

Omgeving in resonantie

Onderzoek naar veranderingen bij
Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid



drs. P.B. van Tijn MA

Thesis voor EUR/RSM, Parttime bedrijfskunde/Afstudeerrichting MV

Coach: Prof. dr A.J.J.A. Maas

Meelezer: Prof. dr. em. P. de Wolf

Lekkere resonantie

Ik houd van muziek, en dan vooral van muziek maken. Ik speel mijn leven lang al piano en heb er tot het jaar 2000 in een restaurant en op feesten en partijen mijn geld mee verdiend. Ik speelde lichte muziek, beetje klassiek, af en toe een popliedje. Het liefst luister ik naar livemuziek, bij voorkeur een orkest, akoestische instrumenten en zang. Dan voel ik de diepe donkere kleuren van de lage tonen in heel mijn lichaam. De vrolijke hoge tonen hebben direct effect op mijn humeur. De herkenbaarheid van de melodie en de terugkeer van een thema maken dat ik aanvoel wanneer ik weer lekker mee kan neuriën. Soms zijn er passages die op bladmuziek ogenschijnlijk pijn doen aan je oren, maar in het grotere geheel van het muziekstuk zijn het de krenten in de pap. Een afwijking van wat je verwacht, een paar seconden verrassing, dankzij de creativiteit van de componist.

Een paar jaar geleden raakte ik uitgekeken op het spelen van piano. Ik heb vioolmuziek altijd erg mooi gevonden en drie jaar geleden ben ik begonnen met vioolles. Het behoeft weinig toelichting dat een viool een totaal ander instrument is dan een piano.

Bij het leren spelen van een instrument gaat het om een paar dingen. Natuurlijk de basis: noten lezen. Op zich niet moeilijk en het is te leren. Het notenschrift is voor iedereen hetzelfde. Vervolgens moet je leren waar die noten op het instrument te vinden zijn. Op een piano zitten toetsen, op een gitaar vakjes en op een klarinet zitten kleppen. Leer welk vakje of klepje je moet aanraken en de juiste toon komt uit het instrument. Op een viool zit niks. Geen vakjes of klepjes, het zijn kale snaren waarbij je ongeveer weet waar de betreffende toon of noot zich bevindt.

Dan is er nog het fenomeen 'muziek'. Ieder instrument heeft zijn eigen 'soort' muziek. De muziek die bij een doedelzak past is totaal anders dan de muziek voor een hobo. Dat geldt ook voor een piano en een viool: ander instrument, andere soort muziek.

En, tot slot het pièce de résistance: 'instrumentbeheersing'. Wat dat betreft is een viool een irritant, ingewikkeld instrument. Geen toetsen maar kale snaren waardoor je op de millimeter nauwkeurig je vinger moet plaatsen en een strijkstok waarmee je de klankkleur kan maken of breken. Controle hebben over je handen, je armen, je vingers, je oren, het hoort er allemaal bij. Ik oefen nu drie jaar met hart en ziel. Ik ga er helemaal in op. Door mijn ervaring als pianist heb ik een voorsprong, ik kan de noten lezen, ik mankeer niks aan mijn oren en toch... Die viool bespelen is knap lastig.

Echter, de vioolmuziek en het geluid van een viool vind ik heerlijk, vooral als het mij lukt om zuiver en mooi te spelen. Het meest geniet ik wanneer de zuivere tonen resoneren in de klankkast. Het is het gevoel dat ik precies goed zit. Dat de noten, de tonen, de strijktechniek en de plaats van mijn vinger op de snaar honderd procent in overeenstemming zijn met elkaar. Helaas overkomt mij dit (nog te) zelden.

Het is de instrumentbeheersing die veel oefening vraagt. Het moet erin slijten. Langzaam en beetje bij beetje. Een positiewisseling gaat op de honderd keer een keer goed! Lastige stukjes moet je apart oefenen. Het is een kwestie van volhouden, leren van je fouten en steeds weer actief, '*mindful*' oefenen. Je moet een manier van oefenen vinden die bij je past. En dat kost tijd. Het gras groeit immers niet harder als je eraan trekt.

Organisatieverandering lijkt op een viool leren spelen. De muzikanten zijn bekend: het zijn de medewerkers die soms al jaren bij de organisatie werken. Het notenschrift is ook hetzelfde: het is het werk dat gedaan moet worden. Maar bij organisatieverandering wordt andere muziek gespeeld. Dat geeft een andere sfeer, een ander ritme. De introductie van nieuwe organisatieprincipes of sturingsinstrumenten lijken op het introduceren van nieuwe muziekinstrumenten. Het leren bespelen en internaliseren ervan kost oefening en tijd van alle betrokkenen. Er zullen in het begin valse noten tussen zitten of er lopen een paar medewerkers uit de maat. Sommigen zullen de oude muziek blijven spelen, omdat de nieuwe muziek niet prettig in de oren klinkt. Maar er komt ook een moment dat er harmonie ontstaat. Dat de

trillingen van de resonantie een prettig gevoel geven. Het moment dat iedereen elkaar 'snapt en aanvoelt'. Er komt een moment dat er een nieuw orkest is ontstaan, met nieuwe instrumenten en nieuwe muziek...

Mijn onderzoek bij de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid gaat over organisatieverandering. De Omgevingsdienst wil meer omgevingsbewust worden en dichter bij de klanten en opdrachtgevers werken. Dat vraagt een andere denkstijl (*mindset*) van medewerkers. Er is een reorganisatie geweest waardoor medewerkers in nieuwe units samenwerken. De manier van aansturing is veranderd en er zijn zelfsturende teams in het leven geroepen. Er wordt meer verantwoordelijkheid bij medewerkers gelegd en meer eigen initiatief verwacht.

Het zijn allemaal veranderingen die tegelijk in gang zijn gezet en dat vraagt een behoorlijke inspanning van medewerkers. Het zijn allemaal nieuwe instrumenten die medewerkers moeten leren bespelen. En dat kost oefening, herhaling, zelfreflectie, pijn in je oren, spierpijn in je vingers, luisteren naar de andere muzikanten en de zoektocht naar harmonie en resonantie.

De veranderingen zijn nu iets meer dan een jaar gaande, en de eerste ervaringen, successen en kinderziektes worden duidelijk. Het gaat beetje bij beetje beter, maar de instrumentbeheersing vraagt nog steeds om oefening. De lastige stukjes in de muziek blijken taai te zijn. De 'bedoeling' van de componist is voor meerdere uitleg vatbaar. En wie is eigenlijk de dirigent van het orkest?

Een nieuw instrument en nieuwe muziek leren spelen duurt een paar jaar. Organisatieverandering gaat dus ook niet van de ene op de andere dag lukken. Maar we snakken naar dat moment waarop het begint te resoneren. De resonantie waar je zo'n heerlijk gevoel van krijgt in je lichaam. Dat je weet dat je goed zit.

Ik hoop met mijn onderzoek bij OZHZ de resonantie te vinden.

Bas van Tijn
Rotterdam, Augustus 2018

INHOUDSOPGAVE

Management samenvatting	7
HOOFDSTUK 1. CONTEXTEN ONDERZOEK EN PROBLEEMOMSCHRIJVING	9
1.1 Ontstaansgeschiedenis OZHZ	9
1.2 Organisatorische setting	11
1.3 Krachtenveld	12
1.4 Naar een taai probleem	13
HOOFDSTUK 2. ONDERZOEKSGRONDSLAGEN	15
2.1 Onderzoeksbenadering	15
2.2 Onderzoeksfilosofie	16
2.3 Onderzoeksstrategie	17
2.4 Informatieverzamelingsmethoden	17
2.5 Analysemethoden	18
2.6 Onderzoeksaanpak	18
2.7 Meervoudige betrokkenheid van onderzoeker	18
HOOFDSTUK 3. DE BETROKKENEN AAN HET WOORD, BEVINDINGEN	19
3.1 Fase 1, Pré-oriëntatiefase	19
3.2 Fase 2, betrokkenen aan het woord	22
3.3 Fase 3, het bedenken van een alternatieve handeling	28
3.4 Ondertussen bij OZHZ	30
HOOFDSTUK 4. ANALYSE EN DUIDING EMPIRISCHE INFORMATIE	33
4.1 Bepalen thema's	33
4.2 Analyse empirische informatie	33
4.3 Vijf thema's	36
HOOFDSTUK 5. LITERATUUR DUIDING	39
5.1 Van verticaal naar horizontaal organiseren	39
5.2 Thema Organisatie	40
5.3 Thema Zelfsturing en Zelfsturende teams	43

5.4 Thema Leidinggeven	46
5.5 Thema Proces van verandering	48
5.6 Thema Medewerkers	50
HOOFDSTUK 6. ANALYSE OZHZ	53
6.1 De organisatie	53
6.2 De leiding	55
6.3 Zelfsturing en zelfsturende teams	58
6.4 Het proces	61
6.5 Medewerkers	64
6.6 Handelingsonderzoek: de relatiebeheerders	66
6.7 Conclusies samenvatting	67
6.8 Conclusie hoofdvraag	69
6.9 Resonantie bij SenR	70
HOOFDSTUK 7. REFLECTIE EN AFRONDING	72
BIBLIOGRAFIE	73

Management samenvatting

Dit onderzoek is uitgevoerd bij de Omgevingsdienst ZHZ in de periode januari tot juli 2018. Het onderzoek is kwalitatief en sociaal constructief van aard. De gekozen onderzoeksstrategie is “handelingsonderzoek”.

De belangrijkste verandering bij OZHZ is de overgang van een klassieke hiërarchische, *top-down* gestuurd organisatie naar een horizontale organisatie met de introductie van ‘zelfsturing’ bij medewerkers en managers. Het eerste deel van de verandering is een reorganisatie. Die heeft geleid tot een organisatie die bestaat uit twee lagen: het directieteam en elf units. Deze verandering is in hoge mate het gevolg van een intern gevoelde noodzaak om de organisatie minder log te maken. De tweede verandering is het leren werken in een horizontale organisatie met meer zelfsturing bij de units, de medewerkers en de managers. Het doel om de medewerkers hun werk flexibel en effectiever te kunnen laten doen en het veranderdoel om het management en de sturing te versterken moeten in de nieuwe organisatie vorm krijgen.

In de oude verticale lijnorganisatie met duidelijke hiërarchische sturing is de reorganisatie goed voorbereid en volgens plan uitgevoerd. In het veranderproces naar werken in een horizontale organisatie is transformationeel leiderschap vereist om de visie duidelijk te verkondigen, ondersteuning te geven en medewerkers boven zichzelf uit te laten stijgen. Omdat het leren werken in een platte organisatie een lang traject is, is transformationeel leiderschap bij OZHZ nog steeds noodzakelijk. De verandering is immers *work in progress*.

Een belangrijke stap is het versterken van het transformationeel leiderschap van het directieteam naar de unitmanagers. Voor medewerkers zijn de unitmanagers een belangrijk referentiekader voor hun veranderbereidheid. Ook moet minder rigide omgegaan worden met de gedachte dat managers alleen maar zouden mogen coachen en faciliteren. De denk-exercitie over leiderschap in een platte organisatie moet binnen OZHZ opnieuw gedaan moeten worden.

De overgang van een verticale naar een horizontale manier van werken vraagt een specifieke, wederkerige veranderbenadering. Het leidinggeven aan het verandertraject moet al ruim van tevoren starten om medewerkers mee te kunnen laten door-denken wat de nieuwe werkwijze voor consequenties heeft voor het eigen werk. Bij OZHZ is ervoor gekozen de overgang door de unitmanagers en medewerkers gaandeweg te laten ontwikkelen nadat de nieuwe werkwijze is ingevoerd.

OZHZ heeft ervoor gekozen om op één moment de hele organisatie over te laten gaan op de nieuwe manier van werken. Dat heeft op sommige plekken in de organisatie tot ‘*stuckness*’ geleid. Het verdient het aanbeveling om alsnog een plan op te stellen voor het leren werken in een horizontale organisatie. Het onderzoeken, bedenken en beschrijven van de ‘*new rules of the game*’ is essentieel. Het is verstandig om medewerkers tijd (uren) te geven om hieraan mee te kunnen werken.

Binnen OZHZ bestaan organisatorisch alleen het directieteam en elf units. ‘Teams’ zijn in de organisatiestructuur niet opgenomen. Binnen OZHZ en SenR is geen onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om vaste of tijdelijke teams te vormen. Dit dient alsnog te gebeuren. Het is belangrijk te definiëren wat er precies onder een ‘team’ en onder een ‘zelfsturend team’ wordt verstaan. Dit is nodig om de verwachtingen over het functioneren van zelfsturende teams duidelijk te krijgen. Juiste verwachtingen zijn voor de unitmanager(s), SenR collega’s en medewerkers van andere units belangrijk. De unit-overstijgende samenwerking zal verbeteren als er heldere werkafspraken zijn en duidelijk is wie leidinggeeft aan het betreffende unit-overstijgende team.

Voor de relatiebeheerders is het extra relevant om te onderzoeken in welke mate zij een ‘team’ kunnen vormen en welke kenmerken het team heeft. Gezien het unit-overstijgende karakter van het werk van de relatiebeheerders moet over alle aspecten van een ‘zelfsturend team’ in een horizontale organisatie nagedacht worden.

SenR is organisatorisch een (werk)eenheid maar in de praktijk zijn het losse eilandjes. Een sterke(re) rol en positie van SenR kan bereikt worden door meer verantwoordelijkheid bij de unit als geheel neer te leggen. De unitmanager van SenR moet volledig in positie gebracht worden en het directieteam moet die positie respecteren. Binnen SenR moet nagedacht worden over gedeeld leiderschap met betrekking tot de verschillende inhoudelijk onderwerpen die door SenR behandeld worden.

Organisatieverandering draait om mensen. Een ‘harkje’ kan je relatief makkelijk veranderen, mensen en hun gedrag veranderen langzaam. Het is belangrijk de visie op verandering met medewerkers, in hun directe werkomgeving te bespreken. De informatie die de (gemiddelde) medewerker over het werken in een horizontale organisatie heeft gekregen beperkt zich tot de hoofdlijnen. De oorzaak ligt in de manier waarop het transformationeel leiderschap in de periode voor, en na de reorganisatie is ingevuld. Medewerkers zijn niet intensief (genoeg) betrokken bij het vooraf door-denken van het werken in een horizontale organisatie en de consequenties voor hun eigen werk. Als medewerkers, ook van SenR, ‘te vrij’ worden gelaten ontstaat een diversiteit van interpretaties van wat ‘de bedoeling van de verandering’ is. Voor de komende periode blijft het dus noodzakelijk dat het transformationeel leiderschap ook de unit SenR bereikt.

De veranderbereidheid van medewerkers wordt beïnvloed door de groep(en) waar zij onderdeel van uitmaken en de mening van de collega’s over de veranderingen. Binnen SenR heeft de ‘in-groep’ geen uitgesproken enthousiasme uitgestraald, maar ook geen tegenwerking. Het is lastig om SenR op dit moment als team te zien. Het ontbreekt aan het gevoel dat het collectief van SenR medewerkers collectief verantwoordelijk is voor het totaal aan producten van SenR. Eén van de veranderdoelen is het versterken van de externe gerichtheid en het strategisch vermogen van OZHZ. De unit SenR heeft hier een belangrijk taak in. Om het ‘teamgevoel’ binnen SenR te versterken moet geïnvesteerd worden in teamvorming. Het succes van een organisatie of team is vooral afhankelijk van het *teamwork*, en minder van de zelfsturendheid van medewerkers.

Voor de komende periode moet OZHZ (opnieuw) nadenken over de consequenties van het werken in een platte horizontale organisatie. Er moet een ‘door-ontwikkelingsplan’ worden opgesteld met daarin een aantal belangrijke aspecten. De begrippen ‘zelfsturende teams’ en ‘zelfsturing’ moeten duidelijk en helder gedefinieerd worden. Binnen SenR zal nagedacht moeten worden over mogelijke ‘teams’ binnen de unit, en de unit als geheel als ‘team’. Het transformationeel leidinggeven moet binnen OZHZ versterkt worden. Leidinggeven, door het directieteam en de unitmanagers, is nodig om kaders en richting te bieden en gaat verder dan alleen het ondersteunen en ‘coachen’ van medewerkers. Er moeten nieuwe werkafspraken en werkwijzen bedacht, beschreven en bepaald worden. Dit zijn de ‘*new rules of the game*’. Het werken in een horizontale organisatie is immers wezenlijk anders dan in een bureaucratische *top-down* organisatie en vraagt om nieuwe vormen van samenwerking. Om de combinatie van strategie en relatiebeheer en het functioneren van SenR te versterken moet gedeeld leiderschap op inhoudelijke onderwerpen overwogen worden.

HOOFDSTUK 1. Contexten onderzoek en probleemomschrijving

1.1 Ontstaansgeschiedenis OZHZ

Technische Milieudienst Drechtsteden (TMD) start (1973)

De effecten van milieuverontreiniging op het welzijn, de veiligheid en de gezondheid van burgers is lang onderbelicht gebleven. Tot de jaren zestig van de vorige eeuw waarin de aandacht voor milieuvervuiling groeit. Vervuiling van het oppervlaktewater en incidenten in de groeiende chemische industrie zijn daarvoor de aanleiding. Begin jaren zeventig wordt nieuwe wetgeving aangekondigd op het gebied van water- en luchtverontreiniging.

De gemeente Dordrecht en vijf omliggende gemeenten besluiten om de uitvoering van de nieuwe wetten gemeenschappelijk te organiseren. In 1973 wordt een gemeenschappelijke regeling ('Centraal Milieubeheer Drechtsteden') gesloten. De Technische Milieudienst Drechtsteden (TMD) is opgericht. Aanvankelijk voert de milieudienst alleen Hindervettaken uit maar later breidt het takenpakket zich fors uit met de uitvoering van bijvoorbeeld de Wet Milieubeheer, de Wet Geluidhinder en de Wet Bodembescherming.

In 1980 komt in een woonwijk in de gemeente Lekkerkerk een groot gifschandaal aan het licht. Een hele nieuwbouwwijk blijkt gebouwd te zijn op sterk verontreinigde grond. De bewoners van ruim 300 woningen worden geëvacueerd en in totaal worden er ongeveer 1600 vaten chemisch afval uit de bodem verwijderd. Maar ook in Dordrecht is het mis. Bij het afvalverwerkingsbedrijf Uniser wordt eveneens een afval- en gifschandaal ontdekt.

Langzaamaan ontstaat de bewustwording bij gemeenten dat ze hun milieutaken beter door de milieudienst kunnen laten uitvoeren. De TMD krijgt meer deelnemers. In 1980 sluiten nog 12 gemeenten uit de Hoeksche Waard en Alblasserwaard & Vijfheerenlanden zich aan bij de TMD.

Professionalisering van vergunningsverlening, toezicht en handhaving (2000)

Het Rijk komt begin jaren negentig van de vorige eeuw in actie en stelt veel geld beschikbaar om het niveau en de uitvoering van het milieubeleid op een hoger plan te tillen. Dit Rijksgeld is bedoeld voor gemeenten om hun milieuafdelingen op niveau te brengen. Daarmee komt het geld ook indirect beschikbaar voor de regionale milieudiensten. Door de wetgeving en het extra budget is de TMD een belangrijke uitvoeringsorganisatie geworden die niet meer alleen technische adviezen geeft maar het brede taakveld van 'milieu' behandelt. In 1992 wordt de naam van de dienst daarom veranderd in 'Milieudienst Zuid-Holland Zuid'.

De vuurwerkramp in 2000 in Enschede en de cafébrand van 2001 in Volendam hebben als gevolg dat er veel meer aandacht gaat naar externe veiligheid. Regionale uitvoeringsdiensten, zoals de milieudienst, komen onder een vergrootglas te liggen met betrekking tot de kwaliteit van het geleverde werk en de kosten. Er is een professionaliseringsslag nodig. Ook willen gemeenten bezuinigen en dat er efficiënter gewerkt wordt.

Om de gevraagde professionalisering te realiseren worden binnen de milieudienst Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving van elkaar gescheiden in aparte afdelingen. Ook in de werkprocedures verandert het een en ander door de introductie van een meer hiërarchische structuur met teamleiders, bureauhoofden en afdelingshoofden. Om de financiën op orde te krijgen worden alle budgetten centraal bepaald en de kosten scherp in de gaten gehouden. De gemeenten in hun rol als eigenaar en financier van de dienst, kunnen zich in deze strakke en zakelijke manier van bedrijfsvoering prima vinden.

Kwaliteitsverbetering en efficiency gaat verder dan alleen de uitvoering van de milieutaken. De gemeente Dordrecht heeft in 2005 onderzoek laten doen naar de uitvoering van de taken op het gebied van Bouw- en Woningtoezicht (BWT) en mogelijke kwaliteitsverbetering en efficiencywinst bij het onderbrengen van BWT bij een andere organisatie. De aard van het werk van BWT lijkt namelijk sterk op wijze waarop de milieutaken worden uitgevoerd. In 2007 zijn de BWT-taken van Dordrecht naar de Milieudienst overgebracht. Het is voor de milieudienst een nieuwe tak van sport.

Ondertussen krijgen de gemeenten te maken met de uitvoering van meer milieuwetten en regels op onder andere de gebieden archeologie, water, flora en fauna. Integraal omgevingsbeheer wordt steeds belangrijker. De complexiteit van de ruimtelijke ontwikkeling neemt alleen maar toe.

De omgevingsvergunning (2010)

De complexiteit van de wet- en regelgeving is voor burgers en ondernemers lastig. Daarom komt het Rijk op 1 oktober 2010 met een nieuwe wet: De Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht. Met de komst van deze wet vervallen 25 aparte vergunningstrajecten en is er sprake van één allesomvattende vergunning: de omgevingsvergunning. Dat vraagt van gemeenten én uitvoeringsdiensten (zoals de milieudienst) een integrale benadering van een locatie of inrichting (=bedrijf). Dat vraagt binnen de milieudienst om veel meer afstemming tussen de verschillende milieu-disciplines en overleg met de gemeenten in hun rol van 'bevoegd gezag'.

De kwaliteit van de uitvoering van de wet- en regelgeving heeft bij het Rijk ook de aandacht. Naar aanleiding van een aantal grote incidenten stelt het Rijk een aantal adviescommissies in die moeten adviseren over de wijze waarop de milieuwetgeving het beste uitgevoerd kan worden. De conclusies en adviezen zijn helder. Veel (kleine) gemeenten hebben onvoldoende menskracht en te weinig gespecialiseerde kennis om de soms ingewikkelde milieuproblemen op te lossen. Het Rijk besluit dat de uitvoering gebundeld moet worden in robuuste, deskundige regionale uitvoeringsdiensten, ook wel 'omgevingsdiensten' genoemd. Onderdeel van de vorming van de omgevingsdiensten is dat ook de provincies de uitvoering van hun milieutaken onderbrengt bij de omgevingsdiensten. In het gebied van de Milieudienst ZHZ is dit al enkele jaren het geval en per 1 januari 2011 kan de Milieudienst ZHZ zichzelf 'de eerste omgevingsdienst van Nederland' noemen. De dienst heet vanaf dat moment 'Omgevingsdienst ZHZ', afgekort OZHZ.

Het jaar 2011 is ook de tijd waarin een economische crisis gaande is. Gemeenten zijn gedwongen de eigen bedrijfsvoering goed tegen het licht te houden. De kwaliteit van de uitvoering van de wettelijke taken en de bijbehorende kosten zijn voor gemeenten reden om te overwegen om meer taken bij de Omgevingsdienst onder te brengen. In navolging van de gemeente Dordrecht laten ook de gemeenten Alblasterdam (2013), Leerdam (2014) en Giessenlanden (2015) de BWT-taken door de Omgevingsdienst uitvoeren.

Omgevingswet (2021)

De volgende verandering komt er alweer aan: de komst van de Omgevingswet. De nieuwe wet vervangt allerlei ruimtelijk plannen (zoals bestemmingsplannen) en beleidsplannen (zoals met betrekking tot geluid, veiligheid, archeologie, flora en fauna, et cetera) door één Omgevingsvisie met Omgevingsplannen. Ook vindt een reductie van regelgeving plaats waardoor (project)ontwikkelingen kortere procedures doorlopen. Het doel hiervan is de economische ontwikkeling te ondersteunen en de burgers, bedrijven en initiatiefnemers te ontlasten van lange procedures en meervoudige trajecten. Voor OZHZ betekent de verandering dat het onderwerp 'milieu' geen opzichzelfstaand onderwerp meer is, maar onderdeel wordt van een integrale afweging door het gemeentebestuur bij het opstellen van de omgevingsvisie en omgevingsplannen. Met de komst van de omgevingswet zal de rol van

de omgevingsdienst veranderen. De gemeenten moeten over een paar jaar, of eigenlijk nu al in de geest van de omgevingswet gaan werken en denken. Dat vraagt van de gemeenten een veel meer integrale manier van denken en doen. OZHZ heeft een aantal puzzelstukjes voor de puzzel die de gemeente moet leggen. De gemeenten zullen integrale afwegingen moeten gaan maken met betrekking tot de plannen voor de ruimtelijke ordening, en OZHZ wil dat gemeenten OZHZ als (belangrijkste) adviseur inschakelen.

De Omgevingswet gaat naar alle waarschijnlijkheid in 2021 van kracht worden.

1.2 Organisatorische setting

OZHZ is één van de 29 omgevingsdiensten in Nederland en behoort met zijn 45 jaar tot de al langer bestaande diensten. De regio Zuid-Holland Zuid is de 'thuisbasis' van de OZHZ. Het gebied bestaat uit de Hoeksche Waard, de Drechtsteden en de Alblasserwaard & Vijfheerenlanden. De 17 gemeenten in het gebied en de provincie Zuid-Holland zijn de eigenaar en opdrachtgever van OZHZ.¹

OZHZ is een samenwerkingsverband dat gebaseerd is op de Wet Gemeenschappelijke Regelingen en kent derhalve een algemeen en dagelijks bestuur. In het algemeen bestuur hebben de (bestuurders van) gemeenten en de provincie Zuid-Holland zitting. Het algemeen bestuur besluit over rekening en begroting, en belangrijke beleidsvoorstellen. Het bestuur van de gemeenschappelijke regeling, noch de directie van de dienst heeft bevoegdheden van gemeenten of provincie overgedragen (delegaats) gekregen. OZHZ voert de taken in mandaat uit. Ter vergelijking, bepaalde taken die de GGD en Veiligheidsregio uitvoeren zijn bij wet rechtstreeks aan deze organisaties toegekend. Door de mandaatconstructie heeft een omgevingsdienst (veel) minder tot geen vrije bewegingsruimte voor eigen beleid en is afhankelijk van de opdrachtgevers. Ook is de omgevingsdienst voor veel activiteiten afhankelijk van het budget dat een gemeente of het bestuur beschikbaar stelt.

Interne organisatie

OZHZ heeft in totaal ongeveer 190 fte personeel. De dagelijkse leiding van OZHZ ligt bij het directieteam (afgekort DT) dat bestaat uit één directeur en twee adjunct-directeuren. De directeur is tevens secretaris van het algemeen en dagelijks bestuur. De uitvoering van de taken die OZHZ heeft vindt plaats in elf units.² Iedere unit heeft een unitmanager. De unit Strategie en Relatiebeheer (afgekort SenR) is één van de elf units.

OZHZ is een typische overheidsuitvoeringsorganisatie. Driekwart van het personeel houdt zich direct bezig met de uitvoering van de gemeentelijke of provinciale taken. De overhead bedraagt ongeveer 25%.

¹ Alblasserdam, Binnenmaas, Cromstrijen, Dordrecht, Giessenlanden, Gorinchem, Hardinxveld-Giessendam, Hendrik-Ido-Ambacht, Korendijk, Leerdam, Molenwaard, Oud-Beijerland, Papendrecht, Sliedrecht, Strijen, Zederik, Zwijndrecht.

² Deze units zijn: 1) Facilitair, Financiën en Control, 2) Informatiemanagement, 3) Inspectie Groen, Bodem en Opsporing, 4) Integraal Toezicht A, 5) Integraal Toezicht B, 6) Juristen, APV en Ondergrond, 7) Omgevingsbeheer, 8) Omgevingskwaliteit, 9) Ondersteuning, 10) Regulering Bouw en Brandveiligheid, 11) Strategie en Relatiebeheer

1.3 Krachtenveld

Landelijk niveau

Het landelijke krachtenveld wordt gedomineerd door het Rijk, te weten de ministeries voor milieu, bouw, natuur en veiligheid en de bestuurlijke koepels IPO (Interprovinciaal overleg) en VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten). Zij spelen een belangrijke rol bij de voorbereiding en implementatie van nieuwe wet- en regelgeving, zoals bijvoorbeeld de Omgevingswet (2020).

Provinciaal niveau

Binnen de provincie Zuid-Holland zijn vijf omgevingsdiensten operationeel. De gedeputeerde Milieu heeft zitting in de dagelijks besturen van alle vijf diensten. Ook al is de inbreng in taken en budget van de provincie klein in verhouding tot de inbreng van gemeenten, toch heeft de provincie een belangrijke stem. De provincie is namelijk bevoegd gezag voor de zware, risicovolle bedrijven (de zogenaamde BRZO-bedrijven) en de 'groene wetten'.

Niveau Regio Zuid-Holland Zuid

Gemeenten worstelen met de afweging tussen behoud van autonomie en het organiseren van robuuste uitvoeringskracht. In het algemeen willen gemeenten zelf hun taken (kunnen) uitvoeren maar lopen aan tegen het benodigde kwaliteitsniveau van medewerkers en de omvang van de benodigde uitvoeringsorganisatie. Sommige gemeenten zijn simpelweg te klein om voldoende uitvoeringskracht op te brengen. OZHZ is afhankelijk van de keuze van de gemeente(n) om OZHZ te betrekken bij het vormgeven van gemeentelijk milieu- en ruimtelijk beleid en het beschikbaar stellen van budget aan OZHZ.

In het gebied van OZHZ vinden drie gemeentelijke herindelingen plaats. De gemeenten Leerdam en Zederik gaan samen met de Utrechtse gemeente Vianen en zullen de regio Zuid-Holland Zuid verlaten. De gemeente Giessenlanden gaat op in de nieuw te vormen gemeente Molenlanden. De vijf gemeenten in de Hoeksche Waard gaan fuseren tot één nieuwe gemeente. De herindelingen hebben direct consequenties voor het werk van OZHZ. Dat kan omzetverlies zijn door uittreding of door het terugtrekken van de BWT-taken.

In het krachtenveld speelt Dordrecht als grootste gemeente een belangrijke rol, met in het verlengde daarvan de 7 Drechtstedengemeenten die intensief samenwerken. Dordrecht was de eerste gemeente die de BWT-taken, brandveiligheidstaken en APV-taken (deels) bij OZHZ heeft ondergebracht.

Dagelijkse leiding

Het krachtenveld rond het DT bestaat uit het dagelijks bestuur, het algemeen bestuur, individuele bestuurders van de Omgevingsdienst en van de gemeenten en provincie, en de OR. De unitmanagers sturen de units aan en hebben te maken met het directieteam, de collega unitmanagers en de unitmedewerkers.

Unit Strategie en Relatiebeheer (SenR)

In de unit SenR zijn de taken ondergebracht op het gebied van het relatiebeheer, strategisch advies, strategische projecten (interne bedrijfsvoering/externe ontwikkelingen), de thema-coördinatie, uitvoeringsbeleid, programmering en rapportage. Taken als communicatie, kwaliteitszorg, P&O, en bestuursondersteuning (directiesecretaris) sluiten hierbij aan vanwege hun strategische karakter of ondersteunende rol aan het DT of het bestuur. In totaal heeft de unit SenR 13,7 fte formatief. (OZHZ, Doorontwikkeling van de organisatie, Uitwerkingsplan, 2016, p. 27). Zelf ben ik formatief onderdeel van de unit SenR, maar voer mijn werkzaamheden uit voor Omgevingsdienst NL, de landelijke koepelorganisatie van de 29 omgevingsdiensten in Nederland.

De unit SenR heeft door de samenstelling en taken met alle units en het DT te maken. Het DT of DT-leden zijn veelal de belangrijkste opdrachtgevers voor de medewerkers van SenR.

Strategische ontwikkeling en relatiebeheer zijn in de unit SenR bijeengebracht. Het doel is de externe gerichtheid en het strategisch vermogen van OZHZ te verbeteren. Met name de relatiebeheerders hebben een nadrukkelijke sleutelpositie binnen de dienst gekregen. Zij richten zich op de actueel lopende zaken en issues per gemeente en voeren ook de coördinatie van bestuurlijk gevoelige dossiers. Het uitgangspunt is dat de relatiebeheerder de interne afstemming binnen OZHZ bewaakt en het contact met de bestuurder (wethouder) coördineert. Leden van het directieteam houden zich in hun contacten met bestuurders (in principe) niet meer bezig met operationele zaken, maar richten zich vooral op zaken op het vlak van concern en strategie.

Het krachtenveld van de relatiebeheerders is complex. Het omvat de gemeenten (contactambtenaren en bestuurders) waar de betreffende relatiebeheerder aan verbonden is, het (leden van het) directieteam, unitmanagers en tal van collega's binnen de dienst.

1.4 Naar een taai probleem

In het voorjaar van 2015 hebben drie werkgroepen binnen OZHZ op verzoek van de directeur nagedacht over de toekomstige koers van de organisatie. De aanleiding hiervoor was de wens tot het verbeteren van de duurzame inzet van medewerkers door “[...] toe te groeien naar een professionele organisatie met zelfstandige professionals die aantrekkelijk genoeg is voor zittende en nieuwe medewerkers, en verdere verbetering van een klantgerichte houding en vergroting van het werkplezier.” (OZHZ, Organisatieverandering OZHZ, Bestuursnotitie, 2016, p. 1) De resultaten van de werkgroepen zijn begin 2016 de basis voor het adviesbureau PriceWaterhouseCoopers (PwC) voor een uitgebreide visie op de organisatie en een concreet Plan van Aanpak. Het Plan van Aanpak richt zich op de structuur, sturing en cultuur bij OZHZ. De directie en het bestuur hebben de aanbevelingen uit het PWC-rapport overgenomen.

Structuur

De structuurverandering is met een reorganisatie doorgevoerd. De drie afdelingen zijn opgeheven en er zijn elf units voor in de plaats gekomen. Het aantal managers is meer dan gehalveerd. De medewerkers van de voormalige ‘staf’ zijn overgegaan naar de unit SenR en een aantal andere functionarissen (zoals de relatiebeheerders) zijn aan SenR toegevoegd. De reorganisatie is op 1 april 2017 afgerond.

Sturing

Voor de reorganisatie was er sprake van een duidelijk hiërarchische sturing. Dit principe is losgelaten. Het nieuwe uitgangspunt is dat van de medewerkers wordt verwacht dat meer zelfverantwoordelijkheid wordt genomen voor de (kwaliteit van de) op te leveren producten. Er wordt verwacht dat medewerkers uit zichzelf onderling (meer) afstemming zoeken met collega's en zelf de planning en invulling van hun taak vormgeven. De unitmanagers hebben als leidinggevend een meer coachende opdracht en het stimuleren en faciliteren van de taak-volwassen medewerkers. Het DT geeft sturing op hoofdlijnen en neemt de strategische beslissingen en is terughoudend met bemoeienis met de operatie.

Cultuur

De nieuwe, door de directie beoogde cultuur is gericht op meer vertrouwen in de medewerker en in elkaar. Een centraal thema in de combinatie van sturing en cultuur is de introductie van 'zelfsturende teams (units)'. De nieuwe manier van sturing en cultuur wordt binnen de dienst 'de doorontwikkeling' genoemd. Een andere term die veelvuldig wordt gebruikt is 'de stip op de horizon'. Daarmee wordt bedoeld op het totaal aan kleine en grote veranderingen die uiteindelijk moeten leiden tot de gewenste nieuwe situatie qua structuur, sturing en cultuur.

