

Het resultaat van resultaatgericht organiseren

Een onderzoek naar het effect van resultaatgericht organiseren op de productiviteit van een gemeente



Wijnand Roëling
Masterscriptie Bestuurskunde
Faculteit der Managementwetenschappen
Radboud Universiteit Nijmegen
Maart 2018
Begeleider: Dr. Berry Tholen

Voorwoord

Voor u ligt mijn masterthesis, het resultaat van mijn onderzoek naar het effect van resultaatgericht organiseren op de productiviteit van een gemeente. Middels deze thesis rond ik mijn master Beleid & Advies aan de Radboud Universiteit Nijmegen af.

In dit kader wil ik graag een aantal mensen bedanken zonder wie deze scriptie niet mogelijk was geweest. Als eerste noem ik hier mijn scriptiebegeleider, de heer Berry Tholen. Zijn begeleiding heeft ervoor gezorgd dat ik stappen kon blijven zetten richting het eindresultaat. Dit natuurlijk via waardevolle feedback, maar ook door het af en toe uitspreken van vertrouwen tijdens het onderzoeksproces. Ik heb onze sessies altijd als zeer prettig, soms zelfs als therapeutisch, ervaren.

Daarnaast dank ik hier iedereen bij adviesbureau Partners+Pröpper en in het bijzonder de heer Igno Pröpper. Mijn stage bij dit bureau was zeer leerzaam, aangezien ik mee heb kunnen werken aan interessante adviestrajecten. Het was bovendien prettig dat er veel bereidheid was om mee te denken in de beginfase van dit onderzoek. Mijn kennis van organisatieprocessen en de advieswereld is in deze periode zeker verrijkt.

Ten derde wil ik hier alle respondenten danken, die de tijd hebben genomen om inzicht te geven in de reorganisatie en diens effecten in de gemeente Rijswijk. In het bijzonder noem ik hier Martin den Dulk, wie als opgavemanager Organisatievernieuwing in de beginfase van dit onderzoek altijd bereid was om mee te denken en inzicht te geven in de gemeente.

Ten slotte wil ik hier mijn ouders en grootouders danken. Ik heb tijdens mijn studententijd veel kansen kunnen pakken om mijzelf verder te ontwikkelen en om mijn interesses na te jagen. Ik heb hierdoor veel kunnen groeien als persoon, waarvoor ik zeer dankbaar ben. Zonder hun steun was dit niet mogelijk geweest.

Ik wens u veel leesplezier,

Wijnand Roëling
Nijmegen, maart 2018

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Probleemstelling	4
1.3	Voorbeschouwing theorie en methoden.....	5
1.4	Relevantie.....	6
1.5	Onderzoeksopzet en leeswijzer	7
2.	Theoretisch kader	8
2.1	Productiviteit.....	8
2.2	Organisatiestructuur	9
2.3	Het rationele bureaucratie model.....	10
2.4	Kritiek op het rationele bureaucratie model	12
2.5	Resultaatgericht organiseren.....	16
2.6	Causale verwachtingen van resultaatgericht organiseren	19
2.7	Afronding theoretisch kader	23
3	Methoden en technieken	26
3.1	Onderzoeksstrategie	26
3.2	Operationalisatie	33
3.3	Kwaliteit van het onderzoek	48
4	Analyse	51
4.1	Macroniveau: Aandacht voor het open systeem	51
4.2	Toetsing causale mechanismen op macroniveau	54
4.3	Mesoniveau: Aandacht voor de benodigde afstemming	59
4.4	Toetsing causale mechanismen op mesoniveau	66
4.5	Microniveau: Aandacht voor de werknemer als mens	71
4.6	Toetsing causale verwachtingen op microniveau.....	73
4.7	Samenvatting analyse	78
5	Conclusie	82
5.1	Antwoord op de centrale vraagstelling	82
5.2	Aanbevelingen.....	85
5.3	Reflectie	88
	Literatuurlijst.....	91
	Bijlage 1: Organogram gemeente Rijswijk voor de organisatieverandering	93
	Bijlage 2: Organogram gemeente Rijswijk na de organisatieverandering	94
	Bijlage 3: Algemene interviewgide.....	95

1. Inleiding

In de inleiding worden de aanleiding, de probleemstelling en de relevantie van dit onderzoek omschreven. Daarnaast wordt er een voorbeschouwing gegeven op de theorie en methoden, en geeft de laatste paragraaf inzicht in de opzet van dit onderzoeksrapport.

1.1 Aanleiding

Gemeenten staan voor grote veranderingen zoals de doorontwikkeling van het sociaal domein, (ambtelijke) fusies en de implementatie van de Omgevingswet. Daarnaast heeft een veranderend politiek en bestuurlijk klimaat ertoe geleid dat er van gemeenten verwacht wordt dat zij haar opgaven meer in samenwerking met belanghebbenden oppakt. Van gemeenten wordt verwacht dat zij zich transformeren zodat zij hun werk beter, robuuster, sneller, effectiever en slimmer kunnen doen, terwijl ze ruimte blijven bieden aan nieuwe initiatieven en participatie (BDO, 2017, p. 8).

Het bureaucratie-model, waarop veel (overheids)organisaties hun structuur hebben gebaseerd, staat er echter om bekend weinig flexibel te zijn. Dit model kenmerkt zich door een duidelijke hiërarchie met gestandaardiseerde verantwoordelijkheden, bevoegdheden, communicatiekanalen en werkvoorschriften, waarbij vaardigheden geclusterd zijn in functionele werkgebieden (Hoorweg, Nooteboom & Spoelman, 2004, p. 57). Deze functioneel-hiërarchische structuur maakt het lastig voor organisaties om veranderingen door te voeren die de omgeving vereist (Pröpper, 1998). Daarnaast zou het mechanistische beeld van een organisatie niet overeenstemmen met de werkelijkheid (Keuning, 2008). Als reactie hierop is er de laatste decennia meer aandacht gekomen voor *resultaatgericht organiseren*.

Resultaatgerichte organisaties hebben een structuur die is ingericht op basis van de voor een bepaalde overheidsorganisatie relevante maatschappelijke vraagstukken. Deze maatschappelijke opgaven zijn vaak van tijdelijke aard, waardoor de organisatie adaptief is ingericht. Zij worden in een resultaatgerichte organisatie aangepakt via tijdelijke projecten en programma's. Deze werkwijze dient ervoor te zorgen dat overheidsorganisaties als gemeenten, provincies en ministeries, efficiënter en effectiever kunnen inspelen op hun dynamische omgeving.

Met dit doel voor ogen is de gemeente Rijswijk, in samenwerking met onderzoeks- en adviesbureau Partners+Pröpper, in 2014 een organisatieverandering gestart om de oude organisatie om te vormen tot een zogenoemde *opgaven gestuurde organisatie*. De verandering die hiermee gepaard ging toont een overgang in een korte termijn van een functioneel-hiërarchische naar een resultaatgerichte organisatievorm. Vanuit Partners+Pröpper is het verzoek gekomen om te onderzoeken welke effecten er te erkennen zijn die de organisatieverandering vooralsnog gehad heeft op de productiviteit van de gemeente. Deze casus kan een bijzonder inzicht geven in de effecten van resultaatgericht organiseren op de productiviteit van een organisatie.

1.2 Probleemstelling

De doelstelling van dit onderzoek luidt als volgt:

Inzicht verkrijgen in het effect van resultaatgericht organiseren op de productiviteit, teneinde aanbevelingen te doen richting de gemeente Rijswijk en andere gemeenten, over hoe zij zich zo kunnen organiseren zodat hun productiviteit verhoogd wordt.

In het kader van deze doelstelling is de volgende centrale vraagstelling opgesteld, waarop in de conclusie van deze scriptie een antwoord wordt gegeven:

In hoeverre leidt het resultaatgericht organiseren van een gemeente tot een hogere productiviteit, op de manier die pleitbezorgers ervan verwachten?

Ter beantwoording van de centrale vraagstelling dient er eerst een antwoord te worden gegeven op een aantal deelvragen. Deze luiden als volgt:

Deelvraag 1: *Hoe dient productiviteit in dit onderzoek beschouwd te worden?*

Deelvraag 2: *Tegen welke theoretische achtergrond zijn benaderingen die pleiten voor resultaatgericht organiseren te plaatsen?*

Deelvraag 3: *Welke verwachtingen met betrekking tot de productiviteit van een organisatie spelen bij resultaatgericht organiseren, ten opzichte van een functioneel-hiërarchische organisatievorm?*

Deelvraag 4: *In welke mate valt er in de gemeente Rijswijk een overgang te herkennen van een functioneel-hiërarchische organisatievorm naar een resultaatgerichte organisatievorm?*

Deelvraag 5: *In welke mate worden de causale verwachtingen uit de theorie waargemaakt in de gemeente Rijswijk?*

Deelvraag 6: *Welke aanbevelingen kunnen gedaan worden, zodat de gemeente Rijswijk en andere gemeenten zich zo kunnen organiseren zodat hun productiviteit verhoogd wordt?*

1.3 Voorbeschouwing theorie en methoden

Dit onderzoek is verricht om inzicht te bieden in het effect dat resultaatgericht organiseren heeft op de productiviteit van een organisatie. Gezien het grote aantal trends en factoren dat invloed heeft op deze productiviteit, is met het oog op de betrouwbaarheid van het onderzoek gekozen voor een onderzoeksstrategie waarbij er specifiek getoetst wordt op theoretische verwachtingen die een verband veronderstellen tussen de organisatievorm en de productiviteit. Deze aanpak maakt dat het onderzoek een toetsend karakter heeft.

Van deze causale verwachtingen, die aangeven op welke manier resultaatgericht organiseren de productiviteit van een organisatie verbetert, bestaat echter geen overzicht. Er wordt in de literatuur over resultaatgericht organiseren weinig concreet ingegaan op de hiervoor relevante causale mechanismen. In dit onderzoek zijn deze mechanismen daarom geïdentificeerd middels een uitgebreide studie van de organisatietheorie die ten grondslag ligt aan de ontwikkeling van resultaatgerichte organisatievormen.

Hiertoe is allereerst uitgewerkt op welke zwakke plekken van het functioneel-hiërarchische bureaucratie-model de resultaatgerichte organisatievorm een oplossing tracht te bieden. Dit heeft geleid tot een overzicht van de wijze waarop resultaatgericht organiseren verschilt van een functioneel-hiërarchische organisatievorm, op drie niveaus van analyse (micro, meso en macro). Vervolgens is in kaart gebracht op welke manier er verwacht wordt dat deze verschillen leiden tot een verhoging van de productiviteit, op basis van een bestudering van de organisatieliteratuur. Dit heeft geleid tot de definiëring van acht causale verwachtingen, welke weergeven hoe pleitbezorgers van resultaatgericht organiseren verwachten dat deze organisatievorm leidt tot een hogere productiviteit. Deze verwachtingen zijn vervolgens geoperationaliseerd, zodat zij in een casus getoetst kunnen worden.

Het ontwikkelen en toetsen van een dergelijk analysekader kan tot interessante nieuwe inzichten leiden. De mate waarin de causale mechanismen (welke een verband omschrijven tussen de organisatiestructuur en de productiviteit) ook daadwerkelijk plaatsvinden en tot welke effecten zij leiden, is getoetst in de gemeente Rijswijk. Hier heeft een verandering van een functioneel-hiërarchische naar een resultaatgerichte organisatievorm in een kort tijdsbestek plaatsgevonden. Deze casus voldoet hiermee aan de juiste voorwaarden waardoor te verwachten is dat de causale verwachtingen zich, indien zij valide zijn, zullen manifesteren.

Middels interviews met zorgvuldig gekozen respondenten en een documentenanalyse is uit verschillende bronnen data verzameld om een goed beeld te geven van de context van de casus, de mate waarin de verwachte mechanismen te herkennen zijn en de wijze waarop dit doorwerkt op de productiviteit van de organisatie. Op basis van deze uitkomsten is er in de conclusie aangegeven in welke mate resultaatgericht organiseren in deze casus leidt tot diens verwachte effecten. Aan de hand van de verzamelde informatie zijn ten slotte aanbevelingen gedaan over hoe de gemeente Rijswijk en andere gemeenten zich zo kunnen organiseren zodat hun productiviteit verhoogd wordt.

1.4 Relevantie

In deze paragraaf zijn de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek uitgewerkt.

1.4.1 Maatschappelijke relevantie

De huidige decentralisaties en fusies die gemeenten ondergaan stellen hoge eisen aan gemeenten om zich te herorganiseren richting een meer flexibele, open organisatie (BDO, 2017). Tegelijkertijd vragen ingrijpende bezuinigingen en een krappe arbeidsmarkt om een sterke groei van de productiviteit van overheidsorganisaties (Pröpper, Litjens & Struik, 2012). De structuur is een voorwaarde voor het effectief functioneren van een organisatie en daarmee van grote invloed op diens uiteindelijke resultaten (Keuning, 2008, p. 96). Overheidsorganisaties zijn hard op zoek naar de beste organisatievorm om deze uitdagingen aan te kunnen.

Een oplossing wordt gezocht in het resultaatgericht organiseren. Er is echter nog weinig onderzoek gedaan naar de effecten van de implementatie van een resultaatgerichte structuur. Dit onderzoek kan interessante inzichten leveren aan interne en externe veranderaars van de publieke sector, over de meest geschikte organisatievorm om de uitdagingen van de toekomst aan te kunnen.

1.4.2 Wetenschappelijke relevantie

Waar het rationele bureaucratiemodel lange tijd toonaangevend was voor overheidsorganisaties, wordt er nu gezocht naar manieren om effectiever en efficiënter het steeds complexer wordende takenpakket aan te kunnen. In dit kader is er een trend te zien dat gemeenten hun organisaties veranderen richting resultaatgerichte modellen die hen beter in staat zouden moeten stellen om hun doelen te bereiken. Het is echter de vraag of deze wijze van organiseren in staat is om de problemen tegen te gaan, die ontstaan bij de toepassing het bureaucratiemodel. Literatuur die de resultaatgerichte modellen omschrijven, gaat echter niet in op de exacte mechanismen die ervoor zorgen dat deze modellen een hogere productiviteit bereiken dan het bureaucratische model. Daarnaast is er voornamelijk weinig onderzoek verricht naar de daadwerkelijke effecten die resultaatgerichte modellen hebben op de productiviteit.

Op basis van een bestudering van de organisatieliteratuur en oriënterende interviews met pleitbezorgers van een resultaatgericht organisatiemodel, zijn in dit onderzoek enkele kenmerkende causale verwachtingen geïdentificeerd over de effecten van resultaatgerichte organisatiemodellen op de productiviteit. Middels een intensieve case-analyse zijn deze causale veronderstellingen vervolgens getoetst. Zo kan er gezien worden of de resultaatgerichte modellen daadwerkelijk de verwachte effecten op de productiviteit waarmaken en in hoeverre zij in staat zijn een oplossing te bieden voor de aspecten waarvoor het bureaucratiemodel te weinig oog heeft.

Hiermee levert dit onderzoek waardevolle resultaten over de geldigheid van een aantal causale veronderstellingen uit de organisatieliteratuur en wordt er een analysekader ontwikkeld waarmee de effectiviteit van resultaatgerichte organisatievormen beoordeeld kan worden. Er wordt hierdoor informatie geleverd ter verrijking van het wetenschappelijke debat over welke organisatievorm het beste geschikt is om de huidige maatschappelijke opgaven aan te pakken.

1.5 Onderzoekopzet en leeswijzer

Om de centrale vraagstelling te kunnen beantwoorden, moet eerst in kaart gebracht worden welke causale verbanden pleitbezorgers van resultaatgericht organiseren veronderstellen tussen deze organisatievorm en de productiviteit van een organisatie. Dit is in het theoretisch kader uitgewerkt. Aangezien vormen van resultaatgericht organiseren zich afzetten tegen de uitwassen van de bureaucratie, is eerst het ideaaltype van de rationele bureaucratie uitgewerkt. Naast de voordelen van een dergelijke functioneel-hiërarchische organisatievorm, is omschreven aan welke elementen dit model geen of te weinig aandacht schenkt.

Hiertegenover is een vorm van organiseren geplaatst, die als doel heeft om meer resultaatgericht te werken. In plaats van een focus op standaardisatie van procedures, past de resultaatgerichte organisatie zich aan op de maatschappelijke opgaven die een organisatie dient te realiseren. In dit kader zijn projectmatig en programmatisch werken uitgewerkt. De analyse hiervan leidt tot een aantal verwachtingen over de effecten van resultaatgericht organiseren, welke mogelijk van invloed zijn op de productiviteit van een organisatie. Deze zijn gestructureerd weergegeven als oplossingen voor de eerder vastgestelde misvattingen van het rationele bureaucratiemodel.

In het methodologisch kader is vervolgens verder uitgewerkt welk type onderzoek dit betreft en welke onderzoeksapproach er is toegepast. De keuze voor de analysering van de casus van de gemeente Rijswijk is hier onderbouwd. Middels de theoretische analyse zijn een aantal causale verwachtingen gedestilleerd, welke zouden moeten uitkomen bij een structuurverandering van een bureaucratisch naar een resultaatgericht organisatie-model. Deze verwachtingen zijn in de operationalisatie verder uitgewerkt tot indicatoren, om zo tot een meetinstrument te komen die analyseert in hoeverre deze causale mechanismen daadwerkelijk effect hebben gehad op de productiviteit van de gemeente Rijswijk.

In het daaropvolgende hoofdstuk, de analyse, zijn de resultaten omschreven van het meten van de causale mechanismen binnen de gemeente Rijswijk. Middels een reeks interviews en een documentanalyse is onderzocht in welke mate de gemeente Rijswijk zich resultaatgericht is gaan organiseren en tot welke effecten dit heeft geleid. Deze resultaten zijn aan het einde van de analyse samengevat in een tabel.

In de conclusie worden ten slotte de deelvragen beantwoord en is er een antwoord gegeven op de centrale vraagstelling van dit onderzoek. Daarnaast zijn er aanbevelingen gedaan richting de gemeente Rijswijk en gemeenten in het algemeen, over hoe zij zich zo kunnen organiseren zodat hun productiviteit verhoogd wordt. De conclusie wordt afgesloten met een reflectie op de methoden en theorieën die in dit onderzoek gebruikt zijn.

2. Theoretisch kader

In het theoretisch kader worden de eerste drie deelvragen beantwoord, wat leidt tot een analysekader waarmee onderzocht kan worden welke effecten resultaatgericht organiseren heeft op de productiviteit van een organisatie.

Zo wordt allereerst aandacht besteed aan de wijze waarop *productiviteit* in dit onderzoek dient te worden beschouwd. Vervolgens wordt er gekeken naar de theoretische achtergrond waartegen benaderingen die pleiten voor resultaatgericht organiseren te plaatsen zijn. Hierbij wordt het rationele bureaucratiemodel als startpunt genomen, aangezien dit model de basis heeft gevormd voor een groot deel van de organisatietheorie en aangezien veel organisaties nog naar dit model zijn ingericht (Keuning, 2008). Het ontstaan van resultaatgericht organiseren valt vervolgens te bezien als een reactie op de kritiekpunten die op het rationale bureaucratiemodel zijn geuit. Op basis van de relevante organisatieliteratuur is in dit onderzoek in kaart gebracht hoe resultaatgericht organiseren een oplossing tracht te bieden voor de kritiekpunten op het bureaucratiemodel. Hierbij wordt er onderscheid gemaakt tussen mechanismen op het individuele niveau (micro), het organisatieniveau (meso) en het systeemniveau (macro).

Dit leidt uiteindelijk tot een aantal causale verwachtingen met betrekking tot de productiviteit, die te verwachten zijn bij een transitie van een functioneel-hiërarchische (ofwel bureaucratische) organisatievorm, naar een die zich meer resultaatgericht organiseert. Deze verwachtingen zijn samengevat in tabel 2.

2.1 Productiviteit

Deze paragraaf geeft inzicht in hoe het concept productiviteit het beste beschouwd kan worden in dit onderzoek. Dit is namelijk de variabele waarop resultaatgerichte organisatievormen verwachten een beter effect te genereren dan een functioneel-hiërarchisch organisatie-model.

Er is sprake van een grote variëteit aan productiviteitsbegrippen, zowel in de theorie als in de praktijk. Er zijn hierin grofweg twee algemene posities te herkennen. Productiviteit kan allereerst gezien worden als een *zuiver efficiëntiebegrip*, waarbij de output vergeleken wordt met de input van een organisatie. De efficiëntie doelt op de mate waarin een resultaat bereikt wordt met een minimum aan uitgaven (Bouckaert, 1990, p. 27). De andere mogelijkheid houdt in dat productiviteit, naast efficiëntie, ook effectiviteit omvat (Bouckaert, 1990, p. 23-24). Dit valt te bezien als het *brede productiviteitsbegrip*. Bij de effectiviteit wordt er specifiek gekeken of de output ook de gewenste impact heeft in de maatschappij, ofwel of de resultaten ook de doelstellingen bereiken.

Het brede productiviteitsbegrip, past het beste bij overheidsorganisaties. Hierbij speelt effectiviteit namelijk een rol, zodat er ook gekeken wordt of de output wel voldoet aan de opdracht van een overheidsorganisatie en aan de behoeften van de bevolking en de overige gebruikers. Een beperking van de focus tot uitsluitend efficiëntie, zou namelijk onzinnig worden als de output bijvoorbeeld bestaat uit goederen en diensten die nutteloos zijn. Voorbeelden hiervan zijn wegen en voorzieningen op plaatsen waar daarvoor geen noodzaak is.

Overheidsorganen dienen bepaalde maatschappelijke effecten te bewerkstelligen. Het ontbreken van de marktfunctie zorgt er bij de overheid voor dat de effectiviteit en de allocatieve efficiëntie (waarbij de productie is afgestemd op de behoeften van de consument) van haar productie niet gegarandeerd is (Bouckaert, 1990). Daarom is het van belang dat aan deze aspecten speciaal aandacht wordt besteed bij het onderzoeken van de productiviteit van overheidsorganisaties. Aangezien dit onderzoek zich richt op overheidsorganisaties wordt productiviteit benaderd vanuit het brede productiviteitsbegrip. Productiviteit wordt daarom in dit onderzoek beschouwd als 'de efficiëntie waarmee middelen worden ingezet voor een effectieve dienstverlening van de overheid' (Bouckaert, 1990, p. 27).

In dit onderzoek wordt de productiviteit echter niet direct gemeten. Het is namelijk van belang te onderkennen dat er veel factoren zijn die te maken hebben met, en invloed uitoefenen op, de vele facetten die betrekking hebben op de productiviteit. Zo oefenen specifieke handelingen van individuen, politieke verschuivingen, maar ook macro-economische factoren als een economische crisis, allen invloed uit op de productiviteit van een organisatie. Dit maakt dit concept erg lastig te operationaliseren en maakt het bijzonder lastig om vast te stellen welke factoren verantwoordelijk zijn voor een verandering in productiviteit, in het geval dat deze wel te bepalen is (Bouckaert, 1990). De kans op een verkeerde interpretatie van resultaten door het grote aantal variabelen dat invloed uitoefent op de productiviteit, is bijzonder groot.

Om toch uitspraken te kunnen doen over het verband tussen een organisatieverandering en de productiviteit van de organisatie, dient dit onderzoek gericht te worden uitgevoerd met behulp van theorieën. Hierbij wordt de productiviteit niet direct gemeten, maar wordt er specifiek gemeten op verwachtingen die volgen uit de organisatieliteratuur. Dit kan bereikt worden door voorafgaand aan het empirische onderzoek, causale mechanismen uit de organisatieliteratuur te ontleen die een verband veronderstellen tussen resultaatgericht organiseren en productiviteit. Deze causale mechanismen kunnen vervolgens uitgeschreven worden als causale verwachtingen, waarop in de praktijk gericht kan worden getoetst.

Deze mechanismen zijn echter weinig uitgewerkt in de wetenschappelijke literatuur omtrent resultaatgericht organiseren en dienen daarom eerst in kaart te worden gebracht. Hierom is in dit onderzoek allereerst gekeken naar de organisatiestructuur waartegen resultaatgericht organiseren zich afzet. De aspecten waartegen het resultaatgerichte organisatiemodel zich afzet, brengen de mechanismen in beeld waarmee pleitbezorgers van resultaatgericht organiseren verwachten dat deze organisatiestructuur de productiviteit verhoogt. Aan deze theoretische achtergrond van de resultaatgerichte organisatievorm, wordt in de komende paragraaf aandacht besteed.

2.2 Organisatiestructuur

De theoretische achtergrond van benaderingen die pleiten voor resultaatgericht organiseren komt naar voren in de literatuur omtrent organisatiestructuren. De structuur van een organisatie is een belangrijke voorwaarde voor de mate waarin zij effectief kan functioneren en is daarom van grote invloed op diens productiviteit (Keuning, 2008, p. 96). Hierbij is het van belang op te merken dat de structuur zich hier niet beperkt tot een organigram, maar tevens een stelsel van afspraken betreft (Keuning, 2008). Over de vraag welke organisatievorm leidt tot de meest productieve organisatie, is veel geschreven (Mintzberg, 1983, XI). Henry Mintzberg (1983) heeft aan dit debat een belangrijke bijdrage geleverd, door een typologie te maken van verschillende organisatiestructuren.

Volgens Mintzberg moet iedere georganiseerde activiteit van mensen voldoen aan twee fundamentele en tegengestelde voorwaarden: de *arbeidsverdeling* (de verdeling van het werk in verschillende uit te voeren taken) en de *coördinatie* van de taken. Een organisatiestructuur valt in dit kader te definiëren 'als het totaal van de verschillende manieren waarop het werk in afzonderlijke taken is verdeeld en de wijze waarop deze taken vervolgens gecoördineerd worden' (Mintzberg, 1983, p.2). De vraag welke verdeling en coördinatie van taken het meest geschikt is voor een efficiënte en effectieve uitvoering van deze taken is onderwerp van voortgaande discussie.

Het rationele bureaucratiemodel van Weber kan gezien worden als het basismodel voor de meeste (overheids)organisaties en is van grote invloed geweest op de ontwikkeling van de organisatietheorie (Pröpper, 1998, p. 381; Keuning, 2008). Dit model is qua taakverdeling en coördinatie gebaseerd op regels en een strakke hiërarchie in gezag. Later ontwikkelde theorieën, zoals de resultaatgerichte organisatiemodellen, bouwen voort op dit model. Middels deze resultaatgerichte organisatiemodellen wordt geprobeerd om misvattingen van het rationele bureaucratiemodel te bestrijden, om zo de effectiviteit en efficiëntie van organisaties te verbeteren. Dit doen pleitbezorgers van resultaatgerichte organisatiemodellen door zich op bepaalde punten expliciet af te zetten tegen het bureaucratiemodel, waarbij verwacht wordt dat dit voor processen zorgt die leiden tot een hogere productiviteit. Het bureaucratiemodel biedt hierom de juiste achtergrond van waaruit de causale mechanismen geïdentificeerd kunnen worden, welke een verband veronderstellen tussen resultaatgericht organiseren en de productiviteit. De volgende paragrafen gaan verder in op het rationele bureaucratiemodel en de kritiek die hierop geleverd is.

2.3 Het rationele bureaucratiemodel

Weber zag de bureaucratie als het rationele instrument voor de legale wijze van gezagsuitoefening (Vroom, 1980, p. 1). De organisatie wordt hierbij mechanistisch benaderd, waarbij productiviteit vooral wordt gezien vanuit het zuiver efficiëntiebegrip. Dit leidt tot een hoge mate van *standaardisatie*: gedrag in een bureaucratie is veelal van tevoren vastgelegd of voorspelbaar (Mintzberg, 1983, p. 38). Veel van de huidige organisaties zijn beïnvloed door het bureaucratiemodel van Weber (Keuning, 2008).

Weber ontwikkelde het rationele bureaucratiemodel als een ideaaltype, een gedachtenconstructie om orde aan te brengen in de complexe en omvangrijke werkelijkheid (Vroom, 1980). Het ideaaltype is een soort zuivere vorm, waarmee een ontwikkeling of concept kan worden gekenschetst (Vroom, 1980). Het ideaaltype van de bureaucratie doelde op het inzicht dat organisaties zich steeds meer op rationeel-legale basis lieten organiseren (Pröpper, 1998, p. 64). Legaal gezag berust op formele normenstelsels die leidende posities toewijzen. Hierbij is gezag gebaseerd op rationele afspraken tussen leden van een samenleving (Vroom, 1980, p. 12).

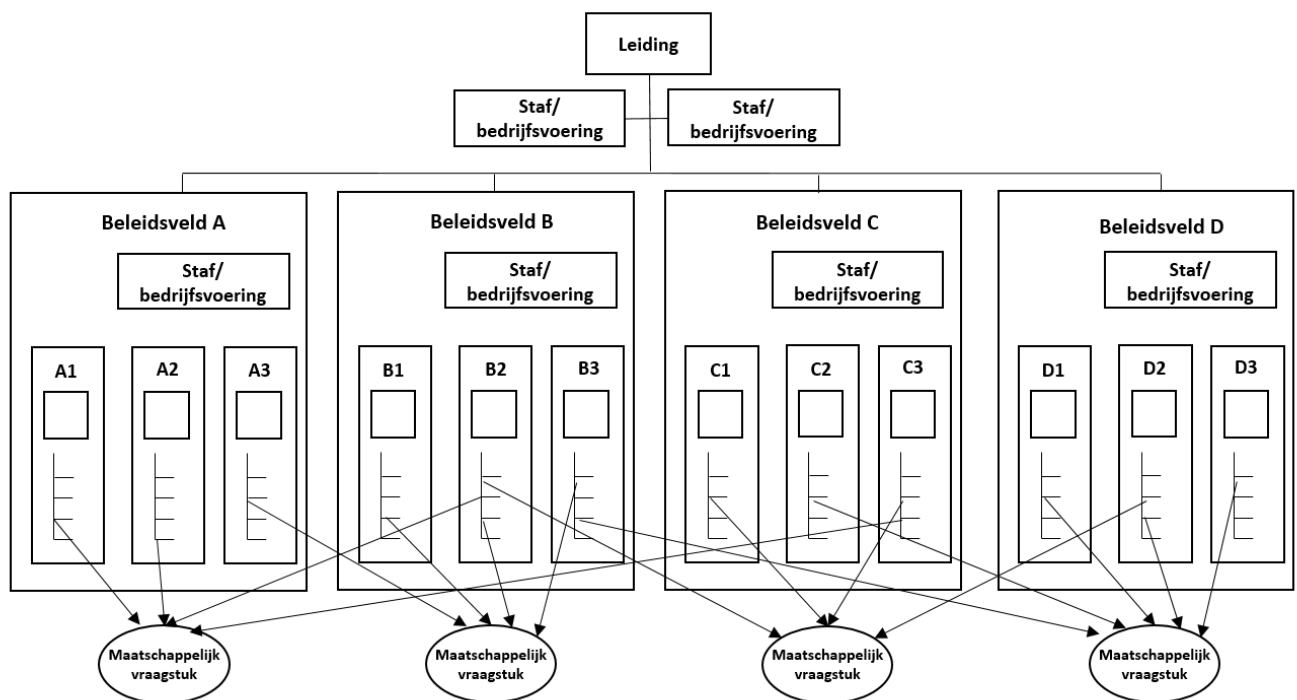
Volgens Weber is het ideaaltype van de rationele bureaucratie de meest geschikte organisatievorm voor bestuurlijke en organisatorische efficiëntie (Pröpper, 1998). Zij kenmerkt zich door een aantal regels die de werkwijzen, rechten en plichten van ambtenaren bepalen. Dit zou moeten leiden tot een efficiënte, voorspelbare en controleerbare organisatie (Pröpper, 1998).

De structuur (de arbeidsverdeling en de coördinatie) van het rationele bureaucratiemodel, is gebaseerd op vergaande standaardisatie van procedures, verantwoordelijkheden, communicatiekanalen en een strak hiërarchische taakverdeling. Deze structuur kan hierom ook als *functioneel-hiërarchisch* omschreven worden (Hoorweg, e.a., 2004, p. 57). Bij deze structuur horen de komende kenmerken:

1. Het werk wordt verricht in een voortdurende en geregelde uitoefening van ambtstaken;
2. ambtstaken zijn gekoppeld aan competenties. Dit zijn aan personen toegewezen taakomschrijvingen met daaraan verbonden voldoende verantwoordelijkheden en scherpomlijnde bevoegdheden om machtsmiddelen te gebruiken;
3. deze competenties zijn hiërarchisch geordend, zodat enerzijds controle van bovenaf, anderzijds beroepsmogelijkheid van onderaf zijn gegarandeerd;
4. de taken worden uitgevoerd volgens vaste regels, die technisch of normstellend kunnen zijn; kennis van beide soorten regels wordt verkregen via een degelijke vakopleiding en is een noodzakelijke voorwaarde om een ambtelijke functie te bekleden;
5. de bestuursmiddelen zijn het eigendom van de organisatie; de ambtenaar, die ze gebruikt, moet er rekening en verantwoording over afleggen;
6. de arbeidsplaats of ambtstaak is op geen enkele wijze het eigendom van de ambtenaar; eventuele aanspraken van de ambtenaren op zijn plaats (onafzetbaarheid bijvoorbeeld) hebben slechts ten doel een puur zakelijke ambtsvervulling te garanderen;
7. alle bestuurshandelingen worden schriftelijk vastgelegd en bewaard in archieven (Vroom, 1980, p. 13-14).

Het ideaaltipe van de rationele bureaucratie biedt hiermee volgens Weber de meest legaal-rationele organisatievorm, als instrument in de handen van legale gezagsdragers. Daarbij is er sprake van een scherpe scheiding tussen beleid en uitvoering, waarbij de uitvoering slechts een technische aangelegenheid is. De ambtelijke organisatie is zoveel mogelijk afgeschermd van haar omgeving, aangezien diens invloeden een verstorende werking zouden hebben (Pröpper, 1998, p. 388). Slechts de top kan reageren op veranderingen in de omgeving, via het aanpassen van doelstellingen, instructies en procedures (Pröpper, 1998, p. 82).

Het ideaaltipe van de bureaucratie vormt nog steeds de ruggengraat van moderne overheidsorganisaties (Hoorweg, e.a., 2004, p. 56). Vaardigheden zijn binnen een bureaucratie in de praktijk veelal geclusterd in functionele aandachtsgebieden, zoals de verschillende secties en diensten bij gemeenten. Kenmerkend voor het bureaucratiemodel in de huidige maatschappelijke context is de hoeveelheid dwarsverbanden (en daarmee samenhangende interactiekosten) tussen beleidsvelden die nodig zijn om een maatschappelijk vraagstuk aan te pakken (Hoorweg, e.a., 2002, p. 57-58). Het archetype van de structuur van de bureaucratie, ofwel de functioneel hiërarchische organisatie, is in figuur 1 weergegeven.



Figuur 1: Archetype van de functioneel-hiërarchische organisatie (Gebaseerd op Hoorweg, e.a., 2004, p. 57)

2.4 Kritiek op het rationele bureaucratiemodel

Het rationele bureaucratiemodel geldt als de basis voor de meeste bestaande (overheids)organisaties (Pröpper, 1998). De ontwikkeling van de organisatietheorie kan vervolgens gezien worden als een reeks van aanvullingen dan wel wijzigingen op dit functioneel-hiërarchische organisatiemodel (Pröpper, 1998, p. 381). Alvorens het resultaatgerichte organisatiemodel en diens assumpties te beschrijven, is het van belang om in kaart te brengen welke kritieken op het rationele bureaucratiemodel de grondslag hebben gevormd voor dit organisatiemodel.

De kern van deze kritieken kwam voort uit het inzicht dat een organisatie in de praktijk niet bleek te werken als een rationeel functionerende gesloten machine, waarbij de juiste afstemming tussen doelstellingen, structuren en efficiëntie automatisch leidt tot de gewenste outcome. Deze *outcome* betreft de maatschappelijke effecten die de overheid probeert te bereiken via de realisatie van haar beleidsdoelstellingen (Hoorweg, e.a., 2004, p. 17). Organisaties werden in plaats van als machines steeds meer gezien als organismen; complexe en levende systemen die voor de bevrediging van hun behoeften afhankelijk zijn van de grotere omgeving waarin ze leven (Morgan, 1986, p. 37).

De volgende paragrafen geven drie van de belangrijkste kritieken weer op het bureaucratiemodel, welke uiteindelijk de basis hebben gevormd voor resultaatgerichte organisatiemodellen. Hierbij ligt de focus op overheidsorganisaties. Om oog te houden voor de verschillende niveaus waarop een organisatiestructuur invloed heeft, is er gekozen om in de kritiek op het bureaucratiemodel een onderverdeling te op macro-, meso- en microniveau. Het macroniveau kijkt in dit kader naar het effect van de organisatievorm op de wijze waarop de organisatie met zijn omgeving interacteert. Het mesoniveau kijkt naar het effect van de

organisatievorm op processen die spelen binnen de interne organisatie. Het microniveau kijkt naar het effect van de organisatievorm op het individu, in dit geval de individuele werknemer.

De focus ligt hier op het effect van de organisatiestructuur (in de zin van de arbeidsverdeling en de coördinatie van arbeid) op de productiviteit van organisaties. Deze structuur heeft zowel invloed op processen met betrekking tot de omgeving van de organisatie, als op processen binnen de interne organisatie en op individueel niveau. In dit kader vormde de kritiek op het rationele bureaucratiemodel zich omtrent het inzicht dat (overheids)organisaties in werkelijkheid open systemen zijn, dat organisaties in de praktijk niet monolithisch zijn en dat het van belang is om ook aandacht te besteden aan de menselijke behoeften van werknemers. De visie van het bureaucratiemodel en de kritiek daarop is samengevat in tabel 1 aan het begin van paragraaf 2.6.

2.4.1 Macroniveau: Gesloten versus open systeem

De organische benadering zag de overheid niet langer als een gesloten mechanistisch systeem, er kwam aandacht voor de interacties met de directe taakomgeving. Het werd duidelijk dat personen, groepen en organisaties behoeften hebben en afhankelijk zijn van hun omgeving om deze te kunnen bevredigen. Dit bracht de noodzaak naar voren dat een organisatie zich dient aan te passen aan veranderingen in die omgeving (Morgan, 1986). De kritiek op het rationele bureaucratiemodel is dat deze te star en intern gericht is, om tijdig op dergelijke veranderingen te kunnen inspelen. Dit werd versterkt doordat in de jaren zeventig van de vorige eeuw er een einde kwam aan de groei van de verzorgingsstaat, waardoor inbreng van burgers, bedrijven, andere overheden en maatschappelijke instellingen nodig werd om goed beleid te kunnen realiseren. De stijgende kosten maakten duidelijk dat de gesloten overheidsbureaucratie onvoldoende was om de complexe sociale problemen goed te kunnen identificeren en op te lossen, inbreng van buiten was hiervoor noodzakelijk (Pröpper, 2009).

Katz en Kahn (1978) benaderen organisaties juist als een open systeem, waarbij er sprake is van een voortdurend proces waarin energieke input vertaald wordt in output die vervolgens weer input levert voor het systeem. Hierbij staat de organisatie in voortdurende interactie met haar omgeving, welke energie levert en invloed uitoefent op dit proces (Katz & Kahn, 1978, p. 20-21). Het rationele bureaucratiemodel zou een te gesloten structuur hebben om deze interactie toe te laten. Men ging op zoek naar organisatie modellen en werkwijzen waarbij de omgeving in een zo vroeg mogelijk stadium betrokken kan worden bij het vormen en uitvoeren van beleid. In paragraaf 2.6.1 wordt uitgewerkt hoe het resultaatgerichte organisatie model hierop inspeelt.

2.4.2 Mesoniveau: Monolithische organisatie versus benodigde afstemming

Een volgend kritiekpunt op het bureaucratiemodel, richt zich op de wijze waarop in dit model de interne organisatie wordt beschouwd. Het bureaucratiemodel gaat uit van hiërarchische organisaties met een functionele structuur, welke monolithisch zijn en vanuit een centraal punt bestuurd worden. In de praktijk is de binding tussen onderdelen van een overheidsorganisatie echter slechts betrekkelijk, terwijl macht verspreid is tussen deze onderdelen en formele hiërarchie slechts een beperkte werking heeft (Pröpper, 1998). In de vorige paragraaf is aangegeven dat een organisatie afhankelijk is van haar omgeving. De interne overheidsorganisatie zou daarnaast niet als monolithisch beschouwd moeten

worden, maar moeten worden gezien als een intra-organisatoneel netwerk waarbij een efficiënte afstemming en coördinatie van belang is voor de productiviteit van de organisatie.

