



Universiteit Utrecht



Rijkswaterstaat
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat



Eenheid in verscheidenheid?

*Interpretatief onderzoek naar de 'backoffice-structuur' bij
Operationeel Verkeersmanagement, Rijkswaterstaat*



Masterscriptie | Elyse Rentier
28 juni 2018

Eenheid in verscheidenheid?

*Interpretatief onderzoek naar de 'backoffice-structuur' bij
Operationeel Verkeersmanagement, Rijkswaterstaat*

Masterscriptie

Elyse Rentier

5780462

Master Organisaties, verandering en management
Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisationswetenschap
Universiteit Utrecht

Scriptiebegeleider: mw. Evelien Vink

Tweede lezer: dhr. Maikel Waardenburg

Opdrachtgever Rijkswaterstaat: mw. Cynthia Zweiphenning

Stagebegeleiders Rijkswaterstaat: dhr. Robbert Mink, dhr. André Spaans

28 juni 2018

Samenvatting

Dit onderzoeksverslag behandelt het onderzoek dat ik heb gedaan op de afdeling Operationeel Verkeersmanagement (onderdeel van Verkeer- en Watermanagement van Rijkswaterstaat) naar de betekenis die MOA's en teamleiders geven aan de backoffice-structuur. Deze organisatie- en overlegstructuur is in 2014 geïntroduceerd om te zorgen voor meer uniformiteit, efficiëntie en effectiviteit. Enerzijds was het doel van dit onderzoek om inzicht te verwerven in de betekenisgeving van de MOA's en teamleiders wat betreft deze backoffice-structuur, in het licht van de aanwezigheid van zowel de professionele logica als de managementlogica op deze afdeling. Anderzijds was het doel van deze studie om, op basis van dit inzicht, handvatten te bieden aan de afdelingshoofden van Operationeel Verkeersmanagement om de backoffice-structuur te kunnen verbeteren, zodat de MOA's en teamleiders zo goed mogelijk het primaire proces kunnen ondersteunen. Voor dit onderzoek maakte ik gebruik van een interpretatieve, inductieve, etnografische en kwalitatieve benadering. Ik was als afstudeerstagiair bijna 5 maanden onderdeel van de organisatie, waar ik 12 semigestructureerde diepte-interviews afnam, 2 focusgroepen organiseerde, verschillende formele en informele observaties deed en relevante documenten bestudeerde. Uit de dataverzameling vond ik dat de betekenis die MOA's en teamleiders aan de backoffice-structuur geven uiteen valt in drie betekenissen: informatiever spreiding, afstemming en verbinding. Hoewel dit als belangrijke functies van de backoffice-structuur worden gezien, wordt de werking van deze structuur echter belemmerd door de aanwezigheid van zowel de managementlogica als de professionele logica in deze afdeling. Een complicerende factor hierbij is dat de MOA zelf zowel manager als professional is. Dit onderzoek toont aan wat de stand van zaken is binnen een organisatie als Rijkswaterstaat wanneer het gaat om de combinatie van tegenstrijdige logica's en wat dit doet met medewerkers van wie de functie gestoeld is op een managementlogica én een professionele logica, en hun betekenisgeving. Vervolgonderzoek is nodig om te identificeren wat er nodig is om ervoor te zorgen dat medewerkers als deze met de conflicterende logica's in hun functie en werkomgeving om kunnen gaan. Daarbij zou gekeken kunnen worden naar de mogelijkheid van het creëren van een nieuwe, gezamenlijke logica waarbij recht wordt gedaan aan de complexe omgeving van Operationeel Verkeersmanagement, de eisen die bij het handelen in deze omgeving aan de medewerkers worden gesteld en zowel de management- als de professionele behoeften van medewerkers. De afdelingshoofden van Operationeel Verkeersmanagement raad ik aan om de backoffice-structuur en aansturing van de afdeling te verbeteren vanuit het uitgangspunt van verbinding.

Bijschrift voorpagina

De foto's op de voorpagina behoeven enige uitleg. De foto van het knooppunt linksboven verbeeldt de behoefte binnen de onderzochte afdeling om de eigen weg te kunnen gaan en ruimte te laten bestaan voor verschillen ('verscheidenheid' uit de titel). Sommige auto's rijden op dit knooppunt een gedeelte samen op en splitsen dan om hun eigen weg te vervolgen. Andere passagiers rijden in een tegengestelde richting of komen elkaar niet eens tegen doordat ze zich op verschillende niveaus bevinden. Op de foto rechtsonder is een weg te zien waar iedere auto dezelfde route volgt ('eenheid' uit de titel). Ondanks verschillende snelheden rijdt men gezamenlijk op (sommigen weliswaar in de tegengestelde richting, maar wel tussen hetzelfde begin- en eindpunt) en buigt het verkeer links af. Eenheid en verscheidenheid, ze lijken niet samen te gaan. Kies je voor de ene variant, dan zit iedereen gevangen in hetzelfde keurslijf. Ga je voor de andere optie, dan verliest men elkaar al snel uit het oog en is er van gezamenlijk optrekken weinig sprake. 'Eenheid in verscheidenheid'. Een mooi streven, maar is het ook haalbaar? Deze worsteling staat centraal in dit onderzoeksverslag.

Bron: <https://beeldbank.rws.nl>, Rijkswaterstaat / Joop van Houdt

Utrecht, 28 juni 2018

Beste lezer,

Voor u ligt het onderzoeksverslag van mijn tijd bij Verkeer- en Watermanagement, Rijkswaterstaat. In de afgelopen 4,5 maand heb ik de gelegenheid gekregen om het operationele verkeersmanagement van Rijkswaterstaat van heel dichtbij te leren kennen, in het kader van mijn onderzoek naar de backoffice-structuur op de gelijknamige afdeling. Ik heb me ondergedompeld in de organisatie en ben naar alle uithoeken van het land gereden om MOA's en teamleiders te spreken, van Friesland tot hartje Noord-Brabant en van Ridderkerk tot Twente. Het was me een eer en een waar genoegen om dit onderzoek te doen en van zo dichtbij het prachtige werk te mogen zien dat door Operationeel Verkeersmanagement gedaan wordt. In dit voorwoord wil ik de namen van een aantal personen noemen aan wie ik in het bijzonder veel heb gehad en zonder wie dit onderzoek niet mogelijk was geweest.

Als eerste wil ik mijn opdrachtgever, Cynthia Zweiphenning, bedanken voor het in mij gestelde vertrouwen en de mogelijkheid om op haar afdeling mijn afstudeeronderzoek te mogen doen. Dit geldt ook voor de andere twee afdelingshoofden, André Brand en Johan Ravesloot. Bedankt voor de openheid en kwetsbaarheid vanuit jullie kant om een 'buitenstaander' naar jullie manier van organiseren te laten kijken. Ik heb onze samenwerking als heel prettig ervaren en hoop dat ik middels dit verslag en mijn advies jullie een stap in de goede richting heb geholpen. Graag bedank ik ook Robbert Mink en André Spaans, mijn twee stagebegeleiders bij Rijkswaterstaat. Dank voor de kritische vragen, opbouwende feedback en alle andere manieren waarop jullie mij tijdens dit stage- en scriptieproces hebben geholpen. Ook op persoonlijk vlak heb ik veel van jullie mogen leren en durf ik wel te zeggen dat ik me heb ontwikkeld van student naar beginnend organisatieadviseur.

Mijn dank gaat ook uit naar mijn scriptiebegeleider, Evelien Vink. Dank voor je scherpte, wijze raad en ervaring die je met me hebt gedeeld. Dit hielp mij om mijn focus niet te verliezen, maar steeds weer terug te gaan naar de kern. Ik bewonder je kennis en kunde en vond het fijn om tijdens dit scriptietraject met je te kunnen sparren en nieuwe inzichten op te doen.

Ten slotte wil ik ook alle medewerkers van Rijkswaterstaat bedanken die ik in de afgelopen tijd heb ontmoet, of dat nu was in het kader van dit onderzoek of niet. Dank voor de gastvrijheid en de openheid die ik steeds heb ervaren en waardoor ik me al snel thuis voelde. In het bijzonder wil ik alle respondenten die ik voor dit onderzoek heb gesproken bedanken. Jullie gaven mij een inkijkje in jullie persoonlijke beleving en durfden daarover open en eerlijk met mij in gesprek te gaan.

Rest mij niets anders dan u veel plezier te wensen bij het lezen van dit verslag!

Elyse Rentier

Inhoudsopgave

Begrippen- en afkortingenlijst.....	5
1. Inleiding.....	7
1.1. Aanleiding.....	7
1.2. Probleemstelling.....	10
1.3. Doelstelling en relevantie.....	11
1.4. Vraagstelling.....	12
1.5. Leeswijzer.....	13
2. Theoretisch kader.....	14
2.1. Betekenisgeving en institutionele theorie.....	14
2.2. Institutionele theorie.....	15
2.3. Managementlogica en professionele logica.....	18
2.4. Omgaan met institutionele complexiteit.....	19
2.5. Conclusie.....	21
3. Methodologische verantwoording.....	22
3.1. Onderzoeksstrategie en -ontwerp.....	22
3.2. Dataverzameling.....	24
3.3. Data-analyse.....	30
3.4. Datapresentatie.....	31
3.5. Kwaliteitscriteria.....	31
3.6. Reflectie.....	32
4. Context: de functie van MOA.....	35
5. Bevindingen.....	37
5.1. Betekenis 1: Informatieverspreiding.....	38
5.2. Betekenis 2: Afstemming.....	42
5.3. Betekenis 3: Verbinding.....	47
6. Analyse.....	53
6.1. Aanwezigheid van institutionele logica's.....	53
6.2. Logica's zorgen voor institutionele complexiteit.....	54
6.3. Worsteling tussen twee interne logica's.....	55
6.4. Capacity to cope?.....	56
7. Conclusie.....	59
8. Aanbevelingen.....	62
8.1. Wetenschappelijk aanbevelingen.....	62
8.2. Praktische aanbevelingen.....	63
Referenties.....	65
Bijlagen.....	67
Bijlage 1. Overzicht dataverzameling.....	67
Bijlage 2. Instrumenten dataverzameling.....	68
Bijlage 3. Codeboom.....	69

Begrippen- en afkortingenlijst

VWM Verkeer- en Watermanagement

Eén van de landelijke organisatieonderdelen van Rijkswaterstaat, belast met het operationele management van het hoofdwegennet, hoofdvaarwegennet en hoofdwatersysteem

WVM Wegverkeersmanagement

De 'droge' tak van VWM, bestaande uit de teams van Operationeel Verkeersmanagement (weginspecteurs), de verkeerscentrales, VCNL en de ondersteunde afdelingen Operationele Taken en Operationele Ontwikkeling

OVM Operationeel Verkeersmanagement

De teams van weginspecteurs en MOA's, die verdeeld zijn in de regio's Noordoost-Nederland, Randstad en Zuid-Nederland

TL Teamleider

Een teamleider van 1 of meerdere teams van weginspecteurs en MOA's

WIS Weginspecteur

De weginspecteur is verantwoordelijk voor de veiligheid en doorstroming op de weg en heeft in het bijzonder een taak bij incidentmanagement, werk in uitvoering en gladheidsbestrijding.

MOA Medewerker Operationele Advisering

De MOA is de schakel tussen het operationele proces van Operationeel Verkeersmanagement en de rest van de organisatie. De MOA biedt ondersteuning aan zowel de teamleider als de weginspecteur.

OVD Officier van Dienst

Officier van Dienst is een belangrijke rol die alleen kan worden opgenomen door de MOA. Tijdens een grote calamiteit stuurt de OVD de processen binnen crisis- en incidentmanagement aan en onderhoudt deze contact met ketenpartners, de regionale verkeerscentrale/VCNL, de weginspecteur en de teamleider.

'MOA in de frontoffice'

Dit is een nieuwe rol voor de MOA en op dit moment nog in ontwikkeling. Het doel van het introduceren van de 'MOA in de frontoffice' is om meer grip te krijgen op de dagelijkse operatie. Ten tijde van de dataverzameling stond deze rol bij MOA's en teamleiders nog bekend als de Chef van Dienst (CVD).

VCNL Verkeerscentrum Nederland

VCNL is verantwoordelijk voor de verkeersinformatie naar marktpartijen en weggebruikers, de uniformiteit van het landelijke verkeersmanagement en het overzicht op het totale wegennet van Rijkswaterstaat, in het bijzonder wanneer er sprake is van een grote calamiteit.

VC Verkeerscentrale (officieel RVMC: Regionale verkeersmanagementcentrale)

Rijkswaterstaat heeft 5 verkeerscentrales: VCNWN in Velsen (Noordwest-Nederland), VCNON in Wolfheze (Noordoost-Nederland), VCZWN in Rhooen (Zuidwest-Nederland), VCZON in Helmond (Zuidoost-Nederland) en VCMN in Utrecht (Midden-Nederland). Vanuit de regionale verkeerscentrales wordt de veiligheid en doorstroming op de weg gewaarborgd, samen met de weginspecteur ter plaatse.

WVL Wegverkeersleider

Vanuit de bedienzaal van de verkeerscentrale is de wegverkeersleider degene die de situatie op de weg monitort, de wegkantsystemen bedient en nauw contact onderhoudt met de wegininspecteurs.

CWVL Coördinerend wegverkeersleider

De coördinerend wegverkeersleider is de schakel tussen de operatie en de teamleider van de verkeerscentrale. De CWVL behoudt het overzicht in de centrale en coördineert het werk van de wegverkeersleiders.

LSO Landelijk Stafoverleg

Tweewekelijks overleg met de afdelingshoofden en teamleiders van Operationeel Verkeersmanagement waarin besluiten worden genomen met betrekking tot de portefeuilles en allerhande zaken die op de afdeling spelen worden besproken.

BOO Backoffice-overleg

Tweewekelijks overleg tussen MOA's en teamleiders vanuit verschillende teams, waarin terugkoppeling wordt gegeven vanuit het LSO en de portefeuilles en zaken worden besproken die de sturing van de wegininspecteurs betreffen. De backoffice-overleggen vinden plaats in de vorm van vier overlegtafels in Noordwest- (BOONW), Noordoost- (BOONON), Zuidwest- (BOOZW) en Zuidoost-Nederland (BOOZO).