Voorlopige probleemverkenning

De medewerkers van de unit SenR hebben te maken met een aantal veranderingen.

1. de nieuwe structuur en de oprichting van de unit SenR
2. de nieuwe samenstelling qua taken en personeel
3. de nieuwe vorm van sturing binnen de dienst
4. de nieuwe cultuurprincipes
5. de (externe) ontwikkelingen die de dienst als geheel raken en die grotendeels belegd zijn bij de unit SenR.

De veranderingen spelen gelijktijdig en roepen vragen en problemen op. Hierbij wordt regelmatig het woord 'zoektocht' gebruikt en benoemt men het spanningsveld tussen de dagelijkse werkdruk en de tijd die nodig is om de veranderingen te absorberen.

Toch zal de unit SenR op de een of andere manier om moeten gaan met de veranderingen. Niet alleen met de veranderingen in structuur, sturing en cultuur, maar ook met de inhoudelijke veranderingen die op de dienst afkomen. De externe veranderingen en de unit-overstijgende thema's, inclusief 'de doorontwikkeling' worden in hoge mate begeleid of getrokken door mensen van SenR. SenR moet de enerzijds omgaan met de veranderingen, maar anderzijds ook zelf (mede) vormgeven aan de veranderingen.

Wat mij intrigeert is dat het directieteam, de unitmanagers en de mensen van de Unit Strategie en Relatiebeheer het oprecht lastig vinden om de gewenste sturing- en cultuurverandering te modereren. Het directieteam heeft besloten tot een gewenste verandering maar de uitvoering van het verandertraject blijkt lastig. De unitmanagers staan aan de lat om de verandering vorm te geven maar zijn zoekende. De medewerkers moeten zelfsturend zijn, maar sommigen zijn dat niet gewend. Alle gelijktijdige veranderingen bij elkaar zijn moeilijk in een keer te behappen. En ondertussen gaat het werk gewoon door. Het is daadwerkelijk een zoektocht.

Doelstelling

Het doel van dit afstudeeronderzoek is een bijdrage te leveren aan de unit SenR en hun 'zoektocht' naar een nieuwe manier van werken, met nieuwe sturingsprincipes in een nieuwe organisatorische setting. De organisatorische setting kan daarbij als een formeel gegeven beschouwd worden, maar de manier van werken (sturing en cultuur) niet.

Probleemstelling

Hoe kan een veranderproces voor de unit SenR vormgegeven worden waarin een nieuwe vorm van interactie en organiseren gevonden wordt?

Voor de beantwoording van de hoofdvraag zal een aantal deelvragen aan de orde zijn:

1. Wie zijn de direct-betrokkenen en in welke configuraties zitten zij?
2. Welke veranderingen ervaren de betrokkenen?
3. Hoe zien de betrokkenen de veranderingen persoonlijk?
4. Hoe verloopt de huidige vorm van organiseren en interactie binnen SenR en met (relevante) collega's binnen de dienst?
5. Welke vorm van organiseren en interactie wordt door de medewerkers van SenR als gewenst en passend gezien in het licht van de doelstellingen van de dienst en de unit?

HOOFDSTUK 2. Onderzoeksgrondslagen

2.1 Onderzoeksbenadering

Voor het onderzoek naar de veranderingen bij OZHZ en de manier waarop de medewerkers van de unit SenR hier mee omgaan is vooral belangrijk wat zich in de hoofden van medewerkers afspeelt. Iedere medewerkers heeft andere percepties, ervaringen, meningen en gevoelens bij de veranderingen. Het vinden van een nieuwe vorm van interactie en organiseren voor de unit SenR is daarom afhankelijk van een gedeelde perceptie en draagvlak.

Er zijn in de wetenschap drie onderzoeksbenaderingen: de kwantitatieve, de kwalitatieve en een gecombineerde benadering (Williams, 2007). De kwantitatieve benadering is nauw gerelateerd aan de klassieke empirische wetenschapsbeoefening. Het gaat uit van de gedachte dat de te onderzoeken situatie 'meetbaar' is en in aantallen, cijfers en 'harde gegevens' is uit te drukken. Vanuit een vooraf bepaalde kennissituatie wordt de werkelijkheid onderzocht. Een kwantitatieve benadering is met name geschikt voor onderzoek waarin gezocht wordt naar (statistische) verklaringen. De te gebruiken onderzoeksinstrumenten staan veelal vooraf vast (bijvoorbeeld, enquête of het (laboratorium) experiment). De onderzoeker heeft geen persoonlijke inhoudelijke betrokkenheid bij het te onderzoeken probleem of de processen die onderzocht worden. Het nadeel van de klassieke positivistische/empirische wetenschapsbenadering is dat nuances en betekenisgeving die mensen geven aan situaties en ervaringen lastig aan het licht te brengen zijn.

Voor het onderzoek bij OZHZ is het belangrijk dat de onderzoeksbenadering geschikt is voor het onderzoeken van gedrag, meningen en ideeën. In tegenstelling tot de empirische benadering waarin bestaande kennis het uitgangspunt is, richt het onderzoek bij OZHZ zich juist op het door onderzoek verkrijgen van kennis over de bestaande situatie. De bron van deze kennis bevindt zich bij de medewerkers.

Het onderzoeken van een sociaal fenomeen vanuit de positie van de onderzochte is voor Williams (Williams, 2007) één van de aangrijpingspunten voor het doen van kwalitatief onderzoek. Een ander argument is dat de informatie in tekstvorm beschikbaar zal zijn (interviewverslagen en documenten). Williams benoemt dat bij het onderzoeken van een sociaal fenomeen de verkregen informatie beschreven en geïnterpreteerd zal moeten worden. Een kwalitatieve onderzoeksbenadering is daarvoor geschikt.

De Boer en Smaling (2011) omschrijven kwalitatief onderzoek als volgt: "Men kan zeggen dat kwalitatief onderzoek wordt gekenmerkt door een open verzameling van gegevens, een analyse in een natuurlijke taal, een onderzoekszopzet waarin verzamelen en analyseren nauw, vaak op cyclisch-iteratieve wijze, met elkaar zijn verbonden, en een probleemstelling die gaat over betekenissen die mensen zelf in hun leefwereld hanteren." (p.13)

Kwalitatief onderzoek doet recht aan de nuances in de gevoelens, meningen en kenmerken van de onderlinge relaties die de medewerkers van de unit SenR hebben. Daarom is het onderzoek bij OZHZ een kwalitatief onderzoek.

2.2 Onderzoeksfilosofie

Binnen de kwalitatieve onderzoeksmethoden zijn verschillende manieren van het uitvoeren van het onderzoek te onderscheiden. De Boer en Smaling onderscheiden drie traditionele benaderingen. Dit zijn de empirisch-analytische benadering, de interpretatieve benadering en de kritische benadering. Opgemerkt dient te worden dat zij onder de term 'benadering' ontologische en epistemologische elementen samenvoegen.

De *empirisch* analytische benadering kenmerkt zich onder andere door een sterke neiging tot het operationaliseren en meten van begrippen, een strikte reglementering van de onderzoeksopzet en het gebruik van statistiek. De *interpretatieve* benadering sluit nauw aan op de kwalitatieve onderzoeksmethodologie. Het interpretivisme richt zich op betekenissen die mensen geven aan gebeurtenissen. De werkelijkheid wordt gezien als de uitkomst van sociale en cognitieve processen op basis waarvan mensen betekenis geven aan gebeurtenissen. (Eriksson & Kovalainen, 2016, p. 15) De *kritische* benadering kenmerkt zich door een maatschappijkritische invalshoek waarin (bestaande) machtsverhoudingen centraal staan.

Naast deze klassieke driedeling benoemen zij een zestal recentere benaderingen: neorealisme, complexiteitsdenken, constructivisme, postmodernisme, en de intuïtieve en participatieve benadering.

Het *neorealisme* beschouwt de werkelijkheid niet als een zichtbare structuur maar gebruikt modellen om de werkelijkheid te kunnen verklaren. Vanuit het *complexiteitsdenken* wordt het gebruik van modellen juist afgewezen omdat het een reductie betekent van specifieke en essentiële kenmerken van de werkelijkheid. In een *constructieve* benadering wordt de werkelijkheid als een menselijke constructie gezien. Een constructie van onderlinge relaties in een sociaal verband. Individuen in dergelijke constructies baseren hun kennis van de werkelijkheid op de kennis die zij opdoen in de onderlinge verbanden in hun sociale omgeving.

De *postmoderne* benadering stelt dat kennis van de werkelijkheid slechts bestaat bij de gratie van gedachtenconstructies. Deze gedachten kunnen onderling strijdig zijn en een overkoepelend algemeen beeld van de werkelijkheid bestaat niet. De *intuïtieve* benadering is nauw verbonden met de hermeneutiek (hermeneutiek richt zich op het interpreteren van teksten) en voegt de intuïtie van de onderzoeker toe als bron van kennis. Tot slot, de *participatieve* benadering waarin onderzoekers en deelnemers aan het onderzoek gezamenlijk het onderzoek uitvoeren. De onderzoeker doet geen onderzoek *naar* de deelnemers, maar *met* de deelnemers. De kennis die wordt verkregen is het product van deze samenwerking.

Het doel van het onderzoek bij OZHZ is om samen met de medewerkers de configuraties, onderlinge verbanden en verschillen in werkelijkheidspercepties bloot te leggen. Een ontologisch constructieve benadering van de werkelijkheid sluit hier nauw op aan. De interpretatieve en constructieve benadering liggen in het verlengde hiervan. In de onderzoekssituatie bij OZHZ ben ik betrokken bij de veranderingen en wil ik samen met de medewerkers het onderzoek uitvoeren tot nieuwe kennis en inzichten komen. Daarom is de participatieve benadering ook van toepassing.

2.3 Onderzoeksstrategie

Het onderzoek bij OZHZ is een kwalitatief onderzoek met een ontologisch sociaal constructief uitgangspunt. Het onderzoek zelf is interpretatief en participatief van aard.

Binnen kwalitatief onderzoek is een aantal onderzoeksstrategieën mogelijk. Eriksson en Kovalainen (Eriksson & Kovalainen, 2016) onderscheiden de volgende strategieën: *case study*, *ethnographic*, *action research*, *focus group*, *grounded theory*, *narrative*, *discourse*, *critical research*, *feminist*- en *visual research*. De onderzoeksstrategie die het beste aansluit op het onderzoek bij OZHZ is actieonderzoek (*action research*). Hierbij gebruik ik een specifieke methode van actieonderzoek, namelijk 'handelingsonderzoek' (Boog, 2011 in De Boer & Smaling, 2011). Het is een onderzoeksstrategie die geschikt is voor situaties waarin de onderzoeker zelf onderdeel is van, of werkzaam is bij de organisatie waar het onderzoek plaatsvindt. Het onderzoek kenmerkt zich door nauwe samenwerking tussen de onderzoeker en de deelnemers aan het onderzoek met als doel een bestaande problematische situatie op te lossen.

Het handelingsonderzoek bij OZHZ wordt gefaseerd uitgevoerd. De eerste fase (fase 1) is de *preoriëntatiefase* waarin het onderzoeksvoorstel is opgesteld. Vervolgens wordt de fasering van Boog gevolgd. In de eerste plaats (fase 2) komen de onderzochten aan het woord om te achterhalen waar sprake is van een probleem, een stagnatie of probleemgedrag. De medewerkers wordt gevraagd naar hun inzicht en gevoel bij de veranderingen en de mogelijke aanwezigheid van blokkades of stagnatie. Op basis van deze gesprekken met medewerkers kan gedestilleerd worden welk inhoudelijk onderwerp of veranderproces het meest problematisch is en of dit betrekking heeft op de hele groep of een aantal individuele medewerkers. Vervolgens (fase 3) wordt met de onderzochten getracht om een alternatieve handeling te bedenken waardoor het ervaren probleem weggenomen wordt of het handelen verbeterd kan worden. Deze nieuwe handeling wordt in de praktijk uitgetoetst (fase 4) waarna samen met betrokkenen onderzocht wordt (fase 5) wat het effect van de nieuwe handelswijze is en of dit bijdraagt aan de primaire doelstelling van het onderzoek, namelijk het verbeteren van de vorm van interactie en organiseren binnen de unit SenR. Op basis van de resultaten kan een nieuwe, verbeterde handelswijze worden bedacht.

Deze volgorde staat bekend onder de naam 'actieonderzoekspiraal' en kan sequentieel (cyclisch) herhaald worden (Van Lieshout, Jacobs, & Cardiff, 2017).

2.4 Informatieverzamelingsmethoden

Gezien de aard van het onderzoek (constructief, interpretatief en participatief) zal informatie voornamelijk door middel van gesprekken ingewonnen worden. Van de interviews worden gespreksverslagen gemaakt. Achterliggende informatie is te vinden in documenten die ten grondslag liggen aan de ingezette veranderingen bij OZHZ. Deze informatie is bij OZHZ beschikbaar. Het voeren van gesprekken en het analyseren van documenten is met name relevant voor de fasen 1, 2, 3, en 5. Fase 4 (*actie- en observatiefase*) zal de vorm van een experiment hebben.

Het is belangrijk om de informatieverzameling niet strikt te beperken tot alleen het voeren van gesprekken en specifieke medewerkers. Ook 'op de werkvloer' zijn signalen op te vangen die relevant kunnen zijn voor het onderzoek. Dat kan zijn 'bij het koffieapparaat' of tijdens unit-overleggen. Lezen, luisteren, slenteren door de organisatie, en gesprekken voeren zijn de belangrijkste methoden voor het verzamelen van informatie.

2.5 Analysemethoden

De informatie die uit documenten en gesprekken verkregen wordt vormt de basis voor de vervolgstappen in het handelingsonderzoek.

De analyse van de verkregen informatie zal plaatsvinden aan de hand van de 6 fases van thematische analyse van Braun en Clarke (2006). Fase 1 is het 'vertrouwd worden' met de gegevens. In fase 2 wordt de data gecodeerd om vervolgens in fase 3 thema's te destilleren. Het kritisch beschouwen van de thema's op coherentie en identificeerbare verschillen gebeurt in fase 4 en leidt tot het vaststellen van de uiteindelijke thema's en de beschrijving van de essentie ervan (fase 5). In fase 6 wordt een (eind)rapport opgesteld. Deze methode is geschikt voor het kwalitatieve onderzoek dat ik ga doen en kan toegepast worden op de informatie die uit de te voeren gesprekken beschikbaar komt.

Omdat bij OZHZ vele actoren betrokken zijn bij meerdere veranderingen zullen een krachtenveld- en configuratieanalyse zeer waarschijnlijk nodig zijn. Al naar gelang de uitkomsten van de informatieverzameling behoort een veranderanalyse ook tot de mogelijkheden.

2.6 Onderzoeksaanpak

Het onderzoek richt zich op de unit SenR (14 medewerkers, inclusief de unitmanager) en het veranderproces dat deze unit ondergaat. Daarbij worden de belangrijkste relaties (configuraties) met (collega's van) andere units en het directieteam betrokken.

Voor de fasen 1, 2, 3 en 5 zal de informatieverzameling plaatsvinden door documentanalyse en het voeren van gesprekken met medewerkers of aanwezigheid bij overleggen en bijeenkomsten. Ik zal gesprekken voeren met relevante collega's in de verschillende configuraties waarin de SenR medewerkers opereren, waaronder de medewerkers van SenR en managers van andere units. Afhankelijk van het verloop van het onderzoek zal ik spreken met andere nog nader te bepalen medewerkers. Van de gevoerde gesprekken worden gespreksverslagen gemaakt evenals van bijeenkomsten. De verslagen zijn een weergave van de setting en samenstelling van het gesprek of de bijeenkomst. Fase 4 (actie- en observatiefase) zal de vorm van een experiment hebben. De resultaten van het experiment worden met de betrokken medewerkers besproken en geanalyseerd.

In de periode februari tot en met juni zullen de vijf fasen van het handelingsonderzoek doorlopen worden. Parallel hieraan zal aan het onderzoeksrapport gewerkt worden. Na juni wordt de analyse van de resultaten afgerond evenals het uiteindelijke onderzoeksrapport. Het doel is het gehele onderzoek, inclusief eindrapport in de maand juli afgerond te hebben.

2.7 Meervoudige betrokkenheid van onderzoeker

Tijdens en bij het doen van het onderzoek heb ik verschillende rollen. Ten eerste ben ik *collega* van de medewerkers van SenR. De reorganisatie was ook op mij van toepassing. Ik ken de voorgeschiedenis en de ideeën en gesprekken die over de huidige veranderingen gevoerd worden. Deze voorkennis kleurt mijn beeld van de situatie bij OZHZ. Omdat ik feitelijk geen werkzaamheden verricht voor OZHZ maar voor een andere organisatie (de landelijke koepel van omgevingsdiensten) sta ik op enige afstand van de dagelijkse praktijk. Dit is in het voordeel van de 'neutrale positie' die ik als *onderzoeker* inneem. Vanuit deze positie bevraag ik mijn collega's en betrek hun bij het onderzoek. Bij het tot stand brengen van een nieuwe handelswijze ben ik (*proces*)*begeleider of facilitator* vanuit een 'adviseur- of consultantrol'. Mijn meervoudige betrokkenheid zal bij de start van het onderzoek met betrokkenen besproken worden. Binnen OZHZ heb ik een collega bereid gevonden om tegenlezer en begeleider te zijn.

HOOFDSTUK 3. De betrokkenen aan het woord, bevindingen

Achteromkijkend heb ik een viertal fasen in dit onderzoek doorlopen waarover ik in dit hoofdstuk vertel. Met andere woorden, het onderzoek is niet op voorhand te plannen geweest; integendeel, ik heb exploratief met betrokkenen een weg gezocht waarbij de vorderingen van hen in grote mate de koers van het onderzoek bepaald hebben.

3.1 Fase 1, Pré-oriëntatiefase

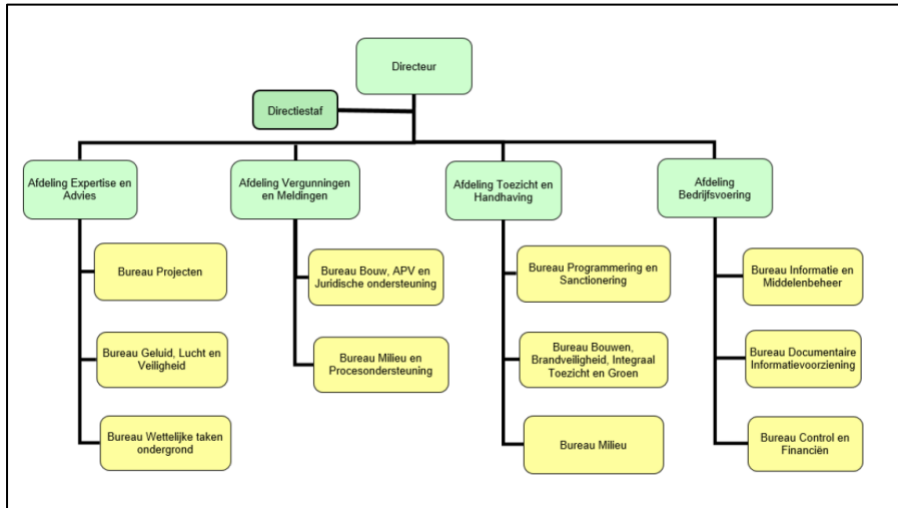
Het is november 2017 wanneer ik begin met het opstellen van het onderzoeksvoorstel. Ik baseer mij op de ervaringen die ik zelf heb, de geluiden die ik van mijn collega's hoor en de informatie uit de plannen en documenten. De basis voor de veranderingen bij OZHZ ligt in een rapport van PwC dat op verzoek van de directeur is opgesteld. PwC heeft eerst een 'visie op de organisatie' opgesteld (PwC, 2016) "waarin de verandernoodzaak is geformuleerd vanuit de externe ontwikkelingen, staat van de organisatie en de interne organisatorische ambities van OZHZ" (OZHZ, Organisatieverandering OZHZ, Bestuursnotitie, 2016, p. 2). De conclusies van de visie (PwC, 2016, p. 37) zijn dat er heel veel goed gaat! "In amper 5 jaar tijd is het OZHZ gelukt vertrouwen van opdrachtgevers te winnen. De organisatie is financieel solide, bedrijfsmatig in control en er is tevredenheid over de geleverde kwaliteit van dienstverlening. 5 jaar lang is er met succes strak gestuurd op opbouw van de organisatie en het winnen van vertrouwen van opdrachtgevers" (p. 5). De sterke punten van OZHZ zijn (p. 17) de sterke loyaliteit richting opdrachtgevers en eigenaren en de sterk inhoudsgedreven organisatie met inhoudsgedreven professionals. De kwaliteit van de standaardproducten en diensten (basisdienstverlening) is over het algemeen hoog. Er is een hoog kostenbewustzijn. OZHZ heeft een hoge score in klanttevredenheidsonderzoeken en een relatief beperkt aantal klachten. De functioneel ingerichte structuur van de organisatie (bundeling van bij elkaar horende werkprocessen) wordt als overzichtelijk en helder ervaren (logisch ingerichte organisatie).

OZHZ is financieel gezond en gewaardeerd door de opdrachtgevers. Maar ontwikkelingen in de omgeving, bijvoorbeeld op het gebied van wetgeving, zullen een grote impact hebben op de organisatie. PwC concludeert over de verandernoodzaak als gevolg van externe ontwikkelingen dat "het belangrijk is tijdig te anticiperen op deze ontwikkelingen" (PwC, 2016, p. 37). En er zijn "aangrijpingspunten voor verdere professionalisering en verbetering van de interne organisatie".

Vervolgens is op basis van die visie een veranderagenda en veranderstrategie uitgewerkt in een Plan van Aanpak (OZHZ, Doorontwikkeling OZHZ, Plan van Aanpak, 2016). In dit plan (p. 5) zijn de verbeteropgaven samengevat. OZHZ is een sterk hiërarchische, starre en weinig flexibele organisatie. De sturing is te veel gericht op 'instructie en opdrachten' en is in hoge mate gericht op controle en verantwoording. In het Plan van Aanpak zijn 7 kernopgaven voor OZHZ geformuleerd. Met betrekking tot het management zijn dit de versterking van de kwaliteit van het management (1) en het versterken van de sturing (2). De organisatie moet verder geflexibiliseerd worden (3) met meer sturing op vertrouwen en veiligheid (4), en slimmere manieren van werken (5). Voor de formatie moet geïnvesteerd worden in een meer toekomstgericht personeelsbestand (6). Als het gaat om de relatie tussen OZHZ en zijn opdrachtgevers moet meer gestuurd worden op een rolvaste en bedrijfsmatige relatie (7). Een onderdeel van de veranderagenda is het veranderen van de structuur van de organisatie door middel van een reorganisatie. Voor het uitwerken van de strategische veranderagenda is het

de bedoeling dat er zes werkgroepen ingesteld worden met specifieke opdrachten en doelen.³ Uiteindelijk zijn alleen de werkgroepen 'structuur' en 'sturing' ingesteld. De werkgroepen hebben advies aan het kwartiermakersteam uitgebracht over onder andere projectmatig werken, sturingselementen, relatiebeheer, overlegstructuren en hulp bij zelfsturing binnen units.

De organisatiestructuur op dat moment is weergegeven in Figuur 1.



Figuur 1: Organogram OZHZ 2016

Voor de reorganisatie is een 'roadmap' opgesteld die begint in juli 2016 en loopt tot 1 april 2017. Dat is de dag waarop de reorganisatie zal zijn afgerond. De rest van 2017 is bestemd voor het uitwerken en implementeren van voorstellen voor de verdere doorontwikkeling van de organisatie. Het dagelijks bestuur van OZHZ vergadert op 25 mei 2016 over de voorstellen en stemt in met de plannen en neemt de benodigde besluiten. Vanaf dat moment start het reorganisatietraject.

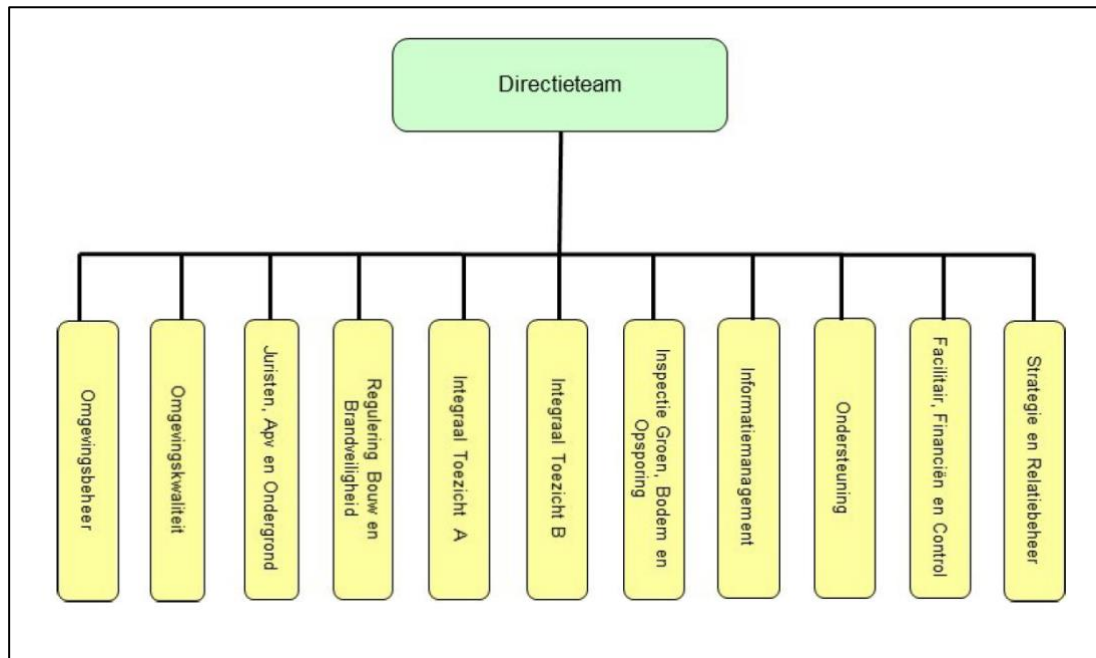
In november 2016 wordt het *Uitwerkingsplan* (OZHZ, Doorontwikkeling van de organisatie, *Uitwerkingsplan*, 2016) vastgesteld. In dit plan wordt een nieuwe organisatiestructuur uitgewerkt inclusief de beschrijving van de nieuwe units. Ook worden de rollen, taken en verantwoordelijkheid van de verschillende functionarissen beschreven. Denk hierbij aan de functies van directielid, unitmanager en een aantal specifieke functies van medewerkers. Het *Uitwerkingsplan* beschrijft ook de uitwerking van de sturingsfilosofie. Met name gaat het om het begrip 'zelfsturende teams'. In het *uitwerkingsplan* staat: "Zelfstandige professionals nemen, al dan niet in teamverband, zelf de ruimte en de verantwoordelijkheid om vakinhoudelijke en regulerende taken zoals werkverdeling, planning en inhoudelijke kwaliteit binnen de daarvoor afgesproken kaders uit te voeren. [...] De mate van zelfstandigheid en verantwoordelijkheid hangt overigens af van het type functie, taak en medewerker. [...] Het is de taak van de unitmanager om de bij de medewerker best passende stijl van sturen in te zetten (situationeel leiderschap)" (p. 21). In het *Uitwerkingsplan* wordt vermeld dat de "echte uitwerking na 1 april 2017 volgt in een gezamenlijk en continu proces door unitmanagers en medewerkers" (p. 23). Begin 2017 geven de twee ingestelde werkgroepen, Sturing en Structuur, op basis van het Plan van Aanpak adviezen aan het Directieteam.

Op 1 april 2017, exact op de geplande datum, komen alle medewerkers bij elkaar in het stadion van FC Dordrecht om te vieren dat de reorganisatie is afgerond. Het is tevens de 'kick-off' van de nieuwe organisatie. Alles medewerkers hebben met hun nieuwe unit-collega's verschillende leuke teambuildingactiviteiten gedaan en er is een grote groepsfoto gemaakt.

³ Dit zijn de werkgroepen: structuur, profielen unitmanagers, professionalisering management en medewerkers, sturingsinstrumenten, bedrijfsvoering en efficiënte organisatie.

Die foto hangt nu over de volle breedte in het trappenhuis tussen de tweede en derde etage van het kantoor van OZHZ.

In de structuur van OZHZ is behoorlijk wat veranderd. De drie afdelingen zijn opgeheven en er zijn elf units voor in de plaats gekomen (zie Figuur 2). Medewerkers zijn naar werksoort in de units geplaatst.



Figuur 2: Organogram OZHZ na reorganisatie

Sommige collega's hebben een andere taak (erbij) gekregen of zijn geen leidinggevende meer. Het aantal leidinggevendenden is van meer dan 30 teruggebracht tot 14. In de nieuwe organisatie wordt ook een nieuwe vorm van leidinggeven gehanteerd. Geen directieve en hiërarchische sturing meer op medewerkers, maar veel meer coachend en faciliterend aan de zelfsturende medewerker. Voorheen was er één directeur en waren er drie afdelingshoofden. Nu is er een driekoppige directie met een algemeen directeur. Van de elf unitmanagers zijn er drie nieuw en zij komen van buiten de organisatie.

In de eerste paar maanden na 1 april 2017 is het allemaal nog nieuw. De organisatie moet nog wennen aan de nieuwe situatie. Pas een paar maanden later, na de zomer van 2017, begint duidelijk te worden waar in de nieuwe organisatie de lastige dingen zitten. Voor velen is het werk niet echt veranderd. Een toezichthouder houdt nog steeds toezicht, en een vergunningverlener behandelt nog steeds aanvragen, maar voor sommigen betekent de reorganisatie dat zij wél ander (soort) werk krijgen. Voor de uitvoering van het werk is het zoeken naar de nieuwe samenwerking met collega's.

Wat voor veel mensen lastig is, is dat er ook nieuwe sturingsprincipes zijn gekomen. Er wordt een andere cultuur en werkhouding gevraagd. Met name het aspect van 'zelfsturende teams' roept verwarring en vragen op. Het is voor medewerkers niet duidelijk of zij hun werk nu helemaal zelf mogen of moeten bedenken en bepalen of wat nu precies de rol van hun leidinggevende is.

Ook de unit SenR is een nieuwgevormde unit. De meeste medewerkers van de unit SenR waren voorheen 'stafflid'. Door de reorganisatie is een aantal functies en medewerkers toegevoegd aan de staf/unit SenR. Een tweetal relatiebeheerders had voorheen een andere functie binnen OZHZ. Het toenmalig hoofd communicatie heeft de dienst verlaten, waardoor er vanaf de zomer van 2017 een communicatie-vacature is. Een strategisch adviseur is sinds enige tijd gedetacheerd bij de Provincie Zuid-Holland en is niet meer inzetbaar voor OZHZ.

Zelf ben ik formatief onderdeel van SenR maar voer mijn werkzaamheden uit voor Omgevingsdienst NL, de landelijke koepelorganisatie van de 29 omgevingsdiensten in Nederland. Voorheen viel de staf rechtstreeks onder de directeur. Nu hebben zij een unitmanager. De unitmanager werkte voorheen bij een ander organisatieonderdeel van OZHZ en was daar bureauhoofd. De unit SenR heeft met enige regelmaat overleggen. Er is een unitoverleg met alle unitmedewerkers dat 4 keer per jaar bijeenkomt. Er is een strategisch overleg dat ongeveer maandelijks bijeenkomt. Aan dat strategisch overleg nemen alle strategisch adviseurs deel, inclusief de unitmanager. Los van deze twee overleggen zijn er kleinere 'groepjes' binnen SenR. De communicatiemedewerkers werken samen, evenals de vier relatiebeheerders. Zij hebben een 'relatiebeheerdersoverleg', waarbij ook de unitmanager zit. De directiesecretaris heeft als taak om lopende zaken en plannen waar het directieteam mee te maken heeft procedureel in de gaten te houden. Eén daarvan is de geplande evaluatie van 'de doorontwikkeling' eind 2017. Eind 2017 zijn hier nog geen plannen voor.

Door de samenstelling van de unit SenR, de 'nieuwe' collega's, de nieuwe overlegstructuren en de nieuwe (zelf)sturing is het voor menigeen een zoektocht naar een nieuwe manier van werken. Wat ik hoor van collega's is dat de zoektocht een combinatie is van onduidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden en het feit dat samenwerkingsafspraken en overleggen die er waren, er opeens niet meer zijn, of veranderd zijn. Vanaf 1 april zit iedereen weliswaar op zijn nieuwe functie, maar het gaat nog lang niet zo goed als voorheen.

Op basis van al deze informatie ben ik gekomen tot de volgende doelstelling voor mijn onderzoek: *Een bijdrage te leveren aan de unit SenR en hun 'zoektocht' naar een nieuwe manier van werken, met nieuwe sturingsprincipes in een nieuwe organisatorische setting.* De organisatorische setting kan daarbij als een formeel gegeven beschouwd worden, maar de manier van werken (sturing en cultuur) niet.

3.2 Fase 2, betrokkenen aan het woord

Medio februari 2018 is mijn onderzoeksvoorstel goedgekeurd en ga ik aan de slag met het onderzoek. Rond die tijd is er een strategisch unitoverleg. Tijdens dat overleg gaat het over 'de doorontwikkeling'. In die bijeenkomst plakken wij op een flipover *post-it* plakkertjes met onze hartenkreten. Op één van de stickertjes staat: "Waar ben ik nou eigenlijk van?" Dat stickertje blijkt van één van de relatiebeheerders te zijn. In de paar maanden dat de relatiebeheerders in hun nieuwe rol aan het werk zijn, ervaren zij een wisselend beeld bij zichzelf en bij anderen over hun functie. Is relatiebeheer exclusief voor de relatiebeheerders? Wat kunnen, mogen of doen andere collega's aan relatiebeheer? Wat is relatiebeheer eigenlijk precies in de nieuwe organisatie? Er is besloten dat dit probleem uitgewerkt wordt in een notitie, en met het directieteam besproken wordt.

Ik start met het voeren van gesprekken en richt mij op de medewerkers van de unit SenR en een aantal managers die met SenR te maken hebben. De gesprekken vinden eind februari en begin maart plaats.

Managers⁴

De gesprekken met de leidinggevenden geven een goed beeld van de 'zoektocht'. De eerste manager (R1) met wie ik spreek maakt in het begin van het gesprek meteen duidelijk wat zijn gevoel is. *"Papier is geduldig, veel dingen gaan nog steeds zoals vóór 1 april 2017."* Met name de neiging bij de leidinggevenden om nog steeds controle te willen hebben in de vorm van plannen en cijfers geeft hem het beeld dat 'vertrouwen hebben' en 'de verantwoordelijkheid bij een ander te laten' maar mondjesmaat vorm krijgt. Oude gewoonten

⁴ De verwijzingen die tussen haakjes staan verwijzen naar de betreffende respondent

en het denken in 'financiën en control' ziet hij veelvuldig terug. Hij spreekt over de 'maaveld-cultuur'. Hij bedoelt daarmee dat wanneer medewerkers zelf een keuze moeten maken of een beslissing moet nemen, zij het gevoel hebben eerst toestemming van de leidinggevende te moeten hebben. De ervaring is namelijk dat het niet verstandig is om zonder toestemming je kop boven het maaiveld uit te steken. Dit gevoel is voor medewerkers niet motiverend om 'de nieuwe manier van werken' toe te passen. Over de veranderingen bij OZHZ is hij duidelijk. De communicatie over binnen OZHZ moet verbeterd worden. Communicatie "over alles".