Zo beschrijft Rosenthal, met behulp van zijn bureaupolitieke model, de concurrentie en rivaliteit die er in de praktijk speelt tussen onderdelen van overheidsorganisaties (Rosenthal, 1988). Hiermee bestrijdt hij de assumptie van Weber dat de verschillende onderdelen van een overheidsorganisatie volledig en centraal op elkaar afgestemd zijn en dat deze onderdelen als één geheel bijdragen aan eenduidige en gemeenschappelijk door het politieke bestuur bepaalde doelen. Rosenthal (1988) stelt vast dat er binnen overheidsorganisaties juist afdelingen en actoren zijn met uiteenlopende belangen, waarbij niemand een doorslaggevende invloed heeft. Hierdoor ontstaat er tussen de verschillende onderdelen van een overheidsorganisatie concurrentie en rivaliteit. Dit heeft gevolgen voor de wijze waarop besluitvormingsprocessen verlopen binnen organisaties en de manier waarop er in een organisatie afgestemd dient te worden (Rosenthal, 1988).

Hoewel bureaupolitiek voordelen kan hebben, kan concurrentie en rivaliteit binnen de overheidsbureaucratie doorschieten. Excessieve bureaupolitiek kan hierbij leiden tot bureaupolitisme (Rosenthal, 1988, p. 8). Verkokering is hier een uiting van. Deze term wordt gebruikt om bepaalde dysfuncties van de overheidsbureaucratie te omschrijven (Gerritsen, 2011). Hiervan is sprake als verschillende onderdelen zich niet met elkaar bemoeien, wat leidt tot de vorming van afgescheiden beleidssectoren binnen de overheidsbureaucratie (Pröpper, 1998).

De mechanistische visie op organisaties, waarbij standaardisatie en specialisatie kernelementen van de structuur vormen, zorgt voor het ontstaan van een functioneel-hiërarchische structuur (zie figuur 1). De verschillende onderdelen binnen deze organisatievorm zijn vaak slechts binnen een beperkt deel van de organisatie of het beleidsproces machtig. Bovendien zijn zij slechts op één aspect van het geheel gespecialiseerd (Kastelein, 1990). Hierdoor zijn de verschillende sectoren van elkaar afhankelijk bij het realiseren van maatschappelijke opgaven. Zo hebben de afdelingen ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, economische zaken en financiën ieder macht over een beperkt aspect van een gemeentelijk bestemmingsplan, waardoor ze van elkaar afhankelijk zijn bij de realisatie ervan (Pröpper, 1998, p. 352). Wanneer er vanuit afdelingen gedacht wordt en niet intensief wordt samengewerkt, is het hierom erg lastig om een opgave te realiseren.

Als een organisatie namelijk uit veel, van elkaar afhankelijke, onderdelen bestaat is er veel interactie en afstemming nodig. Bovendien heeft het effect op de gehele organisatie wanneer één afdeling slecht functioneert. Simon (1976) omschreef dit gevaar van een verkokerde organisatie. Hij hanteert een meer organische visie op organisaties en bepleit dat een organisatie, net als een mens, een informatie verwerkend systeem is dat maar een beperkte hoeveelheid informatie heeft en maar een beperkte hoeveelheid tegelijkertijd kan verwerken. In het rationele bureaucratie-model zouden de verschillende gespecialiseerde afdelingen en hun onderlinge afhankelijkheden er echter voor zorgen dat de hoeveelheid onderling benodigde informatie erg hoog is. Aangezien vaak meerdere beleidsvelden betrokken dienen te worden bij een maatschappelijk vraagstuk, is in dit model veel afstemming en informatie-uitwisseling noodzakelijk (zie figuur 1). De afhankelijkheden en continu benodigde afstemming leiden tot hoge interactiekosten en een trage en moeizame besluitvorming (Simon, 1976).

Wanneer een organisatie in de praktijk niet als monolithisch maar als pluralistisch te beschouwen valt, ontstaat er daarnaast het gevaar van *verstriking* van organisatieonderdelen. Doordat afdelingen deels autonoom van elkaar opereren, maar de centrale top wel hun werk wil coördineren, tracht de top de centrale beheersing te versterken. Dit doet zij door in de organisatie extra verbindingen aan te leggen met functionele bevoegdheden en afstemmingsverplichtingen. Dit komt overeen met de neiging van het rationele bureaucratie-model tot standaardisatie. Dit proces van verstriking is volgens Kastelein (1990) in veel bureaucratieën gaande en zou leiden tot schijnbeheersing. Hierdoor hebben afzonderlijke onderdelen steeds meer instemming en medewerking van anderen nodig en verliezen zij autonomie en flexibiliteit. Daarnaast verliest de centrale top steeds meer controle en overzicht over het geheel, omdat het aantal onderlinge afhankelijkheidsrelaties steeds verder groeit (Kastelein, 1990). Tenslotte leidt verstriking ertoe dat de hoeveelheid benodigde informatie verder verhoogd wordt, waardoor de interactiekosten steeds verder stijgen. In paragraaf 2.6.2 wordt uitgewerkt hoe het resultaatgerichte organisatie-model de interne organisatie tracht in te richten zodat deze processen voorkomen worden.

2.4.3 Microniveau: De werknemer als onderdeel van de machine versus de werknemer als mens

In deze paragraaf wordt er gekeken naar kritiek op het bureaucratie-model op het niveau van het individu. De eerste kritieken op het bureaucratie-model, richten zich op het ontbreken van aandacht voor de menselijke factor. Vanuit de mechanistische visie op organisaties, worden werknemers in het bureaucratie-model gezien als een uitvoerend onderdeel van de machine. De taak om ze aan te moedigen om te voldoen aan de eisen van de organisatie wordt hierbij gereduceerd tot het geven van de juiste financiële beloning. Voor behoeften als zelfontwikkeling en het uiten van creativiteit is hierbij geen aandacht. Deze mechanistische visie is door verschillende onderzoeken steeds meer onder druk komen te staan (Morgan, 1986, p. 38; Likert, 1961).

De Hawthorne experimenten hebben laten zien dat aandacht voor de werknemer wel degelijk van belang is voor de productiviteit van een organisatie (Mayo, 1933). Rensis Likert (1961) borduurde hierop voort en is een van de grondleggers van de Human Resources-benadering. Hij liet zien dat de bevrediging van de behoeften van werknemers van grote invloed is op hun arbeidsproductiviteit. Ver doorgevoerde routines in bureaucratieën zorgen ervoor dat mensen die creatief en betrokken zijn, van hun werk vervreemden (Wijnen & Kor, 1996, p. 11). Deze vervreemding heeft gevolgen voor de motivatie en daarmee voor de arbeidsproductiviteit van deze werknemers. Likert (1961) heeft in zijn onderzoek zeer productieve medewerkers en afdelingen vergeleken met minder productieve medewerkers en afdelingen. Vervolgens heeft hij gekeken hoe groot het effect was van verschillende coördinatiemechanismen op de productiviteit. Hieruit kwam naar voren dat identificatie van werknemers met de organisatie en haar doelen, en een gevoel van eigen betrokkenheid in het behalen van deze doelen, van groot belang zijn voor de motivatie van werknemers (Likert, 1961).

Likert (1961) voegde daarom arbeidstevredenheid, verzuim en het personeelsverloop als belangrijke factoren toe, waarmee het succes van een organisatie beoordeeld kan worden. Het bureaucratie-model heeft voor deze menselijke behoeften als persoonlijke ontwikkeling

en betekenisgeving geen oog. In paragraaf 2.6.3 wordt uitgewerkt hoe het resultaatgerichte organisatiemodel wel oog probeert te hebben voor de behoeften van individuele werknemer.

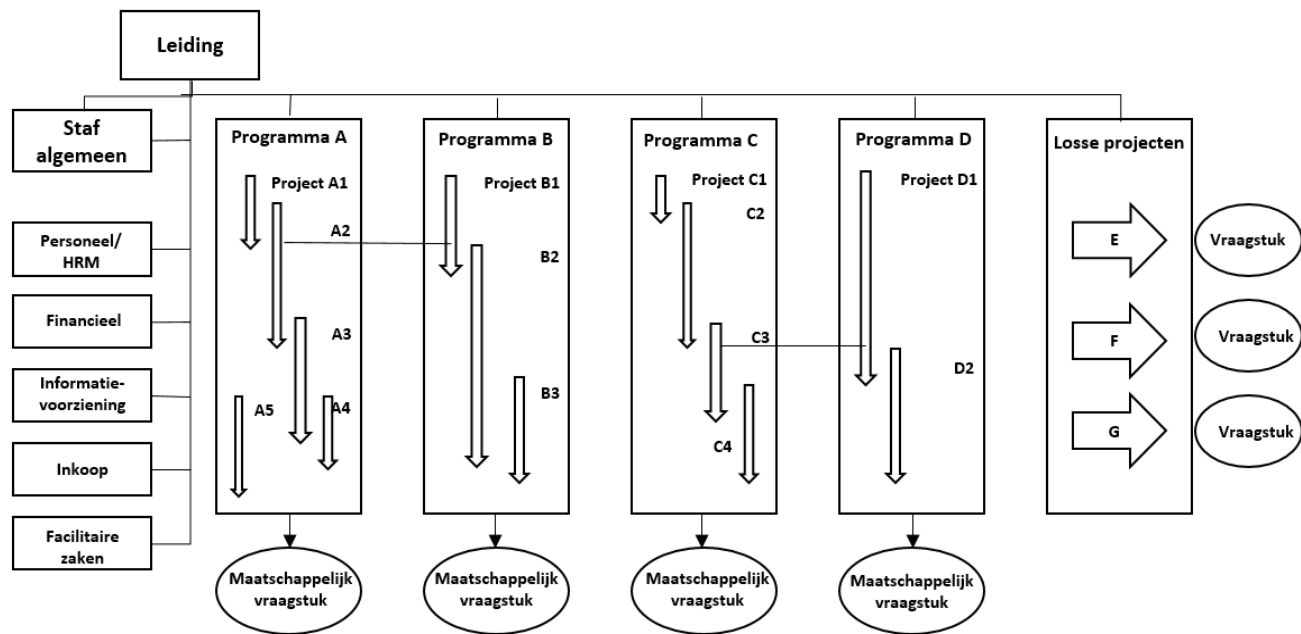
2.5 Resultaatgericht organiseren

Volgens de critici zorgen deze misvattingen van het rationele bureaucratiemodel voor problemen bij de uitvoering van taken van bureaucratische organisaties. Het resultaatgericht organiseren tracht hiervoor een oplossing te bieden, waarbij er specifiek aandacht is voor de wendbaarheid van overheidsorganisaties en hun effectiviteit in de realisatie van maatschappelijke effecten.

In de vorige paragraaf werden enkele kritiekpunten op het rationele bureaucratiemodel omschreven, die voor problemen kunnen zorgen wanneer het rationele bureaucratiemodel in de praktijk wordt gebracht. Eind jaren '70 kwam er steeds meer kritiek op het functioneren van de overheidsbureaucratie, op basis van de genoemde kritieken. De bureaucratische organisatievorm werd steeds minder als de oplossing voor maatschappelijke problemen gezien, en steeds vaker als het probleem zelf. De slagkracht, effectiviteit en het luisterend vermogen van de overheid zouden moeten worden vergroot. In lijn met de vorige paragraaf ontstond de wens om meer samen te werken, om de uitvoering sterker te benadrukken dan het beleid en om het aantal procedurele verplichtingen te reduceren. Er ontstond behoefte aan een overheid die resultaatgericht is georganiseerd (Hoorweg, e.a., 2004, p. 53). Hierbij gelden *resultaat* en *samenwerking* als kernelementen in plaats van standaardisatie (Hoorweg, e.a., 2004).

De vergaande standaardisatie van het rationele bureaucratiemodel had namelijk geleid tot een beperkende focus op procedures en richtlijnen en voor een gesloten en verkokerd systeem (Hoorweg, e.a., 2004; Pröpper, 1998). Steeds vaker bleek dat overheidssystemen niet werken als machines, waarbij een bepaalde input aan middelen leidt tot de gewenste output in resultaten. Bij resultaatgericht organiseren wordt de organisatie juist flexibel georganiseerd, waarbij er bij de sturing goed gekeken wordt naar de output en de mate waarin deze toereikend is om de gewenste outcome (maatschappelijke effecten) te bereiken. Bij overheidsorganisaties gaat dit om de realisatie van maatschappelijke opgaven.

De gedachte is dat via ontkokering en het ontdubbelen van staffuncties, een organisatiestructuur kan worden ingericht die het beste past bij de voor de organisatie relevante maatschappelijke opgaven. Door de veranderlijkheid van de maatschappelijke opgaven waarvoor de overheid staat, is het van belang dat de organisatie in staat is om zich flexibel te herorganiseren. Hierbij staan projecten en programma's centraal, welke opgezet worden om een maatschappelijke opgave te realiseren (Hoorweg, e.a., 2004, 59). In figuur 2 is het archetype van een resultaatgerichte organisatie te zien. Ten opzichte van de bureaucratie gelden hier niet de beleidsvelden, maar de maatschappelijke opgaven als organisatorisch orderingsprincipe. Daarnaast zijn in dit archetype de bedrijfsvoeringsfuncties niet meer versnipperd over de organisatie, maar geconcentreerd voor de gehele organisatie. In de uitwerking van resultaatgericht organiseren volgen we dit model, welke een combinatie laat zien tussen projectmatig en programmatisch werken.



Figuur 2: Archetype van een resultaatgerichte organisatie (Gebaseerd op Hoorweg, e.a., 2004, p. 59)

2.5.1 Projectmatig werken

Een resultaatgerichte organisatie zoals in figuur 2, maakt gebruik van projectmatig werken. Bij projectmatig werken worden de beschikbare middelen en expertise die de organisatie rijk is, gemobiliseerd in een projectgroep om een vooraf geformuleerd doel binnen een bepaalde tijd te realiseren. Grenzen van afdelingen of functieomschrijvingen dienen bij de formatie van een projectgroep geen belemmering te vormen. Deze aanpak moet de interorganisatorische samenwerking versterken die nodig is voor een integrale aanpak van een bepaald maatschappelijk vraagstuk. De traditionele lijnorganisatie hoeft overigens niet geheel te worden herzien, wanneer de organisatie projectmatig gaat werken. De projecten vormen in dit geval een tijdelijke organisatie binnen de lijnstructuur. Bij projectmatig werken ligt de nadruk op effectiviteit. Wanneer het resultaat bereikt is, kan het project worden afgesloten en kan de capaciteit ergens anders in de organisatie worden ingezet (Hoorweg, e.a., 2004, p. 60).

Projectmatig werken valt te karakteriseren als een tussenvorm van improviserend en routinematig werken (Wijnen & Storm, 1988). Routinematig werken is de werkvorm die centraal staat in het bureaucratiemodel en welke gebaseerd is op standaardisatie van processen. Hoewel deze werkvorm als doel had om efficiëntie, zekerheid en rechtsgelijkheid te bevorderen, bleken routines vaak star en weinig flexibel te zijn (Wijnen & Kor, 1996, p. 11).

Bij de improviserende aanpak wordt er zo snel mogelijk gehandeld zodra een probleem is geconstateerd. Hierbij worden oude procedures en richtlijnen aan de kant geschoven en wordt er naar snelle oplossingen gezocht. Het doel dat bereikt moet worden, wordt hierbij vooraf niet concreet gemaakt (Wijnen & Storm, 1988). Hoewel deze aanpak flexibiliteit biedt, speelt er het gevaar van willekeur, onzekerheid en onvoorspelbaarheid (Wijnen & Kor, 1996, p. 110).

Het projectmatig werken zit tussen de improviserende en de routinematige aanpak in, en voegt daar doelgericht of planmatig werken aan toe (Wijnen & Storm, 1988, p.17). De focus ligt hier op het leveren van een maximale eenmalige prestatie, gegeven een beperkt aantal middelen. Projectmatig werken is geschikt voor het aanpakken van een *unieke* opgave. Dit houdt in dat de opgave als enig in zijn soort, tijdelijk en eenmalig te kenmerken valt (Wijnen & Kor, 1996, p. 23, 24).

Projectmatig werken is in het bijzonder waardevol, wanneer mensen uit verschillende disciplines, afdelingen of vakgebieden een resultaat samen moeten bereiken en er beperkte middelen beschikbaar zijn om dit te doen (Wijnen & Storm, 1988, p. 24; Kraijo, 2005). Maatschappelijke opgaven, waarvoor gemeenten gesteld worden, leiden vaak tot een dergelijke situatie.

Bij een projectmatige aanpak wordt de bestaande structuur (de arbeidsverdeling en coördinatie van taken) geheel of gedeeltelijk vervangen door een meer tijdelijke structuur. Het probleem wordt vooraf vertaald in bepaalde functionele en operationele eisen. De relevante activiteiten worden vervolgens verdeeld in verschillende fasen. Projectmatig werken vereist dan ook een bewuste keuze vooraf, om de aanpak van een opgave als een project vorm te geven.

Een project valt daarbij als volgt te omschrijven:

- Het is een geheel van onderscheidbare activiteiten.
- Het is gericht op een of meer concrete resultaten.
- In deze resultaten stellen een of meer zelfstandige personen (klanten, gebruikers, opdrachtgevers) duidelijk belang.
- De resultaten bevatten voor de betrokken personen (opdrachtgever en opdrachtnemer) een of meer geheel nieuwe elementen.

(Wijnen & Storm, 1988, p. 30)

2.5.2 Programmatisch werken

Het archetype van een resultaatgerichte organisatie (zie figuur 2) laat naast projecten ook een verdeling en coördinatie van taken via programma's zien. Een programma is een verzameling van tijdelijke, samenhangende en dynamische doelen, inspanningen en middelen (Van der Tak & Wijnen, 2006, p. 99). Programmatisch werken kan gezien worden als een aanvulling op projectmatig werken, door aandacht te besteden aan de samenhang tussen verschillende projecten en het stellen van prioriteiten. De focus van programmatisch werken is hetzelfde als die van projectmatig werken; het doelgericht en dwars door organisatiegrenzen heen werken. Programma's streven een afgebakende eindsituatie na, waaraan de verschillende projecten een bijdrage moeten leveren. (Van der Tak & Wijnen, 2006).

2.6 Causale verwachtingen van resultaatgericht organiseren

In paragraaf 2.3 is het rationele bureaucratiemodel omschreven, dat gezien kan worden als het basismodel voor huidige (overheids)organisaties. In paragraaf 2.4 zijn enkele elementen omschreven op verschillende niveaus, waarvoor dit model geen of te weinig oog zou hebben. Dit is samengevat in tabel 1. Door te kijken op welke wijze resultaatgericht organiseren zich hiertegen afzet, worden de verwachtingen duidelijk waarmee pleitbezorgers van resultaatgericht organiseren verwachten dat deze organisatievorm een hogere productiviteit mogelijk maakt. Hiermee wordt deelvraag 3 beantwoord. Aan het einde van paragraaf 2.7 worden de verwachtingen in tabel 2 kort samengevat.

Niveau	Visie vanuit het bureaucratiemodel	Kritieken op het bureaucratiemodel
Macro (Omgeving)	De bureaucratie werkt als een gesloten systeem. Ambtenaren dienen zoveel mogelijk te worden afgeschermd tegen versturende invloeden uit de omgeving.	De overheidsorganisatie dient een open systeem te zijn, zodat de organisatie zich flexibel kan aanpassen aan veranderingen in haar omgeving.
Meso (Interne organisatie)	Een organisatie met een functionele structuur is monolithisch vanuit de centrale top te besturen.	De binding tussen overheidsonderdelen is betrekkelijk. Formele hiërarchie heeft slechts een beperkte werking. Een functionele organisatiestructuur zorgt hierdoor voor afstemmingsproblemen. Bij de vormgeving van een organisatie moet er daarom rekening worden gehouden met de benodigde afstemming en coördinatie tussen diens onderdelen.
Micro (Individueel)	De werknemer is een uitvoerend onderdeel van de bureaucratische machine, wiens inzet wordt verzekerd middels de juiste financiële beloning.	De bevrediging van behoeften van werknemers als autonomie en persoonlijke ontwikkeling, is van grote invloed op de arbeidsproductiviteit.

Tabel 1: Overzicht van de visie van het bureaucratiemodel en de kritieken daarop

De ontwikkeling van de organisatietheorie kan gezien worden als een reeks aanvullingen of wijzigingen op het bureaucratiemodel van Weber (Pröpper, 1998, p. 381). De resultaatgerichte organisatiemodellen zijn hier een voorbeeld van. Pleitbezorgers van resultaatgericht organiseren menen dat dit model een oplossing biedt voor de problemen die ontstaan bij de toepassing van een functioneel-hiërarchische organisatiestructuur op overheidsorganisaties (zie tabel 1) (Hoorweg, e.a., 2004). Resultaatgerichte organisatievormen moeten zo inspelen op de kritiekpunten jegens het bureaucratiemodel, dat de productiviteit van organisaties verder verhoogd kan worden. In dit onderzoek wordt de productiviteit niet direct gemeten, maar wordt er specifiek gekeken naar de mate waarin resultaatgericht organiseren deze causale verwachtingen waarmaakt.

De exacte mechanismen die ervoor zouden zorgen dat het resultaatgerichte model een verbetering vormt ten opzichte van een functioneel-hiërarchisch organisatiemodel, zijn echter nog niet concreet uitgewerkt in de wetenschappelijke literatuur. Er wordt grotendeels volstaan met het aangeven dat (een aspect van) resultaatgericht organiseren leidt tot minder verkokering, meer maatwerk en meer samenhang, zonder de mechanismen waardoor dit verschil optreedt concreet uit te werken (Wijnen & Storm, 1988). Dit is het geval, omdat deze boeken en artikelen met name de verschillende aspecten en het nut van een

resultaatgerichte organisatievorm trachten te omschrijven. Zij steunen hierbij op eerdere bevindingen uit de organisatiekunde en een uitgebreide omschrijving van de relevante mechanismen zou dit doel voorbijschieten. Om de probleemstelling te kunnen beantwoorden is het echter van belang dat de concrete causale mechanismen vastgesteld en geoperationaliseerd worden, waarvan verwacht wordt dat zij ervoor zorgen dat resultaatgericht organiseren de productiviteit van organisaties beïnvloedt.

Door te kijken naar de wijze waarop resultaatgericht organiseren zich afzet tegen het traditionele functioneel-hiërarchische organisatiemodel, kunnen deze verwachtingen worden blootgelegd. Dit is gedaan aan de hand van de kritieken op de rationele bureaucratie op macro-, meso- en microniveau, waarop de resultaatgerichte organisatievorm een verbetering tracht te bewerkstelligen. Een uitgebreide studie van de organisatieliteratuur heeft inzicht gegeven in de wijze waarop resultaatgericht organiseren zich kenmerkt op elk analyseniveau, en via welke mechanismen dit zou moeten doorwerken op de productiviteit van organisaties. Bij deze literatuurstudie is er specifiek gekeken naar bronnen die ten grondslag hebben gelegen aan de introductie van resultaatgerichte organisatievormen, zoals blijkt uit bronvermeldingen in artikelen en boeken. Dit heeft geleid tot acht causale verwachtingen, waarvan valt te stellen dat zij weergeven hoe pleitbezorgers van resultaatgericht organiseren verwachten dat deze vorm van organiseren de productiviteit van een organisatie verbetert. Deze causale verwachtingen zijn vervolgens in een casestudy getoetst.

2.6.1 Macroniveau: Aandacht voor het open systeem

De eerste causale verwachtingen komen voort uit de manier waarop een resultaatgerichte organisatie in contact staat met haar omgeving. Zoals in paragraaf 2.4.1 is omschreven, benadrukken verschillende auteurs dat een organisatie geen gesloten systeem is en dat zij voor haar succes afhankelijk is van de interactie met haar omgeving. In dit kader vond er in de jaren '90 een trendbreuk plaats binnen overheidsorganisaties in Nederland, richting meer interactief beleid (Pröpper, 2009). Het (centrale) bestuur accepteert hierbij dat het niet de exclusieve verantwoordelijkheid heeft voor het oplossen van maatschappelijke problemen en betreft burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven actief bij het bepalen en realiseren van beleid. Bij interactief beleid worden deze actoren in een zo vroeg mogelijk stadium betrokken, zodat in open wisselwerking met de overheid tot de voorbereiding, bepaling, uitvoering en/of de evaluatie van beleid kan worden gekomen (Pröpper, 2009).

Bij resultaatgericht organiseren is er aandacht voor het open systeem waarin een organisatie opereert. Om deze reden is een vorm van interactief beleid in de organisatievorm geïntegreerd, waarbij belanghebbenden bij beleidsprocessen zo goed als mogelijk bij de start van het proces worden betrokken. Een project raakt de deels verschillende belangen van betrokken partijen, waardoor het van belang is dat het beoogde resultaat vooraf door hen wordt geaccepteerd. Wanneer dit niet het geval is, wordt er onderhandeld totdat men wel een beoogd resultaat kan definiëren waarover de betrokken partijen het eens zijn (Wijnen & Kor, 1996).

In een resultaatgerichte organisatie worden projectgroepen gevormd, die zich als een integraal team vormen omtrent de maatschappelijke opgaven waarvoor de organisatie staat. Doordat maatschappelijke vraagstukken de organisatiestructuur bepalen, is een resultaatgerichte organisatie goed in staat om zich open stellen voor externe invloeden. Daarnaast zijn voor een belanghebbende de opgave, de resultaten en de eigen bijdrage aan

een opgave meer overzichtelijk, wanneer dit gezamenlijk wordt opgepakt vanuit één projectgroep. Dit in tegenstelling tot een functioneel-hiërarchische structuur waarin een belanghebbende zijn wensen met verschillende verkokerde afdelingen moet afstemmen, die ieders voor een deelaspect van een opgave verantwoordelijk zijn.

In lijn met het open systeemmodel van Katz en Kahn (1978) valt hierdoor te verwachten dat een resultaatgerichte organisatie meer input uit haar omgeving ontvangt, die zij vervolgens in output kan omzetten. Zo kan het betrekken van participanten ervoor zorgen dat deze participanten ondersteunen in werkprocessen van de gemeente, waardoor de gemeente ontlast wordt. Daarnaast kan het betrekken van belanghebbenden ervoor zorgen dat er via hen extra middelen en mogelijkheden beschikbaar komen voor de realisatie van een opgave (Pröpper, 2009). De verwachting is dat deze waardevolle input ertoe leidt dat de realisatiekracht en efficiëntie van de organisatie stijgen.

Daarnaast kan interactief beleid zorgen voor input in de vorm van inhoudelijke verrijking, waardoor opgaven effectiever worden aangepakt. De interactieve methode biedt namelijk de mogelijkheid om *van buiten naar binnen te werken*, zodat het functioneren van het openbaar bestuur beter aansluit bij de realiteit van maatschappelijke problemen die zij wil aanpakken. Door opgaven integraal op te pakken en de doelgroep te betrekken bij het vaststellen van de probleemdefiniëring en mogelijke oplossingen, kan worden voorkomen dat problemen worden ingeperkt en ingekaderd door een specialistische invalshoek van een bepaalde beleidssector (Pröpper, 2009; Swieringa & Wierdsma, 1990). Hierdoor kan beleid beter aansluiten bij de praktijk van maatschappelijke problemen, wat de effectiviteit van de organisatie zal verhogen. Door belanghebbenden in staat te stellen inhoudelijke argumenten aan te voeren en invloed te hebben op het beleid, kan tevens draagvlak worden gecreëerd tijdens het beleidsproces (Pröpper, 2009). Draagvlak voorkomt weerstand in een later stadium, waardoor vertraging bij de totstandkoming van beleid kan worden voorkomen.

2.6.2 Mesoniveau: Aandacht voor de benodigde afstemming

De kritiek op het bureaucratie-model op het niveau van de interne organisatie, is dat een overheidsorganisatie in de praktijk niet eenduidig en in zijn geheel vanuit een centraal punt te besturen is (zie paragraaf 2.4.2). Rosenthal (1988) heeft met zijn bureaupolitieke model laten zien hoe macht verspreid is binnen verschillende onderdelen van een overheidsorganisatie, waardoor een juiste afstemming noodzakelijk is. De resultaatgerichte organisatie houdt hier rekening mee, door de beperkte binding tussen organisatieonderdelen en de beperkte werking van formele hiërarchie te erkennen en vervolgens te kijken hoe de organisatie het beste in te richten en te sturen is. Hiermee wordt gepoogd de negatieve effecten van verkokering en verstrikking tegen te gaan.

Dit wordt in resultaatgerichte organisatie-modellen gedaan door niet de beleidsvelden, maar de maatschappelijke opgaven als organisatorisch ordeningsprincipe te nemen (zie figuur 2). Wanneer de organisatie zich flexibel organiseert rondom maatschappelijke opgaven, kunnen sectorale afdelingen zoals in figuur 1 worden afgeschaft. Coördinatie vindt in een resultaatgerichte organisatie plaats in resultaatgerichte eenheden zoals projectgroepen, waarbinnen de relevante actoren samengebracht worden en zij intensief samenwerken.

Deze structuur dient ervoor te zorgen dat de gevaren van verkokering voorkomen worden. Door vanaf het begin teams te bouwen rondom het inhoudelijke vraagstuk, hoeft er niet geschakeld te worden tussen verschillende specialistische afdelingen. Hierdoor zouden de

interactiekosten binnen een resultaatgerichte structuur lager moeten zijn dan in een functioneel-hiërarchische structuur, de resultaatgerichte organisatie is namelijk zo ingericht dat de benodigde hoeveelheid informatie zo laag mogelijk is. In lijn met de oplossing die Simon (1976) voorstelt zijn in een resultaatgerichte organisatie, in de vorm van projectgroepen, eenheden gecreëerd die onafhankelijk van elkaar kunnen functioneren. Uit de interne organisatie wordt er voor samenstelling van deze projectgroepen de deskundigheid en expertise gehaald, welke nodig is voor de realisatie van de opgave. Aangezien de benodigde kennis is samengevoegd in hetzelfde team, is er maar weinig interactie tussen projectgroepen nodig en zijn weinig afstemmingsverplichtingen vereist (Simon, 1976). Waar meerdere deelprojecten werken aan eenzelfde maatschappelijk doel, is het mogelijk deze aan elkaar te koppelen via een programma. Een taakverdeling waarbij verschillende afdelingen delen oppakken van eenzelfde opgave en hierbij van elkaar afhankelijk zijn, zoals in een bureaucratie vaak het geval is, dient echter zoveel mogelijk te worden voorkomen (Simon, 1976).

Het proces van verstrikking, wat volgens Kastelein (1990) ontstaat wanneer de ambtelijke top steeds meer instemmingsverplichtingen creëert, zou door resultaatgericht organiseren tevens worden tegengegaan. Kastelein (1990) pleit er namelijk voor om verstrikking tegen te gaan door resultaatverantwoordelijke eenheden te creëren. Hierbij worden contractuele relaties afgesloten tussen de centrale en perifere eenheden en tussen leverende en afnemende eenheden op hetzelfde niveau. Eenheden krijgen vervolgens veel autonomie om zelf de eigen operaties, organisatie en omgevingsbetrekkingen te bepalen. De eenheid legt tenslotte zelf verantwoordelijkheid af over haar prestaties op basis van de afgesloten contracten, waarop de centrale organisatie monitort.

Door eenheden op deze wijze te sturen wordt de drang tot het toevoegen van afstemmingsverplichtingen en functionele bevoegdheden verminderd. De organisatieonderdelen krijgen autonomie, terwijl zij toch op duidelijke maatstaven gemonitord en gestuurd kunnen worden door de ambtelijke top. Hierdoor zou minder interactie en instemming nodig zijn en wordt de flexibiliteit en snelheid van de organisatie verhoogd (Kastelein, 1990). In de resultaatgerichte organisatie is deze aanpak terug te zien in de focus op het behalen van resultaten in de vorm van maatschappelijke effecten, waar met een team doelgericht op wordt gereflecteerd. Kenmerkend is hierbij de autonomie die aan projectgroepen wordt gegeven in de wijze waarop zij hun resultaat trachten te bereiken, wanneer dit ten gunste komt aan de snelheid en flexibiliteit waarop de eenheid kan opereren (Hoorweg, e.a., 2004, p. 68).

2.6.3 Microniveau: Aandacht voor de werknemer als mens

In paragraaf 2.4.3 kwam naar voren dat het rationele bureaucratie-model de werknemer vooral ziet als een onderdeel van de bureaucratische machine, waardoor er onvoldoende aandacht is voor de behoeften en bijzondere eigenschappen van mensen. Hierdoor kunnen medewerkers van hun werk vervreemden. Deze vervreemding heeft negatieve gevolgen voor de motivatie en daarmee voor de arbeidsproductiviteit van deze werknemers (Likert, 1961).

Resultaatgericht organiseren moet deze vervreemding voorkomen door het werk niet op te delen in kleine taakonderdelen, maar resultaatgerichte teams juist verantwoordelijk te maken voor het behalen van een complete opgave. Op deze wijze ervaren werknemers het maatschappelijke effect van hun handelen en krijgen ze de ruimte om een eigen invulling aan hun taken te geven. Werknemers zullen zich hierdoor meer verbonden en betrokken voelen

bij hun taken en bij de organisatie en haar doelen. De verwachting is dat het resultaatgerichte model op deze manier de vervreemding tegengaat, die binnen het gestandaardiseerde bureaucratiemodel ontstaat.

Het bureaucratiemodel beperkt zich ten aanzien van motivatie tot economische stimulansen. Via loonbetaling moet verzekerd worden dat iemand zijn taken uitvoert. Als coördinerend mechanisme past het bureaucratiemodel controle en hiërarchische autoriteit toe. Het resultaatgerichte model geeft echter ook ruimte aan andere methoden van motivatie en staat meer autonomie in de uitvoering toe. Zo wordt er aan leden van resultaatverantwoordelijke projectgroepen vrijheid gegeven om zelf een geschikte werkwijze te ontwikkelen om een opgave aan te pakken. Bovendien zijn werknemers in een resultaatgerichte organisatie minder gebonden aan vaste functieprofielen, waardoor zij meer ruimte hebben om zich te ontwikkelen en hun interesses te volgen.

Deze ruimte voor creativiteit en persoonlijke ontwikkeling, biedt werknemers de mogelijkheid tot zelfontplooiing. Dit is een belangrijke behoefte en motiverende factor voor werknemers, volgens het onderzoek van Likert (1961) onder zeer productieve eenheden. De directe controle en uitoefening van autoriteit die het bureaucratiemodel kenmerkt beperkt juist de mogelijkheden tot zelfontplooiing, wat negatief uitwerkt op de effectiviteit van eenheden (Likert, 1961). De verwachting is daarom dat het resultaatgerichte organisatiemodel beter aansluit bij de menselijke behoeften, waardoor werknemers beter gemotiveerd worden en de arbeidsproductiviteit stijgt.

2.7 Afronding theoretisch kader

Aan het begin van dit hoofdstuk is het begrip *productiviteit* behandeld en is er ingegaan op het concept *organisatiestructuur*. Om de causale verbanden tussen een resultaatgericht organisatiemodel en de productiviteit te destilleren uit de organisatieliteratuur, is er gekeken op welke punten het resultaatgerichte organisatiemodel zich afzet tegen het functioneel-hiërarchische organisatiemodel. Hierbij is er gezocht naar verwachte causale verbanden op omgevingsniveau, het niveau van de interne organisatie en op individueel niveau. De uitwerking hiervan is weergegeven in de eerste twee kolommen van tabel 2. Op basis van deze punten en de relevante organisatieliteratuur, zijn er vervolgens een aantal causale verwachtingen in kaart gebracht, op grond waarvan het resultaatgerichte organisatiemodel zou moeten leiden tot een hogere productiviteit ten opzichte van het functioneel-hiërarchische model. Elke verwachting, zoals een verlaging van de interactiekosten, minder vertraging of een verhoging van de arbeidsmotivatie of realisatiekracht, wijst op een effect van resultaatgericht organiseren op de effectiviteit of efficiëntie van organisaties. Het toetsen van deze verwachtingen geeft een antwoord op de centrale vraagstelling van dit onderzoek, over in hoeverre resultaatgericht organiseren leidt tot een hogere productiviteit, op de manier die pleitbezorgers ervan verwachten. Deze verwachtingen zijn in kolom 3 van tabel 2 weergegeven.

Kritiek op het functioneel-hiërarchische organisatiemodel (zie tabel 1)	Reactie/kenmerken resultaatgericht organisatiemodel	Causale verwachtingen m.b.t. de productiviteit
Macroniveau: De overheidsorganisatie dient een open systeem te zijn, zodat zij zich flexibel kan aanpassen aan veranderingen in haar omgeving.	De resultaatgerichte organisatie stimuleert interactief beleid, doordat zij vooraf actief belanghebbenden betreft bij haar integrale projectgroepen.	Door interactief te werken, leveren belanghebbenden waardevolle input in de vorm van middelen, ondersteuning in werkprocessen en het beschikbaar stellen van extra mogelijkheden voor de realisatie van een opgave. Dit resulteert in een verlaging van de kosten en een verhoging van de realisatiekracht van de eigen organisatie.
		Door interactief te werken leveren belanghebbenden inhoudelijke verrijking. Hierdoor kan maatwerk worden geboden en beleid effectiever worden ingericht.
		Door interactief te werken ontstaat draagvlak bij actoren die de realisatie zouden kunnen frustreren. Hierdoor ontstaat er minder vertraging tijdens de realisatie van maatschappelijke opgaven.
Mesoniveau: De binding tussen overheidsonderdelen is betrekkelijk. Formele hiërarchie heeft slechts een beperkte werking. Bij de vormgeving van een organisatie moet er daarom rekening worden gehouden met de benodigde afstemming en coördinatie tussen diens onderdelen.	De resultaatgerichte organisatie is ingedeeld en wordt gecoördineerd volgens haar maatschappelijke opgaven. Dit gebeurt middels het instellen van zelfstandige eenheden die verantwoordelijk worden gemaakt voor de realisatie van maatschappelijke opgaven.	Door de organisatie te structureren rondom de maatschappelijke opgaven waarvoor zij staat, is de totale benodigde hoeveelheid informatie binnen de organisatie laag. Dit leidt tot een verlaging in interactiekosten.
		Door resultaatverantwoordelijke eenheden te creëren, wordt het proces van verstrikking tegengegaan en hebben eenheden minder instemming nodig omtrent hun handelen. Hierdoor wordt de flexibiliteit van eenheden versterkt en worden de interactiekosten verlaagd.
		Door resultaatverantwoordelijke eenheden te creëren, wordt het proces van verstrikking tegengegaan en stijgen de beheersingsmogelijkheden van de ambtelijke top. Hierdoor kan er beter gestuurd worden op de effectiviteit van de eigen organisatie.

Microniveau: De bevrediging van behoeften van werknemers als autonomie en persoonlijke ontwikkeling, is van grote invloed op de arbeidsproductiviteit.	In de resultaatgerichte organisatie werken werknemers in teams aan de realisatie van een complete maatschappelijke opgave, waarbij ze een redelijke mate van autonomie hebben.	Door werknemers inzicht te geven in de eigen bijdrage aan maatschappelijke effecten, voelen zij zich minder vervreemd van hun werk. Dit leidt tot een hogere arbeidsmotivatie.
		De autonomie die werknemers krijgen in het volgen van hun interesses en het bepalen van hun handelen geeft ruimte voor zelfontplooiing. Dit leidt tot een hogere arbeidsmotivatie.

Tabel 2: Overzicht van causale verwachtingen die volgen uit het resultaatgerichte organisatiemodel

3. Methoden en technieken

Dit hoofdstuk geeft de methodologische keuzes weer die in dit onderzoek zijn gemaakt. Als eerste wordt de onderzoeksstrategie besproken, waarbij het onderzoekstype en de methoden van dataverzameling worden behandeld. Vervolgens wordt de selectie van de casus behandeld. Hierbij wordt een voorlopig antwoord gegeven op deelvraag 4, over de mate waarin in de gemeente Rijswijk een overgang te herkennen valt van een functioneel-hiërarchische organisatievorm naar een resultaatgerichte organisatievorm. In de operationalisatie worden daarna de relevante concepten uit het vorige hoofdstuk meetbaar gemaakt. Aan het einde van dit hoofdstuk wordt er specifiek aandacht besteed aan de kwaliteit van dit onderzoek. Hierbij worden de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek besproken, welke de gemaakte methodologische keuzes dienen te waarborgen.