PO Portefeuille-overleg

Periodiek overleg met de MOA's, teamleiders en andere medewerkers van Rijkswaterstaat die onderdeel zijn van de desbetreffende portefeuille. Er zijn zowel landelijke als regionale portefeuille-overleggen.

FOO Frontoffice-overleg

Werkoverleg met de wegininspecteurs van een bepaald team, voorgezeten door een MOA. Hoewel het frontoffice-overleg buiten de backoffice-structuur valt, leveren de verschillende overleggen binnen de backoffice-structuur wel de input voor dit overleg.

1. Inleiding

Dit onderzoeksverslag beschrijft het onderzoek dat ik heb gedaan naar de backoffice-structuur binnen de afdeling Operationeel Verkeersmanagement van Rijkswaterstaat. Dit is een organisatie- en overlegstructuur die in 2014 is geïntroduceerd op deze afdeling om te zorgen voor meer uniformiteit, efficiëntie en effectiviteit. Dit hoofdstuk behandelt de aanleiding voor het onderzoek (1.1.) en de probleemstelling (1.2.), doelstelling (1.3.) en vraagstelling (1.4.) die tijdens dit onderzoek centraal stonden.

1.1. Aanleiding

1.1.1. Managementdenken binnen Rijkswaterstaat

“Rijkswaterstaat heeft de afgelopen jaren belangrijke verbeteringen doorgevoerd. Dat is ook nodig, want de verwachtingen van onze omgeving zijn hooggespannen. En ze worden steeds hoger. Burgers en gebruikers verwachten betere dienstverlening en doortastend optreden bij calamiteiten. Medeoverheden verwachten nauwere samenwerking, marktpartijen meer uniformiteit. Medewerkers verwachten een organisatie waar ze zich kunnen ontplooien en waar ze maatschappelijk relevant werk kunnen doen. Bovendien eist de politiek dat we flexibeler, compacter worden en bezuinigen. Dit betekent dat Rijkswaterstaat vervolgstappen moet zetten, processen anders gaat organiseren én anders gaat werken” (Rijkswaterstaat, 2011, p. 4).

Met deze woorden opent Jan Hendrik Dronkers, toenmalig directeur-generaal van Rijkswaterstaat, in juni 2011 zijn voorwoord van het Ondernemingsplan 2015. Rijkswaterstaat staat dan aan de vooravond van een omvangrijke reorganisatie. De uitvoeringsorganisatie wil in 2015 een ‘publiekgerichte netwerkmanager, toonaangevend projectmanager en slagvaardig crisismanager’ (p. 17) zijn. Om deze ambitie waar te maken en tevens te voldoen aan de opdracht vanuit de regering om te bezuinigen, moet de organisatiestructuur ingrijpend worden veranderd. Dit resulteert in een grondige herstructurering van de regionale en landelijke diensten van Rijkswaterstaat. Bijna twee jaar na de publicatie van het Ondernemingsplan 2015 wordt op 1 april 2013 gestart met de nieuwe organisatie-inrichting (Rijkswaterstaat, 2014). Tegelijk met deze nieuwe structuur komt er ook een meer gestroomlijnde manier van werken, zo blijkt uit het Organisatie- en Formatierapport van april 2014:

“Aan de veranderaanpak van het OP2015 ligt de managementfilosofie LEAN ten grondslag. Binnen Rijkswaterstaat staat deze bekend als KR8. Deze praktische filosofie is erop gericht verspillingen (= zaken die geen toegevoegde waarde leveren) uit het werkproces te halen. Alle energie en creativiteit van de mensen in de organisatie richt zich op het optimaliseren van datgene wat de klant waardevol vindt, bijvoorbeeld prijs, kwaliteit, levertijd, onderhoud en milieubelasting. En de dienstverlening vindt plaats tegen zo laag mogelijke kosten” (Rijkswaterstaat, 2014, p. 6).

Deze reorganisatie staat niet op zichzelf. Hoewel Rijkswaterstaat te maken heeft met specifieke uitdagingen op het gebied van verkeer- en watermanagement die een grootschalige organisatieverandering noodzakelijk maken (neem bijvoorbeeld de toename van het wegverkeer), past de reorganisatie ook binnen een bredere maatschappelijke ontwikkeling. Al vanaf de jaren 80 van de vorige eeuw is er binnen overheidsorganisaties sprake van de opkomst van het managementdenken. De traditionele bureaucratie heeft afgedaan. Overheden moeten veel efficiënter gaan werken en een betere dienstverlener zijn voor hun klant, de burger (Pollitt & Bouckaert, 2011). Deze ontwikkeling wordt ook wel *New Public Management* genoemd, een

parapluterm waarmee verschillende soorten hervormingen van de overheid worden aangeduid. Centraal staat een ‘bedrijfsmatige aanpak’ bij het inrichten en aansturen van overheidsorganisaties (Pollitt & Bouckaert, 2011, p. 9).

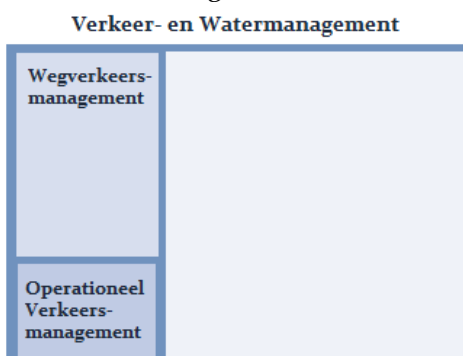
Een manier om naar het managementdenken in overheidsorganisaties te kijken is vanuit een institutioneel perspectief (Noordegraaf, 2015). Deze wetenschappelijke stroming gaat uit van het bestaan van logica’s binnen organisaties. Institutionele logica’s zijn *“assumptions and values, usually implicit, about how to interpret organizational reality, what constitutes appropriate behavior, and how to succeed”* (Thornton, 2004, in Greenwood et al., 2010, p. 521). Logica’s verschillen in hun uitgangspunten en visie op de organisatiewerkelijkheid en schrijven dus ook verschillend gedrag voor. Het managementdenken in organisaties komt volgens het institutionele perspectief voort uit een managementlogica. Deze logica is gebaseerd op het idee dat de werkprocessen in een organisatie beheerst moeten worden en dat overzicht, sturing en uniformiteit daarbij essentieel zijn.

De koers die Rijkswaterstaat een aantal jaar geleden heeft ingeslagen is duidelijk ingegeven door bovenstaande managementlogica. De organisatie benoemt letterlijk dat een managementfilosofie de grondslag is voor haar nieuwe aanpak (Rijkswaterstaat, 2014, p. 6). Rijkswaterstaat is niet meer een klassieke overheidsorganisatie die niet hoeft na te denken over haar bestaansrecht en mate van dienstverlening. Zowel de politiek, marktpartijen, samenwerkingspartners, burgers, weggebruikers als medewerkers verwachten meer van de organisatie. Het antwoord daarop is het stroomlijnen van de organisatie volgens een managementmodel als LEAN. Tegelijkertijd bestaat de organisatie grotendeels uit professionals: medewerkers met veel kennis en expertise die hun werk al jaren op een manier doen die hen het beste lijkt. Efficiëntie en uniformiteit zijn voor hen veel minder belangrijk. Zij werken vanuit een professionele logica, waarbij professionele kwaliteit, autonomie en het leveren van maatwerk de uitgangspunten zijn voor hun handelen.

In dit onderzoek zal duidelijk worden dat beide institutionele logica’s in deze organisatie centraal staan en dat de tegenstellingen tussen deze logica’s vaker wel dan niet zorgen voor wrijving binnen de organisatie. Dit zal ook naar voren komen bij de ideeën die medewerkers hebben met betrekking tot de backoffice-structuur, de focus van dit onderzoek. Voor we daar verder op ingaan, zal ik eerst de organisatiecontext schetsen.

1.1.2. *Organisatiecontext Operationeel Verkeersmanagement*

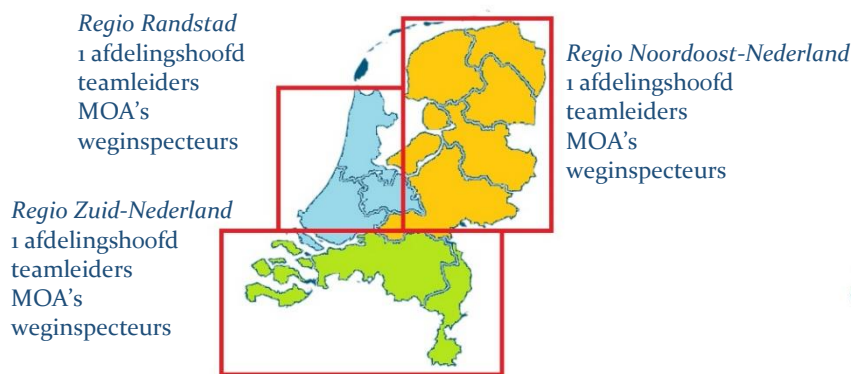
Rijkswaterstaat is een uitvoerend agentschap van het huidige ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en heeft als opdracht om te werken aan een ‘veilig, leefbaar en bereikbaar Nederland’, samen met verschillende ketenpartners (Rijkswaterstaat, sd-a). De werkzaamheden van Rijkswaterstaat zijn grofweg te verdelen in die op het water (‘nat’) en op de weg (‘droog’). Vanaf 1 april 2013 is er de landelijke dienst Verkeer- en Watermanagement (VWM) waarin al het operationele management van het hoofdwegennet, hoofdvaarwegennet en het hoofdwatersysteem is ondergebracht. Daarvoor was dit nog belegd bij de 37 water- en wegendistricten in de regio. Deze



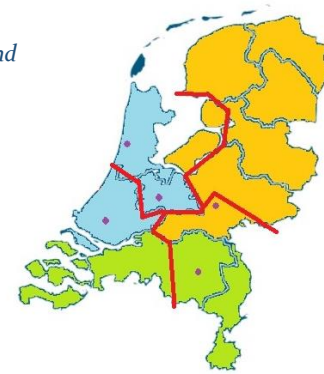
districten hadden veel eigen verantwoordelijkheid over het reilen en zeilen in hun gebied. Het doel van VWM was met name om meer uniformiteit te bewerkstelligen en efficiënter te kunnen werken. Onderdeel van VWM is de afdeling Wegverkeersmanagement (WVM), de ‘droge’ tak van VWM, Daaronder valt de afdeling Operationeel Verkeersmanagement (OVM), de vijf regionale verkeerscentrales, het Verkeerscentrum Nederland (VCNL) en twee stafafdelingen. Zie figuur 1.1 voor een schematische weergave van de organisatiestructuur van VWM.

Figuur 1.1. Schematische weergave organisatiestructuur VWM

Het operationele verkeersmanagement wordt uitgevoerd door 13 teams van ruim 280 wegingspecteurs. Deze zijn verdeeld over drie regio's (Noordoost-Nederland, Randstad en Zuid-Nederland) en worden aangestuurd door 11 teamleiders en drie afdelingshoofden (zie figuur 1.2). De wegingspecteurs hebben als hoofdtaak om een vlotte en veilige doorstroming op het hoofdwegennet van Rijkswaterstaat te waarborgen. Hierbij wordt veel samengewerkt met hulpdiensten, bergingsbedrijven en aannemers. Intern is er nauwe samenwerking met de regionale verkeerscentrale, die de wegingspecteur op de weg aanstuurt. In ieder team van OVM zitten één of meerdere Medewerkers Operationele Advisering (MOA's), ruim 40 in totaal. Deze MOA's hebben een ondersteunende functie en fungeren als schakel tussen de dagelijkse operatie en de teamleider. Een MOA heeft verschillende rollen, waarvan Officier van Dienst en coördinator gladheidsbestrijding de belangrijkste zijn. De Officier van Dienst is een cruciale rol die alleen door de MOA kan worden opgenomen. Wanneer er bij een grote calamiteit moet worden opgeschaald, wordt de Officier van Dienst ingeschakeld. Deze heeft op dat moment de eindverantwoordelijkheid vanuit Rijkswaterstaat en stuurt de processen rondom crisis- en incidentmanagement aan.



Figuur 1.3. Weergave organisatiestructuur Operationeel Verkeersmanagement



Figuur 1.2. Weergave grenzen overlegtafels backoffice-overleg

1.1.3. Backoffice als managementmiddel

Kort na de vorming van de afdeling VWM in april 2013 start men binnen OVM met de backoffice-structuur voor de MOA's en teamleiders. Oorspronkelijk komt het voorstel voor deze structuur uit de regio's Zuid-Nederland en Randstad, waarna ook Noordoost-Nederland aanhaakt. Passend bij de reden voor de reorganisatie van Rijkswaterstaat, is het doel van de backoffice-structuur om meer sturing te kunnen geven aan de dagelijkse operatie (de 'frontoffice'). Een hogere efficiëntie, effectiviteit en uniformiteit staan hierbij centraal, zoals blijkt uit de interne documenten 'Transitievoorstel Backoffice' (Oerlemans, 2013) en 'De Blauwdruk Operationeel Verkeer' (Mink, 2017, pp. 2-3). De backoffice-structuur bestaat uit de volgende twee componenten.

Werken in portefeuilles

Alle MOA's zijn ingedeeld in één of meerdere portefeuilles: Facilitair, Gladheidsbestrijding, Werk in uitvoering, Planning, Beheer en Onderhoud, en Crisis- en Incidentmanagement. Iedere portefeuille heeft een landelijke portefeuillehouder (afdelingshoofd) en een regionale portefeuillehouder (teamleider). Binnen het werkpakket van een bepaalde portefeuille vindt inhoudelijke afstemming over de werkprocessen plaats. Het doel van de portefeuilles is om, door middel van taakspecialisatie, efficiënter te kunnen werken en een hogere kwaliteit van dienstverlening te bereiken.

