

Balanceren en kantelen



Beeld: Tor zum Prenzlauer Berg. Door: H. von der Goltz

Een onderzoek naar betekenisgeving aan de vorming van de nationale politie en de rol van het middenmanagement in dit grootschalige veranderproces.

Augustus 2013
Master Organisaties Verandering en Management
Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap

Student: M. van de Beek
Studentnummer: 3381366
Begeleidend docent: Dr. J. Vermeulen
Begeleiding nationale politie eenheid Rotterdam: Mr. E.A. Bakhuis en Drs. A. A. De Zwart

Beste lezer,

Met trots presenteer ik u mijn masterscriptie 'Balanceren en kantelen'. Met deze scriptie rond ik niet alleen een onderzoeksperiode af maar komt ook een eind aan mijn studietijd. Een periode waar ik met plezier op terugkijk maar waarvan ik ook kan zeggen dat ik er aan toe ben om deze af te sluiten. Met het schrijven van deze scriptie heb ik hier naartoe geleefd en het voelt goed om het eindresultaat te mogen presenteren.

De uitvoering van dit afstudeeronderzoek was een lange en intensieve periode die ik deze zomer tijdens een bezoek aan de door mij zo geliefde stad Berlijn nog eens rustig heb overdacht. Het is opvallend hoe ik de stad bekeek met andere ogen: ik droeg het onderwerp waar ik mij zo intensief mee bezig had gehouden met me mee door de straten van Berlijn. Opvallend genoeg bekeek ik de *streetart* en de beeldende kunst op een andere manier en ik besloot ter plekke enkele beelden in dit onderzoeksrapport op te nemen en ze als onderdeel hiervan voor zichzelf te laten spreken.

Graag blik ik in dit voorwoord nog even terug op de afgelopen periode. Doordat ik onderdeel uit mocht maken van de organisatie en de daarbij behorende dynamiek ben ik niet alleen tot een mooi eindresultaat gekomen maar heb ik in de praktijk ook veel leerzame ervaringen op kunnen doen waar ik in de toekomst nog veel aan zal hebben. Mijns inziens heb ik dit in grote mate te danken aan de cultuur van de politieorganisatie. In korte tijd ontmoette ik veel mensen die op hun eigen manier bezig waren met deze verandering. Een gemeenschappelijke deler was de actiegerichtheid waarmee dit gepaard ging. Ik werd als onderzoeker direct opgenomen in deze dynamiek en voelde me vrij om hierin deel te nemen en om mijn eigen kwaliteiten in te zetten.

Er is een aantal mensen die daarbij een belangrijke rol heeft gespeeld. Hen wil ik via deze weg graag bedanken. Allereerst Esther Bakhuis die mij binnen de organisatie alle ondersteuning heeft geboden die ik nodig had om dit onderzoek tot een goed einde te brengen. Zij wees me op actuele en relevante ontwikkelingen op het gebied van de verandering en betrok me in de vraagstukken waar ze zelf voor kwam te staan. Door haar betrokkenheid was ik altijd op de hoogte van de laatste stand van zaken en dit gaf me een gerust gevoel. Ook Arjan de Zwart is in dit proces waardevol geweest. Hij gaf me de mogelijkheid om op de afdeling control mijn onderzoek uit te voeren. Zijn kritische opmerkingen tijdens het proces hebben me geholpen om scherpte aan te brengen. Ook Ariadne Veenhuizen bedank ik voor de mogelijkheid die ze me heeft gegeven om ook haar dienst in mijn onderzoek te betrekken. In de uitvoering van dit onderzoek heb ik geen drempels ervaren: ik heb de vrijheid gevoeld om de koers van mijn onderzoek aan te kunnen passen en waar dit relevant was het gesprek aan te gaan.

Uiteraard wil ik ook mijn begeleidend docent Jeroen Vermeulen hartelijk danken voor de goede begeleiding tijdens deze periode. Het vertrouwen en de rust die hij uitstraalde gedurende het proces hebben mij gesterkt in het nemen van de juiste beslissingen. Ik heb bewondering voor zijn analytisch vermogen en de manier waarop hij me middels een paar subtiele opmerkingen op het juiste pad wist te brengen.

Ten slotte wil ik Miebet Bour en Evelien Bink bedanken voor hun luisterend oor en goede adviezen. Het uitwisselen van ervaringen ging altijd gepaard met veel gezelligheid waardoor ik altijd weer met een opgelucht gevoel door kon gaan.

Rest mij niets dan u veel plezier te wensen bij het lezen van dit onderzoeksrapport.

M. van de Beek

Samenvatting

Dit onderzoek biedt inzicht in de grootschalige organisatieverandering die de vorming van de nationale politie met zich mee brengt, specifiek gezien voor de dienst control van de eenheid Rotterdam. Er wordt in dit onderzoek dieper ingegaan op de vraag hoe medewerkers betekenis geven aan deze grootschalige organisatieverandering en de rol die het middenmanagement speelt in dit veranderproces. Middels het houden van interviews en de toepassing van participerende observaties en documentenanalyse is deze vraag beantwoord. Uit de bevindingen komt naar voren dat deze grootschalige en radicale verandering in sterke mate door de korpsleiding wordt aangestuurd en beheerst. De grote mate van onzekerheid die deze verandering met zich mee brengt heeft zijn weerslag op medewerkers. Zij nemen een onverschillige houding aan omdat zij het gevoel hebben geen invloed uit te kunnen oefenen op het verloop van de verandering. De rol van het middenmanagement is van groot belang in het slagen van deze verandering. Het staat voor de taak om de door de korpsleiding gestelde doelstellingen in de praktijk te brengen en om draagvlak te creëren onder medewerkers voor de nieuwe manier van werken. De praktijk wijst uit dat hier binnen de eenheid Rotterdam op verschillende manieren vorm aan wordt gegeven.

Inhoud

1. Inleiding	5
2. Literatuur	11
2.1 Grootschalige organisatieverandering	11
2.3 De rol van de middenmanager	15
2.4 Invloeden vanuit de context	18
3. Methodologie	20
3.1 Onderzoeksstrategie	20
3.2 Dataverzameling	21
3.2.1 Respondenten	21
3.2.2 Onderzoeksmethoden	22
3.2.3 Analysemethode.....	25
3.3 Kwaliteitscriteria	25
3.3.1 Credibility	25
3.3.2 Transferability	26
3.3.3 Dependability	26
3.3.4 Confirmability	27
4. Bevindingen	28
4.1 De korpsleiding spreekt	28
4.1.1 Plannen en afspraken	28
4.1.3 Cultuur is beïnvloedbaar.....	30
4.2 Medewerkers tasten in het duister	32
4.2.1 Verandering roept vragen op.....	32
4.2.2 Meer duidelijkheid voor medewerkers	33
4.3 Leiding geven in verandering	35
4.3.1 Passief verzet.....	35
4.3.2 Autonomie als voedingsbodem voor weerstand.....	36
4.3.3 De teleurgestelde manager	36
4.3.4 Medewerkers mobiliseren	37
4.4 Communicatie als contrapunt voor control	41
4.4.1 Flexibiliteit ten tijde van langdurige verandering.....	41
4.4.2 De noodzaak om te veranderen	42
5. Analyse	46
5.1 Medewerkers wachten af	46
5.2 De sleutelpositie van de middenmanager	47
6. Conclusie	50
Referenties	53
Bijlage: topiclijst	56

1. Inleiding

Sinds 1 januari 2013 is de nationale politie een feit en vormen alle regiokorpsen in Nederland gezamenlijk één nationale politie. Aan het hoofd staat korpschef Gerard Bouman, met daarboven minister Opstelten van Veiligheid en Justitie die de politieke verantwoordelijkheid draagt. Alle politiewerk valt nu onder directe verantwoordelijkheid van het ministerie. Dit met als doel dat er korte lijnen ontstaan tussen het ministerie en verschillende onderdelen van de politie. Deze aanpassing zou meer duidelijkheid over beleid en bevoegdheden moeten scheppen.

1.1 De nationale politie op papier

In de aanloop naar de nationale politie is een groep kwartiermakers intensief bezig geweest met het schetsen van de contouren voor deze organisatieverandering. De missie van de nationale politie blijft zoals deze altijd al was: *waakzaam en dienstbaar* als basis voor ieders handelen (Realisatieplan nationale politie, 2012). Uit deze missie vloeit een visie voort die is vervat in zes identiteitskenmerken. Deze vormen volgens de korpsleiding de identiteit van de nationale politie (Realisatieplan nationale politie, 2012): *“Wij zijn een politie die vertrouwen wekt door de wijze waarop wij resultaten bereiken en een bijdrage leveren aan veiligheid; wij zijn een politie die onder alle omstandigheden alert is en slagvaardig optreedt; wij zijn een politie die betrokken en daadkrachtig de helpende hand biedt, de-escalierend werkt en zo nodig gebruikmaakt van geweld; wij zijn een politie die intensief samenwerkt met burgers en partners, vanuit betrokkenheid en wederkerigheid, die informatie deelt; wij zijn een politie die vertrouwt op haar professionals, leert en innoveert en wij zijn één korps. Lokaal verankerd, nationaal en internationaal verbonden”* (Realisatieplan nationale politie, 2012).

Voortbordurend op de visie en missie is door de korpsleiding een zestal belangrijke veranderingen geformuleerd die de ambitie van de nieuwe politieorganisatie tot uitdrukking brengt. Deze hebben zowel betrekking op individuele medewerkers als op het collectieve gedrag (Realisatieplan nationale politie, 2012; Route nationale politie: gids voor medewerkers van de politie, 2012). Allereerst streeft de korpsleiding naar het ontstaan van **eenheid in denken en doen**. Zij is ervan overtuigd dat wanneer medewerkers van de nationale politie straks onder één korpsleiding vallen, de versnippering in denken en doen wordt weggenomen. De inrichting van de eenheden is namelijk zo op elkaar afgestemd dat er meer samenhang is tussen werk, middelen en prestaties. Alle medewerkers hebben dezelfde rechten, plichten, middelen en mogelijkheden waardoor volgens de korpsleiding deze uniformiteit zal ontstaan. Daarnaast wordt door de korpsleiding beschreven hoe er binnen de nationale politie **meer ruimte is voor de politieprofessional**. De korpsleiding geeft aan dat politiemedewerkers in bijzondere situaties kunnen afwijken van protocollen om problemen op te lossen en dus gebruik kunnen maken van hun professionele ruimte. Het opruimen van overbodige bureaucratie en onvoorwaardelijke steun van de leidinggevenden zijn maatregelen die deze professionele ruimte zouden moeten versterken. Als derde wordt door de korpsleiding ingezet op een **verschuiving van beheersmatig management naar operationeel leiderschap**. De leidinggevende moet weer een chef worden die niet alleen

een rolmodel is, maar meedraait met het team, de collega's vertrouwt in hun vakmanschap en herkent wanneer een collega behoefte heeft aan steun. Ook wordt door de korpsleiding aangestuurd op een **verschuiving van verantwoordingscultuur naar georganiseerd vertrouwen**. Deze verschuiving wordt zo beschreven dat binnen de nieuwe politieorganisatie vertrouwen in de medewerkers het uitgangspunt lijkt te zijn. Door op basis van vertrouwen samen te werken is volgens de korpsleiding minder bureaucratie nodig en dat betekent voor agenten meer tijd voor het politiewerk op straat. Ten slotte wordt er door de korpsleiding geïnvesteerd in een **betere verbinding tussen bedrijfsvoering en operatie**. De bedrijfsvoering zal binnen de nieuwe politieorganisatie opereren als een professionele dienstverlener: proactief, betrouwbaar, toegankelijk, klantgericht en in nauwe verbinding met de operatie

Naast de reorganisatie is er ook sprake van het Landelijk Functiegebouw Nederlandse Politie (LFNP) waarmee de politie van 7200 functiebeschrijvingen naar een systeem met circa 90 standaard functiebeschrijvingen overgaat (Informatie voor leidinggevenden, Invoering Landelijk Functiegebouw Nederlandse Politie, 2012). De functieomschrijving van elke individuele medewerker zal worden *gematcht* op een LFNP functie. Hoewel de invoering van het LFNP en de reorganisatie twee gescheiden processen zijn worden deze veelvuldig met elkaar in verband gebracht. Niet alleen omdat het LFNP enorm is uitgelopen qua tijdsplanning maar ook omdat mensen de matching zien als een belangrijk uitgangspunt op basis waarvan de toekomst binnen de organisatie kan worden bepaald. Dit is zeker het geval voor stafmedewerkers want er wordt een aantal nieuwe afdelingen ontwikkeld waarbinnen alleen plaats is voor specifieke LFNP functies. Van groot belang is het gegeven dat er over de gehele linie gezien aanzienlijk minder ruimte is voor leidinggevenden. Dat betekent dat onder deze groep veel mensen niet zeker zijn van hun functie en hierdoor met een zekere huivering naar de toekomst kijken. En dat terwijl deze leidinggevenden een belangrijke rol spelen in het uitdragen van de nieuwe werkwijze binnen de nationale politie.

Er gebeurt dus momenteel veel binnen de politieorganisatie en de ambities van de nationale politie zijn erg groot. Dit betekent dat er veel zal gaan veranderen. In de wandelgangen wordt de verandering ook wel omschreven als de grootste in de geschiedenis van het bestaan van de politie. Zowel de operationele afdelingen als de bedrijfsvoering worden in grote mate anders ingericht. *“De vorming van de nationale politie is een complex veranderproces van, naar alle maatstaven, ongekende omvang. Het gaat niet alleen om een herschikking van mensen en middelen (reorganisatie), maar ook om het daadwerkelijk verbeteren van de politieprestaties en het vergroten van de legitimiteit van en het vertrouwen in de politie”* (Realisatieplan nationale politie, 2012, p. 36).

1.2 Veranderperikelen binnen de eenheid Rotterdam

De hierboven geschetste ontwikkelingen vormen een interessante omgeving voor een onderzoek naar organisatieverandering. Om een zekere focus aan te brengen heb ik ervoor gekozen om deze verandering nader te onderzoeken binnen de eenheid Rotterdam. Deze eenheid is in 2012 ontstaan na het samengaan van de voormalige Korpsen Zuid-Holland-Zuid en Rotterdam Rijnmond en vormt nu een van de tien politie-eenheden van de nationale politie. Binnen de bedrijfsvoering van de eenheid Rotterdam is de vorming van de eenheidsstaf een heel belangrijke verandering. Deze eenheidsstaf heeft als kerntaak om op

tal van aspecten de eenheidsleiding te ondersteunen en te spiegelen zodat zij de eenheid kan sturen (Concept realisatieplan staf eenheid Rotterdam, 2012). *“De soll-situatie kenmerkt zich door een herverdeling van stafwerkzaamheden, functionele aansturing door de korpsstaf en afstemming met andere stafeenheden een forse inkrimping van capaciteit en veel kantelmomenten naar de nieuwe organisatie”* (Concept realisatieplan staf eenheid Rotterdam, 2012 p. 1). De eenheidsstaf is opgebouwd uit de onderdelen *Bestuursondersteuning, Politieprofessie, Control, Communicatie en Veiligheid, Integriteit en Klachten (VIK)*.

De verandering is grootschalig en wordt in sterke mate door de korpsleiding aangestuurd. De korpschef die in de aanloop naar de verandering de rol van kwartiermaker had, is in opdracht van de minister gestart met de ontwerp- en voorbereidingsfase en het uiteindelijke ontwerp wordt straks uitgerold over het land. Hoewel de eenheden nog invloed hebben op de concrete werking van de plannen worden veelomvattende besluiten allemaal door de korpsleiding in Den Haag (in de wandelgangen ook wel ‘het land’ genoemd) genomen (*Bron: nog te definiëren document, 2013*). Het land hanteert de volgende veranderstrategie: *“Het uitgangspunt voor de reorganisatie is zo simpel mogelijk. In de praktijk komt het erop neer dat de inhoudelijke aanspreekpunten en de aansturing van de medewerkers hetzelfde blijft zoals dat nu het geval is. Voor zowel de nieuwe eenheidsleiding als de medewerkers is dit herkenbaar waardoor de rust wordt bewaard. Het adagium hierbij is: “Nee, tenzij...”. Alleen als het noodzakelijk is (bijv. Kabinet en Protocol) wordt omgeklapt naar de nieuwe organisatie. Deze noodzakelijkheid kan ontstaan door de ritmiek van de vorming van de nationale politie en kan voor elk werkproces anders zijn”* (Concept werkingsdocument eenheidsstaf, 2013 p. 8). Als een belangrijke noot wordt toegevoegd: *“Een uitzondering op dit adagium betreft de afdeling communicatie. Communicatie werkt in de nieuwe structuur per oktober 2012.”*

De vorming van de eenheidsstaf heeft ingrijpende gevolgen voor de medewerkers van de stafafdelingen die hieronder komen te vallen. Het betekent namelijk dat medewerkers die tot op heden werkzaam zijn voor een eigen onafhankelijke dienst in de toekomst samen met andere diensten als één staf zullen gaan opereren. Dit vraagt om een intensieve samenwerking. Binnen de vorming van de eenheidsstaf ga ik in dit onderzoek specifieker in op de dienst control als onderdeel daarvan. Specifiek gezien voor de controllers betekent deze verandering dat zij straks centraal zullen gaan werken in plaats van dat zij zoals nu gedeconcentreerd op de districten werkzaam zijn. Daarnaast zullen zij zich veel minder gaan richten op vraagstukken op districtsniveau en komt de focus meer te liggen op regionale klussen die gericht zijn op de eenheid en het land. Hierbij kan gedacht worden aan het uitvoeren van een kort cyclische audit naar het proces rondom woninginbraken. Daarnaast wordt er sterk ingezet op de toepassing van zogenaamde *soft controls*. Dit zijn in de organisatie ingebouwde vormen van beheersing binnen het vak zoals opleidingen, werving en het vervullen van een voorbeeldfunctie door leidinggevend (visie op control) .

Deze *districtsoverstijgende* klussen vragen een andere manier van werken van de controller. Om hiervan een beter beeld te krijgen is naar aanleiding van het realisatieplan dat is opgesteld door de kwartiermakers een visie op control geformuleerd. Deze visie vormt het uitgangspunt voor de verdere invulling van de werkzaamheden van de dienst als onderdeel

van de eenheidsstaf. Hierin wordt bijvoorbeeld beschreven dat het uitgangspunt van de nationale politie *sturen op basis van vertrouwen* een andere vorm van control vraagt die meer is ingebouwd in de werkprocessen, in systemen en langs de lijn van gedrag van leidinggevenden waardoor zelfcontrole plaatsvindt (visie op control, 2012). In feite is er in dit geval geen tussenkomst van een controller nodig maar draagt de operationeel leidinggevende hier zelf verantwoordelijkheid voor.

1.3 Aanleiding voor het onderzoek

Het moge duidelijk zijn dat er momenteel sprake is van een tumultueuze periode binnen de eenheid Rotterdam. De plannen die zijn geschreven door de Kwartiermakers vormen de basis waarop de eenheid nu zelf aan de slag gaat met de verdere invulling daarvan. Er wordt door de korpsleiding een enorme hoeveelheid aan besluitvorming uitgestort over de gehele organisatie en van medewerkers en leidinggevenden wordt verwacht dat zij hier actief mee aan de slag gaan. Aan de veelheid van veranderingen wordt op uiteenlopende manieren vorm gegeven. Er vindt bijvoorbeeld een aantal pilots plaats om de nieuwe manier van werken in de praktijk te ervaren maar er zijn ook heel veel werkgroepen actief om met elkaar meer *feeling* te krijgen met de plannen die door de korpsleiding zijn beschreven. Dit vraagt veel van allen die betrokken zijn in deze verandering. De dynamiek die deze verandering met zich mee brengt drukt een enorme stempel op de dagelijkse werkzaamheden. Er wordt nagedacht over het formuleren en bijstellen van veranderstrategieën, over manieren om medewerkers te betrekken, er worden tijdsplanningen herzien en ondertussen is er ook nog de dagelijkse gang van zaken die de volle aandacht verdient. Het is van belang dat de kaders zoals deze zijn geschetst door de korpsleiding verder ingevuld worden om een stevig fundament te leggen voor het moment waarop de organisatie gaat kantelen. Het is van belang om oog te hebben voor de werking van de eenheidsstaf maar het is wellicht nog belangrijker dat elke dienst zelf nadenkt over de invulling van de eigen werkzaamheden als onderdeel van deze eenheidsstaf. Dit zal concreet moeten worden beschreven want als de organisatie kantelt wordt in principe door alle medewerkers op de nieuwe manier gewerkt. Het is alleen mogelijk om tot een goede beschrijving te komen wanneer medewerkers input leveren voor de werking van control. Het is hiervoor noodzakelijk dat medewerkers het belang van deze verandering inzien en inzicht hebben in de toekomstige situatie. Wanneer hun inhoudelijke kennis nodig is, is het belangrijk dat zij deze kennis daadwerkelijk willen delen ten behoeve van de organisatieverandering. Zij zullen dus veranderbereidheid moeten tonen. Dit valt echter voor de betrokkenen niet mee in een reorganisatie van deze omvang waarbinnen nog veel onduidelijkheden zijn.

1.4 Doel- en vraagstelling

In korte tijd gaat er veel veranderen binnen de politieorganisatie en wordt er veel van alle betrokkenen verwacht. Deze verandering beslaat alle elementen van de politieorganisatie en heeft daarnaast een grote impact op het individu. Deze grote mate van onzekerheid over de toekomstige situatie vraagt veel van medewerkers en middenmanagers. De doelstelling van dit onderzoek luidt dan ook als volgt:

Middels dit onderzoek inzicht krijgen in betekenisgeving aan de grootschalige organisatieverandering van de politieorganisatie en de rol van het middenmanagement in het veranderproces.