De tweede manager (R2) bevestigt het beeld. *"Er is een intentie uitgesproken om een verandering in gang te zetten, maar verandert er daardoor dan ook iets?"* Het draait allemaal om gedragsverandering. En dat gaat moeizaam omdat *"[...] de mensen die nu aan de lat staan om dat veranderingsproces vorm te geven en te leiden, vaak ook dezelfde mensen zijn die ook zo zijn opgegroeid."* Hij doelt daarbij op de 'oude cultuur'. Ook deze manager ziet dat in situaties waarin het spannend wordt er snel teruggegrepen wordt op het oude primaire gedrag: controle. Dat schept verwarring. Er wordt door de directie betoogd dat medewerkers 'vertrouwen krijgen', maar als het erop aan komt dan blijkbaar niet? Hij ziet de oorzaak onder andere in het ontbreken van zelfvertrouwen bij het hogere management om er vertrouwen in te hebben dat de unitmanagers en medewerkers ook lastige onderwerpen aankunnen. Deze manager heeft het stellige uitgangspunt dat iedereen kan veranderen als hij of zij het daadwerkelijk wil. Hij is wars van 'excuuskaarten', zoals *"geen tijd"* of *"je hebt gelijk, maar..."*.

Wat hem betreft moeten we kleine stapjes maken in de samenwerking en in de veranderingen. Maar vooral dat we begrip moeten hebben voor elkaar en elkaar een beetje moeten helpen. Het is nou eenmaal veel wat er verandert, en je moet ook naar jezelf kijken en bedenken wat 'jij kan bijdragen aan de oplossing'. Zijn waarschuwing is dat we elkaar onbedoeld 'gegijzeld' houden: de nieuwe, gewenste flexibele werkhouding van medewerkers wordt soms tenietgedaan door de 'oude cultuur' van control. We willen van alles veranderen, maar we vallen te vaak terug in oud gedrag.

De derde manager (R3) zoekt meer dan de andere twee naar zijn rol. Hij heeft te maken met hogere leidinggevendenden die veel gebruik maken van personeel in zijn unit. Wat is nou precies zijn rol en wat wordt er van hem verwacht? Enerzijds *"[...] mag hij als manager niet meer inhoudelijk betrokken zijn"*, en anderzijds zegt hij dat *"[...] als ik verantwoordelijk ben voor het hele proces, dan wil ik ook weten wat er gebeurt."* Hij signaleert dat er te weinig communicatie is over belangrijke projecten en de gevolgen daarvan voor de organisatie. Naar zijn mening wordt er te veel in de boezem van het directieteam bedacht of besproken zonder dat de unitmanagers daarvan op de hoogte zijn. Hij is dan ook blij dat dit nu erkend wordt en dat het directieteam en de unitmanagers meer met elkaar zullen gaan overleggen. Hij ziet de noodzaak van meer overleg in de praktijk van de relatiebeheerders. Zij zijn in de nieuwe organisatie verantwoordelijk voor de contacten met de bestuurders van de gemeenten, maar hebben er last van dat anderen ook contacten met die bestuurders hebben. Dat is op zich prima, maar de afstemming hierover en het elkaar informeren laat te wensen over. Ook deze manager heeft het over het ontbreken van vertrouwen in de medewerkers of de unitmanager(s). *"Ergens is het toch de angst [bij het directieteam] dat het ergens dan toch niet goed gaat."* Hem valt op dat de directie snel terugvalt op *"[...] daar moeten we meer op sturen"*, in plaats van het aan de unitmanagers over te laten om het probleem op te lossen.

De vierde leidinggevende (R4) is ook niet tevreden met hoe het nu gaat. Het duurt naar zijn mening lang voordat de gewenste veranderingen zichtbaar worden. Met name de gedragscomponent zit hem dwars. Naar zijn mening is het bij de medewerkers nog onvoldoende bekend hoe ze hun nieuwe rol moeten of kunnen oppakken. Dat geldt ook voor de unitmanagers, want vertrouwen geven aan je medewerkers kan leiden tot minder control op wat er allemaal gebeurt. Ook de afstand tussen het directieteam en de unitmanagers is te groot geworden. Hij worstelt met het vraagstuk waarin hij enerzijds inhoudelijk op de hoogte wil zijn van wat er speelt en hoe het met belangrijke projecten gaat, en anderzijds dat hij niet

op de stoel van een unitmanager of een directielid wil gaan zitten. Want dan *“wordt het al snel zo dubbelop.”* Wat hem nog het meest ergert is het ambtelijk gedrag in de organisatie. Hij geeft aan dat we niet meer steeds moeten terugvallen op het opstellen van projectvoorstellen. *“Dan val je weer heel snel in het ‘op papier zetten’, terwijl het juist gaat om het gesprek aan te gaan.”* Hij ziet liever een meer flexibele houding van medewerkers die meer naar buiten gericht en dienstbaar is. Zijn eigen rol en die van de andere managers vormen daar naar zijn mening blijkbaar een barrière in. Hij reflecteert op zijn eigen handelen door zichzelf de vraag te stellen of ook hij daadwerkelijk het gesprek met de medewerkers aangaat, ze daadwerkelijk uitdaagt. In de dagelijkse praktijk probeert hij zelf vorm te geven aan deze nieuwe manier van sturing geven door het ‘te doen’. We hebben het ook over de relatiebeheerders. Zij zijn in de plannen rond ‘de doorontwikkeling’ bestempeld als ‘de belangrijkste personen in de dienst’. Het gesprek van hem met de relatiebeheerders over de manier waarop de relatiebeheerders hun rol moeten, kunnen of willen vervullen is nog niet indringend genoeg gevoerd. Hij steekt daarbij de hand ook in eigen boezem.

“Je wil je interne cultuur aanpassen, zelfsturing, minder gelaagdheid, meer autonomie in je eigen portefeuille. Maar ook werkprocessen zijn anders georganiseerd, je hebt een andere rolverdeling tussen unitmanagers en relatiebeheerders. De oude structuur was hiërarchisch en nu zijn er veel meer mensen bij betrokken” aldus de vijfde manager (R13). De kernwoorden voor hem zijn ‘andere processen’ en ‘cultuurverandering’. Dat levert een zoektocht op naar wie nou verantwoordelijk is voor wat. De verantwoordelijkheidsvraag moet naar zijn mening anders gezien worden. Niet vanuit de interne organisatie en de verantwoordelijkheden die bij een bepaalde functie horen, maar vanuit het onderwerp of probleem dat speelt. Daar moeten wij ons verantwoordelijk voor voelen. Verkokering speelt daarbij nog te veel parten, men denkt veel te veel vanuit de eigen unit. En de medewerkers vinden het lastig om, zonder dat met de leidinggevende te overleggen, bij mensen van andere units aan te kloppen voor hulp. We zijn nog veel te hiërarchisch ingesteld. Zijn verklaring: *“Ik denk dat medewerkers comfort zoeken. Ik wil niet chargeren, maar vaak leggen ze dingen voor aan unitmanagers, en die unitmanagers denken dan ‘ik heb een unit en daar ben ik verantwoordelijk voor’ en denken dan iets te veel in een kokertje”*. Hij is voorstander van overkoepelende werkgroepjes waarin mensen vanuit verschillende units samenwerken.

Over SenR is hij duidelijk. Het is een unit waar veel grote, beleidsbepalende onderwerpen bij elkaar komen. De unit moet veel meer regie nemen, scherpere prioriteiten stellen, niet te veel zaken *“[...] tegelijkertijd oppakken, omdat het moet”*. Hij ziet dat de relatiebeheerders last hebben van de black-box binnen OZHZ. Er wordt gevraagd om inhoudelijke informatie en de voortgang van producten, maar er is alleen financiële informatie beschikbaar. Volgens hem is de reden *“dat ze er bij de unitmanagers niet doorheen komen”*. Dat betekent dus dat de relatiebeheerders sterker in hun schoenen moeten staan richting de vakunits en unitmanagers. Bovendien vindt hij dat er scherpere prioriteiten gesteld moeten worden met betrekking tot het werk. Hij vindt dat *“de oude routine”* nog te veel aanwezig is. Hij bedoelt daarmee dat medewerkers te gemakkelijk op de oude manier hun rapportages maken, dingen tot in details uitwerken, en te veel vasthouden aan het voldoen aan verzoeken.

Zijn conclusie voor SenR en de relatiebeheerders is dat *“regie genomen moet worden en laat je niet verrassen door van alles dat op je afkomt. Sterker in je schoenen staan [...] vanuit een visie”*.

Medewerkers

De gesprekken met de medewerkers zelf geven een inkijkje in wat leeft op de werkvloer en waar zij tegenaan lopen. Een collega (R8) opent met de stelling: *“Je moet de doorontwikkeling organiseren vanuit de organisatie, en niet vanuit de directeur.”* Het proces rond de doorontwikkeling wordt naar zijn mening te veel gedomineerd door de directie, de staf [unit SenR], en de unitmanagers. De medewerkers van de uitvoerende units zijn er veel te weinig

bij betrokken. Dat leidt tot een 'wij-zij' gevoel binnen de organisatie. Hij merkt dat veel medewerkers 'de doorontwikkeling' als een extra 'taak' zien bovenop hun reguliere werk. Het werk wordt als belangrijker beschouwd omdat *"mensen afgerekend worden op hun werk"* en er heel erg naar de kwantiteit van het werk gekeken wordt. Hij vindt juist dat de doorontwikkeling een soort cultuurtraject is waarin alles met elkaar samenhangt. Je werk doen en werken aan je 'eigen doorontwikkeling' zijn geen losstaande dingen, ook al zien veel medewerkers dat wel zo. Met betrekking tot de onderlinge communicatie binnen de unit vindt hij dat teveel nog afhangt van toeval. *"Oh, nu ik je toch zie..."* Over belangrijke ontwikkelingen voor medewerkers wordt soms pas in een laat stadium gecommuniceerd. Het management wil nog te veel controle houden over wat er gebeurt en wat er naar de medewerkers, of naar buiten toe over gecommuniceerd wordt.

De tweede medewerker (R9) benoemt een aantal aspecten binnen de organisatie die nog niet stroken met de doelstellingen van 'de doorontwikkeling'. Als een medewerker met een probleem zit wordt voor de oplossing vaak naar de leidinggevende gekeken. Medewerkers *"zien overal blokkades waarvan ze denken er niet overheen te kunnen stappen [...] namelijk unitgrenzen."* Medewerkers geven dan aan dat zij niet weten *"hoe ze het moeten regelen om unit-overstijgend te kunnen samenwerken."* Wat ook niet helpt, volgens deze medewerker, is dat *"de unitmanagers het concern-denken nog niet in de vingers hebben."* Hun prioriteit ligt vooral bij hun eigen unit-jaarprogramma's. Daar komt bij dat de medewerkers verschillende beelden hebben bij de nieuwe manier van sturing door de unitmanagers. Kan je nou wel of niet met een inhoudelijk onderwerp bij je unitmanager terecht? Blijkbaar is, volgens hem, door de directie het gedachtengoed van de doorontwikkeling niet goed genoeg in de organisatie bekend gemaakt.

Hij geeft een voorbeeld van een medewerker die een goed idee heeft om meer werk voor OZHZ binnen te halen. Hij beschrijft hoe de medewerker eigenlijk vastloopt in de bureaucratie. Voor de uitwerking en uitvoering van het idee is tijd en geld nodig, en de unitmanager moet ermee instemmen. Bovendien moet het in de planning van de unit en de medewerker opgenomen worden, en hoe moet het dan met de uren en budgetten... Hij verzucht dat op die manier het cirkeltje weer rond is en de medewerker zal zich een volgende keer bedenken: *"Ik kan wel met een slim idee blijven komen, maar er wordt toch niks mee gedaan in verband met budget en capaciteit."* Hij zou graag zien dat mensen met goede ideeën eens bij elkaar worden gezet om te brainstormen zonder *"dat er eerst een memo geschreven moet worden. Dat slaat iedere creativiteit dood."* In zijn dagelijks werk ziet hij dat de verbinding tussen dergelijke goede initiatieven, de kwaliteit van de dagelijkse uitvoering, en het belang daarvan voor de grote strategische opgaven die OZHZ heeft, niet goed is georganiseerd. Door goede ideeën te weinig een kans te geven loopt OZHZ veel kansen mis. *"We zijn gewend om in notities te denken en niet in creatieve brainstormsessies."* Hij verwacht van het directieteam dat die alle informatie bij elkaar brengt en weet wat er speelt. De strategisch adviseurs moeten de DT-leden hiermee voeden. Dat komt er naar zijn mening te weinig van. Het lijkt erop dat de adviseurs of de relatiebeheerders het te druk hebben. Onderdelen van hun werk zijn soms (veel) te administratief of zijn niet strategisch van aard. Die werkzaamheden zouden prima door een andere (uitvoerende) unit gedaan kunnen worden. Wat hij op dit moment mist in de organisatie is structuur en structurele contacten. Er wordt te weinig overlegd over de gewenste veranderingen en *"[...] wat we nou precies wilden en hoe het in de praktijk uitpakt."* Het helpt daarbij niet dat *"[...] het directieteam in die discussie te onzichtbaar is'.* Hij ziet dat *"ze ook in de spagaat zitten, met drie kapiteins op één schip."* Hij hoopt dat de samenwerking tussen het DT en de unitmanagers verbetert en dat het DT de unitmanagers helpt om bijvoorbeeld het unit-overstijgend werken te verbeteren. Samenvattend stelt hij dat er veel meer verbinding met de werkvloer gezocht moet worden en de goede ideeën die daar zijn. Maar het begint ermee dat *"[...] we allemaal hetzelfde beeld hebben van waar dit bedrijf naar toe gaat."* We hebben het ook over de evaluatie van 'de doorontwikkeling'. Hij vertelt dat er een enquête onder de

medewerkers gehouden wordt en dat er 'mixed-groepen' zijn waarin gesprekken met medewerkers worden gevoerd. Ik mag bij één van die groepen als toehoorder aanschuiven.

Op mijn vraag "hoe het nu gaat" antwoordt de derde medewerker (R10) *"[...] dat we de zachte kant van de verandering lastig vinden. Maar als het inhoudelijk is, dan grijpen we het vast. Want dan begrijpen we het."* Hij typeert OZHZ als een typische, toch wat technocratische uitvoeringsorganisatie die zijn geld verdient met het leveren van concrete producten zoals vergunningen. En als wij dan wat willen veranderen bij OZHZ *"[...] dan moet het ook meteen resultaat opleveren."* Met betrekking tot de organisatie als geheel ziet hij dat er zeker jonge, slimme mensen bij OZHZ werken die goede, verfrissende ideeën hebben. Echter, deze mensen moeten *"[...] een beetje gekieteld worden om met die goede ideeën te komen."* Hun passie ligt vooral in hun eigen werk en *"[...] we zitten misschien zelf ook te veel vast in het productiedenken."* Het heeft volgens hem alles te maken met de manier waarop wij verantwoording afleggen aan onze opdrachtgevers. Die verantwoording is in hoge mate financieel van aard. *"Als ik nu een cultuursessie ga organiseren gaan mensen eerst vragen op welk nummer ze de tijd kunnen boeken. Dus dat speelt wel mee. Dat vind ik jammer."*

Hij geeft het voorbeeld van een recente stroomstoring waardoor het computersysteem platlag. De reactie van medewerkers en leidinggevenden is dan meteen: "we kunnen niet werken, we gaan naar huis". Dat vindt hij een gemiste kans. Want zo'n moment is een kans om eens met elkaar te gaan zitten en met elkaar te praten over 'de zachte kant' van de samenwerking en het werk. Hij vindt 'de zachte kant van het werk', hij doelt op de cultuur en het gedrag van mensen, heel belangrijk voor de toekomst van OZHZ. *"Je ontkomt er dan niet aan dat de top van de organisatie uitstraalt waar je met elkaar naartoe wil."* Naar zijn mening ontbreekt het nu nog aan duidelijkheid over de verwachtingen die er zijn met betrekking tot de manier van werken en het gedrag van medewerkers. Hij benoemt de functie van relatiebeheerders. In de plannen voor de nieuwe organisatie is die functie benoemd tot *"[...] misschien wel de belangrijkste en moeilijkste functie van de hele organisatie."* De functie gaat volgens hem veel verder dan een paar keer per jaar met de opdrachtgevers de voortgangsrapportage bespreken. Van de relatiebeheerders wordt verwacht dat ze op pad gaan, veel bij de gemeenten zijn en horen en voelen wat daar leeft. Hij ziet dat de relatiebeheerders nu met veel dingen tegelijk bezig zijn en dat de beoogde functie-invulling niet goed van de grond komt. Daar moet iets in veranderen, we moeten zo niet door blijven modderen.

Relatiebeheerders

En dan de gesprekken met drie relatiebeheerders (R5, R6, R7). De relatiebeheerders zijn officieel 'strategisch adviseur' met als taak 'relatiebeheer'.⁵ In de functie 'relatiebeheerder' komen veel aspecten samen. In het Uitwerkingsplan is het belang en de inhoud van de functie van 'relatiebeheer' uitvoerig beschreven (p. 12). Het operationeel relatiebeheer is de verantwoordelijkheid van de relatiebeheerders. Het is gericht op actueel lopende zaken en issues met betrekking tot het gemeentelijk jaarprogramma, de uitvoering van adviestaken, en de coördinatie van bestuurlijk gevoelige dossiers. DT-leden houden zich *"in hun contacten met bestuurders (in principe) niet meer bezig met operationele zaken maar richten zich vooral op zaken op het vlak van concern en strategie. Voor de duidelijkheid valt die rol van het DT dus niet meer onder de noemer 'relatiebeheer'."* Het Uitwerkingsplan vermeldt verder dat de relatiebeheerder *"meer dan op individuele projectbasis met opdrachtgevers de mogelijkheden verkent tot verdergaande dienstverlening. [...] Het zoeken naar verbreding van onze adviestaken of bijvoorbeeld verdere afspraken rondom first supplierschap horen binnen het taakveld van de relatiebeheerder. [...] Het herkennen en signaleren van regionale uitdagingen bij opdrachtgevers behoort ook tot de rol van de relatiebeheerder. In deze rol werkt de*

⁵ Omdat er binnen SenR meerdere strategisch adviseurs zijn zal ik ten gunste van een duidelijk onderscheid deze functionarissen hier 'relatiebeheerders' noemen.

relatiebeheerder nauw samen met de adviseurs die verantwoordelijk zijn voor de uitwerking van de thema's Veiligheid, Gezondheid en Duurzaamheid in deze unit."

De relatiebeheerders hebben ook de verantwoordelijkheid voor de coördinatie op de thema's Veiligheid, Gezondheid, Duurzaamheid en "Algemeen". Dit zijn thema's die voor alle deelnemende gemeenten uitgevoerd worden. De coördinatie van de thema's ligt op hoofdlijnen bij de relatiebeheerders, de uitvoering vindt plaats in de vakunits. De derde rol van de relatiebeheerders is die van strategisch-adviseur. Denk hierbij aan strategische onderwerpen als de komende Omgevingswet of de ontvlechting van de gemeenten die uittreden. Relatiebeheer, thema-verantwoordelijke en strategische adviseur zijn dus in één functie bijeengebracht. Misschien dat het daarom niet verwonderlijk is dat tijdens de "post-it-plakkertjes" sessie door één van de relatiebeheerders is opgeschreven: "waar ben ik nou eigenlijk van".

In het relatiebeheer en de gesprekken die zij voeren met de gemeenten en provincie komen tal van strategische maar ook operationele zaken aan de orde. Uit mijn gesprekken met de relatiebeheerders blijkt dat dat is wat zij ook leuk vinden aan het werk. Door de operationele onderwerpen (problemen of successen) houden zij feeling met de werkvloer en zien wat er goed en fout gaat. Er is volstrekte overeenstemming over de belangrijkste opgave voor OZHZ, namelijk: zorg dat je je corebusiness goed doet! De relatiebeheerders merken in de praktijk dat kwalitatief goede resultaten belangrijk zijn in hun gesprekken met gemeenten en provincie. De uitvoering van de wettelijke taken Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving is de basis voor een goede relatie met onze opdrachtgevers. Daar hoort bij dat zij moeten kunnen uitleggen waarom er soms een afwijkend resultaat is, of waarom iets niet is gelukt. Dan missen zij weleens de intrinsieke betrokkenheid van de vakunits en unitmanagers om even een stapje extra te zetten om de relatiebeheerders te helpen. Te vaak komt het nog voor dat er herhaaldelijk om informatie moet worden gevraagd of dat aangeleverde producten inhoudelijk niet kloppen, intern strijdig zijn of veel vragen oproepen. De relatiebeheerders horen vaak als argument dat een medewerker 'er geen uren voor heeft', of 'andere prioriteiten' heeft. Zo'n medewerker ziet de productie als primaire taak en het actief helpen van de relatiebeheerders heeft dan minder prioriteit. Eén van de relatiebeheerders (R5) legt uit dat hij ziet dat de medewerkers te weinig gefaciliteerd worden in *'[...] het verder kijken dan alleen wat in je werkinstructie staat'*. Soms is meer tijd, of extra capaciteit een mogelijke oplossing. De vaste formatie van OZHZ kent namelijk relatief veel vacatures en er kunnen, of zelfs moeten, meer mensen aangenomen worden. Maar dan is soms het gevoel dat het financiële argument weer doorslaggevend is omdat *"[...] we zo bang zijn om net als de dienst Jeugd en Gezondheid in de rode cijfers terecht te komen"* (R5). Relatiebeheer is voor een deel ook heel administratief werk. Voor rapportages moeten teksten en input verzameld worden, documenten moeten worden opgemaakt enzovoort. Zij vinden dat het administratieve werk onevenredig tijd opslokt die ten koste gaat van bijvoorbeeld strategische advisering.

Wat de relatiebeheerders merken is dat zij last hebben van de trein die maar doordendert. Er is een jaarplanning voor van alles en nog wat en dat maakt dat zij niet de rust of de tijd hebben om bijvoorbeeld hun rol als strategisch adviseur goed vorm te geven. Zij geven gedrieën aan dat ze daar veel te weinig aan toe komen terwijl zij alle drie vinden dat er juist veel meer tijd voor strategische zaken moet zijn. Drukke en gebrek aan tijd is sowieso een belangrijk thema bij de relatiebeheerders. Of zoals één van hen (R6) zegt: *"[...] een dag in de week meer werken zou ook nog niet eens een oplossing zijn."* Over het directieteam hebben zij wisselende beelden. De individuele contacten met DT-leden zijn goed, maar het ontbreekt bij het DT aan een eenduidige en duidelijk visie op ontwikkelingen voor de dienst en de invulling van hun rol als relatiebeheerder. De relatiebeheerders hebben daar last van.

Over 'de doorontwikkeling' zegt een relatiebeheerder (R5) dat hij absoluut als zelfsturende medewerker wordt benaderd en behandeld. Bij collega's in de organisatie ziet hij echter onduidelijkheid over de verwachtingen omtrent deze 'zelfsturing'. Daarbij speelt mee dat

‘zelfsturing’ anders wordt uitgelegd dan ooit de bedoeling was. Er is nooit bedoeld dat “[...] als een medewerker aankomt met een dossier, dat de leidinggevende dan zegt: ‘Dat is inhoud, daar ben ik niet van’.” Ook unitmanagers zijn dus op zoek naar hun rol en rolinvulling. De directie zou zich volgens hem wat meer vragend op moeten stellen naar de organisatie. Niet te lang bepaalde onderwerpen in de boezem van het directieteam houden, maar veel sneller gebruik maken van de kennis en kunde van de adviseurs. En, nog belangrijker, dat adviseurs er vertrouwen in hebben dat er een reële kans is dat hun goede ideeën een vervolg krijgen. “Jammer, goed plan, maar helaas...”, is nog te vaak de reactie op goede voorstellen.

De tweede relatiebeheerder (R6) begint het gesprek met het benadrukken dat organisatieverandering niet klaar is met een reorganisatie. Er is veel meer tijd nodig. Over de rol van relatiebeheerder bevestigt hij dat die rol nog niet duidelijk is. Sinds de start van de nieuwe organisatie is veel tijd gaan zitten in het op elkaar passen van denkbeelden over: ‘Wat is relatiebeheer?’. Enerzijds is het specifiek hun taak, maar anderzijds is iedere medewerker eigenlijk van relatiebeheer. Iedereen die contact heeft met een gemeente vertegenwoordigt OZHZ! Hier moet intern meer over gecommuniceerd worden om elkaar goed op de hoogte te houden.

De relatiebeheerders zijn niet verantwoordelijk voor de uitvoering van de taken in de vakunits, dat zijn de medewerkers en unitmanagers zelf. Daarom zaten voorheen, in de overleggen over de gemeentelijke jaarprogramma’s en jaarrapportages ook inhoudelijke medewerkers. In de nieuwe organisatie is dat niet meer het geval. Nu zijn het de relatiebeheerders en financieel medewerkers die de rapportages moeten opstellen, zonder inhoudelijke betrokkenheid vanuit de vakunits. Gelukkig gaan op korte termijn inhoudelijke medewerkers weer bij de overleggen aanzitten, maar ‘dan is er toch alweer bijna een jaar verstreken’ (R6). Kortom, het is “[...] zoeken naar de afbakening van taak en verantwoordelijkheid.” Hij merkt op dat we daarvoor “[...] misschien wel wat meer sturing kunnen gebruiken.” (R6)

Een element uit ‘de doorontwikkeling’ is ‘afpraak is afspraak’ en dat medewerkers elkaar daar meer op aanspreken. Ook dat komt naar zijn mening niet altijd goed uit de verf. Collega’s houden het liefst vast aan de uitvoering van hun eigen taak waardoor afspraken ten behoeve van unit-overstijgende onderwerpen niet altijd nagekomen worden. Elkaar daar op aanspreken wordt dan lastig gevonden. Met betrekking tot de doorontwikkeling vindt ook deze collega dat hij zeer wel als professionele zelfsturende medewerker wordt benaderd. Hij ziet voor zichzelf geen verschil met de periode voor de reorganisatie.

De derde relatiebeheerder (R7) ziet ook dat verandering lang duurt, maar dat dit logisch is. Om het gedrag en de werkhouding van mensen te veranderen heb je “jaren nodig”. Hij geeft een aantal voorbeelden waarin collega’s te rigide vasthouden aan procedures of hun taak. De dienstbare houding die wordt gevraagd is soms ver te zoeken. Overigens bestrijdt hij de geluiden “[...] dat er nog maar zo weinig veranderd is.” Er gaat volgens hem ook heel veel goed! Als het gaat om relatiebeheer vindt hij dat de vier relatiebeheerders vaker op 1 lijn moeten zitten om de rollen duidelijk te krijgen. Naar zijn mening is het nu zo “[...] dat heel onze omgeving nu invult wat wij als relatiebeheerder moeten doen.” En, “[...] als het fout gaat flikkeren ze het bij ons neer, en als het goed gaat zeggen ze: ‘Kijk eens wat ik goed gedaan heb!’” Daar wil hij vanaf, maar het ontbreekt hem aan de tijd om het goed op te pakken. Ook mist hij een duidelijke visie vanuit het management op de uitvoering van taken.

3.3 Fase 3, het bedenken van een alternatieve handeling

De volgende fase in het handelingsonderzoek zoemt in op een deel van de gesprekspartners, namelijk de relatiebeheerders. Zij lopen op tal van manieren aan tegen onmacht, stagnatie of gedrag van anderen waar zij zelf last van hebben. Het is in deze fase belangrijk om samen met de relatiebeheerders te ontdekken welk gedrag van de relatiebeheerders zelf de onmacht

of stagnatie veroorzaakt of in stand houdt. Van daaruit kunnen de relatiebeheerders zelf een verandering in hun gedrag of handelen bedenken waardoor zij uit de impasse kunnen komen.

Op 19 april heb ik een gesprek met de vier relatiebeheerders. Ik heb de hoofdlijnen van de gesprekken die ik met de relatiebeheerders heb gevoerd met hen besproken en gevraagd of zij zich erin herkennen. Alle vier herkennen zich in het aspect 'tijd' en het gebrek daaraan. Ook onderschrijven zij dat de 'definitie van de rol' die zij als relatiebeheerder hebben niet duidelijk genoeg is. Of anders gezegd, dat anderen er iets anders onder verstaan dan de relatiebeheerders zelf. De derde hoofdlijn die ik uit de gesprekken heb voorgelegd heeft betrekking op de interferentie door derden. Dit heeft betrekking op de situatie waarin gedrag van collega's het werk van de relatiebeheerder lastiger maakt. Dat gedrag kan inhouden dat de relatiebeheerders onvoldoende worden betrokken bij contacten die anderen (collega's en leidinggevers) met bestuurders of opdrachtgevers hebben. Het kan ook inhouden dat collega's zich te weinig betrokken tonen bij het werk van de relatiebeheerders en daardoor bijvoorbeeld afspraken niet (goed) nakomen, niet dat extra stapje méér zetten, of bepaalde onderwerpen 'voor het gemak' maar bij de relatiebeheerders laten. Twee van de vier relatiebeheerders hebben met een aantal gemeenten te maken. De andere twee relatiebeheerders hebben maar één opdrachtgever (gemeente of provincie) waarmee zij te maken hebben. Deze laatste twee hebben minder tot geen 'last' van 'bemoeienis' door anderen. Zij hebben een-op-een contact met het betreffende DT-lid en kunnen het relatiebeheer goed afstemmen. De andere twee relatiebeheerders hebben (veel) meer relaties te onderhouden en herkennen zich in de interferentie door derden. Eén van de relatiebeheerders merkt op *"[...]dat het echt belangrijk is dat de vier relatiebeheerders één beeld van de situatie hebben, het daarover eens zijn en ook één lijn trekken als groep"* (R7).

Vervolgens bespreken wij wat de meest gewenste verandering is voor de relatiebeheerders. Eén van hen (R5) zegt dat het gaat om het bereiken van het doel van de functie te vergemakkelijken. Het doel is 'de relatie', en het middel is vooral *"[...]communiceren, intern en extern."* In de huidige situatie ervaart hij dat we *"vooral bezig zijn met rapportages en verantwoording."* Zijn collega (R6) haakt in op het aspect van de rapportages en financiën en schetst dat de relatiebeheerder er eigenlijk een beetje tussen zit. De inhoudelijke onderwerpen in een rapportage komen vanuit de inhoudelijke vakunits. De getallen (de productieaantallen en financiële aspecten) komen met een druk op de knop uit de computer. Noch op de inhoud, noch op de cijfers en aantallen hebben de relatiebeheerders invloed. Zij zijn niet verantwoordelijk voor de resultaten maar moeten wel de rapportages schrijven, teksten redigeren en aanvullen, en soms aangeven dat er een andere of betere toelichting moet komen. Zij constateren dat er soms tegenstrijdigheid is tussen wat de cijfers zeggen en wat de toelichting erover zegt. Als dat op die manier bij een opdrachtgever/klant terecht komt, levert dat nog veel meer vragen op. De relatiebeheerders zijn van mening dat dergelijk 'controle' op inhoudelijke consistentie in de vakunits moet plaatsvinden, waar de cijfers en inhoud ook vandaan komen. De unitmanagers zijn daarvoor verantwoordelijk. De relatiebeheerders zijn niet tevreden over hoe het nu gaat. Zij merken dat hetgeen aangeleverd wordt niet of te weinig is besproken met de unitmanager, er zit te weinig kwaliteitscontrole op vanuit de unitmanager. Dat heeft als gevolg dat de relatiebeheerders alsnog met de unitmanager(s) om de tafel moeten om de rapportages te bespreken.

Vóór de reorganisatie was er een personele unie van de afdelingshoofden en de bestuurlijk relatiebeheerders. De verantwoordelijkheid voor de inhoud en resultaten viel gelijk met de verantwoordelijkheid voor het relatiebeheer. Met andere woorden: de persoon die het verhaal bij een gemeente moest uitleggen was zelf ook op de hoogte van de inhoudelijke aspecten. In april 2017, na de reorganisatie, is dat veranderd en zijn alleen de relatiebeheerders en financiën verantwoordelijk voor de rapportages. Betrokkenheid vanuit de vakunits is niet georganiseerd. Recent is afgesproken dat in het overleg over de rapportages voortaan wel

collega's uit de inhoudelijke vakunits aanschuiven om zodoende inhoudelijke aspecten te kunnen bespreken.

De relatiebeheerders juichen deze betrokkenheid van de vakunits toe. Een dieperliggende reden voor het betrekken van inhoudelijke collega's is het leggen van de verbinding tussen de klant (de gemeenten en provincie) en de uitvoering binnen OZHZ. De relatiebeheerders worden in hun werk geconfronteerd met de beelden en meningen die onze klanten over OZHZ hebben. De relatiebeheerders zouden graag zien dat de uitvoerende collega's zich dat meer beseffen en daar ook meer naar handelen. De relatiebeheerders benoemen hiervoor de unitmanagers als belangrijke functionarissen. De unitmanagers zijn in de nieuwe organisatie *"minder van de inhoud en de dossiers"* (O1_R03), maar dat is nou precies wat de relatiebeheerders graag anders willen zien. De relatiebeheerders zien zichzelf in zekere zin als 'vertegenwoordiger van de klant' en de unitmanagers als 'vertegenwoordiger van de uitvoering'. Eén van de relatiebeheerders zegt: *"Ik denk dat het goed is dat de klant elke maand weer even bij de unitmanager op de stoep staat. Er moet denk ik wel een link met de unitmanagers komen"* (O1_R01).

De vier relatiebeheerders komen tot de conclusie dat zij willen dat de unitmanagers het proces van de totstandkoming van de rapportages regisseren. *"Het regisseren van het proces, maar ook het aan elkaar breien van de rapportage, het tekstueel in orde maken"* (O1_R03). Alle vier relatiebeheerders zijn het erover eens dat dit vooral administratief werk is en dat het veel tijd kost. Die tijd gebruiken zij liever voor andere dingen. Ze willen wel ergens in het proces betrokken zijn om te kunnen weten wat er de deur uitgaat en niet voor verrassingen komen te staan. Zij zien voor zichzelf de rol van 'meelezer'.

Het gesprek spitst zich toe op het overleg met financiën over de rapportages. Het gaat vooral over wat er niet goed gaat en wat de relatiebeheerders anders zouden willen zien. Tot het moment dat één van de relatiebeheerders zegt: *"Het is misschien meer de vraag waarom wij überhaupt moeten aanhaken bij dat overleg?"* (O1_R04) In de groep ontstaat een opgelucht gevoel bij de vier collega's. Het is een doorbraak(je) in hun gevoel dat zij opgeslokt worden door het probleem. Als de relatiebeheerders zich terugtrekken uit het overleg over de rapportages trekken zij één lijn en maken duidelijk dat zij het opstellen van de rapportages niet als hun taak zien. Zij realiseren zich ook dat anderen niet op die taak zitten te wachten. Ze zullen met een goed verhaal moet komen om mensen van hun wens te overtuigen. Toch overheerst de opluchting van het licht aan het einde van de tunnel. Het licht van een mogelijk oplossing voor hun probleem.

Er wordt afgesproken dat één van de relatiebeheerders hun wens met een leidinggevende gaat bespreken.

