Verdeeld in stukken, toch één

Een kwalitatief onderzoek naar de betekenisgeving van sportbeleidsmedewerkers en sportuitvoerders na een verzelfstandiging

Mascha Lemmers
Juli 2012

Gemeente Amsterdam
Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling

Universiteit Utrecht

Verdeeld in stukken, toch één

Onderzoek
Een kwalitatief onderzoek naar de betekenisgeving van sportbeleidsmedewerkers en sportuitvoerders na een verzelfstandiging

Onderwijsinstelling
Master Sportbeleid en Sportmanagement
Utrechtse School voor Bestuur- en Organisatiewetenschap
Universiteit Utrecht

Begeleiding
Dr. Jan Boessenkool
Dr. Inge Claringbould, tweede lezer

Auteur
Mascha Lemmers
0481548
maschalemmers@gmail.com
0624134224

Voorwoord

Naar het schrijven van het voorwoord van mijn scriptie heb ik lang uitgekeken en nu is het dan eindelijk zover. Het einde van mijn studietijd is aangebroken. Voor jullie ligt mijn scriptie, die het einde van zeven jaar studeren betekent. Ik ben blij en opgelucht dat mijn scriptie afgerond is.

Tegelijkertijd realiseer ik mij nu, dat het einde van mijn scriptie een nieuwe fase in mijn leven betekent. Maar voordat ik deze nieuwe fase in ga, wil ik nog even stilstaan bij de afgelopen tijd. Allereerst wil ik de docenten en de studenten van de master Sportbeleid en Sportmanagement bedanken voor de prettige leeromgeving die zo kenmerkend is voor de USBO. De persoonlijke begeleiding, de aandacht voor het individu en de ruimte voor diversiteit. In het bijzonder wil ik Jan Boessenkool en Inge Claringbould bedanken voor hun begeleiding tijdens mijn onderzoek.

Het einde van mijn studie betekent ook het einde van mijn stage bij de afdeling Sport van de gemeente Amsterdam. Ik ben dankbaar dat ik binnen de afdeling Sport kansen heb gekregen om mijzelf professioneel te ontwikkelen. Ik heb een kijkje mogen nemen in de wondere wereld van de overheid. Het heeft mijn nieuwsgierigheid voor de publieke sector en voor organisatieprocessen verder aangewakkerd. Ik wil Jan Paddenburg bedanken voor zijn begeleiding en zijn altijd geduldige uitleg. Laat je hart spreken, ga het doen en blijf niet denken achter je bureau, is wat ik van hem heb meegekregen. Daarnaast wil ik alle mensen die meegewerkt hebben aan mijn onderzoek bedanken voor hun openheid en interesse. Zonder jullie was dit resultaat niet bereikt. Daarnaast wil ik Jolien en Bert bedanken voor de ondersteuning bij de redactie van mijn scriptie en het opfrissen van mijn kennis over de Nederlandse taal.

Ook wil ik mijn ouders bedanken voor de kansen en vrijheid die zij mij hebben gegeven de afgelopen jaren. Het moet niet gemakkelijk zijn geweest als ik weer eens met een nieuw plan kwam, waar jullie zelf geen ervaring mee hadden of dat ik dacht het weer eens beter te weten dan jullie. Ik ben blij dat ik de wijde wereld in mocht trekken, hoewel jullie dat van huis uit niet hebben meegekregen. Het geloof nam in jullie gezin een belangrijke rol plaats, het bood jullie structuur en het bepaalde de vaak uniforme betekenissen die jullie ouders aan het leven gaven. Anders zijn of anders doen werd meestal niet op prijs gesteld. Het is mijn drijfveer geworden om die gedeelde betekenissen op te zoeken en deze te doorbreken door ook verschillen in kaart te brengen.

Mijn studententijd is nu echt afgelopen en voordat ik met het naar het schijnt echte serieuze leven ga beginnen maak ik eerst een mooie reis naar Indonesië. Het land dat zich kenmerkt door: Bhinneka tunggal ika. Ook wel ofschoon verdeeld in stukken, toch één. Dat kan geen toeval zijn.

Lieve familie, vrienden en Thijs, ik heb weer tijd voor jullie.

Mascha Lemmers
Juni 2012

Inhoudsopgave

Voorwoord 3
Inhoudsopgave 4
Figuuropgave 6
Samenvatting 7
1. Inleiding 8
1.1 Aanleiding 8
1.2 De centrale vraag nader uitgewerkt 9
1.3 Introductie casus 11
1.4 Doelstelling 12
1.4.1 Het wetenschappelijke doel 13
1.4.2 Het praktische doel 13
1.5 Vraagstelling 14
1.6 Leeswijzer 15
2. Perspectief op organiseren 16
2.1 De aard van organiseren en organisaties 16
2.2 De empirie is leidend 16
2.3 Analyseconcepten 18
2.3.1 Betekenisgeving 18
2.3.2 Werkwereld en leefwereld 19
2.3.3 'Wij, hier' en 'zij, daar' 20
3. Methodologie 23
3.1 Kwalitatief onderzoek 23
3.2 Casestudy 23
3.3 De selectie van de respondenten 24
3.4 Methoden van dataverzameling 24
3.4.1 Documentenanalyse 24
3.4.2 Observaties 25
3.4.3 Semigestructureerde interviews 26
3.5 Methoden van data-analyse 26
3.6 Methodologische kwaliteit 26
3.6.1 Betrouwbaarheid 26
3.6.2 Validiteit 27
4. Literatuurstudie 29
4.1 Samenwerking 29
4.1.1 Wat verstaan we onder samenwerking? 29
4.1.2 Welke factoren beïnvloeden de samenwerking? 30
5. Verhalen van de werkvloer 33
5.1 Een korte les geschiedenis 33
5.2 'Af en toe moet je lekker reorganiseren' 34
5.2.1 'De ambitie is groot' 34
5.2.2 ´Een intern verzelfstandigd ding´ 35
5.2.3 'Super stressvol' 36
5.2.4 Samenvatting 36
5.3 De huidige situatie 37
5.3.1 De werkwereld 37
5.3.2 Een geslaagde werkwereld? 38
5.3.3 De consequenties van een interne verzelfstandiging 39

5.3.4 Samenvatting 40
5.4 'Met elkaar kunnen lezen en schrijven' 42
5.4.1 De 'OGON' 42
5.4.2 De samenwerking in 'de cirkel': beleid en uitvoering 44
5.4.3 Financiële samenwerking 45
5.4.4 Samenvatting 45
5.5 De afdeling Sportbeleid 47
5.5.1 Wat is beleid maken? 47
5.5.2 Een beschrijving van het eigen functioneren 47
5.5.3 Hoe denken de medewerkers van SportService Amsterdam over de afdeling sportbeleid? 49
5.5.4 Samenvatting 50
5.6 SportService Amsterdam 50
5.6.1 Wie zijn we? 50
5.6.2 Door de ogen van 'beleid' 51
5.6.3 Samenvatting 52
6. Resultatenanalyse 54
6.1 De reorganisatie: een betekenisvol verhaal 54
6.1.1 A sense of urgency? 54
6.1.2 Het spel om de macht 55
6.2 De institutionele context en de invloed daarvan op de betekenisgeving van de verschillende medewerkers 56
6.2.1 Een spanningsveld 56
6.2.2 Samenwerking: vertrouwen en formalisatie 57
6.3 Ze lijken op elkaar en ze verschillen van elkaar 58
6.3.1 In hoeverre komen beide afdelingen met elkaar overeen? 58
6.3.2 In hoeverre verschillen beide afdelingen van elkaar? 59
7. Conclusie 60
7.1 Opdrachtnemer – opdrachtgever? 60
7.2 Gedogen 60
7.3 Ze verschillen van elkaar en ze lijken op elkaar 61
7.4 Niets veranderd 62
8. Discussie 63
8.1 Vervolgonderzoek 63
8.2 Kanttekeningen 63
Literatuur 65
Bijlage I Topiclijst 68
Bijlage II Doelstellingen organisatieverandering c.q. verzelfstandiging 70

Figuuropgave

Figuur 1	Casus gemeente Amsterdam	12
Figuur 2	Onderzoeksbenaderingen	17
Figuur 3	Het proces van identificatie	21
Figuur 4	De ontwikkeling van vertrouwen, wantrouwen en formalisatie in interorganisationele samenwerking	31
Figuur 5	Voor de reorganisatie	33
Figuur 6	De reorganisatie	34
Figuur 7	Na de reorganisatie	37
Figuur 8	De relatie	42
Figuur 9	Afdeling Sportbeleid	47
Figuur 10	Door de ogen van SportService	49
Figuur 11	SportService Amsterdam	50
Figuur 12	Door de ogen van ‘beleid’	51

Samenvatting

Aanleiding
De overheid maakt de laatste jaren een terugtrekkende beweging en plaatst veel uitvoering op afstand door het verzelfstandigen van overheidsdiensten met het idee dat dit leidt tot meer efficientie, meer kostenbewustzijn en betere prestaties. Ook in de lokale sportsector doet deze ontwikkeling zich voor. Het verzelfstandigen van overheidsdiensten heeft gevolgen voor de burgers in de samenleving én voor de ambtenaren. Dit onderzoek richt zich op de gevolgen van een verzelfstandiging voor de ambtenaren en hoe deze gevolgen van invloed zijn op de de inter-organisationele samenwerking tussen een gemeente en een intern verzelfstandigde uitvoeringsorganisatie. De volgende vraag staat centraal in dit onderzoek:

Welke betekenissen geven de medewerkers van de afdeling Sportbeleid en de intern verzelfstandigde afdeling SportService Amsterdam van de gemeente Amsterdam aan de interorganisatorische samenwerking tussen beide afdelingen?

Perspectief op organiseren
Dit onderzoek is een sociaal – constructivistisch onderzoek. Dat betekent dat door sociale interactie werkelijkheden worden geconstrueerd en tegelijkertijd beïnvloeden deze geconstrueerde werkelijkheden het handelen van individuen. Het onderzoek is kwalitatief van aard en door middel van een case-study is het vraagstuk onderzocht. De resultaten zijn voortgekomen uit een documentenanalyse, observaties en semi-gestructureerde interviews. In totaal zijn bij 15 medewerkers van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO) interviews afgenomen. Aan de hand van de concepten betekenisgeving, context, macht en identificatie zijn de resultaten geanalyseerd.

Verhalen van de werkvloer
Uit de resultaten komt het volgende beeld naar voren. De verzelfstandiging is voor de meeste medewerkers een spanningsvolle periode geweest, vanwege onduidelijkheid over de nieuwe organisatievorm. Drie jaar na de reorganisatie blijkt dat de reorganisatie niet geslaagd is en de beoogde samenwerkingsrelatie in de vorm van opdrachtgever-opdrachtnemerschap niet van de grond is gekomen. Hoewel de opdrachtgever-opdrachtnemersschap niet tot stand is gekomen is de jaarlijkse opdracht aan SportService Amsterdam wel een belangrijke leidraad voor de samenwerking. Samenwerking vraagt om gedeelde betekenisgeving en het accepteren van verschillen. De medewerkers ervaren dat er weinig nieuwe, gedeelde betekenissen geconstrueerd worden. Door het gebrek aan gedeelde betekenisgeving bestaan er verschillende verwachtingen ten aanzien van elkaar en kunnen verschillen minder gemakkelijk geaccepteerd worden.

Conclusie
Uit het onderzoek blijkt dat de samenwerking tussen de afdeling Sportbeleid en de afdeling SportService is te typeren als een informele samenwerking waardoor beleid- en uitvoeringstaken door beide afdelingen worden uitgevoerd. Er is feitelijk weinig veranderd aan de werkwijze van beide partijen na de organisatieverandering. Beide afdelingen ontwikkelen zich zelfstandig van elkaar waardoor gedeelde betekenisgeving van belang blijft. Verschillende verwachtingen en het idee dat de een wordt gedomineerd door de ander en andersom maakt dat beide afdelingen zich terugtrekken op hun eigen terrein.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De rol van de overheid is in de afgelopen decennia ingrijpend veranderd. De overheid maakt een terugtrekkende beweging en daarmee is veel uitvoering op afstand gezet van de overheid. Ministeriële beleidsdirecties richten zich op beleid en de politiek-bestuurlijke arena. Uitvoerende diensten, zoals de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO), voeren het beleid uit en houden zich in eerste instantie bezig met burgers en bedrijven. Het idee is dat dit leidt tot meer efficiëntie, een meer bedrijfsmatige werkwijze en betere prestaties (BZK, 3558-GMD32). Door uitvoerende diensten te verzelfstandigen is geprobeerd dit doel te bereiken.

Niet alleen op rijksniveau worden uitvoerende diensten verzelfstandigd; ook gemeenten verzelfstandigen. Ongeveer de helft van de Nederlandse gemeenten maakt gebruik van verzelfstandiging. De beleidssectoren sport, cultuur en huisvuilinzameling zijn de sectoren waar tot 2002 de meeste verzelfstandigingen hebben plaatsgevonden (Van Thiel, 2002). Daarbij wordt verschil gemaakt tussen interne en externe verzelfstandiging. Dit verschil duidt de mate aan waarin activiteiten aan de markt worden overgelaten. Interne verzelfstandiging houdt in dat uitvoering van een taak wordt overgedragen aan een onderdeel van de gemeente. De gemeente blijft volledig verantwoordelijk voor de uitvoering. Externe verzelfstandiging houdt in dat de uitvoering op afstand wordt gezet van de gemeente door het oprichten van een organisatie of bedrijf waarvoor de gemeente niet volledig verantwoordelijk is. Dit kan in een publiekrechtelijke of een privaatrechtelijke vorm (Van Thiel, 2002).

Sport is een van de beleidssectoren waarin veel wordt verzelfstandigd. De gekozen rechtsvormen zijn per gemeente verschillend. De verzelfstandigde sportafdeling of het verzelfstandigde sportbedrijf exploiteert vaak accommodaties en voert het sportstimuleringsbeleid uit (Van den Heuvel, 2008). De verwachting is dat de komende jaren in Nederland nog meer verzelfstandigingen in de sport worden doorgevoerd (Van den Heuvel, 2008). Ook de gemeente Amsterdam heeft de sportuitvoering op afstand gezet van het sportbeleid. In 2009 heeft deze verandering zich voltrokken.

Problemen op het spoor en massaontslagen bij TNT maken dat verzelfstandigingen van overheidsdiensten in een kwaad daglicht zijn komen te staan. Ook rijst de vraag wat de effecten zijn van verzelfstandiging, of de beoogde doelen -verbeterde efficiëntie en prestaties- zijn behaald en wat burgers hebben gemerkt van de grote verzelfstandigingoperaties. Maar niet alleen burgers ondervinden gevolgen van de organisatieveranderingen binnen de overheid, ook de medewerkers. Medewerkers moeten soms uit dienst treden en/of moeten de nieuwe, bedrijfsmatige werkwijze implementeren. Daarnaast moeten beleid- en uitvoeringsmedewerkers een nieuwe samenwerkingsrelatie ontwikkelen.

Onderzoek naar de effecten van verzelfstandiging is schaars. Recentelijk is echter een groot parlementair onderzoek gestart naar de effecten van de verzelfstandiging van overheidsdiensten (Volkskrant, 4-06-2012). Uit onderzoek blijkt dat slechts veertien procent van de onderzoeken de effecten van een verzelfstandiging rapporteert. De effecten in deze onderzoeken bleken overwegend positief. Een verbetering van de efficiëntie, de kosten en de kwaliteit van de dienstverlening werden gerapporteerd. Ook blijkt dat 80 procent van de gemeenten tevreden is met de verzelfstandiging. Dit wordt alleen niet met feiten onderbouwd.

Ook zijn er problemen die de beoogde effecten in de weg staan, zoals blijvende detailbemoeienis van politici en financiële problemen. Bovendien blijkt het lastig om te bepalen wat de effecten zijn (Van Thiel, 2002).

Onderzoekers besteden weinig aandacht aan de gevolgen van de verzelfstandiging voor de medewerkers. Aiken (2009) betoogt dat om organisatieveranderingen te laten slagen en de beoogde doelstellingen te bereiken, aandacht besteed moet worden aan de irrationele kant van het menselijk gedrag. Twee op de drie organisatieveranderingen mislukken, omdat managers louter op basis van rationele overwegingen de organisatieverandering doorvoeren (Kotter, 1996).

Dit onderzoek richt zich op de gevolgen van de verzelfstandiging voor medewerkers. Hoe hebben de betrokken medewerkers deze organisatieverandering ervaren? Hoe verhoudt de nieuwe bedrijfsmatige werkwijze van de uitvoeringsorganisatie zich tot de werkwijze op de beleidsafdeling? Hoe bevalt hun nieuwe rol, hoe en met wie identificeren de medewerkers zich en hoe verloopt de samenwerking tussen beide organisaties?

Om een inter-organisatorische samenwerkingsrelatie tussen een gemeente en een verzelfstandigde uitvoeringsorganisatie te kunnen onderzoeken, is gebruik gemaakt van een praktijksituatie zoals die zich voordoet in de gemeente Amsterdam in de beleidssector sport.
De vraag die centraal staat in dit onderzoek is de volgende:

Welke betekenissen geven de medewerkers van de afdeling Sportbeleid en de intern verzelfstandigde afdeling SportService van de gemeente Amsterdam aan de inter-organisatorische samenwerkingsrelatie tussen beide afdelingen?

Deze casus zal in paragraaf 1.3 worden geïntroduceerd.

1.2 De centrale vraag nader uitgewerkt

In deze paragraaf werk ik de vraagstelling verder uit door de begrippen te bepalen en inzicht gegeven hoe deze begrippen onderling verband houden. In deze paragraaf zal ik kort ingaan op de relatie tussen organisatieveranderingen, in dit geval verzelfstandigingsprocessen, en inter-organisationele samenwerking en op de relatie tussen organisatieveranderingen, identiteiten en samenwerking tussen partijen.

Waarom is samenwerking na verzelfstandiging noodzakelijk?

Hoewel met een verzelfstandiging de uitvoering op afstand wordt gezet van beleid, is samenwerking nog steeds van belang. Beide organisaties moeten intensief contact met elkaar onderhouden om goed beleid te kunnen maken en beleid op een goede manier uit te kunnen voeren. Naast de jaarlijkse begrotingsonderhandelingen en de te maken contractafspraken is er regelmatig contact over inhoudelijke zaken. Als de uitvoeringsorganisatie vragen heeft over het beleid, nemen ze contact op met de desbetreffende ambtenaar en omgekeerd spreken beleidsmedewerkers over nieuw beleid met de uitvoerders. Van Thiel (2003) noemt dit de verzelfstandigingparadox. Om de gewenste beleidsuitkomsten te bewerkstelligen is gezamenlijkheid nodig en draait het om het aangaan en onderhouden van inter-organisatorische relaties (Van Thiel, 2004). Vaak spreekt men in dit geval over (wederzijdse) aansturing (Kickert, 1998). Kickert (1998) verstaat onder aansturing het volgende:

1. Tussen het departement en de verzelfstandigde organisatie bestaan relaties om elkaar te beïnvloeden (sturing).
2. Deze (wederzijdse) sturing is bedoeld om activiteiten op elkaar af te stemmen en het gewenste resultaat te bereiken (coördinatie).
3. Het gaat om geordende, geregelde vormen van coördinatie.
4. De coördinatie vindt niet plaats op hiërarchische wijze, omdat beide partijen een zekere mate van autonomie en eigen verantwoordelijkheid hebben. Beide partijen verhouden zich min of meer gelijkwaardig, nevengeschikt aan elkaar. Via overleg moet wederzijdse overeenstemming worden bereikt.

Deze (wederzijdse) aansturing kan worden opgevat als inter-organisatorische samenwerking. Inter-organisatorische samenwerking kan hier opgevat worden als een netwerk. Volgens O'Toole (1997) is een netwerk:

'A structure of interdependence involving multiple organizations, where one unit is not just the formal subunit or subordinate of the other in some larger hierarchical arrangement" that "fits somewhere between a hierarchy and a more market-like array.'

Er is toegenomen belangstelling voor deze vorm van samenwerking vanwege de ontwikkelingen op het gebied van publiek-private samenwerking en verzelfstandigingen. Publieke actoren moeten beleidsuitkomsten realiseren in een netwerk van actoren. Interorganisationele samenwerking geschiedt steeds meer op basis van gelijkwaardige relaties en niet meer op basis van hiërarchische verhoudingen zoals eerder het geval was. Horizontale samenwerking heeft zijn intrede gedaan (Klijn, 2002). Afgezien van deze toegenomen belangstelling voor horizontale samenwerking in het publieke domein is in de sportsector nog weinig onderzoek gedaan naar de effecten en het proces van verzelfstandiging (Van den Heuvel, 2008). Nog minder is bekend over de gevolgen van de verzelfstandiging voor de medewerkers en de samenwerkingsrelatie die moet ontstaan tussen een beleidsdepartement en een uitvoerende dienst.

Welke gevolgen hebben organisatieveranderingen en hoe is dat van invloed op de samenwerking tussen partijen?

Een reorganisatie is voor de medewerkers meestal een heftige gebeurtenis en kan gepaard gaan met gevoelens van verlies en rouw. Daarnaast zijn organisatieveranderingen van invloed op de identiteit van de medewerkers en de identiteit van de organisatie. Een medewerker wordt immers lid van een nieuwe organisatie, afdeling of dienst. De identiteit van de organisatie is van invloed op de samenwerkingsrelatie. In omgevingen waar interorganisationele verbanden bestaan, delen groepen collectieve, onbewuste en bewuste vooronderstellingen over andere relevante groepen die zich manifesteren in bewuste en onbewuste processen zoals uitsluiting en stereotypering. Deze veronderstellingen en dynamieken beïnvloeden de kwaliteit van de intergroeprelaties (Gould, 1999). Succesvolle samenwerking tussen organisaties kan volgens Schruijer (2006) bestaan als voldoende overeenstemming ontstaat, waarbij de unieke waarden van verschillende groepen, partijen en organisaties worden herkend en gewaardeerd. De diversiteit aan belangen, identiteiten en ideeën moeten worden (h)erkend.

Kortom, door een organisatieverandering veranderen de structurele én persoonlijke verhoudingen tussen mensen en partijen. Hierdoor zullen medewerkers zich met andere groepen en mensen gaan identificeren wat vervolgens consequenties heeft voor het gedrag

van deze medewerkers en de samenwerkingsrelatie die bestaat tussen partijen. In hoofdstuk 3 worden de relaties tussen partijen nader uitgewerkt aan de hand van het organisatiemodel van Mastenbroek (1996).

1.3 Introductie casus

Om te kunnen onderzoeken hoe en met wie medewerkers zich na een verzelfstandiging gaan identificeren en welke consequenties dat heeft voor de relatie tussen beide partijen is gebruikt gemaakt van een casus. De casus die gebruikt wordt in dit onderzoek is een praktijksituatie binnen de gemeente Amsterdam, specifiek binnen de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO). Haar missie zoals beschreven op de website van de gemeente Amsterdam luidt als volgt: *'Ervoor zorgen dat alle huidige en toekomstige Amsterdammers meedoen.'* De kernwaarden van DMO worden omschreven als professioneel, ondernemend en verantwoordelijk. Professioneel is het idee dat de medewerkers van DMO goed zijn opgeleid en hun vak verstaan. Daarbij hoort een projectmatige, planmatige werkwijze met de focus op resultaat. Het ondernemende betekent dat DMO'ers risico's durven nemen en efficiënt werken om de beste resultaten te behalen. Ten slotte is verantwoordelijkheid een kernwaarde. Verantwoordelijkheid betekent de mede-verantwoordelijkheid voor het leven van Amsterdammers.

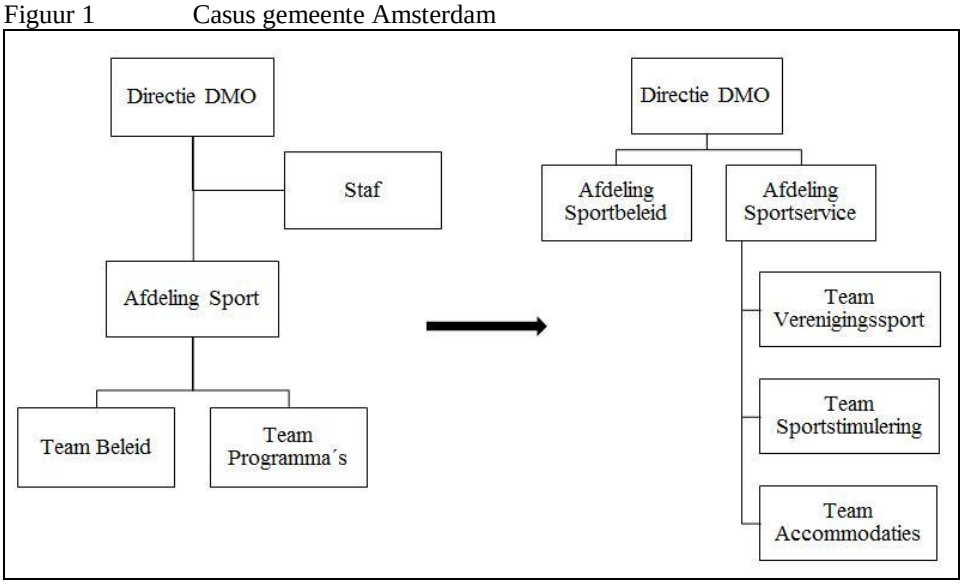
DMO heeft negen afdelingen: Sport/Olympische Ambitie, SportService Amsterdam, Amsterdamse Bos, Stadspas, Burgerschap & Diversiteit, Service, Projecten en Advies (SPA), Kunst en Cultuur, Bureau Leerplicht Plus/Jeugd & Onderwijs en Jeugdzorg. Daarnaast heeft DMO vijf ondersteunende afdelingen: P&O + facilitaire zaken, FCJZ, informatieservices, communicatie en het stafbureau van de directie.

