

ONDERZOEKSAGENDA GOVLAB010

2024-2025



GOVLAB010
STURING IN VERANDERING.

Erasmus
University
Rotterdam



Gemeente
Rotterdam

COLOFON

Titel: Onderzoeksagenda GOVLAB010 2024-2025

Auteurs:

Dr.ir. Lizet Kuitert, Erasmus Universiteit Rotterdam

Dr. Vivian Visser, Erasmus Universiteit Rotterdam

Dr. Joëlle van der Meer, Erasmus Universiteit Rotterdam

Prof.dr. Arwin van Buuren, Erasmus Universiteit Rotterdam

Geoffrey Oliviera, gemeente Rotterdam

Nair Betencourth Chantre, gemeente Rotterdam

Kathelijn Verbanck, gemeente Rotterdam

Maarten van de Craats, gemeente Rotterdam

Rotterdam, april 2024

Uitgave: Erasmus Universiteit Rotterdam, Erasmus School of Social and Behavioural Sciences,
Department of Public Administration and Sociology.

GOVLAB010 is een samenwerkingsverband van de Gemeente Rotterdam en de Erasmus Universiteit Rotterdam. In GOVLAB010 wordt praktijkgericht onderzoek uitgevoerd naar organisatievraagstukken binnen de Gemeente Rotterdam: op wetenschappelijke basis, kritisch en reflectief, maar ook toepasbaar en ontwerpgericht.

Contact: govlab010@rotterdam.nl
www.govlab010.nl

Vormgeving: PanArt communicatie en mediadesign
www.panart.nl

© 2024

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door print-outs, kopieën, of op welke manier dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.



FOCUS EN HOOFDVRAAG

In GOVLAB010 bundelen de Erasmus Universiteit (EUR) en de gemeente Rotterdam hun expertise op het gebied van governance. De constatering dat de complexe opgaven in de stad hoge en specifieke eisen stellen aan de vormgeving en het functioneren van de gemeentelijke organisatie vormt de bestaansreden van GOVLAB010. Ze stellen hoge eisen aan de 'besturing van de stad' en de wijze waarop het stadsbestuur en de ambtelijke organisatie opereert. In GOVLAB010 ontwerpen en verfijnen de EUR en de gemeente Rotterdam passende sturingsmodellen voor deze ingewikkelde transitieopgaven. Publieke vraagstukken vanuit de dagelijkse praktijk staan hierbij centraal.

We zien de afgelopen tijd dat de opgaven alleen maar complexer worden, zo wordt ook in het leerverslag met de titel 'Andere tijden, andere sturing' verschenen in mei 2022 gesteld. Problemen worden meer divers, onvoorspelbaar en hangen sterk met elkaar samen. Partijen in de stad zijn mondig, hun agenda's en belangen zijn divers en vaak strijdig. De samenleving is in transitie. De toenemende complexiteit van stedelijke vraagstukken en maatschappelijke transitie legt aanzienlijke druk op het functioneren van de gemeentelijke organisatie. Om hieraan tegemoet te komen, is het noodzakelijk dat de gemeentelijke organisatie zich eveneens aanpast aan de voortdurende verandering en transitie in de samenleving, terwijl zij de kernwaarden en verantwoordelijkheden die inherent zijn aan haar specifieke publieke functie behoudt. Echter zien we dat bij vele transitie de spanning tussen korte en lange termijn tot zeer complexe vragen leidt. De vraag of organisatieontwikkelingen tot een veerkrachtige organisatie leiden; een organisatie die ervoor zorgt dat er wordt voldaan aan de wensen op korte termijn en dus de bestaande kwaliteit behouden wordt (robuust), terwijl zij ook anticipeert en inspeelt op toekomstige veranderende eisen en gebruikt (adaptatie). Dit vereist wel een andere governance, minder gericht op problemen in het heden oplossen en meer op doorgaande systeemtransities die meerwaarde toevoegen en andere waarden proberen recht te doen. Zo'n aanpak doet ook pijn. We verliezen houvast en onzekerheid overheerst. Hoe kan de organisatie innovatief blijven en zich aanpassen aan nieuwe omstandigheden, terwijl ze toch trouw blijft aan haar essentiële rol in het dienen van het publieke belang? De

governance van transitie vraagt om een transitie van de governance, zeggend. De hoofdvraag van GOVLAB010 is dan ook:

Hoe kan de gemeentelijke organisatie nu en in de toekomst een adequate bijdrage leveren aan de complexe vraagstukken in de stad?