Overlegcyclus

Iedere portefeuille heeft periodiek een portefeuille-overleg (PO). De besluiten die daarin over bepaalde werkprocessen worden genomen, worden ter goedkeuring in het tweewekelijkse Landelijk Stafoverleg (LSO) gebracht. Het LSO bestaat uit de afdelingshoofden en teamleiders en behandelt de aansturing van de afdeling OVM. In het eveneens tweewekelijkse backoffice-overleg (BOO) met teamleiders en MOA's geven de teamleiders terugkoppeling uit het LSO en bespreekt men ontwikkelingen in de afdeling. Tevens vindt er afstemming plaats over de implementatie van genomen besluiten en de communicatie daarover naar het frontoffice-overleg (FOO) met de weginspecteurs. Het backoffice-overleg is georganiseerd in vier overlegtafels: in Noordwest-Nederland, Noordoost-Nederland, Zuidwest-Nederland en Zuidoost-Nederland. Deze overlegtafels overschrijden grenzen van regio's, provincies, verkeerscentrales en veiligheidsregio's om kruisbestuiving mogelijk te maken. Figuur 1.3 op de vorige pagina geeft de indeling van de overlegtafels aan (rode lijnen) en de plaatsing van de verkeerscentrales (parse stippen). Een schematisch overzicht van de overlegcyclus is hieronder weergegeven in figuur 1.4.



Figuur 1.4. Overzicht van overleggen volgens de backoffice-structuur

1.2. Probleemstelling

Het afdelingshoofd van de regio Zuid-Nederland is portefeuillehouder van de tijdelijke portefeuille 'Backoffice 2.0', die zich bezighoudt met de optimalisatie van de backoffice. Zij wil weten wat ervoor nodig is om de backoffice nog beter te laten functioneren en aan te laten sluiten bij de behoeften van de medewerkers. Om die reden heeft ze de opdracht gegeven voor een onderzoek naar de backoffice-structuur.

Deels lijkt de backoffice-structuur de doelstellingen van uniformiteit, efficiëntie en effectiviteit te hebben behaald. In een oriënterend gesprek geeft een teamleider aan dat er op die punten al een enorme verbeterslag is gemaakt door de vorming van de landelijke dienst Verkeer- en Watermanagement en de backoffice-structuur die daarna volgde (M. Thielen, persoonlijke communicatie, 26 februari 2018). Tegelijkertijd wringt de backoffice bij sommige MOA's en teamleiders. Het afdelingshoofd van de regio Noordoost-Nederland vertelt me hier in een kennismakingsgesprek over:

'De kracht van VWM is dat het een landelijke club is. Ook OVM heeft zich in de afgelopen jaren daardoor goed op de kaart weten te zetten. De keerzijde daarvan is dat men doorslaat in wat er uniform moet. De teamleiders en MOA's bevinden zich in een spanningsveld, tussen de operatie en de landelijke lijn. Hun manier van werken komt dan ter discussie te staan. Maar soms past de landelijke lijn gewoonweg niet bij waar de situatie op dat moment om vraagt' (J. Ravesloot, persoonlijke communicatie, 22 februari 2018).

In de ontevredenheid over de backoffice-structuur lijkt de managementlogica van uniformiteit niet te passen bij de professionele logica van autonomie en de vrijheid om naar eigen inzicht keuzes te maken. Naast deze worsteling rondom uniformiteit zijn er ook MOA's en teamleiders die het niet eens zijn met de indeling van de backoffice-overlegtafels over de grenzen heen. Sommige medewerkers moeten voor het backoffice-overleg naar een andere regio. In een oriënterend gesprek geeft een teamleider van de regio Noordoost-Nederland aan dat ze haar backoffice-regio minder goed kan aansturen wanneer niet alle MOA's van die regio bij het overleg aanwezig zijn (J. Hafkenscheid, persoonlijke communicatie, 2 maart 2018). Zij redeneert hier volgens de managementlogica waarin

het hebben van stuur en grip op medewerkers belangrijk is. In de huidige situatie wordt echter niet aan deze behoefte voldaan.

Uit de taakomschrijving van de functie van MOA in 'De Blauwdruk Operationeel Verkeer' (Mink, 2017) blijkt nog iets opvallends. Deze medewerkers staan namelijk met één been in het werk zelf (de operationele sturing van de frontoffice) en met één been in de organisatie van dat werk (de backoffice). Enerzijds wordt van hen gevraagd om te sturen, coachen, controleren, regisseren, coördineren, optimaliseren, uniformeren en het overzicht te behouden (Mink, 2017, pp. 6-9). Tegelijkertijd wordt een beroep gedaan op de inhoudelijke kennis van de MOA's op basis waarvan zij onderbouwd advies moeten geven over de te nemen besluiten (Mink, 2017, pp. 6-9). De MOA's moeten deze besluiten, die op landelijk niveau zijn genomen, vervolgens weer implementeren in hun eigen team en deze inpassen in de regionale context. Al eerder bespraken we de aanwezigheid van zowel de managementlogica als de professionele logica binnen Rijkswaterstaat. Hier lijken beide logica's ingebed te zijn in de functie van de MOA zelf: een MOA is zowel een sturende manager als een inhoudelijke professional. Mijn verwachting is dat deze dualiteit een complicerende factor is in de werking van de backoffice-structuur. Waar het doel van de backoffice-structuur (uniformiteit, efficiëntie en effectiviteit) puur is opgesteld vanuit een managementlogica, moet de MOA in zijn werk tegelijkertijd ook handelen vanuit een professionele logica.

Samengevat is de probleemstelling die ten grondslag ligt aan dit onderzoek dat de backoffice-structuur niet altijd aansluit bij de behoeften van MOA's en teamleiders en dat de aanwezigheid van de management- en professionele logica binnen deze afdeling (en organisatie als geheel) daarin een rol lijkt te spelen.

1.3. Doelstelling en relevantie

1.3.1. Wetenschappelijke doelstelling en relevantie

De wetenschappelijke doelstelling van dit onderzoek is als volgt:

Inzicht verwerven in de manier waarop MOA's en teamleiders binnen Operationeel Verkeersmanagement betekenis geven aan de backoffice-structuur in het licht van de aanwezigheid van zowel de professionele logica als de managementlogica in hun functie en werkomgeving

Met dit onderzoek beoog ik aan te sluiten op de bestaande wetenschappelijke literatuur over institutionele logica's. De ontwikkeling die daarin in het afgelopen decennium heeft plaatsgevonden zal in het theoretisch kader verder worden uitgewerkt (hoofdstuk 2). Ik zal eerder onderzoek op drie manieren aanvullen, namelijk wat betreft de onderzochte *functie*, het onderzochte *domein* en de *focus* van het onderzoek.

Functie – De auteurs Schott, Van Kleef en Noordegraaf (2016) onderzochten hoe professionals in een publieke organisatie omgingen met de conflicterende logica's waarmee ze in hun werk te maken kregen. Zij vonden dat er een wisselwerking bestaat tussen professionals en logica's, waarbij de professional de heersende logica's ook kan beïnvloeden en er niet alleen door beïnvloed wordt. In hun conclusie trekken ze de resultaten van hun onderzoek breder en doen de suggestie dat dit ook zou kunnen gelden voor andere “*confused professions: professions where strong professional norms are confronted with an increasing number of organizational and societal forces*” (p. 604). De functie van de MOA lijkt ook zo'n *confused profession* te zijn, omdat deze zowel met professionele waarden als het managementdenken in de organisatie te maken heeft. Dit onderzoek gaat een stap verder dan eerder onderzoek dat zich richtte op hoe professionals of managers omgaan met conflicterende logica's. Ik zal medewerkers (de MOA's) bevragen in wiens functie zowel de managementlogica als professionele logica verenigd zijn. Deze MOA's zijn dus per definitie manager én professional. Het is

dus relevant om te onderzoeken hoe medewerkers met een dergelijke functie omgaan met conflicterende logica's en of dit verschilt van bevindingen uit eerder onderzoek.

Domein – In onderzoek naar de verhouding tussen de professionele logica en de managementlogica is nog niet eerder gekeken naar een publieke organisatie in het domein van de infrastructuur. Eerder onderzoek richtte zich voornamelijk op domeinen als de gezondheidszorg (o.a. Reay & Hinings, 2009; Blomgren & Waks, 2015; Stoopendaal, 2015) en het onderwijs (o.a. Gleeson, Davies, & Wheeler, 2005; Evans, 2008; Kolsaker, 2008; Noordegraaf, 2015). Dit zijn beide domeinen waar van oudsher een grote mate van professionele vrijheid heerste, maar die de afgelopen jaren sterk zijn beïnvloed door het managementdenken. Een organisatie als Rijkswaterstaat heeft daar niet in die mate last van gehad, maar ligt al een aantal jaar wel op een vergelijkbare koers. Het is daarom relevant om te onderzoeken welke impact de managementlogica in een sector als deze heeft gehad. Ook de auteurs Reay en Hinings (2009) doen de suggestie dat vervolgonderzoek zich zou kunnen richten op andere domeinen dan de gezondheidszorg, waar meerdere logica's naast elkaar bestaan.

Focus – Dit onderzoek richt zich op de individuele beleving en betekenisgeving van medewerkers. Dit in navolging van Mangen en Brivot (2015), die claimen dat er in het onderzoek naar conflicterende logica's in organisaties wel vaak is gekeken naar de organisatiecontext, maar nog te weinig naar de individuen in die organisaties: “*scholars have not much peeked into the ‘world inside the processes’, the individual agents*” (Mangen & Brivot, 2015). Waar auteurs als Schott et al. (2016) en Noordegraaf & De Wit (2012) zich ook al richtten op de individuele beleving van professionals óf managers, wordt in dit onderzoek de beleving van beide typen medewerkers gecombineerd. Het is relevant om te onderzoeken of de betekenisgeving van MOA's en teamleiders verschilt en zo ja, wat de redenen hiervoor zouden kunnen zijn.

1.3.2. Praktische doelstelling en relevantie

De praktische doelstelling en subdoelen van dit onderzoek luiden als volgt:

Handvatten bieden aan de afdelingshoofden van Operationeel Verkeersmanagement om te komen tot een backoffice-structuur die de MOA's en teamleiders in staat stelt het primaire proces zo goed mogelijk aan te sturen en te ondersteunen

1. *Inzicht verwerven hoe de huidige backoffice-structuur wordt ervaren door de MOA's en teamleiders (IST)*
2. *Verkennen wat de doelstelling en de inrichting van de backoffice-structuur zouden kunnen zijn die de MOA's en teamleiders in staat stellen om het primaire proces zo goed mogelijk aan te sturen en te ondersteunen (SOLL)*

Dit onderzoek beoogt een bijdrage te leveren aan de optimalisering van de backoffice-structuur en daarmee de aansturing van de afdeling Operationeel Verkeersmanagement binnen Rijkswaterstaat. Waar de afdelingshoofden tot nu toe af moeten gaan op hun eigen inschatting met betrekking tot dit onderwerp, is dit onderzoek bedoeld om hen meer inzicht te verschaffen in hoe er door hun medewerkers over de backoffice-structuur wordt gedacht en wat hun behoeften zijn. De bevindingen uit dit onderzoek bieden de afdelingshoofden handvatten in het herstructureren en verbeteren van de backoffice-structuur, zodat deze van zoveel mogelijk toegevoegde waarde kan zijn voor het primaire proces. Op een grotere schaal zou de optimalisering van de backoffice-structuur ook positieve gevolgen moeten hebben voor het primaire proces van Operationeel Verkeersmanagement, namelijk de dienstverlening aan de weggebruiker.

1.4. Vraagstelling

Uit de wetenschappelijke en praktische doelstelling vloeit de volgende onderzoeksvraag voort:

Welke betekenis wordt er door de MOA's en teamleiders binnen de teams Operationeel Verkeersmanagement, onderdeel van Verkeer- en Watermanagement van Rijkswaterstaat, gegeven aan de doelstelling en de inrichting van de 'backoffice-structuur'?

De termen 'betekenisgeving' en 'backoffice-structuur' uit deze onderzoeksvraag behoeven nog enige aanvullende uitleg.

1.4.1. Definitie betekenisgeving

De definitie van betekenisgeving die in dit onderzoek is aangehouden luidt:

'De individuele en collectieve reflectie op gebeurtenissen waardoor interpretaties van ambigue en multi-interpretabele situaties worden gevormd die medewerkers helpen om deze situaties te begrijpen en ermee om te gaan'

Bovenstaande definitie is geformuleerd op basis van Weick, Sutcliffe en Obstfeld (2005, p. 409) en Maitlis en Christianson (2014, p. 58, 66). De term 'betekenisgeving' verwijst allereerst naar het perspectief van waaruit ik dit onderzoek doe. Ik ben namelijk op zoek naar de betekenis die MOA's en teamleiders geven aan de backoffice-structuur. Tegelijkertijd is betekenisgeving ook een relevant concept om te omschrijven wat er in de backoffice gebeurt. De backoffice-structuur is een plek waar continu betekenis wordt gegeven aan processen binnen de organisatie en ontwikkelingen waar de MOA's en teamleiders mee te maken krijgen. Zoals ik in het vervolg van dit onderzoek zal aantonen, zijn bij deze betekenisgeving de perspectieven van de managementlogica en de professionele logica betrokken. De backoffice-structuur is dus niet slechts een manier om de afdeling OVM in te richten, maar ook om aan de behoeften van medewerkers, die voortkomen uit beide logica's, te voldoen.

1.4.2. Definitie backofficestructuur

In deze vraagstelling is de term 'backoffice-structuur' weergegeven tussen haakjes om aan te geven dat dit een aanduiding is die door de organisatie aan deze structuur is gegeven. Hetzelfde geldt voor de 'frontoffice'. In dit onderzoek zal ik deze termen overnemen en worden deze zonder haakjes weergegeven. Wat de inhoud en betekenis van de backoffice-structuur betreft, is dit uiteengezet in paragraaf 1.1.3. Voor dit onderzoek zijn de volgende definities van de backoffice en de backoffice-structuur gebruikt:

De 'backoffice' omvat alle activiteiten van de MOA's en teamleiders die dienen ter aansturing en ondersteuning van het primaire proces van Operationeel Verkeersmanagement (de frontoffice).

De 'backoffice-structuur' verwijst naar de manier waarop de backoffice is georganiseerd, namelijk volgens de portefeuilles en de overlegcyclus van het portefeuille-overleg, Landelijk Stafoverleg en backoffice-overleg, uitmondend in het frontoffice-overleg.