Tot voor kort kende DMO één afdeling sport, maar sinds de vaststelling van het Sportplan 2009-2012 (het sportbeleidsplan) is besloten deze afdeling op te splitsen in een beleidsafdeling en een uitvoeringsafdeling. De reden van dit besluit is de ambitieuze beleidsrichting die is ingezet met het Sportplan 2009 – 2012 en het tempo waarin het beleid uitgevoerd moest worden. Het betekende dat de centrale stad[1] een regierol moest hebben en een herkenbaardere positie in moest gaan nemen in het onoverzichtelijke sportveld in Amsterdam. Daarnaast moest de centrale stad de stadsdelen en andere partijen meer faciliteiten gaan bieden. Dit impliceerde een forse uitbreiding van de uitvoeringstaken en de groeiende diversiteit in het aanbod. De afdeling Sport van toen voldeed niet aan deze eisen en daarom werd door de directie besloten om de organisatie te veranderen (Fritschy, 2009).

Uiteindelijk is de afdeling Sport opgesplitst in twee afzonderlijke afdelingen: een afdeling Sport en een intern verzelfstandigde afdeling SportService. Hiervoor is gekozen vanwege het heldere onderscheid tussen beleid en uitvoering, een heldere opdrachtgever – opdrachtnemerrelatie, betere aansturing, grotere slagvaardigheid en meer autonomie voor de afdeling SportService. In figuur 1 is de vroegere organisatiestructuur (links van de pijl) en de huidige organisatiestructuur weergegeven (rechts van de pijl).

[1] De gemeente Amsterdam kent een gedecentraliseerd bestuurlijk stelsel. De gemeente Amsterdam is onderverdeeld in zeven stadsdelen. Elk stadsdeel heeft een eigen stadsdeelbestuur en vergaande verantwoordelijkheden die zijn vastgelegd in de verordening op de stadsdelen. In deze verordening wordt onderscheid gemaakt tussen taken en bevoegdheden van de stadsdelen en het centrale bestuur (de centrale stad).

Figuur 1 Casus gemeente Amsterdam



De afdeling Sport is na de splitsing de partij die besluitvorming voor het college voorbereidt. Om verwarring te voorkomen met de voormalige afdeling Sport wordt in de rest van deze scriptie gesproken over de afdeling Sportbeleid. De formatie van de afdeling Sportbeleid bestaat uit 10fte, waarvan 6.28 fte door de rompbegroting wordt gedekt en 3.83 fte uit prioriteiten. De intern 1verzelfstandigde afdeling SportService Amsterdam is verantwoordelijk voor de uitvoering van het sportbeleid en de exploitatie van een grootstedelijke sportaccommodatie. SportService Amsterdam is onderverdeeld in drie teams: Team Verenigingssport, Team Sportstimulering en Team Accommodaties. De personeelsformatie van SportService Amsterdam telt in 2012 41.34 fte. Daarnaast worden via andere salarisconstructies een aantal sportcoördinatoren en verenigingsadviseurs ingehuurd. De directie van DMO is eindverantwoordelijk voor het functioneren van beide afdelingen.

Op dit moment wordt geschreven aan een nieuw beleidsplan voor de periode 2013 – 2016. Daarmee doet opnieuw de vraag zich voor hoe het sportbeleid in samenwerking met de afdeling SportService het beste uitgevoerd kan worden en hoe dit in de toekomst optimaal vormgegeven kan worden. Maar voordat deze vraag beantwoordt kan worden is het noodzakelijk te achterhalen hoe het sportbeleid en de uitvoering daarvan nu is georganiseerd en hoe de relatie tussen beleid en uitvoering, ofwel de afdeling Sportbeleid en de afdeling SportService, ervaren wordt

1.4 Doelstelling

De aanleiding en de geïntroduceerde casus leiden tot het doel van het onderzoek. Dit onderzoek heeft zowel een wetenschappelijk als een praktisch doel. Enerzijds wordt beoogd inzicht te bieden in de samenwerkingsrelatie tussen een gemeente en een verzelfstandigde organisatie, afdeling of dienst (het wetenschappelijke doel). Anderzijds wil ik met dit onderzoek voor de medewerkers het functioneren van beide afdelingen inzichtelijk maken en handvatten bieden om waar nodig het functioneren aan te passen en/of te verbeteren.

1.4.1 Het wetenschappelijke doel

Er is weinig literatuur over de effecten van verzelfstandiging van overheidsdiensten op lokaal overheidsniveau. De literatuur die bekend is, richt zich voornamelijk op de vraag of de verzelfstandiging heeft geleid tot meer efficiëntie, meer kostenbewustzijn en verbeterde prestaties (Van Thiel, 2002). Er wordt in die onderzoeken weinig aandacht besteed aan de gevolgen voor de medewerkers. Terwijl er ook onderzoeken zijn die constateren dat de medewerkers er de oorzaak van zijn dat de doelen niet bereikt worden. Medewerkers zouden de wil en de competenties niet hebben om de nieuwe werkwijze te implementeren (Van Thiel, 2002). Daarom wil ik in dit onderzoek inzicht bieden in de gevolgen van een verzelfstandiging voor de medewerkers en welke invloed deze gevolgen hebben op de inter-organisatorische samenwerkingsrelatie tussen een gemeente en een verzelfstandigde organisatie. Hiermee probeer ik de kennis over inter-organisationele samenwerking tussen een gemeente (beleid) en een verzelfstandigde dienst (uitvoering) te vergroten. Daarnaast zal ik in dit onderzoek de kennis over de invloed van identificatie op inter-organisatorische samenwerkingsrelaties proberen uit te breiden.

Bovendien is in de literatuur weinig bekend over verzelfstandigingen in de lokale sportsector. Ook al is de sportsector een sector waar veel verzelfstandiging plaatsvinden (Van den Heuvel, 2008). Door onderzoek te doen naar samenwerkingsrelaties in de locale sportsector wordt de kennis over verzelfstandigingprocessen in de sportbeleidssector vergroot.

1.4.2 Het praktische doel

Naar verwachting zullen in de komende jaren in de lokale sportsector meer verzelfstandigingen gaan plaatsvinden (Van den Heuvel, 2008). Dit onderzoek kan voor gemeenten die van plan zijn een verzelfstandiging door te voeren of voor gemeenten die al een verzelfstandiging hebben ondergaan inzicht bieden in de manier waarop een andere gemeente zijn samenwerkingsrelatie heeft vormgegeven, wat de consequenties zijn voor de medewerkers en hoe dat van invloed is op de samenwerkingsrelatie.

Ook de gemeente Amsterdam, kan profiteren van deze analyse. Zij kan zien of de beoogde doelen van de organisatieverandering volgens de medewerkers zijn behaald en ten tweede krijgt zij inzicht in de diverse betekenissen die worden gegeven aan de samenwerking tussen beleid en de op afstand geplaatste uitvoering.

1.5 Vraagstelling

Het doel van dit onderzoek is inzicht te bieden in de inter-organisatorische samenwerking tussen beleid en een op afstand geplaatst uitvoeringsafdeling, de rol die identificatie daar in speelt en het vertalen van deze inzichten naar de praktijk. Het onderzoeksperspectief, dat ik in hoofdstuk 2 uiteen zal zetten, de probleemstelling en het doel van het onderzoek leiden tot de volgende hoofdvraag:

Welke betekenissen geven de medewerkers van de afdeling Sportbeleid en de intern verzelfstandigde afdeling SportService van de gemeente Amsterdam aan de inter-organisatorische samenwerking tussen beide afdelingen en hoe kan deze relatie verklaard worden?

Betekenisgeving staat in deze vraagstelling centraal. Het begrijpen van ervaringen die de medewerkers hebben met de inter-organisationele samenwerking na de organisatieverandering is relevant voor het begrijpen van verzelfstandigingsprocessen en de rol die identificatie daarin speelt. Met wie en hoe de medewerkers zich identificeren, is van invloed op het gedrag van mensen en daarmee op de macht- en afhankelijkheidsrelatie die bestaat tussen beide partijen. Het organisatiemodel van Mastenbroek (1996) wordt gebruikt om de relaties tussen partijen uit te werken. In hoofdstuk 3 wordt dit uitgewerkt.

Aan de hand van de volgende drie deelvragen wordt de hoofdvraag geoperationaliseerd. Deze drie deelvragen sluiten aan bij het organisatiemodel van Mastenbroek (1996).

Hoe is na de organisatieverandering volgens de medewerkers invulling gegeven aan de samenwerking tussen beide afdelingen?

In deze deelvraag wordt het werkwereld perspectief van Tennekes (2003) onderzocht. Dit perspectief wordt nader uitgewerkt in hoofdstuk 3. Het instrumentele relatieaspect van Mastenbroek (1996) sluit hierbij aan. Welke formele organisatiestructuren zijn ontstaan? Hoe zijn de gezagsverhoudingen en welke formele regels zijn ontwikkeld?

Welke overeenkomsten en verschillen bestaan er volgens de medewerkers in betekenisgeving over samenwerking en hoe spelen machtsrelaties daarbij een rol?

Deze vraag gaat in op de verschillen in betekenisgeving en welke rol macht daarin speelt. Hierdoor kan inzichtelijk gemaakt worden op welke manier bestaande betekenissen in stand worden gehouden. Dit is van belang omdat het macht- en afhankelijkheidsaspect van invloed is op de sociaal-emotionele relaties tussen medewerkers.

Hoe, met wie en met wat identificeren de betrokken medewerkers zich en in welke mate heeft dit invloed op de samenwerkingsrelatie tussen beide afdelingen?

Deze vraag richt zich op hoe, met wie en wat de medewerkers zich identificeren. Dit heeft consequenties voor het gedrag van mensen en daarmee op de macht- en afhankelijkheidsrelatie.

1.6 Leeswijzer

Deze scriptie is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 bespreek ik het onderzoeksperspectief. Het onderzoeksperspectief geeft weer naar wat voor soort kennis ik op zoek ga in dit onderzoek. In hoofdstuk 3 onderbouw ik welke methoden van dataverzameling zijn gebruikt. Vervolgens presenteer ik in hoofdstuk 4 de relevante literatuur. In hoofdstuk 5 presenteer ik de empirische resultaten op basis van de gekozen methode van dataverzameling. In hoofdstuk 6 analyseer ik de empirische resultaten aan de hand van het in hoofdstuk 2 gepresenteerde analysekader en de in hoofdstuk 4 gepresenteerde literatuur. Ten slotte wordt in hoofdstuk 7 antwoord gegeven op de deelvragen en de hoofdvraag waarna in hoofdstuk 8 de resultaten worden bediscussieerd en in een bredere context worden geplaatst.

2. Perspectief op organiseren

In dit hoofdstuk zet ik de manier uiteen waarop ik naar de werkelijkheid kijk. Ik schets mijn perspectief op de werkelijkheid en de manier waarop ik deze werkelijkheid onderzoek. Ik geef aan vanuit welk perspectief ik het samenwerkingsvraagstuk benader en het verklaart de keuze voor het type vraagstelling. Allereerst zet ik uiteen wat de aard is van organisaties en organisatieprocessen en hoe deze tot stand komen (ontologie). Vervolgens beargumenteer ik in wat voor een soort kennis ik geïnteresseerd ben (epistemologie). Ten slotte beschrijf ik in het laatste deel de daaruit voortvloeiende analyseconcepten. Dit analysekader wordt in hoofdstuk 6 gebruikt om de resultaten te analyseren.

2.1 De aard van organiseren en organisaties

Wat is mijn perspectief op de werkelijkheid? Hoe komt onze organisatie (werkelijkheid) tot stand? Wat voor implicaties heeft dat voor dit onderzoek?

In tegenstelling tot de meer traditionele, rationele organisatietheorieën gericht op nutsmaximalisatie, bezie ik organisaties vanuit Giddens structuratietheorie (Reed, 2003). Hierin worden organisaties gezien als sociale praktijken. Volgens Giddens kunnen die geanalyseerd worden als een wisselwerking tussen het individu en de structurele eigenschappen van het desbetreffende handelingssysteem. Anders gezegd: het systeem bestaat uit gereproduceerde relaties tussen individuen en/of groepen en wordt bepaald door de structuur. Giddens definieert structuur als recursief georganiseerde regels en hulpbronnen, waarbij recursief aangeeft dat de structuur ook deels het resultaat is van onze handelingen. Voor dit onderzoek betekent het dat de samenwerkingsstructuur die ontstaan is na de organisatieverandering, beschouwd wordt als het resultaat van het gezamenlijk handelen van de verschillende medewerkers. Het handelen van individuele medewerkers wordt in grote mate beïnvloed door de individuele achtergrond, de positie in de organisatie en de omgeving. Dat betekent dat elke medewerker een andere invloed heeft op de organisatie.

Het begrip ‘actor in context’ sluit nauw aan bij de structuratietheorie. De actor, het individu, bezit reflexief vermogen. Dat wil zeggen dat de actor in staat is zijn context te begrijpen en daar op in te grijpen. De institutionele context beïnvloedt het handelen van de medewerkers. Tegelijk bevestigt het individu de context door deel te nemen aan diezelfde context. Door onderzoek te doen naar de sociale structuren binnen een organisatie kunnen de verschillende organisatiewerkelijkheden van de medewerkers inzichtelijk gemaakt worden, kan bewustwording plaatsvinden en kan waar gewenst de gezamenlijk gecreëerde structuur worden veranderd.

2.2 De empirie is leidend

Hoe weet je, wat je weet? Wat is kennis eigenlijk?

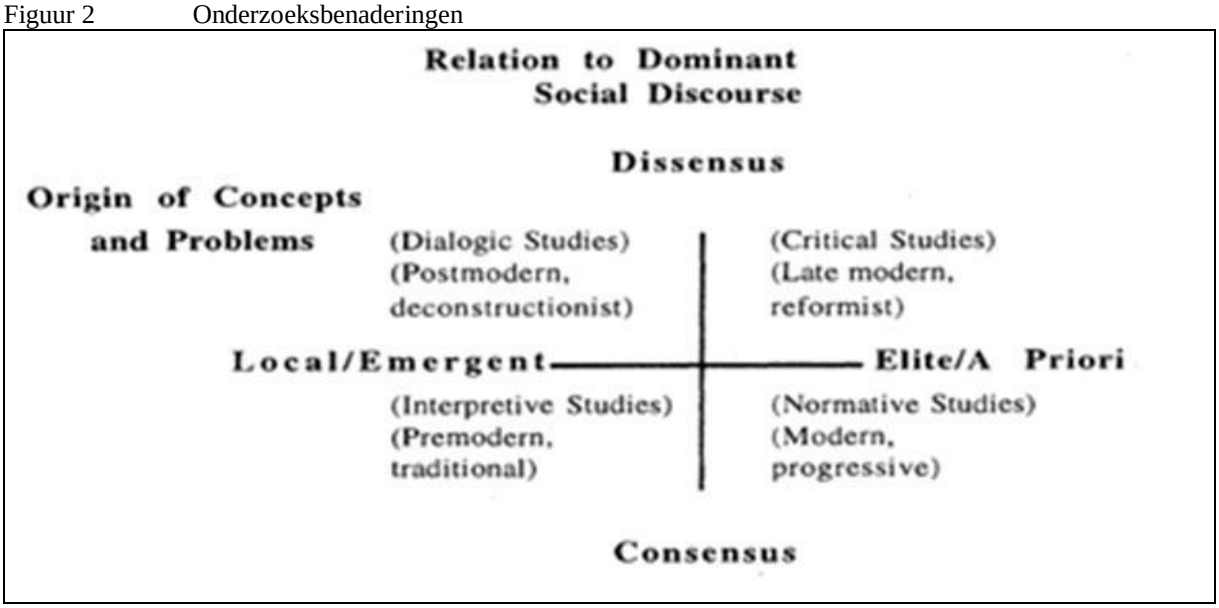
De onderzoeksbenadering (epistemologie) bepaalt naar welke kennis de onderzoeker op zoek gaat. De onderzoeksbenadering moet aansluiten bij het hierboven beschreven ontologische perspectief, omdat de manier waarop je de werkelijkheid bepaalt naar wat voor een soort kennis je op zoek moet gaan om deze werkelijkheid te kunnen begrijpen.

Het doel van dit onderzoek is om de meningen, ervaringen en ideeën van verschillende medewerkers over samenwerking inzichtelijk te maken. Hierbij past het dissensus-perspectief van Deetz (2000). Deetz (2000) gebruikt vier kwadranten om het onderzoeksperspectief te kunnen definiëren (zie fig.2) Hij maakt onderscheid tussen twee dimensies:

1. Relation to dominant social discourse
2. Origin of concepts and problems

De rol van de onderzoeker ten aanzien van de dominante sociale discoursen is onder te verdelen in twee posities, consensus en dissensus. Onderzoeksbenaderingen binnen het consensusperspectief zijn op zoek naar heersende denkbeelden en overeenkomstige meningen. Onderzoekers gepositioneerd binnen het dissensusperspectief zijn echter op zoek naar afwijkende meningen, naar verschillen in betekenisgeving. Een vraag die centraal staat binnen het dissensusperspectief: in hoeverre kunnen dominante betekenissen doorbroken worden? De focus in dit onderzoek ligt op de weergave van verschillen in betekenisgeving, maar er worden ook overeenkomsten in betekenisgeving gepresenteerd. De overeenkomsten in betekenisgeving laten zien wat de heersende gedachten zijn binnen een organisatie. Op de tweede dimensie - de afkomst van concepten en problemen - wordt onderscheid gemaakt tussen 'local/emergent' en 'elite/a priori.' Elite/a priori betekent dat geselecteerde theoretische concepten worden toegepast op de leden van een organisatie. De theorie is leidend in de zoektocht naar kennis. Het tegenovergestelde is het geval voor local/emergent. Local/emergent betekent dat de empirie leidend is. Uit de empirie, de betekenissen van de medewerkers, komen problemen en concepten voort.

Figuur 2 Onderzoeksbenaderingen



Bron: Deetz (2000)

Dit onderzoek gaat op zoek naar kennis vanuit het local/emergent perspectief. De literatuur die gebruikt is, is ondersteunend aan de gevonden empirische data. De keuze voor dissensus local/emergent betekent dat deze studie een dialogische studie is. Dit betekent voor de onderzoekspraktijk van de beleidssector sport binnen de gemeente Amsterdam dat aandacht besteed wordt aan 'lost voices'. Niet alleen de visie van het management wordt besproken,

maar ook de ervaringen van andere medewerkers. Dialogische studies kenmerken organisaties als carnaval; organisaties zijn kleurrijk, divers en continu aan veranderingen onderhevig. Toch heeft dit onderzoek ook kenmerken van een interpretatieve studie, omdat heersende denkbeelden worden gepresenteerd. In interpretatieve studies staat de vraag centraal hoe bepaalde realiteiten sociaal gecreëerd worden en hoe deze sociale realiteiten blijven bestaan door normen, rituelen en dagelijkse activiteiten (Deetz, 2000).

2.3 Analyseconcepten

Het ontologische en epistemologische perspectief zijn van invloed op de methoden van dataverzameling. Daarnaast vloeien uit deze perspectieven analyseconcepten voort die ik zal gebruiken om de gevonden resultaten te duiden en te interpreteren.

2.3.1 Betekenisgeving

Het belangrijkste analyseconcept in dit onderzoek is het theoretische concept 'sensemaking' van K.E. Weick (1995), in het Nederlands vertaald als betekenisgeving. In dit geval wordt bedoeld: betekenisgeving als basis voor handelen. Dit concept sluit nauw aan op het perspectief op organiseren van Giddens (Reed, 2003). Organisaties zijn volgens hem een sociaal construct, verbonden door de regels van sociale interactie. Doordat mensen met elkaar interacteren worden betekenissen gecreëerd en daarmee werkelijkheden geconstrueerd. Een betekenis is het resultaat van sociale interactie en kan worden gedefinieerd als een constructie van de werkelijkheid van een bepaalde groep mensen op een bepaald moment. Op basis van deze geconstrueerde werkelijkheid wordt vervolgens weer gehandeld en daarmee de geconstrueerde werkelijkheid bevestigd.

De aanleiding voor het geven van nieuwe betekenissen zijn ambiguïteit en onzekerheid. Een organisatieverandering zorgt voor onzekerheid en ambiguïteit en heeft als gevolg dat mensen nieuwe betekenissen creëren. Mensen scheppen orde in chaos door betekenissen te construeren. Een onzekere situatie kenmerkt zich doordat er te weinig informatie beschikbaar is. Een ambigue situatie kenmerkt zich doordat er te veel en tegenstrijdige informatie aanwezig is. In mijn onderzoek is dit van toepassing omdat de organisatie recentelijk een organisatieverandering heeft doorgevoerd. Dit betekent dat er onlangs nieuwe betekenissen zijn geconstrueerd.

Weick onderscheidt zeven kenmerken van betekenisgeving: identiteit, retrospectiviteit, enactment, sociaal, continu, 'extracted cues' en plausibiliteit. Al deze kenmerken zijn van toepassing op dit onderzoek. Ik richt mij echter specifiek op drie kenmerken van betekenisgeving, namelijk identiteit, retrospectiviteit en enactment. De keuze voor deze drie kenmerken van betekenisgeving is toe te schrijven aan de relatie met het vraagstuk. De verwachting is dat door het verzelfstandigingsproces identificatieprocessen een rol gaan spelen die van invloed zijn op de samenwerkingsrelatie tussen de partijen Sportbeleid en SportService Amsterdam. Het kenmerk identiteit is sterk gelinkt aan het concept identificatie. In paragraaf 2.3.3 wordt het concept identificatie verder uitgewerkt. Betekenisgeving komt voort uit identiteitsconstructie. Dat betekent dat door interactie een identiteit tot stand komt. Afhankelijk van een interactie of situatie construeert men een identiteit en bepaalt men wie zij (op dat moment) zijn. Op basis daarvan reageert men op een situatie en handelt men naar een situatie. De perceptie van anderen op een identiteit bepaalt en vormt een identiteit. Een voorbeeld: De perceptie van de medewerkers van de afdeling Sportbeleid op de afdeling SportService heeft invloed op de identiteit van SportService Amsterdam. Daarmee beïnvloedt

de perceptie het handelen van de medewerkers. Het tweede kenmerk, retrospectiviteit, houdt in dat betekenisgeving plaatsvindt nadat handelingen hebben plaatsgevonden. Zonder de ervaringen uit het verleden kan het heden niet begrepen worden. Kennis over de ervaringen ten tijde van de organisatieverandering kan bijdragen aan een beter begrip van de huidige meningen en ervaringen. In dit geval bijvoorbeeld ten aanzien van de samenwerking tussen de verschillende partijen. Het laatste kenmerk, enactment, is het door het handelen bevestigen van de werkelijkheid. Mensen interpreteren niet alleen de werkelijkheid, maar creëren deze door te handelen ook. Het begrip 'actor in context' sluit hierbij aan.

Betekenisgeving ligt ten grondslag aan het proces van organiseren. Een andere manier om hetzelfde proces te beschrijven is met behulp van de termen cues en frames. Frames zijn bestaande betekenissen en bestaande handelingspatronen afhankelijk van je identiteit. Cues zijn nieuwe details en ervaringen. Op basis van nieuwe ervaringen (cues) kunnen bestaande betekenissen (frames) veranderen en onstaan nieuwe betekenisconstructies (frames). Het proces van organiseren is contextueel en relationeel bepaald. De kleinste details en handelingen zijn van belang, omdat grote beslissingen en problemen al een betekenis hebben en dat is bij kleine details en handelingen niet het geval.

2.3.2 Werkwereld en leefwereld

Organisaties zijn in dit onderzoek meer dan alleen doelrationele samenwerkingsverbanden. Organisaties zijn sociale verbanden die zijn geconstrueerd met als doel het realiseren van bepaalde doelstellingen. Deze sociale structuur wordt bewust vormgegeven door procedures, rol- en taakverdelingen en gezagsverhoudingen. Het gedrag en het handelen van mensen in een organisatie wordt bepaald door deze sociale structuur. Echter, doordat mensen met elkaar interacteren onstaat er een sociaal systeem dat af gaat wijken van de sociale structuur. Traditioneel gezien worden organisaties onderzocht vanuit het structuurperspectief (Tennekes, 2002). Er komt echter steeds meer aandacht voor het actorperspectief: het perspectief van de mens in de organisatie. Tennekes (2003) onderscheidt de organisatie als een systeem en de organisatie als leefwereld:

1. Organisatie-als-systeem. Vanuit dit perspectief bezien is een organisatie een objectieve werkelijkheid. Organisaties zijn dingen. Procedures, interactiepatronen en formele organisatiestructuren zijn te beïnvloeden met 'instrumenten' in het licht van de organisatiedoelstellingen die moeten worden bereikt.
2. Organisaties-als-leefwereld. Organisaties zijn sociale verbanden die geconstrueerd en onderhouden worden door individuen. De aandacht binnen dit perspectief richt zich op het handelen van deze individuen. Macht, belangen en identiteit bepalen het handelen van het individu. Een organisatie is een sociaal netwerk waar mensen met elkaar samenwerken, maar elkaar ook beconcurreren.

