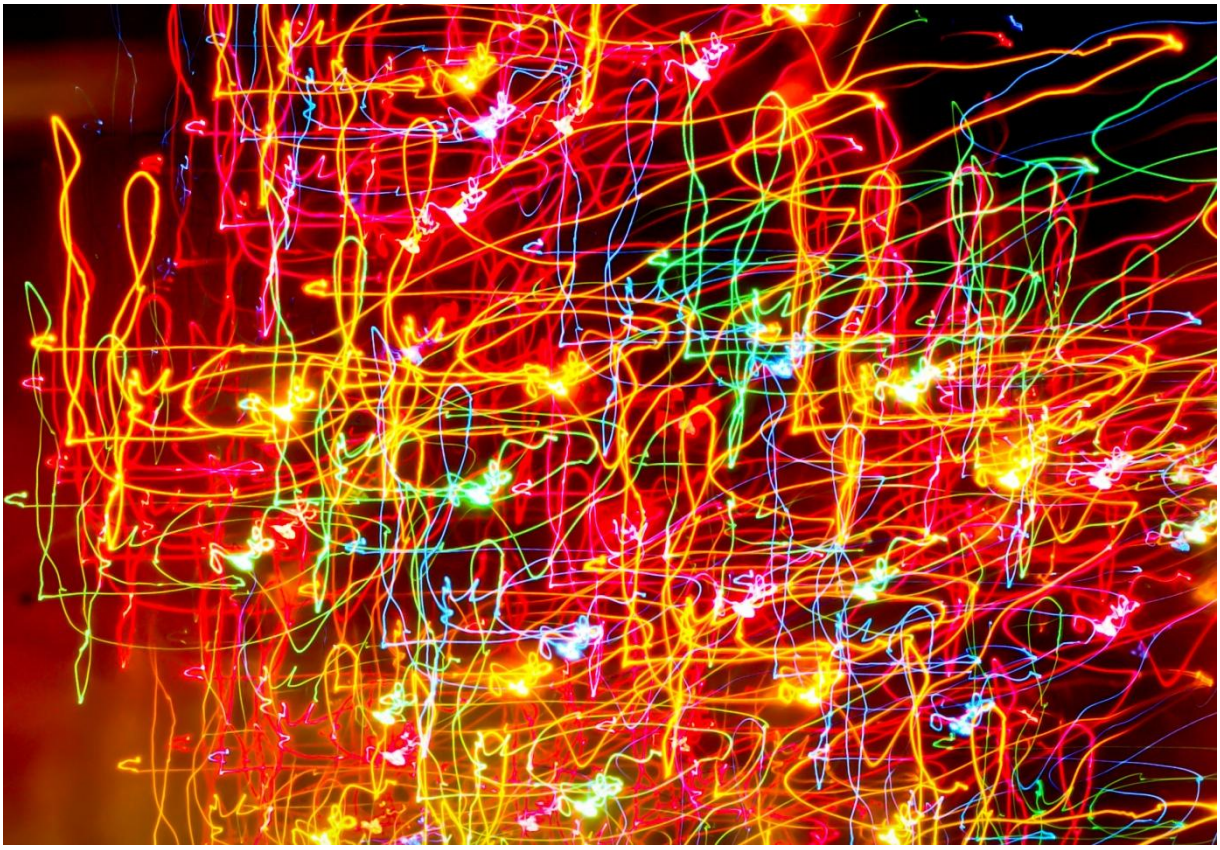
GOVERNING COMPLEXITY

Een kritisch realistische case studie naar betekenisgeving rondom veranderingen in het beheer van IT systemen binnen een gemeente



Door:	Joeri Grundel (3159507)	2016
	Universiteit Utrecht	
	Bestuurs- en Organisatiewetenschappen	
	Master Organisatie, Verandering & Management	
Begeleider:	Dr. J. Vermeulen	
Tweede beoordelaar:	Michel van Slobbe	

Society does not consist of individuals but expresses the sum of interrelations, the relations within which these individuals stand.

-Karl Marx, Grundrisse: Foundations of the Critique of Political Economy

[T]here are two sorts of tools in the world: there are tools like a hammer or a screwdriver which can be used by one person; and there are tools like a steamship which require the cooperative activity of a number of persons to use. Words have been thought of too much on the model of the first sort of tool. –

- Hilary Putnam, The Meaning of 'Meaning', p. 229

Voorwoord

Veel mensen zullen al geïrriteerd raken bij het horen van de woorden IT en overheid, laat staan dat ze er een heel onderzoek aan willen wijden. Arjan Lubach verwoordt het mooi in seizoen 1 van het televisieprogramma Zondag met Lubach, 'ICT, rapport, overheid, veel sexlozer kan het niet'. Toch, wie de aflevering afkijkt (voor degene die dit willen, zie link onder aan de pagina) ziet ook gelijk de noodzaak naar meer onderzoek op dit gebied.

Ik had dit onderzoek niet kunnen afronden zonder hulp van docenten, studiegenoten en vrienden. Schrijven is niet helemaal mijn ding. Ik praat liever. Graag wil ik daarom de volgende mensen bedanken.

Iris, bedank voor je geduld! Wetenschapsfilosofie is interessant, maar een jaar lang betogen aanhoren over dit onderwerp aanhoren is pittig. Tijd voor andere gespreksonderwerpen!

Jeroen, bedankt voor je hulp bij het construeren van dit verhaal en voor een fantastische Master. Ik had graag nog meer les van je gehad, je verhalen inspireren.

Arwen en Geert, bedankt voor alle interessante discussies, reflecties en gezellige avonden in de ACU.

Mijn stagebegeleider, bedankt voor je vertrouwen, voor alle kansen die je me hebt gegeven om mezelf te bewijzen en voor alle ondersteuning tijdens mijn stage en onderzoek.

Alle respondenten die ik hier niet bij naam noem, bedankt voor jullie tijd en openheid. Ik vond interviewen het leukste aspect van dit onderzoek en dat komt vooral vanwege alle openhartige gesprekken.

https://www.youtube.com/watch?v=70NjjsK8_Fk

Inhoudsopgave

1. Introductie **1**

1.1 Onderwerp 1

1.2 Probleem 2

1.3 Doel en Vraagstelling 3

1.4 Relevantie 4

1.5 Leeswijzer 5

2. Methodologisch kader **5**

2.1 Onderzoeksperspectief 5

2.2 Verantwoording onderzoeksperspectief 8

2.3 Onderzoeksmethoden 9

3. Theorie **15**

3.1 Betekenisgeving 15

3.2 Complexiteitstheorie 17

3.3 Betekenisgeving en organiseren 20

4. Resultaten **23**

4.1 Casus 23

4.2 Betekenissen 25

5. Analyse **39**

5.1 Betekenisgeving 39

5.2 Betekenisgeving en organiseren 41

5.3 De organisatie en betekenisgeving 43

6. Conclussie **46**

7. Bronnen **47**

8. Bijlagen **49**

1. Introductie

From a distance, everyone will be able to read text, enlarged and limited to the desired subject, projected on an individual screen. In this way, everyone from his armchair will be able to contemplate the whole of creation, in whole or in certain parts.

- (Paul Otlet, 1934)

Ik heb een half jaar lang stage gelopen bij een grote gemeente (>2000 medewerkers). Tijdens deze stage heb ik me bezig gehouden met vraagstukken rondom het beheer van Informatie Technologie (IT). Na dit half jaar ben ik begonnen met een onderzoek naar betekenisgeving en organiseren bij een groep IT beheerders van deze gemeente. In dit verslag presenteer ik de bevindingen van dit onderzoek. Ik zal in dit hoofdstuk eerst wat vertellen over het onderwerp. Vervolgens ga ik in op de problemen waar deze IT medewerkers (IT'ers) tegenaan lopen, de vraagstelling die ik probeer te beantwoorden en de relevantie van het onderzoek.

1.1 Onderwerp

Bijna alle organisaties maken tegenwoordig gebruik van Informatie Technologie (IT), vaak met het doel om processen te versnellen en verbeteren. Vooral bij bureaucratische processen kan informatie technologie behulpzaam zijn. Archiefkasten zijn niet meer nodig omdat alle informatie opgeslagen kan worden op een harde schijf. Het ophalen van de informatie gebeurt simpelweg door middel van een zoekfunctie op de computer en ook het verstrekken van informatie gebeurt met een druk op de knop. Email maakt het sturen van brieven overbodig en archiveert het contact met de klant automatisch. Data kan via het internet razendsnel en met grote hoeveelheden worden verstuurd. De revolutie die Paul Otlet in 1934 op het gebied van informatievoorziening voorspelde is aangebroken.

De invloed van IT bij de gemeente waar ik onderzoek deed was duidelijk zichtbaar. De kerntaken van een gemeente zijn dan ook voor een belangrijk deel bureaucratisch van aard. Nagenoeg alle werkplekken in het gemeentekantoor zijn uitgerust met een computer. Als er geen computer staat dan zit er meestal iemand met een laptop of tablet. Op iedere afdeling hangen grote schermen die informatie delen met medewerkers. Niet alleen de werkplekken maar ook de werkzaamheden zelf veranderen hierdoor. De gemeente voert verschillende nieuwe werkvormen in (het nieuwe werken, zaakgericht werken) die allemaal mogelijk worden gemaakt door de digitale revolutie. Op deze manier probeert de gemeente haar dienstverlening te optimaliseren. Burgers kunnen gemakkelijk informatie vinden of aanvragen via de website van de gemeente. Klantensystemen maken gebruik van elektronische dossiers zodat medewerkers van de gemeente gelijk weten wie ze voor zich hebben en hoe ze de klant verder kunnen helpen. Verder zijn er allerlei systemen van de bedrijfsvoering geautomatiseerd zodat er met minder mensen meer bereikt kan worden.

Zoals ik de rol van IT binnen de gemeente beschrijf, lijkt de digitale revolutie overheidsinstanties vooral te helpen. IT doet de gemeente goed. Maar in de praktijk blijkt dat IT gebruik bij de overheid voor veel problemen zorgt. Geschat wordt dat van alle IT projecten slechts 30% slaagt. De overheid worstelt om de technologie op een goede manier te implementeren. De commissie Elias, die is opgericht naar aanleiding van de problemen rondom deze projecten, geeft aan dat de overheid 1 tot 5 miljard euro per jaar verspilt aan IT. Verspilling vindt volgens de commissie in alle lagen van de organisatie plaats. De commissie geeft aan dat onvoldoende kennis op het gebied van IT en het ontbreken van centrale aansturing bij projecten een belangrijke rol spelen bij het deze

problemen.

De gemeente waar ik onderzoek deed heeft vergelijkbare problemen ondervonden in het verleden. De afgelopen vijf jaar zijn er nieuwe beheermethoden ingevoerd om deze problemen aan te pakken. Deze veranderingen in het beheer kenmerken zich door centralisering van de dienstverlening en standaardisatie in het productaanbod. Veel decentrale beheerafdelingen zijn vervangen of aanzienlijk kleiner geworden. Er zijn twee nieuwe centrale IT afdelingen opgericht die een groot aantal taken van de oude decentrale beheerafdelingen hebben overgenomen. Vervolgens zijn er nieuwe regels en procedures bedacht om projecten te structureren en te overzien.

De medewerkers die zich bezig houden met het beheer zijn grofweg onder te verdelen in twee groepen. Een deel van de IT'ers houdt zich voornamelijk bezig met technisch beheer. Ze installeren software, repareren computer, onderhouden het netwerk etc. Een andere groep houdt zich meer bezig met de sociale kant van beheer. Zij moeten problemen inventariseren en vertalen naar technische vraagstukken, projectgroepen met IT vraagstukken managen, beleid bedenken rondom IT en nadenken over hoe mensen moeten omgaan met IT. Dit onderzoek gaat voornamelijk over deze laatste groep beheerders en de problemen waar zijn tegenaan lopen tijdens hun werkzaamheden.

1.2 Probleem

Na de invoering van de nieuwe regels en procedures blijkt dat veel medewerkers moeite hebben met deze veranderingen. Ze vinden dat er tijdens projectgroepen geen aandacht meer is voor hun behoeften. Ze geven aan dat IT'ers zich alleen nog maar laten leiden door de nieuwe beheermethoden en geen oog meer hebben voor de 'klant'. Er ontstaan spanningen tussen de medewerkers van de beheerafdelingen en medewerkers van andere afdelingen die uitmonden in conflicten. Dit heeft gevolgen voor het verloop van de projecten. Ze zorgen voor vertragingen, stagnatie en in sommige gevallen worden projecten zelfs beëindigd.

Deze incidenten zijn problematisch voor IT'ers. Er lopen veel projecten die IT ondersteuning nodig hebben. Het is belangrijk dat de projecten snel worden afgerond, zodat IT medewerkers kunnen worden ingezet bij andere projecten. Verder is het ook belangrijk voor de beheerders dat medewerkers bereid zijn bepaalde regels en procedures nauwkeurig na te leven. Wanneer dit niet gebeurt, kan dit op allerlei gebieden negatieve gevolgen hebben. Projecten kunnen elkaar gaan tegenwerken, de veiligheid van gegevens kan in gevaar komen, applicaties kunnen stoppen met functioneren etc. Beheerders hebben er dus belang bij dat medewerkers meewerken in het beheerproces.

De klachten, spanningen en conflicten hebben ervoor gezorgd dat IT'ers hun beheerproces zijn gaan evalueren. Het probleem voor de beheerafdelingen is dat ze niet op alle klachten kunnen ingaan. De medewerkers van gemeente hebben weinig verstand van IT. Uit het rapport van de commissie Elias blijkt dat ambtenaren onderschatten wat er nodig is om een goed functionerend IT systeem aan te leggen en te onderhouden. Tegelijkertijd is IT bedoeld om medewerkers te ondersteunen. In die zin is het logisch dat de klant zeggenschap heeft in hoe die ondersteuning georganiseerd wordt. De beheer afdelingen willen graag wat aan de situatie veranderen. Bepaalde aspecten van het beheerproces zullen anders georganiseerd moeten worden. Tegelijkertijd moeten ze medewerkers ook overtuigen van het nut van beheer. Dit maakt het evaluatie en organisatie proces van de IT beheerders interessant. Hoe gaan ze om met de klachten over het beheerproces?

1.4 Doel en vraagstelling

Het nut van de nieuwe regels en procedures is voor veel medewerkers niet duidelijk. IT beheer is

complex maar veel medewerkers zien dit niet. Ik heb daarom het idee dat IT'ers in een lastige situatie zitten. Met dit onderzoek wil ik laten zien hoe IT'ers omgaan met dit probleem. Ik wil laten zien welke betekenis ze geven aan de klachten en zo inzicht geven in hun evaluatieproces. Verder ben ik benieuwd welke veranderingen in het beheerproces worden aangebracht en welke rol betekenisgeving hierbij speelt. In dit onderzoek staat het betekenisgevings proces van IT'ers centraal. De hoofdvraag van dit onderzoek luidt daarom:

- Welke betekenis geven IT beheerders aan de klachten rondom de nieuwe beheermethodes?

1.5 Relevantie

Mensen neigen naar betekenisgeving wanneer de verwachtingen van de wereld niet (b)lijken te kloppen (Weick et al, 2005, p409). Dit gebeurt bijvoorbeeld bij een organisatieverandering. Medewerkers moeten wennen aan een nieuwe manier van werken en proberen betekenissen hieraan te geven zodat de organisatieverandering past in hun belevingswereld. In dit onderzoek loopt dit proces moeizaam. Voor IT'ers zijn de nieuwe regels en procedures betekenisvol maar voor veel andere medewerkers niet. De betekenissen rondom deze veranderingen verschillen sterk binnen de gemeente en dit is waar onderzoek naar betekenisgeving volgens Mills et al. (2010, p183) in essentie over gaat.

> *At its most basic, sensemaking is about understanding how different meanings are assigned to the same event.*

Weick (2005, 186) geeft aan dat er nog maar weinig empirische bewijsvoering is voor het proces van betekenisgeving. Met dit onderzoek wil meer inzicht geven in dit proces.

Ik heb een half jaar stage gelopen en aansluitend een half jaar onderzoek gedaan bij de gemeente. Tijdens deze periode heb ik veel meegekregen over de ontwikkelingen op het gebied van IT beheer. Deze ervaringen zijn naar mijn idee waardevol, omdat ze inzicht kunnen geven in de relatie tussen betekenisgeving en organiseren. Colville, Brown en Pye (2012, p12) geven aan dat kennis over deze relatie nog sterk onderontwikkeld is. Waar naar mijn idee weinig naar gekeken wordt, is de rol die de structuur van de organisatie heeft in het proces van betekenisgeving en organiseren. In dit onderzoek probeer ik dit te doen door te laten zien waarom IT beheer lastig te organiseren is in een organisatie als de gemeente. De structuur van de gemeentelijke organisatie is complex. Dit heeft te maken met de omvang van de organisatie, de diverse taken die gemeente moet uitvoeren en de ingewikkelde relatie die organisatie heeft met haar omgeving. Dit onderzoek kan interessante inzichten geven in de relatie tussen betekenisgeving, organiseren en de organisatie.

Voor de organisatie is het interessant om te begrijpen hoe IT'ers tegen de klachten aankijken. Deze betekenissen geven inzicht in hun wereld en kunnen een ander licht werpen op de problemen rondom de nieuwe beheermethodes. Verder denk ik dat het ook relevant is om te zien wat IT'ers met de klachten doen. Zoals zal blijken kunnen IT'ers niet op alle klachten ingaan maar sommige klachten hebben het beheerproces wel degelijk beïnvloed. Ik hoop dat het onderzoek medewerkers helpt te begrijpen waarom IT'ers het beheerproces op deze manier organiseren.

1.6 Leeswijzer

Omdat het onderzoek over een specifiek probleem gaat waar een specifieke groep mensen bij betrokken is, heb ik gekozen voor een case studie. In het volgende hoofdstuk zal ik verder uitweiden over dit type onderzoek, de methoden die ik heb toegepast en het onderzoeksperspectief dat ik heb gekozen. In hoofdstuk 3 vertel ik wat meer over de theorieën die ik heb gebruikt en waarom ik

hiervoor gekozen heb. In Hoofdstuk 4 staat een selectie van de data die ik heb verkregen uit de interviews met mijn commentaar. In hoofdstuk 5 koppel ik deze data aan de theorieën. Tot slot beantwoord ik in hoofdstuk 6 de hoofdvraag.

2. Methodologisch verantwoording

Perception without conception is blind, conception without perception is empty
-Kant (geciteerd in Blumer, 1969. p 168)

In dit hoofdstuk zal ik bespreken welk onderzoeksperspectief ik heb gehanteerd, waarom ik hiervoor gekozen heb en welke onderzoeksmethoden ik heb gebruikt. Omdat enige kennis over het perspectief noodzakelijk is om te snappen waarom ik het in deze context toegepast heb, begin ik dit hoofdstuk met een beschrijving van het onderzoeksperspectief.

2.1 Onderzoeksperspectief

Ik heb gebruik gemaakt van een kritisch realistisch (CR, critical realism) perspectief. Roy Bashkar, de grondlegger van dit perspectief, schreef hierover voor het eerst in *A Realist Theory of Science* (1975). CR is dus vrij nieuw. Ik heb ervaren dat weinig mensen bekend zijn met CR. Daarom heb ik ervoor gekozen om een uitgebreide beschrijving te geven van mijn onderzoeksperspectief. Hierdoor wordt het duidelijker welke kijk ik heb op wetenschappelijk onderzoek en op kennis.

Wyn & Williams (2013) hebben een artikel geschreven voor onderzoekers die een kritisch realistische case studie willen uitvoeren. Zij verwoorden het perspectief als volgt:

> *CR shifts the focus to explicitly describing causality by detailing the means or processes by which events are generated by structures, actions, and contextual conditions involved in a particular setting. This view of causality is reflected in the ontological and epistemological assumptions upon which critical realism is founded as well as the proposed methodological principles.*

In deze paragraaf geef ik een beschrijving van deze ontologische en epistemologische aannames.

2.1.2 Ontologie

Als een boom in een bos omvalt en er is niemand in de buurt die het hoort, maakt de boom dan geluid? Dit bekende filosofisch raadsel komt voort uit een tak binnen de wetenschapsfilosofie, genaamd ontologie (zijnsleer). CR heeft een wel doordacht ontologisch perspectief dat antwoord geeft op twee belangrijk vragen:

- Is het bestaan van objecten afhankelijk van menselijk ervaringen (zie het raadsel hierboven)?
- Wat is de aard van de objecten die wetenschappers willen onderzoeken?

Aan de hand van deze twee vragen beschrijf ik de ontologisch principes van CR.

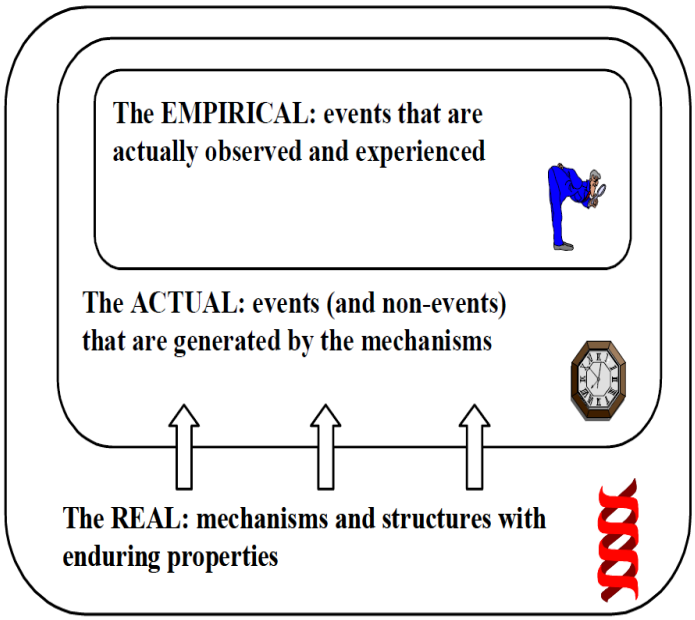
<u>Objectieve werkelijkheid</u>

Het raadsel over de boom illustreert een bekend probleem binnen de wetenschap over de relatie tussen de werkelijkheid en kennis over de werkelijkheid. De traditionele kijk op dit probleem komt voort uit het positivisme (Robson, 2002). Positivisten stellen dat kennis over de werkelijkheid alleen verkregen kan worden door directe observaties, oftewel empirisch onderzoek. Verder stellen ze dat door gebruik te maken van deze methoden het mogelijk is om objectieve kennis te verkrijgen over de wereld. De afgelopen eeuw sterk is er veel kritiek geleverd op deze ideeën vanuit verschillende stromingen zoals interpretivisme, sociaal constructivisme en naturisme (Robson, 2002). Deze stromingen vat ik net als Robson samen onder de noemer relativisme. Relativisten stellen dat kennis

nooit objectief kan zijn. Mensen die naar hetzelfde kijken zien lang niet altijd hetzelfde. Verder komt de kennis die we aan de hand van observaties verkrijgen voort uit interpretaties van de observaties. Dergelijke interpretaties worden beïnvloed door sociale processen. Kennis is dus volgens relativisten altijd subjectief en wordt sociaal geconstrueerd. Dit heeft geleid tot onderzoek waarbij de betekenissen die mensen geven aan gebeurtenissen centraal staan. Het doel is niet meer het verkrijgen van een objectief beeld van de gebeurtenissen. Dit roept de vraag op wat de rol is van wetenschappers als de kennis die ze produceren altijd subjectief is. Wetenschappelijke kennis is dan niet meer waard dan andere vormen van kennis.

