

De veranderende gemeente

Tab 1. Wat is organisatieverandering en organisatieontwikkeling?



Inleiding

In gemeenten gaan allerlei termen rond met het woordje *verander* er in. Denk alleen maar aan *veranderingen*, *verandertrajecten*, *veranderopgaven*, *organisatieverandering* en *beleidsverandering*. Ook vinden er organisatieontwikkeltrajecten plaats die bedoeld zijn om verandering in de gemeentelijke organisatie te bewerkstelligen. Bovendien kan er, zoals duidelijk werd in de eerste elf hoofdstukken in het boek, ook verandering plaatsvinden zonder dat daar formele verandertrajecten aan te pas komen. Hoe kunnen al die termen worden gedefinieerd? Om deze begrippen uit elkaar te houden, is het allereerst nuttig om een onderscheid te maken tussen de zogeheten wat-kant en hoe-kant van (organisatie)verandering. Daarna kan ik omschrijven wat ik in het DVG-onderzoek versta onder *organisatieverandering* en *organisatieontwikkeling*. Over al dit soort concepten is er in de literatuur sprake van een rijke veelheid en variëteit aan definities en invalshoeken, waaruit ik een bepaalde keuze heb gemaakt die ik deze tab verder uitwerk en beargumenteer.

De wat-kant en de hoe-kant van veranderingen

De wat-kant van een verandering of verandertraject gaat over de inhoud ervan. Waar is die verandering op gericht, wat is het object ervan? Daarbij kun je dan denken aan organisatiestructuurveranderingen, cultuurveranderingen, werkprocesveranderingen, digitalisering, invoering van de Omgevingswet en de drie decentralisaties in het sociale domein. Bij het DVG-onderzoek heb ik de wat-kant van verandering opgedeeld in drie veranderingsterreinen:

1. gemeentebrede organisatieverandertrajecten;
2. domeingerelateerde verandertrajecten, zoals de Omgevingswet voor het fysieke domein en de transitie van de drie decentralisaties (3 D's) voor het sociale domein;
3. de veranderinitiatieven en -trajecten die ondernomen worden in het kader van de participatiemaatschappij en de netwerksamenleving en dergelijke. Deze draaien om een andere verhouding van de gemeente

ten opzichte van haar inwoners, andere gemeenten en andere netwerkpartners.*

De hoe-kant gaat over de manier waarop de verandering, populair gezegd, wordt aangevlogen. Wordt er bijvoorbeeld gewerkt met een formeel veranderteam? Wie is de opdrachtgever voor de verandering? Is het verandertraject wat betreft veranderstijl top-down of juist bottom-up? Moet iedereen gelijk over van de oude naar de nieuwe situatie, of zijn er verschillende verandertempo's mogelijk? Is er een veranderplan? Is het verandertraject opgebouwd uit verschillende fasen? Welke interventies worden er ingezet? Kortom: wat doen we allemaal om de wat-kant van de verandering daadwerkelijk te realiseren. Tezamen moeten de wat- en de hoe-kant bepaalde gewenste resultaten en effecten opleveren.

Wat is verandering?

Als eerste ga ik hier nu in op het concept 'verandering' – wat wordt daar bij het DVG-onderzoek onder verstaan? Mijn uitgangspunt is dat er sprake is van verandering als mensen die ergens werkzaam zijn op een andere manier gaan werken, als ze anders gaan functioneren dan voorheen. Dus: 'Bij het sociale cluster van gemeente X is er sprake van verandering, omdat de medewerkers daar anders zijn gaan functioneren.' Die andere manier van werken en functioneren kan vervolgens over van alles en nog wat gaan, dat is dan dus weer de wat-kant van die verandering. Iemand is bijvoorbeeld met andere administratieve software aan de slag gegaan, met andere hulpmiddelen, met andere collega's, of is gaan samenwerken met een andere afdeling, is gaan werken vanuit andere waarden, volgens een andere cultuur – noem allemaal maar op. Zo kan er dus ook sprake zijn van een verandering die samenhangt met een beleidsverandering. Eerst was het beleid voor het aanleggen van wegen bijvoorbeeld gericht op 'benutten': geen nieuwe wegen aanleggen, maar werken met extra rijstroken op bestaande wegen. Nu is het uitgangspunt voor het beleid 'smeren' geworden: nieuwe wegen aanleggen. Er is dan sprake van een inhoudelijke beleidsverandering en dat brengt met zich mee dat de mensen op dat beleidsveld vanuit andere beleidsmatige uitgangspunten werken en dus anders gaan functioneren. Ook een verandering, dus. Verder kan verandering