Om een goed beeld te krijgen van het functioneren van een organisatie, zijn beide perspectieven nodig. In dit onderzoek zijn procedures en formele organisatiestructuren object van onderzoek. Deze worden echter benaderd als een creatie van de medewerkers die allemaal hun eigen achtergrond, belangen en identiteit hebben. Daarnaast kijk ik naar organisaties als een spel. De inzet van het spel zijn macht, belangen en identiteiten. Afhankelijk van de heersende machtsverhoudingen in een organisatie wordt bepaald wie zijn mening, ideeën en gedachtes het meest dominant kan maken. Macht is afhankelijk van de formele positie in een organisatie, maar ook van de capaciteiten van het individu. Een organisatie is een politieke arena waarbinnen een spel wordt gespeeld dat wordt beheerst door machtsstreven, persoonlijke ambities, belangentegenstellingen en groepsidentiteiten (Tennekes, 2003).

Anthonissen en Boessenkool (1998) zien organisaties ook als een spel, maar zij benoemen dit anders. Zij gebruiken het arenamodel om organisaties te beschrijven. Het arenamodel gaat ervan uit dat in een organisatie culturele en machtspolitieke verschijnselen voortkomen die de betekenisgeving van mensen in een organisatie beïnvloeden. De hoeveelheid macht en onderhandelingscapaciteiten die een individu of een groep individuen bezit bepaalt welke betekenissen dominant of niet dominant zijn in een organisatie. Dit machtsspel kan worden benoemd als 'contested meaning' (Parker, 2000). Contested meaning is hier bedoeld als onderhandelde betekenissen, betekenissen waar men het over eens is. In samenwerking binnen en tussen partijen wordt door communicatie voortdurend betekenissen geconstrueerd en hergeconstrueerd waarin macht een belangrijke rol speelt.

2.3.3 'Wij, hier' en 'zij, daar'

Betekenisgeving staat centraal in dit onderzoek. Ik zal kijken naar de betekenissen die medewerkers van de afdeling Sportbeleid en de afdeling SportService geven aan de samenwerking tussen beide afdelingen. De mate waarin medewerkers zich identificeren met de organisatie en de afdeling is van invloed op de inter-organisationele samenwerking. De vraag rijst in welke mate de medewerkers zich identificeren met de eigen afdeling en met de organisatie en hoe dat van invloed is op de samenwerking tussen beide afdelingen.

Om te kunnen achterhalen in welke mate en met wie de medewerkers zich identificeren is het van belang om het begrip identificatie nader uit te werken. Het begrip identificatie hangt nauw samen met het begrip identiteit. De vraag is wat het verschil is tussen beide begrippen en hoe beide begrippen samenhangen. Allereerst wordt het in dit onderzoek gehanteerde begrip van identiteit beschreven. Daarna zal de relatie worden gelegd met het begrip identificatie. Ten slotte worden de drie basisaspecten van Parker (2000) aangehaald om identificatie in organisaties te kunnen analyseren.

Ashforth (2008) geeft een overzicht van de beschikbare literatuur over identificatie. Aan de hand van vier vragen heeft hij in kaart gebracht wat identificatie is, waarom identificatie er toe doet, hoe identificatie plaatsvindt en hoe verschillende identificaties met elkaar samen kunnen gaan of juist conflicteren. Aan de hand van de studie van Ashforth (2008) wordt het begrip identificatie uiteengezet.

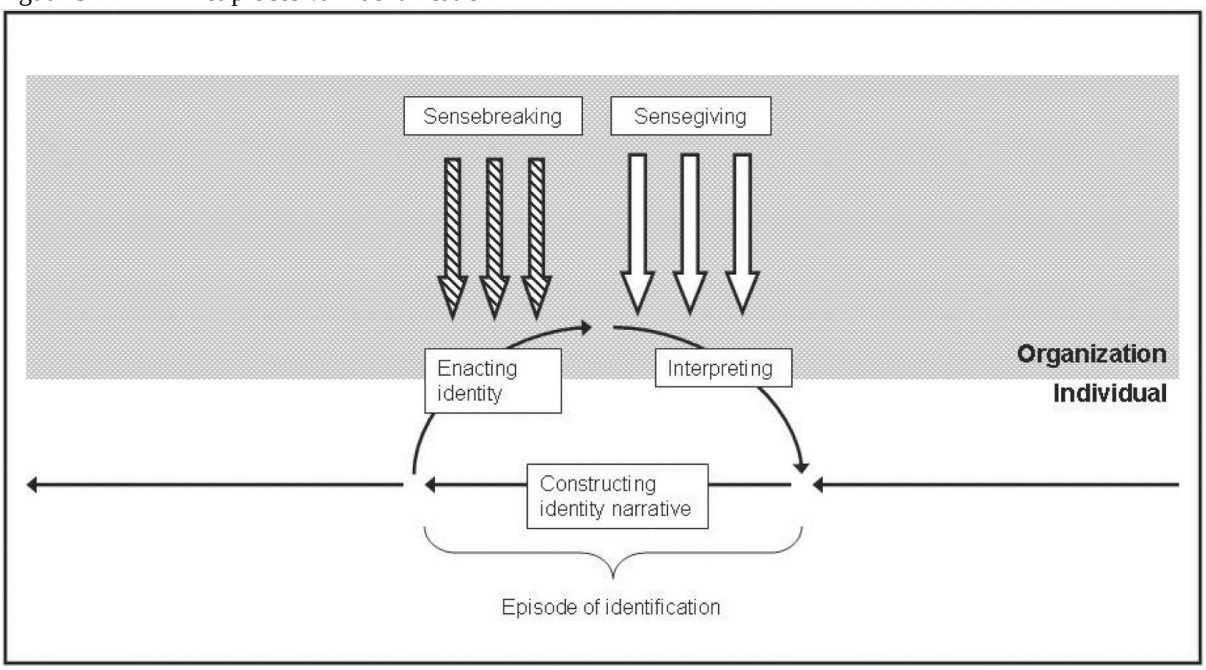
Identificatie is nauw gerelateerd aan het begrip identiteit. Elke entiteit – een individu, een groep, een afdeling, een organisatie – wil weten wie en wat het is en wie en wat andere entiteiten zijn. Individuen kunnen door hun identiteit hun positie in het sociale landschap bepalen en begrijpen. De kennis afkomstig van het lidmaatschap van een bepaalde groep is individueel bepaald. Elk individu interpreteert deze kennis, de centrale en karakteristieke kenmerken van de sociale groep, op zijn of haar eigen manier. De identiteit van een individu, groep of organisatie is daarmee afhankelijk van de sociale structuur. Sociale structuren zijn veranderlijk en daarmee ook de identiteit.

Identificatie met een sociale groep vindt plaats als de identiteit van het individu in sterke mate overeenkomt met de veronderstelde identiteit van de sociale groep. Identificatie is dus de wijze waarop individuen zich vereenzelvigen met de eigenschappen van de sociale groep. Hoe individuen de identiteit van de organisatie incorporeren in hun eigen identiteit wordt beschreven aan de hand van het procesmodel van Ashforth (2008). In figuur 2 is het proces van identificatie schematisch weergegeven. Identificatie is de wisselwerking tussen een individu en in dit geval een organisatie. Individuen incorporeren elementen van de sociale

groep in hun eigen, steeds wisselende identiteit door te handelen (enacting identities). Door te handelen worden reacties gegenereerd. Indiviuen interpreteren deze reacties en op basis hiervan construeren mensen 'verhalen' over wij zij op dat moment zijn en vanuit daaruit handelen/reageren zij op een situatie.

'Sensebreaking' en 'sensegiving' zijn onderdeel van het creëren van identiteiten. Sensebreaking is het tegenovergestelde van betekenisgeving. Individuen geven betekenis om kennisgaten te verkleinen terwijl sensebreaking de kennisgaten over het zelf accentueert waardoor individuen gemotiveerd worden om verder te zoeken naar hun identiteit.

Figuur 3 Het proces van identificatie



Bron: Ashforth (2008)

Sensebreaking veroorzaakt onzekerheid over de identiteit: wie ben ik, wat wil ik? Deze onzekerheid en spanning zorgt ervoor dat de kansen worden vergroot dat individuen de sensegiving van de organisatie overnemen. Naast dat organisaties betekenissen afbreken en geven door te spreken over 'wij' en 'het samenzweren tegen een gezamenlijke vijand' promoten deze 'enactment' en betekenisgeving van individuen (sensemaking). Enactment en betekenigsgeving zijn met elkaar verbonden en creëren identiteiten. Weick (1995) formuleert het als volgt: *'people learn their identities by projecting them into an environment and observing the consequences.'* Doordat individuen handelen worden reacties gegeven en aan deze ervaringen wordt vervolgens betekenis gegeven. Deze betekenissen worden verbonden met het algemene identiteit verhaal. Het construeren van dit verhaal is retrospectief, omdat mensen hun verhaal baseren op herinnerde ervaringen. *'The story we tell of ourselves…is the essence of identification.'*

Waarom is identificatie belangrijk? Waarom identificeren individuen zich met bepaalde groepen? Wat zijn de consequenties van identificatie? Allereerst is identificatie belangrijk omdat het een proces is waarin mensen zichzelf definiëren, deze definitie van zichzelf communiceren met anderen en op deze manier richting geven aan hun leven. Daarnaast is identificatie belangrijk, omdat het een menselijke behoefte is om bij een groep te horen. Mensen identificeren zich met een groep om een positief zelfbeeld te ontwikkelen. Dit houden ze in stand door het positieve, eigene van de groep te benadrukken in vergelijking met een

andere groep (out-group). Hierdoor is het mogelijk dat conflict tussen groepen ontstaat zonder dat er een schaarste aan middelen is of onverenigbare doelen. Verbeterde teamprestaties op het gebied van leren, vermindering van schadelijk gedrag voor de groep en vermindering van het vechtgedrag als de groep bedreigd wordt, zijn positieve gevolgen van een sterke identificatie met de groep. Een sterke identificatie met een groep kan ook negatieve gevolgen hebben. Het kan in zich zelf gekeerd gedrag veroorzaken en andere groepen kunnen gediscrimineerd worden waardoor samenwerking bemoeilijkt wordt.

Parker (2000) noemt drie aspecten waarmee identificatie in organisaties geanalyseerd kan worden. Organisaties zijn gefragmenteerde, gedifferentieerde eenheden. Een persoon kan lid zijn van meerdere groepen zoals een lunchgroep, een team, een werkgroep en een organisatie. Dat betekent dat leden van een organisatie zich met verschillende groepen binnen een organisatie kunnen identificeren. Op sommige momenten identificeren mensen zich met een bepaalde groep, terwijl ze zich op een ander moment weer met een andere groep identificeren. Parker (2000) vermeldt drie kenmerken op basis waarvan mensen groepen vormen en zich identificeren: ruimte/functie, generatie en beroep:

1. Ruimte/functie: op basis van functionele en ruimtelijke kenmerken wordt onderscheid gemaakt tussen *'wij, hier'* en *'zij, daar'.*
2. Generatie: deze scheiding heeft betrekking op leeftijd en historie. Ook hier is sprake van een *'wij'* en *'zij'* formulering. Aan een bepaalde generatie worden andere kenmerken toegedicht dan aan de eigen generatie.
3. Beroep: dit aspect gaat over het uitoefenen van een bepaald beroep. Het gaat om het beschermen van de waarde van een bepaalde groep. *'Zij'* doen dit, en wij doen *'dat.'*

De basisaspecten van Parker (2000) gebruik ik in dit onderzoek om de gevonden resultaten te analyseren en te achterhalen met wie en met wat mensen zich identificeren en wat dat betekent voor de samenwerking tussen beide afdelingen.

3. Methodologie

In dit hoofdstuk onderbouw ik vanuit het onderzoeksperspectief welke methodologische benadering en methoden van dataverzameling zijn gekozen. Ik zal de onderzoeksopzet beschrijven op basis van de vraagstelling die centraal staat in dit onderzoek. Ten slotte komt de methodologische kwaliteit van het onderzoek aan bod.

3.1 Kwalitatief onderzoek

In dit onderzoek staat betekenisgeving centraal. Daarom is kwalitatief onderzoek de meest voor de hand liggende methode om de vraagstelling te onderzoeken. Daarbij sluit de gekozen onderzoeksbenadering aan bij de interpretatieve, naturalistische benadering van kwalitatief onderzoek. Deze benadering gaat er van uit dat er geen 'externe' werkelijkheid bestaat. Mensen geven betekenissen aan sociale verschijnselen en betekenissen worden door sociale interactie uitgewisseld. Op basis daarvan wordt de werkelijkheid geconstrueerd. Andere kenmerken van kwalitatief onderzoek: ten eerste is een belangrijke rol weggelegd voor de onderzoeker. De onderzoeker is het instrument waarmee antwoord kan worden gegeven op de vraagstelling. Dit betekent dat de achtergrond en de identiteit van de onderzoeker van invloed is op de gekozen vraagstelling, de manier waarop de data zijn verkregen en waarop deze geïnterpreteerd worden. Ten tweede is kwalitatief onderzoek vaak inductief onderzoek. Dit onderzoek is inductief. Dat houdt in dat vanuit de empirie concepten voortkomen en deze vervolgens worden gerelateerd aan een theorie (Mayan, 2009).

3.2 Casestudy

Er bestaan drie hoofdvormen van onderzoek binnen het interpretatieve, kwalitatieve onderzoek: de etnografische studie, de casestudy en de gefundeerde theoriebenadering (Boeije, 2008). Dit onderzoek is een single casestudy. In het organisatie- en beleidsonderzoek wordt veelvuldig gemaakt van dit type onderzoek om praktijkproblemen als fusies en organisatieveranderingen te evalueren en onderzoeken. Een casestudy is geschikt voor dit onderzoek, omdat het in dit onderzoek gaat over een evaluatie van de samenwerking tussen twee afdelingen na een organisatieverandering. Deze case-study biedt de mogelijkheid om een tijdelijk fenomeen binnen een complexe context te onderzoeken (Yin, 2008). De grenzen tussen de context en het fenomeen is niet geheel duidelijk. De case kan rijk en gedetailleerd worden beschreven, omdat er meerdere mogelijkheden van dataverzameling toegestaan zijn.

Er zijn twee kritiekpunten op het gebruik van een case-study. Allereerst is het niet mogelijk om data te generaliseren en ten tweede zijn er geen voorgeschreven regels om de data te analyseren. Het doel van een case – study is echter het generaliseren naar theoretische stellingen en niet iets te zeggen over een gehele populatie. Daarnaast is het door het systematisch beschrijven van het onderzoeksproces mogelijk om de studie te herhalen (Yin, 2008).

3.3 De selectie van de respondenten

De respondenten in dit onderzoek zijn doelgericht geselecteerd. De gekozen respondenten zijn representatief voor de onderzochte organisatie-eenheden. Dit selectieprincipe wordt ook wel 'purposive sampling' genoemd (Boeije, 2008). 'Purposive sampling' leidt er toe dat een volledig en representatief beeld onstaat van de onderzochte organisaties. In dit onderzoek zijn, om een compleet en rijk beeld te geven van de organisatie, zowel medewerkers uit verschillende lagen van beide afdelingen bevraagd als twee directieleden van DMO. Dit moet begrepen worden vanuit het dissensusperspectief waar het van belang is om alle geluiden (vanuit de afdelingen) te laten horen.

Hieronder zal ik kort beschrijven hoe de respondenten zijn geselecteerd. Eerst heb ik een lijst opgesteld van alle medewerkers in dienst bij de afdelingen Sportbeleid en SportService Amsterdam. Daarna heeft mijn stagebeleider in een gesprek aangewezen welke medewerkers ten tijde van de organisatieverandering werkzaam waren bij de afdeling Sport en welke medewerkers hij geschikt achtte om mee te werken aan mijn onderzoek. Deze werkwijze kan de validiteit van mijn onderzoek beïnvloeden doordat de respondenten zijn gekozen vanuit het perspectief van mijn stagebegeleider en dus niet de volledige organisatiewerkelijkheid representeren. Vervolgens heb ik de lijst ingekort, waarna bleek dat voornamelijk teamleiders en managers op de lijst stonden. Om deze reden heb ik de lijst uitgebreid met sportcoördinatoren en projectleiders. De tot stand gekomen lijst diende als leidraad voor de te kiezen respondenten. In totaal zijn bij vijftien medewerkers interviews afgenomen.

De onderzoekspopulatie bestaat uit twee directeuren, twee afdelingshoofden, een plaatsvervangend hoofd, drie beleidsadviseurs, twee teamhoofden, een communicatiemedewerker, een programmamanager en drie sportconsulenten. Twee van de vijftien respondenten hebben de organisatieverandering niet meegemaakt. Met de keuze voor deze respondenten is geprobeerd een zo breed mogelijk beeld van de organisaties te krijgen. Daarnaast is het door te participeren en te observeren mogelijk geweest meerdere medewerkers informeel te benaderen. Deze korte, informele gesprekken en observaties zijn meegenomen in de resultaten en analyse.

3.4 Methoden van dataverzameling

In dit onderzoek heb ik gebruik gemaakt van drie methoden van dataverzameling: documentenanalyse, observaties en semigestructureerde interviews.

3.4.1 Documentenanalyse

Er is gebruik gemaakt van een documentenanalyse om inzicht te verkrijgen in de geschiedenis van de organisatie. Documenten kunnen hier van toegevoegde waarde zijn, omdat de verslaglegging in een document vaak het resultaat is van een gevoerde discussie. Ze zijn daarnaast ook een bron van handelen.

De volgende documenten zijn gebruikt:

1. Eindrapportage organisatie Sport binnen de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling

Dit document is gebruikt om te achterhalen om welke reden de organisatieverandering is doorgevoerd en hoe de discussie is verlopen omtrent de keuze voor de organisatiestructuur.

2. Sportplan 2009 – 2012, Gemeente Amsterdam
3. Sportplan 2013 – 2016, Gemeente Amsterdam

Beide beleidsdocumenten zijn gebruikt om de inhoudelijk prioriteiten in het sportbeleid en de visie op de sport organisatiestructuur te begrijpen

4. Concept Bedrijfsplan SportService Amsterdam

Dit plan is gebruikt om de herpositionering van SportService Amsterdam, de missie en visie en de relatie met externen te bestuderen.

5. Opdracht SportService 2010, afdeling Sportbeleid, Gemeente Amsterdam
6. Opdracht SportService 2011, afdeling Sportbeleid, Gemeente Amsterdam
7. Opdracht SportService 2012, afdeling Sportbeleid, Gemeente Amsterdam

Deze drie documenten representeren de jaarlijkse opdracht en de samenwerkingsrelatie tussen de afdeling Sportbeleid en SportService Amsterdam. Bestudeerd is hoe deze opdracht vorm is gegeven en hoe de afgelopen jaren deze opdracht is veranderd.

3.4.2 Observaties

Voor observaties is gekozen omdat directe waarneming van het sociale fenomeen mogelijk is. Er zijn verschillende gradaties in observatie mogelijk, van complete participant tot complete observant. Observatie is een paraplubegrip en kan worden opgevat als toekijken, meelopen en/of deelnemen. In dit onderzoek is zowel gebruikt gemaakt van participerende observaties als non-participatieve observaties (Boeije, 2008).

Als beleidsmedewerker sport voor volwassenen heb ik gedurende anderhalf jaar kunnen participeren binnen de afdeling Sportbeleid. Hierdoor heb ik zelf de samenwerking binnen de afdeling Sportbeleid en tussen beide afdelingen kunnen ervaren. Op de afdeling SportService was ik alleen observant, omdat ik binnen deze afdeling geen taken had. Binnen de afdeling Sportbeleid heb ik bewuste observatiemomenten aangemerkt. De momenten waarop ik bewust observeerde was tijdens de afdelingsoverleggen in het kader van het nieuwe beleidsplan. Ik heb tijdens twee afdelingsoverleggen geobserveerd, waarbij nagenoeg alle medewerkers van de afdeling Sportbeleid aanwezig waren. Deze bijeenkomsten hadden tot doel te informeren over de ontwikkeling van het nieuwe beleidsplan. Tevens werden tijdens deze bijeenkomsten inhoudelijke discussies gevoerd over de invulling van het beleidsplan. Ik lette in het algemeen op de manier waarop gesproken werd over de rol van uitvoerende organisaties bij de uitvoering van het sportbeleid. Specifiek lette ik op de rol die de afdeling SportService krijgt in de nieuwe beleidsperiode. Daarnaast observeerde ik tijdens de tweewekelijkse lunchbijeenkomsten. In deze bijeenkomsten bespreken de medewerkers lopende zaken. Hier heb ik gelet op hoe de medewerkers over de eigen afdeling vertellen en over andere partijen. Ten slotte heb ik geobserveerd en geparticipeerd tijdens een eendaagse cursus ‘Succesvol samenwerken.’

Binnen de afdeling SportService heb ik twee teamoverleggen als observatiemoment uitgekozen: het teamoverleg Verenigingssport en het Teamoverleg sportstimulering. Deze overleggen hebben tot doel afstemming over de acties binnen het team. Tijdens deze overleggen heb ik mij gefocust op hoe de verschillende medewerkers handelden in de

samenwerking tussen beide partijen en welke opvattingen zij hebben over de samenwerking. Alle observaties heb ik zorgvuldig genoteerd in mijn onderzoeksdagboek.

3.4.3 Semigestructureerde interviews

Naast een documentenanalyse en observaties heb ik medewerkers geïnterviewd. Een interview heeft als voordeel dat gedragingen, opvattingen, houdingen en ervaringen ten aanzien van een bepaald sociaal verschijnsel kunnen worden achterhaald. Diepere betekenissen komen naar voren (Boeije, 2008). In 'responsive interviewing' ben je op zoek naar diepte en detail, levendigheid en genuanceerde antwoorden, rijk aan thematisch materiaal (Rubin, 2005).

De afgenomen interviews zijn semigestructureerde interviews. Door gebruik te maken van semigestructureerde interviews is het enerzijds mogelijk om de verschillende interviews gemakkelijk met elkaar te vergelijken. Anderzijds is het voor de respondenten mogelijk zelf de richting van antwoorden te kiezen. Het verhaal van de respondent is leidend. Tijdens het interview is gebruikt gemaakt van een topiclijst die op basis van observaties, gesprekken, literatuur en documenten is ontstaan. Gedurende het onderzoek is de topiclijst aangescherpt. De laatste versie is te vinden in bijlage 1.

3.5 Methoden van data-analyse

De analyse begon al tijdens het transcriberen van de interviews, het schrijven van de observatieverslagen en het bijhouden van de memo´s. Gedurende het onderzoek zijn aan de teksten codes toegevoegd. Bij elkaar passende codes zijn samengevoegd en ondergebracht onder een thema. Na deze stap zijn de citaten behorende bij de codes ondergebracht onder het thema. In hoofdstuk 5 zullen de resultaten van dit proces worden gepresenteerd. In hoofdstuk 6 vindt de analyse plaats aan de hand van het in hoofdstuk 2 beschreven analysekader en de literatuur uit hoofdstuk 4.

3.6 Methodologische kwaliteit

De kwaliteit van dit onderzoek kan worden bepaald met behulp van twee indicatoren: betrouwbaarheid en validiteit.

3.6.1 Betrouwbaarheid

Een onderzoek is betrouwbaar als de methoden van dataverzameling herhaaldelijk leiden tot dezelfde resultaten. In dit kwalitatieve onderzoek zijn de methode van dataverzameling en analyse weinig gestandaardiseerd. Dit heeft consequenties voor de betrouwbaarheid. De dataverzamelingsmethoden - documentenanalyse, observaties en interviews - kennen een hoge mate van subjectiviteit.

Om de objectiviteit en betrouwbaarheid te vergroten en daarmee het verkrijgen van dezelfde resultaten bij een herhaaldelijk onderzoek is het volgende gedaan. De methodische verantwoording is in paragraaf 3.1 tot en met 3.5 beschreven (Boeije, 2008). Ik heb aandacht besteed aan het helder en logisch beschrijven van deze verantwoording. Hierdoor is het mogelijk voor de lezers na te gaan hoe het onderzoek is uitgevoerd en om het te beoordelen. Daarnaast zijn - door het bijwonen van intervisiebijeenkomsten en de gesprekken met mijn

onderzoeksbuddy - mijn interviews en analyses becommentarieerd. Hierdoor is de kwaliteit van mijn onderzoek vergroot. Door het opnemen van de interviews en het letterlijk uitwerken hiervan, het schrijven van observatieverslagen, het bijhouden van een dagboek met daarin de tijdens het onderzoek gemaakte keuzen, wordt het mogelijk om het onderzoek te herhalen.

De persoonlijke achtergrond en voorkeur van de onderzoeker beïnvloeden de resultaten. De keuze voor de gestelde vragen, de literatuur en de gekozen citaten zijn voortgekomen uit het idee dat deze het beste de situatie illustreren. In hoofdstuk 8 reflecteer ik op mijn persoonlijke achtergrond en voorkeuren en hoe deze van invloed zijn geweest op het onderzoek.

3.6.2 Validiteit

Een onderzoek is volgens Boeije (2008) valide als de onderzoeker verklaart wat hij daadwerkelijk wil verklaren. Er wordt onderscheid gemaakt tussen interne en externe validiteit.