3.4 Ondertussen bij OZHZ

In de periode waarin ik de gesprekken heb gehouden, zijn er bij OZHZ meer zaken die spelen met betrekking tot de organisatieverandering. De evaluatie van de nieuwe organisatie is er daar één van. Ten tijde van het opstellen van het onderzoeksvoorstel waren er nog geen initiatieven voor de evaluatie en begin 2018 is hier mee begonnen. In maart en april zijn door twee collega's van SenR individuele en groepsgesprekken gehouden met medewerkers. Ook is een enquête onder alle medewerkers uitgezet. De resultaten en conclusies van deze 'tussenevaluatie' zijn divers. De medewerkers zijn blij dat ze de gelegenheid hebben om hun mening over de organisatieverandering of doorontwikkeling te kunnen geven. Dat komt overeen met de reacties die ik van mijn gesprekspartners kreeg.

De evaluatie kent meer resultaten. Er wordt geconcludeerd dat *"het operationaliseren van de doorontwikkeling (het oppakken van de nieuwe rollen) pas recent echt op gang is gekomen"*. De organisatie is wat dat betreft nog zoekende (OZHZ, Tussenevaluatie doorontwikkeling OZHZ, door ontwikkeling verder, 2018). *"We zijn blij met een plattere*

organisatie maar vinden dat rollen en verwachtingen nog niet duidelijk zijn.” (Tussenevaluatie, sheet 8)

Medewerkers missen soms het inhoudelijk sparren met een leidinggevende. Ook zijn er medewerkers die 'gewoon meters willen kunnen maken op basis van een planning' en die niet blij zijn met zelfsturing. Het vertrouwen tussen de medewerkers en unitmanagers is in de meeste gevallen geen struikelblok, de sfeer is goed en vaak zelfs verbeterd. De evaluatie zegt ook dat de collega's elkaar onvoldoende kennen. Ik ervaar dit zelf ook. Natuurlijk ken ik mijn directe collega's maar veel andere collega's ken ik alleen van gezicht, of soms helemaal niet. Het positieve hiervan is dat er veel (jonge) nieuwe mensen binnenstromen. De evaluatie benoemt het risico dat medewerkers zich te veel terugtrekken in de eigen teams en units terwijl zij tegelijkertijd onderdeel zijn van een organisatiebrede keten met een integrale taakopgave. Deze integrale opgave heeft te maken met onze producten voor de gemeenten en provincie. De evaluatie zegt hierover dat “de omgevingssensitiviteit nog niet voldoende getriggerd wordt”. In dat kader wordt het belang van relatiebeheerders nog eens onderstreept. Tot slot, het leren van elkaar wordt nog te weinig gefaciliteerd, we moeten meer voorbeeldgedrag laten zien en meer met elkaar dan over elkaar praten. De tussenevaluatie is besproken in het directieteam, in de OR en in de unit-overleggen. Er zijn vervolgstappen bedacht die met name door en in de units vorm moeten krijgen.

Begin mei heb ik een tweede gesprek met een manager (R11). Ik vraag hem naar de reden waarom besloten is tot de veranderingen in structuur, sturing en cultuur. De reden was de wens van het toenmalige management om een extern bureau eens te laten adviseren over hoe OZHZ ervoor stond. PwC heeft vervolgens een rapport geschreven met pluspunten en minpunten en geadviseerd over vervolgstappen. Er was in ieder geval geen hoge urgentie om de veranderingen stante pede door te voeren. Ik heb ook gevraagd waarom er gekozen is voor 'zelfsturende teams'. De redenen zijn dat de toenmalige directie minder hiërarchische lagen wilde omdat de organisatie als 'te log' werd ervaren, meer wilde aansluiten bij 'de moderne medewerker' die meer zelf invulling wil kunnen geven aan zijn werk, en de opdrachtgevers die een actieve en meedenkende overheid willen. Met zelfsturing hoopt men hier invulling aan te kunnen geven. Met zelfsturing zullen medewerkers zich minder geremd voelen om daadwerkelijk actief het contact met een gemeente te zoeken of mee te denken. Evengoed zal die zelfsturende medewerker intern gemakkelijker opvolging organiseren voor zijn gesprekken met gemeenten. Als een medewerker meer vrijheid en zelfsturendheid moet hebben 'buiten' de organisatie, dan hoort daarbij dat hij dat ook 'binnen' de organisatie heeft. De 'zelfsturing' heeft dan betrekking op het individuele én op het team én de unit.

Hij benadrukt het onderscheid tussen een team en een unit. De units zijn vaststaande gegevens, en de teams ontstaan rond inhoudelijke onderwerpen of projecten. In het kader van de reorganisatie en de nieuwe sturingsprincipes is nooit expliciet gekozen voor 'zelfsturende teams'. Volgens hem zijn er in zekere zin 'zelfsturende units' waarbinnen het werk verdeeld wordt naar ad hoc gevormde teams rond een bepaald inhoudelijk onderwerp. Hij merkt ook dat 'zelfsturend' bij sommige medewerkers te ver doorslaat. Hij benadrukt dat er weldegelijk ook leiding wordt gegeven en dat een professional juist ook samenwerking zoekt wanneer dat nodig is. Binnenkort gaat het directieteam met de unitmanagers om de tafel zitten om te bespreken hoe je sturing geeft aan een zelfsturend team, of zelf-organiserend team.

De unit SenR heeft met enige regelmaat unit-overleggen en strategische overleggen. Bij de meeste daarvan ben ik aanwezig geweest. Met bijzondere interesse heb ik geluisterd en meegedacht over de onderwerpen die ter sprake kwamen. Naast de gebruikelijk unit-aangelegenheden is de hiervoor genoemde tussenevaluatie in het unitoverleg besproken.

SenR heeft ook een 'hei-sessie' gehouden waarin strategisch adviseurs, een aantal unitmanagers en een directielid hebben nagedacht over toekomstige dienstbrede programma's en (inhoudelijke) thema's. Maar de bijeenkomst ging ook over 'de doorontwikkeling' en hoe we er nu voor staan. In het emailbericht dat na afloop aan de

deelnemers is gestuurd (OZHZ, Meenemers 17e, 2018) staat dat er veel te halen is door de 'vernieuwingsenergie te bundelen'. Wij moeten "[...] *buiten gebaande paden denken, tijd nemen voor reflectie, van buiten naar binnen denken, meer delen, trots zijn op wat wel goed gaat, minder emailen, positiviteit uitstralen, af en toe aan iemand vragen hoe het gaat, gewoon op een DT-lid af stappen met een idee.*"

Het is bij de meeste collega's bekend dat ik dit onderzoek doe bij OZHZ. Ik merk dat mijn naam steeds vaker wordt genoemd met als bijzin "[...] dat Bas daar onderzoek naar doet", terwijl velen niet precies weten wat ik onderzoek. Aan de ene kant heeft dit een effect op de verwachtingen, aan de andere kant helpt het mij om open en vrij met collega's te kunnen praten. Mijn rol als onderzoeker biedt mij meer mogelijkheden dan mijn functie als collega.

3.5 Fase 4: de nieuwe handeling uitproberen

De vier relatiebeheerders hebben dus besloten om hun nadrukkelijke wens voor te leggen aan een leidinggevende. Begin juni vraag ik naar de stand van zaken. De betreffende relatiebeheerder was er nog niet aan toegekomen. Ik bied aan om hem de weergave van de discussie die wij met het groepje relatiebeheerder hebben gehad te mailen. Twee weken later wederom gevraagd naar de voortgang. De betreffende relatiebeheerder (OZHZ, ontvangen email, 2018) heeft de wens besproken met de leidinggevende, de problematiek uitgelegd, en aangegeven dat de relatiebeheerders vinden dat zij noodgedwongen te veel tijd intern moeten besteden aan het opstellen van de rapportages. Ook is aangegeven dat het efficiënter zou zijn als vanuit Financiën zowel de output als de financiële voortgang wordt verzameld en gecheckt bij de vakunits. De koppeling met de BURAP (bestuurlijke rapportage) heeft hier ook mee te maken. Nu zijn het nog gescheiden trajecten, terwijl de relatiebeheerders vinden dat het juist gekoppeld moet worden. De leidinggevende reageerde 'zeker niet afwijzend' en heeft verzocht om het te bespreken met het 'aanspreekpunt voor rapportages' binnen zijn unit. De relatiebeheerder heeft in het gesprek met de leidinggevende niet aan de orde gesteld dat de relatiebeheerders vinden dat zij überhaupt niet bij de overleggen over de rapportages aanwezig hoeven te zijn.

Vervolgens hebben twee relatiebeheerders met de leidinggevende gesproken. (OZHZ, ontvangen email 2, 2018) De leidinggevende is het er mee eens dat de vakunits verantwoordelijk zijn voor de voortgang van de jaarprogramma's en de eerste bijsturing daarop. Het is daarvoor wel noodzakelijk dat de vakunits betere managementinformatie krijgen. Ook hebben de twee relatiebeheerders aangegeven dat zij willen dat de relatiebeheerders en strategisch adviseurs meer *"aangehaakt zijn bij (overkoepelende) financiële afspraken c.q. strategische afspraken met eigenaren vanwege het belang van samenwerking voor een goede integrale advisering van onze opdrachtgevers c.q. doorvertaling naar de organisatie"*.

Ik heb begin juli met de betreffende leidinggevende gesproken en gevraagd wat zijn visie is. Hij benadrukt dat de oplossing niet alleen maar gevonden moet worden in het verschuiven van werk van de relatiebeheerders naar de vakunits. Het draait om het maken van afspraken en mensen daarop aanspreken. *"Je bent inhoudelijk ergens voor verantwoordelijk, als soort projectleider maak je afspraken. Als daaraan getornd wordt, spreek je ze daarop aan. Je hebt dan geen formele macht, maar het is wel een organisatiedoelstelling waar ze aan moeten meewerken, en je kan altijd nog naar het DT. Als het echt... dan ga je opschalen."* (R13).

HOOFDSTUK 4. Analyse en duiding empirische informatie

4.1 Bepalen thema's

De gesprekken die ik heb gevoerd zijn door mij ingeleid op het onderwerp 'de doorontwikkeling'. De eerste vraag bij alle gesprekken is: 'hoe gaat het nu?' Vervolgens, bijna als vanzelf, willen mijn gesprekspartners graag hun mening of visie geven. De gesprekken duren driekwartier tot soms meer dan een uur. In de dagen en weken na de gesprekken hoor ik terug dat zij het heel prettig hebben gevonden om hun verhaal kwijt te kunnen. Ook al is het maar een uurtje, het gaat om de tijd en rust om uitgebreider je mening te kunnen geven. De gesprekken zijn zonder 'vragenlijst' gehouden, maar wel met een aantal terugkerende onderwerpen. De gesprekken binnen met een algemene vraag: 'hoe gaat het nu?'. De andere onderwerpen zijn 'wat zou goed zijn / wat zou je toveren?', 'waar erger je je aan' en 'wat is de haar in de soep?'. Van alle gevoerde gesprekken zijn transcripties gemaakt en ter controle en goedkeuring aan de gesprekspartner voorgelegd.

De gesprekken hebben een grote diversiteit aan informatie opgeleverd. Voor het analyseren en duiden van die informatie is een methode nodig die aansluit bij de sociaal constructieve opzet van mijn onderzoek. De methode moet flexibel genoeg zijn om op basis van transcripten thema's te destilleren waarbij de betekenisgeving niet verloren gaat. Mijn gesprekspartners (hierna: respondenten) zeggen veel 'tussen de regels door'. Het gaat dan om de strekking van wat gezegd is, en niet zo zeer om de letterlijke tekst die uitgesproken is. Een aantal kwalitatieve analysemethoden zijn geschikt om gesproken woord (weergegeven in teksten) te analyseren. Ik kies voor thematische analyse.

4.2 Analyse empirische informatie

Braun en Clarke (2006) bieden een methode om in een aantal stappen kwalitatieve informatie te analyseren door middel van thematische analyse. Kort gezegd, in de eerste stap wordt alle informatie (nogmaals) bestudeerd. Vervolgens worden tekstpassages voorzien van een 'codewoord'. In de derde stap worden de verschillende codewoorden geclusterd in potentiële thema's waarna in de vierde stap een overall schema van de thema's wordt gemaakt. Dit leidt tot een definitieve bepaling van de thema's die uit de informatie zijn te destilleren. Deze stappen volg ik bij het analyseren van de informatie uit de gesprekken.

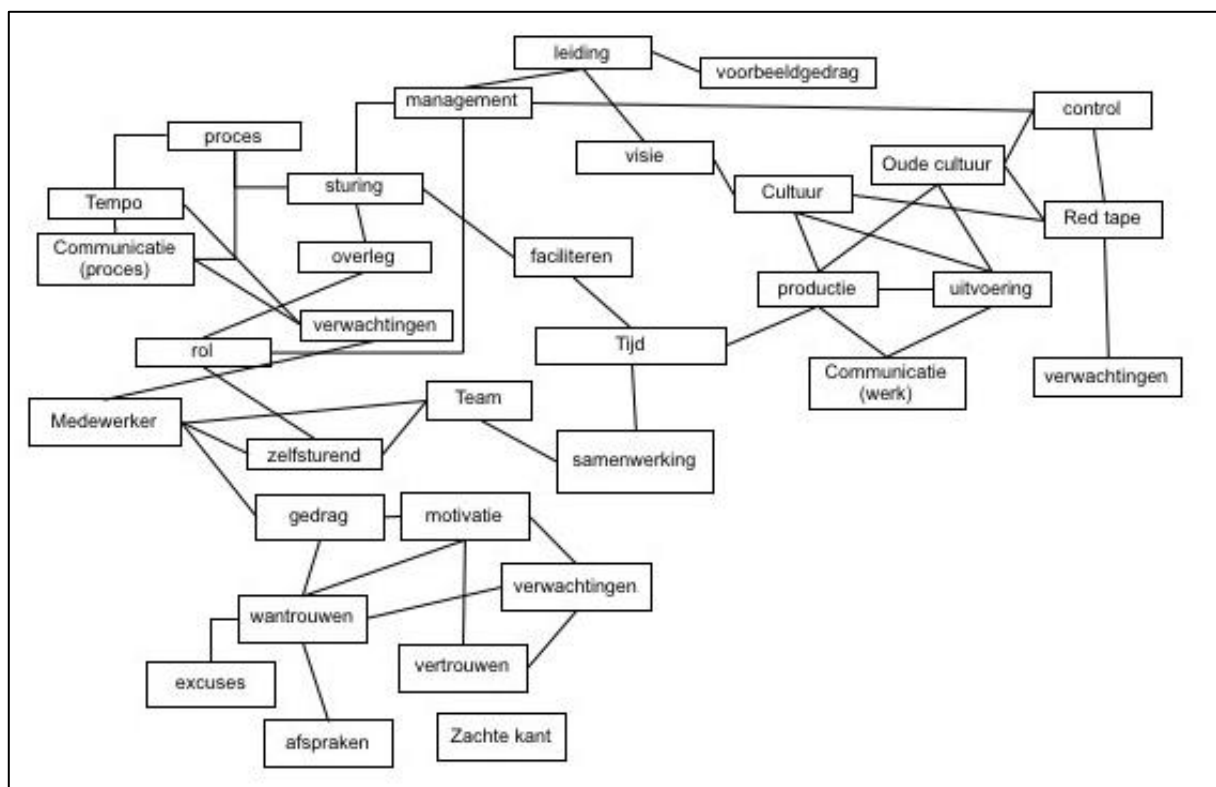
Al tijdens het voeren van de gesprekken en het schrijven van de transcripten ontstaat een eerste beeld van wat er speelt, hoe mijn collega's tegen de veranderingen aankijken en wat die verandering voor hun betekenen. Ook met diverse andere collega's bespreek ik 'bij het koffieapparaat' de veranderingen bij OZHZ. De informatie uit de gevoerde gesprekken krijgt hierdoor beetje bij beetje structuur in mijn gedachten. Om nog meer vertrouwd te raken met de verzamelde informatie (eerste stap) herlees en bestudeer ik alle transcripten en informatie en probeer mogelijke patronen en thema's te ontdekken. In deze eerste stap ontstaat een beeld van de thema's, hoofdlijnen, patronen en zogenaamde 'coderingswoorden' die van toepassing zijn. De belangrijkste onderwerpen zijn op het eerste gezicht: functie en rollen van medewerkers, onderlinge betrokkenheid en communicatie, oude en nieuwe cultuur en de manier waarop leiding wordt gegeven aan de veranderingen.

In de tweede stap begint het coderen van teksten en passages uit de transcripten. De codering is inductief en data gestuurd (2006, p. 83) en niet vanuit een theoretisch kader bepaald. De informatie wordt niet alleen op 'semantisch niveau' gecodeerd maar ook op 'latent

niveau' (2006, p. 84). Op 'latent niveau' betekent dat wordt geduid wat de onderliggende bedoeling en strekking van uitspraken zijn. De respondenten doen hun uitspraken in een bepaalde context. Omdat ik een collega ben gaan mijn gesprekspartners ervan uit dat ik die context begrijp, en veelal is dat ook zo. Of anders gezegd, ik heb aan een half woord voldoende om te begrijpen waar de respondent het over heeft of op doelt. Hier doet zich het risico voor van de 'dubbele hermeneutiek'. Wat de respondent bedoelt, en wat ik eronder versta kan van elkaar verschillen. In mijn gesprekken heb ik daarom regelmatig vervolgvragen gesteld om te kunnen achterhalen wat de respondent zelf precies bedoelt.

De keuze voor de specifieke coderingswoorden is gebaseerd op het gevoel van de onderzoeker. 'Codes identificeren een bepaald aspect van de informatie (semantisch of latent) die volgens de onderzoeker interessant zijn en refereren aan de kern of een onderdeel van de ruwe informatie die op een betekenisvolle wijze het fenomeen duidt.' (2006, p. 88). Bij het coderen kom ik tot ongeveer 33 verschillende coderingswoorden. Sommige komen zeer vaak voor zoals 'rol', 'motivatie' en 'management'. Maar ook 'tijd', 'communicatie' en 'verwachtingen' zijn terugkerende onderwerpen.

De derde stap houdt in dat de codes en bijbehorende tekstpassages geclusterd worden in groepen en potentiële thema's. Het aantal keer dat een coderingswoord is gebruikt geeft een indicatie van het belang ervan, maar is het is geen automatisme dat daarmee gelijk een thema bepaald is. Soms kan één woord dat een respondent gebruikt de samenvatting zijn van een aantal andere coderingswoorden. Ik heb de coderingswoorden in een eerste schema geplaatst met daarin de onderlinge relaties. (Zie Figuur 3)

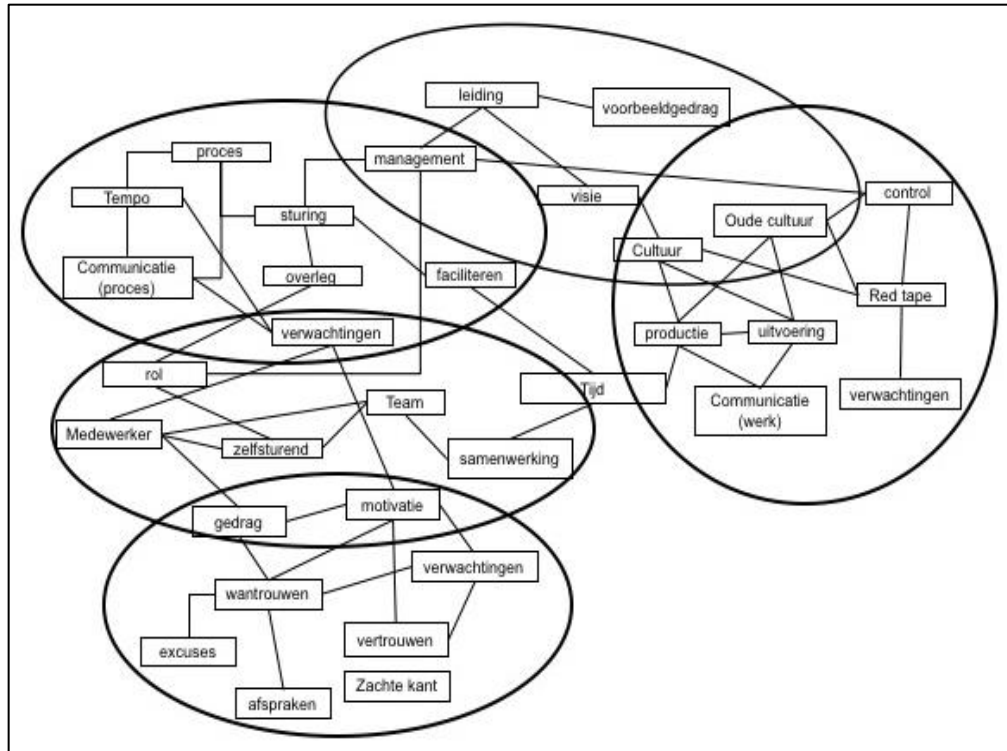


Figuur 3: Schema coderingswoorden

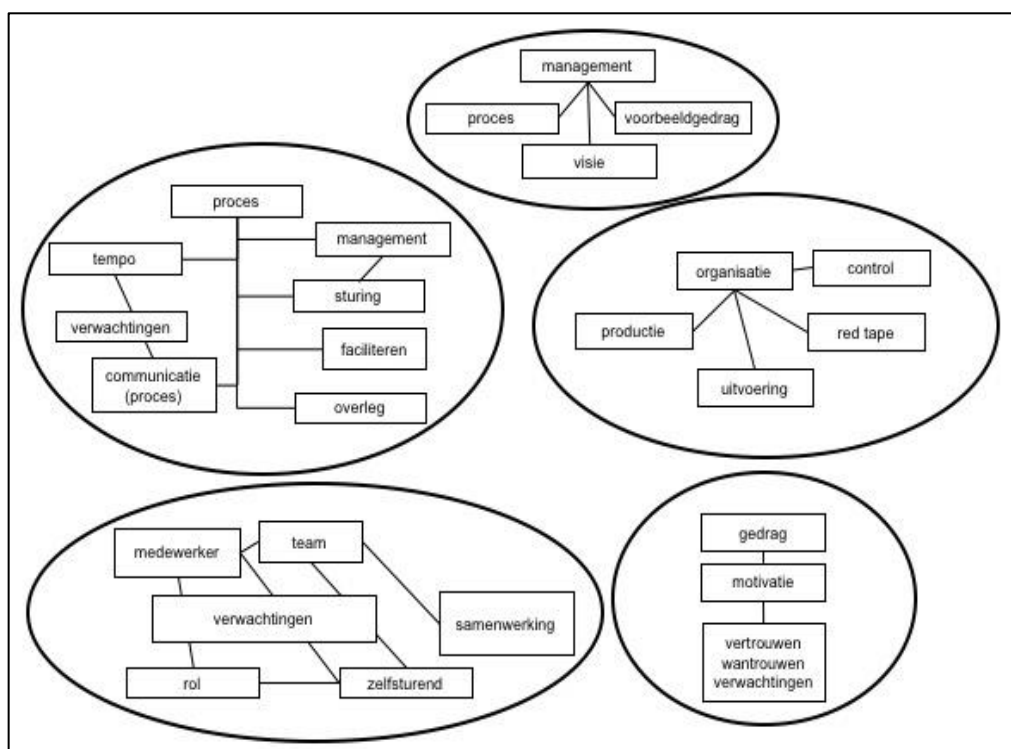
Uit de positionering van de coderingswoorden is een grove clustering in codewoorden te herkennen. (Zie Figuur 4). Op basis hiervan kan verdere clustering plaatsvinden van bijvoorbeeld twee coderingswoorden tot één nieuwe, of het onderbrengen van bepaalde coderingen bij een ander of meerdere clusters. De clusters heb ik gevormd naar de volgende onderwerpen: het management, de organisatie, het proces, zelfsturing en de medewerkers.

Dit zijn op hoofdlijnen ook de coderingswoorden die het meest gebruikt zijn tijdens het coderen van de transcripten.

De clustering van coderingswoorden is de basis voor het creëren van potentiële thema's. Een thema duidt op "een belangrijk kenmerk van de coderingswoorden in relatie tot de onderzoeksvraag en vertegenwoordigt een bepaalde betekenis in relatie tot het geheel van coderingswoorden" (2006, p. 82). In Figuur 5 is dit weergegeven.

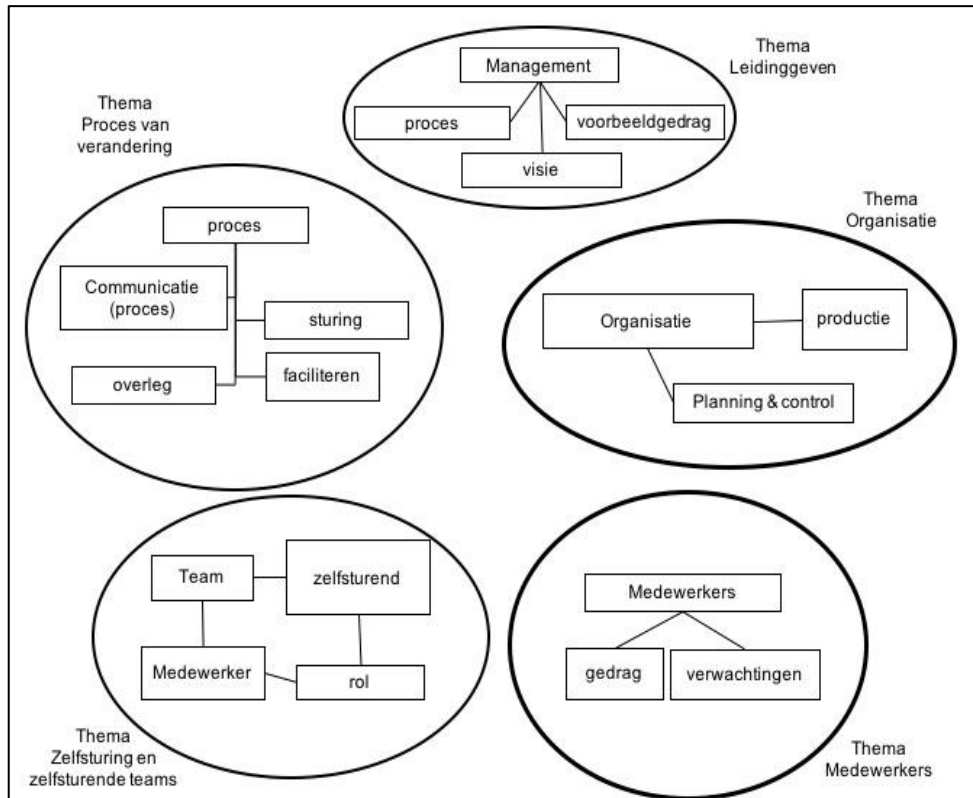


Figuur 4: Clustering coderingswoorden



Figuur 5: Grove thema's

Het oordeel van de onderzoeker, van mij dus, is nodig om uiteindelijk te bepalen wat de definitieve thema's zijn. Het totaalbeeld van thema's wordt beschouwd in het licht van het onderzoeksdoel en er wordt beoordeeld of de thema's voldoende onderscheidend zijn en tegelijk intern consistent. In Figuur 6 is de definitieve clustering van coderingswoorden en de naamgeving van de thema's weergegeven.



Figuur 6: Thema's

4.3 Vijf thema's

De thema's die uit de gesprekken naar boven zijn gekomen hebben betrekking op de organisatie, de manier waarop leidinggeven wordt, het proces van verandering, de medewerkers en tot slot, de manier waarop medewerkers het gevoel hebben hun rol en werk invulling te geven in het licht van 'zelfsturing' en 'zelfsturende teams'.

De **organisatie van OZHZ** is een overheids-uitvoeringsorganisatie die afhankelijk is, en wordt afgerekend op producten en budgetten. De behoefte om controle te hebben op de gang van zaken binnen de dienst is er jarenlang ingesloten. Door de jarenlange nadruk op 'uitvoering' (van de VTH-taken) en 'productie' (productieve uren schrijven) is het denken in control bij veel medewerkers aanwezig. 'Red tape' valt hier ook onder en moet hier beschouwd worden als regels, afspraken, of (werk)instructies die in sommige situaties hinderend zijn voor soepele samenwerking, of in ieder geval als zodanig ervaren worden. Enkele voorbeelden uit de gesprekken: "We zijn een uitvoeringsorganisatie. We maken vergunningen, toezicht, controles enz. [...] Maar ik heb het gevoel dat alles wat wij doen daar ten dienste van moet staan." (R10). Over 'Planning & Control' zegt R1: "[...] is de nijging om alles te controleren met plannen, cijfers. In plaats van soms ergens op te vertrouwen en de verantwoording bij een ander te laten. Het zit in alle lagen, ik kom het 10 - 20 keer per dag tegen." R6 benadrukt met betrekking tot 'productie' dat "Het is belangrijk dat je de uitvoering van de taken goed hebt". R10: "Wat we hebben zitten is ook al veel potentieel. Alleen, die zitten verstopt in die uitvoering,

de hele dag vergunningen te schrijven.” Onder Planning & Control valt ook het codewoord ‘red tape’. R2 geeft hier beeldend een toelichting op: *“Ik zal maar concreet zijn. Het gaat om de verantwoordingssystematiek en de maraps en buraps. Ik heb gezegd, het gevoel is bij mij dat we achter de feiten aanlopen, dat we weten dat de rapportage komt, maar pas 4 weken van tevoren moeten we een heel proces in gang gaan zetten voor één document. (Hij steekt een vinger in de lucht).”* In het licht van de onderzoeksvraag heeft het thema ‘Organisatie’ betrekking op het karakter van de organisatie en de veranderingen die het management daarin wil aanbrengen.

Het thema ‘**leidinggeven**’ heeft betrekking op het directieteam, de unitmanagers en de manier waarop leiding en sturing werd en wordt gegeven aan het veranderproces. Ik heb een onderscheid gemaakt tussen ‘leidinggeven’ en ‘het proces van verandering’ zelf. Er is een onderlinge relatie tussen deze twee onderwerpen. ‘Het proces van verandering’ gaat veel meer over de manier waarop (hoe) het proces van verandering feitelijk vormgegeven is. Belangrijke coderingswoorden voor het thema ‘leidinggeven’ zijn ‘visie’ en ‘voorbeeldgedrag’. ‘Visie’ duidt op de mate waarin het management in staat is duidelijk te maken wat het management wil, en wat de bedoeling is van de veranderingen. Een aantal voorbeelden: *“[...] er is een heel traject aan vooraf gegaan, met allerlei analyses. Daar is een visie uitgekomen waar wij als organisatie naar toe willen”* (R5). *“Waar gaat deze organisatie eigenlijk heen? Wat willen we, en wat zien wij op ons afkomen? Wat zijn de bedreigingen en zijn er ook kansen? En hoe gaan we daar mee om?”* (R6). Dezelfde respondent zegt: *“Denken we allemaal hetzelfde over deze organisatie en hoe we met elkaar verder komen?”* R7 zegt hier twee dingen over: *“[...] dan moeten jullie wel een beetje richting geven van wat jullie willen. Maar dat komt dan niet. Daar hebben ze denk ik dan nog niet goed genoeg over nagedacht.”* En: *“We moeten een duidelijke lijn hebben, dat maakt het voor ons een stuk makkelijker. Ik kan het er wel of niet mee eens zijn, maar dan weet ik wel wat er van mij verwacht wordt.”* ‘Visie’ uit zich onder andere in het voorbeeldgedrag van het management zelf. Een mooi voorbeeld waarin dit samengevat wordt is gegeven door R6: *“[...] maar als je als manager roept dat je medewerkers niet zelfsturend zijn, aan wie ligt dat dan? Je moet als manager naar jezelf kijken.”*

Het thema ‘**proces van verandering**’ omvat de manier waarop het proces van verandering is vormgegeven. Belangrijke elementen zijn ‘overleg’, ‘communicatie over het proces’, ‘sturing’ op het proces en het faciliteren van de medewerkers om aan de verandering vorm en inhoud te geven. Enkele voorbeelden: *“We worden als medewerkers goed uitgedaagd om meer zelfsturend te zijn. Alleen denk ik dat de sturing daarop nog niet helemaal is ‘doorontwikkeld.’”* (R5) *“Maar je merkt wel het verschil tussen leidinggevend en die van de hoofdlijnen uitgaat en van zelfstandigheid. Of juist heel veel stuurt en je helemaal niet zelfstandig kan opereren. Als ik naar onze unit kijk, dan zouden we wel iets meer sturing kunnen gebruiken (grinnikt).”* (R6) R4 beschouwt het vanuit zijn eigen positie: *“Sturing geven is een vorm van handelen. Hoe handel je dan? Ga je daadwerkelijk dat gesprek aan? Daag je ze daadwerkelijk uit? Dat hebben we onvoldoende gedaan.”*

Veel respondenten hebben gesproken over het tempo waarin de veranderingen zichtbaar worden. R7 zegt hierover: *“We starten dan zo’n traject vanaf 1 april, en we zijn nu een jaar verder. En dan zeggen mensen ‘Ja, we merken zo weinig’. Daar heb ik een beetje moeite mee. Er wordt vanuit onbekendheid geroepen ‘dat we zo weinig merken’. Dat duurt namelijk wel lang hoor, die veranderingen die wij willen.”* De ‘onbekendheid’ waarover gesproken wordt is ook gecodeerd met ‘communicatie (proces)’.

‘**Zelfsturing en zelfsturende teams**’ is een thema omdat dit nieuwe sturingsconcept vanaf 1 april 2017 nadrukkelijk van kracht is geworden. Alle respondenten geven in enige vorm voorbeelden van situaties waarin het voor medewerkers onduidelijk is hoe zij hun rol als ‘zelfsturende medewerker’ moeten zien en moeten invullen. *“Wat is mijn rol dan. Dat vind ik best een ingewikkelde. Waar houdt mijn verantwoordelijkheid op?”* (R3). Ook voor het management geldt dit: *“De unitmanagers zijn daar nog naar op aan het zoek. In onze unit is*

[naam], in de bila's met ons, die zich ook wel eens afvraagt hoe hij nou moet faciliteren, en hoe hij zijn rol ziet." (R5). Deze respondent zegt over zelfsturing: *"Wat ik wel gehoord heb is dat zelfsturing, misschien ook wel logisch, anders wordt uitgelegd dan ooit de bedoeling was."* R11 heeft het over precies hetzelfde: *"Dat hadden wij aan de voorkant als zodanig nooit expliciet zo benoemd. Maar het is niet zo dat we per definitie zelfsturende teams hebben zonder dat we units hebben!"* Uit deze voorbeelden blijkt de onduidelijkheid over het begrip 'zelfsturing' of 'zelfsturende teams'. Er is een nadrukkelijk relatie met de thema's 'leidinggeven' en het onderdeel 'communicatie (proces)' van het thema 'proces van verandering'. Omdat alle respondenten het onderwerp 'zelfsturing' op de een of andere wijze hebben benoemd heb ik het als apart thema benoemd.

Het laatste thema is '**Medewerkers**'. De respondenten hebben op verschillende momenten weergegeven wat hun eigen gevoel, of dat van een collega bij de veranderingen is. Dat gevoel kan positief en negatief zijn. Het kan zich uiten in enthousiasme of in tegenzin. Het gevoel is gebaseerd op eerdere ervaringen die een medewerker heeft of het karakter van de betrokkene. Verwachtingen van medewerkers hebben effect op de motivatie om aan de verandering bij te dragen. De motivatie van medewerkers uit zich altijd in gedrag. Voor verandering is het gedrag van de medewerkers essentieel. Dit wordt door diverse respondenten erkend en onderschreven. *"Waar zit dan ontevredenheid in [...] dat zit in de mate van gedrag."* (R4): *"Mensen die.. uh.. die zich er makkelijk vanaf maken. Het is niet altijd kwaad bedoeld, maar 'doe eens iets meer moeite'."* (R5) *"[...] dat we initiatieven vanuit de werkvloer moeten oppakken en geef daar aandacht aan, waardeer dat en sla dat niet al te plat terug, maar geef dat een podium om het verder uit te werken. Maar dan op een goede manier. Stimuleer creativiteit."* (R9)

De vijf thema's die op deze manier tot stand zijn gekomen vormen de basis voor verdere analyse.