1.5. Leeswijzer

In dit hoofdstuk is de aanleiding voor dit onderzoek beschreven en de gebruikte probleem-, doel- en vraagstelling uiteengezet. In het *Theoretisch kader* (H2) zal ik de wetenschappelijke inbedding van het onderzoek beschrijven. In de *Methodologische verantwoording* (H3) behandel ik de manier waarop ik het onderzoek heb uitgevoerd en geef ik hierop een uitgebreide reflectie. In het hoofdstuk *Context* (H4) schets ik een beeld van de functie van de MOA, zodat de onderzoeksresultaten beter te plaatsen zijn. In de *Bevindingen* (H5) beschrijf ik de uitkomsten van de dataverzameling, waarop ik in de *Analyse* (H6) dieper inga in het licht van de theoretische concepten die ik heb behandeld. Tenslotte geef ik in de *Conclusie* (H7) antwoord op de onderzoeksvraag, waarna wetenschappelijke en praktische *Aanbevelingen* (H8) volgen.

2. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk zet ik de theoretische achtergrond van dit onderzoek uiteen. Dit onderzoek staat namelijk niet op zichzelf, maar is ingebed in de wetenschappelijke literatuur. De interpretatie en analyse van de resultaten is dan ook niet neutraal te noemen, maar wordt mede bepaald door het gebruikte theoretische perspectief en de basis die door andere onderzoekers is gelegd. In dit theoretisch kader zal ik de koppeling tussen betekenisgeving en institutionele theorie bespreken (2.1), de ontwikkeling van het institutionalisme en institutionele logica's (2.2), de aannames van de managementlogica en professionele logica (2.3) en de manier waarop er in het afgelopen decennium door verschillende auteurs over de worsteling tussen beide logica's is geschreven (2.4).

2.1. Betekenisgeving en institutionele theorie

Het wetenschappelijke doel van dit onderzoek is om inzicht te verkrijgen in de betekenis die MOA's en teamleiders geven aan de backoffice-structuur. 'Betekenisgeving' werd in de inleiding als volgt gedefinieerd:

'De individuele en collectieve reflectie op gebeurtenissen waardoor interpretaties van ambigue en multi-interpreteerbare situaties worden gevormd die medewerkers helpen om deze situaties te begrijpen en ermee om te gaan' (Weick et al., 2005, p. 409; Maitlis & Christianson, 2014, p. 58, 66)

Betekenisgeving raakt aan de diepste overtuigingen die iemand heeft over hoe de organisatie en, op grotere schaal, de wereld in elkaar zit. Deze overtuigingen bepalen vervolgens welke interpretatie van een situatie iemand als 'juist' en passend zal zien. Op basis van die interpretatie zal deze persoon vervolgens ook in de context van de organisatie handelen. Omdat betekenisgeving naast een individueel ook een collectief proces is, vormt zich binnen (een subgroep van) een organisatie vaak een gedeelde interpretatie en betekenisgeving (Weick et al., 2005; Maitlis & Christianson, 2014).

In hun artikel over betekenisgeving in organisaties bespreken Weick et al. (2005) onder andere de koppeling tussen betekenisgeving en institutionele theorie. Ze betogen dat, redenerend vanuit een institutioneel perspectief, de betekenisgeving van medewerkers bepaald wordt door hun omgeving. Zij zijn niet vrij om maar iedere betekenis te geven aan een bepaalde situatie:

"Organizational members are socialized (indoctrinated) into expected sensemaking activities and that firm behavior is shaped by broad cognitive, normative, and regulatory forces that derive from and are enforced by powerful actors such as mass media, governmental agencies, professions, and interest groups" (Weick et al., 2005, p. 417)

De betekenis die medewerkers geven aan situaties wordt dus, in ieder geval voor een substantieel deel, bepaald door de institutionele logica's die dominant zijn in die organisatie en de omgeving daarvan. Vandaar dat het voor dit onderzoek naar de betekenis die MOA's en teamleiders geven aan de backoffice-structuur relevant is om in te gaan op de institutionele logica's die ten grondslag liggen aan het denken en handelen binnen deze organisatie. Wanneer deze duidelijk zijn, kunnen we ook de betekenisgeving van medewerkers goed duiden en verklaren.

2.2. Institutionele theorie

2.2.1. De definitie van het institutionalisme

De institutionele theorie, of het institutionalisme, is al meer dan 60 jaar oud. Door de tijd hebben auteurs de theorie op verschillende manieren toegepast en heeft het institutionalisme verschillende betekenissen gekregen (Scott, 1987). In 1957 omschreef Philip Selznick de institutionalisering van organisaties als volgt:

“Institutionalization is a process. It is something that happens to an organization over time, reflecting, the organization’s own distinctive history, the people who have been in it, the groups it embodies and the vested interests they have created, and the way it has adapted to its environment. (...) In what is perhaps its most significant meaning, ‘to institutionalize’ is to infuse with value beyond the technical requirements of the task at hand” (Selznick, 2011, pp. 17, 18).

Het proces van institutionalisering houdt dus in dat organisaties meer zijn dan alleen de taak die ze moeten uitvoeren, maar dat aan die taak ook een bepaalde waarde wordt verbonden. Organisaties worden op zichzelf staande entiteiten die als doel hebben om te blijven bestaan: *“valued, natural communities concerned with their own self-maintenance as ends in themselves”* (Scott, 1987, p. 494).

Organisaties zijn echter geen gesloten systemen, maar worden sterk beïnvloed door hun institutionele omgeving. In het bovenstaande citaat benoemt Selznick (2011) al dat institutionalisering te maken heeft met *‘de manier waarop de organisatie zich aanpast aan de omgeving’* (p. 17). Een belangrijk onderdeel van de institutionele theorie is het idee dat *“organizations are structured by phenomena in their environments and tend to become isomorphic with them”* (Meyer & Rowan, 1977, p. 346). Organisaties nemen namelijk vaak de *“socially constructed reality”* uit hun omgeving over (Berger & Luckmann, 1967, in Meyer & Rowan, p.346). Het perspectief op de werkelijkheid dat dominant is in de context van een bepaalde organisatie, wordt op die manier ook in die organisatie zelf zichtbaar (Meyer & Rowan, 1977).

Door het proces van institutionalisering krijgen *“social processes, obligations, or actualities (...) a rulelike status in social thought and action”* (Meyer & Rowan, 1977, p. 341). Dat wat eerst enkel een sociale norm of verwachting was, krijgt nu de status van een regel die hoort bij een bepaalde institutie: dit is hoe het hoort. In het geval van wetten of regelgeving zit er zelfs een juridische component aan de regel verbonden (Meyer & Rowan, 1977). Er is dan geen ruimte meer voor een andere realiteit, zoals ook Zucker (1983, in Weick et al., 2005) verwoordt: *“institutionalization simply constructs the way things are: alternatives may be literally unthinkable”* (p. 417). Het proces van institutionalisering verkleint als het ware de werkelijkheid.

Over het institutionalisme en de ontwikkeling daarvan kan nog veel meer gezegd worden. Voor het doel van dit onderzoek is het belangrijk te onthouden dat institutionele theorie te maken heeft met de toevoeging van waarde aan de kerntaak van een organisatie. Een organisatie vormt haar eigen werkelijkheid en legt die vervolgens ook weer aan anderen op. Deze geconstrueerde realiteit is vaak sterk beïnvloed door de omgeving, maar ook door de eigen geschiedenis en de mensen die er werken. Anders gezegd, een organisatie en de omgeving waarin die organisatie zich bevindt zijn niet neutraal, maar bevatten een bepaalde visie op de werkelijkheid. Zoals uit de bevindingen zal blijken, is ook binnen Operationeel Verkeersmanagement sprake van een geconstrueerde realiteit van waaruit de medewerkers redeneren en handelen.

2.2.2. Van het institutionalisme naar institutionele logica's

Geground in het institutionalisme is het idee van het bestaan van institutionele logica's in organisaties.

“Institutional logics provide ‘the master principles of society’ and guide social action. They are taken-for-granted resilient social prescriptions that enable actors to make sense of their situation by providing ‘assumptions and values, usually implicit, about how to interpret organizational reality, what constitutes appropriate behavior, and how to succeed’ (Thornton 2004, p. 70)” (Greenwood et al., 2010, p. 521).

Institutionele logica's geven, vanuit een bepaalde visie op de werkelijkheid, aan welk gedrag in lijn is met die visie. Daardoor neemt ambiguïteit en onzekerheid bij medewerkers af; hen wordt immers verteld welk gedrag van hen verlangd wordt wanneer ze in de organisatiecontext moeten handelen. In bovenstaand citaat verbinden Greenwood et al. (2010) het begrip 'betekenisgeving' expliciet met institutionele logica's, geheel in lijn met de koppeling die Weick et al. (2005) maakten tussen de institutionele theorie en betekenisgeving. Deze logica's zijn als het ware kaders die richting geven aan het proces van betekenisgeving van medewerkers in organisaties. Bij iedere logica horen weer andere aannames over hoe de organisatierealiteit geïnterpreteerd moet worden en welk gedrag daarbij hoort (Thornton, 2004, in Greenwood et al., 2010). Welke betekenis men aan een situatie geeft, wordt dus mede bepaald door de dominante logica binnen een organisatie

Een andere manier om institutionele logica's te benaderen is vanuit het cultuurperspectief van Edgar Schein (1985). Organisatiecultuur is dat wat door medewerkers binnen een organisatie wordt uitgedragen als *“the correct way to perceive, think, and feel”* in relatie tot de uitdagingen van *“external adaptation and internal integration”* waar iedere organisatie mee te maken krijgt (Schein, 2010, p. 18). Dit is vergelijkbaar met de definitie van institutionele logica's als *“social prescriptions”* (Greenwood et al., 2010, p. 521). In zijn model van organisatiecultuur onderscheidt Schein (1985) de volgende drie niveaus:

- *Artifacts* zijn alle zichtbare en tastbare uitingen van cultuur
- *Espoused beliefs and values* zijn de expliciete overtuigingen die men zich eigen heeft gemaakt over hoe er moet worden omgegaan met problemen waar men tegenaan loopt en de waarden van waaruit men besluiten neemt over de te nemen stappen
- *Basic underlying assumptions* zijn de onderliggende, impliciete basisaannames die de grondslag vormen voor geaccepteerd en juist gedrag en niet ter discussie staan

Voor de laatste categorie (basisaannames) is interessant voor dit onderzoek naar betekenisgeving van medewerkers en de invloed van institutionele logica's daarop. Ook Thornton (2004, in Greenwood et al., 2010, p. 251) maakt gebruik van de term *‘assumptions’* om institutionele logica's te definiëren. Basisaannames vormen de grondslag voor het denken, ervaren en handelen van personen in organisaties. Ze bestaan uit *“unconscious, taken-for-granted beliefs and values”* (Schein, 2010, p. 24), waardoor mensen zich er vaak niet bewust van zijn dat ze deze overtuigingen hebben, net zoals bij institutionele logica's het geval is. Omdat mensen behoefte hebben aan *‘cognitieve stabiliteit’* (p. 29), worden de basisaannames van personen binnen organisaties in principe niet ter discussie gesteld. Wanneer er, bijvoorbeeld tijdens een cultuurveranderingstraject in een organisatie, aan de aannames van medewerkers wordt getornd, raakt dit indirect hun identiteit. Er ontstaat dan onzekerheid en angst over wat de juiste manier is om te handelen en wat geaccepteerd gedrag is.

De basisaannames van medewerkers zijn het meest fundamenteel van de drie lagen van organisatiecultuur en het minst aan de oppervlakte. Dit maakt het voor onderzoekers lastig om, zelfs door middel van kwalitatief onderzoek, die basisaannames bloot te leggen en er inzicht in te verwerven (Schein, 2010). Desalniettemin is de focus van dit onderzoek om juist de verborgen

aannames van MOA's en teamleiders meer aan de oppervlakte te brengen en zo te begrijpen wat de backoffice-structuur voor hen betekent en waarom. Volgens het model van Schein (1985) is de organisatiecultuur te begrijpen via de gelaagdheid die daarin te herkennen is. Dit model wordt dan ook wel vergeleken met de vorm van een ui, die bestaat uit meerdere lagen die over elkaar liggen. Op dezelfde manier zullen in dit onderzoek de verschillende lagen van betekenisgeving worden 'afgepeld', om uiteindelijk tot de kern van de betekenisgeving van medewerkers te komen. Zoals ik in mijn bevindingen zal betogen is er binnen Operationeel Verkeersmanagement namelijk op een vergelijkbare manier sprake van een gelaagdheid in de betekenisgeving van MOA's en teamleiders.

2.2.3. Institutionele pluraliteit en complexiteit

De voornaamste institutionele logica's die onze samenleving en het handelen binnen organisaties bepalen zijn die van *"the market, the corporation, the professions, the family, the religions, and the state"* (Thornton, 2004, p. 12, in Greenwood et al., 2010). Hoewel het idee van institutionele logica's is dat deze ambiguïteit en onzekerheid binnen een organisatie wegnemen door voor te schrijven welk gedrag gepast is en zo stabiliteit creëren (Pache & Santos, 2010), is de aanwezigheid van een bepaalde logica in een organisatie niet altijd stabiel. Wanneer voorheen gescheiden organisatiestructuren bij elkaar komen, bijvoorbeeld door een fusie of overname, vindt er *"structural overlap"* plaats. Er kan dan een verandering optreden in de institutionele logica's die de organisatie sturen. Zo kan ineens een andere logica dominant worden (Thornton, 2004, in Greenwood et al., 2008, p. 116).

In navolging van Friedland en Alford (1991, in Greenwood et al., 2010), benadrukken Greenwood et al. (2010) dat er altijd sprake is van meerdere logica's binnen een organisatie. Deze veelheid aan logica's die een organisatie sturen, wordt ook wel institutioneel pluralisme genoemd. Een organisatie die hiermee te maken heeft is

"subject to multiple regulatory regimes, embedded within multiple normative orders, and/or constituted by more than one cultural logic" (Kraatz & Block, 2008, p. 243).

Er is dan niet een eenduidige regel of culturele logica die medewerkers vertelt welk gedrag er van hen verwacht wordt. Wanneer er in dat geval ook nog sprake is van conflicterende logica's binnen een organisatie of het domein waarin een organisatie zich bevindt, kan dit leiden tot institutionele complexiteit. Conflicterende logica's komen vaak voor in *public service* organisaties. Pachos en Santos (2010) verwoorden waarom dat juist bij deze organisaties het geval is:

"The collective nature of these goods places their producers at the intersection of a fragmented web of interests (direct and in direct beneficiaries, specialized interests groups, professionals, funders, local and national governments, regulatory agencies etc.). By virtue of their public service dimension, these service providers are particularly responsive to a few central players, including regulatory agencies that grant them the right to operate, key funders who provide them with the financial resources required to carry on their mission (since end users are not always paying for the full cost of the service), and trained professionals who have strong norms and identities (doctors, educators, curators, social workers, etc.)" (p. 472).