Een verandering die op deze grote schaal plaatsvindt heeft haar weerslag op medewerkers. Zij hebben zich een manier van werken eigengemaakt en de organisatietop geeft nu aan dat dit moet gaan veranderen. Er zijn plannen opgesteld waar de medewerker nu vervolg aan moet geven en daarmee wordt door de korpsleiding een groot appèl gedaan op het inlevingsvermogen en op de flexibiliteit van medewerkers. Er is sprake van een grote afstand tussen *de beslisser* en *de uitvoerder* en deze dient overbrugd te worden. Hierin speelt het middenmanagement een belangrijke rol. Middenmanagers voelen zich enerzijds betrokken bij hun eigen medewerkers die ondanks dat zij goede kwaliteit willen leveren in hun dagelijkse werkzaamheden te maken krijgen met allerlei onzekerheden die de organisatieverandering met zich meebrengt. Anderzijds voelen middenmanagers de hete adem van de korpsleiding in hun nek die verwacht dat doelstellingen uitgedragen en in de praktijk gebracht worden en dat er voldoende draagvlak ontstaat onder medewerkers. Vaak stroken deze uitersten niet met elkaar en dat brengt de middenmanager in een lastige positie.

Door de huidige situatie te beschrijven is het mogelijk om deze te begrijpen en wellicht zelfs te verklaren. Daarom is de volgende vraagstelling geformuleerd:

Hoe geven medewerkers betekenis aan de grootschalige verandering van de politieorganisatie en welke rol speelt het middenmanagement in dit veranderproces?

Met de term medewerkers worden de controllers bedoeld en de middenmanagers zijn leidinggevenden en de diensthooften van de ondersteunende afdelingen. Deze middenmanagers staan allemaal in direct contact met de medewerker en sommigen van hen staan in direct contact met de (ondersteuning van) de korpsleiding. Als dit niet het geval is, is er sprake van een zeer kort lijntje of wordt de middenmanager persoonlijk op de hoogte gebracht van de ontwikkelingen in de korpsleiding. Deze middenmanagers opereren allemaal in hetzelfde spanningsveld en hun inspanningen zijn allemaal gericht op hetzelfde doel, namelijk het voorbereiden en in gang zetten van de verandering.

1.5 Relevantie

Middels dit onderzoek lever ik een bijdrage aan het begrijpen van de complexiteit van deze grootschalige organisatieverandering en hoe hier door medewerkers betekenis aan wordt gegeven. Daarnaast ga ik specifiek in op de rol van het middenmanagement ten tijde van grootschalige organisatieverandering. Middels dit onderzoek wordt duidelijk hoe processen van betekenisgeving werken en welke aspecten van grootschalige organisatieverandering hierop van invloed zijn. Daarnaast krijgt het management inzicht in datgene wat speelt binnen de organisatie en de manier waarop deze gebeurtenissen het eigen handelen beïnvloeden. Door wetenschappelijke inzichten in dit onderzoek te betrekken is het voor mij als onderzoeker niet alleen mogelijk om de situatie bij de dienst control te begrijpen maar zal ook het middenmanagement in staat zijn om beter grip te krijgen op relevante factoren in organisatieverandering. Wellicht biedt de uitkomst van dit onderzoek zicht op blinde vlekken en aanleiding voor actie.

1.6 Leeswijzer

Allereerst schets ik in hoofdstuk 2 een aantal theorieën die betrekking hebben op grootschalige organisatieverandering, de consequenties hiervan voor medewerkers en de rol van het middenmanagement in een dergelijk veranderproces. In hoofdstuk 3 zet ik uiteen welke onderzoeksmethoden in dit onderzoek zijn toegepast en hoe hiermee is voldaan aan een aantal kwaliteitscriteria. Vervolgens worden in hoofdstuk 4 de bevindingen uit het onderzoeksveld uiteen gezet. In hoofdstuk 5 komen theorie en bevindingen samen in de analyse. Ten slotte wordt in hoofdstuk 6 een conclusie getrokken en richt ik mij tot de organisatie middels het doen van een aantal aanbevelingen.

2. Literatuur

In dit hoofdstuk behandel ik theorie op het gebied van grootschalige organisatieverandering. Vervolgens komen de consequenties van een dergelijk type verandering voor medewerkers aan bod en beschrijf ik hoe dit zijn weerslag kan hebben op hun de emoties. Ten slotte ga ik in op de rol van het middenmanagement ten tijde van organisatieverandering en voor welke uitdagingen het komt te staan.

2.1 Grootschalige organisatieverandering

Grootschalige organisatieverandering wordt door Trushman & Romanelli (1985) ook wel omschreven als *organizational transformation*: “it claims to effect dramatic change and improvement in organizational processes and performance” (McNulty & Ferlie, 2004 p. 1390). Er is dan ook sprake van een scherpe en gelijkmatige verschuiving in de strategie, structuur en controlemechanismen van de organisatie die gepaard gaat met een verdeling van werkzaamheden van medewerkers. Pettigrew (1987) licht de verandering in organisatiestrategie specifieker toe door aan te geven dat er dan sprake is van een verandering in dominante ideologieën, manieren van betekenisgeving aan culturele systemen en machtsposities binnen de organisatie. In het bepalen van een strategie is het van belang om rekening te houden met de menselijke factoren die betrokken zijn in een verandering (Kavanagh & Ashkamasy, 2006). De veranderstrategie is namelijk van grote invloed op de cognitieve acceptatie van organisatieverandering. Medewerkers zullen ten tijde van verandering altijd pogingen doen om deze te neutraliseren (Kavanagh & Ashkamasy, 2006). Daarom is het van belang om te weten waar deze dynamiek dan vandaan komt (Kavanagh & Ashkamasy, 2006).

Organizational transformation kan alleen in de praktijk ontstaan middels een verandering van het bestaande *archetype* “An archetype refers to a configuration of structures and systems of organizing with a common orientation of underlying interpretative scheme” (McNulty & Ferlie, 2004 p. 1391). Volgens Ferlie et al (1996) kun je alleen spreken van *organizational transformation* wanneer is voldaan aan de volgende zes criteria. Er is sprake van: onderling samenhangende veranderingen die betrekking hebben op het systeem als geheel; het ontstaan van nieuwe organisatievormen op een collectief niveau; een verandering die meerdere lagen van het hele systeem beslaat; een verandering die zowel impact heeft op afdelings- als op individueel niveau; een verandering in de wijze van dienstlevering; een herinrichting van machtsverhoudingen en ten slotte de ontwikkeling van een nieuwe cultuur en ideologie (Ferlie et al, 1996).

De verandering van een *archetype* kan in de praktijk op verschillende manieren tot uiting komen: Er is sprake van *convergente verandering* wanneer specifieke kenmerken van het archetype opnieuw op elkaar worden afgestemd. *Revolutionaire* en *evolutionaire* verandering kenmerken zich door de omvang en het tempo van de verandering. *Evolutionaire* verandering ontstaat langzaam en geleidelijk terwijl *revolutionaire* verandering in een relatief kort tijdsbestek plaatsvindt en van invloed is op alle onderdelen van de organisatie (McNulty

& Ferlie, 2004). Greenwood & Hinnings (1996) omschrijven deze laatste vorm van veranderen ook wel als *radical change*. Zij zien dit type verandering als een interactie tussen exogene en endogene dynamieken. Elementen als belangen, waarden, macht, afhankelijkheid en capaciteit om tot actie te komen spelen hierin een rol. Radicale verandering wordt met name gezien als een manier om vanuit specifieke machtsposities een grote invloed uit te oefenen op de nieuwe koers van de organisatie (Greenwood & Hinnings, 1996). Ten tijde van radicale verandering ontstaat in korte tijd een interne druk om over te gaan op een nieuw *patroon* dat afwijkt van het heersende *archetype*. Als aan deze sterke structuur wordt gesleuteld brengt dit een schok teweeg in de organisatie (Greenwood & Hinnings, 1996).

Hoewel de druk om te veranderen groot kan zijn zal een radicale verandering alleen maar slagen als het overgrote deel van de organisatie de zwakten van de 'oude' manier van werken erkent en zich bewust wordt van de mogelijke alternatieven. Het is dus van belang dat onder betrokkenen groot draagvlak ontstaat. Dit valt echter niet mee wanneer er op deze grote schaal veranderd wordt (Greenwood & Hinnings, 1996).

2.2 Consequenties voor medewerkers

Bij een *organizational transformation* ontstaat een nieuwe machtsafhankelijkheidsrelatie en zijn invloeden vanuit de context zijn goed voelbaar (McNulty & Ferlie, 2004; Huy, 2002). Het proces is dan ook complex en heeft invloed op veel onderdelen van de organisatie. Dit brengt veel onzekerheden met zich mee wat betreft het verloop en de uitkomst.

2.2.1 Het ontstaan van veranderbereidheid

Om een radicale verandering te bewerkstelligen is het van groot belang dat er een dynamiek ontstaat waarin men de nieuwe koers ondersteunt en er sprake is van de welwillendheid om te veranderen. Rafferty & Simons (2005) geven in hun studie het belang van *employee readiness* aan: "*It is an important driver of change success- if employees do not believe that change is needed, or if they feel the organization will not be able to change then change initiatives may fail*" (Rafferty & Simons, 2005 p. 326). Zij plaatsen het begrip *readiness* lijnrecht tegenover *resistance to change* waarmee zij suggereren dat wanneer er sprake is van *readiness*, er draagvlak aanwezig is onder medewerkers om te veranderen. Armenakis et al. (1993) stellen zelfs dat wanneer er sprake is van *veranderbereidheid*¹, de hele organisatie in staat is om te veranderen. Het valt echter niet mee om deze emotionele staat te bewerkstelligen. Zeker ten tijde van grootschalige radicale verandering die aan de medewerkers wordt opgelegd. Greenwood & Hinnings (1996) spreken in dit verband ook wel van *capacity for action*. Het gaat hierbij om het begrijpen van de nieuwe koers, het in staat zijn om het eigen veranderproces te managen en het beschikken over vaardigheden om te kunnen functioneren in de nieuwe situatie. Het is dan ook belangrijk om inzicht te hebben in factoren die van invloed zijn op *veranderbereidheid*; namelijk *vertrouwen in het hoger management van de organisatie, de mate van onzekerheid en zelfbekwaamheid*.

¹ Omwille van de leesbaarheid heb ik het begrip *readiness* vrij vertaald naar veranderbereidheid

Allereerst speelt *vertrouwen in het hogere management van de organisatie* een grote rol als het gaat om het ontstaan van veranderbereidheid (Rousseau et al., 1998; Clark & Payne, 1997; Rafferty & Simons, 2005). Vertrouwen wordt gezien als een essentiële interpersoonlijke component in het managen van mensen. Medewerkers voelen zich namelijk kwetsbaar en afhankelijk van de acties van het hogere management (Rafferty & Simons, 2005). Van alle verandertypen heeft een grootschalige radicale verandering de meeste invloed op de vertrouwensrelatie tussen de organisatietop en medewerkers (Morgan & Zeffane, 2003). Dat komt doordat de verandering vanuit de top wordt geïnitieerd en wordt aangestuurd terwijl er sprake is van een grote afstand tussen het hogere management en medewerkers. Hoewel het lastig is om op afstand een goede vertrouwensrelatie te onderhouden is het dus van groot belang om hier wel in te investeren. Een goede vertrouwensrelatie komt tot uiting wanneer goede sociale relaties structureel worden gezien als een gezamenlijk bezit. Belangrijk hierbij is dat medewerkers erin geloven dat er sprake is van een structurele bescherming van hun positie. (Morgan & Zeffane, 2003).

Vertrouwen in het management wordt gebaseerd op drie dimensies: het gedrag van de *vertrouwde*, de evaluatie van de eigenschappen van de *vertrouwde* en de collectieve of algemene context waarin de vertrouwensrelatie is ingebed². Als het gaat om gedrag van de *vertrouwde* spelen eigenschappen als *integriteit*, *competentie*, *consistentie*, *eerlijkheid* en *openheid* een belangrijke rol. (Clarck & Payne, 1997). De *eerlijkheid* van het topmanagement wordt in een veranderende organisatie een cruciale rol toegedicht. Deze eigenschap wordt ook wel omschreven als: "*consistency of word and deed*" (Morgan & Zeffane, 2003 p. 69). Het ontbreken van een goede vertrouwensrelatie kan leiden tot cynisme onder medewerkers wat niet ten goede komt aan de voortgang van het veranderproces (Stanley et al, 2005).

Daarnaast is ten tijde van radicale verandering sprake van een hoge mate van *onzekerheid* onder medewerkers (Bordia et al, 2004). Deze onzekerheid vormt een tweede factor die van grote invloed is op veranderbereidheid onder medewerkers. Milliken (1987) definieert het begrip als: "*an individual's inability to predict something accurately*" (Milliken, 1987, p. 136). Bordia et al. (2004) onderscheiden drie vormen van onzekerheid die elkaar onderling kunnen beïnvloeden. Allereerst noemen zij *strategische onzekerheid* waarmee zij doelen op de onzekerheden die spelen op organisatieniveau. Men heeft bijvoorbeeld geen zicht op de reden tot veranderen, de planning van de verandering en de toekomstige richting van de organisatie. Zeker binnen het publieke domein vinden momenteel veel veranderingen plaats waarvan die van grote invloed zijn op publieke organisaties en veel onzekerheid met zich mee brengen (Noordegraaf, 2011). Daarnaast onderscheiden de auteurs *structurele onzekerheid* op het gebied van de ontwikkeling van nieuwe taken en verantwoordelijkheden. Wanneer afdelingen veranderen zullen zij zich op een andere manier tot elkaar verhouden waardoor het onduidelijk is wie waarop kan worden aangesproken en wat de status is van bepaald beleid. Ten slotte onderscheiden zij *werkgerelateerde onzekerheid* die de baan zekerheid, mogelijkheden tot promotie en een verandering in de *werk-rol* binnen een verandering omvat.

² In hun studie spreken de auteurs van *the truster*, in dit geval de medewerker en *the trustee*, het hogere management. In dit rapport gebruik ik de vrije vertaling van deze begrippen, namelijk: *de vertrouwer* en *de vertrouwde*.

Wanneer medewerkers een grote mate van onzekerheid ervaren is de kans groot dat zij zich afkeren tegen de verandering en deze emotie gebruiken als basis voor het eigen handelen gebruiken (Greenwood & Hinnings, 1996).

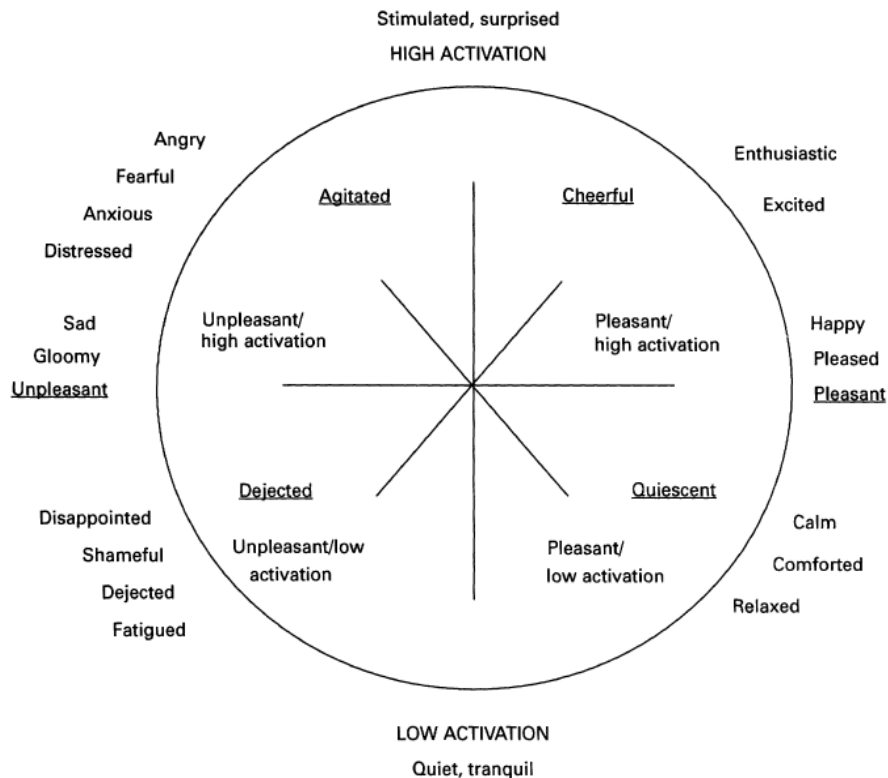
Ten slotte speelt de mate waarin medewerkers *zelfwerkzaamheid* kunnen vertonen een grote rol in het ontstaan van veranderbereidheid. Rafferty & Simons omschrijven dit als *self-efficacy* dat zij als volgt definiëren: “*Self-efficacy is an important motivational construct that influences individual choices, goals, emotional reactions, effort, coping and persistence*” (Rafferty & Simons, 2005 pp 331). Zij doelen op de ruimte die er voor medewerkers is om binnen de verandering hun eigen manier van denken en handelen vorm te geven zonder dat dit hen wordt opgelegd.

2.2.2 Emoties en verandering

In verschillende studies is het belang van emoties in organisatieverandering aangeduid (Frijda, 1988; Huy, 2002; Rafferty & Simons, 2005) Frijda (1988) omschrijft dit als volgt: “*Emotions are inherent to change in that they are aroused not by the presence of favorable or unfavorable conditions but by actual or expected changes in these conditions*” (Huy, 2002 p. 34 naar Frijda, 1988). Emoties helpen mensen om prioriteiten te stellen, om acties te legitimeren en om lange termijn doelen op te stellen die hen helpen de organisatieverandering te overleven. (Huy, 2002). Zij vormen niet alleen een *tool* waarmee focus wordt aangebracht in een vaak complexe omgeving maar vormen ook de motivatie waarop acties gebaseerd zijn. “*Emotions help people to make a leap of faith into the unknown*” (Huy, 2002 pp 34).

Verandering is discontinu en onvoorspelbaar en het proces wordt subjectief beleefd. Individuen reageren hier allemaal op hun eigen manier op wat intense emoties als gevolg kan hebben (Ford & Ford, 1995). “*Emotions first serve as relevance detectors, focusing people’s attention on change events, then as motivators of action*”. Het is dan ook belangrijk om hier ten tijde van verandering oog voor te hebben. Individuen kunnen bijvoorbeeld gericht zijn op verandering en groei. In dat geval stellen zij zich gretig op als het gaat om hun eigen ontwikkeling en zijn zij doelgericht op zoek naar kansen. Zij proberen invloed uit te oefenen op het verloop van de verandering. Daarnaast kunnen individuen gericht zijn op zekerheid en continuïteit. Zij vermijden verandering en proberen zichzelf te zijn met de daarbij behorende taken en verantwoordelijkheden (Huy, 2002). Als medewerkers denken dat zij een adequate manier hebben gevonden om met de veranderende situatie om te gaan zijn zij geneigd om een actieve houding aan te nemen in de verandering. Anders zullen zij eerder een passieve of vermijdende aanpak hanteren die vaak wordt gezien als een vorm van weerstand (Huy, 2002).

Ten tijde van organisatieverandering kan onder betrokkenen sprake zijn van een breed scala aan emoties. Larsen & Diener (1992) geven deze emoties weer in hun *Circumplex model of emotions* (zie figuur 1). Volgens dit model is er een onderscheid aan te brengen tussen twee dimensies. De eerste dimensie geeft het *gevoel* weer dat mensen bij de organisatieverandering hebben (*pleasant* versus *unpleasant*). De tweede dimensie gaat in op de *intensiteit* van activiteiten die door betrokkenen worden getoond (*high activation* versus *low activation*). Samen vormen de vier bipolaire dimensies acht categorieën die vrijwel alle mogelijke emoties vertegenwoordigen.



Figuur 1 Circumplex model of emotions (Larsen & Diner, 1992)

De individuele emotionele statussen kunnen ook samenkomen in een *groepsemotie*. Huy (2002) illustreert dat hier verschillende oorzaken aan ten grondslag kunnen liggen. Allereerst is het zo dat individuen binnen een organisatie altijd een organisatiecultuur delen waardoor zij gedeelde overtuigingen hebben die leiden tot gedeelde beoordelingen van de verandering. Daarnaast ontstaat binnen een groep vaak de neiging om tendensen te vertalen naar collectieve opvattingen omdat de invloed van een groep simpelweg groter is dan die van een individu. Ook biedt het een zekere vorm van anonimiteit om je namens een groep te kunnen uiten. Ten slotte is het overbrengen van emotie op het werk relatief eenvoudig. Individuen kunnen onbewust reageren op andermans emotionele uitingen door deze over te nemen en te overdrijven.

2.3 De rol van de middenmanager

Om grootschalige organisatieverandering in de praktijk te brengen is het belangrijk dat er draagvlak ontstaat onder medewerkers. Om dit te bewerkstelligen wordt door de organisatietop een groot appèl gedaan op het vermogen van de middenmanager.

