

# De middenmanager, de opgave en de machinebureaucratie; hoe dan?

## **Masterscriptie Publiek Management**

Opgavegericht werken bij de  
gemeente Enschede als case om  
domein overstijgende samenwerking  
te onderzoeken vanuit socio-  
technisch perspectief.



Mr. M.P. Hertzdahl

# **De middenmanager, de opgave en de machinebureaucratie; hoe dan?**

*Opgavegericht werken bij de gemeente Enschede als case om domein overstijgende  
samenwerking te onderzoeken vanuit socio-technisch perspectief.*

Januari 2025

Malu Hertzdahl

Masterscriptie Publiek Management

Universiteit Twente

Eerste begeleider: prof. dr. R. Torenvlied

Tweede begeleider: dr. V. Junjan

**UNIVERSITY  
OF TWENTE.**

## Inhoudsopgave

Voorwoord .....	4
Samenvatting .....	5
Hoofdstuk 1 Onderzoeksonderwerp, doelstelling en onderzoeksvraag .....	7
1.1 Inleiding .....	7
1.2 Onderzoeksonderwerp.....	9
1.3 Onderzoeksdoelstelling.....	9
1.4 Onderzoeksvraag .....	10
Hoofdstuk 2 Theoretisch kader .....	12
2.1 Opgavegericht werken; de brug tussen macro- en microniveau.....	12
2.1.1 Opgavegericht werken als empirisch onderwerp voor domein overstijgende samenwerking .....	13
2.2 Organisatieontwerp en de socio-technische benadering .....	14
2.3 Leidinggeven aan domein overstijgende samenwerking .....	18
2.4 Conceptueel raamwerk .....	20
Hoofdstuk 3 Methodologie .....	22
3.1 Onderzoeksontwerp .....	22
3.2 Case studie en casusselectie.....	22
3.3 Dataverzameling via kwalitatief onderzoek .....	24
3.4 Randvoorwaarden en ethische aspecten .....	26
3.5 Kwaliteitscriteria; Validiteit en betrouwbaarheid.....	27
Hoofdstuk 4 Analyse .....	28
4.1 Context: organisatie inrichting en sturing van de gemeente Enschede .....	28
4.2 Verheldering van de concepten.....	30
4.3 Overige bevindingen .....	46
4.4 Cross case analyse .....	47
4.5 Socio-technische ontwerp uitgangspunten.....	50
Hoofdstuk 5 Reflectie en conclusie .....	52
5.1 Reflectie.....	52
5.2 Beperkingen onderzoek .....	55
5.3 Onderzoeksagenda .....	55
5.4 Conclusie; Beantwoording onderzoeksvraag .....	57
5.5 Maatschappelijke en wetenschappelijke opbrengst.....	59
5.6 Aanbevelingen .....	59
Bijlagen .....	61

Bijlage I Conceptueel kader .....	61
Bijlage II Triangulatieschema .....	62
Bijlage III Respondentenoverzicht.....	63
Bijlage IV Gebruikte topiclist interviews.....	64
Bijlage V Codeboom en operationalisering .....	65
Bijlage VI Literatuurlijst .....	66

## Voorwoord

Met deze masterscriptie eindigt mijn periode als deeltijdstudent aan de Universiteit Twente. Ten tijde van de start van de studie heette het nog Public Management met als titel MPM en nu aan het einde heeft de studie de transformatie tot een master Publiek Management doorgemaakt met de titel MSc. Met als extra vak, Ethiek & Waarden. En laat dat nu een waardevolle toevoeging zijn in het opleiden van de publieke managers anno nu, aangezien we niet alleen werken in het openbaar bestuur maar ook werken aan Goed openbaar bestuur.

De opleiding heeft met deze transformatie laten zien adaptief te zijn aan wat de samenleving vraagt van het openbaar bestuur. En dat is een parallel met het onderwerp in deze scriptie. In de hedendaagse samenleving met zogenaamde '*wicked problems*' en complexe maatschappelijke opgaven wordt veel van het openbaar bestuur gevraagd. En van de ambtenaren die daar werkzaam zijn. Zij worden geacht soepel te bewegen tussen de verschillende bestuurskundige paradigma's. Met momenteel een neiging naar *Public Value Management* als tegenhanger van *New Public Management* en naar *Network Governance* in de wetenschap dat overheden moeten samenwerken met de samenleving om meer te bereiken. Lenigheid en misschien zelfs soms tovenarij in organisatieontwerp wordt ook verwacht in de keuzes tussen de focus op de opgave centraal stellen of op efficiënte en beheersbare besluitvorming. En dat tegen de context van de (politieke) waan van de dag. Ga er maar aan staan.

Zelf heb ik ook een transformatie doorgemaakt gedurende de studie. Toen ik begon in september 2022 was ik nog senior strategisch adviseur en was signaleren en agenderen mijn belangrijkste werk. Begin 2024 heb ik de stap naar het middenmanagement gemaakt. Omdat deze studie mij deed realiseren dat ik in de managersfunctie de sleutel ben tot falen of succes van gewenste veranderingen die we hebben gesignaleerd en geagendeerd. Veranderingen doorvoeren is nog niet zo gemakkelijk als dat ik dacht toen ik adviseur was. Maar wel leuk en uitdagend.

Leuk en uitdagend was ook het schrijven van deze masterscriptie. Na een periode van een half jaar van (te breed) lezen en nadenken over de juiste onderzoeksvraag gaven mijn begeleiders René Torenvlied en Veronica Junjan mij richting. Tegelijkertijd boden mijn gesprekken met (ex) collega's Frank Halsema, Rolf Jongedijk, Hans Koning ter Heege en wethouder Arjan Kampman mij inspiratie. Waarvoor dank. De meeste dank is voor Michiel, Felix en Mia. Zij hebben me de tijd en ruimte gegeven om te kunnen studeren.

Ik heb me een weg gebaad door theorie en empirie en neem u graag mee in de uitkomsten van deze verkenning naar 'opgavegericht werken' bij de gemeente Enschede vanuit het perspectief van de middenmanager die domein overstijgend probeert samen te werken.

Enschede, januari 2025

Malu Hertzdahl

## Samenvatting

De hedendaagse maatschappij zit vol met zogenaamde '*wicked problems*' en complexe maatschappelijke opgaven waarbij overheden moeten samenwerken met inwoners, bedrijven en andere publieke organisaties. Dat vraagt om responsieve en adaptieve publieke organisaties en medewerkers. Op gemeentelijk niveau zien we deze zoektocht duidelijk terug. Gemeenten zijn volop in de weer met inwonerparticipatie en publiek-private samenwerkingen. In besturingsfilosofieën wordt de term 'opgavegericht werken' genoemd. Zo ook in die van de gemeente Enschede. Sinds 2018 wil de gemeente Enschede 'buiten naar binnen halen' en samenlevingsgericht werken aan de maatschappelijke opgaven. In 2024 heeft het gemeentebestuur van Enschede twee opdrachten vastgesteld die daar goede voorbeelden van zijn: Gebiedsgericht werken en Gezond Enschede. Echter, de praktijk is weerbarstig (Anderson, 2018). Er bestaan belemmeringen. Denk aan bureaucratische mechanismen, zoals prestatie management, verantwoorden en controle (Van der Steen et al., 2020). Bij de invulling van deze mechanismen maken overheden nog te veel gebruik van organisatieontwerp dat niet goed op 'opgavegericht werken' aansluit. Wij zouden kunnen stellen dat de hedendaagse publieke organisaties eigenlijk nog 20ste -eeuws worden aangestuurd terwijl de aanpak van opgaven 21ste -eeuwse overheidssturing vraagt.

Om niet in de abstractie van besturingsfilosofieën te blijven hangen, focussen wij ons in dit onderzoek op het micro niveau van de publieke organisatie Enschede. Concreet op het niveau van de middenmanager vanuit de gedachte dat het middenmanagement een sleutel tot succes of falen is om veranderingen te implementeren (Kieft & Winkelhorst, 2013). Dit leidde tot onze zoektocht naar bruikbare theorie om te benutten in ons onderzoek naar wat de middenmanager binnen een gemeentelijke organisatie kan doen om domein overstijgend samen te werken en zo de opgave daadwerkelijk centraal te stellen in de overwegend bureaucratische organisatie. Dit vraagt een ander organisatieontwerp. Hiervoor benutten wij de moderne socio-technische theorie van Kuipers, Van Amelsvoort en Kramer (2018) over integraal ontwerpen, integraal organiseren en integrale organisatievernieuwing en heeft geleid tot de centrale onderzoeksvraag:

*Hoe vanuit van socio-technisch perspectief leiding te geven aan succesvolle domein overstijgende samenwerking binnen gemeentelijke organisaties?*

Voor ons onderzoek keken wij naar twee moderne socio-technische ontwerppuntgangspunten, namelijk regelcapaciteit en netwerkregime (Kuipers et al., 2018). Omdat beide ontwerppuntgangspunten bijdragen aan het voldoen aan de *Law of requisite variety* (Ashby, 1969). Inhoudende dat externe variabiliteit (van de omgeving) alleen kan worden opgevangen of ongedaan worden gemaakt door een evenredige interne variabiliteit van het open systeem (de organisatie). Kuipers et al. (2018) menen dat hiervoor echt moet worden los gekomen van de bureaucratische mechanismen om daadwerkelijk een flexibele organisatie te ontwerpen. Het flexibele netwerkregime is daarbij het concept dat zij nader onderzoeken. Het theoretisch fundament voor het concept adaptief leiderschap vonden wij in de theorie van Heifetz die stelt dat in de aanpak van '*wicked problems*' een adaptief leider bestaande organisatiepatronen moet doorbreken.

Wij vooronderstelden dat de '*sensitizing concepts*' regelcapaciteit, netwerkregime en adaptief leiderschap invloed hebben op de mate van succes van domein overstijgende samenwerking.

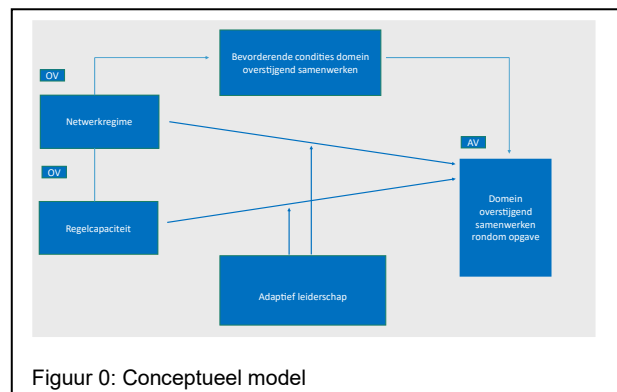
### Onderzoeksresultaten, conclusies en aanbevelingen

Het kwalitatieve en exploratieve onderzoek, dat heeft bestaan uit bureauonderzoek en interviews met middenmanagers uit het sociale en fysieke domein binnen de gemeente Enschede, heeft de 'sensitizing concepts' nader verkend en ingevuld. Waarbij twee casus zijn bestudeerd: De opgave 'Gebiedsgericht werken' en de opgave Gezond Enschede.

Het concept regelcapaciteit, inhoudende dat een medewerker zelf kan beslissen over werkzaamheden, wordt als relevant beschouwd ter complexiteitsreductie. Een mogelijke tegenstrijdigheid stellen wij vast; de onderzoeksgroep acht de mate van de eigen regelcapaciteit hoog terwijl zij zich tegelijkertijd laat begrenzen. De perceptie op het concept netwerkregime laat het beeld zien dat sprake is van een pseudonetwerkregime; de bureaucratische mechanismen, zoals bijvoorbeeld de wijze van sectoraal financieren, wordt niet of nauwelijks losgelaten in Enschede. Ten aanzien van het concept adaptief leiderschap is gebleken dat met de mond wordt belijfd dat dialoog, gezamenlijke doelstelling en experimenteren van belang is, maar nog nauwelijks in de praktijk zichtbaar is. Ook zagen wij bevestigd dat het adaptief leiderschap een modererende variabele is nu adaptief leiderschap de relatie tussen de socio-technische ontwerpprincipes en succesvol domein overstijgend samenwerken beïnvloedt.

Daarnaast hebben wij de bevorderende condities domein overstijgend samenwerken in beeld gebracht. Zoals prioriteitstelling, gezamenlijke doelstelling, wederzijds vertrouwen en afhankelijkheid, de juiste schaal, domein overstijgende informatievoorziening, tijd, ontmoeten en ontschotten. Deze condities verklaren het succes van domein overstijgend samenwerken. En maken duidelijk hoe het daadwerkelijk lukt om mensen en middelen rondom opgaven te organiseren, domein overstijgend.

Het laden van de concepten en van de bevorderende condities leidt tot het hiernaast getoonde conceptueel model. Waarbij het adaptief leiderschap een modererende variabele is op het benutten van regelcapaciteit en netwerkregime. En de bevorderende condities domein overstijgend samenwerken een mediërende variabele betreft. Deze theorie verbinden wij aan de praktijk en dat leidt tot een aantal aanbevelingen:



Figuur 0: Conceptueel model

- Investeer in een (dialoog over) collectieve visie en ambitie over 'opgavegericht werken'. Een leiderschapsprogramma leent zich hier goed voor.
- Investeer in de realisatie dat voor het overgrote deel van de publieke taakuitvoering de staande bureaucratie uitstekend werkt maar dat die bewust moet worden losgelaten bij complexe maatschappelijke opgaven. Integreer die gedachte in integraal organisatieontwerp rondom die opgaven.
- Koester organisatieontwerp dat al flexibel en omgevingsgericht is en bouw dat domein overstijgend uit.
- Investeer in externe samenwerking met netwerkpartners zodat de opgave binnen de organisatie 'automatisch' meer centraal komt te staan.

## Hoofdstuk 1 Onderzoeksonderwerp, doelstelling en onderzoeksvraag

### 1.1 Inleiding

We leven in een wereld vol opgaven zoals de energietransitie, vergrijzing, woonruimte, asiel aanpak en andere maatschappelijke ontwikkelingen. Opgaven die volatiel, onzeker, complex en ambigu zijn (Van der Wal, 2017). Opgaven die bestaan uit ‘wicked problems’ (Korsten, 2019). In deze tijd van transitie en complexe maatschappelijke opgaven is de rol van veel (lokale) overheden faciliterend, regisserend, netwerkend, samenwerkend en veel minder eenzijdig sturend op de inhoud en productie (Van der Steen, 2011; Van Dijk, 2014). Dat tegen de context van toenemende organisatorische complexiteit, ook wel ‘verkokering’ genoemd (Kuipers et al., 2018). Deze dynamiek speelt op alle overheidsniveaus maar zeker ook op het gemeentelijk niveau. Voorbeeld is de organisatie in domeinen fysiek enerzijds en sociaal anderzijds bij gemeenten. Domein overstijgende samenwerking aan opgaven als energietransitie, asiel of gezondheid vraagt een andere sturing, ander leiderschap, andere competenties. Samengevat vraagt het een nieuwe manier van organiseren. Om hieraan handen en voeten te geven wordt in de Nederlandse publiek management praktijk het concept ‘opgavegericht werken’ gebruikt. Dat lijkt het toverwoord voor een wijze van werken die meer integraliteit, ketenregie en externe oriëntatie belooft. En poogt bij te dragen aan overheidsbestuur dat intern en extern grenzeloos samenwerkt en open is. Een overheid die werkt aan het herwinnen van gezag en legitimiteit door te werken aan meer horizontale betrokkenheid (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2022). Een overheid die door samenwerking meer realiseert. Of het nu gaat om grote complexe maatschappelijke opgaven of kleinere opgaven. Denk hierbij aan voorbeelden als het in 2023 gelanceerde rijksprogramma Grenzeloos samenwerken (Bzk, 2023). De wens en de opdracht daarbij is om als Rijksoverheid over de organisatiegrenzen heen met elkaar aan de maatschappelijke opgaven te werken.

Dit onderzoek stelt het gemeentelijk niveau centraal. De vraag is hoe gemeenten zich passend organiseren tot complexe maatschappelijke opgaven met onzekere processen. Hoe stellen gemeenten nu die opgaven centraal binnen de staande organisatie, die is ingericht als machinebureaucratie (Mintzberg, 1989) en gericht op productie en efficiëntie? Hoe doorbreekt een organisatie zijn eigen kokers en grenzen, werkt men domein overstijgend samen en is de organisatie flexibeler? Hoe daaraan leiding te geven?

We zien ‘opgavegericht werken’ als empirisch onderwerp van domein overstijgend samenwerken tussen het fysieke en sociale domein in de ambtelijke organisatie. Het empirische object in dit onderzoek is de gemeente Enschede. Ook deze gemeente kent, zoals is te zien in hiernaast getoonde missie en visie, een besturings- en management concept (BMC) dat opgavegericht werken centraal stelt. Naar deze sturingsfilosofie wordt verwezen in artikel 2 van het Organisatiebesluit 2018<sup>1</sup>.

*Missie:*  
We willen als gemeente een betrouwbare en mensgerichte overheid zijn, die zo efficiënt mogelijk en vanuit de benadering van de samenleving werkt, om een bijdrage te leveren aan maatschappelijke opgaven.

*Visie*  
We kiezen bewust voor een aanpak vanuit samenleving, markt en/of legitimiteit, we kunnen wisselen tussen, aanpakken combineren én beginnen altijd vanuit de benadering van de samenleving, zowel ambtelijk, bestuurlijk als politiek.

Figuur 1: Missie en visie uit het BMC 2018

<sup>1</sup> <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2018-74749.pdf>



En net als andere gemeenten (Anderson, 2018), worstelt Enschede met de implementatie ervan. Dat blijkt uit recente besluitvorming inzake de bestuursopgaven Gebiedsgericht werken en Gezond Enschede waarin het gewenste, en dus nog niet het actuele beeld, wordt geschetst van een opgavegerichte samenwerking tussen de gemeente en partners. Maar ook van samenwerking tussen de staande lijn organisatie en een meer flexibele opgavegerichte organisatie.

1. Bestuursopgave Gebiedsgericht werken  
"Gewoon doen"<sup>2</sup>

Citaat uit de opdracht: "We werken domein-overstijgend, dus multidisciplinair binnen en tussen sociaal en fysiek."

Gebiedsgericht werken is een bestuursopdracht welke op 21 mei 2024 is vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders. Het idee is dat per gebied (wijk) opgavegericht wordt samengewerkt aan de maatschappelijke opgaven aldaar. Om zo tegemoet te komen aan de hedendaagse uitdagingen en verschillen binnen Enschede op zowel sociaal als fysiek gebied te overbruggen. En om als overheid sneller te handelen op specifieke vraagstukken. Door meer ontmoeting te stimuleren en samen met het gebied nieuwe oplossingen te bedenken. Enschede is gestart met pilots in de buurten Het Lang en Hanenberglanden. Door 'gewoon te doen' gaat de gemeente leren van de aanpak om het vandaaruit verder uit te bouwen. Dit lijkt gestoeld te zijn op de concepten wijkbewust, wijk georiënteerd en wijk gestuurd werken (Kuipers et. al 2018, p. 300-304). Wijk georiënteerd werken behelst een eenduidige manier van wijkgericht werken in de gehele organisatie en wijk gestuurd werken stelt de burgersvraag centraal met de organisatie die is geparallelliseerd in termen van teamvorming en samenwerkingsrelaties. In dit netwerk gaan alle partijen vanuit een gedeelde probleemdefinitie gezamenlijk op zoek naar een aanpak.

2. Bestuursopgave uitvoering Beleidskader  
gezond Enschede<sup>3</sup>

Citaat uit het Beleidskader:  
"Gezondheidsverschillen vragen dan ook om gezamenlijke oplossingen, waarbij we de sociale en fysieke leefomgeving als één geheel zien. Dit vraagt ook dat we gezondheid echt als een opgave zien."

Het beleidskader Gezond Enschede is op 10 juni 2024 door de gemeenteraad vastgesteld en gaat

over gezond eten, goed voor jezelf zorgen, voldoende bewegen, contacten onderhouden, naar school of werk gaan en kwaliteit van leven. En heeft twee doelen:

1. Inwoners wonen in een gezonde buurt.
2. Inwoners ervaren sociale steun.

De inzet van de gemeente richt zich de komende jaren vooral op preventie en het bevorderen van gezondheid. Met als motto: samen naar een gezond Enschede. De gemeentelijke inzet werkt de gemeente verder uit in een uitvoeringsprogramma per wijk. Waarbij wordt aangegeven dat gezondheidsverschillen vragen om gezamenlijke oplossingen, waarbij we de sociale en fysieke leefomgeving als één geheel zien.

Beide casus vragen domein overstijgende samenwerking tussen het sociale en fysieke domein. Gebiedsgericht werken heeft een territoriale focus en Gezond Enschede een functionele.

---

<sup>2</sup>[Document enschede - Bestuursopdracht gebiedsgericht werken 'Gewoon doen' - iBabs Publieksportaal \(bestuurlijkeinformatie.nl\)](#)  
[Gebiedsgerichtwerken \(youtube.com\)](#)

<sup>3</sup>[Document enschede - Beleidskader Gezond Enschede - iBabs Publieksportaal \(bestuurlijkeinformatie.nl\)](#).

Bij deze opgaven wordt van de staande lijnorganisatie flexibiliteit en het delen van mensen en middelen verwacht tegen de context van vaste en krappe budgetten. Wat is helpend dat gewenste beeld van domein overstijgende samenwerking en ‘opgavegericht werken’ te realiseren? Dat vraagt nader onderzoek. Hiervoor benutten we de moderne socio-technische benadering omdat het een theoretisch en praktisch fundament lijkt te bieden voor het organiseren rondom opgaven. De twee bestuursopgaven, de één territoriaal van aard en de ander functioneel, helpen te analyseren of de socio-technische ontwerpprincipes nuttig zijn en in hoeverre ze hetzelfde of juist verschillend uitwerken bij die twee casus.

## 1.2 Onderzoeksonderwerp

De term ‘opgavegericht werken’ kan worden gezien vanuit vele verschillende perspectieven, waarover meer in Hoofdstuk 2. Helder is dat ‘opgavegericht werken’ een sterke externe oriëntatie vereist, terwijl de interne organisatie gebaseerd moet zijn op maatschappelijke opgaven (Bekkers et al., 2011). Vanuit de gedachte ‘buiten winnen is binnen beginnen’, gaat dit onderzoek in op hoe intern domein overstijgend wordt samengewerkt aan opgaven. Daarbij stellen wij de twee grote organisatorische domeinen centraal; het sociale en het fysieke domein.

In dit onderzoek zien we ‘opgavegericht werken’ als empirisch onderwerp om domein overstijgende samenwerking tussen het sociale en fysieke domein te onderzoeken. Met als focus het middenmanagement vanuit de gedachte dat het middenmanagement een sleutel tot succes of falen is om veranderingen te implementeren (Kieft & Winkelhorst, 2013). De mogelijkheden die IT innovaties en open data (Janssen et al., 2012) zouden kunnen bieden in het intern en extern grenzeloos samenwerken aan opgaven vallen buiten dit onderzoek. Net zoals het inzoomen op (de taal van) verantwoordingsmechanismen die belemmerend kunnen werken (Vosselman, 2016).

## 1.3 Onderzoeksdoelstelling

Volgens Verschuren & Doorewaard (2007) wordt een goede onderzoeksdoelstelling gevormd door twee elementen. Het ene deel beslaat het externe doel waarin wordt aangegeven wat het wetenschappelijk relevante doel van het onderzoek is. Het andere deel, de interne doelstelling, richt zich op de onderzoeksdata-, informatie en kennis die daartoe verkregen moeten worden. Dat beschrijven wij in Hoofdstuk 3.

### 1.3.1 Wetenschappelijke relevantie

De term ‘opgavegericht werken’ is een Nederlandse term. Daardoor bestaat er geen *body of literature* rond opgavegericht werken. Ook levert ‘opgavegericht werken’ vaak verschillende beelden en voorbeelden op.

Uit de beperkte Nederlandse literatuur, beschikbaar op het moment van schrijven, maken we op dat ‘opgavegericht werken’ het definiëren en realiseren van maatschappelijke opgaven benadrukt met externe actoren en de positionering en aansturing van medewerkers en bestuurders op basis van deze opgaven geschiedt (Anderson, 2018; Leendertse et al., 2016; van der Steen et al., 2020). Met andere woorden, de opgave staat centraal. Niet het bestaande organisatie-ontwerp (Hatch, 2018; Mintzberg, 1989).

In de wetenschappelijke literatuur wordt veel aandacht besteed aan de aanleiding tot 'opgavegericht werken' en waarom overheden dit moeten doen om zich goed te kunnen verhouden tot hedendaagse complexe opgaven (Christensen & Lægheid, 2011; Edelenbos & Meerkerk, 2016). Echter, over de implementatie ervan, is minder wetenschappelijk onderzoek voor handen.

Elke opgave vraagt een andere manier van organiseren rondom de opgave. Dit onderzoek draagt bij aan het begrip daarvan en levert een wetenschappelijke bijdrage door 'opgavegericht werken' verder te conceptualiseren, met de focus op de implementatie ervan door het middenmanagement. Daarmee dragen we bij aan empirisch onderzoek naar 'opgavegericht werken' bij publieke organisaties.

Wij benutten in dit onderzoek de bedrijfskundige socio-technische ontwerpbenadering van organisaties en onderzoeken in hoeverre die theorie ook van nut is voor de publieke sector. Meer concreet of het bijdraagt aan een beter begrip van het realiseren van domein overstijgende samenwerking in de context van 'opgavegericht werken'. Dit onderzoek draagt ook bij aan theorievorming over flexibele netwerkstructuren nu dit nog een relatief nieuw thema is voor de integrale socio-technische benadering (Kuipers et al., 2018, p. 384).

Tot slot levert dit onderzoek een bijdrage aan academische literatuur over het concept 'opgavegericht werken' nu er nog geen eenduidigheid bestaat (Van Wingerden et al., 2015).

### 1.3.2 Maatschappelijke relevantie

Duidelijk is dat de 21<sup>ste</sup> eeuw met complexe opgaven en transities (Wittmayer et al., 2017) een passende manier van organiseren door overheden vraagt. Dit maakt het onderzoek maatschappelijk relevant en behulpzaam voor publieke organisaties die bezig zijn met deze organisatorische transitie. De focus van dit onderzoek ligt bij de middenmanager. Niet bij het bestuur, niet bij medewerkers, niet bij programmamanagers. Dit onderzoek draagt bij aan het strategisch leren van publieke middenmanagers (Senge, 1997). Deze groep binnen de staande bureaucratie heeft veranderkracht. Het middenmanagement draagt bij aan betere interne samenwerking tussen verschillende actoren en derhalve aan het oplossingsvermogen van complexe maatschappelijke vraagstukken (Edelenbos & Meerkerk, 2016). Met dit onderzoek borduren we voort op de publicaties van Van der Steen et al. (2015) waarin theoretisch inzicht in en toepassing van netwerkend en 'opgavegericht werken' handvatten geeft om andere wijze van overheidssturing te kiezen. Om responsief te zijn aan wat de samenleving van de overheid vraagt.

## 1.4 Onderzoeksvraag

Bovenstaande onderzoeksdoelstelling is vertaald naar de onderzoeksvraag die centraal staat in dit onderzoek. Deze luidt als volgt:

*Hoe vanuit van socio-technisch perspectief leiding te geven aan succesvolle domein overstijgende samenwerking binnen gemeentelijke organisaties?*

Om deze onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden is een aantal theoretische en empirische deelvragen opgesteld. De theoretische deelvragen luiden als volgt:

- 1a. Welke lessen kunnen we trekken uit de socio-technische ontwerpprincipes ter verbetering van de vormgeving van domein overstijgende samenwerking binnen gemeenten?