Bhaskar is ook kritisch op traditionele kijk op wetenschap maar lost het probleem van de subjectieve aard van kennis op een andere manier op. In plaats van de focus op empiri of op betekenisgeving stelt hij theorieën centraal. Bhaskar erkent dat theorieën niet een objectieve weergave zijn van de werkelijkheid, maar geeft aan dat sommige theorieën beter zijn in het verklaren van bepaalde gebeurtenissen dan andere. De toegevoegde waarde van wetenschappelijke kennis komt voort uit de verklaringen die het kan bieden voor gebeurtenissen. Dit betekent niet dat andere vormen van kennis geen rol spelen binnen CR. Layder (1993) geeft aan dat Kritisch Realisme een:

> *"attempt to preserve a "scientific" attitude towards social analysis at the same time as recognizing the importance of actors' meanings and in some ways incorporating them in the research" (p. 16).*



Bhaskar levert ook kritiek op het idee dat we alleen de werkelijkheid kunnen kennen aan de hand van onze ervaringen. Hij geeft aan dat veel aspecten van de werkelijkheid niet direct observeerbaar zijn. Niemand twijfelt bijvoorbeeld aan het bestaan van zwaartekracht of macht maar niemand heeft beide fenomenen daadwerkelijk waargenomen. De vraag is hoe een onderzoeker over dit zaken een uitspraak kan doen. Bhaskar beantwoordt deze vraag door de werkelijkheid onder te verdelen in drie domeinen, 'the real', het actuele en het empirische. 'The real' bestaat uit mechanismen en structuren met langdurige eigenschappen. Bij structuren binnen de context van sociale wetenschappen kun je bijvoorbeeld denken aan organisaties en families. Maar ook fysieke aspecten van de mens zoals de hersenen of de longen zijn structuren. Mechanismen zijn eigenschappen van deze structuren die bepaalde gebeurtenissen kunnen veroorzaken. Denk hierbij bijvoorbeeld aan instincten zoals fight or flight, of groepsprocessen zoals cultuur of macht. Mechanismen en structuren zijn vaak niet direct observeerbaar. Deze mechanismen genereren gebeurtenissen die vallen onder het domein van *the actual*. De gebeurtenissen die we waarnemen vormen het laatste domein, *the empirical*. De domeinen zijn niet gescheiden van elkaar. De werkelijkheid bestaat dus niet uit losse onderdelen

maar is gelaagd. Het doel van wetenschappelijk onderzoek is om verklaringen te vinden voor de gebeurtenissen die plaatsvinden in de 'the real world' door theorieën te bedenken over structuren en mechanismen. Door de onderverdeling van de drie domeinen wordt duidelijk dat dit een lastige taak is voor onderzoekers. Onderzoekers zien maar een deel (het empirische) van wat er daadwerkelijk gebeurt (the actual) en kunnen de structuren en mechanismen vaak niet direct observeren. CR wordt daarom ook wel neergezet als

> *"ontologically bold but epistemologically cautious" (Outhwaite 1987, p. 34)*.

<u>Aard van objecten</u>
Om gebeurtenissen te verklaren moet een onderzoeker theorieën bedenken over 'the real'. Om uitspraken hierover te kunnen doen is het handig om te weten welke globale eigenschappen de mechanismen en structuren hebben.

Structuren en Mechanismen: Structuren en mechanismen hebben binnen de sociale wetenschappen een ander karakter dan binnen de Beta wetenschappen. Mechanismen worden vaak neergezet als wetten. De invloed die zwaartekracht heeft op objecten is door middel van een formule te berekenen en is in gelijke situaties altijd hetzelfde. Sociale mechanismen produceren echter niet altijd dezelfde uitkomsten. De invloed die een machtig persoon heeft is niet in alle situatie gelijk. Vandaar dat binnen CR gesproken wordt over *tendencies* (neigingen) in plaats van wetmatigheden.

Structuren hebben ook andere karakter binnen de sociale wetenschappen. Bhaskar ziet de maatschappij als

> *"an ensemble of structures, practices and conventions that individuals reproduce or transform" (Bhaskar, 1991, p. 76).*

Menselijk denken en handelen worden niet alleen bepaald worden door structuren maar vormen zelf ook weer structuren waardoor ze verklaringen kunnen bieden voor gebeurtenissen. De relatie is dus wederkerig.

Open systeem: Vanuit CR is de werkelijkheid een verzameling van open systemen waarover we geen directe controle hebben. Kenmerkend vooreen open systeem is dat het geen duidelijke grenzen heeft. Het systeem staat in open verbinding met zijn omgeving en wisselt energie, materie en informatie uit. Tot op zekere hoogte geldt dit voor alle organisaties en organismen maar het is lang niet altijd een centraal kenmerk. Een gevolg van dit open systeem perspectief is dat het logischer is vanuit CR om onderzoek te doen in 'the real world', het open systeem waar de gebeurtenissen daadwerkelijk plaatsvinden. In deze studie is het gemeentekantoor het open systeem waar ik het onderzoek heb uitgevoerd.

Emergentie: Emergentie betreft de ontwikkeling van complexe systemen, die bepaalde eigenschappen vertonen die niet verklaarbaar zijn door naar de eigenschappen te kijken van de delen waaruit de structuur is opgebouwd. Door interactie tussen de verschillende (onder)delen ontstaat een geheel nieuwe entiteit.

Embededdness: Robson (2002) geeft aan dat menselijke acties alleen begrepen kunnen worden wanneer ze afgezet worden tegen de verschillende lagen binnen de sociale werkelijkheid. Het voorbeeld wat hiervoor vaak gebruikt wordt is het tekenen van een cheque. De cheque kan bepaalde gebeurtenissen in gang zetten, maar dit kan alleen begrepen worden in de context waarin

deze gebeurtenissen plaatsvinden (het huidige betaalsysteem, de waarde die mensen hechten aan geld, de rol van geld in de maatschappij). De onderzoeker moet dus oog hebben voor deze contextuele factoren en waar nodig ze expliciteren. In dit onderzoek is dit gedaan door in het resultatenhoofdstuk een uitgebreide beschrijving te geven van de structuren, de gebeurtenissen en de contextuele factoren.

2.2.2 Epistemologie

Kennis komt binnen CR tot stand door retroductie. Gijselinkx (2006) maakt duidelijk dat retroductie binnen CR niet hetzelfde betekent als abductie. Retroductie betekent dat onderzoekers zowel deductie, inductie als abductie kunnen gebruiken voor bewijsvoering. Verder kan kennis op verschillende manieren weergegeven worden. Easton, G. and Araujo, (1993) geven aan dat:

> *They* (mechanisms) *do not need to be linear additive as required by statistical models or logicorational as in box and arrow diagrams. Instead they can be linguistic in nature and metaphorical*.

Theorieën kunnen binnen CR op verschillende manieren beargumenteerd worden en via verschillende methoden tot stand komen. Er is geen voorkeur voor taal, statistiek, of formules.

Kennis staat binnen CR niet gelijk aan de werkelijkheid, maar aan interpretaties van de werkelijkheid. Theorieën blijven open voor herinterpretatie als hiervoor goede redenen en/of bewijs geleverd worden. Wetenschappelijke kennis is dus subjectief. CR geloven dat wetenschappelijk kennis een beter beeld geeft van de werkelijkheid dan andere vormen van kennis. Dit komt door de methoden die gebruikt worden in wetenschappelijk onderzoek en omdat kennis constant opnieuw getoetst wordt.

2.2 Verantwoording onderzoeksperspectief

De ontologische principes van CR zijn een belangrijke reden geweest om het perspectief te gebruiken voor dit onderzoek. Ik heb al bij een aantal principes duidelijk gemaakt hoe ze terugkomen in dit onderzoek. Misschien wel de belangrijkste reden om voor CR te kiezen komt voort uit de kijk op structuren en mechanismen. Binnen de sociale wetenschapper is er onenigheid over hoeveel invloed mensen hebben binnen organisaties. Dit debat ontstaat uit het structure agency dilemma. Heugens & Lander (2009, p61) vertalen dit dilemma naar organisatiewetenschappen en verwoorden het als

> *the question of whether organizational behavior is primarily the product of macro social forces or of organizational agency.*

Relativistische perspectieven neigen sterk naar verklaringen voor *organizational behavior* door te kijken naar *organizational agency*, terwijl positivistische perspectieven met name kijken naar *macro social forces.* CR legt meer de nadruk op de relatie tussen agency en structure. Een belangrijk doel van dit onderzoek is om structuur (organisatietype) en agency (betekenisgeving) met elkaar te verbinden. CR is daardoor een passend perspectief voor dit onderzoek.

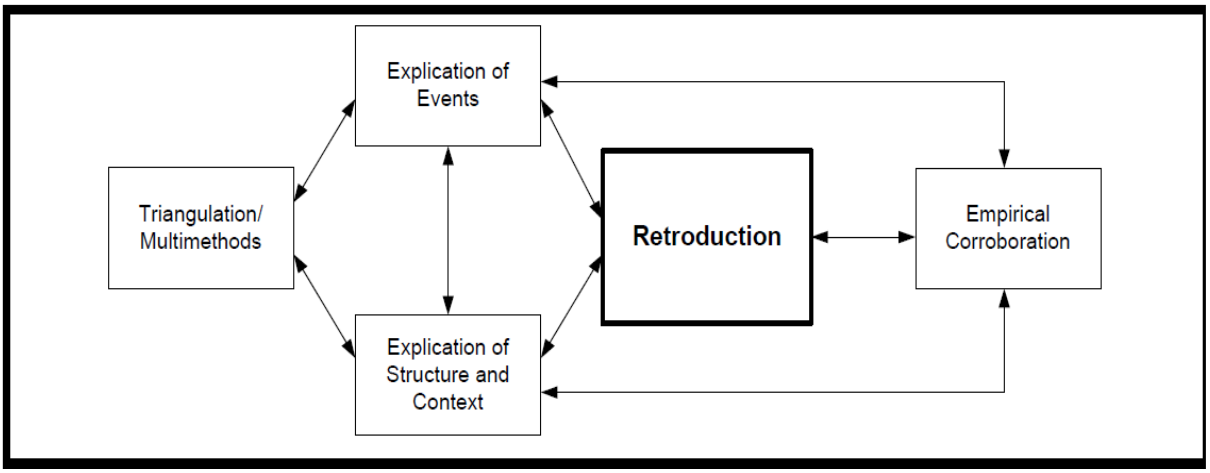
Verder kan ik dankzij het perspectief meer gewicht geven aan de resultaten. Vanuit een interpretatieve benadering ligt de nadruk op de subjectiviteit van kennis. Vanuit dit perspectief zijn onderzoeksresultaten vooral ervaringen van medewerkers die inzicht geven in hun belevingswereld. In dit onderzoek laat ik niet alleen zien hoe er verschillende betekenissen worden geconstrueerd aan de hand van dezelfde gebeurtenissen. Ik probeer bovendien inzicht te krijgen welke invloed betekenisgeving heeft op organiseren. De focus van dit onderzoek is hoe sociale processen en

structuren binnen een specifieke context gebeurtenissen kunnen genereren. Dit past bij de beschrijving van CR van Wyn & Williams (2013) :

> *CR shifts the focus to explicitly describing causality by detailing the means or processes by which events are generated by structures, actions, and contextual conditions involved in a particular setting*

2.3 Onderzoeksmethoden

Omdat in dit onderzoek vooral gekeken wordt naar de betekenissen van een specifieke groep medewerkers heb ik gekozen om een casestudie te doen en gebruik te maken van kwalitatieve onderzoeksmethoden. Een case studie gaat goed samen met een CR perspectief. Wyn en Williams (2013) hebben een aantal methodologische principes geformuleerd voor een CR case studie. Deze staan weergegeven in het model hieronder. Het model geeft de onderlinge samenhang weer tussen de verschillende principes. In het proces is geen specifieke volgorde aangebracht. Het onderzoek kan beter gezien worden als een iteratief proces. Hieronder zal ik verder uitweiden over de verschillende methoden die ik heb gebruikt om aan data te komen.



2.3.1 Dataverzameling

De data verzameling heeft plaatsgevonden tussen 1 februari en 1 oktober 2015 in 2 delen.

Deel 1:	1 februari tot 1 juni stage, participatieve observaties, verzamelen documenten
Deel 2:	1 augustus tot 1 oktober, interviews, verzamelen documenten

<u>Werven participanten</u>

Ik heb op verschillende manieren participanten geworven. Allereerst heb ik medewerkers benaderd die een zogenaamde poortwachterfunctie hebben binnen de organisatie. Dit zijn mensen die veel medewerkers kennen en die de onderzoeker kunnen helpen om geschikte participanten te werven. Het gaat hier niet alleen om mensen met een bepaalde formele rol zoals managers of een directeur, maar ook medewerkers die al geruime tijd binnen de organisatie werken en daardoor een groot netwerk hebben opgebouwd. Ik had het geluk dat mijn stagebegeleider al 15 jaar binnen de

gemeente werkte en hierdoor deze functie kon vervullen.

Aan het eind van mijn interviews heb ik aan participanten gevraagd of zij medewerkers kenden die ook interessant zou zijn om te spreken. Op die manier ben ik aan participanten gekomen buiten mijn eigen directe kenniscirkel (en die van de poortwachter). Verder kwam uit mijn data kwam naar voren dat veel van de problemen zich voordeden tijdens projecten. Daarom heb ik de manager van het IT projectbureau gevraagd of hij projectmanagers kende die ik zou kunnen interviewen. Hierdoor ben ik in contact gekomen met twee project managers, beide van een verschillende afdeling. Deze heb ik als laatste geïnterviewd.

Als stagiair had ik snel en gemakkelijk toegang tot de participanten via het gemeente netwerk. Ik heb de participanten die ik kende eerst persoonlijk benaderd en vervolgens een vergaderverzoek gestuurd. Participanten die ik niet kende heb ik benaderd door ze direct een vergaderverzoek te sturen. Er zijn geen participanten die geweigerd hebben om aan het onderzoek mee te doen.

Interviews

De interviews duurden gemiddeld iets langer dan een uur en vonden allemaal plaats in het gemeentekantoor. Ik heb op verschillende locaties in het kantoor de interviews gehouden. Ik heb aan participanten gevraagd of zij een bepaalde voorkeur hadden voor een locatie in het kantoor. Meestal gingen we ergens zitten waar het rustig was. Interviews vonden vaak niet plaats achter gesloten deuren maar op de werkvloer van de participant, op de 21ste verdieping waar ik zelf werkte, of in de kantine. Een enkeling heb ik wel geïnterviewd achter gesloten deuren omdat we op de werkvloer geen rustige plek konden vinden.

De eerste twee interviews waren nauwelijks gestructureerd. In de interviews daarna heb ik steeds meer structuur aangebracht. Bij de eerste interviews heb ik alleen wat onderwerpen op papier gezet om het interview te openen. Daarna heb ik een aantal medewerkers geïnterviewd binnen de I kolom. Deze interviews waren iets meer gestructureerd (zie interview opzet van Q, bijlage 8). Hieruit kwamen een aantal thema's naar voren. In de interviews die ik daarna heb gevoerd, heb ik deze thema's teruggekoppeld aan de participanten. Ik heb niet gelijk deze thema's besproken maar ik heb deze meestal in het tweede deel van de interviews behandeld (zie interview opzet W, bijlage 9). In de laatste interviews met de projectmanagers heb ik voornamelijk specifieke vragen gesteld over de problematiek waarover ik inmiddels al veel te weten was gekomen (zie interview opzet L, bijlage 10)

Ik heb in totaal 11 interviews gehouden waarvan

Binnen I kolom: 4 medewerkers binnen CIPM

2 medewerkers binnen IB Auto

1 medewerker van IB-IV

2 IT´ers van een organisatie eenheid

Buiten I kolom: 2 medewerkers

Om aan te tonen dat ik de 'juiste expertise' heb geraadpleegd staan hieronder de formele rollen van de participanten weergegeven. Ik heb de rollen van de afdelingen gescheiden zodat de participanten anoniem blijven.

Rollen:	Projectmanager IT Informatie en proces manager Product service manager Proces manager Strategisch adviseur

Observaties:

De observaties hebben op verschillende manieren bijgedragen aan mijn onderzoek. Tijdens mijn stage periode heb ik met een aantal IT'ers samengewerkt. Met hen heb ik me bezig gehouden met een aantal problemen rondom het beheer van IT. Verder heb ik medewerkers van andere gemeenten gesproken over IT beheer. Door deze gesprekken en ervaringen heb ik me van te voren kunnen verdiepen in het onderwerp. Een aantal observaties heb ik ook gebruikt als data. Deze observaties staan in de bijlagen. De volgende documenten komen van observaties

Gesprek projectleider:	Mijn stageopdracht is omgezet in een project. Ik heb de manager gesproken die het project gaat leiden.
Werkgroep “terug naar bedoeling”:	werkgroep die zich specifiek bezig hield met de klachten van medewerkers m.b.t. de governance methode
Organogram visualisatie I kolom:	tijdens mijn stage heb ik een organogram gemaakt met medestagiairs en mijn begeleider die ik in onderzoek gebruik om te visualiseren hoe de I kolom zich verhoudt tot de rest van de organisatie.

Documenten

Omdat ik toegang had tot het intranet kon ik gemakkelijk bij verschillende documenten komen. Ik heb gedurende mijn stage periode continue het intranet in de gaten gehouden en gekeken naar nieuwsberichten die betrekking hadden op mijn onderwerp. Verder heb ik het intranet doorgezocht om aan documenten te komen met algemene informatie over de organisatie. Ik heb ook aan participanten gevraagd of ze informatie op 'papier' voor me hadden. Tot slot heb ik de fotocamera van mijn mobiel gebruikt om posters die aan de muur hingen te fotograferen. Hierdoor ben ik aan de volgende documenten gekomen.

Verslag heidag I kolom:	Dit is een verslag van een bijeenkomst van de I kolom
verder via x:	Dit is een verslag over hoe de organisatievernieuwing verloopt, welke doelen zijn behaald en welke doelen nog behaald moeten worden
Model Governance Methode:	Dit document is een visuele weergave van het governanceproces
Poster Visitatie Commissie 2015:	dit is een foto van een poster waarop het verslag van de visitatiecommissie staat weergegeven.

De leef- en systeemwereld:	Dit is een verslag van een heidag van de I kolom geschreven door een medewerker die aanwezig was.
Onderzoeksrapport Commissie Elias:	Rapport over IT gebruik binnen de overheid

2.3.2 Analyse

Ik heb voor mijn analyse methode geen coderingsprogramma gebruikt. Hierdoor is het moeilijker om inzicht te krijgen in hoe ik de data heb gestructureerd en het verhaal heb geconstrueerd. Dit is een duidelijke tekortkoming van de studie. Het doet af van de betrouwbaarheid, aangezien het moeilijk is om de methoden voor de data analyse exact te repliceren. Dit wil echter niet zeggen dat ik niet methodisch te werk ben gegaan. De volgende stappen heb ik ondernomen om de data te analyseren: Ik heb de data in twee delen opgedeeld naar aanleiding van de methodologische stappen van Wyn & Williams (2013).

Eerst heb ik de context en de structuur beschreven. Ik heb gekeken binnen wat voor een soort organisatie de IT medewerkers werken. Dit heb ik gedaan aan de hand van het organogram en aan de hand van aantekeningen van een bijeenkomst tijdens mijn stage waarin er aandacht werd besteed aan de positie van de ondersteuningsafdelingen. Vervolgens heb ik naar andere contextuele factoren gekeken, zoals belangrijke veranderingen waarmee de organisatie te maken heeft. Deze veranderingen ben ik te weten gekomen via interviews en het document verder via x. Over een aantal veranderingen heb ik me ingelezen via sites van de overheid.

Daarna heb ik een beschrijving gegeven van de gebeurtenissen. De gebeurtenissen in dit onderzoek is het proces van betekenisgeving van de IT'ers. De betekenissen heb ik als volgt geanalyseerd. Halverwege het onderzoek heb ik een aantal interviews geanalyseerd door de meest voorkomende thema's onder elkaar te zetten. Centrale thema's waren naar mijn idee noodzaak van beheer, striktheid/flexibiliteit, complexiteit, centraal decentraal, maatwerk en standaardisatie. Na deze tussentijdse analyse heb ik de overige interviews afgenomen en heb ik codes aangebracht. Tijdens deze analyse kwam er nog een centraal thema naar voren, namelijk een 'afrekencultuur'. Aan de hand van deze thema's heb ik de betekenissen gestructureerd.

Tot slot heb ik de data nogmaals geanalyseerd aan de hand van mijn theorieën. De complexiteitstheorie heb ik gebruikt om de structuur en de context te typeren. De theorie over betekenisgeving heb ik gebruikt om inzicht te krijgen in hoe betekenissen worden geconstrueerd en welke rol ze hebben binnen de context.

2.3.3 Kwaliteitcriteria

Binnen wetenschappelijk onderzoek wordt over het algemeen gebruik gemaakt van drie criteria om de kwaliteit van een onderzoek te toetsen, namelijk validiteit, betrouwbaarheid, en generaliseerbaarheid. Al deze criteria zijn moeilijker te toetsen bij kwalitatief onderzoek (Robson, 2002, p168). Met name validiteit en generaliseerbaarheid, criteria die grondig geoperationaliseerd zijn binnen positivistisch onderzoek, zijn lastig te vertalen naar kwalitatief onderzoek.

Ik gebruik de metafoor van Mahoney en Goertz (2002, p241) om te laten zien wat een goede case study is. Zij vergelijken onderzoekers die een case studie uitvoeren met detectives die een moordzaak oplossen. Ze interviewen getuigen, bekijken documenten, videobeelden en bedenken aan de hand van deze bewijsstukken theorieën om in beeld te krijgen wat er is gebeurd. In een moordzaak worden, net als in casestudies, niet alle bewijsstukken even zwaar gewogen, is het niet mogelijk om het onderzoek te repliceren en zijn de resultaten moeilijk te generaliseren. Dit betekent echter niet dat de kwaliteit van het onderzoek niet te toetsen is. Vragen die gesteld kunnen worden

zijn bijvoorbeeld: zijn de juiste mensen geïnterviewd, is er genoeg bewijsmateriaal verzameld, is er openheid in hoe de gegevens zijn geanalyseerd, hebben de onderzoekers baat bij een specifieke uitkomst van de zaak? Aan de hand van deze en andere vragen geef ik een beeld van de sterke en zwakke punten van dit onderzoek.

Validiteit en betrouwbaarheid

Validiteit gaat om in hoeverre het onderzoek heeft gemeten wat het zou moeten meten. Net als Maxwell (1992) vind ik dat 'begrijpen' een fundamenteler concept is binnen kwalitatief onderzoek dan validiteit zoals het gebruikt word binnen kwantitatief onderzoek. Maxwell (1992) noemt drie manieren van begrijpen binnen kwalitatief onderzoek namelijk: descriptief, interpretatief en theorie. Iedere manier heeft bepaalde risico's die zowel de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek bedreigen.

Descriptief: dit houdt in dat de data op een accurate manier is weergegeven. Dit komt in gevaar als de onderzoeker bijvoorbeeld niet letterlijk kan weergeven wat iemand gezegd heeft. In dit onderzoek heb ik alle interviews opgenomen en uitgetypt zodat ik precies kan weergeven wie wat zegt. Verder heb ik een fototoestel gebruikt waardoor ik bijvoorbeeld het verslag van de visitatiecommissie heb kunnen vastleggen. Op deze manier kan ik observaties direct weergeven in plaats van dat ik mijn interpretatie er van moet geven.

Een ander risico is dat participanten een inaccuraat beeld kunnen schetsen van gebeurtenissen. Dit kan intentioneel zijn of per ongeluk. Wanneer participanten dit intentioneel doen heeft dit vaak te maken met vertrouwen. Tijdens mijn interviews heb ik daarom altijd mijn participanten verteld dat ze anoniem zullen blijven tijdens en na het onderzoek en dat ik vertrouwelijk om ga met hun gegevens. Participanten kunnen onbedoeld inaccuraat zijn omdat ze niet genoeg kennis hebben van het onderwerp waarover ze praten. In dit onderzoek ga ik ervan uit dat ik een accuraat beeld heb gegeven van het IT landschap en beheer omdat ik experts op dat gebied heb geraadpleegd. IT'ers kunnen echter ook een vertekend beeld geven van bepaalde gebeurtenissen juist vanwege hun expertise. In dit onderzoek is bijvoorbeeld een risico dat IT'ers een vertekend beeld geven van de klachten omdat ze meer op de technische aspecten letten. Daarom heb ik ook twee medewerkers buiten de I kolom geïnterviewd om een goed beeld te krijgen van de klachten. Verder heb ik gebruikt gemaakt van triangulatie (interviews, observatie en geschreven teksten). Door gebruik te maken van verschillende bronnen heb ik een betrouwbaarder beeld kunnen krijgen van de gebeurtenissen.

Interpretatief: dit houdt in dat de onderzoeker probeert te begrijpen wat er gebeurd is aan de hand van de gebeurtenissen tijdens het onderzoek en niet aan de hand van eigen interpretaties. Een risico tijdens het onderzoek is dat de onderzoeker alleen respondenten interviewt die zijn interpretaties ondersteunen. Ik heb dit proberen te voorkomen door medewerkers te interviewen die ik niet kende en waarvan ik niet wist wat voor een standpunt ze hadden.