2.3.1 Complexe uitgangspositie

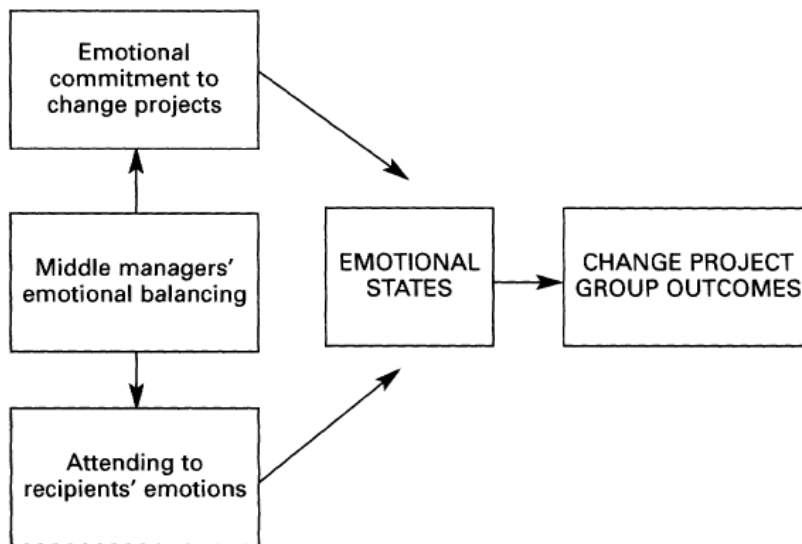
Deze belangrijke taak die is weggelegd voor middenmanagers vraagt om een stevige positie binnen de organisatie. Uit diverse studies blijkt echter dat middenmanagers in de praktijk vaak worstelen met hun positie (Gastelaars, 2013; Watson & Grint, 2005; Watson & Harris, 1999). Het blijkt dat middenmanagers zich verloren voelen binnen de organisatie omdat zij

niet over de mogelijkheden beschikken om een eigen constante managementstijl in de praktijk te brengen. *“This lack of ‘determination’ should not be attributed to a ‘lack of self determination’ of these managers, themselves, but also to organizational circumstances. They for instance cannot avoid relating to the specific institutional values their organizations represent”* (Gastelaars, 2013 p. 2). Middenmanagers kunnen dus niet voorbij gaan aan de institutionele waarden van hun organisatie en voelen de maatschappelijke druk waaronder zij moeten presteren (Gastelaars, 2013). Hoewel middenmanagers niet publiekelijk verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van beleidsprogramma’s binnen de organisatie wordt er wel nadrukkelijk een beroep op hen gedaan in de naleving daarvan. Dit brengt hen in een complexe situatie. In haar studie doet Gastelaars een poging om te achterhalen hoe middenmanagers zich staande houden in dit krachtenveld. Zij noemt vier aspecten die de positie van de middenmanager karakteriseren: *“they are generally associated, both by external observers and by middle managers themselves, with the indeterminacies of being ‘somewhere in the middle”* (Gastelaars, 2013 p. 3).

Allereerst noemt zij de *“their initial positioning as a manager in, and by, their organizations”* (Gastelaars, 2013 p. 3). De achtergrond van de middenmanager is van grote invloed op de manier waarop de middenmanager aan kijkt tegen de institutionele waarden. Daarnaast benoemt Gastelaars (2013) de positie die middenmanagers innemen in de hiërarchie van de organisatie: *“It is frequently claimed that middle managers encounter many indeterminacies as a result of being positioned somewhere midway in the hierarchy of their organization”* (Gastelaars, 2013 p. 4). Er is een categorie middenmanagers die zichzelf ‘omhoog’ heeft gewerkt vanaf de werkvloer. Daarnaast is er een categorie die net een carrière als manager start en een derde categorie die buiten de organisatie ervaring heeft opgedaan en nu binnen een nieuwe organisatie een plek als middenmanager heeft verworven. Zij hebben het gevoel dat zij opklimmen binnen de organisatie maar zijn ook erg gevoelig voor top-down interventies. Ten derde noemt Gastelaars (2013) de positie van middenmanager in sociale relaties. *“Middle managers see themselves as quite close tot heir ‘workforce’ but, at the same time, as definitely not ‘one of them’. This ambiguity (...) specially affects these managers in their relatedness to others”* (Gastelaars, 2013 p. 4). Hun unieke opdracht binnen de organisatie is het managen van lokale medewerkers met als uiteindelijke doel de organisatie zo goed mogelijk draaiende te houden. In de praktijk krijgt deze opdracht zich in uiteenlopende situaties gestalte waardoor hun werkzaamheden er nooit hetzelfde uit zien. Ten slotte benoemt Gastelaars (2013) tegenstrijdigheden waarmee middenmanagers te maken krijgen *“They are expected to ‘manage’ their territory while facing contradictory claims and associated value systems. (..) They are being drawn into the power arena of one’s organization while managing ones’ territory”* (Gastelaars, 2013 p. 4). In deze arena voltrekken zich verwachtingen die in strijd kunnen zijn met de institutionele waarden terwijl van de middenmanager wel wordt verwacht dat zij hun afdeling managen.

Deze tegenstrijdige verwachtingen brengen de middenmanager in een lastig parket. Gastelaars (2013) schetste de tegenstrijdigheden op het gebied van doelstellingen en verwachtingen maar middenmanagers krijgen in hun dagelijkse praktijk ook te maken met verwachtingen op persoonlijk en emotioneel gebied. Watson en Harris (1999) hebben het in dit verband over *dual control*: een middenmanager moet in deze context niet alleen in staat zijn om *zichzelf* te managen maar ook om *anderen* te managen. *“Middle managers as change agents have to strive continuously to manage their own emotions associated with change. To maintain operational continuity in a radical change context, recipients’ emotions*

also have to be carefully managed” (Huy, 2002 p. 33). Huy (2002) omschrijft dit als een spanningsveld tussen *nabijheid* en *afstand* waarbinnen de middenmanager een positie zal moeten vinden. Hij ziet dit als het belangrijkste onderdeel van de werkzaamheden van de middenmanager. Het zoeken naar een balans komt specifiek tot uiting in het model *emotional balancing during radical change* (Huy, 2002) dat is weergegeven in figuur 2.



Figuur 2 Emotional balancing during radical change (Huy, 2002).

Eenzijds krijgt de middenmanager te maken met emoties van medewerkers die zoals al eerder is beschreven op uiteenlopende manieren vorm kunnen krijgen. Met deze emoties geven medewerkers een sterk signaal af wat betreft hun perceptie op de verandering (Huy, 2002). Omdat medewerkers afhankelijk zijn van het handelen van de middenmanager is de weg langs het middenmanagement een belangrijke manier om eventueel ongenoegen over de verandering te uiten. Medewerkers zijn vaak van mening dat er onvoldoende rekening wordt gehouden met hun belangen waardoor zij veelvuldig op deze wijze van zich laten horen (Greenwood & Hinnings, 1996). Doordat medewerkers deel uitmaken van het operationele proces zijn zij bijvoorbeeld in staat om interne kwesties aan de orde stellen waaruit blijkt dat de verandering in strijd is met de lijn van de afdeling (Huy, 2002). De houding van medewerkers heeft invloed op de manier waarop de middenmanager de organisatieverandering beleeft. Daarnaast krijgt de middenmanager te maken met de van hogerhand opgelegde veranderopgave die verplichtingen met zich mee brengt. Ook de veranderopgave wordt door de middenmanager geïnterpreteerd en vervolgens op een eigen manier vormgegeven. Huy (2002) geeft aan dat deze twee uitersten gelijk staan aan *verandering versus continuïteit*. Er is sprake van een constante wisselwerking tussen deze twee uitersten om uiteindelijk tot een emotionele status te komen die leidend is in het verandertraject. Deze is van invloed op het verandertraject en de uitkomst daarvan

2.3.2 Een strategische bijdrage van het middenmanagement

Een belangrijke taak voor het middenmanagement is dus het zoeken naar een balans tussen de eigen emotionele verbondenheid aan de veranderopgave en het beheersen en managen van de emoties van medewerkers. In een veranderproces vormt het middenmanagement dus

een belangrijke schakel in het overdragen van de veranderopgave naar de werkvloer. Volgens Balogun (2003) is het dan ook onterecht om te spreken van de middenmanager als *“change implementor”* of *“change recipient”* maar kun je beter spreken van *“middle managers as change intermediaries”* (Balogun, 2003 p. 75). Hiermee wordt voorbij gegaan aan het strategisch potentieel van de middenmanager en bestaat het gevaar dat hun rol wordt gedevalueerd tot het minimale en de organisatie niet kan profiteren van wat deze groep te bieden heeft. (Frohman & Johnson, 19992; Balogun, 2003). De opvatting dat middenmanagers een bewust gekozen strategie ten uitvoer brengen is dan ook een misvatting. Dit impliceert namelijk dat het middenmanagement een verlengstuk is van de organisatietop terwijl zij in feite een vooraf geformuleerde strategie vanaf de grond opbouwen (Balogun, 2003). Het middenmanagement bepaalt daarmee wat er daadwerkelijk wordt gerealiseerd van de oorspronkelijke veranderplannen. Het *detail* van een verandering wordt bottum-up gecreëerd wat de implementatietask een grotere betekenis geeft dan van te voren wordt verwacht.

Deze interpretatie van de verandering is leidend in de manier waarop het middenmanagement de verandering uitdraagt naar de eigen afdeling. De interpretatieruimte die is ontstaan heeft zowel betrekking op het gedrag van medewerkers als op het inrichten van nieuwe werkmethoden. In dit interpretatieproces is steeds sprake van een wisselwerking tussen de organisatietop, de medewerkers en de eigen (nieuwe) rol binnen de organisatie. In dit proces nemen zij verschillende rollen aan: *“they are simultaneously expected to undertake personal change, help their staff through change, implement changes in their part of the business and keep the business running”* (Balogun, 2003 p. 77). De laatste twee rollen zijn vanzelfsprekend in de functie van middenmanager maar de eerste twee rollen worden vaak over het hoofd gezien, en dat terwijl zij een belangrijk onderdeel van de implementatie van verandering beslaan (Balogun, 2003). Het is opvallend dat het interpreteren van de verandering een cruciale rol speelt: *“It is in fact the key task for middle managers, since it informs all the other roles”* (Balogun, 2003, p. 79).

Dit perspectief laat zien dat de organisatietop kan proberen om resultaten te beïnvloeden maar dat zij in feite minder macht heeft dan zij van te voren had gedacht (Balogun, 2003). Het is van belang dat de organisatietop de waarde van dit proces inziet en moeite neemt om dit te faciliteren. Bijvoorbeeld door het middenmanagement tijd te geven om af te stemmen met andere afdelingen, om tot een gedeeld begrip van de nieuwe situatie te komen en om politieke spelletjes uit te vechten. Zo zal meer draagvlak voor de verandering ontstaan (Balogun, 2003). Het middenmanagement zou dan ook meer de rol van partner moeten hebben dan van uitvoerder van vooraf geformuleerd beleid (Balogun, 2003).

2. 4 Invloeden vanuit de context

De middenmanager heeft een sterke invloed op de implementatie van organisatieverandering en dat brengt de medewerker in een afhankelijke positie. De afhankelijkheidsrelatie tussen de lokale medewerker en het middenmanagement lijkt gelijkenis te vertonen met de vaak paternalistische houding van de organisatietop richting het middenmanagement (Gastelaars, 2009). Het ervaart een zekere machteloosheid als het gaat om de wijze waarop door de organisatietop maatregelen worden opgelegd (Gastelaars,

2013). De organisatietop krijgt echter ook te maken met verwachtingen die hen opgelegd worden en waar zij maar moeilijk vorm aan kan geven.

2.4.1 Druk vanuit de omgeving

Bestuurders en managers van publieke organisaties voelen zich vaak klemgezet (Noordegraaf et al, 2011). Publieke organisaties krijgen te maken met een verzameling losse inzichten die zij in de praktijk moeten brengen. Dit is een direct gevolg van Nieuw Publiek Management (Noordegraaf et al, 2011; Gastelaars, 2013; Huy, 2002). De expliciete politieke en bestuurlijke opdrachten waarmee organisaties geconfronteerd worden zijn vaak letterlijk strijdig met elkaar. De tegenstrijdigheden sijpelen door in de gehele organisatie waardoor deze ook op de werkvloer voelbaar zijn.

Bij nadere beschouwing van het veiligheidsdomein moeten politiediensten niet alleen hun klassieke taken uitvoeren zoals bijvoorbeeld handhaving en opsporing maar wordt ook van hen gevraagd dat zij ontwikkelingen als radicalisering signaleren. Daarnaast moeten zij zich richten op de grenzen van het politiewerk. En al deze verwachtingen moeten zij waarmaken terwijl de politieorganisatie ook moet bezuinigen en efficiënter moet worden aangestuurd. (Noordegraaf et al, 2011).

Hierdoor moeten organisaties meer resultaatgericht gaan werken wat om een meer bedrijfsmatige aansturing vraagt. *“Bedrijfsmatig management is onvermijdelijk geworden omdat burgers en partnerorganisaties effectief en efficiënt werk eisen met volledige transparantie over op welke wijze de doelstellingen zijn behaald met zo min mogelijk input, en waarbij vanzelfsprekend ook is voldaan aan eisen van legitimiteit”* (Noordegraaf et al, 2011 p. 45). Zo wordt ook de politie-inzet bepaald vanuit één centraal punt waardoor de coördinatie beter beheersbaar is (Noordegraaf et al, 2011).

Hoewel de resultaten van organisaties beheersbaar moeten zijn is het ook van belang dat voor organisaties een zekere mate van professionele vrijheid aanwezig is om aan deze doelstellingen te voldoen. Dit brengt een spanning tussen rationele controle en centrale vrijheid met zich mee (Noordegraaf, 2011). Om dit spanningsveld te beheersen en in de praktijk tot een goede uitvoering van deze politieke en bestuurlijke opdrachten te komen zijn bestuurders en managers in publieke organisaties steeds belangrijker geworden (de Wit & Van der Meulen 2011).

3. Methodologie

In dit onderdeel beschrijf ik de wijze waarop dit onderzoek is uitgevoerd. Allereerst komt de gehanteerde onderzoeksstrategie aan bod op basis waarvan de onderzoeksmethoden, de wijze van dataverzameling en de analysemethode zijn bepaald. Ten slotte licht ik toe hoe in dit onderzoek aan de kwaliteitscriteria van *trustworthiness* is voldaan.

3.1 Onderzoeksstrategie

Dit onderzoek is uitgevoerd vanuit de kwalitatief interpretatieve benadering. Kwalitatief onderzoekers richten zich op *“het begrijpen en beschrijven van de empirische werkelijkheid, rekening houdend met de context waarin fenomenen zich voordoen en/of actoren zich bevinden”* (Van Thiel, 2005 p. 155). In de praktijk betekent dit dat ik als onderzoeker gedurende de onderzoeksperiode deel heb uitgemaakt van de politieorganisatie en heb meegedraaid met de dienst control. Het voornaamste doel van dit onderzoek is om het onderzoeksonderwerp vanuit het perspectief van de onderzochten te begrijpen om het uiteindelijk te beschrijven en waar mogelijk te verklaren (Boeijs, 2005). Het begrip *betekenisgeving* is dan ook van belang in dit onderzoek. *“The main features of the interpretative research tradition are its phenomenological assumptions that it is not possible to separate the person and his or her world, and that the basis for human knowledge is our experience of our world”* (Sandberg & Targama, p. 58). Er wordt bij deze benadering dus rekening gehouden met het specifieke karakter van de sociale werkelijkheid (Boeijs, 2005). De sociale werkelijkheid is namelijk altijd gestoeld op individuele interpretaties die vervolgens worden gedeeld met anderen. Dit kan ik als onderzoeker alleen begrijpen door deel uit te maken van de alledaagse leefwereld van individuen binnen de organisatie. Zo leer ik de context en de belevingswereld van betrokkenen begrijpen.

Om deze empirische werkelijkheid zo goed mogelijk te kunnen beschrijven heb ik mij als onderzoeker niet vastgelegd maar heb mijzelf open gesteld voor verrassingen en nieuwe ideeën die het onderzoek kunnen beïnvloeden. Agar (2010) definieert deze werkwijze als *abductie*: *“Abduction is the heart of ethnography, its great strength. It seeks out unexpected data and creates new concepts to explain them”* (Agar, 2010, p. 289). Deze werkwijze vraagt een hoge mate van flexibiliteit omdat de data die worden vergaard leidend zijn voor het verloop van het onderzoek. Door open te staan voor deze onverwachte wendingen is het mogelijk om op een *puzzle* te stuiten die je als onderzoeker wilt beschrijven en waar mogelijk verklaren. (Agar, 2010). Hierbij is gebruik gemaakt van Silverman's benadering van *naturally occurring data*. Hij omschrijft dit type data als: *“Data which derive from situations which exist independently of the researcher's intervention”* (Silverman, 2011, p. 436).

Het uiteindelijke doel van het onderzoek is te komen tot *thick description* waarbij betekenisgeving van betrokkenen zo veelzijdig mogelijk wordt beschreven zodat de beschrijving voor hen allen herkenbaar is. *“Thick description of results presents adequate ‘voice’ of participants; that is, long quotes from the participants or excerpts of interviewer-*

interview dialogue” (Ponterotto, 2006 p. 547). Om *thick description* in praktijk te waarborgen is het van belang dat de onderzoeker deelnemer en buitenstaander tegelijk is en daardoor informatie uit verschillende hoeken kan interpreteren (Van Thiel, 2005). Zo is het mogelijk om sociale interacties te interpreteren als onderdeel van de veranderingscontext, gedachten en emoties te plaatsen in diezelfde context en specifieke elementen van de verandercontext zo te beschrijven dat de lezer een vorm van herkenbaarheid ervaart bij het lezen van dit onderzoeksrapport (Ponterotto, 2006).

Hoe ik deze onderzoeksstrategie in de praktijk heb vormgegeven wordt in het volgende onderdeel geïllustreerd.

3.2 Dataverzameling

In dit onderdeel komt aan bod hoe ik hoe dit onderzoek in de praktijk is uitgevoerd en welke overwegingen daaraan ten grondslag liggen. Allereerst zal ik ingaan op de keuze en de samenstelling van de respondentengroep om vervolgens toe te lichten hoe de onderzoeksstrategie in de praktijk is gebracht middels het toepassen van een aantal onderzoeksmethoden. Er wordt niet alleen ingegaan op de toegevoegde waarde van deze methoden maar ook de tekortkomingen komen aan bod.

3.2.1 Respondenten

Zoals al eerder is geïllustreerd heb ik dit onderzoek uitgevoerd bij de nationale politie eenheid Rotterdam. Mijn focus lag op de dienst control die binnen de nieuwe politieorganisatie onderdeel zal worden van de eenheidsstaf. De controllers³ vormen dan ook een belangrijke respondentengroep binnen dit onderzoek. In de beginfase van het onderzoek lag de focus voornamelijk op deze groep maar ik ben tot de constatering gekomen dat ik door alleen deze groep te onderzoeken onvoldoende inzicht zou krijgen in de complexiteit van de organisatieverandering. In de praktijk bleek namelijk dat veel factoren die van grote invloed zijn op het verloop van de organisatieverandering de dienst overstijgen. Het voelde als een gemiste kans om alleen in te gaan op de dienst control terwijl het ook van grote waarde is om te ontdekken wat dit betekent voor andere diensten. Daarnaast merkte ik dat diensten op zeer uiteenlopende wijze vorm geven aan deze organisatieverandering. De vrijheid om binnen de eenheid op een eigen manier vorm te geven aan deze organisatieverandering wilde ik niet onderbelicht laten. Om die reden heb ik besloten om ook het veranderproces voor de dienst communicatie (die voor een geheel andere veranderstrategie heeft gekozen dan de dienst control) te belichten. Zo is het voor mij als onderzoeker mogelijk geweest om niet alleen de grootschalige verandering beter te begrijpen maar ook om bevindingen van medewerkers en overwegingen van het management in een bredere context te plaatsen. Ik heb niet alleen medewerkers en leidinggevenden van beide diensten geïnterviewd maar heb ook een aantal dienstafnemers (districtsschefs) betrokken. Zo was het voor mij mogelijk om een veelzijdig beeld van deze verandering te verkrijgen waardoor ik in staat ben geweest om de complexiteit van deze organisatieverandering en de overwegingen die ten grondslag liggen aan het handelen van individuen beter kan beschrijven en kan verklaren.

³ De term controller is nieuw. In de oude politieorganisatie werd gesproken van businesscontrollers. Omdat binnen de gehele organisatie zo veel mogelijk de nieuwe terminologie wordt gebezigd wordt in dit rapport de term controllers gebruikt.

Concreet gezien betekent dit dat de respondentengroep die gebruikt is voor dit onderzoek bestaat uit zes controllers, vier medewerkers van de afdeling communicatie, de twee leidinggevenden van de dienst control, de drie leidinggevenden van de dienst communicatie en drie districtschefs. De selectie van deze respondenten is op verschillende manieren verlopen. Wat betreft de controllers heb ik naar aanleiding van een groot aantal oriënterende gesprekken met controllers een eigen inschatting gemaakt van een goede afspiegeling van deze groep. Ik heb ernaar gestreefd om diverse visies op de verandering aan bod te laten komen en heb gezocht naar een goede afspiegeling van mannen en vrouwen en leeftijd. Met deze medewerkers heb ik een interview ingepland en ben ik dieper ingegaan op de verandering van control en hun visie daarop.

Wat betreft de medewerkers van de dienst communicatie heb ik niet dezelfde aanpak kunnen hanteren, hier had ik eenvoudigweg niet genoeg tijd voor. Ik heb in overleg met de leidinggevende een aantal personen geselecteerd en met hen een afspraak voor een interview ingepland. Door middel van het bijwonen van een aantal bijeenkomsten gericht op de verandering heb ik me wel een beeld kunnen vormen van de groep als geheel maar niet in zo'n sterke mate als bij de dienst control. Hoewel het prettiger was geweest om de respondenten zelf te kunnen selecteren zie ik dit niet als een belemmering. De dienst control staat immers centraal in dit onderzoek en de respondenten van de dienst communicatie hebben een bijdrage geleverd om de verandering bij de dienst control beter te kunnen begrijpen.