- 1b. Welke implicaties heeft dit voor leiderschap van middenmanagers binnen de gemeenten die te maken hebben met domein overstijgende samenwerking?

De empirische deelvragen achterhalen de praktijk van de theoretische concepten. Deze deelvragen luiden als volgt:

- 2a. In hoeverre passen socio-technische ontwerpprincipes op uitgangspunten van opgavegericht werken?
- 2b. Welke rol wordt hier toebedacht aan middenmanagers?
3. Hoe vindt domein overstijgende samenwerking plaats binnen de gemeente Enschede kijkend naar het concept opgavegericht werken?
- 3a. In hoeverre passen socio-technische ontwerpprincipes op uitgangspunten opgavegericht werken in twee casus binnen de gemeente Enschede?
- 3b. Hoe verloopt de domein overstijgende samenwerking binnen de twee casus?
- 3c. In hoeverre zijn belemmerende of bevorderende condities bij de domein overstijgende samenwerking binnen opgavegericht werken te herleiden tot de toepassing van de socio-technische ontwerp principes?
4. Welke belemmerende of bevorderende condities voor domein overstijgende samenwerking zien middenmanagers binnen de gemeente Enschede bij opgavegericht werken?
5. Welke lessen kunnen we trekken voor ontwerpprincipes voor opgavegericht werken?

## Hoofdstuk 2 Theoretisch kader

Dit hoofdstuk geeft inzicht in relevante wetenschappelijke literatuur, theoretische concepten en het voorlopige conceptuele model als basis voor ons onderzoek.

Ons literatuuronderzoek bestaat uit een systematische literatuur review (Wolfswinkel et al., 2013) behulp van wetenschappelijke online databases zoals Web of Science, Scopus en Google Scholar. Hierbij is grotendeels gekeken naar literatuur tussen 2010 en heden gelet op actualiteit. Op basis van literatuuronderzoek werken wij de concepten ‘opgavegericht werken’ (paragraaf 2.1), socio-technisch organisatieontwerp (paragraaf 2.2) en adaptief leiderschap (paragraaf 2.3) uit.

Bij het behandelen van de concepten gaan we in op de analyseniveaus in publiek management. Wetenschappers in het publiek management herkennen drie niveaus van analyse: macro, meso en micro. Dit levert kansen op voor onderzoek maar brengt ook vragen met zich. Zoals hoe de niveaus met elkaar verbonden zijn en waarop je de focus zou moeten leggen, aldus Roberts (2020). Onderstaande tabel geeft zijn definiëring van de analyseniveaus weer welke wij gebruiken bij de behandeling van het concept ‘opgavegericht werken’.

---

### **Analyseniveaus in publiek management**

*Macroniveau:* Studie van overheidsstrategieën die door leiders van staten worden benut om kritische nationale belangen te behartigen en de invloed van deze strategieën op de inrichting van de staat.

*Mesoniveau:* Studie van het ontwerp en inrichting van specifieke instituties, zoals wetten, organisaties, programma's en praktijken, binnen een staat.

*Microniveau:* Studie van houding en gedrag van management binnen het ambtelijk apparaat en de medewerkers die onder hun gezag vallen.

---

Tabel 1: Analyseniveaus

### 2.1 Opgavegericht werken; de brug tussen macro- en microniveau

In dit onderzoek scherpen we aan wat helpend is voor de middenmanager om leiding te geven aan interne domein overstijgende samenwerking waarbij de opgave centraal staat. Dat betreft het microniveau. Op macro- en mesoniveau zien we dat we leven in een tijdperk van beleidsintegratie. Inhoudende dat beleidsmakers verbindingen creëren tussen beleidsterreinen om met complexe maatschappelijke opgaven om te kunnen gaan. Op het macroniveau zien we dat die beleidsintegratie nationaal beleid beïnvloedt (Koide & Akenji, 2017). Dit gaat verder dan het mesoniveau dat de focus legt op beleidsontwerp en beleidsinstrumenten (Trein et al., 2023). Hierbij past een sedimentatie in overheidssturing (Van der Steen, 2011). Waarbij de blik steeds meer van buiten naar binnen wordt gericht. En de overheid moet samenwerken met de buitenwereld om complexe maatschappelijke opgaven aan te pakken. Denk aan de publiek-private samenwerkingen (Bzk, 2023b) in de aanpak van bijvoorbeeld de energietransitie. Netwerken en samenwerkingsverbanden tussen private en publieke actoren worden in toenemende mate als effectieve manieren gezien om governance vorm te geven (Sørensen & Torfing, 2011). Op mesoniveau zien we dat publieke organisaties zich aanpassen aan de buitenwereld, aan de opgaven (Bekkers et al., 2011). De opgave centraal stellen geldt als een brug tussen de paradigma's in overheidssturing en tussen micro, meso- en macro niveau.

### 2.1.1 Opgavegericht werken als empirisch onderwerp voor domein overstijgende samenwerking

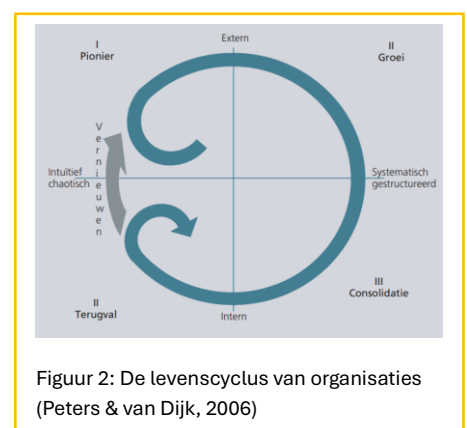
'Opgavegericht werken' is vanuit bestuurskundig perspectief niet een eenduidig wetenschappelijk concept (Van Wingerden et al., 2015). Er zijn verschillende wetenschappelijke publicaties verschenen. Van literatuur over *organizing government around problems*, *public value*, *new public governance* tot aan *collaborative governance*. 'Opgavegericht werken' kan worden gezien als organisatieprincipe (Van der Steen et al., 2020), als manier van kijken naar vraagstukken (Weterings & Verwoerd, 2020) en als veranderopgave vanuit paradigma's (Meadows, 1999). Het concept is diffuus zouden we kunnen zeggen. Daarnaast ontbreekt ook een eenduidige definitie van opgaven. Je hebt opgaven in verschillende soorten en maten. Er zijn simpele of complexe opgaven, eenmalige of structurele opgaven, strategische opgaven, maatschappelijke opgaven, gebiedsgerichte opgaven enzovoort. Opgaven hebben daarbij het doel om een gewenste situatie te bereiken, die geformuleerd is in 'maatschappelijke effecten' (Pröpper et al., 2012). Dit is onderscheidend ten opzichte van doelstellingen die specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden zijn (Doran, 1981). In de literatuur wordt voornamelijk gesteld dat de opgave leidend dient te zijn en organisaties zich moeten organiseren rondom opgaven (Pröpper et al., 2012; Pröpper & Litjens, 2017).

Een opgave definiëren wij als een maatschappelijk vraagstuk, waarvoor een oplossing niet meteen voor handen ligt. Een normale, projectmatige aanpak werkt niet. Het is een onzeker en dynamisch proces. Gestandaardiseerde werkprocessen zijn niet passend. Hierbij sluiten wij aan bij de theorie van 'wicked problems' (Korsten, 2019).

### 2.1.2 Belemmeringen bij opgavegericht werken

Uit de literatuur inzake paradigma's Network Governance en Societal Resilience, waar we een relatie zien met 'opgavegericht werken', zien we belemmeringen. Denk aan mechanismen, zoals prestatie management, verantwoord en controle (Van der Steen et al., 2018; Van der Steen et al., 2020). De systemen zijn leidend (Van der Steen et al., 2020). Ook wordt nog vaak controle taal gebruikt (Vosselman, 2016). Het gevolg is dat 'opgavegericht werken' in de praktijk lastig is succesvol te implementeren (Anderson, 2018).

Ook de organisatieontwikkeling is een belangrijke factor aldus Peters & Van Dijk (2006). Net als levende organismen kennen organisaties een levenscyclus. In de levenscyclus worden vier opeenvolgende fases onderscheiden: de pioniersfase (I), de groeifase (II), de consolidatiefase (III) en de terugvalfase (IV) (Peters & van Dijk, 2006). De meeste publieke organisaties zitten in de consolidatiefase waarin prestatie en controle leidend zijn. Met de daarbij dominante organisatielogica's productie en efficiëntie. Het werken binnen een machinebureaucratie, waar het systeem leidend is, leidt tot dat gedrag bij medewerkers (van Dijk, 2014). Zeker ook bij de managementlaag. Managers dienen verantwoording af te leggen op basis van traditionele prestatie indicatoren als formatie en middelen. De omvang van samenwerking of innovatie is geen doel, de mate van maatschappelijke impact staat niet centraal.



Figuur 2: De levenscyclus van organisaties (Peters & van Dijk, 2006)

## 2.2 Organisatieontwerp en de socio-technische benadering

### 2.2.1 Organisatieontwerp

Een manier om de brug te slaan tussen macro en micro niveau is meer begrip te verkrijgen over de organisatie (mesoniveau) en het gedrag dat in organisaties plaatsvindt (Aguinis et al., 2011). Op de vraag wat een organisatie is, blijken uit de literatuur verschillende antwoorden. Etzioni (1975) definieert organisaties als sociale eenheden die opzettelijk zijn geconstrueerd en geherstructureerd om specifieke doeleinden te realiseren. Hierin zit een mate van relativiteit, aan adaptiviteit aan de omgeving.

Uit de organisatiekundige literatuur maken we op dat het concept *organisatiestructuur* wordt gedefinieerd als de manier waarop het algehele werk van een organisatie is verdeeld in afzonderlijke eenheden en de manier waarop deze eenheden worden gecoördineerd. *Organisatieontwerp* gaat over de verschillende elementen waaruit de structuur bestaat en de manier waarop processen en coördinatie plaatsvinden in de organisatiestructuur. En elk ontwerp gaat gepaard met een passende organisatielogica (Cummings & Worley, 2009).

Grofweg bestaan de volgende typen organisaties (Mintzberg, 1979; Kuipers et al., 2018):

<b>Organisatie</b>	<b>Kenmerken</b>
Eenvoudig	Besluitvorming centraal, weinig formalisering, platte hiërarchie.
Bureaucratisch	Hiërarchie, formalisering, stabiliteit, regel gedreven, efficiënt.
Flexibel	Open, adaptief aan vaste taken, weinig hiërarchie, decentralisatie.
Adhocratisch/hyper flexibel	Open, adaptief aan veranderende taken, weinig hiërarchie, decentralisatie.

Tabel 2: Organisatietypen

Gemeentelijke organisaties zijn grotendeels bureaucratisch van aard gelet op het belang dat producten als vergunningen en subsidies rechtmatig, doelmatig en efficiënt moeten worden verleend. Hiervoor bieden formalisering en regels stabiliteit en juridische legitimiteit.

Binnen de bureaucratische gemeentelijke organisaties wordt heden ten dage gewerkt met organisatie ontwerpen die meer flexibiliteit beloven om minder reguliere taken zoals complexe opgaven goed aan te kunnen pakken. Denk aan de wijkteams, aan zelforganiserende (crisis) teams en de matrix organisatie.

De moderne socio-technische denkers Kuipers, Van Amelsfoort en Kramer (2018, p. 394) stellen dat de matrix organisatie een verkeerde strategie is om adaptief te organiseren aan wat de omgeving vraagt, om flexibel te zijn en samen te werken. Zij stellen dat onzekerheid en complexiteit in de omgeving vertaald moeten worden in eenvoudige en flexibele structuren. Niet in vaste en complexe matrix structuren. Zij menen dat de bureaucratische principes niet passend zijn voor het bouwen van een flexibele opgavegerichte organisatie. Het socio-technische perspectief biedt volgens hen een duurzaam kader om flexibeler en sneller te komen met oplossingen voor vraagstukken van flexibiliteit, innovatie, waarde toevoeging en werk van betekenis.

Om de werking van de gemeentelijke organisatie beter te begrijpen en te kijken naar manieren om opgavegericht te werken, benutten wij de moderne socio-technische benadering van organisatieontwerp (Sitter, 1994; Kuipers & Van Amelsfoort, 1990; Kuipers et al., 2018).



### 2.2.2 Het socio-technisch ontwerpparadigma

Het socio-technisch ontwerpparadigma benadrukt de interactie tussen technische systemen en menselijke aspecten in organisaties. Sociotechniek is de wetenschap die zich bezighoudt met integraal organisatieontwerp, het fundament van elke organisatie (Eijnatten, van, F. M. 1990). Sinds de tweede wereldoorlog zijn drie stromingen te onderscheiden:

- 1949-1967: De pioniersfase van Tavistock inhoudende het zoeken naar nieuwe benaderingen voor organisatieontwerp.
- 1964-1986: Klassieke sociotechniek inhoudende het heroverwegen van organisatiestructuren om beter aan te sluiten bij de complexe interactie tussen technologie en gedrag.
- 1973-heden: Moderne sociotechniek, inhoudende het ontwerpen van organisatiestructuren die bijdragen aan de belangen van stakeholders. En aan het creëren van productiestructuren met autonome multidisciplinaire eenheden en besturingsstructuren waarin decentralisatie van beslissingsbevoegdheid centraal staat.

Volgens De Sitter (1981) is een gelijktijdige verbetering van de organisatie (efficiëntie en effectiviteit), van de kwaliteit van het werk en de onderlinge verhoudingen mogelijk door socio-technisch ontwerpen en dient het management dat te initiëren. Hij is een belangrijke grondlegger van de moderne sociotechniek. Hij stelde dat een integrale vernieuwing van de productie- en besturingsstructuur kan beklijven als deze wordt verbonden met nieuw leiderschap. Hij onderscheidt het balansmodel dat – evenals de klassieke sociotechniek – uitgaat van de *Law of requisite variety* van Ashby (1956), die stelt dat externe variabiliteit (van de omgeving) alleen kan worden opgevangen of ongedaan kan worden gemaakt door een evenredige interne variabiliteit van het open systeem (de organisatie).

Kuipers, Van Amelsfoort en Kramer (2018) behandelen de ontwikkeling naar een integrale organisatiekundige aanpak van de moderne socio-technische benadering de afgelopen vijftig jaar. Om die ontwikkeling te benadrukken spreken zij over *integraal ontwerpen, integraal organiseren* en *integrale organisatievernieuwing*. Zij karakteriseren de integrale aanpak aan de hand van een tiental uitgangspunten:

Uitgangspunt		Toelichting
1	Systeem in relatie tot omgeving	Vanuit het 'open systeem'-paradigma functioneert een organisatie tegen de achtergrond van de omgeving waarin zij functioneert.
2	Organizational choice	Organizational choice maakt dat een organisatie haar eigen inrichting beïnvloedt zodat kan worden voldaan aan de functie eisen. Organisatie ontwerp is daarmee een strategisch vraagstuk.
3	Integraal	Dit gaat over het (over)zien van de structuur van de organisatie als geheel.
4	Combineren van eisen	Er wordt gekeken naar het vermogen van de organisatie om coöperatieve samenwerking te mobiliseren tussen verschillende interne en externe partijen.
5	Betrokkenheid	Betrokkenheid wordt gezien als indicator voor de kwaliteit van de arbeid.
6	<b>Complexiteitsreductie en 'requisite variety'</b> .	Reductie van complexiteit door de mate van regelcapaciteit te verhogen, mate van arbeidsdeling te beperken hetgeen moet leiden tot bredere (groeps-)taken met minder afstemmingsrelaties.
7	<b>Structuurdenken als interactienetwerk</b>	Onder structuur wordt de groepering en koppeling van activiteiten tot een interactienetwerk verstaan. De integrale benadering is gericht op flexibele structuren die passen bij de omgeving en strategische keuzes van de organisatie.
8	Subsystemen en aspectsystemen	Subsystemen zijn onderdelen van een organisatie zoals afdelingen of werkgroepen. Aspectsystemen zien op indeling in bv. logistiek, economisch, technisch etc.
9	Hoofd in de wolken, benen op de grond	Out of the box, radicaal herontwerpen en daarna haalbaarheid toetsen.
10	Proces van veranderen	Organisatieontwikkeling heeft een structureel kader. Werkvloer, managers en bestuurders dragen daaraan bij.

Tabel 3: Uitgangspunten socio-technisch integraal organisatieontwerp, organisatie en vernieuwing.



Hoewel alle uitgangspunten interessant zijn voor het bestuderen van organisatieontwerp, bakenen we af. Wij gaan voor ons onderzoek in op de onderstaande twee ontwerp uitgangspunten:

- Uitgangspunt 6: Complexiteitsreductie & regelcapaciteit
- Uitgangspunt 7: De flexibele structuur & het netwerkregime.

Deze twee uitgangspunten hebben naar onze mening direct invloed op het organiseren rondom opgaven en zijn derhalve voor ons onderzoekswaardig. Tot slot werken we in de theorie leiderschap uit als onderdeel van de stap integrale organisatievernieuwing.

### 2.2.3 Socio-technisch ontwerp en domein overstijgende samenwerking

#### Complexiteitsreductie & regelcapaciteit

De integrale ontwerpbenadering is gericht op complexiteitsreductie door de mate van arbeidsdeling te beperken hetgeen moet leiden tot bredere (groeps-)taken met minder afstemmingsrelaties en meer regelcapaciteit voor medewerkers. Complexiteitsreductie is een middel om de regelcapaciteit te verhogen waar dat nodig is (Kuipers et al., 2018, p. 40). De Sitter introduceerde hiertoe het begrippenpaar 'productiestructuur' (groepering en koppeling van uitvoerende activiteiten) en 'besturingsstructuur' (groepering en koppeling van regelende activiteiten). Hiermee ontwikkelde hij een structuurbouwtheorie die gericht is op voldoende regelcapaciteit op elk niveau in de organisatie te realiseren door reductie van structurele complexiteit. Hij liet zien dat eerst de productiestructuur van macro naar micro moet worden ingericht om vervolgens de besturingsstructuur daarop te kunnen aansluiten. Regelcapaciteit beschouwde De Sitter als centrale indicator voor de organisatieontwikkeling (Kuipers & Kramer, 2002). Voor domein overstijgende samenwerking kan regelcapaciteit een bevorderende factor zijn doordat een gezamenlijk team kan worden ontworpen met weinig afstemmingsrelaties en coördinatielast. Een team met een hoge mate van regelcapaciteit, los van domein- of afdelingsgrenzen en de bijbehorende bureaucratische mechanismen.

#### De flexibele structuur & het netwerkregime

Volgens Kuipers et al (2018) vormen de aandacht voor omgevingsdynamiek, regels in samenhang beschouwen en minimale arbeidsdeling de uitgangspunten voor flexibel ontwerp. Zij funderen deze gedachte in de *Law of requisite variety* (Ashby, 1969). Onderstaand de door hen onderscheiden ontwerpspecificaties van een flexibel organisatie ontwerp, ook wel regime genoemd:

Ontwerpspecificaties	Toelichting
Inrichting systeem in het verlengde van de logica van de organisatiestructuur.	Elk te vormen organisatie eenheid en daarbinnen afdelingen of teams moeten passende productie middelen hebben.
De eigenschappen van operationele middelen worden aangepast aan de eenheden.	De eigenschappen van (technische)hulpmiddelen moeten voldoen aan de flexibiliteitseisen van de eenheden.
Kritieke specificaties.	De lokale regelcapaciteit wordt niet belemmerd door een veelheid aan gedetailleerde procedures en regels. De medewerkers hebben speelruimte.
Informatie en planning ondersteunen de flexibele besturingsstructuur.	Informatie moet meer gedecentraliseerd ter beschikking komen en planningssystemen hebben een ondersteunend in plaats van sturend karakter. De systemen faciliteren domein overstijgende dialoog en verticale dialoog.
Systemen ondersteunen zelforganisatie met hanteerbare operationele, tactische en strategische informatie.	Het systeem is gericht op decentrale distributie van informatie en op de centrale bundeling ervan.
Systemen zijn gericht op lokale registratie van beheersings- en besturingsaspecten.	Dit gaat over de voorwaarde een passend effectief prestatiebesturingssysteem in te richten.
Zelfevaluatie ruimte	Prestatienormen worden ontleend aan observeerbare en meetbare prestatie indicatoren in termen van toegevoegde waarde.

	Verantwoording alleen globaal in de hiërarchie. Zelfstandige taakgroepen dienen een eigen budget en informatie te hebben.
De personele systemen zijn gericht op samenwerking	Samenwerking binnen en tussen teams is van groot belang. HR praktijken kunnen worden gezien als belangrijke mechanismen om samenwerking te bevorderen.
Medewerkers en managers zijn zelf betrokken bij ontwerp	Participatie van betrokkenen is van belang gelet op diens kennis en draagvlak.

Tabel 4: Ontwerpspecificaties flexibel regime

Een bijzondere vorm van een flexibel regime is het netwerkregime. Dat is een relatief nieuw thema binnen de integrale socio-technische benadering. Dat is een hyperflexibel regime met een structuur die nog veel 'losser' is dan de structuur van een flexibel regime. Kuipers et al (2018) hebben nog geen vastomlijnde doorontwikkelde theorie. Wel presenteren zij inzichten en uitgangspunten. Deze zijn voor ons onderzoek relevant omdat ze helpend zijn in het integraal ontwerp van domein overstijgend samenwerken binnen een overwegend bureaucratisch regime. Daartoe vinden zij het van belang in te laten zien dat het ontwerpen van een informeel, zelf organiserend netwerk (bijvoorbeeld als het gaat om domein overstijgende samenwerking inzake de opgave Gezondheid) niet gaat zonder dat daarbij de relatie met de formele structuur wordt besproken. Als netwerken gaan werken zonder dat bijvoorbeeld de bureaucratische principes ter discussie worden gesteld, dan spreken zij over pseudo netwerkregime. Omdat het netwerk in die context ten koste gaat van andere functie eisen zoals efficiëntie of beheersbaarheid. Als voorbeeld van een pseudo netwerkregime noemen zij de matrix organisatie omdat dit een poging betreft een opgave/productgerichte focus aan te brengen in een organisatie die in beginsel functioneel geconcentreerd blijft. De matrix organisatie achten zij een principiële verkeerde strategie om met het uitgangspunt van *requisite variety* (Ashby, 1969) om te gaan. Zij zien meer succes in het zuivere netwerkregime.

De ontwerpspecificaties die gelden in de sociotechniek, zoals opgenomen in tabel 4, zijn evenzeer geldig voor het zuivere netwerkregime als het flexibele regime.

Zij zien vier verschillen (Kuipers et al., 2018, p. 396):

- Het netwerk regime is platter dan het flexibele regime;
- Het netwerk regime is veel meer tijdelijk van aard;
- De groepering van activiteiten, mensen en middelen is meer een proces van zelforganisatie;
- Er wordt een zwaarder beroep gedaan op de (mentale) kwaliteiten van mensen. Er wordt meer verlangd van mensen met minder zekerheid over posities. Ook wordt innovatie en ondernemerschap verwacht.

Theoretische deelvraag 1a: Welke lessen kunnen we trekken uit de socio-technische ontwerpprincipes ter verbetering of vormgeving van domein overstijgende samenwerking binnen gemeenten? Antwoord: Van de tien uitgangspunten voor integraal organisatieontwerp zijn passend voor onderzoek naar domein overstijgende samenwerking:

Complexiteitsreductie en 'requisite variety'.	Reductie van complexiteit door de mate van arbeidsdeling te beperken hetgeen moet leiden tot bredere (groeps-)taken en met minder afstemmingsrelaties.
Structuurdenken als interactienetwerk	Onder structuur wordt de groepering en koppeling van activiteiten tot een interactienetwerk verstaan. In de integrale benadering is men daarbij gericht op flexibele structuren die passen bij de omgeving en strategische keuzes van de organisatie.

### 2.3 Leidinggeven aan domein overstijgende samenwerking

Domein overstijgende samenwerking ziet vaak op tijdelijke samenwerkingsverbanden die gericht zijn op het aanpakken van maatschappelijke opgaven. Vanuit socio-technisch perspectief (Kuipers et al., 2018, p. 432) is leiding geven ook gericht op het faciliteren van die (tijdelijke) samenwerkingsverbanden door:

- het creëren van een dialoog gericht op de vorming van collectieve visie en ambitie;
- het proces om doelstellingen te formuleren, te verhelderen, op gang te brengen en op gang te houden;
- het organiseren en bewaken van de formulering van normen, waarden en leidende principes;
- het hanteerbaar maken van de balans tussen operationele en strategische vraagstukken en tussen individuele en organisatiebelangen;
- het stimuleren en bewaken van de kwaliteit van de (leer) omgeving, het verwerven van kennis en het proces van zelfreflectie;
- het bewaken van de interactie tussen teams;
- het organiseren van informele ontmoetingskansen.

Dit komt deels overeen met literatuur over integrale beleidsuitvoering. Een literatuurstroming die in het algemeen verder ingaat op het samenwerken over verschillende beleidsterreinen heen en hoe dit gerealiseerd kan worden. Op basis van de literatuur identificeren wij aanvullend een aantal basisvereisten voor integrale samenwerking:

- Een gemeenschappelijk doel dat duidelijk is geformuleerd, bereikbaar en meetbaar is en begrijpelijk voor alle betrokken actoren (Raišienė & Baranauskaitė, 2018).
- Het doel moet op de lange termijn richten omdat korte termijn doelen geen relaties vormen (Grossmann et al., 2012).
- Er moet sprake zijn van vertrouwen tussen de actoren (Borges et al., 2016).
- De taken moeten worden verdeeld door te committeren aan het delen van risico, tijdinvestering en andere middelen (Raisiene & Baranauskaite, 2018).

Als we deze factoren combineren zien we een vijftal zaken die helpend zijn voor het middenmanagement om leiding te geven aan domein overstijgende samenwerking:

- Dialoog over gezamenlijk beeld van de opgave en leidende principes.
- Dialoog over balans tussen operationele en strategische vraagstukken en tussen individuele en organisatiebelangen.
- Onderling vertrouwen, wederzijds begrip en gedeelde normen en waarden (Borges et al., 2016; Handy, 1995).
- Resources en risico's delen.
- De geschikte structuur van arbeidsdeling ontwerpen.

Deze zaken vragen veel van een middenmanager. Die opereert vanuit de lijnorganisatie met gestandaardiseerde processen en is gericht op productie. De manager die aan het begin staat van een proces tot domein overstijgend samenwerken, moet in staat zijn om het gemeenschappelijke doel (de opgave) te herkennen en te erkennen. Het moet voor hem meetbaar zijn en begrijpelijk voor zijn teamleden.

Ook moet de manager, als hij medewerkers aan een opgaveteam zou 'uitlenen', vertrouwen hebben in collega managers en in het proces. En bereid zijn te investeren, zowel voor wat betreft middelen en risico's. Dit vraagt een proces van integrale organisatievernieuwing.

### 2.3.1 *Organisatievernieuwing*

Door gerichte managementinterventies en de introductie van een heldere missie en kernwaarden, ontstaat een proces van organisatievernieuwing (Straathof, 2009; Kuipers et al., 2018). Kan een middenmanager, die voor het grootste deel van zijn tijd in kokers werkt en volgens vaste bureaucratische regels sturing en verantwoording geeft, wel flexibel zijn om hieraan bij te dragen? Kan de hiërarchie worden doorbroken door hiërarchische machtsmiddelen of een zelforganiserende en procesgerichte dialoog? Hierin schuilen paradoxen. De gewenste doch paradoxale verandering om domein overstijgend samen te werken vraagt een paradoxale strategie, een middenmanager als tovenaer en jongleur (Kuipers, 1998a). Inhoudende dat paradoxen niet uit de weg moeten worden gegaan maar omarmd. Voor de gewenste verandering van organiseren, die per opgave verschillend zal zijn, is geen eenzijdige veranderstrategie. Helpend voor het middenmanagement hierbij kan zijn de veranderingsstrategieën van de Caluwe & Vermaak (2006). Zij onderscheiden vijf kleurendrukken. Het Groendrukdenken is interessant voor de start van een opgavegericht samenwerkingsproces. Omdat het een benadering is waarbij veranderen wordt gezien als leerproces met ruimte voor experimenten en innovatie.