Natuurlijk kun je niet voorkomen dat je tijdens het onderzoek uiteindelijk afgaat op eigen interpretaties. Sterker nog, om tot een conclusie te komen moet een onderzoeker een eigen interpretatie geven van de data. Om de kwaliteit van het onderzoek te waarborgen is het daarom belangrijk om je denkstappen in beeld te brengen bij de analyse van je data. Ik kan dit moeilijker aantonen in dit onderzoek omdat ik geen coderingsprogramma heb gebruikt voor de analyse. Hierdoor is de categorisatie van van mijn data minder inzichtelijk. Dit is dan ook een zwakker punt van het onderzoek.

Theorie: Het is belangrijk dat een onderzoeker gebruik maakt van theorieën die passen bij de casus. Ik heb mijn theorieën pas gekozen nadat ik de data heb uitgewerkt. Ik heb gekeken welke theorieën naar mijn idee de meeste inzichten geven in de data die ik heb. Hierbij wil ik wel aangeven dat ik niet de tijd heb gehad voor een uitgebreide literatuurstudie. Hierdoor is het mogelijk dat een andere theorie betere verklaringen biedt voor de gebeurtenissen.

Generaliseerbaarheid

Binnen complex open systeem hebben theorieën slechts een geringe voorspellende waarde. Binnen een complexe setting zoals een socio-technisch systeem zijn wederkerende gebeurtenissen eerder een uitzondering dan de regel (Wyn & Williams, 2013). In een open systemen met meerdere mechanismen en structuren die binnen verschillende contexten verschillende gebeurtenissen creëren is het juist onwaarschijnlijk dat de bevindingen van een onderzoek gegeneraliseerd kunnen worden naar andere situaties.

Dit wil echter niet zeggen dat de resultaten van dit onderzoek niet gebruikt kunnen worden in andere settings. Zoals ik in de inleiding aangaf kampen veel overheidsinstantie met problemen rondom IT. Een belangrijk factor bij deze problemen is dat er niet sprake is van centrale aansturing. Deze casus geeft inzicht in hoe centraal beheer georganiseerd kan worden en tegen welke problemen beheerders kunnen aanlopen door het beheer op deze manier te organiseren. Verder laat de casus zien welke oplossingen beheerder in deze situatie hebben bedacht voor deze problemen.

3. Theorie

Ik in dit hoofdstuk geef ik een overzicht van een aantal theorieën die gaan over betekenisgeving, organiseren en complexiteit. De focus van mijn onderzoek ligt op betekenisgeving en ik begin dit hoofdstuk daarom met een korte introductie over dit onderwerp. Ik ga in op het proces van betekenisgeving om te laten zien hoe betekenissen worden geconstrueerd. Deze theorie gebruik ik om inzicht te krijgen in hoe IT'ers omgaan met de kritiek de ze krijgen op het beheerproces. In de paragraaf hierna behandel ik theorieën over complexe adaptieve systemen. Deze theorieën gebruik ik om meer te weten te komen over de structuur van de gemeente. Tot slot ga ik in op de rol van betekenisgeving bij organiseren. In deze laatste paragraaf verken ik de rol die betekenisgeving en de organisatie kan hebben in hoe het beheer wordt georganiseerd.

3.1 Betekenisgeving

3.1.1 De betekenis van betekenisgeving

Wetenschappers definiëren betekenisgeving op verschillende manieren (Weick, 2012. p145). In deze paragraaf behandel ik een aantal definities. Daarna beschrijf ik welke definitie ik zelf hanteer voor dit onderzoek.

Karl E. Weick wordt als een van de grondleggers gezien op het gebied van betekenisgeving binnen organisaties. In zijn boek Sensemaking in Organizations beschrijft hij betekenisgeving als:

> *developing a set of ideas with explanatory possibilities, rather than as a body of knowledge'* (Weick, 1995, xi).

Twee essentiële aspecten van betekenisgeving kunnen uit deze zin worden ontleed. Ten eerste is betekenisgeving een proces. Het gaat om *developing a set of ideas*, het ontwikkelen van ideeën en niet over *a body of knowledge,* een kennisbank. Ten tweede is het doel van betekenisgeving om ideeën te ontwikkelen *with explanatory possibilities.* Betekenisgeving is een poging om te begrijpen. Deze twee aspecten komen in de meeste definities expliciet naar voren. Brown et al. (2008, p. 1055) definiëren betekenisgeving als:

> *sensemaking refers to processes of organizing using the technology of language – processes of labeling and categorizing for instance – to identify, regularize and routinize memories into plausible explanations*

Hier wordt het proces van betekenis geven gedefinieerd als organiseren. Het middel dat hiervoor gebruikt wordt is taal. Tijdens dit proces worden herinneringen vertaald naar ideeën die mogelijke verklaringen bieden. Beide definities zeggen impliciet iets over betekenisgeving, namelijk dat mensen neigen naar betekenisgeving als de wereld om hen heen niet overeenkomt met de verwachtingen die ze hebben van de wereld (Weick et al. 2005, p409).

De aspecten die ik tot nu heb benoemd komen in de meeste definities over betekenisgeving terug. In het artikel Organized sensemaking: A commentary on processes of interpretive work (2011) laat Weick zien dat verschillen tussen definities lijken te ontstaan afhankelijk van waar onderzoekers onderzoek naar doen. Ik beschouw dit niet als problematisch. Betekenisgeving is naar mijn idee een mechanisme op de manier zoals CR mechanismen definieert binnen sociale wetenschappen. Mechanismen zijn neigingen, geen wetten. Hoe betekenissen worden geconstrueerd is afhankelijk van de context waarbinnen mensen betekenis geven. Tussen de verschillende definities zit echter

overlap en betekenisgeving is in die zin niet betekenisloos. De essentie van betekenisgeving is naar mijn idee de neiging van mensen om orde te willen zien, zelf als wanneer de wereld niet ordelijk is of lijkt. Zelf definieer ik betekenisgeving in enge zin als:

> Het organiseren van herinneringen en deze met behulp van taal omzetten naar ideeën die verklaringen kunnen bieden voor gebeurtenissen die we moeilijk of niet kunnen bevatten.

De definitie zegt nog weinig over het proces precies verloopt. Hier ga ik nu verder op in.

3.1.2 Betekenisgeving als proces

Betekenisgeving kan afhankelijk van de onderzoekssetting verder worden getypeerd. In dit onderzoek heb ik gekeken naar de betekenissen die een groep medewerkers geeft aan spanningen rondom regels en procedures. Verder kijk ik naar de verbanden die er lijken te zijn tussen deze betekenissen, de manier organiseren en de organisatie. Ik belicht vooral de sociale en organisatorisch aspecten betekenisgeving. Ik gebruik hiervoor de artikelen Organizing and the Process of Sensemaking van Weick et al. (2005) en Making sense of sensemaking: the critical sensemaking approach van Mills et al. (2010). Mills et al typeren betekenisgeving aan de hand van de volgende aspecten (die Weick ook noemt): betekenisgeving is geaard in identiteitsconstructie, retrospectief, gefocused op signalen, gedreven door waarschijnlijkheid, enacted environment, is sociaal en voortdurend.

Geaard in identiteit constructie: Wanneer er zich onverklaarbare gebeurtenissen zich voordoen vragen mensen zich niet voor niets af wat er aan de hand is. Ze willen weten wat de gebeurtenissen voor hen betekenen. Identiteit staat daardoor aan de basis van betekenisgeving. Weick (2005, p416) geeft aan dat

> *From the perspective of sensemaking, who we think we are (identity) as organizational actors shapes what we enact and how we interpret, which affects what outsiders think we are (image) and how they treat us, which stabilizes or destabilizes our identity.*

Identiteit beïnvloedt de betekenissen die we geven en deze betekenissen beïnvloeden ook weer onze identiteit. Met identiteit bedoel ik niet alleen persoonlijkheid. Mensen identificeren zich bijvoorbeeld ook met hun beroep (brandweerman, politie). De identiteit van anderen en van de groep speelt daardoor ook mee in betekenisgeving. Mills et al (2010, 184) geven aan dat:

> *Our identity is continually being redefined as a result of experiences and contact with others, for example, parents, friends, religion, where we went to school, where we work and what type of job we do all affect how we view certain situations.*

Retrospectief: Om betekenis te kunnen geven gaan we uit van ervaringen uit het verleden. We vergelijken bekende of vergelijkbare gebeurtenissen met de huidige gebeurtenissen en proberen op die manier te begrijpen wat er aan de hand is (Mills et al, 2010. p184).

Gefocust op geëxtraheerde signalen: We gebruiken maar een aantal signalen om onze ideeën mee te onderbouwen. Sommige signalen worden als belangrijk gezien terwijl anderen compleet worden genegeerd. Omdat betekenisgeving retrospectief is beïnvloeden oude ervaringen en ideeën hoe we inkomende signalen organiseren en welke signalen we gebruiken en welke we negeren.

Gedreven door waarschijnlijkheid: We besteden meer aandacht aan bepaalde signalen omdat ze beter passen bij onze identiteit en de kijk die we op de wereld hebben. Signalen hier niet op aansluiten negeren we liever. Daardoor zijn betekenissen niet altijd even accuraat. Als we een idee hebben geconstrueerd dat als waar aanvoelt dan zijn we geneigd dat idee ook als waarheid aan te nemen, ook al zijn er misschien signalen die erop wijzen dat het verhaal niet klopt.

Enacted environment: Betekenisgeving wordt niet alleen beïnvloed door onze omgeving maar ook door onze mentale representatie van de omgeving. Weick (2005. p419) zegt hierover:

> *(the) concept of enacted environments suggests that constraints are partly of one's own making and not simply objects to which one reacts*

Onze eigen belevingswereld is leidend voor hoe we gebeurtenissen zien en dit zorgt ervoor dat we ideeën construeren die niet altijd gebaseerd zijn op daadwerkelijke gebeurtenissen.

Sociaal: Alhoewel iedereen voor zichzelf betekenissen construeert beïnvloeden anderen ons constant in dit proces. We komen met anderen samen en wisselen ideeën uit. Maar zelfs als er niemand is vragen we ons af hoe anderen op onze ideeën zouden reageren en hoe zij tegen een bepaald onderwerp aankijken (Mills et al, p185). Het sociale aspect is voor een deel gekoppeld aan het identiteit aspect van betekenisgeving. We beredeneren niet alleen vanuit onszelf maar ook vanuit de groepen waar we mee verbonden zijn. Verder zijn er weer andere groepen die hierop reageren en zo onze betekenissen en identiteit beïnvloeden.

Voortdurend/episodisch: Zowel Mills en Weick zien betekenisgeving als een *ongoing process.* Mensen krijgen voortdurend nieuwe signalen binnen en proberen die een plek te geven. Tegelijkertijd zegt Weick dat betekenisgeving vooral neigt plaats te vinden als er dingen gebeuren die we niet of moeilijk kunnen bevatten. Deze uitleg lijkt suggereren dat betekenisgeving meer episodisch is. Weick (2015, p146) spreekt zelf van een spanning binnen verschillende definities van betekenisgeving. Ze spreken van zowel een voortdurend als episodisch karakter. Hij haalt ook een aantal wetenschappers aan die juist benadrukken dat betekenisgeving meer een episodisch karakter heeft. Naar mijn idee is nog niet echt een duidelijk beeld of het proces constant gaande is of alleen maar op specifieke momenten plaatsvindt. Ik denk dat op individueel niveau mensen niet voortdurend betekenis geven. Ik denk wel dat binnen een organisatie betekenisgeving vaker en nadrukkelijk voorkomt omdat het een belangrijke rol speelt in het organisatie proces. Of betekenisgeving binnen organisatie voortdurend gebeurt of alleen maar op bepaalde momenten plaatsvindt, laat ik in het midden. Voor mijn onderzoek doet deze discussie er niet toe en met mijn data kan ik ook niet bijdragen aan deze discussie.

In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk ga ik in op de rol van betekenisgeving bij organiseren. Maar voordat ik dit doe is het volgens mij eerst belangrijk om te kijken wat voor een soort organisatie de gemeente is. Zoals ik al eerder aangaf kan betekenisgeving op verschillende manieren werken afhankelijk van de context waarbinnen mensen betekenis geven. In de volgende paragraaf ga ik daarom wat vertellen over Complexe Adaptieve Systemen. Deze theorie geeft inzicht de structuur van de gemeentelijke organisatie.

3.2 Complexiteitstheorie

Ik heb onderzoek gedaan bij een groep IT medewerkers die opereren binnen een grote gemeente van >2000 medewerkers. Ze leveren diensten aan 15 verschillende organisatie eenheden. Verder

staat de gemeente in weer in contact met honderd duizenden burgers, andere gemeenten in binnen en buitenland, en tal van andere organisaties. Het open systeem perspectief van kritisch realisme past daardoor goed bij deze organisatie en vanuit dit perspectief probeer ik de gemeentelijke organisatie te typeren.

Het open systeem perspectief op organisaties heeft zich in verschillende richtingen ontwikkeld. Denk hierbij aan netwerk theorie, chaos theorie, en complexiteit theorie. Complexiteitstheorie gaat over structuren en systemen die ook wel Complexe Adaptieve Systemen (CAS) worden genoemd. Het onderzoeksveld komt voort uit de biologie en evolutieleer maar de theorieën worden nu ook binnen andere onderzoeksvelden toegepast, zoals politiek, bestuur en organisatie leer. De theorieën beschrijven organisaties die bestaan uit componenten die non lineaire gedragingen vertonen (Anderson, 1999, p216). In dit hoofdstuk gebruik ik het woord agents voor deze componenten. In dit onderzoek zijn de agents de medewerkers van de gemeente. In de volgende paragraaf geef ik weer welke eigenschappen een CAS heeft.

3.2.1 Kenmerken complexe adaptieve systemen

Manson (2001) geeft in zijn artikel zes eigenschappen weer van complexe systemen. Manson geeft aan dat tussen de verschillende eigenschappen overlap zit. Om te voorkomen dat ik teveel in de herhaling val en het theorie hoofdstuk onnodig lang maak heb ik een paar eigenschappen samengevoegd. Ik onderscheid zelf de volgende vier eigenschappen: relaties en interne structuur, omgeving, emergentie en verandering.

Relaties en interne structuur: Een CAS typeert zich door de relaties tussen agents en niet door de agents zelf (Manson, 2001). De agents vormen door hun relaties verschillende subgroepen die bepaalde functies en doelen hebben binnen het systeem. Dit creëert de interne structuur van het systeem. Agents specialiseren zich in een of meerdere taken om de doelen van een groep te bereiken. De agents van een systeem zijn dus geen homogene massa (Manson, 2001).

Interacties tussen agents vinden voornamelijk binnen de subgroepen plaats. Agents weten daardoor wat er binnen hun eigen groep(en) speelt maar zijn vaak slecht op de hoogte wat andere groepen precies doen. Er is niet sprake van een algemene kennisbank waardoor iedereen van elkaar op de hoogte is. En zelfs al zou die er zijn (denk aan de opkomst van het internet, wikipedia) dan zorgt specialisatie ervoor dat kennis van een specifieke groep vaak moeilijk te begrijpen is voor leden van andere groepen. Verder is er ook niet sprake van een gemeenschappelijk doel. Ook al hebben de verschillende subgroepen een specifiek doel, het systeem zelf ontleent zijn bestaan niet om een specifiek doel te vervullen. Denk bijvoorbeeld aan een economie, bepaalde bedrijven binnen een economie zijn sterk gespecialiseerd maar dit typeert niet de economie als geheel. Er is niet een duidelijk specifiek doel wat een economie nastreeft.

Omgeving: Een complex systeem dankt zijn bestaan aan de relaties die het heeft met zijn externe omgeving. Een organisatie heeft bepaalde klantengroepen die het dient. Wanneer er geen vraag meer is naar de producten moet de organisatie zich aanpassen of anders 'sterft het uit'. Wat precies binnen en buiten het systeem valt is soms moeilijker vast te stellen. De grenzen zijn immers open en zijn daardoor niet altijd gemakkelijk te onderscheiden. Medewerkers kunnen overdag onderdeel zijn van het systeem als producent, maar 's avonds buiten het systeem staan als consument. Dit wil echter niet zeggen dat er geen grenzen zijn. In het geval van een organisatie zijn er bijvoorbeeld fysieke grenzen zoals de muren van gebouwen. Niet iedereen kan zomaar naar binnen of naar buiten.

Emergentie: Emergentie heb ik voor een groot deel al besproken in het vorige hoofdstuk. Emergentie betreft gedragingen die voortkomen uit de complexe interacties van agents en die niet toe te schrijven zijn aan een specifieke agent of subgroep binnen het systeem. Vandaar dat gedragingen van een CAS makkelijker te begrijpen zijn als je naar het systeem als geheel kijkt en niet naar een agent.

Verandering: Een belangrijk kenmerk van een CAS is dat het kan veranderen door interne of externe krachten. Een CAS is in staat zichzelf reorganiseren. De interne structuur kan aangepast worden zodat het beter om kan gaan met veranderingen in de omgeving. Door constante kleine aanpassingen leert het systeem als het ware welke structuur het beste past bij de omgeving. Deze kleine veranderingen gebeuren niet alleen in reactie op gebeurtenissen maar kunnen ook spontaan ontstaan. (Stacey, 2001, p11) Verandering is daardoor niet een logisch centraal gestuurd proces maar meer een vorm van evolutie. Agents en subgroepen die de meest vruchtbare interacties aangaan met de omgeving zullen blijven bestaan en deze relaties zullen versterkt worden. Agents en subgroepen die minder bijdragen aan het voortbestaan van het systeem zullen juist kleiner worden of verdwijnen. Het systeem 'onthoudt' door vast te houden aan bepaalde structuren. Binnen organisatie wordt informatie opgeslagen bij agents, computer, bedrijfsplannen etc.

3.2.2 Toepassing van complexiteitstheorie

Complexiteitstheorie onderscheid zich van andere wetenschappelijke theorieën omdat het niet uitgaat van het Newtonian perspectief op de realiteit. (Dekker et al., 2011). Vanuit dit perspectief is de realiteit verklaarbaar en voorspelbaar omdat ieder effect een oorzaak heeft. Dit perspectief legt hiermee de nadruk op orde.

Complexiteitstheorie trekt deze orde in twijfel door te laten zien dat CAS constant veranderen. Binnen deze structuren hebben niet alle effecten duidelijk oorzaken omdat relaties tussen agents effecten kunnen veroorzaken die niet te verklaren zijn door de eigenschappen van de agents zelf. Een CAS blijft daarom constant onvoorspelbare gedragingen vertonen. Ik denk niet dat een CAS volledig onvoorspelbaar is, maar dat dit in de praktijk betekent dat je nooit een volledige kennis kan hebben van hoe een dergelijk systeem zich ontwikkelt en zal gedragen. Niet alleen vanwege de karakteristieken van een CAS, maar ook omdat je als agent zelf nooit alle onderdelen van een CAS kan snappen. Zoals ik al eerder aangaf hebben agents maar een beperkt beeld van hoe andere subgroepen van het systeem werken. Er is dus altijd sprake van begrensde rationaliteit.

Omdat complexiteitstheorie uitgaat van non-lineaire verbanden worden er andere onderzoeksmethoden toegepast om inzicht te krijgen in de karakteristieken en gedragingen van een CAS. Onderzoekers proberen doormiddel van software en algoritmes complexe systemen na bootsen. Dit wordt ook modelling genoemd. Dergelijke methoden hebben echter een aantal nadelen. Stacey (2001, p4) geeft aan dat Modelling een onderzoeker vereist die het systeem modelleert. Bij complexe systemen is er echter niet sprake van een 'grand design' maar meer van evolutie. Een CAS is juist niet sprake van een specifieke actor die bepaalt hoe structuur wordt vormgegeven. Verder is het (nog) niet mogelijk om met modelling de complexe interacties tussen mensen te modelleren en hiermee bijvoorbeeld een organisatie als een gemeente na te bootsen. Manson (2001, p406), geeft aan dat:

> *Vast realms of human endeavor, such as lived experience and meaning given to it, lie beyond algorithmic expressions*

Galaz en collega onderzoekers *(Galaz et al, 2010. p364)* noemen in hun artikel over governance, complexity and resilience een aantal onderzoekers die hebben gebruik gemaakt van case studies om inzicht te krijgen in complexe systemen. Hiermee laten ze zien dat kwalitatieve onderzoeksmethoden ook bruikbaar zijn om een CAS te bestuderen. Ze geven aan dat:

> *The key is to direct the analysis towards identifying system dynamics and governance efforts to handle such effects. (Galaz et al, 2010. p364)*

Dit is dan ook de insteek van dit onderzoek. Ik ga niet de gemeente modelleren maar ik wil gebruik maken van de kenmerken waarmee complexe organisaties worden getypeerd om inzicht te krijgen in wat voor een omgeving de IT'ers zich begeven en wat dit betekent voor de problematiek waarmee ze te maken hebben.

3.3 Betekenisgeving en organiseren

In deze paragraaf ga ik eerst in hoe Weick deze relatie voor zich ziet. Vervolgens ga ik in op een aantal kritiekpunten op deze visie. In deze paragraaf maak ik ook duidelijk wat mijn visie is op dit onderwerp.

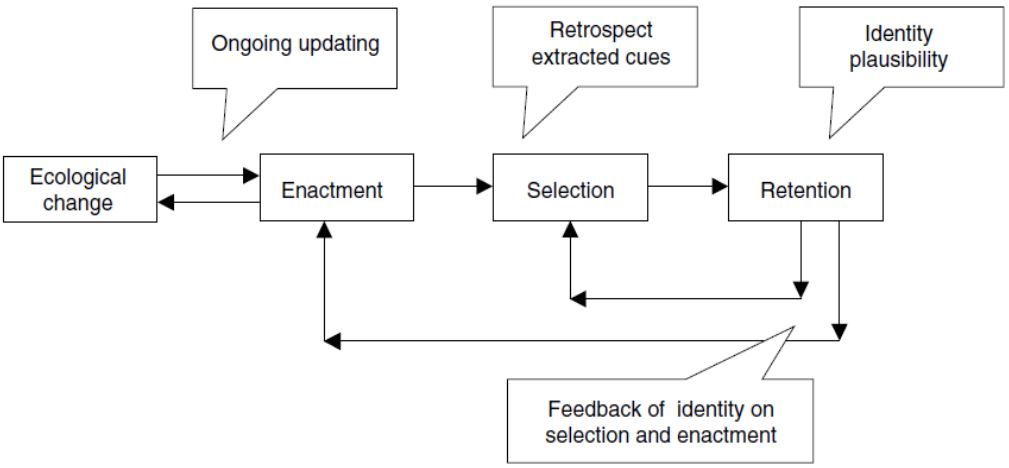
Binnen organisaties komen mensen constant bij elkaar, formeel of informeel, om ideeën te bespreken en na te denken over wat er moet gebeuren. Betekenisgeving staat daardoor niet los van handelen en heeft een belangrijk rol bij organiseren. Tsoukas and Chia (2002, p. 570) geven aan dat

> *Organization is an attempt to order the intrinsic flux of human action, to channel it toward certain ends, to give it a particular shape, through generalizing and institutionalizing particular <u>meanings</u> and rules"*

Weick geeft aan dat betekenisgeving gezien kan worden als *'a springboard into action'* (2005, 409). Betekenisgeving wordt gebruikt om actie te initiëren. Actie staat hier niet gelijk aan verandering. Zoals in het begin van dit hoofdstuk duidelijk is geworden is betekenisgeving retrospectief. Mills et al (2010, p) geven aan dat bestaande regels en organisatiedoelen invloed uitoefenen op welke signalen gebruikt worden om ideeën te onderbouwen. Mensen zijn daardoor sneller geneigd om oude rituelen en handelingen voort te zetten. Weick deelt dit perspectief en geeft aan dat:

> *To make sense of the disruption, people look first for reasons that will enable them to resume the interrupted activity and stay in action. These "reasons" are pulled from frameworks such as institutional constraints, organizational premises, plans, expectations, acceptable justifications, and traditions inherited from predecessors. If resumption of the project is problematic, sensemaking is biased either toward identifying substitute action or toward further deliberation. (Weick, 2005. p409)*

Figure 1 The Relationship Among Enactment, Organizing, and Sensemaking



Source. Jennings and Greenwood (2003; adapted from Weick 1979, p. 132).