Interne validiteit is de mate waarin de verzamelde gegevens, de resultaten en de conclusies in overeenstemming zijn met de werkelijkheid waaraan ze ontleend zijn (Smaling, 1987). De interne validiteit is verhoogd door gebruik te maken van verschillende dataverzamelingsmethodes: semigestructureerde interviews, observaties en documentenanalyse. Daarnaast draagt de kwalitatieve aard van dit onderzoek bij aan de interne validiteit. Kwalitatieve onderzoekers proberen te achterhalen wat de onderzochte personen beweegt. Door het intensieve contact met de onderzochte personen is het goed mogelijk recht te doen aan de werkelijkheid van de onderzochte personen. Kwalitatief onderzoek kent echter een aantal risico's die de validiteit van het onderzoek in gevaar brengen. Ik heb dit op verschillende manieren proberen te voorkomen. Door gedurende lange tijd onderdeel te zijn geweest van de onderzochte organisaties is de zogenaamde reactiviteit verkleind (Boeije, 2008). De mensen zijn gewend geraakt aan de aanwezigheid van mij als onderzoeker en vallen zo terug op hun normale gedragspatronen. Daarnaast is voor het afnemen van de interviews aangegeven wat mijn rol is en ik heb vertrouwelijkheid van hun mening gegarandeerd. Dit om te voorkomen dat de respondenten sociaal wenselijk antwoorden

Sinds januari 2011 ben ik als stagiaire werkzaam geweest op de afdeling Sportbeleid. Binnen deze afdeling heb ik langer geparticipeerd dan binnen de afdeling SportService waar ik om de respondenten en de dagelijkse gang van zaken te oberveren sinds de start van mijn onderzoek in januari 2012 een dag per week aanwezig ben geweest. Het gevaar van deze lange periode van participatie is dat de onderzoeker zijn kritische blik verliest, ook wel 'going native' genoemd (Boeije, 2008). Dit verschijnsel heeft meer plaatsgevonden als stagiair binnen de afdeling Sportbeleid waar ik naast mijn onderzoek ook nog andere inhoudelijke werkzaamheden verrichtte. Door regelmatig contact met mijn medestudenten en begeleiders heb ik mijn eigen functioneren en gedachten steeds opnieuw bevraagd. Hierdoor kon ik met enige distantie naar de onderzochte personen blijven kijken en kon ik mijn persoonlijke betrokkenheid deels loskoppelen van het onderzoeksproces.

Externe validiteit is de mate waarin de onderzoeksresultaten kunnen worden gegeneraliseerd. Generalisatie is hier opgevat als analytische generalisatie in plaats van statistische generaliseerbaarheid. Analytische generalisatie is het koppelen van resultaten aan een bredere theorie, meerdere personen en/of situaties. (Yin, 2009). Om de onderzoeksresultaten te

kunnen generaliseren moeten de respondenten of situaties representatief zijn voor het werkveld. In dit onderzoek probeer ik met de keuze van de respondenten een zo representatief mogelijk beeld te geven van de organisatie. Ik heb bij vijf beleidsmedewerkers en bij zes uitvoeringsmedewerkers een interview afgenomen. Binnen beide afdelingen heb ik mensen met verschillende functies geïnterviewd: van plaatsvervangend hoofd tot beleidsmedewerker en van hoofd van de afdeling tot sportcoördinator. Bovendien heb ik bij beide directeuren van DMO een interview afgenomen. Generalisatie is niet het primaire doel van dit onderzoek. Wel kunnen de resultaten en aanbevelingen interessant zijn voor andere gemeenten die een verzelfstandiging van sport hebben doorgevoerd of andere overheidsinstanties die samen moeten werken met een verzelfstandigde partij. Voor andere partijen kunnen de in mijn onderzoek beschreven identificatie- en machtsprocessen herkenbaar zijn.

4. Literatuurstudie

In dit hoofdstuk geef ik een overzicht van de bestaande literatuur over organisatieveranderingen, inter-organisationele samenwerking en de samenhang tussen beide. Dit heeft tot doel het vraagstuk in de context van de literatuur te plaatsen, zodat handvatten gegeven worden om de empirische data te kunnen analyseren. In paragraaf 3.1 wordt ingegaan op de bestaande definities van samenwerking en welke factoren van invloed zijn op het verloop van de samenwerking tussen partijen. In paragraaf 3.2 wordt de literatuur over organisatieveranderingen besproken en dan specifiek hoe organisatieveranderingen van invloed zijn op de medewerkers.

4.1 Samenwerking

Het doel van dit onderzoek is om de veronderstelde spanning na een organisatieverandering te verklaren aan de hand van identificatieprocessen en machtsverhoudingen. Na een organisatieverandering zullen medewerkers zich met andere partijen en subgroepen gaan identificeren, dit heeft consequenties voor het gedrag van de medewerkers en de samenwerkingsrelatie tussen beide partijen. Hierin spelen machtsverhoudingen een bepaalde rol. In deze paragraaf wordt daarom uiteengezet wat we hier onder samenwerkingsrelaties verstaan, welke relatieaspecten daarin worden onderscheiden en welke factoren van invloed zijn op de samenwerkingsrelatie.

4.1.1 Wat verstaan we onder samenwerking?

Samenwerking kan worden gezien als gedeelde betekenisgeving. Samenwerking is volgens Van den Bossche (2006): *'Collaboration is defined as the process of building and maintaining a shared conception of a problem or task, distributing responsibility across members of the group, sharing expertise, and mutually constructing and negotiating cognition.'* Zoals in paragraaf 1.3.1 worden organisaties bezien als sociale netwerken waarin mensen niet alleen met elkaar samenwerken, maar elkaar ook beconcurreren. Bij dit perspectief sluit het netwerkmodel van Mastenbroek (1996) aan. Organisaties zijn volgens Mastenbroek (1996) netwerken van interdependente groepen. De relaties tussen deze groepen worden gekenmerkt door coöperatie én door competitie. De relatie tussen deze groepen bestaat uit verschillende aspecten en bepaalt de manier waarop partijen zich gedragen en samenwerken. Mastenbroek (1996) onderscheidt vier relatie-aspecten: instrumentele relaties, sociaal-emotionele relaties, machts- en afhankelijkheidsrelaties en onderhandelingsrelaties. Deze vier relatie-aspecten kunnen in dit onderzoek gebruikt worden om het gedrag en de samenwerkingsrelatie tussen de afdeling Sportbeleid en de afdeling SportService te begrijpen. De partijen zijn van elkaar afhankelijk om de geformuleerde beleidsresultaten te behalen.

Allereerst noemt Mastenbroek (1996) de instrumentele relatie tusssen partijen. Hiermee bedoelt hij de wijze waarop het werk in organisaties is verdeeld en op elkaar afgestemd. Ten tweede noemt hij de sociaal-emotionele relatie. Tussen mensen in organisaties bestaan gevoelsmatige betrekkingen die positief dan wel negatief geladen zijn. Ten derde onderscheidt hij macht- en afhankelijkheidsrelaties. Relaties tussen mensen en groepen worden gekenmerkt door de invloed die zij op elkaar uitoefenen. Mensen proberen vaak hun eigen positie te versterken door de positie ten opzichte van elkaar te verstevigen. Ten slotte noemt hij onderhandelingsrelaties. Hiermee bedoelt hij de verdeling van schaarse goederen in een organisatie zoals personeel en budgetten.

In het organisatiemodel van Mastenbroek is het machts- en afhankelijkheidsaspect het belangrijkst vanwege de spanning tussen autonomie en wederzijdse afhankelijkheid. Deze spanning komt bij alle andere relatie-aspecten voor en vanuit het machtsperspectief is veel gedrag in organisaties verklaarbaar. De macht- en afhankelijkheidsrelaties beïnvloeden het instrumentele aspect, het sociaal-emotionele aspect en het onderhandelingsaspect meer dan andersom. De spanning tussen autonomie en wederzijdse afhankelijkheid komt bij elk relatie-aspect voor. Partijen hebben eigen belang en streven doorgaans naar meer autoriteit en verantwoordelijkheid. Tegelijkertijd zijn partijen ook wederzijds van elkaar afhankelijk. Binnen het instrumentele aspect wordt deze spanning beschreven als de noodzaak tot het op een gezamenlijk wijze organiseren van de op te leveren producten en de eigen voorkeur en manier van organiseren. Het sociaal-emotionele aspect kent een spanning tussen het wij-gevoel en de eigen identiteit. De identiteit van een partij of groep kan op gespannen voet komen te staan met de identiteit van het grotere geheel. Het laatste aspect, het onderhandelingsaspect, wordt gekenmerkt door een spanning tussen het streven om het eigen aandeel en het streven tot het vergroten van het gezamenlijke deel.

Kortom, het handelen van mensen in organisaties wordt gekenmerkt door coöperatie en competititie. De balans hiertussen is van belang voor de energie en vitaliteit van de relaties tussen partijen en het gedrag van mensen. Wanneer de balans uitslaat naar de ene kant wordt het gedrag vechterig, slaat de balans door naar de andere kant dan wordt het gedrag toegeeflijk.

Voor dit onderzoek is de relatie tussen het macht- en afhankelijkheidsaspect en het sociaal-emotionele aspect van belang. Organisatieveranderingen gaan gepaard met sociaal-emotionele veranderingen, met veranderingen in het spanningsveld tussen het wij-gevoel en de eigen identiteit en met veranderingen in acceptatie en vertrouwen in de ander. Deze veranderingen sturen het gedrag van mensen en beinvloeden daarmee ook de macht- en afhankelijkheidsrelaties. Mensen hebben de neiging om hun eigen groep te versterken ten opzichte van de ander en proberen de machtsverhouding waar ze deel van uit maken te behouden of te versterken.

4.1.2 Welke factoren beïnvloeden de samenwerking?

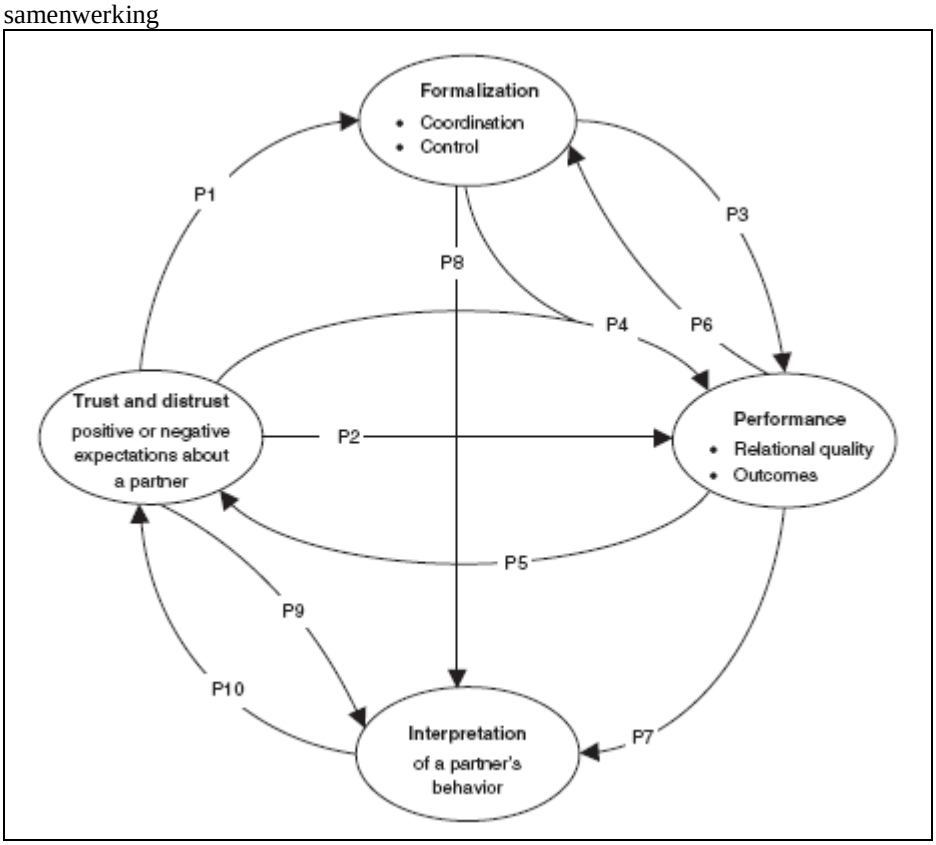
Verzelfstandigingsprocessen veroorzaken veranderingen in interpersoonlijke relaties, groepsidentificaties en groepgrenzen. Daardoor verandert ook de mate van vertrouwen en acceptatie in de ander. Vertrouwen is een belangrijke factor voor succesvolle samenwerking Vertrouwen is een middel om de samenwerking tussen partijen te beheersen (Vlaar, 2007). Nauw verwant aan vertrouwen is formalisatie. Volgens Vlaar (2007) versterken vertrouwen en formalisatie elkaar. Vertrouwen is de bereidheid van een partij om zichzelf kwetsbaar op te stellen ten opzichte van een andere partij. Dit is gebaseerd op de verwachting dat de andere partij zal handelen ten goede van de eigen partij zonder deze andere partij te controleren (Mayer, 1995). Wantrouwen is het hebben van negatieve verwachtingen ten aanzien van het gedrag van anderen. Angst, waakzaamheid en verdenkingen zijn uitingen van wantrouwen. Het model van Vlaar (2007) wordt in dit onderzoek gebruikt om de huidige samenwerkingsrelatie tussen de afdelingen Sportbeleid en SportService Amsterdam te begrijpen

Het handhaven van input, outcome en interorganisationele activiteiten is formalisatie. Het afsluiten van contracten is een vorm van formalisatie in interorganisationele samenwerking.

Contracten zijn een vorm om controle te houden over de samenwerkende partijen, maar het is ook een vorm van coördinatie. Contracten zijn een technisch hulpmiddel om activiteiten op elkaar af te stemmen en helpen samenwerkende partijen taken te ontleden en activiteiten te ontwikkelen en communiceren. Dit is van belang in situaties waarin taken voortdurend afgestemd moeten worden en gezamenlijk besluitvorming noodzakelijk is.

Figuur 4 laat de relatie tussen vertrouwen en formalisatie zien en de invloed die deze hebben op de interorganisationele prestaties. Interorganisationele prestaties zijn hier de kwaliteit van samenwerking en de inhoudelijke prestaties.

Figuur 4 De ontwikkeling van vertrouwen, wantrouwen en formalisatie in interorganisationele samenwerking



Bron: Vlaar (2007)

Figuur 3 laat zien dat een toename in vertrouwen de noodzaak voor formele controle en coördinatie verkleint. Een afname in vertrouwen vergroot daarentegen de noodzaak tot formele controle (P1a). Daarbij zorgen een toename aan vertrouwen en de afname van wantrouwen ervoor dat het mogelijk is om formele middelen van coördinatie en controle te ontwikkelen (P1b). Vertrouwen verhoogt het delen van kennis. Weinig vertrouwen, veel wantrouwen (P2) en een hele lage en een hele hoge mate van formele coördinatie en controle (P3) hebben een negatief effect op de interorganisationele prestaties.

Relaties waarin veel vertrouwen is tussen beide partijen in combinatie met weinig wantrouwen en weinig formele controle lopen hogere prestatierisico's dan relaties waarin veel vertrouwen tussen beide partijen gepaard gaan met meer wantrouwen en formele controle (P4) Volgens Anderson (2005) klinkt een relatie waarin veel vertrouwen is veelbelovend. Maar zulke relaties bieden mogelijkheid voor geheime activiteiten met als doel de partner te bedriegen. Vertrouwen kan schadelijk zijn door het ontkennen van problemen, het voordeel geven van de twijfel en het vaker geven van tweede kansen.

Hoe lager de interorganisationele prestaties in de eerste stadia van samenwerking, hoe groter de afname is in vertrouwen in latere stadia van samenwerken (P5) en hoe meer managers het noodzakelijk vinden om formele coördinatie en controle aan te scherpen (P6). Hoe hoger de interorganisationele prestaties in de beginfase van samenwerking des te positiever zijn de interpretaties van de manager over het gedrag van hun partner (P7).

Managers hebben vaak behoefte aan hoge mate van formalisatie. Die maakt het namelijk gemakkelijker om gedrag van partners te interpreteren. Formalisatie zorgt ervoor dat er gedeelde betekenissen worden gecreëerd. Wanneer er weinig formalisatie is, is er veel ruimte voor verschillende percepties (P8). Wanneer managers hun partner niet vertrouwen wordt er nauwelijks tot geen informatie gedeeld en wordt controle ontweken. Dit maakt het vervolgens lastig om vertrouwen op te bouwen. Het vergroot wantrouwen, wat mogelijkheid leidt tot een spiraal van verdenking. Acties om het vertrouwen te herstellen werken vaak averechts, deze ondermijnen het vertrouwen juist. Hoe groter het wantrouwen en hoe lager het vertrouwen dat managers hebben in hun partners, hoe negatiever zijn de verwachtingen over hun partners (P9). Hoe positiever de managers denken over het gedrag van hun partners, hoe lager het niveau van wantrouwen en hoe hoger het niveau van vertrouwen (P10).

Samenvattend: het model van Vlaar (2007) beschrijft hoe vertrouwen en formalisatie met elkaar samenhangen en hoe deze van invloed zijn op de interorganisatorische prestaties. Onder interorganisatorische prestaties verstaat hij de kwaliteit van de samenwerkingsrelaties en de inhoudelijke prestaties. De relatie tussen vertrouwen en formalisatie wordt in dit onderzoek gebruikt om de kwaliteit van de samenwerkingsrelatie te duiden en hoe vertrouwen en formalisatie hiermee samenhangen.

5. Verhalen van de werkvloer

Dit hoofdstuk staat in het teken van de empirische resultaten. De resultaten zijn voortgekomen uit de interviews met de medewerkers, de observaties en de gelezen documenten. Het hoofdstuk is gebaseerd op de meningen en ervaringen van de directieleden van DMO en de medewerkers van de afdeling Sportbeleid en de afdeling SportService.

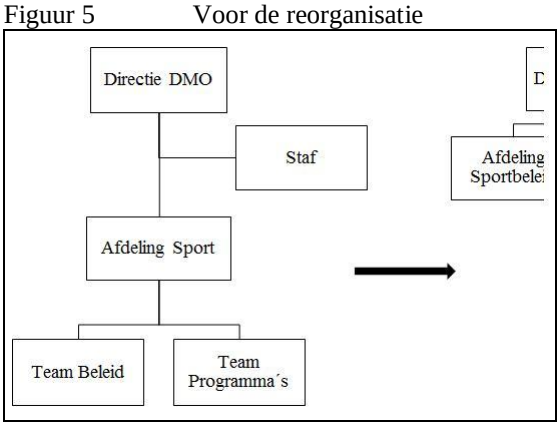
Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Allereerst sta ik kort stil bij het tot stand komen van de afdeling Sport zoals men die kende voor de reorganisatie. Vervolgens schetst wat de aanleiding was voor de reorganisatie, hoe men dacht over deze reorganisatie en welke doelen met de reorganisatie zijn bereikt. Paragraaf 5.4 toont de ideeën, ervaringen en meningen die de medewerkers hebben over samenwerken. Hoe zijn de huidige samenwerkingsrelaties vormgegeven en hoe verloopt deze samenwerking? Tot slot geven de twee laatste paragrafen weer hoe beide afdelingen hun eigen functioneren en het functioneren van de ander waarderen.

5.1 Een korte les geschiedenis

In het verleden van de afdeling Sport zijn beleid en uitvoering eerder van elkaar gescheiden geweest. Begin jaren ‘90, tegelijkertijd met de instelling van de stadsdelen, *´bestond de situatie dat op het stadhuis meer beleid was en bij de Dienst Stedelijk Beheer meer uitvoering.’* Hoewel de Dienst Stedelijk Beheer meer uitvoering deed leverde zij beleidsnota’s, die daarna voor controle naar het stadhuis gingen. Deze werkwijze werd advies-op-advies genoemd en is afgeschaft om te voorkomen dat het college van Burgemeester en Wethouders tegenstrijdige adviezen ontvangt. Beide afdelingen zijn samengevoegd en ondergebracht bij de dienst Sport, Educatie en Cultuur, wat later de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO) is geworden.

De afdeling Sport bestond, voordat de verzelfstandiging werd doorgevoerd, uit twee teams: Team Beleid en Team Programma’s (zie fig. 5) Het Team Beleid was verantwoordelijk voor het sportbeleid. Het Team Programma’s voerde het sportstimuleringsbeleid uit en het loket SportService vervulde de loketfunctie van de sport.

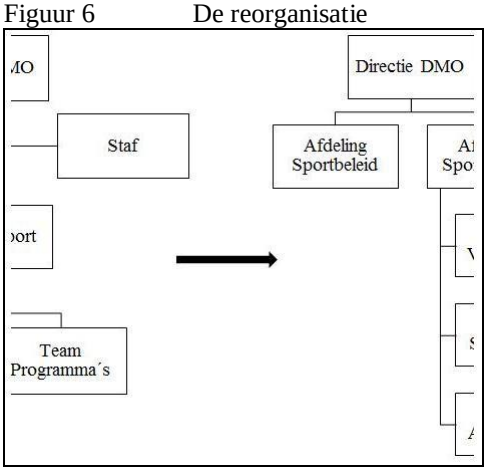
Figuur 5 Voor de reorganisatie



5.2 'Af en toe moet je lekker reorganiseren'

De betekenissen die de medewerkers geven aan hun werkzaamheden en daarmee aan de samenwerking kunnen niet los gezien worden van het verleden. Daarom wordt in deze paragraaf achtereenvolgens besproken wat de aanleiding was voor de organisatieverandering, welke organisatievorm is gekozen en hoe de verschillende medewerkers de organisatieverandering hebben ervaren.

Figuur 6 De reorganisatie



5.2.1 'De ambitie is groot'

In april 2008 werd het sportbeleidsplan voor de periode 2009 – 2012 vastgesteld (Sportplan 2009-2012) en besloten dat de afdeling Sport moest splitsen. De aanleiding van dit besluit is de ambitieuze beleidsrichting die is ingezet met het Sportplan 2009 – 2012 en het tempo waarin het beleid uitgevoerd moest worden. Het betekende dat de centrale stad[2] een regierol moest hebben en een herkenbare positie in moest gaan nemen in het onoverzichtelijke sportveld in Amsterdam. Daarnaast moest de centrale stad de stadsdelen en andere partijen meer faciliteiten gaan bieden. Dit impliceerde een forse uitbreiding van de uitvoeringstaken en een groeiende diversiteit in het aanbod. De afdeling Sport van toen voldeed niet aan deze eisen en daarom werd door de directie van DMO besloten om de organisatie te veranderen (Fritschy, 2009).

De directie noemt echter andere aanleidingen voor een reorganistie dan de vaststelling van het Sportplan 2009-2012.

'Dat is misschien een beetje naar analogie van wat men in Rotterdam kent daar heeft men, daar bestaat een sportbedrijf, een heel groot sportbedrijf waar vooral in de uitvoering een heleboel dingen gedaan worden door de gemeente zelf en of het nou om de verhuur van sportzalen gaat of als het gaat om het organiseren van allerlei activiteiten en evenementen whatever.'

[2] De gemeente Amsterdam kent een gedecentraliseerd bestuurlijk stelsel. De gemeente Amsterdam is onderverdeeld in zeven stadsdelen. Elk stadsdeel heeft een eigen stadsdeelbestuur en vergaande verantwoordelijkheden die zijn vastgelegd in de verordening op de stadsdelen. In deze verordening wordt onderscheid gemaakt tussen taken en bevoegdheden van de stadsdelen en het centrale bestuur (de centrale stad).

(Directielid)

Uit dit citaat blijkt dat een extern voorbeeld aanleiding was om beleid en uitvoering van elkaar te splitsen. De keuze was *'geen politieke keuze'* en had geen bezuinigingsreden, maar een bedrijfsreden. De directie zegt ook: *'We wilden meer scherpte'* en *'iets meer kader vonden wij wenselijk.'* Zij vond dat binnen de begroting altijd behoorlijk werd geschoven en het niet duidelijk was wie de prioriteiten stelde. *'Gewoon wat scherper en zakelijker'* was wat beoogd werd met het splitsen van afdeling Sport in een beleidsafdeling en een uitvoeringsafdeling. Er zijn ook andere geluiden te horen.

'Ik moet even terug naar 2008; toen was DMO pur sang een beleidsfabriek en eigenlijk pastte de uitvoerende afdeling van sport niet zo goed in die structuur.'

(Hoofd afdeling)

Een ander zegt:

'Er wordt ook wel gespeculeerd over het feit dat het hoofd Sport weg moest van de plek waar hij zat en dat er daarom een reorganisatie moest komen zodat iemand anders zijn plek kon overnemen en hij naar de uitvoering kon, maar dat is een speculatie die ik niet kan gronden.'

(Medewerker SportService Amsterdam)

Uit het bovenstaande blijkt dat de respondenten verschillenden gedachte hebben over het waarom van de reorganisatie. Enerzijds voeren de respondenten sportinhoudelijke argumenten aan. Anderzijds noemen de respondenten organisatorische argumenten. Sommige respondenten vertellen niet te weten wat de reden was om te gaan reorganiseren.

'Terwijl ik had zoiets, ik had het idee er moeten toch wel een aantal redenen achterliggen om te reorganiseren. Effectiever werken was het niet. Ik denk dat het meer een trend was bij de overheid om uitvoerende taken op afstand te zetten en toch ook wel ingegeven door bezuinigingsmaatregelen.'

(Medewerker afdeling Sportbeleid)

Andere ontwikkelingen zorgden ervoor dat het idee van splitsen steeds sterker werd. In het kader van het project *'DMO kwadraat'* zouden onderdelen van beleidsafdelingen onder gebracht worden in een unit 'vastgoed.' Ook was de dienst binnen korte tijd gegroeid van ongeveer 300 naar 600 mensen.