Uit de literatuur blijkt dat het middenmanagement een belangrijke rol speelt in de organisatievernieuwing (Winkelhorst en Kieft; Kuipers et al., 2018, p. 459). Die dient niet lukraak elementen uit het socio-technische repertoire toe te passen maar weloverwogen, met oog voor de opgave, de organisatie en de mensen. Het meer sturen op de organisatieloga *samenwerken en innovatie* naast de logica's *efficiëntie* en *consolidatie* kan de belemmeringen vanuit het bureaucratieregime verminderen (Mintzberg, 2023).

### 2.3.2 *Adaptieve leiderschapskenmerken als basis voor domein overstijgende samenwerking*

Nu we domein overstijgende samenwerking als een veranderopgave voor het middenmanagement zien, vraagt dat ook leiderschap. In dit onderzoek spreken wij echter steeds over het middenmanagement. Kunnen we daar zomaar het concept leiderschap aan verbinden? Het zijn immers verschillende theoretische concepten. In het algemeen wordt management gezien als promotor van stabiliteit van de organisatie en soepele operatie. Leiderschap ziet op het faciliteren van adaptatie en het introduceren van noodzakelijke verandering (Kotter, 1990). Nu we het concept leiderschap analyseren, komt de vraag op welke leiderschapskenmerken nodig zijn voor het proces van verandering naar domein overstijgende samenwerking. Om deze vraag te beantwoorden, kiezen wij voor het concept adaptief leiderschap als bouwsteen voor ons theoretisch kader. Vergelijkbare concepten als transformationeel, publiek of contextueel leiderschap operationaliseren wij in deze studie niet.

In de publiek management wetenschap is steeds duidelijker geworden dat complexiteit een belangrijk concept is om hedendaagse *government* en *governance* processen te begrijpen (Klijn, 2008). Vanuit de Complexity Leadership Theory worden in bureaucratische organisaties drie soorten leiderschapsstijlen onderscheiden: administratief, adaptief en *enabling* leiderschap. Administratief leiderschap is gericht op bureaucratische processen als alignment en controle.

Adaptief leiderschap betreft niet de formele positie maar gaat om het proces. *Enabling* leiderschap is gericht op het minimaliseren van de beperkingen rondom een bureaucratische organisatiestructuur ter bevordering van werknemerspotentie. Heifetz et al (2009) geven aan dat traditioneel leiderschap onvoldoende is in het omgaan met *'wicked problems'* en dat adaptief leiderschap nodig is. Hij geeft aan dat bestaande organisatiepatronen doorbroken moeten worden en mensen nieuwe rollen dienen aan te nemen. Een adaptief leider heeft de volgende kenmerken:

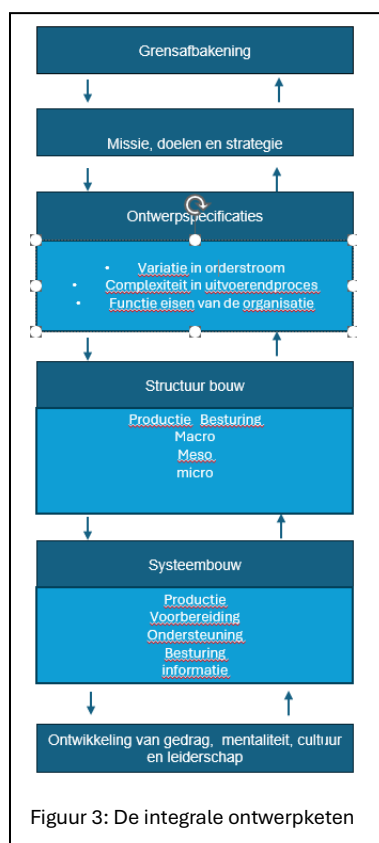
- Hij mobiliseert medewerkers om de meest complexe problemen aan te pakken en het passende werk daarbij te doen om vooruitgang te boeken (Mukaram et al., 2021).
- Hij stimuleert de medewerkers te innoveren, leren en zich te ontwikkelen om op die manier te werken (Johnson, 2018).

Deelvraag 1b: Welke implicaties heeft socio-technisch ontwerpen voor leiderschap van middenmanagers binnen de gemeente die te maken hebben met domein overstijgende samenwerking? Antwoord: Een middenmanager dient de volgende adaptieve leiderschapskenmerken te hebben om bij te dragen aan integrale organisatievernieuwing:

- Het creëren van domein overstijgende dialoog gericht op de vorming van collectieve visie en ambitie.
- Bereidheid resources domein overstijgend te delen door wederzijds vertrouwen en begrip.
- Ruimte regelen in de macrostructuur door dialoog over balans tussen operationele en strategische vraagstukken en tussen individuele en organisatiebelangen.
- Medewerkers mobiliseren rondom de opgave in passende teams.
- Medewerkers laten experimenteren innoveren en leren.

## 2.4 Conceptueel raamwerk

Centrale vraag in dit onderzoek luidt: *Hoe vanuit van socio-technisch perspectief leiding te geven aan succesvolle domein overstijgende samenwerking binnen gemeentelijke organisaties?*



De moderne socio-technische theorie biedt volgens ons een goed fundament om deze vraag te beantwoorden. Deze theorie biedt, meer dan de theorie van Mintzberg, concrete en integrale handvatten voor het (her)ontwerpen van mensen, middelen en processen rondom opgaven. En meer dan Pröpper, Litjens en Struik (2012) heeft de socio-technische benadering aandacht voor het daadwerkelijk doorbreken van de bureaucratische principes door een integrale benadering. Daarvoor hebben Kuipers, Van Amelsfoort en Kramer (2018) een integrale ontwerpketen ontwikkeld, zoals getoond op de figuur hiernaast. Deze integrale ontwerpketen bestaat uit een aantal stappen:

- De grensafbakening van de organisatie is het onderwerp van herontwerp.
- Het vaststellen van de missie van de organisatie met daarvan afgeleide doelen en strategie én van het beoogde primaire proces.
- Het vaststellen van ontwerpspecificaties op basis van het primaire proces door te kijken naar de variatie, complexiteit en functie eisen.

- De structuur van het primaire proces wordt ontworpen vanuit het geheel naar de delen en vervolgens wordt de besturing opgebouwd, redenerend vanuit de delen naar het geheel.
- Het inrichten van de (technische) systemen.

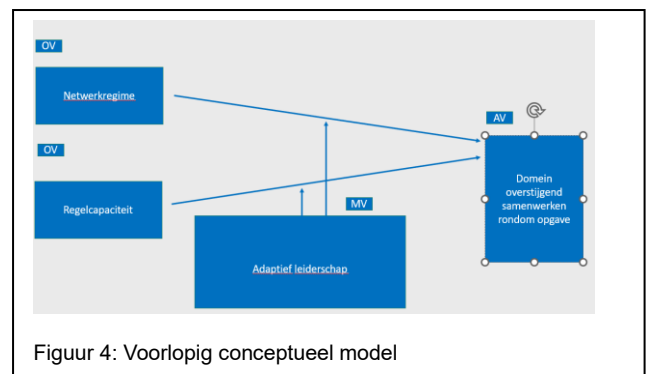
De integrale ontwerpketen biedt een helder stappenplan, een kompas (Kuipers et al., 2018, p. 242). Ook te benutten bij opgavegerichte processen die non-lineair en onzeker zijn. Kuipers et al (2018) benoemen zes kenmerken voor dynamische (opgavegerichte) processen (p.413):

1. Het proces is vooraf slechts op hoofdlijnen bekend.
2. De capaciteitsbehoefte heeft een dynamisch karakter.
3. Er is sprake van opeenvolgende cycli van probleemoplossing.
4. De beoogde resultaten zijn vooraf niet duidelijk te omschrijven.
5. De activiteiten kennen een hoog non-routine gehalte.
6. De klant (inwoner) is onderdeel van het proces.

Maar wat bepaalt nu het succes van domein overstijgende samenwerking in ons onderzoek? Dat is de mate waarin het de middenmanager daadwerkelijk lukt om mensen en middelen rondom opgaven te organiseren, domein overstijgend. De onderzoeksvraag gaat in op wat middenmanagers kunnen doen om domein overstijgende samenwerking te faciliteren. Hiertoe hebben we in voorgaande de concepten regelcapaciteit, netwerkregime en adaptief leiderschap uitgewerkt. Deze concepten hebben invloed op de mate van succes van domein

overstijgende samenwerking en dienen in dit kwalitatieve onderzoek als '*sensitizing concepts*'. De '*sensitizing concepts*' hebben in deze studie tot doel de empirie te begrijpen en dienen als conceptueel kader voor het analyseren van empirische data tijdens het coderen (Bowen, 2006).

De '*sensitizing concepts*' zijn vertaald naar hiernaast getoond voorlopig conceptueel model.



Figuur 4: Voorlopig conceptueel model



## Hoofdstuk 3 Methodologie

### 3.1 Onderzoeksontwerp

Nu we de probleemstelling, de onderzoeksvraag en de literatuur hebben behandeld, komen we nu op de opzet om te onderzoeken wat de socio-technische ontwerpprincipes kunnen betekenen voor domein overstijgend samenwerken tegen de context van 'opgavegericht werken'. Het onderzoek is kwalitatief exploratief van aard. Exploratief omdat, zo gaven wij in hoofdstuk 1.3.1 aan, onderzoek naar de implementatie van opgavegericht werken nog weinig voorhanden is. Dat geldt nog sterker voor de verkenning of de bedrijfskundige socio-technische ontwerpbenadering ook van nut is voor de publieke sector. Het doel van dit onderzoek is niet om finale antwoorden op de onderzoeksvraag te verkrijgen maar het onderzoeksonderwerp te verkennen. Het is meer een basis op grond waarvan toekomstig onderzoek verder kan gaan (Saka et al., 2023). Ook betreft het onderzoek combinatie van gefundeerde theoriebenadering (Glaser & Strauss, 2017) en casestudy.

Voor het onderzoek maken wij gebruik van een combinatie van verschillende dataverzamelingstechnieken, oftewel data triangulatie. Doordat vanuit verschillende invalshoeken informatie wordt verzameld, te weten semigestructureerde interviews, bureau onderzoek en casestudy, verkrijgen wij een goed beeld van de situatie.

Het startpunt van het kwalitatieve onderzoek vormen de zogenaamde '*sensitizing concepts*' door literatuuronderzoek. De betekenis van de concepten wordt aan het begin van het onderzoek nog zo open mogelijk gehouden. In de loop van het onderzoek wordt op basis van de verzamelde data aan deze begrippen stapsgewijs een steeds specifiekere betekenis toegekend (Bowen, 2006). De interviews helpen stapsgewijs antwoorden te geven op de empirische deel vragen, zoals opgenomen in Hoofdstuk 1.4, over de praktische uitwerking van socio-technische ontwerpprincipes op domein overstijgende samenwerking en hoe daaraan leiding te geven.

Het voorlopig conceptueel raamwerk en het daarop gebaseerde triangulatieschema zijn als respectievelijk bijlagen I en II bij dit onderzoek gevoegd. Door middel van operationalisering worden de concepten meetbaar gemaakt (Boeije, 2005). En kunnen we de relaties gaan analyseren tussen de onafhankelijke variabelen **netwerkregime** en **regelcapaciteit** enerzijds en **domein overstijgend samenwerken** anderzijds. Met **adaptief leiderschap** als modererende variabele die de sterkte, richting of aanwezigheid van een relatie tussen variabelen beïnvloedt.

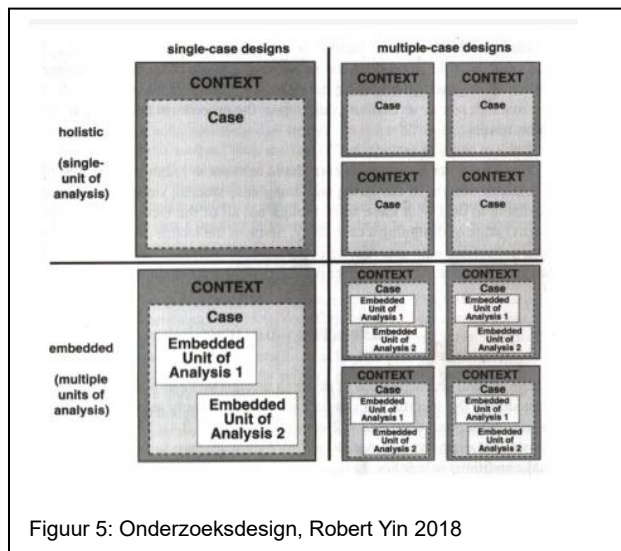
### 3.2 Case studie en casusselectie

Wij zijn geïnteresseerd in de patronen en mechanismen die aanwezig zijn die domein overstijgend werken in de weg staan of juist bevorderend zijn en de rol van middenmanagers daarbij. Onze onderzoekscontext is de gemeente Enschede. Als aanvulling op de gefundeerde theoriebenadering kiezen wij voor een casestudy, hetgeen is gedefinieerd als de intensieve (kwalitatieve of kwantitatieve) analyse van een casus of een klein aantal casus. Waarbij wij ons realiseren dat case studie ambigue kan zijn (Verschuren, 2003).

In dit onderzoek is het niet ons doel een grotere aantal vergelijkbare casus te begrijpen (Seawright & Gerring, 2008). Wij zien de case studie als een manier om inzicht te krijgen in twee casus, om de '*sensitizing concepts*' te duiden (Yin, 2018, p.38).

Waarbij het bestuderen van de twee casus de mogelijkheid biedt exploratief patronen en mechanismen te onderzoeken (Swanborn, 2010).

Yin (2018) heeft vier basistypen van het ontwerp van case studies beschreven:



Figuur 5: Onderzoeksdesign, Robert Yin 2018

Een enkelvoudige case studie richt zich op een enkel geval en leent zich goed voor het verder afbakenen van toekomstig onderzoek (Yin, 2018). Een ingebedde case studie bevat meerdere analyse-eenheden. Zo kan een case bijvoorbeeld gaan over een gemeente als geheel én de verschillende afdelingen binnen de gemeente. Een holistische case studie maakt geen onderscheid tussen verschillende subeenheden en analyseert alleen het sociale fenomeen (gemeentelijk beleid) als geheel (Yin, 2018).

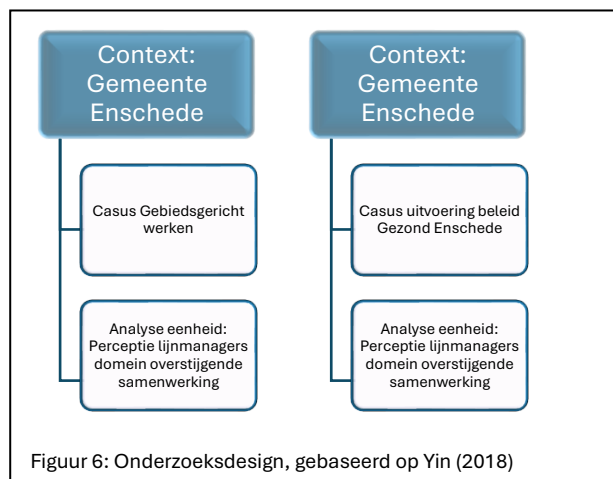
Een meervoudige case studie gaat over meerdere gevallen. Dit biedt mogelijkheden tot vergelijking. Onderstaand een samenvattende tabel.

	Enkelvoudig ontwerpen	Meervoudig ontwerpen
Holistische case studie	Type 1	Type 3
Ingebedde case studie	Type 2	Type 4

Tabel 5: Typen case studie gebaseerd op Yin (2018).

In dit onderzoek gaan we in op twee gevallen, namelijk middenmanagers die te maken krijgen met domein overstijgende samenwerking bij de bestuursopgave gebiedsgericht werken (territoriaal) en middenmanagers die daarmee te maken krijgen in de uitvoering van het Beleidskader Gezond Enschede (functioneel). Beide gevallen spelen zich af binnen de context van de gemeentelijke organisatie van Enschede. Wij zien de studie als een meervoudige case studie, holistisch van aard (type 3 als bedoeld in bovenstaande tabel).

Binnen de context van de gemeentelijke organisatie van Enschede onderzoeken wij hoe middenmanagers domein overstijgend samenwerken ervaren en hoe zij aankijken tegen socio-technische ontwerpprincipes en hun rol daarbinnen. Dit betreft onze analyse eenheid.



Figuur 6: Onderzoeksdesign, gebaseerd op Yin (2018)

Samengevat is onze onderzoekseenheid de gemeente Enschede, onze waarnemingseenheid de twee casus en de analyse-eenheid de perceptie van de middenmanagers. Ons onderzoeksdoel is daarbij niet gericht op generaliserende conclusies over domein overstijgende samenwerken bij andere gemeenten. Wij onderzoeken verkennend verschillen en overeenkomsten in de twee casus binnen de context van de gemeente Enschede.



Onze case studie zal niets zeggen over verschillen tussen gemeenten. Hooguit over de verschillen in leidinggeven aan domein overstijgende samenwerking binnen gemeenten.

In de inleiding in Hoofdstuk 1 hebben we de twee casus beknopt beschreven. Hoe komen we tot deze casusselectie? Bij de casusselectie hebben we gekeken naar de interne stakeholders. Welke stakeholders intern lopen tegen het door ons geconstateerde probleem aan? Dit zijn:

Casus 1: Bestuursopgave  
Gebiedsgericht werken

Casus 2: Bestuursopgave  
Gezondheid

- Wethouders
- Managers
- Opdrachtgevers
- Beleidsadviseurs
- Medewerkers in de uitvoering

Stakeholders verschillen in bewustzijn, interesse en belang (Clemens & Bakstran, 2010). Nu we ons onderzoek richten op casuïstiek bij de gemeente Enschede en de rol van de middenmanager daarbinnen, is het van belang een goede casusselectie te maken die voldoet aan de onderstaande doelstellingen:

- Inzicht bieden in de manier waarop de gemeente Enschede omgaat met domein overstijgende samenwerking.
- Inzicht bieden in percepties van middenmanagers in ten aanzien van domein overstijgende samenwerking.
- Nuttige variatie van dimensies uit het conceptueel model.

De beide casus, 'Gebiedsgericht werken' en 'Gezond Enschede', voldoen aan deze doelstellingen omdat ze beiden aan de start staan van een proces waarbij opgaven centraal staan en domein overstijgende samenwerking nodig is om intern samen aan die opgaven te werken. In beide casus staan middenmanagers voor de taak opgabegegerichte teams te ontwerpen. En juist interessant is het dat de ene casus territoriaal van aard is en de ander functioneel. Waarbij het de vraag is of en hoe de socio-technische ontwerpprincipes mogelijk hetzelfde of anders uitwerken.

### 3.3 Dataverzameling via kwalitatief onderzoek

Om antwoorden te vinden op de onderzoeksvraag, voerden wij een kwalitatief onderzoek door middel van interviews. Niet alleen vormen interviews de primaire data collectietechniek in kwalitatief onderzoek, het stelt ons ook in de gelegenheid het menselijke aspect, o.a. de drijfveren en rolopvattingen, mee te nemen in het onderzoek. Verder biedt het interview de mogelijkheid voor deelnemers om in hun eigen woorden over de door hen ervaren feiten, hun beleving, betekenisverlening en nuanceringen met betrekking tot het onderzoek te delen (Evers, 2016). Een puur kwantitatief onderzoek zou zich alleen focussen op het wat en hoe vaak (Cooper & Schindler, 2014).

Door meer in te zoomen op het waarom en hoe van regelcapaciteit, netwerkregime en adaptief leiderschap, kunnen we beter analyseren welke belemmerende en bevorderende condities de middenmanagers zien voor succesvolle domein overstijgende samenwerking.

#### 3.3.1. Interviews

Bij de interviews werkten we met een topic lijst met interviewvragen, gebaseerd op het voorlopig theoretisch raamwerk (bijlage I). Op de topic lijst staan de concepten netwerkregime, regelcapaciteit en adaptief leiderschap (bijlage IV).

Hiermee wordt structuur gegeven aan de interviews. Gelet op het exploratieve karakter van dit onderzoek werken we met semi- of half-gestructureerde interviews (Boeije, 2005). Waarbij we op zoek zijn naar patronen inzake domein overstijgende samenwerking bij de twee casus, door verhalen uit de praktijk.

### 3.3.2. Dataverzameling; Samenstelling onderzoeksgroep

De onderzoeksgroep stelden we samen aan de hand van een steekproef, een sample. Een steekproef betekent dat uit de gehele onderzoekspopulatie eenheden worden gekozen die daadwerkelijk worden onderzocht (Boeije, 2005). Ons onderzoek speelde zich af binnen de gemeentelijke organisatie van de gemeente Enschede. Een selectie van de eenheden binnen de organisatie van Enschede is gemaakt. Dat kan op verschillende manieren:

- Doelgerichte selectie (purposive sampling): de kenmerken van de populatie zijn de basis van de selectie.
- Sneeuwbal sampling: de betrokken populatie verwijst door naar andere deelnemers
- Convenience sampling: de onderzoeker selecteert ieder beschikbaar individu als deelnemer.

De te onderzoeken populatie moet voldoen aan bepaalde kenmerken en moet groot genoeg zijn om een bepaalde mate van representativiteit te hebben. Voor ons onderzoek maken we gebruik van doelgerichte selectie. Wij zien drie typen deelnemers:

1. Algemeen: respondenten die betrokken waren bij de start van opgavegericht werken in 2018.
2. Respondenten betrokken bij de bestuursopgave gebiedsgericht werken:
  - Managers uit het fysieke en sociale domein.
3. Respondenten betrokken bij de uitvoering Beleidskader Gezond Enschede
  - Managers uit het fysieke en sociale domein.

Om tot een selectie van de onderzoekspopulatie te komen is de afweging gemaakt om voor functies uit de ambtelijke organisatie te kiezen nu het onderzoek zich op dat niveau richt. De eerste groep bestaat uit managers en adviseurs die betrokken waren bij het opstellen en implementeren van het bestuurs- en managementconcept in 2018 en nog steeds werkzaam zijn bij de gemeente Enschede. Voor de andere twee groepen maakten we de afweging managers te interviewen die betrokken zijn bij de concrete casus. De populatie managers bestaat uit middenmanagers uit de domeinen fysiek en sociaal. Wij hebben 11 individuele interviews gehouden.

<b>Algemeen</b>	<b>Casus 1 gebiedsgericht werken</b>	<b>Casus 2 Gezond Enschede</b>
2 Managers, P&O adviseur (3)	Managers (4): - 2 sociaal domein - 2 fysiek domein	Managers betrokken bij wijkgezondheidsprogramma (4) - 2 sociaal domein - 2 fysiek domein

Tabel 6: Sample framework

Medewerkers interviewden wij niet omdat wij niet geïnteresseerd zijn in hoe medewerkers het leidinggeven ervaren. De bestuurlijk dan wel ambtelijk opdrachtgevers interviewden wij niet omdat dit als onveilig kan worden ervaren door de managers. Wel zullen wij de conclusies en aanbevelingen na dit onderzoek met hen delen.

### 3.3.3 Data analyse

Voor het kwalitatief en exploratief analyseren van de interviewuitkomsten maakten we gebruik van inductief coderen. De thema's uit het theoretisch kader vormden de topics in de interviews en die topics vormden het startpunt van coderen. Gevolgd door axiaal coderen en selectief coderen (Corbin en Strauss, 1990). Hierbij achterhaalden wij welke categorieën belangrijk zijn en zijn wij nagegaan hoe deze zich van elkaar onderscheiden. De categorieën zijn vervolgens door selectief coderen verbonden tot samenhangende kernbegrippen, met als doel het integreren van gegevens die antwoord geven op de empirische deelvragen (Boeije, 2005). De codeboom en operationalisering zijn als bijlage V bij deze scriptie gevoegd.

### 3.3.4 Documentenanalyse

Naast de interviews maakten wij ook gebruik van een documentenanalyse. De primaire documenten zijn originele documenten verkregen van de gemeente Enschede. De werkwijze bij de documentanalyse omvat het toekennen van betekenis aan de informatie uit de documenten en de interpretatie daarvan. Hiermee stelden wij feiten en overwegingen vast over het besturings- en managementconcept 2018. Concreet betreft de documentenanalyse het besturings- en managementconcept 2018, het Organisatiebesluit 2018, het Mandaatbesluit, het leiderschapsprofiel 2019 en het Format Bedrijfsvoeringsrapportage gemeente Enschede.

## 3.4 Randvoorwaarden en ethische aspecten

### 3.4.1 Ethiek en integriteit

Bij het doen van kwalitatief onderzoek hebben wij de verantwoordelijkheid voor het waarborgen van onafhankelijkheid, privacy van betrokkenen, status van de informatie, kwaliteit en veiligheid. Een bredere definitie van ethiek in relatie tot onderzoek ziet ook op de sociale relevantie van het onderzoek. Het onderzoek moet zinvol zijn en bruikbare resultaten opleveren. Onderzoek dat wordt uitgevoerd met strikte ethische normen, zorgt voor geloofwaardigheid, betrouwbaarheid en nauwkeurigheid van de bevindingen. Het onderzoek is uitgevoerd conform de basisprincipes van The Netherlands Code of Conduct for Research Integrity (KNAW, 2018) en in lijn met wet- en regelgeving zoals de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Ook is goedkeuring verkregen van de Ethische Commissie van de Universiteit Twente verkregen onder nummer 240645. Dit betekent dat het onderzoek methodologisch verantwoord is, dat het onderzoek transparant en onafhankelijk is uitgevoerd en de onderzoeker verantwoordelijkheid toont en neemt.

### 3.4.2 Randvoorwaarden

Zeker nu wij onderzoek hebben gedaan bij een gemeente, moesten de respondenten voldoende vertrouwen hebben in de ethische randvoorwaarden van dit onderzoek. Wij ontwikkelden ter zake een protocol met uitleg over aanleiding en doelstelling onderzoek. Alsmede informatie over de benodigde tijdsinvestering. Wij zorgden ervoor dat de respondenten voorafgaand aan de interviews toestemming gaven voor het interview, het (her)gebruik van de data en het delen van data. Conform de standaarden zoals opgesteld door de faculteit BMS van de Universiteit Twente en voldoet aan de *Code of ethics for research in the social and behavioural sciences involving human participant (2018)*. Wij verwerkten de data conform de eisen uit de AVG. Hoewel de interview verslagen zijn geanonimiseerd, bestaat de kans dat personen zichzelf herkennen. Om dit te minimaliseren koppelden we functies aan deelnemers en gaven we ter zake codes. Wij informeerden de respondenten verder over hun recht op de eigen data en het recht te worden vergeten. Ook gaven wij aan hoe lang we de data zullen bewaren.

### 3.5 Kwaliteitscriteria; Validiteit en betrouwbaarheid

Omdat dit onderzoek kwalitatief van opzet is, kent dit onderzoek een aantal bedreigingen als het gaat om validiteit en betrouwbaarheid. Er kan zich in kwalitatief onderzoek een aantal bedreigingen voordoen (Boeije, 2005).