Wat betreft de districtschefs heb ik mij laten adviseren door diverse leidinggevenden. Op basis van hun persoonlijke ervaringen waren zij in staat om mij in te lichten de betrokkenheid van deze districtschefs en hun inzicht in de verandering van de beide diensten.

Ten slotte zijn alle leidinggevenden van beide diensten geïnterviewd. Omdat het een overzichtelijk aantal betreft was het vanzelfsprekend om hen allemaal te interviewen.

Het interviewen van deze achttien respondenten heeft ervoor gezorgd dat ik in staat ben geweest om vanuit al deze perspectieven de verandering te beschrijven.

3.2.2 Onderzoeksmethoden

Bij de uitvoering van dit onderzoek is een aantal onderzoeksmethoden gebruikt; respectievelijk *interviews*, *participerende observaties* en *documentenanalyse*.

De data die zijn verkregen door middel van het afnemen van **interviews** vormen een belangrijk fundament voor de resultaten van dit onderzoek. Er is gekozen voor een semigestructureerde vorm van interviewen waarin veel ruimte bestaat voor de respondent om vanuit het eigen referentiekader vragen te beantwoorden (Boeije, 2005). Ik heb gebruik gemaakt van een zeer breed opgestelde topiclijst (zie bijlage 1) zodat ik niet gebonden was aan een vooraf uitgestippelde koers maar volledig kon ingaan op de interpretatie van de vraag door de respondent. Naar aanleiding van mijn bevindingen uit de eerste interviews wist ik op welke thema's ik dieper in wilde gaan. Deze thema's heb ik middels theorie vervat in een aantal componenten die in de interviews aan bod zijn gekomen. Om respondenten gericht te kunnen bevragen op het gebied van middenmanagement en leiderschap heb ik gebruik gemaakt met de kwantitatieve componenten van leiderschap die zijn samengesteld door Avolio & Jung (1999). Deze handelwijze sluit aan bij de methode die Rubin & Rubin (2005) illustreren om van het onderzoeksontwerp tot een set van algemene vragen te komen.

Ik heb diepgang in de interviews weten te creëren door in te gaan op concrete ervaringen die ik heb opgedaan tijdens de participerende observaties maar ook door bevindingen naar aanleiding van andere interviews te benutten om de respondent te prikkelen.

Hoewel ik de interviews zie als de belangrijkste bron voor mijn onderzoeksresultaten zijn de participerende observaties van grote invloed geweest op de kwaliteit van deze interviews. Dankzij de participerende observaties heb ik als onderzoeker een beeld gekregen van het referentiekader van respondenten waardoor het voor mij makkelijker was om hun uitspraken te herkennen en op een juiste manier te interpreteren. Omdat ik kon inhaken op ervaringen die tijdens de participerende observaties aan bod zijn gekomen ontstond meer diepgang wat de kwaliteit van de interviews ten goede kwam. Boeije (2005) ziet een goede interactie als een belangrijk element van het afnemen van een kwalitatief goed interview. Zowel vanuit het menselijk oogpunt als vanuit het oogpunt van het onderzoeksdoel. Doordat ik als interviewer al meer ben opgetrokken met de respondent verliep de onderlinge interactie goed: ik kon inschatten hoe de desbetreffende persoon zou reageren en kon deze dan ook gerichter benaderen.

Hoewel ik middels deze aanpak tot kwalitatief goede interviews ben gekomen zijn er achteraf gezien ook tekortkomingen zichtbaar waardoor niet alle interviews in even grote mate bruikbaar bleken. De grootschaligheid van de verandering en de onzekerheid die dit met zich mee brengt bleek van invloed te zijn uitspraken van respondenten. Het was voor hen niet altijd makkelijk om een concreet beeld te vormen van de aankomende verandering waardoor uitspraken soms oppervlakkig en nietszeggend waren. Ik zag dit als een signaal dat mensen het lastig vonden om ten tijde van onzekerheid hun eigen opvattingen over de organisatieverandering te uiten. Daarnaast merkte ik in interviews dat niet iedere medewerker even goed op de hoogte was van de feitelijke veranderingen die gaan plaatsvinden voor de dienst. Er zijn al een aantal kaders vastgesteld en op papier gezet en deze vormden voor mij een belangrijk uitgangspunt voor de interviews. Soms leek het alsof ik het nieuws van de verandering bracht terwijl ik er vanuit ging dat deze informatie bij iedereen bekend was en dus ook herkend zou worden. Dit had ook effect op mijzelf als onderzoeker: ik was verbaasd over de informatieachterstand en twijfelde daardoor of de informatie waarover ik beschikte wel de juiste was. Des te meer omdat ik niet had verwacht een primeur te leveren op het gebied van informatie over de verandering. Hoewel ik deze twee elementen zie als belemmerende factoren zijn dit ook interessante observaties die ik heb kunnen benutten in de voortgang van het onderzoek.

Naast het afnemen van interviews zijn het uitvoeren van **participerende observaties** van grote invloed geweest op de kwaliteit van de onderzoeksresultaten. Op deze manier was het mogelijk om *naturally occurring data* te verkrijgen op basis waarvan ik als onderzoeker nauw kon aansluiten bij de beleving van betrokkenen. Tijdens deze participerende observaties heb ik als onderzoeker deel genomen aan het sociale leven van de onderzochten. Boeije (2005) geeft in haar boek aan dat participerende observatie kan worden gezien als een paraplubegrip voor diverse methoden van informatievergaring. *“Dat wil zeggen dat de onderzoeker observaties verricht, toekijkt terwijl anderen dingen doen, meeloopt met personen, deelneemt aan dagelijkse werkzaamheden, stukken leest, hulp verleent of klusjes doet, gesprekjes voert en interviews houdt”* (Boeije, 2005, p. 56). In de praktijk heb ik aan deze participerende observaties op verschillende manieren invulling gegeven. Omdat de

controllers gedeconcentreerd werkzaam zijn op de districten en diensten zitten zij niet allemaal lijfelijk bij elkaar op een kamer. Om meer affiniteit te krijgen met de werkzaamheden van de controllers en om hen beter te leren kennen heb ik hen bezocht op hun eigen werkplek. Zo heb ik de dynamiek op het district waar zij veelvuldig naar refereerden persoonlijk kunnen ervaren en kon ik beter begrijpen hoe hun dagelijkse werkzaamheden eruit zien. Het is mij niet gelukt op iedereen te bezoeken maar ik heb met zeker 90% van de controllers een individueel gesprek gehad op 'eigen terrein'. Daarnaast was ik stevast aanwezig bij de werkoverleggen waarin naast het bespreken van inhoudelijke werkzaamheden veel tijd werd besteed aan de ontwikkelingen op het gebied van de organisatieverandering. Om een nog beter beeld te krijgen van het type vraagstukken waar control straks mee wordt geconfronteerd als onderdeel van de eenheidsstaf heb ik meegedraaid in de uitvoering van een audit naar woninginbraken. Ook heb ik deelgenomen aan een tweetal werkgroepen bestaande uit afgevaardigden van verschillende diensten waarin werd nagedacht over de vorming van de eenheidsstaf en de gevolgen die dit heeft voor de dagelijkse manier van werken.

Omdat in gesprekken vaak werd gerefereerd naar het gegeven dat alle ondersteunende diensten in het teken staan van het politiewerk op straat, wilde ik meer te weten komen over het daadwerkelijke politievak. Om die reden ben ik ook een aantal keer met de dienders op straat op pad geweest. Zo heb ik ook de meest brede context van de politieorganisatie leren kennen. Ook de alledaagse gang van zaken hebben mij veel informatie gebracht. Ik heb de dynamiek kunnen ervaren en heb meer beeld gekregen bij de matschappelijke druk waaronder de organisatie moet presteren. Deze elementen zijn van structurele invloed op het functioneren van de organisatie en daarmee ook op de voortgang van de organisatieverandering.

Middels deze verschillende typen participerende observaties heb ik kunnen ondervinden hoe onderlinge interacties zichtbaar zijn in de praktijk, hoe mensen zich tegenover elkaar positioneren, hoe het management deze verandering uitdraagt en hoe medewerkers hier vervolgens op reageren. Zo heb ik bevindingen in een context kunnen plaatsen en was het voor mij mogelijk om nauw aan te sluiten bij de beleving van betrokkenen.

Ten slotte heb ik gedurende het verloop van het onderzoek uitgebreide **documentenanalyse** uitgevoerd. Gedurende de onderzoeksperiode werden regelmatig nieuwe ontwikkelingen bekend die van invloed waren op de verandering voor de dienst control. Er is een aantal factoren dat de voortgang van de verandering in grote mate beïnvloedt zoals besluitvorming in het land omtrent het LFNP, het Landelijk Sociaal Statuut (LSS) en de personele reorganisatie. Ook op dit gebied kwamen er veelvuldig nieuwe ontwikkelingen voorbij die van grote invloed waren op de besluitvorming van het management. Omdat de verandering nog in volle gang is, was het van groot belang om de actuele ontwikkelingen goed bij te houden. Vanwege de grootschaligheid viel dit niet altijd mee. De scope van dit onderzoek was weliswaar klein maar doordat verschillende onderdelen van de organisatieverandering zo sterk met elkaar samenhangen hadden ook besluiten die in de eerste instantie niets met de focus van dit onderzoek te maken hadden hier toch invloed op. Hoewel dit niet altijd bevorderlijk was voor de voortgang van het onderzoeksproces werd ik op deze manier gedwongen om mij in meerdere facetten van deze organisatieverandering te verdiepen.

3.2.3 Analysemethode

Om tot deze onderzoeksresultaten te komen was een uitgebreide analysefase nodig. Allereerst zijn de interviews met de controllers afgenomen en uitgewerkt tot transcripten. Vervolgens zijn interviews met medewerkers van de dienst communicatie, districtschefs en leidinggevendenden ingepland en zijn ook deze uitgewerkt tot transcripten. Deze zijn nauwkeurig doorgelezen en zijn vervolgens deze *open gecodeerd*. Dat wil zeggen dat de informatie in fragmenten is ingedeeld en dat deze met elkaar zijn vergeleken (Boeije, 2005). In deze fase heb ik nog geen onderscheid aangebracht in relevantie. Dit open coderen vond plaats terwijl het proces van dataverzameling nog in volle gang was. In deze fase zijn ook relevante documenten en verslagen van de participerende observaties gecodeerd. Toen het proces van dataverzameling in een afrondende fase kwam zijn de open codes met elkaar vergeleken en geordend. Hierdoor kon ik hoofd- van bijzaken onderscheiden en beter voor ogen krijgen welke informatie het meest relevant was. In deze fase heb ik dan ook een grove selectie gemaakt in bruikbare bevindingen. Vervolgens zijn bepaalde fragmenten samengebracht onder een nieuwe categorie en zijn overkoepelde codes geformuleerd die de inhoud dekten. Deze fase wordt ook wel omschreven als *axiaal coderen* (Boeije, 2005). Na deze fase heb ik als onderzoeker enige afstand genomen van de verzamelde data en mijn keuzes wat betreft het coderen voorgelegd aan mijn begeleidend docent. In de codes ontbrak een belangrijk element dat niet zozeer zwart op wit was terug te lezen maar wat ik zou willen omschrijven als een *structurele observatie*; namelijk de invloed van de grootschaligheid van deze organisatieverandering en de wijze waarop deze van grote afstand wordt beheerst. Aan de hand van deze constatering heb ik de interviews nog eens door genomen en mij nu gericht op uitspraken die dit gevoel bevestigden. Zo was het voor mij mogelijk om tot een goede analyse van data te komen waarbij niet alleen de bevindingen van respondenten maar ook mijn eigen interpretatie van de veranderingscontext een belangrijke rol hebben gespeeld.

3.3 Kwaliteitscriteria

Om met dit onderzoek een waardevolle bijdrage te kunnen leveren is het van belang dat er is voldaan aan een aantal kwaliteitscriteria. De criteria die door Guba (1981) zijn ontwikkeld zijn geformuleerd volgens de theorie van *trustworthiness* (wat zoiets betekent als *vertrouwenswaardig*) en sluiten nauw aan bij kwalitatief onderzoek. *Trustworthiness* is opgebouwd uit vier criteria; respectievelijk *credibility*, *transfeirability*, *depenidability* en *coinfirability* (Guba, 1981). Ik zal per criterium beschrijven wat de inhoudelijke kwaliteitseisen zijn en hoe ik hier in de praktijk aan heb voldaan en waar tekortkomingen liggen.

3.3.1 Credibility

Volgens dit criterium wordt de kwaliteit van een onderzoek afgelezen aan het gegeven dat er verschillende verhalen van de sociale werkelijkheid bestaan en dat deze door de onderzoeker zijn weergegeven (Guba, 1981). De geloofwaardigheid van de onderzoeksresultaten kan alleen worden gewaarborgd wanneer meerdere betekenissen van de werkelijkheid in beeld worden gebracht. Hoewel niet alle perspectieven die in dit onderzoek zijn gebruikt letterlijk terugkomen in de resultaten hebben zij wel bijgedragen aan

mijn beeldvorming en interpretatie van de bevindingen. Hoewel de controllers een interessant perspectief op de verandering hadden was ik van mening dat ik door alleen hun bevindingen weer te geven een te eenzijdig beeld van deze verandering zou oproepen. Een beeld dat niet in verhouding staat met de omvang en complexiteit van deze verandering en de mogelijkheden die er zijn om hier een eigen invulling aan te geven. Om een meer veelzijdig beeld van de werkelijkheid te verkrijgen is de scope van het onderzoek verbreed en is ook geput uit andere lagen en onderdelen van de organisatie. Hierdoor is een veelzijdig en genuanceerd beeld van de werkelijkheid ontstaat. Daarnaast vormen de onderzoeksmethoden een sterke mix waarmee op een veelzijdige wijze de visie van betrokkenen achterhaald kan worden. Betrokkenen konden hun bevindingen uiten in een individueel ongedwongen gesprek, in een vooraf ingepland interview of plenair in een van de werkoverleggen. Dit geeft respondenten ook de mogelijkheid om secundair te reageren wat de diepgang van het onderzoek bevordert.

3.3.2 Transferability

Bi dit criterium gaat het erom dat uitkomsten van onderzoek van waarde zijn wanneer deze overdraagbaar zijn naar andere contexten (Guba, 1981). Het gaat erom dat de onderzoeker een *rijke* beschrijving van de bevindingen geeft zodat elementen hieruit herkenbaar zullen zijn binnen andere contexten. Uit de bevindingen komt duidelijk naar voren dat er in deze studie sprake is van een grootschalige verandering die veel onzekerheden met zich mee brengt. Deze onzekerheden spelen binnen de gehele politieorganisatie en zijn daardoor op grote schaal herkenbaar. Ook de manier waarop binnen deze verandercontext betrokkenen op geheel verschillende wijze reageren op deze onzekerheid kan bij buitenstaanders enige vorm van herkenbaarheid oproepen. De een zal zich meer herkennen in de een aanpak, terwijl de ander meer ziet in de andere aanpak. De verandering wordt zowel benaderd vanuit het perspectief van staf en lijn en vanuit de medewerkers en het management wat onder een brede groep mensen enige vorm van herkenbaarheid op zal roepen. Ten slotte wil ik niet onvermeld laten dat niet alleen binnen andere eenheden van de nationale politie deze uitkomsten herkenbaarheid op kunnen roepen maar dat de gehele publieke sector in Nederland te kampen heeft met grootschalige verandering. Binnen veel organisaties heerst er nog veel onzekerheid wat betreft het landelijke beleid wat in grote mate te vergelijken is met de gang van zaken binnen de eenheid Rotterdam. Ook binnen organisaties in het publieke domein in Nederland kunnen deze uitkomsten herkenbaar zijn en inzicht bieden in de eigen organisatieverandering.

3.3.3 Dependability

Om kwaliteit te kunnen waarborgen is het van belang dat gedurende alle fasen van het onderzoek bevindingen en vorderingen nauwkeurig genoteerd worden (Emerson et al., 2007; Guba, 1981). Gedurende het onderzoek zijn notities bijgehouden waarin verslag is gedaan van de participatieve observaties.

Daarnaast zijn alle interviews uitgewerkt tot transcripten. Deze transcripten heb ik gedurende het verloop van het onderzoek uitgewerkt zodat ik opvallende kenmerken hieruit kon meenemen in de volgende gesprekken. Daarnaast heb ik tijdens het uitvoeren van mijn werkzaamheden een klein zakboekje bijgehouden waarin ik subtiele of opvallende opmerkingen en gebeurtenissen heb genoteerd. Deze worden op een later tijdstip uitgewerkt in het logboek. Op deze manier heb ik transparantie kunnen waarborgen en zijn alle

onderwerpen die in het rapport aan bod komen en de uitspraken die zijn gedaan navolgbaar in het volledige databestand.

3.3.4 Confirmability

Het laatste criterium betreft de rol van de onderzoeker in het onderzoeksproces. Hoewel het bij het uitvoeren van interpretatief onderzoek niet mogelijk is om geheel objectief te zijn is het van belang dat ik me als onderzoeker niet heb laten leiden door persoonlijke waarden en theoretische veronderstellingen. Ik maak immers zelf onderdeel uit van de context waardoor ik beïnvloed zou kunnen raken door de omgeving. Daarnaast heb ik voorkennis op het gebied van theorie over organisatieverandering.

Het is van belang dat de betekenissen die door medewerkers worden geuit niet zijn gestuurd door de subjectieve inbreng van de onderzoeker (Guba, 1981). Ik heb aan dit criterium vervolg gegeven door mij pas in een laat stadium in het onderzoek in de theorie te verdiepen en daarmee mijn bevindingen een bepaalde richting op te sturen. Daarnaast heb ik de output van interviews gebruikt als input voor daaropvolgende interviews. Hiermee heb ik kunnen voorkomen dat subjectieve bevindingen leidend zijn in gesprekken. Door bijvoorbeeld een opmerking te plaatsen in de trend van: *“Uit een van mijn voorgaande gesprekken bleek het volgende. (voorbeeld). Hoe kijkt u hier tegenaan?”* heb ik als interviewer de geïnterviewden indirect op elkaar reageren zonder hier zelf een (subjectieve) rol in te spelen. Dit zorgt voor diepgang in de gesprekken maar komt ook de *credibility* van het onderzoek ten goede. Omdat ik de houding van medewerkers van de dienst control niet altijd kon begrijpen en mijzelf erop betrapte dat ik hun legitimatie van deze houding soms ongeloofwaardig vond was het lastig om een objectieve houding aan te nemen. In dit soort situaties heb ik veel gehad aan mijn tutorgenoten en docentbegeleider die als buitenstaanders geheel objectief naar de situatie keken. Zij wezen mij op mijn eigen valkuil waardoor ik mij hier meer bewust van was en mij hier minder snel door liet leiden.

4. Bevindingen

De vorming van de nieuwe politieorganisatie is zo omvangrijk dat de korpsleiding het noodzakelijk heeft geacht om voorafgaand aan de verandering een aantal zaken vast te stellen. Het uitgangspunt hierbij is: *“Centraal ontwerpen waar dat beslist moet, binnen landelijke kaders decentraal ontwikkelen waar het kan en als één organisatie in praktijk brengen”* (Realisatieplan, nationale politie, 2012 p. 10). Het centrale ontwerp bevat een realisatieplan (2012) dat inzicht biedt in de complexiteit en het verloop van deze verandering. Ook bevat het een overzicht met veranderdoelen en een daaruit voortvloeiende mijlpalenplanning en een aantal culturaspecten die de nieuwe politieorganisatie typeert. In dit hoofdstuk illustreer ik allereerst hoe dit ontwerp in de eenheid wordt ontvangen en hoe de benadering van de korpsleiding deze organisatieverandering een sterk top down karakter geeft. Vervolgens ga ik dieper in op hoe deze veranderaanpak zijn weerslag heeft op medewerkers. Ten slotte komt aan bod hoe het management van de dienst control deze verandering in goede banen leidt en draagvlak creëert onder medewerkers. Om de overwegingen van medewerkers en het management van de dienst control beter te begrijpen ga ik in het laatste onderdeel van dit hoofdstuk dieper in op de verandering die de dienst communicatie heeft doorgemaakt.

4.1 De korpsleiding spreekt

4.1.1 Plannen en afspraken

Het realisatieplan (2012) is opgesteld in samenwerking met de kwartiermakers van de eenheden en gaat vooral over het *hoe* van de vorming van de nationale politie. Het beschrijft de landelijke kaders voor de inrichting van de organisatie en beschrijft hoe de organisatie deze gaat uitvoeren. Deze kaders zijn vertaald in deelrealisatieplannen voor de eenheden, het politiedienstencentrum (PDC) en de staf korpsleiding (Realisatieplan, nationale politie, 2012). Er wordt veel aandacht besteed aan de context van de verandering: *“De vorming van de nationale politie staat in de schijnwerpers. De politie is immers een organisatie die midden in de maatschappij staat. Maatschappelijke ontwikkelingen zijn mede bepalend voor het beleid en de uitvoering van politiewerk”* (Realisatieplan, nationale politie, 2012 p. 5). *“Dit betekent dat de realisatie van de nationale politie zal plaatsvinden, terwijl de reactie op incidenten mogelijk invloed zal hebben op de fasering en uitwerking van de gemaakte plannen”* (Realisatieplan, nationale politie, 2012 p. 8). De korpschef Gerard Bouman richt zich in zijn maandelijkse blog rechtstreeks aan de betrokkenen en legt middels dit medium verantwoording af over besluitvorming. In een van zijn eerste blogs zegt hij het volgende: *“Uitsluitend de informatie die de korpsleiding en de Directie HRM via onder meer het landelijke intranet verspreiden, is solide. Uiteraard mag u mijn weblog eveneens als betrouwbare bron citeren”* (Blog korpschef Bouman, 18-06-2013).