3.1 Onderzoeksstrategie

In deze paragraaf wordt de onderzoeksstrategie omschreven, welke gehanteerd is om de probleemstelling te beantwoorden. De keuzes omtrent het type onderzoek, de onderzochte casus en de gebruikte onderzoeksmethoden worden achtereenvolgens onderbouwd.

3.1.1 Kwalitatief of kwantitatief

Dit onderzoek toetst in hoeverre causale verwachtingen uit de organisatieliteratuur met betrekking tot resultaatgericht organiseren, in de praktijk waargemaakt worden. Bij de onderzoeksstrategie kan er gekozen worden voor een kwalitatieve of kwantitatieve aanpak, of een combinatie hiervan.

Bij het onderzoeken van een organisatieverandering is het van belang dat onderkend wordt dat een dergelijke interventie niet bestaat uit een enkelvoudige stimulus, maar uit een omvangrijk en soms vage verzameling van wijzigingen, welke binnen een organisatie op verschillende manieren geïnterpreteerd kunnen worden. Bovendien is het belangrijk om rekening te houden met het feit dat het bij gemeten effecten lastig is om te bepalen aan welk aspect van een interventie, en aan welke contextuele factoren, deze effecten toe te schrijven zijn (Swanborn, 2007, p. 26).

Theorie kan in dit geval helpen om het onderzoek te sturen (Pawson & Tilley, 1997), zodat er specifiek gekeken kan worden naar processen die mogelijk verband houden met de nieuwe wijze van organiseren. Er is hierom gekozen om vanuit een literatuurstudie een aantal belangrijke causale mechanismen te identificeren, welke een relatie tussen de organisatieverandering en de productiviteit van een organisatie aanwijzen. Om valide resultaten te bereiken is het van belang dat de onderzoeker tijdens het onderzoek ook open blijft staan voor verschillende percepties van de werkelijkheid en allerlei elementen die invloed kunnen uitoefenen op de te toetsen mechanismen. Hierbij is het relevant dat interacties van en tussen mensen in de context beschouwd worden, aangezien deze context invloed uitoefent en betekenis geeft aan deze interacties (Boeije, 2005).

Een kwantitatieve benadering, waarbij via bestaande en gestandaardiseerde meetinstrumenten gemeten wordt bij een groot aantal onderzoekseenheden, is niet goed geschikt voor het in kaart brengen van deze interpretaties en de relevante context. Kwantitatieve data is namelijk vaak weinig rijk aan details en de gestandaardiseerde wijze van meten brengt minder goed de context en interpretaties in beeld dan kwalitatieve data dat doet (Boeije, 2007).

Kwalitatieve data zijn niet-numerieke eenheden van informatie, zoals uitspraken van personen of observaties. In kwalitatief onderzoek wordt getracht de empirische werkelijkheid te begrijpen en te beschrijven, terwijl er rekening wordt gehouden met de context waarin fenomenen zich voordoen en waarin actoren zich bevinden (Van Thiel, 2015). Dit type onderzoek is hierom bij uitstek geschikt om te toetsen in welke mate een aanpassing van de organisationele context bepaalde effecten uitoefent op de productiviteit.

3.1.2 Onderzoeksdesign

Dit onderzoek betreft een *case study*, ofwel gevalsstudie, waarbij de onderzoeker een verschijnsel in de natuurlijke context onderzoekt. De relevante omgeving waarin het verschijnsel zich voordoet wordt hierbij betrokken bij de analyse (Boeije, 2007). Zoals in de vorige paragraaf is omschreven, is het betrekken van deze context noodzakelijk om de factoren die in dit onderzoek worden getoetst op de juiste manier te duiden. De volgende paragraaf gaat in op de selectie van de casus en diens geschiktheid in het beantwoorden van de centrale vraagstelling.

3.1.3 Casusselectie

In dit onderzoek is gekeken in hoeverre resultaatgericht organiseren leidt tot een hogere productiviteit van gemeenten, op de manier die pleitbezorgers ervan verwachten. In het vorige hoofdstuk is het resultaatgerichte organisatiemodel afgezet tegen het functioneel-hiërarchische organisatiemodel, waarmee een aantal causale verwachtingen zijn geïdentificeerd over de wijze waarop resultaatgericht organiseren de productiviteit van een organisatie zou beïnvloeden. Om te toetsen of deze verwachtingen in de praktijk daadwerkelijk plaatsvinden, is op intensieve wijze een casus onderzocht. Deze paragraaf gaat in op de context van deze casus en waarom zij geschikt is om te toetsen of de causale verwachtingen zich in de praktijk daadwerkelijk manifesteren.

Vanuit een stage bij onderzoeks- en adviesbureau Partners+Pröpper is de casus van de gemeente Rijswijk aan de onderzoeker voorgedragen. Deze gemeente telt zo'n 430 medewerkers en meer dan 50.000 inwoners. In 2014 is deze gemeente een organisatieverandering gestart met het doel om voldoende wendbaar, duurzaam en efficiënt haar maatschappelijke opgaven te kunnen realiseren. Het uitgangspunt hierbij was dat de gemeente meer opgaven wilde realiseren met minder middelen (Gemeente Rijswijk, 2014a). In november 2016 werd in Rijswijk de formele reorganisatie voltooid. De voormalige afdelingen zijn hierbij opgeheven en de organisatie is vervolgens gestructureerd rondom de maatschappelijke opgaven welke de gemeente dient te realiseren.

Deze casus is in het bijzonder waardevol ter beantwoording van de probleemstelling, aangezien de gemeente Rijswijk een duidelijke overgang lijkt te vertonen van een functioneel-hiërarchisch naar een resultaatgericht organisatiemodel. Bovendien heeft deze overgang in een relatief korte termijn plaatsgevonden, waardoor de kans op verstorende effecten, zoals macro-economische ontwikkelingen, verkleind wordt. Hierdoor valt te

verwachten dat de te toetsen causale mechanismen zich nadrukkelijk zullen manifesteren.

De resultaatgerichte organisatievorm organiseert zaken op een dergelijke wijze anders dan een functioneel-hiërarchisch organisatie-model, waardoor er op verschillende analyseniveaus processen ontstaan, welke tot een verbetering van de productiviteit zouden moeten leiden. Hoe sterker de overgang van organisatievorm en hoe minder overige contextuele factoren er invloed hebben gehad op de organisatie, hoe duidelijker de causale mechanismen zich zullen manifesteren. De gemeente Rijswijk is bij uitstek geschikt om aan te tonen of dit in de praktijk gebeurt.

Voorafgaand aan de verandering vertoonde de organisatie sterke overeenkomsten met de functioneel-hiërarchische structuur van het klassieke bureaucratie-model, zoals uitgewerkt in paragraaf 2.3 (zie ook figuur 1 en bijlage 1). Zo was er in de gemeente sprake van een hiërarchische taakverdeling, waarbij de organisatie bestond uit vier lagen: de directie, afdelingshoofden, teamleiders en medewerkers (Rijswijk, 2014b). De ambtelijke organisatie was verder ingedeeld vanuit verschillende beleidsvelden via afdelingen en secties, die in de praktijk afhankelijk van elkaar waren bij de realisatie van maatschappelijke opgaven.

Bij de reorganisatie in 2016 werd er vervolgens een resultaatgericht organisatie-model nagestreefd. In de organisatie werd de noodzaak gevoeld om te veranderen om zo flexibel, efficiënt, effectief en in samenwerking met partners, op de dynamische omgeving in te kunnen spelen. Uiteindelijk zou dit moeten leiden tot een substantiële vergroting van de productiviteit van de gemeente, middels het realiseren van meer maatschappelijke effecten met een minimum aan kosten (Gemeente Rijswijk, 2014a; Opgavemanager Organisatievernieuwing, p.c., 30 juni 2017). Dit beeld werd verder bevestigd door een globale nulmeting over de periode 2013 tot medio 2014 door onderzoeks- en adviesbureau Partners+Pröpper (Gemeente Rijswijk, 2014b). Hierin werd gesteld dat een organisatieverandering bij de gemeente Rijswijk tot grote kostenbesparingen zou leiden, met behoud van de slagkracht van de organisatie (Gemeente Rijswijk, 2014b). Bij de organisatieverandering is er verder samengewerkt met Partners+Pröpper, welke haar veranderingsconcept de *opgaven gestuurde organisatie* noemt.

Een bestudering van dit concept heeft tot de conclusie geleid dat de organisatiestructuur (in de zin van het afsprakenstelsel omtrent de arbeidsverdeling en coördinatie van taken) die erin wordt voorgesteld, een duidelijk voorbeeld is van een resultaatgericht organisatie-model zoals omschreven in paragraaf 2.5. Theorieën over resultaatgericht organiseren, projectmatig en programmatisch werken, waren dan ook een belangrijke inspiratiebron voor de organisatieverandering in de gemeente Rijswijk (Pröpper, e.a., 2012). In paragraaf 2.5 is de resultaatgerichte organisatie omschreven als een flexibele en open organisatie, die zich via projecten en programma's organiseert rondom de maatschappelijke opgaven waarvoor de organisatie staat. Niet de beleidsvelden, maar de maatschappelijke opgaven gelden hier als ordeningsprincipe. Hierbij vormen 'samenwerking' en 'resultaat' de kernelementen (Hoorweg, e.a., 2004).

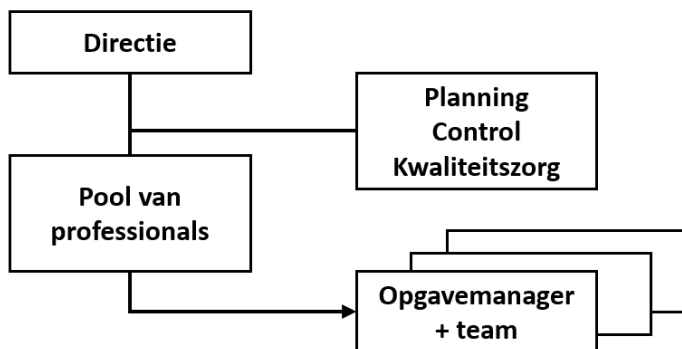
In het artikel dat ten grondslag ligt aan de reorganisatie in de gemeente Rijswijk, komt die focus terug: 'Realisatie van opgaven en de hiervoor benodigde samenwerking met andere partijen staan centraal en de interne organisatie is hieraan dienend' (Pröpper, e.a., 2012, p. 2). Deze focus uit zich door organisaties in te delen rondom de maatschappelijke opgaven

waarvoor de organisatie staat (Pröpper, e.a., 2012). Op deze manier hoopt men bureaucratische structuren en diens uitwassen te doorbreken (Pröpper, e.a., 2012).

De structuur die door Partners+Pröpper voorgesteld is om dit te bereiken (zie figuur 3), komt dan ook overeen met het archetype van de resultaatgerichte organisatie in figuur 2. Zo worden bedrijfsvoeringsfuncties geconcentreerd voor de gehele organisatie. Daarnaast zijn er geen afdelingen gebaseerd op beleidsvelden die taken gefragmenteerd oppakken, zoals in een functioneel-hiërarchisch organisatiemodel. In beide archetypes vormt de organisatie zich rondom haar maatschappelijke opgaven, door middel van resultaatgerichte, integrale teams waarin verschillende specialismen worden samengebracht (Opgavemanager Organisatievernieuwing, persoonlijke communicatie (p.c), 30 juni 2017). Deze teams zijn in de gemeente Rijswijk *opgaveteams* genoemd en voldoen aan de kenmerken van projectmatig werken zoals omschreven in paragraaf 2.5.1.

➤ **Structuur**

- **Eenheid van leiding en platte organisatie**
- **Structuur volgt inhoudelijke samenhang**
- **Structuur in dienst van realisatie opgave**
- **Verbinden maakt deel uit van de opgave**



Figuur 3: Archetype van de opgaven gestuurde organisatie (Gebaseerd op Gemeente Rijswijk, 2014b, p.5)

De casus van de gemeente Rijswijk toont hiermee een duidelijke overgang aan van een functioneel-hiërarchisch naar een resultaatgericht organisatiemodel. Dit blijkt zowel uit de documenten die de organisatieverandering omschrijven, de theorie die is ontwikkeld rondom de organisatieverandering en uit oriënterende interviews. Hierdoor is deze casus geschikt om te onderzoeken of op basis van de beschikbare informatie de verwachte mechanismen bij een dergelijke organisatieverandering ook daadwerkelijk plaatsvinden. In paragraaf 3.3.3 wordt er verder ingegaan op de waarde die de selectie van deze casus heeft voor de kwaliteit van het onderzoek, in het bijzonder op de generaliseerbaarheid van de onderzoeksresultaten. In de analyse in hoofdstuk 4 worden de onderzoeksresultaten weergegeven, waarbij er specifiek aandacht is voor de mate waarin de organisatie zich in de praktijk ook daadwerkelijk meer resultaatgericht is gaan organiseren.

3.1.4 Methoden van dataverzameling

In deze paragraaf worden de methoden van dataverzameling omschreven, welke in de casestudy zijn toegepast. In dit onderzoek is gebruikt gemaakt van triangulatie van methoden en bronnen. Dit houdt in dat er meer metingen op hetzelfde punt zijn verricht vanuit verschillende invalshoeken en databronnen (Boeije, 2005, p. 152). Door informatie over dezelfde indicatoren via verschillende bronnen te verzamelen, wordt duidelijk hoe betrouwbaar en geldig deze informatie is. Wanneer deze informatie tegenstrijdige resultaten oplevert, is dit een teken dat er nog geen betrouwbare resultaten kunnen worden getrokken (Van Thiel, 2015, p. 65). In dit onderzoek is informatie vergaard via kwalitatieve interviews met werknemers uit verschillende lagen van de gemeente Rijswijk en een documentanalyse.

3.1.4.1 Kwalitatieve interviews

In dit onderzoek is getoetst in hoeverre bepaalde verwachte causale effecten van resultaatgericht organiseren op de productiviteit van een organisatie, in de praktijk plaatsvinden. De casus van de gemeente Rijswijk leent zich hiervoor goed, aangezien zij op korte termijn een functioneel-hiërarchische structuur heeft omgevoerd voor een resultaatgerichte structuur. Hierdoor hebben veel respondenten ervaring met zowel de oude als de nieuwe structuur. In interviews kunnen zij vervolgens aangeven welke processen nu beter of minder goed verlopen. Allereerst wordt er hier ingegaan op de opzet van de interviews. Vervolgens wordt de keuze voor de respondenten onderbouwd.

Interviews zijn in het bijzonder geschikt om de beleving van de werkelijkheid door een respondent te ontdekken. Tijdens de interviews is aan respondenten steeds gevraagd om de situatie voor de organisatieverandering te vergelijken met de huidige organisatievorm. Hierbij zijn de bijlagen 1 en 2 als illustraties gebruikt voor de twee situaties welke vergeleken moesten worden. Om de betrouwbaarheid van de gegeven informatie te versterken is aan de verschillende respondenten gevraagd om de eventuele verschillen ordinaal te classificeren (meer/even veel/minder). Daarnaast was het een optie voor respondenten om aan te geven dat ze op het antwoord van een bepaalde vraag geen zicht hebben. Vervolgens is op basis van deze reactie uitgebreid doorgevraagd om meer inzicht te verkrijgen in de mogelijke effecten van resultaatgericht organiseren. De operationalisatie in paragraaf 3.2 geeft een onderbouwing voor de keuze van de specifieke interviewvragen. De interviewgids die de basis heeft gevormd voor de interviews, is weergegeven in bijlage 3.

De zestien interviews zijn getranscribeerd, waarna er codes zijn toegevoegd op basis van de indicatoren in de operationalisatie. De combinatie van vragen met gesloten antwoordcategorieën en open vervolgvragen, heeft ervoor gezorgd dat de resultaten van het grote aantal interviews overzichtelijk kunnen worden weergegeven in frequentietabellen in de analyse. In de omliggende tekst is vervolgens uitgebreid aandacht besteed aan de uitleg en nuances die mogelijk naar voren zijn gekomen bij het doorvragen op de antwoorden van respondenten.

Nu de opzet en verwerking van de interviews is omschreven, is het van belang om stil te staan bij de keuze voor de respondenten die geïnterviewd zijn. Voorafgaand aan deze keuze, is de gemeente Rijswijk drie keer door de onderzoeker bezocht, waar explorierend geobserveerd is bij sessies waar de nieuwe organisatievorm en werkwijzen besproken werden. In samenspraak met de Opgavemanager Organisatievernieuwing, welke verantwoordelijk is voor de ontwikkeling van de nieuwe structuur en werkwijzen in de gemeente Rijswijk, is vervolgens vastgesteld welke respondenten het meeste inzicht kunnen

geven in de opgestelde indicatoren. Daarnaast is er ook gebruik gemaakt van de *sneeuwbalmethode*, waarbij aan respondenten gevraagd is om tips over documenten of personen die voor het onderzoek relevant zouden kunnen zijn (Boeije, 2012, p. 53). Zo is een respondent aangedragen door de eerdere respondenten, omdat zij een bijzonder inzicht kan bieden op de manier waarop de gemeente Rijswijk sinds de reorganisatie belanghebbenden betreft.

Allereerst zijn vier opgaveteams geïdentificeerd die zich richten op maatschappelijke opgaven en welke kenmerkend zijn voor de nieuwe structuur. Dit betreffen de opgaveteams *Stadsvisie*, *In de Bogaard*, *Duurzame Gemeente* en *Jeugd, Onderwijs en Brede Scholen (JOBS)*. Van deze opgaveteams zijn de opgavemanagers geïnterviewd, zij hebben een leidende rol en sturen het opgaveteam richting de realisatie van hun opgave. Opgavemanagers hebben tevens een verbindende rol in relatie tot het team, individuele teamleden en interne en externe partners (Partners+Pröpper, z.j.). Daarnaast zijn ook eventuele *Bouwmeesters* van de opgaveteams benaderd, zij nemen in het samenspel binnen het opgaveteam het voortouw en zijn speciaal getraind in de werkwijze die hoort bij de nieuwe organisatievorm (Partners+Pröpper, z.j.). Vanuit hun functies kunnen de opgavemanagers en Bouwmeesters waardevolle inzichten leveren over de invloed van resultaatgericht organiseren op de wijze waarop de omgeving betrokken wordt, op de werking van de organisatie en op de individuele werknemer.

Aangezien domeinmanagers in de gemeente Rijswijk intensief zicht houden op de voortgang van de realisatie van opgaven, de afstemming met andere opgaven en op de wijze waarop opgaveteams aangestuurd worden, kunnen zij interessante inzichten leveren over de effecten van de nieuwe manier van organiseren (zie bijlage 2). Om deze reden zijn de domeinmanagers *Maatschappelijke Ontwikkelingen*, *Ruimtelijke Ontwikkelingen* en *Bedrijfsvoering* geïnterviewd. De eerste twee domeinmanagers houden zicht op de meeste opgaveteams met een maatschappelijk doel. Zij hebben daardoor veel zicht op het effect van projectmatige aanpak op de effectiviteit en efficiëntie van de organisatie. De domeinmanager *Bedrijfsvoering* houdt specifiek zicht op de opgaveteams die van belang zijn voor het functioneren van de interne organisatie, waardoor deze in het bijzonder inzichtelijk kan maken in welke mate de structuurwijziging bedrijfsprocessen effectiever of efficiënter heeft laten verlopen.

Om een volledig beeld te krijgen van het effect van resultaatgericht organiseren op de bedrijfsvoering, zijn tevens interviews gehouden met diegenen die verantwoordelijk zijn voor de *Planning Control & Kwaliteitszorg (PC&K)*, *Advies & Control (A&C)*, *HRM*, *Informatie* en *Deregulering & Procesinnovatie (D&P)*. Met hen is er specifiek ingegaan op de effecten van de organisatieverandering op het bedrijfsproces dat zij coördineren. Daarnaast is een interview afgenomen met de opgavemanager *Participatie*, welke specifiek zicht houdt op de wijze waarop de gemeente haar omgeving betreft.

Met de opgavemanager *Organisatievernieuwing* is meermalen contact gehad in de voorbereiding van dit onderzoek. Aangezien hij zicht houdt op het hele reorganisatieproces, is hij ook geïnterviewd in het kader van dit onderzoek. Daarnaast is de huidige gemeentesecretaris geïnterviewd, aangezien zij vanuit haar functie een goed beeld heeft over de functionering van de organisatie als geheel. Aangezien de huidige gemeentesecretaris pas in 2017 is aangetreden, is tevens met haar voorganger een interview afgenomen. Hij was van 2002 tot en met 2016 de gemeentesecretaris van de gemeente

Rijswijk. Hierdoor heeft hij de organisatie voorafgaand en tijdens de reorganisatie intensief meegemaakt. In tabel 3 is een overzicht van de respondenten gegeven.

Om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van de effecten van de reorganisatie, is er gezocht naar respondenten die vanuit hun expertise het meest zicht hebben op bepaalde facetten van de organisatie. Het is echter ook het geval dat deze respondenten niet altijd zicht hebben op alle facetten die de organisatie kenmerkt. Zo heeft een Bouwmeester waarschijnlijk wat minder zicht op de beheersingsmogelijkheden van de ambtelijke top. Daarnaast heeft de voormalige gemeentesecretaris veel mogelijke effecten van de reorganisatie niet ervaren, aangezien hij kort na de reorganisatie van functie is veranderd. Er is daarom aan respondenten aangegeven dat zij bij hun antwoorden enkel een oordeel hoeven te vellen over de facetten die zij zelf hebben ervaren, of waar zij zelf zicht op hebben.

Nr.	Functie	Datum interview
1	Opgavemanager In de Bogaard	27 september 2017
2	Bouwmeester In de Bogaard	13 september 2017
3	Opgavemanager JOBS & Planning, Control en Kwaliteitszorg (PC&K)	18 september 2017
4	Bouwmeester JOBS	18 september 2017
5	Opgavemanager Duurzame gemeente	18 september 2017
6	Domeinmanager Maatschappelijke Ontwikkelingen	27 september 2017
7	Domeinmanager Ruimtelijke ontwikkelingen (en voormalig opgavemanager Stadsvisie)	13 september 2017
8	Domeinmanager Bedrijfsvoering	11 oktober 2017
9	Opgavemanager Advies & Control (A&C)	22 september 2017
10	Opgavemanager HRM	13 september 2017
11	Opgavemanager Informatie	22 september 2017
12	Opgavemanager Deregulering en Procesinnovatie (D&P)	18 september 2017
13	Opgavemanager Participatie	10 oktober 2017
14	Opgavemanager Organisatievernieuwing	13 september 2017
15	Huidige gemeentesecretaris	12 oktober 2017
16	Gemeentesecretaris 2002-2016	27 september 2017

Tabel 3: Overzicht respondenten

3.1.4.2 Documentanalyse

Bij het beantwoorden van de probleemstelling is er naast de interviewresultaten gebruikt gemaakt van een analyse van relevante documenten. Hoewel uit deze analyse en de interviews naar voren is gekomen dat de gemeente Rijswijk zelf weinig evalueert en monitort, geven een aantal documenten waardevolle inzichten op de verschillende indicatoren waar dit onderzoek zich op richt. Zo zijn er een aantal documenten die ten grondslag lagen aan de reorganisatie of die gebruikt zijn om over de reorganisatie naar medewerkers te communiceren.

Twee externe onderzoeken zijn hierbij met name relevant, aangezien zij inzicht geven over de mate waarin de gemeente Rijswijk scoorde op bepaalde indicatoren voorafgaand aan de organisatieverandering. De informatie hierover uit de interviews, kan hierdoor getoetst en verrijkt worden. Dit is met name relevant aangezien er in de interviews vertrouwd moet worden op herinneringen van respondenten, terwijl bij de onderzoeksrapporten de

toenmalige situatie is onderzocht. Allereerst is er een globale nulmeting over de periode 2013 tot medio 2014 gedaan door onderzoeksbureau Partners+Pröpper. Dit onderzoek geeft een beeld weer van de processen zoals die verliepen in de organisatie, voorafgaand aan de organisatieverandering (Gemeente Rijswijk, 2014b). De onderzoeksresultaten zijn gebaseerd op gegevens van een benchmark bedrijfsvoering waarin de gemeente Rijswijk met referentiegemeenten wordt vergeleken en de resultaten van een cultuurtraject uit 2013. Daarnaast zijn er in het kader van de nulmeting gesprekken gevoerd met bestuurders en ambtenaren van de gemeenten en heeft het onderzoeksbureau gebruik gemaakt van eigen observaties gedurende trainingen en reguliere werkzaamheden.

Een tweede document dat veel inzicht geeft in organisatieprocessen in de gemeente Rijswijk voorafgaand aan de organisatieverandering, is het presentatieverslag van een wendbaarheidsonderzoek dat Capgemini in 2011 heeft uitgevoerd binnen de gemeente Rijswijk. Dit onderzoek is gebaseerd op een survey onder alle werknemers van de organisatie en een reeks interviews. De focus van het onderzoek lag op de factoren die bepalend zijn voor het vermogen van de gemeente om effectief en snel te reageren op verwachte en onverwachte ontwikkelingen (Capgemini, 2011). De onderzoeksresultaten hebben bijgedragen aan de keuze van de gemeente Rijswijk om zich uiteindelijk anders te gaan organiseren.

3.2 Operationalisatie

In deze paragraaf zijn begrippen zodanig omschreven en meetbaar gemaakt, zodat het mogelijk wordt om eenduidig empirische waarnemingen te verrichten. De relevante concepten uit het theoretisch kader zijn gedefinieerd en vertaald naar indicatoren, waarop in de casus getoetst kan worden (Vennix, 2011, p. 172, 190). In de onderzoeksstrategie is omschreven *hoe* er gemeten is binnen dit onderzoek. De operationalisatie geeft de onderbouwing weer voor *waarop* er precies gemeten is (Van Thiel, 2015). Bij de operationalisatie van de relevante begrippen wordt er telkens geëindigd met een operationalisatieschema, waarin de bijbehorende indicatoren weergegeven zijn en hoe deze indicatoren in de werkelijkheid zijn getoetst. Deze toetsing is gedaan via vragen die in de interviews zijn gesteld of waarop het antwoord is gezocht tijdens de documentanalyse.

Allereerst is gemeten in welke mate de gemeente Rijswijk zich daadwerkelijk resultaatgericht is gaan organiseren. Dit is gedaan door specifiek te meten op de aanwezigheid van de factoren waarmee resultaatgericht organiseren zich onderscheidt van de functioneel-hiërarchische organisatie op macro-, meso- en microniveau. Deze kenmerken zijn te vinden in de tweede kolom van tabel 2. Op mesoniveau is dit bijvoorbeeld de mate waarin de organisatie resultaatverantwoordelijke eenheden creëert rondom de maatschappelijke opgaven waarvoor de organisatie staat.

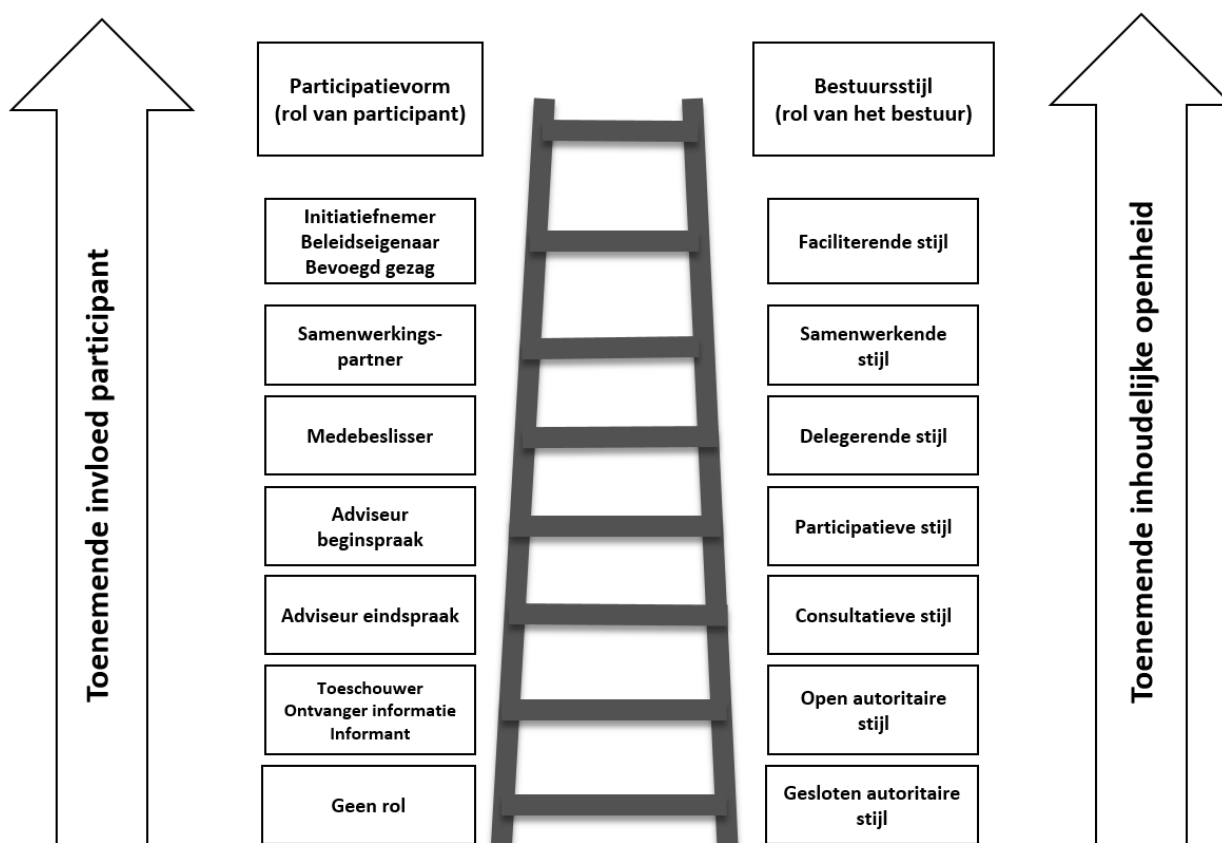
Daarna is gemeten of dit onderscheid op de onafhankelijke variabele, ook daadwerkelijk een bepaald causaal mechanisme geactiveerd heeft, waardoor verwacht kan worden dat er een effect op de productiviteit wordt uitgeoefend. In paragraaf 2.1 is omschreven dat er in dit onderzoek voor gekozen is om de productiviteit indirect te toetsen aan de hand van zulke causale verwachtingen, om zo de betrouwbaarheid van dit onderzoek te versterken. Deze causale verwachtingen zijn omschreven in de derde kolom van tabel 2.

Een voorbeeld van zo'n causale verwachting is dat het structureren van de organisatie rondom maatschappelijke opgaven, zou moeten leiden tot een lagere benodigde hoeveelheid informatie binnen de organisatie. Nadat dit getoetst is, is er middels een interviewvraag of analysepunt een antwoord gezocht op de vraag in hoeverre dit vervolgens heeft doorgewerkt op een element dat de productiviteit van de organisatie bepaalt. Zo kan het structureren rondom maatschappelijke opgaven inderdaad de benodigde hoeveelheid informatie verlaagd hebben, zonder dat dit heeft geleid tot de verwachte tijdsbesparing bij het afstemmen van het handelen van werknemers. In de komende paragraaf wordt eerst de mate van resultaatgericht organiseren op macroniveau meetbaar gemaakt, waarna de bijbehorende causale verwachtingen worden geoperationaliseerd.

3.2.1 Macroniveau: Aandacht voor het open systeem

Zoals eerder omschreven zijn *resultaat* en *samenwerking* kernelementen van resultaatgerichte organisaties (Hoorweg, e.a., 2004). Bij resultaatgericht organiseren is het de bedoeling dat de omgeving zo goed mogelijk betrokken wordt, middels het hanteren van een interactieve werkwijze. In deze werkwijze worden belanghebbenden actief betrokken bij de realisatie van maatschappelijke opgaven. In de casus is getoetst in hoeverre de structuurwijziging ervoor heeft gezorgd dat belanghebbenden inderdaad meer betrokken worden. Vervolgens is onderzocht of de integratie van een interactieve werkwijze ook daadwerkelijk heeft bijgedragen aan de effectiviteit en de efficiëntie van de organisatie, zoals via een besparing van tijd of middelen. Dit is onderzocht door te toetsen of de causale verwachtingen die hierover in de derde kolom van tabel 2 zijn uitgewerkt, ook daadwerkelijk in de gemeente Rijswijk plaatsvinden. De exacte manier waarop de mate van interactief beleid en deze causale mechanismen gemeten zijn, is in deze paragraaf weergegeven.

Interactief beleid houdt in 'dat een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven, en/of andere overheden bij het beleid betreft om in open wisselwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen' (Pröpper, 2009, p. 33). Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen verschillende manieren waarop participanten bij beleid betrokken kunnen worden, waarbij vormen van interactief beleid worden afgezet tegenover vormen van inspraak. Wat interactief beleid onderscheidt van vormen van inspraak is de inhoudelijke openheid van het bestuur en de toenemende mate van invloed die participanten daardoor hebben op de inhoud van beleid (Pröpper, 2009, p. 69). Dit is weergegeven in de participatieladder in figuur 4. Hierbij zijn de participatieve, delegerende, samenwerkende en faciliterende bestuursstijlen toenemende vormen van interactief beleid (Pröpper, 2009, p. 176).



Figuur 4: Participatieladder, overzicht van bestuursstijlen (Gebaseerd op Pröpper, 2009, p. 176)

De inhoudelijke openheid blijkt uit de mate waarin het bestuur de inhoud van het beleid niet vooraf heeft vastgelegd en open staat voor deelname aan de ontwikkeling van het beleid door burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven (Pröpper, 2009, p. 53). De fase waarin belanghebbenden betrokken worden, is hiervoor allereerst van belang. Zo onderscheidt de participatieve stijl (een vorm van interactief beleid) zich van de consultatieve stijl (een vorm van inspraak), doordat de eerste stijl belanghebbenden bij de aanvang van het proces betreft. Op die manier kunnen belanghebbenden participeren bij de beleidsvoorbereiding en een rol spelen in de probleemformulering en het aandragen van mogelijke oplossingen. Een ander facet van de inhoudelijke openheid is de mate waarin belanghebbenden in staat worden gesteld om te beslissen of meebeslissen in de ontwikkeling van beleid. Hoe meer invloed belanghebbenden kunnen uitoefenen op de inhoud van het beleid, hoe meer er sprake is van inhoudelijke openheid. Het operationalisatieschema in tabel 4 geeft weer op welke wijze de genoemde facetten van inhoudelijke openheid zijn getoetst in de casus.

Kenmerk	Definiëring	Dimensies	Indicatoren	Analysepunten/interviewvragen
Inhoudelijke openheid	De mate waarin het bestuur de inhoud van het beleid niet vooraf heeft vastgelegd en open staat voor deelname aan de ontwikkeling van het beleid door burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven.	In een vroege fase belanghebbenden betrekken	De fase waarin belanghebbenden betrokken worden bij de ontwikkeling van beleid	- Worden belanghebbenden nu eerder/even vroeg/later betrokken bij beleidsontwikkeling?
		Invloed van belanghebbenden	De mate waarin belanghebbenden daadwerkelijk de inhoud van het beleid kunnen bepalen	- Zijn belanghebbenden nu meer/even veel/minder in staat om de inhoud van beleid te bepalen?

Tabel 4: Operationalisatieschema inhoudelijke openheid

Op de interviewvragen en analysepunten in de laatste kolom van de operationalisatieschema's, is inzicht verkregen via de interviews en een documentanalyse. Bij de interviews dienen deze vragen om een eerste indicatie te verkrijgen waarop vervolgens is doorgevraagd. Nadat is vastgesteld of de reorganisatie inderdaad de inhoudelijke openheid heeft gestimuleerd, dient er gekeken te worden of dit ook heeft geleid tot causale verwachtingen die volgen uit theorieën die pleiten voor een resultaatgerichte aanpak. In paragraaf 2.6.1 zijn deze causale verwachtingen hierover geïdentificeerd en in tabel 2 zijn zij samengevat.

Deze eerste verwachting luidt als volgt:

1. Door interactief te werken, leveren belanghebbenden waardevolle input in de vorm van middelen, ondersteuning in werkprocessen en het beschikbaar stellen van extra mogelijkheden voor de realisatie van een opgave. Dit resulteert in een verlaging van de kosten en een verhoging van de realisatiekracht van de eigen organisatie.

Om vast te stellen in welke mate waardevolle input wordt geleverd, is aan de respondenten gevraagd in hoeverre zij ervaren dat participanten bijdragen in de vorm van middelen, ondersteuning in werkprocessen en het beschikbaar stellen van mogelijkheden. Vervolgens is gevraagd in hoeverre zij hiermee een verschil merken met de situatie voor de organisatieverandering en of zij denken dat een mogelijk verschil in de input verband houdt met de manier waarop belanghebbenden sinds de reorganisatie betrokken worden. Op de gegeven antwoorden is zoals gebruikelijk doorgevraagd, waarbij er specifiek gevraagd is of de respondenten voorbeelden konden geven ter illustratie van hun antwoorden. De uitwerking van deze verwachting in meetbare indicatoren is te vinden in tabel 5.

Verwachting	Definitie	Dimensies	Indicatoren	Kijkpunten/interviewvragen
Waardevolle input via participanten	De bijdragen die participanten leveren ter bevordering van de realisatie van de opgave	Bijdragen in middelen	De mate participanten de realisatie van opgaven ondersteunen door het beschikbaar stellen van middelen	- Ondersteunen participanten nu meer/even veel/minder in de realisatie van de opgave via het beschikbaar stellen van middelen? - Betekent dit dat de gemeente nu meer/even veel/minder middelen in hoeft te zetten voor de realisatie van opgaven?
		Ondersteuning in werkprocessen	De mate waarin participanten de realisatie van opgaven bevorderen door ondersteuning in werkprocessen	- Ondersteunen participanten nu meer/even veel/minder in de realisatie van de opgave via de ondersteuning bij werkprocessen? - Betekent dit dat de gemeente nu meer/even veel/minder arbeid in hoeft te zetten voor de realisatie van opgaven?
		Het beschikbaar stellen van extra mogelijkheden	De mate waarin participanten de realisatie van opgaven ondersteunen door het beschikbaar stellen van extra mogelijkheden	- Ondersteunen participanten nu meer/even veel/minder in de realisatie van opgaven via het beschikbaar stellen van extra mogelijkheden? - Betekent dit dat de gemeente nu meer/even veel/minder effectief/efficiënt de opgaven kan realiseren?

Tabel 5: Operationalisatieschema waardevolle input via participanten

De tweede verwachting op macroniveau uit de organisatieliteratuur, luidt als volgt:

2. Door interactief te werken leveren belanghebbenden inhoudelijke verrijking, waardoor maatwerk kan worden geboden en beleid effectiever kan worden ingericht.

Inhoudelijke verrijking ontstaat als de overheid leert van de inbreng van participanten, waardoor ze beter kan inspelen op wat er in de samenleving nodig is (Pröpper, 2009, p. 158). Leren gebeurt wanneer men reflecteert op signalen uit de omgeving en hierbij open staat voor andere definities van de werkelijkheid (Swieringa & Wierdsma, 1990). Inhoudelijke verrijking verbetert de effectiviteit als er sprake is van beleidsverrijking, waarbij creatieve ideeën van participanten tot uitvoering komen en tot positieve effecten leiden. Aan respondenten is gevraagd in hoeverre er sprake is van een verandering in de mate van reflectie en beleidsverrijking, sinds de reorganisatie. Vervolgens is gevraagd in hoeverre dit een verandering teweeg heeft gebracht in het maatwerk dat de gemeente kan leveren (zie tabel 6). De mate waarin de gemeente maatwerk kan leveren, is bepalend voor haar effectiviteit in de realisatie van maatschappelijke effecten. Op de antwoorden op de interviewvragen is vervolgens doorgevraagd, bijvoorbeeld naar specifieke voorbeelden.