Oude patronen veranderen niet snel. Dit is waarom organisaties voorkomen als vaststaande entiteiten. Weick ziet echter een organisatie als een structuur die voortdurend verandert. Veranderingen zullen echter in de praktijk langzaam verlopen.

Weick geeft aan dat betekenisgeving en organiseren elkaar tegelijkertijd vormen. Dit komt duidelijk naar voren in het model bovenaan deze pagina. De processen lopen gelijk en beïnvloeden elkaar. De belevingswereld van mensen wordt continue ge 'update' door veranderingen in de omgeving. Sommige van deze signalen worden geselecteerd (extracted cues). Mensen bekijken met elkaar, bijvoorbeeld in een vergadering of tijdens de koffiepauze, wat er onlangs is gebeurt. Bepaalde 'cues' die als betekenisvol worden gezien worden geselecteerd terwijl anderen worden genegeerd. Het selectieproces wordt beïnvloed door ideeën uit het verleden (retrospectief) en de identiteit van de persoon of groep personen. Vervolgens kijken ze wat dit betekent voor hun werkzaamheden (retention). Deze nieuwe informatie beïnvloedt de belevingswereld en de identiteit van de medewerkers en kan zorgen voor nieuwe gedragingen (enactment).

Het model van Weick over betekenis geven en organiseren gaat goed samen met de theorieën over complexe adaptieve systemen die uitgaan van verandering door evolutie (zie vorige paragraaf).Ik denk dat Weick een model heeft ontworpen dat bruikbaar is om bepaalde organisatieprocessen inzichtelijk te maken. Het laat zien hoe taal de sociale werkelijkheid structureert. Hiermee kan het inzicht geven in hoe complexe adaptieve systemen gebeurtenissen genereren. Ik heb echter ook kritiek op de theorie van Weick. Weick legt de nadruk op cocensus bij betekenisgeving. De vraag is hoe concensus bereikt kan worden binnen een CAS. Verschillende onderdelen zijn gefocused op het behalen van hun eigen doelen en hebben weinig kennis over wat de andere onderdelen doen. Verder is er ook niet sprake van een gezamenlijkdoel. In die zin is het onwaarschijnlijk dat betekenissen overeenkomen. Dit roept de vraag hoe het proces van betekenisgeving er in de praktijk uitziet als medewerkers van verschillende groepen bij elkaar komen tijdens projecten en samen moeten werken terwijl ze verschillende belangen hebben.

Verder denkt Weick dat een organisatie ontstaat uit de betekenissen die mensen geven aan gebeurtenissen.

> *The operative image of organization is one in which organization emerges through sensemaking, not one in which organization precedes sensemaking or one in which sensemaking is produced by organization. (Weick, 2005. p410)*

Het idee dat een organisatie 'emerges' vanuit betekenisgeving gaat goed samen met het CR perspectief en complexiteitstheorie, maar tegelijkertijd overbelicht het volgens mij de invloed die betekenisgeving heeft op de organiseren. Weick legt de nadruk op agency maar besteed geen aandacht aan de invloed van de organisatie op betekenisgeving en organiseren. Fairclough (2005, p929) geeft aan dat

> *... once constituted, such objects as organizations become durable entities with their own causal powers to shape processes and events ...*

Waarschijnlijk speelt de complexe structuur van een CAS ook een rol in het proces van betekenisgeving en organiseren. In dit onderzoek probeer ik hier ook aandacht aan te besteden.

4. Resultaten

Aan het eind van de methodesectie gaf ik aan dat een goede casestudie helpt om inzicht te krijgen in wat er zich op een bepaald moment heeft afgespeeld. Ik begin dit hoofdstuk daarom niet met de betekenissen van medewerkers maar ik geef eerst een uitgebreide beschrijving van de casus. Hierin vertel ik wat over de organisatie, de I kolom, de beheermethodes en het IT landschap. Verder ga ik in op een aantal contextuele factoren die een beeld geven wat er speelde binnen de organisatie op het moment dat ik onderzoek deed. De casusbeschrijving geeft inzicht in de organisatie waarin de IT'ers werken en laat zien welke contextuele factoren kunnen hebben meegespeeld in het organisatie- en betekenisgeving proces.

4.1 Casus

4.1.1 De gemeente

Binnen de gemeente heb ik vier structuren herkend die een belangrijke rol spelen binnen deze case studie, namelijk de gemeentelijk organisatie, de I kolom, de beheermethodiek, en het IT landschap. Hieronder volgt een beschrijving van deze vier structuren.

<u>Gemeentelijke organisatie</u>

De hoofdstructuur waarbinnen de gebeurtenissen zich afspeelden is de gemeentelijke organisatie. In bijlage 1 staat het organogram van de gemeente. Wat gelijk opvalt, is dat de gemeente ervoor gekozen heeft om de organisatie niet hiërarchisch weer te geven. Hiermee wil de gemeente laten zien dat iedere afdeling gelijkwaardig is. Dit heeft echter als nadeel dat het moeilijk is om te visualiseren hoe de I kolom zich verhoudt tot de rest van de organisatie. Daarom heb ik zelf een versimpelde versie van het organogram gemaakt waarin dit zichtbaar is. Voor een grotere versie hiervan, zie bijlage 7. In het bovenste vak van dit organogram staan de raad, het college, de raadsorganen, de algemene directie (AD) en de directieraad. Deze groepen sturen de gemeentelijke organisatie aan. In het vakje daaronder staan de organisatie eenheden die daadwerkelijk de diensten leveren. De organisatie eenheden worden aangestuurd door een management team dat bestaat uit een IRM'er (integraal resultaatgerichte manager) en een aantal inhoudelijk managers, waaronder een informatie en procesmanager. Er zijn vijftien van dit soort organisatie eenheden, vandaar x 15. Aan de zijkant staan de concern afdelingen en interne bedrijven. Het concern helpt bij de aansturing van de organisatie. Verschillende inhoudelijk specialistische afdelingen leveren ondersteuning op een bepaald onderwerp, zoals personeelszaken (CHRM) of informatie technologie (CIPM). Interne Bedrijven levert ondersteuning bij het leveren van de diensten. Interne Bedrijven is ook onderverdeeld in inhoudelijk specialistische afdelingen. Hieronder vallen de afdelingen automatisering en informatievoorzieningen.

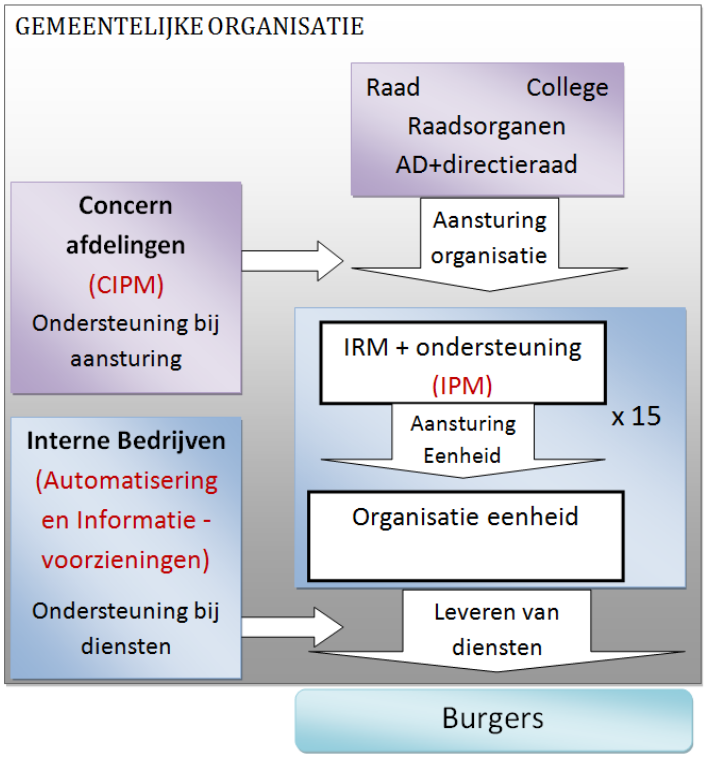
<u>De I kolom</u>

In figuur 3 zijn drie woorden rood. Dit zijn de (groepen) medewerkers die de I kolom vormen.

CIPM: CIPM staat voor Concern Informatie en Proces Management. CIPM geeft strategisch advies rondom IT vraagstukken aan de organen die verantwoordelijk zijn voor de aansturing van de gehele gemeente. Veel nieuwe regels en procedures worden hier bedacht. Eén van de belangrijkste doelen van CIPM is om vraag en aanbod bij elkaar te brengen. Ze houden het overzicht op welke

projecten er lopen en kijken bijvoorbeeld naar welke prioriteit deze hebben, of er projecten zijn die hetzelfde nastreven en samen kunnen optrekken etc.

IB auto/IV: deze twee afdelingen van Interne Bedrijven leveren de IT diensten. Automatisering (auto) is verantwoordelijk voor het onderhoudt van het systeem. Zij leveren en beheren de essentiële onderdelen (zowel hardware als software) van het systeem en zorgen ervoor dat iedereen overal en altijd gebruik kan maken van de gemeente applicaties. Informatievoorzieningen (IV) levert specifieke applicaties voor specifieke werkzaamheden of projecten en in sommige gevallen beheren ze dit ook. Meestal doen de organisatie eenheden dit zelf. IB auto/IV voeren de regels en procedures die door CIPM zijn bedacht uit. De governance procedure wordt bijvoorbeeld door projectmanagers van Auto of IV toegepast bij projecten.



IPM: een Informatie en Proces Manager (IPM) ondersteunt een manager van een organisatie eenheid (IRM) op het gebied van IT. Hij is verantwoordelijk voor de specifieke software van de organisatie eenheid en houdt in de gaten wat de behoeften zijn van organisatie eenheid op het gebied van IT.

<u>De beheer methodiek</u>

De gemeente heeft ervoor gekozen om met enterprise architectuur te werken. Deze werkwijze schrijft een bepaalde vorm van beheer voor. Elke keer als er nieuwe software moet worden geïnstalleerd, wordt er gekeken of de applicatie past binnen de bestaande technische infrastructuur en of het kan samenwerken met andere applicaties. Hiervoor zijn allerlei procedures, richtlijnen en regels bedacht. Deze vormen het governance proces. In bijlage 5 staat een model van het governance proces weergegeven. De methode die de gemeente gebuikt, is gebaseerd op Prince 2 maar aangepast op de gemeentelijke context. De methode is een vorm van projectmanagement die wordt gebruikt om projecten te structureren. Prince 2 staat bekend als een zeer omvangrijke beheermethode en wordt daarom ook vooral door grote organisaties gebruikt waar veel IT projecten spelen. Vanwege de omvang is het belangrijk om de methode aan te passen afhankelijk van de omgeving, complexiteit, belang en risico's van het project. Op de Nederlandse site van de Prince 2 foundation staat:

> *De PRINCE2 methodiek biedt een grote set aan middelen om een project van elke omvang of complexiteit te managen. Die volledigheid brengt met zich mee dat de methodiek eigenlijk per project op maat gemaakt moet worden, om aan de behoeften van dat specifieke project in die specifieke omgeving te voldoen.*

4.1.2 Contextuele factoren

Er zijn een aantal belangrijke contextuele factoren die door participanten worden genoemd die inzicht en verklaringen bieden voor de gebeurtenissen.

Organisatieveranderingen

De eerste verandering is een nieuwe werkomgeving. Het kantoor is anders ingericht om een nieuwe vorm van werken te ondersteunen genaamd Het Nieuwe Werken. Deze vorm van werken kenmerkt zich volgens Bijl (2009) door:

1. Tijd- en plaatsonafhankelijk werken: *'any time, anywhere'.*
2. Sturen van medewerkers op resultaat: *'manage your own work'.*
3. Vrij toegang tot en gebruik van kennis, ervaringen en ideeën: *'unlimited access and connectivity'.*
4. Flexibele arbeidsrelaties: *'my size fits me'.*

Punt één en drie worden hoofdzakelijk mogelijk gemaakt door IT systemen. De gemeente is bezig om geheel papierarm te werken. IT systemen zijn daardoor essentieel om aan kennis te komen. Deze kennis wordt via een applicatie overal en altijd ter beschikking gesteld om tijd- en plaatsonafhankelijk werken te faciliteren. Het sturen op resultaat gebeurt ook steeds meer met behulp van IT systemen. IT kan inzichtelijk maken hoe medewerkers presteren. Vanwege deze organisatie doelen is het belangrijk om een goed functionerend IT landschap te hebben. Bijl (2009), geeft aan dat: "... *zonder ICT kan er geen sprake zijn van Het Nieuwe Werken*". Een groot deel van het IT landschap is daarom vervangen. Naast dat er een nieuw IT landschap werd aangelegd liep er tegelijkertijd een programma om de bedrijfsvoering te optimaliseren. Dit gebeurde voornamelijk door processen te digitaliseren. Dit programma moest de bedrijfsvoering kostenefficiënter maken. Verder speelden er destijds de drie decentralisaties. Dit is de invoering van de Participatiewet, de overheveling van een deel van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten naar de wet Wet Maatschappelijke Ondersteuning en de Jeugdzorg die onder de verantwoordelijkheid van gemeentes is komen te vallen.

Al deze projecten hadden IT ondersteuning nodig. Er moesten nieuwe applicaties komen vanwege de decentralisaties en nieuwe applicaties voor bedrijfsvoering processen. Er moest een nieuwe intern netwerk aangelegd worden. Deze projecten overlapten deels met elkaar, wat voor een hoge werkdruk zorgde op de IT afdelingen. Dit heeft er toe geleid dat niet alle projecten ondersteuning konden krijgen op IT gebied. Projectmanager L vertelt over deze periode:

> *L: Twee jaar terug met het stadskantoor ... werd het zo druk met een aantal projecten dat gezegd wordt van dat kunnen we niet behappen als IB AUTO zijnde, en eh, beste CIPM, geef me aan welke projecten er sowieso prioriteit hebben, en wat kunnen we laten liggen*

Een deel van de genoemde problemen en klachten gaan over situaties die zich tegelijkertijd hebben afgespeeld met al deze veranderingen. De druk op de I kolom en het tekort aan mankracht kan daardoor hebben meegespeeld in de problematiek rondom het beheer en kan de betekenisgeving van medewerkers hebben beïnvloed.

4.2 Betekenisgeving

Tijdens interviews heb ik aan medewerkers van de I kolom gevraagd wat ze van de nieuwe regels en procedures rondom IT beheer vinden. Hierdoor is een beeld ontstaan welke regels en procedures er zijn, welk doel ze dienen en welke aspecten medewerkers goed of minder goed vinden. Verder ben ik

te weten gekomen wat de beheermethodiek voor hen betekent en wat de klachten met hen doen. Deze betekenissen heb ik onderverdeel in twee paragrafen. In de eerste paragraaf som ik de aspecten op die als negatief worden ervaren. Dit geeft een beeld van de klachten die de medewerkers van de I kolom te horen krijgen. Daarna behandel ik de betekenissen die IT'ers geven aan de klachten. Als eerste ga ik in op de noodzakelijke aspecten van het beheerproces die IT'ers benoemen. In de laatste paragraaf ga ik in op spanningen die worden waargenomen door medewerkers rondom de nieuwe beheermethoden.

4.2.1 Kritiek op beheer

Striktheid

Zoals ik net vertelde is de bedoeling achter Prince 2 is dat je de methode aanpast aan het soort project dat beheerd moet worden. Dit betekent dat de omvang van de governance procedure geen probleem zou moeten zijn, omdat je de methode kan aanpassen aan de grootte van het project.

Toen R sprak over dat medewerkers naar eigen inzicht zelf invulling moeten geven aan de governance methode, gaf ik aan:

> *J: Maar zo hebben mensen het niet ervaren*
>
> *R: Nee, die sjablonen, ja dat werkt bijna als een lap op een stier ... ... Een governance of eigenlijk een beheerproces gemeente breed waarin je dat wilt gaan doen, als je dat dan daadwerkelijk gaat uitvoeren dan, zie je iedere keer dat, dat het als een keurslijf wordt ervaren*

De ervaringen waarover R spreekt hoorde ik ook van medewerkers tijdens mijn stage. In deze paragraaf geef ik een aantal ervaringen van medewerkers weer die gaan over flexibiliteit, striktheid en vrijheid. Ik heb ze bij elkaar gezet omdat ze naar mijn idee (direct of indirect) te maken hebben met het gevoel dat een bepaalde mate van handelingsvrijheid is afgenomen dankzij de nieuwe beheermethodes.

Toen ik begon met mijn onderzoek, heb ik eerst twee medewerkers buiten de I kolom geïnterviewd om een beeld te krijgen waar medewerkers tegen aanlopen als ze te maken krijgen met de regels en procedures van de I kolom. De flexibele werkwijze die beheerders voor ogen hebben rijmt niet met de ervaringen van deze medewerkers. Zij ervaren het tegenovergestelde. E vertelt dat:

> *E: ... elke fase van een project moest afgesloten worden met een document, en of er nou wel of niet gebeurd was, er moest in ieder geval een document opgeleverd worden. Terwijl soms stond er in dat document 'dit project is gecancelled', maar dat document bestond uit 40 pagina's ... ... Ik denk dat een heleboel ruimte ingenomen werd doordat het bureaucratisch volgen van de eigen afspraken ...*

Toen ik haar vroeg hoe medewerkers erop reageerden als ze aangaf dat ze bepaalde regels en procedures niet wilde volgen, vertelde ze:

> *E: Naja, we* (IT medewerkers) *trekken gewoon de stekker eruit of zo heh, hoe wordt erop gereageerd... gewoon star. We hebben maar één regel en dat, zo is het.*

Ook B had soortgelijke ervaringen met IT'ers. Toen we spraken over het soort regels en procedures waar hij tegen aanliep, gaf hij aan:

B: Dat is eigenlijk een intern systeem binnen IPM, die heel erg leidendwas, en waar wij ons echt sterk aan moesten conformeren ... ...In dit geval allemaal bestaande formats waarin zij technische systemen inrichten, leidendworden in hun handelen, in hun attitude. Snap ik ook wel een beetje, want het kan ook niet helemaal losstaan van alle technische dingen die hier zijn. Maar dat krijgt echt totaal de overhand.

Beide medewerkers spraken over dat ze het gevoel hadden dat de rollen die beide partijen zouden moeten hebben, waren omgedraaid. De IT'ers worden gezien als de ondersteuner en zij zijn de klant, maar tijdens de projecten hadden ze het gevoel dat zij de IT'ers moesten ondersteunen.

B: Dat leek alsof de boel omgedraaid werd, wij als klant, zei als dienstverlener, als ondersteuner ... Het leek alsof wij ons moesten verantwoorden om mee te kunnen in de systemen van IPM

Er lijkt bij veel medewerkers een soort gevoel van machteloosheid aanwezig te zijn. Medewerkers hebben het idee dat IT afdelingen niet meer ondersteunen, maar bepalen wat er moet gebeuren. Ze vinden dat ze te weinig invloed kunnen uitoefenen op IT projecten. Deze klachten heb ik op meerdere plekken zien terugkomen. Het komt naar voren in een rapport van de visitatiecommissie (zie bijlage 6) waarin staat dat:

Medewerkers hebben begrip voor het nut van het invoeren van nieuwe systemen om efficiency en standaardisatie te vergroten. Medewerkers willen echter graag meer invloed uitoefenen op de manier waarop dat gebeurt.

Ik heb informeel van medewerkers bij andere gemeenten, die ik voor mijn stage bezocht, verhalen gehoord dat ze zich niet meer klant of opdrachtgever voelen. IT´ers herkennen ook deze gevoelens bij medewerkers.

D: Ja ik herken het zeker wel ... Ja er wordt strak volgens een bepaalde methodiek gewerkt en wij (organisatie eenheden) *hebben daar geen invloed op. Ja goed ik denk dat dat deels terecht is.*

In die zin lijkt er een soort samenhang te bestaan tussen de gevoelens van machteloosheid van medewerkers en de focus van IT´ers op regels en procedures. Medewerkers kunnen geen invloed uitoefenen op het proces, omdat IT´ers willen dat er precies zo gehandeld moet worden als beschreven staat in de governance procedure. Ook IT´ers geven aan dat ze denken dat regels en procedures soms te strikt worden toegepast.

W: Wij moeten weten wanneer systemen, regeltjes of wetten leidend moeten zijn en wanneer niet. We hebben namelijk de neiging om procedures strikt te volgen en dat is lang niet altijd even efficiënt. (zie "De leef- en systeemwereld in de duinen" bijlage 3)

Verder staat in het verslag van de commissie dat de IT afdelingen meer maatwerk moeten leveren. De commissie geeft hiervoor als reden dat de bedrijfsvoeringprocessen ten dienste moeten staan van het primair proces. IT'ers moeten meer tegemoet komen aan de wensen van de klant.

<u>Kosten beheer</u>

Een klacht die beheerders vaak horen, is dat ze te duur zijn. De governance procedure kost veel tijd

en het beheer moet meestal intern geregeld worden. Hierdoor kunnen de kosten hoog uitvallen. Dit leidt ertoe dat organisatie eenheden buiten de deur naar oplossingen zoeken en meer inzetten op extern beheren. Medewerker Q heeft voor een project geregeld dat die de applicatie extern kan beheren:

> *Q: Als je dus naar dat buurtteam systeem kijkt, ik heb voor 200.000 heb ik een applicatie voor vier jaar, dat is echt een prikkie, dat is 15 cent per inwoner. De normale systemen kosten 50 cent per inwoner en ik heb totaal niet aan de architectuureisen voldaan, ...het staat ook helemaal buiten de gemeentelijke architectuur ...*

Het zelf aankopen en implementeren van applicaties kan veel kosten met zich meebrengen. IB IV en AUTO krijgen uiteenlopende vragen omdat de gemeente een veelzijdige organisatie is. Er moet daardoor voor ieder project maatwerk geleverd worden. Verder moet AUTO uitzoeken of applicaties in het eigen IT landschap kunnen draaien. Er moeten medewerkers worden aangenomen om applicaties te beheren. Verder gaat er aanzienlijk veel tijd zitten in het beheren van alle projecten. Toen ik medewerker Y sprak over de beheertaken van de adviseurs van CIPM vertelde hij:

> *Y: Van project opdracht naar vooronderzoek naar voortgangsrapportage, naar eindrapportage naar einde projecten, bits noem maar op, dat kijken we allemaal. Dus wij akkeren gemiddeld zo'n 10.000 pagina's per maand door*

Interessant aan het kostenargument is dat het een soort paradox vormt. Er worden beheermethodes ingezet om de kosten niet te hoog op te laten lopen, maar het beheer zorgt voor een toename in de kosten van IT projecten. Natuurlijk kan het beheer resulteren in een daling van de algehele IT kosten ten opzichte van het verleden toen er weinig rekening werd gehouden met beheer, maar aangezien beheer zelf ook een kostbare aangelegenheid is, roept dit wel de vragen op over de noodzaak van het beheer. Op dit moment lijken medewerkers zich af te vragen of er niet teveel moeite (tijd en geld) wordt gestoken in het beheer.

4.2.2 Noodzaak van beheer

De argumenten die ingaan op de positieve aspecten van het beheer heb ik in drie delen gecategoriseerd; de geschiedenis, de risico's van IT beheer, de oplossingen en de betekenis van IT beheer. Met deze verhalen maken medewerkers duidelijk waarom het beheer noodzakelijk is.

<u>Geschiedenis IT beheer</u>

Er is door de geschiedenis heen een trend om het beheer rondom algemene IT voorzieningen en IT projecten centraler te organiseren. Voorheen hadden de organisatie eenheden het beheer in eigen handen. De organisatie eenheden bij de gemeente X hebben van oudsher veel zelfbeschikking. Er wordt weinig centraal geregeld en voorgeschreven. S vertelt dat:

> *S: Je kunt de organisatieonderdelen, zien als iets wat strak aangestuurd wordt vanuit het college en de gemeente secretaris en de directieraad, en je kunt het zien als volkomen losstaande eilanden, en de tussenweg ... dat heet federaal.* Gemeente X *is toch wel redelijk richting eilandenrijk.*

De afgelopen 5 jaar zijn de afdelingen automatisering, CIPM, en IV ontstaan. Deze kregen langzaam steeds meer beheertaken toebedeeld. Deze afdelingen hebben de governance procedure ingesteld. Vaak als ik tijdens interviews een aantal klachten benoemde over de beheermethodiek (zie vorige

paragraaf) vertelden veel IT'ers over de nadelige effecten toen het beheer nog niet centraal geregeld werd.