Bij het gebruik van een topiclijst en een semigestructureerde interviewaanpak is herhaalbaarheid en dus betrouwbaarheid lastig te realiseren. Door de rol van de onderzoeker tijdens het maakt de onderzoeker deel uit van het meetinstrument. Dit heeft tot gevolg dat de onderzoeker het risico loopt de objectiviteit te verliezen.

De respondent is zich bewust van het feit dat deze onderzocht wordt, wat sociaal wenselijke antwoorden of gedrag op kan leveren. De laatste bedreiging is het feit dat de onderzoeker zelf de data analyseert, selecteert en ordent. Dit is geen gestandaardiseerd proces. Van de aan de analyse verbonden interpretaties kan daarom niet met zekerheid gesteld worden dat deze geldig zijn (Boeije 2005). Het is dus van belang de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek te vergroten. Daarvoor hebben wij een aantal maatregelen genomen.

#### 3.5.1. *Betrouwbaarheid*

De verschillende stappen in het onderzoeksproces zijn zorgvuldig vastgelegd en gedocumenteerd. Zo namen wij de interviews allemaal op en transcribeerden die, hetgeen de betrouwbaarheid, navolgbaarheid en herhaalbaarheid ten goede komt. Daarnaast is een reflectie geschreven in Hoofdstuk 5 over de rol als onderzoeker. Hierbij wordt gereflecteerd op de rol van onderzoeker en wordt eveneens inzicht gegeven in relevante persoonlijke aspecten. Dit om te kunnen bepalen in hoeverre deze persoonlijke aspecten de uitkomsten van het onderzoek beïnvloeden (Boeije, 2005).

#### 3.5.2. *Validiteit*

De interviewvragen zijn opgesteld aan de hand van de theorie en voorgelegd ter goedkeuring aan de scriptiebegeleider. Om de betrouwbaarheid van de interviews te vergroten is een proefinterview gehouden.

Respondenten hebben de neiging sociaal wenselijke antwoorden te geven. Om dit te voorkomen stelden wij de respondenten op het gemak door ze anonimiteit te geven, goed te kijken en te luisteren om eventuele onzekerheid op te merken, bespreekbaar te maken en weg te nemen. Om te voorkomen dat wij tijdens het interview zaken weglaten of aanpassen, maakten wij gebruik van één basis vragenlijst voor alle respondenten. Aan het einde van het gesprek kregen deelnemers de kans eventuele aanvullende informatie te geven en feedback op het interview te geven.

## Hoofdstuk 4 Analyse

In het vorige hoofdstuk omschreven we onze onderzoeks aanpak. In dit hoofdstuk beschrijven we de analyse van de onderzochte data. De analyse start met een beschouwing over documenten uit het bureau onderzoek om een beeld te geven van de gemeentelijke organisatie van Enschede aangezien dat de context is van ons onderzoek. Gevolgd door een analyse van de twee onderzochte casus aan de hand van data uit interviews.

### 4.1 Context: organisatie inrichting en sturing van de gemeente Enschede

Op basis van bureau onderzoek geven we in dit hoofdstuk een analyse van de organisatorische context van de gemeente Enschede.

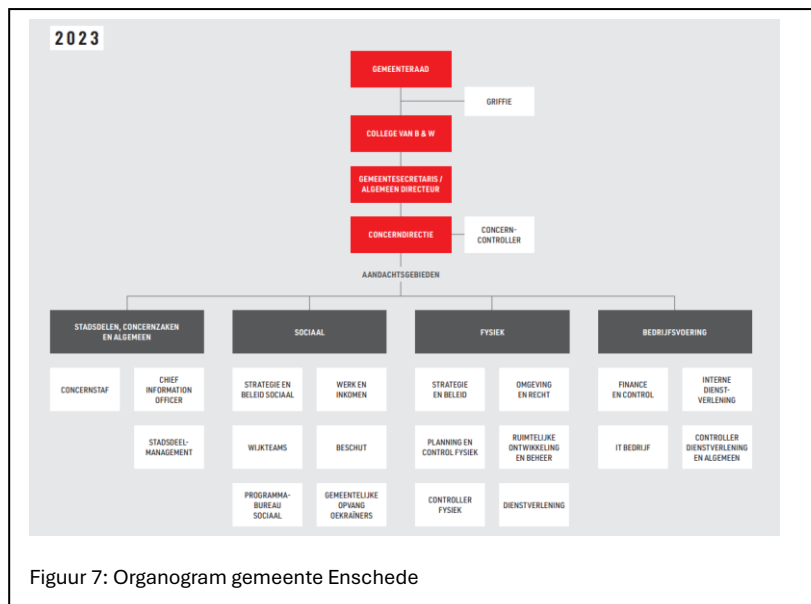
#### 4.1.1. Organisatie inrichting

Sinds 2018 kent de organisatie van de gemeente Enschede een Bestuurs- en managementconcept (verder BMC) dat uit gaat van het leggen van de focus van buiten naar binnen, opgavegericht werken en het inrichten van een daarbij passende organisatie. De lerende organisatie is als procesaanpak gekozen om deze verandering vorm te geven. Hiermee wenste de Enschedese concerndirectie vorm te geven aan de paradigmawisseling in het openbaar bestuur (Steen et al., 2011). En bij te dragen aan de transities die spelen in de samenleving (Wittmayer et al., 2017). Kijkend naar het Organisatiebesluit 2018, dat een juridische vertaling is van het BMC, bestaat de ambtelijke hoofdstructuur van de gemeentelijke organisatie Enschede uit:

- *De concerndirectie*, verantwoordelijk voor de strategische leiding van de organisatie en de realisatie van de ontwikkelopgaven.
- *Uitvoeringsorganisaties*, die vooral werken aan diensten voor de stad op een hoog dienstverleningsniveau.
- *Ontwikkelorganisaties*, die procesgericht- en/of stadsdeelgewijs werken aan strategische beleidsvorming, een opdrachtgevende en regiefunctie vervullen om relevante in- en externe partijen hierbij te betrekken en het college en de concerndirectie adviseren over kaderstelling.
- *Ondersteunende eenheden* op het gebied van bedrijfsvoering, die een variëteit aan interne diensten leveren en het primaire proces faciliteren.
- Een *Concernstaf* die het college en de concerndirectie adviseert en ondersteunt.

In het BMC wordt de hoofdstructuur weergegeven als honingraat model. Dit model benadrukt de verwevenheid van verschillende groepen binnen een organisatie. Waarbij alle raten van belang zijn en ze gezamenlijk de sterkte van de raat bepalen (Cuyvers, 2007).

Het college hanteert sinds 2023 de hiernaast getoonde inrichting op hoofdlijnen. Hier zien we vier hoofdorganisatieonderdelen (domeinen) waaronder verschillende eenheden vallen. Zowel ontwikkelorganisaties en uitvoeringsorganisaties, in gescheiden afdelingen. In ons onderzoek focussen wij op de organisatieonderdelen (domeinen) sociaal en fysiek. Binnen het sociale domein bestaan 9 afdelingen met elk een afdelingshoofd. In het fysieke domeinen bestaan 13 afdelingen met elk een afdelingshoofd. Elke afdeling heeft een gemiddelde omvang van 30 FTE. De gemeente Enschede bestaat in totaal uit 1682 FTE (sociaal jaarverslag 2022).



In dit onderzoek stellen wij de middenmanager centraal, oftewel het middenmanagement (Mintzberg, 1979). Vanuit de gedachte dat de middenmanager een centrale spin in het web is tussen leef- en systeem wereld, tussen politiek en werkvloer (Kuipers, 2024) en de potentie tot veranderkracht heeft (Kieft & Winkelhorst, 2013). Middenmanagers zijn integraal verantwoordelijk voor hun afdeling. Middenmanagement betreft een managementlaag dat we onderscheiden van de topmanagementlaag bestaande uit de conerndirectie, clustermanagers en opdrachtgevers.

#### 4.1.2. Bevoegdheidsverdeling en sturing

Uit het Mandaatbesluit<sup>4</sup> blijkt dat verantwoordelijkheden laag in de organisatie zijn gelegd waardoor het middenmanagement veel autonomie en beslisruimte heeft. In het Organisatiebesluit 2018<sup>5</sup> staat in artikel 2 lid 4 opgenomen dat:

- de organisatie binnen al haar geledingen als één concern functioneert;
- de organisatie zich kenmerkt door te sturen op bedoeling en kwaliteit betreffende verschillende aandachtsgebieden;
- voor een gedefinieerd resultaat, doel, project of programma een opdrachtgever en een opdrachtnemer aangewezen worden.

De gemeente Enschede kent vier vormen van sturing; lijn, project, programma of opgave. Het reguliere lijn werk in uitvoeringsorganisaties komt het meest voor. Denk aan het verlenen van subsidies, vergunningen of paspoorten. Projecten en programma's kennen heldere doelen en een vooraf bekende tijdhorizon, blijkend uit de doelenboom hoofdstuk 3 van de gemeentebegroting 2025<sup>6</sup>. Opgaven gaan gepaard met een dynamisch, onzeker en langjarig proces.

<sup>4</sup> [Mandaatbesluit Gemeente Enschede 2023 | Lokale wet- en regelgeving](#)

<sup>5</sup> [Organisatiebesluit gemeente Enschede 2018 | Lokale wet- en regelgeving](#)

<sup>6</sup> [Gemeentebegroting 2025-2028 | Gemeente Enschede](#)

In Enschede sturen opdrachtgevers, alleen aanwezig in het fysieke domein, op opdrachten in een matrix organisatie. De matrix betreft een mix van verticale en horizontale hiërarchie en heeft tot doel het combineren van de efficiëntie van functioneel ontwerp met de flexibiliteit en responsiviteit van een gelaagde en grote organisatie (Hatch, 2018). Project- en programmamanagers voeren de opdrachten uit. Denk hierbij aan opdrachten die zien op landelijk gebied, warmtetransitie of economische ontwikkeling. Hierbij bepalen de opdrachtgevers de doelen en voeren medewerkers vanuit lijnorganisatie eenheden de taken uit. Opgavemanagers, sturend op onzekere maatschappelijke opgaven, kent de gemeente Enschede nauwelijks. Wel kent de gemeente Enschede vier strategische opgaven, opgenomen in de doelenbomen van de P&C cyclus producten. Dit zijn Aantrekkelijk Enschede, Groen & Duurzaam Enschede, Inclusief Enschede en Open Enschede. Elke opgave heeft een regisseur. Die rol wordt verschillend ingevuld en kent geen beslismaandaat dan wel eigen budget.

Bovenstaande laat zien dat de organisatie van Enschede op verschillende wijzen sturing geeft aan de taken waarvoor ze staat. In een organisatie ontwerp dat zich kenmerkt door honingraat- en matrix methodiek.

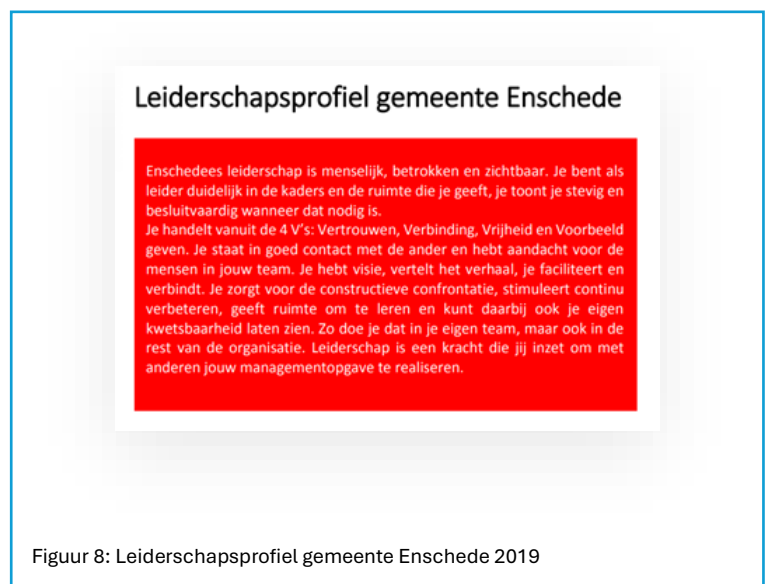
#### 4.1.2 Leiderschapsprofiel

Nu we geïnteresseerd zijn in het antwoord op de vraag hoe middenmanagers leiding kunnen geven aan succesvolle domein overstijgende samenwerking, hebben we het leiderschapsprofiel binnen de gemeente Enschede bekeken. In het hiernaast getoonde figuur blijkt ons dat het profiel van leiderschap nog erg intern en afdelingsgericht is. Het laat weinig oog zien voor de omgeving/samenleving en voor expliciete kenmerken van domein overstijgende samenwerking.

#### 4.2 Verheldering van de concepten

Doel van dit hoofdstuk is verheldering te geven ten aanzien van de ‘*sensitizing concepts*’ uit het voorlopig conceptueel kader, zijnde domein overstijgend samenwerken, de moderne socio-technische ontwerpprincipes regelcapaciteit en netwerkregime en het adaptief leiderschap.

Het exploreren van de ‘*sensitizing concepts*’ vond plaats binnen de twee casus: De territoriale casus Gebiedsgericht werken en de functionele casus Uitvoering Gezond Enschede.



Figuur 8: Leiderschapsprofiel gemeente Enschede 2019



Hierbij maken wij gebruik van de data uit 11 interviews. De hiernaast getoonde figuur geeft een beeld van de 'sensitizing concepts' en de resultaten uit de gecodeerde interviewdata. Het concept adaptief leiderschap komt terug in 144 tekstfragmenten, aangeduid met de Engelse term grounded. Het concept domein overstijgende samenwerking komt terug in 191 tekstfragmenten, netwerkregime in 70 tekstfragmenten en regelcapaciteit in 184 tekstfragmenten. Naast deze concepten hebben we ook het concept opgavegericht werken als hoofdcategorie uit de data gehaald omdat we domein overstijgende samenwerking onderzoeken tegen de context van opgavegericht werken.

De hoofdcategorieën zijn onderverdeeld in subcategorieën. Met deze data hebben we onderstaande vragen geformuleerd waarop wij antwoord geven en deelconclusies trekken. Deze conclusies vergelijken wij met het voorlopig conceptueel kader van het onderzoek en zo nodig vullen wij dit kader aan. Daarna formuleren wij de implicaties voor de praktijk: adviezen, onderbouwd met de bevindingen van het onderzoek.

De totale codeboom en operationalisering is terug te vinden in bijlage V. Hiermee blijven we zo dicht mogelijk bij de verzamelde data (Saunders et al., 2019).

#### 4.2.1 Wat wordt onder 'opgavegericht werken' verstaan?

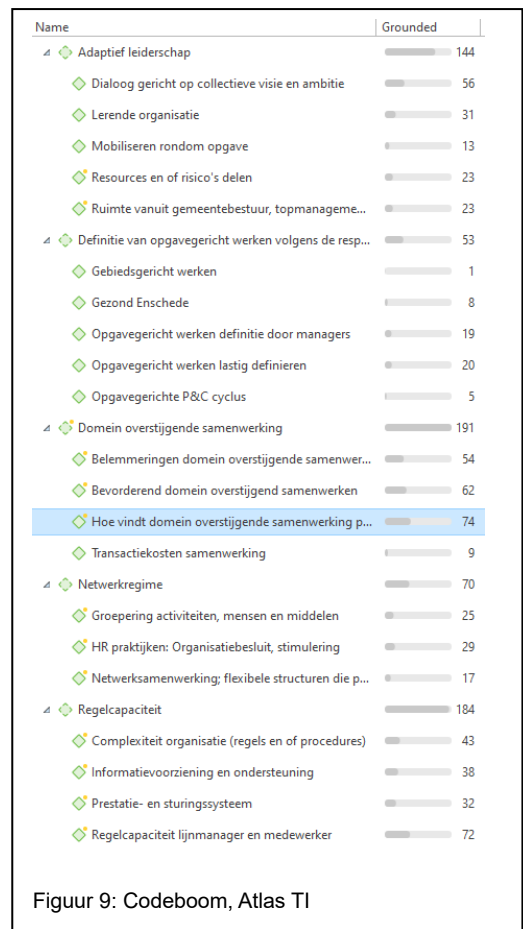
In onderstaande gaan wij in op wat volgens respondenten de essentie is van opgavegericht werken. Dit achten wij van belang omdat over 'opgavegericht werken' verschillende beelden bestaan, zo stelden wij in Hoofdstuk 1.3.1.

##### **Definitie en beelden 'opgavegericht werken'**

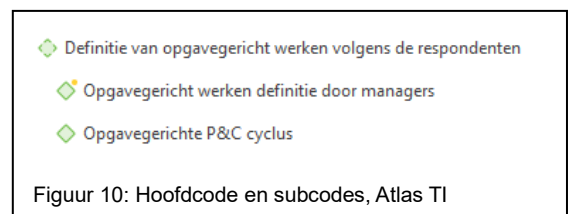
Wat betreft de definitie van 'opgavegericht werken' is een aantal kenmerken duidelijk naar voren gekomen. Ten eerste spreken de respondenten over dat opgaven brede opdrachten zijn die domein overstijgende interne samenwerking en een andere wijze van aansturing vragen. Citaat respondent 2.1:

*"Dus de opgave is breed, kan op allerlei domeinen betrekking hebben, zou ook domein overstijgend moeten zijn zeg maar. En de aansturing is ook wezenlijk anders dan wanneer je een project aanstuurt."*

Ten tweede geven respondenten aan dat opgaven gepaard gaan met onzekere processen, zonder kop en staart. Ten derde geven respondenten aan dat opgaven moeten worden gezien en gedefinieerd vanuit de stad, vanuit de inwoners.



Figuur 9: Codeboom, Atlas TI



Figuur 10: Hoofdcategorie en subcodes, Atlas TI



In casus 1 (Gebiedsgericht werken) achten de respondenten gebiedsgericht werken geen opgave maar een middel. Waarbij wel werd opgemerkt dat het motto ‘Gewoon doen’ nog niet zo gemakkelijk is. Respondent 1.2 geeft ter zake aan:

*“Dus je grijpt in op een regulier proces. Je hebt je fabriek waar elke dag taartjes uitkomen en opeens zegt de koning; we moeten een mega taart bakken. Maar al die taartjes moeten ook gewoon doorgaan.”*

De respondenten in casus 2 (Gezond Enschede) geven aan dat zij de opgave Gezond Enschede allen herkennen. Voor de respondenten uit het sociale domein is deze opgave onderdeel van hun reguliere werk. Waarbij men aangeeft dat het nu nog een gemeentelijke opgave is die veel meer bij de behoefte van inwoners moet gaan aansluiten. Voor de respondenten uit het fysieke domein staat de opgave Gezond Enschede nog wat verder af van het dagelijkse werk, staat het niet bovenaan het prioriteitenlijstje. Dat vinden wij opvallend als we ons bedenken dat het bevorderen van een veilige én gezonde fysieke leefomgeving de maatschappelijke doelstelling betreft van de Omgevingswet.

### **Planning & control-cyclus (P&C)**

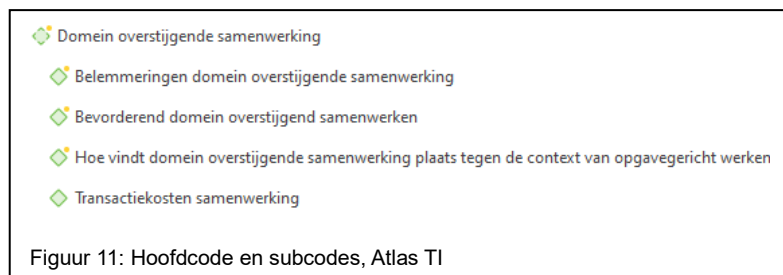
Respondenten geven aan dat opgavegericht werken gepaard dient te gaan met een opgavegerichte planning & control-cyclus, vanuit de inhoudelijke opgave opgebouwd. Zij zien heil in een zodanig ingerichte P&C waarbij budgetten worden gekoppeld aan brede opgaven. Citaat respondent 3.1:

*“Je kunt niet opgavegericht werken op het moment dat je de verkokering in de financiële potjes nog hebt.”*

De percepties van de respondenten laten het beeld zien dat in de gemeentelijke organisatie van Enschede de budgetten nog sectoraal zijn ingericht en er een focus is op beheersbaarheid. Hiermee lijken de bureaucratische mechanismen weinig ruimte te bieden voor opgavegericht financieren van activiteiten en mensen.

#### **4.2.2 Hoe wordt domein overstijgende samenwerking ervaren, kijkend naar het concept ‘opgavegericht werken’?**

Om domein overstijgende samenwerking te beschouwen is de respondenten gevraagd naar hun perceptie ten aanzien van belemmerende condities, bevorderende condities en transactiekosten.



### **Perceptie van belemmerende condities**

Respondenten noemen een aantal belemmerende condities. Ten eerste geven respondenten aan dat door capaciteitsgesprek het domein overstijgend werken lastig is. Doordat zij de medewerkers nodig hebben voor het reguliere werk en niet de extra capaciteit hebben om daarbovenop samen te werken aan domein overstijgende opgaven zoals Gezond Enschede of Gebiedsgericht werken. Hierbij wordt prioritering gemist. Respondent 2.2 formuleerde het als volgt:

*“Capaciteitsgebrek als belemmerende conditie is niet inherent aan de opgave, maar aan de hoeveelheid opgaves die er spelen.”*

Hier zien we dat niet zozeer sprake is van capaciteitsgebrek maar het gebrek aan prioriteitstelling. De vraag is wie die prioriteiten moet stellen. De respondenten leggen die verantwoordelijkheid buiten hen zelf. Met verwijzing naar het hoger management of het gemeentebestuur. Dat lijkt verklaarbaar als je kijkt naar het grote aantal, nog veelal sectorale, (beleids)opgaven dat is opgenomen in hoofdstuk 3 van de gemeentebegroting Enschede<sup>7</sup>. Door de doelenbomen in de gemeentebegroting kunnen managers makkelijk het bos niet meer zien.

Ten tweede geven respondenten aan dat de wijze van financiering belemmerend werkt. Dat zit hem in een drietal zaken:

- Het fysieke domein kent geen algemene dienst financiering (AD). Dit houdt in dat alle inzet en middelen gedekt moeten zijn uit projecten. Als er geen domein overstijgend budget is geregeld aan de voorkant, kan vanuit het fysieke domein veelal niet worden meegewerkt omdat de kosten niet zijn gedekt. Het sociaal domein kent wel AD financiering en acht de financiering vanuit hen gezien geen belemmering maar ervaren wel de belemmering vanuit het fysieke domein.
- De manier waarop budgetten niet opgegeven zijn ingeregeld en zo niet bijdraagt aan domein overstijgend te werken of daar mensen voor in te zetten.
- De bezuinigingen die zorgen voor een focus op grip en beheersing en minder op innovatie en samenwerking.

Respondent 2.2.:

*“Want je ziet in deze organisatie, als je een domein overstijgende projectorganisatie op gaat richten, dat wij tegen die belemmering aanlopen dat het niet gefinancierd is.”*

Ten derde wordt de werkdruk genoemd. Respondenten noemen dat men al druk is met de basis op orde te krijgen en te houden. Het domein overstijgend samenwerken aan opgaven komt daar bovenop. Dat levert een gevoel van werkdruk op.

Ten vierde noemen respondenten als belemmerende conditie de waan van de dag. In de zin dat men zo druk is met het reguliere werk dat men het grote plaatje of de opgaves, die op de langere termijn ook belangrijk zijn, missen. Dat het soms ook makkelijk is dat er geen noodzaak voor samenwerking wordt gegeven. Ook werd aangegeven dat de politiek soms ook bijdraagt aan de waan van de dag, dat de beperkte capaciteit dan moet worden benut voor het beantwoorden van politieke vragen en zo minder tijd over blijft voor samenwerking.

Ten vijfde noemen enkele respondenten als belemmerende conditie de omstandigheid dat de organisatie omvang groot is en de inrichting verkokerd. Het natuurlijk domein overstijgend treffen van collega's is nauwelijks aan de orde. Je hoeft elkaar niet tegen te komen, samen te werken als je dat niet wil, aldus een respondent. Er wordt geen wederzijdse afhankelijkheid gecreeerd. Respondent 1.4:

*“Het is een grote gemeente, dus als je elkaar niet wilt treffen, dan hoeft je elkaar niet te treffen, terwijl je misschien op inhoud elkaar juist wel moet ontmoeten. Dat betekent ook dat iedereen zich kan richten op hun eigen stukje. Dus je wordt niet als collectief zeg maar afgerekend over wat hebben wij nu überhaupt met elkaar.”*

Ten slotte geven respondenten aan dat de manier van denken en de cultuur tussen het fysieke en sociale domein compleet anders is.

---

<sup>7</sup> [Gemeentebegroting 2025-2028 | Gemeente Enschede](#)

Als voorbeelden worden genoemd dat het sociaal domein niet werkt met het concept opdrachtgever-opdrachtnemerschap. In het sociaal domein is de manager zowel verantwoordelijk voor de mensen als inhoudelijk opdrachtgever. Bij het fysieke domein hebben ze die rollen gescheiden en er aparte functies van gemaakt. En dat anders wordt gewerkt met dekking van middelen en mensen. Respondent 3.1 gaf aan

*“dat vanuit het sociale domein de korrelgrootte, de wijze hoe je naar de bewoners kijkt, veel meer op individueel niveau is gericht. Terwijl als je vanuit de fysieke wereld, kijk je meer naar groepen toe of naar buurten en dat maakt dat je twee verschillende talen spreekt.”*

Het spreken van verschillende talen werd meermaals genoemd. Ook in de zin dat de beide domeinen verschillend vakjargon kennen en dit zorgt voor een trage start in de samenwerking omdat je eerst energie moet steken in het elkaar begrijpen. Respondent 2.3 verwoordt die verschillen als volgt:

*“Dus het is een beetje alsof je constant in een uitwedstrijd zit te voetballen met het publiek die voor de tegenstander is, voor de thuisspelende partij is.”*

Respondenten geven verder aan dat de problematiek in het sociale domein minder goed meetbaar is dan in het fysieke domein. In het sociale domein wordt meer gewerkt met de methodiek van procesregie dan met projectmatig werken waarbij concrete eindresultaten zijn benoemd. Een enkele respondent ging verder en gaf aan ook spanning te ervaren in de zin van wij-zij.

Aan deze percepties van belemmerende condities valt ons op dat die deels buiten de invloedssfeer van de respondenten afspelen maar deels ook zelf zijn te beïnvloeden. Denk aan de culturele verschillen. Een manager kan zich verdiepen in de gewoonten, processen, wijze van werken zoals procesregie of projectmatig werken en de taal van een ander domein. Dan worden de belemmeringen mogelijk als vanzelf bevorderende condities.

### **Percepties van bevorderende condities**

Naast belemmeringen noemen respondenten ook een aantal bevorderende condities. Ten eerste eenzelfde vorm van financiering in beide domeinen. Waarbij de ideale vorm werd genoemd van algemene dienst financiering. Respondent 2.2:

*“Wil je wat meer samenwerking hebben dan moet je ervoor kiezen om in ieder geval een deel van de organisatie vrij te maken van projectfinanciering.”*

Ten tweede werden genoemd het fysiek bijeen brengen van mensen uit de domeinen, bijvoorbeeld in een gebiedsteam of atelier. Dit werd ingekleurd door een respondent met goede ervaring met een breder functieprofiel van de projectmanager woon-zorg. In de titel van die functie zit al een domein overstijgend element in. Een andere respondent ging verder en gaf aan dat het woord domein moet worden afgeschaft omdat dit leidt tot domein denken en niet opgavegericht werken.