Verwachting	Definitie	Dimensies	Indicatoren	Analysepunten/interviewvragen
Inhoudelijke verrijking	De mate waarin de overheid leert van de inbreng van participanten, zodat ze daarmee beter kan inspelen op wat er in de samenleving nodig is	Reflectie op signalen uit de omgeving	Mate waarin er gereflecteerd wordt op signalen uit de omgeving	- Wordt er nu meer/even vaak/minder gereflecteerd op signalen uit de omgeving? - Betekent dit dat er meer/even veel/minder maatwerk geboden kan worden bij de inrichting van beleid?
		Het doorwerken van creatieve ideeën van participanten in de uitvoering	Mate waarin creatieve ideeën van participanten doorwerken in de uitvoering	- Werken creatieve ideeën van participanten nu meer/even veel/minder vaak door in de uitwerking van beleid? - Betekent dit dat er meer/even veel/minder maatwerk geboden kan worden bij de inrichting van beleid?

Tabel 6: Operationalisatieschema inhoudelijke verrijking

De derde verwachting die uit de literatuur over interactief beleid volgt, luidt:

3. Door interactief te werken ontstaat draagvlak bij actoren die de realisatie zouden kunnen frustreren. Hierdoor ontstaat er minder vertraging tijdens de realisatie van maatschappelijke opgaven.

Draagvlak is te definiëren als 'de mate waarin de combinatie van algemene doelen plus missie en/of strategie van de samenwerking breed gedragen en begerig nagestreefd en nageleefd worden' (Kaats & Opheij, 2012, p. 62). Om te meten of het draagvlak is toegenomen, is aan respondenten gevraagd in hoeverre zij waarnemen dat er bij participanten een verschil te bemerken is in de tevredenheid over het doel dat het opgaveteam heeft vastgesteld en over de middelen die het opgaveteam gebruikt om dat doel te bereiken. Vervolgens is gevraagd in hoeverre zij hierdoor een verschil merken in weerstand bij belanghebbenden, sinds de reorganisatie (zie tabel 7). Weerstand van belanghebbenden kan namelijk de realisatie van opgaven verstoren en vertragen, waardoor de organisatie minder effectief kan opereren. Op de antwoorden op de interviewvragen is vervolgens verder doorgevraagd, om meer inzicht te krijgen in de mate waarin een mogelijke verandering samenhangt met de wijze waarop belanghebbenden betrokken worden.

Verwachting	Definitie	Dimensies	Indicatoren	Analysepunten/interviewvragen
Draagvlak	De mate waarin de combinatie van algemene doelen plus missie en/of strategie van de samenwerking breed gedragen en begerig nagestreefd en nageleefd worden	De mate van tevredenheid over de beoogde doelen bij participanten	De mate waarin participanten tevreden zijn over de beoogde doelen	- Zijn participanten meer tevreden/even tevreden/minder tevreden over de beoogde doelen van eenheden/uw eenheid? - Betekent dit dat er nu meer/even veel/minder sprake is van weerstand vanuit belanghebbenden tijdens de realisatie van opgaven?
		De mate van tevredenheid over de toe te passen middelen bij participanten	De mate waarin participanten tevreden zijn over de toe te passen middelen	- Zijn participanten meer tevreden/even tevreden/minder tevreden over de toe te passen middelen bij opgaven? - Betekent dit dat er nu meer/even veel/minder sprake is van weerstand vanuit belanghebbenden tijdens de realisatie van opgaven?

Tabel 7: Operationalisatieschema draagvlak

3.2.2 Mesoniveau: Aandacht voor de benodigde afstemming

In het resultaatgerichte organisatiemodel is er rekening gehouden met de observatie van auteurs als Rosenthal (1988) dat organisaties geen monolithische machines zijn die eenduidig door de top bestuurd worden. De resultaatgerichte organisatie heeft in dit kader geen functioneel-hiërarchische afdelingen meer, zoals in figuur 1. In plaats hiervan worden opgaven aangepakt door projectgroepen die zich op flexibele wijze vormen rondom de opgaven waarvoor de organisatie staat. Door benodigde specialismen te integreren in hetzelfde team, moet verkokering en verstriking worden tegengaan. In paragraaf 2.6 is uitgewerkt middels welke mechanismen resultaatgericht deze processen tracht te voorkomen. Dit is vervolgens onder het mesoniveau in tabel 2 samengevat. De causale verwachtingen die hieruit volgen worden in deze paragraaf verder geoperationaliseerd, zodat in de casus gemeten kan worden of zij in de praktijk plaats vinden. Allereerst is het echter van belang om te beschouwen in welke mate de casus voldoet aan het beeld van de resultaatgerichte organisatie op mesoniveau. Dit houdt in dat zij is ingedeeld aan de hand van de maatschappelijke opgaven waarvoor de organisatie staat, via zelfstandige resultaatverantwoordelijke eenheden.

De mate waarin de organisatie is ingedeeld volgens haar maatschappelijke opgaven, blijkt uit de mate waarin de indeling van de organisatie aansluit bij de maatschappelijke opgaven die in de gemeente spelen. In de interviews is gevraagd of dit nu meer, even veel, of minder het

geval is in vergelijking met de situatie voor de organisatieverandering (zie tabel 8). Op de gegeven antwoorden is vervolgens verder doorgevraagd naar voorbeelden en mogelijke verklaringen, om zo inzichtelijk te maken of de indeling van de organisatie ook daadwerkelijk geschiedt zoals omschreven in paragraaf 2.5 en 2.6.

De mate waarin eenheden als resultaatverantwoordelijk beschouwd kunnen worden in de zin van Kastelein (1990), blijkt uit de wijze waarin er contractuele afspraken worden gemaakt met de ambtelijke top over de te bereiken doelen en de verantwoording die daarover afgelegd moet worden. Dit houdt in dat de eenheid afspraken vastlegt met de interne organisatie en de omgeving over te bereiken beleidsdoelen binnen bepaalde randvoorwaarden. Nadat deze afspraken gemaakt zijn, ontvangt de eenheid veel autonomie om de eigen operaties, organisaties en omgevingsbetrekkingen te bepalen, zodat het gewenste resultaat bereikt wordt. De eenheid profiteert ten slotte in betekenende mate van gunstige resultaten en ondergaat in betekenende mate nadeel van ongunstige resultaten waarvoor ze zelf verantwoordelijk is (Kastelein, 1990). Aan respondenten is gevraagd of zij op deze aspecten een verandering merken in vergelijking met de situatie voor de organisatieverandering (zie tabel 8 en 9). Op de antwoorden is zoals gebruikelijk verder doorgevraagd.

Kenmerk	Definiëring	Dimensies	Indicatoren	Analysepunten/interview-vragen
Indeling volgens maatschappelijke opgaven	Eenheden worden ingedeeld volgens de maatschappelijke opgaven waarvoor de organisatie staat	Aansluiting indeling organisatie bij maatschappelijke opgaven gemeente	De mate waarbij de indeling van de organisatie aansluit bij de maatschappelijke opgaven die in de gemeente spelen	- Sluit de organisatie nu meer/even veel/minder aan bij de maatschappelijke opgaven die in de gemeente spelen?

Tabel 8: Operationalisatieschema indeling volgens maatschappelijke opgaven

Kenmerk	Definiëring	Dimensies	Indicatoren	- Kijkpunten/interview-vragen
Resultaat verantwoordelijke eenheden	Eenheden die redelijk autonoom kunnen handelen en vervolgens afgerekend worden op hun behaalde resultaten	Contractuele relaties	De mate waarin de eenheid afspraken vastlegt met de interne organisatie en de omgeving over te bereiken beleidsdoelen binnen bepaalde randvoorwaarden	- Worden er nu meer/even veel/minder op een contractuele wijze afspraken gemaakt met de ambtelijke top over te bereiken beleidsdoelen binnen bepaalde randvoorwaarden?
		Autonomie	De mate waarin de eenheid de eigen operaties, organisaties en omgevingsbetrekkingen kan sturen	- Zijn eenheden nu meer/even veel/minder in staat de eigen operaties, organisaties en omgevingsbetrekkingen te bepalen?
		Consequenties	De mate waarin de eenheid in betekenende mate profiteert van gunstige resultaten en nadeel ondergaat van ongunstige resultaten waarvoor ze zelf verantwoordelijk is	- Wordt er nu meer/even veel/minder beloond of afgerekend door de ambtelijke top op basis van behaalde resultaten?

Tabel 9: Operationalisatieschema resultaatverantwoordelijke eenheden

Nadat is vastgesteld in hoeverre er in Rijswijk wordt voldaan aan de kenmerken van resultaatgericht organiseren op het niveau van de interne organisatie, dient er gekeken te worden of deze wijze van organiseren ook daadwerkelijk de daaraan verbonden verwachtingen heeft waargemaakt, welke uit de organisatieliteratuur volgen. In paragraaf 2.6.2 zijn deze causale verwachtingen geïdentificeerd, welke in tabel 2 zijn samengevat.

Deze eerste verwachting op mesoniveau luidt als volgt:

1. Door de organisatie te structureren rondom de maatschappelijke opgaven waarvoor zij staat, is de totale benodigde hoeveelheid informatie binnen de organisatie laag. Dit leidt tot een verlaging in interactiekosten.

De benodigde hoeveelheid informatie heeft in het kader van Simon (1960) te maken met de hoeveelheid kennis die een werknemer nodig heeft over het handelen van andere werknemers binnen de organisatie, om effectief te kunnen handelen. Wanneer werknemers complete kennis nodig hebben van elkaars handelen, groeit de benodigde hoeveelheid informatie minstens met het kwadraat van de groeifactor van de organisatie. Deze

benodigde hoeveelheid informatie kan beperkt worden door de organisatie zo in te delen, dat een werknemer alleen gedetailleerde informatie nodig heeft van collega's uit zijn eigen eenheid (Simon, 1960).

De benodigde hoeveelheid informatie blijkt uit de mate waarin een eenheid voor zijn handelen afhankelijk is van andere actoren bij het uitvoeren van zijn taken. Aan respondenten is tevens gevraagd of zij naar aanleiding hiervan een verandering bemerken in de tijd die zij kwijt zijn aan het afstemmen van handelen tijdens hun werk, een aspect dat de efficiëntie van de organisatie mede bepaalt (zie tabel 10).

Verwachting	Definitie	Dimensies	Indicatoren	Analysepunten/interviewvragen
Benodigde hoeveelheid informatie	De totale hoeveelheid kennis die werknemers in een organisatie nodig hebben over elkaars handelen, om effectief te kunnen handelen	Afhankelijkheid van andere actoren	De mate waarin de eenheid voor het uitvoeren van haar taken afhankelijk is van andere eenheden	- Moet er nu vaker/even vaak/minder vaak afgestemd worden met andere eenheden bij de bepaling of uitvoering van handelen in de organisatie? - Betekent dit dat er nu meer/even veel/minder tijd besteed wordt aan het afstemmen van handelen?

Tabel 10: Operationalisatieschema benodigde hoeveelheid informatie

De tweede causale verwachting naar aanleiding van resultaatgericht organiseren op mesoniveau, luidt als volgt:

2. Door resultaatverantwoordelijke eenheden te creëren, wordt het proces van verstrikking tegengegaan en hebben eenheden minder instemming nodig omtrent hun handelen. Dit versterkt de flexibiliteit van eenheden en verlaagt de interactiekosten.

Het proces van verstrikking heeft te maken met de formele instemming die is vereist bij de uitvoering van taken in de organisatie. Verstrikking ontstaat wanneer de top in de gedifferentieerde organisatie haar beheersing wil versterken, door middel van het instellen van afstemmingsverplichtingen en functionele bevoegdheden die monitoren en sturen. In de praktijk zal dit proces volgens Kastelein (1990) echter leiden tot schijnbeheersing en verlies van de autonomie en flexibiliteit van eenheden. Het instellen van resultaatverantwoordelijke eenheden zal het proces van verstrikking tegen moeten gaan, zodat eenheden minder instemming nodig hebben en dus autonomer en flexibeler kunnen handelen. Dit is bepalend voor de wendbaarheid van de organisatie, welke noodzakelijk is in een dynamische omgeving. Aan respondenten is gevraagd in hoeverre zij een verschil bemerken in het aantal functionele bevoegdheden dat zich richt op het monitoren en sturen van de uitvoering van de organisatie. Daarnaast is gevraagd of zij een verband zien tussen een eventuele verandering op dit gebied, en een besparing of verhoging van de tijd die zij kwijt zijn aan afstemming binnen de organisatie (zie tabel 11).

Verwachting	Definitie	Dimensies	Indicatoren	Analysepunten/ interviewvragen
Benodigde instemming	De mate waarin er formele instemming benodigd is bij de uitvoering van taken in de organisatie	Functionele bevoegdheden	Het aantal functies dat gericht is op het monitoren en sturen van de uitvoering van de taken in de organisatie	- Zijn er nu meer/even veel/minder functies die gericht zijn op het monitoren en sturen van de uitvoering van de taken die in de organisatie worden verricht? - Betekent dit dat u nu meer/even veel/minder flexibel bent in uw handelen? - Betekent dit dat werknemers nu meer/even veel/minder tijd kwijt zijn aan het afstemmen van hun handelen?
		Afstemmingsverplichtingen	Het aantal verplichtingen dat werknemers hebben om hun handelen te verantwoorden	- Is er nu sprake van meer/even veel/minder verplichtingen om handelen te verantwoorden? - Betekent dit dat werknemers nu meer/even veel/minder flexibel zijn in hun handelen? - Betekent dit dat werknemers nu meer/even veel/minder tijd kwijt zijn aan het afstemmen van hun handelen?

Tabel 11: Operationalisatieschema benodigde instemming

De derde causale verwachting die veronderstelt dat een aanpassing van de interne organisatie effect heeft op de productiviteit, luidt als volgt:

3. Door resultaatverantwoordelijke eenheden te creëren, wordt het proces van verstrikking tegengegaan en stijgen de beheersingsmogelijkheden van de ambtelijke top. Hierdoor kan er beter gestuurd worden op de effectiviteit van de eigen organisatie.

De beheersing door de ambtelijke top heeft betrekking op de beheersingsinformatie en sturingsmogelijkheden die zij heeft. Deze ambtelijke top bestaat in de gemeente Rijswijk uit de gemeentesecretaris en de domeinmanagers. Bij de beheersingsmogelijkheden gaat het ten eerste om overzicht op de effectiviteit van de eigen organisatie in het bereiken van haar opgaven. Ten tweede gaat het om controle, de mate waarop de ambtelijke top in staat is om op resultaten te sturen. Aan respondenten is gevraagd in hoeverre zij een verschil bemerken in het overzicht dat zij zelf of hun managers hebben in de effectiviteit van de organisatie. Daarnaast is gevraagd in hoeverre zij een verschil bemerken in de mate waarin men in de gemeente Rijswijk in staat is om de resultaten van de organisatie te sturen. Vervolgens is

gevraagd of een bepaald verschil in de beheersing door de ambtelijke top een effect heeft op de effectiviteit van de eigen organisatie (zie tabel 12).

Verwachting	Definitie	Dimensies	Indicatoren	Analysepunten/Interviewvragen
Beheersing door ambtelijke top	De beheersingsinformatie en –mogelijkheden die de ambtelijke top heeft	Overzicht	De mate van overzicht op de effectiviteit van de organisatie in het bereiken van haar opgaven	- Is er nu meer/even veel/minder overzicht op de effectiviteit van de organisatie in het bereiken van haar doelen? - Betekent dit dat de organisatie meer/even veel/minder de organisatie effectief functioneert?
		Controle	De mate waarin de ambtelijke top in staat is om op resultaten te sturen	- Is het de ambtelijke top nu meer/even veel/minder in staat om op resultaten van de organisatie te sturen? - Betekent dit dat de organisatie meer/even veel/minder de organisatie effectief functioneert?

Tabel 12: Operationalisatieschema beheersing door ambtelijke top

3.2.3 Microniveau: Aandacht voor de werknemer als mens

In tegenstelling tot het bureaucratie-model heeft het resultaatgerichte model aandacht voor de werknemer als mens. In een resultaatgerichte organisatie ervaren werknemers het maatschappelijke effect van hun handelen, doordat ze betrokken zijn bij de realisatie van een complete opgave. Daarnaast is de standaardisatie van taken beperkt en krijgen werknemers de ruimte om hun handelen zelf vorm te geven. Deze kenmerken van resultaatgericht organiseren op het niveau van de individuele werknemers, vormen de achtergrond van waaruit causale mechanismen op microniveau zouden plaatsvinden.

Om vast te stellen in hoeverre werknemers betrokken zijn bij de realisatie van verschillende fasen van een opgave (in plaats van zich te specialiseren in hetzelfde aspect van verschillende opgaven), is aan werknemers gevraagd of zij in de nieuwe organisatie bij meer fasen betrokken zijn die horen bij het oplossen van een maatschappelijke opgave (zie tabel 13).

Het tweede kenmerk op microniveau is de ruimte die werknemers krijgen voor het vormgeven van hun eigen handelen. Deze discretionaire ruimte valt te kenmerken aan twee met elkaar verbonden factoren. Ten eerste betreft dit een beperkte mate van standaardisatie van werkprocessen. Ten tweede kenmerkt veel ruimte voor werknemers voor het vormgeven van het eigen handelen, zich door een hoge mate waarin zij in staat worden gesteld om af te wijken van de richtlijnen voor de organisatie wanneer zij denken dat dit beter is (Lipsky, 1980) (zie tabel 14).

Kenmerk	Definiëring	Dimensies	Indicatoren	Analysepunten/Interviewvragen
Betrekking bij verschillende fasen realisatie opgaven	De mate waarin werknemers betrokken zijn bij de verschillende fasen van de realisatie van een opgave	Betrokken bij aantal fasen van de realisatie van een opgave	Het aantal fasen van de realisatie van een opgave waarbij werknemers betrokken zijn	- Zijn werknemers nu bij meer/even veel/minder fasen van de realisatie van een opgave betrokken?

Tabel 13: Operationalisatieschema betrekking bij verschillende fasen realisatie opgaven

Kenmerk	Definiëring	Dimensies	Indicatoren	Analysepunten/Interviewvragen
Individuele autonomie	De mate waarin ruimte is voor het vormgeven van het eigen handelen	Standaardisatie van werkprocessen	De mate waarin werkprocessen zijn vastgelegd in procedures	- Is het werk in de organisatie nu meer/even veel/minder gebonden aan procedures?
		Mogelijkheid afwijken richtlijnen	De mate waarin het mogelijk is om op eigen inzicht af te wijken van richtlijnen van de organisatie	- Wordt het afwijken van richtlijnen van de organisatie nu meer/even veel/minder getolereerd?

Tabel 14: Operationalisatieschema individuele autonomie

Nadat is vastgesteld in hoeverre de gemeente Rijswijk voldoet aan de bovenstaande kenmerken van resultaatgericht organiseren op microniveau, dient er gekeken te worden of de causale verwachtingen die hieraan verbonden zijn ook daadwerkelijk plaatsvinden. In paragraaf 2.6.3 zijn deze verwachtingen omschreven en in tabel 2 zijn zij samengevat.

Deze eerste verwachting van het effect van de aandacht voor de werknemer als mens, op de productiviteit luidt als volgt:

1. Door werknemers inzicht te geven in de eigen bijdrage aan maatschappelijke effecten, voelen zij zich minder vervreemd van hun werk. Dit leidt tot een hogere arbeidsmotivatie.

Vervreemding vindt plaats wanneer mensen het idee hebben geen invloed te kunnen uitoefenen op de eigen omgeving. Marx (1867) beschreef het als gevolg van de vergevorderde arbeidsdeling en standaardisatie waar de industrialisatie toe had geleid. Hierdoor verliest een werknemer het zicht op het gehele product dat door zijn handelen wordt gecreëerd. De mate van vervreemding valt af te leiden uit de mate waarin werknemers zich verbonden voelen met het doel van de eigen eenheid en de mate waarin zij ervaren dat de handelingen van de eigen eenheid dit doel bereiken (zie tabel 15).

De mate waarin werknemers het maatschappelijk effect van hun handelen ervaren, is te meten door allereerst te vragen naar de mate waarin werknemers zicht hebben op de eigen bijdrage aan de realisatie van maatschappelijke opgaven. Ten tweede dient er inzicht verkregen te worden in de mate waarin werknemers zicht hebben op de maatschappelijke effecten die door de realisatie van opgaven tot stand gebracht worden (zie tabel 15).

Verwachting	Definiëring	Dimensies	Indicatoren	Analysepunten/interviewvragen
Vervreemding	De mate waarin werknemers het idee hebben invloed te kunnen uitoefenen op hun omgeving	Verbonden voelen met de doelstelling	De mate waarin werknemers zich verbonden voelen met het doel van de eigen eenheid	- Voelt u/voelen uw werknemers zich nu meer/even veel/minder verbonden met het doel van uw/hun eenheid? - Heeft u/hebben uw werknemers hierdoor meer/even veel/minder motivatie tijdens uw/hun werk?
		Ervaring van het maatschappelijk effect van het handelen	De mate van zicht van de eigen bijdrage in de realisatie van opgaven	- Heeft u/hebben uw werknemers nu meer/even veel/minder zicht op uw/hun eigen bijdrage in de realisatie van opgaven? - Heeft u/hebben uw werknemers hierdoor meer/even veel/minder motivatie tijdens uw/hun werk?
			De mate van zicht op de maatschappelijke effecten, welke tot stand worden gebracht door de realisatie van opgaven	- Heeft u/hebben uw werknemers nu meer/even veel/minder zicht op de maatschappelijke effecten die tot stand worden gebracht door de realisatie van opgaven? - Heeft u/hebben uw werknemers hierdoor meer/even veel/minder motivatie tijdens uw/hun werk?

Tabel 15: Operationalisatieschema vervreemding

De tweede verwachting van de uitwerking van resultaatgericht organiseren op microniveau op de productiviteit, luidt als volgt:

2. De autonomie die werknemers krijgen in het volgen van hun interesses en het bepalen van hun handelen geeft ruimte voor zelfontplooiing. Dit leidt tot een hogere arbeidsmotivatie.

Likert (1961) liet zien hoe directe controle en uitoefening van autoriteit een negatief effect heeft op de effectiviteit van medewerkers. De resultaatgerichte organisatie staat meer individuele autonomie toe, waardoor er voor werknemers ruimte ontstaat voor zelfontplooiing via het uiten en toepassen van eigen creatieve oplossingen en inzichten. Daarnaast biedt deze individuele autonomie de mogelijkheid voor werknemers om zich persoonlijk te ontwikkelen, omdat ze in staat worden gebracht hun talenten te ontdekken en interesses te volgen, zonder dat zij gebonden zijn aan strikte procedures en taakomschrijvingen.

Aan respondenten is gevraagd in hoeverre zij een verandering bemerken in de mate dat de organisatie nu open staat voor hun creatieve inzichten en oplossingen. Daarnaast is aan respondenten gevraagd in hoeverre zij een verandering bemerken in de mate waarin de organisatie nu ruimte biedt voor de ontwikkeling van competenties van werknemers (zie tabel 16). Op de antwoorden is vervolgens doorgevraagd, in het bijzonder op het effect dat dit heeft op de arbeidsmotivatie van werknemers van de gemeente.

Verwachting	Definiëring	Dimensies	Indicatoren	Analysepunten/interviewvragen
Zelfontplooiing	De mate waarin werknemers hun creativiteit tot uiting kunnen brengen tijdens hun werk en de mate waarin zij zich tijdens hun werk persoonlijk kunnen ontwikkelen	Ruimte voor creativiteit	De mate waarin de organisatie open staat voor creatieve oplossingen en inzichten van werknemers	- Staat de organisatie nu meer/even veel/minder open voor creatieve oplossingen en inzichten van werknemers? - Heeft u/hebben werknemers hierdoor meer/even veel/minder motivatie tijdens uw/hun werk?
		Ruimte voor persoonlijke ontwikkeling	De mate waarin de werknemer ervaart dat hij zijn competenties in de organisatie kan ontwikkelen	- Biedt de organisatie nu meer/even veel/minder ruimte voor de ontwikkeling van competenties van werknemers? - Heeft u/hebben werknemers hierdoor meer/even veel/minder motivatie tijdens uw/hun werk?

Tabel 16: Operationalisatieschema zelfontplooiing

3.3 Kwaliteit van het onderzoek

Om de kwaliteit van het onderzoek zo hoog mogelijk te houden, dienen de betrouwbaarheid en validiteit te worden gewaarborgd (Boeije, 2005, p. 145). Deze paragraaf omschrijft de wijze waarop dat in dit onderzoek is gedaan.

3.3.1 Betrouwbaarheid

Bij een hoge betrouwbaarheid is de beïnvloeding van waarnemingen door toevallige of onsystematische fouten zo klein mogelijk. Dit zorgt ervoor dat een herhaalde meting tot hetzelfde resultaat zal leiden (Boeije, p. 145). Om de betrouwbaarheid te verhogen, is in de vorige paragraaf de onderzoeksmethode zo concreet mogelijk uiteengezet. Via een uitgebreide operationalisatie is aangegeven welke specifieke interviewvragen en analysepunten inzicht geven in bepaalde indicatoren.

Bij het verkrijgen van deze informatie via interviews, is vervolgens systematisch te werk gegaan aan de hand van een vooropgestelde interviewgide (zie bijlage 3). Aan respondenten zijn in eerste instantie dezelfde vragen gesteld, op basis van een ordinale schaal. Door deze standaardisatie in antwoordcategorieën, speelt het gevaar minder dat de interpretatie van de onderzoeker een verstoring effect op de onderzoeksresultaten heeft. Daarnaast wordt het hierdoor mogelijk om de antwoorden van respondenten systematisch weer te geven in een frequentiediagram. De informatie uit de kwalitatieve interviews is vervolgens zoveel mogelijk gecombineerd met informatie uit een documentanalyse, zodat de data met betrekking tot bepaalde indicatoren is verrijkt en getoetst.

In dit onderzoek wordt er gekeken naar de effecten van resultaatgericht organiseren in relatie tot de meer traditionele functioneel-hiërarchische organisatievorm. Daarom zijn aan respondenten steeds vragen gesteld waarbij ze de situatie voor de organisatieverandering vergelijken met de huidige organisatievorm. Om zeker te weten dat alle respondenten hierbij dezelfde situaties voor ogen houden, is bij de start van de interviews aangegeven welke twee structuren van de gemeente Rijswijk er vergeleken worden door diens organogrammen te tonen (zie bijlage 1 en 2). Hierdoor was het voor respondenten duidelijk wat er van hen gevraagd werd bij het maken van een vergelijking, wat de betrouwbaarheid van het onderzoek versterkt heeft.

In paragraaf 3.2 is middels operationalisatieschema's uitgebreid uitgewerkt op welke wijze bepaalde factoren of mechanismen gemeten zijn. Voorafgaand aan de analyse zijn alle interviews getranscribeerd, waarna er systematisch gecodeerd is op basis van de antwoorden en de toelichting die hierop volgde via de vervolgvragen. Deze systematische aanpak maakt de interpretatie door de onderzoeker zo klein mogelijk en versterkt daarmee de betrouwbaarheid. In de analyse is vervolgens via frequentiediagrammen en citaten een overzicht gegeven van de reacties van de respondenten, zodat controleerbaar is op basis van welke empirische data bepaalde conclusies zijn getrokken.

3.3.2 Interne validiteit

Validiteit houdt verband met de beïnvloeding van het onderzoek door systematische fouten. Een hoge interne validiteit houdt in dat de onderzoeker datgene heeft gemeten, wat hij daadwerkelijk wilde meten (Boeije, 2012, p. 145). In dit onderzoek is de interne validiteit gewaarborgd, door nauwgezet aan de hand van de organisatieliteratuur toetsbare causale verwachtingen vast te stellen. Deze verwachtingen zorgen ervoor dat het onderzoek gericht uitgevoerd kan worden, waarbij is gekozen voor een casus waarvan verwacht mag worden dat deze causale verwachtingen zich in het bijzonder zullen manifesteren.

Bovendien is op elk analyseniveau een onderscheid gemaakt tussen de verandering op de onafhankelijke variabele en de verandering op de afhankelijke variabelen. Zo is er eerst gekeken of de gemeente Rijswijk zich inderdaad meer is gaan organiseren als een resultaatgerichte organisatie, bijvoorbeeld door middel van een grotere inhoudelijke openheid. Daarna is er kritisch getoetst of dit heeft geleid tot de uitwerking van een bepaald causaal mechanisme, waardoor een effect op de productiviteit van de organisatie verwacht kan worden. Door de mate van organisatieverandering en de causale verwachtingen apart te toetsen, kan er gericht bekeken worden in hoeverre een geconstateerde verandering ook daadwerkelijk verband houdt met de organisatieverandering. Daarnaast is er getracht interactie-effecten te voorkomen door het meetinstrument op te delen in drie analyseniveaus en verwachtingen zoveel mogelijk te splitsen via dimensies, om zo overlap te voorkomen.

De interne validiteit is verder versterkt door een bewuste keuze van respondenten, op basis van de kennis die zij hebben over bepaalde aspecten van het onderzoek. Alle hiervoor benaderde respondenten waren bereid om mee te werken aan het onderzoek. Doordat in het onderzoek mechanismen onderzocht worden die op verschillende niveaus spelen, is het zo dat een respondent meer zicht zal hebben een bepaald onderzoeksaspect en minder zicht op een ander aspect. Aan de start van het interview is dan ook aangegeven dat respondenten geen antwoord dienen te geven op aspecten waar zij geen of weinig zicht op hebben. Dit heeft de validiteit van de empirische data versterkt. Bovendien is er tijdens de interviews op de antwoorden intensief doorgevraagd, zodat de kans op een verkeerde interpretatie kleiner is geworden.

3.3.3 Externe validiteit

De externe validiteit betreft ten slotte de generaliseerbaarheid van het onderzoek. Hierbij speelt de vraag of de conclusies van het onderzoek ook gelden voor andere, niet onderzochte situaties (Boeije, 2012, p. 155). Flyvbjerg (2006) omschrijft hoe de strategische selectie van een casus de generaliseerbaarheid van onderzoeksresultaten kan versterken. Hij omschrijft hierbij dat *critical cases* of extreme casussen vaak meer informatie kunnen bieden dan het onderzoeken van een reguliere casus. Van een critical case kan namelijk verwacht worden dat het onderzochte concept of de onderzochte ontwikkeling zich buitengewoon sterk zal manifesteren. Dit zorgt ervoor dat er meer mechanismen en actoren geactiveerd worden, welke onderzocht kunnen worden (Flyvbjerg, 2006). Hierdoor is een extreme casus van strategisch belang ten opzichte van de probleemstelling. De buitengewone manifestatie van causale mechanismen maakt generalisatie mogelijk in de vorm van: 'als dit geldt voor deze casus, dan geldt het ook voor alle (of veel) andere casussen' (Flyvbjerg, 2006, p. 230). Een andere mogelijke redenering aan de hand van een critical case is: 'Als dit niet geldt voor deze casus, dan geldt het voor geen (of slechts een paar) casussen' (Flyvbjerg, 2006, p. 230). Dit maakt conclusies en aanbevelingen uit een critical case nuttig voor vergelijkbare situaties.

De casus van de gemeente Rijswijk valt te typeren als een critical case, aangezien zij de context omvat waarin verwacht kan worden dat de causale mechanismen zich buitengewoon sterk zullen manifesteren. Dit is het geval omdat er allereerst sprake lijkt van een duidelijke overgang van een functioneel-hiërarchisch op een resultaatgericht model. Alle afdelingen zijn opgeheven om plaats te maken voor flexibele projectgroepen, welke zich moeten vormen rondom maatschappelijke opgaven. Door deze duidelijke aanpassing van het organisatiemodel, kunnen deze modellen het beste met elkaar vergeleken kunnen worden. Verder is het van belang dat de structuurwijziging in de casus binnen een korte termijn heeft plaatsgevonden. Hierdoor is de kans het grootst dat de verschillen binnen de organisatie ontstaan zijn door de structuurwijziging, en niet door overige ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan. Bij een meer geleidelijke organisatiewijziging was de causaliteit minder kenbaar geweest.

In de reflectie in paragraaf 5.3 wordt verder gereflecteerd op de kwaliteit van het onderzoek, waarbij adviezen voor vervolgonderzoek worden gegeven. Dit hoofdstuk heeft inzicht gegeven in de keuzes voor methoden en technieken bij de uitvoering van dit onderzoek, het volgende hoofdstuk geeft hiervan de resultaten weer.

4 Analyse

Dit hoofdstuk bevat de resultaten van dit onderzoek. De verwachtingen die volgen uit het theoretisch kader hebben een analysekader geboden aan de hand waarvan via verschillende bronnen informatie is verzameld over de onderzochte casus.

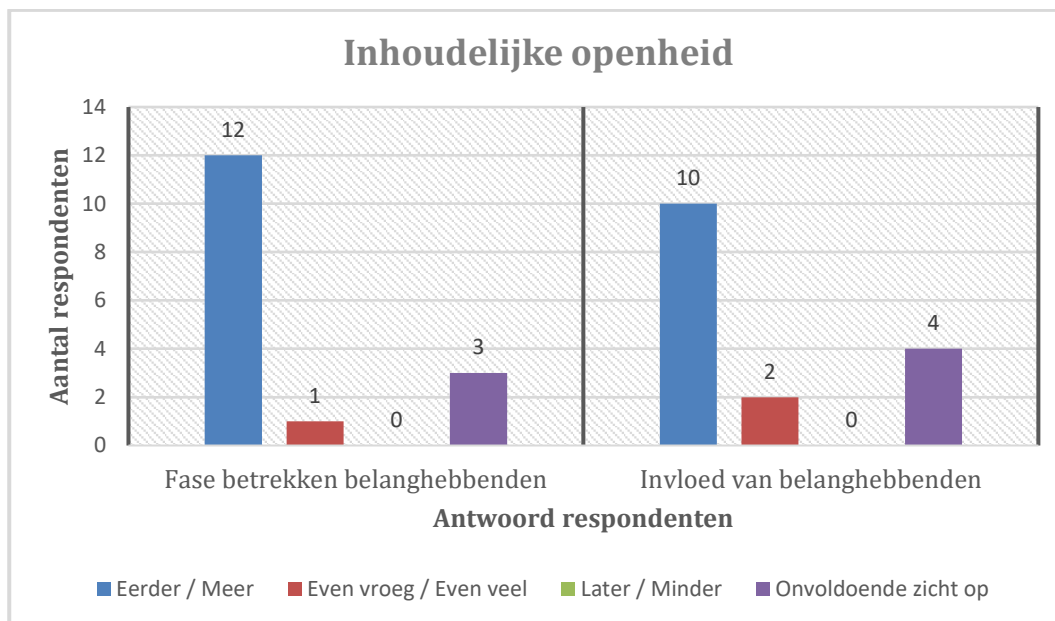
Het resultaatgerichte organisatiemodel zet zich af tegen het functioneel-hiërarchische bureaucratiemodel door haar omgeving interactief te betrekken, zich via resultaatverantwoordelijke eenheden te structureren rondom haar maatschappelijke opgaven en aandacht te hebben voor de individuele werknemer. In het theoretisch kader zijn deze verschillen en de mechanismen waartoe zij moeten leiden gestructureerd onder het macro-, meso- en microniveau. Bij de uitwerking van de resultaten van het onderzoek wordt deze lijn gevolgd. Er wordt op elk analyseniveau eerst aandacht besteed aan de mate waarin de gemeente Rijswijk zich op dat aspect daadwerkelijk resultaatgericht is gaan organiseren. De onderzoeksresultaten op dit gebied zijn aan het einde van dit hoofdstuk samengevat in tabel 18. Hierna worden de resultaten weergegeven over de mate waarin de bijbehorende causale verwachtingen, welke een verband veronderstellen tussen kenmerken van resultaatgericht organiseren en de productiviteit, daadwerkelijk uitkomen. Deze resultaten zijn samengevat in tabel 19.

4.1 Macroniveau: Aandacht voor het open systeem

In het theoretisch kader is uitgewerkt dat een resultaatgerichte organisatie op macroniveau zich kenmerkt door een grotere inhoudelijke openheid. Zoals uitgewerkt in paragraaf 3.2.1 blijkt de inhoudelijke openheid uit de mate waarin belanghebbenden vroegtijdig betrokken worden bij beleidsontwikkeling en de mate waarin zij de inhoud van beleid kunnen bepalen. Hierbij zijn belanghebbenden in lijn met Pröpper (2009) gedefinieerd als burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden die een belang hebben bij een bepaald beleid. In paragraaf 4.2 wordt er vervolgens specifiek gekeken naar de mate waarin de causale verwachtingen die er bestaan tussen deze inhoudelijke openheid en productiviteitsmaatstaven als de hoeveelheid benodigde middelen, tijd en de mate van maatwerk, ook worden waargemaakt in de casus.

4.1.1 Vroeger betrekken belanghebbenden

De reorganisatie in de gemeente Rijswijk zou de inhoudelijke openheid moeten vergroten, doordat de projectmatige opgaveteams bij de start en het verloop van hun werkzaamheden systematisch dienen te kijken of er externe partijen betrokken kunnen worden bij de realisatie van een opgave (Pröpper, e.a., 2012). Bijna alle respondenten met zicht hierop, gaven aan dat zij het beeld hebben dat belanghebbenden eerder betrokken worden bij de beleidsontwikkeling, vergeleken met de situatie voor 2015. De reacties hierop zijn weergegeven in de eerste helft van het frequentiediagram in figuur 5. Uit de toelichting kwam naar voren dat dit een ontwikkeling betreft die al langer speelt binnen de gemeente. De gemeente voelt een druk om zich als overheid meer interactief op te stellen, wat overeenkomt met de observatie van Pröpper (2009; 2012).



Figuur 5: Interviewresultaten aangaande inhoudelijke openheid

Vanwege deze trend is er bij de interviews specifiek doorgevraagd of het veranderen van de structuur van de organisatie in het bijzonder, effect heeft gehad op de fase waarin partners betrokken worden. Het beter en eerder betrekken van maatschappelijke partners was een van de hoofdredenen voor de reorganisatie. In de praktijk gebeurde het betrekken van partners vaak te laat en was het interactief werken in de gemeente nog zwak ontwikkeld (Gemeentesecretaris 2002-2016, persoonlijke communicatie (p.c.), 27 september 2016; Opgavemanager Organisatievernieuwing, p.c., 13 september 2017; Gemeente Rijswijk 2014b).

De organisatie na 2015, welke binnen de casus de opgaven gestuurde organisatie wordt genoemd (zie bijlage 2), zou dit moeten voorkomen doordat een opgaveteam al bij haar oprichting actief belanghebbenden hoort te betrekken bij de beleidsvorming. Dit doel werd bevestigd door de persoon die voorafgaand en ten tijde van de organisatieverandering als gemeentesecretaris werkzaam was: *"Volgens de methodiek van opgavensturing ga je eerst de opgave verkennen. Dat doe je niet alleen, maar met je partners. In de traditionele manier zeg je 'dit gaan we doen' en dan zoek je daar partners bij"* (Gemeentesecretaris 2002-2016, p.c., 27 september 2017). Dat deze interactieve methodiek sinds de reorganisatie onderdeel is van de aanpak van maatschappelijke opgaven werd door bijna alle respondenten benadrukt

De opgavemanager Participatie (p.c., 10 oktober 2017) stelt vast dat de nieuwe organisatievorm in de praktijk het eerder betrekken van belanghebbenden heeft gestimuleerd, doordat het heeft gezorgd voor een nieuwe methodiek waarvan participatie een kernaspect is. De gemeente was al geruime tijd bezig met het stimuleren van participatie, maar veel werknemers werken al lang in de gemeente waardoor zij vaak minder snel geneigd zijn om hun werkcultuur te veranderen (Huidige gemeentesecretaris, p.c., 12 oktober 2017; Domeinmanager Maatschappelijke Ontwikkelingen, p.c., 27 september 2017). De reorganisatie heeft volgens de opgavemanager Participatie bij veel opgaveteams voor de juiste opschudding gezorgd om deze weerstand te doorbreken, door medewerkers uit hun afdeling te halen en in nieuwe teams te plaatsen waarin zij samen moeten nadenken over het concrete doel van dat team.