> *D: Doordat in het verleden zaken niet goed geregeld zijn, zijn er bijvoorbeeld dingen doorgedrukt, maar dan wordt het in beheer genomen ... ... en dan zitten degene die het moeten gebruiken en beheren, die zit dus met problemen, de komende 5 jaar*
>
> *Y: Als je kijkt naar het verleden dat is voor mijn tijd, toen bleek dat het hier dat eigenlijk iedereen zijn eigen gang ging dat iedereen, elke organisatieonderdeel, zijn eigen governance* (beheer) *had, of niet had. Dus dat leidde tot aan een wirwar van applicaties, meer dan tweeduizend applicaties.*

Vaak komt de kritiek neer op dat organisatieonderdelen vooral oog hadden voor wat ze als organisatie onderdeel nodig hadden. Verder hebben de organisatie eenheden hebben niet de juiste expertise om te begrijpen hoe IT optimaal ingezet kan worden om hun doelstellingen te bereiken. Er is daardoor niet genoeg vertrouwen in de organisatie eenheden om hen autonoom beslissingen te laten maken over de inzet van IT. Toen ik met Y sprak over de rol van vertrouwen in het beheer van IT, gaf hij aan dat:

> *J:jullie hebben veel regels en procedures opgesteld*
>
> *Y: Omdat het vertrouwen er niet was dat de organisatieonderdelen de juiste en slimme keuzes maakten*

Naar mijn idee verwoordt Y hier precies waarom de nieuwe regels en procedures in het leven zijn geroepen. Beheerder hebben niet het idee dat organisatie eenheden de juiste keuzes maken als het gaat om IT vraagstukken.

De geschiedenis van het beheer wordt als voorbeeld gebruikt om te laten zien welke problemen er ontstaan als IT niet centraal beheerd wordt en wanneer er geen duidelijke afspraken en werkwijzen zijn om het beheer te organiseren. Deze voorbeelden gaan over keuzes die organisatie eenheden of beheerafdelingen (interne bedrijven) maakten, die later onvoorziene consequenties hadden zoals extra kosten of technische problemen. IT medewerkers probeerden me echter ook in te laten zien hoe het wel moet. Dit beargumenteren ze met de doelen die ze als I kolom hebben. Deze doelen zal ik nu verder toelichten.

<u>Doelen</u>

De doelen die door de meeste medewerkers worden benoemd, zijn niet zozeer doelen waar ze naar toe werken maar meer risico's die ze moeten afdekken. W somt deze risico's mooi achter elkaar op.

> *W: Al die regels en dingen die je eromheen zet, zijn allemaal in het leven geroepen om bepaalde risico's af te dekken. Een risico is, onbeheerd geld uitgeven op ICT ... Een ander risico is een zo ingewikkeld landschap maken dat je er niks meer aan durft te wijzigen want als je iets wijzigt dan stort het in ... Beveiliging is er natuurlijk één ... je kunt namelijk ook voor iedereen alles open zetten dan kan iedereen er makkelijk bij maar ja, qua privacy beveiliging is dat niet heel optimaal.*

Grofweg zijn de risico's terug te leiden naar drie doelen, namelijk: privacy, beheer van kosten en complexiteit van het systeem.

Beveiliging: IT systemen worden gebruikt om informatie op te slaan. Veel informatie, zoals persoonsgegevens van burgers of vertrouwelijke gesprekken tussen raadsleden, wil de gemeente afschermen van de 'buitenwereld'. Dit is een van de hoofdtaken van de I kolom. Informatie kan op verschillende manieren lekken. Criminelen hebben diverse methoden om informatie te verkrijgen (hacken, phishing). Medewerker W maakt duidelijk dat dit een reële dreiging is voor de gemeente.

> *W: We hebben een incident gehad met een email account van een raadslid dat gekraakt was.*

Maar via formele wegen kan informatie ook weglekken. De Amerikaanse overheid heeft bijvoorbeeld toegang tot alle data die staat opgeslagen in Amerikaanse data centers. Medewerker Y vertelt hierover:

> *Y: ... Hoeveel medewerkers hebben een Gmail account, hoeveel medewerkers hebben een Dropbox account, en die nemen het risico voor lief dat die gegevens gewoon ook in Amerikaanse handen kunnen vallen, of wie dan ook in hun handen kunnen vallen ... Maar die risico's wil je niet lopen als gemeente brede organisatie*

Er zijn een aantal specifieke maatregelen genomen om deze risico's in te dekken. Zo is er de regel omtrent intern hosten. Deze regel dwingt organisatie eenheden bij de aanschaf van nieuwe software eerst te zoeken naar applicaties die op de eigen server kunnen worden geïnstalleerd om te voorkomen dat data bijvoorbeeld buiten Nederland wordt opgeslagen. Verder is er een document genaamd TEA dat projectteams/organisatie eenheden dwingt om na te gaan of applicaties voldoen aan specifieke veiligheidsregels.

Complexiteit: Zoals ik net al aangaf is het beheer van IT steeds lastiger geworden door de hoeveelheid aan applicaties die gebruikt wordt. De hoeveelheid is echter niet het enige probleem. De gemeentelijke organisatie bestaat uit verschillende onderdelen die sterk uiteenlopende doelen en taken hebben. Deze veelzijdigheid vindt als het ware zijn weerslag in het IT landschap. R geeft aan dat:

> *R: Ik moet dan wel meteen denken aan een organisatie als deze ... waarbij ze allemaal hun eigen systeem hebben, wat misschien als geheel weer eigenlijk spaghetti is, wat elkaar tegenwerkt.*

Er zijn uiteenlopende applicaties nodig om alle gemeente taken te kunnen ondersteunen. Deze applicaties staan met elkaar in verbinding en soms ook met applicaties buiten de gemeente. Het is op die manier niet moeilijk voor te stellen dat de verbindingen zoals R aangeeft een soort van spaghetti structuur vormen. Door de vele verbindingen ontstaat een ingewikkelde structuur. Binnen deze structuur kunnen kleine veranderingen grote gevolgen kunnen hebben voor een ander onderdeel van het systeem of zelf voor het gehele IT landschap. Een belangrijke methode om de complexiteit beheersbaar te houden, is het werken onder architectuur (in paragraaf 4.1 staat een beschrijving van deze werkwijze). Bij elk project moet een 'architectuur' plaatje gemaakt worden. Dit is een plaatje van de verschillende applicaties die met elkaar moeten gaan samenwerken. Zo ontstaat er een beeld van een deel van het applicatielandschap en wordt inzichtelijk welke mogelijke impact een nieuwe applicatie heeft op het bestaande IT landschap. W illustreert het belang van dergelijk plaatjes:

W: Als je het weigert (Architectuurplaatjes maken) *dan is het een soort Russisch Rouletten ... we hebben regelmatig dan zijn er ICT incidenten aan de hand, en dat heeft vaak te maken met eh, de wijzigingen die iemand heeft doorgevoerd zonder dat er precies bekend was wat de gevolgen waren.*

De complexiteit in het landschap en de grote hoeveelheid aan projecten zorgen ervoor dat het beheer van projectgroepen ook een complexe aangelegenheid is. Er moet gekeken worden wat voor een effect nieuwe applicaties hebben op het bestaande landschap. Verder moet er ook gekeken worden hoe toekomstige applicaties van verschillende projecten elkaar zouden kunnen beïnvloeden. De projecten staan dus niet op zich zelf maar beïnvloeden elkaar. L vertelt hierover:

L: En dan soms moet je wachten op externe projecten wat er plaats gaat vinden, of je bent afhankelijk van andere projecten die eerst moeten gebeuren. Sommige koppelingen kunnen niet voordat iets geregeld is aan de infrastructuur, en als de infrastructuur niet geregeld is dan je die hele koppeling niet maken. Ja, er zitten afhankelijkheden in.

In het governance proces worden de afhankelijkheden tussen projecten in kaart gebracht door het Project Intitiatie Document. Aan de hand van dit document kan besloten worden om een project uit te stellen of zelfs af te lasten.

Kosten: Het beheer van de kosten is een belangrijk doel van de governance methode en kostenefficiëntie wordt door nagenoeg alle participanten genoemd. In het verleden werden de kosten van IT projecten vaak onderschat. S geeft aan dat:

S: Heel vaak worden de aanschafkosten van ICT ... gerekend worden maar niet de beheerkosten.

Het geld voor de algemene IT voorzieningen wordt nu centraal beheerd. IB automatisering krijgt een bepaald geldbedrag en daarmee moeten ze alle IT voorzieningen regelen. Verder zijn er normen gesteld op het aantal apparaten dat uitgegeven mag worden. Daarnaast wordt er een budget vastgesteld dat uitgegeven mag worden aan IT projecten. Dit speelt mee in het aantal IT projecten dat IB IV kan realiseren.

De gemeente probeert relatief de laagste overheadkosten te hebben van alle gemeentes. Hiervoor worden benchmarks gebruikt. Hierbij worden verschillende organisatie met elkaar vergeleken op verschillende punten. Berenschot heeft bijvoorbeeld een vergelijking uitgevoerd voor de overhead van verschillende overheidsinstanties. In 'verder via x' staat hierover:

Berenschot heeft een nieuwe benchmark uitgevoerd voor de overhead... daaruit blijkt dat de overhead in de afgelopen jaren aanzienlijk is gedaald van 32 procent naar 29 procent, waarmee gemeente x *het beste presteert van alle onderzochte 100.000+ gemeenten.*

Overhead staat voor de kosten voor sturing en ondersteuning. IT ondersteuning is hiervan een belangrijk onderdeel. De uitgaven voor IT wil de gemeente daarom zo beperkt mogelijk houden. Belangrijk is om te constateren dat het kostenaspect niet door de beheerafdelingen zelf is bedacht, maar dat dit een streven is vanuit de centrale aansturing van de gemeente (raad, directie, directie bedrijfsvoering).

Oplossingen

Zoals het nu hierboven staat staan de verschillende doelen en methoden los van elkaar. Maar er lijkt ook een soort rode draad te lopen tussen de doelen, methoden, en vooral de oplossingen die hieruit voortkomen. Zoals ik eerder aangaf, is er tijdens inrichting van de nieuwe werkplek een groot aantal applicaties verwijderd. De I kolom probeert nu de groei van het aantal applicatie te beperken. Hetzelfde geldt voor de apparatuur (denk aan standaardisering). Elk project moet een vooronderzoek uitvoeren en deze vooronderzoeken worden door CIPM bekeken. Als er applicaties blijken te zijn die dezelfde functionaliteit hebben, wordt er niet een nieuwe applicatie aangeschaft maar gebruik gemaakt van een bestaande applicatie. W geeft als voorbeeld een organisatie eenheid die een applicatie wil hebben om mensen te kunnen inroosteren:

> *W: Als een organisatie onderdeel een roostertool wil hebben ... dan blijken er nog vijf organisatie onderdelen te zijn die dat ook willen. Dan gaan wij uitzoeken of dat nou overeenkomstige functionaliteiten zou je dat met één pakket kunnen doen .. omdat als dat te ver uit elkaar uit ligt en daar toch verschillende oplossingen voor moeten komen, hoe meer oplossingen, des te complexer het landschap en hoe duurder het beheer.*

Meer applicaties is dus niet alleen onwenselijk vanwege de toename in complexiteit, maar ook vanwege een toename in kosten. Verder is niet moeilijk voor te stellen dat minder applicaties ook het beveiligen van gegevens makkelijker maakt, hoewel het soort applicaties natuurlijk ook meespeelt. Om met zo min mogelijk zoveel mogelijk te bereiken, wordt er zoveel mogelijk met standaardoplossingen gewerkt, zoals een applicatie die voor meerdere organisatie eenheden bruikbaar is.

Het intern hosten is ook een manier om de complexiteit laag te houden en om de privacy van gegevens beter te kunnen waarborgen. D merkt op dat:

> *D: Als je bijvoorbeeld eh, informatie nodig hebt eh die privacygevoelig is ... dat maakt de zaak wel complexer, om een voorbeeld te geven,* (afdeling X) *kan op een gegeven moment kiezen om een applicatie extern te hosten ... maar dan blijkt bijvoorbeeld dat je informatie nodig hebt die bij de* gemeente X *staat, dus dan moet je connecties gaan maken ... om alle informatie te verkrijgen ... dat wordt dan weer een stuk lastiger. Als je bijvoorbeeld gegevens nodig hebt ... van de kamer van koophandel ... dan moet je dat zelf gaan betalen. Als je het via de* Gemeente X *gaat verkrijgen, dan kun je het gratis krijgen.*

Het intern hosten zorgt voor overzicht waar de gegevens te vinden zijn, zorgt ervoor dat systemen makkelijker met elkaar communiceren (wat het systeem minder complex maakt) waardoor het kostenbesparend kan werken. Intern hosten, het reduceren van applicaties en standaardiseren worden als belangrijke oplossingen gezien voor het beheer van complexiteit, kosten, en privacy. Hierbij lijkt het reduceren of zo laag mogelijk houden van de complexiteit het belangrijkste streven, omdat dit zowel ten goede komt voor de veiligheid als voor de kosten.

De betekenis van regels en procedures

In het begin van deze paragraaf gaf ik aan dat er niet genoeg vertrouwen is om bepaalde keuzes over te laten aan de organisatie eenheden. De doelen van de beheermethodes maken duidelijk welke keuzes dit zijn en welke middelen hiervoor worden gebruikt. De beheermethodes is in dit opzicht een methode om ervoor te zorgen dat medewerkers over deze doelen na te denken. Y geeft aan dat:

Y: Dus Prince 2 (de governance methode) *schrijft eigenlijk een methode voor van een project start tot project eind, welke fases zijn er, ... je verplicht daar de projectleiders, of de mensen die de projecten inschieten om goed na te denken over bepaalde keuzes en afwegingen te maken*

Nagenoeg alle IT'ers die ik sprak, geven daarbij aan dat medewerkers een bepaalde vrijheid hebben tijdens projecten om te kiezen welke onderdelen ze gebruiken van het governance proces en vinden het ook noodzakelijk dat deze medewerkers deze vrijheid benutten. R geeft bijvoorbeeld aan

R: De bedoeling is niet dat je minutieus, al die aspecten benoemt ... ... en dat betekent voor mij niet dat je het als een keurslijf moet zien, maar eigenlijk meer als een kader waarin je dan met je eigen inzicht eh invulling probeert te geven.

Medewerkers die wat meer de noodzaak van de nieuwe regels en procedures inzien, benadrukken vaak dat de governance methode een hulpmiddel is.

D: Die governance methode geeft je handvatten, richtlijnen om een goed product op te leveren.

4.2.3 Spanningen

IT'ers hebben gemerkt dat er na de invoering van het governance proces een gespannen situatie is ontstaan tussen beheerders en andere medewerkers van de organisatie. Vanuit verschillende hoeken krijgen ze kritiek op hun manier van werken. Alhoewel ze de noodzaak van het beheer benadrukken, denken ze tegelijkertijd na over hoe ze moeten omgaan met deze klachten. Ik sprak met R over de werkgroep “Terug naar de Bedoeling”, die is opgezet naar aanleiding van klachten over het beheerproces. Hij zei:

R: Ja eigenlijk is het bijna een reflectie op hoe dingen nu gaan ... Wat is nou de bedoeling van het werk wat je doet, wat je misschien al jaar in jaar uit deed? Ja denk dan aan Baron van Munchhausen, om jezelf uit het moeras te trekken dat is lastig. Als je zeg maar nu zit in procedures of manier van werken, waarvan je eigenlijk alleen maar weet dat je het doet, omdat het altijd zo gegaan is ... kom je dan tot het inzicht dat de motivatie, dat je het misschien anders moet doen, omdat dat, nou ja, een betere opbrengst heeft en dus dichter bij de bedoeling komt? Dus dat, is natuurlijk ... hoe oncomfortabel is de situatie nu dat je er echt mee aan de slag gaat?

In deze paragraaf ga ik in op het reflectieproces wat R benoemt. Hiermee probeer ik een beeld te krijgen hoe medewerkers betekenis geven aan de klachten.

<u>Type organisatie</u>

Uit de verhalen van de IT'ers maak ik op dat in de praktijk het lastig is om te achterhalen welke doelen moeten nagestreefd worden. Een belangrijke reden hiervoor is dat de organisatie veelzijdig is. Toen ik A sprak over het leveren van maatwerk vertelde hij:

A: Ja we hebben in principe vijftien klanten ... die wij als één klant zouden moeten benaderen, terwijl het er eigenlijk vijftien klanten zijn. Soms wil men hetzelfde en dan is het fijn en soms willen ze allemaal iets anders en dan hebben wij een uitdaging zeg maar.

Het probleem hier is niet alleen de hoeveelheid organisatie eenheden. De organisatie eenheden verschillen ook nog eens sterk van elkaar wat maatwerk leveren nog ingewikkelder maakt. W geeft aan dat

> *W: Zo'n gemeente is erg gedifferentieerd omdat je zowel een vuilnisophaal dienst hebt als een werk en inkomen als eh, ruimtelijke economische ordening als eh, een club die panden beheert. Dus het is heel erg divers aan dingen die er gedaan worden ... eh om daar één informatievoorziening landschap te leggen is best ingewikkeld.*

In die zin is zijn de spanningen het gevolg van een manier van organiseren die niet altijd aansluit bij de manier waarop de organisatie is vormgegeven. De organisatie is veelzijdig waardoor standaardoplossingen niet even goed werken voor elke organisatie-eenheid.

<u>Kennisverschil</u>
Een andere factor die meespeelt bij het ontstaan van spanningen, is het kennisverschil tussen IT'ers en de rest van de organisatie. Zoals in de paragraaf over de noodzaak van beheer naar voren komt, houden organisatie eenheden niet altijd rekening met de beheeraspecten van IT. Voor IT'ers is het daarom belangrijk om af te wegen in hoeverre de klachten daadwerkelijk reëel zijn.

> *R: Het begint eigenlijk bij je analyse van is het daadwerkelijk een probleem, of is het puur perceptie*

Het is moeilijk voor buitenstaanders om te weten wat op IT gebied mogelijk is. Hierdoor hebben klanten soms verwachtingen waaraan de IT'ers niet kunnen voldoen. Y geeft bijvoorbeeld aan dat:

> *Y: Dus we krijgen heel vaak van opdrachtgevers terug van ja, maar die applicatie die die kunnen we toch gewoon, gewoon doen. Je kunt hem gewoon draaien ... en daar hebben we kaders voor ontwikkeld ...*

Verder zorgt het kennisverschil ervoor dat medewerkers niet altijd begrip hebben voor de noodzaak van het beheer. Een aantal beheerders die ik sprak benadrukken daarom het belang van communicatie:

> *D: Communicatie is ook heel belangrijk ... ... Als jij goed kan uitleggen waarom dat het zo duur is en waarom dat dat het zo lang duurt dan kun je ook begrip kweken ... Als je dat achterwege laat, dan creëer je ook wantrouwen, want dan snappen ze het ook niet. Je moet het ook kunnen uitleggen.*

Sommige spanningen lijken simpelweg te verdwijnen door uit te leggen waarvoor bepaalde regels en procedures dienen. Goede communicatie is dus een belangrijk middel om het beheer te laten slagen. Wanneer dit niet gebeurt, ontstaat er het risico dat medewerkers geen vertrouwen hebben in de beheermethoden.

<u>Grenzen</u>
Wanneer het gaat om spanningen rondom dit onderwerp, wordt er vaak gesproken over bepaalde grenzen die ervoor zorgen dat maatwerk niet mogelijk is. Technologie, financiële doelstellingen en wetgeving worden gezien als de belangrijkste begrenzingen. Deze grenzen komen overeen met de doelstellingen van de beheerorganisaties die ik opnoemde in paragraaf 4.2.1. De wetgeving speelt

een rol omdat leveranciers aan bepaalde veiligheidsvoorschriften moeten voldoen omtrent privacy. Meer soorten applicaties maken een complexer landschap wat het beheer moeilijker en kostbaarder maakt. Het gebrek aan geld wordt als de voornaamste reden gegeven dat er geen maatwerk kan worden geleverd. Applicaties kunnen meestal door leveranciers op maat worden gemaakt. Maar dit is vaak duur.

> *W: Dit systeem daar heb ik licenties voor gehaald. Het is een standaard systeem ... Wil ik het aan gaan passen aan mijn individuele wensen ga ik maatwerk betalen. Dat is altijd per definitie duur ... want zo'n fabrikant die zegt van ja ik heb zo'n standaard systeem en dan kan je tegen deze en deze prijs afnemen als ik er voor jou dingen de bij moet gaan knutselen dan ga je individueel betalen voor die functionaliteit ...*

In die zin lijken de spanningen dus onvermijdelijk. Idealiter zouden de IT afdelingen in kunnen gaan op alle individuele behoeften maar er zijn bepaalde grenzen aan wat de beheerafdelingen kunnen leveren.

> A: D*e vraag is niet ben je daar binnen auto toe in staat, maar ben je daar binnen deze organisatie toe in staat ...? ik denk dat de vraag zou moeten zijn. Want auto wil over het algemeen wel, dat is niet het probleem, maar auto zegt van eh, het kost geld, en ik heb het niet*

Medewerkers van de I kolom moeten die grenzen beheren, terwijl medewerkers van de organisatie eenheden de grenzen juist proberen te verleggen. Dit kan spanningen veroorzaken.

> *S: Daar is ook wel een spanningsveld merkbaar ... mijn IRM'er die is niet altijd blij met mijn advies.*
>
> *J: hoezo?*
>
> *S: Nou, het is beter om daar niet geld aan uit te geven want daar krijgen we daar en daar last van.*

<u>Afrekencultuur</u>

Een belangrijk kritiekpunt is dat IT'ers te strikt regels en procedures volgen. Dit is opmerkelijk omdat alle participanten aangeven dat een zekere flexibele manier van werken noodzakelijk is in hoe de governance methode wordt toegepast. Interessant is dat veel IT'ers tegelijkertijd zien dat dit niet lukt.

> *R: het kader waar, wat we neerzetten. en zo als het in mijn hoofd ... al naar gelang eh, je ziet dat het klein of groot is, ... kun je stappen wel of niet, nou ja volledig uit gaan werken en, kennelijk lukt het niet om op die manier het te laten werken*

Dit roept natuurlijk de vraag op, als beide 'partijen' het noodzakelijk vinden dat medewerkers flexibel zijn in de toepassing van de beheermethodes, waarom lukt dit niet altijd? Veel medewerkers zeggen dat dit te maken heeft met een sterke afrekencultuur bij de beheerafdelingen. Ze geven aan dat er angst is om afgerekend te worden als er dingen mis gaan rondom het beheer. Beheerders kunnen bijvoorbeeld afgerekend worden als hardware of software niet goed functioneert.

L: cover your ass, heh, je indekken, angstcultuur, zit er ook wel in, ...zo gauw je het in productie hebt en in beheer, en iets werkt niet, dan wordt er naar de beheerder gekeken en die mag op komen draven

T: IB wordt sterk afgerekend als ze fouten maken bij de levering van apparaten en software. Dit creëert een cultuur waarbij mensen bang zijn om van procedures en regels af te wijken. (notitie gesprek projectmanager T, bijlage x)

Ze kunnen ook afgerekend worden als ze bepaalde normen overschrijden. De normen stellen grenzen aan hoeveel apparaten uitgeleverd mogen worden, hoeveel geld aan IT mag besteed worden etc. De beperkte financiële middelen die bijvoorbeeld ter beschikking worden gesteld aan IB auto en IB IV en de normen die de I kolom opgelegd krijgt vanuit de politiek, beïnvloeden medewerkers om binnen bepaalde kaders te handelen.