Ten derde werd door bijna alle respondenten genoemd het formuleren van een heldere, gezamenlijke opdracht met doelstelling. Als voorbeelden werden de gebiedsagenda's genoemd.

Ten vierde achten respondenten het bevorderend als er meer prioriteiten worden gesteld vanuit een toekomstgericht perspectief. Als een tegenhanger van de ervaren werkdruk en waan van de dag.

Ten slotte werd door een enkele respondent aangegeven dat vertrouwen hebben in de samenwerking, dat het de moeite waard is om er energie in te steken, bevorderend is.

### ***Perceptie op domein overstijgend samenwerken in het algemeen***

Respondenten deelden hun perceptie op domein overstijgend samenwerken. Hierbij kwamen negatieve associaties naar voren en positieve associaties. De negatieve associaties met domein overstijgend samenwerken werden ingekleurd door aanduidingen als matig, krakkemikkig, niet bestaand, per toeval, een zoektocht, weerbarstig, sectoraal, een wereld te winnen, geen gezamenlijk commitment en erg persoonsafhankelijk. Respondent 2.1:

*“Het enige wat ik belangrijk vind is, heb je een tijdschrijfcodes?”*

Dit citaat weerspiegelt de ervaring van meerdere respondenten uit het fysieke domein. Zij geven aan wel te willen samenwerken maar moeten dan wel tijd kunnen schrijven. Dat is een dooddoener voor de andere partij in het sociale domein nu die vaak geen code heeft.

Positieve associaties zagen op goede voorbeelden als het instellen van een domein overstijgende functionaris, de projectmanager wonen-zorg. Deze functionaris werkt in beide domeinen, spreekt beide talen en de dekking van de kosten voor deze functionaris is aan de voorkant goed geregeld. Een ander positief voorbeeld dat meermaals terug kwam was die ten aanzien van de domein overstijgende samenwerking in de wijk Tweekelerveld. Als bevorderend daar werd de rol van de woningbouwcorporatie genoemd. Die als een soort katalysator de interne domein overstijgende samenwerking aanjoeg. Die gebiedsgerichte aanpak gaat nu verder in de bestuursopgave Gebiedsgericht werken. Respondent 3.1 benoemde ook de stappen die worden gemaakt inzake ketensamenwerking op clustermanagementniveau. Over wat volgens hem nodig is op het niveau de middenmanagers illustreert hij met deze opmerking:

*“De middenmanagers zijn in ieder geval in mijn domein, of cluster, te veel intern gericht en ook naar binnen gericht. Wil je die verbinding wat meer krijgen, zul je ook in die middenmanagers een iets andere insteek moeten hebben op de wijze hoe zij werken.”*

Deze perceptie van een clustermanager op wat hij verwacht van de breedte van de blik van een middenmanager is interessant gelet op de percepties van de middenmanagers zelf. Respondenten geven namelijk aan druk te zijn met hun eigen afdeling, de daar aanwezige waan van de dag. Het over de eigen afdelingsgrens kijken is uitdagend, nog uitdagender is clusterbreed of zelfs domeinbreed perspectief hebben. Het daarbovenop ook nog domeinoverstijgend te kijken en te handelen lijkt binnen de huidige Enschedese praktijk bijna een onmogelijke taak. Is het ‘gewoon doen’ in de bestuursopgave Gebiedsgericht werken wel haalbaar vragen wij ons af als er niks wordt gezien.

### ***Perceptie op transactiekosten***

Respondenten zijn unaniem en eensluidend over de noodzaak om transactiekosten te maken en te investeren in de lange termijn ontwikkeling van ‘opgavegericht werken’. Die transactiekosten worden niet gezien als een belemmering voor samenwerking. Respondent 3.3. spreekt liever niet eens over transactiekosten:

*“Ik denk niet zozeer aan het woord kosten. Ik denk dat het in eerste instantie moet beginnen bij als je samen de opgaven kent, je hebt er de prioriteit aan gegeven, dan is het je gewone werk. En je weet ook dat de opgaven pas echt een succes worden als je het ook samen oppakt. Dus, geloof ik niet dat de transactiekosten zitten in de samenwerking van opgavegericht werken.”*

Transactiekosten lijken dus geen belemmering te zijn voor domein overstijgende samenwerking. Tegelijk geven respondenten ons het beeld dat er niet of nauwelijks domein overstijgend wordt samengewerkt. Dit lijkt een contradictio in terminis als we ook kijken naar de percepties op capaciteitsgebrek. Men lijkt immers wel de kosten van nadere afstemming en samenwerking te willen dragen maar niet de mensen te willen leveren die daadwerkelijk die transactiekosten maken.

Door respondent 1.2 werd aangegeven dat niet alles in samenwerking hoeft te worden aangepakt en dus niet altijd sprake hoeft te zijn van transactiekosten:

*“Alles wat enkelvoudig kan, doe enkelvoudig....Want het lijkt nu wel heel erg zo, want iedereen moet opgave gericht, programma gestuurd werken. Dat is zo, het is ook super belangrijk, alleen dat is voor een deeltje zo. Het andere werk moeten we ook blijven doen. Dat moet niet onderbelicht worden.”*

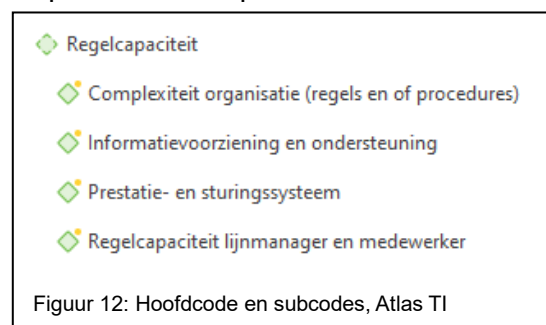
Deelconclusie ten aanzien van de empirische deelvragen 3 en 4.

3. Hoe vindt domein overstijgende samenwerking plaats binnen de gemeente Enschede kijkend naar het concept opgavegericht werken?
4. Welke belemmerende of bevorderende condities voor domein overstijgende samenwerking zien middenmanagers binnen de gemeente Enschede bij ‘opgavegericht werken’?

Samenvattend kan gesteld worden dat de domein overstijgende samenwerking nog niet structureel plaatsvindt en er geen structurele vruchtbare bodem is om de opgave meer centraal te stellen. Samenwerking en afstemming acht men cruciaal, maar er zijn nog belemmeringen als (cultuur)verschillen, financieringssysteem, werkdruk, waan van de dag en het elkaar niet fysiek ontmoeten. Bevorderende condities als duidelijke opdrachten, gedeelde doelen en elkaar treffen zijn van belang, evenals prioritering en commitment om beide domeinen effectief te integreren en zo de opgave meer centraal te stellen.

#### 4.2.3 Op welke wijze wordt regelcapaciteit ervaren?

In het theoretisch kader hebben wij het socio-technische ontwerpprincipe regelcapaciteit uiteengezet als mogelijke variabele in relatie tot domein overstijgend samenwerken. In onderstaande gaan we in op de ervaring met en perceptie van de respondenten over de mate van regelcapaciteit. Waarbij regelcapaciteit staat voor de bevoegdheid en verantwoordelijkheid van managers en medewerkers om te beslissen over werkzaamheden en de organisatie minder complex te maken. Hierin differentiëren wij een viertal thema's, zoals geschetst in hoofdstuk 2.2.3., het triangulatieschema in bijlage II en in het hiernaast getoonde figuur.



Figuur 12: Hoofdcode en subcodes, Atlas TI

#### **Complexiteit organisatie**

Over de complexiteit van de organisatie spreken de respondenten eensluidend uit dat de organisatie bureaucratisch is ingericht met regels en procedures gericht op controle en beheersbaarheid. Zo zijn er bedrijfsvoeringsregels, bijvoorbeeld over inkoop- en aanbesteding die als regelcapaciteitsbeperkend worden ervaren.

En de wettelijke budgetregels zoals die uit het Besluit Begroten en Verantwoorden (BBV) schrijven de financieringssysteem voor die niet bevorderend is voor opgavegerichte financiering. Verder wordt aangegeven dat er een flinke omvang van beleidsregels is. Respondent 3.1 zegt daarover:

*“Voor elke afwijking bedenken we een beleidsregel. Dat maakt dat je op heel veel processen daarna veel beleidsregels hebt die een hele stapeling zijn aan opgaves die je dan hebt, die belemmerend werken om de overkoepelende opgave van de grond te krijgen. Dus de stapeling van eisen zoals wij dat ook noemen, zijn zeer belemmerend om vooral op projecten in de samenwerkingsvormen tussen sociaal en fysiek goed te regelen.”*

Respondenten zien ook mogelijkheden tot vereenvoudiging van procedures en regels, bijdragend aan de mate van regelcapaciteit van managers. Zij noemen de mogelijkheid om eigen gemeentelijke regels die belemmerend werken te schrappen. Respondent 3.1

*“Waar wij wel eens tegenaan lopen is dat sommige dingen als wettelijk naar buiten toe worden uitgedragen terwijl het gewoon eigen keuzes zijn. En waar niemand meer weet dat het gewoon een eigen keuze is.”*

Verder worden methodieken genoemd zoals de Doorbraakmethode®<sup>8</sup> in het sociale domein en de programmeertafel in het fysieke domein. Zo'n programmeertafel kan de begrensde regelcapaciteit van een middenmanager vergroten doordat de opdrachten meer geïntegreerd en gestroomlijnd worden besproken en als gezamenlijke opgaven aan de lijn mee worden gegeven. Ten aanzien van de bestuursopgave Gezond Enschede werd door een respondent gezegd:

*“Ik zou het echt ontschotten binnen het gebied. Dus welke opgave heb je geformuleerd, in welk gebied en welk budget past daarbij?... Vanuit die opgave te kijken wat daarvoor nodig is en niet vanuit hoe wij het gewend zijn te doen.”*

### **Informatievoorziening en ondersteuning**

Respondenten geven aan dat de mate van domein overstijgende informatievoorziening en ondersteuning beperkt is en dat die niet structureel is geborgd. Per domein zijn er eigen en losstaande methoden van informatie-uitwisseling gecreëerd. Denk aan Blik op sociaal in de beleidsafdeling van het sociale domein. Of het gebiedsteam in de wijken waar stadsdeelmanagement en het sociale domein aan deelnemen. Bij beide samenwerkingsgremia schuift het fysieke domein niet of nauwelijks aan.

De informatievoorziening en ondersteuning vanuit bedrijfsvoering aan middenmanagers is afdelingsgericht, er is weinig concernbreed beeld en inzicht. Daarnaast hebben middenmanagers geen standaard informatiedeelsysteem met opdrachtgevers. Respondent 2.2 zegt daarover:

*“Ik merk wel het stukje informatievoorziening als je het hebt richting de opdrachtgevers, dat is soms wel zoeken. Ik heb natuurlijk wel de lijntjes kort, omdat ik die zelf heb georganiseerd. Maar het afdelingsoverleg en opdrachtgeversoverleg is apart van elkaar georganiseerd.”*

Waar wel over domein overstijgend informatie wordt verzameld is in de Stedelijke Investeringsafweging (SIA). Dat is een data samenwerking tussen gemeente en externe partners zoals woningbouwcorporaties. Daar bleek deze externe partij een katalysator van domein overstijgende samenwerking binnen de gemeentelijke organisatie.

---

<sup>8</sup> Van het Instituut voor Publieke waarden.

## **Prestatie- en sturingssysteem**

Op de vraag of en in hoeverre domein overstijgende samenwerking onderwerp van prestatie- en sturingsgesprek is tussen middenmanager en diens leidinggevende is het antwoord dat dit geen onderwerp van gesprek is. De middenmanager hoeft daarover ook geen verantwoording af te leggen. Op de vraag of een rapportageplicht over samenwerking helpend zou zijn, zegt de ene respondent van wel. De ander geeft aan dat domein overstijgende samenwerking geen doel is maar een middel. Respondent 1.3:

*“Soms kan het natuurlijk werken om het op gang te brengen om een bewustzijn te creëren. Dus in die zin kan ik me nog voorstellen dat het wat nodig is in het begin. Maar het moet overbodig zijn.”*

Respondent 3.1 zegt daarover:

*“Als je dit in een rapportage sfeer doet dan... Ja, dan kan het ook verplicht nummer zijn om in te vullen. Dat je af en toe op de een of andere manier kunt verantwoorden hoe je hebt bijgedragen. Je zou dan echt wel duidelijke indicatoren moeten hebben als het gaat om domein overstijgende samenwerking. Welke indicatoren wil je dan? Volgens mij is het veel belangrijker om de domein overstijgende doelen helder te hebben, dat je vanuit je eigen plan ook zegt aan welk doel jij dan bijdraagt. En daar verantwoording over aflegt. Want voor mij zit er veel meer winst aan, juist aan de voorkant, anders willen werken. En ik weet niet of je met die verantwoording veel stimuleert.”*

Verder geven enkele respondenten aan dat niet altijd sprake is van meetbare noch gezamenlijk vastgestelde doelen waarop je kan sturen. En dat in het sociaal domein de doelen wat abstracter zijn dan die in het fysieke domein waar bijvoorbeeld een x aantal woningen moet worden gebouwd.

## **Regelcapaciteit middenmanager en medewerker**

Door de respondenten wordt de mate van hun eigen regelcapaciteit als groot omschreven. Mede ingegeven door het laag neergelegde mandaat in de organisatie, inhoudende dat de middenmanager bijna voor alle besluitbevoegdheden is gemandateerd door het college van burgemeester en wethouders, tenzij uitgezonderd. De grote mate van regel capaciteit ziet verder op zowel het indienen van bestuursvoorstellen en de keuzevrijheid over inzet van mensen en middelen. Ook geven ze aan dat professionals de ruimte krijgen om te doen wat nodig is. Respondent 2.2 geeft ter zake aan:

*“Er is een erg loyale werksfeer over en weer. We zijn heel lief voor elkaar. Dat maakt ook dat we wel veel ruimte kunnen pakken voor eigen initiatieven.”*

Aan het laag neergelegde mandaat kleven ook risico's aldus enkele respondenten. Zo leidt teveel vrijheid tot vertraging aldus respondent 3.1:

*“Je merkt dat wij, in ieder geval in mijn club, mensen best wel veel vrijheid geven in hoe zij hun werk aanpakken en wanneer ze hem aanpakken. Waar op zich is dat goed, maar waar het fout gaat is de prioriteren van wat pak je wanneer op en hoe zit dat in de hele lijn verwerkt. Doordat we daar vrij laag in de organisatie hebben gelegd, zie je soms dat op verschillende plekken andere keuzes worden gemaakt die de verschillende processen behoorlijk vertragen. Of sterker nog, helemaal tot stilstand brengen.”*

Door respondent 3.2 wordt als risico aangegeven dat mensen door de hoge mate van regelcapaciteit “ook los van de prioriteit kunnen gaan werken”. De hoge mate van regelcapaciteit wordt genuanceerd door de begrenzing. De respondenten gaven een tweetal begrenzingsen aan. Ten eerste de middelen.

Respondent 2.4:

*“Je kunt wel onbegrensd aan opgaven mee willen doen maar er is geen onbegrensde capaciteit. En de opgave is natuurlijk wel een beetje onbegrensd soms.”*

Ten tweede, en dat speelt voornamelijk in het fysieke domein, de omstandigheid dat de opdrachtgever gaat over de inhoudelijke prioritering en niet de middenmanager. Treffend omschreven door respondent 2.1:

*“Qua bedrijfsvoering heb ik ontzettend veel regelvrijheid zeg maar. Als het gaat om personeelsmanagement heb ik redelijk veel regelvrijheid. Als het gaat om de inzet op projecten, dan heb ik altijd te maken met een opdrachtgever.”*

Deelconclusie ten aanzien van de empirische deelvraag 3a:

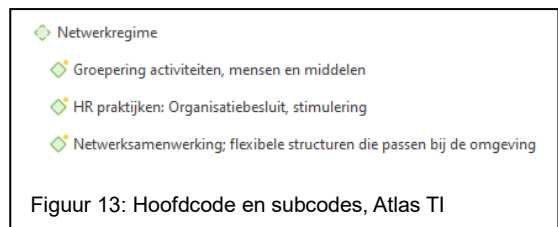
3a. In hoeverre past het socio-technische ontwerpprincipe regelcapaciteit op uitgangspunten opgavegericht werken in twee casus binnen de gemeente Enschede?

Volgens De Sitter is regelcapaciteit een centrale indicator voor de organisatieontwikkeling (Kuipers & Kramer, 2002). Voor domein overstijgende samenwerking kan regelcapaciteit een bevorderende factor zijn binnen bureaucratische mechanismen doordat een gezamenlijk team kan worden ontworpen met weinig afstemmingsrelaties en coördinatielast.

Samengevat kan worden gesteld dat er een tegenstrijdigheid is te zien in de door de managers ervaren mate van regelcapaciteit. Enerzijds menen de respondenten dat ze veel regelcapaciteit hebben terwijl ze anderzijds ook veel begrenzings aandragen. Waarbij die in het fysieke domein interessant is nu een middenmanager op inhoud geheel geen regelcapaciteit heeft maar de opdrachtgever dat heeft. In de matrix organisatie lijkt het ontwerpprincipe regelcapaciteit dan ook niet te passen. Nu de rollen van opdrachtgever en lijnmanager bij verschillende medewerkers ligt hetgeen het ontwerpen van opgavegerichte teams extra complex maakt. Daar waar regelcapaciteit ziet op de mate van opgavegerichte informatievoorziening kan worden gesteld dat respondenten meerwaarde zien in die brede informatievoorziening maar dat dit nog niet structureel domein overstijgend plaatsvindt. En kijkend naar mate van regelcapaciteit als indicator voor organisatieontwikkeling richting in dit geval opgavegericht werken, kan worden vastgesteld dat niet wordt gestuurd op de mate van domein overstijgende samenwerking en informatiedeling.

#### 4.2.4. Op welke wijze worden netwerken gevormd?

In het theoretisch kader hebben wij het socio-technische ontwerpprincipe netwerkregime uiteengezet als mogelijke variabele in relatie tot domein overstijgend samenwerken. In onderstaande gaan we in op de ervaring met en perceptie van de respondenten over de mate van netwerkregime. Hierin differentiëren wij een drietal thema's, zoals geschetst in hoofdstuk 2.2.3, het triangulatieschema in bijlage II en in het hiernaast getoonde figuur.



#### **Groepering van activiteiten, mensen en middelen**

Het motto van de bestuursopgave Gebiedsgericht werken is Gewoon doen. Dat veronderstelt ook het ontwerpen van gebiedsgerichte teams, domein overstijgend.



Helpend kan zijn het socio-technische uitgangspunt van netwerkregime en daarbinnen de keuzes voor groepering van activiteiten, middelen en of mensen als een proces van zelforganisatie. Door de respondenten wordt de wijze van bewuste groepering een tweetal zaken aangegeven.

Ten eerste dat hier al een traditie voor is, kijkend naar voorbeelden als werken in wijkteams (sociaal domein), werken in gebiedsgerichte beheerteams (Afdeling Stadsdeelbeheer) en ontwerpteams (Afdeling Ontwerp). En ten tweede dat het bijeenbrengen van de mensen uit de verschillende disciplines veelal door een projectmanager gebeurt en niet door de middenmanager. Althans in het fysieke domein.

Het is opvallend dat de respondenten aangeven dat van echte domein overstijgende teams niet snel sprake is. Juist nu ze menen dat dit van belang is, zowel in de opgaven gebiedsgericht werken als Gezond Enschede. Als voorbeeld delen ze de situaties dat wel activiteiten en medewerkers samen in een team worden gezet maar dat de middelen bij de functionele budgethouders blijven. Hiermee wordt niet geheel losgekomen van de formele structuur, van de bureaucratische principes als beheersbaarheid. Een zorg ter zake wordt verwoord door respondent 1.2:

*“Want zeg maar, voor mijn gevoel wordt er nu nog heel erg makkelijk gedacht. We gaan gebiedsgericht werken, dan is er één poppetje die is van een bepaald gebied en die krijgt een zak met geld en dat geld halen we overal een beetje vandaan en dan gaan we het doen. Maar dat geld overal een beetje vandaan halen, dat geld is besteed voor iets anders. Dus wat betekent het als je het geld nu weghaalt, stel we gaan Twekkelerveld doen, maar we zijn voor onze producten overal in de stad bezig, dat betekent gewoon dat je elders in de stad minder inzet gaat doen, later inzet gaat doen. Want het moet wel gebeuren. Het is niet van, ik hou het hier... Dus je grijpt in aan een systeem en die vind ik zelf wel echt heel erg lastig.”*

Deze perceptie van een respondent lijkt te duiden op het bestaan van een pseudo netwerkregime zoals ook Kuipers et al (2018) betogen.

### **HR praktijken**

Het samenwerken in netwerken kan volgens de respondenten worden bevorderd door HR praktijken zoals brede functieprofielen, opleiding, aandacht voor het elkaar treffen in de context van hybride werken en organisatieontwerp.

#### *Brede functieprofielen*

Enkele respondenten geven voorbeelden van brede functieprofielen. Zoals de al eerder genoemde projectmanager wonen-zorg. Deze functionaris werkt in het fysieke en het sociale domein en zorgt voor verbinding. Een respondent werkzaam als manager in het sociale domein gaf het voorbeeld dat zij nieuwe medewerkers niet meer op een sectoraal beleidsthema aanneemt maar veel breder. Respondent 2.3:

*“Dus de vacatures die ik de afgelopen jaar vervuld heb, heb ik die mensen al gewaarschuwd. Joh, je krijgt een plek in de thema groep Sport en Gezondheid. En het kan de ene maand wat meer sport zijn, de andere maand wat minder. Maar ik wil dat je alle twee pakt. Hetzelfde bij de thema groep Welzijn en Wijkontwikkeling.”*

De bemensing van deze brede functieprofielen brengt met zich dat hiervoor bepaalde competenties nodig zijn, in de trant van samenwerking, om kunnen gaan met onzekerheid en een brede blik hebben. Van de huidige medewerkers kan dit niet klakkeloos worden verwacht. Hiervoor is een bewust HR beleid nodig.

### *Opleiding*

Respondenten geven aan dat er verschillende werkwijzen bestaan in de aanpak van opgaven. In het sociaal domein werken ze overwegend met procesregie en in het fysieke domein met projectmatig werken. De opleiding kan ook zien op de opgave zelf, stelt een enkele respondent. Door middel van webinars kan de kennis over de (breedte) van de opgave worden verbeterd waarbij medewerkers minder in de begrensde afdelingsbelangen gaan denken en handelen in samenwerkingsverbanden. Respondent 1.2 geeft aan:

*“Dus je hoeft niet het afdelingsbelang te vertegenwoordigen. Je moet het belang vertegenwoordiger van de opgave die je op dat moment hebt. En daar zie je dat heel veel mensen daar nog moeite mee hebben, dat er wel vanuit de afdelingen bepaalde uitgangspunten, zo gaan we het doen, maar voor een project kan het soms net iets anders zijn. En dan moet je niet de strijd aangaan van mijn afdeling vindt, nee maar hoe gaan we die opgave die we hebben het best laten doen binnen de mogelijkheden die we hebben. En dat vergt wel een andere denkwijze hoe je in dit soort samenwerkingsvormen zit.”*

Een respondent gaf aan dat via de Enschede academie deze opleidingen breed gegeven kunnen worden, in een mix van medewerkers uit het sociale en fysieke domein.

### *Fysiek ontmoeten*

Respondenten constateren dat fysiek elkaar treffen en ontmoeten bijdraagt aan samenwerking. Respondent 1.3 omschrijft het als volgt:

*“Dat we dus dan ook echt kijken van wie zijn er voor nodig, dat die mensen elkaar ook zien. Dus dat ze ook gewoon gemakkelijk bij elkaar zitten, dus dat ze ook echt samenwerken.”*

Hierbij werden voorbeelden gegeven van netwerklunches, gezamenlijke intervisie en samenwerken in de wijkteams, ateliers en gebiedsteams. Als aandachtspunt werd het hybride werken genoemd, hetgeen fysieke samenwerkingen stimuleren lastiger maakt, aldus respondent 1.2:

*“We zijn natuurlijk een hybride werkgever. Dus het natuurlijk elkaar treffen is ook gewoon steeds meer een uitdaging. Dus je moet het wel faciliteren met elkaar.”*

### *Organisatie ontwerp*

Over het benutten van het gekozen organisatie ontwerp, het honingraatmodel, in Enschede stelde respondent 3.2:

*“De hiërarchische lijn is de meest herkenbare en meest vertrouwde lijn. En door juist te denken in die andere structuur honingraat kom je misschien tot andere afspraken. Dat zijn wel discussies die we nog steeds tegenkomen. We denken vaak dat ergens de structuur moeten aanpassen. Als mensen de onderlinge afhankelijkheid niet genoeg voelen. Maar het gaat natuurlijk om hoe je het werk ziet en hoe de samenwerkingsbereidheid is. Dat je elkaar in die organisatiestructuur kunt opzoeken en afspraken kunt maken.”*

### **Flexibele structuren**

Over de mate van flexibele structuren die passen bij omgeving is het de vraag in hoeverre dat netwerkdenken bij het organiseren van het werk in het voorhoofd zit. Respondenten benoemen ter zake twee aandachtspunten.

Ten eerste geven de meeste respondenten aan grenzen als belemmerend te ervaren. Men ervaart de organisatie als verkokerd en niet erg flexibel. Respondent 1.4 geeft aan:

*“Wie bedenkt het om het fysieke domein en sociale domein te scheiden? Wie bedenkt dat? Ja, überhaupt hoor. Ik vind dat heel raar.”*

Tegelijkertijd geven ze ook aan dat “dit onzin is want juist op medewerkersniveau weten mensen elkaar ook al weer te vinden.” aldus respondent 1.3.

En dat “er geen grenzen zouden moeten zijn in het verschil van afdelingen dan wel domein. En ik denk op het moment dat die er zijn, dat we die zelf creëren.” aldus respondent 2.2.

Ten tweede het belang van bewust nadenken over de passende structuur. Als goede voorbeelden, hoewel niet domein overstijgend, worden genoemd het stadsdeelgewijs werken en het werken in kleine wijkteams. Om wendbaar en nog meer in de nabijheid van inwoners te kunnen gaan werken met de partners die daar zijn.

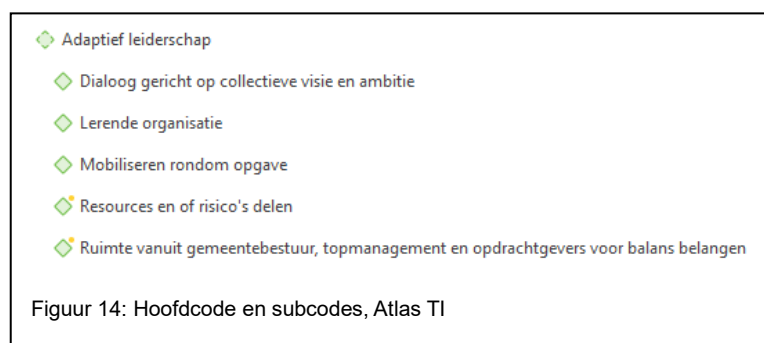
#### Deelconclusie ten aanzien van de empirische deelvraag 3a

3a. In hoeverre past het socio-technische ontwerpprincipes netwerkregime op uitgangspunten opgabegericht werken in twee casus binnen de gemeente Enschede?