De publieke sector is dus bij uitstek onderhevig aan uiteenlopende belangen: *'professionele normen, politieke controle, overheidsregulatie, maatschappelijke kwesties en commerciële belangen'* (Blomgren & Waks, 2015, p. 79). Zoals later duidelijk zal worden, heeft ook de afdeling Operationeel Verkeersmanagement te maken met conflicterende logica's die van verschillende stakeholders afkomstig zijn.

2.3. Managementlogica en professionele logica

Voor het vervolg van dit theoretisch kader zullen we verder ingaan op de managementlogica en de professionele logica, omdat deze voor dit onderzoek het meest relevant zijn. In de inleiding zette ik al uiteen dat Rijkswaterstaat de laatste jaren steeds meer wordt gestuurd door het managementdenken, terwijl haar medewerkers echte professionals zijn en lang volgens een professionele logica hebben gewerkt. Tabel 2.1 geeft een overzicht van de uitgangspunten van de beide logica's (naar Vermaak, 1997; De Caluwé & Vermaak, 2006).

managementlogica	professionele logica
controleren, checken, sturen	zelfstandigheid en autonomie
procedures en formele afstemmingslijnen	eigen inzicht, kennis en ervaring
activiteiten passend bij <i>core business</i>	hobbyisme en solisme
normen en prestatie-indicatoren	goede professionele kwaliteit
uniformiteit en efficiëntie	maatwerk voor de klant
resultaatgerichtheid	vrijblijvendheid
centrale grip en zicht op werk	gefragmenteerde organisatie
wat hoort, telt	wat werkt, telt

Tabel 2.1. Overzicht managementlogica en professionele logica

De managementlogica (of *managerialism* in Engelstalige literatuur) gaat uit van de beheersing van de werkprocessen binnen een organisatie en wordt ook wel de “*control logic*” genoemd (Noordegraaf & De Wit, 2012, p. 957). Medewerkers worden gestuurd door middel van structuren, procedures en formele afstemmingslijnen. De manager is resultaatgericht en stuurt op efficiëntie en effectiviteit. Alle activiteiten moeten passen bij de *core business* van de organisatie en bijdragen aan betere bedrijfsresultaten. Medewerkers worden onderworpen aan externe en interne normen en prestatie-indicatoren waar aan moet worden voldaan. Zo wordt getracht de kwaliteit van het product of dienst te verhogen. De manager wil grip hebben en zicht op deze kwaliteit en zal verschillende controlemechanismen instellen om die te waarborgen. Voor de medewerkers geldt dat zij gefocust moeten zijn op de lijn die door de organisatie is uitgezet en dat er geen ruimte is voor autonomie (Vermaak, 1997; De Caluwé & Vermaak, 2006). Binnen overheidsorganisaties en andere publieke instanties heeft de managementlogica een vlucht genomen met de opkomst van het New Public Management, waarin de nadruk kwam te liggen op een meer bedrijfsmatige manier van besturen (Noordegraaf & De Wit, 2012).

Tegenover deze managementlogica staat de professionele logica (of professionalisme), ook wel de “*client logic*” genoemd (Noordegraaf & De Wit, 2012, p. 957), omdat de dienstverlening aan de klant centraal staat. Professionals hebben een hoge mate van zelfstandigheid en autonomie in de uitvoering van hun werk. Door hun ervaring hebben ze vaak veel inhoudelijke kennis opgedaan en een bepaalde expertise ontwikkeld. Een goede professionele kwaliteit van hun werk wordt door hen belangrijker gevonden dan uniformiteit. Dit onttaardt nogal eens in hobbyisme en solisme, waardoor de gemeenschappelijkheid met anderen binnen de organisatie achter blijft. Men identificeert zich dan ook minder met de organisatie als geheel, maar voornamelijk met de eigen functie en directe collega's (Vermaak, 1997; De Caluwé & Vermaak, 2006).

2.4. Omgaan met institutionele complexiteit

Hoewel het idee van institutionalisme en institutionele logica's al enkele decennia oud is, wordt er voornamelijk de laatste 5 á 10 jaar door onderzoekers gekeken naar hoe er door professionals wordt omgegaan met conflicterende logica's in hun dagelijks werk en de betekenis die zij daaraan geven. Voor onderstaande bespreking van de literatuur ligt de focus op de relatie tussen de management- en professionele logica zoals hierboven beschreven. Verder is in het bijzonder aandacht voor onderzoek binnen publieke- en overheidsorganisaties, omdat Rijkswaterstaat ook een uitvoeringsorganisatie van de overheid is. De literatuur zal in chronologische volgorde besproken worden om zo de ontwikkeling van dit onderzoeksveld in de afgelopen jaren zichtbaar te maken.

Vermaak (1997) signaleert in zijn artikel dat het professionalisme 'in de lift' zit. De werkwijze van professionals botst echter met die van managers, die de behoefte voelen om de professional te controleren en beheersen. De autonomie van professionals laat zich moeilijk verenigen met de onderlinge afstemming die noodzakelijk is voor een goed functionerende organisatie. Dit zorgt volgens Vermaak (1997) voor de volgende drie kernproblemen in organisaties met veel professionals: "versnippering", "middelmaticheid" en "vrijblijvendheid" (p. 14). In een tijd van opkomend professionalisme lijkt er weinig ruimte meer te zijn voor de manager. Vermaak (1997) beschrijft welke rollen de manager en professional zouden kunnen aannemen die passen bij dit nieuwe tijdperk en tegelijkertijd de kernproblemen van het professionalisme ondervangen. Hij onderscheidt drie domeinen: die van de professional, die van de manager en die van zowel de professional als de manager. In dat domein wordt er door beide partijen intensief samengewerkt aan een gezamenlijk resultaat en is er ruimte voor zowel regie, strategie, resultaatgerichtheid en monitoring als bezieling, aandacht voor de context en persoonlijke ambities. In het betoog van Vermaak (1997) is een eerste poging te vinden om de professionele- en managementlogica samen te brengen en een gemeenschappelijk handelingsperspectief te creëren, hoewel deze nog niet wetenschappelijk is onderbouwd.

In hun studie onderzoeken Reay en Hinings (2009) een situatie waarin een provinciale overheid nieuw gezondheidszorgbeleid introduceerde. Het nieuwe beleid was gebaseerd op een managementlogica ("*business-like health*") en conflicteerde met de voorheen dominante professionele logica ("*medical professionalism*") (p. 630). Ondanks de rivaliserende logica's moesten de verschillende actoren met elkaar samenwerken om gezondheidszorg aan de burger aan te bieden, Reay en Hinings (2009) merken op dat de belangen en logica's van deze actoren niet veranderen, maar naast elkaar bleven bestaan. Hoewel er nog steeds een bepaalde mate van rivaliteit was, werkten de actoren wel met elkaar samen en werden de spanningen gemanaged door de co-existentie van logica's. Dit wordt ook wel "*pragmatic collaboration*" (p. 631) genoemd: actoren werken samen omdat ze wel moeten, ook al komen hun perspectieven op hoe het werk gedaan zou moeten worden niet overeen. Men vindt de ander niet op diens overtuigingen, maar op de gezamenlijke opdracht. Zo worden werkbare oplossingen ontwikkeld, ondanks conflicterende logica's.

Van pragmatische samenwerking maken Noordegraaf en De Wit (2012) de stap naar het idee van hybride medewerkers. Zij benoemen dat, hoewel er enerzijds kritiek is op de managementlogica die publieke organisaties binnendringt en de professionele autonomie en identiteit aantast, er in de jaren ervoor ook onderzoek is gedaan dat aantoonde dat professionals succesvol weten om te gaan met deze ontwikkelingen. Er ontstaan "*hybride*" professionals en medewerkers, zoals "*managerial professionals*", die werken in het spanningsveld tussen management- en professionele logica's (Noordegraaf & De Wit, 2012, p. 957). Uit het onderzoek dat Noordegraaf en De Wit (2012) deden onder managers van middelbare scholen, bleek dat deze managers fungeerden als "*mediators of managerialism*" (p. 957). Zij voelden zich daadwerkelijk hybride en waren in staat om loyaal te zijn aan verschillende standpunten, deze bij elkaar te brengen en relaties met professionals te vormen.

De managementlogica werd als het ware gemedieerd door de managers, omdat zij niet alleen loyaal waren aan deze logica, maar ook aan die van de professionals.

Stoopendaal (2015) komt in haar studie tot een vergelijkbare conclusie. Zij benoemt dat de relatie tussen de manager en professional in wetenschappelijke literatuur vaak is gedefinieerd als een “*dichotomous gap*” (p. 1081) waarbij er een strikte scheiding wordt geschetst tussen beide partijen. Uit haar onderzoek in organisaties binnen de gezondheidszorg wordt duidelijk dat er op verschillende gebieden afstand is tussen managers en professionals, maar ook nabijheid. De mate van afstand en nabijheid is geen statisch gegeven, maar een dynamisch proces dat iedere dag opnieuw plaatsvindt. Managers zijn tegelijkertijd outsiders en insiders en door deze positie in staat om verschillende werelden met elkaar te verbinden. Stoopendaal (2015) identificeert verschillende *coping* mechanismen die door managers werden gebruikt. Eén daarvan is het creëren van ontmoetingsplekken, waardoor de fysieke, mentale, sociale en tijdsafstand tussen manager en professional wordt overbrugd en zij ervaringen met elkaar kunnen uitwisselen. De scheiding tussen de manager en professional, voortkomend uit hun verschillende logica's, is in de praktijk dus veel minder duidelijk dan wel wordt aangenomen, zo betoogt Stoopendaal (2015).

In hun onderzoek borduren Blomgren en Waks (2015) voort op het idee van hybridisering en de ‘hybride professional’:

“The ‘hybrid professional’ who, we argue, has characteristics that provide special opportunities to reconcile expectations based on different institutional logics and thus functions as a linking pin in situations characterized by institutional complexity” (p. 79).

Deze hybride professionals zijn in staat om met de verschillende logica's in een organisatie om te gaan en de institutionele complexiteit te managen. Het zijn verbinders die connecties leggen tussen verschillende logica's. Tegelijkertijd zijn het ook gewone medewerkers,

“trying to ‘get the work done’ while relating to different world views. They provide a holistic approach while highlighting the legitimacy of different logics in a process where problems and solutions are being constructed” (p. 98).

In zijn artikel over publiek professionalisme gaat Noordegraaf (2015) nog een stap verder. Hij benoemt allereerst dat in het hybride professionalisme de kwaliteit van werk niet beschermd hoeft te worden tegen krachten vanuit de organisatie. In plaats daarvan staat “*organizing for quality*” (p. 188) centraal, waarbij de organisatie is ingericht volgens het (professionele) principe van het bieden van kwaliteit. Noordegraaf (2015, p. 200) behandelt vier perspectieven op publiek professionalisme: “*pure*”, “*controlled*”, “*managed*” en “*organizing professionalism*”. Waar *managed* wijst op de hybride variant van professionalisme, gaat *organizing professionalism* nog een stap verder. Deze variant, ook wel “*beyond hybridity*” (p. 200) genoemd, voegt de management- en professionele logica niet slechts samen, maar maakt het organiseren van het werk onderdeel van professioneel handelen. Niet de professional (*pure*), het product (*controlled*) of de performance van de professional (*managed*) staan centraal, maar de professionele werkprocessen. Hierbij vindt verbinding plaats tussen professionals en stakeholders, worden uitdagingen gezamenlijk aangepakt, neemt de professional verantwoordelijkheid voor zijn handelen en wordt er zowel gewerkt volgens de standaard van kwaliteit als die van efficiëntie.

Mangen en Brivot (2015) plaatsen echter een kanttekening bij hybridisering als een manier om tegenstrijdige institutionele logica's te managen. Actoren binnen organisaties hebben zich de dominante logica's van die organisatie namelijk eigen gemaakt, zodat deze onderdeel zijn geworden van hun identiteit. Het is dan niet gemakkelijk om een nieuwe, gezamenlijke organisatie-identiteit te vormen die de bestaande conflicterende logica's in zich verenigd. Hoewel hybriditeit door

onderzoekers als oplossing wordt gezien voor de tegenstellingen tussen verschillende logica's, is niet iedere medewerker in staat om zich daadwerkelijk hybride te gedragen en een logica die voorheen niet onderdeel was van diens identiteit daarin op te nemen.

Ook Schott et al. (2016) hebben aandacht voor de beleving van de individuele medewerker. Wanneer er sprake is van tegenstrijdige logica's binnen een organisatie, moeten professionals daar op één of andere manier in hun dagelijks werk mee kunnen omgaan. Schott et al. (2016) benoemen dat in de perspectieven die onderzoekers hebben op de professional nog steeds een dichotomie zichtbaar is:

'Either emphasizing burdensome pressures, perceiving professionals as victims, and analysing how they cope or 'survive' despite these pressures (...) or seeing professionals as active, 'institutional agents' who seek and maximize opportunities' (p. 603).

Uit hun onderzoek binnen een overheidsorganisatie blijkt dat professionals verschillende mate van stress en spanning kunnen ervaren, maar dat de situatie en de setting bepalen hoeveel last ze daarvan hebben en hoe ze ermee omgaan. Professionals hoeven dus geen 'slachtoffer' te zijn van de clash tussen een management- en professionele logica die een verschillende druk op hen legt, maar kunnen een 'capacity to cope' (p. 603) ontwikkelen. Hierbij is het nodig dat professionals ondersteuning krijgen vanuit de organisatie, denk aan coaching en training, om met conflicten die voortkomen uit de aanwezigheid van tegenstrijdige logica's om te kunnen gaan. De auteurs halen ter illustratie het onderzoek van Mangen en Brivot (2015) aan die stellen:

'Our theorization fits squarely into an approach centered on agents and has implications for institutional logics within an organization: individual agents not only are defined by logics (...) but also define institutional logics' (p. 679).

Net zoals institutionele logica's impact hebben op professionals, kunnen professionals ook invloed hebben op de institutionele logica's, doordat ze deze niet klakkeloos overnemen, maar als het ware onderdeel maken van hun manier van werken en er op hun eigen manier mee aan de slag gaan.