De consequenties van het niet behalen van bepaalde doelen en normen lijken reëel. A geeft bijvoorbeeld aan wat er gebeurt als een specifieke norm wordt overschreden

A: nou stel je voor dat we wel een telefoon zouden uitleveren boven de norm dan gaat meneer X uiteindelijk dit jaar over zijn budget heen, iemand krijgt te horen die dit jaar over het budget is heengegaan ... en dan in theorie is meneer X verantwoordelijk voor het budget van automatisering ... dan krijgt die een aantekening in zijn ... persoonlijke performance

Wanneer ik met medewerkers deze klachten bespreek, zit er een interessant verschil in de betekenis die gegeven wordt aan de beheermethode. Eerder kwam naar voren dat IT'ers de beheermethode als een hulpmiddel zien. Maar in de context van een afrekencultuur verandert deze betekenis. Toen ik A klachten voorlegde over de strikte manier waarop de beheermethoden worden toegepast gaf hij aan

A: ja dat klopt wel denk ik, dat beeld, en ik snap ook wel waarom, want als je het niet doet wordt je erop afgerekend en als je er wel aan houdt dan wordt je er ook op afgerekend, maar dan kan je in ieder geval nog zeggen van het stond daar dus ik ehh, is natuurlijk makkelijk heh, als het ergens staat dat je iets wel of niet mag doen

Hier lijkt de beheermethode vooral een middel om keuzes te verantwoorden. Deze betekenis haalde ik ook uit het verhaal dat T mij vertelde.

T geeft aan dat binnen de gemeente de Prince 2 methode wordt gebruikt als een middel om alles te documenteren rondom een project zodat Interne Bedrijven het kan gebruiken om te verantwoorden waarom ze apparaten of software moeten leveren voor een project.

De methode geeft hierdoor legitimiteit aan de handelingen van de medewerkers. Als er iets misgaat dan kunnen medewerkers door de documenten die moeten worden opgeleverd (vooronderzoek, TEA) verantwoorden waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt. In deze context zien medewerkers het vooral als een manier om zichzelf te beschermen tegen de consequenties van fouten maken. Interessant hier is dat de striktheid ook door IT'ers zelf wordt waargenomen, maar dan vooral ten opzichte van de normen en doelen die zij meekrijgen vanuit de organisatie. Zij lijken ook een bepaald gevoel van machteloosheid te hebben. De medewerkers van CIPM kunnen bijvoorbeeld veel invloed op de bedrijfsvoering uitvoeren, maar tegelijkertijd worden ze zelf ook afgerekend als ze bepaalde doelen niet halen.

Y: wij zitten in een isolement van een kader, wij hebben afspraken gemaakt met de raad dat wij bijvoorbeeld één keer per zoveel tijd rapporteren over IT spend ... alles is dus helemaal genormeerd wij moeten de laagste overheadkosten hebben van heel Nederland, dus dat is genormeerd,

Het lijkt misschien zo alsof bestuurders en managers alle vrijheid hebben om de problemen op te lossen. Het enige wat ze hoeven te doen is de doelen, normen en regels minder zwaar aan te zetten en minder druk uit te oefenen wanneer ze overtreden worden zodat medewerkers niet het gevoel hebben dat ze constant worden afgerekend. Zij hebben echter ook met kaders te maken. De druk komt niet alleen vanuit de top van de organisatie maar ook vanuit de omgeving.

A: ja, en iedereen worstelt hoe kunnen we dit probleem nu op een andere manier opgelost krijgen want dat kunnen we naar de politiek en naar de burgers toe, kunnen we dat natuurlijk niet zeggen ... iedereen krijgt een nieuwe dunne laptop en een tablet, en we komen nog in de krant als we teveel koppen koffie drinken

Y: we worden daar drie, vier vijf keer op getoetst, en ja als de toezichthouder weer komt zwaaien met zijn sabel en roept Gemeente X *doet het niet goed dan komen er allemaal raadsvragen dan komen er stukken in de krant,*

Iedereen lijkt in dat opzicht wel ergens op afgerekend te worden. De afdelingen van Interne Bedrijven lijken hier echter met name mee te maken hebben. Zij staan tussen de organisatie eenheden en het bestuur, en krijgen vanuit beide kanten kritiek op zich af.

W: interne bedrijven, die natuurlijk shared services moet doen voor de hele organisatie, die zit altijd in de klem van, ik doe een soort gemiddelde en dat is eigenlijk voor niemand goed genoeg dus die krijgen altijd shit over zich heen,

Hoewel ik niet precies weet hoe sterk de afrekencultuur meespeelt in het beheerproces, laat het in ieder geval zien dat afdelingen niet alle vrijheid hebben om tegemoet te komen aan de belangen van de andere afdelingen omdat dit ten koste kan gaan van hun eigen doelstellingen. Wanneer afdelingen hier sterk op worden afgerekend, zijn ze geneigd alleen maar naar hun eigen belangen te kijken.

<u>Viscositeit</u>

De grootte van de governance procedure wordt door bij iedere medewerker die ik sprak als problematisch beschouwd.

Y: de grootte van je kanon, moet gerelateerd zijn aan de grootte van het probleem wat je daarmee wil oplossen. Dus dat wil zeggen, voor bepaalde projecten, die eigenlijk gewoon binnen een paar weken opgelost zouden kunnen worden, dan hebben wij een governance proces ingesteld dat zo immens groot is, en...rompslomp oplevert dat het eigenlijk niet meer in relatie staat tot het probleem wat het eigenlijk oplost, dus ehm, schieten met een olifant op een mug

S: volgens mij is Prince 2 prima als je met een raket naar de maan wil

Er wordt gesproken van viscositeit, stroperigheid en flexibiliteit. Medewerkers geven aan dat het proces soms te traag loopt, waardoor er niet snel genoeg oplossingen worden gevonden voor dringende problemen. Omdat in de praktijk blijkt dat de governance procedure niet snel aangepast wordt, is er een intakeloket opgezet en een lightversie van de governance procedure ontworpen. Wanneer medewerkers een probleem hebben met een IT vraagstuk kunnen ze eerst bij het intakeloket terecht. Een aantal experts komt dan bij elkaar om te kijken om wat voor een soort probleem het gaat en of het nodig is om het governanceproces in te zetten. De lightversie is ontworpen voor kleinere projecten waarbij het niet noodzakelijk is om alle regels en procedures door te lopen. Beheerders proberen hiermee gehoor te geven aan klachten van medewerkers.

5. Analyse

In het vorige hoofdstuk heb ik verschillende betekenissen weergegeven die medewerkers van de I kolom aan de klachten van medewerkers op het governance proces. Dit hoofdstuk begin ik met een samenvatting en analyse van deze betekenissen. Vervolgens geef ik een globale schets van de gebeurtenissen rondom de invoering van de nieuwe beheermethodes en plaats de betekenissen in dit model. Op deze manier ontstaat een overzicht van het proces van betekenisgeving en organiseren. Tot slot ga ik het hebben over de invloed van de organisatie op het betekenisgeving proces. Met deze laatste twee paragrafen kijk ik naar de relatie tussen betekenisgeving en organiseren.

5.1 Betekenisgeving

Zoals ik in de inleiding aangaf wordt IT over het algemeen gezien als een middel dat medewerkers moet ondersteunen in hun taken. IT doet de organisatie goed. Maar voor IT beheerders is IT kostbaar, complex en risicovol. Veel beheerders benadrukken de noodzaak van de governance procedure. De nieuwe regels en procedures zijn in het leven geroepen om de organisatie te beschermen voor de risico's die ontstaan wanneer er in grote mate gebruik word gemaakt van IT. In het verleden werd er niet genoeg aandacht besteed aan beheervraagstukken. Deze focus op het verleden laat het retrospectieve karakter van betekenisgeving zien. De geschiedenis van IT beheer leeft sterk onder de beheerders. Zelfs medewerkers die deze periode niet hebben meegemaakt kennen de verhalen en gebruiken deze om te laten zien dat een veilig en goed functionerend IT landschap niet mogelijk is zonder centrale aansturing en een governance proces. Deze kijk op het verleden is bepalend voor de realiteit waar medewerkers nu in leven. De doelen en de geschiedenis van de I kolom leggen de belevingswereld bloot waarbinnen de IT'ers opereren. IT'ers handelen naar deze realiteit door regels en procedures op te stellen. Op die manier enacten ze hun realiteit. Ze handelen daarbij niet alleen naar kaders die de 'objectieve' realiteit hen oplegt (denk aan technische aspecten van het beheer) maar ook vanuit subjectieve ervaringen. Dit komt overeen met Weicks ideëen dat grenzen ontstaan door onze eigen belevingswereld. Hij geeft aan dat:

> *constraints are partly of one's own making and not simply objects to which one reacts (Weick, 2005. p416)*

Een voorbeeld hiervan is het kostenaspect van IT. De kaders op dit gebied zijn niet gesteld omdat de kosten van IT op dit moment te hoog zijn maar omdat de gemeente zo min mogelijk geld wil uitgeven aan bedrijfsvoering. Als er op dit moment meer geld vrij gemaakt zou worden voor IT hoeft dit niet problematisch te zijn voor de organisatie.

Het governance proces is niet alleen een afspiegeling van de realiteit maar ook van de identiteit van de IT'ers. Hoewel de IT'ers die ik heb geïnterviewd zich niet direct bezig houden met het onderhoud van het IT landschap ligt hun focus sterk op de technische kant van het beheer. Behalve het kosten aspect wordt er veel aandacht besteed aan welke technische voorwaarden applicaties moeten voldoen, hoe systemen optimaal kunnen samenwerken, hoe de veiligheid van data gegarandeerd kan worden etc. De beheerders die ik sprak zijn misschien geen technici, maar de techniek is toch het belangrijkste aspect dat hun bestaan binnen de organisatie legitimiteit geeft.

De gebeurtenis die het proces van betekenisgeving heeft geïnitieerd bij de I kolom is niet de organisatie verandering maar de reacties van andere medewerkers op deze verandering. Hun realiteit wordt in twijfel getrokken door de klachten op het beheerproces. IT'ers gaan niet altijd in op

deze klachten. Opmerkingen over dat ze niet genoeg naar de klant luisteren klinken niet altijd betekenisvol. Organisatie-eenheden hadden in het verleden vooral oog voor hun eigen doelen maar niet voor de risico's van die komen kijken bij het gebruik van IT. Het doel van de governance procedure is juist dat de klant meer rekening houdt met de doelen van de beheerders. De cues, de klachten die medewerkers krijgen passen daardoor niet binnen het bestaande frame van de centrale IT afdelingen en worden in eerste instantie genegeerd. Dit komt niet alleen overeen met het idee dat we niet alle cues gebruiken om betekenis te geven, het principe van extracted cues dat ik heb besproken in paragraaf 3.1. Het laat zien dat cues sneller betekenisvol worden als ze passen bij bestaande ideeën over de werkelijkheid. Weick (2012. p148) geeft aan dat:

> *A concrete individual entity is categorized into an idealized general one and becomes meaningful. A cue, by itself, without a frame, has no predicate.*

De ontevredenheid van medewerkers leidt echter tot problemen en IT'ers moeten wat met de klachten doen. Projecten escaleren of lopen vertraging op. Een deel van de klachten worden cues waar betekenissen aan worden gekoppeld. IT'ers ervaren spanningen en deze spanningen krijgen een plek in hun realiteit. Ze worden verklaard door een verschil in kennis, het type organisatie, een afrekencultuur, grenzen en viscositeit. Een deel van de spanningen worden als onoverkomelijk beschouwd (afrekencultuur en grenzen). Tegelijkertijd worden sommige spanningen als onnodig beschouwd (viscositeit). Nagenoeg alle medewerkers erkennen dat de governance procedure omvangrijk is en dat het een te zwaar middel is om volledig in te zetten voor alle problemen. Idealiter moet de procedure aangepast worden aan het soort probleem en de context. Maar in de praktijk blijkt dit altijd te gebeuren. Hier worden betekenissen aan gekoppeld zoals viscositeit en stroperigheid. IT'ers beginnen aan sommige aspecten van het beheerproces te twijfelen en komen bij elkaar om oplossingen te bedenken.

Al deze gebeurtenissen belichten het sociale aspect van betekenisgeving. Smith et all (2010, p185) vertellen dat:

> *the sensemaking process is contingent on our interactions with others, whether physically present or not.*

Een groot aantal mensen maken gebruik van het beheerproces en de betekenis van het proces wordt daarmee niet alleen bepaald door de IT'ers. Hieruit komt naar voren dat de reactie van andere mensen op onze manier van handelen onze kijk op de realiteit beïnvloed. In eerste instantie houden we misschien vast aan oude rituelen en overtuigingen maar dit onderzoek laat zien dat de opmerkingen en reacties van anderen gevolgen kunnen hebben voor onze manier van denken en doen. Deze verandering in denken is in deze paragraaf duidelijk geworden. IT'ers zijn hun beheerproces gaan evalueren en geven nieuwe betekenissen aan de negatieve aspecten van het beheerproces (spanningen, viscositeit etc.). Het evaluatie proces laat ook zien dat anderen niet aanwezig hoeven te zijn om betekenisgeving te beïnvloeden. Tijdens bijeenkomsten zoals die van terug naar de bedoeling bespreken IT'ers een aantal klachten en proberen hier betekenis aan te geven zonder dat de mensen die geklaagd hebben aanwezig zijn.

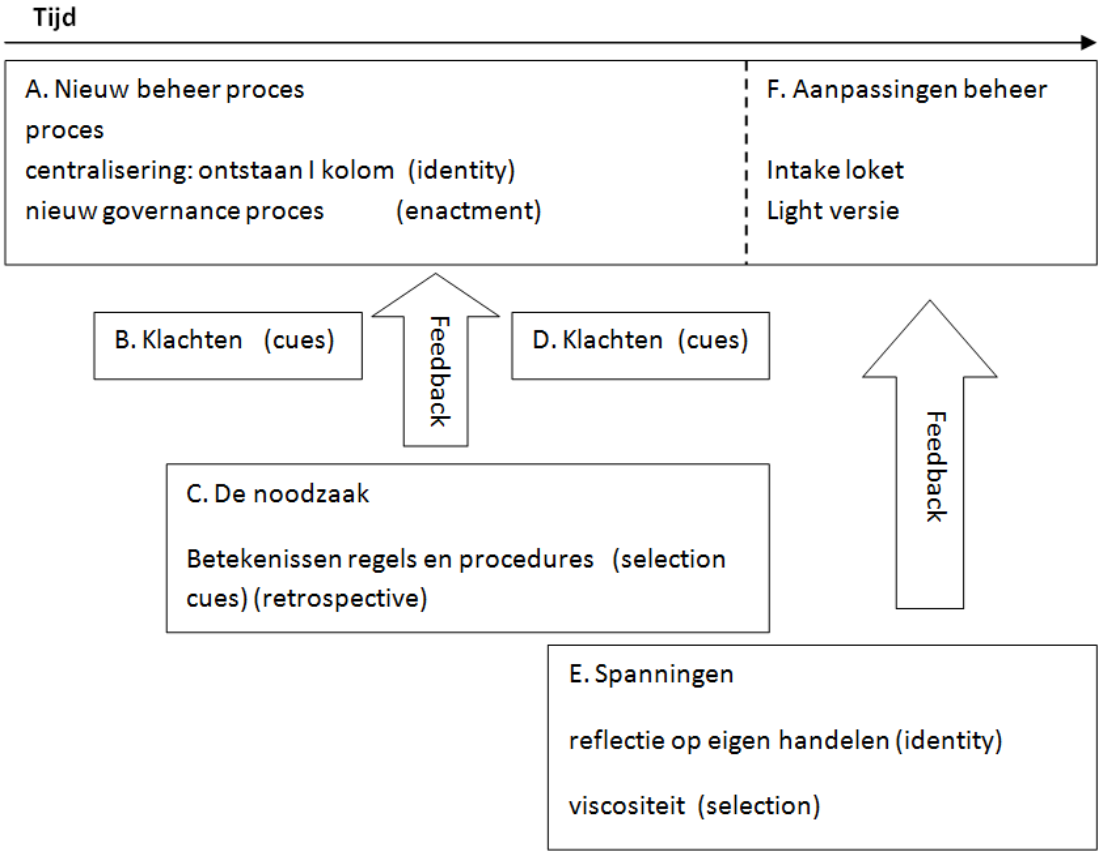
Er is een aspect waar ik in deze paragraaf nog niet op in ben gegaan. Weick en Mills geven aan dat betekenisgeving gedreven wordt door waarschijnlijkheid. Als onderzoeker is het moeilijk om dit aspect met empirie te ondersteunen omdat ik zelf geen IT professional ben. Het is lastig voor mij om te beoordelen of de kennis waarvan IT'ers gebruik maken accuraat is. Er is echter een verhaal dat

me tijdens het onderzoek is bijgebleven wat het aspect van waarschijnlijkheid ondersteunt. Dit verhaal wil ik nog graag delen, maar ik geef wel gelijk aan dat ik niet de expertise heb om te beoordelen wie gelijk of ongelijk heeft.

In de paragraaf waar ik de klachten behandel haal ik een opmerking van medewerker Q aan die een applicatie heeft laten ontwikkelen die goedkoper is dan de gemiddelde applicatie. Deze applicatie is extern gehost en vormgegeven aan de hand van opmerkingen van de klant. Er is zoveel mogelijk maatwerk geleverd en besluiten zijn vaak decentraal genomen. Dit gaat precies in tegen de principes van de nieuwe centrale beheerafdelingen die vooral benadrukken dat maatwerk leveren te duur is en dat kwaliteit en veiligheid gewaarborgd wordt door centrale aansturing. De neiging naar centralisering en standaardisering wordt dus misschien meer gedreven door waarschijnlijkheid dan accuraatheid, omdat deze manier van werken niet in alle situaties de beste oplossingen bied. Ik denk dat het verhaal van Q een ander perspectief geeft op IT beheer en dat dit perspectief ook een deel van de werkelijkheid belicht. Hij geeft aan dat zijn klanten ontzettent tevreden zijn en hem nu nog steeds bedanken voor de applicatie die hij heeft geleverd. Wellicht dat zijn manier van werken inzicht kan bieden in andere vormen van beheer die ook goed kunnen werken.

5.2 Betekenisgeving en organiseren

Alhoewel de focus van het onderzoek betekenisgeving is heb ik ook een beeld gekregen van hoe IT beheer wordt georganiseerd (zie bijvoorbeeld bijlage 5 van het governance proces). Voor deze paragraaf heb ik een model gemaakt waarin ik de betekenis en organisatieprocessen heb verwerkt. In deze paragraaf verken ik de rol die betekenisgeving heeft in het beheer van IT door per gebeurtenis (aangegeven doormiddel van een hoofdletter in het model) te kijken hoe



betekenisgeving en organiseren elkaar beïnvloeden.

In de vorige paragraaf kwam naar voren dat de kaders van de realiteit van IT medewerkers leven terug kunnen worden gevonden in het governance proces. De regels en procedures structureren de werkzaamheden van medewerkers zo dat ze hun beheerdoelen kunnen bereiken.

(A) Nadat de nieuwe centrale afdelingen werden opgericht ontworpen deze afdelingen een nieuwe governance procedure. Deze procedure wordt beïnvloedt door hun identiteit (centraal) en realiteit (zie doelstellingen). Hiermee enacten IT'ers hun realiteit. Weick geeft aan dat:

> *"The external environment literally bends around the enactments of people (Weick, 1988, p. 130)*

Aan de hand van dit beheerproces wordt het IT landschap binnen de organisatie vormgegeven, en in die zin buigen de nieuwe beheerafdelingen hun externe omgeving om naar hun realiteit. Maar het governance proces gaat niet alleen over de inrichting van de technologie. Binnen projectgroepen worden mensen gedwongen door regels en procedures om over bepaalde IT vraagstukken na te denken. Hiermee proberen IT'ers het betekenisgevingsproces van andere medewerkers te sturen. Smith et all. (2010, 190) geven aan dat

> *... rules also set limitations on individual sensemaking and actions. From that perspective, rules provide a pre-existing sensemaking tool that contributes to the plausibility of an interpretation or the likelihood of a cue to be extracted as meaningful.*

Tijdens projectgroepen moeten medewerkers de realiteit van de I kolom enacten door bepaalde regels en procedures te volgen. Op die manier proberen de IT'ers ervoor te zorgen dat medewerkers met een andere identiteit en realiteit toch de technische kanten van IT meenemen in hun beslissingsproces. Hierdoor wordt ook het handelen van medewerkers beïnvloed.

Zoals in deze casus blijkt accepteren veel medewerkers echter niet deze realiteit. In paragraaf 4.2.1 komt naar voren dat medewerkers van de gemeente zich niet meer klant voelen als ze moeten samenwerken met de IT afdelingen. (B) Zij verzetten zich en enacten daarmee hun eigen identiteit en realiteit terug. Ze weigeren de realiteit van de beheerders te enacten en beginnen te klagen over het beheerproces. Voor beheerders is het moeilijk om deze klachten te plaatsen. (C) In eerste instantie houden ze vast aan hun eigen betekenissen. Ze communiceren vooral de noodzaak van het governanceproces terug naar hun klanten. Maar dit lijkt niet in alle gevallen te helpen en medewerkers blijven zich verzetten. (E) Dit zorgt voor spanningen tijdens projecten en medewerkers van de I kolom beginnen zich af te vragen of bepaalde aspecten van het beheer niet verbeterd kunnen worden. (F) Wat IT'ers opvalt is dat de governance procedure te omvangrijk is. Dit leidt tot veranderingen in het beheerproces, zoals een light versie van de governance procedure en een intakeloket.

Het proces wat ik net heb beschreven heeft naar mijn idee een aantal overeenkomsten met het model van Weick (zie paragraaf 3.3). Zowel enactment, als selectie en retention komen terug in deze casus. Medewerkers enacten hun realiteit (beheerproces), krijgen bepaalde cues binnen (klachten) waarvan ze een aantal negeren en anderen selecteren (selection). De geselecteerde cues worden omgezet in betekenissen zoals viscositeit en op die manier krijgen deze cues een plek in de belevingswereld van de IT'ers (retention). Op die manier worden cues omgezet in betekenissen, en betekenissen omgezet in veranderingen in het beheerproces.

Interessant hier is het proces van enactment. Weick geeft aan dat we handelen binnen de kaders die we zelf stellen aan de hand van onze belevingswereld. Dit onderzoek laat zien dat we ook

de kaders van anderen soms enacten. Het enacten van andermans realiteit is denk ik zelfs essentieel voor het organisatie proces, omdat dit samenhang en structuur aanbrengt in het sociale domein. Het proces past goed bij de definitie van Tsoukas and Chia (2002, p. 570) over organiseren.

> *Organization is an attempt to order the intrinsic flux of human action, to channel it toward certain ends, to give it a particular shape, through generalizing and institutionalizing particular meanings and rules"*

Tegelijkertijd laat het zien dat de structuur niet volledig bepaald word door de regels en procedures van het instituut. Verschillende mensen weigeren bepaalde regels procedures te volgen. Dit maakt organiseren een lastige aangelegenheid. Het beeld wat in dit onderzoek naar voren komt is dat een aspect van betekenisgeving en organiseren strijd is tussen verschillende groepen. De strijd gaat om wiens belang op welk moment het meest betekenisvol is. Sommige medewerkers die in deze casus het niet eens waren met de governance procedure weigerden om de realiteit van de I kolom te enacten. De medewerkers proberen door andere betekenissen construeren ervoor te zorgen er meer geluisterd wordt naar hun belangen. Weicks visie over betekenisgeving is dat "*organization emerges through sensemaking".* Zoals in paragraaf 3.3 naar voren komt is een kritiekpunt op Weick's theorie dat hij teveel nadruk legt op consensus bij betekenisgeving en organiseren. De organisatie emergeert niet alleen vanuit ideeën die door iedereen gedeeld worden. Betekenisgeving is zowel het vinden van een gemeenschappelijk doel als het (h)erkennen van verschillende realiteiten die soms moeilijk te verenigen zijn. Ik denk dat Brown gelijk heeft als hij zegt:

> *the social order that sensemaking enacts is not always or indeed generally homogeneous, unified or indeed necessarily very consensual.*

Het generaliseren van betekenissen zorgt voor een bepaalde cohesie binnen de organisatie, maar tegelijkertijd kunnen verschillen in betekenissen voor diversiteit en verandering zorgen. Denk hierbij aan de veranderingen in het beheerproces. Doordat klanten hun eigen realiteit terug projecteren ontstaan er veranderingen in het beheerproces. Het beheerproces wordt diverser. Er worden meerdere manieren bedacht waarmee problemen aangepakt kunnen worden (Intake loket en de light versie van de governance procedure). Daarmee spelen de spanningen een belangrijk rol in hoe de organisatie zich structureert.