* Zie hoofdstuk 1 van het boek, waarin ik een inhoudelijk overzicht presenteer van de verandertrajecten uit deze drie veranderterreinen.

gaan over een andere externe stijl van werken, bijvoorbeeld dat mensen in een gemeente minder voorschrijvend te werk gaan, maar meer regisserend en meer aan de burgers overlatend. Het zijn allemaal 'echte' veranderingen als je je concreet anders gedraagt, naar aanleiding van het inzetten van de hoe-kant van verandertrajecten.

Lokale passendheidscodes

De volgende vraag is dan natuurlijk hoe die verandering van gedrag te begrijpen is. Een veel gebezigde aannahme is dat het gedrag van mensen in organisaties (hoe iemand dus functioneert) wordt aangestuurd door formele regels, opdrachten, structuren, procedures, leiderschap en management. Aansturing, dus, door regels, opdrachten, leidinggevend en enzovoort, en daarmee door allerlei dingen die als het ware van buitenaf op de mensen afkomen. De onderliggende redeneerwijze daarbij is: door de context waarin mensen werken te veranderen, veranderen de mensen als vanzelf. In het DVG-onderzoek heb ik wat dit betreft een ander uitgangspunt gekozen. Het concrete dagelijkse gedrag van mensen in organisaties wordt namelijk vooral gereguleerd door talloos vele niet-gecodificeerde (niet in formele regels vastgelegd) lokale conventies en lokale collectieve scripts. Natuurlijk hebben formele regels, opdrachten en structuren hun invloed, maar wat mensen concreet doen, hangt vooral samen met de informele gedragscodes die zich lokaal tussen collega's onderling ontwikkelen.⁷⁹ Een belangrijk onderdeel van die lokale informele codes betreft juist de wijze waarop iemand lokaal betekenis geeft aan de formele regels, opdrachten, bazen en structuren.

Het uitgangspunt hierbij is dat als mensen concreet en direct met elkaar samenwerken, er zich op den duur tussen hen bepaalde betekenispatronen en gewoontes ontwikkelen over hoe zij zich tot elkaar verhouden, wat zij wel en niet belangrijk vinden enzovoort. Deze betekenispatronen zijn niet het resultaat van managementsturing, maar ontstaan spontaan, gewoon omdat die mensen, al werkendeweg en al omgaand met elkaar in die specifieke lokale setting met elkaar op die gewoonten uitkomen. Op den duur raken zij zo gewend aan deze patronen en raken die gewoontes zo ingeslepen, dat zij die ervaren als normaal, als 'zo doe je dat hier' en 'zo gaat het hier nou eenmaal'. Wat in zo'n situatie leidend is voor het concrete gedrag, is dan iets waar zij zich eigenlijk nog maar nauwelijks van bewust zijn. Totdat iemand natuurlijk iets doet wat ervaren wordt als een afwijking van de lokale gewoontes. Dan opeens springt iemand op: 'Hé, waar ben jij nou helemaal mee bezig?'