Een product dat voortvloeit uit het realisatieplan is de tijdsplanning waarin alle acties die onderdeel zijn van deze reorganisatie zijn opgenomen. *“De vorming van de nationale politie is een omvangrijk en complex veranderproces dat meerdere jaren beslaat. Om dit proces*

enerzijds beheersbaar te houden en anderzijds aan te laten sluiten bij de door de minister van Veiligheid en Justitie verstrekte opdracht, verloopt de realisatie ervan plateaugewijs” (Realisatieplan, nationale politie, 2012 p. 8). Door veranderdoelen per plateau te prioriteren en daarbij behorende mijlpalen op te stellen wordt enige onzekerheid weggenomen. “De realisatie is een samenspel van grote veranderingen die elkaar continu beïnvloeden” (Realisatieplan, nationale politie, 2012). Om dit enigszins beheersbaar te houden “kan op basis van de situatie van dat moment op centraal niveau en in de eenheden, worden versneld of vertraagd” (Realisatieplan, nationale politie, 2012 p. 8).

Van deze mogelijkheid heeft de korpsleiding al een aantal keren gebruik gemaakt. Zo heeft de komst van een nieuw functiegebouw (het LFNP) enorme vertraging opgelopen. Hierdoor zijn het LFNP en de reorganisatie qua tijdsplanning met elkaar vermengd waardoor (ook al staan beide processen in feite los van elkaar) zij veelvuldig met elkaar geassocieerd worden. Deze beeldvorming probeert de korpsleiding te beïnvloeden: *“Laat ik één ding vooropstellen: deze brief⁴ luidt niet de personele reorganisatie in. Het LFNP staat zelfs volkomen los van de vorming van ons korps, ook is de matching een absolute voorwaarde voor de start van die reorganisatie. Het denken over het LFNP begon op een moment dat er nog totaal geen sprake was van een nationale politie”* (Blog korpschef Bouman, 23-05-2013).

Naast het uitstel van het LFNP is ook de datum waarop de staf in werking zou moeten treden verschoven van juli 2013 naar mei 2014. De leidinggevende van de dienst control geeft aan dat het uitstel van deadlines in de praktijk tot lastige situaties leidt. Bijvoorbeeld als het gaat om de werking van de basisteams en de ondersteuning die control hiervoor levert. *“Het jammere is dat je in de eerste instantie een deadline hebt van 31 december, dan wordt het ineens zomaar mei en als je nu niet uitkijkt dan is het ineens juli 2014 en in juli gaan mensen echt niks doen dus dat wordt natuurlijk september 2014, dat kun je op je klompen aanvoelen”* (leidinggevende dienst control).

Het is lastig voor leidinggevendenden om op uitstel van deadlines te anticiperen. Van leidinggevendenden wordt namelijk verwacht dat zij de besluiten die in het land worden genomen overdragen naar medewerkers en dat zij draagvlak creëren en hun eigen mensen mobiliseren. *“Ik zou heel erg behoefte hebben aan een realistische deadline. (...) Ik word een beetje cynisch van dat het elke keer uitgesteld wordt. Dan stellen we iets uit en dat betekent automatisch iets voor de rest. De vakbonden bijvoorbeeld, dat zou in mei al klaar zijn dat is pas in augustus klaar. Ogenblikkelijk weet je dan al dat afspraken dan minder realistisch zijn. Ik weet ook wel dat aan de andere kant mensen ook behoefte hebben aan duidelijkheid binnen een termijn die ze kunnen overzien. Dus als ik zeg in 2017 gaan we het anders doen dan gaan mensen ook niet rennen, dan gaan mensen ook niet hard werken, dat zien we in 2016 dan wel. Dat is dan de keerzijde maar aan de andere kant zou ik graag nu een tijdspad hebben met bijvoorbeeld een flexibele periode maar wel dat in ieder geval op een bepaald moment iets gerealiseerd is en dan we ons daar dan ook met elkaar aan houden. En ja, af en toe vind ik mezelf dan niet meer geloofwaardig doordat ik eerder dingen heb verteld die nu niet uitkomen. En dat vind ik lastig aan het hele proces.. Hoe blijf je nu geloofwaardig de komende tijd”* (leidinggevende dienst control).

⁴ Op 14 mei jl. ontving iedereen een brief met daarin het voorgenomen besluit wat betreft de LFNP matching.

Daarnaast wacht de organisatie af tot in het land de onderhandelingen met de vakbonden over het Landelijk Sociaal Statuut (LSS) zijn afgerond. Dit vormt een belangrijk uitgangspunt in de reorganisatie omdat hierin de spelregels voor de reorganisatie worden bepaald. Zo wordt hierin bijvoorbeeld het reorganisatiegebied vastgesteld wat grote gevolgen heeft voor de toekomstige bezetting van een afdeling.

Als klap op de vuurpijl zijn de vakbonden eind juli uit de onderhandelingen met de korpsleiding gestapt wat de verwachting wekt dat het proces een nog grotere vertraging op zal lopen. Besluitvorming in het land verloopt traag waardoor deadlines uitgesteld worden. *"Twee jaar geleden bij de start van de reorganisatie werd er gezegd: over een jaar wordt er duidelijkheid gegeven. Sorry, maar wat die duidelijkheid nou precies is weet ik niet"* (medewerker dienst control). Ze komen er niet uit in het land en de hele politieorganisatie heeft er last van. *"Als je er te veel en te lang bij stilstaat denk ik dat het gewoon impact heeft op je functioneren"* (medewerker dienst control). De korpschef verantwoordt het handelen van de korpsleiding als volgt: *"Waarom het zo lang duurt voordat onze toekomst houvast krijgt? Het antwoord is misschien niet bevredigend, maar wel steekhoudend: omdat wij ons geen fouten kunnen permitteren. Juist in het belang van de medewerkers"* (Blog Korpschef Bouman, 26-04-2013).

4.1.3 Cultuur is beïnvloedbaar

De veranderdoelen zijn geprioriteerd in het realisatieplan en vervolgens zijn de bijbehorende mijlpalen opgesteld. Het gaat hier zowel om veranderingen op het gebied van structuur als op het gebied van cultuur. De vorming van de nieuwe politieorganisatie is namelijk niet alleen een structuurwijziging. *"Sterker nog: de aanpassing van de politiecultuur is cruciaal voor de succesvolle vorming van de nationale politie"* (Realisatieplan, nationale politie, 2012 p. 8). Hierbij wordt wel benadrukt dat cultuur *"weliswaar beïnvloedbaar is, maar niet maakbaar"* (Realisatieplan, nationale politie, 2012 p. 8). Om deze cultuur toch enigszins te sturen hebben de kwartiermakers in het realisatieplan de contouren voor de nieuwe cultuur geduid in een vijftal cultuurinterventies. Dit zijn: *eenheid in denken én doen (1), meer ruimte voor de politieprofessional (2), het uitgaan van vertrouwen als basis in plaats van de huidige sterke verantwoordingscultuur (3), het creëren van een grotere focus op de operatie door leidinggevenden (4) en ten slotte het verbeteren van de verbinding tussen bedrijfsvoering en operatiën (5)* (Realisatieplan, nationale politie, 2012 p. 9).

Bij een aantal van deze contouren zetten medewerkers al bij de start van de nationale politie hun vraagtekens. Zij zijn op een dergelijk abstract niveau geformuleerd dat medewerkers zich er weinig bij kunnen voorstellen. *"De cultuur is heel sterk: de politieprofessie voorop maar dat houdt ook vaak veel vrijheid en vrijblijvendheid in. Ik vraag me af hoe dat uit gaat pakken. Ik zou haast zeggen, er moet wel gewerkt worden!"* (medewerker dienst control). Ook vinden controllers het lastig om een beeld te vormen van *sturen op basis van vertrouwen*. *"Alleen dat uitgangspunt van de nationale politie kan ik al niet achter staan. Ik denk dit kan niet waar zijn, iedereen kan dat op zijn eigen manier uit gaan leggen. Je moet toch eerst een bepaald vertrouwen verdienen? Je moet je toch aan bepaalde afspraken houden?"* (medewerker dienst control). Medewerkers hebben niet de ervaring dat er een eenduidige visie staat maar geven aan dat hier juist een gebrek aan is. *"Normaal gezien als ik denk aan zo'n grote reorganisatie dan moet er een uniforme eenduidige visie ontstaan die wordt uitgerold over alle regio's, over alle korpsen en dat moet het dan gaan worden maar dat gaat*

natuurlijk niet. Ten eerste hebben we nooit zo gewerkt en hebben alle korpsen heel divers gefunctioneerd. Eigenlijk vind ik het wel een heel ambitieus plan. Het gaat ook niet gefaseerd, we willen het allemaal tegelijkertijd doen” (medewerker dienst control).

Om medewerkers meer *feeling* te laten krijgen bij de gewenste cultuur wordt door de korpsleiding het belang van medewerkerparticipatie benadrukt. *“Medewerkers uit de volle breedte van de organisatie worden vanaf de prille start bij de realisatie betrokken (...) het vergroten van de professionele ruimte van medewerkers kan alleen succesvol zijn indien zij maximaal worden betrokken bij de definiëring daarvan en de te nemen maatregelen. Veranderingen kunnen niet vanuit een ivoren toren worden bedacht en over de politieorganisatie en de medewerkers worden ‘uitgestort’. Voor de kwaliteit van de plannen, de toepasbaarheid en de herkenbaarheid, moeten medewerkers zo veel mogelijk worden betrokken bij de verdere planvorming en de uitvoering” (Realisatieplan, nationale politie, 2012 p. 10).* De korpschef roept in zijn blog mensen op om in actie te komen: *“het is nog geen gelopen race. Maak van uw mogelijkheden gebruik” (Blog Korpschef Bouman, 23-05-2013).* Een medewerker geeft echter aan dat deze oproep geen zin heeft. *“Als ik nu zie hoe wij met elkaar toewerken naar de vorming van de nationale politie zie ik die ontwikkeling helemaal niet. Ik zie juist het tegenovergestelde. Er worden allerlei dingen door het land verzonden. Protocollen worden gewijzigd, iedereen is met iets bezig maar we weten niet goed waarmee en ik heb ook het gevoel dat we veel dezelfde dingen doen maar dan op verschillende niveaus, nou, dat is al niet efficiënt. Daarnaast zie je gewoon dingen veranderen die bijvoorbeeld voor de werkvloer helemaal niet praktisch zijn. Bijvoorbeeld het terugmelden⁵. Er is een landelijk protocol bedacht en we gaan anders werken maar dat betekent dat de collega’s op straat eigenlijk meer moeten afhandelen, meer moeten doen om tot die registratie te komen en dat bijt natuurlijk enorm met je uitgangspunt van administratieve lastenverlichting” (medewerker dienst control).* Onder medewerkers heerst de opvatting dat het vanuit hun positie een illusie is om invloed uit te oefenen op de reorganisatie. *“Ik wil best nadenken over hoe het er uit zou moeten komen te zien als dat zou betekenen dat je het nog kunt veranderen maar ik heb echt werkelijk niet de illusie dat we dat kunnen. Maakt niet uit in welke werkgroep je zit. Dus ik houd me liever bezig met het hier en nu, wat kan ik nu binnen deze functie en binnen deze rol bijdragen om het beter te krijgen. Dat is wel mijn uitgangspunt” (medewerker dienst control).* Een andere medewerker bevestigt deze uitspraak: *“Op zich wil ik er met alle plezier aan meedenken alleen ik weet dat daar niet zo veel ruimte in is dus dan heb ik er niet zo veel behoefte aan” (medewerker dienst control).*

Medewerkers zien er dus weinig heil in om mee te denken over de invulling van de contouren die zijn geschetst door de korpsleiding. Deze beleving van medewerkers diep ik het volgende onderdeel verder uit.

⁵ Minister Opstelten heeft een verplichte terugmelding op aangiften van woninginbraken ingevoerd. Dit besluit is onderdeel van de verbeterde dienstverlening van de nationale politie (Opstelten, 2013).

4.2 Medewerkers tasten in het duister

De korpsleiding heeft een concrete opdracht gegeven aan de politie-eenheden. De kaders voor de nieuwe politieorganisatie en de daarbij behorende cultuuraspecten zijn beschreven en nu is het aan de eenheid Rotterdam om hieraan handen en voeten te geven. Er ligt een specifieke taak om de inrichting van de eenheidsstaf te concretiseren en te beschrijven in een zogenaamd *werkingsdocument*. Het diensthoofd control draagt hiervoor de verantwoordelijkheid. Daarnaast is hij verantwoordelijk voor de medewerkers van zijn eigen dienst wat hem een dubbele rol verschaft.

Van alle onderdelen van de eenheidsstaf wordt verwacht dat zij input leveren voor de werking hiervan zodat dit kan worden opgenomen in het werkingsdocument. Dat betekent dat controllers op dit gebied inspraak hebben en hun invloed uit kunnen oefenen op de werking van hun eigen dienst als onderdeel van de eenheidsstaf.

In de praktijk blijkt echter dat er weinig animo is om hier energie in te steken. De prioriteit van medewerkers ligt niet bij de veranderende situatie. De plannen zijn zo abstract geformuleerd dat medewerkers zich niet uitgedaagd voelen om mee te denken. Zij herkennen zich niet in de besluiten die zijn genomen en kunnen de consequenties daarvan niet overzien. Ook de onzekerheid die deze verandering met zich mee brengt is van grote invloed op hun houding.

4.2.1 Verandering roept vragen op

Medewerkers hebben moeite met het abstractieniveau waarop besluiten zijn beschreven. *“Ik vind het moeilijk om een oordeel te vormen van de nieuwe situatie die ons te wachten staat en waarvan ik niet weet hoe het er in de toekomst uit zal zien. Mijn leidinggevende heeft mij geadviseerd om toch af en toe de stukken door te nemen en op de hoogte te blijven van wat de bedoeling is als we straks de eenheidsstaf vormen. Ik heb daar weinig tot geen beeld bij hoe ik het zou moeten zien. (...). Het is net alsof ik aan jou zou vragen: wat vind jij ervan om korpschef te worden? Ja, dan schieten er denk ik heel veel vragen door je hoofd. (...) Nou zo'n gevoel heb ik. Dat iemand continu aan mij vraagt wat zijn je beelden daarbij, wat vind je daarvan. Ja wat moet ik er van vinden? Ik weet niet eens waar ik terecht kom”* (medewerker dienst control). *“Wat ik ook wel lastig vind is dat en dat valt nog mee op eenheidsniveau maar op landelijk niveau is het nog veel extremer dat er nog amper richtlijnen of houvast of kaders worden gegeven dat je helemaal moet gaan pionieren en de organisatie vanaf de grond moet gaan opbouwen”* (medewerker dienst control). Een andere medewerker benadrukt ook dat zij moeite heeft met de open richtlijnen die worden overgedragen op de medewerkers. *“Iedereen interpreteert het natuurlijk op een eigen manier. Dat is misschien het meest lastige. (...) Ik ben er geen tegenstander van maar ik wil wel weten wat het nou echt betekent voor mijn werk, voor mijn contacten, voor mijn functioneren. Kan ik dan mijn werk nog steeds op deze manier uitvoeren?”* (medewerker dienst control).

Voor controllers zal er veel gaan veranderen in de nieuwe situatie. Van de veranderingen die de dienst control te wachten staan is de *centralisatie van de controlfunctie* de meest ingrijpende. Vooral omdat de controller lijfelijk van het district vertrekt en straks gevestigd zal zijn op het hoofdbureau. Hoewel de focus van inhoudelijke werkzaamheden ook sterk zal verschuiven naar regionaal niveau wordt de centralisatie door medewerkers vaak benaderd

vanuit de oude werkzaamheden waarin de korte lijnen met het district van belang zijn. Controllers halen hun intrinsieke bevrediging voornamelijk uit hun decentrale positie op het district. Dit brengt autonomie met zich mee waardoor de medewerker een grote mate van vrijheid heeft om de eigen werkzaamheden in te vullen. Medewerkers nemen deze situatie als uitgangspunt in de beoordeling van het centraal werken. *“Laat mij maar lekker hier op het district mijn werk doen waarvan ik denk: dit draagt nog bij aan de veiligheid en leefbaarheid. En op het hoofdbureau daar ben je al helemaal met kaders bezig. Daar ben je al helemaal bezig op zo’n abstractieniveau. Ik voel me wat minder op m’n plek bij allerlei strategische plannen. Ik heb dan al snel zo iets van: luchtfietsrij, prachtige ideeënvorming maar nu even terug naar de praktijk van alledag (...). Daarom denk ik, laat mij hier maar op een district gewoon het sturen op vertrouwen invullen zoals ik dat doe. (...) Dat is meer waar ik me prettig bij voel en waar ik met plezier m’n werk uitvoer”* (medewerker dienst control). Het centraal werken brengt volgens medewerkers het verlies van de informatiepositie op het district met zich mee. Dit wordt regelmatig aangehaald als het gaat om de centralisatie van de functie. *“De informatiepositie die ik nu heb die is zo goed, (...) als je centraal zit dan hoor je niks. Nu hoor je een beetje bij zo’n district. Je bent er niet van maar je hoort er bij”* (...) *Zij doen iets voor mij en ik doe iets voor hen”* (medewerker dienst control).

4.2.2 Meer duidelijkheid voor medewerkers

Er is een visiedocument opgesteld om een beter beeld te vormen van de verandering die control de komende jaren gaat doormaken en wat belangrijke ontwikkelpunten zijn. Maar ook dit document spreekt bij medewerkers niet echt tot de verbeelding. Men is van mening dat er te weinig aanknopingspunten zijn om een beeld van de praktijk te vormen. *“Het is een stuk dat we vanuit het land krijgen maar ik zou wel willen weten: hoe zie je dat dan, die advisering vooraf? We adviseren nu achteraf zodat ik naar aanleiding van de cijfers mijn advies kan uitbrengen maar hoe breng ik die advisering dan naar voren? Daar zit ik ook wel eens over na te denken, hoe zou dat werken? Zou je daar tools voor krijgen of zo?”* (medewerker dienst control). Een collega geeft zelfs aan dat de inhoud te complex is om te begrijpen. *“Ik snap gewoon niet wat er staat... Moet ik daar mensen mee lastigvallen? Moet ik me daar überhaupt mee bezighouden? (...) Mijn prioriteit ligt absoluut niet bij dat soort vraagstukken. En andere collega’s blijkbaar ook niet want we hebben het er niet zo veel over met elkaar”* Het uitvoeren van werkzaamheden gericht op de organisatieverandering wordt als een ballast gezien die bovenop het eigen werk komt. *“Gecentraliseerd werken. Ja die term wordt wel genoemd maar ondertussen krijg ik geen richtlijnen of krijg ik geen ideeën van hoe we dat gaan doen. Ja je moet ook best wel moeite doen om in de materie te komen. Het inrichtingsplan, het realisatieplan, de stukken. De toko moet ondertussen ook doorgaan. (...) Ik noem het altijd maar zo: ik heb de huidige situatie ik heb een veranderende situatie, want we willen al wel veranderen om er te komen, en daarnaast heb je ook nog een toekomstige situatie. Met welke van de drie moet ik me nou eigenlijk bezighouden?”* (medewerker dienst control).

Medewerkers geven aan dat zij moeilijk om kunnen gaan met de inhoud van de informatie en de manier waarop deze aan hen wordt verstrekt. *“Het is nu allemaal nog te abstract denk ik”* (medewerker dienst control). *“Ik merk wel dat je heel veel informatie mist. Ze knallen het erop en ze gaan er van uit dat iedereen dat maar gewoon voor zich doet. En bij zo’n*

bijeenkomst wordt er denk ik vanuit gegaan dat je allemaal dezelfde kennis hebt. Maar dat is natuurlijk niet zo” (medewerker dienst control).