We zien hierin de volgende deelvragen terug:

- Welke eisen voor het gemeentelijk handelen er voortvloeien uit de complexe vraagstukken waar de stad mee worstelt;
- Hoe de gemeente haar organisatie en sturing, maar ook het gedrag van ambtenaren, hierop kan aanpassen;
- Hoe de organisatie ambtenaren kan aanmoedigen en belonen om de gewenste verandering in de praktijk te brengen?

Inmiddels gaat GOVLAB010 een volgende fase in. De samenwerking tussen de Erasmus Universiteit en de gemeente Rotterdam verdiept zich, het team breidt zich uit en de onderzoeksvragen- en behoeften nemen toe. De gemeentelijke organisatie stelt zichzelf steeds nadrukkelijker de vraag hoe zij zich moet vormgeven om meer integrerend, meer wijkgericht en meer responsief te functioneren. GOVLAB010 is samengegaan met de kenniswerkplaats Organisaties in de Slimme Stad en het kernteam wordt steeds meer multidisciplinair. Met de zeer recente ontwikkelingen in de samenleving en de verbreding van het GOVLAB010 kernteam is het een mooie tijd om deze onderzoeklijnen aan te scherpen en accenten aan te brengen. We hebben de afgelopen jaren een brede groep bestuurders en ambtenaren bereikt, maar hebben de ambitie om een breder publiek dienen.

MANIER VAN WERKEN EN POSITIONERING VAN GOVLAB010

De vragen van GOVLAB010 richten zich op organisatieontwikkeling, en daarmee zijn we met name op de interne organisatie georiënteerd, hoe de interne organisatie zich kan aanpassen aan wat erbuiten gebeurt. Dit maakt GOVLAB010 ook onderscheidend van andere kenniswerkplaatsen. Hierbij spelen verschillende schaalniveaus een cruciale rol; wat op lokaal niveau effectief is, hoeft niet per se centraal te werken en vice versa. De uitdaging van de beperkte stuurbaarheid van actuele maatschappelijke vraagstukken en de noodzaak om transitie te realiseren en te versnellen, vereist een governance-benadering die zich uitstrekt over meerdere actoren, schalen, domeinen en niveaus. Ook zien wij hierbij kansen in het versterken van de samenwerking met onderzoekers en kenniswerkplaatsen die een meer extern, burger perspectief aannemen. Het vertrouwen in de overheid staat al jaren onder druk en de afstand tussen ambtenaar en samenleving is hierbij de grootste boosdoener. Juist onderzoek naar het grensgebied, de grens tussen overheid en samenleving, is een belangrijke toevoeging aan het profiel van GOVLAB010.

De afgelopen twee jaar hebben we in onze onderzoeken nauwe aansluiting gezocht bij diverse trajecten in de gemeentelijke organisatie. Dit zetten we graag door. De gemeentelijke organisatie is volop in ontwikkeling. Voor de organisatieontwikkeling van de komende jaren heeft de gemeente een aantal bouwstenen opgesteld. Wij streven ernaar dat de onderzoeken aansluiten bij één of meer van deze bouwstenen.

Dit doen we door voor de komende twee jaar een aantal onderzoeksthema's centraal te stellen. Deze thema's zien we als GOVLAB010, zowel vanuit de praktijk als de wetenschap, als urgente aandachtspunten voor de organisatieontwikkeling.

Voor de komende jaren (2024-2025) hebben we de volgende onderzoeksthema's gedefinieerd, die gezien kunnen worden als pijlers voor het werken aan de hoofdvraag.