5.2.2 ´Een intern verzelfstandigd ding´

Het organisatieveranderingsplan sport (Fritschy, 2009) diende als leidraad voor de splitsing. In dit plan heeft Fritschy (2009) de doelstellingen van de organisatieverandering, de keuze van de verzelfstandigingsvariant, de uitwerking van deze variant en de invoering van de verzelfstandiging beschreven. De meeste medewerkers zijn betrokken geweest bij het opstellen van het organisatieveranderingsplan.
De meerderheid van de medewerkers kon zich vinden in de argumentatie om te kiezen voor de volgende organisatievariant: *'Een intern verzelfstandigd ding met een eigen bedrijfsbureau.´* Dat zou betekenen dat SportService Amsterdam zelfstandig zou gaan opereren en geen gebruik zou maken van de bestaande staf- en steundiensten van DMO op het gebied van financiën, juridische zaken en communicatie. SportService Amsterdam zou een

eigen bedrijfsbureau krijgen. Niet iedereen echter vond de splitsing tussen beleid en uitvoering een goed idee.

'Ik vind van houd doel en middel nou bij elkaar, houd beleid en uitvoering nou bij elkaar, zodat je kortere lijnen hebt om te sparren.´

(Hoofd afdeling)

Met het advies van de afdeling SPA heeft de directie ingestemd, maar het advies is vervolgens *'van alle kanten afgezwakt.'* De directie heeft *'gewoon wat anders gedaan dan Fritschy heeft geadviseerd.´* Een van de uitvoeringsmedewerkers zegt:

'De reden daarvoor was volgens mij dat FCJZ, dus de afdeling financiën, die is er voor gaan liggen, want die hadden echt zoiets wij gaan niet in de Sporthallen Zuid zitten. Die zijn er gewoon voor gaan liggen dat doen we niet.'

(Medewerker SportService Amsterdam)

Er ontstond onduidelijkheid over de definitie interne verzelfstandiging en wat SportService Amsterdam zou moeten zijn. Daarover werd verschillende gedacht: '*Is het gewoon een afdeling, zijn we nou zelfstandig in bijvoorbeeld die stafdingen?'* Het plan was veel ambitieuzer dan wat het uiteindelijk is geworden. Een Sportservicemedewerker vindt de terughoudendheid van de directie wel begrijpelijk: *'Er kwam wel heel veel fte bij'.* Toch denkt hij dat op dat moment de *'tijd rijp'* was. Er waren nog geen bezuinigingen.

5.2.3 'Super stressvol'

Toen de organisatieverandering op papier rond was bleek er een aantal weeffouten in te zitten: *'De dekking voor het geheel bleek niet goed geregeld.´* Desondanks werd de reorganisatie wel doorgezet. Halverwege 2009 heeft de splitsing zijn beslag gekregen. De daadwerkelijke splitsing werd ervaren als een *'verwarrende periode', 'totale chaos'* en als *'super stressvol.´* Dit kwam doordat het onduidelijk was hoe SportService Amsterdam er uit zou komen te zien en wie het nieuwe hoofd werd. Ook moest er afscheid genomen worden van collega's. Een beleidsmedewerker ervaarde het als: *'het is letterlijk scheiden.´* Daarbij zorgde het ontbreken van een '*veranderingstrekker'* en praktische zaken zoals internet en een degelijke werkplek ervoor dat het ziekteverzuim groter was dan normaal. Er was *'geen organisatie'* SportService Amsterdam, dus deze moest ontwikkeld worden. Tussen de leidinggevende en het personeel was geen overleg over wat er zou moeten gebeuren om de organisatie te ontwikkelen: *'Ik ben het maar gewoon gaan doen.'*

5.2.4 Samenvatting

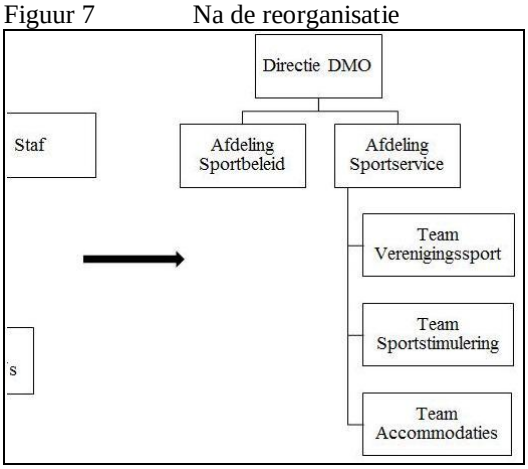
Reorganisaties zijn vaak voor medewerkers heftige perioden waarin veel onzekerheid over de toekomst bestaat. Ook in deze casus komt dit tot uiting. De onzekerheid wordt in dit geval versterkt doordat de medewerkers andere verwachtingen hadden van de organisatieverandering, dan uiteindelijk door de directie van DMO is waargemaakt.
De medewerkers zijn in eerste instantie intensief betrokken geweest bij het keuze proces maar uiteindelijk is hun keuze door de directie aangepast. Het is vervolgens begrijpelijk dat medewerkers reageren met *'af en toe moet je gewoon lekker reorganiseren'* verwijzend naar het handelen van de directie. Het toont een zekere onverschilligheid aan ten aanzien van de reorganisatie, wat consequenties heeft voor het handelen. Er ontbreekt een eenduidig verhaal, waardoor vervolgens vele interpretaties van hetzelfde fenomeen mogelijk worden.

5.3 De huidige situatie

In deze paragraaf beschrijf ik het resultaat van de organisatieverandering. Hoe is de organisatie volgens de medewerkers vormgegeven, welke formele gezagsverhoudingen zijn ontstaan, welke meningen hebben de medewerkers over het resultaat van de reorganisatie en wat is volgens de medewerkers bereikt met de reorganisatie?

5.3.1 De werkwereld

Figuur 7 Na de reorganisatie



Het resultaat van de reorganisatie is dat de afdeling Sportbeleid en de afdeling SportService twee aparte afdelingen zijn binnen DMO. Beide afdelingen hebben een aparte lijn naar de directie. De relatie tussen beide partijen wordt beschreven als een opdrachtgever – opdrachtnemerrelatie. In paragraaf 5.4 wordt deze relatie nader uitgewerkt Daarbij zijn beide afdelingen fysiek van elkaar gescheiden en hebben beide afdelingen hun eigen budget.

De afdeling Sportbeleid heeft een formatie van 10 fte. Daarnaast wordt de afdeling Sport ondersteund door drie adviseurs: een communicatie-adviseur, een financieel adviseur en een personeelsadviseur. De afdeling wordt aangestuurd door het hoofd Sportbeleid. Tevens is het hoofd van de afdeling Sportbeleid ook regisseur Olympische Ambitie en stuurt hij een apart projectbureau aan. Door dit dubbele takenpakket van het hoofd Sportbeleid is besloten de managementtaken deels over te dragen aan het plaatsvervangende hoofd. Een secretarieel medewerkster ondersteunt de afdeling. De overige medewerkers zijn beleidsadviseur. Elke beleidsadviseur is verantwoordelijk voor een van de vijf speerpunten die in het Sportplan 2009 – 2012 worden genoemd: jonge Amsterdammers, volwassenen, sportverenigingen, topsport en sportinfrastructuur. Naast de verantwoordelijkheid voor het ontwikkelen, regisseren en evalueren van het sportbeleid is de afdeling Sportbeleid de gever van incidentele en structurele subsidies aan haar partners in de stad en is zij de adviseur en dienstverlener voor de Wethouder Sport en het college van Burgemeester en Wethouders. De afdeling Sportbeleid is gehuisvest in een kantoor in de binnenstad van Amsterdam. In dat kantoor zijn alle afdelingen gehuisvest behalve de afdeling Amsterdamse Bos en de afdeling SportService.

SportService Amsterdam wordt geleid door het voormalige hoofd van de afdeling Sport en bestaat uit drie teams: Team Sportstimulering, Team Verenigingssport en Team Accommodaties. SportService Amsterdam is gehuisvest in Sporthallen Zuid. Sporthallen Zuid ligt in het zuidelijke gedeelte van Amsterdam ter hoogte van de Amsterdamse Zuidas. Het kantoor van SportService Amsterdam ligt tussen andere sportaccomodaties zoals Het Frans

Ottenstadion, het Amsterdamse Bos en het Olympisch Stadion. De strook met sportaccomodaties wordt ook wel de Sportas genoemd.

Elk team wordt aangestuurd door een teamhoofd. Het teamhoofd zorgt dat projecten goed gerund worden en dat de kwaliteit van de projecten omhoog gaat. Het teamhoofd stuurt mensen aan en stemt de verschillende werkzaamheden op elkaar af. Als teamhoofd binnen SportService Amsterdam ben je verantwoordelijk '*voor wie, wat, wanneer, waar.'* Naast opdrachtnemer van de afdeling Sportbeleid is SportService Amsterdam zelf ook opdrachtgever van de Stichting SportService Amsterdam. Deze stichting is de werkgever van de combinatiefunctionarissen in Amsterdam.

Momenteel vindt binnen de afdeling SportService een organisatieverandering plaats. Het doel van deze organisatieverandering is het verbinden van de *'kokers'* verenigingssport en sportstimulering. Een aantal sportcoördinatoren is van het Team Sportstimulering overgeplaatst naar het Team Verenigingssport met de gedachte dat de vereniging in de sportstimulering *'het lijdende voorwerp'* is. Ook is personeel *'een hot issue'* binnen SportService Amsterdam. Er is namelijk grote discrepantie tussen de teams wat betreft de betaling van sportinstructeurs. Naast de interne organisatieverandering blijkt uit observaties dat het management van SportService Amsterdam onderzoekt of verdere verzelfstandiging mogelijk is.

Het Team Sportstimulering voert onder andere het project 'Jump-In' uit. SportService Amsterdam is verantwoordelijk voor het sportonderdeel van Jump-In en stuurt de beweegmanagers aan die geen onderdeel zijn van SportService. De projectleider Jump-In heeft soms het gevoel *'dat ik net tussen die twee partijen zit.'* Met partijen wordt hier bedoeld de afdeling Sportbeleid en SportService Amsterdam. Het Team Accommodaties is verantwoordelijk voor de exploitatie van Sporthallen Zuid. In vergelijking met de teams Sportstimulering en Verenigingssport haalt het Team Accommodaties geld binnen. Het teamhoofd ervaart dit als: *'ook hier ben ik een vreemde eend in de bijt.'*

5.3.2 Een geslaagde werkwereld?

Uit de reacties van de verschillende medewerkers blijkt dat zij vinden dat de reorganisatie, vanuit het idee van een interne verzelfstandiging, niet volmaakt is: *'Ja, überhaupt de interne verzelfstandiging is nog niet rond'* en

´Het is niet meer dan een fysieke scheiding. Een interne verzelfstandiging is dat je niet alleen fysiek gescheiden bent en dat je met een opdrachtgever - opdrachtnemerrelatie werkt, maar dat je ook bepaalde vrijheid krijgt om uit te voeren, te ondernemen, te ontwikkelen en daarbij dat je deels een eigen bedrijfsbureau hebt waarin je minder gelinkt bent aan de bureaucratische bedrijfsprocessen van een grote beleidsdienst als DMO.´

(Medewerker SportService Amsterdam)

De beoogde interne verzelfstandiging is niet afgerond, omdat SportService Amsterdam geen eigen bedrijfsbureau heeft gekregen. Er is *'een tussenvorm'* ontstaan waarin SportService Amsterdam wel zelfstandig wil opereren, maar feitelijk nog steeds onderdeel is van DMO. Met SportService Amsterdam wordt op dezelfde manier omgegaan als met alle andere afdelingen binnen DMO.

Ook is de reorganisatie niet volmaakt, omdat beleid- en uitvoeringstaken nog steeds door elkaar heenlopen en bij beide afdelingen zijn ondergebracht.

'*We zijn toch nog steeds wel zo vervlochten dat het voor mijn gevoel ook gewoon een afdeling kan zijn.'*

(Medewerker afdeling Sportbeleid)

Het ontvlechten van beleid en uitvoering blijkt lastig te zijn, omdat mensen voor *'40, 30, 20 jaar'* op hun plek zitten. Deze mensen zijn *'immuun'* voor een reorganisatie, die '*blijven gewoon hun ding doen.´* Bovendien is het *'zuiver'* uit elkaar halen van twee rollen die voorheen door elkaar liepen lastig en *'vanzelf niet helemaal goed gegaan.'* Volgens de directie hebben de medewerkers daar nog steeds last van.

5.3.3 De consequenties van een interne verzelfstandiging

In 2009 is SportService Amsterdam intern verzelfstandigd. De doelstellingen van deze organisatieverandering zijn onder te verdelen in interne en externe doelen (zie bijlage 2). Nu, drie jaar later, rijst de vraag wat met de splitsing van beleid en uitvoering is bereikt. Het beoordelen of de beoogde doelen zijn behaald vindt een beleidsmedewerker lastig. Een andere beleidsmedewerker vindt dat de doelstellingen die in het organisatieplan staan zijn behaald: *'Ja die hebben we denk ik wel gerealiseerd.´* Wat hem betreft hoeft daar niet meer bij stilgestaan te worden. Vanuit de afdelingen komen dezelfde, maar ook andere geluiden naar voren over het behalen van de doelstellingen.

Het hanteren van een heldere taakverdeling tussen de afdeling Sportbeleid en de afdeling SportService was een van de interne doelen van de splitsing. Dit is volgens een beleidsmedewerker: *'het eerste waar ik van denk volgens mij is dat wel beter geworden. Toen we hier nog bij elkaar zaten liep dat toch ingewikkelder door elkaar.´* Het is helderder wie wat doet. Hiermee doelt de beleidsmedwerker op het feit dat er een scherper onderscheid is tussen beleids- en uitvoeringstaken dan voorheen. Dit is opvallend als je het verglijkt met het in de vorige paragraaf genoemde aspect rollen. De rollen blijken niet 'zuiver' uit elkaar gehaald.

'Het vergroten van het aanzien', ook wel het imago genoemd, is een extern doel wat bereikt moest worden met de organisatieverandering.

'Als ik uitleg wat SportService is dan weten mensen het niet. Mensen denken altijd dat je valt onder sportservice Noord-Holland of onder Utrecht. We hebben dus niet een heel duidelijk merk.'

(Medewerker SportService Amsterdam)

Ook scholen, stadsdelen en andere partijen weten volgens de respondenten niet precies wat SportService Amsterdam doet.

Daarnaast is een van de doelen een ondernemende organisatie. Hierover zegt men dat het ondernemende karakter heel langzaam groeit doordat SportService Amsterdam nog steeds onderdeel is van *'het gemeentelijke apparaat'* en *'de cultuur nog steeds zo geworteld is in het oude.´* Er wordt weinig gedaan om dit proces naar een meer ondernemende cultuur sneller te laten verlopen. Ondanks dat de cultuur van SportService nog zo geworteld is in het oude is de

cultuur van SportService Amsterdam wel veranderd in vergelijking met de cultuur van DMO: *'Het is veel meer een cultuur aan het worden van niet denken, maar doen.'*

De respondenten vertellen ook over andere gevolgen van de organisatieverandering. Ten eerste noemen de respondenten het gevolg van de scheiding. De scheiding kost heel veel tijd en geld.

'Het is duurder om te splitsen, omdat je meer gesprekken nodig hebt, je meer overleg hebt, je moet meer op papier zetten, je moet meer sturen en meer formaliseren.'

(Medewerker Afdeling Sportbeleid)

Ten tweede ervaren de respondenten, als gevolg van de verzelfstandiging, een wij-zij verhouding. Het wij-zij denken ervaren de respondenten als vervelend.

'We zijn allemaal collega's die vroeger allemaal op een plek hebben gezeten en dat wij- zij dat vind ik wel heel erg gek. Zowel hier als daar wordt dat gedaan. Ik vind dat iets heel naars van die splitsing.'

(Medewerkers SportService Amsterdam)

De respondenten dragen verschillende redenen aan voor het wij-zij denken. Volgens een van de uitvoerders is het wij-zij denken inherent aan organisatieveranderingen. Door angst en onzekerheid over de toekomst zijn medewerkers geneigd hun eigen club te omarmen. Een andere uitvoeringsmedewerker vindt dat de wij-zij verhouding ontstaat door de manier waarop de medewerkers met elkaar omgaan. Beide partijen proberen *'de baas'* over elkaar te spelen. Nog een andere uitvoerder vindt dat de wij-zij verhouding komt doordat de afstand tussen beide afdelingen te groot is. De afdelingen onderhouden volgens hem te weinig contact waardoor de partijen niet meer weten wat de ander doet. Het gevolg van het wij-zij denken is volgens een van de respondenten: *'dat er niet altijd even volwassen met elkaar wordt gesproken'.* De medewerkers van beide afdelingen spreken elkaar niet aan op taken en verantwoordelijkheden: *'dingen worden altijd een beetje gedoogd en ondertussen wordt er gemopperd.'*

Ten slotte blijkt dat het gelukt is om SportService Amsterdam als organisatie neer te zetten: *'We zijn meer een geheel, een eenheid.´* Er wordt veel samengewerkt en er kan snel worden geschakeld. SportService Amsterdam is toegankelijker geworden vanwege het feit dat het kantoor is gevestigd in een sportlocatie. Ook is SportService Amsterdam proactiever en effectiever geworden op communicatiegebied. Voorheen was het *'hapsnap'*. Nu zijn de middelen op elkaar afgestemd.

5.3.4 Samenvatting

Uit deze paragraaf blijkt dat de medewerkers vinden dat er meer onderscheid is gekomen tussen beleidstaken en uitvoeringstaken. Echter doordat mensen lang op een plek zitten is het veranderen van een werkwijze lastig en lopen de rollen nog steeds door elkaar heen. Daarnaast is er een wij-zij verhouding ontstaan tussen beide afdelingen en kost de coördinatie van taken tussen de afdelingen veel meer tijd en geld.

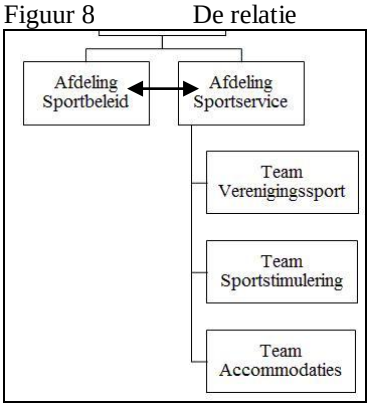
In het organisatieplan zijn een aantal doelen beschreven die werden beoogd met de verzelfstanding van de uitvoeringorganisatie. Uit deze paragraaf blijkt dat de medewerkers

vinden dat het aanzien van de uitvoeringsorganisatie niet is vergroot. Externe partijen weten volgens de medewerkers te weinig wat SportService Amsterdam doet. Het ondernemende karakter van SportService Amsterdam groeit langzaam doordat het nog steeds onderdeel is van het gemeentelijke apparaat. En tot slot is SportService Amsterdam een organisatie geworden, is zij toegangelijker geworden doordat het zich bevindt op een sportlocatie en is zij proactiever en effectiever geworden op communicatiegebied, waardoor SportService Amsterdam zich meer kan profileren als eigen organisatie.

5.4 'Met elkaar kunnen lezen en schrijven'

In deze paragraaf is de nieuwe relatie beschreven die ontstaan is tussen de afdeling Sportbeleid en de afdeling SportService. Met de reorganisatie had men voor ogen een duidelijke scheiding tussen beleid- en uitvoeringstaken, maar nog steeds van belang was dat de medewerkers met elkaar zouden kunnen lezen en schrijven. In deze paragraaf kijk ik of dit werkelijkheid is geworden.

Figuur 8 De relatie



5.4.1 De 'OGON'

De relatie tussen de afdeling Sportbeleid en de afdeling SportService is geformaliseerd in een opdrachtgever – opdrachtnemerrelatie. Elk jaar geeft de afdeling Sportbeleid een opdracht aan SportService Amsterdam. De jaarlijkse opdracht is een leidraad voor samenwerking tussen beide afdelingen. In de opdracht beschrijft de afdeling Sportbeleid welke resultaten behaald moeten worden door SportService Amsterdam en welke middelen daaraan zijn gekoppeld. Voor een deel is het financiële kader daarvoor al vastgesteld doordat in de begroting van de gemeente Amsterdam bepaalde volgnummers toebeeld zijn aan SportService Amsterdam. Het andere deel van de middelen is afkomstig uit de begroting van de afdeling Sportbeleid. Door de medewerkers wordt de jaarlijkse opdracht ook wel de *'OGON'* genoemd. De opdracht is tot nu toe drie keer geschreven. In januari 2010 is de opdracht voor het eerst gegeven. Deze opdracht was bedoeld voor het jaar 2010 en bestond uit verschillende inhoudelijke deelopdrachten, waar aan elke deelopdracht een budget is gekoppeld. De opdracht voor het jaar 2011 verscheen in maart 2011. In vergelijking met opdracht van 2010 zijn in deze opdracht de financiën niet meer per deelopdracht vastgelegd. In 2012 is er geen nieuwe opdracht verschenen. De opdracht van 2011 is van toepassing verklaard met enige aanpassingen. Het initiatief voor het vaststellen van de opdracht 2012 is afkomstig van de afdeling SportService.

Een opdrachtnemer – opdrachtgeverrelatie is volgens een van de medewerkers:

'jij wilt wat, je hebt er een pot geld voor, je spreekt met de opdrachtnemer af wat je van hem wilt, je volgt tussentijds wat er gebeurt en op een gegeven moment heb je een eindresultaat en dan reken je af al naar gelang je het resultaat goed of slecht vindt.'

(Medewerker afdeling Sportbeleid)

Uit de interviews blijkt dat de medewerkers de relatie typeren als een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie, maar tegelijkertijd vinden ze dat deze relatie niet bestaat. Zowel de beleidsmedewerkers als de uitvoeringsmedewerkers denken hier hetzelfde over. Een uitvoeringsmedewerker zegt: *'de opdrachtgever – opdrachtnemerrelatie tussen de afdeling Sportbeleid en de afdeling SportService is niet helemaal van de grond gekomen en is nooit uitgewerkt zoals het bedoeld was.'* Een beleidsmedewerker zegt: *'Zo een relatie hebben we niet met SportService.'* Op managementniveau spreekt men niet over de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie: *´De inhoud is denk ik iets te veel leidend.'* Doordat de directie heeft gekozen het twee afdelingen te laten zijn van DMO is *'het voor ze lang zal ze leven'* niet mogelijk om een opdrachtgever-opdrachtnemersrelatie te creëren. De vraag die wordt gesteld is: *'Waarom zouden we doen dat we zo'n relatie hebben, terwijl het gewoon een andere relatie is?'* Er wordt verwacht dat hierdoor op termijn problemen ontstaan, maar nu *'loopt het zoals het loopt.'* De halfslachtige OGON-relatie is voor de directie geen probleem: *'Als er problemen zijn kun je die aanhangig maken in het directieoverleg.'* Maar omdat de persoonlijke verhoudingen goed zijn wordt het niet zo gespeeld.

De werking van de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie hangt af van personen. Het duidelijk opstellen als opdrachtgever maakt het voor de opdrachtnemer makkelijker ook die plek in te nemen waardoor een goede samenwerking ontstaat. Als je de relatie *'goed afdicht, goed bespreekt'* dan werkt het heel goed. Als je het daarentegen niet goed afdicht ontstaat er een *'grijs gebied'* waardoor je de kans krijgt dat je dingen dubbel doet of niet doet: *'Op bijvoorbeeld het gebied van verenigingssport is dat nu ook wel het geval.'*

De jaarlijkse opdracht is het moment waarop de relatie tastbaar wordt. Het OGON project is goed opgepakt zegt een van de leidinggevenden. De manier van werken wordt echter niet door iedereen omarmd en ook niet iedereen kent de 'OGON', de jaarlijkse opdracht. Er wordt gemakzuchtig met de opdracht omgegaan, omdat *'we collega's zijn.'* Daarbij krijgen uitvoeringsmedewerkers soms direct zonder de tussenkomst van het management van SportService, naast de jaarlijkse opdracht, opdrachten van de afdeling Sportbeleid zoals bijvoorbeeld de jaarlijkse thermometers. Dit vindt de desbetreffende uitvoeringsmedewerker *'nergens op slaan*.' Toch voert hij de opdrachten uit: *'ik doe het wel voor hem omdat hij het is.'* Ook zijn de losse opdrachten vaak *'niet duidelijk'* en is geen geld aan deze losse opdrachten verbonden. De reactie die hier op volgt is: '*dat kunnen we er toch niet bij nemen.'* Hiermee bedoelt de respondent dat gedurende het jaar opdrachten worden gegeven aan medewerkers van SportService Amsterdam zonder dat daar budget aan gekoppeld is waardoor andere taken van SportService mogelijk niet meer uitgevoerd kunnen worden.

Net na de reorganisatie vond regelmatig overleg plaats tussen de afdeling Sportbeleid en de afdeling SportService over de jaarlijkse opdracht. De opdracht is nu veel meer op afstand gekomen en komt pas eind maart, begin april binnen zegt een van uitvoeringsmedewerkers. Hiermee bedoeld hij dat er nog maar weinig contact is tussen beide partijen over de opdracht. Men laat zich kritisch uit over de huidige vorm waarin deze opdracht wordt gegeven aan SportService Amsterdam: *'Pakken papier voegen gewoon niets toe, sterker nog het bureaucratiseert alleen'* en *'het zijn gewoon hele dikke pakwerken en dat komt de uitvoering en de snelheid daarvan niet ten goede.'* Ook een afdelingshoofd zegt geen toekomst te zien in de opdracht. Hij zegt daarover het volgende: *'we zijn het pad ingeslagen van minutieus uitgewerkte OGON stukken. In zekere zin blijkt dat wel een enigszins doodlopende weg te zijn.'* Hij heeft niet het idee dat we daar aan moeten blijven schaven om het beter te maken: *'Ik geloof daar niet in.'* Dit impliceert dat de in de toekomst mogelijk geen opdrachten meer

worden verstrekt aan de afdeling SportService en de formele leidraad voor de samenwerking verdwijnt.