5.3 De organisatie en betekenisgeving

Ik heb tot nu toe gekeken welke rol betekenisgeving speelt bij organiseren. Maar zoals ik in hoofdstuk 3 aangaf speelt de structuur van de organisatie ook een rol in het proces van betekenis geven en organiseren. Cyert & March (1963) geven aan dat:

> *Systems are complex in that they consist of discrete, hierarchically arranged subsystems, spurring spatial tensions between subsystems or between subsystems and the overall system.*

De spanningen die Cyert & March noemen komen duidelijk naar voren in de betekenissen van de IT'ers. De nieuwe centrale beheer afdelingen moeten diensten leveren aan alle organisatie eenheden. Ze nemen spanningen waar tussen de "*subsystems and the overall systems",* centraal en decentraal. Er moet zowel aandacht besteedt worden aan de belangen van de centrale beheerafdelingen als aan de belangen van de organisatie eenheden. Verder moeten IT'ers de

belangen van de verschillende organisatie eenheden tegen elkaar afwegen. Meerdere afdelingen moeten gebruik maken van dezelfde applicaties (standaardisering). IT'ers moeten kijken welke functionaliteiten het meest wenselijk zijn. Niet iedere afdeling kan maatwerk krijgen. Hier ontstaan spanningen "*between subsystems".*

De complexiteit van de organisatie heeft ook gevolgen voor het organisatieproces. Mason (2001, 409) geeft aan dat

> *Sub-systems and individual components typically have functions or goals, but given the complexity of relationships between components, it is impossible to characterize the system on the whole as a unified purpose.*

Dit betekent dat tijdens projectgroepen IT beheerders in samenwerking met andere medewerkers iedere keer moeten nadenken over het doel van het project, aangezien een duidelijk gemeenschappelijk doel ontbreekt. Een probleem hier is dat de agents moeilijk elkaars realiteit volledig kunnen begrijpen. Agents hebben maar een beperkt beeld van andere subgroepen van het systeem. Er is sprake van begrensde rationaliteit. Voor IT'ers is dit problematisch omdat dit ervoor zorgt dat medewerkers niet altijd een voorstelling kunnen maken wat er nodig is om een IT landschap te beheren. Maar andersom geld ook dat voor IT beheerders het lastig is om voor te stellen wat een organisatie eenheid aan ondersteuning nodig heeft. Luscher en Lewis (2008, p238) geven aan dat

> *Organizations may be more effective when managers at different levels levels share similar paradoxical understandings.*

Betekenissen moeten de diversiteit belichamen van de organisatie, maar tegelijkertijd een soort gezamenlijk doel creëren waar medewerkers naar toe streven. Dit zorgt ervoor dat het betekenisgeving proces binnen een projectgroep moeizaam kan verlopen maar tegelijkertijd zeer belangrijk is om projecten tot een succesvol einde te brengen. In dit onderzoek komt dit belang naar voren door de problemen die zijn ontstaan tijdens de projectgroepen. Medewerkers gaven aan dat IT'ers niet meer keken naar hun belangen en dit zorgt voor spanningen wat invloed heeft op het verloop van de projecten.

De organisatie zorgt verder voor bepaalde kaders waar medewerkers binnen moeten handelen. Dit betekent dat zelfs als IT'ers de verschillende belangen van de organisatie eenheden volledig begrijpen, ze hier niet altijd naar kunnen handelen. Om A nog een keer aan te halen:

> A: *de vraag is niet ben je daar binnen auto toe in staat , maar ben je daar binnen deze organisatie toe in staat denk ik*

Financiële kaders zorgen er bijvoorbeeld voor dat IT'ers niet altijd maatwerk kunnen leveren, zelfs al zouden ze dit wel willen. De omgeving speelt ook nog eens een belangrijke rol in wat organisatorisch mogelijk is. In paragraaf 3.2 gaf ik aan dat een CAS afhankelijk is van relaties met zijn omgeving. De gemeente heeft te maken met inwoners die graag willen dat de gemeente haar taken zo efficiënt uitvoert. Als de bewoners denken dat de gemeente te veel geld aan IT uitgeeft dan heeft dit consequenties voor de relatie die de gemeente heeft met haar bewoners. In die zin is er lang niet altijd een directe relatie tussen de betekenissen die IT medewerkers geven aan het beheer en de manier waarop het beheer wordt georganiseerd. Organiseren en betekenisgeving gaan meestal

samen, maar dit betekent niet dat wat georganiseerd wordt altijd het resultaat is van wat medewerkers als betekenisvol beschouwen.

6. Conclusie

Ik ben dit onderzoek begonnen met de vraag, welke betekenis geven medewerkers aan de nieuwe regels en procedures/klachten? Ik heb betekenisgeving gedefinieerd als het organiseren van herinneringen en deze met behulp van taal omzetten naar ideeën die verklaringen kunnen bieden voor gebeurtenissen die we moeilijk of niet kunnen bevatten. In dit onderzoek is een beeld ontstaan van deze ideeën.

Voor IT'ers zijn de veranderingen op het gebied van IT beheer logisch gezien de problemen die er in het verleden waren rondom het beheer. Ze vinden dat centrale aansturing doormiddel van een governance proces nodig is. Medewerkers van de gemeente hebben ondersteuning nodig bij IT projecten. Anders loopt de gemeente het risico dat er teveel geld wordt uitgegeven aan IT projecten, dat het IT landschap te ingewikkeld wordt of dat er niet genoeg aandacht wordt besteed aan de beveiliging van gegevens. Ze benadrukken hiermee de noodzaak van het nieuwe governance proces. Verder zien veel beheerders het governance proces als een hulpmiddel. Ze vinden dat medewerkers niet altijd alle regels en procedures moeten volgen. Ze vinden dat de beheermethoden aangepast moeten worden op basis van het soort probleem en de context.

Klachten over dat de regels en procedures soms te strikt worden nageleefd zijn daarom voor IT beheerders in eerste instantie moeilijk te plaatsen. IT'ers denken dat dit probleem niet hoeft te bestaan. Ze merken een bepaalde stroperigheid op in het systeem. Ze zien dat het governance proces in de praktijk niet genoeg wordt aangepast. Hierdoor is het te groot voor bepaalde projecten. Ze besluiten een light versie van het governance proces te maken en een intake loket op te richten zodat bepaalde problemen sneller verholpen kunnen worden.

Een deel van de klachten wordt gezien als onoverkomelijk. Er is sprake van een kennisverschil tussen IT'ers en de rest van de organisatie. Medewerkers van de gemeente hebben soms onrealistische verwachtingen van IT. IT'ers geven aan dat goede communicatie essentieel is om ervoor te zorgen dat medewerkers snappen waarom bepaalde regels en procedures belangrijk zijn. Verder hebben IT'ers met bepaalde grenzen te maken waardoor ze niet altijd dat kunnen leveren wat de klant nodig heeft.

In dit onderzoek is een beeld ontstaan van IT beheer binnen een grote, diverse organisatie als gemeente X. Smith en Lewis (2011, p389) geven aan dat om succesvol te zijn binnen complexe organisaties, medewerkers aandacht moeten besteden aan de vaak conflicterende behoeften van aandeelhouders, klanten, medewerkers, gemeenschappen en leveranciers. IT beheer is daardoor een kwestie van balanceren tussen verschillende belangen. Verschillende groepen strijden om wiens belang op welk moment het meest betekenisvol is. Wat het beheer nog lastiger maakt is dat de complexiteit van de organisatie terugkomt in het IT landschap. De opmerking van R maakt dit mooi inzichtelijk.

> *R: ik moet dan wel meteen denken aan een organisatie als deze ... ... waarbij ze allemaal hun eigen systeem hebben, wat misschien als geheel weer eigenlijk spaghetti is, wat elkaar tegenwerkt*

Vandaar dat ik deze vorm van beheer typeer als het beheren van complexiteit.

Dit onderzoek heeft door het evaluatieproces van IT'ers centraal te stellen meer empirische bewijsvoering geleverd voor de aspecten die als essentieel worden gezien in het proces van betekenisgeving. Het heeft interessante inzichten gegeven in het sociale aspect van betekenisgeving.

Betekenisgeving blijkt soms een strijd te zijn tussen verschillende groepen die proberen hun belangen betekenisvol te laten zijn voor anderen. Verder heeft het inzicht gegeven in de rol die betekenisgeving speelt bij organiseren. Klachten worden omgezet in betekenissen en betekenissen initiëren veranderingen in het beheerproces. Tegelijkertijd roept het onderzoek interessante vragen op over de hoeveelheid invloed die betekenisgeving heeft op organiseren. De organisatie en de omgeving leggen bepaalde beperkingen op waardoor bepaalde processen binnen de organisatie niet altijd betekenisvol zijn voor de medewerkers die deze processen organiseren.

Bronnen

Anderson, P. (1999). ``Complexity Theory and Organization Science,'' *Organization Science*, 10(3), 216-232.

Bhaskar, R. (1978). *A realist theory of science* (2nd ed.). Atlantic Highlands, NJ: Humanities Press.

Bhaskar, R. (1991). *Philosophy and the idea of freedom.* Oxford: Blackwell.

Brown, A.D., Stacey, P., Nandhakumar, J., (2008) "Making sense of sensemaking narratives", *Human Relations*, Vol. 61 No. 8, pp. 1035-62.

Colville, I.D., Brown, A.D., Pye, A.J., (2012) Simplexity: Sensemaking, organizing and storytelling for our time. *Human Relations* 65(1): 5–15.

Cyert, R. M. and March, J. G. (1963) A Behavioral Theory of the Firm. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Duit, A., & Galaz, V., (2008). Governance and complexity—emerging issues for governance theory. *Governance An International Journal of Policy, Administration, and Institutions,* 21 (3), 311–335.

Easton, G., & Araujo, L. (1993) Language, metaphors and networks in advances in international marketing, (5), 67–85. ed., *Deo Sharma*, New York, JAI Press.

Fairclough, N. (2005) 'Discourse Analysis in Organization Studies: The Case for Critical Realism', *Organization Studies* 26: 915–39.

Heugens, P. P. M. A. R., & Lander, M. W. (2009). Structure! Agency! (and other quarrels): A meta-analysis of institutional theories of organization. *Academy of Management Journal, 52,* 61–85.

Luscher, L., & Lewis, M. (2008). Organizational change and managerial sensemaking: Working through paradox. *Academy of Management Journal*, 51: 221–240

Mahoney, J., & Goertz, G., (2006). A tale of two cultures: contrasting quantitative and qualitative research. *Political Analysis* 14 (3), 227–249.

Marsh, D., & Smith, M. (2001). There is more than one way to do political science: On different ways to study policy networks. *Political Studies*, 49, 528–541.

Mills, J. H. (2003). Making Sense of Organizational Change. Routledge, London, UK.

Robson, C. (1993) The Real World Research – A Resource for Social Scientists and Practitioner-researchers. Oxford, Black-well Publications.

Ross, J.W., Weill, P., Robertson D. (2006). Enterprise architecture as strategy: Creating a foundation for business execution. Harvard Business Press

Smith, W.K., & Lewis, M.W. (2011) 'Toward a theory of paradox: a dynamic equilibrium model of organizing', *Academy of Management Review*, 36 (2), 381–403.

Stacey R. (2001) Complex responsive processes in organizations: learning and knowledge creation. London: Routledge;

Tsoukas, H., & Chia, R., (2002) Organizational becoming: Rethinking organizational change. *Organization Science* 13(5): 567–582.

Weick, K. E. (1988). Enacted sensemaking in crisis situations. *Journal of Management Studies*, 25, 305–317.

Weick, K.E. (1995). *Sensemaking in Organizations*, Londen: Sage publications.

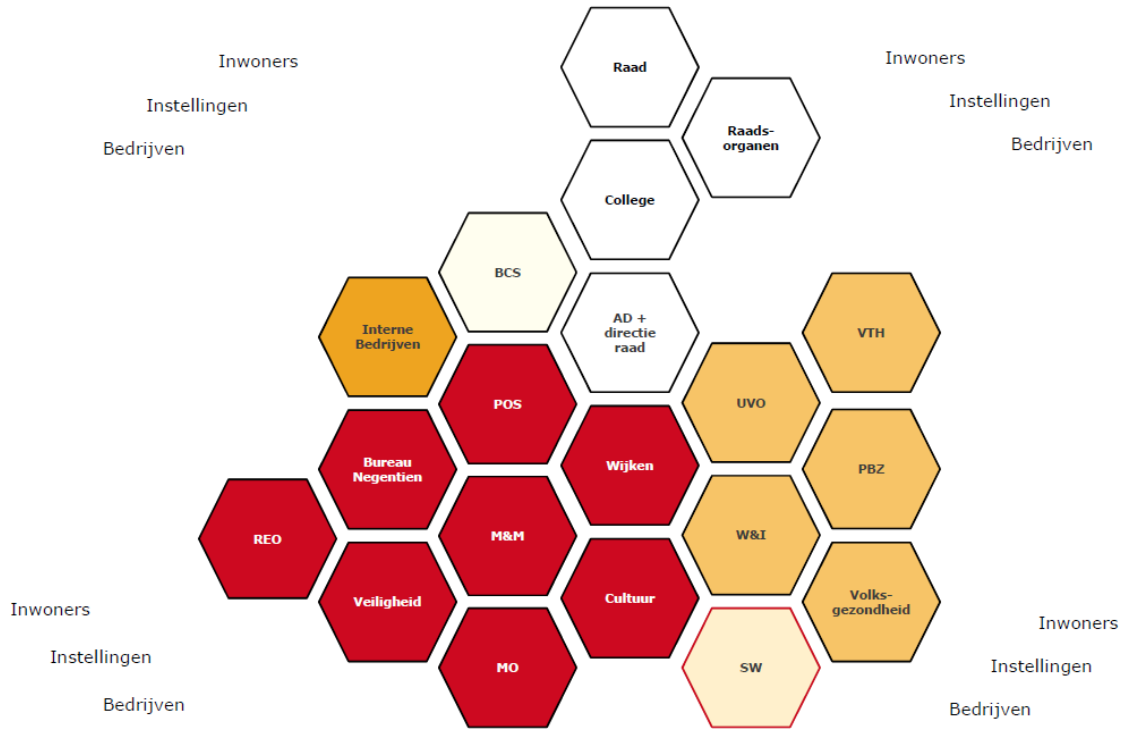
Weick, K.E., Sutcliffe, K.M., Obstfeld, D. (2005). Organizing and the process of sensemaking. *Organizational Science*, 16 (4) 409–421.

Weick, K.E. (2012) Organized sensemaking: A commentary on processes of interpretive work. *Human Relations* 65(1): 141–153.

Wynn, D., and Williams, C. K. (2012). "Principles for Conducting Critical Realist Case Study Research in Information Systems," MIS Quarterly (36:3), pp. 787-810.

Bijlagen

Bijlage 1: Zo zit Gemeente X in elkaar



Toelichting afkortingen

REO Ruimtelijke en Economische Ontwikkeling
BNT Bureau NegenTien (voorheen PBLR)
BCS Bestuurs- en Concernstaf
POS Projectorganisatie Stationsgebied
M&M Milieu & Mobiliteit
MO Maatschappelijke Ontwikkeling

AD Algemeen directeur
W&I Werk en Inkomen
SW Stadswerken
VTH Vergunningverlening, Toezicht & Handhaving
PBZ Publiekszaken

Bijlage 2: Begrippenlijst

BCS	-	Bestuur en concern staf, ondersteuning van raad en directie
CIPM	-	Concern Informatie Proces Management,groep die verantwoordelijk is voor het governance proces, medewerkers die zich op strategisch niveau met ICT bezighouden en raad en directie hierin ondersteunen
Organisatie eenheid	-	De gemeente is opgedeeld in organisatie eenheden die verantwoordelijk zijn voor een specifieke inhoudelijke taak van de gemeente. Zie organogram voor de afzonderlijke organisatie eenheden
IB	-	Interne Bedrijven ondersteunen organisatie eenheden bij bedrijfsvoering.
IB-AUTO	-	Interne Bedrijven automatisering, verantwoordelijk voor alle generieke ICT voorzieningen zoals de server, computers, mobieltjes en een aantal generieke software programma's
IB-IV	-	Interne Bedrijven Informatie Voorziening, verantwoordelijk voor het leveren van applicaties en ondersteuning (deel van de ondersteuning zit ook bij organisatie eenheden en komt niet van IB IV)
IRM	-	Integraal Resultaatgerichte Manager, hoofd van een organisatie eenheid
IPM	-	Informatie en procesmanager, iedere IRM'er heeft een IPM'er die hem/haar adviseert over ICT aangelegenheden
ICT	-	Informatie en communicatie technologie
I kolom	-	Bestaat uit CIPM,IB-IV, IB-Auto, en alle IPM'ers.
Applicatie	-	software programma dat gemaakt wordt voor de medewerker

Bijlage 3: De leef- en systeemwereld in de duinen

Door: intranetredactie 17 april 2015 14:33

Het is gewoon belangrijk dat we ons realiseren wat de doelstelling is.

Af en toe moet je pas op de plaats maken en eens goed rondkijken. Vooral na twee hectische jaren binnen de IPM-kolom. We hebben er wat tropenmaanden op zitten. En het is hollen, sprinten en rennen geweest om alles rond te krijgen. Wat is dan mooier om aan het Noordwijkse strand eens te gaan wandelen en met elkaar door te nemen waar we nu eigenlijk staan? Wat hebben we bewerkstelligd, waar willen we naartoe en is de weg die we nemen wel de goede?

Dat hebben we gedaan tijdens twee duindagen waarbij de IPM-ers, een vertegenwoordiging van IV en AUTO en de CIO-office aanwezig waren. De kick-off werd gedaan door Bauke van der Weide Jansen die met ons de 'verdraaide organisatie' inging. Organisaties stellen de systeemwereld vaak centraal en modelleren de leefwereld daar omheen. Dat is niet de goede weg. De leefwereld moet centraal staan en de systeemwereld moet daar een plaats in verwerven. Ik zeg met nadruk niet 'ondergeschikt aan zijn', want ik denk dat we dan scheve verhoudingen krijgen. Vooral als het om het Informatie- en Procesmanagement gaat. Wij moeten weten wanneer systemen, regeltjes of wetten leidend moeten zijn en wanneer niet. We hebben namelijk de neiging om procedures strikt te volgen en dat is lang niet altijd even efficiënt. Of zoals medewerker J (BCS) het verwoordde: "We moeten de verantwoordelijkheid bij de professional houden, hen meer informeren, hen minder kaders opleggen, en meer naar hen luisteren."
Als mensen zich afvragen of dat wel lean is; Jazeker! Juist het luisteren naar professionals is lean. Wij moeten ervoor zorgen dat we hen faciliteren. Dus specialisten inzetten als dat nodig is. Onze kennis dus veel doelmatiger gebruiken.
Dat betekent niet dat we de systeemwereld afschaffen. Het is gewoon belangrijk dat we ons realiseren wat de doelstelling is. Het maakt soms niet uit wat de weg daar naartoe is, als die maar doelmatig blijft en niet verzandt in systemen of juist in te veel verschillende toepassingen.

De vraag doemt ook op of de behoeften van het eigen organisatie-onderdeel niet te veel leiden tot specifieke oplossingen waardoor de standaardisatie verdwijnt. Ik denk het niet, omdat we nog steeds op weg zijn in dat standaardisatieproces. Medewerker H zei het treffend: "We zijn nog lang niet klaar met standaardiseren. Voor veel diensten en producten die alle gemeenten samen leveren zijn doordachte standaardprocedures en –programma's ontwikkeld. Gemeente X omarmt deze standaarden, want het is doodzonde en peperduur om zelf alle wielen te gaan uitvinden."
En medewerker O voegde daar aan toe: "Standaardisatie is alleen bedoeld voor waar dat zinvol is. Het moet daarom een pragmatische keuze zijn. Ik zie dat er steeds meer samenwerking is tussen collega's en dat veel digitale documenten op allerlei plekken terecht komen in plaats van in papieren dossiers. We moeten die uiteindelijk samenvoegen in overzichtelijke dossiers zodat dit alles op één plek is geregistreerd met een herkenbare indeling." En dat klopt. Dat is nodig omdat het dan werkbaar blijft en we geen kostbare tijd verliezen aan zoeken van stukken die ergens in de krochten van het mailprogramma terecht zijn gekomen. Maar steeds met de bedoeling voorop!
Natuurlijk zijn er kritische noten gekraakt. Over hoe we projectmanagement inrichten. Dat is vooralsnog erg afdelingsgericht en ook dat kan beter. Het gehele proces rond het uitleveren van 'devices' (telefoons, laptops, tablets en PC's) is grondig besproken om te kijken hoe we dat soepeler kunnen laten verlopen.
Maar het zijn geen duindagen zonder ontspanning en informele gesprekken geweest. Dat is ook een leefwereld. Op de eerste avond hebben we een pub-quiz gedaan en lekker met elkaar gegeten. De volgende dag hebben we alles geordend en vervolgacties besproken. Ik denk dat we meer naar elkaar zijn toegegroeid en de volgende slag kunnen maken. De sfeer werd alom geprezen en ik denk dat het begrip IPM-kolom tussen de verschillen groepen is toegenomen.
Ik kijk terug op een paar zeer geslaagde dagen.

Bijlage 4: Bijeenkomst terug naar de bedoeling (17-8-2015)

Naar aanleiding van de Heidag (of is er een andere aanleiding?) zijn er sessies georganiseerd rondom het thema leef- en systeemwereld.

Onder systeemwereld worden regels, procedures en kaders verstaan? De bijeenkomst gaat over de systemen binnen de I kolom.

Er is op sommige vlakken sprake van een bepaalde spanning tussen deze twee werelden. Sommige systemen lijken niet goed aan te sluiten op de behoeftes van de leefwereld.

Onder leefwereld wordt in dit geval de organisatie-eenheden verstaan? Of horen hier ook de burgers bij?

In het begin van de bijeenkomst is nog niet volledig duidelijk met welk doel de bijeenkomsten worden georganiseerd. Tijdens deze bijeenkomst wordt vastgesteld dat men een aantal problemen wil gaan bespreken waarbij het systeem niet goed aansluit op de behoeftes van de leefwereld. Vervolgens wil men voor beide partijen inzichtelijk maken aan de hand van de theorie van leef/systeemwereld hoe dit probleem in elkaar steekt. De veronderstelling is dat door problemen inzichtelijk maken het idee zich gaat verspreiden en andere mensen de theorie ook gaan toepassen.

Er zijn een aantal problemen die zich hier voor lenen zijn:

- performanceproblemen rond het zaaksysteem (?)
- het plafond voor externe inhuur
- normering van de IT (doel is om externen te laten werken die optimaal kunnen functioneren voor gemeente, maar mensen krijgen niet de uitrusting die daarvoor noodzakelijk)
- er wordt meer geld besteed aan het verdelen van de mobieltjes dan aan de mobieltjes zelf
- personalia staan op 6 verschillende plekken/systemen, maar gegevens zijn vaak niet up-to-date en incompleet
-

De meningen zijn verdeeld over de verwachte effecten van deze aanpak. Sommigen deelnemers denken dat dit kan werken als een katalysator en daardoor een verandering in denken te weeg kan brengen. Medewerkers leren zo hoe de theorie toegepast kan worden en gaan hier zelf mee aan de slag. Anderen denken dat medewerkers niet op dit soort theorieën zitten te wachten omdat het al snel tot filosofische discussies leidt waar medewerkers niet op zitten te wachten. Verder wordt aangegeven dat medewerkers zich

Een belangrijk terugkerend begrip gedurende bijeenkomst is viscositeit (ofwel stroperigheid). Het begrip lijkt zowel synoniem te staan voor de problematiek rondom de systemen als voor de veranderingsbereidheid van medewerkers. De systemen werken vertragend.

IPM'er zegt: het werk staat van mijn collega's vaak heel ver af van waar wij mee bezig zijn (IPM'ers)

Medewerker X denkt dat viscositeit ook van toepassing is op de leefwereld

viscositeit kun je ook op sociale systemen toepassen, analogie met stroperigheid, zijn wij degene die het vuur moeten aanstaken zodat sociale systeem vloeibaarder word

je hebt een body nodig om iets in de beweging te krijgen, neem een elastiek, die neemt niet gelijk zijn gewicht mee

verandering vraagt om verminderen van weerstand

Voorbeelden van problematiek tussen systeem/leefwereld

meldpunt stroperigheid

ging over PW en H schijf (vraag medewerkers X)

vraag van (rechts)

plafond wordt afgesproken door politiek

Medewerker X denkt dat we leef/systeemwereld moeten gaan toepassen om het gedachtegoed te verspreiden.

we hebben een mooi idee, het nieuwe werken, dan gaan we verhuizen maar blijkt dit niet te kunnen qua kosten, dus het flexwerken komt hieronder te lijden, geen apparatuur voor externen

lijst van 10 problemen maken

hebben we systemen gecreëerd die nadat we ze gemaakt hebben erachter komen dat ze niet passen bij het vraagstuk

spanning tussen leef/systeemwereld die wij ervaren bij I kolom

voorbeelden

analogie voor zaaksysteem

externe inhuur plafond

mobieltjes intern, wie mag er

6 plekken om informatie op te slaan

papieren rond trapincident konden boven water gehaald worden, dit is nachtmerrie voor I kolom, dat informatie niet terug te vinden is.

ipm'er vraagt aan auto om P&W en H te faseren, maar is eigenlijk niet de verantwoordelijkheid

voor wie doen we het?