1. Groeiende spanningen tussen politiek, bestuur, organisatie en samenleving
1. De roep om horizontale sturingslijnen in een verticaal georiënteerde organisatie
1. Ambtelijk vakmanschap in een veeleisende context
1. De ontwerpende ambtenaar en ontwerpend beleid maken

Op deze thema's zullen we zowel vraag gestuurd onderzoek doen als uitnodigend onderzoek:

- vraag gestuurd onderzoek: Door aan te sluiten bij de dynamiek van de gemeente en de samenleving als geheel en de vragen die hierbij vanuit de gemeente komen.
- uitnodigend onderzoek: Door actief de organisatie te benaderen met de thema's in de onderzoeksgenda om samen onderzoeken op te zetten.

Daarnaast willen we als GOVLAB010 onze rol als kritische vriend meer invulling gaan geven. Met de structurele financiering willen we deze rol verder invullen door op thema's inspirerende en prikkelende voorzetten te doen (ongevraagd en agenderend). De focus van deze onderzoeken ligt voornamelijk op de essentiële voorwaarden voor het vormgeven van de beoogde publieke organisatie.

- A. Eigentijdse beginselen van behoorlijk bestuur
- B. Organisatietrauma's

VIER ONDERZOEKSTHEMA'S 2024-2025

1. Groeiende spanningen tussen politiek, bestuur, organisatie en samenleving

In dit thema pakken we graag vragen op die gaan over de (on)productieve dynamiek tussen bestuur, organisatie en samenleving binnen de huidige gemeentelijke structuren en cultuur. Politieke besluitvorming kan soms worden beïnvloed door partijpolitieke belangen of korte termijnprioriteiten, wat kan leiden tot spanningen met de bredere gemeentelijke noden en langetermijnstrategieën. Politieke wisselingen en veranderingen in bestuur kunnen spanningen veroorzaken in de continuïteit van lopende projecten en beleidsinitiatieven. Politieke besluiten resulteren vaak in beleidsmaatregelen die moeten worden uitgevoerd door de gemeentelijke organisatie. Soms ontstaan er spanningen tussen het bedachte beleid op politiek niveau en de praktische uitvoerbaarheid ervan op lokaal niveau. Ambtelijke structuren zijn vaak geworteld in tradities en hiërarchieën, wat kan botsen met de behoefte aan innovatie en flexibiliteit in de samenleving. De cultuur binnen de ambtelijke organisatie kan soms niet representatief zijn voor de diversiteit in de samenleving. Dit kan bovendien leiden tot spanningen over inclusiviteit en gelijke vertegenwoordiging. Er kan een spanning ontstaan tussen de traditionele besluitvormingsprocessen achter gesloten deuren en de groeiende vraag naar openheid en betrokkenheid van burgers. Ambtenaren moeten soms de belangen van de samenleving behartigen, maar kunnen soms te maken hebben met spanningen tussen belangenbehartiging en het handhaven van objectiviteit.

Daarbij komen vragen kijken over het publieke en democratische systeem, waarbij interacties tussen verschillende niveaus een rol spelen. Wat is een passende verhouding tussen verantwoordelijkheden van de concerndirectie en het college en de uitvoerende ambtenaar die dicht bij de burger staat. Hoe gaan ambtenaren om met de spagaat waarin ze geduwd worden; luisteren naar de burger vs. luisteren naar de politiek? Hoe kunnen uitvoerende ambtenaren systemische fouten die ze tegenkomen agenderen op het niveau van beleid en strategie? En kan de organisatie daarmee sneller leren van wat er in de stad gebeurt? Hoe zorgen we ervoor dat

ambtenaren niet keer op keer via omwegen en informele lijnen tot een eerlijke oplossing moeten komen, maar de organisatiestructuur en cultuur zich aanpast aan de politieke en maatschappelijke werkelijkheid op lokaal niveau? Hoe doorbreken we de heersende organisatiecultuur en -structuur en zodat deze innovatief denken e handelen stimuleert? Hoe kan de gemeente ervoor zorgen dat ambtenaren op een evenwichtige manier de diverse belangen van de samenleving vertegenwoordigen?