HOOFDSTUK 5. Literatuur duiding

5.1 Van verticaal naar horizontaal organiseren

De hoofdlijn die uit de thema's valt op te maken betreft de overgang van een verticaal georganiseerde organisatie naar een horizontale, platte organisatie met daarbij de introductie van zelfsturing als managementprincipe. De organisatorische verandering bij OZHZ heeft plaatsgevonden door middel van een reorganisatie. Er is besloten dat het leren werken in een horizontale, platte organisatie met zelfsturende teams en medewerkers gaandeweg zal worden ontwikkeld.

Deze twee veranderingen die elkaar naadloos opvolgen zijn niet geruisloos gegaan. Het proces van reorganisatie is helder in stappen opgezet en uitgevoerd. Het veranderproces naar zelfsturing in een horizontale organisatie is in zekere zin overgelaten aan de medewerkers en managers. Medewerkers en managers van OZHZ zoeken naar houvast en proberen ieder op hun eigen manier invulling te geven aan “wat de bedoeling” is en wat de meest geschikte manier is om in een horizontale organisatie de verantwoordelijkheid te kunnen dragen voor de individuele (en team-) prestaties van de dienst.

De twee vormen van organiseren, verticaal en horizontaal, komen voort uit twee verschillende paradigma's. (Wauters, 2017, p. 2) Het bureaucratische paradigma gaat uit van het splitsen van verschillende taken en het clusteren ervan in aparte werkeenheden. De uitvoering van het werk en het organiseren (het regelen) van het werk is gescheiden. De leiding regelt, de medewerkers voeren uit. Dit is de klassieke verticaal georganiseerde organisatie. Een horizontale organisatie gaat uit van het flexibele paradigma en streeft juist naar het samenhouden van zoveel mogelijk uitvoerende en regelende taken in één team.

De overgang van een bureaucratische, verticale, *top-down* georganiseerde organisatie naar een horizontaal georganiseerde, platte organisatie met zelfsturing bij de medewerkers is niet zonder consequenties (Rishipal, 2014). De nieuwe organisatievorm moet aansluiten bij de processen die nodig zijn om de producten voor de opdrachtgevers te kunnen leveren. Er moet goed nagedacht worden over de verschillende verbanden en werkeenheden binnen de organisatie en de meest geschikte organisatievorm daarvoor. Er is een andere manier van leidinggeven nodig die past bij een minder hiërarchische organisatie. Het proces van verandering om te komen tot die nieuwe organisatievorm dient de medewerkers nadrukkelijk centraal te stellen. Diezelfde medewerkers nemen hun ‘oude gewoonte’ en manier van werken mee vanuit de bureaucratische, *top-down* organisatie en zullen moeten wennen aan de nieuwe, platte organisatievorm.

Rishipal (2014) geeft een vergelijking tussen verticale *top-down*, en platte organisaties. Er zijn diverse *top-down* organisatiestructuren mogelijk om de organisatiedoelen te bereiken. Een lijn en staforganisatie is er daar één van. In deze structuur is er een duidelijke opdracht- en verantwoordingslijn. Opdrachten worden *top-down* gegeven en verantwoording vindt van ‘onder naar boven’ plaats. Een bureaucratische organisatiestructuur is een andere vorm die vaak bij overheidsorganisaties voorkomt. Taken, processen en procedures zijn in hoge mate gestandaardiseerd. Daarmee zijn bureaucratische organisaties ook minder flexibel, traag in besluitvorming, en belemmerend voor de creativiteit door de vele managementlagen (p. 61).

Platte organisaties kenmerken zich door (zeer) weinig managementlagen waardoor de opdrachtlijnen kort zijn maar door het kleiner aantal managers is de *span of control* groter. De organisatiestructuur heeft dus ook gevolgen voor de medewerkers. Rishipal (2014) benoemt de kenmerken van een platte organisatie (p. 59). Het belangrijkste kenmerk is het verschil in besluitvorming. In een *top-down* organisatie wordt het besluit door de leiding genomen, in een

platte organisatie wordt het besluit gezamenlijk met de medewerkers genomen. Leiders zijn goed bereikbaar en benaderbaar en communiceren snel en gemakkelijk met medewerkers door de gehele organisatie. Alle medewerkers hebben dezelfde mogelijkheden om goede ideeën of feedback aan te bieden. De mogelijkheid voor medewerkers om (mede) te sturen en verantwoordelijk te zijn voor de producten van de organisatie leidt tot een hogere medewerkerstevredenheid en arbeidsmoraal. (Middel-)managers zijn medeverantwoordelijk voor het bepalen van de organisatiedoelen en hebben meer vrijheid om (strategische) beslissingen te nemen waardoor de reactiesnelheid van de organisatie stijgt. De flexibiliteit van een platte organisatie is groter omdat leidinggevendenden dichterbij de uitvoering zitten, de voortgang gemakkelijker kunnen monitoren en feedback kunnen krijgen op (nieuwe) plannen.

Er is een aantal aspecten waarmee rekening moet worden gehouden wanneer een platte organisatiestructuur wordt gehanteerd. Niet iedere medewerker wil of kan veel vrijheid en verantwoordelijkheid dragen. Ieder mens is anders en sommigen hebben sturing nodig. Ten tweede, in een platte organisatie waarin medewerkers meer vrijheid hebben is het risico aanwezig dat medewerkers ieder hun eigen interpretatie toepassen van het beleid van de organisatie. Dit kan tot een ongewenst diffuus beeld bij klanten leiden. Ten derde, het nemen van belangrijke strategische beslissingen zonder dat een duidelijke hiërarchische structuur aanwezig is kan een moeizaam en lang proces zijn als gevolg van de vele en diverse werkeenheden die erbij betrokken (moeten) worden (p. 62).

In de analyse van Rishipal komen de vijf door mij benoemde thema's terug. Ik behandel de thema's afzonderlijk. Ik zal vanuit de wetenschappelijke literatuur een kapstok bieden om de situatie bij OZHZ te kunnen duiden.

5.2 Thema Organisatie

Organisatieverandering is van alle tijden. Door ontwikkelingen in de samenleving en nieuwe wetenschappelijke inzichten worden nieuwe organisatieconcepten en managementstijlen ontwikkeld. Organisaties die veranderen passen die nieuwe concepten en stijlen in meer of mindere mate toe in hun nieuw te vormen organisatie. De noodzaak tot verandering komt meestal voort uit de wens om beter in staat te zijn om aan de wensen van klanten en opdrachtgevers te voldoen. De verandering kan betrekking hebben op de kwaliteit, de snelheid of het soort producten en diensten dat de organisatie levert.

Verticaal organiseren

Overheidsorganisaties zijn van oudsher bureaucratisch van karakter. In een bureaucratische organisatie zijn de activiteiten en producten in hoge mate vooraf bepaald en voorspelbaar. (Van der Voet, 2016, p. 664). Bureaucratische organisaties hebben een *top-down*, centraal gestuurd systeem en vertrouwen op controlesystemen om activiteiten te sturen. Medewerkers hebben alleen via de 'hiërarchische lijn' invloed op de beslissingen die genomen worden. De activiteiten zijn formeel beschreven in procedures, taakomschrijvingen, werkafspraken en beleidsdocumenten. Bij een te ver doorgevoerde bureaucratie kan de formalisatie tot negatieve effecten leiden. Dit wordt ook wel '*red tape*' genoemd (Van der Voet, 2014, p. 376). Onder '*red tape*' wordt veelal verstaan dat na te leven regels en procedures niet bereiken waar de regels voor bedoeld zijn of het behalen van de organisatiedoelen in de weg staan.

Deze hiërarchische manier van organiseren heeft decennialang gedomineerd. De klassieke leidinggevende manager met duidelijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden stuurt het productieproces aan, bewaakt het behalen van de productiedoelen, neemt beslissingen wanneer er keuzes gemaakt moeten worden en controleert en is verantwoordelijk voor de resultaten. (Lee & Edmondson, 2017, p. 36) Deze *top-down* manier van organiseren is geschikt voor organisaties die in een stabiele omgeving opereren, met vaste, duidelijke producten. *Top-down* organiseren heeft beperkingen in situaties waarin de omgeving complex

is en niet-routinematige problemen opgelost moeten worden. In situaties waarin de noodzaak tot verandering zich plotseling (spontaan) voordoet is een hiërarchische manier van organiseren evenmin geschikt. In die situaties past een minder hiërarchische vorm beter.

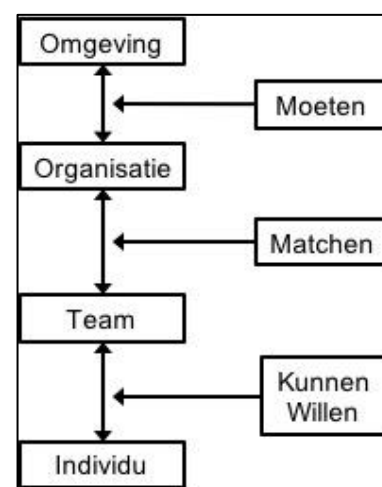
Een verandering kan op hoofdlijnen op twee manier 'ontstaan': spontaan en gepland. Een spontaan optredende (emergente) verandering kan het gevolg zijn van plotselinge externe veranderingen in de klantwensen of door een interne noodzaak. De verandering moet dan direct in gang gezet worden. Een geplande verandering heeft die urgente niet. In de literatuur is de gedeelde opvatting dat 'geplande verandering' meer geschikt is voor een sterk gebureaucratiseerde organisatie (Van der Voet, 2014, p. 379).

Horizontaal organiseren

Het tegenovergestelde van hiërarchische aansturing en controle is het organiseren van 'autonomie' en 'zelfsturing' bij de medewerkers. Dit is een belangrijk kenmerk van horizontale, platte organisaties. Het is de gedachte dat met autonomie en zelfsturing een medewerker beter in staat is om op eigen kracht zijn werk te doen. Echter, autonomie en zelfsturing kunnen een negatief effect hebben op het behalen van de organisatiedoelen. Enige vorm van controle op medewerkers is wenselijk. De leidinggevende zou verantwoordelijk moeten zijn voor de doelen, het bepalen van de randvoorwaarden en structuur, om vervolgens medewerkers de vrijheid te geven om binnen die kaders het werk zelf vorm te geven. (Gilbert & Sutherland, 2013, p. 3).

Misschien belangrijker is de vraag hoe bepaald wordt welke vorm van horizontaal organiseren nodig is om de gewenste doelen te bereiken. Molleman (2000) heeft deze vraag opgesplitst in vier onderdelen en noemt die 'moeten', 'matchen', 'kunnen' en 'willen' (*Must, May, Can en Will*, zie Figuur 7). 'Moeten' betreft de relatie tussen de wensen van de omgeving en de noodzaak om beslissingsbevoegdheden lager in de organisatie te leggen (p. 893). Of anders gezegd, de noodzaak voor zelfsturing is gerelateerd aan de diversiteit van de gewenste producten en dan specifiek de impact van deze diversiteit op het realiseren van deze producten in termen van activiteiten en werkprocessen. Als een bepaald product gestandaardiseerd is zijn routinematige controlemechanismen efficiënter. In een hele dynamische onvoorspelbare omgeving is het juist wenselijk om beslissingsbevoegdheden zo dicht mogelijk bij de betreffende werk-units te leggen. De mate van zelfsturing en decentrale beslissingsbevoegdheid binnen een organisatie moet in overeenstemming zijn met de klantwensen met betrekking tot de aard en het type product.

'Matchen' betreft de organisatiestructuur die geschikt moet zijn ('matchen') met het lager in de organisatie beleggen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Het kan zijn dat de organisatie hierop aangepast moet worden. Niet alleen de organisatie als geheel, maar ook de werkeenheden moeten matchen met de klantvraag naar producten. Eén van de principes van zelfsturing van Morgan (1986) is "minimale kritische specificatie". Dit principe houdt in dat er zo min mogelijk voorgeschreven wordt hoe een team zijn werk moet doen, maar dat er wel voldoende richtlijnen zijn om ervoor te zorgen dat de teamleden hun werk goed kunnen doen. De leidinggevende bepaalt alleen de belangrijkste zaken, en de teamleden krijgen al naar gelang hun kennis en ervaring zo veel als mogelijk de vrijheid. Zelfsturende teams krijgen alle benodigde taken en processen om een relatief beperkt aantal producten of diensten te leveren. Afhankelijkheden van andere werkeenheden worden zoveel mogelijk voorkomen.



Figuur 6: Model 'must, may, can, will'

Het bundelen van alle relevante taken en processen in het zelfsturende team heeft effect op de werkzaamheden van de teamleden. Als het betreffende zelfsturende team zelfstandig verantwoordelijk is voor een bepaald product dan moet het in staat zijn om fluctuaties in de vraag op te vangen door onderling het werk anders te organiseren. De verschillende teamleden moeten dus ook inzetbaar zijn op andere dan de eigen taken. Het principe van 'minimale kritische specificatie' heeft ook gevolgen voor controlemechanismen. Alle controlemechanismen worden bij het zelfsturende team ondergebracht tenzij er zwaarwegende argumenten zijn om dat niet te doen. De teamleden krijgen die controletaken er dus bij. De leidinggevende heeft geen of veel minder controle-instrumenten en wordt meer een facilitator of coach in plaats van een hiërarchisch leidinggevende. (p. 898). De mate waarin zelfsturing in een organisatie wordt toegepast moet dus 'matchen' met de wijze waarop taken, processen en verantwoordelijkheden in de organisatie zijn belegd.

Het 'moeten' en 'matchen' zijn van toepassing op de organisatie als geheel. Het 'kunnen' en 'willen' is van toepassing op de medewerkers. De vaardigheden en persoonlijke ontwikkelmogelijkheden van medewerkers, het 'kunnen', zijn bepalend voor het welslagen van een zelfsturend team (p. 901). Het type werk, de collega's en de samenstelling van het team hebben effect op de motivatie van medewerkers, het 'willen'.

Met het beantwoorden van de vragen met betrekking tot 'moeten' en 'matchen' kan bepaald worden welke vorm van organiseren het meest past bij de doelen en producten van de organisatie.

Vormen van horizontaal organiseren

Lee en Edmondson (2017) hebben literatuuronderzoek gedaan naar de vormen en doelen van 'minder-hiërarchische vormen van organiseren'. Zij noemen drie trends die ten grondslag liggen aan de wens om meer autonomie en zelfsturing bij medewerkers te leggen. Zij onderscheiden: snelle technologische ontwikkelingen, de groei van kennisintensief werk en kennisnetwerken en de trend om werk en werkomgeving veel meer te zien als een plek voor persoonlijke betekenisgeving van medewerkers. Deze aspecten komen terug in de drie categorieën organisatievormen die 'zelfsturing' en 'autonomie' accommoderen: post-bureaucratisch, humanistisch management en organisatie-democratie. De post-bureaucratische organisatie kenmerkt zich door de focus op hoe een organisatie de veranderingen in de omgeving kan accommoderen, en de shift naar een meer kennisintensief werk kan maken. 'Minder hiërarchisch organiseren' is dan een manier om de organisatie flexibel, responsief en innovatief te maken (p. 40).

Humanistisch management richt zich vooral op het individu en stimuleert het faciliteren en bevorderen van participatie door medewerkers waardoor de medewerkers meer gevoel van controle hebben. Het doel is aan te sluiten bij de behoeften van medewerkers en een werkomgeving te creëren waarin werknemers meer autonomie en invloed hebben. Eén van de organisatievormen is zelfsturende teams. In de literatuur is de humanistisch-management benadering gericht op het vergroten van de autonomie van individuele werknemers maar tegelijkertijd de hiërarchische relatie met een leidinggevend in stand te houden. Het doel is niet 'de management hiërarchie te vervangen, maar de scherpe kantjes ervan af te halen'. (p. 43)

Organisatie-democratie richt zich op de relatie werknemer – werkgever. Het doel van deze organisatievorm is het vormgeven van eigenaarschap van medewerkers, collectieve verantwoordelijkheid van medewerkers en meer beslissingsbevoegdheid voor front-line medewerkers (p. 45).

Keuze van organiseren

Overheidsorganisaties moeten zich aanpassen aan veranderende wensen van hun opdrachtgevers en klanten. Menig leidinggevende worstelt met de vraag hoe het succes van

de organisatie verbeterd kan worden. De inrichting van de organisatie moet aansluiten bij de klantwens met betrekking tot de producten van de organisatie en de manier waarop de producten tot stand komen. Nijholt (Nijholt & Benders, 2007, p. 647) stipt aan dat managers zich niet moeten laten beïnvloeden door (bovengemiddelde) aandacht in de media voor innovatieve organisatie concepten. Het beeld zou kunnen ontstaan dat de eigen organisatie ‘achterloopt’, en niet voldoet aan de huidige inzichten. De drang om te voldoen aan verwachtingen kan dan groot zijn. De waarschuwing is dat eerst goed nagedacht moet worden over wat precies de doelstellingen van de verandering zijn en wat voor type verandering nodig is. Is de wens het geven van meer autonomie en vrijheid aan medewerkers, of juist meer controle uitoefenen om de gewenste prestaties te sturen? Aan beide mogelijkheden zitten voor- en nadelen. Leidinggevendenden kunnen bij hun keuze het gevoel hebben te moeten kiezen tussen de twee uitersten *top-down* beheersing (*control*) aan de ene kant en *bottom-up* beheer (autonomie en vrijheid) bij de medewerkers aan de andere kant. Wanneer een keuze is gemaakt is er de neiging om de gekozen vorm van organiseren volledig door te voeren, waarmee andere vormen in de praktijk uitgesloten worden. (Gilbert & Sutherland, 2013, p. 2).

5.3 Thema Zelfsturing en Zelfsturende teams

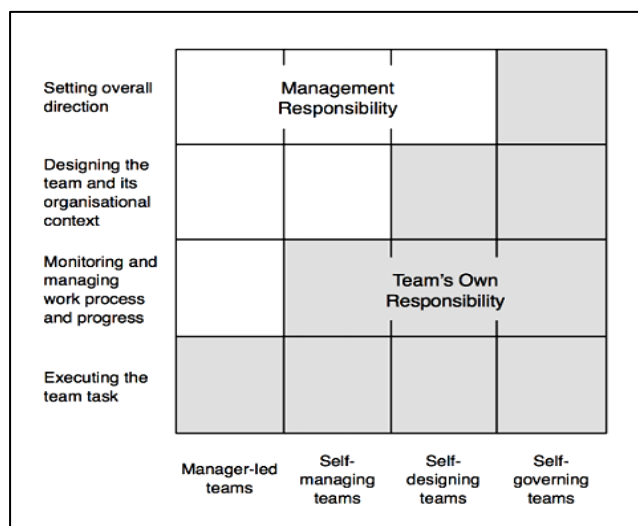
Het concept ‘zelfsturende teams’ is een vorm van ‘minder-hiërarchisch organiseren’. Er zijn vele definities van zelfsturende teams. Een veel gebruikt overzicht van de verschillende sturingsvormen is dat van Hackman (zie Figuur 7). In het overzicht is ‘manager-gestuurd team’ het klassieke hiërarchisch aangestuurde team. Een ‘self-managing team’ is een ‘zelfsturend team’ en ‘self-designing’ is ‘zelforganiserend’. Hackman benoemt een vierde variant, namelijk zelf-regerende teams. Die laat ik hier verder buiten beschouwing.

Een definitie van ‘zelfsturende teams’ wordt gegeven door Solansky (2008). Zelfsturende teams hebben de bevoegdheid om belangrijke beslissingen over hun team-processen te nemen en hebben geen formele, door hogerhand aangewezen leider (p. 332).

Die belangrijke beslissingen hebben betrekking op de manier waarop het werk wordt uitgevoerd, zonder dat een hogere leidinggevende daarbij betrokken is. Het gaat om de werkverdeling, planning, kwaliteit, tijdsbesteding, aan- en afwezigheid, functieroulatie, coördinatie van het werk met andere interne teams en het verbeteren van de werkprocessen (Nijholt & Benders, 2007, p. 638). Stoker (2008, p. 564) omschrijft zelfsturende teams als ‘groepen van individuele medewerkers die de gezamenlijke taak en verantwoordelijkheid hebben om relatief ‘complete taken’ te managen en uit te voeren.’

Yang en Guy (2011, p. 531) definiëren zelfsturende teams als ‘relatief autonome teams waarvan de teamleden een gedeelde verantwoordelijkheid en leiderschap hebben om de zelfstandige taken te realiseren’. Yang benoemt als essentiële karakteristieken: onafhankelijke taak, autonoom beslissingsbevoegd, gedeelde verantwoordelijkheid en gedeeld leiderschap.

Een zelfsturend team heeft doelen heeft die van buiten het team worden opgedragen (Naresh, 2014) en de mogelijkheid om binnen van hoger hand bepaalde kaders en met gedelegeerde bevoegdheden zelf sturing te geven en taken *uit te voeren* (Olvee, 2015).



Figuur 7: Hackman, the design of work teams 1987, p. 334)

Janssen (2017, p. 2) grijpt terug op het onderzoek van Tjepkema (2003) naar de verschillende vormen en definities van zelfsturende teams. Een zelfsturend team is, volgens Tjepkema, een “min of meer vaste groep medewerkers die dagelijks samenwerkt en als team de verantwoording draagt voor een geheel van samenhangende activiteiten die nodig zijn om een duidelijk omschreven, herkenbaar product of dienst te leveren aan een interne of externe klant”. Overigens, ideaaltypische zelfsturende teams zoals beschreven in de literatuur zijn niet makkelijk te vinden. Meestal worden enkele kenmerken ervan toegepast. (Yang & Guy, 2011, p. 532).

In de literatuur en de managementbladen wordt ook gesproken over ‘zelforganiserende teams’ en is er discussie over het verschil tussen de twee vormen. Een zelforganiserend team heeft de bevoegdheden om zelf de doelen te bepalen (Naresh, 2014), de uitvoering van het werk en eigen organisatievorm te *organiseren* (Olvee, 2015) en de samenstelling van team en de organisatorische context aan te passen (Hundermark en Kaltenecker, 2014). Dat gaat dus verder dan zelfsturing (zie Figuur 7).

Janssen (2017) stelt vast dat de begrippen ‘zelfsturend’ en ‘zelforganiserend’ door elkaar worden gebruikt. Van der Oord (2015) stelt dat een zelforganiserend team alleen de ‘hoe-vraag’ beantwoordt, wat juist meer in lijn zou zijn met een ‘zelfsturend team’. Akse (2015) heeft onderzoek gedaan naar ‘zelforganiserende teams’ en hanteert als definitie dat een zelforganiserend team “een permanente groep medewerkers is die een gedeelde verantwoordelijkheid hebben met hun manager” (p. 13). Alle onderling afhankelijke taken die nodig zijn in het werkproces vallen onder de verantwoordelijkheid van het team. De manager is verantwoordelijk voor het faciliteren van het team en neemt de strategische beslissingen. In de indeling van Hackman duidt de betrokkenheid en taken van de manager juist op een ‘zelfsturend team’.

Voor het onderzoek bij OZHZ is een duidelijke definitie van ‘zelfsturende teams’ belangrijk. Gezien de vele literatuur over ‘self-managing teams’ ligt het voor de hand de indeling van Hackman te volgen. Een zelfsturend team stuurt de uitvoering van de taken zelf aan maar heeft geen bevoegdheden om de samenstelling van het team en de organisatorische context van het team te wijzigen.

Yang en Guy (2011, p. 532) hebben onderzocht op welke wijze zelfsturende teams bijdragen aan het succes van een overheidsorganisatie. Zij hanteren drie elementen met betrekking tot de effectiviteit van een organisatie: medewerkerstevredenheid, het bereiken van doelen en het verkrijgen van middelen. Medewerkerstevredenheid betreft de mate waarin een organisatie in staat is om de verwachtingen van de medewerkers waar te maken. In effectieve organisaties onderschrijven de medewerkers de organisatiedoelen en werken actief mee aan het bereiken van die doelen. Ditzelfde geldt ook voor samenwerking in een team. De mate waarin een organisatie en een team in staat zijn om zijn doelen te bereiken is het tweede element van een effectieve organisatie. Het derde element betreft het vermogen van een organisatie om van de omgeving (opdrachtgevers) de juiste en voldoende middelen beschikbaar te krijgen om de gewenste producten en diensten te kunnen leveren.

Uit hun onderzoek blijkt dat er geen significant verband is tussen de mate van zelfsturing van medewerkers en medewerkerstevredenheid. Er is wel een verband wanneer het kunnen verkrijgen van voldoende middelen als variabele wordt meegenomen. Een ander significant resultaat is dat de mate van teamwork een positieve relatie heeft met de tevredenheid van medewerkers en met teamprestaties, in tegenstelling tot zelfsturing. Zelfsturing gaf geen significant verband met teamprestaties. Met andere woorden, voor goede prestaties van het team of de organisatie draait het vooral om teamwork en de mate waarin een organisatie in staat is om voldoende middelen te krijgen. Zelfsturing is specifiek persoonsgebonden en is de olie in de raderen en zorgt ervoor dat teamleden vanuit hun eigen kwaliteiten en doelen kunnen samenwerken.

Medewerkers waarderen autonomie en vrijheid, met name wanneer dat is binnen een logisch en herkenbaar kader. Met andere woorden, het wordt door medewerkers zeer gewaardeerd als het beleid en de richting waar de organisatie naar toe wil duidelijk is. (Gilbert & Sutherland, 2013) Deze kaders maken voor de medewerkers duidelijk waar de grenzen en beperkingen van het 'speelveld' van de organisatie liggen. De medewerkers kunnen met deze wetenschap zelf vorm en invulling geven aan hun werk. Leidinggevendenden kunnen autonomie en vrijheid bij medewerkers bevorderen door hun visie en strategie heel goed te communiceren, een cultuur te creëren van vertrouwen en verantwoording, en zinvolle en transparante managementsystemen te hanteren waar leidinggevendenden en medewerkers de resultaten van de productie in kunnen volgen (p. 8).

Stoker (2008) heeft onderzocht wat de relatie is tussen leiderschapsgedrag en de effectiviteit van zelfsturende teams in termen van de ervaren individuele prestaties en de lengte van de periode dat je onderdeel bent van het team. Haar conclusie is dat medewerkers die pas relatief kort in een team werken beter presteren wanneer de leider 'direct' leiderschap uitoefent. Iets soortgelijks geldt voor een team dat pas net is samengesteld. Direct leiderschap aan een net gevormd team leidt tot een aanzienlijk hogere effectiviteit van het team. Coachend leiderschap leidt bij zo'n team tot een scherpe afname van de effectiviteit (p. 575). Niet iedere medewerker zal op dezelfde manier reageren op een bepaalde vorm van leiderschap. Leiders moeten hun leiderschapsstijl dus aanpassen aan de volwassenheid, ervaring en het ontwikkelingsniveau van de medewerker (Stoker, 2008, p. 565).

Solansky (2008) heeft in haar onderzoek naar leiderschap in zelfsturende teams onderzocht welk effect de vorm van leiderschap heeft op het team. Leiderschap wordt in het algemeen gedefinieerd als 'een proces van bewuste invloeduitoefening door een persoon, over andere personen, met als doel om de activiteiten en relaties in een groep of organisatie te sturen, te structureren en te faciliteren' (p. 333). De traditionele benadering van leiderschap beschouwt de leider als een centrale actor waar de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid ligt. Voor medewerkers helpt dit om rollen, procedures en hiërarchie in de organisatie duidelijk te zien. De leider bepaalt de richting van de organisatie (mede) de bedrijfscultuur en identiteit. Vanuit de organisatie gezien is het verstandig om enige vorm van leiderschap te hebben op een zelfsturend team. Zelfsturende teams hebben meer leiderschap nodig dan conventionele teams, en dan met name met betrekking tot het ontwikkelen van groepsprocessen, teamspirit en onderlinge communicatie (p. 334). Zonder leiderschap is het onwaarschijnlijk dat de teamleden zich kunnen identificeren met de teamdoelen (p. 332).

Leiderschap hoeft niet door één persoon uitgeoefend te worden. Bij gedeeld leiderschap worden belangrijke beslissingen door verschillende mensen genomen in een interactief proces waarin de deelnemers elkaar beïnvloeden (Solansky, 2008, p. 333). Haar conclusie is dat zelfsturende teams met gedeeld leiderschap hoger scoren op twee elementen. Ten eerste het geloof van een medewerker in zijn of haar mogelijkheden om de functie uit te voeren met de vaardigheden die de medewerker heeft (*efficacy*). Ten tweede, bij gedeeld leiderschap is het team beter in staat om problemen effectief te diagnosticeren en op te lossen. Het voordeel van gedeeld leiderschap is dat verschillende kwaliteiten binnen het

team gebundeld worden in het leiderschap. Echter, gedeeld leiderschap is geen garantie voor succes van het team. Het belang van samenhang en goede communicatie binnen het team is bij gedeeld leiderschap veel belangrijker.

Net als voor het begrip 'zelfsturende teams' is het belangrijk om ook het begrip 'zelfsturende medewerker' te definiëren. Een zelfsturende medewerker heeft zelf de mogelijkheid sturing en invulling te geven aan de uitvoering van de van hogerhand opgelegde taken. Als teamlid overlegt de medewerker met collega's en teammanager over doelen en de benodigde organisatorische ondersteuning voor het behalen van de doelen.

5.4 Thema Leidinggeven

Van verticaal naar horizontaal leidinggeven

Leidinggeven in een verticale, *top-down* organisatie is anders dan in een horizontale organisatie. Olsen (2006, p. 4) beschouwt het verschil tussen een verticale en horizontale organisatie vanuit het oogpunt van de leider. In een verticale structuur is 'leiding' (*leadership*) in de functie van de manager vastgelegd. Hij definieert 'leiding' als "het hebben van zeggenschap door leidinggevend en de onderwerping aan leiding door ondergeschikten" (p. 5). In een horizontale structuur is 'leiderschap' (*leading-ship*) verbonden aan de persoon. Dat kan een manager, maar ook een medewerker zijn. Leiderschap is "de zelfbeschikking van het individu om eigen beslissingen te nemen binnen het eigen invloedsgebied en gelijktijdig deel te nemen in de algemene besluitvorming" (p. 6).

Het onderscheid heeft als kern dat in een verticale organisatie een medewerker als functionaris in een positie wordt gezien en in een horizontale organisatie als mens die door de organisatie beweegt. Voor het leidinggeven aan de overgang van een verticale naar een horizontale organisatie is het wenselijk om al vanaf het begin de medewerkers als mensen, en niet als functionarissen te betrekken in het proces (Wauters, 2017, p. 5). Dit is belangrijk om het proces van 'normatieve re-educatie' gezamenlijk te doorlopen (p. 6). Normatieve re-educatie is het aanleren van gebruiken en gewoonten die gebaseerd zijn op de 'nieuwe norm', namelijk werken in een horizontale organisatie. Wanneer het ontwerpen van een nieuwe organisatie in één keer, *top-down* gebeurt, is 'de organisatie' wel betrokken maar zijn de individuele medewerkers en hun ideeën buiten beeld gebleven. Wanneer in het ontwerpproces al een vorm van zelfsturend of zelforganiserend meedenken wordt toegepast kunnen medewerkers de nieuwe manier van werken beetje bij beetje internaliseren (re-educatie) en het zich eigen maken.

Veranderproces

Leiderschap van verandering is het gedrag en handelen van direct leidinggevend met als doel het kaderen en vormgeven van de organisatieverandering en het creëren van mogelijkheden bij medewerkers om de verandering te implementeren (Van der Voet, 2016, p. 661). Medewerkers moeten worden voorbereid op de verandering door open en eerlijke communicatie, het uitleggen van de noodzaak tot verandering, en het voorzien in een duidelijk plan voor de implementatie van de verandering.

Over leiderschap beschrijft Van der Voet het onderscheid tussen 'transformationeel leiderschap' en 'leiderschap van de verandering'. 'Leiderschap van de verandering' richt zich op het organisatorische proces van verandering en het voorzien in voldoende middelen en mogelijkheden om het veranderproces uit te voeren. 'Transformationeel leiderschap' is gericht op het transformeren van mensen ('*followers*') om verder te gaan dan hun eigen intrinsieke motivatie en belangen en daarmee het veranderproces ondersteunen. Het commitment om aan de verandering te willen bijdragen is "de wens om steun te geven aan de verandering omdat die steun gebaseerd is op het geloof in de meerwaarde van de verandering." (p. 622) De kern van transformationeel leiderschap is dat door het duidelijk verkondigen van een visie,

het bevorderen van de acceptatie van de doelen en het leveren van individuele ondersteuning een effectieve leider verandering te weeg brengt in de basiswaarden, overtuigingen en houding van de medewerkers, opdat zij bereid zijn om extra te presteren bovenop het minimum niveau dat de organisatie van de medewerkers vraagt (p. 665).

Een leider heeft bij een veranderwens te maken met het de productwensen van de klanten, het type organisatie, de aard van de processen, het type verandering (spontaan of gepland) maar ook de kenmerken van de leider zelf. Van der Voet (2014, p. 376) heeft onderzocht wat de relatie is tussen een bureaucratische organisatie, het type verandering (spontaan of gepland) en transformationeel leiderschap en het effect daarvan op de bereidheid van medewerkers om te veranderen. Met betrekking tot het leiderschap gaat zijn onderzoek specifiek over de direct-leidinggevende van medewerkers.

Zijn conclusies: In een sterk gebureaucratiseerde organisaties leidt een in hoge mate geplande verandering tot meer veranderbereidheid bij medewerkers. Transformationeel leiderschap van de direct leidinggevende heeft hier geen significant effect op. Wanneer in een sterk gebureaucratiseerde organisatie een 'in mindere mate geplande' verandering aan de orde is, is transformationeel leiderschap juist wel van belang voor een hogere veranderbereidheid van medewerkers. Een mogelijke verklaring hiervoor (p. 379) is dat geplande veranderingen vaak vanuit het topmanagement (*top-down*) worden geïnitieerd terwijl spontane veranderingen meer vanaf de werkvloer (*bottom-up*) ontstaan. In dat laatste geval is het leiderschap van de direct-leidinggevend en van groter belang.

Van der Voet (2016) heeft onderzocht wat het verband is tussen het change-leiderschap van direct leidinggevend en het commitment van medewerkers om te veranderen. Daarbij heeft hij de mate waarin excessieve regelgeving (*red tape*) in een organisatie aanwezig is meegenomen. Een sterk gecentraliseerde organisatie en de aanwezigheid van *red tape* vermindert de innovatiekracht van medewerkers, maakt de organisatie minder responsief op de omgevingswensen, en het beperkt het leer- en ontwikkelvermogen van de medewerkers. Zijn conclusie is dat kwalitatief goede communicatie over de veranderingen en het stimuleren van betrokkenheid van medewerkers bij de implementatie van die veranderingen essentieel zijn. Echter, de mate waarin medewerkers *red tape* ervaren en het gebrek aan vertrouwen in het transformationeel leiderschap belemmeren het effect van leiderschap om medewerkers te laten participeren in de implementatie van de verandering.