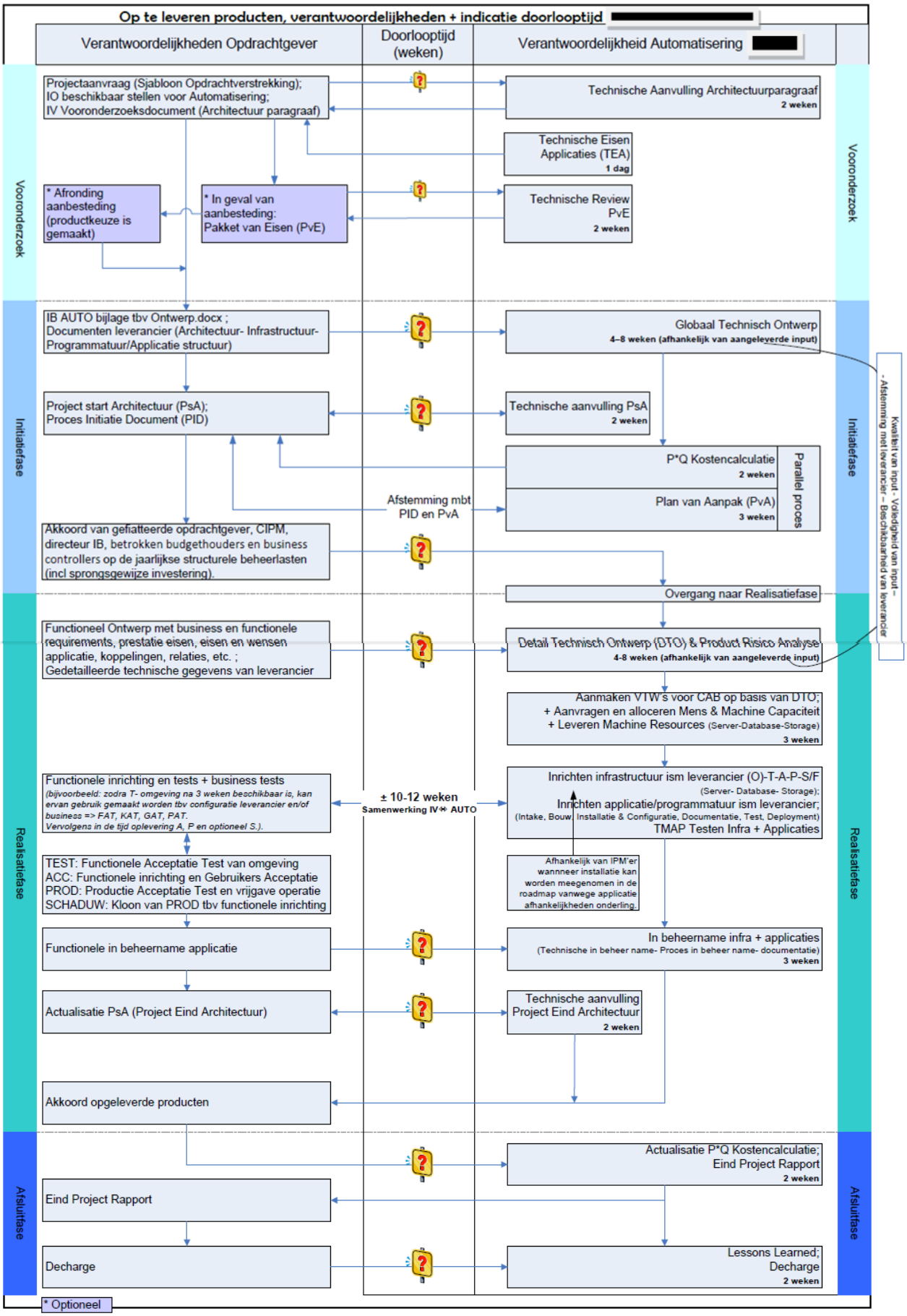
gezien het filosifisch gehalte maken we mensen daar niet blij,

typisch zo systeemwereld, we krijgen opdracht en we gaan als ambtenaren braaf ermee aan de slag

we willen minder projectmatig gaan werken, hoe kunnen

IPM'er zegt: het werk staat van mijn collega's vaak heel ver af van waar wij mee bezig zijn (IPM'ers)

Bijlage 5: Governance methode



Bijlage 6: Verslag visitatie commissie organisatieverandering 2015

Visitatiecommissie 2015

In april 2015 heeft de Visitatiecommissie Organisatievernieuwing voor de derde keer onderzoek gedaan naar de vernieuwing van de organisatie. De commissie bestaat uit Ilja van den Berg (innovatieadviseur en ondernemer), Henk de Jong (zelfstandig adviseur en voormalig gemeentesecretaris in Amsterdam) en Mirko Noordegraaf (hoogleraar Publiek Management aan de Universiteit van Utrecht). De bevindingen van de Visitatiecommissie staan in de rapportage "Niet normaal". De Visitatiecommissie signaleert een aantal positieve ontwikkelingen, een aantal risicovolle ontwikkelingen en doet op basis daarvan zes aanbevelingen:

1. **Besteed aandacht aan vernieuwend vakmanschap.**
2. **Investeer in wederzijds begrip.**
3. **Borg de vernieuwing in het leiderschap.**
4. **Maak meer maatwerk mogelijk.**
5. **Voer het goede gesprek tussen bedrijfsvoering en primair proces.**
6. **Zorg voor gebruiksvriendelijke ICT.**

Reactie op het rapport van de visitatiecommissie

De bevindingen van onze 'kritische vrienden' van de visitatiecommissie stemmen ons enigszins trots en - belangrijker nog - hoopvol over de realisatie van de door ons gewenste veranderingen. Met de titel van haar rapportage drukt de Visitatiecommissie uit dat het bijzonder is wat er in de [redacted] organisatie gebeurt. De modernisering van de organisatie zorgt voor ontwikkelingen om trots op te zijn. Wij herkennen deze positieve ontwikkelingen. Ook de risicovolle ontwikkelingen die de visitatiecommissie benoemt herkennen wij. Hieronder geven wij onze reactie op de aanbevelingen van de commissie.

1 Besteed aandacht aan vernieuwend vakmanschap

De visitatiecommissie signaleert dat meer zelfbewust samen optrekken met de stad vraagt om ander gedrag van medewerkers. Het vraagt om een nieuwe vorm van vakmanschap, waarbij niet de indruk mag ontstaan dat inhoudelijke expertise niet meer belangrijk is. Daar zijn wij het van harte mee eens. Nieuw vakmanschap vraagt vooral om continue reflectie op de kwaliteit van het eigen handelen. En dan bedoelen we zowel procesmatig als inhoudelijk handelen. Wij zijn het met de commissie eens dat de leergang Urban Professional een belangrijke rol speelt bij het ontwikkelen van dat nieuwe vakmanschap. Daarnaast zullen wij extra aandacht besteden aan vakmanschap bij de ontwikkeltrajecten voor managers. Het doel daarvan is dat zij zelf komen tot vernieuwd vakmanschap en medewerkers in staat stellen hun kwaliteit van handelen te verbeteren.

2 Investeer in wederzijds begrip

In de gesprekken die de visitatiecommissie in de organisatie gevoerd heeft, ontmoetten zij vormen van ver doorgevoerde verzakelijking. Interne standaardisatie van werkprocessen laat niet altijd voldoende ruimte voor beweeglijkheid die "buiten" vraagt.

Daarnaast ziet de commissie verschillen in taal, cultuur en prioritering binnen de organisatie die leiden tot onbegrip. De commissie ervaart bijvoorbeeld spanning tussen de leiding en het ruimtelijke domein en pleit voor "meer samen", het voeren van dialoog en het tonen van wederzijds begrip. Wij vinden dit een belangrijke aanbeveling, want voor een succesvolle doorontwikkeling van het ruimtelijk domein is een gedragen en gedeelde visie op de benodigde vernieuwing nodig.

Dat geldt voor vernieuwing in de hele organisatie. Wij zijn het met de commissie eens dat we alleen verder komen als we elkaar aanspreken op en bevragen over doelen en resultaten van vernieuwing. De vaardigheid om dat te doen moeten we sterker ontwikkelen om verder te komen.

3 Borg de vernieuwing in het leiderschap

De commissie constateert dat de veranderopgave goed verankerd is in de huidige top van de organisatie en dat het zaak is dat zo te houden. De commissie adviseert om actief te investeren in de kwaliteit van vernieuwend leiderschap. Om het veranderproces voort te zetten op de ingeslagen weg, is het zaak om continuïteit in de visie te houden, ook als er wisselingen in de personele samenstelling plaatsvinden. Deze aanbeveling heeft onze aandacht. Bij de selectie van IRM-ers is vernieuwend leiderschap een belangrijk criterium. Ook bij de managementlaag daaronder verwachten wij leiderschap in het vernieuwen van de organisatie. Daarnaast werken we met het programma organisatievernieuwing aan een "besmetting" van de hele organisatie met het vandervirus. Je hoeft immers geen manager te zijn om een leidende rol te hebben in de vernieuwing van de organisatie. We stimuleren daarom bewuste en onbewuste netwerken van vernieuwing.

4 Maak meer maatwerk mogelijk

Medewerkers hebben begrip voor het nut van het invoeren van nieuwe systemen om efficiency en standaardisatie te vergroten. Medewerkers willen echter graag meer invloed kunnen uitoefenen op de manier waarop dat gebeurt. De aansluiting van nieuwe ondersteunende systemen en processen op het primaire proces moet beter. Ondersteunende processen en hulpmiddelen moeten ten dienste staan van het primaire proces. Daarin moeten we steeds aandacht houden voor de juiste balans.

De aanloop en verhuizing naar het [redacted] r heeft veel gevergd van de veranderbereidheid van mensen. Zij kregen veel veranderingen tegelijk te verwerken en dat is niet voor iedereen een prettige periode geweest. Gelukkig zien we dat medewerkers steeds meer stem krijgen in de ontwikkeling van nieuwe ondersteunende systemen. Automatisering betrekt 'key users' bij de ontwikkeling en invoering van nieuwe systemen en Informatievoorziening stemt updates en aanpassingen af met collega's uit het primaire proces. Wij zullen dat stimuleren en de nieuwe standaard maken.

5 Voer het goede gesprek tussen bedrijfsvoering en primair proces

Deze aanbeveling sluit aan bij de vorige aanbeveling. De visitatiecommissie spitst haar aanbeveling hier meer toe op de aansluiting van ICT en informatievoorziening op het primaire proces. Goede technische hulpmiddelen zijn noodzakelijk om als ambtenaar goed te kunnen werken. De commissie adviseert om ontwikkelaars van ICT en informatievoorziening meer te betrekken bij de visieontwikkeling in het primaire proces. Een gezamenlijke visie zorgt dat systemen toekomstbestendig zijn en het primaire proces versterken. Wij ondersteunen deze aanbeveling. We zijn als gemeente toe aan goede uitwerking van de derde automatiseringsslag: goed gebruik van ICT, (open) data en informatievoorziening om beter samen te werken met de stad.

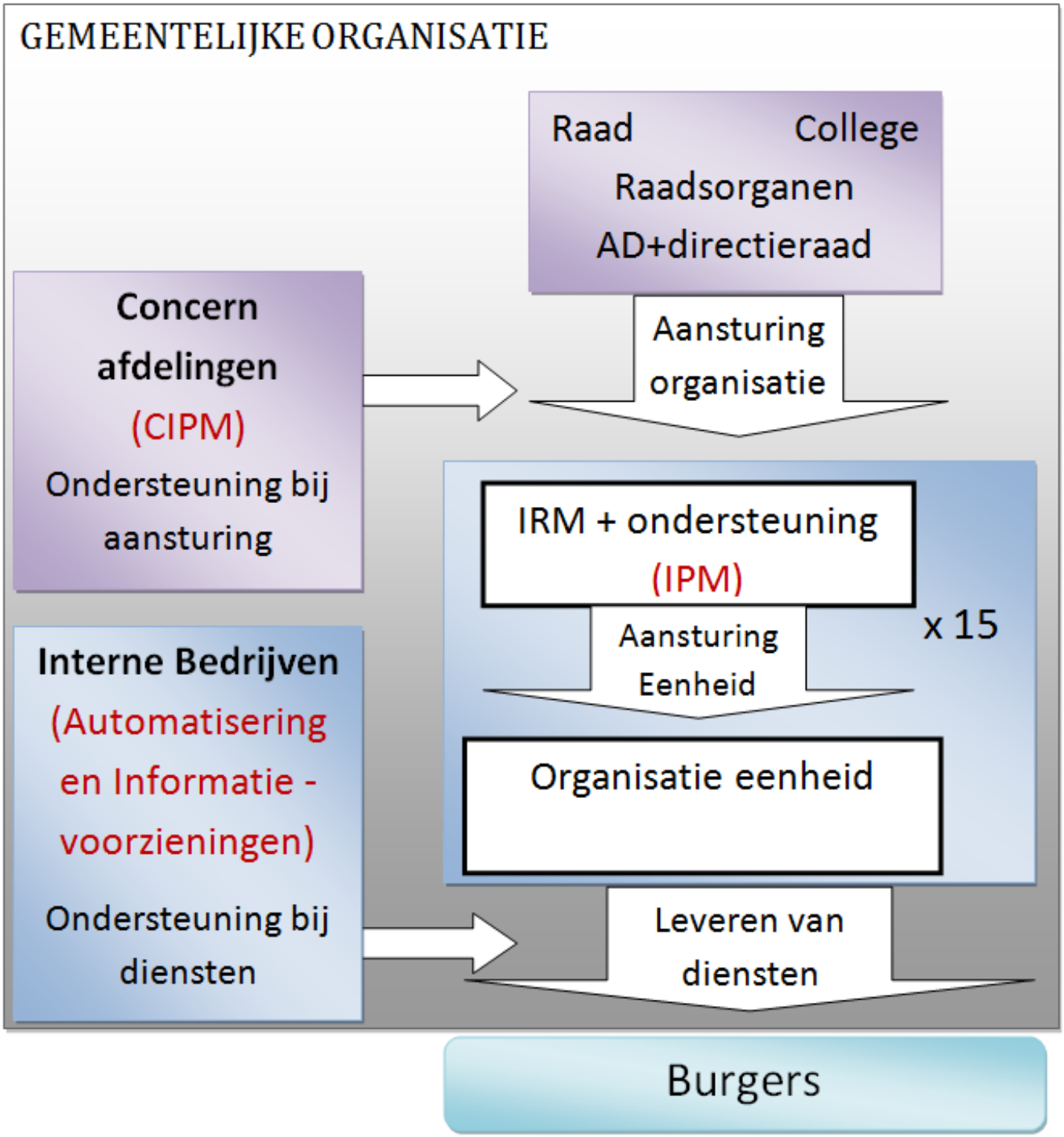
6 Gebruiksvriendelijke ICT

Medewerkers moeten beschikken over moderne apparatuur en gebruiksvriendelijke software om goed samen te werken met elkaar en met de stad. De visitatiecommissie constateert dat hier verbetering mogelijk is. Digitale systemen communiceren niet optimaal met elkaar, bepaalde samenwerkingssoftware draait bijvoorbeeld niet op tablets. Wij vinden dat het beter kan en moet. Ook hier geldt: techniek is er om het werk makkelijker te maken.

[redacted]

31

Bijlage 7: Uitwerking organogram aantekeningen stage



Bijlage 8: Interview opzet Q

Intro

Uitleg over studie: - Vertel aanleiding (Interview met IPM'er, eigen stage)
- gaat over regels en procedures bij IT binnen gemeente

Uitleg over data: - vertel dat zorgvuldig word omgegaan met data
- naam wordt niet vermeld
- vraag of functie vermeld mag worden
-geef aan dat je niet zeker weet of je het interview ook daadwerkelijk gebruikt

Uitleg vragen: -vertel dat als die een vraag niet begrijp dat hij het gewoon kan vertellen.
-vertel dat er geen goed of fout antwoorden zijn
-als die zelf vragen heeft mag die ze te alle tijde stellen
-benoem dat het gaat om haar mening gaat en haar kijk op het onderwerp,

hoeft niet wetenschappelijk gefundeerd te zijn

Wie ben ik

Opname - geef aan dat ik het gesprek opneem en waarom ik het opneem, geef nogmaals aan dat je er vertrouwelijk mee omspringt

Warm up

Vertel over jezelf Functie, rol in organisatie (ook informeel)
Vragen naar afdeling, rol van afdeling (ook informeel)
Tijd werkzaam
Voorgaande functies
Connectie met het onderwerp

Wie zijn de IPM'ers

Wat doen ze
Aan wie verantwoorden ze
Wat zijn dagelijkse werkzaamheden
Wat is de rol van de ipm'ers volgens jezelf
volgens anderen (wie ziet wie hoe)
Staat de ipm'er veel in contact met de burger?

Main

Algemeen

Wat speelt er op dit moment rond het onderwerp regels en procedures
Wie heeft het onderwerp (leef/systeemwereld, minder/andere regels) geïntroduceerd?
Wie willen er wat mee?
Wat moet er veranderen
Benoem Meer standaardisatie en meer digitalisering in de bedrijfsvoering

Regels/procedures

Allebei of één van de twee?
Om wat voor regels en procedures gaat het?
Over welke onderwerpen gaan ze?
Noem voorbeelden

Rol BCS
Rol IB

Bijlage 9: Interview opzet W

Intro

Uitleg over studie:	- Vertel aanleiding (Interview met IPM'er, eigen stage) - gaat over regels en procedures bij IT binnen gemeente
Uitleg over data:	- vertel dat zorgvuldig word omgegaan met data - naam wordt niet vermeld - vraag of functie vermeld mag worden -geef aan dat je niet zeker weet of je het interview ook daadwerkelijk gebruikt
Uitleg vragen:	-vertel dat als die een vraag niet begrijp dat hij het gewoon kan vertellen. -vertel dat er geen goed of fout antwoorden zijn -als die zelf vragen heeft mag die ze te alle tijde stellen -benoem dat het gaat om haar mening gaat en haar kijk op het onderwerp, hoeft niet wetenschappelijk gefundeerd te zijn
Wie ben ik	- studie A&O en B&O, advies
Opname	- geef aan dat ik het gesprek opneem en waarom ik het opneem, geef nogmaals aan dat je er vertrouwelijk mee omspringt

Ik ga je een vraag stellen waar je waarschijnlijk ook een antwoord verwacht vanuit mijn kant, dat antwoord kan ik je pas aan het eind van het interview geven. Hoe denk je dat ik in dit onderwerp sta

Warm up

Vertel over jezelf	Functie, rol in organisatie (ook informeel) Vragen naar afdeling, rol van afdeling (ook informeel) Tijd werkzaam Voorgaande functies Connectie met het onderwerp

Wie zijn de CIPM'ers

Wat doen ze
Aan wie verantwoorden ze
Wat zijn dagelijkse werkzaamheden
Wat is de rol van de Cipm'ers volgens jezelf
volgens anderen (wie ziet wie hoe)

Main

Algemeen

Wat speelt er op dit moment rond het onderwerp regels en procedures

Hoe zijn ze erop gekomen om het thema te behandelen?
Wie heeft het onderwerp (leef/systeemwereld, minder/andere regels) geïntroduceerd?
Wie willen er wat mee?
Wat moet er veranderen
Benoem meer standaardisatie en meer digitalisering in de bedrijfsvoering

Vragen over heidagen

Wat is er allemaal besproken op het gebied van regels en procedures

Klopt het dat trainer x bij jullie een training/presentatie heeft gegeven?

Wat vond je van zijn verhaal

Historie

Grootschalige projecten vanwege nieuwe werkomgeving

Hoe ging het voor deze nieuwe werkomgeving?

Hoe was ICT toen geregeld?

Vraag naar allerlei verschillende softwarepakketten die er toen waren (is teruggedrongen tot 500, hoeveel waren het er toen?)

Mocht iedereen elk software pakket gebruiken die die wilde? Wat was daar van het resultaat?

Regels/procedures

Allebei of één van de twee?
Over wat voor regels en procedures krijgen jullie veel klachten
Over welke onderwerpen gaan ze?
Kun je een voorbeeld geven?

Terugkoppelen dat collega's hebben aangegeven dat IT'ers erg strict zijn met regels en procedures

Geef zo nodig voorbeeld van formulieren die volledig doorlopen moeten worden, ondanks dat niet alle stappen passen bij de vraag die de klant/opdrachtgever heeft.

Vragen wat hij er van vind als medewerkers tijdens een project gaan tegenwerken
Wat gebeurt er als collega's zich niet aan de regels houden

Geef aan dat collega's spreken over veranderingen die zo snel gaan dat grootschalige ICT projecten niet meer van deze tijd zijn. Vraag hoe hij hier tegenaan kijkt

Wat is de rol van BCS

Rol IB

Slot

Wie moet ik nog meer spreken? (denk aan IPM'ers)

Heb je nog vragen?

Hoe vond je het interview gaan?

Bijlage 10: Interview opzet L

Intro

Uitleg over studie:	- Vertel aanleiding Interview met IPM'er, eigen stage) - gaat over regels en procedures bij IT binnen gemeente X
Uitleg over data:	- vertel dat zorgvuldig word omgegaan met data - naam wordt niet vermeld - vraag of functie vermeld mag worden -geef aan dat je niet zeker weet of je het interview ook daadwerkelijk gebruikt
Uitleg vragen:	-vertel dat als die een vraag niet begrijp dat hij het gewoon kan vertellen. -vertel dat er geen goed of fout antwoorden zijn -als die zelf vragen heeft mag die ze te alle tijde stellen -benoem dat het gaat om haar mening gaat en haar kijk op het onderwerp, hoeft niet wetenschappelijk gefundeerd te zijn
Wie ben ik	- studie A&O en B&O, advies
Opname	- geef aan dat ik het gesprek opneem en waarom ik het opneem, geef nogmaals aan dat je er vertrouwelijk mee omspringt

Ik ga je een vraag stellen waar je waarschijnlijk ook een antwoord verwacht vanuit mijn kant, dat antwoord kan ik je pas aan het eind van het interview geven. Hoe denk je dat ik in dit onderwerp sta

Warm up

Vertel over jezelf	Functie, rol in organisatie (ook informeel) Vragen naar afdeling, rol van afdeling (ook informeel) Tijd werkzaam Voorgaande functies Connectie met het onderwerp

Hoe is de centralisatie verlopen van de I kolom

Was er te veel druk op de I kolom door alle organisatieverandering (decentralisaties, centralisering I kolom) op de I kolom?

Wat vind je van opmerkingen dat de medewerkers van de I kolom zich te strak aan regels en procedures houden

Heb je hier voorbeelden van?

Hoe uit dat zich (niet)

Kun je hier een verklaring voor geven

> vraag door: centralisaties, vertrouwen, afrekencultuur, is het anders ten opzichte van andere organisatieonderdelen

Veel mensen zeggen dat starheid vanuit IB komt, hoe denk jij hierover

Er wordt heel veel gesproken over starheid in de ICT projecten, wat vind jij hiervan.

Heb je het gevoel dat je de vrijheid hebt om Prince 2 aan te passen

Heb je gehoord van PINO, wat vind je van deze opmerking?

Hoe is de verhouding tussen IB en CHRM

Hoe is de verhouding tussen IB en IPM

Zijn er veranderingen waarneembaar in starheid

Er is gesproken over een lightversie van Prince 2, wat vind je van deze ontwikkeling

Er is gesproken van een intakeloket, want vind je van deze ontwikkeling

Heb je te maken met de normen op apparaatuitgifte.

Hoe kijk je tegen deze normen aan?

Slot

Wie moet ik nog meer spreken? (denk aan IPM'ers)

Heb je nog vragen?

Hoe vond je het interview gaan?