De medewerkers hebben veel vragen waarop zij geen antwoord krijgen. Sommige antwoorden zijn echter wel terug te vinden in de stukken die worden verspreid. Medewerkers geven aan dat zij er niet aan toe komen om deze stukken te lezen. Dit geeft aan dat hun prioriteit niet bij de verandering ligt. Dit wordt versterkt door het gevoel dat alles in het land wordt besloten en dat hier niet tegenop te boksen valt. *“Ja ik kan wel meedenken maar voor hetzelfde geld kan het zo weer anders worden. En dan zijn onze leidinggevenden weer gebonden in wat ze op het hoofdbureau in Den Haag bedenken om eenduidigheid te brengen” (medewerker dienst control).*

De inzet van het managementteam om iedereen te informeren wordt wel gezien en gewaardeerd maar hier wordt in de praktijk dus weinig op geanticipeerd. *“Ik weet dat ze hun best doen. Ik zou niet weten wat ze nog meer of minder moeten doen. Onze leidinggevende is daar ook vrij duidelijk in. Ze zegt nou dit stond op mijn lijstje dus ik heb het gezegd. Niets ten nadele daarvan maar ze moet het mededelen en that's it” (medewerker dienst control).*

Een andere medewerker vult dit aan: *“Ik snap hun effort wel maar ik heb er niet zo veel aan. Want je gaat met meer vragen weg en natuurlijk ja je kan je stem laten horen als we naar de nationale politie gaan en dat bijt zo vind ik. Want dan gaat het land het toch bedenken? Het is nu toch nationale politie? En als alles helder is dan kan ik er pas wat van vinden. Ik heb niet de illusie dat wij dat in allerlei werkgroepen tegen kunnen houden of zo. Dus ik snap ook niet waarom er zo veel realisatie en deelrealisatie en projectgroepen in het leven worden geroepen” (medewerker dienst control).* Een andere medewerker beaamt dit: *“Dan realiseer ik me, het is een gegeven en je kunt er wel wat van vinden of van zeggen maar voor je het weet word je een soort Don Quichotte en dan is de boodschap goed bedoeld alleen gaat het zich tegen je keren en dan ben jij degene die een soort remmend effect op het geheel heeft en ga je er nog last van krijgen ook. Dan is dat geluid op dit moment even niet gewenst. Dan kun je maar beter gewoon wachten op het moment dat de situatie daar is en er dan maar het beste van maken” (medewerker dienst control).* Een collega vult dit aan: *“Het inrichten van de details is al gedaan door het landelijke gebeuren en door de top hier. Die hier van alles op papier zetten” (medewerker dienst control).*

De vragen die medewerkers hebben wakkeren het meedenken over de inrichting van control niet aan maar veroorzaken juist een afwachtende houding van de medewerkers totdat deze meer duidelijkheid krijgen. Zij creëren deze duidelijkheid niet zelf maar verwachten dat het hun medegedeeld wordt. *“Ik wil ook wel zo gelijk gaan werken maakt mij niet uit. Als zij denken: dit is het, dan is het zo en dan gaan we ervoor. En komen we er dan achter dat het niet zo is dan gaan we weer andersom” (medewerker dienst control).* *“Als ik heel eerlijk ben heb ik meer de houding van ik ga gewoon kijken hoe het uitpakt en als die situatie duidelijk wordt en ik zou op het hoofdbureau zitten dan ga ik mijn best doen om met de mogelijkheden die ik heb er het beste van te maken en ga ik proberen om zoveel mogelijk op een district te zijn en de contacten daar aan te houden want ja, het blijft toch mensenwerk. (...) En die ruimte gaat komen. Dat is ook onderdeel van de cultuur. Dan zorg ik ervoor dat ik de dag begin op het hoofdbureau en dat ik hem eindig hier” (medewerker dienst control).*

De houding van medewerkers strookt niet met de verwachting van de korpsleiding dat medewerkers participeren in deze organisatieverandering. Het managementteam omschrijft

deze houding zelfs als passief en heeft de medewerkers hierop aangesproken. In het volgende onderdeel wordt dieper ingegaan op hoe het middenmanagement met deze houding van medewerkers omgaat wetende dat de korpsleiding een bepaalde verwachting heeft die op de korte termijn waargemaakt moet worden.

4.3 Leiding geven in verandering

Zolang medewerkers geen duidelijkheid hebben over hun nieuwe rol binnen de organisatie zien zij geen noodzaak om in de veranderende situatie te investeren. Naar aanleiding van gesprekken met de leden van het managementteam blijkt echter dat medewerkers deze duidelijkheid zelf zullen moeten creëren: *“De rest van de organisatie gaat niet op je zitten wachten. Dat is absoluut binnen de politie wel een feit. (...) Je moet ook wel stappen ondernemen, anders kom je nergens”* (leidinggevende dienst control).

4.3.1 Passief verzet

Door een afwachtende houding aan te nemen creëren medewerkers een informatieachterstand en missen zij volgens hun leidinggevende erg veel. *“Als jij geen stuk hebt gelezen dan heb je dus ook nergens gelezen dat de vakbonden hebben afgedwongen dat er medewerkersparticipatie over de inrichting van het werk gedaan moet worden en als je dat wel hebt gelezen dan had je je al lang bij mij kunnen melden. En volgens mij hebben mensen ook de nieuwsbrief gekregen en daar staat echt niet in dat alles wordt bedacht bij clubje Y. Volgens mij helemaal niet”* (leidinggevende dienst control).

De verwachting van het managementteam is dat de professional op eigen initiatief meedenkt over de inrichting van control als onderdeel van de eenheidsstaf. Dit initiatief wordt door het managementteam gevoed en gefaciliteerd. In werkoverleggen wordt hier veel aandacht aan besteed en er is een aantal bijeenkomsten georganiseerd waar medewerkers intensief met elkaar na konden denken over de invulling van de controlwerkzaamheden. Daarnaast worden alle medewerkers per mail en middels nieuwsbrieven op de hoogte gehouden van de actuele ontwikkelingen. Het management verwacht wel van medewerkers dat zij zelf signalen oppakken en hiermee aan de slag gaan. Bijvoorbeeld door naar aanleiding van een discussie in een werkoverleg een onderwerp op te pakken en verder uit te diepen in een werkgroepje.

Deze benadering komt niet zomaar ergens vandaan maar sluit ook naadloos aan bij de persoonlijke stijl van het diensthoofd control: *“Mijn algemene stijl is dat ik probeer aan de voorkant wat kaders mee te geven met voldoende ruimte en dat ik vervolgens een groep vraag om die kaders in te vullen en dat ik daar dan tussentijds meetmomenten inbouw om te zien of het nog binnen die kaders verloopt of gebeuren er dingen die ik eerder ook niet had voorzien. Dit doe ik ook om er zelf meer gevoel bij te krijgen”*. Hij omschrijft de houding van de medewerkers als volgt: *“Je zou het ook kunnen definiëren als een vorm van passief verzet. Zo van.. als het zo moet dan doe ik het wel maar ik ga er niet aan meewerken. (...) Dan wil ik ze ook wel uitnodigen om mee te doen. Dus ze zitten een beetje voor de poort zo van nou ja... je kan wel om me heen ik zit wel een beetje in de weg en in ieder geval ga ik niet zorgen dat jij makkelijker door mij op het terrein komt of wat dan ook”* (diensthoofd control).

4.3.2 Autonomie als voedingsbodemp voor weerstand

Het meedenken over de werking van control binnen de nationale politie heeft niet de hoogste prioriteit onder controllers. De loyaliteit ligt niet bij het veranderproces van de dienst control. De leidinggevende schetst dit treffend middels een praktijkvoorbeeld: een van de controllers gaf aan dat hij op het district veelvuldig wordt geconfronteerd met de vraag waar toch de vaste communicatieadviseur op het district is gebleven. Deze zit namelijk niet meer op het district maar voert de werkzaamheden inmiddels vanaf het hoofdbureau uit. Wanneer deze controller wordt gevraagd waar de medewerker van communicatie is, reageert hij verontwaardigd: *“zij van communicatie? Ja ik weet ook niet waar zij van communicatie is!”* Waarop de leidinggevende reageerde: *“Volgens mij weet je wel waar zij van communicatie is. Dat weet je toch? Je weet toch dat zij op het hoofdbureau zit?”*. Vervolgens licht zij dit voorbeeld toe: *“Ik snap wel dat hij dat zegt maar dat is je echt een beetje afzetten tegen waar je zelf straks ook last van hebt. (...) En dat zijn wel van die punten waarvan ik denk die loyaliteit die ligt gewoon bij het district en niet bij de verandering die wij hier doormaken”* (leidinggevende dienst control).

Dit gebrek aan loyaliteit is volgens het management een belangrijke uiting van de weerstand tegen centraal werken. *“Er zitten natuurlijk ook hele particuliere belangen achter waarom men gedeconcentreerd wil werken want je zit verder weg en je hebt behoorlijk veel autonomie en in die autonomie gebeuren goeie dingen maar ook dingen waarvan je zegt vanuit het oogpunt van toegevoegde waarde van control is dit niet nodig of hoeven we dit niet te doen. En gezien het feit dat we het werk met veel minder mensen moeten doen, moeten we dat dus ook maar niet meer doen”* (diensthoofd control).

De loyaliteit die controllers naar het district voelen komt ook tot uiting in de wijze waarop zij de veranderingen op het district of de dienst ondersteunen. *“Mensen zitten bij de werking van de DROS⁶, mensen zitten bij de werking van het basisteam, RIO⁷, scherp sturingsconcept”* (leidinggevende dienst control). Hierdoor ontstaat het beeld dat de medewerkers meer begaan zijn met de veranderingen op hun eigen district of dienst dan de verandering die de dienst control aan het doormaken is. *“Het heeft ook een beetje het beeld van de ondernemer die buiten altijd maar aan het verbouwen is en ondertussen... Of de schilder die zijn eigen huis niet verft. We lopen bij anderen allemaal hard te ondersteunen maar ondertussen richten we ons eigen vak onvoldoende in”* (diensthoofd control). *“Wij doen het er houtje touwtje bij. Dat geldt ook voor mij dat geldt ook voor de groep en dat is wel een valkuil op het moment. Dat begin ik mee ook wel stap voor stap te realiseren”* (diensthoofd control).

4.3.3 De teleurgestelde manager

De manier waarop medewerkers met de huidige situatie omgaan is voor het diensthoofd onbevredigend en vormt aanleiding om te interveniëren. Hij spreekt de groep in zijn geheel aan op hun passieve houding en verzoekt hen dringend om actiever aan de slag te gaan met de verandering die hen te wachten staat. Deze interventie pleegde het diensthoofd met name vanuit de rol van inrichter van de eenheidsstaf. Vergeleken met andere diensten komt er vanuit de dienst control onvoldoende input om de toekomstige werking van control te beschrijven. *“Het gedrag van de groep bevalt mij op dit moment gewoon niet. (...) Het staat me echt niet aan en dan geef ik even een stevige prikkel af. (...) Er zit te weinig beweging in*

⁶ Dienst Regionale Operationele Sturing

⁷ Regionale Informatie Organisatie

en dan wil ik die beweging creëren zonder het gevoel te hebben dat ik die hele beweging daarna moet gaan beheersen. (...) Dan weet ik ook wel dat er daarna reacties komen en dan zien we wel even hoe we dat weer vastmaken. (...) Maar dat is ook wel mijn natuurlijke stijl, dat ik op momenten prikkel en dan realiseer ik me ook wel dat dat op dat moment ook niet de populariteitsprijs op gaat leveren. Dus dat hoort er dan ook gewoon bij” (diensthoofd control). De leidinggevende van de controllers ziet deze interventie als een terechte poging om mensen te mobiliseren *“Ik ervaar dat mensen inderdaad niet mee willen. Ik moet trekken en sleuren... Of ze zeggen nee en uiteindelijk zit ik teksten te tikken terwijl ik verwacht dat het van hun komt. Dus het gevoel dat er weinig ondersteuning was dat ervaar ik ook wel”* (leidinggevende dienst control). Deze verwachting is er met name omdat de leidinggevende zelf geen expert is op het gebied van control. *“Inhoudelijk heb ik geen verstand van de werkzaamheden, ik heb hun vakinhoudelijke kennis ook gewoon nodig om tot een goede beschrijving van de nieuwe werkzaamheden te komen”* (leidinggevende dienst control).

Ook om andere redenen ervaart het managementteam de huidige situatie als ongewenst. Zo hebben alle medewerkers de mogelijkheid gekregen om deel te nemen aan een kwaliteitsassessment of een ontwikkelassessment. Deze zijn nadrukkelijk als *“een positief ontwikkelinstrument aangeboden”* (diensthoofd control). De uitkomsten hiervan zijn niet alleen te benutten in de eigen ontwikkeling maar zijn ook in te zetten om binnen de organisatieverandering individuele mogelijkheden te vergroten. Van deze kans is nauwelijks gebruik gemaakt en ook dit bevestigt de lage betrokkenheid van medewerkers. Volgens het managementteam laten medewerkers kansen liggen om zichzelf, maar ook de eigen dienst, vooruit te helpen. *“Controllers geven aan dat zij het realisatieplan niet hebben gezien, terwijl dat in de nieuwsbrief zat. Dat soort signalen. Dat je denkt ja, ze zijn er gewoon totaal niet op gericht en dan achteraf, als het dichtbij komt of op het moment dan komen ze met dat soort verweren”* (diensthoofd control). Ook wanneer binnen het managementteam onderling ervaringen uitgewisseld worden, blijkt dat het betrekken van de groep bij het uitdenken van de nieuwe manier van werken heel moeizaam gaat. *“Terwijl de groep dan weer zegt dat wij hun dat nooit zo expliciet gevraagd hebben of wat hun rol dan moet zijn. Of: ik heb me aangeboden maar ik heb nooit wat terug gehoord nou dat soort verweren komen dan. In the end: het eindresultaat is passiviteit (...) en wat je er hoe dan ook uithaalt ze zijn er niet enthousiast over en dan moet je dus extra impulsen gaan geven om ze erbij te krijgen”* (diensthoofd control).

4.3.4 Medewerkers mobiliseren

Om medewerkers meer feeling te laten krijgen bij de verandering is er door het management voor gekozen medewerkers stukje bij beetje de nieuwe situatie te laten ervaren. *“Ik vergelijk het ook wel met een draaiboek voor een grote regeling. Je gaat met een aantal actoren aan de slag voor dat draaiboek. In the end schrijf je het nog op maar het wordingsproces voor dat draaiboek is feitelijk het collectief bewustzijn dat je op dat moment opbouwt over hoe je het wilt gaan doen. (...) Het gaat er om dat we de intelligentie van de groep gebruiken. Zij weten hoe het werkt en kennen de valkuilen ervan en ja dan moet je dat ook meenemen in je ontwerp en daarom moet je dus ook iedereen bevragen ”* (diensthoofd control). Voor deze werkwijze is bewust gekozen. Om medewerkers niet te veel te belasten tijdens deze onzekere periode wordt op de oude manier gewerkt tenzij de organisatie om nieuwe producten vraagt. Om aan deze vragen te kunnen voldoen en medewerkers toe te rusten

voor hun nieuwe taken wordt al wel veelvuldig geëxperimenteerd met de nieuwe manier van werken. Hiermee sluit de dienst aan bij de veranderstrategie die is vastgesteld door de korpsleiding.

Door controllers een gerichte opdracht te geven en hen zo te laten ervaren hoe het is om een regionaal product op te leveren ontstaat een beter beeld van de nieuwe situatie. *“Het zijn eigenlijk van die eerste verkenningen van dat mensen een beetje ervaren wat het betekent om hier op het hoofdbureau te zijn en om de druk te ervaren van de korpsleiding naar de eenheidsleiding, van de korpsstaf naar de eenheidsstaf. Dat is eigenlijk een beetje hoe ik het zou willen blijven doen de komende tijd. (...) Mensen een onderwerp geven en daar moet een ELO⁸ notitie op komen. (...) Ik denk dat langzamerhand door dit soort producten er wel een beeld gaat ontstaan van hé er is meer dan alleen dat district. (...) Ik wil ze laten ervaren dat het allemaal niet zo erg is op het hoofdbureau. (...) Het ELO is een heel eigen afzetgebied geworden”* (leidinggevende dienst control). Deze werkwijze sluit aan bij de benadering van het diensthoofd control: *“Soms moet je het ook maar gewoon gaan doen om daar stap voor stap een werkelijkheid in te creëren en er een gevoel bij te creëren: hé ja ik zit dan misschien wel centraal maar ik heb nog steeds heel veel autonomie en ik heb wel meer collega’s om me heen die ik kan raadplegen”* (diensthoofd control). Deze fase wordt ook benut om medewerkers qua inhoudelijke vaardigheden toe te rusten voor de nieuwe manier van werken. *“Het is voor mij ook duidelijk geworden dat wij ons onbewust waren dat men nog voor een behoorlijk deel ook onbekwaam was om die klussen ook uit te voeren. Mensen hadden te weinig zicht op besluitvormingsprocessen op eenheidsniveau, de afspraken de protocollen die daarbij horen en hoe het werkt als je een document wilt agenderen voor het ELO. Welke documenten horen daar dan bij die je moet maken? Welke ritmiek, welke feitelijke kennis, hoe moet je dat aanleveren? Dat zat er allemaal niet in dus ik gebruik deze fase ook wel om mensen van onbewust onbekwaam naar bewust onbekwaam te laten gaan van hé we kunnen eigenlijk helemaal niet naar de vervolgfase. Ik ga ermee aan de slag om ze bekwaam te maken”* (diensthoofd control).

Het is opvallend dat medewerkers zich niet realiseren dat zij in grote mate al op de nieuwe manier werken. *“In het verleden hadden we gewoon één controller per district als je er nu doorheen kijkt dan zijn er nog maar een paar districten die een zelfstandig controller hebben en voor zover ze hem hebben is deze ook veel meer regionaal actief. (...). Eigenlijk zitten we al volop in de beweging, we zitten al in de transformatie. (...) In de optelsom zijn er dus veel meer controllers regionaal actief en moeten mensen dus in veel minder tijd een district controleren”* (diensthoofd control).

Hoewel medewerkers in de praktijk al veel op de nieuwe manier werken wordt door het management ook regelmatig benadrukt dat zij van medewerkers verwachten dat zij mee denken over de werking van control. *“Je blijft ook wel de kaders schetsen: nee is geen optie. Dus we gaan dit wel doen en hoe daar heb je nu echt nog wel invloed op. Als jij vindt dat je echt wel twee dagen op het district moet zitten en het heeft echt wel nut om dat te doen dan ga je daar een keer twee dagen zitten. De volgende week zal het misschien zo zijn dat je twee dagen op het hoofdbureau zit. Langzamerhand leren ze verkennen hoe de nieuwe situatie zou kunnen zijn”* (leidinggevende dienst control). Door de medewerkers dergelijke

⁸ Eenheidsleiding overleg

randvoorwaarden te bieden hoopt de leidinggevende dat medewerkers inzicht ontwikkelen in hoe de nieuwe werkwijze in de praktijk succesvol kan zijn. Zo zullen zij het zelf ervaren in plaats van dat het ze van hogerhand opgelegd wordt.

Met deze aanpak probeert het management zo nauw mogelijk aan te sluiten bij de individuele benadering van controllers: *“Het zijn mensen die heel feitelijk kijken naar wat er aan de hand is en daar gaan ze op beoordelen”* (leidinggevende dienst control). Het managementteam neemt deze instelling mee in hun besluitvorming en laat zich inspireren door een hoogleraar management control. *“Controllers zijn geselecteerd om totaal geen risico te nemen. Ze kunnen cyclisch denken, hebben geleerd om onafhankelijk zijn en ze zijn kritisch want ze hebben geleerd om te toetsen of de informatie klopt. Je moet menselijk verschil maken, dynamiek maken, nou misschien heb ik dat dan vorige week⁹ gedaan”*. (diensthoofd control) Verder is het volgens het management belangrijk om aandacht te hebben voor systeemontwikkeling en structuurontwikkeling en om duidelijk uit te dragen dat de verandering waar de dienst voor staat een *gegeven* is.

Het management benadrukt dat het in deze fase belangrijk is om deadlines in te bouwen en dingen concreet te maken. Daarom wijzen zij veelvuldig op de dingen die ondanks de grote onzekerheid wat betreft de toekomst al wél kunnen gebeuren. *“Je kunt denken, in ieder geval moeten we in the end zeker deze, deze en deze producten op gaan leveren en als ik daar dan over nadenk dan moet ik dus denken: waar haal ik m'n informatie dan vandaan om die producten te kunnen produceren. (...) Daar kun je wel over gaan nadenken en daar kun je afspraken over maken en daar kun je processen voor bedenken en je kunt ook denken ik moet die producten gaan verstrekken aan beslissers aan mensen die deze managementinformatie nodig hebben. Nou wie zijn die doelgroepen dan? Die kun je al wel identificeren en daar kun je al wel over in gesprek gaan (...) en dat moet je vertalen naar de groep van ga nou op thema's aan de slag en ga daar dingen in benoemen en beschrijven”* (diensthoofd control).

Door middel van deze manier van veranderen wordt werkend weg de nieuwe situatie verkend en zullen medewerkers vanzelf steeds meer opschuiven in de richting van de nieuwe manier van werken. *“Ik geloof dat het een wordingsproces is waarin je wel stappen kunt maken maar die ultimo pas de echte versnelling gaat krijgen op het moment dat er de echte mensen voor zijn aangesteld die denken van oké, ik zit hier nu centraal ik moet hier dus dingen gaan doen. En natuurlijk zitten daar ook weer kaders in maar daarbinnen moet nog van alles worden ingevuld en dat gaat vervolgens transformeren en dat is goed”* (diensthoofd control).

Uit deze beschrijving blijkt dat het management van de dienst control bewuste keuzes maakt om het verandertraject voor de eigen dienst zo goed mogelijk te laten verlopen. Het is echter ook mogelijk om binnen de door de korpsleiding gestelde kaders andere keuzes te maken. Hiervan vormt de dienst communicatie van de eenheid Rotterdam een overtuigend voorbeeld. Door ook het veranderproces van deze dienst te belichten is het mogelijk om de complexiteit en grootschaligheid van deze organisatieverandering scherper in het vizier te krijgen.

⁹ Het plegen van de interventie tijdens de thematische bijeenkomst over de werking van control binnen de nationale politie



4.4 Communicatie als contrapunt voor control

De dienst communicatie wijkt af van de veranderstrategie zoals deze bepaald is in het land. De dienst verandert door eerdere bezuinigingen en een vacaturestop al sinds 2010 maar heeft in januari 2012 besloten het roer drastisch om te gooien en op de nieuwe manier te gaan werken. Destijds had het diensthoofd zitting in de landelijke bouwdagen waarin men met elkaar het inrichtingsplan voor de communicatiekolom van de hele politieorganisatie opstelde. Zij was een belangrijke trekker in dit proces en haalde veel energie uit het ontwikkelen van een nieuwe werkwijze. *“Ik dacht dit is een mooi proces en toen meteen ben ik dat in februari met mijn eigen mensen gaan doen. Toen is daar uiteindelijk een projectplan uit voortgekomen. (...) Toen merkte ik wel dat het hiervoor in het korps te vroeg was. Frank¹⁰ trok het niet en Zuid Holland Zuid¹¹ trok het niet. Het ging veel te snel, zij dachten je bent al aan het reorganiseren dat mag helemaal niet. Dus toen heb ik het ook wel moeten herschrijven en er een projectplan van moeten maken. Daar staat in dat ik projectleider samenwerking ben en dat het een werkorganisatie is die we opheffen op het moment dat de nieuwe organisatie er is”* (diensthoofd communicatie).