De leiding (topmanagement en direct-leidinggevende) moet zich dus goed bewust zijn van zijn eigen gedrag en hoe dat gedrag wel of niet bijdraagt aan de gewenste verandering. Higgs en Rowland (2010, p. 371) onderscheiden drie vormen van leiderschapsgedrag: Vormend gedrag (*shaping*) is sterk sturend en bepalend vanuit de leider zelf. Kaderstellend gedrag (*framing change*) zorgt voor een overall plan van wat er moet gebeuren, maar betreft medewerkers in de keuzes die gemaakt moeten worden om het plan uit te voeren. Faciliterend gedrag (*creating capacity*) is veel meer coachend en richt zich op het ontwikkelen van de verandervaardigheden bij medewerkers. Vormend gedrag had in de door hen onderzochte situaties in alle gevallen een negatief effect op het succes van verandering. De andere twee vormen juist een positief effect. Zij duiden deze uitkomst door te stellen dat betekenisgeving (*sensemaking*) waarschijnlijk belangrijker is dan *top-down* te 'bepalen' wat er moet veranderen (p. 373).

Zij onderscheiden drie belangrijke kenmerken van succesvolle verander-leiders. Ten eerste, de leider is zich heel goed bewust van het eigen gedrag en het effect daarvan op het veranderproces. Ten tweede, de leider is 'in het moment', alert, verwachtend, en in staat om te werken met wat zich voordoet. Tot slot, de leider blijft het grotere geheel, het uiteindelijke doel goed in het vizier houden. De succesvolle leiders herkennen hun eigen manco's en twijfels, vragen regelmatig om feedback, verplaatsen zich in een ander, en zijn in staat hun gedrag aan te passen (p. 382).

5.5 Thema Proces van verandering

Veranderbenaderingen

Al in 1947 schreef Lewin over veranderprocessen. Veel van de auteurs na hem beschrijven veranderprocessen die overeenkomen met de door Lewin genoemde drie stappen: *unfreeze*, *change*, *freeze*. (Lewin, 1947) Eerst moet de bestaande organisatie 'losgemaakt' (*unfreeze*) worden door de noodzaak van verandering duidelijk te maken. Vervolgens wordt de verandering doorgevoerd (*change*), waarna de 'nieuwe' organisatie een feit is en gestabiliseerd moet worden (*freeze*).

Over veranderprocessen zeggen Higgs en Rowland (2010) dat bepaalde benaderingen van verandering kansrijk, en andere benaderingen kansarm zijn. Programmatisch benaderde veranderingen die verandering zien als lineair, sequentieel en voorspelbaar, hebben een kleine kans van slagen. Veranderbenaderingen waarin de verandering gezien wordt als een complex en wederkerig proces en waarbij het veranderproces hier ook op ingericht is, hebben een veel grotere kans van slagen (p. 370). Een verkeerde, niet geschikte benadering kan leiden tot '*stuckness*' in de organisatie. '*Stuckness*' betekent dat ondanks de goede bedoelingen de resultaten van de verandering uitblijven als gevolg van het ontbreken van een duidelijke leider die begrijpt hoe de groepsdynamiek werkt en hoe er omgegaan moet worden met mogelijke weerstand tegen de verandering (p. 371). Zij benoemen het belang van de 'schaduw-organisatie'. Dit is de informele organisatie waarin mensen, buiten de formele werkverbanden om, met elkaar praten, meningen uitwisselen, en de veranderingen bespreken. De leider moet zich bewust zijn van dit informele circuit en daar misschien zelfs wel gebruik van maken om de veranderboodschap te verkondigen (p. 374).

Elementen veranderproces

De inrichting van het proces van verandering is afhankelijk van het type verandering (spontaan of gepland) en de benadering van het verandertraject (programmatisch of complex en wederkerig). Er zijn vele benamingen en beschrijvingen van de onderdelen van een veranderproces, maar de grootste gemene deler kent acht elementen (Fernandez & Rainey, 2006). Ten eerste, het duidelijk maken van de noodzaak van de verandering door een heldere en goed onderbouwde visie te presenteren. De visie moet medewerkers overtuigen van de wenselijkheid van verandering zodat een begin kan worden gemaakt met het veranderbereid maken (*unfreezing*) van de organisatie. Het presenteren van een plan is het tweede element. De visie moet worden vertaald in een actieplan met doelen en manieren om die doelen te behalen. Zonder een dergelijk plan is er het risico dat de ingezette verandering vervalst in onsamenhangende en verwarrende opdrachten en activiteiten (p. 169). Interne steun voor de verandering en het overwinnen van weerstand is het derde element. De beste manier waarop dit bereikt kan worden is brede participatie van de medewerkers in het proces van verandering. Door medewerkers nadrukkelijk te betrekken kan weerstand overwonnen worden door hen mede-eigenaar te maken van de verandering, belangrijke informatie te verspreiden en feedback te geven en te krijgen.

Het topmanagement moet de verandering ondersteunen en zich eraan committeren. In overheidsorganisaties vallen hier ook de politiek-benoemde topmanagers onder. Dit is het vierde element. Het vijfde element betreft de externe stakeholders. Het verkrijgen van steun van externe overheidsorganisaties en politieke ambtsdragers is een uitdaging. Overheidsdiensten hebben vaak meerdere politieke 'bazen' die soms verschillende doelen nastreven.

Voor het voorgeven van de verandering zijn voldoende middelen nodig. Fernandez stelt dat verandering nooit kosteloos gaat en er altijd offers gebracht moeten worden (p. 172). De beschikbare middelen moeten worden herverdeeld over nieuwe activiteiten, het ontwikkelen van een (strategisch) implementatieplan, communicatie over de verandering, het trainen van

medewerkers, het ontwikkelen van nieuwe processen en structuren, het reorganiseren van de organisatie en het uitproberen van nieuwe innovaties. Veranderingen waarvoor relatief weinig middelen nodig zijn, vragen om minder (financiële) offers en hebben een grotere kans van slagen dan wanneer er veel middelen nodig zijn. In het laatste geval zijn grotere verschuivingen van bijvoorbeeld budgetten nodig, waardoor er meer keuzes gemaakt moeten worden. En waar keuzen gemaakt worden zijn 'winnaars' en 'verliezers'.

Het zevende element richt zich op het bestendigen en borgen van de verandering in het dagelijks werk van de medewerkers. Bijna alle organisatieveranderingen betreffen immers een verandering in het gedrag van mensen. Er zijn tal van manieren om de veranderingen te borgen. Te denken valt aan het aanpassen van procedures en structuren zoals het vastleggen van de '*new rules of the game*', het introduceren van rites en ceremonies, het toepassen van pilots, het verzamelen van voortgangsinformatie over de implementatie van de verandering en medewerkers laten meedoen aan *best-practices*.

Het laatste element, achtste element van de organisatie van een veranderproces, heeft betrekking op het ontwikkelen van een uitgebreide en integrale benadering om ook 'sub-systemen' in de organisatie congruent te krijgen met de verandering. Het gaat niet alleen om het veranderen van de 'hoofdstructuur' van de organisatie maar ook de onderlinge verbanden binnen die structuur. Er moet zeker gesteld worden dat de verschillende werkomgevingen, onderlinge verbanden en de veranderingen daarin congruent zijn met elkaar. Het veranderen van werkhouding en gedrag zal lastig zijn als bepaalde onderdelen van de organisatie toch nog hiërarchisch georganiseerd blijven en niet zijn 'ingesteld' op zelfsturende teams (p. 173).

Van verticaal naar horizontaal

Rishipal (2014) benadrukt het belang van een wederkerig proces van verandering (p. 61). Om steun voor de verandering te krijgen is input van medewerkers essentieel en moeten ideeën oprecht en serieus opgepakt worden. Evenzo moet duidelijk gemaakt worden waarom de overgang naar een horizontale organisatie wenselijk is en wat de gevolgen zijn of kunnen zijn voor de medewerkers. Ten tweede, het belang van voldoende tijd om een goed doordacht plan voor de overgang op te stellen. Zorg dat iedereen weet wat precies zijn nieuwe werkomgeving of functie wordt, en zorg dat alle informatie(stromen) aangepast worden aan de nieuwe situatie. Misschien het belangrijkste punt van hem is dat de overgang stap voor stap moet plaatsvinden in plaats van de hele organisatie, en alle medewerkers in één keer tegelijk. Beter is het om één organisatieonderdeel per keer de overgang te laten maken en die medewerkers goed voor te bereiden op het werken in een horizontale organisatie. Pas daarna worden de (nieuwe) leidinggevendenden in positie gebracht. Ten derde stelt hij dat de overgang van verticaal naar horizontaal organiseren geen eenvoudig 'afgerond traject' zal zijn. Het is *work in progress* waarbij feedback van medewerkers essentieel is om de nieuwe organisatievorm te verfijnen of anderszins aan te passen.

Bij het vormgeven van een horizontale organisatie onderscheiden Lee en Edmondson (2017, p. 48) drie aspecten van succesvolle horizontale organisaties: radicale decentralisatie van beslissingsbevoegdheden, het hanteren van een formeel systeem en ten derde, organisatiebrede invoering. Organisaties die op een succesvolle manier een 'minder-hiërarchische vorm van organiseren' hebben ingevoerd hebben bevoegdheden radicaal gedecentraliseerd. De hiërarchische verhouding tussen leidinggevende en ondergeschikte is geëlimineerd. De ondergeschikte is geen verantwoording meer schuldig aan zijn leidinggevende.

De invoering van een formeel systeem is belangrijk omdat een bureaucratische management-hiërarchie dominant en sterk geïnstitutionaliseerd is en niet makkelijk even aan de kant te schuiven is (p. 48). Het loslaten van de hiërarchie is haast onmogelijk zonder alternatieve '*rules of the game*' te formuleren. Want anders zullen de cognitieve en sociale

krachten de organisatie terugdringen naar een hiërarchische manier van werken. De nieuwe *'rules of the game'* worden in het nieuwe systeem geborgd.

De derde component is het organisatie-breed doorvoeren van de decentralisatie van bevoegdheden. De hele organisatie 'doet mee'. Echter, dit betekent niet dat alle medewerkers gelijke bevoegdheden hoeven te krijgen. Bevoegdheden worden op een consistente manier in de organisatie toegewezen, waarbij voorkomen wordt dat er een hiërarchische relatie ontstaat.

5.6 Thema Medewerkers

Organisatieverandering heeft alles te maken met het veranderen van het gedrag van medewerkers. Er is daarbij geen verschil tussen 'medewerkers', het betreft het gedrag van het topmanagement, het middelmanagement en het uitvoerend personeel. Immers, een verandering moet in de hele organisatie congruente worden doorgevoerd (Fernandez p.173). Veel concepten van organisatieverandering hebben de veranderwens van de leiding van de organisatie als vertrekpunt. Alles is erop gericht om de verandering 'gedaan te krijgen' en een hoge 'veranderbereidheid' te realiseren. Veranderbereidheid is de mate waarin werknemers een beoogde verandering als gewenst zien en verwachten dat het voordeel oplevert voor henzelf en de organisatie. (Kirrane, Lennon, O'Connor, & Fu, 2017, p. 48).

Er zijn vele factoren die van invloed zijn op de veranderbereidheid van medewerkers. Een aantal hiervan is bij de hiervoor beschreven thema's genoemd. Veel genoemd (Van der Voet, Fernandez, & Rainey, 2006; Higgs & Rowland, 2010) is dat medewerkers op de verandering moeten worden voorbereid, moeten worden meegenomen in nut en noodzaak van de verandering, overtuigd moeten worden, weerstand moeten overwinnen, en ondersteund moeten worden zodat uiteindelijk de door de leiding gewenste verandering gerealiseerd wordt. De veranderbereidheid is bij geplande veranderingen in een bureaucratische organisatie hoger. Maar als de geplande verandering te veel bepaald wordt door het 'vormend gedrag van de leider' heeft dit juist een averechts effect. Helemaal als de leider onvoldoende oog heeft voor de groepsdynamiek en mogelijke weerstand bij medewerkers. Dit zijn allemaal *top-down* benaderingen die vanuit het organisatiedoel gericht zijn op het bereiken van de gewenste verandering bij de medewerkers.

Als het gaat om het uitvoeren van het dagelijks werk zijn er eveneens vele factoren die van invloed zijn op de prestaties van de medewerker. Bijvoorbeeld het geven van meer autonomie en zelfsturing zodat de medewerker meer zijn "ei" kwijt kan en op zijn eigen manier het werk kan uitvoeren (Lee & Edmondson, 2017). Enige vorm van richting en leiding wordt door medewerkers gewaardeerd (Gilbert en Sutherland), en is ook nodig om tot teambuilding en gezamenlijke doelen te komen (Solansky). Ook het type werk, de collega's en het team zijn bepalend voor de motivatie en de prestaties (Molleman). Vanuit de meeste sturingsprincipes wordt 'participatie' van medewerkers gezien als positief. De tevredenheid van een medewerker stijgt als hij het gevoel heeft betrokken te zijn bij wat er gebeurt, en als hij of zijn team heeft kunnen bijdragen aan het behalen van succes (Yang). Ook deze factoren zijn *top-down*, vanuit de organisatie gericht op de medewerker.

De andere kant van de medaille is hoe de medewerker de gewenste verandering of zijn werk interpreteert, ervaart of oppakt. Vanuit een sociaal constructieve benadering begint de verandering in het hoofd van de medewerker die bepaalde beelden, verwachtingen en gevoelens heeft bij de verandering.

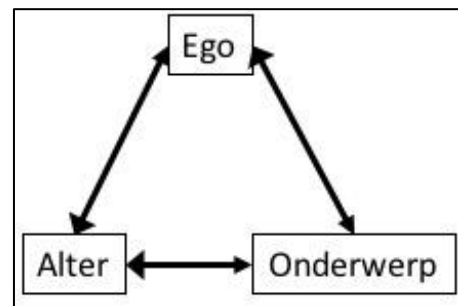
Volgens Kirrane (p. 49) zijn er twee factoren die ten grondslag liggen aan de veranderbereidheid van medewerkers. Dit zijn het klimaat waarin de verandering plaatsvindt en het veranderproces zelf. Het veranderklimaat omvat het vertrouwen dat de medewerker heeft in de leiding en de mate waarin er onderlinge cohesie is binnen de organisatie. Het veranderproces gaat over de kwaliteit van communicatie, participatiemogelijkheden, de houding van het management ten opzichte van de verandering, en de steun van de direct

leidinggevers voor de verandering. Als de medewerker hier een goed gevoel bij heeft is de veranderbereidheid hoger.

Een tweede aspect (Andersén & Andersén, 2014, p. 345) is dat de medewerker de beoogde verandering altijd relateert aan de huidige situatie. Als een medewerker tevreden is met de huidige, “pre-change-situatie”, zal hij minder makkelijk afstand willen doen van zijn routines en gewoonten. De ervaringen met de huidige situatie zijn ‘verankerd’ in het hoofd van de medewerker en bepalen ook mede de beeldvorming van de beoogde verandering (Andersén p. 345). Anders gezegd, een toekomstige verandering wordt beoordeeld op basis van de huidige situatie en verankerde ervaringen. Hoe langer een medewerker in dienst is, hoe steviger de verankering heeft plaatsgevonden, en hoe moeilijker het kan zijn om het te veranderen. Dit komt overeen met de bevinding van Van der Voet (2016, p. 670) dat naar mate iemand langer in dienst is, hoe minder iemand zich gecommitteerd voelt aan een verandering.

In de sociaal constructieve *Social Representation Theory* (afgekort SRT) worden ‘het onderwerp’, de medewerker (ego) en zijn omgeving (alter) met elkaar in verband gebracht (Zie figuur 8).

SRT is het proces van gezamenlijke beeldvorming van een ‘onderwerp’. Een ‘onderwerp’ is bijvoorbeeld het introduceren van ‘zelfsturende teams’. Voor het individu komt de beeldvorming tot stand door de combinatie van verkregen informatie over ‘het onderwerp’, de gevoelens van het individu zelf (ego), en de signalen die het individu van zijn omgeving krijgt (alter) (Andersén 2012, p. 343). Iedere werknemer is onderdeel van verschillende sociale groepen binnen de organisatie. De beeldvorming over het veranderproces vindt plaats in de sociale groepen en door interactie tussen de werknemer en zijn alter. De verschillende groepen zullen door de verschillen in samenstelling ook verschillen in de beeldvorming van het veranderproces. Iedere medewerker heeft immers zijn eigen realiteit en sociale context.



Figuur 8: Social Representation Theory

De beeldvorming door een medewerker en de gezamenlijke beeldvorming in één of meerdere groepen is een continu proces. Nieuwe beelden zullen ontstaan en oude zullen vervagen (p. 350). Echter, oude beelden zullen nooit helemaal verdwijnen.

Ook in de *Social Identity Theory* (afgekort SIT) wordt het groepsproces als basis gebruikt voor het beschrijven van een veranderproces (Jimmieson & Peach, 2008). SIT stelt dat medewerkers zich gedragen al naar gelang de mate waarin zij steun voor het nieuwe, gewenste gedrag van de in-groep ervaren. De normen die de groep of het team hanteert worden het referentiekader voor de medewerker. Hoe sterker de groepsband hoe sterker de invloed van de groepsnormen op het individu. Als het gaat om verandering zal een medewerker (of leidinggevende) positief verandergedrag laten zien als ook de groep waar hij onderdeel van is de verandering ondersteunt en ernaar handelt. De kracht van de groep is ook zichtbaar in het bestendigen van het nieuwe gedrag. Als het nieuwe gedrag door de groep als nieuwe norm wordt gezien is de kans kleiner dat in ‘oud’ gedrag wordt teruggevallen. (Jimmieson p. 256). Voor het succesvol implementeren van een verandering is het dus belangrijk om de aandacht veel en goed te richten op de verschillende groepen binnen de organisatie. Medewerkers vinden steun voor verandering van hun direct-leidinggevende belangrijk. Het is dus met name belangrijk dat de direct-leidinggevend zich richten op de groep of groepen waar hij verantwoordelijk voor is (Kirrane p. 57, Van der Voet p. 379).

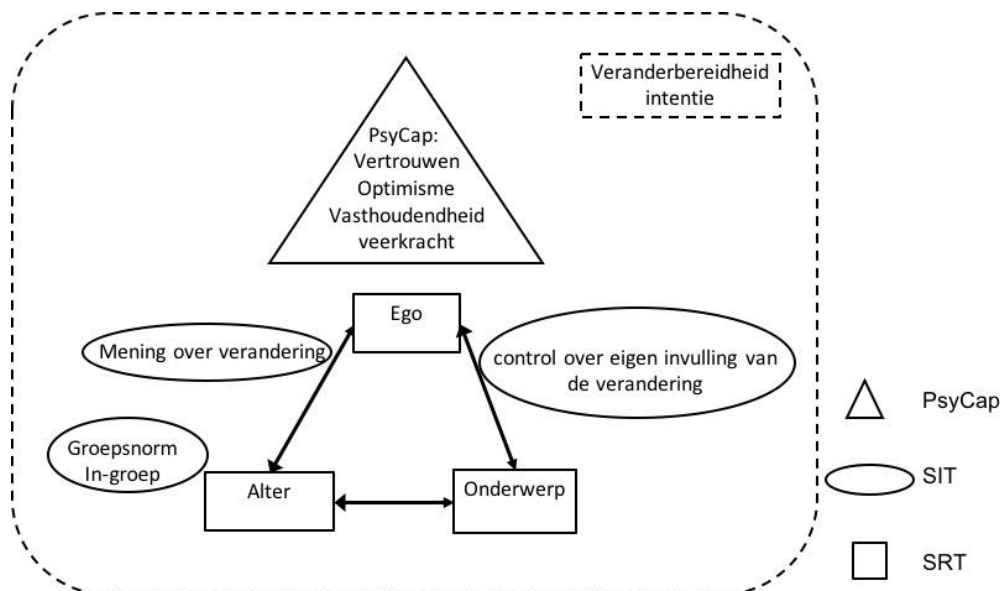
Naast deze groepsnorm of gevoelde sociale druk (subjective norm) zijn er volgens Jimmieson nog twee elementen die van invloed zijn op de intentie om de verandering wel of niet, of op een bepaalde manier vorm te geven. Natuurlijk is dit de persoonlijke mening over de gewenste verandering van gedrag (attitude), maar ook de mate waarin de medewerker het

gevoel heeft zelf te kunnen bepalen op welke wijze hij invulling geeft aan de gewenste verandering van gedrag (*perceived behavioral control*).

Uiteindelijk draait het om de veranderbereidheid, of de intentie van de medewerkers om te veranderen. Een intentie is “de indicatie van de individuele bereidheid om een bepaald gedrag te laten zien” (Jimmieson p. 239). Kirrane geeft als definitie “de energie en moeite die een werknemer wil investeren in het tot stand brengen van de verandering” (p. 48). Volgens Kirrane (p. 48) bepalen de individuele mening en gevoel, en de verwachtingen die een medewerker heeft van de verandering de mate van veranderbereidheid.

Los hiervan, er is een aantal persoonskenmerken dat hiervan los staat. Dit wordt het Psychologisch Kapitaal genoemd (PsyCap) (Kirrane p. 50). Onderdelen van het PsyCap zijn onder andere ‘vertrouwen in het eigen kunnen’, ‘optimisme over het slagen van de persoonlijke verandering’, ‘vasthoudendheid in het willen bereiken van succes’ en ‘veerkracht wanneer het tegenzit’. Medewerkers met een hoog PsyCap voelen zich meer betrokken bij de organisatie, hebben meer oog voor hun omgeving, ervaren gemakkelijker steun voor verandering van het management en zien het glas sneller als “half vol” (p. 51).

De drie genoemde benaderingen, SRT, SIT en PsyCap, gaan allen uit van de medewerker en de factoren die *vanuit* de medewerker komen die effect hebben op de veranderbereidheid.



Iedere medewerker heeft als ‘vertrekpunt’ zijn eigen ‘PsyCap’, zijn eigen psychologische persoonskenmerken (Ego). De medewerker ontvangt informatie over de veranderingen die gewenst zijn en vormt zijn mening daarover in een wederkerig proces met zijn omgeving (alter). Die omgeving bestaat uit zijn collega’s in zijn team, of andere collega’s waarmee hij samenwerkt in andere teams en zijn direct-leidinggevende(n). In deze wisselwerking vormt de medewerker een beeld van de gewenste verandering en wat die verandering voor hem betekent. Hieruit volgt de ‘veranderbereidheid’ (intentie) van de medewerker. Instrumenten van veranderprocessen die zich louter op ‘de medewerkers’ in het algemeen, of heel specifiek op individuele medewerkers richten, negeren het groepsproces waarin de basis voor de veranderbereidheid te vinden is.

HOOFDSTUK 6. ANALYSE OZHZ

6.1 De organisatie

OZHZ is van oudsher een *top-down* gestuurde hiërarchische organisatie. Tot 1 april 2017 bestaat de organisatiestructuur van OZHZ uit één algemeen directeur met een managementteam van drie afdelingshoofden. Binnen de afdelingen functioneren teams en bureaus met ieder een manager. Bij het management bestaat het gevoel dat de organisatie log is. Daarom is PwC gevraagd om de organisatie eens door te lichten. Conclusie: het gaat goed met OZHZ, maar er zijn verbetermogelijkheden. Sommige verbetermogelijkheden zijn extern gericht. Zoals bijvoorbeeld meer en beter contact met de gemeenten en provincie en zorgen dat OZHZ in de haarvaten van de opdrachtgevers komt. Het verreweg grootste deel van de verbetermogelijkheden is intern gericht. Als het gaat om de veranderingen die in gang zijn gezet, is er eigenlijk sprake van twee verandertrajecten. Het eerste traject is de reorganisatie. Dat is een geplande verandering. Het tweede traject is het introduceren van een nieuw sturingsprincipe en nieuwe cultuur. De introductie hiervan is doelbewust, maar er is geen specifieke planning voor de invoering ervan.

Het grootste deel van de activiteiten van OZHZ is de “VTH”-taken. Het beoordelen van vergunningaanvragen, het houden van toezicht en indien nodig handhaving uitoefenen veranderen in de kern niet. Die producten zijn in hoge mate stabiel en planbaar. De opdrachtgever / omgeving van de dienst wil vooral dat de VTH-taken goed uitgevoerd worden. Verschillende respondenten hebben aangegeven dat juist dit onze kernactiviteit (*core-business*) is en dat de uitvoering ervan echt heel goed moet zijn. Uit de documenten van PWC en de gevoerde gesprekken valt niet op te maken dat er hele bijzondere nieuwe klantwensen zijn van gemeenten en provincie. Een manager (R11) geeft dat ook aan. De klantwensen zijn en zullen grotendeels gelijk blijven (goede uitvoering van de VTH-taken) en deels veranderen (Omgevingswet).

In de gesprekken die ik heb gevoerd is het vaak gegaan over ‘de klant’, in de vorm van ‘de gemeenten’ of ‘de Provincie’. Een steeds terugkerend thema is dat OZHZ meer ‘in de haarvaten’ van de gemeenten moet zitten, contact moet hebben met de gemeenten, ‘voelsprietten’ moet hebben, enzovoort. Er is, zo lijkt het, vooral een intern gevoelde noodzaak om de relatie met de gemeenten te verbeteren. De gemeenten zelf hebben meermalen aangegeven zeer tevreden te zijn met de resultaten van OZHZ. In de gesprekken is nooit aan de orde gekomen dat de gemeenten de houding van OZHZ graag (totaal) anders zien. Zo op het eerste gezicht ontstaat het beeld dat de gemeenten niet per se andere muziek willen horen. Zoals R11 aangeeft is een aanpassing van de organisatie om deze reden niet urgent.

De redenen die aangevoerd worden om de drie afdelingen op te heffen en elf units te introduceren en tevens een nieuw sturingsprincipe te hanteren, zijn grotendeels van interne aard. De organisatie wordt als ‘te log’ ervaren met te veel managementlagen. De zelfsturing is geïntroduceerd om tegemoet te komen aan de wens van ‘de moderne’ medewerkers om meer zelf invulling aan het werk te kunnen geven (Lee & Edmondson, 2017). Wat om redenen van de klant is gedaan, is dat medewerkers meer vrijheid en autonomie krijgen. Het doel is dat ervoor gezorgd wordt dat medewerkers die een overleg hebben bij opdrachtgevers of in het algemeen ‘hun werk doen’, meer vrijheid en autonomie hebben om ter plekke afspraken te maken zonder eerst omslachtig toestemming te moeten vragen aan de leiding binnen OZHZ. Voor het nakomen van de afspraken hebben de medewerker meer vrijheid om binnen OZHZ het nakomen van de afspraken te organiseren.

Meer integraal adviseren en werken is één van de veranderdoelen (PWC. p. 29). De vraag is of de opsplitsing van drie naar elf eenheden aansluit bij de wens om integraler te gaan werken. Uit de gesprekken is op te maken dat er juist méér verkokering wordt ervaren. Dit blijkt uit de moeite die mensen ervaren om unit-overstijgend te werken.

Molleman spreekt over het moeten en matchen van de omgevingswensen en de organisatie. Specifiek gaat het om het geven van meer autonomie en vrijheid, of zelfsturing, aan medewerkers. De mate waarin zelfsturing nodig is, is afhankelijk van de wensen van de klant. Bij OZHZ is dit argument beperkt van toepassing. De producten van OZHZ en de wensen van de klanten / opdrachtgevers blijven grotendeels gelijk en stabiel. Het is de wens van de directie om de medewerkers meer ruimte en slagkracht te geven om de klanten sneller of beter te bedienen. De redenen voor meer zelfsturing zijn vooral intern gelegen.

De organisatiestructuur moet 'matchen' met het lager in de organisatie beleggen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De organisatie van OZHZ kent maar twee lagen. De laag van het DT en de laag van de elf units. De unitmanagers zijn eindverantwoordelijk voor het functioneren en de resultaten van de unit. De medewerkers krijgen de ruimte en verantwoordelijkheid om "vakinhoudelijke en regulerende taken zoals werkverdeling, planning en inhoudelijke kwaliteit binnen de daarvoor afgesproken kaders uit te voeren" (Uitwerkingsplan p.20). Op papier matcht de organisatie met het nieuwe sturingsprincipe van meer vrijheid en autonomie bij de medewerkers.

De vraag blijft of de keuze om van drie naar elf werkeenheden te gaan met daarbij de introductie van meer zelfsturing, vrijheid en autonomie de enige oplossing is voor de gevoelde problemen. Eén van de veranderdoelen uit het PwC rapport is het versterken van het management en van de sturing. OZHZ heeft als invulling van dit veranderdoel gekozen voor een platte organisatie waarin managers meer coachend en faciliterend zijn. De versterking van de sturing moet in deze nieuwe situatie vorm gaan krijgen. Uit de gevoerde gesprekken maak ik op dat de sturing niet sterker is geworden en in sommige gevallen afwezig is.

Uit de documenten en gevoerde gesprekken maak ik op dat de organisatie die de toenmalige leiding voor ogen had in hoge mate het kenmerk heeft van een post-bureaucratische organisatie zoals Lee en Edmondson (2017) die beschrijven. Het doel daarvan is om de organisatie flexibel(er), responsiever en innovatiever te maken. Uit de gesprekken maak ik ook op dat soms gezocht wordt naar een invulling van het "humanistisch management" concept. De "management-hiërarchie wordt niet vervangen maar de scherpe kantjes worden ervan afgehaald". Het compleet loslaten van sturing en leiding is nooit de bedoeling van de directie geweest, maar in de praktijk pakt dit soms wel zo uit. Op basis van de begrippen "zelfsturing" en "de managers zijn niet van de inhoud", is door medewerkers snel de conclusie getrokken dat de managers alleen maar faciliterend zijn. Het DT heeft in de eerste maanden na 1 april 2017 hier ook niet corrigerend op gereageerd. Het DT heeft de gekozen weg, namelijk die van zelfsturing van medewerkers en units, bevestigd en bestendigd. In zekere zin is het woord 'leidinggeven' *not-done* geworden. De neiging om een gekozen vorm van organiseren volledig door te voeren, zonder oog te hebben voor nuances, lijkt bij OZHZ aan de orde te zijn (Nijholt, 2007; Gilbert, & Sutherland, 2013).

OZHZ is dus van een verticale naar een horizontale structuur gegaan. De nieuwe platte organisatiestructuur en nieuwe manier van sturing heeft de organisatie op sommige onderdelen flexibeler gemaakt. Er is minder (formeel) overleg nodig. Integraler werken is nog lastig. Na de uitbreiding van drie naar elf werkeenheden en zonder inhoudelijke sturing vanuit het DT zijn aanvullende werkafspraken nodig voor de unit-overstijgende processen. Die werkafspraken zijn niet op voorhand gemaakt. Het ontbreekt aan de '*new rules of the game*' (Fernandez, 2006). Bij SenR wordt pas in 2018 begonnen met het zoeken naar nieuwe structuren en procesafspraken.

Conclusie Organisatie

Er zijn twee veranderingen bij OZHZ. De eerste verandering is een reorganisatie die is uitgevoerd in een verticale organisatie en heeft geleid tot het veranderen van een bureaucratische lijnorganisatie naar een platte horizontaal georganiseerde organisatie. Deze verandering is in hoge mate het gevolg van een intern gevoelde noodzaak om de organisatie minder log te maken. De beoogde organisatie heeft kenmerken van een “post-bureaucratische” organisatie waarin de organisatie flexibeler en responsiever moet worden. Ook lijkt het dat een vorm van “humanistisch management” de wens is geweest: Wel de hiërarchie behouden maar de scherpe kantjes ervan afhalen. In de praktijk is gekozen voor een platte, horizontale organisatie, zonder bureaucratische gezagslijnen en met zelfsturing voor managers en medewerkers.

De veranderdoelen die ten grondslag liggen aan de verandering zijn vooral intern van aard. Het gaat bijvoorbeeld om het versterken van het management en de sturing en om het meer flexibel, responsief en integraal werken. Het is de vraag of de gekozen organisatievorm nodig is om de veranderdoelen te bereiken. Het element “zelfsturing” is heel nadrukkelijk op de voorgrond gekomen waarmee de veranderdoelen (wellicht) meer buiten beeld zijn gekomen. In zekere zin is het juist extra lastig geworden om de (centraal bepaalde) organisatiedoelen te realiseren in een platte organisatiestructuur waarin duidelijke sturing en hiërarchische lijnen (nog) ontbreken. Het nieuwe sturingsprincipe is “zelfsturing” bij medewerkers en unitmanagers. De gekozen inrichting van de organisatie met één directieteam en elf units matcht met het gekozen principe van zelfsturing.

De tweede verandering is het leren werken in een horizontale organisatie met meer zelfsturing bij de units en de medewerkers en managers. Het doel is de medewerkers meer mogelijkheden te geven hun werk flexibel en effectiever te kunnen laten doen. Dat is op zich gelukt. Medewerkers kunnen nog effectiever zijn als er duidelijke werkafspraken worden gemaakt over het werken in een horizontale, platte organisatie.

6.2 De leiding

De eerste verandering, de reorganisatie, is strak gedirigeerd. De toenmalige directie heeft de verandering geleid. OZHZ is op dat moment een sterk bureaucratische organisatie waarin de te nemen reorganisatiestappen herkenbaar en qua bevoegdheden duidelijk zijn belegd. De reorganisatie is een geplande verandering waarbij de leider gebruikt maakt van de voordelen van een bureaucratische organisatie. De conclusie van Van der Voet (2014), dat in een bureaucratische organisatie een geplande verandering goed uit te voeren is, wordt bevestigd.

Na de reorganisatie is direct het nieuwe sturingsprincipe van kracht. Dit heeft geleid tot een organisatie waarin de oude hiërarchische structuur verdwenen is, en daarmee ook de aansturingslijnen waar de mensen van OZHZ, de managers en de medewerkers, aan gewend zijn. Er is een situatie ontstaan waarin van de ene op de andere dag initiatief en verantwoordelijkheid bij de medewerkers en de unitmanagers is gelegd. In die situatie moet de tweede verandering vormgegeven worden. Er ontstaat in de maanden na de afronding van de reorganisatie een soort ‘niemandsland’ waarin het onduidelijk is wie de regie heeft op het implementeren van de tweede verandering. Zijn het de medewerkers zelf of de unitmanagers? Of is het het DT? Wauters en Rishipal hebben geadviseerd om vooral vooraf, en in het begin van het verandertraject veel en intensief contact te hebben met de medewerkers en de managers die de verandering moeten ondergaan. Medewerkers moeten zich vooraf de nieuwe manier van werken eigen kunnen maken en onduidelijkheden over “de bedoeling” moeten opgelost zijn.

In een ‘minder hiërarchische organisatie’ is transformationeel leiderschap door direct-leidinggevendens belangrijk. Binnen OZHZ zijn dit de DT-leden naar de unitmanagers en de unitmanagers naar de medewerkers. Ik heb geen onderzoek gedaan naar het

transformationeel leiderschap van de (unit)managers. Op basis van de gesprekken is wel te schetsen hoe men tegen het getoonde leiderschap aankijkt.

Een aantal unitmanagers probeert dagelijks, samen met de medewerkers te bespreken op welke manier zij meer vrijheid en autonomie vorm kunnen geven. Ook wordt besproken hoe de unitmanager zich verhoudt tot de medewerkers en hoe de unitmanager zelf zijn rol ziet. Andere managers besteden hier ogenschijnlijk minder tijd aan. In de vergaderingen van SenR wordt wel gesproken over 'de doorontwikkeling', maar dan voornamelijk in termen van problemen. Het vraagstuk van de onderlinge verhoudingen komt wel aan de orde in specifieke situaties of dossiers. Dan heeft de discussie vooral een functionele invalshoek, namelijk: 'wie doet wat'. Op het eerste gezicht is niet zichtbaar dat binnen SenR specifiek gesproken is over de *bedoeling* van zelfsturing, en de manier waarop unitmanager en medewerkers zich tot elkaar verhouden.