Lokale gedragsregulering gaat over het zich ontwikkelen van gewoontepatronen tussen mensen die met elkaar samenwerken, en over gedragingen en reacties op die gedragingen die op den duur worden ervaren als 'zo doe je dat hier inderdaad' en 'dit is passend gedrag hier'. Een fraaie term hiervoor is *codes of appropriateness*:⁸⁰ welke reacties en gedragingen zijn hier volgens ons passend? Helemaal afgepeld tot de essentie behelst *verandering* daarom het veranderen van die lokale *codes of appropriateness*; de lokale 'passendheidscodes'. Pas als er zich andere codes ontwikkeld hebben en iemand zich ook naar die nieuwe codes gedraagt, is er sprake van verandering.

Formele en informele veranderingen

Bij de hoe-kant van organisatieverandering gaat het over de manier waarop iemand van plan is om de inhoudelijke doelen van een verandertraject (de wat-kant) te realiseren, en dus over de manier waarop het verandertraject is opgezet en ingericht. Aan de manieren waarop verandertrajecten worden ingericht, liggen veronderstellingen ten grondslag over de werking daarvan. Weergegeven in termen van de passendheidscodes, gaat dat dus om de vraag: 'Wat maakt bij veranderaanpak x, dat de lokale passendheidscodes veranderen?'

Veel verandertrajecten in gemeenten zijn te kenmerken als formeel. Dit houdt in dat er aan het begin een veranderplan (businesscase) is opgesteld en dat daarover formeel besloten is door het management (en soms het college en de raad), dat er speciale mensen 'op het traject worden gezet', zoals verandermanagers, projectleiders en interne of externe adviseurs, en ook dat de veranderplannen en werkwijzen voor de verandering wijd en zijd worden verspreid, zodat alle relevante partijen ervan afweten. Het zijn dus zichtbare veranderingen, die verankerd zijn in de gemeentelijk hiërarchie en strategie. In voorkomende gevallen gelden er ook allerlei regels voor de hoe-kant van formele veranderingen. Zoals over de wijze waarop de medezeggenschap erbij betrokken moet worden, het afspiegelingscriterium, de noodzaak tot het opstellen van 'was-wordt-lijsten' en dergelijke. Bij zulke formele verandertrajecten worden er interventies en acties ondernomen (die dus in de veranderplannen staan), waarbij de centrale aanname is dat die interventies en acties zullen leiden tot verandering van lokale passendheidscodes.

Tegelijkertijd kunnen lokale passendheidscodes natuurlijk op veel meer manier veranderen dan alleen door formele verandertrajecten en de inter-

venties, sessies, workshops en trainingen die daar deel van uitmaken. Ten eerste door – zoals ik bij het DVG-onderzoek ontdekt heb – de veranderfonteintjes. Ook de activiteiten van veranderfonteintjes kunnen van invloed zijn op lokale passendheidscodes. Maar ook kunnen lokale passendheidscodes in beweging komen door een toevallige gebeurtenis. Opeens stort er bijvoorbeeld een brug in, met als gevolg dat de collega's van de afdeling Wegenaanleg alle zeilen bij moeten zetten om de zaak te redden. Ook veranderen lokale passendheidscodes simpelweg door ander gedrag van een of enkele collega's. Stel dat die persoon bijvoorbeeld naar een training geweest is en de maandag daarop zegt: 'Jongens, volgens mij is het veel handiger als we voortaan ...' Daarmee verbreekt hij de bestaande passendheidscode. En dan ligt het aan de lokale machtsverhoudingen of zijn voorstel wordt overgenomen, of smalend wordt gereageerd met 'Hm, Piet is zeker weer op cursus geweest!' Waarna iedereen overgaat tot de orde van de dag, de bestaande lokale passendheidscode dus. Verder kunnen collega's zelf besluiten om bepaalde aspecten van het werk te veranderen. Iemand ergert zich bijvoorbeeld groen en geel aan de manier waarop de afdeling samenwerkt met een andere afdeling. Hij neemt het initiatief voor een bijeenkomst om het met de leden van de andere afdeling eens goed over de samenwerking te hebben. Een laatste voorbeeld voor manieren waarop lokale passendheidscodes kunnen veranderen is het kopiëren van goede voorbeelden van de burens ('mimicking'). In een bepaald team is – door welke oorzaak dan ook – de lokale werkwijze voor het afhandelen van klachten bijvoorbeeld veranderd. Mensen werken nu echt anders en dus is de passendheidscode daar veranderd. Bij de lunch vertelt iemand aan collega's van een ander team enthousiast over de nieuwe werkwijze: 'Joh, dit werkt echt heel handig, dat zouden jullie ook moeten doen!' Een paar mensen gaan in die andere afdeling eens wat uitproberen, en inderdaad blijkt het werk er daar ook een stuk makkelijker op te worden. En op den duur ziet iedereen er het nut van in en wordt het voorbeeld dus lokaal overgenomen. Daarmee is de lokale passendheidscode dus veranderd, doordat er iets is overgenomen van de burens. Een verandering waar dus helemaal geen formeel verandertraject aan te pas is gekomen.