In de praktijk betekent dit dat de dienst communicatie met haar verandering voorloopt op de rest van de stafdiensten van de eenheid Rotterdam en op de diensten communicatie van andere eenheden. Hiermee vormt de dienst communicatie van de eenheid Rotterdam een proeftuin voor het land, wordt de manier van werken geëvalueerd en worden de uitkomsten hiervan in het realisatieplan meegenomen. *“We zijn net het plaatje dat we moeten zijn en daarvan heeft het land gezegd: ga het vooral doen zodat we ook kunnen zien hoe het werkt”* (leidinggevende dienst communicatie).

4.4.1 Flexibiliteit ten tijde van langdurige verandering

Deze manier van werken vraagt veel van de flexibiliteit van medewerkers. Zij kunnen tijdelijk een andere functie vervullen maar hierop kunnen zij niet terugvallen wanneer de invulling van de functie in de reorganisatie ter discussie komt te staan. *“We hebben aangegeven dat alles wat je de komende periode gaat doen is om je rugzak te vullen. Dus het heeft mensen ook kansen gegeven want er waren hier mensen aangenomen als adviseur die het best wel leuk vonden om bijvoorbeeld een keer bij persvoorlichting te gaan werken. Die mensen hadden we ook nodig”* (leidinggevende dienst communicatie).

Het mag dan wel stimulerend zijn dat je buiten je eigen functie ervaring op kunt doen en jezelf kunt ontwikkelen, toch heeft de tijdelijkheid ook haar weerslag op mensen: *“Ik weet meer dan een jaar dat mijn formele functie waar ik dus nog steeds onder val niet meer gaat bestaan. Ondertussen doe ik een heel andere functie waarvan ik weet, daar zitten geen verplichtingen aan. Het is tijdelijk en op waarnemende basis dus ik mag daar geen rechten aan ontlenen. Ik heb dus een functie die straks niet meer bestaat en ik ben bezig met een functie waarvan ik weet dat ik dat niet mag blijven doen. Je weet het niet en er wordt best veel van je gevraagd”* (medewerker dienst communicatie).

De tijdelijkheid van de nieuwe functie is een onderwerp dat met grote regelmaat door de leidinggevendenden ter sprake wordt gebracht. *“Dat is wel iets wat je steeds moet herhalen. Dat*

¹⁰ Frank Paauw was korpschef van het korps Rotterdam-Rijnmond en is binnen de nieuwe politieorganisatie benoemd tot politiechef van de eenheid Rotterdam.

¹¹ Voormalig Korps, is sinds 1 januari 2013 onderdeel van de eenheid Rotterdam

het geen voorsorteren is en dat het tijdelijk is. Dat mensen er geen rechten aan kunnen ontlennen. Dat is voor sommigen wel lastig te bevatten” (leidinggevende dienst communicatie). “En dat kun je nog driehonderd keer aan iemand vertellen. (...) en dan krijg je weer een vraag en dan denk ik ook van hoe kun je nou opeens met die vraag komen? Hoe vaak hebben we het hier al wel niet over gehad en dan merk je, het duurt gewoon te lang allemaal” (leidinggevende dienst communicatie).

Hoewel de dienst al gedurende een lange periode in verandering is, is het proces nog in volle gang en is het eind nog niet in zicht. *“Er is niet een knop om gegaan, het is niet allemaal anders. Dat duurt gewoon lang. En ik denk eigenlijk dat tegen de tijd dat wij er aan gewend zijn en we op de nieuwe manier werken, dat dan de landelijke reorganisatie helemaal door de organisatie gaat stromen en dat je dan weer een andere manier van werken hebt. (...) Dat is wel een beetje de zure kant die er aan het geheel kleeft. Dat je je enorm inzet voor iets waarvan het maar de vraag is wat er van over blijft. Maar ik denk dat we daar ook wel heel eerlijk in zijn naar iedereen. Mensen kijken gewoon naar nu en ze realiseren zich allemaal dat we er geen invloed op kunnen uitoefenen. En dat niemand er ook iets aan kan doen dat het op deze manier gaat. Dat neemt niet weg dat dat ook wel gemengde gevoelens bij mensen teweeg brengt” (leidinggevende dienst communicatie).*

4.4.2 De noodzaak om te veranderen

Wanneer je als dienst zo ver vooruit loopt op de landelijke reorganisatie is het belangrijk dat er sprake is van een zekere urgentie om op deze manier te handelen. Het nieuwe plaatje van de dienst is met grote regelmaat besproken met medewerkers. Steeds werd door leidinggevendenden uitgelegd dat een drastische verandering noodzakelijk is omdat met deze bezetting de huidige werkzaamheden simpelweg niet meer uitgevoerd konden worden. *“Ik denk dat we een of twee keer ook het plaatje van de nieuwe dienst hebben laten zien en niemand reageerde op het aantal adviseurs dat overbleef. Op een gegeven moment kwam het plaatje weer langs en toen waren er opeens een aantal mensen helemaal in shock omdat er nog maar drie adviseurs overbleven. (...) En dan denk je als leidinggevende: het is al de derde keer dat we dat behandelen met elkaar. Hoe kan het nou dat ‘ie nu pas binnen komt? Je kan wel denken: na één keer weet iedereen het wel maar dat is gewoon niet zo. Er is zo veel informatie en mensen nemen toch heel selectief zaken op” (Leidinggevende dienst communicatie). Een medewerker bevestigt deze observatie van het management: “Het blijft voor je gevoel heel lang een ver van je bed show. Dat je denkt: ik zie het allemaal wel wat er gaat gebeuren en ondanks alle informatie die je krijgt gaat het ineens in een stroomversnelling en dan gebeurt er heel veel” (medewerker dienst communicatie)*

Om de urgentie duidelijk te markeren is door het management besloten om dit verandertraject een naam te geven. *“Zodat iedereen weet: hé voor die tijd was het oud denken en na die tijd gaan we naar een nieuw denken” (diensthoofd communicatie). Medewerkers en leidinggevendenden hebben met elkaar besloten om die nieuwe manier van denken CIV¹² te noemen. Het diensthoofd heeft destijds aangegeven dat de dienst *al trekkende* het veranderproces zal gaan doorlopen: “Je kunt op twee manieren veranderen door te reizen of door te trekken dat zijn twee hele verschillende verandertrajecten. Je kunt*

¹² Communicatie In Verandering

het heel gestructureerd doen met spoorboekjes en heel nauw omschreven of als een zoektocht. Dan ga je trekken en weet je wel een beetje waar je naartoe wilt maar je doet dat veel natuurlijker en je blijft eens even ergens staan omdat je dat een lekker plekje vindt en dan ga je van daar weer verder. (...) Dus dat fenomeen heb ik ook geïntroduceerd. Wij gaan trekken met elkaar want we weten niet waar het schip strandt, we weten wel waar we naartoe willen met elkaar maar we weten niet hoe precies en met wie dan. (...) Inmiddels zijn we nu van trekken naar reizen gegaan want je moet het op een gegeven moment heel concreet maken. (...) Je moet ook weer werkafspraken maken en procedures. Anders raken mensen een beetje de kluts kwijt” (diensthoofd communicatie).

Inmiddels hebben de medewerkers van de dienst communicatie met elkaar de werking van de nieuwe dienst beschreven. *“We hebben een sessie gehad van twee dagen waarin we ze hele concrete opdrachten hebben gegeven. Medewerkers mochten bijvoorbeeld nadenken over een heel specifiek onderwerp. Het was niet zo out of the blue van hé ga eens even nadenken, we hadden wel een stip op de horizon”* (leidinggevende dienst communicatie). Een medewerker omschrijft hoe deze aanpak op haar is overgekomen. *“We zijn vanaf het begin heel erg door het managementteam betrokken geweest en toen had ik wel echt heel erg het gevoel van het is wel echt iets van ons allemaal wat we met elkaar doen het is niet iets wat het managementteam bedenkt en presenteert maar door bijeenkomsten te houden hebben we het met elkaar neergezet”* (Medewerker dienst communicatie). *“Ze hebben ons ook echt wel even op een andere locatie extern gezet van joh ga toch eens in kleine clubjes met elkaar jullie moeten het uiteindelijk doen en hoe ga je dat dan doen wat heb je daarvoor nodig. Dat werkt op zich ook wel prettig. We hadden eigen inbreng en veel was persoonlijk en via warme communicatie”* (medewerker dienst communicatie).

De medewerkers hebben inmiddels ervaren dat door centraal te werken je meer met inhoudelijke communicatievraagstukken bezig kunt zijn. Op het district werd je vaak overspoeld met kleine vragen terwijl je nu in staat bent om de complexere vraagstukken meer uit te diepen. Er is duidelijk een sterkere communicatiedienst ontstaan doordat medewerkers meer met elkaar optrekken omdat zij nu ook hun werkplek met elkaar delen.

Het valt op dat wanneer medewerkers terugblikken, zij erg enthousiast zijn over de manier waarop de verandering is ingezet. Zij kunnen nauwelijks pijnpunten benoemen. Hoewel het lastig was om in abstracte termen na te denken over de nieuwe inrichting van de dienst zijn medewerkers erg tevreden over de manier waarop zij in de verandering zijn betrokken.

“Ze hebben ons altijd heel goed op de hoogte gehouden van alles wat er gebeurd in het land. En voor communicatie gebeurde daar heel veel. (...) als we hier in de eenheid dan weer bijeenkomsten hadden dacht ik altijd: ik hoor hier niks nieuws” (medewerker dienst communicatie).

Ook over de nieuwe manier van werken zijn medewerkers zeer te spreken: *“Ik vind het veel fijner om tussen mijn communicatiecollega’s te zitten omdat je dan tussen je vakgenoten zit en dat je dan heel makkelijk kan sparren (...) Voor de dienst vind ik het echt een goeie ontwikkeling, want je bent echt één dienst”* (medewerker dienst communicatie). Ook de centrale positie van de adviseur blijkt in de praktijk goed te werken. *“Het valt me echt heel erg mee. Ik was hartstikke bang voor het verlies van mijn informatiepositie omdat je meer hoort als je daar zit maar je moet gewoon de juiste overlegvormen uitkiezen en dan werkt het heel goed zo”* (medewerker dienst communicatie).

Vanuit het perspectief van medewerkers lijkt het alsof zij moeiteloos zijn overgegaan naar de nieuwe situatie terwijl het management duidelijk laat weten dat deze overgang niet vlekkeloos verliep. Medewerkers namen in het begin van het proces een zeer afwachtende houding aan: *“Buiten de organisatie zijn onze mensen professioneel. Ze weten wat ze moeten doen. Ze pakken hun rol en verantwoordelijkheden en spelen de pannen van het dak. Buiten hebben ze de lange broek aan. En dan komen ze binnen, op de eigen afdeling. Gaat de lange broek uit, vouwen ‘m netjes op en leggen ‘m in de locker. Ze halen de korte broek uit de locker en trekken deze aan. En vervolgens gaan ze wachten en kijken: zo van ‘nou baas, zeg het maar, wat gaan we doen, enne.. vooral wat ga jij eraan doen?’ En voordat ik dat proces doorhad, dat duurde wel even. Zo’n proces is subtiel en hardnekkig. Je moet het zien te doorbreken (..) door de mensen er zelf verantwoordelijk voor te maken en door te vragen van oké hoe lossen we dat dan op? (...) Ik ben niet zozeer van de confrontatie, ik ben van de vragen. (...) En ik meen het ook echt. Ik wil het ook weten: waar zit dat dan in, waar zit je probleem nou precies en waar komt dat dan door en hoe zouden we dat kunnen veranderen en wat ga jij dan doen en wat ga ik dan doen? En dit mag ik van jou vragen en dat mag jij van mij vragen”* (diensthoofd communicatie).

Tijdens het traject wordt er dan ook een sterk beroep gedaan op het eigen ontwikkelvermogen van de medewerker: *“ze kunnen een vraag hebben en ik wil ze helpen en ik wil met ze luisteren maar wat gaan ze er nu zelf aan doen? (...) Ik wil je wel helpen hoe je dat moet doen maar je moet het wel zelf doen. Want jij staat daar aan de PD¹³, jij staat daar bij die DC¹⁴, ik sta niet fysiek naast je. Je moet het zelf doen. Maar ik vind wel dat je van mij mag verwachten dat we je daarbij helpen”* (diensthoofd communicatie).

In de praktijk blijkt het echter niet makkelijk om deze input van medewerkers los te krijgen. Het bleek duidelijk hoe de grote verscheidenheid binnen de groep van invloed was op het veranderproces. *“De een loopt ver vooruit, krijgt er energie van en denkt hè hè eindelijk ik mag los. En de ander vindt het doodeng, kan geen afscheid nemen, en zit midden in een rouwproces. (...) Niet iedereen ziet een crisis als een kans of beschouwt iets nieuws als een leuke uitdaging, sommigen zien het gewoon echt als een bedreiging. We hebben dat benoemd met elkaar, zodat we elkaar beter begrijpen, elkaar accepteren en kunnen helpen. Zeker in deze onzekere tijden van de reorganisatie die lang gaat duren, en veel van mensen vraagt gunnen we iedereen de ruimte voor de eigen dynamiek. Tot nu toe zijn we er altijd uitgekomen met elkaar”* (diensthoofd communicatie).

Om gezamenlijk tot een goede beschrijving van de nieuwe manier van werken te komen zijn dan ook veel inhoudelijke sessies gehouden en heeft de dienst veel geïnvesteerd in training op het gebied van *mentale en fysieke weerbaarheid en vakinhoud*. *“We hebben wel echt héél veel sessies gehad. En ook in het werkoverleg ging het altijd over hoe gaan we het doen? Op een gegeven moment was er ook wel een sfeer en het signaal van jongens kom op, kunnen we nou eindelijk van start?”* (medewerker dienst communicatie). Voor het management was dit signaal reden om als afdeling de nieuwe manier van werken in praktijk te brengen. Dat zij de medewerkers allemaal hebben mee gekregen voelt als een grote overwinning. In een dergelijk proces is het belangrijk om geduld te hebben en mensen de ruimte te geven voor hun eigen ontwikkeling. En de juiste relativering is ook noodzakelijk. *“Ik*

¹³ Plaats Delict

¹⁴ Districtschef

denk vaak terug aan de introductie van de e-mail. Ja, ja, ik zit inmiddels al zo lang in het werkproces, ik heb die switch toentertijd heel bewust meegemaakt. Emailen? Dat gingen mensen echt niet doen. Niks voor mij, ga ik echt niet doen! En dan konden ze heel goed uitleggen waarom. Een bekende houding bij verandering. En als ik daar in de huidige praktijk tegenaan loop, dan denk ik van... oké, introductie e-mail " (diensthoofd communicatie).

5. Analyse

Medewerkers en managers van de eenheid Rotterdam worden in korte tijd overspoeld met veranderingen terwijl de korpsleiding nog een aantal besluiten moet nemen die de voortgang van de verandering in sterke mate bepaalt. In dit hoofdstuk zet ik uiteen hoe de door de korpsleiding bepaalde veranderaanpak de veranderbereidheid van medewerkers doet neerslaan. Daarna ga ik dieper in op hoe het middenmanagement de veranderdoelstellingen kan waarmaken terwijl het te maken heeft met een onverschillige houding van medewerkers.

5.1 Medewerkers wachten af

De houding van medewerkers is goed te begrijpen. Er wordt een groot beroep gedaan op hun eigen initiatief terwijl zij niet kunnen overzien wat deze reorganisatie precies voor hun betekent. Er is niet alleen een grootschalige reorganisatie gaande waarbij structuren en systemen op de schop gaan en opnieuw worden opgebouwd, dit gaat ook gepaard met een grootschalige personele reorganisatie. De manier waarop deze reorganisatie is vormgegeven kent veel overeenkomsten met een *organizational transformation* (Trushman & Romanelli, 1985) die revolutionair (Huy, 2002; Greenwood & Hinings, 1996) van aard is. De verandering vindt gedurende een relatief korte periode plaats en is van invloed op alle aspecten van de organisatie zoals die door Ferlie (1992) zijn beschreven. De verandering heeft impact op alle onderdelen van de organisatie en beslaat ook culturele aspecten.

De verandering is niet alleen van ongekende omvang maar wordt ook sterk door de korpsleiding aangestuurd. Er is sprake van een omvangrijke mijlpalenplanning die door de korpsleiding is opgesteld maar ook door haar wordt gecoördineerd en beheerst. De eenheden krijgen wel ruimte om binnen deze planning hun eigen verandertraject uit te stippelen maar het succesvol doorlopen daarvan is in sterke mate afhankelijk van besluitvorming in het land. Dat korpschef Bouman de hele politieorganisatie maandelijks toespreekt middels een blog versterkt het beeld dat er sprake is van een top-down aangestuurde verandering. Hoewel hij letterlijk en figuurlijk op grote afstand van medewerkers staat, probeert hij op deze manier toch individueel gedrag te beïnvloeden. Daarnaast gebruikt hij het middel veelvuldig om besluiten te legitimeren, onzekerheden te nuanceren en goodwill te kweken voor de besluiten van de korpsleiding. Hoewel uit deze blog steeds begrip spreekt voor de onzekere situatie waarin iedereen zich bevindt en pogingen doet aan te sluiten bij de beleving van medewerkers brengt hij in zijn blog vaak slecht nieuws. Het uitstellen van een aantal belangrijke besluitvormingsmomenten heeft zijn weerslag op de gehele planning waardoor medewerkers constant in onzekerheid gebracht worden. Individuen kunnen niet vertrouwen op de eerlijkheid van de korpsleiding. Zij voldoet met deze manier van handelen niet aan een belangrijke voorwaarde voor vertrouwen: het blijik geven van *consistentie in woord en daad* (Morgan & Zeffane, 2003).

Doordat het verloop van de verandering in sterke mate wordt beheerst door de korpsleiding hebben medewerkers het gevoel dat zij geen invloed uit kunnen oefenen op de besluitvorming. De *werkgerelateerde onzekerheid* (Bordia et al, 2004) is groot. Er is nog veel

onduidelijkheid over de toekomstige werkzaamheden van de eigen dienst en er is een groot aantal medewerkers dat nog geen zekerheid heeft over de nieuwe functiebeschrijving. Veel mensen voeren op tijdelijke basis werkzaamheden uit en hebben weinig zekerheid wat betreft de toekomst. Daarnaast kunnen medewerkers zich niet identificeren met de veranderdoelstellingen waardoor de verandering aanvoelt als een *ver van hun bed show*. De abstracte formulering daagt medewerkers niet uit om hier zelf meer concreetheid in aan te brengen. Zij voelen dan ook geen prikkel om hier invloed op uit te oefenen. Daardoor is er sprake van een hoge mate van *strategische onzekerheid* (Bordia et al, 2004). Doordat medewerkers hier zelf niet actief mee aan de slag gaan, ontstaat ook *structurele onzekerheid* (Bordia et al, 2004) op het gebied van de ontwikkeling van nieuwe taken en verantwoordelijkheden voor de dienst control. Hoewel medewerkers aangeven dat zij geen handen en voeten kunnen geven aan de veranderplannen omdat deze zo abstract geformuleerd zijn, investeren zij niet in het verkrijgen van meer duidelijkheid. Zij steken geen energie in de informatie die hun wordt geboden en leveren weinig input op de momenten die gefaciliteerd worden door het middenmanagement. Er heerst een sterke opvatting dat hun inzet er toch niet toe doet. Dit blijkt echter een onterechte opvatting te zijn want de *werking* van de eigen dienst kunnen zij wel degelijk beïnvloeden. De mate van strategische onzekerheid is in zekere zin ook aan henzelf te wijten. Door zich actiever op te stellen kunnen medewerkers deze onzekerheid gedeeltelijk voor zijn.

De beleving van de verandering heeft op medewerkers een verlamrend effect en maakt hen onverschillig. Binnen deze verandering gebeurt zo veel waar zij geen invloed op uit oefenen dat zij een geheel passieve houding aannemen. Deze houding roept onwenselijke emoties op die in het model van Larsen en Diner (1992) terug te vinden zijn in de linker benedenhoek. Hoewel deze emoties te begrijpen zijn, is het in het kader van het realiseren van de verandering noodzakelijk dat deze een andere toon krijgen. Deze taak is weggelegd voor het middenmanagement.

5.2 De sleutelpositie van de middenmanager

De korpsleiding heeft het middenmanagement geen specifieke rol toegedicht in deze organisatieverandering. Het heeft geen bevoegdheden maar is afhankelijk van de besluitvorming in het land waardoor het nauwelijks in staat is garanties te bieden wat betreft het verandertraject voor de eigen dienst. Het middenmanagement is dus niet in staat een constante managementstijl in de praktijk te brengen (Gastelaars, 2013). Het middenmanagement krijgt te maken met de veranderdoelstellingen die door de korpsleiding zijn geformuleerd en de daarbij behorende harde deadlines. Anderzijds krijgt het te maken met een groep medewerkers die niet mee wil. Met deze spagaat wordt heel concreet het spanningsveld tussen verandering en continuïteit geïllustreerd (Huy, 2002). Het blijkt duidelijk dat in deze tumultueuze tijd veel van het middenmanagement wordt verwacht.