De mate waarin deze opschudding heeft plaatsgevonden verschilt echter tussen de maatschappelijke opgaveteams. Zo is het team van de opgave Bereikbare Stad nog grotendeels gelijk aan de oude sectie, terwijl andere opgaveteams wel capaciteit uit verschillende aspecten van de organisatie hebben gehaald. Bij opgaveteams waarvoor weinig is veranderd in hun samenstelling en manier van werken, is er ook weinig verandering te bemerken in hun manier van denken over dit werk (Opgavemanager Participatie, p.c., 10 oktober 2017; Domeinmanager Maatschappelijke Ontwikkelingen, p.c., 27 september 2017). *'Als je in je oude manier van werken blijft zitten, dan blijf je het ook op dezelfde manier doen'* (Opgavemanager Participatie, p.c., 10 oktober 2017). Bij de resultaten op mesoniveau, wordt er verder stilgestaan bij de verschillen in de mate waarin verschillende opgaveteams ook daadwerkelijk op een projectmatige wijze zijn gaan werken.

4.1.2 Inhoud bepalen

Een ander aspect van inhoudelijke openheid is dat belanghebbenden ook meer in staat worden gesteld om de inhoud van beleid te bepalen. De respondenten zijn voorzichtig positief over de mate waarin belanghebbenden sinds de reorganisatie meer in staat zijn om de inhoud van beleid te bepalen. Zo laat de tweede helft van figuur 5 zien dat tien van de twaalf reacties wijzen op een grotere invloed van belanghebbenden in de beleidsvorming. De domeinmanager Ruimtelijke Ontwikkelingen (p.c., 13 september 2017) omschrijft dit als volgt: *"Omdat er meer en eerder wordt meegedacht, hebben participanten ook grotere invloed op beleidsvorming"*. Hierbij geldt echter dezelfde kanttekening als bij de voorgaande dimensie. Er bestaan verschillen in de mate waarin opgaveteams een verandering zijn doorgaan en hierdoor gestimuleerd zijn om hun werkcultuur aan te passen. De opgavemanager Participatie is bovendien wat meer gematigd in haar enthousiasme. Zij geeft aan dat er nog een slag geslagen moet worden, voordat belanghebbenden daadwerkelijk invloed krijgen op het beleid: *"Het is een groeiproces om te denken aan wat een inwoner wil en hem een plek geven. Met de input die je krijgt nog weer wat slims doen, is wat anders"* (Opgavemanager Participatie, p.c., 10 oktober 2017).

Een andere belangrijke kanttekening is dat de Gemeenteraad en het College van Burgemeesters en Wethouders zelf ook zoekende zijn in wat zij willen met participatie en wat hun rol als volksvertegenwoordiger hierbij is. Zo werden inwoners bij een sportnota wel aan de voorkant betrokken, waarna bleek dat het College het niet met het op interactieve wijze geformuleerde beleid eens was (Huidige gemeentesecretaris, p.c., 12 oktober 2017; Domeinmanager Maatschappelijke Ontwikkelingen, p.c. 27 september 2017). Door een dergelijke inmenging van het gemeentebestuur wordt de invloed van belanghebbenden, en daarmee de inhoudelijke openheid, van de gemeente beperkt.

Concluderend valt te stellen dat de inhoudelijke openheid van de gemeente door de reorganisatie inderdaad verder vergroot is. Deze reorganisatie heeft voor een opschudding gezorgd en heeft bij veel opgaveteams interactief werken gestimuleerd. Gekeken naar de participatieladder (zie figuur 4) zijn deze teams meer de samenwerkende stijl gaan hanteren, terwijl zij eerst minder open waren naar belanghebbenden. Hierbij is wel een verschil vastgesteld in de mate waarin teams in de casus daadwerkelijk projectmatig zijn gaan werken, wat samenhangt met de mate waarin zij erin geslaagd zijn om een interactieve werkwijze over te nemen. Tenslotte is er in de casus sprake van een spanning tussen de wensen van het gemeentebestuur en de interactieve werkwijze, wat remmend werkt op de versterking van de invloed van belanghebbenden.

4.2 Toetsing causale mechanismen op macroniveau

Hiervoor is kritisch beschouwd in welke mate de organisatieverandering de inhoudelijke openheid van de gemeente Rijswijk beïnvloed heeft. Hier is uit gebleken dat de reorganisatie heeft geleid tot een verhoging van de inhoudelijke openheid van de gemeente, alhoewel deze verhoging niet bij alle opgaveteams in dezelfde mate heeft plaatsgevonden en de organisatie zich hierbij nog in een gewenningsproces bevindt. In deze paragraaf wordt er gekeken of de causale mechanismen die wijzen op een effect van deze inhoudelijke openheid op de effectiviteit en efficiëntie, ook te herkennen zijn in de casus.

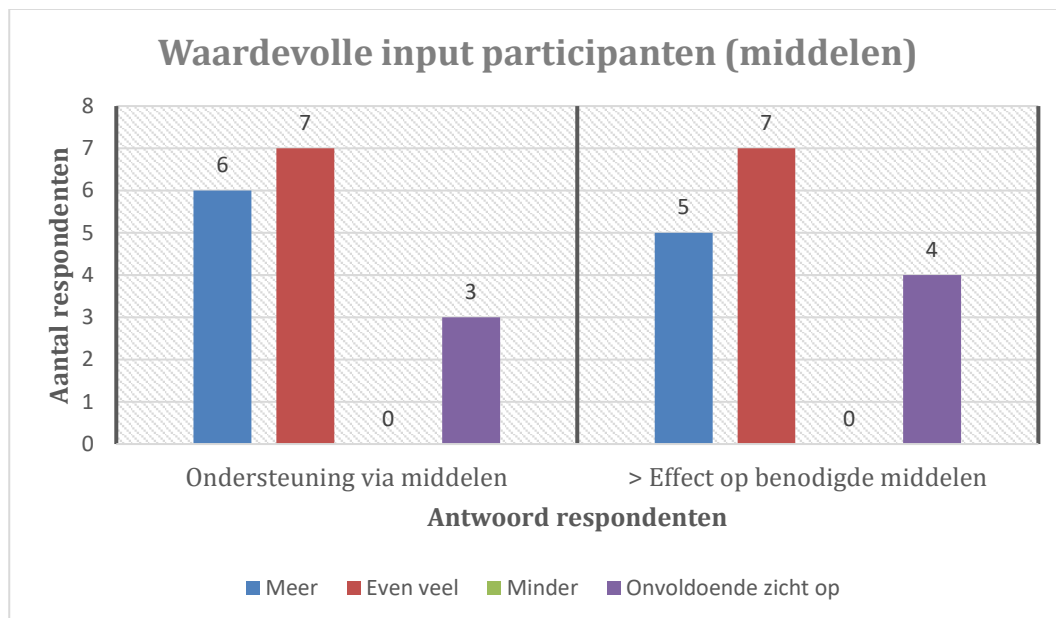
4.2.1 Waardevolle input via participanten

De eerste verwachting wijst erop dat inhoudelijke openheid ertoe kan leiden dat participanten de gemeente ondersteunen, wat positief kan uitwerken op de productiviteit van de organisatie via een besparing van tijd en middelen. Deze ondersteuning kan plaatsvinden via het leveren van waardevolle input in de vorm van middelen, via ondersteuning in werkprocessen en via het beschikbaar stellen van extra mogelijkheden voor de realisatie van een opgave. Sommige Bouwmeesters en managers van opgaveteams zien inderdaad een verandering in de mate waarin participanten bijdragen aan de realisatie van een opgave, via het beschikbaar stellen van extra middelen en mogelijkheden. In deze gevallen zien zij vaak ook een besparing in de eigen benodigde inzet. Dit ontstaat wanneer belanghebbenden actief bij de start opgaveteam betrokken zijn, zoals bij de opgave Jeugd, Onderwijs en Brede Scholen (JOBS): *"Bij het maken van de beleidsnota hebben we ook echt gezegd van: 'wat is jouw rol', 'wat ga jij doen'? En dan zie je wel dat als mensen de gelegenheid krijgen, dat ze die pakken"* (Bouwmeester JOBS, p.c., 18 september 2017). Een substantieel deel van de respondenten geeft echter ook aan hier zelf nog geen voorbeelden van te zien bij hun eigen opgave(n) (zie figuur 6 en 8). Het eerste deel van de figuren 6, 7 en 8 laat de mate zien waarin participanten respondenten een verschil bemerken in de waardevolle input die zij ontvangen bij de realisatie van opgaven. De tweede helft van de figuren (achter '>') laat de reacties zien op de vraag in welke mate zij ervaren dat een eventueel verschil ook doorwerkt op de effectiviteit of efficiëntie van de organisatie.

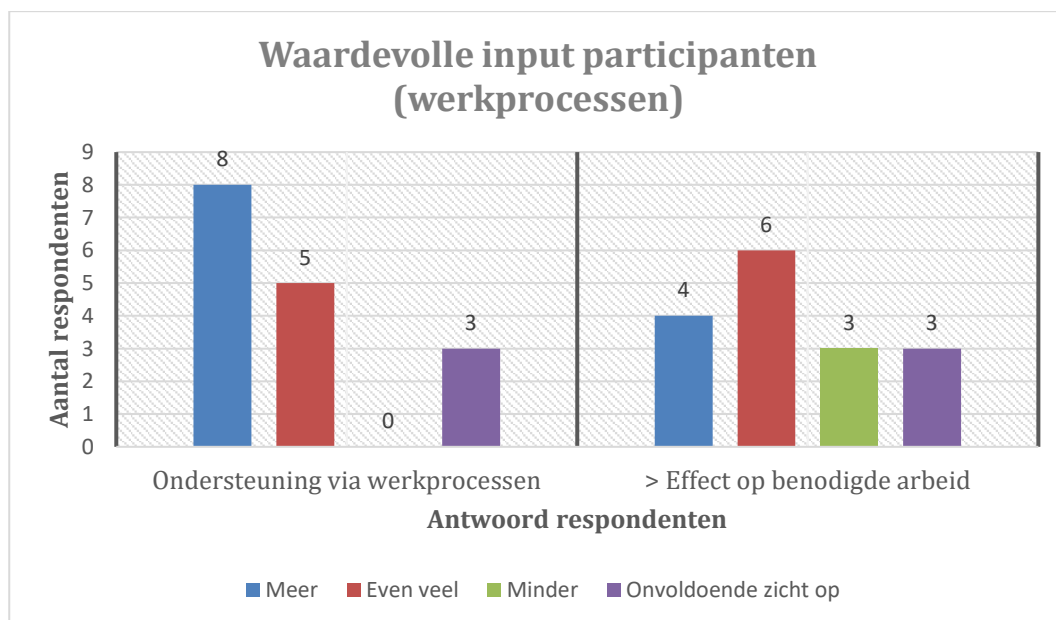
Op de vraag of participanten nu meer ondersteunen in werkprocessen wordt er door de meeste respondenten bevestigend geantwoord (zie figuur 7). Dit resulteert echter niet gelijk in een duidelijke kostenbesparing van de gemeente of het vrij spelen van formatieplaatsen (Domeinmanager Maatschappelijke Ontwikkelingen, p.c., 27 september 2017) (zie figuur 7). Als verklaring hiervoor wijzen meerdere managers erop dat de organisatie nog moet wennen aan de nieuwe manier van werken en het betrekken van de omgeving hierdoor in eerste instantie nog leidt tot een investering van tijd en middelen: *"Op dit moment levert het nog even extra werk op, omdat we nu in een soort krampmodus zitten"* (Opgavemanager Participatie, p.c., 10 oktober 2017).

Op langere termijn hoopt de gemeente wel op enige wijze ontlast te worden door de nauwere samenwerking met haar omgeving. Het opgaveteam JOBS geldt hierbij als voorbeeldtraject. Door belanghebbenden vroegtijdig te betrekken bij het maken van een beleidsnota en te vragen naar hun rol in de realisatie van de opgave, hebben deze belanghebbenden verantwoordelijkheden gekregen voor deze realisatie. Hierdoor is de gemeente in staat om een stapje terug te doen. Bij deze opgave is er echter ook sprake van een gewenningsproces. Dit heeft met name te maken met het spanningsveld tussen de

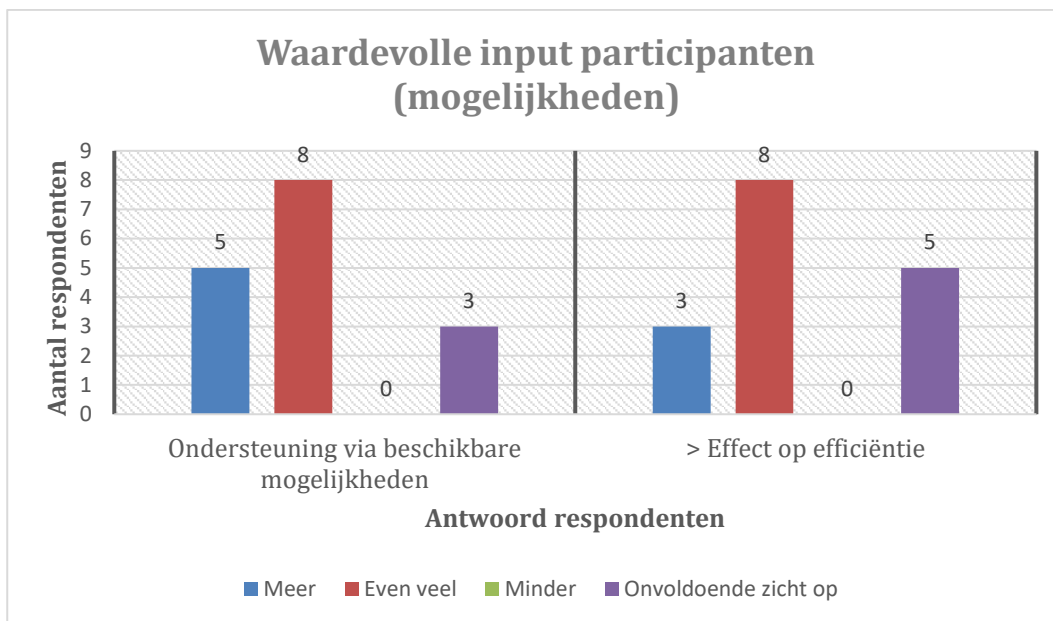
verantwoordelijkheid voor de realisatie van een opgave en het uit handen geven van (een deel van) de realisatie ervan (Bouwmeester JOBS, p.c., 18 september 2017).



Figuur 6: Interviewresultaten aangaande ondersteuning via middelen



Figuur 7: Interviewresultaten aangaande ondersteuning via werkprocessen



Figuur 8: Interviewresultaten aangaande ondersteuning via mogelijkheden

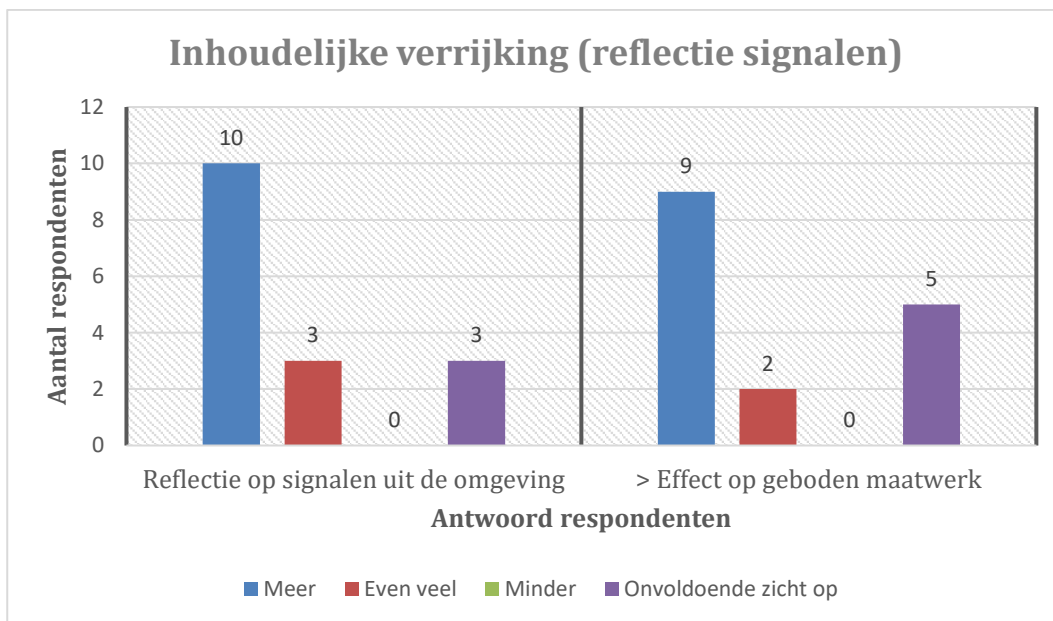
4.2.2 Inhoudelijke verrijking

De tweede causale verwachting met betrekking tot de inhoudelijke openheid van de gemeente, is dat dit leidt tot meer inhoudelijke verrijking van beleid. Hierbij wordt er door de gemeente gereflecteerd op signalen uit de omgeving, zodat zij beter kan inspelen op wat er in de samenleving speelt. In het verleden vond deze reflectie te weinig plaats: 'Er wordt onvoldoende geëvalueerd welke gevolgen actuele ontwikkelingen buiten en binnen de ambtelijke organisatie hebben voor de realisatie van de kerndoelstellingen van de gemeente' (Capgemini, 2011, p. 9). Kennis van burgers en ondernemers in de gemeente werd bovendien onvoldoende benut bij het ontwikkelen en uitvoeren van beleid (Capgemini, 2011, p. 8).

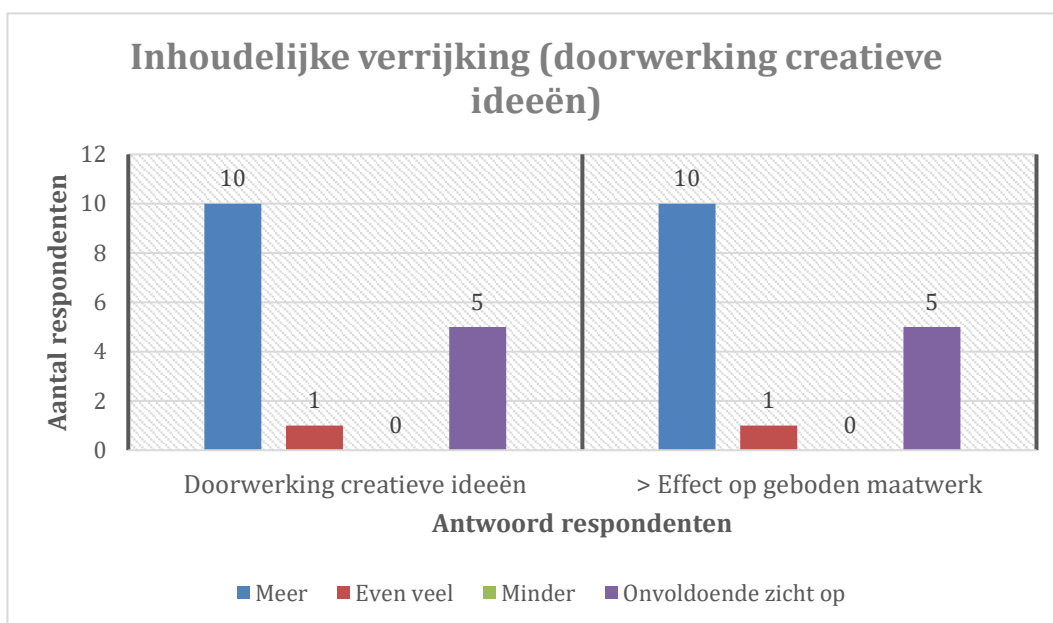
Bijna alle respondenten die zich een beeld kunnen vormen van de mate van reflectie op omgevingssignalen na de reorganisatie, geven aan dat zij merken dat er in de organisatie nu meer gereflecteerd wordt op deze signalen (zie figuur 9). Zij zien hierbij ook een verband met de nieuwe werkwijze, waarin belanghebbenden actiever betrokken worden. *"Signalen worden serieuzer genomen en de signalering is ook laagdrempeliger geworden"*

(Opgavemanager Organisatievernieuwing, p.c., 13 september 2017). Dit heeft volgens de meeste respondenten een positieve uitwerking op het bieden van maatwerk door de organisatie *"Je producten kunnen meer voldoen aan behoeften"* (Opgavemanager Informatie, p.c., 22 september 2017) (zie figuur 9).

Het overgrote deel van de respondenten geeft verder aan dat creatieve ideeën van belanghebbenden sinds de reorganisatie vaker hun doorwerking vinden in beleid (zie figuur 10). Een aantal respondenten noemt daarbij voorbeelden van hoe het betrekken van belanghebbenden zijn uitwerking heeft gevonden in beleid, zoals bij het opstellen van een sport- of parkeerbeleid en bij de herinrichting van een bepaald gebied. In deze gevallen kon er meer maatwerk worden geboden, omdat bij directbetrokkenen om input werd gevraagd (zie figuur 10). De opgavemanager Organisatievernieuwing (p.c., 13 september 2017) geeft daarbij wel aan dat regulering nog vaak in de weg staat van de doorwerking van initiatieven en dat hij hoopt dat verdere deregulering ervoor kan zorgen dat de organisatie zich verder open kan stellen voor deze initiatieven.



Figuur 9: Interviewresultaten aangaande reflectie omgevingssignalen



Figuur 10: Interviewresultaten aangaande doorwerking creatieve ideeën

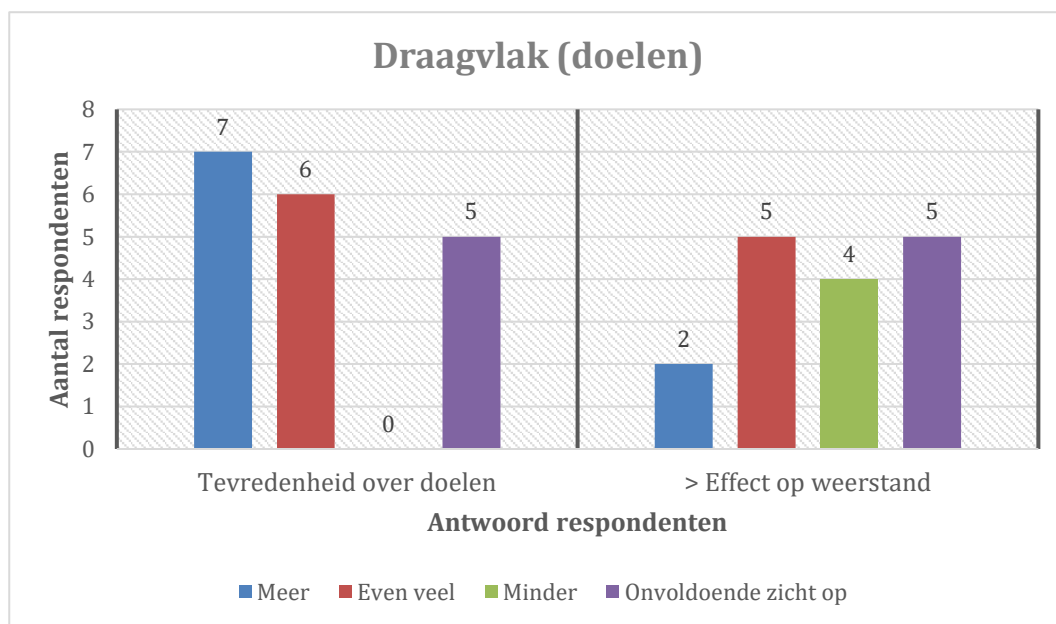
4.2.3 Draagvlak

De laatste verwachting op macroniveau die uit de literatuur volgt, is dat een interactieve werkwijze draagvlak kan creëren bij actoren die anders de realisatie van een opgave zouden kunnen frustreren. Draagvlak uit zich in de tevredenheid over de beoogde doelen en de toe te passen middelen bij de aanpak van een bepaalde opgave.

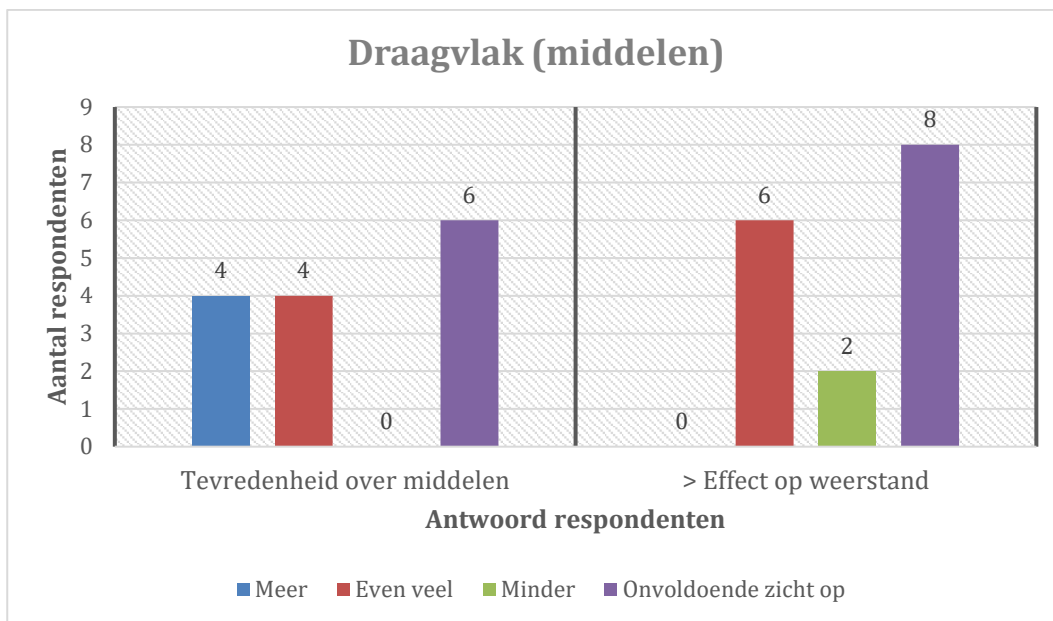
De opgavemanager Participatie geeft aan dat de eerste veranderingen leiden tot meer tevreden betrokkenen, met name bij de opgaveteams die de nieuwe methodiek het sterkst hebben overgenomen (Opgavemanager Participatie, p.c., 10 oktober 2017). Zo wordt bij de opgave JOBS een duidelijke vooruitgang ervaren in de mate waarin belanghebbenden

tevreden zijn over de beoogde doelen, wat ook doorwerkt op de weerstand die ervaren wordt bij de realisatie van de opgave: *'Ze hebben het zelf direct vanaf het begin goedgekeurd, dus ja minder weerstand, zeker'* (Bouwmeester JOBS, p.c., 18 september 2017). Er zijn echter ook veel respondenten die aangeven geen verschil te merken in het draagvlak met betrekking tot de gestelde doelen. Dit zijn met name respondenten die werken in teams waarvoor in de praktijk weinig veranderd is, zoals in de bedrijfsmatige functies (zie figuur 11). Met betrekking tot de tevredenheid bij participanten over de middelen die toegepast worden om een opgave aan te pakken, geven veel respondenten aan geen verschil te bemerken of hier geen zicht op te hebben (zie figuur 12). Hierbij wordt aangegeven dat belanghebbenden nog steeds op enige afstand staan van veel opgaveteams en zich daardoor ook minder bemoeien met de manier waarop de gemeente tracht haar doelen te bereiken. De bereidheid om mee te praten over de doelen van opgaveteams is daarbij verhoudingsgewijs hoger, aangezien dit hun belang meer raakt.

Het laten meepraten over doelen en middelen kan echter ook leiden tot ontevredenheid, wanneer er onvoldoende aandacht besteed is aan verwachtingenmanagement. Bij verwachtingenmanagement wordt participanten duidelijk gemaakt in welke mate zij invloed kunnen uitoefenen op het beleid met hun bijdragen. Dit kan in de gemeente nog beter ontwikkeld worden (Domeinmanager Ruimtelijke Ontwikkelingen, p.c., 13 september 2017; Domeinmanager Maatschappelijke Ontwikkelingen, p.c., 27 september 2017; Opgavemanager Duurzame Gemeente, p.c., 18 september 2017).



Figuur 11: Interviewresultaten aangaande draagvlak (doelen)



Figuur 12: Interviewresultaten aangaande draagvlak (middelen)

4.3 Mesoniveau: Aandacht voor de benodigde afstemming

Een belangrijk onderdeel waarmee de gemeente Rijswijk de organisatieverandering heeft ingezet, is de aanpassing van de interne organisatie (zie bijlage 1 en 2). In het theoretisch kader is aangegeven dat een resultaatgerichte organisatie zelfstandige resultaatverantwoordelijke eenheden realiseert, door de organisatie in te delen en te coördineren volgens de maatschappelijke opgaven waarvoor de organisatie staat. Dit gebeurt via projectmatig en programmatisch werken, waardoor teams met een concreet doel steeds gecreëerd en weer opgeheven worden. Dit staat haaks op de functioneel-hiërarchische ordening volgens vaste beleidsvelden, waarmee het bureaucratie-model zich kenmerkt.

Alvorens te aanschouwen of de verwachte effecten van deze indeling van de organisatie hebben plaatsgevonden, dient er gekeken te worden in hoeverre de gemeente Rijswijk erin is geslaagd om deze verandering op mesoniveau daadwerkelijk door te voeren. Hiervoor wordt er allereerst geanalyseerd in hoeverre de organisatie beter aansluit bij de maatschappelijke opgaven waarvoor de gemeente staat. Vervolgens wordt er gekeken in hoeverre dit gedaan is via resultaatverantwoordelijke eenheden, zoals pleitbezorgers van resultaatgericht organiseren voorschrijven.

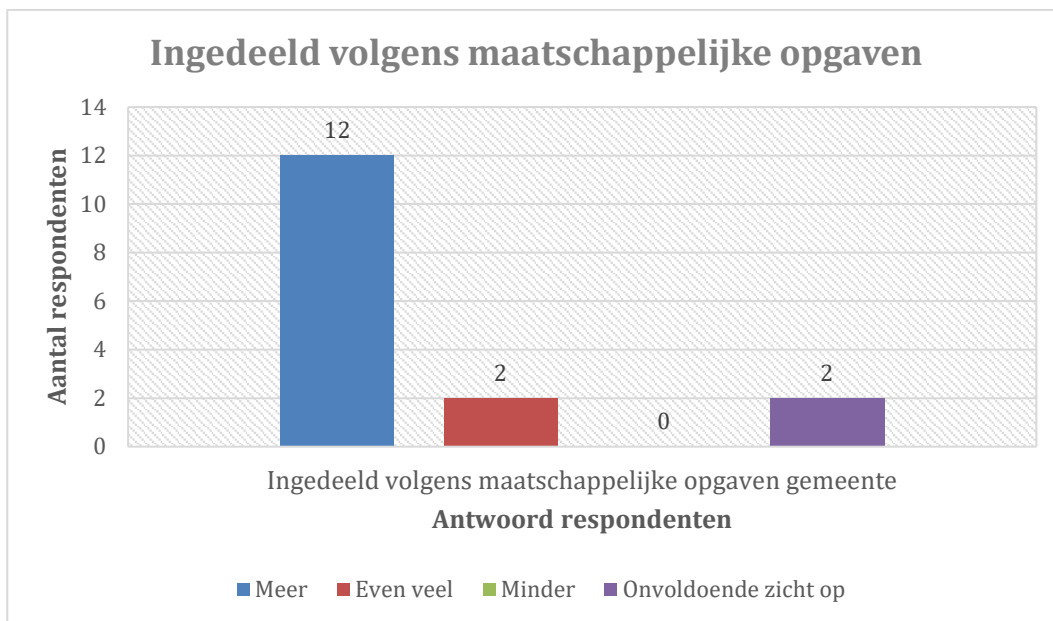
4.3.1 Aansluiting maatschappelijke opgaven

Verschillende documenten geven een beeld in hoeverre de gemeente Rijswijk voorafgaand aan de reorganisatie aansloot bij de maatschappelijke opgaven die in de gemeente spelen. Uit een onderzoek naar de organisatie van de gemeente Rijswijk over het jaar 2014, kwam naar voren dat de organisatie functioneel was ingericht en verkokerd was (Gemeente Rijswijk, 2014b). Zoals ook te zien in het organisatiemodel van bijlage 1, bestond de oude organisatie uit vier hiërarchische lagen (directie, afdelingshoofden, teamleiders en medewerkers). Dit beeld van een organisatie die verkokerd is vanuit een functioneel-hiërarchische indeling, werd eerder al geconstateerd in een wendbaarheidsscan onder alle

medewerkers van de organisatie door onderzoeksbureau Capgemini (2011). Uit dit onderzoek kwam onder meer naar voren dat de inrichting van de ambtelijke organisatie niet werd bepaald door de politiek-bestuurlijke prioriteiten van de gemeente en dat deze inrichting niet snel kon worden aangepast wanneer een verandering van prioriteiten dit noodzakelijk zou maken (Capgemini, 2011, p. 8). Deze onderzoeken geven aan dat er in de oude organisatie weinig over afdelingsgrenzen heen werd gekeken, terwijl dit bij de aanpak van maatschappelijke problemen wel nodig is. Daarnaast zou de gemeente niet goed in staat zijn geweest om zich aan te passen aan nieuwe opgaven (Gemeente Rijswijk, 2014b, Capgemini, 2011). Degene die tussen 2002 en 2016 gemeentesecretaris is geweest van de gemeente Rijswijk, bevestigt dit beeld. Hij zag een reorganisatie daarom ook als de juiste oplossing om de gemeente meer wendbaar te maken en daarmee beter aan te sluiten bij de maatschappelijke opgaven waarvoor de gemeente staat (Gemeentesecretaris 2002-2016, p.c., 27 september 2017).

Veruit het grootste deel van de respondenten geeft aan dat de reorganisatie daadwerkelijk ertoe heeft geleid dat de organisatie beter bij haar maatschappelijke opgaven aansluit (zie figuur 13). Zo geeft de domeinmanager Maatschappelijke Ontwikkelingen, die verantwoordelijkheid draagt voor de meeste maatschappelijke opgaveteams, aan dat het markeren van opgaven via opgaveteams ervoor zorgt dat er meer kennis is van wat er buiten speelt, waardoor daar beter op ingezet kan worden. Volgens hem identificeerden werknemers zich in de oude organisatiestructuur eerder met hun sectie, zoals 'onderwijs' of 'verkeer', en zijn ze nu meer bezig om toe te werken naar een gewenst maatschappelijk effect. *"Dus veel meer inspelen op het daadwerkelijke wat er aan de hand is, waarop je een antwoord moet formeren"* (Domeinmanager Maatschappelijke Ontwikkelingen, p.c., 26 september 2017).

Hierbij wordt door de respondenten echter bedoeld op slechts een deel van de opgaveteams. Zo geven vier van de respondenten die aangeven dat zij merken dat de organisatie nu beter aansluit bij haar maatschappelijke opgaven, ook aan dat zij bij hun eigen team in de praktijk weinig verschil bemerken in de mate waarin deze aansluit bij haar omgeving. Bij deze laatste groep is uit de interviews naar voren gekomen dat hun opgaveteams, of de opgaveteams waar zij zicht op houden, vaak niet op de wijze zijn opgesteld zoals de theorie rondom resultaatgericht organiseren voorschrijft. Zo zijn er maatschappelijke opgaveteams die hun opgave als structureel en niet als tijdelijk beschouwen. Daarnaast worden in de gemeente Rijswijk bedrijfsvoeringsfuncties ook 'opgaveteams' genoemd in de nieuwe structuur, terwijl het voor deze functies niet mogelijk of wenselijk is dat zij zich flexibel gaan herorganiseren. De volgende alinea's gaan verder in op deze discrepantie tussen de organisatieverandering en de behandelde theorie.



Figuur 13: Interviewresultaten aangaande indeling volgens maatschappelijke opgaven gemeente

De resultaatgerichte organisatie pakt maatschappelijke opgaven projectmatig aan, waardoor de organisatie zich flexibel kan aanpassen aan de problemen die in haar werkgebied spelen. Paragraaf 2.5.1 liet zien dat een opgave die hiervoor geschikt is zich laat karakteriseren door haar unieke karakter, in de zin dat zij tot op zekere hoogte als enig in haar soort, tijdelijk en als eenmalig te beschouwen is (Wijnen & Kor, 1996, p. 23). Deze focus komt terug in de omschrijving van opgaven door Pröpper, welke hij ziet als een te bereiken gewenste situatie waaraan de organisatie een bijdrage wil of moet leveren (Pröpper, e.a., 2012). Hierbij wordt de nadruk gelegd op het eenmalig en tijdelijk zijn van de opgave die projectmatig wordt opgepakt, hetgeen nodig is om de resultaatgerichte organisatie wendbaar te houden. Wanneer een opgave voltooid is, komt er in dat geval namelijk capaciteit in de organisatie vrij die ingezet kan worden om nieuwe maatschappelijke opgaven op te pakken. Hierbij wordt er bij de formatie van teams steeds opnieuw gekeken welke expertise voor de realisatie van een nieuwe opgave nodig is (zie figuur 3) (Pröpper, e.a., 2012).

Een dergelijke structuur, waarin de organisatie voortdurend tijdelijke opgaveteams vormt aansluitend op de problemen in de samenleving, was het plan om de gemeente Rijswijk meer wendbaar te maken. *“De oude structuur is echt output gericht, de nieuwe structuur is veel meer ‘jongens we hebben capaciteit, wat gaan we ermee doen?’”* (Gemeentesecretaris 2002-2016, p.c., 27 september 2017). Uit de interviews blijkt echter dat in de praktijk veel opgaveteams niet als tijdelijk beschouwd worden door hun eigen leden en het management, maar als structureel. Dit staat haaks op de gedachte van een organisatie met flexibele opgaveteams. De Bouwmeester van de opgave In de Bogaard (p.c., 13 september, 2017) bevestigt dit beeld als volgt: *“Het wordt eigenlijk een nieuwe organisatiestructuur. Ja, en dan sluit je weer vanaf dat moment net zomin aan als daarvoor. Er zijn later nog wel een aantal nieuwe opgaven bijgekomen, maar eigenlijk valt zowat geen één opgave weg”*. Desgevraagd geven alle opgavemanagers aan geen duidelijk ijkpunt te hebben waarop er gekeken wordt of het doel van hun opgave bereikt is en of deze stopgezet kan worden, zij zien hun opgaven als iets structureels. Dit beeld wordt bevestigd doordat de namen van veel opgaveteams een structurele gemeentelijke opgave lijken te omvatten, zoals ‘Sport en Maatschappelijk

Vastgoed(beheer)', 'Kunst & Cultuur' en 'Duurzame Gemeente'. Hier zijn echter ook uitzonderingen op, zoals de opgave 'Stadsvisie' en 'Huis van de Stad' (zie bijlage 2).

Het grootste verschil met de organisatieverandering en de theorie is bovendien dat in de gemeente Rijswijk naast de maatschappelijke opgaven, ook de bedrijfsvoeringsfuncties omgevormd zijn tot 'opgaveteams' in de nieuwe structuur. Deze bedrijfsvoeringsfuncties, zoals HRM, Administratie en Facilitair, zijn erop gericht om op de interne organisatie goed draaiende te houden. Door deze taken om te vormen tot opgaveteams wordt het beeld gecreëerd dat de bedrijfsvoering ook op projectmatige wijze dient te worden opgepakt, welke tijdelijk zijn en waarbij in een vroeg stadium partners dienen te worden betrokken. Dit is tegenstrijdig met het archetype van de resultaatgerichte organisatie (zie figuur 2) en de uitwerking van de ideale structuur voor de opgaven gestuurde organisatie (zie figuur 3). Het resultaatgerichte archetype bepleit namelijk dat de bedrijfsvoeringsfuncties geconcentreerd worden voor de gehele organisatie. Bedrijfsvoeringsfuncties zijn bovendien per definitie structureel, wat ze slecht geschikt maakt om ze op een projectmatige wijze op te pakken.