(Opzetten van) verandering van passendheidscodes

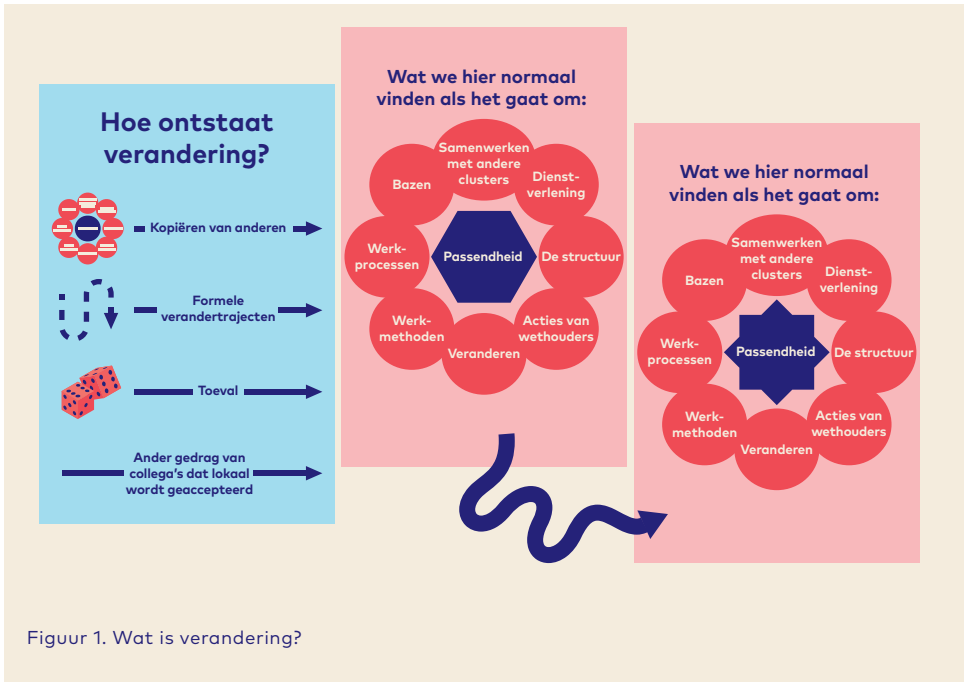
Het DVG-onderzoek gaat over verandering, hier dus over verandering van de lokale passendheidscodes. De naamgeving van het onderzoek is bewust wat vaag gehouden: *De veranderende gemeente*. Relateer je deze titel aan de

hiervoor omschreven betekenis, dan houdt *De veranderende gemeente* in dat er sprake is van een verandering van (veel of weinig) lokale passendheidscodes. Op veranderende lokale passendheidscodes kunnen vervolgens allerlei formele stickers worden geplakt, zoals cultuurverandering, verandering van houding en gedrag, andere werkprocessen of andere samenwerking. Maar uiteindelijk gaat het er dus om of groepen collega's (ook managers, bestuurders, raadsleden enzovoort) die met elkaar in een gemeente samenwerken onderling andere passendheidscodes ervaren en er zich ook naar gedragen.