De gedachte uit de socio-technische theorie (Kuipers et al., 2018) is dat alleen een netwerkregime, zeer flexibel, zelf organiserend en los van de bureaucratische mechanismen, passend zou zijn om met het uitgangspunt van *requisite variety* (Ashby, 1969) en daarmee opgaven uit de maatschappij om te gaan. Dat ontwerpprincipes hebben wij voorgelegd aan respondenten en daaruit maken we op dat binnen de gemeente Enschede goede pogingen worden gedaan om tijdelijke netwerksamenwerkingen aan te gaan rondom opgaven. Van gebiedsgerichte teams tot aan brede profielen waarin andere kwaliteiten van medewerkers worden gevraagd. Maar ook is helder geworden dat de formele organisatiestructuur niet wordt losgelaten. Denk aan het groeperen; Misschien worden wel mensen bij elkaar gezet maar niet de middelen. In de termen van Kuipers et al (2018) is dan sprake van een pseudo netwerkregime. En keuzes om in netwerken te gaan samenwerken worden niet gemaakt door medewerkers zelf maar door projectmanagers, opdrachtgevers of middenmanagers.

#### 4.2.5 Hoe wordt gekeken naar het leiderschap in domein overstijgende samenwerking?

In het theoretisch kader hebben wij Adaptief leiderschap uiteengezet als mogelijke modererende variabele in relatie tot domein overstijgend samenwerken. In onderstaande gaan we in op de ervaring met en perceptie van de respondenten over Adaptief leiderschap. Hierin differentiëren wij een vijftal thema's, zoals geschetst in Hoofdstuk 2.2.3, het triangulatieschema in bijlage II en in het hiernaast getoonde figuur



#### **Dialogo gericht op collectieve visie en ambitie**

Respondenten geven aan dat een gezamenlijke visie ten aanzien van opgaven soms ontbreekt. En dat ze dat wel van belang achten. Respondent 1.4:

“Maak keuzes met elkaar. Waarvoor staan we aan de lat en waarvoor niet.”

Verder geven enkele respondenten aan dat de collectieve visie ook wordt gezien als een duidelijke koers.

Net zo van belang als de collectieve visie, ambitie en koers achten zij de dialoog daarover. Respondent 2.3 geeft daarbij de nuance dat de dialoog over de gezamenlijke visie bijdraagt aan het verminderen van het wij-zij denken:

*“Het is echt ook gewoon met de mond onderstrepen het belang van die thema's, hè. En ook die linken, dus ja, ik noem het bijna even het bestrijden van het wij zij.”*

Op de vraag in hoeverre ze zelf al de dialoog voeren of faciliteren geven de respondenten aan dit van belang te vinden. Respondent 1.2:

*“Nou, omdat ik er wel van overtuigd ben, zeg maar, dat we het niet in ons oppie kunnen. Dus dat vind ik ook dat we daar actief in moeten meedenken.”*

Tegelijk is duidelijk geworden dat respondenten de domein overstijgende dialoog nog niet of nauwelijks doen. Men zoekt elkaar niet op. Er zijn geen domein overstijgende gremia voor managers waar wordt gesproken over gezamenlijke visie en ambitie. Een enkele respondent geeft aan al wel pogingen te doen om buiten de afdelingsgrens dialoog te voeren. Dat blijft wel vaak nog beperkt tot de keten binnen het domein en is niet domein overstijgend. Respondent 1.1:

*“Het is interessant om te kijken op de grenzen van die verschillende systemen. Op de randen van die beide systemen is het interessant om de gesprekken te voeren en te kijken van waar kunnen we elkaar nou vinden, wat kun je daar nou aan doen. Ik voel er wel ruimte voor om dat in ieder geval te doen, zeg maar. Dus daar waar ik wel invloed kan uitoefenen vanuit mijn afdeling probeer ik dat soms wel te doen.”*

### **Lerende organisatie**

In hoeverre de middenmanagers de lerende organisatie ervaren dan wel er aan bijdragen laat een drietal perspectieven zien.

#### *Opleiding*

Respondenten geven aan dat domein overstijgend en opgavegericht werken bepaalde vaardigheden vraagt zoals samenwerkingsvaardigheden en procesregie. Hiervoor kunnen managers en medewerkers worden opgeleid is de gedachte.

Respondenten geven verschillende voorbeelden, variërend van opleidingen, kennisuitwisselingen, werkreizen tot mentorschap. Hierbij wordt het belang van een gemixt trainingsveld genoemd. Een nuance in motivatie voor het leren domein overstijgend samen te werken wordt genoemd door respondent 2.1:

*“Ja, ik denk wel dat ik een aantal mensen aan kan wijzen van die zouden dat wel kunnen. Maar die hebben ook een bewuste keuze gemaakt voor het fysieke domein.”*

#### *Experimenten*

Bij domein overstijgend samenwerken hoort experimenteren door anders te werken en pilots te starten, geven enkele respondenten aan. Respondent 3.1 geeft aan:

*“Ik ben vanuit fysiek heel erg gericht op die productie. Terwijl het sociaal domein veel meer op de effecten stuurt. En hoe kom je dan bij elkaar? Ik zou wel eens een experiment aandurven om dit soort uitwisselingen te doen.”*

Respondenten geven voorbeelden van pilots zoals samenwerking fysiek en sociaal domein inzake het dossier de IJsbaan en de Dynamische Investeringsafweging Twekkelveld. Alsook experimenten in zelfsturing op grond van het Mandaatbesluit.

### *Leren van signalen en doorbreken patronen*

Een enkele respondent benoemt het belang van evalueren en het signaleren van patronen. Respondent 1.1. gaf aan een training in te kopen die bijdraagt aan netwerkvaardigheden door eerst ingesleten patronen die belemmerend zijn aan te pakken:

*“Ik heb met die trainers ook gesproken en toen hebben we het ook over die ingesleten patronen gehad.”*

Respondent 3.2: *“En we hebben in het kader van leiderschap en managementontwikkeling ook wel sessies gehad om belemmeringen over samenwerking op te halen...En dat levert dan iets op, van mooi, dit moeten we vaker doen, we hebben de belemmering in kaart, maar vervolgens het echte aanpakken, de executie erop, die is dan ingewikkeld en daar blijf je haken en het kan ook maar zo zijn, dat is ook echt gebeurd, dat we een half jaar later opnieuw belemmeringen op gaan halen.”*

### **Mobiliseren rondom een opgave**

In antwoord op de vraag welke redenen er zijn om medewerkers rondom een opgave te mobiliseren, gaven de respondenten aan dat zij bereid zijn opgavegericht te mobiliseren indien sprake is van nut en noodzaak. Als het bijdraagt aan beleidsuitgangspunten. Als aandachtspunten hierbij werden werkdruk en capaciteitsgebrek genoemd en het belang van keuzes maken. Respondent 1.3:

*“Dus dat is eigenlijk ook die keuzes maken, van soms zal het moeten zijn dat die opgave gewoon niet voorgaat, dat er een andere wellicht belangrijker is. En dan zet ik daar mijn mensen op in.”*

### **Resources en / of risico's delen**

Resources zien op mensen en middelen. Risico's zien op financiële risico's. De mate waarin wordt gedeeld, zegt iets over het Adaptief leiderschap. Wij hebben gekeken naar de redenen om wel of niet resources/risico's te delen en de verschillen tussen het fysieke en sociale domein vallen daarbij op.

#### *Redenen delen*

Respondenten gaven aan dat ze het logisch achten om resources zoals mensen en middelen alsmede financiële risico's te delen. De ene respondent verwijst naar een intrinsieke motivatie daartoe en het inwonerperspectief, anderen geven aan dat we voor één concern werken, met één jaarrekening en dat het een broekzak-vestzak verhaal is. Om te kunnen delen noemen respondenten capaciteit als aandachtspunt. In de zin dat je als middenmanager je medewerkers en middelen moet leveren op veel verschillende opgaves, projecten, processen en het reguliere werk. Respondent 2.2 verwoordt daarbij dat prioritering helpend is in het delen van capaciteit.

*“Het is wel gewoon een uitdaging om voldoende capaciteit te hebben.... Het zit hem dan meer in de prioritering wat vinden we belangrijk, als dat ik mensen niet beschikbaar zou stellen voor het sociaal domein.”*

#### *Redenen niet delen*

Als redenen om niet te delen komt het kostenaspect kijken. Respondenten uit het fysieke domein geven allen aan dat ze wel willen delen maar dat er een financiële dekking tegenover moet staan. Dit vindt zijn oorzaak in het feit dat de medewerkers in het fysieke domein veelal niet algemene dienst gefinancierd zijn.

Ze moeten zichzelf terugverdienen via kostenverhaal naar aanvragers van gemeentelijke producten als vergunningen op planontwikkeling. Respondent 2.2:

*“Maar dat is wel een afweging, want als ik dat teveel doe en ik krijg het geld niet gedekt. Ik kan niet op voorhand ja of nee zeggen, maar het is wel altijd een beetje een afweging. Ik kan niet uitleggen dat ik zelf een tekort heb aan het eind van een jaar en vervolgens dat ze zeggen van ja maar er liepen vier mannen binnen een ander domein. Dat moet wel, ja ik vind dat ik dat ook aan mijn clustermanager moet vragen.”*

Een andere reden, genoemd door een respondent uit het fysieke domein, is dat er juridische belemmeringen zijn om middelen te delen. Denk aan kapitaalgoederen. De financiering daarvoor is geormerkt en kan niet voor andere doeleinden worden ingezet. Vanuit het sociale domein zien we voorbeelden waarin de middenmanager bevoegdheid heeft medewerkers en middelen te delen. Een respondent gaf aan een zogenaamd flexibel en vrij in te zetten budget te hebben. Respondent 3.1 gaf ter zake aan:

*De financiële risico's vind ik niet thuishoren bij de lijnmanager. Die vind ik, op het moment dat je risico's wilt gaan lopen als lijnmanager, zul je dit moeten delen, of met je directeur, of met je clustermanager, om bewust risico's te gaan lopen....Soms lopen we op een plekje een klein risico, zonder goed scherp te hebben dat het op een andere plek toch hele grote risico's gaat opleveren. Daarom moet je het niet binnen één lijn doen.”*

Respondent 1.2 noemde aanvullend: *“Hoe specialistischer iemand is, dat daarmee een resource is wat minder makkelijk te delen valt.”* Een andere respondent gaf aan dat over het delen van de resources en de risico's aan de voorkant van een proces moet worden gesproken.

Gesteld kan worden dat het delen voor middenmanagers in het sociale domein iets gemakkelijker lijkt te zijn wegens de algemene dienst financiering in dat domein. Echter, capaciteitsgebrek en de daarbij benodigde prioritering is een domein overstijgende rode draad.

### **Ruimte bij de top**

Respondenten gaven over de mate van ruimte die ze regelen in de macrostructuur door dialoog over balans tussen operationele en strategische vraagstukken en tussen individuele en organisatiebelangen, een tweetal aandachtspunten aan. De wijze van sturing vanuit de top en de wijze waarop je ruimte kan claimen bij die top.

### **Sturing**

Of het nu gaat om sturing vanuit de politiek, de directie of de opdrachtgevende laag, respondenten geven aan een andere wijze van sturing nodig te hebben voor domein overstijgend samenwerken te stimuleren. Zij noemen hierbij het minder geleid willen worden door de waan van de dag, de werkdruk en het meer aangesproken willen worden op domein overstijgende prestaties in plaats van afdelingsprestaties. Respondent 1.3:

*“De organisatie moet het faciliteren dat het ook gewoon heel normaal gaat zijn om op die manier te werken. Wij doen nu toch nog alle financiën per afdeling. Je wordt aangesproken op je afdeling.”* Respondent 3.1 (Clustermanager): *“Veel meer sturen naar wat vinden we echt belangrijk en wat niet. En wat we niet belangrijk vinden ook echt niet meer doen.”*

### **Ruimte claimen**

Niet alleen vragen de respondenten aan de top een andere wijze van sturing. Zelf kunnen ze de ruimte ook claimen. Door spiegels voor te houden bij opdrachtgevers en assertief opdrachtnemer te zijn. Respondent 3.2 verwees in die zin naar het leiderschapsprogramma uit 2019 waarin het thema helder opdrachtgever en assertief opdrachtnemerschap aan bod kwam.

Deze respondent verwoordt het als volgt:

*“Het gaat om je eigen ruimte pakken. Ook gewoon met lef wel werken. En je mensen ook in die stand zetten.”*

Deelconclusie ten aanzien van de empirische deelvraag 2b:

2b. Welke rol wordt toebedacht aan middenmanagers bij socio-technisch ontwerp ten behoeve van opgavegericht werken?

De middenmanager heeft, volgens de respondenten, de rol om de dialoog te voeren over collectieve ambitie, medewerkers stimuleren te leren en te experimenteren, medewerkers rondom een opgave te mobiliseren, resources en risico's te delen en ruimte bij de top te claimen om te doen wat nodig is. Op die manier kan de middenmanager met behulp van zijn regelcapaciteit opgavegerichte teams in netwerken ontwerpen. Het gebeurt echter nog niet in die volle omvang. Sterker nog, het is ons duidelijk geworden dat respondenten het adaptief leiderschap met de mond belijden en daden uitblijven.

Ook valt op dat managers het leren wel stimuleren maar het experimenteren minder wordt gedaan. Zeker op het vlak van de gepercipieerde belemmerende condities. Als belangrijkste belemmerende condities worden capaciteitsgebrek en financieringssystematiek genoemd en het gebrek aan opgavegerichte dialoog, sturing en prioritering. Wat maakt dat er niet een experiment met algemene dienst financiering wordt gedaan binnen bijvoorbeeld het gebiedsgericht werken of Gezond Enschede?

#### 4.3 Overige bevindingen

Naast de bevindingen die in de vorige paragrafen zijn gepresenteerd, benoemen meerdere respondenten ook nog een aantal andere thema's dat invloed uitoefent op leiding geven aan domein overstijgende samenwerking.

##### 4.3.1. Aantrekkelijk werkgeverschap

Het leiding geven aan domein overstijgend samenwerken kan niet alleen bijdragen aan opgavegericht werken maar ook op de perceptie van medewerkers ten aanzien van aantrekkelijk werkgeverschap. Een enkele respondent benoemde dat opleidingen tegenwoordig al breder opleiden dan alleen sectoraal. Respondent 2.2:

*“Maar de opleiding wordt ook al veel integraler aangevlogen. Dus de nieuwe generatie wordt denk ik al wel opgeleid met het is niet alleen maar jij en ik, maar ook wel samen.”*

Wij kunnen ons voorstellen dat de jongere generatie op de werkvloer ook verwacht dat er in bredere profielen, multisectoraal en domein overstijgend wordt samengewerkt aan opgaven. Dit zou een thema voor vervolgonderzoek kunnen zijn. Met de vraag of en in hoeverre generatiediversiteit effect heeft op 'opgavegericht werken'. En de hypothese dat een opgavegerichte en adaptieve middenmanager een aantrekkelijk werkgever is voor de jongere generatie.

##### 4.3.2. Bewust kiezen voor samenwerking en de transactiekosten

Domein overstijgend samenwerken kost geld. Hiermee gaan transactiekosten gepaard. Zowel ten aanzien van domein overstijgende samenwerking maar ook ten aanzien van de matrix organisatie binnen het fysieke domein nu afstemming tussen opdrachtgever en middenmanager binnen dat ene domein ook al transactiekosten met zich brengt. Hoeveel exact valt op voorhand niet te zeggen. Het onderzoek richtte zich hier niet op.

Wel is naar voren gekomen dat de respondenten de transactiekosten van samenwerking als geen punt van bezwaar percipiëren als het maar helder is dat die kosten worden gemaakt op basis van gezamenlijke keuzes en met oog voor de lange termijn. Respondent 1.4 verwoordt het als volgt:

*“Die wegen op, mits je, afhankelijkheid creëert in het bereik van resultaten.”*

In het verlengde hiervan is ons opgevallen dat domein overstijgende samenwerking niet altijd nodig is. Hoe bewust je moet kiezen voor samenwerking, zo bewust moet je ook kiezen om een bepaalde opgave mono sectoraal te doen. Dat bespaart onnodige samenwerking en de daarbij gepaard gaande transactiekosten. Respondent 1.2:

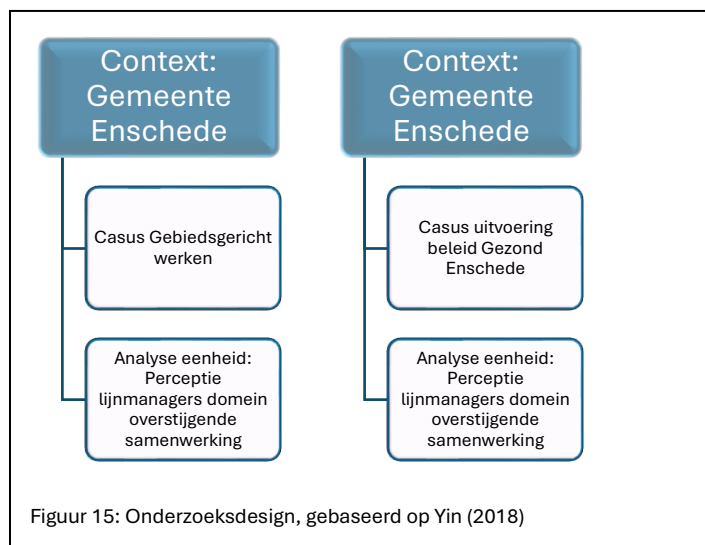
*“Alles wat enkelvoudig kan, doe enkelvoudig....80% van ons werk is gewoon regulier werk waar 80% of 90% van onze mensen mee bezig zijn.”*

#### Deelconclusie:

De thema's aantrekkelijk werkgeverschap en transactiekosten waren geen onderdeel van het voorlopig conceptueel kader. Het aantrekkelijk werkgeverschap nemen we daarin niet op omdat het weinig verband houdt met ons onderzoeksonderwerp. De noties over bewust nadenken over NIET domein overstijgend samenwerken zijn wel relevant. In bijlage I hebben we dit thema toegevoegd aan het conceptueel kader.

#### 4.4 Cross case analyse

De twee casus uit ons onderzoek hebben we vergeleken om te bekijken of en welke cruciale verschillen bestaan tussen de territoriale en functionele casus. En of en welke patronen juist overeenkomen. Wij focussen ons daarbij op de analyse eenheid: domein overstijgende samenwerking vanuit de perceptie van de middenmanager en daarbinnen op de belemmerende of bevorderende condities. En hebben wij gekeken of en in hoeverre de context van opgabegericht werken meer bepalend is dan het territoriale dan wel functionele karakter van de casus.



Wij hebben de 41 tekstfragmenten Gebiedsgericht werken en 47 tekstfragmenten Gezond Enschede over domein overstijgend samenwerken geanalyseerd. Deze fragmenten deelden we in naar belemmerende en bevorderende condities domein overstijgende samenwerking.

	Case 1 Gebiedsgericht werken 4 284	Case 2 Gezond Enschede 4 286	Totals
Domein overstijgende samenwerking: Belemmeringen domein overstijgende samenwerking 54	21	23	44
Domein overstijgende samenwerking: Bevorderend domein overstijgend samenwerken 62	20	24	44
Totals	41	47	88

Figuur 16: Document analyse, Atlas TI



Onderstaande tabel laat de door ons gemaakte ordening van de tekstfragmenten zien na analyse. Daar waar tekstfragmenten dezelfde boodschap hadden hebben we ze naast elkaar gezet en aangeduid met overeenkomst. Daar waar de tekstfragmenten juist een verschillende boodschap verkondigen ten aanzien van hetzelfde onderwerp, volgt de aanduiding verschil. Tot slot hebben we ook tekstfragmenten in beeld gebracht die maar in één van de twee casus werd genoemd. Met als duiding: geen tegenhanger.

	<b>Casus 1 Gebiedsgericht werken</b>	<b>Casus 2 Gezondheid</b>	<b>Interpretatie overeenkomst, verschil of geen tegenhanger</b>	
<b>Belemmerende condities</b>	Capaciteitsgebrek	Capaciteitsgebrek	Overeenkomst	
	Wijze van financiering / projectfinanciering	Wijze van financiering / projectfinanciering	Overeenkomst	
	Werkdruk			
	Waan van de dag	Waan van de dag	Overeenkomst	
	Grote organisatie, het niet automatisch elkaar treffen	Grote organisatie, het niet automatisch elkaar treffen	Overeenkomst	
	Manier van denken fysiek en sociaal echt compleet anders	andere formats, als het gaat over opdrachtgever-opdrachtnemerschap		Overeenkomst
		Wij-zij		Overeenkomst
		Binnen fysiek termijn heel erg zakelijk gericht, sociaal domein minder		Overeenkomst
	Bezuinigingen zijn leidend	Geen gemeenschappelijke budgetten	Verskil	
	Verkokerd georganiseerd, afhankelijkheid wordt niet gecreëerd	Span-off-control van de manager is al heel groot	Verskil	
	Spanning reguliere werk versus gebiedsgericht werken	Angst voor personeel inpikken	Verskil	
	Persoonsafhankelijke intrinsieke motivatie	Geen interesse vanuit fysiek in sociaal	Verskil	
Ouder personeel, minder flexibel	Altijd dezelfde personen die worden gevraagd voor klussen	Verskil		
<b>Bevorderende condities</b>	Duidelijke opdrachtformulering	Duidelijke opdrachtformulering	Overeenkomst	
	Duidelijke prioriteiten van bovenaf	Duidelijke prioriteiten van bovenaf	Overeenkomst	
	Gezamenlijk doel	Een probleem vanuit verschillende kanten bespreken	Overeenkomst	

		Gesprek over uitwisseling van welke opgaves spelen binnen het sociaal domein, waar zouden wij aan kunnen bijdragen, wat heb je van ons nodig	Overeenkomst
		Gezamenlijke bril bij initiatieven	Overeenkomst
		Noodzaak samenwerking vertellen	Overeenkomst
	Vertrouwen	Investeren in de groepen, die zich daarmee bezig houden, op de relatie	Overeenkomst
	De schaal	-	Geen tegenhanger
	Domein overstijgende informatievoorziening	-	Geen tegenhanger
	Projectmatig werken met opdrachtgevers	-	
	-	Dezelfde vorm van financiering van personeel. financieringsstructuur zou onafhankelijk moeten zijn van die domein overstijgende samenwerking	Geen tegenhanger
	Tijd krijgen	Gewoon doen	Verschil
	Vooruitkijken, toekomstgericht werken	-	Geen tegenhanger
	Feitelijk ergens aanwezig zijn. Je met elkaar verbinden, toevallig dan aan een gebied, want dat is behapbaarder,	Door natuurlijk te treffen	Overeenkomst
		Ateliergedachte	Overeenkomst
	Ruimte aan professionaliteit van de medewerker	Meer projectmanagers die op dat snijvlak sociaal-fysiek projecten kunnen doen, in die mix	Verschil
	Ontschotten binnen het gebied. Dus welke opgave heb je geformuleerd, in welk gebied en welk budget past daarbij?	-	Geen tegenhanger
	Gezamenlijke intervisie	Nieuwe generatie gewoon aan werknemers, die worden al heel anders opgeleid.	
	Voldoende theoretische bagage	-	Geen tegenhanger
	-	Bezuinigingen leidt tot creativiteit	Geen tegenhanger

Tabel 7: cross case condities domein overstijgende samenwerking

Uit deze analyse maken we op dat er overeenkomsten bestaan tussen de casus op thema's als wijze van financiering, duidelijke opdrachten met prioritering en focus, waan van de dag, het elkaar niet automatisch treffen. Ook geven alle respondenten aan dat er een cultuurverschil tussen het fysieke en sociale domein bestaat. Ze ervaren dezelfde verschillen en lopen tegen veel dezelfde belemmeringen aan.

Een beperkt aantal verschillen in de percepties is waar te nemen:

- In casus 1 worden de bezuinigingen genoemd als belemmerend en in casus 2 als bevorderend.
- In casus 1 wordt gesproken over de schaal als bevorderende conditie. Een gebied wordt gezien als een passende schaal om goed domein overstijgend samen te werken.
- In casus 1 wordt gesproken over spanning regulier werk en gebiedsgericht werken. In casus 2 lijkt de toon iets scherper en wordt gesproken over wij-zij en angst voor personeel inpikken.

Deze analyse laat ons zien dat domein overstijgend samenwerken in beide opgaven uitdagend is naar de perceptie van de respondenten. En dat de casus Gebiedsgericht werken met zijn territoriale focus als behapbare schaal van samenwerking met externen wordt ervaren. Nu externe partijen soms als katalysator van interne domein overstijgende samenwerking kunnen gelden, is de gebiedsgerichte focus mogelijk zelf ook een bevorderende conditie te noemen.

#### 4.5 Socio-technische ontwerp uitgangspunten

In het theoretisch kader is een tweetal socio-technische uitgangspunten voor organisatieontwerp genoemd die helpend zou kunnen zijn voor het leiding geven aan domein overstijgende samenwerking. Namelijk regelcapaciteit en netwerkregime. In bovenstaande hebben we de perceptie van de respondenten geanalyseerd over de vraag in hoeverre socio-technische ontwerpprincipes op uitgangspunten 'opgavegericht werken' in twee casus binnen de gemeente Enschede tot uiting komen. Daaruit komt het beeld naar voren dat binnen de context Enschede in de twee casus sprake is van begrensde regelcapaciteit en een pseudo netwerkregime. En er een grote overlap is in de twee casus tussen de bevorderende condities en belemmerende condities voor domein overstijgend samenwerken.

De laatste empirische deelvraag (3c) die we hier behandelen luidt: *In hoeverre zijn belemmerende of bevorderende condities bij de domein overstijgende samenwerking binnen 'opgavegericht werken' te herleiden tot de toepassing van de socio-technische ontwerp principes?*

In onderstaande tabel hebben we de belemmerende en bevorderende condities op een rij gezet en aangegeven waar wij een relatie zien met de socio-technische ontwerpprincipes regelcapaciteit en netwerkregime.

Belemmerende condities	Relatie met regelcapaciteit	Relatie met netwerkregime
Capaciteitsgebrek	Ja. Indien een middenmanager beperkte capaciteit heeft, is het verhogen van regelcapaciteit en de reductie van complexiteit helpend. Dan is er minder afstemmingstijd benodigd voor de afstemmingsrelaties die er zijn in een sterk verkokerde organisatie inrichting.	Ja, wegens capaciteitsgebrek blijft het ontwerp van een team afdelingsgericht en is het vormen van een netwerkregime lastig.
Wijze van financiering / projectfinanciering		Ja, wegens het gebrek aan algemene dienst financiering blijft het ontwerp van een team afdelingsgericht en is het vormen van een netwerkregime lastig.
Werkdruk	Ja. Hoe meer regelcapaciteit en minder complexiteit van de organisatie, hoe minder werkdruk ervaren kan worden door het verminderde aantal opdrachten en afstemmingsrelaties.	Ja, wegens de ervaren werkdruk inzake het reguliere werk is men huiverig medewerkers te mobiliseren in aparte netwerken rondom opgaven.