Uit de interviews met het management rondom de reorganisatie is duidelijk geworden dat men gekozen heeft om hierin af te wijken van de theorie, om te voorkomen dat er een tweedeling in de organisatie zou ontstaan. Het doel was om de gehele organisatie in de verandering mee te krijgen. Een onderscheid in maatschappelijke opgaven en bedrijfsmatige opgaven zou dit kunnen hinderen en mogelijk het sentiment creëren bij de bedrijfsmatige opgaven dat er voor hen minder aandacht is. Naast het mogelijke beeld dat een bedrijfsmatige sectie minder het maatschappelijk belang zou dienen, hangt dit ook samen met de aandacht voor persoonlijke ontwikkeling die samenvalt met opgaven gestuurd werken (Domeinmanager Bedrijfsvoering, p.c., 11 oktober 2011).

De projectmatige werkwijze past in de praktijk echter slecht bij de bedrijfsmatige opgaven, zoals de theorie rondom resultaatgericht organiseren laat zien. Het takenpakket van bedrijfsvoeringsfuncties is gericht op de interne organisatie, waardoor het betrekken van externe partners weinig relevant is. Daarnaast is hun taak structureel nodig voor het functioneren van de organisatie. Hierdoor is deze niet te structureren als een tijdelijke opgave waaromtrent flexibel een team wordt gevormd. De opgaveteams voor bedrijfsvoeringsfuncties zijn qua leden en taak daarom ook vaak nagenoeg hetzelfde als in de tijd dat ze een 'sectie' betroffen (zie ook bijlagen 1 en 2). Uit de interviews met opgavemanagers van bedrijfsmatige opgaven komt dan ook naar voren dat zij, op de naamsverandering na, weinig verschil bemerken met de situatie voor de reorganisatie.

Hoewel dit niet verwonderlijk is, heeft dit wel een negatief effect op de acceptatie van de nieuwe organisatiestructuur en diens werkwijzen. Het deel van de organisatie wat in de praktijk namelijk niet de veranderingen bemerkt die zijn voorgehouden, staat sceptisch tegenover de verandering in het algemeen. Dit is een trend die duidelijk naar voren is gekomen uit de interviews met opgavemanagers van bedrijfsmatige opgaven. Deze effecten worden door de geïnterviewde domeinmanagers, de opgavemanager Organisatievernieuwing en de huidige gemeentesecretaris erkend. *"De kracht van het opgaven gestuurd werken is in deze organisatie een beetje afgezwakt, door het feit dat we hebben gezegd dat alles een opgave is"* (Opgavemanager Organisatievernieuwing, p.c., 13 september 2017). Veel respondenten hebben in de interviews dan ook de wens uitgesproken om de eerdere beslissing terug te draaien, en alsnog een onderscheid te maken tussen teams die projectmatig werken en de bedrijfsvoeringsfuncties.

Aangezien er voor de bedrijfsmatige opgaven in de praktijk weinig tot niets veranderd is, hebben causale mechanismen voor bijvoorbeeld de input van de omgeving, de benodigde hoeveelheid informatie en de ruimte voor creativiteit bij deze teams niet tot nauwelijks plaatsgevonden. Dit kwam naar voren uit de vier interviews met opgavemanagers van bedrijfsmatige opgaven, de opgavemanager Participatie en met de domeinmanager Bedrijfsvoering. Bij de behandeling van de effecten van resultaatgericht organiseren, wordt er bij opgaveteams dan ook gefocust op opgaveteams met een maatschappelijk doel. Bij deze onderdelen van de organisatie heeft er immers wel een geplande verandering plaatsgevonden, waarvan eventuele effecten te meten zijn.

Concluderend valt te stellen dat de organisatie zich beter aansluit bij de maatschappelijke opgaven die in de gemeente spelen. Hier rust echter het gevaar dat veel van de opgaveteams hun maatschappelijke opgave als structureel aanschouwen. Om daadwerkelijk een wendbare organisatie te creëren is het van belang dat opgaveteams zich concrete doelen stellen die binnen afzienbare tijd afgerond kunnen worden. Een nieuw College van Burgemeesters en Wethouders heeft een belangrijke rol in het stopzetten en opzetten van tijdelijke opgaven, zodat de organisatie zich blijft aanpassen aan de omgeving en werknemers de realisatie van hun opgave daadwerkelijk als een tijdelijk project beschouwen.

4.3.2 Resultaatverantwoordelijke eenheden

Naast het feit dat de organisatie flexibel teams formeert rondom de maatschappelijke opgaven waarvoor zij staat, is een tweede kenmerk van resultaatgericht organiseren op mesoniveau dat deze teams opereren als resultaatverantwoordelijke eenheden. Om de juiste effecten te bereiken moeten deze teams namelijk autonoom kunnen handelen binnen bepaalde randvoorwaarden. Resultaatverantwoordelijke eenheden leggen afspraken vast over te bereiken doelen, waarna ze veel autonomie hebben in de manier waarop ze deze doelen bereiken. Uiteindelijk worden zij afgerekend op basis van behaalde resultaten.

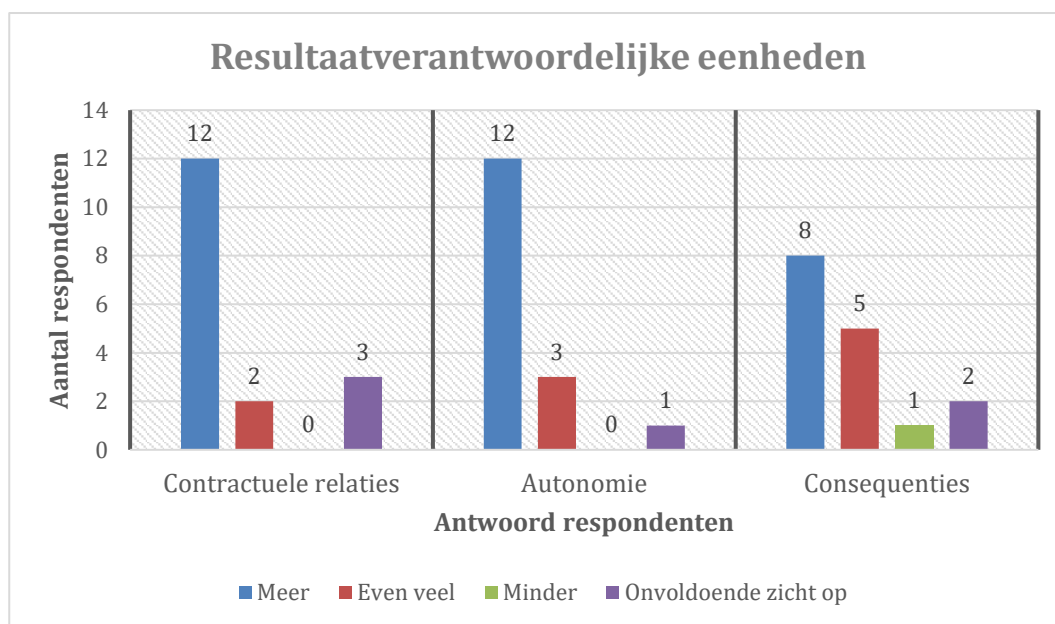
Contractuele relaties

Voorafgaand aan de reorganisatie werden er in de gemeente Rijswijk weinig meetbare doelen werden gesteld. Bij sommige afdelingen werd er niet eens gestuurd op werkplannen met een geformuleerd doel (Opgavemanager JOBS en PC&K, 18 september 2017). De reorganisatie zou ervoor moeten zorgen dat teams zelfstandig aan opgaven werken met concrete doeleinden, die overzichtelijk door de directie in de gaten gehouden kunnen worden via een digitaal managementinformatiesysteem (Gemeentesecretaris 2002-2016, p.c., 27 september 2017).

Bijna alle respondenten geven aan dat de reorganisatie er inderdaad toe heeft geleid dat er duidelijkere afspraken worden gemaakt over de beleidsdoelen welke teams moeten bereiken (zie figuur 14). Doordat een team specifiek wordt opgericht rondom een maatschappelijke opgave, ontstaat er de noodzaak hier een doel voor te formuleren. Dit gebeurt nu via startgesprekken op meerdere niveaus. De domeinmanagers houden overzicht over de verschillende opgaveteams en communiceren hierover met de gemeentesecretaris. In startgesprekken maken deze domeinmanagers afspraken met opgavemanagers over de te bereiken doelen. De opgavemanager communiceert dit vervolgens aan zijn team, waarbij er enige vrijheid is om de beleidsdoelstelling samen met partners verder te concretiseren. Hoewel dit in veel gevallen tot specifiekere afspraken leidt dan voorheen, worden deze

afspraken nog niet overal even concreet vastgelegd. Van contractmanagement is volgens de domeinmanager Bedrijfsvoering (p.c., 11 oktober 2017) dan ook nog geen sprake.

In de toekomst moeten de afspraken wel concreet worden vastgelegd. Hiervoor is een managementinformatiesysteem in ontwikkeling, het zogenoemde Dashboard Opgaven Gestuurd Werken. De ambtelijke top (de domeinmanagers en de huidige gemeentesecretaris) uit zich in de interviews positief over de mogelijkheden die dit systeem kan bieden om in de toekomst afspraken duidelijker vast te leggen.



Figuur 14: Interviewresultaten aangaande resultaatverantwoordelijke eenheden

Autonomie

Een volgend kenmerk van resultaatverantwoordelijke eenheden, is de autonomie die zij hebben bij het bepalen van het eigen handelen, nadat afspraken over doelen zijn vastgelegd. In een resultaatgerichte organisatie kenmerken teams zich door een grote autonomie in het bepalen van hun handelen. Twaalf van de zestien respondenten geven aan dat eenheden erg zelfstandig zijn op dit aspect (zie figuur 14). Van redelijk autonome teams was al sprake, voordat de reorganisatie in gang werd gezet en opgaveteams gecreëerd werden. Meerdere respondenten geven echter aan dat deze autonomie van eenheden wel verder is gegroeid, met name omdat mensen nu samen in een team gezet worden zonder dat zij zich daarnaast nog verbonden voelen aan een afdeling. Dit maakt het mogelijk dat eenheden meer in staat zijn om een duidelijk eigen plan te trekken in het aanpakken van hun opgave. *“In de oude structuur was er wat meer een hoofd die je vertelde wat je ging doen en dat ook bij jou zo navroeg een op een. En nu, omdat het team wat meer als een team opereert en de opgavemanager wat meer coachend op afstand, dat geeft dan weer wat ruimte om zelf wat meer je werk in te vullen”* (Domeinmanager Maatschappelijke Ontwikkelingen, p.c., 27 september 2017).

Ondanks de geconstateerde groei van autonomie bij eenheden, is er in de gemeente Rijswijk op deze zelfstandigheid toch wat ingeboet, ten opzichte van de theorie over resultaatgericht organiseren. In tegenstelling tot wat bepleit wordt in het archetype van de resultaatgerichte organisatie en de opgaven gestuurde organisatie (zie figuur 2 en 3) is er in de gemeente

Rijswijk gekozen om opgaveteams onder te verdelen in domeinen. Elk domein heeft vervolgens een domeinmanager die de verantwoordelijkheid draagt voor de opgaven binnen zijn domein en hiervoor het aanspreekpunt van de gemeentesecretaris is (zie bijlage 2). Deze domeinen vallen niet te categoriseren als programma's, zoals omschreven in paragraaf 2.5.2, aangezien zij geen afgebakend doel hebben geformuleerd welke binnen een bepaalde tijd dien te worden bereikt.

De domeinen zijn namelijk ingesteld, met het doel om de gemeentesecretaris te ontlasten. Het gaat hierbij vooral om beter te kunnen monitoren op teams. De gemeentesecretaris geeft aan dat zij zonder de domeinmanagers onvoldoende grip zou hebben op wat er in de organisatie speelt. *"Theoretisch zou het waarschijnlijk moeten kunnen om met opgaveteams te werken die dan helemaal zelfstandig hun ding doen en dan de mensen erbij zoeken die ze nodig hebben. Alleen het papier en de werkelijkheid lopen soms wel een beetje uit elkaar"* (Huidige gemeentesecretaris, p.c., 12 oktober 2017).

Consequenties

Naast het vastleggen van doelen en zelfstandigheid in het bereiken daarvan, is een derde kenmerk van resultaatverantwoordelijke eenheden dat zij verantwoordelijkheid afleggen over hun uiteindelijke resultaten. De voormalig gemeentesecretaris geeft aan dat er in de periode voor de reorganisatie niet tot nauwelijks beloond, afgerekend of gestuurd werd op resultaten. Hooguit werd er gekeken naar de output, bijvoorbeeld hoeveel bestemmingsplannen er waren geschreven, maar sturing op maatschappelijk effecten vond niet plaats (Gemeentesecretaris 2002-2016, p.c., 27 september 2017). Dit beeld wordt bevestigd in de externe onderzoeken die zich richten op de organisatieprocessen binnen de gemeente Rijswijk (Capgemini, 2011, p. 4, Gemeente Rijswijk, 2014b, p. 6). Er werd bovendien weinig informatie verzameld om op te reageren, zo deed de gemeente weinig aan monitoring (Gemeente Rijswijk, 2014b, p. 3, 6).

De organisatieverandering zou de gemeente in staat moeten stellen om beter te sturen op de mate waarin eenheden maatschappelijke resultaten weten te bereiken. Opgaveteams worden namelijk opgestart met een duidelijk maatschappelijk doel dat zij dienen te realiseren. Dit maakt het mogelijk om te evalueren op de mate waarin zij geslaagd zijn dit doel te bereiken. Hoewel de meeste respondenten beamen dat het sinds de reorganisatie duidelijker is wat hun teams dienen te presteren, geeft een substantieel deel van hen aan nog weinig verandering te merken in de mate waarop er beloond of afgerekend wordt op resultaten (zie figuur 14). Het managementinformatiesysteem moet hier verandering in brengen, door concreter te maken in welke mate eenheden succesvol zijn in het bereiken van hun maatschappelijke doelstelling. Hierdoor kan op deze gegevens gereageerd worden. De domeinmanager Bedrijfsvoering (p.c., 11 oktober 2017) geeft aan dat er sinds de reorganisatie bij de ambtelijke top in elk geval meer aandacht is voor sturing op resultaten.

Concluderend valt te stellen dat de eenheden na de reorganisatie inderdaad meer resultaatverantwoordelijk zijn gaan opereren. Afspraken over te bereiken resultaten worden duidelijker gemaakt en eenheden hebben meer zelfstandigheid bij het bepalen van hun plan van aanpak. Deze autonomie wordt wel enigszins beperkt in vergelijking met de theorie, aangezien de gemeente gekozen heeft om opgaveteams onder te verdelen in domeinen. Er valt bij de eenheden nog geen groot verschil te bemerken in de mate waarin er door de ambtelijke top wordt beloond of afgerekend op basis van de uiteindelijke resultaten. De gemeente is echter wel bezig om een systeem te ontwikkelen zodat er beter op resultaten

van opgaveteams gestuurd kan worden. Zo moet het Dashboard Opgaven Gestuurd Werken de afspraken tussen teams en het management verder verduidelijken en helpen om strakker consequenties te verbinden aan resultaten.

4.4 Toetsing causale mechanismen op mesoniveau

In de vorige paragraaf is beschreven in welke mate de gemeente Rijswijk is veranderd tot een organisatie met resultaatverantwoordelijke eenheden, ingedeeld rondom de opgaven waarvoor de organisatie staat. De resultaten van het empirisch onderzoek laten zien dat de maatschappelijke opgaveteams inderdaad in deze richting zijn veranderd, alhoewel er nog een stap gezet dient te worden in het belonen en afrekenen op resultaten van teams. In de theoretische analyse zijn een aantal causale verwachtingen geïdentificeerd, samengevat in tabel 2, waartoe een dergelijke verandering zou leiden. Deze verwachtingen worden in deze paragraaf getoetst. Allereerst wordt er gekeken naar de verwachting dat het structureren rondom maatschappelijke opgaven ertoe leidt dat de hoeveelheid benodigde informatie binnen een organisatie lager is.

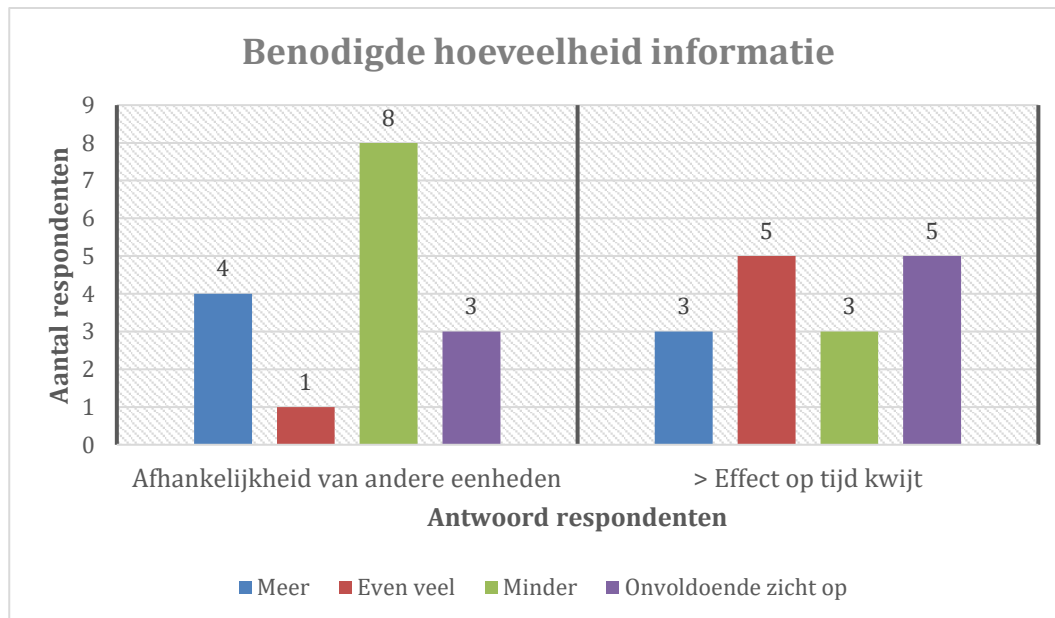
4.4.1 Benodigde hoeveelheid informatie

De benodigde hoeveelheid informatie hangt af van de mate waarin een eenheid afhankelijk is van andere actoren bij het uitvoeren van zijn taken. In het geval dat eenheden zo ingedeeld zijn dat zij voor het uitvoeren van hun taak weinig hoeven af te stemmen met andere eenheden, is deze benodigde hoeveelheid informatie laag. Dit is gunstig voor de productiviteit van de organisatie, omdat hiermee tijd bespaard wordt. In de oude organisatie werd soms veel tijd verloren aan vergaderingen, waar op andere momenten er problemen ontstonden omdat er juist te weinig afgestemd werd (Gemeente Rijswijk, 2014b). Zo omschrijft het rapport van Capgemini (2011, p. 9) dat medewerkers van verschillende organisatie-eenheden elkaar te weinig opzochten om kennis te delen en om samen te werken aan complexe vraagstukken, wanneer dit nodig was.

Aan de ene kant wordt er door de meeste respondenten bevestigd dat de nieuwe structuur ervoor zorgt dat er minder met andere eenheden afgestemd hoeft te worden (zie figuur 15). *“Je hoeft niet meer vanuit je sectie naar al die andere secties toe, je zit in die opgave samen”* (Domeinmanager Maatschappelijke Ontwikkelingen, p.c., 27 september 2017). Dit zorgt er ook voor dat de samenwerking tussen specialismen beter kan verlopen *“Het voordeel is wel dat als je in één opgave zit en aan één doel werkt dat je hetzelfde doel voor ogen hebt, dus dat je niet hoeft uit te leggen van ‘ik heb dit nodig want..’* (Opgavemanager JOBS en PC&K, p.c., 18 september 2017). De opgavemanager Informatie (p.c., 22 september 2017) stelt dat deze manier van werken het eindresultaat ten goede komt, aangezien er nu aan de voorkant zaken worden afgestemd zodat het proces daarna beter kan verlopen.

Anderzijds heeft de organisatieverandering ook tot interactiekosten geleid, doordat mensen minder goed weten in welke teams hun collega's zitten. *“Dat zorgt weleens voor onrust over hoe iets afgestemd moet worden en dat kost natuurlijk ook weer tijd”* (Opgavemanager JOBS en PC&K, p.c., 18 september 2017). Er zijn dan ook slechts een paar respondenten die vinden dat zij nu minder tijd kwijt zijn aan het afstemmen van hun handelen, omdat ze minder afhankelijk van andere eenheden zijn. Even veel respondenten geven zelfs aan een stijging te bemerken in de mate van tijd die werknemers kwijt zijn aan afstemming met andere eenheden, bij de bepaling of uitvoering van hun handelen (zie figuur 15) (Opgavemanager In de Bogaard, p.c. 27 september 2017; Bouwmeester In de Bogaard,

p.c., 13 september 2017; Bouwmeester JOBS, p.c., 18 september 2017). Hierbij geven zij echter ook aan dat zij verwachten dat dit minder wordt nadat gewenning heeft opgetreden en men elkaar beter weet te vinden in de nieuwe structuur. Het managementinformatiesysteem zou hier mogelijk bij kunnen helpen, door de verschillende opgaven waarin mensen zitten en hun bijbehorende verantwoordelijkheden inzichtelijker te maken.



Figuur 15: Interviewresultaten aangaande benodigde hoeveelheid informatie

4.4.2 Benodigde instemming

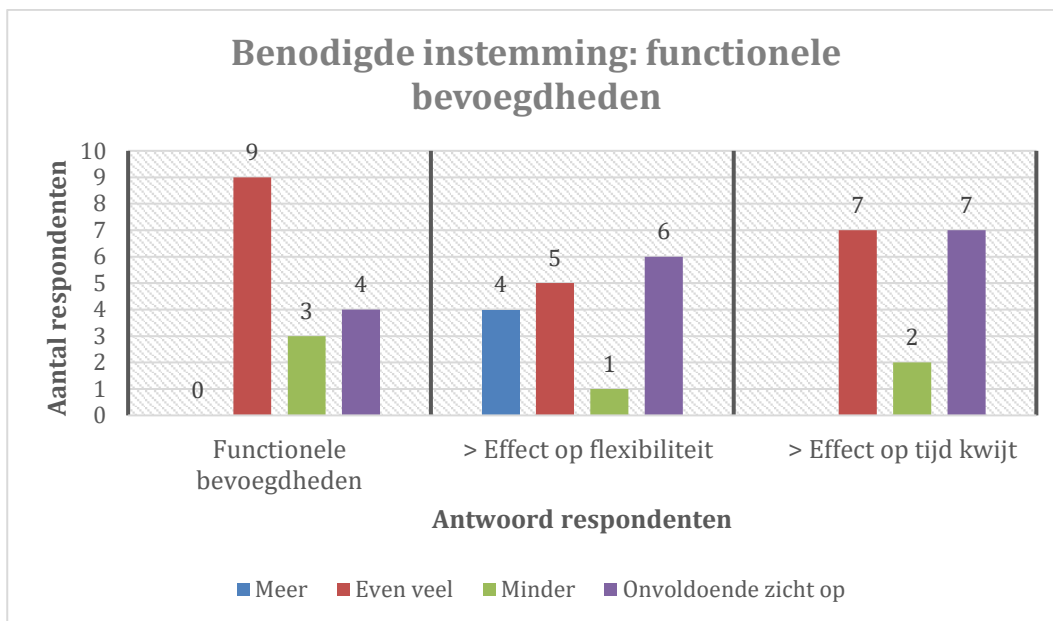
Door resultaatverantwoordelijke eenheden te vormen, zouden eenheden minder instemming nodig hebben om te kunnen functioneren. Dit uit zich in de vorm van minder monitorende functies en minder afstemmingsverplichtingen. Een mogelijk gevolg hiervan is dat deze eenheden flexibeler zijn in het bepalen van hun handelen, waardoor zij beter in staat zijn te reageren op omstandigheden uit de omgeving. Een ander mogelijk gevolg is een verlaging van interactiekosten, omdat er minder tijd besteed hoeft te worden aan het afstemmen van handelingen in de organisatie. Dit is positief voor de efficiëntie van de organisatie.

Door het instellen van de teamrol van monitor, probeert de gemeente Rijswijk de voortgangscntrole binnen de opgaveteams zelf te beleggen. Het aanpakken van maatschappelijke opgaven in integrale teams, maakt het mogelijk dat dergelijke rollen verdeeld kunnen worden. Het aantal vaste functies dat gericht is op het monitoren en sturen van de uitvoering van taken, is door de reorganisatie echter grotendeels gelijk gebleven (zie figuur 16). Dit hangt samen met de keuze om van de theorie af te wijken en te kiezen voor het instellen van domeinen met aan het hoofd domeinmanagers. Hierbij is afgesproken dat deze domeinmanagers als onderdeel gezien moeten worden van de centrale sturing en zichzelf daarmee op enige afstand moeten plaatsen van het domein waarvoor zij verantwoordelijk zijn. Dit betekent dat zij altijd het centrale organisatiebelang voorop moeten zetten, zodat verkokering voorkomen wordt. In de praktijk is er echter verschil in de mate waarop domeinmanagers deze taak invullen, waarbij sommigen toch dichter op de

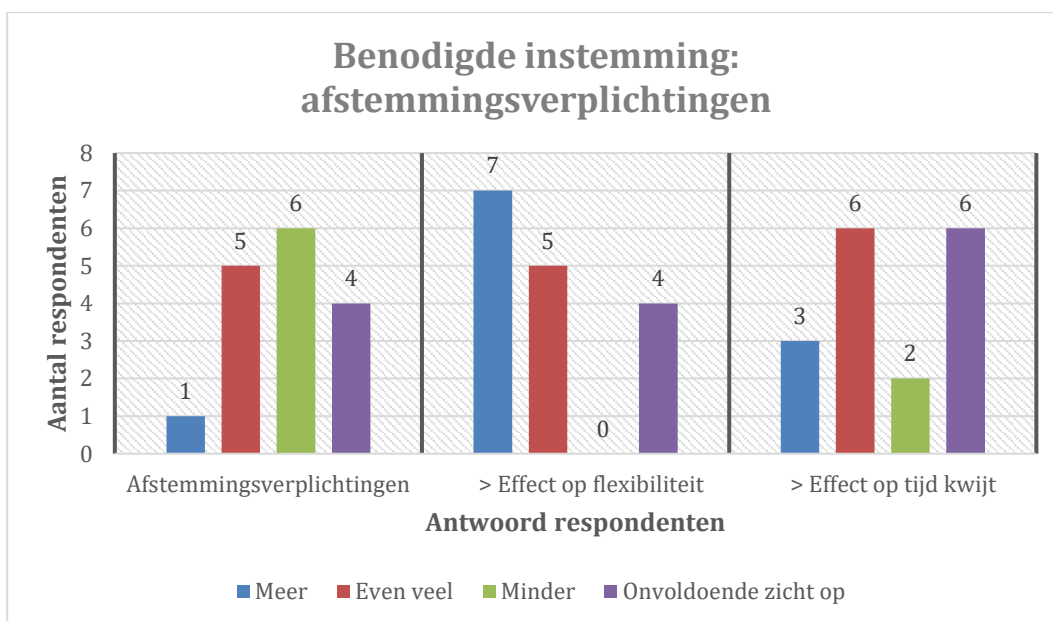
uitvoering zitten en ook monitoren via managementoverleggen met hun domein (Domeinmanager Maatschappelijke Ontwikkelingen, p.c., 27 september 2017). In dit geval ontstaat opnieuw de verstrikking die omschreven is in paragraaf 2.4.2. De ambtelijke top tracht via het instellen van functionele bevoegdheden haar beheersing op de teams te versterken, waardoor deze teams minder flexibel kunnen handelen en aan deze afstemming tijd verliezen (zie figuur 16)

Voor wat betreft de verwachte vermindering van het aantal afstemmingsverplichtingen, geven de opgavemanagers aan dat er nu wat minder paraafjes op een rapport moeten, voordat deze goedgekeurd is. Dit verschil wordt echter als zeer klein ervaren, waardoor de meeste respondenten aan hebben gegeven dat het aantal afstemmingsverplichtingen hetzelfde is gebleven of slechts iets minder is geworden (zie figuur 17). Daarnaast voelen de meeste opgavemanagers wel een vergroting van hoe flexibel zij kunnen handelen, omdat nu van tevoren afspraken zijn vastgelegd over einddoelen en mijlpalen (zie figuur 17). Deze 'afstemming vooraf' geeft een bepaalde rust om de weg daarnaartoe zelf te kunnen inplannen. *"Dan houd je ruimte over om voor de rest je eigen keuzes te maken, als je gewoon kunt aangeven 'dit is de mijlpaal en die ga ik halen'"* (Opgavemanager HRM, p.c. 13 september 2017).

Veel werknemers geven echter ook aan dat het niet in alle gevallen duidelijk is wie nu de verantwoordelijkheid draagt. De Bouwmeester van het opgaveteam In de Bogaard geeft een voorbeeld: *"Wij maken anterieure overeenkomsten met ontwikkelaars. Die overeenkomsten maakte in de oude structuur Grondzaken. Grondzaken zit nu in een andere opgave. Dus wij lenen dan even iemand van Grondzaken die dat dan voor ons doet. Maar dan is de vraag, waar ligt dan de verantwoordelijkheid voor dat onderdeel dat dat ook goed geborgd wordt? Is dat dan de opgavemanager van 'In de Bogaard', van dat gebied die de persoon inhuurt? Of is dat dan de opgavemanager van die persoon waar dat takenveld onder valt? Dat is niet duidelijk"* (p.c., 13 september 2017). Deze onduidelijkheid zorgt voor onzekerheid, waardoor werknemers soms niet goed weten hoe autonoom ze zijn in hun handelen. Drie respondenten geven dan ook aan dat ze sinds de reorganisatie extra tijd kwijt zijn bij het zoeken naar de juiste afstemming (zie figuur 17). De hoop is dat deze onzekerheid na verloop van tijd verdwijnt. *"Op het begin is het wennen en moet er ook in geïnvesteerd worden"* (Opgavemanager Informatie, p.c., 22 september 2017).



Figuur 16: Interviewresultaten aangaande functionele bevoegdheden



Figuur 17: Interviewresultaten aangaande afstemmingsverplichtingen

4.4.3 Beheersing door de ambtelijke top

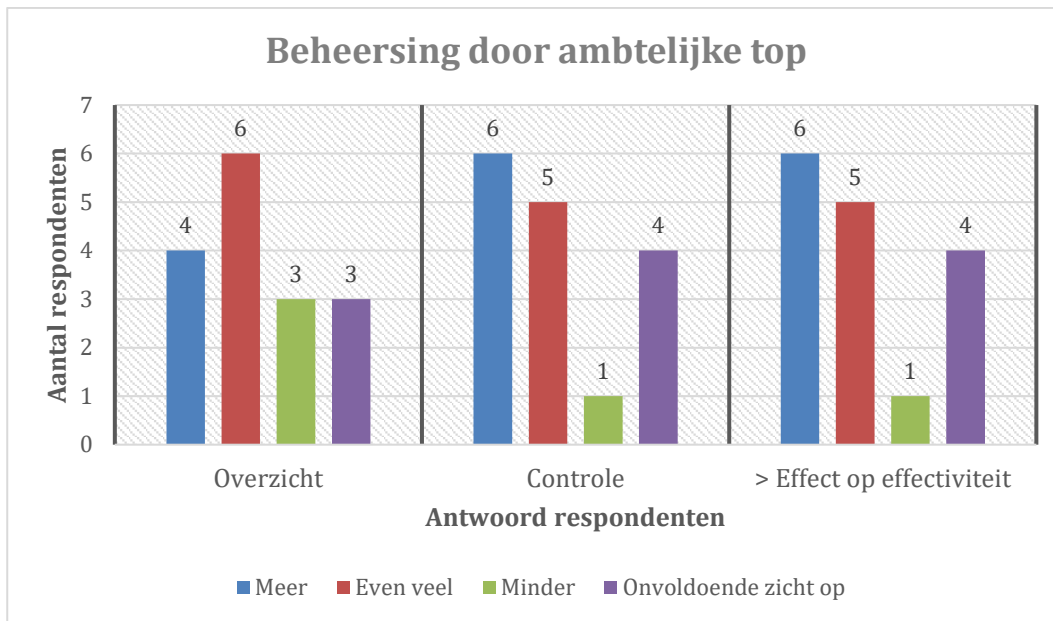
De derde verwachting die getoetst wordt op het niveau van de interne organisatie, is dat het creëren van resultaatverantwoordelijke eenheden leidt tot een stijging van de beheersing door de ambtelijke top van de organisatie. Deze beheersing bestaat uit het overzicht en de controle die de ambtelijke top heeft over de organisatie. Dit overzicht doelt op de mate waarin de top in staat is te zien, in welke mate de organisatie effectief is in het bereiken van haar doelen. De controle doelt op de mate waarin de ambtelijke top in staat is om op resultaten te sturen.

Voorafgaand aan de reorganisatie ontbrak een instrument, zoals een ICT systeem, om het overzicht te versterken en was de controlfunctie binnen de organisatie weinig ontwikkeld (Gemeentesecretaris 2002-2016, p.c., 27 september 2017; Gemeente Rijswijk, 2014b). Daarnaast zorgde de gefragmenteerde wijze waarop opgaven werden aangepakt, ervoor dat er weinig overzicht was over de effectiviteit van de organisatie in de realisatie van deze opgaven. In de organisatieanalyse over de periode 2014 is aangegeven dat monitoring, systematische dataverzameling en analyse ten behoeve van evaluatie en bijsturing slechts in beperkte mate plaatsvonden. De directie kon onvoldoende vanuit overzicht sturen en focussen op prioriteiten (Gemeentesecretaris 2002-2016, p.c., 27 september 2017).

De reorganisatie zou dit moeten oplossen, door teams verantwoordelijk te maken voor concrete resultaten en via een managementinformatiesysteem overzicht te creëren van hun voortgang (Gemeentesecretaris 2002-2016, p.c., 27 september 2017). In de praktijk geven de meeste managers aan dat zij niet het beeld hebben dat zij op dit moment meer overzicht hebben op de effectiviteit van de eigen organisatie (zie figuur 18). Een aantal laat zelfs weten dat dit overzicht sinds de reorganisatie verslechterd is, aangezien de nieuwe opgaveteams hun doelen en aanpak soms te weinig concreet hebben vastgelegd. *“In de praktijk is er weleens een uitvraag geweest van ‘beschrijf maar eens waar je opgave voor staat en wat je gaat doen’. En dat kwam ook weer heel gevarieerd aangeleverd van heel abstract tot zeer gedetailleerd. Dus dan heb je van sommige opgaven zo’n beperkt beeld gekregen, daar kan je niet op sturen”* (Domeinmanager Maatschappelijke Ontwikkelingen, p.c., 27 september 2017).

In figuur 18 is dan ook te zien dat veel respondenten aangeven geen verschil te merken in de mate waarin zij in staat zijn om op resultaten te sturen. Zes respondenten geven aan al wel een verschil te bemerken, aangezien er nu in elk geval een sterkere focus is op afspraken en resultaten dan voorheen. De opgavemanager Deregulering & Procesinnovatie (D&P) geeft een voorbeeld: *“Er is een opgave die gaat over parkeren. Dat is niet heel succesvol geweest. Dan is wel eerder direct inzichtelijk wie daar direct mee bezig zijn geweest en waar dat is misgegaan. In de oude structuur zou dat denk ik over een aantal afdelingen hebben gespeeld, dan krijg je misschien het zwarte pieten. Hier hoefde dat niet, want het was al duidelijk en daardoor kon je makkelijker en eerder naar een opgaveteam toe”* (p.c., 18 september 2017).

Het Dashboard Opgaven Gestuurd Werken, wat het overzicht zou moeten verzorgen, is hiernaast ook nog in ontwikkeling. Uit de interviews is gebleken dat er in de organisatie veel vertrouwen is dat dit managementinformatiesysteem het overzicht en de sturingsmogelijkheden kan verbeteren, door de doelen van de verschillende opgaveteams systematisch vast te leggen en continu door de teams te laten bijhouden wat de voortgang is van de realisatie van hun opgaven. Vooralsnog komt het effect op de effectiviteit van de organisatie echter slechts beperkt tot zijn recht.



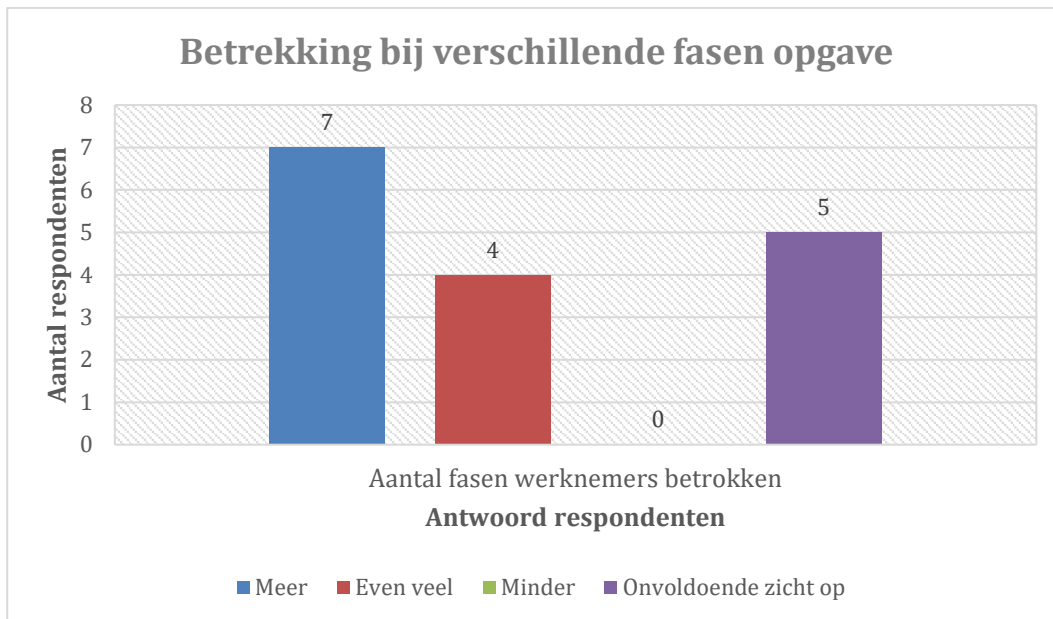
Figuur 18: Interviewresultaten aangaande beheersing door ambtelijke top

4.5 Microniveau: Aandacht voor de werknemer als mens

Nu er gekeken is naar het effect van resultaatgericht organiseren op macro- en mesoniveau, is het laatste niveau dat behandeld wordt dat van de individuele werknemer. Door de functioneel-hiërarchische structuur om te vormen tot een resultaatgerichte structuur, zou er meer aandacht moeten komen voor de behoeften van werknemers. Zo is het voor hen van belang dat zij niet van hun werk vervreemden en zicht hebben op hun bijdrage in de realisatie van een complete opgave. Daarnaast is het voor werknemers motiverend dat zij enige autonomie hebben in het vormgeven van hun eigen handelen, zodat er ruimte is voor zelfontplooiing in de vorm van persoonlijke ontwikkeling en het benutten van creativiteit. De resultaatgerichte structuur met projectmatig werken en het flexibel inzetten van werknemers, zou moeten helpen om deze behoeften te bevredigen. Dit moet plaatsvinden, omdat de resultaatgerichte organisatie werknemers zicht geeft op de verschillende fasen van de realisatie van een opgave en hen autonomie geeft bij het realiseren van deze opgave.

Zicht op verschillende fasen realisatie opgave

In een resultaatgericht organisatiemodel worden werknemers in teams geplaatst die verantwoordelijk zijn voor de realisatie van een complete opgave, in plaats van dat zij alleen maar een fragment van deze realisatie ervaren vanuit hun specifieke functie-gebied. Een deel van de respondenten gaf aan dat zij dermate ver afstaan van de processen binnen de maatschappelijke opgaven, dat zij geen beeld durven te schetsen over de mate waarin werknemers nu meer of minder betrokken worden bij de verschillende fasen van de realisatie van een opgave. Uit de overige reacties blijkt dat een meerderheid inderdaad merkt dat werknemers nu bij meer fasen van de realisatie van een opgave betrokken worden (zie figuur 19). *"In zo'n opgave waar je beleid en uitvoering en alles wat daarbij hoort bij elkaar betreft, alles met elkaar doorneemt en dat uiteindelijk ook tot één product laat zijn, ben je sowieso ook meer betrokken met alle fasen"* (Domeinmanager Bedrijfsvoering, p.c., 11 oktober 2017). Dit wordt ook gemerkt binnen de opgave In de Bogaard: *"De meeste mensen krijgen nu meer mee van hun team, wat er gebeurt"* (Bouwmeester In de Bogaard, p.c., 13 september 2017).