Daarmee richt dit thema zich op de intersecties tussen politiek, bestuur en de ambtelijke organisatie, evenals tussen de ambtelijke organisatie en de burger, de samenleving.

Binnen dit thema kunnen we in het bijzonder een bijdrage leveren aan de bouwstenen 'één concern' en 'de Rotterdammer centraal'.

2. De roep om horizontale sturingslijnen in een verticaal georiënteerde organisatie

Binnen dit thema richten we ons op vragen rondom de dynamiek van tegengestelde sturingswijzen binnen de gemeentelijke organisatie. De verticale lijn waarin begrotingen en sturing via lijnorganisatie naar uitvoerig leidend zijn. En de horizontale lijn waarin meer opgevegericht en wijkgericht wordt gewerkt. Binnen de gemeente bestaat een reflex om aparte structuren op te zetten- zoals programma's, projecten en processen - om specifieke (complexe vraagstukken) op te pakken, waar additionele inzet voor nodig is, die niet zo makkelijk 'binnen de lijn' kan worden gemobiliseerd. Het is een manier om binnen een zekere bandbreedte vrijheid te organiseren om een opgave te adresseren op een unieke manier, enigszins los van de lijn en het beleid. In het rapport 'Een potpourri aan programma's' wordt ook het belang van opdrachtgeverschap onderstreept (helder beleggen opdrachtgeverschap, gedeeld opdrachtgeverschap) en coördinatie vraagstukken (nieuwe vorm van verkokering). Binnen dit thema wordt aandacht besteed aan vragen als 'Hoe ervaren verschillende belanghebbenden, van leidinggevend tot uitvoerend personeel,,

, deze dynamiek?' en 'Wat zijn strategieën voor effectieve integratie van deze sturingslijnen?'. En richten we ons naast het verzamelen van inzichten op het ontwikkelen van concrete strategieën, processen en ander instrumentarium voor deze integratie. Binnen dit thema kunnen we een bijdrage leveren aan het verkleinen van de afstand tussen beleid en uitvoering en de samenleving.

Dit thema richt zich met name op systeemniveau-vraagstukken. We onderzoeken de structurele implicaties van het combineren van verticale en horizontale sturing, met aandacht voor het verminderen van verkokering en het optimaliseren van de algehele organisatieontwikkeling. Maar kunnen ook heel specifiek inzoomen op een concreet probleem wat door de ambtenaar ervaren wordt.

Binnen dit thema kunnen we in het bijzonder een bijdrage leveren aan de bouwstenen 'één concern' en betrouwbare organisatie.

Inmiddels zijn we van start gegaan met het PPMO-onderzoek en kijken we specifiek naar de inzet van deze structuren, het waarom, het hoe en het wat (het instrumentarium).

3. Ambtelijk vakmanschap in een veeleisende context

Dit thema richt zich op de ontwikkeling van medewerkers binnen de gemeentelijke organisatie. Er wordt momenteel veel gevraagd van de rol van de ambtenaar. Ambtenaren moeten meer nadruk leggen op de menselijke maat en het samenwerken met burgers, maar tegelijkertijd moeten tijd en middelen niet worden verspild. Hierdoor is er een pleidooi gaande voor het versterken van het ambtelijk vakmanschap, waarbij het ambtenarenapparaat dient te beschikken over een gevarieerd en flexibel scala aan vaardigheden en rollen. Binnen dit thema wordt aandacht besteed aan vragen als hoe vatten ambtenaren hun eigen rol op? Hoe geven zij invulling aan hun werk in deze veranderende en veeleisende context? Welke talenten en competenties zijn wenselijk en wat is daarvoor nodig? Daarnaast is dit nauw verbonden met leiderschap; wat is de rol van leiderschap in een context van nieuwe manieren van werken (zie onderzoek Anders Werken) en voor het versterken van het ambtelijk vakmanschap. Tot slot is een kritische

evaluatie van de huidige monitoringpraktijken binnen de HR-cyclus voor ambtenaren relevant. In hoeverre sluit de huidige monitoring aan bij de actuele behoeften en veranderende dynamiek van de ambtelijke functie en de moderne arbeidsomgeving? In hoeverre kunnen nieuwe benaderingen worden geïdentificeerd, voor een meer effectieve en inclusieve aanpak van ambtenarenmonitoring om beter in te spelen op de diversiteit, flexibiliteit en innovatie die in hedendaagse ambtelijke functies vereist zijn.