Waan van de dag		Ja, wegens de ervaren waan van de dag acht men het lastig medewerkers te mobiliseren in aparte netwerken rondom opgaven.
Grote organisatie, het niet automatisch en fysiek elkaar treffen	Ja. In een grote organisatie en bij een begrensde regelcapaciteit moet veel worden afgestemd. Hoe meer regelcapaciteit, hoe minder afstemmingsrelaties, hoe minder deze belemmerende conditie een rol speelt.	Ja. Bij het groeperen van activiteiten en mensen in een netwerk hoort ook dat mensen elkaar gemakkelijk fysiek treffen.
Manier van denken fysiek en sociaal echt compleet anders.	Ja. In het sociale domein lijkt de middenmanager meer regelcapaciteit te hebben omdat die de rol van opdrachtgever en manager heeft. Die kan zelf de arbeidsdeling beperken hetgeen kan leiden tot bredere taken en met minder afstemmingsrelaties.	Ja. De middenmanager in het fysieke domein gaat wel over het werkplezier van de mensen als faciliterend lijnmanager maar niet over de inhoud van het werk. Het ontwerp volgt de inhoud van het werk.
Verkokerd georganiseerd, afhankelijkheid wordt niet gecreëerd	Ja. Hoe meer regelcapaciteit en minder complexiteit van de organisatie, hoe meer onderlinge afhankelijkheid kan worden gecreëerd.	Ja. Hoe minder verkokerd de organisatie is georganiseerd, hoe meer ruimte is voor afhankelijk en interactie in netwerksamenwerkingen.
<b>Bevorderende condities</b>	<b>Relatie met regelcapaciteit</b>	<b>Relatie met netwerkregime</b>
Duidelijke opdrachtformulering	Ja. Een duidelijke opdrachtformulering kan bijdragen aan een duidelijke en minder complexe organisatiestructuur en vice versa.	Ja. Een duidelijke opdrachtformulering kan bijdragen aan duidelijke groepering van activiteiten, mensen en middelen in een netwerk.
Duidelijke prioriteiten van bovenaf	Ja. Prioriteitstelling kan bijdragen aan een duidelijke en minder complexe organisatiestructuur en vice versa.	Ja. Prioriteitstelling kan bijdragen aan prioritering in groepering van activiteiten, mensen en middelen in een netwerk.
Gezamenlijk doel	Ja. Een gezamenlijk doel kan het aantal afstemmingsrelaties verminderen.	Ja. Een gezamenlijk doel kan leidend zijn voor de passende groepering van activiteiten, mensen en middelen in een netwerk.
Ruimte aan professionaliteit van de medewerker	Ja. Hoe groter de regelcapaciteit van een medewerker, hoe minder last van de complexiteit van de organisatie en minder afstemmingsrelaties.	Ja. Als een medewerker ruimte heeft om zich in een netwerk te voegen omdat hij of zij meent dat de inwoner/omgeving/de opgave dat nodig heeft.
Natuurlijk treffen		Ja. Bij het groeperen van activiteiten en mensen in een netwerk hoort ook dat mensen elkaar gemakkelijk fysiek treffen.

Tabel 8: Relatie condities domein overstijgende samenwerking met regelcapaciteit en netwerkregime

## Hoofdstuk 5 Reflectie en conclusie

In het voorgaande hoofdstuk presenteerden wij de resultaten van het onderzoek en gaven wij antwoord op de empirische deelvragen van deze masterscriptie. In dit hoofdstuk reflecteren wij op de resultaten door presentatie van de theoretische implicaties, een onderzoekagenda voor toekomstig onderzoek en de beperkingen van dit onderzoek. Wij sluiten af met een conclusie en aanbevelingen.

### 5.1 Reflectie

#### 5.1.1. Reflectie op onderzoeksverwachtingen

Ons exploratieve onderzoek ziet op een aantal verwachtingen. Wij verwachtten op voorhand meer inzicht te geven in of en in hoeverre de bedrijfskundige socio-technische ontwerpbenadering ook van nut is voor de publieke sector. In het vraagstuk domein overstijgend samenwerken met 'opgavegericht werken' als empirisch onderzoeksonderwerp. Uit de resultaten is gebleken dat de socio-technische ontwerpprincipes regelcapaciteit en netwerkregime niet alleen helpend kunnen zijn in de bedrijfskunde maar ook in de publieke sector. Zo is gebleken dat de middenmanager bij de gemeente Enschede een hoge mate van regelcapaciteit als bevorderend beschouwt inzake domein overstijgend samenwerken en een lage mate als belemmerend. En dat het bewust groeperen van activiteiten, mensen en middelen in flexibele netwerken bevorderend is voor succesvol domein overstijgend samenwerken. Kortom, deze socio-technische ontwerpprincipes hebben een relatie met zowel belemmerende als bevorderende condities voor domein overstijgend samenwerken binnen de gemeentelijke organisatie Enschede. Dit is te verklaren door de zichtbare overlap tussen de condities en de socio-technische ontwerpprincipes en de wisselwerking die ze hebben. Zo beïnvloedt de mate van regelcapaciteit het domein overstijgend samenwerken in de zin dat hoe meer regelcapaciteit er is, de organisatie platter en flexibeler kan worden en de opgave meer centraal komt te staan in plaats van de organisatiestructuurgrenzen. En hoe meer men in netwerken denkt, de domeingrenzen vervagen en de samenwerking bevordert.

Dit onderzoek verwachtte ook bij te dragen aan theorievorming over het relatief nieuwe thema voor de integrale socio-technische benadering, de flexibele netwerkstructuren (Kuipers et al., 2018, p. 384). Inzake het netwerkregime is helder geworden dat binnen de gemeente Enschede goede pogingen worden gedaan om tijdelijke netwerksamenwerkingen aan te gaan rondom opgaven. Tegelijkertijd is helder geworden dat de formele organisatiestructuur niet wordt losgelaten. Denk bij het groeperen aan het gegeven voorbeeld dat medewerkers wel bij elkaar worden gezet maar de middelen niet meegaan. Er is geen opgavegerichte financiering van die teams. In de termen van Kuipers et al (2018) is dan sprake van een pseudo netwerkregime nu de opgavegerichte organisatie niet geheel los komt van de staande bureaucratische organisatie. De, zeker in het fysieke domein aanwezige matrix organisatie, wordt door hen gezien als een principieel verkeerde strategie om met het uitgangspunt van *requisite variety* (Ashby, 1969) om te gaan. En blijft het bij een poging de opgave centraal te stellen in een organisatie die in beginsel functioneel geconcentreerd blijft en het netwerk in die context ten koste gaat van andere functie eisen zoals efficiëntie of beheersbaarheid.

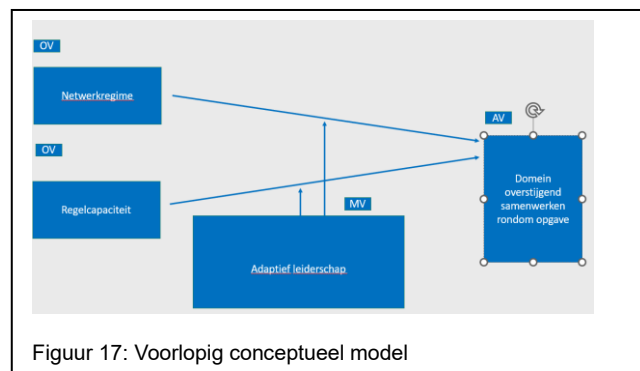
Dit onderzoek lijkt die vooronderstelling te steunen nu de matrix organisatie weliswaar meer horizontale samenwerking beoogt maar, zeker op het punt van financiering, de traditionele bureaucratie laat zien. En zo als extra werk wordt gepercipieerd in tijden van capaciteitsgebrek en werkdruk.

Daarnaast verwachtten wij dat het middenmanagement een sleutel tot succes of falen is om veranderingen te implementeren (Kieft & Winkelhorst, 2013). Dat deze manager tovenaer en jongleur is en met een paradoxale strategie de hiërarchische machtsmiddelen doorbreekt met machtsmiddelen en een dialoog (Kuipers, 1998a). Om dit nader te onderzoeken hebben wij het concept adaptief leiderschap geanalyseerd. En hieruit blijkt dat de middenmanager de rol zou moeten hebben om de dialoog te voeren over collectieve ambitie, medewerkers stimuleren te leren en te experimenteren, medewerkers rondom een opgave te mobiliseren, resources en risico's te delen en ruimte bij de top te claimen om te doen wat nodig is. De respondenten deelden onze verwachting en meenden dat zij die rol hebben. Tegelijkertijd gaven ze aan deze rol nog niet in een grote omvang uit te oefenen. Hetgeen tot een sombere constatering leidt dat binnen de gemeentelijke organisatie van Enschede het middenmanagement de sleutel voor succes nauwelijks benut.

Tot slot verwachtte dit onderzoek een bijdrage te leveren aan academische literatuur over het concept 'opgavegericht werken' nu er nog geen eenduidigheid bestaat (Van Wingerden et al., 2015). Uit onze analyse van de percepties van de respondenten wordt het gebrek aan eenduidigheid bevestigd. Een nadere inkleuring van het concept is gegeven. Respondenten zien de opgaven als brede opdrachten die domein overstijgende interne samenwerking en een andere wijze van aansturing vragen. En dat opgaven gepaard gaan met onzekere processen, zonder kop en staart. Te definiëren vanuit de stad, vanuit de inwoners. Respondenten gaven verder aan dat opgavegericht werken gepaard dient te gaan met een opgavegerichte planning & control-cyclus, vanuit de inhoudelijke opgave opgebouwd in plaats van focus op beheersbaarheid van sectorale budgetten.

### 5.1.2. Reflectie op het voorlopig conceptueel model

Dit onderzoek heeft bijgedragen aan het nader invullen van de 'sensitizing concepts' regelcapaciteit, netwerkregime en adaptief leiderschap. In het hiernaast getoonde figuur is het voorlopig conceptueel model opgenomen waarbij wij vooronderstelden dat regelcapaciteit en netwerkregime een relatie hebben met domein overstijgend samenwerken. En dat het concept adaptief leiderschap een modererende invloed heeft.



Figuur 17: Voorlopig conceptueel model

Ten eerste heeft dit onderzoek bijgedragen aan de invulling van concept regelcapaciteit

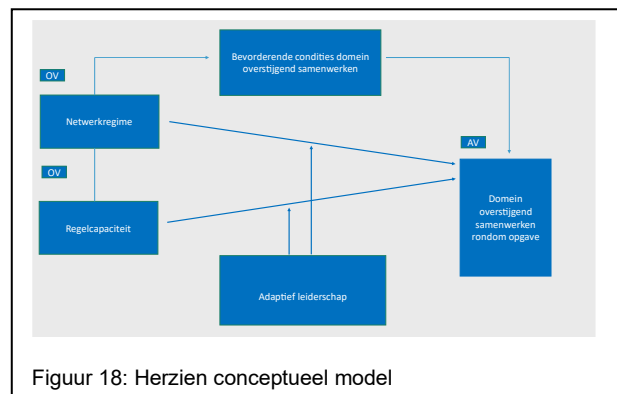
vanuit de perceptie van middenmanagers bij de gemeente Enschede. Er is invulling gegeven aan de door De Sitter genoemde centrale indicator voor de organisatieontwikkeling (Kuipers & Kramer, 2002). Voor domein overstijgende samenwerking kan regelcapaciteit een bevorderende factor zijn doordat een gezamenlijk team kan worden ontworpen met weinig afstemmingsrelaties en coördinatielast. Een team met eigen regelcapaciteit, los van domein- of afdelingsgrenzen en de bijbehorende bureaucratische mechanismen. Een team dat succesvol domein overstijgend kan samenwerken.

Ten tweede heeft dit onderzoek bijgedragen aan de invulling van het concept netwerkregime vanuit de perceptie van middenmanagers bij de gemeente Enschede. Daaruit is gebleken dat binnen Enschede geen sprake is van een zuiver netwerkregime maar van een pseudonetwerkregime.

Om de stap naar een zuiver netwerkregime te maken, is adaptief leiderschap nodig waarbij middenmanagers en hun management de bureaucratische mechanismen durven los te laten. Concreet door te werken aan opgabegegerichte P&C producten en budgetten en zo het groeperen van activiteiten, mensen én middelen opgabegegericht te doen in tijdelijke flexibele structuren.

Ten derde heeft dit onderzoek bijgedragen aan inzicht in de invulling van het concept adaptief leiderschap in de zin dat het middenmanagement van de gemeente Enschede adaptief leiderschap met de mond belijdt maar nauwelijks vertoont. En zagen wij bevestigd dat het adaptief leiderschap een modererende variabele is nu adaptief leiderschap de relatie tussen de socio-technische ontwerpprincipes en succesvol domein overstijgend samenwerken beïnvloedt.

Daarnaast hebben wij een mediërende variabele ontdekt. De bevorderende condities domein overstijgend samenwerken verklaren het succes van domein overstijgend samenwerken. Deze condities maken duidelijk hoe het daadwerkelijk lukt om mensen en middelen rondom opgaven te organiseren, domein overstijgend. De condities hebben wij opgenomen in een herzien conceptueel model.



Figuur 18: Herzien conceptueel model

Dit onderzoek heeft een bijdrage geleverd aan een raamwerk om domein overstijgend en opgabegegericht te kunnen samenwerken, uitgaande van de bevinding dat er een voldoende mate van regelcapaciteit en netwerkregime aanwezig moeten zijn in relatie met bevorderende condities en daadwerkelijk adaptief leiderschap. Hiervoor gebruikten wij literatuur over publiek management logica's, leiderschap en de socio-technische uitgangspunten inzake integraal ontwerpen, integraal organiseren en integrale organisatievernieuwing

### 5.1.3 Reflectie op de praktijk

Op voorhand verwachtten wij dat de middenmanagers veranderingskracht zouden hebben en tonen. Juist vanuit de gedachte dat de middenmanager de boodschap van bovenaf begrijpt, naar beneden de uitvoering ervan aanstuurt en met de blik naar buiten gericht is. Wij verwachtten daarmee dat de middenmanagers publieke en adaptieve leiders van de 21<sup>ste</sup> eeuw zijn. Die verwachting bleek naïef. Hoewel ze opgabegegericht en domein overstijgend willen samenwerken, is de middenmanager vooral bezig met de eigen afdeling. Het bezig zijn met visies en brede opgaven van bovenaf staat niet op het prioriteitenlijstje wegens de waan van de dag. Het in contact zijn met de buitenwereld vindt casuïstisch plaats. Dat bij succesvolle domein overstijgende samenwerking uit het verleden, zoals bij de Dynamische Investeringsafweging Tweekelerveld, die externe partij juist de katalysator bleek van interne samenwerking hadden wij niet verwacht. Dat biedt kansen voor de opgaven Gebiedsgericht werken en Gezond Enschede.

Ook verwachtten wij meer sturing door het hoger management (concerndirectie en clustermanagement) richting de middenmanager inzake domein overstijgend samenwerken en 'het gewoon doen' zoals het motto is van Gebiedsgericht werken. Het blijkt echter geen standaard onderwerp van gesprek te zijn tussen de middenmanager en diens leidinggevende.

## 5.2 Beperkingen onderzoek

Wij delen een aantal mogelijke beperkingen van dit onderzoek. Deze beperkingen raken de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek, die beschreven zijn in Hoofdstuk 3.5.1 en 3.5.2.

### *Betrouwbaarheid*

Hoewel wij allerlei maatregelen hebben genomen aan de voorkant, zoals het zorgvuldig vastleggen en documenteren van de analysedata, is de kans aanwezig dat bij herhaling van dit onderzoek andere uitkomsten komen. Dit komt door het relatief open en ambigue karakter van de case studie (Verschuren, 2003). Voorkomende fouten kunnen zijn subject- of deelnemersfout, subject- of deelnemersvertekening (bias), waarnemersfout en waarnemersbias. In dit onderzoek is het zo dat de onderzoeker werkzaam is binnen de gemeente Enschede. Zij kent de respondenten. Hiermee bestaat risico op zowel deelnemers als waarnemersbias. Dit risico is geminimaliseerd doordat onderzoeker geen onderzoek heeft gedaan naar de afdeling of het cluster waarin zij zelf werkzaam is.

### *Validiteit*

Intern: De interviewvragen zijn opgesteld aan de hand van de theorie en voorgelegd ter goedkeuring aan de scriptiebegeleider. De vragen zijn in een semigestructureerde vorm voorgelegd aan de respondenten. Op sommige topics is doorgevraagd op anderen is het beperkt gebleven tot de basisvragen. De interviews zijn allen opgenomen en de respondenten hebben de kans gekregen de antwoorden aan te vullen. In de twee casus is een gelijk aantal respondenten uit het fysieke en sociale domein geïnterviewd in gelijksoortige functies. Dat sample, bestaande uit de analyse eenheid, is benut voor de cross case analyse. Voor de algemene analyse zijn ook de percepties van respondenten in de algemene groep benut.

Extern: De generaliseerbaarheid van de onderzoeksresultaten is niet de doelstelling van dit exploratieve onderzoek. Bij het toepassen van een case studie onderzoek is generaliseerbaarheid veelal minder tot niet belangrijk. In dit onderzoek zijn wij de diepte in gedoken van twee casus binnen één gemeentelijke organisatie. Er is met enkele betrokkenen gesproken. Dat geeft een beperkte blik en kan dan ook niet leiden tot generaliseerbaarheid.

## 5.3 Onderzoeksagenda

Het doel van dit onderzoek is niet om finale antwoorden op de onderzoeksvraag te verkrijgen maar het onderzoeksonderwerp te exploreren. Het is meer een basis op grond waarvan toekomstig onderzoek verder kan gaan (Saka et al., 2023). Bevindingen kunnen daarna eventueel op hun robuustheid/generaliseerbaarheid getoetst worden in een vervolgonderzoek (Jochems en Joosten, 2005; Saunders et.al., 2019). In deze paragraaf gaan wij in op aanbevelingen voor toekomstig onderzoek naar succesvol domein overstijgende samenwerking. Daarbij doen wij enerzijds aanbevelingen om de mogelijke (procesmatige) beperkingen van dit onderzoek, zoals beschreven in de vorige paragraaf, weg te nemen in toekomstig onderzoek. Anderzijds worden op basis van de bevindingen en opbrengst van dit onderzoek aanbevelingen gedaan voor toekomstige onderzoeksvragen.



Ten eerste wordt, om de beperkingen van dit onderzoek te voorkomen, geadviseerd om het onderzoek in meerdere gemeenten uit te voeren, groot en klein. Zodat de uitkomsten kunnen leiden tot generaliseerbaarheid. Ten tweede zou een ander type case studie andere resultaten kunnen geven. Deze case studie is een meervoudige holistische case studie (Yin, 2018). Vervolg onderzoek zou een enkelvoudige ingebedde case studie kunnen zijn en zo meerdere analyse-eenheden bevatten binnen één casus. Zoals de gemeente als geheel én de verschillende afdelingen binnen de gemeente. Ten derde roept deze scriptie een aantal inhoudelijke vervolgvragen op voor vervolgonderzoek.

#### *I Hoe te komen tot een zuiver netwerkregime?*

Nu we, net als Kuipers et al (2018), constateren dat het lastig is echt los te komen van bureaucratische mechanismen in het streven naar horizontale domein overstijgende netwerksamenwerking, is nader theoretisch onderzoek relevant. Het door ons nog wat verkennende conceptuele model kan robuuster worden gemaakt.

En als het conceptueel model echt tot een gedegen raamwerk leidt om domein overstijgend en opgabegericht te kunnen samenwerken, is een toegepast onderzoek interessant.

In de vorm van een teststudie kan het raamwerk in de praktijk worden getoetst. Bijvoorbeeld door een omgeving te creëren waarin groepering van activiteiten, middelen en medewerkers echt los van de bureaucratie kan plaatsvinden.

#### *II Hoe kan de strategie van de lerende organisatie bijdragen aan domein overstijgend samenwerken?*

Uit ons onderzoek komt naar voren dat domein overstijgend samenwerken een andere manier van werken is dan dat managers en medewerkers gewend zijn. Men werkt nu via de wegen van opdrachtgeverschap en lijnmanagement, via vaste budgetten in die lijnen. Nu in de besturingsfilosofie van de gemeente staat dat de lerende organisatie als drijver van de organisatieverandering naar domein overstijgend samenwerken moet leiden, is vervolg onderzoek naar dat leren interessant. In de zin dat management en medewerkers ruimte krijgen buiten de bureaucratische lijnen te kleuren, te experimenteren. Door concreet de bevorderende condities domein overstijgende samenwerking ruimte te geven. Het model van strategisch leren van Senge (1997) kan ter zake als basis dienen.

#### *III Ontwerpstudie: Organisatie ontwerp met de 2 socio-technische ontwerpprincipes regelcapaciteit en netwerkregime*

Nu we vooral zijn geïnteresseerd in wat de managementpraktijk gaat helpen om opgabegericht leiding te geven aan onzekere opgaveprocessen, is een ontwerpstudie nuttig, met focus op creatie en toekomst. Het conceptuele model uit ons onderzoek kan als ontwerpmanagementoplossing worden neergezet en getest.

#### *IV Generatiediversiteit en opgabegericht werken?*

Zoals geschetst, kunnen wij ons voorstellen dat de jongere generatie op de werkvloer ook verwacht dat er in bredere profielen en domein overstijgend wordt samengewerkt aan opgaven. Dit zou een thema voor vervolgonderzoek kunnen zijn. Met de vraag of en in hoeverre generatiediversiteit effect heeft op 'opgabegericht werken'.

En de hypothese dat een opgabegerichte en adaptieve middenmanager een aantrekkelijk werkgever is voor de jongere generatie.

## 5.4 Conclusie; Beantwoording onderzoeksvraag

In dit onderzoek stond de volgende onderzoeksvraag centraal:

*Hoe vanuit van socio-technisch perspectief leiding te geven aan succesvolle domein overstijgende samenwerking binnen gemeentelijke organisaties?*

Op basis van de beantwoording van de theoretische en empirische deelvragen is antwoord te geven op deze hoofdvraag. Het theoretisch kader heeft ten eerste laten zien dat van de tien uitgangspunten voor integraal organisatieontwerp van Kuipers et al (2018) die inzake regelcapaciteit en netwerkregime passende concepten zijn gebleken voor onderzoek naar domein overstijgende samenwerking. En dat het concept adaptief leiderschap een modererende variabele is gebleken in de bijdrage aan integrale organisatievernieuwing. In het resultatenhoofdstuk zijn de empirische deelvragen beantwoord. Hieruit wordt duidelijk dat de domein overstijgende samenwerking nog niet structureel plaatsvindt en er geen structurele vruchtbare bodem is om de opgave meer centraal te stellen. Gelet op de ervaren belemmeringen als (cultuur)verschillen, financieringssystematiek, werkdruk, waan van de dag en het elkaar niet fysiek ontmoeten. Als bevorderende condities worden genoemd duidelijke opdrachten, gedeelde doelen en elkaar treffen, prioritering en commitment om beide domeinen effectief te integreren en zo de opgave meer centraal te stellen.

### 5.4.1 Conclusie socio-technisch perspectief

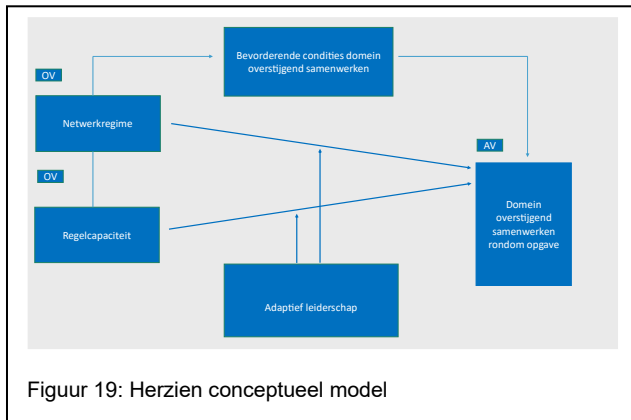
Kijkend naar het socio-technische ontwerpprincipe regelcapaciteit kunnen we constateren dat dit principe voor succesvolle domein overstijgende samenwerking een positieve invloed kan hebben. In de zin dat een gezamenlijk team kan worden ontworpen, los van de bureaucratische mechanismen met weinig afstemmingsrelaties en coördinatielast. Hierbij laat ons onderzoek wel een belangrijk aandachtspunt zien. Managers ervaren de mate van regelcapaciteit op twee manieren. Enerzijds ervaren ze veel regelcapaciteit omdat ze veel beslissingsbevoegdheid hebben ten aanzien van taken. Anderzijds ervaren ze ook veel begrenzings. Waarbij de ervaren begrenzing in het fysieke domein interessant is nu een middenmanager op inhoud geheel geen regelcapaciteit heeft maar de opdrachtgever dat heeft. In de matrix organisatie lijkt het ontwerpprincipe regelcapaciteit dan ook niet te passen. Nu de rollen van opdrachtgever en lijnmanager bij verschillende medewerkers ligt hetgeen het ontwerpen van opgavegerichte teams extra complex maakt. Samengevat kunnen we constateren dat op de mate van regelcapaciteit als indicator voor organisatieontwikkeling niet duidelijk wordt gestuurd door het middenmanagement.

Kijkend naar het socio-technische ontwerpprincipe netwerkregime is duidelijk geworden dat binnen de Enschedese context sprake is van een pseudo netwerkregime. Hoewel de intentie aanwezig is om tijdelijke opgavegerichte netwerkteams te ontwerpen zien we geen teams die geheel los van de bureaucratische mechanismen zijn ontworpen. Hierdoor kan niet goed omgegaan worden met het uitgangspunt van *requisite variety* (Ashby, 1969), staat de opgave niet centraal in de machinebureaucratie.

### 5.4.2 Conclusie adaptief leiderschap

Adaptief leiderschap acht men noodzakelijk om met oog voor de opgaven de dialoog te voeren over collectieve ambitie, medewerkers stimuleren te leren en te experimenteren, medewerkers rondom een opgave te mobiliseren, resources en risico's te delen en ruimte bij de top te claimen om te doen wat nodig is. Het gebeurt echter nog niet in die volle omvang.

Samengevat concluderen wij dat de belemmerende en bevorderende condities bij de domein overstijgende samenwerking zijn te herleiden tot de socio-technische ontwerpprincipes



regelcapaciteit en netwerkregime. Deze condities werken mediërend op domein overstijgend samenwerken. Het concept adaptief leiderschap heeft daartoe, zoals wij vooronderstelden, een modererende invloed. Dit leidt tot het hiernaast getoonde herzien conceptueel model nu de bevorderende condities eraan zijn toegevoegd.

### 5.4.3 Conclusie cross case analyse

Wij wilden onderzoeken op welke wijze de socio-technische ontwerpprincipes uitwerking hebben binnen twee verschillende casus; een territoriale en een functionele. Wij hebben geconstateerd dat er meer overeenkomsten tussen de twee casus zijn dan verschillen. De organisatorische context van Enschede lijkt hiermee meer bepalend te zijn dan het territoriale of functionele aspect. Ook lijkt de organisatorische context van Enschede meer bepalend te zijn dan het specifieke domein waarin je zit.

#### Interessante notie Gebiedsgericht werken

Interessant is te benoemen dat de ontwerpprincipes netwerkregime en regelcapaciteit van nature goed lijken samen te gaan met het gebiedsgericht werken. Het betreft een schaalniveau tussen individu en beleid/doelgroepen denken in. Een gebied is een mooie schaal om activiteiten, middelen en medewerkers te groeperen en te richten. Met die gebiedsgerichte focus en ontwerp kan worden gewerkt aan de opgaven. Men zei al zo te werken en verwees naar stadsdeelgewijs werken hoewel dat een iets groter schaalniveau is.

#### Interessante notie Gezond Enschede

Duidelijk is geworden dat deze opgave niet bovenaan het prioriteiten lijstje van de managers uit het fysieke domein staat. De opgave wordt niet herkend. Dat lijkt iets zeggen over de adaptieve vermogens van de managers aldaar. Wordt voldoende naar buiten gekeken? Of kan het zijn dat de medewerkers in het sociale domein meer gewend zijn te denken vanuit het inwonerperspectief? En kan die de opgave daaraan gemakkelijker relateren?