Figuur 19: Interviewresultaten aangaande betrekking bij realisatie complete opgave

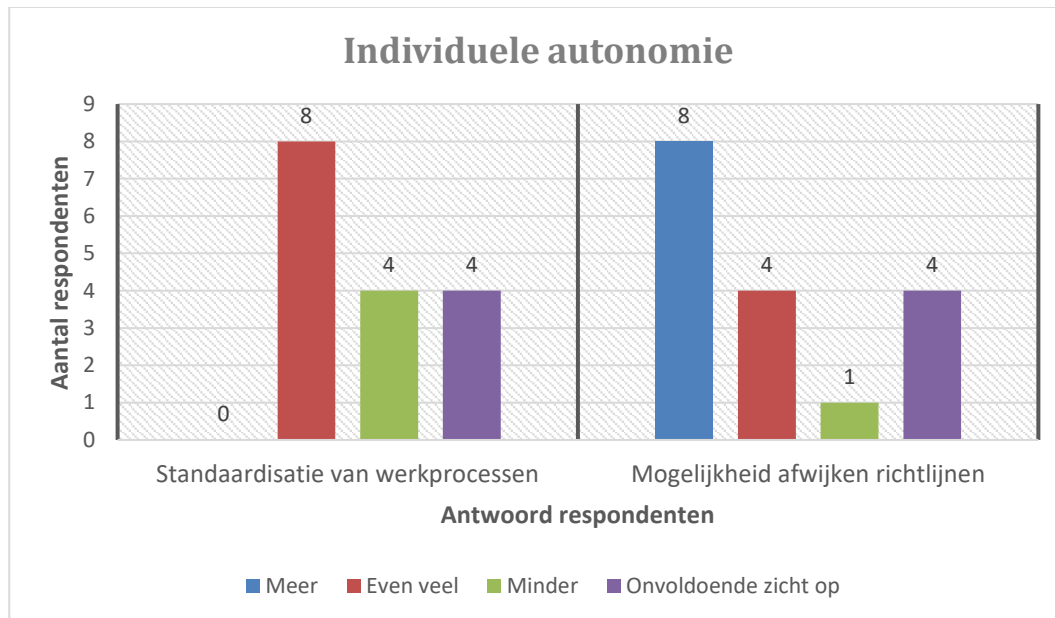
Individuele autonomie

Een tweede kenmerk van resultaatgericht organiseren op microniveau, is dat werknemers een relatief hoge individuele autonomie krijgen. In tegenstelling tot de standaardisatie in de functioneel-hiërarchische structuur, is er in de resultaatgerichte organisatie ruimte voor werknemers om hun eigen handelen vorm te geven. Deze ruimte uit zich in een lage mate waarin werkprocessen in procedures zijn vastgelegd en een tolerantie tegenover het afwijken van richtlijnen van de organisatie als de werknemer dit noodzakelijk acht.

De voormalig gemeentesecretaris heeft aangegeven dat er bij de reorganisatie is geprobeerd om veel procedures of mandaten te herzien en de verantwoordelijkheden neer te leggen bij werknemers (Gemeentesecretaris 2002-2016, p.c., 22 september 2017). De eerste helft van figuur 20 laat zien dat de meeste medewerkers in de praktijk echter geen verschil bemerken in de standaardisatie van werkprocessen. *“Op het minder parafen nodig hebben na, zijn de besluitvormingsprocedures niet veel anders geworden”* (Domeinmanager Ruimtelijke Ontwikkelingen, p.c., 13 september 2017). Dit komt overeen met de bevindingen over de afstemmingsverplichtingen van eenheden in paragraaf 4.2.3. Hier valt dus nog een slag te slaan om werknemers daadwerkelijk meer ruimte te geven bij de vormgeving van hun eigen handelen. Dit beeld wordt onderschreven door de domeinmanager Bedrijfsvoering (p.c., 11 oktober 2017): *“We hebben nog niet veel anders gedaan dan dat we onze delegatie- en mandaatbevoegdheden geënt hebben op de opgavenstructuur, maar we hebben dit nog niet vertaald in het veel meer afschaffen van procedures, afspraken en richtlijnen”*.

Werknemers ervaren wel een groter verschil in de mate waarin het afwijken van richtlijnen van de organisatie nu wordt getolereerd (zie de tweede helft van figuur 20). De opgavemanager Deregulering en Procesinnovatie (D&P) houdt zich hier specifiek mee bezig en ziet positieve voorbeelden op plekken waar actief wordt gestimuleerd dat teams minder op de letterlijke uitvoering zitten en meer tegemoetkomen aan de wensen van de burger. Dit vergt een cultuuromslag voor de werknemer, aangezien deze zich in een dergelijk geval

kwetsbaar opstelt. Het is hierom van groot belang dat het management actief het beeld blijft uitstralen dat ze het ondersteunen als werknemers nu meer discretionaire ruimte pakken (Opgavemanager D&P, p.c., 18 september 2017).



Figuur 20: Interviewresultaten aangaande individuele autonomie

4.6 Toetsing causale verwachtingen op microniveau

Uit de vorige paragraaf is gebleken dat veel werknemers bij meer fasen van de realisatie van een opgave betrokken worden. Daarnaast is er in beperkte mate sprake van een verhoging van de individuele autonomie van werknemers, met name in de mogelijkheid om van richtlijnen af te wijken. Deze twee kenmerken van resultaatgericht organiseren op microniveau, zou volgens de literatuur moeten leiden tot een vermindering van de vervreemding van werknemers van hun werk en een vergroting van de mogelijkheden tot zelfontplooiing.

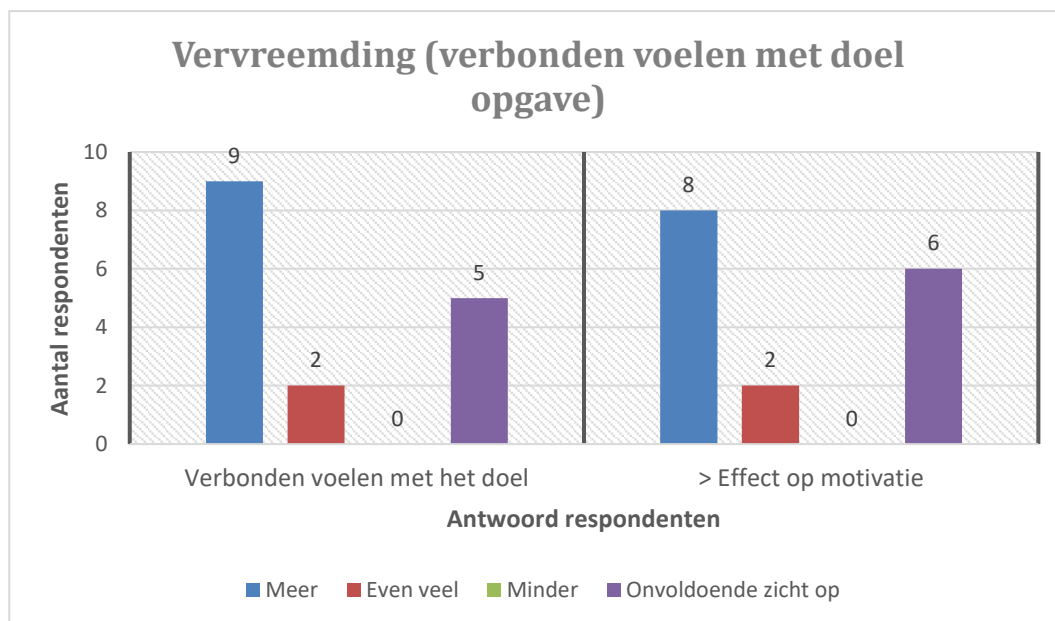
4.6.1 Vervreemding

Doordat werknemers zien hoe hun handelen effect heeft op de realisatie van een opgave en zij in de bepaling van dit handelen vrijheid hebben, ervaren zij dat ze met hun handelen invloed kunnen uitoefenen op de eigen omgeving. Hiermee wordt vervreemding tegengegaan. Dit is positief voor de arbeidsmotivatie en daarmee voor de productiviteit van de organisatie.

In de situatie voor de reorganisatie vormden algemene maatschappelijke doelen een bron van inspiratie, maar vormden deze doelen geen systematisch richtpunt (Gemeente Rijswijk, 2014b). De projectmatige aanpak in de nieuwe organisatie zou hier verandering in moeten brengen door werknemers in een team te laten nadenken over een doel waar zij zich vervolgens aan verbinden.

De eerste helft van figuur 21 laat zien dat negen van de elf respondenten die op deze vraag

hebben gereageerd, aangeven dat ze inderdaad een verschil bemerken in de mate waarin zij zelf (of hun werknemers) zich verbonden voelen met het doel van hun eenheid. Dit gevoel ontstaat, omdat zij nu onderdeel zijn van een team dat werkt aan de realisatie van een complete opgave en waarbij zij gezamenlijk vooraf de doelen en mijlpalen bepalen. *“Wat je nu ziet is dat mensen echt onderdeel uitmaken van dat team. Dus die voelen zich niet voor dat onderwerp meer van Stadsbeheer, maar die voelen zich heel erg verbonden met het onderwerp”* (Opgavemanager Organisatievernieuwing, p.c., 13 september 2017). Veel respondenten zien of ervaren dan ook dat de vermindering van de vervreemding een positief effect heeft gehad op de arbeidsmotivatie van deelnemers die aan een maatschappelijke opgave werken (zie de tweede helft van figuur 21). Zo geeft de opgavemanager HRM aan dat het bepalen en zichtbaar maken van doelen en korte termijnresultaten van opgaveteams, voor werknemers het plezier in het werk verhoogd heeft (Opgavemanager HRM, p.c., 13 september 2017).

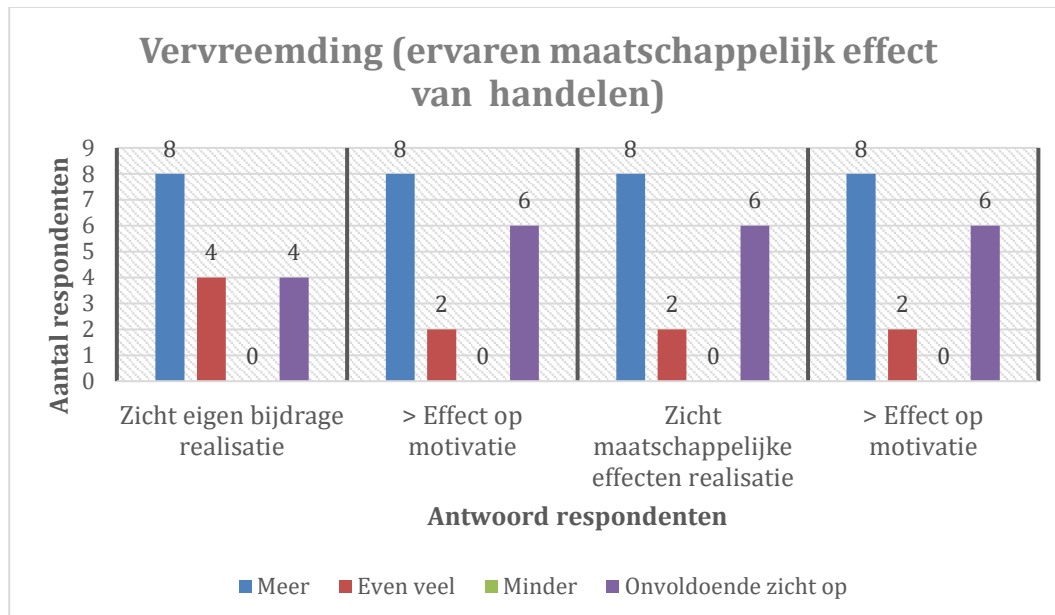


Figuur 21: Interviewresultaten aangaande vervreemding (verbonden voelen met doel opgave)

Een ander aspect dat vervreemding kan tegengaan, is de mate waarin werknemers het maatschappelijk effect van hun handelen ervaren. Opvallend is dat bij de beantwoording van de interviewvragen, veel respondenten aangeven onvoldoende zicht te hebben op de mate waarin werknemers het maatschappelijk effect van hun handelen ervaren (zie figuur 22). Dit heeft te maken met het feit dat veel respondenten een managementfunctie hebben en te ver van de maatschappelijke opgaveteams af staan om dit vast te kunnen stellen. Daarnaast zijn een aantal respondenten gefocust op bedrijfsmatige functies, waardoor zij hier geen duidelijk beeld van hebben. Van de overige respondenten geeft het overgrote deel aan inderdaad het gevoel te hebben dat zij meer zicht hebben op hun eigen bijdrage in de realisatie van de opgave(n) waarvoor zij staan (zie eerste deel figuur 22). Zo geeft de Bouwmeester van de opgave In de Bogaard (p.c., 13 september 2017) haar ervaringen weer: *“Eerst werd er alleen gevraagd ‘maak een notitie of stel dat op, of doe dat’. Nu weet je meer waarom”*.

Daarnaast geven respondenten ook aan meer zicht te hebben op de maatschappelijke effecten die tot stand worden gebracht door de realisatie van opgaven die zij dienen te realiseren (zie derde deel figuur 22). Aangezien werknemers bij meer fasen van de realisatie

van opgaven betrokken worden en hierbij werken aan een gezamenlijk opgesteld meetbaar doel, krijgen ze meer zicht op de maatschappelijke effecten die hun opgaveteam bereikt. De leden van de opgaveteams die dit ervaren, geven verder aan dat zij hierdoor meer motivatie krijgen tijdens hun werk (zie laatste deel figuur 22).



Figuur 22: Interviewresultaten aangaande vervreemding (ervaren maatschappelijk effect van handelen)

4.6.2 Zelfontplooiing

Een tweede verwachting op microniveau, is dat de autonomie die werknemers krijgen behoeften als creativiteit en persoonlijke ontwikkeling bevredigd. Dit werkt vervolgens positief door op de arbeidsmotivatie van werknemers.

Likert (1961) liet zien hoe directe controle en uitoefening van autoriteit een negatief effect kan hebben op de effectiviteit van medewerkers. Het resultaatgericht organiseren van een organisatie staat meer individuele autonomie toe, waardoor er voor werknemers ruimte ontstaat voor het uiten en toepassen van eigen creatieve oplossingen en inzichten. Daarnaast biedt deze individuele autonomie de mogelijkheid voor werknemers om zich persoonlijk te ontwikkelen. Zij worden in de resultaatgerichte organisatie in staat gebracht om hun talenten te ontdekken, zonder dat zij gebonden zijn aan strikte procedures en taakomschrijvingen.

In de gemeente wordt een duidelijk verschil bemerkt in de mate waarin de organisatie nu open staat voor creatieve inzichten van werknemers. Alle respondenten die de gemeente Rijswijk zowel voorafgaand als na afloop van de reorganisatie hebben ervaren, geven aan dat de organisatie nu meer open staat voor creatieve oplossingen en inzichten van werknemers (zie eerste helft figuur 23). Dit heeft met name te maken met de projectmatige werkwijze die de gemeente Rijswijk nu hanteert. Voorheen werden opgaven gefragmenteerd opgepakt door de verschillende afdelingen van de organisatie. Doordat werknemers sinds de reorganisatie in een team verantwoordelijk worden gemaakt voor de realisatie van een complete opgave, ontstaat er meer ruimte en noodzaak om nieuwe oplossingsrichtingen te

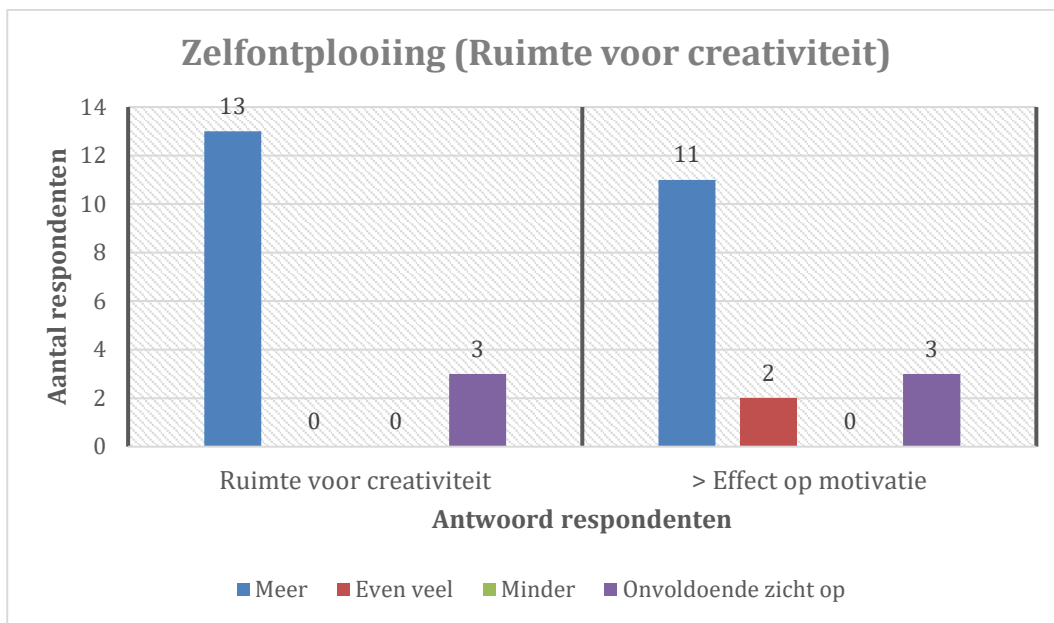
delen. Zo deelt de Bouwmeester van de gebiedsopgave In de Bogaard (p.c., 13 september 2017) haar ervaringen: *"De creativiteit zit er wel in, omdat je niet denkt van: 'als dit niet kan, dan kan het niet en dan focus ik me weer op een anders stukje van mijn werk'. Je hebt zo iets van: 'dit moet wel gerealiseerd worden, want dit is ons gebied'".* Respondenten beamen dat deze mogelijkheid om creatief mee te denken een positief effect heeft op hun motivatie of de motivatie van hun ondergeschikten (zie figuur 23).

Een andere menselijke behoefte waarvan de verwachting is omschreven dat resultaatgericht organiseren die beter zou bevredigen, is de behoefte tot persoonlijke ontwikkeling. Door werknemers niet als uitvoerend onderdeel van een machine te behandelen, maar als autonome creatieve individuen, krijgen zij de mogelijkheid om hun persoonlijke competenties te ontwikkelen. De organisatiemeting over het jaar 2014 gaf aan dat er in de gemeente Rijswijk in het verleden onvoldoende aandacht was voor de talenten, competenties en ervaring van werknemers (Gemeente Rijswijk 2014b, p. 4).

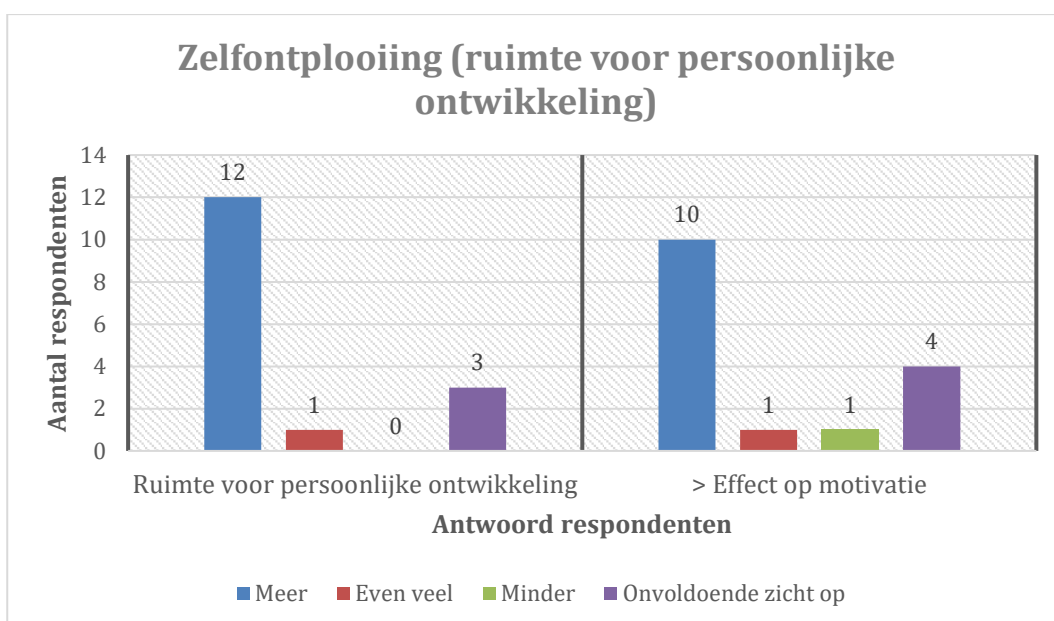
Uit de interviews blijkt dat de overgrote meerderheid van de respondenten inderdaad bemerkt dat er sinds de reorganisatie meer ruimte is voor de persoonlijke ontwikkeling van werknemers (zie eerste helft van figuur 24). De mogelijkheid om je interesses te volgen en je in te zetten voor een opgaveteam buiten je voormalige functiegebied, wordt hierbij het meeste aangehaald: *"Ik denk dat bij de categorie medewerkers die in de maatschappelijke opgaven zit, dat dat wel het gevoel geeft dat er meer mogelijk is. Dat ze minder vast zitten op een bepaalde opdracht"* (Opgavemanager Participatie, p.c., 10 oktober 2017).

Er is zelfs, in het kader van de transformatie naar een resultaatgerichte structuur, geïnvesteerd in een systeem waarmee talenten, motivaties en werkstijlen van medewerkers in kaart worden gebracht, het zogeheten TMA. Het TMA dient om een ondersteuning te bieden aan het projectmatig werken in opgaveteams. Het is de bedoeling dat er bij de formatie van teams met behulp van dit systeem rekening wordt gehouden met de expertise, kwalificaties en ontwikkelwensen van werknemers. De opgavemanager Participatie (p.c., 10 oktober 2017) geeft echter wel aan dat sommige opgavemanagers bij de selectie van hun team nog vaak vervallen in oude patronen: *"De gedachte was 'dat moet veel meer op basis van welke kennis, welke competenties, welke talenten zijn nodig?' Het is echter toch nog heel erg gebeurd als in: 'Pietje heb ik nodig, want Pietje ken ik en Pietje is goed hierin'".*

Veel respondenten geven in elk geval aan dat zij de huidige aandacht voor de ontwikkeling van persoonlijke competenties als prettig en motiverend ervaren (zie figuur 24). Er is echter nog geen organisatiebreed medewerkerstevredenheidsonderzoek geweest, waarmee deze bevinding verder gestaafd kan worden. Sommige managers benadrukken dat het soms lastig is dat niet alle wensen omtrent competenties ingewilligd kunnen worden, wat kan leiden tot teleurstelling bij sommige werknemers (Domeinmanager Ruimtelijke Ontwikkelingen, p.c., 13 september 2017; Opgavemanager Informatie, p.c., 22 september 2017; Opgavemanager In de Bogaard, p.c., 27 september 2017). Dit is met name het geval bij de bedrijfsmatige functies welke ook opgaveteams genoemd zijn, terwijl zij niet geschikt zijn voor een projectmatige werkwijze. Daarnaast geeft de opgavemanager voor de opgave In de Bogaard (p.c., 27 september 2017) aan dat hij ook werknemers ziet worstelen met de nieuwe autonomie en bewegingsruimte, aangezien sommige medewerkers juist veel waarde hechten aan een duidelijke werkstructuur.



Figuur 23: Interviewresultaten aangaande zelfontplooiing (ruimte voor creativiteit)



Figuur 24: Interviewresultaten aangaande zelfontplooiing (ruimte voor persoonlijke ontwikkeling)

4.7 Samenvatting analyse

In dit hoofdstuk zijn de drie niveaus van analyse achtereenvolgens behandeld. Hierbij is allereerst aandacht besteed, in lijn met deelvraag 4, aan de mate waarin er in de gemeente Rijswijk op elk niveau daadwerkelijk een overgang te herkennen valt van een functioneel-hiërarchische naar een resultaatgerichte organisatievorm. De bevindingen op dit gebied zijn samengevat in tabel 17. Over het algemeen valt de overgang naar een resultaatgerichte organisatievorm duidelijk op de drie niveaus van analyse te erkennen, alhoewel er op enkele punten is afgeweken van de theorie omtrent resultaatgericht organiseren.

Vervolgens zijn acht causale verwachtingen behandeld, waarmee pleitbezorgers van resultaatgericht organiseren verwachten dat deze organisatievorm leidt tot een hogere productiviteit dan een functioneel-hiërarchische organisatievorm. In tabel 18 is samengevat in welke mate de causale verwachtingen zijn uitgekomen in de casus van de gemeente Rijswijk. In het volgende hoofdstuk worden deze resultaten verder geduid. Daarnaast worden er aan de hand van deze resultaten aanbevelingen gedaan aan de gemeente Rijswijk en andere gemeenten, over hoe zij zich het beste kunnen organiseren ten behoeve van hun productiviteit.

Kenmerk resultaatgericht organisatiemodel (zie tabel 2)	Mate waarin dit in de gemeente Rijswijk te herkennen valt
Macroniveau: De resultaatgerichte organisatie stimuleert interactief beleid, doordat zij vooraf actief belanghebbenden betreft bij haar integrale projectgroepen.	Alhoewel er verschillen bestaan in de mate waarin opgaveteams in de gemeente Rijswijk daadwerkelijk hun inhoudelijke openheid hebben vergroot, hanteren de meeste maatschappelijke opgaveteams inderdaad een meer interactieve werkwijze dan voorafgaand aan de reorganisatie.
Mesoniveau: De resultaatgerichte organisatie is ingedeeld en wordt gecoördineerd volgens haar maatschappelijke opgaven. Dit gebeurt middels het instellen van zelfstandige eenheden die verantwoordelijk worden gemaakt voor de realisatie van maatschappelijke opgaven.	Afdelingen en secties zijn in de gemeente Rijswijk afgeschaft en vervangen door zogeheten opgaveteams. In de praktijk heeft dit er toe geleid dat de gemeente Rijswijk beter aansluit bij de maatschappelijke opgaven waarvoor de organisatie staat. Er is echter sprake van een kloof tussen de uiteindelijke uitwerking van dit nieuwe organisatiemodel in de gemeente Rijswijk en het theoretische model van de resultaatgerichte organisatie. Zo voldoen veel opgaven niet aan het <i>unieke</i> karakter. Opgaveteams beschouwen hun eigen opgave meestal als structureel, waardoor het wendbare karakter van de resultaatgerichte organisatie niet bereikt wordt. Hierdoor kunnen veranderende wensen in de gemeente ervoor zorgen dat de organisatie na verloop van tijd de aansluiting met haar omgeving weer verliest. De teams die in de gemeente Rijswijk gericht zijn op maatschappelijke opgaven, voldoen redelijk aan de kenmerken van resultaatverantwoordelijke eenheden. Sinds de reorganisatie worden afspraken over te bereiken resultaten gemaakt en krijgen eenheden vervolgens meer autonomie bij het bepalen van hun handelen om deze resultaten te bereiken. De creatie van een extra managementlaag in de vorm van domeinen beperkt deze

	autonomie wel enigszins. Het afrekenen en belonen op resultaten van teams dient daarnaast nog verder te worden ontwikkeld. De gemeente is bezig met de ontwikkeling van een managementinformatiesysteem, waarin afspraken met teams worden vastgelegd en er op resultaten beoordeeld kan worden. Dit systeem kan een waardevolle ondersteuning bieden in de verdere ontwikkeling van resultaatverantwoordelijke eenheden, en kan ook zorgen dat het management van de gemeente de teams meer op afstand durft aan te sturen.
Microniveau: In de resultaatgerichte organisatie werken werknemers in teams aan de realisatie van een complete maatschappelijke opgave, waarbij ze een redelijke mate van autonomie hebben.	In de gemeente Rijswijk heeft de reorganisatie ervoor gezorgd dat werknemers van maatschappelijke opgaveteams zich meer betrokken voelen bij de verschillende fasen van de realisatie van een opgave. Ze werken sinds de reorganisatie aan de complete realisatie van opgaven, terwijl ze voorheen vanuit hun afdeling vaak eenzelfde fragment van verschillende opgaven behandelden. De gemeente Rijswijk is er echter nog niet in geslaagd om de individuele autonomie van medewerkers te versterken via het herzien van procedures en mandaten. Er is sinds de reorganisatie wel sprake van een grotere mogelijkheid om af te wijken van richtlijnen en procedures. Voor het management ligt de taak om werknemers het vertrouwen te geven dat ze deze discretionaire ruimte ook mogen pakken.

Tabel 17: Samenvatting van de uitwerking van de kenmerken van resultaatgericht organiseren in de gemeente Rijswijk

Causale verwachtingen m.b.t. de productiviteit (zie tabel 2)	Mate waarin dit in de gemeente Rijswijk te herkennen valt
Macroniveau verwachting 1: Door interactief te werken, leveren belanghebbenden waardevolle input in de vorm van middelen, ondersteuning in werkprocessen en het beschikbaar stellen van extra mogelijkheden voor de realisatie van een opgave. Dit resulteert in een verlaging van de kosten en een verhoging van de realisatiekracht van de eigen organisatie.	Hoewel belanghebbenden sinds de reorganisatie inderdaad meer ondersteunen in middelen, extra mogelijkheden en met name werkprocessen, heeft dit nog niet geleid tot een verlaging van de kosten en een verhoging van de realisatiekracht van de gemeente. Dit heeft ermee te maken dat het betrekken van participanten ook energie en middelen kost, in het bijzonder omdat de gemeente zich hierbij nog in een gewenningsfase bevindt. Het is mogelijk dat de samenwerking met de omgeving in de toekomst inderdaad de gemeente ontlast en haar productiviteit zal verhogen.

Macroniveau verwachting 2: Door interactief te werken leveren belanghebbenden inhoudelijke verrijking. Hierdoor kan maatwerk worden geboden en beleid effectiever worden ingericht.	In de gemeente Rijswijk is dit mechanisme te herkennen, alhoewel regelgeving bij de doorwerking van creatieve ideeën soms nog in de weg staat. Op plaatsen waar inhoudelijke verrijking heeft plaatsgevonden, blijken teams inderdaad beter in staat om meer maatwerk te bieden en daarmee beleid effectiever in te richten.
Macroniveau verwachting 3: Door interactief te werken ontstaat draagvlak bij actoren die de realisatie zouden kunnen frustreren. Hierdoor ontstaat er minder vertraging tijdens de realisatie van maatschappelijke opgaven.	De inhoudelijke openheid heeft bij opgaveteams die een interactieve werkwijze hebben overgenomen, inderdaad geleid tot meer tevredenheid bij belanghebbenden over de doelen van deze teams. De verwachte verlaging van de weerstand en vertraging kan echter niet geconcludeerd worden, aangezien verwachtingen van belanghebbenden door hun participatie tevens gestegen zijn. Hierdoor raken zij eerder teleurgesteld, wat weer tot weerstand kan leiden bij de realisatie van opgaven.
Mesoniveau verwachting 1: Door de organisatie te structureren rondom de maatschappelijke opgaven waarvoor zij staat, is de totale benodigde hoeveelheid informatie binnen de organisatie laag. Dit leidt tot een verlaging in interactiekosten.	Waar de nieuwe wijze van structuren gericht is op de maatschappelijke opgaven, wordt de verwachting waargemaakt dat eenheden hierdoor minder vaak onderling hoeven af te stemmen. Dit is het geval aangezien de specialismen uit deze secties al in hun integrale team verwerkt zitten. Een verlaging van de interactiekosten is hierbij nog niet te herkennen, aangezien de reorganisatie tevens voor onduidelijkheid heeft gezorgd over de teams waarin medewerkers zitten.
Mesoniveau verwachting 2: Door resultaatverantwoordelijke eenheden te creëren, wordt het proces van verstrikking tegengegaan en hebben eenheden minder instemming nodig omtrent hun handelen. Hierdoor wordt de flexibiliteit van eenheden versterkt en worden de interactiekosten verlaagd.	De keuze van de gemeente Rijswijk om van de theorie af te wijken en te kiezen voor het instellen van domeinen met aan het hoofd domeinmanagers, heeft ertoe geleid dat het aantal monitorende functies gelijk is gebleven. Hierdoor kan het effect van een vermindering van deze functies niet vastgesteld worden. Er is wel sprake van meer flexibiliteit van eenheden, door de nieuwe methode waarmee afspraken over resultaten worden gemaakt. De verdeling van verantwoordelijkheden is in de nieuwe organisatie echter nog niet voor iedereen duidelijk, waardoor tijd verloren wordt met het zoeken naar de juiste afstemming. Hierdoor leidt het instellen van resultaatverantwoordelijke eenheden op het moment van onderzoek niet tot een besparing in interactiekosten.

Mesoniveau verwachting 3: Door resultaatverantwoordelijke eenheden te creëren, wordt het proces van verstrikking tegengegaan en stijgen de beheersingsmogelijkheden van de ambtelijke top. Hierdoor kan er beter gestuurd worden op de effectiviteit van de eigen organisatie.	Hoewel er meer dan voorheen afspraken worden gemaakt over te behalen resultaten, geven managers aan dat sommige teams hun doelen en werkwijzen nog te vaag formuleren. Concrete afspraken zijn nodig voor de ambtelijke top om daadwerkelijk op resultaten te kunnen sturen en daarmee de effectiviteit van de organisatie te kunnen verbeteren.
Microniveau verwachting 1: Door werknemers inzicht te geven in de eigen bijdrage aan maatschappelijke effecten, voelen zij zich minder vervreemd van hun werk. Dit leidt tot een hogere arbeidsmotivatie.	Werknemers hebben meer zicht gekregen in hun eigen bijdrage aan de realisatie van een opgave en de maatschappelijke effecten die deze opgave tot stand brengt. Zij voelen zich hierdoor meer verbonden met het doel van hun eenheid. Dit effect van resultaatgericht organiseren heeft hun arbeidsmotivatie versterkt.
Microniveau verwachting 2: De autonomie die werknemers krijgen in het volgen van hun interesses en het bepalen van hun handelen geeft ruimte voor zelfontplooiing. Dit leidt tot een hogere arbeidsmotivatie.	De wijze waarop medewerkers sinds de reorganisatie ingezet worden in maatschappelijke opgaveteams, heeft een positief effect gehad op de mogelijkheden tot zelfontplooiing. Zo is er meer ruimte voor creativiteit in de nieuwe projectmatige werkwijze. Daarnaast komt uit de analyse naar voren dat werknemers in de resultaatgerichte organisatievorm meer ruimte krijgen om hun persoonlijke competenties te ontwikkelen. Zo investeert de organisatie meer in het in kaart brengen van talenten, interesses, ervaring en competenties van werknemers. Werknemers zijn vervolgens vrijer om zich in te zetten in opgaveteams waar deze aspecten het best tot hun recht komen, aangezien functies veel minder vastliggen dan in een functioneel-hiërarchische structuur. Bij de selectie van teamleden moet er echter voor gewaakt worden dat managers niet vervallen in oude patronen en daadwerkelijk onbevongen kiezen uit een 'pool van professionals' Voor een groot deel van de medewerkers versterken deze mogelijkheden tot zelfontplooiing inderdaad hun arbeidsmotivatie. Er zijn echter ook medewerkers die veel waarde hechten aan een vaste structuur en die zich prettiger voelden in de oude gestandaardiseerde organisatie.

Tabel 18: Samenvatting van de uitwerking van de causale verwachtingen in de gemeente Rijswijk

5 Conclusie

In het voorgaande hoofdstuk is een overzicht gegeven van de resultaten van dit onderzoek. Deze resultaten zijn samengevat in tabel 18 en 19. In dit hoofdstuk worden, aan de hand van deze resultaten en de informatie uit eerdere hoofdstukken, de deelvragen en de probleemstelling van dit onderzoek beantwoord. Allereerst wordt er een antwoord gegeven op de eerste vijf deelvragen, waaruit het antwoord op de centrale vraagstelling van dit onderzoek volgt. Vervolgens worden er een aantal aanbevelingen geformuleerd, in lijn met deelvraag 6 en de geformuleerde doelstelling van dit onderzoek. Tot slot volgt de reflectie, waarin aandacht wordt besteed aan enkele zaken die bij de toepassing van de theorie en de onderzoeksmethoden zijn opgevallen. Hierbij zijn suggesties geformuleerd voor vervolgonderzoek.

5.1 Antwoord op de centrale vraagstelling

De doelstelling van dit onderzoek luidt als volgt: *Inzicht verkrijgen in het effect van resultaatgericht organiseren op de productiviteit, teneinde aanbevelingen te doen richting de gemeente Rijswijk en andere gemeenten, over hoe zij zich zo kunnen organiseren zodat hun productiviteit verhoogd wordt.* Om dit inzicht te verkrijgen zijn een aantal deelvragen geformuleerd, waarvan de antwoorden leiden tot de beantwoording van de volgende centrale vraagstelling: *In hoeverre leidt het resultaatgericht organiseren van een gemeente tot een hogere productiviteit, op de manier die pleitbezorgers ervan verwachten?*

De eerste deelvraag dient om inzicht te krijgen in de onafhankelijke variabele *productiviteit* en luidt daarom als volgt: *Hoe dient productiviteit in dit onderzoek beschouwd te worden?* In paragraaf 2.1 is naar voren gekomen dat productiviteit op vele manieren gedefinieerd wordt, maar dat er grofweg twee posities zijn te onderscheiden. Het brede productiviteitsbegrip, waarbij zowel effectiviteit als efficiëntie van belang zijn, past het beste bij dit onderzoek. Het onderzoeksobject is namelijk een gemeente, die zich als doel heeft gesteld om met minder middelen zoveel mogelijk maatschappelijke effecten te realiseren. Productiviteit wordt daarom in dit onderzoek beschouwd als de efficiëntie waarmee middelen worden ingezet voor een effectieve dienstverlening van de overheid.

Deze productiviteit is echter afhankelijk van, en wordt beïnvloed door, zeer veel factoren. Hierdoor is het bijzonder lastig om vast te stellen welke factoren verantwoordelijk zijn voor een verandering in productiviteit. Er is daarom gekozen om in dit onderzoek gericht uit te voeren en het effect op de productiviteit te meten aan de hand van een aantal causale verwachtingen die volgen uit de organisatieliteratuur. Deze verwachtingen, over de relatie tussen een organisatiestructuur en de productiviteit, zijn vervolgens getoetst in een geschikte casus. Aangezien deze verwachtingen nog weinig zijn uitgewerkt in de literatuur omtrent resultaatgericht organiseren, dienen deze eerst goed te worden blootgelegd. Om dit te doen, is middels een literatuurstudie onderzocht tegen welke aspecten van een traditioneel organisatiemodel resultaatgericht organiseren zich afzet. Daarna is onderzocht op welke wijze pleitbezorgers van resultaatgericht organiseren zullen verwachten wordt dat de resultaatgerichte organisatievorm op deze aspecten een verbetering bewerkstelligt.

In dit kader is de volgende deelvraag geformuleerd: *Tegen welke theoretische achtergrond zijn benaderingen die pleiten voor resultaatgericht organiseren te plaatsen?* Deze theoretische achtergrond is naar voren gekomen in de literatuur omtrent organisatiestructuren. Hierbij gaat het om de vraag welke arbeidsverdeling en coördinatie van taken het beste is voor de productiviteit van een organisatie. Het rationele bureaucratiemodel, wat gezien kan worden als het basismodel voor de meeste (overheids)organisaties, vult dit in door middel van een coördinatie en taakverdeling gebaseerd op regels, procedures, vastomlijnde functies en een strakke gezagshiërarchie. Op dit functioneel-hiërarchische organisatiemodel ontstond echter kritiek. Zo zou het rationele bureaucratiemodel te weinig oog hebben voor de afhankelijkheid van een organisatie van haar omgeving, voor de wijze waarop macht in een organisatie verspreid is en afstemming noodzakelijk is, en voor de behoeften van individuele werknemers (zie tabel 1). Resultaatgerichte organisatiemodellen kunnen worden gezien als een reactie op deze kritiekpunten op het functioneel-hiërarchische model, waarbij verwacht wordt dat resultaatgericht organiseren op deze punten een verbetering bewerkstelligt. Dit moet vervolgens positief doorwerken op de productiviteit van organisaties.