De titel *De veranderende gemeente* kan ook op een andere manier worden begrepen, namelijk als we het accent op de hoe-kant leggen: hoe worden in gemeenten veranderingen opgezet en gemanaged? Dan heb je het over de formele trajecten, die elk een eigen focus hebben, zoals structuurverandering, decentraliseren, digitalisering of versterken van externe gerichtheid. In lijn met het uitgangspunt dat veranderingen ook door andere zaken getriggerd kunnen worden, zoals toevalligheden, ander gedrag en initiatieven van individuele collega's, na-afnemen van anderen, gaat de aandacht in dit onderzoek ook uit naar die andere manieren waarop verandering tot stand komt. *De veranderende gemeente* houdt dan in dat er onderzoek gedaan wordt, zowel naar formele verandertrajecten als veranderingen die ontstaan, zonder dat ze deel uitmaken van formele verandertrajecten (door veranderfontein-tjes, bijvoorbeeld). Door ook onderzoek te doen naar niet-formele veranderingen van lokale passendheidscodes kan er zicht verkregen worden op de manieren waarop formele en informele veranderingen zich tot elkaar verhouden. Zo is het niet ondenkbaar dat formele verandertrajecten lokaal heel andere betekenissen hebben dan de formele betekenis. Ook zou kunnen gebeuren dat een formeel verandertraject keurig op schema ligt (alle interventies en acties zijn uitgevoerd als vastgelegd in het veranderplan), terwijl de lokale passendheidscodes helemaal niet veranderen of misschien een hele andere kant op veranderen; figuur 1 geeft dit weer.

Organisatieverandering en organisatieontwikkeling

Nu ik dit allemaal heb gedefinieerd, kan ik overgaan op de verschillen tussen organisatieverandering en organisatieontwikkeling.



Figuur 1. Wat is verandering?

Organisatieverandering

De term *organisatieverandering* relateer ik aan individuele formele verandertrajecten en activiteiten van individuele veranderfontein-tjes. De gemeente moet bijvoorbeeld anders gaan functioneren doordat de Omgevingswet ingevoerd wordt. Daartoe wordt er een formeel verandertraject opgezet om die verandering voor elkaar te krijgen. Of een veranderfontein-tje weet een groep mensen in zijn heterogene netwerk 'in te vangen' (zie meer hierover in de tab [Veranderfontein-tje](#)), waarbij die mensen met elkaar een bepaalde activiteit anders moeten gaan uitvoeren. Of een veranderfontein-tje gaat samen met een stel anderen in een wijk een traject in, om daar de burgerparticipatie te versterken. Bij organisatieverandering gaat het om gedragsveranderingen die voortvloeien uit individuele verandertrajecten of voortvloeien uit (netwerk)activiteiten van een veranderfontein-tje. Veranderingen (bewegingen in de lokale passendheidscodes) dus die te relateren zijn aan de interventies en andere veranderacties die deel uitmaken van één specifiek verandertraject, of aan de activiteiten van één veranderfontein-tje.