5.4.2 De samenwerking in 'de cirkel': beleid en uitvoering

De ideeën die de respondenten hebben over de samenwerkingsstructuur, de opdrachtgever – opdrachtnemerrelatie, zijn van invloed op de betekenissen die mensen construeren over de samenwerkingsrelatie en het daarmee gepaard gaande handelen. Volgens een medewerker van de afdeling Sportbeleid zou de samenwerking tussen de afdeling Sportbeleid en de afdeling SportService als volgt moeten zijn:

'Met zijn tweeën met je handen onder de motorkap en dan samen sleutelen aan de motor dat zit niet overal.'

(Medewerker afdeling Sportbeleid)

Een medewerker van de afdeling SportService ziet samenwerking als volgt:

'Ik heb de samenwerking altijd beschreven als een tandem, waarbij de ene keer de een voor op zit en de andere keer de ander. Het moet niet zo zijn dat de een zegt toedelokie fiets jij maar in je eentje verder. Dat betekent dat je er allebei tijd en energie in moet steken. Je moet elkaar op de hoogte houden, maar ook op het juiste moment schakelen: Dit is een beleidsding dus nu mag jij weer voorop dit is van jou. Het betekent ook dat de personen die betrokken zijn bij een onderwerp ook allebei in de lead kunnen stappen. Beide kunnen proactief voorop gaan zitten en kunnen zeggen dit is ons onderdeel wij doen nu de uitvoering.'

(Medewerker SportService Amsterdam)

De relatie tussen beide afdelingen ervaart een beleidsmedewerker als gelijkwaardig: *'het is een beetje geven en nemen.'* Het is nodig om elkaar te helpen en je bent van elkaar afhankelijk in kennisdeling. Het is belangrijk om te weten wat elkaars taak is en wat de ander doet. Een medewerker van SportService ervaart echter dat er weinig contact is tussen beide afdelingen. Hij zegt hierover het volgende:

'Ik zie nu gewoon weinig contact. Er wordt gewoon weinig kennis en ervaring met elkaar uitgewisseld. Het gat wordt dan alleen maar groter, ook omdat je op behoorlijke afstand zit. Het allerbelangrijkse is weten wat elkaars taak is.'

(Medewerkers SportService Amsterdam)

Miscommunicatie ontstaat doordat informatie altijd vervormd doorkomt, waardoor je niet weet wat de ander aan het doen is. Een beleidsmedewerker zegt dat er regelmatig contact is, maar dat dat niet op alle terreinen het geval is: *'in sommige dwarsverbanden wordt dat zelfs een beetje afgehouden of van onze kant of van hun kant.'* Het ligt aan de mensen zelf of ze met elkaar communiceren, niet aan de organisatie. De scheiding tussen de afdeling Sportbeleid en de afdeling SportService moet niet bestaan op het gebied van interactie tussen de twee afdelingen, maar wel op het gebied van de taken: '*Er moet veel meer weer die interactie komen en die is helemaal weg nu.*' Voor een uitvoeringsmedewerker is het niet duidelijk hoe hij het beleid kan beïnvloeden en wat de werkwijze is van de afdeling Sportbeleid om informatie op te halen bij de uitvoeringsmedewerkers

De samenwerking verloopt goed bij de ontwikkeling van nieuw beleid zoals de Sportimpuls. De samenwerking is projectmatig ingericht en verloopt goed omdat *'we hebben benoemd dat het in deze fase nog een opdracht is die tussen beleid en uitvoering zit'* en *'de projectleider zich bewust is van zijn rol.'* Dit wordt toegeschreven aan het regelmatige contact wat hij heeft met zowel de afdeling Sportbeleid als de afdeling SportService. Van belang is dat beide partijen met beide verantwoordelijkheden zijn aangehaakt. Daarentegen laten *'we ons nog te veel verrassen'* in de samenwerking. De gesprekken op managementniveau koppelen we te weinig terug naar de medewerkers. De samenwerking kenmerkt zicht door het beteugelen van incidenten en niet op het voorkomen van incidenten. Een voorbeeld daarvan is dat een medewerker van de afdeling Sportbeleid voor een project financiële ondersteuning vraagt aan een uitvoeringsmedewerker. Dat zou via het management moeten verlopen.

Doordat de rollen van beide afdelingen niet goed gedefinieerd zijn, onstaat frictie. Een voorbeeld van een situatie waarin dat gebeurt: een beleidsmedewerker wijst een projectleider aan bij SportService Amsterdam, terwijl diegene bij SportService Amsterdam niet officieel benoemd wordt als projectleider. Formeel kan een beleidsmedwerker niet iemand benoemen tot projectleider, dat is een taak van het management van SportService. In dit geval is dit gedaan om een langdurig besluitvormingsproces te voorkomen en snel resultaat te boeken.

5.4.3 Financiële samenwerking

Beide afdelingen beschikken over hun eigen budget. Volgens een afdelingshoofd zou het zo moeten zijn dat de alle budgetten bij de afdeling Sportbeleid liggen: *'niet vanuit het idee van macht, maar het is ook de politieke verantwoording.'* Uiteindelijk moet het afdelingshoofd Sportbeleid verantwoording afleggen aan de directie van DMO over de budgetten en de behaalde doelstellingen. Doordat de budgetten bij SportService Amsterdam vastliggen is het voor de afdeling Sportbeleid moeilijk te sturen op de gewenste resultaten. De begrotingonderhandelingen tussen de afdeling Sportbeleid en SportService Amsterdam zijn daarom een belangrijk moment: *'We moeten er hard aan trekken om daar verandering in te krijgen.'* Het blijkt voor de medewerkers lastig om grote veranderingen door te voeren, omdat het je collega's zijn en direct de consequenties ziet.

De huidige bezuinigingen en heroverwegingen veroorzaken een een onrustige tijd waarin beide afdelingen verschillende belangen te behartigen ook op het gebied van personeel. *'Je krijg onderling gesteggel'* en op een gegeven moment is het *'hard tegen hard, poppetjes tegen poppetjes, dan maakt het niet meer uit of je een collega was of niet'.* De afzonderlijke begrotingen van de afdeling Sportbeleid en de afdeling SportService worden in de begroting van de gemeente Amsterdam namelijk wel bij elkaar genomen en gezien als de totale begroting sport. Er is onderling veel onrust over geld waardoor zaken stagneren.

5.4.4 Samenvatting

Uit deze paragraaf blijkt dat de samenwerking niet altijd even gemakkelijk verloopt. De samenwerking is vormgegeven in een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie. De jaarlijkse opdracht is het moment waarop deze relatie tastbaar wordt. De opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie is niet van de grond gekomen men is niet tevreden over de vorm waarin en de manier waarop jaarlijks de opdracht wordt gegeven

Regelmatig is niet duidelijk wie wat precies doet; doet de afdeling Sportbeleid uitvoerende taken en SportService Amsterdam beleidstaken? Hierdoor ontstaat frictie. Dit wordt echter niet besproken.
Doordat beide afdelingen hun eigen budget hebben, maar onderdeel zijn van dezelfde begroting, zijn er door de huidige bezuinigingen verschillende belangen op personeelsgebied. Werden eerst grote veranderingen niet doorgevoerd omdat je direct consequenties zag voor je collega's, wordt in de huidige tijd krachtiger onderhandeld en maakt het niet meer uit of het je collega was of niet.

5.5 De afdeling Sportbeleid

In deze paragraaf wordt beschreven wat de betrokkenen verstaan onder het maken van beleid, hoe de betrokkenen hun functioneren binnen de afdeling Sportbeleid ervaren en hoe de medewerkers van SportService Amsterdam het functioneren van de afdeling Sportbeleid ervaren.

5.5.1 Wat is beleid maken?

Een beleidsmedewerker is volgens een beleidsmedewerker van de afdeling Sportbeleid, iemand die beleid formuleert aan de hand van informatie uit het veld. Een beleidsmedewerker zou de allerlaatste informatie moeten hebben. Om goed beleid te kunnen schrijven is het uitwisselen van kennis belangrijk. Het is belangrijk om als beleidsafdeling *'feeling met de praktijk te houden.'* Daarnaast voert een beleidsafdeling het beleid uit:

'Je gaat niet een keer in de vier jaar nieuw beleid maken en dan niets doen. Je zorgt dat het beleid ook uitgevoerd gaat worden, dus je gaat opdrachten verstrekken aan het veld en je gaat sturen en het gewoon doen.'

(Medewerker afdeling Sportbeleid)

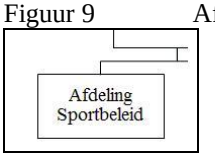
Een afdeling beleid zorgt voor *'de voeding van de wethouder'* en is *'een soort scharnier'* tussen de politiek en de uitvoering. Een beleidsafdeling bereidt besluitvorming voor en verleent staf- en steundiensten aan het college van Burgemeester en Wethouders. Het vullen van de weekendmap, het schrijven van toespraken en het maken opstapformulieren horen daar bij. Bovendien moet een beleidsafdeling capaciteit inruimen om ontwikkelingen te kunnen volgen en te analyseren. Tevens is een afdeling beleid betrokken bij incidenten. Als afdeling beleid moet je kunnen schatten of iets politieke gevolgen kan gaan hebben. Één van de leidinggevenden vindt het volgende over een beleidsafdeling:

'Over het algemeen gaat een beleidsafdeling over de budgetten in grote lijnen, over de strategie, over de plannen en over de politieke verantwoording.'

(Medewerker afdeling Sportbeleid)

5.5.2 Een beschrijving van het eigen functioneren

Figuur 9 Afdeling Sportbeleid



De afgelopen jaren is de sport in Amsterdam *´veel nadrukkelijker op de agenda gekomen en dat heeft ook een aantal beleidsdingen met zich meegebracht, beleidsontwikkeling maar ook ondersteuning van het college en de wethouders om goed te performen in het veld.'* Hoewel de nadruk meer is komen te liggen op beleidsontwikkeling vindt een van de leidinggevenden dat de uitvoering bij de afdeling Sportbeleid nog steeds dichterbij ligt dan bij andere beleidsafdelingen van DMO. '*Wij hebben hier nog mensen in een trainingspak lopen, maar er loopt bij de kunst en cultuur afdeling niemand met een penseel in zijn handen.'*
De overlegstructuur binnen de afdeling Sportbeleid ervaart een beleidsmedewerker als onduidelijk. Het is voor hem niet duidelijk hoe nieuwe onderwerpen ingebracht kunnen

worden en hoe interne besluitvormingsoverleggen zich tot elkaar verhouden. Bovendien vindt de desbetreffende beleidsmedewerker dat de afdeling geen eenheid is en dat alles binnen de afdeling op basis van hiërarchie gaat.

Het functioneren van de afdeling Sportbeleid wordt als volgt bestempeld:

'Ik vind de link tussen uitvoering en beleid naar de politiek toe vaak niet transparant genoeg. We zeggen nu gewoon we moeten op 100 scholen gaan uitvoeren of op 200 of op 50 daar hoort dan een budget bij en dat is er dan niet, dan merk je toch dat er een soort dynamiek binnen de afdeling beleid zelf is dat wat de politiek ook besluit dat er toch een eigen sausje overheen gegooid wordt en dan krijg je een gemiddelde, dan stel je je half op als uitvoerder en dan ben je niet meer echt een vertaler van wat de politiek wil.'

(Medewerker afdeling Sportbeleid)

De afdeling Sportbeleid zou zich echter veel meer moeten opstellen als regisseur.

'We moeten veel meer de regie pakken, we moeten veel meer de regie naar ons toetrekken op alle terreinen'

(Medewerker afdeling Sportbeleid)

Daarnaast zijn bij het formuleren van beleid de financiën leidend, terwijl een beleidsafdeling volgens de medewerkers de inhoud zou moeten formuleren en vervolgens het budget daarbij zou moeten zoeken.

Meerdere beleidsmedewerkers zeggen niet te weten wat het betekent opdrachten te geven aan de afdeling SportService in deze nieuwe context.Sommige medewerkers zijn geneigd om uitvoeringstaken te verrichten anderen doen dat bewust. Een beleidsmedewerker zegt dat de werkzaamheden na de splitsing zijn veranderd en dat het lastiger wordt bewust een plek tussen beleid en uitvoering in te nemen. Toch probeert hij dit te bewerkstelligen om de volgende reden:

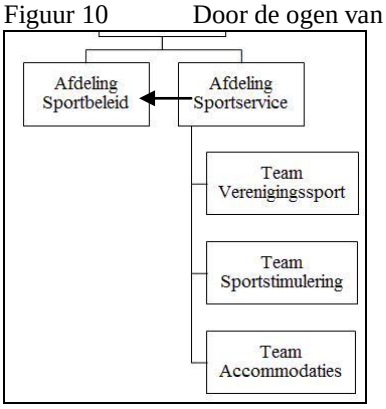
'*Als dat niet zou gebeuren zou je toch veel minder informatie hebben en dan ben je ook afhankelijk van de interpretatie van de consulenten. Wat zij zien in het veld krijg ik dan als de werkelijkheid te horen. Terwijl het is vaak hun perceptie van de werkelijkheid, dus ik wil het graag ook wel zelf zien.'*

(Medewerker afdeling Sportbeleid)

Hij doet dit door zelf contact op te nemen met scholen, directies en vakdocenten. Vaak komt het ook voor dat hij door scholen zelf wordt benaderd, omdat ze hem kennen. In tegenstelling tot een andere beleidsmedewerker die zegt: *'[...] in feite heb je altijd gewerkt als informant voor B&W en de wethouder sport zal maar zeggen. Informatie verzamelen en opschrijven en adviseren en b&w-stukken en -flappen maken.'* Daarbij vindt hij zichzelf geen opdrachtgever. De leidingevende van afdeling concludeert echter het tegenovergestelde. Hij vindt juist dat de medewerkers de afgelopen tijd aan hun opdrachtgeversrol gewend zijn geraakt. Sommige medewerkers verwarren opdrachtgeversschap soms nog wel met lijnmanagement.

5.5.3 Hoe denken de medewerkers van SportService Amsterdam over de afdeling sportbeleid?

Figuur 10 Door de ogen van SportService



De medewerkers van de afdeling SportService zien de afdeling Sportbeleid als opdrachtgever. De afdeling Sportbeleid geeft een opdracht aan SportService Amsterdam en formuleert welke resultaten behaald moeten worden. Dat betekent niet dat de afdeling Sportbeleid vervolgens ook de baas is over SportService, terwijl dat soms wel zo wordt ervaren. '*Ik heb ook soms wel het idee […] dat zij kunnen af en toe doen alsof ze onze baas zijn. Maar dat zijn ze niet, dat is af en toe de manier waarop ze met je omgaan.'* De medewerkers van de afdeling Sportbeleid proberen zeggenschap uit te oefenen over de afdeling SportService.

De afdeling Sportbeleid is de afdeling die het beleid moet opstellen, maar volgens een teamhoofd maken ze maar weinig beleid op de afdeling sportbeleid: '*Het laatste plan was het sportplan en nu wordt hij geactualiseerd, maar hij wordt niet helemaal herschreven ofzo.'* Er blijkt bij SportService Amsterdam behoefte aan meer beleid en aansturing vanuit de afdeling Sportbeleid: '*Ik hoop eigenlijk dat zij zich wat meer ook op uitvoeringsniveau dat ze wat meer aansturing geven, meer richtlijnen bepalen aan de hand waarvan wij als uitvoering aan zouden kunnen werken.'* Er is behoefte aan *'focus'* en een *'duidelijke werkwijze'*, die kenbaar gemaakt zou moeten worden aan de brede organisatie.

In overeenstemming met de medewerkers van de afdeling Sportbeleid vinden de medewerkers van SportService het niet duidelijk hoe de afdeling Sportbeleid functioneert. *'Ik heb dat ook wel vaak, dat ik met een dingetje bezig ben en dat iemand anders daar al mee bezig blijkt te zijn. Dat we hier niet precies weten, wie bij beleid daar nou mee bezig is.'* Een van de medewerkers van SportService vindt dat de afdeling Sportbeleid meer interesse moet tonen: *'Ga eens activiteiten bezoeken, ga meer in overleg met stadsdelen in de uitvoering met SportService en organiseer bijeenkomsten en vraag ook van SportService als je belangrijke bijeenkomsten hebt nodig ons daarvoor uit.'* Een projectleider geeft daarnaast aan dat beleidsmedewerkers in het algemeen vaak ver weg van de praktijk zitten.

Tot slot werken op de afdeling Sportbeleid meer denkers dan doeners in vergelijking met de eigen afdeling. Een uitvoeringsmedewerker vindt het gek dat beleidsmedewerkers de neiging hebben om dingen uit te voeren. Andersom is het zo dat door SportService Amsterdam ook beleidstaken worden gedaan, al dan niet in opdracht van de afdeling Sportbeleid.

5.5.4 Samenvatting

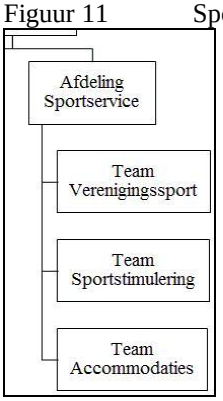
Een beleidsafdeling bereidt besluitvorming voor de wethouder voor, ontwerpt beleid en is verantwoordelijk voor de uitvoering. Een beleidsafdeling is het scharnier tussen de politiek en de uitvoering. Het blijkt uit deze paragraaf dat de afdeling Sportbeleid de afgelopen jaren steeds meer beleidstaken heeft gekregen. De afdeling Sportbeleid is echter nog niet te vergelijken met andere beleidsafdelingen, omdat de uitvoering nog veel dichterbij staat. De afdeling Sportbeleid stelt zich op als halve uitvoerder. De medewerkers van de afdeling Sportbeleid weten niet wat opdracht geven betekent in de nieuwe context. Men voelt zich ook geen opdrachtgever.

SportService Amsterdam ziet de afdeling Sportbeleid als opdrachtgever. Opdracht geven betekent niet dat je de baas bent. De medewerkers van SportService Amsterdam vinden dat de afdeling Sportbeleid weinig beleid maakt. Er is behoefte aan meer sturing en beleid. Ook vinden de medewerkers dat de afdeling Sportbeleid meer informatie uit de praktijk zou moeten verkrijgen. Op de afdeling Sportbeleid werken volgende de medewerkers van SportService meer denkers dan doeners.

5.6 SportService Amsterdam

In deze paragraaf wordt beschreven hoe de medewerkers van SportService Amsterdam aankijken tegen de eigen organisatie en welke rol de medewerkers van de afdeling Sportbeleid toedichten aan de afdeling SportService.

Figuur 11 SportService Amsterdam



5.6.1 Wie zijn we?

Door de ligging van het kantoor van SportService Amsterdam is de organisatie veel zichtbaarder geworden voor externen. De medewerkers ervaren het als prettig om in een sportomgeving te werken. SportService Amsterdam is volgens een van de uitvoeringsmedewerkers namelijk een *‘heel erg uitvoerende organisatie.’ ‘Het is veel meer chaos en er is altijd drukte. Mensen zijn altijd bezig en er is altijd actie. Het is veel meer nu een cultuur aan het worden van niet denken maar doen.’* In de uitvoering wordt over details gesproken. Het zijn allemaal uitvoerders die *‘doen, actie.´* De medewerkers zijn niet goed in het schrijven van stukken. Sommige medewerkers schrijven nog wel stukken voor de afdeling Sportbeleid. Een ander noemt de sfeer hectisch, iedereen geeft 110, 120 procent en er heerst geen 9 tot 5 mentaliteit, dus *‘in die zin ambtelijk, nee.’* Het werken in een uitvoeringsorganisatie vraagt een afweging tussen: *‘of je gaat een brandje blussen of je zorgt de brand te voorkomen.’* Schakelen duurt lang binnen SportService Amsterdam doordat *‘we*

een adviserende dienst blijven' en door de structuur is *'knallen en rammen'* nog lastig. Het hoofd van de afdeling SportService vindt het werk minder hectisch dan dat hij gewend was binnen de afdeling Sport: *'soms denk ik weleens van het mag wel ietsje opwindender.'*

Uit de interviews blijkt dat de uitvoeringsmedewerkers meer behoefte hebben aan sturing vanuit het management. Ideeën komen van onderaf in de organisatie en worden niet van bovenaf geïmplementeerd. Het volgende citaat illustreert dit het beste:

´Ik word een beetje in het diepe gegooid en ik krijg totaal geen sturing van bovenaf. Ik word helemaal niet aangestuurd door het hoofd van de afdeling. Ik vind dat eigenlijk wel vervelend.´(Medewerker SportService Amsterdam)

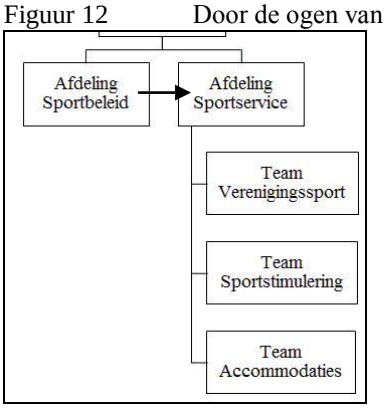
Tegelijkertijd is het niet duidelijk hoe besluiten gevormd worden en wat de formele werkwijze is om het beleid te kunnen beïnvloeden.

Op basis van de verhalen die rond gaan heeft een van de medewerkers het gevoel voor SportService Amsterdam te werken en niet voor DMO. De desbetreffende sportcoördinator is ook geen ambtenaar doordat hij gedetacheerd wordt vanuit de stichting SportService Amsterdam. Een ander vindt de afdeling SportService al nagenoeg zelfstandig. Er is een eigen administratie, eigen communicatie en eigen budgetten: *'we zijn intern verzelfstandigd en voor een deel extern verzelfstandigd.'*

SportService Amsterdam heeft de rol van opdrachtnemer. De bedoeling is dat de beleidsmatig geformuleerde richtingen of doelen uitgevoerd worden door daar in de praktijk aan te werken en daarover te rapporteren. SportService Amsterdam is vrij in de manier waarop het resultaten behaalt: *'Hoe je dat uitvoert is aan ons'* en *'Laat die uitvoering maar gewoon het werk doen.'* Een teamhoofd zegt: *'ik voel me niet een beklemd in mijn opdrachtnemersrol helemaal niet. Ik word ook helemaal niet gecontroleerd of gestuurd.'* Ook een ander teamhoofd zegt: *'Ik moet zeggen dat we niet veel kaders krijgen hoor. Ik vind alleen dat als je op afstand bent je dan nog meer vrijheid hebt.'* Het hoofd zegt: *'omdat het ons eigen budget is kunnen we in belangrijke mate wel zelf beslissen.'*

5.6.2 Door de ogen van 'beleid'

Figuur 12 Door de ogen van 'beleid'



SportService Amsterdam is een instrument van de afdeling Sportbeleid om het beleid uit te voeren. SportService Amsterdam is de uitvoerder van sportstimuleringsprogramma's, leefstijlinterventies en obesitasbestrijding. Een van de leidinggevenden vindt het grappig dat: *'de afdeling sport van 10 jaar geleden die lijkt heel erg op de afdeling SportService van nu.'*

Het is volgens een van de beleidsmedewerkers niet echt een zelfstandige afdeling, maar zo wil SportService Amsterdam wel opereren: *'Aan de ene kant is het DMO, aan de andere kant is het een externe partner aan het worden.'* Er zit een spanning in de rol die SportService Amsterdam heeft. Enerzijds bestaat de neiging om zelfstandig *'de boer op te gaan'* en *'anderzijds de verwachting dat ze het uitvoerende verlengstuk zijn van de afdeling Sportbeleid.'*

SportService Amsterdam maakt zelf ook beleid bijvoorbeeld de vereniging centraal. *'De ruimte mogen ze natuurlijk best hebben, maar dan moeten ze de opdracht die ze hebben ook gewoon goed uitvoeren.'* SportService Amsterdam heeft een *´half inhoudelijke taak´* en *´de stadsdelen moeten uitvoeren.´* Daarnaast zit het hoofd van de afdeling SportService soms ook nog bij de wethouder, *'omdat hij eigenlijk eigen budgetten heeft.'* Ook is het gemakkelijk voor hem om de weg te vinden, omdat hij 15 jaar hoofd is geweest van de afdeling sport: *'hij wist beter wat wij moesten doen dan dat wij zelf wisten.'* In vergelijking met de afdeling Sportbeleid is de afdeling SportService veel groter en doordat de combinatiefunctionarissen *'er tegen aan zitten geplakt'* gaan ze vaak weer op de stoel van opdrachtgever zitten. Je hebt mensen binnen de uitvoering die op hetzelfde niveau zitten als beleid: *'daar zit zoveel power en kracht'* en er werken bij SportService Amsterdam professionals die hun eigen plan trekken.