Dit leidt tot de volgende deelvraag: *Welke verwachtingen met betrekking tot de productiviteit van een organisatie spelen bij resultaatgericht organiseren, ten opzichte van een functioneel-hiërarchische organisatievorm?* De exacte mechanismen welke volgens pleitbezorgers van resultaatgericht organiseren deze verbetering moeten veroorzaken, zijn gestructureerd onder het macro-, meso- en microniveau. Dit heeft geleid tot acht causale verwachtingen, welke getoetst kunnen worden om te meten in welke mate resultaatgericht organiseren deze mechanismen ook daadwerkelijk in gang zet. De wijze waarop resultaatgericht organiseren zich op de verschillende analyseniveaus afzet tegen een functioneel-hiërarchische organisatievorm en de causale verwachtingen die hieraan verbonden zijn, zijn samengevat in tabel 2.

Nadat de causale verwachtingen zijn blootgelegd waarmee pleitbezorgers van resultaatgericht organiseren verwachten dat deze organisatievorm leidt tot een hogere productiviteit, zijn deze verwachtingen getoetst in een geschikte casus. Om de selectie van de casus en diens geschiktheid voor deze toetsing te verantwoorden, is de volgende deelvraag opgesteld: *In welke mate valt er in de gemeente Rijswijk een overgang te herkennen van een functioneel-hiërarchische organisatievorm naar een resultaatgerichte organisatievorm?*

In paragraaf 3.1.3 is omschreven waarom deze casus geselecteerd is om de causale verwachtingen te toetsen. In de documenten die de organisatieverandering en diens achtergrond omschrijven en uit de oriënterende interviews, valt een duidelijke overgang van een functioneel-hiërarchische organisatievorm naar een resultaatgerichte organisatievorm te herkennen. De intensiteit van de verandering en het korte tijdbestek waarin dit is gebeurd bieden zelfs de bijzondere mogelijkheid tot generalisatie. Tijdens de analyse is er in het bijzonder aandacht geweest voor de mate waarin de gemeente Rijswijk er ook daadwerkelijk in geslaagd is om zich resultaatgericht te organiseren. Hierbij is vastgesteld dat de overgang naar een resultaatgerichte organisatievorm duidelijk op de drie niveaus van analyse te herkennen is, alhoewel er op enkele punten is afgeweken van de theorie over resultaatgericht organiseren. De resultaten op dit gebied zijn samengevat in tabel 17.

Nu is vastgesteld dat de casus van de gemeente Rijswijk in belangrijke mate inzicht kan geven in het effect van resultaatgericht organiseren op de productiviteit van een organisatie, kan de vijfde deelvraag beantwoord te worden: *In welke mate worden de causale verwachtingen uit de theorie waargemaakt in de gemeente Rijswijk?* Het antwoord op deze vraag is uitgewerkt in tabel 18. Hierbij vallen een aantal zaken op:

1. Een aantal causale mechanismen zijn duidelijk te herkennen in de gemeente Rijswijk. Zo heeft de interactieve werkwijze van opgaveteams de inhoudelijke verrijking versterkt, waardoor zij meer maatwerk kunnen leveren en daardoor beleid effectiever in kunnen richten. Daarnaast is de arbeidsmotivatie van veel werknemers verhoogd, doordat zij meer zicht hebben gekregen in hun eigen bijdrage aan de realisatie van een opgave en de maatschappelijke effecten die deze opgave tot stand brengt, en aangezien de nieuwe organisatie meer ruimte biedt tot zelfontplooiing.
2. Een tweede observatie is dat van een aantal andere verwachtingen de geldigheid nog niet vast te stellen is, terwijl de reorganisatie wel in lijn met de theorie is doorgevoerd. Dit is zo, aangezien de gemeente zich nog in een gewenningsfase bevindt. Zo ondersteunen belanghebbenden sinds de reorganisatie de gemeente meer via waardevolle input. Dit heeft echter nog niet geleid tot een duidelijke besparing in kosten of benodigde arbeid. De gemeente moet namelijk extra energie en middelen investeren in het betrekken van deze belanghebbenden, aangezien de interactieve werkwijze relatief nieuw is voor veel medewerkers. Wanneer gewenning is opgetreden, kan het zijn dat hierin minder geïnvesteerd hoeft te worden en het betrekken van belanghebbenden kostenbesparingen oplevert.

Een ander voorbeeld waarbij de uitwerking van een mechanisme op de productiviteit nog niet vast te stellen is, speelt omtrent de bevinding dat het structureren rondom maatschappelijke opgaven nog niet heeft geleid tot een verlaging van de interactiekosten in de gemeente. Hoewel bevestigd is dat eenheden sinds de reorganisatie minder onderling hoeven af te stemmen, heeft de reorganisatie door het opnieuw indelen van teams en verantwoordelijkheden ook voor onduidelijkheid gezorgd over in welke teams medewerkers zitten en waar verantwoordelijkheden belegd zijn. Hierdoor kost het medewerkers in de beginfase meer tijd om de juiste collega's te vinden en hun handelen af te stemmen. Vervolgonderzoek kan uitwijzen of het effect op de efficiëntie van de organisatie wel optreedt, nadat gewenning met de nieuwe organisatie heeft plaatsgevonden.

3. Een derde observatie is dat een effect soms niet is ontstaan, aangezien de implementatie van resultaatgericht op sommige punten nog verbeterd dient te worden. Zo leidt een toename van interactief beleid op dit moment niet per se tot minder weerstand onder belanghebbenden, aangezien verwachtingen van belanghebbenden onvoldoende gemanaged worden. Daarnaast zijn afspraken over doelen van resultaatverantwoordelijke eenheden op dit moment te weinig concreet gemaakt, waardoor de ambtelijke top niet de mogelijkheid heeft om hierop te sturen om daarmee de effectiviteit van de organisatie te verbeteren. Aangezien in deze voorbeelden nog niet gehandeld wordt zoals de theorie voorschrijft, kan de geldigheid van de bijbehorende causale verwachtingen in dit onderzoek niet vastgesteld worden.

4. Tenslotte is er in de gemeente Rijswijk op een aantal punten ook bewust afgeweken van de theorie rondom resultaatgericht organiseren, wat ervoor heeft gezorgd dat bepaalde causale mechanismen niet hebben plaatsgevonden. Zo zijn er domeinen ingesteld met aan het hoofd domeinmanagers, wat ertoe heeft geleid dat het aantal monitorende functies gelijk is gebleven. Hierdoor kan het effect van een vermindering van deze functies niet vastgesteld worden.

Uit het voorgaande kan geconcludeerd worden dat het antwoord op de centrale vraagstelling *in hoeverre resultaatgericht organiseren van een gemeente leidt tot een hogere productiviteit, op de manier die pleitbezorgers ervan verwachten*, is dat hierover een wisselend beeld naar voren is gekomen. Zo worden sommige verwachtingen duidelijk waargemaakt, terwijl anderen zich (nog) niet of slechts gedeeltelijk manifesteren.

5.2 Aanbevelingen

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de zesde en laatste deelvraag: *Welke aanbevelingen kunnen gedaan worden, zodat de gemeente Rijswijk en andere gemeenten zich zo kunnen organiseren zodat hun productiviteit verhoogd wordt?* Hiermee wordt tevens de doelstelling van dit onderzoek bereikt. Waar de vorige paragraaf inzicht heeft gegeven in het effect van resultaatgericht organiseren op de productiviteit van een organisatie, wordt er in deze paragraaf voldaan aan het tweede gedeelte van de doelstelling: *aanbevelingen doen richting de gemeente Rijswijk en andere gemeenten, over hoe zij zich zo kunnen organiseren zodat hun productiviteit verhoogd wordt.*

In het onderzoek is een wisselend beeld naar voren gekomen over de mate waarin causale verwachtingen van resultaatgericht organiseren worden waargemaakt in de praktijk. Resultaatgericht organiseren biedt een hoopgevend alternatief voor een functioneel-hiërarchisch organisatiemodel, maar een onjuiste implementatie kan mogelijke positieve effecten van resultaatgericht organiseren verstoren. Op een aantal aspecten heeft resultaatgericht organiseren de productiviteit dan ook positief beïnvloed, terwijl dit bij een aantal andere indicatoren (nog) niet is vastgesteld. De onderstaande aanbevelingen richten zich dan ook op de juiste implementatie van kenmerken van resultaatgericht organiseren, zodat zoveel mogelijk causale mechanismen geactiveerd kunnen worden die positief inwerken op de productiviteit van een gemeente. Na het formuleren van elke aanbeveling, wordt kort omschreven welke observatie in de gemeente Rijswijk tot de formulering van de aanbeveling heeft geleid. De aanbevelingen zijn dan ook gericht op zowel de gemeente Rijswijk als gemeenten in het algemeen.

1. Laat na gemeentelijke verkiezingen een nieuw College van Burgemeesters en Wethouders maximaal tien resultaatverantwoordelijke eenheden opzetten, gericht op maatschappelijke opgaven die volgen uit hun collegeprogramma. Door dit aantal beperkt te houden wordt het bestuur gedwongen een bewuste keuze te maken van maatschappelijke opgaven waarop zij in hun termijn de prioriteit leggen. Deze opgaven moeten voldoen aan het criterium 'uniek' (enig in zijn soort, tijdelijk en eenmalig) en moeten bij voorkeur in de zittingstermijn van vier jaar bereikt worden. Andere gemeentelijke taken hoeven niet projectmatig opgepakt te worden, zo zijn bedrijfsmatige functies hier niet voor geschikt. Medewerkers die niet extra gemotiveerd raken van een projectmatige werkwijze, kunnen in structurele eenheden geplaatst worden.

Doordat bedrijfsmatige functies in de casus zijn benoemd als 'opgaveteams', zonder daarbij diens werkwijzen of teamsamenstelling echt te veranderen, is er begripsverwarring en weerstand in de organisatie ontstaan. In de casus heerst daarnaast het beeld dat de meeste maatschappelijke opgaveteams structureel zijn, wat bevestigd wordt door titels die op structurele gemeentelijke opgaven duiden als 'Duurzame Gemeente' en 'Kunst & Cultuur'. Dit staat de gewenste wendbaarheid van de organisatie in de weg. Een duidelijk onderscheid tussen de tijdelijke opgaven en de structurele opgaven van een gemeente is belangrijk om de resultaatgerichte aanpak het meest tot zijn recht te laten komen.

2. Het is aan te bevelen dat gemeenten die starten met resultaatgericht organiseren een managementinformatiesysteem hanteren waarin resultaatverantwoordelijke eenheden zelf periodiek over hun doelen, mijlpalen en resultaten rapporteren. De doelstellingen moeten hierbij omschreven worden als gewenste maatschappelijke effecten, zodat verzekerd wordt dat teams het maatschappelijke resultaat voor ogen houden. De periodieke reflectie op de doelbereiking geeft bovendien controle en overzicht aan de managementtop, zodat zij op afstand kan monitoren. Duidelijke instructies moeten verzekeren dat teams concreet genoeg rapporteren over doelen en resultaten. Hierbij is het van belang om te waarborgen dat het rapporteren slechts periodiek plaatsvindt op basis van vastgestelde doelstellingen, zodat eenheden autonomie behouden in hun werkwijzen en een hoge administratielast wordt voorkomen.

In de casus zorgt een te vage rapportering over de doelstellingen van teams er namelijk voor dat de ambtelijke top beheersingsmogelijkheden verliest en meer de neiging voelt om te monitoren via het instellen van afstemmingsverplichtingen en functionele bevoegdheden als domeinmanagers. Hierdoor kan de gewenste besparing van interactiekosten niet bereikt worden.

3. Wanneer gemeenten hun organisatie resultaatgericht willen organiseren, is het van belang dat de bestaande procedures, afstemmingsverplichtingen en regelgeving worden heroverwogen. De coördinatie vindt bij een resultaatgerichte organisatie veel minder via deze aspecten plaats.

In de casus zijn deze aspecten nog te weinig herzien, waardoor teams nog niet de gewenste vrijheid in hun werkwijzen hebben en het soms niet lukt om creatieve ideeën van belanghebbenden door te laten werken in beleid.

4. Het plaatsen van gemeentelijke werknemers in de resultaatverantwoordelijke eenheden, dient centraal plaats te vinden via degenen die verantwoordelijk zijn voor de Human Resources. Hierdoor vindt het matchen meer geanonimiseerd plaats, op basis van capaciteiten en expertise.

In de casus vindt deze matching nog teveel plaats op basis van de personen die een opgavemanager kent, waardoor oude structuren onvoldoende doorbroken worden en capaciteit onvoldoende flexibel wordt ingezet.

5. Zorg dat bij de overgang naar een resultaatgericht organisatiemodel er voor medewerkers een duidelijk digitaal overzicht beschikbaar is van de verschillende eenheden waar werknemers toe behoren en waar verantwoordelijkheden belegd zijn.

Aangezien dit overzicht in de casus ontbreekt, is het voor medewerkers soms onduidelijk met wie zij moeten afstemmen en in welke teams collega's zitten. In verband met de wendbaarheid van een resultaatgerichte organisatie, is het van belang dat dit overzicht geregeld bijgehouden wordt.

6. Wanneer gemeenten in het kader van resultaatgericht organiseren een meer interactieve werkwijze hanteren, is het bij het betrekken van belanghebbenden waardevol om aan verwachtingenmanagement te doen en de mate van hun invloed op de besluitvorming duidelijk te communiceren. De grote van deze invloed dient vooraf met de relevante politieke bestuurders te zijn afgestemd.

In de casus vindt deze communicatie over de invloed van belanghebbenden soms onvoldoende plaats, waardoor belanghebbenden achteraf teleurgesteld raken over resultaten en weerstand bieden bij de realisatie van een opgave. Daarnaast heeft een onvoldoende afstemming met het College van Burgemeesters en Wethouders er in de casus voor gezorgd dat het resultaat van een interactieve werkwijze teniet is gedaan.

7. Voor de juiste implementatie van resultaatgericht organiseren, is het van belang dat gemeenten monitoren op de tevredenheid van burgers en werknemers zodat hierop geëvalueerd en gestuurd kan worden.

Aangezien hierop in de casus nauwelijks gemonitord wordt, is het voor de gemeente lastig om te bepalen in hoeverre de nieuwe werkwijzen juist gehanteerd worden en in hoeverre de gewenste effecten worden bereikt.

8. Het is van belang te erkennen dat er bij het reorganiseren van een gemeente sprake is van een gewenningsfase, waardoor positieve effecten tijdelijk uitblijven. Met het oog op de effecten van resultaatgericht organiseren is een langetermijnvisie noodzakelijk.

Zo laat de casus zien dat het aanleren van een interactieve werkwijze in het begin een investering in tijd en middelen kost.

5.3 Reflectie

In deze paragraaf wordt er gereflecteerd op de gebruikte theorie en het uitgevoerde onderzoek. Aan de hand hiervan zijn suggesties gedaan voor vervolgonderzoek.

5.3.1 Reflectie op de theorie

In dit onderzoek is gekeken naar het effect van resultaatgericht organiseren op de productiviteit van een organisatie. Aangezien deze productiviteit beïnvloed wordt door een groot aantal factoren op verschillende niveaus van analyse, is ervoor gekozen om de invloed van resultaatgericht organiseren te meten via de analyse van een reeks te verwachten causale mechanismen.

Deze mechanismen waren echter nog niet concreet uitgewerkt in de wetenschappelijke literatuur, waardoor de onderzoeker deze zelf in kaart heeft gebracht middels een analyse van de relevante organisatieliteratuur. Hierbij is er specifiek gekeken naar het rationele bureaucratiemodel en de manier waarop theorieën rondom resultaatgericht organiseren zich hiertegen afzetten. Hierdoor is er een analysemodel gecreëerd, welke goed aansluit bij een casus waar een functioneel-hiërarchisch model wordt vervangen door een resultaatgericht organisatiemodel.

Een gevaar van deze werkwijze is echter dat het mogelijk is dat bepaalde mechanismen over het hoofd zijn gezien door de onderzoeker, welke onderdeel zijn van het effect van resultaatgericht organiseren op de productiviteit. De onderzoeker heeft namelijk zelf een keuze gemaakt in welke causale mechanismen meegenomen worden in het onderzoek. Om deze keuze te controleren is bij de oriënterende interviews met degenen die de organisatieverandering hebben geïmplementeerd in de gemeente Rijswijk, getoetst of de gevonden causale mechanismen overeenkomen met de effecten die zij hoopten te bereiken met de organisatieverandering. Daarnaast is er gekozen om bij het onderzoeken van de effecten van resultaatgericht organiseren, drie analyseniveaus te onderscheiden: micro, meso en macro. Deze aanpak is gebruikt om een tunnelvisie te voorkomen en aandacht te hebben voor de verschillende schaalniveaus waarop een organisatiestructuur invloed uitoefent op de productiviteit.

Hierbij is er echter wel uitsluitend gekeken naar positieve verwachtingen van een resultaatgerichte structuur, ten opzichte van een functioneel-hiërarchisch model. Om een compleet beeld te krijgen van de effecten van resultaatgericht organiseren, dient er bij vervolgonderzoek ook aandacht te zijn voor eventuele negatieve causale verwachtingen ten opzichte van deze organisatievorm.

Op de aansluiting van het theoretisch kader bij de casus, dient tevens te worden gereflecteerd. De 'opgaven gestuurde organisatie', welke nagestreefd werd via de reorganisatie, bleek een goed voorbeeld van een resultaatgericht organisatiemodel. Hierdoor bevat de casus een duidelijke overgang van een functioneel-hiërarchische naar een resultaatgerichte organisatie, waardoor de theorie goed bij de casus aansluit. Een organisatie voldoet echter nooit in zijn totaliteit aan een theoretisch ideaaltype.

Er is met mogelijke afwijkingen van de theorie zoveel mogelijk rekening gehouden, door op de verschillende analyseniveaus te beschouwen in welke mate hier sprake is van resultaatgericht organiseren. In het geval dat daarbij sprake was van een afwijking met de

theorie, is met dit gegeven rekening gehouden bij de analyse van de causale verwachtingen op dit niveau. Hierbij is gekeken in hoeverre het mogelijk is dat een afwijking van de theorie een verklaring biedt voor de resultaten rondom de causale verwachting

In de praktijk is de reorganisatie op een aantal punten anders doorgevoerd dan diens theorie voorschrijft. Zo zijn ook bedrijfsmatige functies opgaveteams genoemd en zijn er domeinen ingesteld. Deze afwijking van de theoretische modellen, bemoeilijkt de mate waarin het mogelijk is om vast te stellen of causale mechanismen in het algemeen niet opgaan, of dat dit ligt aan de specifieke implementatie van de reorganisatie in de gemeente Rijswijk.

Daarnaast bleek de organisatie op een aantal aspecten nog meer in een gewenningsfase te zitten, dan vooraf was ingeschat. Een voordeel van de onderzochte casus is dat de organisatieverandering kort geleden en in een kort tijdsbestek heeft plaatsgevonden, waardoor er in de gemeente veel respondenten werkzaam zijn die beide organisatievormen hebben ervaren. Zij waren hierdoor goed in staat om een vergelijking te maken tussen deze vormen. Mogelijke externe interveniërende effecten, als macro-economische ontwikkelingen, hadden daarnaast relatief weinig tijd gehad om resultaten te verstoren. Tijdens de analyse van de casus is echter naar voren gekomen dat de transitie tevens voor verwarring en andere implementatieproblemen heeft gezorgd, wat de uitwerking van sommige causale mechanismen verstoord heeft. Vervolgonderzoek over een aantal jaren is aan te bevelen om vast te stellen of deze causale mechanismen in de casus wel vast te stellen zijn, nadat gewinning met de nieuwe organisatie heeft plaatsgevonden.

5.3.2 Reflectie op de uitvoering van het onderzoek.

Bij de uitvoering van het onderzoek zijn een aantal zaken opgevallen, waaruit suggesties volgen voor vervolgonderzoek. Het contact en de toegang tot de gemeente Rijswijk was bijzonder goed, waardoor de onderzoeker hier in de oriënterende fase van het onderzoek meerdere keren terecht kon om zaken helder te krijgen en explorerend te observeren. Hierdoor kon zorgvuldig bepaald worden welke respondenten het meest relevant voor het toetsen van de causale verwachtingen zouden zijn, waarna zij allen bereid waren tot het afleggen van een interview. Deze interviews hebben veel waardevolle inzichten opgeleverd over verschillende aspecten van de organisatie.

De gemeente bleek zich echter te kenmerken door een zeer beperkte monitoring van gegevens omtrent zaken als burgerbetrokkenheid, medewerkerstevredenheid of doelbereiking. Dit beeld werd door respondenten bevestigd, wanneer er naar deze gegevens geïnformeerd werd. Hierdoor steunt dit onderzoek voor een belangrijk deel op de subjectieve interpretatie van deze factoren door respondenten. In een vervolgonderzoek is het van belang dat een casus wordt gekozen waarbij er meer van dit soort gegevens beschikbaar zijn, zodat de empirische data verder verrijkt kan worden.

Daarnaast is het van belang om hier aan te geven dat de meeste respondenten behoren tot de managementlaag van de organisatie. Zij zijn uitgekozen, aangezien zij vanuit hun functie zicht houden op specifieke aspecten of processen die relevant zijn voor de indicatoren die gemeten moesten worden. Het is echter mogelijk dat hierdoor een verstoord beeld is ontstaan. In vervolgonderzoek valt het aan te bevelen om via een enquête onder medewerkers en een reeks interviews met participanten de data omtrent enkele causale verwachtingen op micro- en macroniveau te verrijken.

Door specifiek aan te geven dat respondenten enkel antwoord dienen te geven op zaken waarvan zij een goed beeld hebben, is zoveel mogelijk gewaarborgd dat de data berust op eigen ervaringen. Op sommige factoren is er hierdoor echter een relatief hoge non-respons ontstaan, wat de betrouwbaarheid van dit onderzoek heeft verzwakt. Aan de andere kant biedt deze non-respons soms ook informatie, zoals dat participanten zich weinig bemoeien met de middelen waarmee een opgaveteam haar doelen wil bereiken.

Een volgend punt van reflectie is dat alle interviews zijn gehouden en gecodeerd door dezelfde onderzoeker, welke ongemerkt vooringenomen kan zijn. Bij vervolgonderzoek is het aan te bevelen om verschillende interviewers in te zetten, en om resultaten dubbel te coderen zodat de betrouwbaarheid van de resultaten versterkt wordt.

Daarnaast is er in dit onderzoek voor gekozen om intensief een casus te onderzoeken, waartoe de onderzoeker toegang had en welke goed geschikt leek voor generalisatie van onderzoeksresultaten. Voor vervolgonderzoek is het aan te bevelen om een vergelijkend onderzoek uit te voeren tussen verschillende cases die dezelfde transitie zijn doorgaan, waardoor bevindingen sterker gestaafd kunnen worden.

Een laatste reflectiepunt voor wat betreft de uitvoering van dit onderzoek, is de manier waarop een voormeting is verricht. Aangezien dit onderzoek na de reorganisatie in gestart, was het niet mogelijk om zelf een nulmeting te verrichten. Aan respondenten is daarom gevraagd om de huidige situatie met de situatie voor de organisatieverandering te vergelijken. Om de betrouwbaarheid te waarborgen, zijn bij de interviews hiervoor de organisatiemodellen in bijlagen 1 en 2 als uitgangspunt gebruikt. Een risico dat hierbij echter speelt, is dat herinneringen van respondenten over de oude situatie mogelijk minder zuiver zijn.

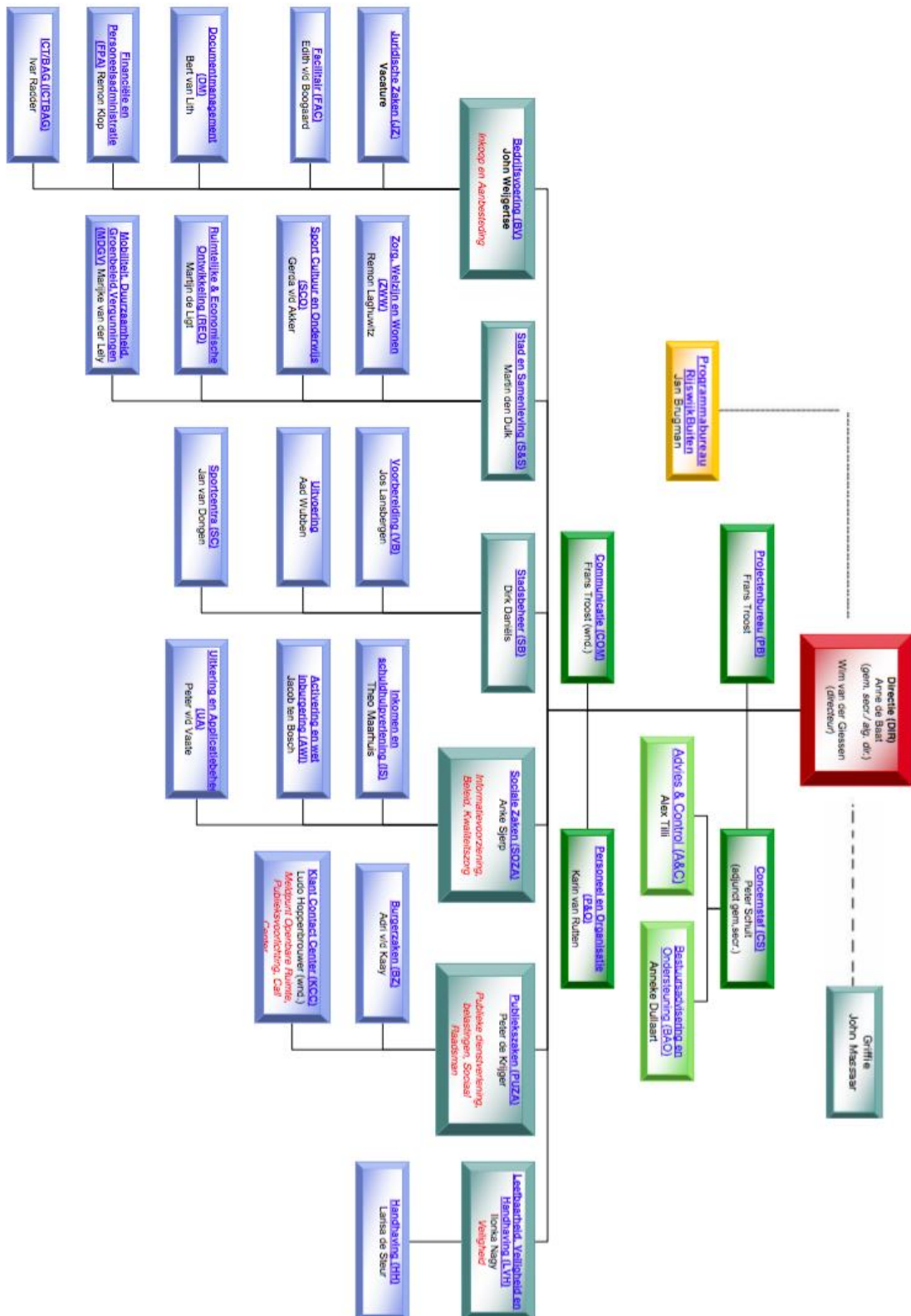
Respondenten lieten echter merken dat, doordat de reorganisatie recent had plaatsgevonden, het goed mogelijk was om deze twee situaties met elkaar te vergelijken. Daarnaast is er in de analyse gebruikgemaakt van een nulmeting en een wendbaarheidsonderzoek die door externe onderzoeksbureaus is verricht in de periode voorafgaand aan de reorganisatie. Hierdoor kon de informatie over deze periode verrijkt en getoetst worden (Capgemini, 2011; Gemeente Rijswijk, 2014b). Bij het interview met de gemeentesecretaris van 2002 tot 2016, is vervolgens in het bijzonder gefocust op informatie over de situatie voor de reorganisatie. Deze gemeentesecretaris is namelijk snel na de reorganisatie vertrokken, zodat zijn beeld mogelijk minder verstoord is door ervaringen in de nieuwe organisatie. Voor vervolgonderzoek valt het echter aan te bevelen dat er voorafgaand aan de reorganisatie door de onderzoekers zelf een nulmeting wordt verricht, zodat zij minder afhankelijk zijn van de herinneringen van respondenten of de onderzoeksopzet van externe onderzoeksbureaus.

Literatuurlijst

- Bleijenbergh, I. (2015). *Kwalitatief onderzoek in organisaties*. Den Haag: Boom Lemma.
- Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: Denken en doen*. Den Haag: Boom Lemma.
- Bouckaert, G. (1990). *Productiviteit in de overheid*. Leuven: Symons.
- Capgemini. (2011). *Wendbaarheid ambtelijke organisatie Rijswijk*. Capgemini: Utrecht.
- Gemeente Rijswijk. (2014a). *Directiebesluit: Samen op weg naar een opgaven gestuurde organisatie*. Directiebesluit 10 mei 2014: Rijswijk.
- Gemeente Rijswijk (2014b). *Gemeente Rijswijk: Foto van de organisatie over de periode 2014-tot medio 2014*. Notitie 6 oktober 2014: Vught.
- Gerritsen, E. (2011). *De slimme gemeente nader beschouwd: Hoe de lokale overheid kan bijdragen aan het oplossen van ongetemde problemen*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hoorweg, E., Nooteboom, P., Spoelman, E. (2004). *Resultaatgericht management in de publieke sector*. Lemma: Utrecht.
- Flyvbjerg, B. (2006). Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), 219-245.
- Kaats, E. & Opheij, W. (2012). *Leren samenwerken tussen organisaties*. Deventer: Kluwer.
- Kastelein, J. (1990). *Modulair Organiseren: Tussen autonomie en centrale besturing*. Wolters Noordhoff: Groningen.
- Katz, D., Kahn, R.L. (1978). *The Social Psychology of Organizations: 2ed*. Singapore: John Wiley & Sons.
- Keuning, D. (2008). *Structuurhygiëne geboden!* Amsterdam: Pearson.
- Kraijo, E. (2005). *Projectmatig werken bij de gemeentelijke overheid*. Utrecht: Lemma.
- Likert, R. (1961). *New Patterns of Management*. New York: McGraw-hill.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Mayo, E. (1993). *The human problems of an industrial civilization*. New Hampshire: Ayer Company.

- Marx, K. (1867). *Das Kapital*. Hamburg: Verlag von Otto Meisner.
- Mintzberg, H. (1983). *Organisatiestructuren*. Meppel: Krips Repro.
- Partners+Pröpper. (z.j.). Geraadpleegd 10 juli 2017, op http://opgavengestuurdwerken.nl/wiki/Teamrollen_in_Rijswijk#Opgavemanager.
- Pawson, R., Tilley, N. (1997). *Realistic Evaluation*. Los Angeles: Sage.
- Pröpper, I.M.A.M. (1998). *Inleiding in de organisatietheorie: Derde herziene druk*. Den Haag: Elsevier.
- Pröpper, I.M.A.M. (2009). *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Bussum: Coutinho.
- Pröpper, I.M.A.M., Litjens, B., Struik, P. (2012). *Naar een opgaven gestuurde organisatie: Samen meer realiseren*. Vught: Partners+Pröpper.
- Pugh, D.S. (1971). *Organization Theory*. Londen: Penguin.
- Rosenthal, U. (1988). *Bureaupolitiek en bureaupolitisme, Om het behoud van een competitief overheidsbestel*. Alphen a/d Rijn: Samson H.D.
- Simon, H. (1976). *Administrative Behavior (Third Edition)*. New York: The Free Press.
- Swanborn, P.G. (2007). *Evalueren. Het ontwerpen, begeleiden en evalueren van interventies: een methodische basis voor evaluatie-onderzoek (2e druk)*. Amsterdam: Boom Onderwijs.
- Swieringa, W. & Wierdsma, A.F.M. (1990). *Op weg naar een lerende organisatie*. Groningen: Noordhoff.
- Van der Tak, T., Wijnen, G. (2006). *Programma-management: Sturen op samenhang*. Deventer : Kluwer.
- Van Thiel, S. (2015). *Bestuurskundig onderzoek: Een methodologische inleiding*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Vennix, J.A.M. (2011). *Theorie en praktijk van empirisch onderzoek: 5^e editie*. Dorchester: Pearson.
- Vroom, C.W. (1980). *Bureaucratie: het veelzijdig instrument van de macht*. Alphen aan de Rijn: Samson.
- Wijnen, G., Kor, R. (1996). *Het managen van unieke opgaven: Samen werken aan projecten en programma's*. Deventer: Kluwer.
- Yin, R. K. (2014). *Case Study Research: Design and Methods*. Sage: Los Angeles.

Bijlage 1: Organogram gemeente Rijswijk voor de organisatieverandering (mei 2014)



Bijlage 2: Organogram gemeente Rijswijk na de organisatieverandering (november 2015)

DOMEINEN - en OPGAVENORGANISATIE RIJSWIJK, versie 161115

[illegible]

Bijlage 3: Algemene interviewguide

1. Introductie interviewer en interview

- Mezelf voorstellen
- Het doel van het onderzoek en het interview met de respondent beschrijven
- Toestemming voor gebruik recorder vragen
- Anonimiteit benoemen: de naam komt terug in het verslag, in de resultaten wordt er enkel naar de functie verwezen
- Opzet interview uiteenzetten:
 - Eerst een vraag ingekaderd met enkele opties
 - Vervolgens kan hierover worden uitgeweid
 - Middels organisatieschema's bespreken tussen welke situaties er een vergelijking wordt gevraagd
 - Aangeven dat vragen niet beantwoord hoeven worden, wanneer de respondent denkt hier onvoldoende of geen zicht op te hebben

2. Introductie respondent

- Hoe lang bent u al werkzaam bij de gemeente Rijswijk?
- Welke functies heeft u voor de reorganisatie bekleed en welke functie bekleed u op dit moment?
- Kunt u me iets meer vertellen over wat uw huidige functie inhoudt?

3. Resultaatgericht organiseren op macroniveau: Inhoudelijke openheid

- Worden belanghebbenden nu eerder/even vroeg/later betrokken bij beleidsontwikkeling?
- Zijn belanghebbenden nu meer/even veel/minder in staat om de inhoud van beleid te bepalen?

Verwachting 1: Waardevolle input via participanten

- Ondersteunen participanten nu meer/even veel/minder in de realisatie van de opgave via het beschikbaar stellen van middelen?
- Betekent dit dat de gemeente nu meer/even veel/minder middelen in hoeft te zetten voor de realisatie van opgaven?
- Ondersteunen participanten nu meer/even veel/minder in de realisatie van opgaven via de ondersteuning bij werkprocessen?

- Betekent dit dat de gemeente nu meer/even veel/minder arbeid in hoeft te zetten voor de realisatie van opgaven?
- Ondersteunen participanten nu meer/even veel/minder in de realisatie van opgaven via het beschikbaar stellen van extra mogelijkheden?
- Betekent dit dat de gemeente nu meer/even veel/minder effectief/efficiënt de realisatie van opgaven kan realiseren?

Verwachting 2: Inhoudelijke verrijking

- Wordt er nu meer/even vaak/minder gereflecteerd op signalen uit de omgeving?
- Betekent dit dat er meer/even veel/minder maatwerk geboden kan worden bij de inrichting van beleid?
- Werken creatieve ideeën van participanten nu meer/even veel/minder vaak door in de uitwerking van beleid?
- Betekent dit dat er meer/even veel/minder maatwerk geboden kan worden bij de inrichting van beleid?

Verwachting 3: Draagvlak

- Zijn participanten meer tevreden/even tevreden/minder tevreden over de beoogde doelen van eenheden/uw eenheid?
- Betekent dit dat er nu meer/even veel/minder sprake is van weerstand vanuit belanghebbenden tijdens de realisatie van opgaven?
- Zijn participanten meer tevreden/even tevreden/minder tevreden over de toe te passen middelen bij opgaven?
- Betekent dit dat er nu meer/even veel/minder sprake is van weerstand vanuit belanghebbenden tijdens de realisatie van opgaven?

4. Resultaatgericht organiseren op mesoniveau: Resultaatverantwoordelijke eenheden ingedeeld volgens inhoudelijke opgaven

- Sluit de organisatie zo meer/even veel/minder aan bij de maatschappelijke opgaven die in de gemeente spelen?
- Worden er nu meer/even veel/minder op een contractuele wijze afspraken gemaakt met de ambtelijke top over te bereiken beleidsdoelen binnen bepaalde randvoorwaarden?

- Zijn eenheden nu meer/even veel/minder in staat de eigen operaties, organisaties en omgevingsbetrekkingen te bepalen?
- Wordt er nu meer/even veel/minder beloond of afgerekend door de ambtelijke top op basis van behaalde resultaten?

Verwachting 4: Benodigde hoeveelheid informatie

- Moet u nu vaker/even vaak/minder vaak afstemmen met andere eenheden bij de bepaling of uitvoering van uw eigen handelen?
- Betekent dit dat er nu meer/even veel/minder tijd besteed wordt aan het afstemmen van handelen?

Verwachting 5: Benodigde instemming

- Zijn er nu meer/even veel/minder functies die gericht zijn op het monitoren en sturen van de uitvoering van de taken die in de organisatie worden verricht?
- Betekent dit dat u nu meer/even veel/minder flexibel bent in uw handelen?
- Betekent dit dat u nu meer/even veel/minder tijd kwijt bent aan het afstemmen van uw handelen?
- Is er nu sprake van meer/even veel/minder verplichtingen om uw handelen te verantwoorden?
- Betekent dit dat u nu meer/even veel/minder flexibel bent in uw handelen?
- Betekent dit dat u nu meer/even veel/minder tijd kwijt bent aan het afstemmen van uw handelen?

Verwachting 6: Meer controle en overzicht vanuit de ambtelijke top

- Heeft u/het management nu meer/even veel/minder overzicht op de effectiviteit van de organisatie in het bereiken van haar doelen?
- Betekent dit dat de organisatie meer/even veel/minder effectief functioneert?
- Bent u/de ambtelijke top nu meer/even veel/minder in staat om op resultaten van de organisatie te sturen?
- Betekent dit dat de organisatie meer/even veel/minder effectief functioneert?

5. Resultaatgericht organiseren op microniveau: Autonomoos werken aan de realisatie van een complete opgave

- Bent u/worden werknemers nu bij meer/even veel/minder fasen van de realisatie van een opgave betrokken?

- Is het werk in de gemeente Rijswijk nu meer/even veel/minder gebonden aan procedures?
- Wordt het afwijken van richtlijnen van de organisatie nu meer/even veel/minder getolereerd?

Verwachting 7: Minder vervreemding

- Voelt u/voelen uw werknemers zich nu meer/even veel/minder verbonden met het doel van hun eenheid?
- Heeft u/hebben uw werknemers nu meer/even veel/minder zicht op uw/hun eigen bijdrage in de realisatie van een opgave?
- Heeft u/hebben zij hierdoor meer/even veel/minder motivatie tijdens uw/hun werk?
- Heeft u/hebben uw werknemers nu meer/even veel/minder zicht op de maatschappelijke effecten die tot stand worden gebracht door de realisatie van een opgave?
- Heeft u/hebben uw werknemers hierdoor meer/even veel/minder motivatie tijdens uw/hun werk?

Verwachting 8: Meer ruimte voor creativiteit en persoonlijke ontwikkeling

- Staat de organisatie nu meer/even veel/minder open voor creatieve oplossingen en inzichten van werknemers?
- Heeft u/hebben uw werknemers hierdoor meer/even veel/minder motivatie tijdens uw/hun werk?
- Biedt de organisatie nu meer/even veel/minder ruimte voor persoonlijke ontwikkeling?
- Heeft u/hebben uw werknemers hierdoor meer/even veel/minder motivatie tijdens uw/hun werk?

6. Afsluiting interview

- Zijn er nog aspecten aangaande het verband tussen de wijziging van de organisatiestructuur en de productiviteit van de gemeente welke volgens u onderbelicht zijn gebleven?
- Vragen naar beschikbaarheid documenten die inzicht geven op bepaalde aspecten van de productiviteit van de gemeente
- Bedanken voor de medewerking