Organisatieontwikkeling

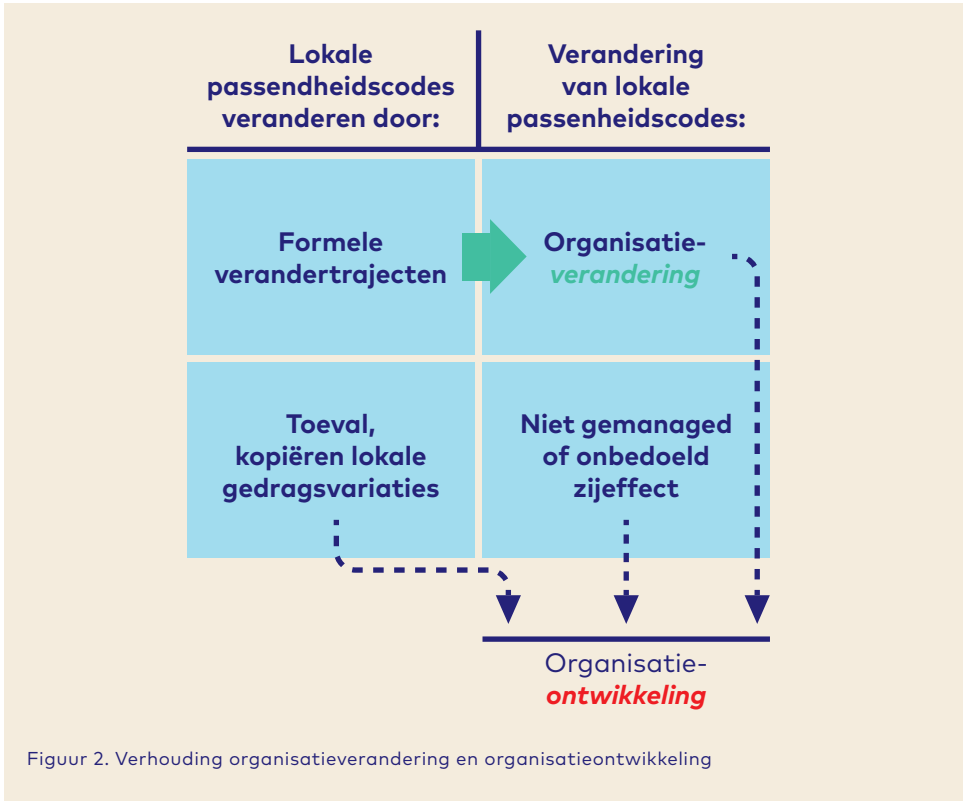
Zoals je hiervoor las, kunnen lokale passendheidscodes ook in beweging komen door toeval, door informeel kopieergedrag enzovoort. Ook kunnen for-

mele verandertrajecten allerlei gewenste en ongewenste zijeffecten hebben die vooraf helemaal niet voorzien waren. Met als gevolg dat sommige lokale passendheidscodes er plotseling heel anders uitzien dan verwacht. Voorts kan er sprake zijn van een formeel structuurveranderingstraject (reorganisatie), waarbij de structuur van de organisatie weliswaar is veranderd, maar de lokale passendheidscodes identiek zijn gebleven. Als laatste is het zo dat bij gemeenten verandertrajecten vrijwel nooit een solistisch bestaan blijken te hebben. Zoals ook uit het empirische onderzoek blijkt, zijn er bij gemeenten altijd diverse formele en informele verandertrajecten tegelijkertijd gaande (soms wel meer dan 25!). Soms versterken al die trajecten elkaar, soms rijden ze elkaar ook danig in de wielen en concurreren ze met elkaar om geld, aandacht en energie (verandertrajectcompetitie). Nu komt het begrip *organisatieontwikkeling* om de hoek kijken. Passendheidscodes zijn verschijnselen met een lokaal karakter. Ze leven tussen bepaalde min of meer constante groepen mensen. Daarbij hoeven de grenzen van die groepen zeker niet samen te vallen met de formele afdelingsstructuur of hiërarchie. Als je hiervan uitgaat, zijn gemeenten feitelijk op te vatten als verzamelingen lokaliteiten waarin overal meer of minder unieke passendheidscodes als informele gedragsregulator fungeren. Deze lokale passendheidscodes kunnen dus door van alles en nog wat veranderen, zowel door individuele formele verandertrajecten, de diverse formele verandertrajecten tegelijkertijd, de combinatie van al de formele verandertrajecten met al de veranderinitiatieven van de veranderfontein-tjes als door talloos vele andere zaken.