SportService Amsterdam moet volgens de beleidmedewerkers voldoen aan de volgende voorwaarden. Allereerst is het belangrijk dat de ontwikkelcapaciteit, het ontwikkelen van een product, bij SportService Amsterdam ligt. Aan de hand daarvan kunnen ze naar beleid stappen en voorstellen om de middelen anders in te zetten. Een beleidsmedewerker wil SportService Amsterdam stimuleren om zelf na te denken over *'hoe kun je Topscore gebruiken om de sportparticipatie te laten toenemen.'* De reacties hier op zijn wisselend. De een vindt het fijn om hier over na te denken, de andere zegt geef mij die opdracht maar. *'Je moet niet alleen achterover leunen en wachten tot dat er iets komt, je moet ook meedenken.'* Daarnaast is het om beleid te kunnen aanpassen nodig om resultaten te monitoren. Een beleidsmedewerker zegt: '*ze moeten beter kunnen aantonen hoe ze combinatiefunctionarissen inzetten. Ik krijg dan een a4tje met een aantal getalletjes. Ik kan daar echt helemaal niets mee.'* Hier uit blijkt dat de afdeling SportService volgens de beleidsmedewerkers hun activiteiten niet goed monitoren. Ook is een taak van de uitvoering de geluiden uit het veld terugvertalen. Een beleidsmedewerker vindt dat *'dat te weinig gebeurt.'* Je verwacht van een uitvoeringsorganisatie dat ze verschillende kanten uitkunnen. Als je andere doelstellingen opstelt, zul je andere mensen moeten aantrekken. Tot slot heeft een hoofd uitvoering andere competenties nodig dan een hoofd beleid en moet hij voldoen aan de volgende kwaliteiten: goed in acquisitie en ontwikkeling, denken als een ondernemer en SportService Amsterdam als een onderneming neerzet.

5.6.3 Samenvatting

SportService Amsterdam wordt getypeerd als een uitvoerende organisatie. Het is altijd drukte en chaos en de medewerkers hebben liever dat dingen vandaag zijn geregeld in plaats van morgen. Door onderdeel te zijn van DMO is dit niet altijd even makkelijk. SportService Amsterdam is opdrachtnemer. Opdrachten worden gegeven door de afdeling Sportbeleid. De mederwerkers ervaren dat ze daarin weinig kaders meekrijgen en niet worden gecontroleerd of gestuurd. Doordat de afdeling eigen budget heeft kunnen ze in grote mate zelf beslissen wat ze doen.
De beleidsmedewerkers van de afdeling Sportbeleid vinden dat SportService Amsterdam een dubbelrol heeft enerzijds willen ze zelfstandig te werk gaan, anderzijds zijn ze nog steeds

onderdeel van DMO. SportService Amsterdam ziet men als een afdeling met een half inhoudelijke taak. Ze voeren zelf niet uit, maar coördineren de uitvoering van de stadsdelen. De afdeling Sportbeleid verwacht dat SportService Amsterdam meedenkt over het te maken beleid. Een aantal medewerkers van SportService Amsterdam vindt dit prettig, anderen willen liever gewoon direct de opdracht. Ook wordt verwacht dat informatie uit de praktijk wordt teruggekoppeld en dat ze flexibel kunnen zijn bij nieuwe opdrachten.

6. Resultatenanalyse

In dit hoofdstuk worden de resultaten geanalyseerd met de in paragraaf 2.3 beschreven analyseconcepten: betekenisgeving, macht in de werk- en leefwereld en identificatie. Daarnaast dient de in hoofdstuk 4 gebruikte literatuur als ondersteuning van de analyse. De analyseconcepten zullen in dit hoofdstuk aan elkaar worden gerelateerd, waarna in hoofdstuk 7 antwoord kan worden gegeven op de drie deelvragen en de hoofdvraag.

6.1 De reorganisatie: een betekenisvol verhaal

Door het analyseren van de context is het mogelijk te begrijpen hoe de huidige organisatiestructuur is ontstaan. De context waarin de organisatie zich bevindt, beinvloedt de de betekenisgeving van de medewerkers. De macht van de afzonderlijke medewerkers of groepen medewerkers bepalen hoe de institutionele context er uit komt te zien.

6.1.1 A sense of urgency?

Uit dit onderzoek blijkt dat ontwikkelingen in de context van invloed zijn geweest op de individuele betekenisgeving van de medewerkers van DMO. Er komen binnen dit onderzoek drie veranderingen in de context aan het licht. De eerste verandering is de landelijke trend tot het op afstand plaatsen van de uitvoering door middel van het verzelfstandigen van (uitvoerende) overheidsdiensten (Van den Heuvel, 2008). Deze verandering is ook doorgedrongen in de betekenisgeving van de directie van DMO. De directie van DMO haalt de sport organisatiestructuur in de gemeente Rotterdam aan als voorbeeld voor de sportbeleidssector in Amsterdam. De tweede verandering is de rol die de sport in Nederland toebedeeld krijgt. Sport wordt de laatste jaren veel meer als middel ingezet en dat betekent dat de sportbeleidssector veel meer moet samenwerken met andere partijen zoals de gezondheidszorg of het onderwijs (Ministerie van VWS, 2005). Het Sportplan 2009-2012 van de gemeente Amsterdam belichaamt deze contextuele verandering. In dit plan wordt het belang van een integrale werkwijze benoemd en wordt gezocht naar samenwerking met de aan sport verwante beleidsterreinen. De volgende quote uit het plan laat dit zien:

'Met het Sportplan 2009-2012 willen we de maatschappelijke waarden van sport optimaal benutten. Voorheen stond de sportsector nog wel eens langs de lijn. Nu willen we de sportsector daadwerkelijk laten meespelen.'

Het Sportplan 2009-2012 betekende een nieuwe richting voor de afdeling Sport. De integrale werkwijze werd gekoppeld aan een groot aantal beleidsdoelstellingen. De komst van het Sportplan impliceerde dat de afdeling Sport organisatorisch niet meer voldeed aan de eisen om dit plan snel en goed uit te kunnen voeren. Ten slotte zorgden lokale bestuurlijke ontwikkelingen ervoor dat de ambtelijke top van de afdeling Sport vervangen moest worden De toenmalige wethouder Sport wilde met het Sportplan 2009-2012 een nieuwe richting inslaan en dat betekende dat er een nieuw hoofd voor de afdeling Sport moest komen. Deze drie contextuele veranderingen resulteerde in een gevoel van noodzakelijkheid en hebben bijgedragen aan het idee om de afdeling Sport te reorganiseren. In 2009 heeft deze verandering zich voltrokken.

In paragraaf 6.1.2 zal het concept macht gebruikt worden om te begrijpen waarom de huidige institutionele context is ontstaan.

6.1.2 Het spel om de macht

De betekenisgeving van mensen onder invloed van de ontwikkelingen in de context heeft organisatorische consequenties. Welke organisatorische consequenties dat heeft is afhankelijk van de macht die afzonderlijke personen binnen de organisatie hebben. Met andere woorden de keuze voor een bepaalde organisatievariant is afhankelijk van de relatieve macht die bepaalde personen of coalities hebben binnen een organisatie. De hoeveelheid macht en onderhandelingscapaciteiten die een individu of een groep individuen bezit bepaalt welke betekenissen dominant of niet dominant zijn in een organisatie. Door inzichtelijk te maken welke machtsposities de betrokken actoren bekleden kan duidelijk gemaakt worden hoe dominante betekenisgeving tot stand komt en welke organisatievariant daar uit voort is gekomen.

In dit onderzoek is een aantal sleutelfiguren te onderscheiden die het spel om de macht, om de organisatiestructuur, hebben gespeeld. Deze strijd komt in de interviews niet letterlijk aan bod. Ten eerste is de directie van DMO een belangrijke actor. De directie van DMO beschikt door haar formele positie in de organisatie over macht. De directie is eindverantwoordelijk voor het functioneren van de organisatie en legt daarover verantwoording af aan de gemeentesecretaris. De gemeentesecretaris is de schakel tussen het gemeentebestuur en de ambtelijke organisatie. De formele positie van de directie maakt het gemakkelijk om besluiten te beïnvloeden en door te voeren. Het blijkt uit de interviews dat de directie haar positie heeft gebruikt om hoofdstuk 7 Organisatie: Bestuurlijk Ondernemersschap uit het Sportplan 2009 – 2012 en specifiek paragraaf 7.4 belangrijk te maken. De directie heeft opdracht gegeven aan de afdeling Service, Projecten en Advies (SPA) om de doelstellingen van de organisatieverandering te verhelderen, de keuze voor de organisatievariant te bepalen, de gekozen organisatievariant uit te werken en de geleidelijke invoering van de verzelfstandiging te begeleiden. Dit is opmerkelijk, omdat binnen de afdeling Sport een medewerker was aangesteld, die verantwoordelijk was voor de uitvoering van het Sportplan.

Een tweede, belangrijke actor is het voormalige hoofd van de afdeling Sport. Ook hij heeft door zijn formele positie relatief meer macht dan de andere medewerkers in de afdeling. Gegeven het feit dat zijn positie door externe, bestuurlijke veranderingen werd ondermijnd is het begrijpelijk dat het voormalige hoofd van de afdeling Sport zijn positie in de organisatie op een andere manier probeerde te handhaven. Ten tijde van de uitvoering van de directieopdracht door de afdeling SPA kon het hoofd van de afdeling Sport veel invloed uitoefenen op de invulling van deze opdracht. Deze invloed is terug te zien in de huidige organisatievorm waarin het voormalige hoofd van de afdeling Sport het hoofd van de afdeling SportService is geworden en met vastomlijnde budgetten kan werken. Het nieuwe hoofd van de afdeling Sportbeleid heeft weinig invloed kunnen uitoefenen op het reorganisatieplan, omdat hij pas na de uitwerking van het reorganisatieplan hoofd werd van de afdeling Sportbeleid.

De derde actor is de afdeling Financiën, Control en Juridische Zaken (FCJZ). Uit de interviews blijkt dat deze ondersteuningsafdeling volgens het toenmalige hoofd van de afdeling Sport geen voorstander was van het detacheren van personeel naar het beoogde bedrijfsbureau van SportService. Hierdoor is het zelfstandige bedrijfsbureau van de afdeling SportService niet tot stand gekomen. De laatste actor is de toenmalige fractie van de PVDA. Deze fractie was geen voorstander van het extern verzelfstandigen van sporttaken.

Het spel om de macht en de belangen heeft zich voornamelijk afgespeeld op het managementniveau en heeft uiteindelijk geresulteerd in een situatie waarin de afdeling Sportbeleid en SportService Amsterdam twee afdelingen zijn geworden onder de verantwoordelijkheid van de directie van de DMO. Tegelijkertijd fungeren beide afdelingen als respectievelijk opdrachtgever en opdrachtnemer en hebben beide afdelingen hun eigen budget onder een begroting. Ook heeft SportService Amsterdam geen eigen bedrijfsbureau gekregen. Desondanks wordt daar door SportService Amsterdam momenteel wel hard aan gewerkt om dat te realiseren. De huidige situatie is een compromis van verschillende belangen en houdt de bestaande machtsverhoudingen in stand. De directie van DMO kan de afdeling SportService blijven aansturen en controleren zoals ze dat gewend is ook met andere afdelingen te doen. Het voormalige afdelingshoofd Sport kan met enige aanpassingen blijven werken zoals hij voorheen gewend was en de afdeling FCJZ hoeft zijn werkwijze ook niet te veranderen. Met de nieuwe structuur is voldaan aan de wensen vanuit het gemeentelijke bestuur en is de werkwijze van de belangrijke actoren nauwelijks veranderd. In navolging van Mastenbroek (1996) blijkt dat machtsverhoudingen organisatieveranderingen en –aanpassingen kunnen blokkeren.

6.2 De institutionele context en de invloed daarvan op de betekenisgeving van de verschillende medewerkers

Door ontwikkelingen in de context en de door de relatieve macht van verschillende actoren is een nieuwe structuur ontstaan. Deze nieuwe structuur heeft invloed op de betekenisgeving en het handelen van de betrokkenen en tegelijkertijd bevestigen de medewerkers door te handelen de structuur.

6.2.1 Een spanningsveld

Het idee heerst onder de medewerkers dat SportService Amsterdam een zelfstandige afdeling met een eigen bedrijfsbureau zou worden onder de hoede van DMO. Dit is nu niet het geval en daarom vinden de medewerkers de reorganisatie niet geslaagd. Het gevolg hiervan uit zich in de betekenissen en het handelen van zowel de medewerkers van de afdeling Sportbeleid als de afdeling SportService. De manier waarop beide afdelingen betekenissen geven aan de niet geslaagde reorganisatie, verschilt en komt overeen.

Sommige medewerkers van SportService Amsterdam vinden dat SportService Amsterdam een zelfstandige afdeling behoort te zijn. Een zelfstandige afdeling met een eigen bedrijfsbureau en de verantwoordelijkheid over hoe het beleid uitgevoerd zou moet gaan worden. Dit is terug te zien in hun handelen. Medewerkers gaan in discussie met de directie over het eigen bedrijfsburau, discussieren over dubbele overheadkosten, bakenen hun plek af in Sporthallen Zuid, maken een eigen magazine en zetten een eigen EK-pool op in plaats van deel te nemen aan de DMO EK – pool. Op hetzelfde moment handelen de medewerkers zoals ze gewend waren dat te doen voor de organisatieverandering. Sommige medewerkers van SportService Amsterdam werken veel en regelmatig samen met de medewerkers van de afdeling Sportbeleid. Deze medewerkers weten goed wat er speelt binnen de organisatie DMO en de afdeling Sportbeleid. De verschillende partijen lossen problemen voor elkaar op en helpen elkaar. Omdat men elkaar goed kent en de medewerkers persoonlijke relaties met elkaar hebben verloopt de samenwerking op deze manier. In het handelen van de medewerkers van SportService Amsterdam is het spanningsveld van Mastenbroek (1998) te herkennen. Er is binnen de afdeling SportService een spanningsveld te ontdekken tussen het streven naar een zekere autonomie enerzijds en naar wederzijdse afhankelijkheid anderzijds.

Ook de medewerkers van de afdeling Sportbeleid vinden dat de reorganisatie niet geslaagd is. Zij geven hier echter een andere betekenis aan. Sommige medewerkers van de afdeling Sportbeleid zien SportService Amsterdam nog steeds als hun instrument om beleid uit te voeren. De beleidsmedewerkers oefenen zeggenschap uit over de medewerkers van de afdeling SportService door direct opdrachten te geven aan de medewerkers van SportService. Daarnaast vinden de beleidsmedewerkers het raar dat de medewerkers bij SportService vragen om budget als er een opdracht gegeven wordt. Binnen de afdeling Sportbeleid heerst het idee van een gezamenlijke kracht naar buiten meer dan het streven naar autonomie.

Gezegd kan worden dat de compromis in de organisatiestructuur van invloed is op de betekenisgeving en het handelen van de medewerkers van beide partijen. Er bestaat tussen de afdelingen een spanning tussen autonomie en wederzijdse afhankelijkheid. SportService Amsterdam heeft de neiging om zichzelf neer te zetten als zelfstandige partij terwijl de afdeling Sportbeleid streeft naar meer wederzijdse afhankelijkheid. Tegelijkertijd bestaat binnen beide partijen het idee van gezamenlijkheid.

6.2.2 Samenwerking: vertrouwen en formalisatie

Uit de bovenstaande paragraaf blijkt dat de huidige institutionele context sturing geeft aan de geconstrueerde betekenissen. Er blijkt een spanningsveld te zijn tussen de gewenste autonomie van SportService Amsterdam en de gewenste gezamenlijkheid van de afdeling Sportbeleid. Tegelijkertijd zijn er ook binnen SportService Amsterdam medewerkers die hechten aan gezamenlijkheid. In deze subparagraaf analyseer ik welke consequenties deze twee kenmerken hebben voor de samenwerkingsrelatie tussen beide partijen en de rol die vertrouwen hier in speelt.

Autonomie ook wel het hebben van een sterke, zelfstandige organisatie is een machtskenmerk (Mastenbroek, 1996). SportService Amsterdam is in termen van de hoeveelheid budget, de hoeveelheid personeel, ervaring en persoonlijke kwaliteiten een machtigere organisatie dan de afdeling Sportbeleid. Daarnaast verlangt de afdeling SportService deels naar nog meer zelfstandigheid en autonomie.

Schruyer (2007) betoogt dat een bepaalde mate van gelijkwaardigheid van partijen noodzakelijk is voor het creëren van vertrouwen. Hierin spelen dominantie en macht een belangrijke rol. Partijen kunnen meer macht hebben en als partijen meer macht hebben zijn partijen niet gelijkwaardig en kan het vertrouwen laag zijn. Vertrouwen is een belangrijke factor voor succesvolle samenwerking. Binnen de afdeling Sportbeleid bestaat bij sommige medewerkers wantrouwen ten opzichte van de afdeling SportService. Er bestaan bijvoorbeeld gedachtes dat SportService Amsterdam financiële zaken voor de afdeling Sportbeleid niet inzichtelijk wil maken. Een afname in vertrouwen en een toename in wantrouwen vergroten de noodzaak tot formele controle en coördinatie (Vlaar, 2007). Tussen de afdeling Sportbeleid en de afdeling SportService is deze controle vorm gegeven in de jaarlijkse opdracht (OGON, 2011) en ook proberen medewerkers bewust een rol te creëren dicht op de uitvoering. De jaarlijkse opdracht is minutieus uitgewerkt. Weinig vertrouwen en een hoge mate van formalisatie kunnen een negatief effect op de kwaliteit van de samenwerkingsrelatie. Dit is in overeenstemming met hoe de medewerkers de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie ervaren. De opdracht is strak gedefinieerd, waardoor SportService Amsterdam weinig ruimte krijgt om te bepalen hoe ze het beleid willen gaan uitvoeren. Deze spanning tussen enerzijds de formele controle door de jaarlijkse opdracht en anderzijds de neiging de vrijheid te hebben om zelf te

bepalen wat te doen komt overeen met de door van Thiel geschetste spanning op Rijksoverheidsniveau. Er bestaat spanning tussen de vereisten van de politiek (toezicht en controle) en de vereisten van een professionele uitvoeringsorganisatie (ruimte en respect).

Het handelen van de medewerkers van de afdeling Sportbeleid is begrijpelijk vanuit de kennis die bestaat over samenwerking tussen partijen na fusies (Koot, 1991). Enkele medewerkers van de afdeling Sportbeleid stellen zich dominant op, omdat de medewerkers angst hebben om gedomineerd te worden door de medewerkers van de afdeling SportService. Zij hebben immers meer kennis en ervaring en meer budget.

Het tweede kenmerk, het hechten aan gezamenlijkheid door zowel medewerkers van de afdeling Sportbeleid als de afdeling SportService geeft ook sturing aan de relatie tussen beide partijen. Men voelt zich sterk verwant met de ander. De samenwerking is berust op vertrouwen en daardoor neemt de neiging tot formalisatie af. Het management van de afdeling Sportbeleid ziet geen heil meer in het verder ontwikkelen van de jaarlijkse opdracht. Veel vertrouwen en weinig formalisatie kunnen leiden tot slechte interorganisationele prestaties doordat bij fouten vaak een tweede kans wordt gegeven en/of problemen worden ontkend. In de samenwerking tussen de afdeling Sportbeleid en de afdeling SportService is dit het geval. Uit de reacties van de medewerkers blijkt dat veel gezamenlijke taken dubbel worden gedaan of juist niet gedaan. Problemen worden gedoogd en men spreekt elkaar niet op elkaars verantwoordelijkheden aan.

Het model van Vlaar (2007) beschrijft dat managers vaak behoefte hebben aan hoge mate van formalisatie. Uit dit onderzoek blijkt echter dat de managers minder behoefte hebben aan formalisatie. De managers zijn sterk aan elkaar verwant. Weinig formalisatie leidt er toe dat er veel ruimte is voor verschillende interpretaties. Er bestaat enerzijds de neiging om veel en uitgebreid te formaliseren en anderzijds bestaat de neiging om helemaal niet te formaliseren. Beide zijn niet bevordelijk voor de interorganisationele prestaties en in het bijzonder de kwaliteit van de relatie.

6.3 Ze lijken op elkaar en ze verschillen van elkaar

In de vorige paragraaf is weergegeven welke consequenties de twee spanningskenmerken hebben op de interorganisationele samenwerking tussen de afdeling Sportbeleid en de afdeling SportService. In de volgende paragraaf zet ik uit uiteen hoe, met wie en wat de medewerkers zich identificeren en hoe de medewerkers daarmee de organisatieprocessen beïnvloeden

6.3.1 In hoeverre komen beide afdelingen met elkaar overeen?

Uit de resultaten blijkt dat de afdelingen na de organisatieverandering nog steeds erg op elkaar lijken. Ten eerste zijn beide afdelingen ingedeeld op basis van overeenkomstige, inhoudelijke verantwoordelijkheden. Op de afdeling Sportbeleid is per inhoudelijk beleidsthema een verantwoordelijke aangesteld. Op de afdeling SportService zijn de teams ook ingedeeld op basis van inhoudelijke expertise. Er bestaat onderscheid tussen het Team Sportstimulering, Team Verenigingssport en Team Accommodaties. Deze overeenkomstige indeling maakt het gemakkelijk om elkaar inhoudelijk aan te spreken. Het nadeel is dat het verkokering in de hand werkt, omdat alleen per beleidsthema contact wordt onderhouden. Ten tweede blijkt dat de managementstijl van beide afdelingen op elkaar lijkt. De leidinggevenden

bouwen op de expertise en kwaliteiten van hun medewerkers. Beide leidinggevenden zijn over het algemeen tevreden over het functioneren van hun eigen afdeling. De medewerkers van beide afdelingen denken echter anders over de managementstijl. De medewerkers vinden dat ze te weinig worden aangestuurd. Vanuit beide afdelingen is een duidelijk roep te horen om meer aansturing vanuit het management. Het ervaarde gebrek aan aansturing leidt er toe dat medewerkers hun persoonlijke relaties aan spreken om zaken te regelen of op te lossen. Met als gevolg dat beide afdelingen nog steeds sterk met elkaar verweven zijn. Ten derde wordt duidelijk dat de medewerkers van zowel de afdeling Sportbeleid als de afdeling SportService zich sterk identificeren met de sport. De medewerkers hebben allemaal een grote passie voor de sport en daarmee voelen ze zich sterk verbonden met hun inhoudelijke werkzaamheden. Ten slotte is de manier waarop de medewerkers van beide afdelingen over elkaar spreken opvallend. De medewerkers klagen over het gedrag van de ander partij. Het gaat dan voornamelijk om de verdeling van taken en rollen. De afdeling Sportbeleid zou te veel uitvoeren en de afdeling SportService zou zich te veel met beleidstaken bezig houden..

6.3.2 In hoeverre verschillen beide afdelingen van elkaar?

De afdeling SportService Amsterdam en de afdeling Sportbeleid hebben verschillende verwachtingen van en ideeën over elkaar. Als aan deze verwachtingen niet wordt voldaan, bestaat de kans dat er een negatief beeld over de andere partij ontstaat en de interactie stokt. De medewerkers van de afdeling SportService verwachten onder andere van de afdeling Sportbeleid dat zij het sportbeleid ontwerpt, dat de afdeling Sportbeleid aansturing geeft en richtingen bepaald en dat de afdeling Sportbeleid meer interesse toont in de uitvoering. Volgens de medewerkers van de afdeling SportService doen de medewerkers van de afdeling Sportbeleid dat niet of te weinig. Ook de afdeling Sportbeleid heeft verwachtingen ten aanzien van SportService Amsterdam waar niet aan voldaan wordt. De medewerkers van de afdeling Sportbeleid verwachten dat SportService Amsterdam de resultaten bijhoudt en de activiteiten monitoort, dat ze flexibel zijn, dat ze informatie uit de praktijk terugkoppelen en dat ze meedenken over het te maken sportbeleid. Het blijkt dat beide partijen verschillende betekenissen toekennen aan de rol van de ander. Het gebrek aan gedeelde betekenisgeving zorgt ervoor dat deze verschillende verwachtingen ontstaan.

Zoals Parker betoogt identificeren mensen zich op basis van de kenmerken ruimte, beroep en generatie. In deze casus blijkt dat SportService Amsterdam is gevestigd op de Sportas, terwijl de afdeling Sportbeleid is gebleven op haar oude locatie. Het feit dat SportService Amsterdam fysiek op afstand is geplaatst van de DMO impliceert een bepaalde vrijheid om te handelen. De medewerkers benoemen dit ook als *‘op een gegeven moment zijn ze het gewoon vergeten.’* Op hetzelfde moment impliceert dit een onderscheid in ‘wij’ van de afdeling SportService in Sporthallen Zuid en ‘zij’ van de afdeling Sportbeleid op de Weesperstraat. Het werkzaam zijn in de Sporthallen Zuid zorgt voor een sterke identificatie met de sport en met sporters. Binnen de afdeling Sport bestaat er meer loyaliteit naar het gemeentebestuur. Alhoewel dit ook niet voor iedereen binnen de afdeling Sportbeleid zo is.

Ook verschillen in identificatie langs de lijnen van beroep kunnen worden onderscheiden tussen beide afdelingen. SportService Amsterdam hecht waarde aan feit dat zij het ´hoe´ bepalen. De medewerker van SportService Amsterdam zitten dichtbij de praktijk en hebben daarom veel expertise om te bepalen hoe het beleid het beste uitgevoerd kan worden. De medewerkers van de afdeling Sportbeleid identificeren zich echter met het wat en het hoe. Zij vinden dat wat moet gebeuren niet los kan staan van hoe het moet gebeuren. Zij willen dus invloed uitoefenen op beide zaken.

7. Conclusie

Op basis van de analyse in hoofdstuk 6 zal ik in dit hoofdstuk een conclusie trekken en antwoord geven op de hoofdvraag. De conclusie komt tot stand door allereerst antwoord te geven op de drie deelvragen. Uiteindelijk koppel ik deze drie deelvragen en kan antwoord gegeven worden op de hoofdvraag.