2.5. Conclusie

Uit bovenstaande uiteenzetting blijkt dat er, met name in publieke organisaties, sprake is van verschillende logica's die tegengestelde eisen stellen aan het werk van de professional. De laatste jaren is door onderzoekers bestudeerd hoe professionals in hun dagelijks werk omgaan met deze conflicterende logica's. Van een perspectief waarin voornamelijk de scheiding tussen managers en professionals en het onderdrukkende karakter van de managementlogica werd benadrukt, is er steeds meer aandacht voor een andere benadering. Zo is de professional veel weerbaarder dan vaak werd geschetst en stellen onderzoekers dat er vaak sprake is van vormen van hybridisering. Hierbij werken professionals en managers niet alleen samen omdat het moet ('pragmatic collaboration', in Reay & Hinings, 2009, p. 631), maar wordt ook de managementlogica onderdeel van de manier van werken en de identiteit van de professional. Dit vraagt om andere manieren van organiseren, die uitgaan van de 'capacity to cope' van professionals (Schott et al., 2016, p. 603) en gericht zijn op het organiseren van professionaliteit. In het vervolg van dit onderzoeksverslag zal ik ingaan op hoe medewerkers van Operationeel Verkeersmanagement omgaan met de aanwezigheid van de professionele- en managementlogica in hun functie en werkomgeving en vanuit een institutioneel perspectief verklaren welke invloed dit heeft op de betekenis die zij geven aan de backoffice-structuur.

3. Methodologische verantwoording

In dit hoofdstuk zal ik uiteenzetten op welke manier dit onderzoek is opgezet en uitgevoerd. Daarbij zal ik mijn onderzoeksstrategie en -ontwerp bespreken (3.1), de verschillende methoden van dataverzameling (3.2), de wijze waarop ik de data heb geanalyseerd (3.3) en gepresenteerd (3.4) en de kwaliteitscriteria die golden voor dit onderzoek (3.5). Afsluitend zal ik een uitgebreide reflectie geven op de keuzes die ik heb gemaakt en op mijzelf in de rol van onderzoeker (3.6).

3.1. Onderzoeksstrategie en -ontwerp

Voor de navolbaarheid en reproduceerbaarheid van dit onderzoek is het nodig dat ik eerst mijn perspectief op het doen van wetenschappelijk onderzoek uiteenzet, omdat dit de basis heeft gevormd voor mijn onderzoeksontwerp. Dit onderzoek is een sociaalwetenschappelijk onderzoek. Dit wil zeggen dat, anders dan in de natuurwetenschappen, mensen het onderwerp zijn van onderzoek. Het doel van sociaalwetenschappelijk onderzoek is om de sociale werkelijkheid te onderzoeken en achter de betekenis te komen die mensen toekennen aan hun omgeving (Schutz, 1962, in Bryman, 2012). Binnen dit type onderzoek wordt kennis dan ook gecreëerd door verdieping in de gedachtewereld en de betekenisgeving van de onderzoeksgroep. De onderzoeker neemt dan het perspectief aan van zijn/haar respondenten, om zo inzicht te verkrijgen in hoe deze een bepaalde situatie ervaren (Schutz, 1962, in Bryman, 2012). Voor het creëren van kennis is dit echter nog niet voldoende. De volgende stap in kennisontwikkeling vindt plaats wanneer inzicht in de beleving en betekenisgeving van respondenten wordt gekoppeld aan eerder onderzoek. Onderzoek moet niet op zichzelf staan, maar ingepast worden in een bepaalde onderzoekstroming. Allereerst is de ontwikkeling van het onderzoeksveld in het verleden relevant om de context van het eigen onderzoek beter te begrijpen. Vervolgens maakt de inbedding van eigen onderzoek in eerdere studies het bruikbaar voor vervolgonderzoek, zodat kennisontwikkeling ook na het gedane onderzoek doorgang kan vinden. Gebaseerd op deze wetenschapsfilosofie is dit onderzoek te kenmerken als: interpretatief, inductief, etnografisch en kwalitatief. Hoewel dit verschillende concepten en termen zijn, liggen ze wel in elkaars verlengde en sluiten ze op elkaar aan.

Interpretatief – Een interpretatieve onderzoeksbenadering is gericht op het begrijpen van menselijk gedrag en laat dat wat er tijdens de periode van dataverzameling vanuit de onderzoeksgroep naar voren komt leidend zijn. Anders dan in een positivistische benadering is het doel van onderzoek niet ‘om menselijke gedrag slechts te verklaren, maar om dit ook te begrijpen’ (Bryman, 2012, p. 28). De socioloog Max Weber gebruikte hiervoor de term ‘Verstehen’. De uitleg en verklaring van gedrag staan hierbij in dienst van het begrijpen van dit gedrag (Bryman, 2012, p. 30). Passend in de interpretatieve onderzoekstraditie is de fenomenologie. De hierboven aangehaalde onderzoeker Alfred Schutz (1962, in Bryman, 2012) stond ook in deze traditie. Vanuit een fenomenologisch perspectief is ‘iemand's gedrag een gevolg van diens interpretatie van de werkelijkheid’ (Taylor, Bogdan, & DeVault, 2016, p. 21). Een onderzoeker die werkt vanuit een fenomenologisch, interpretatief perspectief “is committed to understanding social phenomena from the actor's own perspective and examining how the world is experienced. The important reality is what people perceive it to be” (Taylor et al., 2016, p. 14).

Tijdens mijn onderzoek was ik dan ook geïnteresseerd in hoe de medewerkers vanuit hun eigen perspectief de organisatierealiteit ervoeren en wilde ik het fenomeen ‘backoffice-structuur’ begrijpen vanuit hun standpunt. Dit past ook bij betekenisgeving en de institutionele theorie, de leidende concepten in dit onderzoek. Vanuit mijn interpretatieve benadering koos ik voor een onderzoeksvraag waarin het verkrijgen van inzicht in de betekenisgeving van respondenten centraal staat. Op basis van een verkenning van de organisatie en het onderzoeksvraagstuk (zie bijlage 1 voor

een overzicht van de oriënterende dataverzameling) is een eerste richting vastgesteld voor het onderzoek, gecombineerd met enkele theoretische “*sensitizing concepts*” (Blumer, 1954, p. 7). Deze concepten geven de onderzoeker houvast tijdens het onderzoek door relevante invalshoeken aan te wijzen, maar staan nog niet vast (Blumer, 1954). De informatie uit de verkenning wees in de richting van betekenisgeving, lerende organisatie en rolconflict/rolambigüiteit als relevante concepten. Deze vormden vervolgens de basis voor de gebruikte topiclijsten. Na afloop van de dataverzameling bleek dat lerende organisatie en rolconflict/rolambigüiteit geen passende concepten waren om de data mee te begrijpen. Op basis van de data is toen gekozen voor een ander perspectief, namelijk dat van de institutionele theorie. De betekenisgeving van de respondenten, observaties en bestudering van documenten waren dus leidend voor de literatuurbespreking en theorievorming.

Inductief – Dit onderzoek is niet deductief, maar inductief. Dit houdt in dat de theorievorming plaatsvindt op basis van de onderzoeksresultaten in plaats van andersom: ‘*in het proces van inductie worden namelijk generaliseerbare conclusies getrokken op basis van bevindingen*’ (Bryman, 2012, p. 26). Voorafgaand aan het onderzoek waren er wel ideeën in lijn met de focus en doelstelling van dit onderzoek over wat mogelijke relevante thema’s zouden zijn. Op basis daarvan is ook de topiclijst vastgesteld. Deze fungeerden echter niet als hypothesen, zoals bij deductief onderzoek wel het geval is (Bryman, 2012).

Etnografisch – Dit onderzoek is etnografisch in de zin dat ik voor een langere periode (ca. 5 maanden) zelf onderdeel ben geweest van de organisatie. Tijdens die periode ben ik op verschillende manieren in deze organisatie aanwezig geweest en heb ik naast formele dataverzamelmomenten ook veel informele gesprekjes en observatiemomenten gehad (Bryman, 2012). Zo kreeg ik een goed ‘*inzicht in de cultuur en het gedrag van mensen in die cultuur*’ van de afdeling Operationeel Verkeersmanagement (Bryman, 2012, p. 432). Binnen een etnografische benadering van onderzoek past ook de vorm van de *case study* die ik heb gebruikt. Een *case study* is namelijk gericht op ‘*de specifieke aard en complexiteit van een bepaalde casus*’, in dit geval de afdeling Operationeel Verkeersmanagement binnen Verkeer- en Watermanagement van Rijkswaterstaat (Stake, 1995, p. xi). De *case study* was een geschikt onderzoeksdesign, omdat het de mogelijkheid bood om dieper in te gaan op de betekenisgeving van medewerkers op één specifieke afdeling. Een grotere scope van het onderzoek, waarbij ook andere afdelingen of organisaties waren betrokken, had dit onderzoek te gefragmenteerd gemaakt. De betekenisgeving van medewerkers met betrekking tot de backoffice-structuur heeft namelijk te maken met een specifieke organisatiecontext en de institutionele logica’s die daar dominant zijn. De huidige scope van dit onderzoek paste het best bij de focus en doel van het onderzoek. Voorafgaand aan het onderzoek werd verwacht dat dit een vergelijkende *case study* zou zijn, waarbij het zinvol was om de betekenis van respondenten uit de drie verschillende regio’s (Noordoost-Nederland, Randstad, Zuid-Nederland) met elkaar te vergelijken. Tijdens de dataverzameling bleek echter dat de onderlinge verschillen in beleving en betekenisgeving minder duidelijk waren dan verwacht, zodat een vergelijkende studie weinig relevante resultaten op zou leveren.

Kwalitatief – Bovenstaande beschrijvingen van dit onderzoek (interpretatief, fenomenologisch, inductief en etnografisch) passen alle bij een kwalitatieve onderzoeksbenadering. Het begrijpen van de beleving en betekenisgeving van respondenten binnen een specifieke context en organisatie vormde namelijk het uitgangspunt voor theorievorming. Bij een dergelijke benadering horen vervolgens ook kwalitatieve onderzoeksmethoden. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van een triangulatie van onderzoeksinstrumenten, wat betekent dat er verschillende soorten onderzoeksmethoden zijn gebruikt (Denzin, 1970, in Bryman, 2012). In dit geval waren dat interviews, observaties en een (beknopte) documentanalyse. Verschillende typen data zorgen voor een vollediger beeld van de context en de beleving van respondenten. Daarnaast verhoogt dit ook de

betrouwbaarheid van het onderzoek. Een onderzoeker hoeft niet alleen af te gaan om wat hij/zij uit de formele gesprekken hoort, maar ook wat hij/zij tijdens andere dataverzamelmomenten binnen de organisatie oppikt. Respondenten kunnen namelijk het één zeggen en het andere doen. Ook kan er verschil bestaan tussen de officiële versie van een verhaal en dat wat er onder de medewerkers zelf leeft.

Triangulatie in dit onderzoek leverde data op met betrekking tot 1) dat wat mensen zeggen (interviews en focusgroepen), 2) dat wat mensen doen (observaties) en 3) dat wat mensen schrijven (documenten). De interviews en focusgroepen waren de voornaamste bron van informatie. Tijdens deze gesprekken was er de mogelijkheid om meer de diepte in te gaan en medewerkers inhoudelijker te bevragen en door te vragen. Er is voor gekozen om naast de interviews ook focusgroepen te organiseren. De reden hiervoor was als volgt. De MOA's wilde ik individueel spreken, zodat zij de ruimte zouden voelen om mij te vertellen wat ze wilden vertellen en zodat ik goed in kon gaan op hun antwoorden. Het doel van de focusgroepen met teamleiders was om niet alleen hun eigen beleving te bespreken, maar hen ook met elkaar in gesprek te laten gaan over dat wat zij als teamleiders ervaren. Door middel van een focusgroep is het mogelijk om naast de individuele betekenisgeving ook *'de manier waarop mensen gezamenlijk de interviewtopics construeren en daar betekenis aan geven te onderzoeken'* (Bryman, 2012, p. 503). Op die manier nam ik zowel de individuele als collectieve betekenisgeving mee in dit onderzoek. Daarnaast gaven de observaties van overleggen en werkprocessen mij een beeld en een gevoel bij dat wat mij door de respondenten was verteld. De beknopte documentanalyse werd gebruikt om inzicht te krijgen in de officiële uitingen vanuit de organisatie, bijvoorbeeld over de doelstellingen van de vorming van VWM en de backofficestructuur.

3.2. Dataverzameling

In het kader van dit onderzoek heb ik verschillende formele en informele momenten van dataverzameling gehad. Een compleet overzicht daarvan is te vinden in bijlage 1.

3.2.1. Interviews en focusgroepen

Respondenten

Voor dit onderzoek heb ik 12 individuele diepte-interviews met MOA's afgenomen en een tweetal focusgroepen met in totaal 6 teamleiders gehouden. Voor de selectie van de respondenten maakte ik gebruik van *"generic purposive sampling"* (Bryman, 2012, p. 422). Dit wil zeggen dat de respondenten werden geselecteerd op basis van een aantal criteria, zodat ik de personen zou spreken die mij de meest relevante informatie konden geven om daarmee de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden. Voor dit onderzoek was het niet gewenst om gebruik te maken van *random sampling* (Bryman, 2012, p. 418). Het risico hiervan was dat ik teveel mensen uit hetzelfde team of regio zou spreken. Ik wilde een bepaalde mate van variëteit en spreiding hebben, zodat de bevindingen een zo goed mogelijke afspiegeling zouden zijn van de beleving van de medewerkers binnen de afdeling. De afdelingshoofden gaven mij de namen van de teamleiders die ik het beste kon interviewen en van de teamleiders kreeg ik de namen van de MOA's. Ik deed dit omdat ik de afdeling zelf nog niet goed genoeg kende om daarin een keuze te maken. Daarbij gaf ik de afdelingshoofden en teamleiders een aantal selectiecriteria mee.