Door meerdere respondenten is benoemd dat het directieteam zich lang enigszins terughoudend heeft opgesteld met betrekking tot de implementatie van de tweede verandering. Het directieteam spreekt tijdens de zogenaamde 'focusbijeenkomsten' over 'de stip op de horizon', en dat 'de doorontwikkeling' belangrijk is. Menigeen vraagt zich af wat dan precies die stip op de horizon is, en wat nu precies 'de doorontwikkeling' is. Verschillende auteurs benadrukken dat het begin van een verandertraject altijd bestaat uit het duidelijk formuleren en uitdragen van de aanleiding, de noodzaak en de meerwaarde van de gewenste verandering. Aan de medewerkers van OZHZ is deze informatie wel verstrekt, maar de vraag is of de strekking van de boodschap op de juiste manier ontvangen is.

Natuurlijk zijn bepaalde begrippen bekend. Alle respondenten onderschrijven de noodzaak om meer en beter contact met de gemeente(n) te hebben. Ook het geven van meer verantwoordelijkheid aan medewerkers kan op steun rekenen. Deze steun is belangrijk voor de veranderbereidheid van medewerkers (Kirrane, 2017). Toch blijft bij veel medewerkers het gevoel leven dat er iets van hen wordt verwacht, maar dat het niet precies duidelijk is wat. Het gesprek hierover is niet intensief en breed genoeg gevoerd. Uit geen van de gesprekken heb ik opgemaakt dat het getoonde leiderschap is ervaren als 'transformationeel leiderschap'. De visie van de leider op nut en noodzaak van de verandering is niet goed uit de verf gekomen.

De elf unitmanagers komen bij elkaar in het 'unitmanagersoverleg'. De leden van het directieteam zijn hier niet bij aanwezig. Naar verluidt omdat dit door de unitmanagers niet gewenst is. Het overleg van unitmanagers is juist belangrijk om de visie en boodschap van de verandering goed en indringend te bespreken. De direct leidinggevend, de unitmanagers, zijn van groot belang voor het begeleiden en vormgeven van de nieuwe manier van werken in een horizontale organisatie (Stoker, 2008; Solansky, 2008; Kirrane, 2017; Van der Voet, 2016). Het is essentieel dat het directieteam bij het unitmanagersoverleg aanwezig is.

Het directieteam geeft zelf aan dat het contact en overleg over 'de doorontwikkeling', over de tweede verandering, te weinig gevoerd wordt. De afstand tussen het directieteam en de unitmanagers is te groot gebleven. Dit is ook wat het DT zelf constateert. Het lijkt erop dat de tweede verandering is ingezet vanuit de gedachte van 'leiderschap van de verandering', in plaats van 'transformationeel leiderschap'. Er is te makkelijk vanuit gegaan dat de boodschap duidelijk genoeg was, en dat het management de tweede verandering goed zal implementeren. In een hiërarchische organisatie zou dit waarschijnlijk goed aan te sturen zijn. Echter, na de reorganisatie zijn de hiërarchische lijnen, ook tussen directie(team) en middelmanagers verdwenen. Controle en aansturing moeten op een andere manier vormgegeven worden. Het transformationeel leiderschap van het directieteam, en de individuele leden van het directieteam moet gericht zijn op de unitmanagers. Het transformationeel leiderschap van de unitmanagers moet gericht zijn op de medewerkers. Nogmaals, ik heb geen onderzoek gedaan naar de leiderschapskwaliteiten van de leden van het directieteam en de unitmanagers. Ik constateer dat de medewerkers van SenR en unitmanagers met wie ik gesproken heb geen transformationeel leiderschap ervaren.

Higgs en Rowland (2010) onderscheiden vormend, kaderstellend en faciliterend gedrag van leiders. De reorganisatie heeft een hoog 'vormend' gehalte. De leider is sterk sturend geweest. De tweede verandering vraagt in de kern een kaderstellend gedrag van de leider richting de unitmanagers en evengoed kaderstellend gedrag van de unitmanagers naar de medewerkers. Het overall plan is het introduceren van meer zelfsturing, vrijheid en autonomie bij de medewerkers. De invulling zal gaandeweg, en van onderop plaatsvinden. Er zijn genoeg voorbeelden waaruit blijkt dat een unitmanager en de betreffende medewerkers hier gezamenlijk en succesvol vorm en inhoud aan hebben gegeven. Er zijn ook voorbeelden waarin het lang een 'zoektocht' is gebleven. Het probleem is dat 'zelfsturing' een containerbegrip is waar medewerkers alle kanten mee op kunnen. De invulling van het containerbegrip is voornamelijk impliciet gegeven in bijvoorbeeld de functieomschrijving van de unitmanagers. Het is ook terug te vinden in de verschillende documenten van 'de doorontwikkeling'. Papier is echter geduldig en maar weinig collega's zullen al die documenten goed tot zich genomen hebben. Veel onduidelijkheid had voorkomen kunnen worden wanneer de leiding vanuit een doordachte visie helder, kaderstellend gedrag had laten zien.

Stoker heeft aangegeven dat bij net gevormde teams het juist wenselijk is dat een vorm van direct leiderschap wordt uitgeoefend. Bij OZHZ is dit vlak na 1 april 2017 gevoelsmatig strijdig met het nieuwe sturingsprincipe waarin direct leiderschap juist niet wordt toegepast. Het DT heeft zich 'coachend' opgesteld richting unitmanagers, en de unitmanagers coachend, en zoekend naar hun rol richting medewerkers. Hierdoor schiet de teamvorming en het individueel en in groepsverband 'her-normeren' van oude gewoonten en nieuwe principes te kort. Anders gezegd: de medewerkers en units zijn 'te vrij' gelaten terwijl er juist meer leiderschap nodig was. Inmiddels is OZHZ meer dan een jaar verder en hebben de medewerkers en units zelf een eigen vorm van werken ontwikkeld.

Binnen SenR worden veel unit-overstijgende projecten aangestuurd waarvoor het nog steeds wenselijk is dat de unitmanager meer stuurt en 'leiding' geeft. Onderwerpen komen en gaan en er zijn altijd nieuwe samenwerkingsverbanden binnen SenR of met vakunits. Om de effectiviteit van 'nieuwe teams' (of werkgroepen) te verhogen is direct leiderschap nodig. Na verloop van tijd is de nieuwe werkgroep of het tijdelijke team 'gewend' en kan het "leidinggeven" overgaan in "leiderschap".

Het verdient aanbeveling om binnen OZHZ (nogmaals) het gesprek te voeren over "de bedoeling" van de nieuwe manier van sturen en de consequenties voor het werk van iedere medewerker en werkverbanden zoals teams en werkgroepen.

Vanuit de Psycap, de SRT en de SIT weten we dat transformationeel leiderschap zich moet richten op de teams en hun direct-leidinggevend. De medewerkers zoeken herkenning en steun het eerst bij hun directe collega's. Het zijn dus vooral de unitmanagers die de tweede verandering, het introduceren van zelfsturing, vrijheid en autonomie in een horizontale organisatie, moet uitdragen. Het is dus essentieel dat het DT ervoor zorgt dat de unitmanagers de supporters zijn van de beoogde verandering. In de loop van 2018 werken het DT en de unitmanagers hier hard aan.

Kirrane (2017) noemt de kwaliteit van communicatie, participatiemogelijkheden, de houding van het management ten opzichte van de verandering en de steun van de direct leidinggevend voor de verandering als belangrijke factoren voor de veranderbereidheid van medewerkers. In de praktijk zijn de medewerkers van SenR redelijk goed op de hoogte van 'de doorontwikkeling' en steunen de nieuwe manier van werken met zelfsturing. Zij ervaren tegelijkertijd dat de houding van het management afwachtend is of soms strijdig is met de nieuwe sturingsprincipes. Het zichtbare 'voorbeeldgedrag' is niet altijd ondersteunend aan het gewenste gedrag. Dat heeft een negatief effect op de veranderbereidheid. Immers, als de leiding het al niet precies weet en doet, waarom moeten wij het dan doen?

Ik ben geen psycholoog en pretendeer niet dat ik in de hoofden van de unitmanagers kan kijken. Op basis van de gesprekken kan wel iets gezegd worden over hoe de medewerkers

hun leider(s) ervaren. Sommige leiders zijn alert, zijn zich bewust van hun eigen gedrag en het effect daarvan op het veranderproces, en werken met wat zich voordoet. Het is lastig te duiden of het grotere geheel door de leider(s) goed in het vizier gehouden wordt. Door verschillende respondenten is aangegeven dat het driehoofdige directieteam geen eenheid is en verschillende signalen uitzendt. Soms zelfs tegenstrijdige signalen. Het zijn volgens een respondent “drie kapiteins op één schip”. Het grotere geheel, binnen OZHZ “de stip op de horizon” genoemd is niet eenduidig gepresenteerd en zal verder geconcretiseerd moeten worden en vooral eenduidig uitgedragen moeten worden.

De consequenties van de overgang van een verticale naar een horizontale structuur zijn vooraf niet goed doordacht. De manier van leidinggeven en leiderschap in een horizontale, platte organisatie is wezenlijk anders. Het is belangrijk dat het management van OZHZ deze ‘door-denk-exercitie’ alsnog doet. Er moet afgestapt worden van de gedachte dat ‘leidinggeven’ *not-done* is en dat een manager zich moet beperken tot ‘coachen en ondersteunen’. In een platte, horizontale organisatie is weldegelijk leiding en leiderschap nodig, maar wel op een manier die past bij meer vrijheid en autonomie bij medewerkers.

Conclusie De Leiding

Aan de reorganisatie is strak leidinggeven. In de verticale lijnorganisatie met duidelijke hiërarchische sturing is de reorganisatie goed voorbereid en volgens plan uitgevoerd. In het veranderproces is transformationeel leiderschap vereist om de visie duidelijk te verkondigen, ondersteuning te geven en medewerkers boven zichzelf uit te laten stijgen. Bij OZHZ is het doordenken van de betekenis van ‘leidinggeven in een horizontale organisatie’ nog niet afgerond. Omdat het leren werken in een platte organisatie een lang traject is, is transformationeel leiderschap nog steeds aan de orde. De verandering is immers *work in progress*.

Eén van de veranderdoelen is het versterken van het management en de sturing. De eerste stap is het versterken van het transformationeel leiderschap van het directieteam naar de unitmanagers. Voor medewerkers zijn de unitmanagers namelijk een belangrijk referentiekader voor hun veranderbereidheid. Directieteam en de unitmanagers moeten hun samenwerking daarom verbeteren. Er moet minder rigide omgegaan worden met de gedachte dat managers alleen maar zouden mogen coachen en faciliteren. Leidinggeven is geen vies woord en voor sommige processen is direct leiderschap simpelweg gewenst.

Dit alles betekent dat binnen OZHZ de denk-exercitie over leiderschap in een platte organisatie opnieuw gedaan moet worden. Hoe wordt leidinggeven aan het collectief en de individuele unitmanagers, hoe wordt leidinggeven aan verschillende processen binnen de dienst, hoe geven unitmanagers leiding aan hun medewerkers? Daarbij hoeft niet iedereen over één kam geschoren te worden. Er is maatwerk vereist.

6.3 Zelfsturing en zelfsturende teams

Van verticale afdelingen naar horizontale teams

In een horizontale organisatie wordt veel vrijheid en verantwoordelijkheid laag in de organisatie gelegd. Bij OZHZ is dit ook het geval. Met name de unitmanagers hebben de verantwoordelijkheid voor de producten van de betreffende unit en de medewerkers zijn (meer) verantwoordelijk voor de kwaliteit van het eigen werk. In de nieuwe, horizontale organisatie van OZHZ ‘bestaan’ organisatorisch alleen het directieteam en de elf units. Er zijn geen andere organisatorische eenheden binnen de dienst.

In de plannen voor ‘de doorontwikkeling’ wordt nadrukkelijk gesproken over zelfsturende teams (Memo Hulp bij zelfsturing in units). Organisatorisch bestaan er bij OZHZ geen teams, in de praktijk wel. “Een zelfsturend team is een vaste groep van 3 tot 10 professionals die binnen een duidelijk afgebakend kader, gezamenlijk verantwoordelijk is voor (deel)producten

of diensten” (p. 2). Binnen de unit moet beoordeeld worden welke taakvelden zich lenen voor zelfsturende teams. Beoordelingselementen zijn: de groep medewerkers heeft vergelijkbare taken, de taak leent zich voor collegiale toetsing, en het gaat om een doorlopende taak met een vast groep medewerkers. Dit laatste element wordt in de memo benadrukt. Er wordt benoemd dat het instellen van een tijdelijk team weer andere kaders, middelen en aansturing vraagt, maar dat dit in de memo buiten beschouwing blijft. Wanneer de definities van verschillende auteurs als referentie worden genomen constateer ik dat OZHZ maar enkele elementen van zelfsturing gebruikt.

Team Relatiebeheer

Er is binnen SenR niet voor gekozen om bewust en specifiek binnen SenR te analyseren welke medewerkers met welke taken een ‘zelfsturend team’ zouden kunnen vormen zoals in de memo is bedoeld. De communicatiemedewerkers hebben zelf ‘een team’ gevormd en hebben zelf een werkwijze ontwikkeld waarin autonomie en vrijheid bij de teamleden en het team zelf te herkennen zijn. Zij verdelen onderling het werk, nemen elkaar waar tijdens afwezigheid, bedenken en bepalen zelf hun doelen. De relatiebeheerders zijn functioneel gelijk en opereren gezamenlijk. Bij hun overleggen is ook de unitmanager aanwezig. Gezien vanuit hun taak en functie zou het vormen van een ‘team’ mogelijk kunnen zijn. Een aantal aspecten moet dan nader door-bedacht en uitwerkt worden.

Wat is precies de opdracht die het team heeft? Die opdracht is nu heel breed (Uitwerkingsplan p. 12). Het omvat actueel lopende zaken en issues met betrekking tot het gemeentelijk jaarprogramma, de uitvoering van adviestaken, en de coördinatie van bestuurlijk gevoelige dossiers. En het relatiebeheer is gericht op het verkennen van verdergaande dienstverlening aan opdrachtgevers, verbreding van adviestaken of afspraken rondom first supplierschap en leggen van verbanden met de thema's Veiligheid, Gezondheid en Duurzaamheid. De vragen met betrekking tot de elementen ‘moeten’ en ‘matchen’ van Mollema (2000) moeten bij OZHZ gesteld worden. Welke wensen hebben de klanten met betrekking tot het relatiebeheer van OZHZ en op welke manier kan aan die wensen worden voldaan? Welke organisatorische inrichting is daarvoor noodzakelijk? Op welke manier kan ‘zelfsturing’, of meer vrijheid en autonomie, aan de relatiebeheerders gegeven worden? Op welke manier worden de doelen en kaders voor het Team Relatiebeheer bedacht en vastgesteld? Hoe kunnen de relatiebeheerders als team zelf de uitvoering van het werk sturen? Welke ‘*new rules of the game*’ zijn nodig om als Team Relatiebeheer unit-overstijgend te werken?

Onderling hebben de vier relatiebeheerders goed contact en overleg en gaat het ‘horizontaal werken’ redelijk. Waar zij last van hebben is de mate waarin ‘horizontaal werken’ in de hele organisatie ontwikkeld is. Waar relatiebeheerders bijna per definitie ‘unit-overstijgend’ werken, is dat veel minder het geval bij de vakunits. Door het vormen van elf units wordt verkokering ervaren. Medewerkers van units hebben de neiging om eerst het eigen werk prioriteit te geven, wat vanuit hun rol en positie wellicht ook logisch is. De taken vergunningverlening, toezicht en handhaving zijn namelijk bewust organisatorisch van elkaar gescheiden. In de nieuwe, horizontale, platte organisatie moeten dus nieuwe afspraken gemaakt worden om, geredeneerd vanuit de organisatiedoelen, unit-overstijgende samenwerking te verbeteren.

SenR

SenR als unit opereert niet als ‘team’. Horizontaal werken binnen SenR vindt mondjesmaat plaats. In de praktijk verschillen de taken van medewerker binnen SenR behoorlijk van elkaar. Taken op het gebied van bijvoorbeeld P&O, communicatie, kwaliteitsbeheer en relatiemanagement worden relatief zelfstandig en los van elkaar uitgevoerd. De samenwerking binnen SenR is niet multidisciplinair maar is vooral gericht op het helpen van een collega

wanneer daarom gevraagd wordt. Uit de gesprekken kan ik niet opmaken dat het collectief van SenR medewerkers zich gezamenlijk verantwoordelijk voelt voor de producten van SenR.

Verschillende managers binnen de dienst zien SenR dan ook niet als 'team' maar als een unit met veel verschillende taken en activiteiten. SenR wordt gezien als vele eilandjes. Het is lastig om SenR als 'zelfsturende unit' te zien. Op verschillende onderwerpen worden directe opdrachten vanuit het directieteam of directieleden gegeven aan medewerkers van SenR. Verantwoording wordt veelal rechtstreeks afgelegd aan het betreffende DT-lid. De unitmanager speelt hier vaak geen rol in.

Voor SenR betekent dit dat nagedacht moet worden over de doelen en verwachtingen over het werk van SenR. Als SenR een sterke unit wil zijn die regie neemt op strategische onderwerpen (respondent 13) dan zullen het directieteam en de unitmanager op een andere manier met de unit SenR om moeten gaan. De unitmanager moet meer in positie worden gebracht om leiding en leiderschap uit te oefenen, en het directieteam zal niet voor ieder onderwerp apart medewerkers van SenR moeten benaderen en daardoor een rechtstreekse, in feite hiërarchische lijn in stand houden. Daarmee creëert het DT (onbewust) een situatie waarin het lijkt alsof er toch nog een 'staf' is.

Een tweede punt om over na te denken is de manier waarop binnen SenR leiding wordt gegeven of hoe het leiderschap ingevuld wordt. De unitmanager heeft een belangrijke rol in het ontwikkelen van groepsprocessen, teamspirit en onderlinge communicatie (Solansky, 2008), en het mede bepalen van de doelen, randvoorwaarden en structuur (Gilbert & Sutherland, 2013). Voor de inhoudelijke aspecten van de samenwerking zijn op veel onderwerpen die door SenR behandeld worden meerdere collega's betrokken. Het 'ontvlechten' van de uittredende gemeenten vraagt inhoudelijke sturing vanuit de disciplines financiën, communicatie, P&O en goed en veel overleg met de vakunits die het betreft. De komst van de omgevingswet vraagt om inhoudelijke sturing vanuit de disciplines relatiebeheer, omgevingswet, de vakunits, maar ook het directieteam. Voor de inhoudelijke sturing op dit soort onderwerpen is het wellicht meer passend om binnen een tijdelijk of apart gevormd team gedeeld leiderschap toe te passen. Om dat succesvol te laten zijn moet bedacht worden welke rol en positie deze teams hebben, in welke mate zij zelfsturend kunnen of mogen zijn, en hoe georganiseerd wordt hoe vakunits en andere collega's betrokken zijn bij het behalen van de doelen van de teams. Ook hiervoor zijn nieuwe werkafspraken nodig, nieuwe '*rules of the game*'.

Binnen SenR (en binnen de hele dienst) is het goed om de discussie over de betekenis en invulling van "zelfsturende teams" te voeren. Omdat het leren werken in een horizontale, platte organisatie *work in progress* is, is het heel normaal om na bijna anderhalf jaar te herijken.

Zelfsturing

Naast het begrip "zelfsturende teams" is er het begrip "zelfsturing". In de memo "Hulp bij zelfsturing in units" wordt het aspect zelfsturing nader ingevuld (p. 2). "De essentie van zelfsturing is dat er ruimte is voor een eigen invulling, per medewerker of per team. Dat kan gaan om ruimte voor een eigen werkwijze, planning of bijvoorbeeld een eigen invulling van de taakverdeling binnen een team. Die ruimte mag echter niet leiden tot vrijblijvendheid, onduidelijkheid of onzekerheid bij de medewerkers. Om ruimte te bieden, is juist duidelijkheid nodig." In dezelfde memo (p. 6) wordt geconcludeerd dat het geen statische situatie is en dat het in de tijd kan veranderen. Medewerkers en unitmanagers moet 'meegroeien'.

'Zelfsturing' wordt door medewerker bij OZHZ en SenR verschillend geïnterpreteerd en ingevuld. Gezien het debat in de literatuur over 'zelfsturing' en 'zelforganiseren' is dit niet vreemd. De medewerker (ego) krijgt van zijn omgeving (collega's en managers, alter) wisselende signalen over zelfsturing (onderwerp). Ook al geeft een manager (R11) aan dat de invulling van 'zelfsturing' soms te ver doorslaat, er is niet corrigerend opgetreden door het directieteam. Als gevolg hiervan blijven de verschillende interpretaties van 'zelfsturing' bestaan

en daarmee de onduidelijkheid bij sommige medewerkers over wat van de medewerkers verwacht wordt.

Om voor de komende periode 'zelfsturing' in een horizontale, platte organisatie te *finetunen* is het aan te raden het begrip 'zelfsturing' opnieuw te bespreken met de unitmanagers en de medewerkers.

Conclusie zelfsturing en zelfsturende teams

Binnen OZHZ bestaan organisatorisch alleen het directieteam en elf units. 'Teams' zijn in de organisatiestructuur niet opgenomen. In de plannen voor 'de doorontwikkeling' wordt wel over 'zelfsturende teams' gesproken. Uit de gevoerde gesprekken is naar voren gekomen dat het de bedoeling is geweest dat de units zelf kunnen bepalen hoe het werk uitgevoerd wordt en dat er rond bepaalde onderwerpen 'teams' kunnen ontstaan.

Door OZHZ en SenR is geen onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om vaste of tijdelijke teams te vormen. Dit dient alsnog te gebeuren. Het is belangrijk dat besproken wordt wat er precies onder een 'team' en onder een 'zelfsturend team' wordt verstaan. Het betreft dan de mogelijkheden en bevoegdheden die een zelfsturend team heeft, welke vorm van leiding aan of binnen zo'n team gewenst is, en wat de *new rules of the game* zijn. Dit laatste is nodig om de verwachtingen van het functioneren van het team duidelijk te krijgen. De unitmanager moet weten wat het team zelf mag of doet, en wat zijn eigen rol als manager daarbij is. De verwachtingen zijn ook belangrijk voor medewerkers van andere units. De unit-overstijgende samenwerking zal verbeteren als er heldere werkafspraken zijn en duidelijk is wie leidinggeeft aan het betreffende unit-overstijgende team.

Voor de relatiebeheerders is het extra relevant om te onderzoeken in welke mate zij een 'team' kunnen vormen en welke kenmerken het team heeft. Gezien het unit-overstijgende karakter van het werk van de relatiebeheerders moet over alle aspecten van een 'zelfsturend team' in een horizontale organisatie nagedacht worden.

Met betrekking tot 'zelfsturing' hebben de medewerkers van SenR geen problemen. In de jaren voor de reorganisatie deden zij hun werk al in hoge mate zelfstandig en was er al sprake van een redelijk tot behoorlijke mate van zelfsturing. Er is voor de meeste SenR collega's niet heel veel veranderd.

SenR is wel organisatorisch een (werk)eenheid maar in de praktijk zijn het losse eilandjes. Een sterke(re) rol en positie van SenR kan bereikt worden door meer verantwoordelijkheid bij de unit als geheel neer te leggen. Het directieteam moet hier het voortouw in nemen door de unitmanager van SenR volledig in positie te brengen en geen in de praktijk hiërarchische lijnen met individuele SenR medewerkers in stand te houden. Binnen SenR moet nagedacht worden over gedeeld leiderschap met betrekking tot de verschillende inhoudelijk onderwerpen die door SenR behandeld worden. Het samenspel van een sterke unitmanager en gedeeld inhoudelijk leiderschap binnen de unit zal de teamspirit en daardoor de op te leveren producten en adviezen versterken.

6.4 Het proces

De verandering bij OZHZ is een proces in twee fases. De eerste fase is de reorganisatie, de tweede fase is de overgang van werken in een verticale naar werken in een horizontale organisatie.

Het proces van verandering is bij de reorganisatie volstrekt duidelijk. Er is vooraf 'voorbedacht' hoe de nieuwe organisatie eruit moet gaan zien. Er is bepaald welke activiteiten geclusterd worden in een unit, hoeveel units er in totaal komen, het aantal medewerkers per unit en wat de functieprofielen van de medewerkers en managers zijn. Door middel van een plaatsingsproces zijn alle medewerkers stapsgewijs meegenomen in de overgang van de 'oude' naar de 'nieuwe' organisatie. Er zijn geen gedwongen ontslagen gevallen.

De overgang van een verticale naar een horizontale organisatie is wezenlijk anders dan 'het veranderen van een harkje'. Het vraagt een veranderproces dat al (ver) voor de start van de verandering op 1 april 2017 gestart moet worden. Higgs en Rowland (2010) benadrukken dat de veranderbenadering uit moet gaan van een wederkerig proces. Dat is een proces waarin langere tijd in wisselwerking met de medewerker nagedacht, geoefend en geprobeerd wordt. Een verkeerde benadering leidt tot 'stuckness' in de organisatie: ondanks de goede bedoelingen blijven resultaten uit. Rishipal (2014) benoemt een aantal kenmerken van het specifieke veranderproces, namelijk: het is een wederkerig proces waarin leiding en medewerkers gelijkwaardig meedenken over de verandering, er is (ruim) voldoende tijd nodig om de verandering goed te door-denken in zijn consequenties. In de eerste maanden is op sommige plekken binnen OZHZ de 'stuckness' te herkennen. Het 'niemandsland' dat ontstaan is door onduidelijkheid over regie en leiding is verwarring bij medewerkers ontstaan.

Bij OZHZ is in het voortraject een tweetal werkgroepen ingesteld om de veranderagenda uit de Visie en Plan van Aanpak 'Doorontwikkeling' uit te werken. De werkgroepen hebben als onderwerp 'structuur' en 'sturing'. De andere beoogde werkgroepen zijn niet ingesteld. De twee werkgroepen bestaan uit een aantal op dat moment leidinggevenden, stafmedewerkers en enkele adviseurs en relatiebeheerders. (OZHZ, Startmemo werkgroep sturingsfilosofie, 2016) (OZHZ, Startmemo werkgroep structuur, 2016). De samenstelling heeft een hoog 'staf en management' gehalte. Respondent 8 zegt hierover dat "het proces rond de doorontwikkeling te veel gedomineerd wordt door de directie, de staf [unit SenR], en de unitmanagers. De medewerkers van de uitvoerende units zijn er veel te weinig bij betrokken."

Met Rishipal (2014), Olsen (2006) en Wauters (2017) kan hier de vraag worden gesteld of 'de rest' van de organisatie in voldoende mate intrinsiek betrokken is geweest bij het door-denken van de nieuwe organisatie.

Het tweede aandachtspunt is het goed door-denken van de consequenties van een horizontale organisatie. In de documenten van de doorontwikkeling is terug te vinden wat de doelen zijn van 'de doorontwikkeling', en in een aantal documenten worden de consequenties van de nieuwe sturingsfilosofie voor de medewerkers geschetst. Dit is uitgemond in het opstellen van een functieprofiel van de toekomstige unitmanagers. Er is geen (georganiseerd) traject gestart om met alle medewerkers goed te bespreken welke veranderingen de overgang naar een horizontale organisatie heeft voor de individuele medewerker. Er is besloten om na 1 april 2017, gaandeweg invulling te gaan geven aan 'de doorontwikkeling'.

Het belangrijkste punt van Rishipal is: doe de invoering van een horizontale organisatie stap voor stap. Hier heeft OZHZ niet voor gekozen. Vanaf 1 april 2017 is de nieuwe manier van sturing op de gehele organisatie van toepassing. Er is ook niet gekozen voor het bedenken en beschrijven van de '*new rules of the game*'. Voor de reorganisatie is een budget beschikbaar gesteld. Voor de kanteling van de organisatie van verticaal naar horizontaal is uiteindelijk drie ton beschikbaar dat bestemd is voor het compenseren van productieverlies en het organiseren van bijeenkomsten en trainingen in het kader van 'de doorontwikkeling'. Individuele medewerkers hebben geen specifieke uren beschikbaar voor 'de doorontwikkeling'. In de memo "Hulp bij zelfsturing binnen units" wordt nadrukkelijk als handvat meegegeven: "Maak periodiek tijd vrij om periodiek te bespreken, of er evenwicht is tussen enerzijds de sturing door de manager en anderzijds de zelfsturing van team/medewerker" (p. 6). De manier waarop het veranderproces vormgegeven is heeft maar beperkt kenmerken van wederkerigheid. Vooraf is nagedacht over de gewenste structuur en sturing, maar tijdens de implementatie zijn onvoldoende momenten gecreëerd om rustig en grondig met elkaar te bespreken hoe zelfsturing in een horizontale organisatie nu in de praktijk uitpakt. Het zou helpen als medewerkers hiervoor uren beschikbaar hebben. De gevoelde druk van 'productie' en het schrijven van 'productieve uren' zal anders prioriteit krijgen boven de 'improductieve' tijd die voor het bespreken van 'zelfsturing' nodig is.

De proceselementen van Fernandez (presenteren visie, opstellen actieplan, verwerven interne steun, steun van topmanagement, steun van externe stakeholders, voldoende beschikbare middelen, borgen en bestendigen van de verandering, integrale benadering: ook subsystemen congruent maken) zijn bij de reorganisatie terug te vinden. Bij de overgang van verticaal naar horizontaal werken zijn sommige elementen niet of minder aanwezig. De visie op zelfsturing en een minder hiërarchische organisatie is in de verschillende documenten, tijdens personeelsbijeenkomsten en in interne communicatie (intranet, nieuwsbrieven) gepresenteerd. Het ontbreekt aan een dienstbreed uitgewerkt plan voor het leren werken in een horizontale organisatie. Dit is overgelaten aan de unitmanagers. Er is een budget beschikbaar voor managementtrainingen en productieverlies bij medewerkers als gevolg van bijeenkomsten in het kader van 'de doorontwikkeling'.

Wat Fernandez (2006) 'borgen en bestendigen' noemt in de vorm van '*new rules of the game*' is bij Lee en Edmondson (2017) "de invoering van een formeel systeem". Dit is nodig om te voorkomen dat "cognitieve en sociale krachten de organisatie terugdringen naar een hiërarchische manier van werken". Met andere woorden, de oude, ingesloten manier van werken in een verticale organisatie is niet makkelijk even aan de kant te schuiven. Dit is wat veel respondenten opmerken. Zij noemen het 'oude cultuur'. In het proces binnen OZHZ is ervoor gekozen om de '*new rules of the game*' niet in een formeel systeem vast te leggen. Dit is precies waar medewerkers last van hebben. Bij gesprek aan nieuwe regels blijven de oude regels uit de oude cultuur in de hoofden van medewerkers bestaan.

De consequentie van het niet vastleggen van de nieuwe werkwijze is dat op verschillende plekken in de organisatie op verschillende manieren invulling wordt gegeven aan het horizontaal werken. De organisatie is wat dat betreft nog niet in alle (onderliggende) structuren congruent. Het is aan te bevelen om de nieuwe manier van werken in een horizontale organisatie met zelfsturing, in een formeel systeem vast te leggen.

Conclusie Het proces

De overgang van een verticale naar een horizontale manier van werken vraagt een specifieke, wederkerige veranderbenadering. Het leidinggeven aan het verandertraject moet al ruim van tevoren starten en de medewerkers en toekomstige leidinggevenden moeten mee kunnen door-denken wat de nieuwe werkwijze voor consequenties heeft voor het eigen werk, de werkprocessen, en de manier van leidinggeven. Bij OZHZ is dit proces deels tot stand gekomen in de periode van de voorbereiding van 'de doorontwikkeling'. Na 1 april 2017 is dit proces niet verder uitgerold, maar is ervoor gekozen de overgang door de unitmanagers en medewerkers gaandeweg te laten ontwikkelen. Gezien vanuit de gehele organisatie is het veranderproces niet wederkerig ingericht.

Het belangrijkste is dat OZHZ ervoor heeft gekozen om op één moment, op de dag van de afronding van de reorganisatie, direct de hele organisatie over te laten gaan op de nieuwe manier van werken, met zelfsturing in een horizontale organisatie. Omdat het transformationeel leiderschap voorafgaand aan de overgang nog niet goed ontwikkeld was, is 'de bedoeling' van zelfsturing, en werken in een horizontale organisatie niet bij alle medewerkers duidelijk. Dat heeft op sommige plekken in de organisatie tot '*stuckness*' geleid. Omdat het veranderproces *work in progress* is, verdient het aanbeveling om alsnog een plan op te stellen voor het leren werken in een horizontale organisatie. Het onderzoeken, bedenken en beschrijven van de '*new rules of the game*' is essentieel. Het is verstandig om medewerkers tijd (uren) te geven om hieraan mee te kunnen werken.

6.5 Medewerkers

De medewerkers van OZHZ zijn professionals in hun vak. Het grootste deel van de medewerkers houdt zich bezig met de uitvoering van de corebusiness van OZHZ: de VTH-taken. OZHZ kent veel verschillende expertise-gebieden en de betreffende medewerkers zijn van groot belang voor het verlenen van goede vergunningen, duidelijk toezicht en effectieve handhaving. De medewerkers zijn naar taak en functie ondergebracht in de elf units. In de unit SenR zijn de medewerkers van voorheen 'stafffuncties' en het relatiebeheer ondergebracht. Medewerkers zijn voor het reorganisatietraject goed voorgelicht en weten precies welke stappen er doorlopen worden. Dankzij de hiërarchische structuur is de verandering keurig georganiseerd.

Van verticaal naar horizontaal

In het voorgaande heb ik al benoemd dat medewerkers vroegtijdig betrokken moeten worden bij het leren werken in een horizontale organisatie. Medewerkers moeten liefst zelf bedenken en ervaren wat de consequenties zijn van het werken in een horizontale organisatie. Als het gaat om het leidinggeven aan de verandering van verticaal naar horizontaal hebben de unitmanagers als direct leidinggevenden een belangrijke rol naar de medewerkers. Zij zijn het dichtstbijzijnde 'kader' voor de 're-educatie' en vormen samen met de directe collega's een belangrijk deel van de omgeving van de medewerker (Jimmieson & Peach).

In de overgang van 'verticaal naar horizontaal' zijn de medewerkers (ego) afhankelijk van de informatie die ontvangen wordt over het werken in een horizontale organisatie (onderwerp) en de signalen die de medewerker krijgt vanuit zijn omgeving (alter). Met betrekking tot de omgevingssignalen zijn die vooral in de tweede helft van 2017 zeer wisselend van aard. Er wordt regelmatig "geklaagd" over onduidelijkheid over de rollen, het ontbreken van werkafspraken en de geringe sturing. Tegelijk zijn de medewerkers van SenR over het algemeen intelligente, optimistische professionals die in staat zijn om ondanks onduidelijkheid zelf vorm en invulling aan het werk te geven. Ook al heb ik niet specifiek onderzoek gedaan naar het 'psycap' van de SenR collega's, het is zeer aannemelijk dat zij een relatief hoog 'psycap' hebben.

Uit de gesprekken blijkt dat er steun is voor, of in ieder geval geen weerstand is tegen het werken in een horizontale organisatie. De principes van zelfsturing en meer vrijheid en autonomie bij medewerkers worden door al mijn respondenten als wenselijk gezien. De respondenten ervaren in hoge mate controle over de manier waarop zij zelf invulling kunnen geven aan 'zelfsturing' (Jimmieson). De respondenten ervaren ook tal van kinderziektes. De 'stip op de horizon' blijft voor velen toch vaag en het gebrek aan eenduidige visie op de toekomst van de dienst valt op.