7.1 Opdrachtnemer – opdrachtgever?

Hoe is na de organisatieverandering volgens de medewerkers invulling gegeven aan de samenwerking tussen beide afdelingen?

Veranderingen in de context van de afdeling Sport hebben geleid tot een organisatieverandering.. De landelijke verzelfstandigingstrend in de beleidssector sport, het inzetten van sport als middel en bestuurlijke veranderingen op lokaal niveau hebben sturing gegeven aan de betekenissen van de betrokkenen. De betrokkenen achtten het daardoor noodzakelijk om een reorganisatie door te voeren. Het uitvoerende deel van de afdeling Sport zou intern verzelfstandigd worden met een eigen bedrijfbureau.

De manier waarop de institutionele context is vormgegeven is te verklaren aan de hand van de relatieve macht van de betrokken actoren. Er zijn vier belangrijke actoren te onderscheiden: de directie van DMO, het voormalige hoofd van de afdeling Sport, de afdeling FCJZ en de toenmalige wethouder Sport. De verschillende actoren hadden belang bij het in stand houden van hun eigen positie in de organisatie.

De huidige organisatiestructuur is een compromis van deze verschillende belangen. De afdeling Sport is opgedeeld in twee afdelingen, waarbij het uitvoerende deel intern verzelfstandigd is. DMO kent nu twee sportafdelingen: afdeling Sportbeleid en afdeling SportService Amsterdam. Beide afdelingen zijn gelijkwaardig aan elkaar en hebben een directe lijn met de directie. De reorganisatie is volgens de medewerkers niet geslaagd.De relatie tussen beide afdelingen typeren de medewerkers als een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie. Bovendien is de afdeling Sportbeleid, de opdrachtgever, verantwoordelijk voor het ‘wat’ en de afdeling SportService, de opdrachtnemer, voor het ‘hoe’. Paradoxaal is het gegeven dat de medewerkers de relatie typeren als een opdrachtgever – opdrachtnemerrelatie terwijl ze tegelijkertijd vinden dat de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie niet tot stand is gekomen.

7.2 Gedogen

Welke overeenkomsten en verschillen bestaan er volgens de medewerkers in betekenisgeving over de samenwerkingsrelatie en hoe spelen machtsrelaties daarbij een rol?

De ontstane organisatiestructuur blijkt van invloed te zijn op het handelen van de verschillende medewerkers en daarmee op de samenwerkingsrelatie. Het idee dat SportService Amsterdam een zelfstandige afdeling met een eigen bedrijfsbureau zou worden, leeft onder de medewerkers van SportService Amsterdam. Dit idee is terug te zien in het handelen van verschillende medewerkers. Zowel bewust als onbewust handelen de

medewerkers alsof SportService Amsterdam een zelfstandige organisatie is. Tegelijkertijd zijn er ook medewerkers binnen SportService Amsterdam die vinden dat de reorganisatie niet geslaagd is en daarom handelen alsof de situatie niet veranderd is.

De huidige organisatiestructuur geeft op een andere manier sturing aan de betekenissen van de medewerkers van de afdeling Sportbeleid. SportService Amsterdam is voor de medewerkers van de afdeling Sportbeleid het instrument om een deel van hun beleid uit te kunnen voeren. De betekenissen die de afdelingen geven aan de huidige organisatiestructuur verschillen van elkaar. Er zit een spanning in de relatie tussen de afdelingen. Deze is te herkennen als een van de spanningsvelden van Mastenbroek (1996). De spanning tussen autonomie en wederzijdse afhankelijkheid

Autonomie is een machtsaspect en is van invloed op de relaties tussen partijen. Ongelijke machtsverhoudingen kunnen wantrouwen veroorzaken. Binnen de afdeling Sportbeleid bestaat onder sommige medewerkers wantrouwen ten opzichte van de afdeling SportService. Wantrouwen kan leiden tot een sterke mate van formalisatie zoals bijvoorbeeld de jaarlijkse opdracht. De opdracht is zeer minutieus uitgewerkt en laat weinig ruimte voor SportService Amsterdam om te bepalen hoe zij het beleid willen uitvoeren. Tussen beide partijen bestaat ook veel vertrouwen door de affectieve relaties uit het verleden. Deze relaties zorgen ervoor dat veel gezamenlijke taken dubbel gedaan of juist niet gedaan worden. Problemen worden gedoogd en men spreekt elkaar niet op elkaars verantwoordelijkheden aan. Dit is in overeenstemming met het model van Vlaar (2007).

Kortom, de medewerkers geven verschillende betekenissen aan de samenwerkingsrelatie. Enerzijds blijkt dat de medewerkers vinden dat bepaalde zaken niet uitgesproken worden waardoor taken dubbeld gedaan of niet gedaan worden. De persoonlijke relaties zijn wellicht de oorzaak van het gedoogbeleid. Anderzijds ervaren de medewerkers van SportService Amsterdam weinig ruimte om te bepalen hoe ze het beleid willen uitvoeren. Mogelijk is dit het gevolg van het wantrouwen dat onder sommige medewerkers van de afdeling Sportbeleid bestaat tegenover SportService Amsterdam.

7.3 Ze verschillen van elkaar en ze lijken op elkaar

Hoe, met wie en wat identificeren de betrokken medewerkers zich en welke invloed heeft dat op de samenwerkingsrelatie tussen beide afdelingen?

Uit dit onderzoek blijkt dat de medewerkers zich met verschillende groepen identificeren. Identificatie vindt in dit onderzoek voornamelijk plaats langs de lijnen van beroep en ruimte. De medewerkers van SportService Amsterdam identificeren zich met de ruimte waarin hun kantoor is gevestigd. Ook de medewerkers van de afdeling Sportbeleid identificeren zich met hun kantoor op de Weesperstraat. Het ruimtelijke aspect maakt dat er een duidelijk onderscheid is tussen beide afdelingen.

Ook identificaties langs de lijnen van beroep komen tot uiting in dit onderzoek. De meeste medewerkers van SportService Amsterdam identificeren zich met feit dat ze uitvoerders zijn. Sport is hun passie. De medewerkers hebben veel sport praktijkervaring. Ze hebben de expertise om te bepalen hoe het sportbeleid het beste uitgevoerd kan worden. Medewerkers van SportService Amsterdam die voorheen bij de afdeling Sport werkten identificeren zich ook met de organisatie DMO. Afhankelijk van de situatie wisselen deze identificaties. Dit onderzoek kan niet duidelijk maken in welke situatie, welke identificatie zich het sterkst

voordoet. Dit is mogelijk interessant voor vervolgonderzoek. De meeste medewerkers van de afdeling Sportbeleid identificeren zich ook met de sport en achten daarom hun werkzaamheden belangrijk voor diezelfde sport. Sommige medewerkers hebben dat minder en het verhaal wat ze over zichzelf vertellen laat zien dat ze het belangrijker vinden om adviseur van het gemeentelijk bestuur te zijn. De medewerkers van de afdeling Sportbeleid identificeren zich met het wat en het hoe van het sportbeleid. Beide kunnen volgens hen niet los van elkaar gezien worden. Kortom, de medewerkers van beide afdelingen hechten waarde aan dezelfde dingen, maar ook aan andere dingen.

7.4 Niets veranderd

Welke betekenissen geven de medewerkers van de afdeling Sportbeleid en de intern verzelfstandigde afdeling SportService van de gemeente Amsterdam aan de inter-organisatorische samenwerking tussen beide afdelingen?

Dit onderzoek heeft in beeld gebracht dat een interne verzelfstandiging gevolgen heeft voor de manier van samenwerken. De medewekers van de voormalige afdeling Sport zijn verdeeld over twee afdelingen. Het gevolg daarvan is dat de samenwerking tussen de afdeling Sportbeleid en de afdeling SportService is te kenmerken als een informele samenwerking. De informele contacten zijn afdelingsoverstijgend en daarmee structureren ze de samenwerking tussen beide partijen. Met name het handelen van de leidinggevenden is op dit principe gebaseerd. Beide leidinggevenden gaan af op de deskundigheid en de staat van dienst van de ander. Bovendien zijn er weinig officiële besluitvormingsoverleggen waar de gehele organisatie van op de hoogte is. Ook op andere niveau's binnen beide afdelingen is de samenwerking gebaseerd op informele verhoudingen tussen de medewerkers. De medewerkers zijn vaak jarenlang directe collega's van elkaar geweest en weten elkaar voor inhoudelijke zaken snel te vinden. In termen van macht blijkt dat de medewerkers met persoonlijke contacten van weleer meer mogelijkheid hebben om het samenwerkingsproces te beïnvloeden. Ondanks deze informele relaties wordt er toch weinig contact ervaren tussen beide afdelingen. Met weinig contact wordt hier bedoeld het delen van kennis en ervaring.
Een tweede consequentie van de interne verzelfstandiging is dat door de informele relaties uit het verleden de medewerkers elkaar niet aanspreken op hun verantwoordelijkheden waardoor beleid- en uitvoeringstaken zowel door medewerkers van de afdeling Sportbeleid als door de afdeling SportService gedaan of niet gedaan worden. Enerzijds wordt de vervlechting van taken door de medewerkers niet als vervelend ervaren. Anderzijds klagen de medewerkers hier wel over. Er blijkt onder de medewerkers zowel behoefte te bestaan aan meer aansturing vanuit het eigen management als beleidsmatige aansturing vanuit de afdeling Sportbeleid. Ten slotte blijkt dat door de splitsing van beleid en uitvoering beide partijen van elkaar gaan verschillen en dat de medewerkers zich gaan identificeren met verschillende groepen. Door de nog sterke identificatie van het management van SportService Amsterdam met de voormalige afdeling Sport is er weinig oog voor de verschillen tussen beide afdelingen. Een vruchtbare samenwerking bestaat als verschillen tussen beide partijen worden geaccepteerd. Kortom, verdeeld in stukken en de relatie laten bestaan op basis van informele relaties uit het verleden of verdeeld in stukken en het accepteren van verschil. Een spannende uitdaging!

8. Discussie

In dit laatste hoofdstuk kijk ik kritisch naar het onderzoeksproces en de resultaten die voort zijn gekomen uit het onderzoeksproces. Ik plaats de onderzoeksresultaten in een bredere context en ik doe aanbevelingen voor vervolgonderzoek.

8.1 Vervolgonderzoek

Dit onderzoek laat zien dat het scheiden van beleid- en uitvoeringstaken na een verzelfstandiging een ingewikkeld proces is. Niet alleen omdat in de praktijk van het ontwikkelen, implementeren en het uitvoeren van sportbeleid een scheiding niet altijd duidelijk te maken is, maar ook omdat de medewerkers na een verzelfstandiging vaak nog loyale gevoelens ten opzichte van elkaar hebben. Taken, rollen en verantwoordelijkheden worden weinig ter discussie gesteld. Het vertrouwen in de ander is groot en de persoonlijke relatie wil men niet op het spel zetten. Belangrijk is om in acht te nemen dat beide organisaties zich ontwikkelen, doelend op veranderingen op personeelsgebied, en dus niet voor altijd kunnen blijven vertrouwen op de persoonlijke relaties uit het verleden. Het faciliteren van contact tussen beide partijen door het management is een van de belangrijkste taken om gedeelde betekenisgeving te creëren.

Ook laat dit onderzoek zien dat leiderschap van belang is. Zowel tijdens het verzelfstandigingsproces als in de periode daarna. Een organisatieverandering is een periode gekenmerkt door onzekerheid en ambiguïteit waarin medewerkers behoefte hebben aan aansturing. Het zou interessant zijn om in vervolgonderzoek aandacht te besteden aan leidersschap in interorganisationele samenwerking. Tot op heden is er namelijk weinig onderzoek gedaan naar deze specifieke vorm van leiderschap (Schruijer, 2011). Tevens is vervolgonderzoek naar interorganisationeel leiderschap interessant, omdat management in het publieke domein volgens Noordergraaf (2008) tegelijkertijd belangrijker en onmogelijker is geworden.

Ten slotte laat dit onderzoek zien dat het belangrijk is om de machtspositie van een uitvoeringsafdeling te onderkennen en te accepteren. Wanneer dit niet gebeurd bestaat de kans dat de twee afdelingen of organisaties in een machtsstrijd terecht komen, er verschillende verwachtingen over elkaar ontstaan en de partijen te ver uit elkaar groeien.

8.2 Kanttekeningen

Bij dit onderzoek kunnen een aantal kanttekeningen geplaatst worden. Allereerst is dit onderzoek een case-study. Dat betekent dat bij andere casussen mogelijk andere conclusies naar voren komen. Het is aan te bevelen om meer onderzoek te doen naar dit onderwerp binnen andere gemeenten die een verzelfstandiging hebben doorgevoerd. Meerdere casussen kunnen tot genuanceerdere conclusies leiden. Ten tweede is dit onderzoek uitgevoerd binnen een complex krachtenveld van actoren. De focus heeft voornamelijk gelegen op twee actoren binnen dit krachtenveld: de afdeling Sportbeleid en de afdeling SportService van de gemeente Amsterdam. Het is aan te bevelen om in vervolgonderzoek dit krachtenveld van actoren beter in kaart te brengen. De positie en houding van SportService Amsterdam en de relaties tussen

de afdeling Sportbeleid en de afdeling SportService kunnen nog beter begrepen worden wanneer de visie van de sportafdelingen van het stadsdeel en andere gebruikers van diensten van SportService Amsterdam inzichtelijk worden gemaakt. Het is relevant om hier aandacht aan te besteden, omdat waarschijnlijk in 2014 de stadsdeelraden en – besturen zullen worden afgeschaft. Hiervoor is nog wel een kabinetsbesluit nodig. De derde kanttekening heeft te maken met de keuze van de respondenten. De keuze voor de respondenten is gestart vanuit het managementperspectief en heeft er toe geleid dat meer leidinggevenden en teamhoofden zijn geïnterviewd dan medewerkers op lagere niveaus binnen de organisatie. Een meer diverse selectie van respondenten had mogelijk kunnen leiden tot rijkere en meer gedetailleerde conclusies. Ook zijn voornamelijk medewerkers geïnterviewd die de organisatieverandering hebben meegemaakt. Hierdoor kan mogelijk een andere beeld ontstaan van de onderzochte situatie.

Betekenisgeving is een continu proces en daarmee is onderzoek nooit af. Deze scriptie is mijn weergave van de werkelijkheid gebaseerd op de werkelijkheden van medewerkers van de afdeling Sportbeleid en SportService Amsterdam. Het onderzoek kan inzichten bieden voor de toekomst, maar men moet rekening houden dat betekenissen altijd opnieuw geconstrueerdworden.

Literatuur

Aiken, C. & S. Keller (2009). The irrational side of change management. *The McKinsey quarterly*, 2, 101 – 109.

Anderson, E. & S.D. Jap (2005). The dark side of close relationships. *MIT Sloan Management Review*, 46, 75-82.

Anthonissen, A. & J.H. Boessenkool (1998). *Betekenissen van besturen. Variaties in bestuurlijk handelen in amateursportorganisaties.* Utrecht: ISOR.

Ashforth, B.E., Harrison, S.H. & K.B. Corley (2008). Identification in organizations: an examination of four fundamental questions. *Journal of management*, 34, 325 – 374.

Boeije, H. (2008). *Analyseren in kwalitatief onderzoek. Denken en doen*. Den Haag: Boom/Lemma

Deetz, S. (2000). Describing Differences in Approaches to Organization Science: Rethinking Burrell and Morgan and Their Legacy. In: Frost, P.J., A.Y. Lewin & R.L. Daft, *Talking About Organization Science*. London: Sage Publications, 123-152.

Fuhse, J.A. (2009). The Meaning Structure of Social Networks. *Sociological Theory*, 27(1), 51-73.

Gould, L.J., Ebers, R. & R. Mc Vicker Clinchy (1999). The systems psychodynamics of joint venture: anxiety, social defenses and the management of mutual dependence. *Human Relations*, 52 (6), 697-722.

Huxham, C. & S. Vaugen (2000). Ambiguity, complexity and dynamics in the membership of collaboration.*Human Relations*, 53, 771-806.

Kickert, W.J.M. (1998). *Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten. Over publiek management van hybride organisaties.* Alphen aan den Rijn: Samsom.

Klijn, W.H. (2002). Vertrouwen in samenwerking en netwerken: Een theoretische beschouwing over de rol van vertrouwen bij interorganisationele samenwerking. *Beleidswetenschap*, 3, 259-279.

Kotter, J.P. (1996). *Leading Change*. Boston: Harvard Business Press.

Koot, W. & J.H. Boessenkool (1991). Cultuur als risicofactor bij fusies. In: Swanink, J.J. (red.), *Scoren met cultuurverandering.* Schiedam: Scriptum, 122-151.

Martin, J. & P. Frost (1999). The Organizational Culture War Games: A Struggle for Intellectual Dominance. In: Clegg, S.R. & C. Hardy, *Studying Organization. Theory & Method*. London: Sage Publications.

Mastenbroek, W.F.G. (1996). Organisatietheorie: organisaties als netwerken. In: *conflicthantering en organisatie-ontwikkeling*. Alphen a/d Rijn/Diegem: Samsom bedrijfsinformatie, 27 – 57.

Mayan, M. (2009). *Essentials of qualitative inquiry*. Walnut Creek: CA Left Coast Press.

Mayer, R., Davis, J., & F. Schoorman (1995). An integrative model of organizational trust. *Academy of Management Review*, 20, 709-734.

Noordegraaf, M. (2008). *Management in het publieke domein. Issues, instituties en instrumenten*. Bussum: Coutinho

O'Toole Jr, L.J. (1997). Implementing public innovations in network settings. *Organization and society*, 29(2), 115 – 138.

Parker, M. (2000). *Organizational Culture and Identity - Unity and Division at Work*. Londen: SAGE Publications Ltd.

Reed, M. (2003). The Angency/Structure Dilemma in Organization Theory: Open Doors and Brick Walls. In: Tsoukas, H. & C. Knudsen, The *Oxford Handbook of Organization Theory*. Oxford: Oxford University Press, 289-309.

Rubin, H.J. & I.S. Rubin (2005) *Qualitative Interviewing. The Art of Hearing Data – second edition*, Thousand Oaks: Sage Publications.

Schruijer, S.G.L. (2006). Research on collaboration on action. *International Journal of Action Research*, 2 (2), 222-242.

Schruijer, S.G.L. & Vansina, L.S. (2007). Samenwerkingsrelaties over organisatiegrenzen: theorie en praktijk. *Management en Organisatie.*

Schruijer, S.G.L. (2011). De betekenis van interorganisationeel leidersschap. *Management en Organisatie.*

Tennekes, J. (2003) Organisatie: systeem en leefwereld. *Organisatiecultuur: een antropologische visie.* Leuven/Apeldoorn: Garant.

Van den Bossche, P., Gijselaers, W.H., Segers, M., & P.A. Kirschner (2006). Social and cognitive factors driving teamwork in collaborative environments: team learning beliefs and behaviors. *Small group research*, 38, 490 – 521.

Van den Heuvel, M. & J. van Sterkenburg (2008) *De ondernemende overheid in de sport – Publiek ondernemerschap en new public management in de lokale sportsector*. Nieuwegein: Arko Sports Media.

Van Thiel, S. (2002). Lokale verzelfstandiging: Trends, motieven en resultaten van verzelfstandiging door gemeenten. *Beleidswetenschap*, 3-31.

Van Thiel, S. (2003). Sturen op afstand. Over de aansturing van verzelfstandigde organisaties door kerndepartementen. *Management in overheidsorganisaties*, 1-26.

Van Thiel, S. (2004). *Governance van uitvoeringsorganisaties. Nieuwe vragen voor sturing in het publieke domein.* Kadaster.

Vlaar, P.W.L., Van den Bosch, F.A.J., & H.W. Volberda (2007). On the evolution of trust, distrust, and formal coordination and control in interorganizational relationships: toward an integrative framework. *Group and organization management*, 32, 407-429.

Weick, K.E. (1995) *Sensemaking in Organizations*, Thousand Oaks: Sage Publications.

Yin, R.L. (2009) *Case study research. Design and methods.* Los Angeles etc.: Sage, 24-53.

Beleidsdocumenten

Gemeente Amsterdam (2008). *Sportplan 2009 – 2012.* Amsterdam: Gemeente Amsterdam.

Gemeente Amsterdam (2009). *Eindrapportage organisatie Sport binnen de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO).* Amsterdam: Gemeente Amsterdam.

Gemeente Amsterdam (2010). *DMO afdeling Sport Opdracht SportService 2010.* Amsterdam: Gemeente Amsterdam.

Gemeente Amsterdam (2011). *DMO afdeling Sport Opdracht SportService 2011.* Amsterdam: Gemeente Amsterdam.

Gemeente Amsterdam (2012). *Sportplan 2013 – 2016.* Amsterdam: Gemeente Amsterdam

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009). *Zicht op een betere relatie tussen beleid en uitvoering. Van aansturen naar samenwerken.* Den Haag: 20522/3558-GMD32.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2005). *Nota Tijd voor Sport*

SportService Amsterdam (2010). *SportService Amsterdam Concept Bedrijfsplan versie 0.9.* Amsterdam: SportService Amsterdam

Internet

www.amsterdam.nl (laatst geraadpleegd op 18 juni 2012)
www.vk.nl (laatst geraadpleegd op 20 juni 2012)

Bijlage I Topiclijst

1. Inleiding

In dit deel van het interview is ingegaan op:
- de persoonlijke introductie;
- het doel van het onderzoek;
- de opbouw van het interview;
- het belang van de persoonlijke mening;
- de waarborging van anonimiteit;
- het opnemen van het interview voor onderzoeksdoeleinden.

2. Persoonlijk

In dit deel van interview is kennis gemaakt met de respondent. Het doel is om de respondent op zijn gemak te stellen, zodat hij/zij zich vrij voelt om open, uitgebreid en gedetailleerd antwoord te geven.
- Welke functie vervul je momenteel?
- Hoe ben je terecht gekomen in deze functie?
- Waar bestaan je werkzaamheden uit?
- Hoe waardeer je je werk/wat vind je van je werk?

3. Reorganisatie

In dit deel van het interview is ingegaan op de manier waarop de medewerkers aankijken tegen de organisatieverandering en hoe de verschillende medewerkers de reorganisatie hebben ervaren. Om te kunnen begrijpen hoe de medewerkers aankijken tegen de huidige situatie is het van belang om de geschiedenis te begrijpen.
- Wat waren volgens jou de motieven om te gaan reorganiseren?
- Wat vind je van deze motieven?
- Hoe heb je de reorganisatie ervaren?
- Hoe ben je betrokken geweest bij de reorganisatie?

4. Doelstellingen reorganisatie

In dit deel van het interview is gevraagd naar de invloed van de organisatieverandering op de persoonlijk werkzaamheden en in hoeverre de beoogde doelstellingen volgens de medewerkers zijn bereikt.
- In hoeverre vind je dat de reorganisatie geslaagd is?
- In hoeverre vind je dat de beoogde doelen zijn bereikt?
- Hoe is de reorganisatie van invloed geweest op jouw werkzaamheden?
- Welke invloed heeft de reorganisatie gehad op de sport in Amsterdam?

5. De relatie tussen de afdeling Sportbeleid en SportService Amsterdam

In dit deel van het interview is gevraagd naar de ervaringen en meningen, die de medewerkers hebben ten aanzien van de relatie tussen de afdeling Sportbeleid en SportService Amsterdam.
- Hoe zou je de relatie tussen de afdeling Sportbeleid en SportService willen typeren?
- Hoe zou je de afdeling Sportbeleid willen typeren? Wat is volgens jou de rol van de afdeling Sportbeleid?
- Hoe ervaar je de samenwerking tussen beide afdelingen? Wat gaat goed? Wat gaat minder goed?

6. Afsluiting

In dit deel van het interview is:

- het interview afgesloten;
- gevraagd of de respondent nog aanvullende opmerkingen heeft;
- gevraagd welke personen mogelijk nog interessant zijn om te interviewen;
- de respondent bedankt voor zijn of haar medewerking.

Bijlage II Doelstellingen organisatieverandering c.q. verzelfstandiging

Doelstellingen:

A. Algemeen
1. Uitvoering Sportplan 2009 – 2012

B. Extern
2. Verbeterde facilitering van externe partijen: stadsdelen, organisaties en burgers: o.a. grotere toegankelijkheid, betere communicatie en eenduidig optreden in woord en daad.
3. Imagoverbetering.
4. Structurele samenwerking met andere DMO-afdelingen en met overige gemeentelijke en niet-gemeentelijke externe partijen.
5. Helder onderscheid in taakverdeling tussen centrale stad en stadsdelen.

C. Intern
6. Scheiding van en heldere taakverdeling tussen beleid en uitvoering, maar met behoud van samenwerking en wisselwerking.
7. Programmatische, projectmatige en planmatige werkwijze: met duidelijke relatie van opdrachtgever – opdrachtnemer en met beleid (vaak) als opdrachtgever van uitvoering.
8. Vergroting samenhang tussen programma's, projecten en producten.
9. Interne cultuurverandering: meer slagvaardig, daadkrachtig, creatief, ontwikkelend, innovatief, ondernemend, flexibele, klant-, vraag- en resultaatgericht.
10. Groter autonomie/speelruimte voor uitvoering.
11. Efficiency, deregulering en ontbureaucratisering.
12. Nieuw werkgeversmodel Amsterdams personeel Sportservice Noord-Holland.