Het eerste criterium voor de selectie van de respondenten was hun *functie*. Omdat zowel teamleiders als MOA's deel uitmaken van de backoffice-structuur heb ik medewerkers van beide groepen gesproken. Van de ruim 40 MOA's interviewde ik er 12 en van de 11 teamleiders sprak ik er 6 tijdens de twee focusgroepen. De gesprekken met de MOA's waren voornamelijk bedoeld om hun eigen

beleving van en ervaringen met de backoffice-structuur te bespreken. De gesprekken met de teamleiders waren bedoeld om, naast inzicht in hun persoonlijke ervaring en beleving, een breder beeld van de afdeling te krijgen. Het tweede selectiecriteria betrof de regio en het team waartoe de medewerkers behoren, om de samenstelling van de groep respondenten zo evenwichtig mogelijk te laten zijn. Van iedere regio werden dan ook evenveel medewerkers geïnterviewd (4 MOA's en 2 teamleiders). De twee teamleiders die voor de regio Zuid waren geselecteerd, hadden ook een team in een andere regio. Wat de teams betreft, heb ik uit bijna ieder team één of meerdere medewerkers gesproken. Het derde selectiecriteria was een *variëteit in de senioriteit* van de geïnterviewde medewerkers. Hoewel er wel sprake is van variatie in de jaren dat MOA's en teamleiders werkzaam zijn bij Rijkswaterstaat, werkten alle respondenten hier al 11 jaar of langer. Daarbij moet rekening worden gehouden met het feit dat beide functies logischerwijs een bepaalde senioriteit vragen en dat op deze afdeling over het algemeen veel medewerkers werken die al langere tijd in dienst zijn van Rijkswaterstaat. Het laatste selectiecriteria was de *diversiteit in houding* ten opzichte van de backoffice-structuur. Tijdens de interviews kwamen daardoor verschillende meningen naar voren, vooral wat de indeling van de overlegtafels betreft, hoewel de meeste respondenten een genuanceerd standpunt hadden en zowel positieve als minder positieve punten benoemden.

In tabel 3.1 is een overzicht weergegeven van samenstelling van de groep respondenten voor de interviews en focusgroepen.

Regio	Team	Aantal MOA's / teamleiders	Backoffice overlegtafel	Aantal MOA's / teamleiders	Portefeuille	Aantal MOA's / teamleiders*
Randstad	Randstad-Noord (Amsterdam e.o.)	1 MOA / 1 TL	BOONW	3 MOA's / 2 TL's	Facilitair	3 MOA's / 2 TL's
	Randstad-Oost (Utrecht e.o.)	1 MOA	BOONON	2 MOA's / 1 TL	Gladheidsbestrijding	1 MOA / 2 TL's
	Randstad-Zuid: Haaglanden	1 MOA / 1 TL	BOOZW	3 MOA's / 2 TL's	Werk in uitvoering	4 MOA's / 2 TL's
	Randstad-Zuid: Zuid-Hollandse Waarden	1 MOA / 1 TL*	BOOZO	4 MOA's / 1 TL	Planning Beheer en onderhoud	3 MOA's / 2 TL's 3 MOA's / 1 TL
Noordoost-Nederland	Noord-Nederland	1 MOA			Crisis- en Incidentmanagement	5 MOA's / 1 TL
	Flevoland/Zwolle	1 MOA / 1 TL				
	Veluwe/Twente	1 MOA / 1 TL				
Zuid-Nederland	Arnhem/Nijmegen	1 MOA / 1 TL**				
	Breda	1 MOA / 1 TL*				
	's-Hertogenbosch	1 MOA / 1 TL**				
	Eindhoven	1 MOA				
	Limburg	1 MOA				
Totaal		12 MOA's / 6 TL's				

* teamleider heeft beide teams onder zich
** teamleider heeft beide teams onder zich

Tabel 3.1. Overzicht samenstelling respondenten interviews en focusgroepen

Tijdens de interviews en focusgroepen heb ik 12 MOA's en 6 teamleiders gesproken, uit iedere regio 2 teamleiders en 4 MOA's. Elke MOA was werkzaam in een ander (sub)team, zoals weergegeven in tabel 3.1. Van de 18 respondenten waren er 5 aangesloten bij het backoffice-overleg van Noordwest-Nederland, 3 bij het backoffice-overleg van Noordoost-Nederland, 5 bij het backoffice-overleg van

Zuidwest-Nederland en 5 bij het backoffice-overleg van Zuidoost-Nederland. In de praktijk komt het wel voor dat een MOA om praktische redenen bij een ander overleg aanschuift dan waar hij officieel bij hoort. Wat de portefeuilles betreft, hadden de meeste respondenten zitting in meer dan één portefeuille. Van de respondenten zaten er 5 in de portefeuille Facilitair, 3 in Gladheidsbestrijding, 6 in Werk in uitvoering, 5 in Planning, 4 in Beheer en onderhoud en 6 in Crisis- en Incidentmanagement. Alle MOA's hadden, met uitzondering van 1 respondent, ook de rol Officier van Dienst als onderdeel van hun functie. De helft van de MOA's hadden wel de rol van gladheidscoördinator en de andere helft had deze niet.

Op één vrouwelijke teamleider na waren alle respondenten man. De gemiddelde leeftijd was 49,6 jaar, met een range van 34 tot 62 jaar. Het aantal jaren dat de respondenten werkzaam waren bij Rijkswaterstaat was gemiddeld 21,8 jaar, met een range van 11 tot 43 jaar. Met uitzondering van 3 respondenten hadden alle MOA's deze functie al vanaf de start van VWM. Veel van hen hadden daarvoor een vergelijkbare functie gehad bij één van de vroegere districten. De teamleiders waren gemiddeld 5 jaar werkzaam als teamleider, met een range van 1 tot 14 jaar, en hadden daarvoor een andere functie binnen Rijkswaterstaat bekleed.

In tabel 3.2. is een overzicht weergegeven van de individuele kenmerken van de respondenten.

Respondent-nummer	Pseudoniem	Functie	Regio	Backoffice overlegtafel	Leeftijd	Werkzaam bij Rijkswaterstaat
1	Pieter	MOA	Randstad	BOONW	50-54	30-34
2	Bram	MOA	Randstad	BOOZW	45-49	20-24
3	Geert	MOA	Randstad	BOOZW	45-49	10-14
4	Freek	MOA	Noordoost-NL	BOONW	50-55	15-19
5	Victor	MOA	Noordoost-NL	BOONON	35-39	10-14
6	David	MOA	Randstad	BOONW	40-44	10-14
7	Simon	MOA	Zuid	BOOZO	55-59	15-19
8	Adriaan	MOA	Zuid	BOOZO	60-64	40-44
9	Leon	MOA	Noordoost-NL	BOOZO	60-64	40-44
10	Reinier	MOA	Zuid	BOOZW	45-49	25-29
11	Michiel	MOA	Zuid	BOOZO	30-34	10-14
12	Berend	MOA	Noordoost-NL	BOONON	45-49	15-19
13 (focusgroep 1)	Jochem	TL	Randstad	BOOZW	-	15-19
14 (focusgroep 1)	Menno	TL	Zuid/Noordoost-NL	BOOZO	55-59	30-34
15 (focusgroep 1)	Annemarie	TL	Noordoost-NL	BOONON	45-49	20-24
16 (focusgroep 2)	Arthur	TL	Noordoost-NL	BOONW	55-59	5-9
17 (focusgroep 2)	Vincent	TL	Randstad	BOONW	45-49	15-19
18 (focusgroep 2)	Maurits	TL	Zuid/Randstad	BOOZW	45-49	25-29

Tabel 3.2. Overzicht kenmerken respondenten

Procedure

Zodra ik de namen van de teamleiders en MOA's had ontvangen, maakte ik met elk van hen een afspraak voor een focusgroep of interview. De MOA's sprak ik in 12 semigestructureerde diepte-interviews. Deze vonden zoveel mogelijk plaats op het steunpunt waar de MOA die dag zou zijn of daarbij in de buurt. Dit gebeurde niet alleen vanuit praktisch oogpunt zodat de MOA niet al te ver zou hoeven te rijden, maar ook om zo zelf een beeld te krijgen van de werkomgeving van de MOA.

De gesprekken vonden altijd plaats in een aparte ruimte, zonder andere aanwezigen, zodat er geen afleiding zou zijn en de respondenten zich zo vrij mogelijk zouden voelen om met mij te spreken. De teamleiders sprak ik in twee focusgroepen van 3 teamleiders per keer. Tijdens de beide focusgroepen was uit elke regio één teamleider aanwezig. Ook deze gesprekken vonden plaats op een steunpunt, aansluitend aan een Landelijk Stafoverleg in een aparte vergaderruimte (zie bijlage 1). De gesprekken met MOA's en teamleiders namen gemiddeld 54,5 minuten in beslag, met een range van 38 minuten tot 1 uur en 40 minuten (zie bijlage 1). Het eerste interview was een grote uitschieter wat betreft de duur van het interview (1:40:24). Dit interview was voor mijzelf een manier om de topiclijst te testen en om erachter te komen of ik deze aan zou moeten passen. Tijdens dat gesprek wilde ik zoveel mogelijk informatie verzamelen en lette ik minder op de tijd. Daarnaast had ik van tevoren bedacht dat ik de interviews ongeveer 1,5 uur wilde laten duren. Na dit eerste interview vond ik dit te lang. Wanneer ik zelf wat strakker het interview zou leiden en mijn vraagstelling meer focus zou hebben, zou het gesprek veel minder tijd hoeven kosten. Daarnaast leek het me niet haalbaar om 14 gesprekken van 1,5 uur te transcriberen, coderen en analyseren. Vandaar dat de interviews die volgden onder de tijd van 01:04:11 bleven. De variatie in tijdsduur die overbleef is te wijten aan de verschillen tussen respondenten. De meeste respondenten gaven me uit zichzelf al veel informatie, terwijl dit bij sommigen wat moeizamer ging. Mijn criteria voor het afronden van het interview waren steeds dat ik alle topics besproken moest hebben en dat ik het gevoel moest hebben dat er bij het verlengen van het gesprek geen nieuwe informatie meer naar voren zou komen.

Als stagiair bij Rijkswaterstaat kon ik de agenda's van de respondenten inzien en rechtstreeks in hun agenda een voorstel doen voor een afspraak. In de uitnodiging voor de gesprekken die ik via e-mail verstuurde, gaf ik een korte uitleg over het onderzoek en de reden daarvoor (zie box 3.1). Bij aanvang van het gesprek gaf ik opnieuw een beknopte introductie, zodat de respondenten een goed beeld hadden van de reden voor het gesprek en het onderwerp waarover ik in gesprek wilde. Daarbij gaf ik aan dat ik geïnteresseerd was in hun eigen mening over een aantal onderwerpen aangaande de backoffice-structuur en de overleggen die daar onderdeel van zijn. Ter afronding van de gesprekken vroeg ik de geïnterviewden of zij nog vragen of opmerkingen hadden naar aanleiding van het gesprek en of er nog dingen waren die ik volgens hen mee moest nemen in het verloop van mijn onderzoek.

Box 3.1. Voorbeeld uitnodiging MOA's via e-mail

Dag [naam respondent],

Wellicht heb je het al gehoord, maar de komende tijd doe ik in opdracht van [naam opdrachtgever] onderzoek naar hoe de backoffice-structuur binnen OVM wordt ervaren door de MOA's en teamleiders. Dit in het kader van mijn master aan de Universiteit Utrecht. Van [naam teamleider] kreeg ik jouw naam door, vandaar dat ik je benader. Graag zou ik jou willen spreken aansluitend aan het MOA/teamleider overleg op de locatie in [naam locatie]. Tijdens dit gesprek ben ik dus vooral benieuwd naar jouw ervaring met de backoffice en wat er eventueel anders/beter zou kunnen. Wat de duur van het interview betreft, reken ik op 1-1,5 uur.

Bij voorbaat hartelijk dank voor je medewerking!

Met vriendelijke groet,
Elyse Rentier

Van de interviews en focusgroepen werden audio-opnames gemaakt, waarvoor altijd eerst toestemming was gevraagd aan de respondenten. Verder was voorafgaand aan de interviews en focusgroepen duidelijk gemaakt dat de gesprekken vertrouwelijk waren en dat de informatie die zij gaven alleen gebruikt zou worden voor het onderzoek en niet herleidbaar zou zijn naar individuele

personen. De uitspraken die terugkomen in dit onderzoeksverslag zijn dan ook zoveel mogelijk geanonimiseerd.

Instrumentatie

Tijdens de interviews en focusgroepen heb ik gewerkt met een topiclijst die diende als de basis van het gesprek. Hoewel dit veel vrijheid bood wat de structuur van het gesprek betrof, werd er wel op gelet dat ieder thema aan bod kwam, zodat de gesprekken zo bruikbaar mogelijk zouden zijn voor de data-analyse en het beantwoorden van de onderzoeksvraag. Het eerste interview dat plaatsvond was, naast een dataverzamelmoment, ook bedoeld om te testen of de topiclijst die van tevoren was opgesteld bruikbaar was en zou leiden tot een goed beeld van hoe er door de respondenten over de backoffice-structuur wordt gedacht. Naar aanleiding daarvan is de topiclijst enigszins gewijzigd en de aangepaste versie is te vinden in bijlage 2.

De topiclijst werd opgesteld op basis van de oriënterende gesprekken en observaties. Op basis van de gesprekken met de opdrachtgever, de andere twee afdelingshoofden van OVM en de twee teamleiders van de portefeuille 'Backoffice 2.0' kwamen de topics met betrekking tot de doelstelling en de inrichting van de backoffice-structuur tot stand. Dit waren onderwerpen die in ieder geval van belang leken bij een onderzoek naar de beleving van medewerkers wat betreft de backoffice-structuur. De topics over de functie van de MOA, samenwerking met de regio en de relatie tot de verkeerscentrale baseerde ik op mijn eigen ideeën naar aanleiding van de documenten die ik had gelezen over de backoffice-structuur. Het *sensitizing concept* van rolambigüiteit/rolconflict verwerkte ik onder 'functie van de MOA'. Ik wilde op die manier de scope van het onderzoek iets breder trekken dan enkel de backoffice-structuur zelf en was benieuwd welke andere factoren invloed zouden kunnen hebben op het functioneren van de backoffice.

Een onderdeel van de interviews met de MOA's was het gebruik van onderstaand vignet, gebaseerd op onderzoek van Sommer Harrits en Østergaard Møller (2014).