Om tot een goede implementatie van de veranderdoelstellingen te komen is het van belang dat het middenmanagement een juiste manier vindt om met de emoties van medewerkers om te gaan. Door aan te sluiten bij de landelijk bepaalde veranderstrategie en door binnen deze kaders medewerkers al zo veel mogelijk te laten experimenteren met de nieuwe manier van werken neemt het middenmanagement een positie in binnen dit spanningsveld. Zo

worden medewerkers niet alleen inhoudelijk klaargestoomd maar worden zij ook min of meer gedwongen een actieve houding aan te nemen. Het middenmanagement hecht veel waarde aan de input van medewerkers en is daar in zekere mate ook afhankelijk van. De inhoudelijke kennis van medewerkers is gewoonweg nodig om tot een goede beschrijving van control te komen. Op basis van persoonlijkheidskenmerken van de medewerkers is daarom besloten om hun een actieve rol te geven en de nieuwe manier van werken persoonlijk te laten ervaren. Het middenmanagement heeft de verwachting dat de emoties van medewerkers hierdoor verschuiven van *unpleasant* naar *pleasant* (Larsen & Diner, 1992). Er wordt daarmee op een duurzame manier geïnvesteerd in het op vlieghoogte brengen van medewerkers. Daarnaast heeft het middenmanagement door middel van een interventie medewerkers een flinke duw gegeven in de richting van *high activation* (Larsen & Diner, 1992). Op de lange termijn wordt uitgegaan van het behoud van continuïteit: het is van belang dat alle medewerkers de verandering goed doorkomen en dat dit gebeurt op basis van zekerheden. Er wordt medewerkers alleen duidelijkheid geboden wanneer het middenmanagement deze ook daadwerkelijk kan geven. Op de korte termijn speelt echter de verandering een hele grote rol. Het middenmanagement investeert dan ook veel in het mobiliseren van medewerkers.

Door de veranderaanpak van de dienst control te vergelijken met die van de dienst communicatie is gebleken dat aan beiden verschillende overwegingen ten grondslag liggen en dat zij in de praktijk op verschillende manieren gestalte krijgen. Voor de dienst control zijn acties van het middenmanagement niet alleen gericht op de verandering van inhoudelijke werkzaamheden maar ook op het aanwakkeren van een actieve houding van medewerkers. Dit met als doel hen inhoudelijk klaar te stomen en een breed draagvlak te creëren. Het middenmanagement schippert constant tussen de uitersten van *continuïteit* en *verandering*.

De dienst communicatie daarentegen heeft door vooruit te lopen op de ontwikkeling in het land uitdrukkelijk gekozen voor *verandering*. Hiermee heeft de dienst de besluitvorming in het land in sterke mate weten te beïnvloeden. De dienst is een intensief verandertraject aangegaan en betrokkenen blikken terug op een zeer geslaagd traject tot nu toe. De opbrengsten van de nieuwe manier van werken zijn zichtbaar en dat doet medewerkers en leidinggevendenden goed. Deze veranderstrategie kent echter ook nadelen in de praktijk. Er wordt namelijk een groot appèl gedaan op de loyaliteit van medewerkers. Zij hebben met elkaar de gehele verandering voor de dienst communicatie uitgedacht en brengen deze nu in de praktijk terwijl zij nog geen duidelijkheid hebben over hun plek daarbinnen. Op enig moment heeft dit zijn weerslag op medewerkers. Stel dat de organisatieverandering een nog grotere vertraging oploopt. Hoewel dit voor alle betrokkenen vervelend is, geeft het de dienst control meer tijd om *feeling* te krijgen met de veranderende werkzaamheden. De medewerkers van communicatie zullen dit echter anders interpreteren. In hun geval is er sprake van een nog langere periode van tijdelijkheid en wordt een nog groter beroep gedaan op hun uithoudingsvermogen.

Dat binnen eenzelfde eenheid de verandering van twee diensten op deze uiteenlopende wijze gestalte kunnen krijgen ondersteunt de constatering dat het *detail* van deze verandering bottom-up wordt gecreëerd (Balogun, 2003). Het middenmanagement is dan ook geen verlengstuk van de korpsleiding maar vormt de implementatie van de verandering

op een eigen manier. De voortgang van de verandering van de eigen dienst wordt echter wel in sterke mate beperkt door de korpsleiding doordat belangrijke besluitvorming wordt uitgesteld. Dit heeft een sterk remmend effect op het veranderproces van de eenheid control. Wanneer middenmanagers even het gevoel hebben de touwtjes in handen te hebben worden zij steeds weer teruggeworpen op de afhankelijkheid van de korpsleiding. Deze afhankelijkheid van de organisatietop is een structurele belemmering in de voortgang van deze verandering en kan slechts worden geaccepteerd als een gegeven.

6. Conclusie

De voortgang van deze grootschalige organisatieverandering wordt in sterke mate door de korpsleiding bepaald wat medewerkers en middenmanagers in een afhankelijke positie brengt. Deze veranderaanpak is van grote invloed op betekenisgeving aan deze organisatieverandering en is daarmee richtinggevend in de beantwoording van de hoofdvraag:

Hoe geven medewerkers betekenis aan de grootschalige verandering van de politieorganisatie en welke rol speelt het middenmanagement in dit veranderproces?

Medewerkers uiten zich onverschillig wat betreft de voortgang van deze organisatieverandering. Hieraan ligt een aantal oorzaken ten grondslag. Er is nog onzekerheid over een aantal besluiten dat van grote invloed is op de spelregels en de voortgang van de verandering. Hier zijn alle individuen binnen de organisatie in sterke mate van afhankelijk. Daarnaast zijn veranderdoelstellingen en de daarbij behorende cultuuraspecten op een abstract niveau geformuleerd wat medewerkers niet aanzet tot het aannemen van een actieve houding. Zij hebben meer duidelijkheid nodig en in hun optiek kan deze duidelijkheid alleen maar door het middenmanagement of door de korpsleiding worden verschaft. Medewerkers geven dan ook geen prioriteit aan de verandering, laat staan dat zij hier een actieve rol in gaan spelen. Alle onzekerheden waarmee medewerkers te maken krijgen zijn al complex genoeg en vormen geen goede uitgangspunt op basis waarvan zij na kunnen denken over de toekomst van hun eigen dienst. Deze invloeden hebben als gevolg dat de medewerkers een afwachtende houding aannemen terwijl zij op tal van aspecten invloed uit kunnen oefenen op de toekomst van de eigen dienst.

Voor het middenmanagement is dit een onhoudbare situatie die moet worden doorbroken. Het zoeken naar een juiste positie in het spanningsveld tussen de verwachting van de korpsleiding en de onverschillige houding van medewerkers is een constante zoektocht. Hoewel de middenmanager in deze organisatieverandering geen specifieke bevoegdheden toegewezen heeft gekregen is gebleken dat het de uitkomsten van de verandering in sterke mate kan beïnvloeden. De specifieke invulling van de landelijk geformuleerde doelstellingen wordt namelijk door hen gestuurd. Het middenmanagement bepaalt welke prioriteiten worden gesteld en hoe medewerkers daadwerkelijk worden betrokken en worden klaargestoomd voor de nieuwe manier van werken. Daarnaast spelen middenmanagers een onmisbare rol als het gaat om het welzijn van medewerkers van de organisatie. Het maakt specifieke keuzes om met onzekerheden vanuit het land om te gaan en deze zijn van invloed op hoe de medewerkers de organisatieverandering beleven. Uit de bevindingen blijkt dat het mogelijk is om hier op uiteenlopende wijze handen en voeten aan te geven en om hiermee een goede aansluiting te zoeken bij het persoonlijkheidstype dat werkzaam is voor de dienst. Een sterke belemmerende factor in de voortgang van het veranderproces is de vertragende invloed van de korpsstaf waar het middenmanagement vanuit hun positie onmogelijk invloed op kan uitoefenen.

Uit de beantwoording van de hoofdvraag komt naar voren dat het middenmanagement een belangrijke rol speelt in het realiseren van deze grootschalige organisatieverandering maar dat het ook weinig bevoegdheden heeft gekregen om deze verandering voor de eigen dienst naar eigen inzicht in te vullen. Het is namelijk altijd afhankelijk van de besluitvorming door de korpsleiding. Onderzoek (Balogun, 2003) heeft uitgewezen dat de organisatietop de invloed van het middenmanagement in organisatieverandering niet moet onderschatten. Het middenmanagement zou zelfs een grotere rol moeten spelen en fungeren als partner van de organisatietop. Ook in deze verandering zou dit een manier kunnen zijn om de veranderdoelen dichterbij het middenmanagement en daarmee bij de medewerkers te brengen en zo meer draagvlak te creëren. Vervolgonderzoek zou uit kunnen wijzen hoe een dergelijk partnerschap binnen deze organisatieverandering vormgegeven zou kunnen worden.

Daarnaast zou het interessant zijn om meer inzicht te verkrijgen in het ontstaan van een gevoel van onafhankelijkheid onder medewerkers terwijl zij ten tijde van grootschalige organisatieverandering in sterke mate afhankelijk zijn van het handelen van de organisatietop. Het is een gegeven dat medewerkers en leidinggevendenden niet buiten de invloed van de korpsleiding om kunnen gaan maar het zou in de beleving van de verandering enorm schelen wanneer het *gevoel* van afhankelijkheid minder is. Het zou dan ook interessant zijn om vervolgonderzoek te doen naar hoe medewerkers om kunnen gaan met hun afhankelijke positie binnen een grootschalige top-down aangestuurde verandering. Wanneer medewerkers een groter gevoel van onafhankelijkheid ervaren zouden zij in staat kunnen zijn om een *eigen* verandertraject te doorlopen en eigen verantwoordelijkheid te dragen voor de voortgang daarvan.

Ter afsluiting van dit onderzoeksrapport wil medewerkers en leidinggevendenden van de dienst control enkele aanbevelingen doen. In deze aanbevelingen beschouw ik de rol van de korpsleiding als een gegeven en richt ik mij op de invloed die medewerkers en leidinggevendenden zelf kunnen hebben op de voortgang van dit veranderproces.

Uit de bevindingen komt duidelijk naar voren dat het management van de dienst control bewuste overwegingen heeft gemaakt om bij het doorvoeren van deze verandering nauw aan te sluiten bij de beleving van medewerkers. Deze weloverwogen aanpak vind ik zeer geslaagd en ik zou dan ook willen adviseren hier geen structurele veranderingen in door te voeren maar vast te houden aan de uitgestippelde koers. Desalniettemin denk ik dat binnen deze koers een aantal elementen aangescherpt kan worden. Dit met als doel een sterke dienst te ontwikkelen waarin medewerkers onderling betrokken zijn en een hecht team vormen. Dit is niet alleen van belang omdat medewerkers straks veelvuldig met elkaar gaan samenwerken maar ook omdat het een sterke uitgangspositie vormt om deze grootschalige organisatieverandering op een goede en prettige manier te doorlopen. De ervaringen van medewerkers van de dienst communicatie bevestigen dit. Hoewel zij een moeizaam veranderproces hebben doorlopen, spreken zij unaniem van het ontstaan van een hechte groep collega's. Zij benoemen dit allemaal als een groot winstpunt dat in grote mate heeft bijgedragen aan het slagen van de nieuwe manier van werken. Voor de dienst control lijkt het me van belang om te investeren in een sterk team en het ontwikkelen van een hoge mate van onderlinge betrokkenheid. Dit zie ik als een belangrijk onderdeel van een omgeving waarin medewerkers nieuwe vaardigheden kunnen ontwikkelen en hiermee te

experimenteren. Een dergelijk proces kun je niet zelfstandig doorlopen, hierin heb je ondersteuning van collega's nodig.

Hoewel een sterk team zich werkend weg zal moeten ontwikkelen is het wel van belang dat zowel medewerkers als leidinggevenden hier actief mee aan de slag gaan. Ik zou medewerkers dan ook willen adviseren om onderling met elkaar in gesprek te gaan over de toekomst van control en de nieuwe manier van werken. Dit hoeft niet in een geforceerde setting plaats te vinden maar kan ook tijdens het drinken van een kop koffie. Het is van belang dat medewerkers zich assertief opstellen; dat zij elkaar opzoeken en open staan voor elkaars vragen. Het is hiervoor van belang dat medewerkers zich verdiepen in de nieuwe manier van werken. Wanneer materie te complex is, is het altijd mogelijk om een collega om verduidelijking te vragen of de leidinggevende hierover te benaderen. Het is van belang dat medewerkers in actie komen omdat zij nu nog volop kunnen experimenteren maar ook de mist in kunnen gaan zonder dat daar directe consequenties aan verbonden zijn. Door met collega's aan de slag te gaan met het ontwikkelen en in praktijk brengen van nieuwe werkzaamheden ontstaat een nieuwe dynamiek: je hebt het met elkaar over nieuwe onderwerpen en gaat hier in de praktijk mee aan de slag. Het is van belang om dit niet alleen op formele wijze vorm te geven maar om ook op informele, ongedwongen momenten hierover met elkaar in gesprek te gaan. Op deze manier kunnen vrijblijvend ervaringen uitgewisseld worden zonder dat hier direct gevolg aan moet worden gegeven en zijn medewerkers toch actief bezig met de toekomst.

Om tot een sterk team te komen zou ik het middenmanagement willen aanbevelen om met medewerkers in gesprek te gaan over de onzekerheid die deze verandering met zich meebrengt. Door het gesprek ontstaat het bewustzijn dat de onzekerheid een gegeven is waar niemand invloed op kan uitoefenen maar waar iedereen op een goede manier mee om zal moeten gaan. Het is van belang om inzicht te hebben in elkaars behoeften. Bijvoorbeeld op het gebied van actuele informatie maar ook als het gaat om het ontwikkelen van nieuwe vaardigheden. Ik zou het management willen adviseren om stil te staan bij de invloed van de onzekerheid op individuen maar ook op drempels die mensen ervaren bij het uitvoeren van nieuwe werkzaamheden. Door ervaringen te delen ontstaat begrip voor elkaars beleving en kunnen medewerkers zich hierin herkennen. Ook dit kan worden vormgegeven in een informele setting waarin kleine groepen elkaar op kunnen zoeken. Wellicht bestaat de mogelijkheid om een plek te faciliteren waarop medewerkers elkaar ongedwongen kunnen ontmoeten.

Er zijn ook formele manieren denkbaar om hier vorm aan te geven. Bijvoorbeeld middels het samenstellen van *peer groups* waarin een tweetal van elkaar leert en ervaringen uitwisselt of door medewerkers een korte presentatie te laten geven over hun ervaring met het opleveren van een nieuw product en hier met elkaar succesfactoren en leerpunten uit te halen.

Voor het middenmanagement lijkt het me niet alleen van belang om te focussen op het ontwikkelen van de benodigde vaardigheden maar zeker ook op het creëren van een hechte dienst. Een dienst waarbinnen medewerkers inhoudelijk op elkaar zijn ingespeeld, elkaars kwaliteiten kennen en waarbinnen zij ook hun kwetsbaarheid en onzekerheid kunnen uiten. Een team waarin deze elementen vertegenwoordigd zijn vormt mijns inziens een sterke basis om deze grootschalige en ingrijpende goed te kunnen doorstaan.

Referenties

Armenakis, A. A. & Bedeian, A. G. (1999). Organizational change: A review of theory and research in the 1990s. *Journal of Management*, 25(3), 293–315.

Avolio, B.J., Bass, B.M. & Jung, D.I. (1999). Re-examinig the components of transformational and transactional leadership using the Multifactor Leadership Questionanaire. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, vol 72, p. 441-462

Balogun, J. (2003). From blaming the Middle to harnessing its Potential:Creating Change Intermediaries. *British Journal of Management*, 14: 69-83

Blog korpschef Bouman (2013) verkregen via het landelijk politie intranet op 26-04-2013; 23-05-2013 en 18-06-2013.

Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwailtatief onderzoek*. Hoofddorp: Boom Onderwijs.

Bordia, P. Hobman, E., Jones, E., Gallois, C., Callan, V.J. (2004). Uncertainty during organizational Change: Types, Consequences, and Management Strategies. *Journal of Business and Psychology*, 18 (4) 507-532

Concept realisatieplan staf eenheid Rotterdam (2012)

Concept werkingsdocument eenheidsstaf (2013)

Clark, M.C. and Payne, R.L. (1997) 'The Nature and Structure of Workers' Trust in Management', *Journal of Organizational Behaviour*, 18: 205–24.

Emerson, R.M., Fretz, R.I., Shaw, L.L. (2007). *Participant Observation and Fieldnotes* in Atkinson, P., Coffey, A., Delamont, S., Lofland, J. & Lofland, L. Handbook of Ethnography. Sage Publications.

Ferlie, E., Ashburner, L., Fitzgerald, L. & Pettigrew, A. (1996). *The New Public Management in action*. Oxford: Oxford University Press.

Ford, J. D., and L. W. Ford (1995). The role of conversations in producing intentional change in organizations. *Academy of Management Review*, 20: 541-570.

Frijda, N. H. (1988). The laws of emotion. *American Psychologist*, 43: 349-358.

Frohman, A.L. & Johnson, W.L. (1992). *The Middle Management Challenge: Moving from Crisis to Empowerment*. McGraw-Hill, New York.

Gastelaars, M. (2009). *The public services under reconstruction*, London: Routledge.

- Gastelaars, M. (2013). *How public middle managers relate to the institutional values their organizations represent*, in Leisink et al (Eds.) *Managing Social Issues. A Public Values Perspective*, Cheltenham, UK; Edward Elgar Publishing, p.183-202.
- Greenwood, R, and Hinings, B. (1996). Understanding radical organizational change: Bringing together the old and the new institutionalism. *Academy of Management Review*. 21/4: 1022–1054.
- Grint, K. (2005). *Leadership. Limits and possibilities*, Houndmills and Basingstoke: Palgrave and MacMillan.
- Guba, E. (1981). Criteria for assessing the trustworthiness of naturalistic inquiries. *Educational Communication and Technology Journal* , 75-91.
- Huy, Q.N. (2002). Emotional balancing of organizational continuity and radical change: the contribution of middle managers. *Administrative Science Quarterly*, 47: 31-69.
- Kavanagh, M.H. & Ashkanasy, N.M. (2006). The Impact of Leadership and Change management Strategy on Organizational Culture and Individual Acceptance of Change during a Merger. *British Journal of management* 17 : 81-103
- Larsen, R. J., & Diener, E. E. (1992). Promises and problems with the circumplex model of emotion. *Review of Personality and Social Psychology: Emotion and Social Behavior*, 114: 25-59. *Newbury Park, CA: Sage*.
- McNulty, T. & Ferlie, E. (2004). Process transformation: Limitations to radical organizational change within public service organizations. *Organization Studies* 25: 1389
- Milliken, F.J. (1987). Three types of perceived uncertainty about the environment: State, effect and response uncertainty. *Academy of Management Review*, 12 (1) 133-134
- Morgan, D. & Zeffane, R. (2003). Employee involvement, organizational change and trust in management. *The International Journal of Human Resource Management*, 14 (1), 55-75
- Noordegraaf, M., Geuijen, K. & Meijer, A. (Red.) (2011). *Handboek Publiek Management*. Boom Lemma uitgevers Den Haag.
- Opstelten, I.W. (2013). Stand van zaken vorming nationale politie. 19-06-2013 *Ministerie van Veiligheid en Justitie*.
- Ponterotto, J.G. (2006). Brief Note on the Origins, Evolution and Meaning of the Qualitative Research Concept “Thick Description”. *The Qualitative Report*, 11, 3, p. 538-549
- Pettigrew, A. (1987). Context and action in the transformation of the firm’. *Journal of Management Studies* 24: 649–670.

- Rafferty, A.E. & Simons, R.H. (2005). An Examination of the Antecedents of Readiness for Fine-Tuning and Corporate Transformation Changes. *Journal of Business and Psychology*, 20 (3), 325-350
- Realisatieplan Nationale Politie (2012). Voorlopig vastgesteld door de minister van Veiligheid en Justitie.
- Rousseau, D.M., Sitkin, S.B., Burt, R.S. & Camerer, C. (1998). 'Not so Different after All: A Cross Discipline View of Trust', *Academy of Management Review*, 23: 393–404.
- Route nationale politie: gids voor medewerkers van de politie (2012).
- Rubin, H.J., & Rubin, I.S. (2005) *Qualitative Interviewing: The Art of Hearing Data*. Sage Publications Ltd.
- Sandberg, J., & Targama, A. (2007). *Managing Understanding in Organizations*. London: Sage Publications Ltd.
- Silverman, D. (2011). *Qualitative Research*. London: Sage Publications, Ltd.
- Stanley, D.J., Meyer, J. P., Topolnytsky, L. (2005). Employee Cynicism and Resistance to Organizational Change. *Journal of Business and Psychology*, 19 (4)
- Thiel, van S. (2007). *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- Tushman, M., and Romanelli, E. (1985). Organization evolution: A metamorphic model of convergence and reorientation in Cummings, L.L. and Staw, B. (Eds.) *Research in organization behaviour*. Greenwich, CT: JAI Press.
- Watson, T. and P. Harris (1999), *The emergent manager*, London: Sage.
- Wit, de B. & Meulen, van der M. (2011). *Publieke managers: ficties en feiten*. In Noordegraaf, M., Geuijen, K. & Meijer, A. (red) *Handboek Publiek Management*. Boom Lemma uitgevers Den Haag.

Bijlage: topiclijst

Introductie

Actuele ontwikkelingen

- Nationale Politie
- Eenheidsstaf

Centralisatie

- associatie met centraal werken
- positie op het district/gedeconcentreerd werkzaam
- Werkhouding/eigenschappen
- Praktijk
- Type werkzaamheden
- Wat heeft dit voor gevolgen voor je werkhouding?
- Werkzaamheden andere diensten eenheidsstaf
- Vertrouwensrelatie collega's / district

Participatie

- Kun je meedenken over toekomst van de dienst
- Waarom meedenken waarom wel/niet)
- Benadering/ uitdragen van verandering
- Eigen initiatief
- Terugkoppeling

Toekomst

- Personele reorganisatie
- Stip op de horizon
- Onzekerheid en manier om hiermee om te gaan (informatievoorziening, duur transitiefase)
- Wegnemen onzekerheid