De medewerkers van SenR hebben over het algemeen een groot aantal dienstjaren achter zich. De veranderbereidheid zou volgens Andersén en Van der Voet lager zijn bij mensen die al langer in dienst zijn. Ik heb geen gericht onderzoek gedaan naar veranderbereidheid. Uit de gesprekken is mijn conclusie dat de medewerkers van SenR de verandering toch enigszins zien als een nieuwe werkwijze die voor henzelf niet heel veel verschilt met voorheen. Als zelfstandige professionals deden zij hun werk en doen zij hun werk al in hoge mate zelfstandig. Het enige verschil is dat er minder hiërarchische lagen in de organisatie zijn. Dat werkt stukken makkelijker. Tegelijk ervaren de medewerkers van SenR ook dat veel structuren, werkafspraken en dergelijke niet meer georganiseerd zijn. Vanuit hun ervaring weten zij dat dit niet handig is. Ook ervaren sommige medewerkers dat het management ook nog zoekende is naar hun rol. De manier waarop het management vorm en invulling geeft aan 'leidinggeven aan zelfsturende professionals' en aan de verschillende projecten en processen wordt als wisselvallig ervaren. Een aantal 'slechte ervaringen' kleurt het beeld dat de medewerkers

hebben van de veranderbereidheid van het management zelf. Hierdoor ontstaat enige gelatenheid.

Uit de gesprekken blijkt dat er medewerkers zijn die binnen OZHZ 'red tape' ervaren (Van der Voet). Het zijn procedures of verplichtingen die belemmerend werken op het behalen van de organisatiedoelen. Het unit-overstijgend werken wordt met name als lastig ervaren. Het is de vraag waarom precies. Immers, na de reorganisatie zijn de facto alle werkafspraken en regels 'vervallen' en er zijn er maar weinig voor teruggekomen. Het antwoord moet liggen in het gevoel dat er regels of beperkingen zijn. Door de verankering van de oude hiërarchische werkwijze wordt al snel gedacht in 'productieve uren', 'budgetten', en 'toestemming'. Echter, bijna al mijn respondenten, inclusief de managers geven aan dat dit "oude cultuur" is en er veel meer flexibiliteit nodig is en mogelijk is. De managers merken ook op dat medewerkers maar mondjesmaat de stap durven te zetten om met voorstellen te komen. De indruk leeft dat dit komt omdat de oude cultuur van 'planning en control' nog steeds stevig verankerd is in de belevingswereld van medewerkers. Blijkbaar is er bij medewerkers dan toch de angst of onbekendheid met het horizontaal werken en het nemen van initiatief om unit-overstijgend samenwerking te zoeken.

Conclusie Medewerkers

Organisatieverandering draait om mensen. Een 'harkje' kan je relatief makkelijk veranderen, mensen en hun gedrag veranderen langzaam. Veranderbereidheid is belangrijk voor het slagen van de gewenste verandering. Er zijn vele elementen die de veranderbereidheid beïnvloeden en die elementen moeten in samenhang worden gezien. De individuele medewerker heeft immers een persoonlijk 'overall-beeld' van de organisatie, de manier van leidinggeven, het proces, de mening van de collega's, de steun van direct leidinggevend en de mate waarin de medewerker zelf invloed heeft op de verandering. Deze mengelmoe van ervaringen, observaties en meningen is voor iedere medewerker anders.

De Social Representation Theory hanteert de driedeling 'ego', 'alter', 'onderwerp'. Het 'onderwerp' is het werken in een horizontale, platte organisatie met zelfsturing als sturingsprincipe. De informatie die de (gemiddelde) medewerker (ego) hierover heeft gekregen beperkt zich tot de hoofdlijnen van wat 'de bedoeling' is van 'zelfsturing' en 'zelfsturende teams'. Het hangt van de unitmanagers en medewerkers af of 'het onderwerp' diepgaander is besproken, ook met betrekking tot de consequenties voor het werk van de medewerkers. De oorzaak hiervan ligt in de manier waarop het transformationeel leiderschap in de periode voor, en na de reorganisatie is ingevuld. De visie op verandering is wel op algemeen niveau verkondigd maar niet in de kleinere werkverbanden. Medewerkers zijn niet intensief (genoeg) betrokken bij het vooraf door-denken van het werken in een horizontale organisatie en de consequenties voor hun eigen werk.

De kern van transformationeel leiderschap is erop gericht medewerkers 'verder te laten gaan dan hun eigen intrinsieke motivatie en belangen en daarmee het veranderproces ondersteunen'. In het veranderproces is vanuit het 'transformationeel leiderschap van verandering' weinig directe aandacht gegeven aan de 'groep SenR medewerkers'. Deels zou dit verklaard kunnen worden vanuit de veronderstelling dat de SenR medewerkers vanuit hun eigen betrokkenheid bij de veranderingen 'toch wel op de hoogte zijn en begrijpen wat de bedoeling is'. Dit zou zomaar waar kunnen zijn. Echter, individuele medewerkers (ego) hebben gezien de verschillende taken ieder een deels andere omgeving (alter) waarin 'de verandering' (onderwerp) verschillend wordt ervaren en besproken. Als medewerkers, ook van SenR, 'te vrij' worden gelaten ontstaat een diversiteit van interpretaties van wat 'de bedoeling van de verandering' is. Voor de komende periode blijft het dus noodzakelijk dat het transformationeel leiderschap ook de unit SenR bereikt. Steun van direct-leidinggevende(n) heeft immers een positief effect op de veranderbereidheid van de SenR medewerkers.

In de Social Identity Theory wordt de veranderbereidheid gerelateerd aan de mate waarin de medewerker voor zijn eigen handelen steun ervaart in zijn omgeving. De omgeving van de SenR medewerker (SRT: alter) is divers en bestaat uit directe collega's, de eigen en andere unitmanagers, het directieteam, en alle andere contacten of werkverbanden. In de eerste maanden na de reorganisatie is in de omgeving veel 'geklaagd' over onduidelijkheid. Binnen SenR is ook wel geklaagd, maar is er altijd een positieve grondhouding geweest. De 'in-groep' heeft geen uitgesproken enthousiasme uitgestraald, maar ook geen tegenwerking. Voor veel SenR collega's is de nieuwe manier van zelfsturend werken niet heel veel anders ten opzichte van voorheen. Bovendien hebben de SenR collega's in hoge mate invloed op de eigen invulling van de gewenste verandering en het vormgeven van 'zelfsturing'.

Het is lastig om SenR op dit moment als team te zien. Het ontbreekt namelijk aan het gevoel bij SenR medewerkers dat de unit als collectief verantwoordelijk is voor het totaal aan producten van SenR. Dit is mogelijk te verklaren door de grote diversiteit aan taken, de 'eilandjes' binnen SenR. Sommige SenR collega's hebben in hun dagelijks werk weinig met elkaar te maken. Echter, dat doet niks af aan één van de veranderdoelen, namelijk het bewust bij elkaar brengen van strategie en relatiebeheer om daarmee de externe gerichtheid en het strategisch vermogen van OZHZ te verbeteren. Om dat 'teamgevoel' binnen SenR te versterken moet geïnvesteerd worden in teamvorming. Voor de individuele medewerker zou het zomaar eens prettig kunnen zijn dat de directe unitcollega's niet alleen maar willen 'helpen', maar zich ook medeverantwoordelijk voelen. Het succes van een organisatie of team is immers vooral afhankelijk van het *teamwork*, en minder van de zelfsturendheid van medewerkers.

Voor de relatiebeheerders geldt hetzelfde. Ik ken de vier relatiebeheerders goed en ben overtuigd van hun persoonlijke capaciteiten en veranderbereidheid. Zij hebben een hoog psychocap (niet door mij onderzocht) en zien het glas snel als halfvol, ondanks de klachten en opmerkingen die ook zij (natuurlijk) hebben.

6.6 Handelingsonderzoek: de relatiebeheerders

Het belangrijkste bezwaar van de relatiebeheerders is de onduidelijkheid over hun rol. Met name gaat het om de positie die de functie van relatiebeheerder heeft binnen OZHZ. Als zelfstandige professionals vullen zij die rol zelf in, maar constateren ook *"[...] dat heel onze omgeving nu invult wat wij als relatiebeheerder moeten doen."* (R7).

In de memo (OZHZ, Artikel Sturing aangevuld, 2017), de memo over relatiebeheer (OZHZ, Memo Relatiebeheer eindversie 17012017, 2017) en het Plan van Aanpak wordt de rol van de relatiebeheerder ingevuld. Die invulling richt zich alleen op de inhoudelijke invulling en niet op de consequenties van die rolinvulling voor de samenwerking binnen OZHZ. De betreffende toelichting in de genoemde documenten komt niet verder dan "het organiseren van overlegmomenten, het delen van informatie, het geven van feedback en het gezamenlijk richten van de neuzen" (OZHZ, Artikel Sturing aangevuld, 2017, p. 7). Er is niet vooraf bedacht welke verantwoordelijkheden en samenwerkingsafspraken nodig zijn om in een horizontale organisatie het relatiebeheer succesvol te organiseren.

Eén van de aspecten waar de relatiebeheerders tegenaan lopen is de verantwoordelijkheid voor het opstellen van rapportages. Daarvoor is financiële en inhoudelijke informatie nodig. Die informatie komt vanuit andere units. De relatiebeheerders verzamelen de informatie, voegen het bij elkaar, beoordelen de informatie en signaleren onduidelijkheden of hebben anderszins vragen. In een verticale, *top-down* organisatie is een manager lijnverantwoordelijk voor de aansturing van dit proces. In een horizontale organisatie ligt de verantwoordelijkheid bij de betreffende medewerkers, in dit geval met name bij de relatiebeheerders. Zij hebben geen hiërarchische zeggenschap over collega's in andere units en samenwerkingsafspraken

over de rapportages komen moeizaam tot stand. De 'oude manier van denken' zit nog verankerd in het systeem.

Als het 'Team Relatiebeheer' het karakter heeft van een 'zelforganiserend team', dan hebben zij meer invloed op de organisatorische context van hun werk. Bij OZHZ zijn de relatiebeheerders 'zelfsturend' en hebben de vrijheid en ruimte om de uitvoering van hun eigen werk vorm te geven. In zekere zin zijn de relatiebeheerders gevangen in de uitvoering van een opdracht zonder dat zij invloed hebben op de randvoorwaarden. De suggestie van een manager dat je altijd nog kan opschalen naar het directieteam (R13) is dan een lapmiddel. Het is beter om het specifieke proces van de rapportages apart te doordenken. Er moet in kaart worden gebracht wat het eindproduct is van het proces, of er sprake is van deelproducten, wie de betrokkenen zijn, hoe aan het proces leiding wordt gegeven en, hoe er unit-overstijgend wordt samengewerkt.

6.7 Conclusies samenvatting

De belangrijkste verandering bij OZHZ is de overgang van een klassieke hiërarchische, *top-down* gestuurde organisatie naar een horizontale organisatie met de introductie van 'zelfsturing' bij medewerkers en managers. Deze verandering genereert in feite een complexe situatie, namelijk een gelaagde verandering die enerzijds een reorganisatie omvat en anderzijds een leerproces om te werken in de nieuwe situatie.

De eerste laag van de verandering is een reorganisatie. Die heeft geleid tot een organisatie die bestaat uit twee niveaus: het directieteam en elf units. Deze verandering is in hoge mate het gevolg van een intern gevoelde noodzaak om de organisatie minder log te maken.

De tweede laag van de verandering is het leren werken in een horizontale organisatie met meer zelfsturing bij de units, de medewerkers en de managers. De platte, horizontale organisatie en meer zelfsturing "matchen". Het doel om de medewerkers hun werk flexibel en effectiever te kunnen laten doen en het veranderdoel om het management en de sturing te versterken moeten in de nieuwe organisatie vorm krijgen.

Aan de reorganisatie is strak leidinggegeven. In de verticale lijnorganisatie met duidelijke hiërarchische sturing is de reorganisatie goed voorbereid en volgens plan uitgevoerd. In het veranderproces is transformationeel leiderschap vereist om de visie duidelijk te verkondigen, ondersteuning te geven en medewerkers boven zichzelf uit te laten stijgen. Bij OZHZ is het doordenken van de betekenis van 'leidinggeven in een horizontale organisatie' nog niet afgerond. Omdat het leren werken in een platte organisatie een lang traject is, is transformationeel leiderschap nog steeds aan de orde. De verandering is immers *work in progress*. Een belangrijke stap is het versterken van het transformationeel leiderschap van het directieteam naar de unitmanagers. Voor medewerkers zijn de unitmanagers een belangrijk referentiekader voor hun veranderbereidheid. Ook moet minder rigide omgegaan worden met de gedachte dat managers alleen maar zouden mogen coachen en faciliteren. De denk-exercitie over leiderschap in een platte organisatie moet binnen OZHZ opnieuw gedaan worden.

De overgang van een verticale naar een horizontale manier van werken vraagt een specifieke, wederkerige veranderbenadering. Het leidinggeven aan het verandertraject moet al ruim van tevoren starten om medewerkers mee te kunnen laten door-denken wat de nieuwe werkwijze voor consequenties heeft voor het eigen werk. Bij OZHZ is ervoor gekozen de overgang door de unitmanagers en medewerkers gaandeweg te laten ontwikkelen nadat de nieuwe werkwijze is ingevoerd.

Het belangrijkste is dat OZHZ ervoor heeft gekozen om op één moment de hele organisatie over te laten gaan op de nieuwe manier van werken. Dat heeft op sommige plekken in de organisatie tot 'stuckness' geleid. Omdat het veranderproces *work in progress* is, verdient het aanbeveling om alsnog een plan op te stellen voor het leren werken in een horizontale

organisatie. Het onderzoeken, bedenken en beschrijven van de 'new rules of the game' is essentieel. Het is verstandig om medewerkers tijd (uren) te geven om hieraan mee te kunnen werken.

Binnen OZHZ bestaan organisatorisch alleen het directieteam en elf units. 'Teams' zijn in de organisatiestructuur niet opgenomen. Binnen OZHZ en SenR is geen onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om vaste of tijdelijke teams te vormen. Dit dient alsnog te gebeuren. Het is belangrijk te definiëren wat er precies onder een 'team' en onder een 'zelfsturend team' wordt verstaan. Dit is nodig om de verwachtingen over het functioneren van zelfsturende teams duidelijk te krijgen. Juiste verwachtingen zijn voor de unitmanager, SenR collega's en medewerkers van andere units belangrijk. De unit-overstijgende samenwerking zal verbeteren als er heldere werkafspraken zijn en duidelijk is wie leidinggeeft aan het betreffende unit-overstijgende team.

Voor de relatiebeheerders is het extra relevant om te onderzoeken in welke mate zij een 'team' kunnen vormen en welke kenmerken het team heeft. Gezien het unit-overstijgende karakter van het werk van de relatiebeheerders moet over alle aspecten van een 'zelfsturend team' in een horizontale organisatie nagedacht worden.

Met betrekking tot 'zelfsturing' hebben de medewerkers van SenR geen problemen. Zij deden zij hun werk al in hoge mate zelfstandig en was er al sprake van een redelijk tot behoorlijke mate van zelfsturing. Er is voor de meeste SenR collega's niet heel veel veranderd.

SenR is wel organisatorisch een (werk)eenheid maar in de praktijk zijn het losse eilandjes. Een sterke(re) rol en positie van SenR kan bereikt worden door meer verantwoordelijkheid bij de unit als geheel neer te leggen. De unitmanager van SenR moet volledig in positie gebracht worden en het directieteam moet die positie respecteren. Binnen SenR moet nagedacht worden over gedeeld leiderschap met betrekking tot de verschillende inhoudelijk onderwerpen die door SenR behandeld worden.

Organisatieverandering draait om mensen. Een 'harkje' kan je relatief makkelijk veranderen, mensen en hun gedrag veranderen langzaam. Het is belangrijk de visie op verandering met medewerkers, in hun directe werkomgeving te bespreken. De informatie die de (gemiddelde) OZHZ-medewerker over het werken in een horizontale organisatie heeft gekregen beperkt zich tot de hoofdlijnen. De oorzaak ligt in de manier waarop het transformationeel leiderschap in de periode voor, en na de reorganisatie is ingevuld. Medewerkers zijn niet intensief (genoeg) betrokken bij het vooraf door-denken van het werken in een horizontale organisatie en de consequenties voor hun eigen werk. Als medewerkers, ook van SenR, 'te vrij' worden gelaten ontstaat een diversiteit van interpretaties van wat 'de bedoeling van de verandering' is. Voor de komende periode blijft het dus noodzakelijk dat het transformationeel leiderschap ook de unit SenR bereikt.

De veranderbereidheid van medewerkers wordt beïnvloed door de groep(en) waar zij onderdeel van uitmaken en de mening van de collega's over de veranderingen. Binnen SenR heeft de 'in-groep' geen uitgesproken enthousiasme uitgestraald, maar ook geen tegenwerking. Het is lastig om SenR op dit moment als team te zien. Het ontbreekt aan het gevoel dat het collectief van SenR medewerkers collectief verantwoordelijk is voor het totaal aan producten van SenR. Eén van de veranderdoelen is het versterken van de externe gerichtheid en het strategisch vermogen van OZHZ. De unit SenR heeft hier een belangrijk taak in. Om het 'teamgevoel' binnen SenR te versterken moet geïnvesteerd worden in teamvorming. Het succes van een organisatie of team is vooral afhankelijk van het *teamwork*, en minder van de zelfsturendheid van medewerkers.

6.8 Conclusie hoofdvraag

Terug naar de hoofdvraag van mijn onderzoek: Hoe kan een veranderproces voor de unit SenR vormgegeven worden waarin een nieuwe vorm van interactie en organiseren gevonden wordt?

Binnen OZHZ moet opnieuw nagedacht worden over de consequenties van het werken in een platte, horizontale organisatie. Er moet een 'door-ontwikkelingsplan' worden opgesteld met daarin een aantal belangrijke aspecten. Ten eerste, definitiebepaling. Wat verstaat het directieteam onder 'zelfsturende teams' en 'zelfsturing'? Dit moet uitgebreid en begrijpelijk beschreven worden, en vooral verteld worden. Het is belangrijk om dit denkproces 'wederkerig' te organiseren. Dit betekent dat dit een gezamenlijk product is van directieteam, unitmanagers en medewerkers. Dit is van het grootste belang om verkeerde interpretaties door medewerkers te voorkomen en draagvlak te creëren.

Ten tweede, een afgeleide hiervan is de manier waarop leiding wordt gegeven aan unitmanagers en aan medewerkers. Het directieteam moet een duidelijke en eenduidige visie hebben op de manier van leidinggeven in een horizontale organisatie en die visie ook uitdragen en zelf uitvoeren. De unitmanagers zijn voor medewerkers de belangrijkste referentiekaders. De unitmanagers moeten de dragers zijn van de nieuwe manier van werken en het werken in een horizontale organisatie beheersen. Dit betekent dat het directieteam veel tijd en energie moet steken in de individuele unitmanagers en hun collectief, en bij het unitmanagersoverleg aanwezig is. Omdat de veranderingen bij OZHZ '*work in progress*' zijn, in '*transitie*' zijn, is transformationeel leiderschap nog steeds nodig. Dit houdt in: het duidelijk verkondigen van een visie, het bevorderen van de acceptatie van de doelen en het leveren van individuele ondersteuning.

De unitmanagers zelf moeten weldegelijk leidinggeven aan de inhoudelijke processen binnen OZHZ en dus ook binnen SenR. Een team of unit heeft leiding nodig om zich te kunnen vereenzelvigen met de doelen en om teamspirit te kweken. De unitmanager van SenR moet volledig in positie worden gebracht en niet 'gepasseerd' worden door rechtstreekse lijntjes vanuit het directieteam naar SenR-medewerkers.

Ten derde, wat zijn de '*new rules of the game*'? Hoe wordt er binnen OZHZ samengewerkt binnen een team, in een unit en tussen de units? Het gaat specifiek om de nieuwe werkafspraken en leiderschapsrollen. De '*new rules of the game*' moeten beschreven en vastgelegd worden.

Voor de unit SenR is een aantal specifieke zaken van belang. Binnen de unit SenR moet nagedacht worden over welke teams er zijn of kunnen zijn. Met name voor de relatiebeheerders is teamvorming relevant. Het is belangrijk om voor het 'Team Relatiebeheer' heel duidelijk te definiëren wat de taken en doelen zijn. De huidige taakomschrijving is veel te breed en te algemeen. Bovendien moet het Team Relatiebeheer gefaciliteerd worden in het unit-overstijgend samenwerken. De unitmanager moet nadrukkelijk binnen OZHZ de belangen van het team vertegenwoordigen en organisatorische randvoorwaarden creëren zodat de relatiebeheerders zelf, geheel 'zelfsturend', hun inhoudelijke werk kunnen doen.

Ook moet SenR nadenken over het invoeren van gedeeld leiderschap op de inhoudelijke onderwerpen. Nu is de unitmanager formeel de coördinator van de inhoudelijke trajecten. In een 'zelfsturende SenR-unit' richt de unitmanager zich op de belangenbehartiging van zijn unit en het creëren van organisatorische randvoorwaarden. Vanuit de unitmedewerkers kan sturing en coördinatie op inhoudelijke onderwerpen plaatsvinden. Gezamenlijk kan een sterke SenR-unit ontwikkeld worden waarin "strategie en relatiebeheer de externe gerichtheid en het strategisch vermogen van OZHZ verbeteren".

6.9 Resonantie bij SenR

Hoe kan bij SenR de resonantie gevonden worden?

Resonantie, dat lekkere gevoel in je oren en lichaam waardoor je weet dat alles klopt. Dat alles in harmonie is met elkaar. Resoneren doe je nooit alleen. Iets resoneert altijd met iets anders. Het gaat pas resoneren als alle onderdelen tegelijk en in harmonie bewegen.

Bij resonantie wordt vaak als eerste gedacht aan muziek. De klanken en trillingen voel je in het instrument, maar soms begint er ergens anders in de kamer iets mee te trillen, mee te resoneren. Sommige muziek past ook beter bij een bepaalde stemming of gevoel of moment van de dag. Terwijl ik dit schrijf zit ik in de tuin en is het een bloedhete, warme zomerse dag. Op de achtergrond wordt bij de Kunsthal lekkere salsamuziek gespeeld. De temperatuur, mijn gevoel, de zon en de muziek zijn in harmonie met elkaar. Er is dus meer dan muziek alleen.

Bent u wel eens bij een opera geweest? De muziek, zang, decor en choreografie zijn allemaal op elkaar afgestemd. Als alles 'klopt' beleven de bezoekers en uitvoerenden een geweldige avond. Genieten van wat zich op het toneel allemaal afspeelt terwijl je kan mee neuriën met de bekende muziek. Laten we de vergelijking met een opera eens doortrekken naar OZHZ.

Je zou denken dat de dirigent de leiding heeft. Voor het orkest is dit het geval. Echter, er is ook een artistiek directeur. Die heeft de overall leiding en stelt verschillende 'leidinggevers' aan. Denk aan een decorontwerper, een choreograaf, een zangcoach. Voor een geslaagde opera-uitvoering moeten al deze 'leiders' hun onderdeel van de opera in onderling overleg organiseren. De eigen professionaliteit en deskundigheid zijn daarbij belangrijk, maar het grote geheel is waar het uiteindelijk om draait.

Bij OZHZ heeft de decorontwerper als eerste zijn werk gedaan. Er is een decor ontworpen en gebouwd met één directieteam en elf units. Dat is het podium waarop de voorstelling zich afspeelt. De hoofdstructuur van het decor staat vast, maar gaandeweg de repetities kunnen er praktische aanpassingen gedaan worden die het makkelijker maken voor de artiesten om hun werk te doen. Bij OZHZ is het decor net iets te bepalend en gevoelsmatig te belemmerend om vrij over het podium te kunnen bewegen. Er moeten hier en daar schotten weggehaald worden om mensen makkelijk met elkaar te kunnen laten samenwerken.

De dirigent heeft de leiding over het orkest. Het orkest speelt vooraf bepaalde, uitgeschreven muziek. De muziek is bij OZHZ het taakpakket van de dienst op het gebied van VTH, BWT, APV, Brandveiligheid en de adviestaken. De taken zijn niet veranderd, de noten zijn hetzelfde gebleven. OZHZ wil de manier waarop de muziek gespeeld wordt 'opfrissen', aantrekkelijker maken. Minder 'star' en 'bureaucratisch' en met meer zelfvertrouwen en 'schwung'. De elf unitmanagers zijn de muzikale leiders van de instrumentsecties van het orkest. De elf gezamenlijk dirigeren de muziek.

De choreograaf bepaalt hoe er samengewerkt wordt. Zij bepaalt wie, wanneer, op welke plek op het podium moet zijn en hoe de andere zangers of acteurs daarop moeten reageren. De choreograaf schrijft de 'regels van de uitvoering', of anders gezegd: 'the rules of the game'. Dat kan de choreograaf niet in haar eentje. Het decor biedt mogelijkheden of beperkingen. De manier waarop het orkest speelt bepaalt mede de manier waarop de artiesten hun uitvoering inkleuren. Speelt het orkest de muziek vlot en vrolijk of langzaam en zwaar? Moeten de solisten over het podium huppelen of bedachtzaam en stapje voor stapje schuifelen? Bij OZHZ is een choreograaf nodig. Iemand die de combinatie kan maken van decor, muziek en gewenste uitstraling.

De zangcoach helpt de zangers en solisten om de gewenste interpretatie van het stuk gerealiseerd te krijgen. Bij OZHZ zijn dit de managers die vanuit transformationeel leiderschap proberen om medewerkers boven zichzelf uit te laten stijgen. De coach richt zich op zelfvertrouwen, samenwerking, luisteren naar elkaar, onderlinge irritaties wegnemen,

teamspirit bouwen. Ook hiervoor zijn bij OZHZ de unitmanagers aan zet om als coach te helpen met het werken in een horizontale, platte organisatie.

De artistiek directeur heeft de managers aangesteld en opdracht gegeven om te gaan repeteren. Zij maakt regelmatig een rondje langs de verschillende disciplines om de voortgang te ervaren. Ondertussen werkt zij samen met de zakelijk directeur om de kaartverkoop op gang te krijgen. De artistiek directeur is bij OZHZ het directieteam waar ook de zakelijk directeur onderdeel van is. Zij hebben er belang bij dat de opera een succes wordt. Ze willen niet dat er gedoe ontstaat tussen de verschillende disciplines maar dat de samenwerking soepel verloopt. De muziek, de choreografie en het decor moeten zich aan zij ontwikkelen. De bezoekers, de gemeenten en provincie, moeten met een goed gevoel naar de voorstelling kunnen kijken. Het is belangrijk dat de artistiek directeur goed overleg heeft met de door haar aangestelde managers en daar ook leiding aan geeft. Of anders gezegd: het directieteam moet innig contact hebben met de unitmanagers en de gewenste veranderingen met transformationeel leiderschap realiseren. Dat is geen gemakkelijke opgave. De managers zijn deskundigen op hun eigen vakgebied en moeten overtuigd worden van de noodzaak van de gewenste veranderingen.

Er is één groepje artiesten dat bijzondere aandacht verdient. Dat zijn de hoofdrolspelers. Dat zijn de 'misschien wel belangrijkste personen binnen de dienst': de relatiebeheerders. Zij zijn het uithangbord van de dienst. Zij staan op het affiche. Bij OZHZ moeten de decorbouwer, de choreograaf, de zangcoach en de artistiek directeur intensief met de relatiebeheerders samenwerken. Er moet gezamenlijk ontdekt worden wat er nodig is om de uitvoering van de opera tot een succes te maken. Een daverend succes.

En dat gaat lukken. Het begint namelijk al te resoneren.

HOOFDSTUK 7. Reflectie en afronding

Het is een bijzondere ontdekkingstocht voor mij. Als bestuurskundige ben ik opgeleid en gevormd vanuit theorieën, modellen, besturen en overheid. Als bedrijfskundige, met als afstudeerrichting 'Management van Verandering' heb ik vooral geluisterd naar mensen en wat hen beweegt. Geluisterd naar wat hun gevoel is, waar ze blij van worden, waar zij zich aan ergeren en wat ze zouden toveren als dat zou kunnen. Het heeft mij heel veel nieuwe inzichten opgeleverd. Vooral het inzicht dat alles, maar dan ook alles draait om mensen.

Ik ben mijn collega's en leidinggevenden meer dan dankbaar dat zij bereid zijn geweest om open en eerlijk met mij te praten. Op de een of andere manier is dat toch als een soort verrassing voor mij gekomen. Ik heb geleerd vooral te luisteren zonder oordeel, vragen te stellen zonder te sturen en te analyseren zonder vooroordeel.

Ik wil mijn gezin, familie en iedereen in mijn omgeving bedanken voor de ruimte die ik heb gekregen om dit onderzoek, en de gehele studie van twee jaar te doen. Tot slot, maar niet in de laatste plaats wil ik mijn coach, Alexander Maas bedanken voor zijn begeleiding.

Bibliografie

- Akse, S. (2015). *Op weg naar zelforganiserende teams bij BrabantZorg*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Andersén, J., & Andersén, A. (2014). Deconstructing resistance to organizational change: a social representation theory approach. *International Journal of Organizational Analysis*, 22(3), 342-335.
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3, 77-101.
- De Boer, F., & Smaling, A. (2011). Benaderingen in kwalitatief onderzoek, een inleiding. In F. De Boer, & A. Smaling, *Benaderingen in kwalitatief onderzoek* (p. 189). Boom Lemma.
- Eriksson, P., & Kovalainen, A. (2016). *Qualitative methods in business research*. London: Sage.
- Fernandez, S., & Rainey, H. (2006, april). Managing Successful Organizational Change in the Public Sector. *Public Administration Review*, 66(2), 168-176.
- Gilbert, G., & Sutherland, M. (2013). The Paradox of managing autonomy and control: an exploratory study. *South African Business management*, 44(1), pp. 1-14.
- Higgs, M., & Rowland, D. (2010). Emperors With Clothes On: The Role of Self-awareness in Developing Effective Change Leadership. *Journal of Change Management*, 4(10), 369-385.
- Hundermark, P., & Kaltenecker, S. (2014, Juli 18). Opgehaald van InfoQ: <https://www.infoq.com/articles/what-are-self-organising-teams>
- Janssen, M. (2017, Maart 6). Opgehaald van Opstomen: <http://opstomen.nl/een-zelforganiserend-en-zelfsturend-team-dat-toch-hetzelfde/>
- Jimmieson, N., & Peach, M. (2008). Utilizing the Theory of Planned Behavior to Inform Change Management. *Journal of Applied Behavioral Science*, 44(2), 237-262.
- Kirrane, M., Lennon, M., O'Connor, C., & Fu, N. (2017). Linking perceived management support with employees' readiness for change: the mediating role of psychological capital. *Journal of Change Management*, 17(1), 47-66.
- Lee, M., & Edmondson, A. (2017). Self-managing organizations: exploring the limits of less-hierarchical organizing. *Research in Organizational Behavior*, 37, pp. 35-58.
- Lewin, K. (1947). Group Decision and Social Change. *Readings in Social Psychology*, 39-44.
- Molleman, E. (2000). Modalities of self-managing teams - the "must", "may", "can" and "will" of local decision making". *International Journal of Operations & Production Management*, 20(8), 889-910.
- Morgan, G. (1986). In *Images of Organizations*. Newbury Park, CA: Sage.
- Naresh, J. (2014, Oktober 29). Opgehaald van Agile Faqs: <https://blogs.agilefaqs.com/2014/10/29/self-organised-vs-self-managed-vs-self-directed-whats-the-difference/>
- Nijholt, J., & Benders, J. (2007, December). Coevolution in Management Fashions, the Case of Self-Managing Teams in The Netherlands. *Group & Organization Management*, 32(6), pp. 628-652.
- Olsen, R. (2006). *A change from leadership (vertical powerstructure) to leadership (horizontal powerstructure) at work*.
- Olvee, D. (2015, Oktober 15). Opgehaald van Info.md-act.nl: <http://info.md-act.nl/blog/systeendenken-over-zelfsturing-en-zelforganisatie-in-de-zorgsector>

- Oord, I. (2015, November 3). Opgehaald van Streng Dijkerman & Partners:
<https://www.streng.nl/ons-team-zelfsturend-of-zelforganiserend/>
- Oreg, S., & Berson, Y. (2011). Leadership and employees' reactions to change: The role of leaders' personal attributes and transformational leadership style. *Personnel Psychology*, 64, 627-659.
- OZHZ. (2016). *Doorontwikkeling OZHZ, Plan van Aanpak*. Dordrecht: OZHZ.
- OZHZ. (2016). *Doorontwikkeling van de organisatie, Uitwerkingsplan*. Dordrecht: OZHZ.
- OZHZ. (2016). *Organisatieverandering OZHZ, Bestuursnotitie*. Dordrecht: OZHZ.
- OZHZ. (2016). *Startmemo werkgroep structuur*. Dordrecht: OZHZ.
- OZHZ. (2016). *Startmemo werkgroep sturingsfilosofie*. Dordrecht: OZHZ.
- OZHZ. (2017). *Artikel Sturing aangevuld*. Dordrecht: OZHZ.
- OZHZ. (2017). *Hulp bij (zelf)sturing binnen units*. Dordrecht: OZHZ.
- OZHZ. (2017). *Memo Relatiebeheer eindversie 17012017*. Dordrecht: OZHZ.
- OZHZ. (2018, april 18). Meenemers 17e. Dordrecht: OZHZ.
- OZHZ. (2018, juni 18). ontvangen email .
- OZHZ. (2018, juli 2). ontvangen email 2.
- OZHZ. (2018). *Tussenevaluatie doorontwikkeling OZHZ, door ontwikkeling verder*. Dordrecht: OZHZ.
- PwC. (2016). *OZHZ 2020 Visie op de organisatie*. Dordrecht: OZHZ.
- Rishipal, D. (2014). Analytical Comparison of Flat and Vertical Organizational Structures. *European Journal of Business and Management*, 6(36), 56-65.
- Solansky, S. (2008, May). Leadership Style and Team Processes in Self-Managed Teams. *Journal of Leadership & Organizational Studies*, 14(4), pp. 332-341.
- Stoker, J. (2008). Effects of team tenure and leadership in self-managing teams. *Personnel Review*, 37(5), pp. 564-582.
- Van der Voet, J. (2014). The effectiveness and specificity of change management in a public organization: transformational leadership and a bureaucratic organizational structure. *European Management Journal*, 32, pp. 373-382.
- Van der Voet, J. (2016). Change Leadership and Public Sector Organizational Change: examining the Interactions of Transformational Leadership Style and Red Tape. *American Review of Public Administration*, 46(6), pp. 660-682.
- Van Lieshout, F., Jacobs, G., & Cardiff, S. (2017). Actieonderzoek, principes voor verandering in zorg en welzijn.
- Voet, J., Kuipers, B., & Groeneveld, S. (2016). Implementing Change in Public Organizations: The relationship between leadership and affective commitment to change in a public sector context. *Public Management Review*, 18(6), 842-865.
- Vos, J., & Rupert, J. (2017, november). Change agent's contribution to recipients' resistance to change: A two-sided story. *European Management Journal*, 36(4), 453-462.
- Wauters, B. (2017). Zelfsturing in publieke dienstverlening: een verhaal van twee paradigma's. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 1(1), 1-18.
- Williams, C. (2007). Research methods. *Journal of Business & Economic Research*, 5(3), 65-71.
- Yang, S.-B., & Guy, M. (2011). The Effectiveness of Self-Managed Work Teams in Government Organizations. *Journal of Business Psychology*, 26, pp. 531-541.