Dit thema richt zich voornamelijk op het individuele niveau van de ambtenaar, maar de veranderende en veeleisende institutionele en organisationele context wordt ook meegenomen.

Binnen dit thema kunnen we een bijdrage leveren aan de bouwstenen 'Meebewegen als lerende organisatie' en aan 'Een optimale inzet en ontwikkeling van talent'.

4. De ontwerpende ambtenaar en ontwerpend beleid maken

Vanuit GOVLAB010 ambiëren we om samen te werken met medewerkers op verschillende organisatieniveaus. Samen onderzoek te doen en impact te maken, praktisch meehelpen en meedoen. Oftewel actiegericht en ontwerpend onderzoek. In die ambitie lopen we echter wel tegen wat moeilijkheden aan, veel organisatiereflexen steken de kop op als er interventies worden ontworpen waardoor het spannend wordt.

Maar juist deze onderzoekslijn vraagt in het bijzonder naar dit type onderzoek. We willen dan ook in het bijzonder bij de onderzoeken binnen deze onderzoekslijn leren van het doen van transformatie, co-creatief, ontwerpend onderzoek. In deze onderzoekslijn gaan we praktisch aan de slag met een integrerende en ontwerpende methoden van sturen en organiseren. Naast de thematische uitkomsten van elk afzonderlijk onderzoek binnen deze lijn waarin we ons richten op vragen als: Hoe kan het gesprek aan de (tussen)tafel worden vormgegeven? Hoe vertaal je het geïntegreerde resultaat terug naar je eigen, sectorale taakstelling? Hoe ga je om met ingewikkelde reflexen en patronen in de organisatie, zoals de sterke behoefte aan snelle en meetbare resul-

taten op één beleidsdomein? Daarmee ontwikkelen we theoretische en praktische inzichten op het gebied van de transitie van het gebruik van meer traditionele sequentiële, stapsgewijze ontwerpbenaderingen waarin beschikbare oplossingen worden gekoppeld aan bestaande probleemkaders en rationeel-technische besluitvorming plaatsvindt, naar het iteratief framen van problemen en oplossingen met meer ruimte voor creativiteit, experiment en sociaal-functionele afwegingen.

De inzichten vertalen we naar lessen voor organisatieontwikkeling. Daarbij staat de vraag centraal hoe de gemeentelijke organisatie structureel ruimte kan geven aan integrerende en ontwerpende beleidsprocessen. Dit betekent dat ambtenaren de ruimte krijgen om bij de vraag te beginnen en deze in co-creatie (zowel intern als samen met de samenleving) verder vormgeeft. Dit vraagt om een flexibele organisatie waarin macht en verantwoordelijkheid in balans is

Onderzoek binnen dit thema kan zich op verschillende niveaus afspelen, maar ook tussen niveaus.

Binnen dit thema kunnen we in het bijzonder bijdragen aan de bouwsteen 'Vooruitstrevend in aanpak en denkwijze', waarbij we verwachten dat veelal de koppeling met een of meerdere andere bouwstenen aanwezig zal zijn.

ONGEVRAAGD EN AGENDEREND 2024-2025

Voor 2024 en 2025 willen we tenminste twee onderzoeken zelf initiëren en uitvoeren. Hieronder een aantal ideeën:

A. Eigentijdse beginselen van behoorlijk bestuur

We geloven dat het expliciteren van en reflecteren op de waarden en principes die anno 2024 ten grondslag zouden moeten liggen aan het functioneren van een overheidsorganisatie de Gemeente Rotterdam enorm kan helpen bij het nadenken over het inrichten van haar organisatie, de wijze van sturing en verantwoording. Hierin werken we verder vanuit de notitie '5 bronnen van ongemak'. Uit de vijf bronnen van ongemak, is gebleken dat een netwerkende of responsieve manier van sturing in veel gevallen onvoldoende tot ontplooiing komt. Dit is te wijten aan de institutionele tegendruk die wordt gegeven vanuit de relatief klassieke interpretaties over behoorlijk bestuur. Hierbij wordt gesuggereerd dat traditionele manieren om rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en rechtvaardigheid te waarborgen moeilijk te verenigen zijn met een responsieve, op maatwerk gerichte benadering. Door de verschillende overheidstaken, zijn er meerdere waarden van belang en de kans op botsing van deze verschillende waarden neemt dan ook toe. Daarnaast ontwikkelt het begrip en de definitie van traditionele beginstelen door de tijd heen, door externe invloeden. Zo eenduidig als het concept goed bestuur in theorie lijkt, blijkt dat niet altijd zo te zijn in de praktijk. De vraag wanneer er bij het maken van een dergelijke afweging sprake is van goed bestuur, is tot op heden niet overtuigend beantwoord. Het waardenpluralisme, het begrip dat waarden/beginstelen vaak onverenigbaar (het nastreven van de ene waarde gaat vaak ten koste van een andere waarde) en onvergelijkbaar (moeilijk af te wegen, geen eenduidige schaal, geen rationele besluitvorming mogelijk) zijn. Met dit onderzoek (bijv. literatuur, Q-sort, reflectiesessies) willen we inzicht krijgen in het huidige discours op behoorlijk bestuur (verzameling waarden/beginstelen en definiëring/interpretatie) en de belangrijkste spanningen die hierbij spelen. En hoe maak je dilemma's en conflicten hanteerbaar?

Vanuit deze basis verwachten we nieuwe vragen te kunnen ophalen over het verbeteren van sturing op doelen, samenhang en prioriteit, sturingsfilosofie en rolbewustzijn vanuit een normatieve context.

B. De rol van organisatietrauma's

Bepaalde gebeurtenissen laten diepe sporen na in de organisatie. Zeker als een organisatieonderdeel in de fout is gegaan en daar veel aandacht voor is geweest. Vaak is de reflex in zo'n situatie dat er tal van maatregelen worden genomen om herhaling te voorkomen. De fout als zodanig roept veel emotie op in de politiek en in de media en het algemene gevoel is: 'dit nooit meer'. Het kan ertoe leiden dat mensen van hun functie worden ontheven en er tal van nieuwe regels in het leven worden geroepen om maar te voorkomen dat fouten nogmaals kunnen worden gemaakt.

Hoewel deze reactie even begrijpelijk als terecht is, heeft zo'n reactie ook tal van onbedoelde en zelfs onproductieve gevolgen. De organisatie raakt getraumatiseerd. De vraag is echter of dit soort gebeurtenissen ook niet tal van onbedoelde reacties teweegbrengen, die enerzijds verklaarbaar zijn als logisch gevolg van deze gebeurtenissen.

We zien dat het binnen de organisatie lastig is om het gesprek hierover te voeren. Wij zien daarom een rol voor ons als onderzoekers om het thema bespreekbaar te maken.

Hiermee verwant geloven we dat onderzoek naar trauma's die er in de gemeentelijke organisatie en bij ambtenaren spelen een bijdrage kan leveren aan organisatieontwikkeling. Een aantal spanningen heeft geleid tot trauma's van de gemeentelijke organisatie. Een spanning die steeds terug blijft komen is bijvoorbeeld veiligheid/privacy versus rechtsgelijkheid. Deze spanning uit zich bijvoorbeeld in discussies over de scanauto's. Maar kan ook leiden tot trauma's, bijvoorbeeld bij de fraude opsporing in de bijstand.

We schrijven hier graag een notitie over (zoals de vorm van de notitie over bronnen van ongemak). Of denk aan het trauma van de Tweebosbuurt. We schrijven hier graag een notitie over (zoals de vorm van de notitie over bronnen van ongemak). Hier zullen we ook een aantal interviews voor willen doen. Bewustwording op dit thema is bijzonder relevant om in de sturing ook maatwerk op ervaringen van ambtenaren te kunnen leveren.