Als er zich in die verzamelingen van de bewegende lokale passendheidscodes bepaalde vergelijkbare patronen en richtingen ontwikkelen, dan is er sprake van *organisatieontwikkeling*, als een nieuwe tendens in veel lokale passendheidscodes, die niet te herleiden is tot individuele verandertrajecten of -initiatieven, maar een zogeheten *emergent gevolg* is van al die trajecten, initiatieven en tal van andere ontwikkelingen tezamen. De term *emergent* duidt aan dat er sprake is van een patroonverandering in een verzameling lokale passendheidscodes, zonder dat die patroonverandering te herleiden is tot specifieke individuele verandertrajecten, noch tot sturende activiteiten van managers (veranderende contexten) of veranderfontein-tjes of tot andere individuele toevalligheden en voorvallen. Patroonverandering als een geaggregeerd resultaat van alles wat er tegelijkertijd gaande is en van al de (veranderende) betekenissen die er lokaal aan worden gegeven.

Gemeentelijke verandering zonder formele verandertrajecten

Door *organisatieverandering* en *organisatieontwikkeling* op deze wijze conceptueel te scheiden, wordt het mogelijk om naar het anders functioneren van een gemeente te kijken (andere passendheidscodes), zonder dat daar per se formele verandertrajecten aan te pas hoeven te komen. Figuur 2 geeft dit onderscheid tussen verandering en ontwikkeling weer.



Figuur 2. Verhouding organisatieverandering en organisatieontwikkeling

Uitgaande van deze definities van organisatieverandering en organisatieontwikkeling, kom ik in hoofdstuk 11 in het boek tot een algemene karakterisering van de wijze waarop gemeenten veranderen.

Dus

In de veranderkundige literatuur zijn er tal van definities en interpretaties van begrippen als *verandering*, *organisatieverandering* en *organisatieontwikkeling*. Bij het DVG-onderzoek is gekozen voor een – zoals dat dan heet

– sociaal constructionistische insteek van verandering. Uitgangspunt daarbij is dat mensen met elkaar al samenwerkend bepaalde codes ontwikkelen over hoe ze zich tot elkaar verhouden, hoe ze hun werk doen en wat ze van de rest van de gemeentelijke organisatie vinden: de lokale passendheids-codes. Ervan uitgaande dat die lokale passendheidscodes veel invloed op het gedrag hebben, wordt *verandering* bij het DVG-onderzoek gelijkgesteld aan verschuiving van die lokale passendheidscodes. Vervolgens blijkt het nuttig en inzichtgevend te zijn om een onderscheid aan te brengen tussen organisatieverandering enerzijds en organisatieontwikkeling anderzijds. Bij organisatieverandering kijk je naar de effecten van individuele verandertrajecten of -initiatieven op de lokale passendheidscodes. Aangezien lokale passendheidscodes door veel meer dingen in beweging komen dan alleen individuele verandertrajecten of -initiatieven, is het concept 'organisatieontwikkeling' bruikbaar om de feitelijke verandering van organisationele passendheidscodes te bestuderen als emergent resultaat van een veel breder palet aan factoren dan alleen individuele organisatieverandertrajecten en -initiatieven. Dit opent heel nieuwe perspectieven en zichtlijnen op wat gemeentelijke verandering zou kunnen inhouden.

Eindnoten

De literatuurverwijzingen in deze eindnoten zijn terug te vinden in het onderdeel Literatuur in het boek.

79 Zie verder Homan, 2017a.

80 Mahoney en Thelen, 2010b, p. 5.

**© 2019 Stichting Arbeidsmarkt- en opleidingsfonds Gemeenten
Den Haag**

Postbus 11560 • 2502 AN Den Haag • 070 76330030
secretariaat@aeno.nl • www.aeno.nl