### 5.4.4 Overall conclusie

*Hoe vanuit van socio-technisch perspectief leiding te geven aan succesvolle domein overstijgende samenwerking binnen gemeentelijke organisaties?*



*Het middenmanagement binnen de gemeente Enschede kan met behulp van de socio-technische ontwerpprincipes regelcapaciteit en netwerkregime passende opgave netwerkteams ontwerpen. Door adaptief leiderschap te tonen en oog te hebben voor het verzilveren van de bevorderende condities domein overstijgende samenwerking en het minimaliseren van de belemmerende condities.*

## 5.5 Maatschappelijke en wetenschappelijke opbrengst

In Hoofdstuk 1.3.1 schetsten wij de verwachte wetenschappelijke en maatschappelijke opbrengsten van dit onderzoek. Dat zag op een theoretische bijdrage aan het begrip ‘opgavegericht werken’, aan organisatieontwerp rondom opgaven en aan de vraag of de bedrijfskundige moderne sociotechniek nuttig zou zijn voor de publieke sector. In hoofdstuk 5.1.1. schetsten we onze reflectie op de onderzoeksresultaten.

We hebben met de resultaten van dit onderzoek het begrip ‘opgavegericht werken’ verder geladen met de percepties van respondenten. En we hebben bijgedragen aan theorievorming over flexibele netwerkstructuren. Nu duidelijk is geworden dat het in de praktijk van de gemeente Enschede weerbarstig blijkt volledig los te komen van de bureaucratische principes om echt de organisatie rondom opgaven in netwerken te ontwerpen. En helder gemaakt wat daarbij als belemmerend wordt ervaren door het middenmanagement.

Kortom, uit de resultaten is gebleken dat de socio-technische ontwerpprincipes niet alleen helpend kunnen zijn in de bedrijfskunde maar ook in de publieke sector. Wij adviseren de publiek management theorieën, zeker op meso- en microniveau, meer te verbinden met bedrijfskundige managementtheorieën. Dit is ook passend in een tijd, een samenleving waarin overheden, bedrijven en particulieren steeds meer samenwerken aan de complexe maatschappelijke opgaven. En daar zit ook de maatschappelijke opbrengst van dit onderzoek. In Hoofdstuk 1.3.2 stelden wij al dat de complexe opgaven en transitie een passende manier van organiseren door overheden vraagt. De overheid dient responsief te zijn, oog te hebben voor de omgeving. Dit vraagt een organisatorische transitie, integrale organisatievernieuwing. Dit maakt het onderzoek maatschappelijk relevant en behulpzaam voor publieke organisaties die bezig zijn met deze organisatorische transitie.

In dit onderzoek stelden wij de middenmanager centraal. Een managementlaag die veel transitiekracht heeft omdat die manager leiding geeft naar boven, naar buiten en naar beneden (Kuipers et al., 2021). Dit onderzoek draagt bij aan het strategisch leren van publieke managers (Senge, 1997). Om zo al lerend binnen de staande machinebureaucratie betere interne samenwerking tussen verschillende actoren te faciliteren en de opgave centraal te stellen.

## 5.6 Aanbevelingen

Op een hoog abstractieniveau dient er in de organisatie van Enschede nog veel te gebeuren als het gaat om integraal organisatieontwerp. Kijkend naar de laag middenmanagers is duidelijk dat ze de opgave centraal willen stellen maar er nog niet veel voor lijken te doen. Dit onderzoek geeft geen praktische handvatten. Het betrof immers een verkenning. Wel biedt dit onderzoek een theoretisch raamwerk voor middenmanagers om succesvol domein overstijgend samen te werken, met inachtneming van de in Hoofdstuk 5.2 genoemde beperkingen. Om de brug te slaan tussen theorie en praktijk, doen wij een aantal aanbevelingen.

1. Investeer in een dialoog over collectieve visie en ambitie over ‘opgavegericht werken’ en zorg voor ruimte naar boven (gemeentebestuur en directie) en voor goed voorbeeld geven naar beneden (werkvloer). Benut hierbij de ontwerpprincipes regelcapaciteit en netwerkregime in combinatie met leiderschapskenmerken van adaptief leiderschap.

Een leiderschapsprogramma leent zich hier goed voor. Waarbij een concrete basis wordt gelegd voor oplossingsrichtingen van de belemmerende condities. Zoals gezamenlijke doelstelling, prioritering, financiering rondom opgaven zodat geen capaciteitsproblemen worden ervaren en de middenmanager, naast een intrinsieke motivatie, ook daadwerkelijk handelingskader ervaart.

2. Investeer in de realisatie dat voor het overgrote deel van de publieke taakuitvoering de staande bureaucratie uitstekend werkt maar dat die bewust moet worden losgelaten bij complexe maatschappelijke opgaven. En dat dit slechts bij een beperkt aantal opgaven echt nodig is. Integreer die gedachte in integraal organisatieontwerp rondom die opgaven. En faciliteer die opgaveteams door het domein overstijgend beschikbaar stellen van mensen en middelen.
3. Koester organisatieontwerp dat al flexibel en omgevingsgericht is en bouw dat domein overstijgend uit. Denk aan de bestaande gebiedsteams in de wijken waarin stadsdeelmanagement en de wijkteams met partners samenwerken aan opgaven. Koppel structureel het fysieke domein daaraan. Zo wordt het een gezamenlijke opgave, wordt wederzijdse afhankelijkheid gecreëerd. En ontstaat een vruchtbare bodem voor verder experimenteren, bijvoorbeeld met opgavegerichte budgetten waardoor echt wijkbewust, wijk georiënteerd en wijk gestuurd wordt gewerkt (Kuipers et. al 2018, p. 300-304).
4. Nu uit de praktijk is gebleken dat externe partijen als een katalysator kunnen dienen voor interne domein overstijgende samenwerking, raden wij aan te investeren in externe samenwerking met netwerkpartners zodat de opgave binnen de organisatie 'automatisch' meer centraal komt te staan.

## Bijlagen

### Bijlage I Conceptueel kader

In onderstaande het conceptueel kader. Bestaande uit het voorlopige kader (zwart) en het definitieve kader (blauw). De blauw gemarkeerde woorden zijn toegevoegd na het onderzoek.

<b>Uitgangspunten integraal ontwerp</b>	<b>Ontwerpspecificaties flexibel ontwerp</b>	<b>Kenmerken netwerkregime zuiver</b>	<b>Adaptief leiderschap</b>
Complexiteitsreductie & regelcapaciteit	De lokale regelcapaciteit wordt niet belemmerd door een veelheid aan gedetailleerde procedures en regels. De medewerkers hebben speelruimte, voor verantwoordelijkheid en innovatie.	Het netwerk regime is plat.	Ruimte regelen in de macrostructuur door dialoog over balans tussen operationele en strategische vraagstukken en tussen individuele en organisatiebelangen.
	Informatie moet meer gedecentraliseerd ter beschikking komen en planningssystemen hebben een ondersteunend in plaats van sturend karakter. De systemen faciliteren domein overstijgende dialoog en verticale dialoog.	Er wordt een zwaarder beroep gedaan op de (mentale) kwaliteiten van mensen. Er wordt meer verlangd van mensen met minder zekerheid over posities. Ook wordt innovatie en ondernemerschap verwacht.	Medewerkers mobiliseren rondom de opgave in passende teams (niet te groot, met autonomie etc.
	Inrichten van een passend effectief prestatie-sturingssysteem. Prestatienormen worden ontleend aan observeerbare en meetbare prestatie indicatoren in termen van toegevoegde waarde.		Medewerkers laten experimenteren innoveren en leren.
Netwerken in domein overstijgende samenwerking			<b>Bewust NIET kiezen voor samenwerking en de transactiekosten als taken mono sectoraal kunnen worden uitgevoerd.</b>
	Samenwerking binnen en tussen teams is van groot belang. HR praktijken kunnen worden gezien als belangrijke mechanismen om samenwerking te bevorderen.	De groepering van activiteiten, mensen en middelen is een proces van zelforganisatie.	Het creëren van domein overstijgende dialoog gericht op de vorming van collectieve visie en ambitie.
	Participatie van betrokkenen bij het ontwerp van de samenwerking.	Samenwerking rondom opgave is tijdelijk van aard.	Bereidheid resources domein overstijgend te delen door wederzijds vertrouwen en begrip.

## Bijlage II Triangulatieschema

Concept	Categorie	Interview	Documenten
Regelcapaciteit	Omvang procedures en regels	Doorvragen op eventuele spanning tussen de bureaucratische principes van de macrostructuur en de (opgave)teams binnen de casus.	Organisatiebesluit gemeente Enschede 2018 Algemeen Mandaatbesluit Enschede 2023
	Delen van informatie en ondersteuning	Doorvragen op welke informatie gedeeld wordt en hoe deze gedeeld wordt. Op hoe de ondersteuning van een manager is geregeld tbv nemen beslissingen.	
	Prestatie- en sturing	Tijdens het interview vragen naar hoe het huidige prestatie- en sturingssysteem helpend is of juist niet in het domein overstijgend samenwerken. En doorvragen naar wat helpend zou zijn.	Format Bedrijfsvoerings-rapportage gemeente Enschede
Netwerkregime	Groepering activiteiten, mensen en middelen	Tijdens het interview vragen naar hoe de groepering eruit ziet. En of en tegen welke grenzen wordt aangelopen.	
	HR activiteiten	Tijdens het interview vragen naar welke HR activiteiten worden ingezet om domein overstijgende samenwerking te bevorderen.	Leiderschapsprofiel
Adaptief leiderschap	Mobilering rondom opgave	Doorvragen bij middenmanagers hoe zij ruimte creëren om mensen te mobiliseren rondom een opgave. En redenen om dit eventueel niet te doen.	
	Lerende organisatie	Doorvragen of en hoe ruimte wordt gegeven aan leren.	Aanbod Enschede Academie
	Dialogoog	Doorvragen of er echte dialogoog wordt gevoerd over samenwerking. Over elkaars belangen, het gezamenlijk belang, verwachtingen en zorgen.	
	Delen resources	Doorvragen of resources worden gedeeld. Welke resources wel en welke niet. Waarom?	
	Delen risico's	Doorvragen of men echt bereid is over de eigen afdelings- of domeingrenzen heen risico's te delen.	



## Bijlage III Respondentenoverzicht

<b>Respondent aanduiding</b>	<b>Functie</b>
1.1	Afdelingshoofd
1.2	Afdelingshoofd
1.3	Afdelingshoofd
1.4	Wijkteammanager

Casus 1 Gebiedsgericht werken

<b>Respondent aanduiding</b>	<b>Functie</b>
2.1	Afdelingshoofd
2.2	Afdelingshoofd
2.3	Afdelingshoofd
2.4	Wijkteammanager

Casus 2 Gezond Enschede

<b>Respondent aanduiding</b>	<b>Functie</b>
3.1	Clustermanager
3.2	P&O adviseur
3.3	Clustermanager

Reflectiegroep

## Bijlage IV Gebruikte topiclist interviews

### Context en condities van het interview

Voorafgaand aan de interviews zijn de te interviewen personen middels een e-mail geïnformeerd over:

- Het doel van het onderzoek en de rol van de onderzoeker;
- Context en methodiek van het onderzoek;
- Wijze van verslaglegging van het onderzoek;
- De verslaglegging in het kader van het interview;
- Waarborgen dat geïnterviewden geanonimiseerd worden in het onderzoek.

De afgenomen interviews hebben een semigestructureerde opzet.

### **Lijst van vragen/topics**

1. *Algemeen introductie*
2. *Opgavegericht werken: Wat is het volgens u? Wat gaat goed en wat niet of minder goed?*
3. *Domein overstijgende samenwerking: Hoe gaat dit? Welke belemmeringen en mogelijkheden ziet u?*
4. *Socio-technisch uitgangspunt 1: Complexiteitsreductie en regelcapaciteit: Hoe omschrijft u de mate van regelcapaciteit? Hoe wordt u ondersteund? Hoe complex is de organisatie (regels en of procedures)?*
5. *Socio-technisch uitgangspunt 2: Netwerkregime: Hoe maakt u keuzes tot groepering van activiteiten, mensen en of middelen? Of en in hoeverre ervaart u grenzen in de organisatie inrichting? Op welke wijze stimuleert u netwerkvorming?*
6. *De middenmanager; rol, drijfveer en handelingsrepertoire: rolopvatting, motivatie, delen van resources, lerende organisatie en verbetermogelijkheden.*
7. *Afsluiting interview: Samenvatting, vragen of toevoegingen respondent, mening interview, beschrijven vervolg, dankwoord.*

## Bijlage V Codeboom en operationalisering

<b>Code</b>	<b>Operationalisering (dimensies)</b>
<b>Opgavegericht werken</b>	x
• <b>Definitie door middenmanager</b>	(on)duidelijke definitie
• <b>Opgavegerichte P&amp;C</b>	Mate van opgavegerichte financiering
<b>Adaptief leiderschap</b>	x
• <b>Dialogo gericht op collectieve visie en ambitie</b>	Mate van dialoog gericht op collectieve visie en ambitie
• <b>Lerende organisatie</b>	Mate van lerende organisatie
• <b>Mobiliseren rondom opgave</b>	Mate van mobiliseren
• <b>Resources of risico's delen</b>	Redenen wel of niet delen
• <b>Ruimte claimen vanuit de top voor balans strategische-operationele belangen</b>	Mate van ruimte claimen
<b>Regelcapaciteit</b>	x
• <b>Complexiteit organisatie</b>	Mate regelcapaciteit irt regels/procedures Mate mogelijkheid vereenvoudiging regels/procedures
• <b>Informatievoorziening en ondersteuning</b>	Mate van domein overstijgende informatievoorziening en ondersteuning
• <b>Prestatie- en sturingssysteem</b>	Domein overstijgende samenwerking wel/niet onderdeel van prestatie- en sturingssysteem
• <b>Regelcapaciteit manager</b>	Mate van regelcapaciteit ervaren door de manager
<b>Netwerkregime</b>	x
• <b>Groepering activiteiten, mensen of middelen</b>	Frequentie bewuste groepering
• <b>HR praktijken</b>	Voorbeelden van HR praktijken
• <b>Netwerksamenwerking</b>	Mate van flexibele structuren die passen bij omgeving
<b>Domein overstijgende samenwerking</b>	x
• <b>Percepties</b>	Positieve en negatieve associaties
• <b>Bevorderende condities</b>	Aanduiding bevorderende condities
• <b>Belemmerende condities</b>	Aanduiding belemmerende condities
• <b>Transactiekosten samenwerking</b>	Reden wel / geen samenwerking
<b>Overige bevindingen</b>	x
• <b>Bewust kiezen voor samenwerking en de transactiekosten</b>	Mate van bewust kiezen
• <b>Aantrekkelijk werkgeverschap</b>	Mate van aantrekkelijkheid door opgavegericht werken

## Bijlage VI Literatuurlijst

- Aguinis, H., Boyd, B. K., Pierce, C. A., Short, J. C., & Rousseau, D. M. (2011). Reinforcing the Micro/Macro Bridge: Organizational Thinking and Pluralistic Vehicles. *Journal of Management*, 37(2), 429-442. <https://doi.org/10.1177/0149206310372414>
- Anderson, R. (2018). De implementatie van opgavegericht werken binnen gemeenten. *Maandblad Voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 92(5/6), 167-175. <https://doi.org/10.5117/mab.92.25518>
- Ashby, W.R. (1956), *An Introduction to Cybernetics*, St. Martin's Press, New York, NY
- Ashby, W.R. 1969. Self Regulation and Requisite Variety, in Emery, F.E. (Ed.): *Systems Thinking*, Penguin Books, Middlesex, 105-124.
- Bekkers, V., Edelenbos, J., & Steijn, B. (Red.). (2011). *Innovation in the Public Sector*. Palgrave Macmillan UK. <https://doi.org/10.1057/9780230307520>
- Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek*. *Denken en doen*. [https://www.boom.nl/media/21/9789024425945\\_inkijkexemplaar\\_analyseren\\_in\\_kwalitatief\\_onderzoek.pdf](https://www.boom.nl/media/21/9789024425945_inkijkexemplaar_analyseren_in_kwalitatief_onderzoek.pdf)
- Borges, M. A., Soares, A. L., & Dandolini, G. A. (2016). Collaborative networks as ways to improve cross-sector collaboration in social innovation: An exploratory study. In *Collaboration in a Hyperconnected World: 17th IFIP WG 5.5 Working Conference on Virtual Enterprises, PRO-VE 2016, Porto, Portugal, October 3-5, 2016, Proceedings 17* (pp. 137-147). Springer International Publishing.
- Bowen, G. A. (2006). Grounded theory and sensitizing concepts. *International journal of qualitative methods*, 5(3), 12-23.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2011). Complexity and Hybrid Public Administration—Theoretical and Empirical Challenges. *Public Organization Review*, 11(4), 407-423. <https://doi.org/10.1007/s11115-010-0141-4>
- Clemens, B., & Bakstran, L. (2010). A framework of theoretical lenses and strategic purposes to describe relationships among firm environmental strategy, financial performance, and environmental performance. *Management Research Review*, 33(4), 393-405. <https://doi.org/10.1108/01409171011030480>
- Cooper, D. R., & Schindler, P. (2014). *Business research methods*. McGraw-Hill. <https://thuvienso.hoasen.edu.vn/handle/123456789/10310>
- Cummings, T. G., & Worley, C. G. (2009). *Organization development & change* (9th ed). South-Western/Cengage Learning.
- Cuyvers, G. (2007). *Zorgen voor kwaliteit: handboek kwaliteitsontwikkeling voor non-profit organisaties*. Lannoo Uitgeverij.

- de Caluwe, L. I. A., & Vermaak, H. (2006). *Leren veranderen: Een handboek voor de verandkundige. Compleet herziene versie*. Kluwer.
- Doran, G. T. (1981, november 1). *There's a S.M.A.R.T. way to write managements's goals and objectives*. | *Management Review* | EBSCOhost. <https://openurl.ebsco.com/contentitem/gcd:6043491?sid=ebsco:plink:crawler&id=ebsco:gcd:6043491>
- Edelenbos, J., & Meerkerk, I. van. (2016). *Critical Reflections on Interactive Governance: Self-organization and Participation in Public Governance*. Edward Elgar Publishing.
- Eijnatten, van, F. M., Hoevenaars, A. M., & Rutte, C. G. (1990). Integraal ontwerpen van organisaties rond nieuwe technologieën. In J. F. Hertog, den, & F. M. Eijnatten, van (Eds.), *Management van technologische vernieuwing (pp. 85-108)*. Van Gorcum.
- Etzioni, A. (1975). *Comparative analysis of complex organizations*, rev. Simon and Schuster.
- Evers, J. C. (2016). Elaborating on thick analysis: About thoroughness and creativity in qualitative analysis. In *Forum Qualitative Sozialforschung/Forum: Qualitative Social Research (Vol. 17, No. 1)*.
- Glaser, B., & Strauss, A. (2017). *Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203793206>
- Grossmann, R., Lobnig, H., Scala, K., & Stadlober, M. (2012). *Facilitating Collaboration in Public Management*. IAP.
- Handy, C. (z.d.). *Trust and The Virtual Organization*.
- Hatch, M. J. (2018). *Organization Theory: Modern, Symbolic, and Postmodern Perspectives*. Oxford University Press.
- Heifetz, R. (2009). *The practice of adaptive leadership: Tools and tactics for changing your organization and the world*.
- Janssen, M., Charalabidis, Y., & Zuiderwijk, A. (2012). Benefits, Adoption Barriers and Myths of Open Data and Open Government. *Information Systems Management*, 29(4), 258-268. <https://doi.org/10.1080/10580530.2012.716740>
- Kieft, M. A., & Winkelhorst, J. A. J. (2013). Organisatieverandering: Van managen naar faciliteren. In G. Hiltermann & M. Grummels (Red.), *Bedrijfskundige aspecten in de zorg (Vol. 1, pp. 201-234)*. Reed Business.
- Klijn, E.-H. (2008). Complexity Theory and Public Administration: What's New?: Key concepts in complexity theory compared to their counterparts in public administration research. *Public Management Review*, 10(3), 299-317. <https://doi.org/10.1080/14719030802002675>
- Koide, R., & Akenji, L. (2017). Assessment of Policy Integration of Sustainable Consumption and Production into National Policies. *Resources*, 6(4), Article 4. <https://doi.org/10.3390/resources6040048>

- Koninkrijksrelaties, M. van B. Z. en. (2023a, januari 31). Home—Grenzeloos Samenwerken [Webpagina]. *Ministerie van Algemene Zaken*. <https://www.grenzeloosamenwerken.nl/>
- Koninkrijksrelaties, M. van B. Z. en. (2023b, februari 1). Privaatrechtelijke samenwerking door decentrale overheden—Rapport—Rijksoverheid.nl [Rapport]. *Ministerie van Algemene Zaken*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/02/01/handreiking-privaatrechtelijke-samenwerking-door-decentrale-overheden-handreiking-voor-decentrale>
- Korsten, A. (2019). Omgaan met 'wicked problems'. *Beleidsonderzoek Online*, 0(3). <https://doi.org/10.5553/BO/221335502019000002001>
- Kotter, John P., *Leading Change*, Harvard Business Press, 1996
- Kuipers, H., & Kramer, E.-H. (2002). Het mensbeeld in de sociotechniek. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 18(1), 54-69.
- Kuipers, H. (1998a). The Socio-technical Designer as Wizard and Juggler. *Concepts & Transformations*, 3 (3), 229-225
- Kuipers, H., van Amelsvoort, P., Kramer, E. H., & Leuven, A. (2018). Het nieuwe organiseren. *Acco Uitgeverij*.
- Leendertse, W., Arts, J., Busscher, T., & Verhees, F. (2016). Van project naar opgave: Samenwerking als motor van de planning van infrastructuur en ruimte. *Bestuurskunde*, 25(4), 70-81. <https://doi.org/10.5553/Bk/092733872016025004008>
- Mintzberg, H. (1979). The structuring of Organizations.
- Mintzberg, H. (1989). The Structuring of Organizations. In D. Asch & C. Bowman (Red.), *Readings in Strategic Management* (pp. 322-352). *Macmillan Education UK*. [https://doi.org/10.1007/978-1-349-20317-8\\_23](https://doi.org/10.1007/978-1-349-20317-8_23)
- Mintzberg, H. (2023). Understanding organizations... Finally!: Structuring in sevens. *Berrett-Koehler Publishers*.
- Mukaram, A. T., Rathore, K., Khan, M. A., Danish, R. Q., & Zubair, S. S. (2021). Can adaptive—academic leadership duo make universities ready for change? Evidence from higher education institutions in Pakistan in the light of COVID-19. *Management Research Review*, 44(11), 1478-1498. <https://doi.org/10.1108/MRR-09-2020-0598>
- Peters, F., & van Dijk, G. (2006). Organisaties als levende systemen. In F. Lievens (Red.), *Handboek Human Resource Management*. BIM Media Bv.
- Pröpper, I.M.A.M., Litjens, B., Struik, P. (2012). Naar een opgaven gestuurde organisatie: Samen meer realiseren. *Partners + Pröpper Publicaties*.
- Pröpper, I.M.A.M., Litjens, B. (2017). Opgaven gestuurd werken: Startpunt voor de herijking van de bestuurlijke organisatie. *Partners + Pröpper Publicaties*.
- Raad voor het Openbaar Bestuur 2022, rapport Gezag herwinnen, over de gezagswaardigheid van het openbaar bestuur, <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2022/11/10/gezag-herwinnen.-over-de-gezagswaardigheid-van-het-openbaar-bestuur>

- Roberts (2020) Bridging Levels of Public Administration: How Macro Shapes Meso and Micro. (z.d.). <https://doi.org/10.1177/0095399719877160>
- Saka, R., Chinagozi, O., & Joe, O. (2023). Exploratory Research Design in Management Science: A Review of Literature on Conduct and Application. *International Journal of Research and Innovation in Social Science*, VII, 1384-1395. <https://doi.org/10.47772/IJRIS.2023.7515>
- Saunders, S. P., Farr, M. T., Wright, A. D., Bahlai, C. A., Ribeiro Jr, J. W., Rossman, S., ... & Zipkin, E. F. (2019). Disentangling data discrepancies with integrated population models. *Ecology*, 100(6), e02714.
- Seawright, J., & Gerring, J. (2008). Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options. *Political Research Quarterly*, 61(2), 294-308. <https://doi.org/10.1177/1065912907313077>
- Senge, P. M. (1997). THE FIFTH DISCIPLINE. *Measuring Business Excellence*, 1(3), 46-51. <https://doi.org/10.1108/eb025496>
- Sitter, L. U. de. (1994). Synergetisch Produceren: Human resources mobilisation in de productie: een inleiding in de structuurbouw. Assen : *Van Gorcum*. <https://repository-ubn-ru-nl.ezproxy2.utwente.nl/handle/2066/256155>
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2011). Enhancing Collaborative Innovation in the Public Sector. *Administration & Society*, 43(8), 842-868. <https://doi.org/10.1177/0095399711418768>
- Swanborn, P. (2010). Case Study Research: What, Why and How? 1-192.
- Trein, P., Fischer, M., Maggetti, M., & Sarti, F. (2023). Empirical research on policy integration: A review and new directions. *Policy Sciences*, 56(1), 29-48. <https://doi.org/10.1007/s11077-022-09489-9>
- Van der Steen, M., Twist, M. J. W., & Karré, P. (2011). When Citizens Take Matters into Their Own Hands. *Public Integrity*, 13, 319-332. <https://doi.org/10.2753/PIN1099-9922130402>
- Van der Steen, M., Scherpenisse, J., & van Twist, M. (2015). Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren. *The Hague: NSOB*.
- Van der Steen, M., van Delden MSc, M., & van Schaik MSc, E. (2020). De opgave aan tafel. *De praktijk van werken vanuit maatschappelijke opgaven. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). ■ TITEL-Referenties*.
- Van Dijk, G. M. (2014). Organisatie Ecologie: Eenvoud in Complexiteit. *Tilburg University*.
- Verschuren, P. J. M. (2003). Case study as a research strategy: Some ambiguities and opportunities. *International Journal of Social Research Methodology*, 6(2), 121. <https://doi.org/10.1080/13645570110106154>
- Vosselman, E. (2016). Accounting, Accountability, and Ethics in Public Sector Organizations: Toward a Duality Between Instrumental Accountability and Relational Response-Ability. *Administration & Society*, 48(5), 602-627. <https://doi.org/10.1177/0095399713514844>



Wal, Z. v. d. (2017). *The 21st Century Public Manager*. London: Red Globe Press.

Weber, M. (2012). *Wetenschap als beroep. Politiek als beroep*. Nijmegen: *Uitgeverij Vantilt* (vertaling en nawoord geschreven door Hans Driessen).

Weterings, A., & Verwoerd, L. (2020). *Verkennen waar wat werkt. Vormgeven aan lerend en adaptief beleid*, Den Haag: PBL.

Wingerden R van, Hanekamp R, Camps S (2015) *Praktijklessen opgavegericht werken. Hiemstra & de Vries, juni 2015.*

[https://www.hiemstraendevries.nl/docstation/com\\_tags.tag/29/praktijklessen\\_opgavegericht\\_werken.pdf](https://www.hiemstraendevries.nl/docstation/com_tags.tag/29/praktijklessen_opgavegericht_werken.pdf)

Wittmayer, J. M., Avelino, F., van Steenberg, F., & Lorbach, D. (2017). Actor roles in transition: Insights from sociological perspectives. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 24, 45-56.

Wolfswinkel, J. F., Furtmueller, E., & Wilderom, C. P. M. (2013). Using grounded theory as a method for rigorously reviewing literature. *European Journal of Information Systems*, 22(1), 45–55. <https://doi-org.ezproxy2.utwente.nl/10.1057/ejis.2011.51>

Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications*.