Box 3.2. Tekst van het vignet

Stel je het volgende voor. Het is maandag en je bent in het frontoffice-overleg met de weginspecteurs uit je team. Tijdens het backoffice-overleg van vorige week heeft een collega-MOA vanuit zijn/haar portefeuille verteld over een nieuwe manier van werken. Het LSO heeft hierover het besluit genomen om dit daadwerkelijk zo te gaan doen. Je presenteert dit in het frontoffice-overleg en vertelt wat dit besluit voor de WIS [weginspecteur] betekent. Daarna krijg je van de WIS'en een aantal kritische vragen terug. Er is verdeeldheid binnen het team en er zijn meerdere WIS'en die het helemaal niet eens zijn met deze manier van werken, omdat, zo zeggen ze, 'het in ons beheersgebied zo niet werkt'. Toch is er in de backoffice vastgesteld dat 'we het zo gaan doen met z'n allen'.

Het doel van het vignet was om een abstract concept, in dit geval uniformiteit, te bespreken door een situatie te beschrijven waarin dit concept naar voren komt. Tijdens de verkenningsfase van het onderzoek viel het mij op dat uniformiteit een steeds terugkerend thema was. Op basis van wat mij door personen uit de organisatie hierover was verteld, stelde ik dit scenario op. Tijdens het eerste interview merkte ik dat het scenario goed aansloot bij de werkelijkheid en besloot ik het vignet ook in de andere gesprekken te gebruiken. Meestal introduceerde ik het vignet na ongeveer 15-20 minuten. Ik las het scenario voor en vroeg daarna of de respondent dit herkende. Vervolgens vroeg ik of hij een bepaalde spanning ervoer omtrent uniformiteit als uitgangspunt van de backoffice-structuur en hoe hij daar zelf mee omging. Het vignet gebruikte ik alleen in de interviews met de MOA's en niet tijdens de focusgroepen. Uniformiteit was wel een thema dat in de gesprekken met teamleiders terugkwam, maar de bedoeling van het vignet was om over de beleving van de MOA zelf

in gesprek te gaan. Verder zijn de teamleiders soms wel, maar meestal niet aanwezig bij het frontoffice-overleg. Tijdens de gesprekken merkte ik dat het vignet hielp om op een andere manier over een onderwerp te spreken en dat dit een bepaalde levendigheid gaf aan het gesprek. In sommige gevallen hielp het vignet om het gesprek op gang te krijgen, omdat er bij de respondent wat meer los kwam. Daarnaast is mijn inschatting dat ik door een scenario te schetsen dat de MOA's herkennen, liet zien dat ik hun leefwereld begreep en daardoor nog meer hun vertrouwen kon winnen.

Zoals blijkt uit de tekst van de e-mail en het vignet koos ik ervoor om de respondenten en anderen die ik in het kader van het onderzoek sprak met 'je' aan te spreken. Als stagiair bij Rijkswaterstaat was ik namelijk ook hun collega en het voelde te afstandelijk om hen met 'u' aan te spreken. De respondenten waren ook collegiaal naar mij toe en behandelden me als (tijdelijk) onderdeel van de organisatie. Verder paste dit bij de sfeer tijdens de dataverzamelmomenten. Die was over het algemeen ontspannen: er werd regelmatig gelachen en humor gebruikt.

3.2.2. Observaties

Tijdens dit onderzoekstraject stelde ik me op als *participant-observer* (Driskill & Brenton, 2005). Dit betekent dat ik zelf onderdeel was van de organisatie die ik onderzocht en dat bij de medewerkers bekend was dat ik dit onderzoek deed. Wel behoorde ik als stagiair tot een andere afdeling van Wegverkeersmanagement (namelijk Operationele Taken Wegverkeer) dan de afdeling OVM waarover dit onderzoek gaat. Als stagiair bij Rijkswaterstaat had ik vrij gemakkelijk toegang tot de organisatie, zodat ik veel informele observaties heb kunnen doen. Naast mijn respondenten probeerde ik dan ook zoveel mogelijk andere personen uit de organisatie te spreken. De interviews en focusgroepen deed ik op locatie, waardoor ik op ruim 10 steunpunten geweest en ook daar medewerkers heb ontmoet en gesproken. Deze informele datamomenten verschaften mij waardevolle informatie over de context van het onderzoek dat ik deed. Daarnaast waren er ook aantal formele, non-participatieve observatiemomenten. Dit hield ik dat ik een overleg bijwoonde, maar geen bijdrage leverde aan het gesprek. In het kader daarvan heb ik een LSO, een landelijk portefeuille-overleg van de portefeuille Gladheidsbestrijding en twee backoffice-overleggen (BOOZW en BOONON) bijgewoond. Op die manier kon ik zelf een goed beeld vormen van de backoffice-structuur en deze overleggen van dichtbij ervaren. Daarnaast gaf dit mij de mogelijkheid om de data uit de gesprekken met de respondenten te kunnen vergelijken met mijn eigen observaties. Tijdens deze observaties maakte ik aantekeningen van wat mij aan de gesprekken opviel. Een overzicht van de punten waar ik in het bijzonder op heb gelet zijn te vinden in bijlage 2.

3.2.3. Documentanalyse

Naast de interviews, focusgroepen en observaties heb ik ook een beknopte documentanalyse gedaan. Hierbij werden verschillende interne documenten van Rijkswaterstaat en de afdeling WVM en OVM bestudeerd. Dit waren documenten die mij waren toegestuurd door verschillende personen uit de organisatie waarmee ik had gesproken. Onderwerp van de analyse waren documenten die mij meer inzicht gaven in de achtergrond en context van het vraagstuk. In het bijzonder kwam in deze documenten naar voren wat de doelstellingen van en aanleiding voor de huidige backoffice-structuur zijn geweest en hoe de inrichting van de backoffice-structuur verweven is met het primaire proces van OVM. De documentanalyse vond plaats voorafgaand aan de overige dataverzameling en diende zowel als input voor interviews en focusgroepen als om deze na afloop mee te vergelijken. Een overzicht van de documenten die ik heb bestudeerd is te vinden in bijlage 1 en een overzicht van de punten waar ik tijdens de analyse op heb gelet in bijlage 2.

3.3. Data-analyse

Op basis van de audio-opnames werden de interviews en focusgroepen woordelijk getranscribeerd. Dit gebeurde al tijdens de periode van dataverzameling om zo efficiënt mogelijk te kunnen werken. De analyse van de data gebeurde na afloop van de dataverzameling, toen ik alle interviews en focusgroepen had getranscribeerd. Van de observaties maakte ik gespreksverslagen. Vervolgens werden de transcripten gecodeerd volgens de stappen van open coderen, axiaal coderen en selectief coderen (Strauss & Corbin, 1990, in Bryman, 2012). Dit deed ik als volgt. Alle transcripten zette ik achter elkaar in een Word-document. Ik groepeerde de interviews per regio (Randstad, Noordoost-Nederland en Zuid-Nederland), waarna de twee focusgroepen en de gespreksverslagen volgden. Vervolgens werkte ik het hele document door, waarbij ik aan ieder tekstfragment van de respondent één of meerdere codes gaf. Dit deed ik in de vorm van een opmerking die geplaatst werd in de kantlijn. Ik probeerde steeds een stukje tekst samen te vatten in een aantal woorden die de kern van het fragment goed zouden vatten. Meestal gebruikte ik daar ook subcodes bij, om een code verder te verduidelijken of specificeren. Bij deze stap van open coderen bleef ik zo dicht mogelijk bij de tekst van de respondent, maar probeerde ik er al wel een bepaalde lijn in te brengen. Zo gebruikte ik steeds als het over een bepaald backoffice-overleg ging de naam van dat overleg (bijvoorbeeld 'BOONON') met daaronder de opmerking van de respondent. Ook probeerde ik eenzelfde term te gebruiken wanneer respondenten het over een bepaald fenomeen hadden (bijvoorbeeld 'sturing teamleider'). Deze eerste stap leverde mij een lange lijst aan codes op in de kantlijn van het document. Vervolgens ging ik voor de stap van axiaal coderen opnieuw het document door en plaatste ik de codes die ik tegenkwam in een apart Word-document. Deze ordende ik meteen door codes bij elkaar plaatsen die bij elkaar hoorden. De opbrengst daarvan was een document met alle codes gegroepeerd in thema's, zoals 'indeling overlegtafels', 'eenheid', 'uniform werken'. Deze thema's waren gebaseerd op wat de respondenten zelf hadden benoemd.

De stap naar selectief coderen was lastiger. Ik merkte dat mijn axiale codeerdokument te omvangrijk was om deze naar een codeboom om te zetten en dat ik teveel in de data zelf bleef zitten. Daarom dwong ik mezelf om meer vanuit een helikopterperspectief naar de gegroepeerde codes te kijken. Terwijl ik het document een aantal keer scande, merkte ik dat drie termen me bij bleven, namelijk 'informatieverspreiding', 'afstemming' en 'verbinding'. Ook wanneer ik de transcripten doorlas, bleken dat steeds de woorden te zijn die de inhoud van de gesprekken het beste verwoordde. Vervolgens werkte ik deze thema's verder uit in de codeboom (zie bijlage 3). Met deze codeboom ging ik terug naar de literatuur. Ik merkte dat de literatuur die ik voor het onderzoeksvoorstel had uitgewerkt niet meer paste bij de resultaten. Omdat ik interpretatief en inductief wilde werken, paste ik mijn theoretische invalshoek aan op basis van de data. Ik begon mijn zoektocht naar een nieuw theoretisch perspectief met de term '*managerialism*' omdat ik al tijdens de dataverzameling het idee had dat mijn bevindingen wellicht iets te maken hadden met de behoefte om de complexiteit van de organisatie en de werkprocessen te beheersen. Van daaruit belandde ik bij mijn huidige wetenschappelijke perspectief zoals uitgewerkt in het theoretisch kader. Vervolgens heb ik vanuit de institutionele theorie en -logica's mijn data opnieuw geanalyseerd en vormde deze analyse de insteek van dit onderzoeksverslag.

Gedurende dit proces van data-analyse ben ik intensief met de data bezig geweest: tijdens de interviews en focusgroepen zelf, bij het terugluisteren van de gesprekken, het transcriberen daarvan, het open coderen, het axiaal coderen, het selectief coderen, het uitwerken van de data in een resultatensectie, het zoeken van citaten en het aanpassen van de resultatensectie. Op die manier hield ik steeds voeling met wat de respondenten mij hadden verteld en zorgde ik ervoor dat wat ik opschreef zoveel mogelijk de beleving van de respondenten weergaf. Een valkuil daarbij was wel dat ik soms teveel vast zat aan de data en het moeilijk vond om me daarboven te begeven en meer

algemene uitspraken te doen. Tegen het einde van het scriptieproces lukte me dat wel steeds beter. Ik bevond me voor mijn gevoel steeds tussen het recht doen aan de beleving van de respondent en het zijn van een goede onderzoeker in, waarbij ik hoop in dit onderzoeksverslag beide te hebben kunnen combineren.

3.4. Datapresentatie

De data heb ik verwerkt volgens de drie thema's uit de codeboom: 'informatieverspreiding', 'afstemming' en 'verbinding'. In het hoofdstuk *Bevindingen* verbind ik hier al de twee institutionele logica's aan die centraal staan in dit onderzoek. Over de presentatie van de data in dit hoofdstuk is het volgende te zeggen. Allereerst heb ik ervoor gekozen om in de lopende tekst en bij de citaten naar een pseudoniem van de respondenten te verwijzen in plaats van naar een respondentnummer. Enkel een nummer zou te afstandelijk zijn en niet passen bij de interpretatieve aard van dit onderzoek, dat gericht is op de persoonlijke beleving en betekenisgeving van individuele medewerkers. Verder is van de respondenten in tabel 3.2 enkel de regio weergegeven en de range waarbinnen de leeftijd en de tijd dat de respondenten werkzaam zijn bij Rijkswaterstaat valt, in plaats van het team en het precieze aantal jaren. Ik heb hiervoor gekozen om de privacy van de medewerkers enigszins te waarborgen. Volledige anonimiteit van de respondenten voor collega's was bij dit onderzoek echter niet mogelijk. De teamleiders wisten van elkaar wie er aan de focusgroepen meedeed en leverden mij, soms ook in overleg met andere teamleiders, de namen van de MOA's aan. Daarnaast is het voor iedere medewerker van Rijkswaterstaat mogelijk om mijn online agenda en die van mijn respondenten in te zien, waarin de afspraken met hen gepland staan. Ook op basis van de informatie die nu is gegeven, kunnen medewerkers van de afdeling OVM een inschatting maken van de persoon over wie het gaat. Extra complicerend daarbij is dat ik één vrouwelijke teamleider heb gesproken en er in totaal maar 2 vrouwelijke teamleiders zijn. Tegelijkertijd vond ik het wel noodzakelijk om de informatie te vermelden die ik heb vermeld. Dit geeft namelijk een beter beeld van de respondenten en de achtergrond van opmerkingen die door hen zijn gemaakt.

Verder heb ik bij de selectie van de citaten van respondenten gekozen voor de citaten die het meest kernachtig de betekenisgeving van de respondenten omtrent het desbetreffende punt weergaf. Ieder citaat moest een goede illustratie vormen van de lopende tekst en daar iets aan toevoegen. Daarnaast werden de citaten soms minimaal aangepast. Dit hield in dat dubbele woorden werden weggelaten. Ook werden de citaten regelmatig ingekort, door een aantal woorden of tussenzinnen eruit te laten, aangegeven door (...). Dit waren woorden die weinig toevoegden aan de kern van het citaat en de focus weg zouden halen van het punt dat door de respondent werd gemaakt.

3.5. Kwaliteitscriteria

Het is van groot belang dat dit onderzoek op een betrouwbare en valide manier is uitgevoerd, omdat de resultaten zo het meest bruikbaar zijn, zowel vanuit wetenschappelijk als praktisch oogpunt. Om de kwaliteit van dit onderzoek te waarborgen is gebruik gemaakt van het begrip "trustworthiness", dat uiteen valt in vier aspecten: "credibility", "transferability", "dependability" en "confirmability" (Bryman, 2012, p. 390). Dit begrip past beter bij interpretatief en kwalitatief onderzoek dan de gangbare kwaliteitscriteria. Dit type onderzoek is namelijk niet gericht op het vinden van objectieve, absolute waarheden, maar op uitkomsten die zo goed mogelijk de organisatierealiteit en betekenisgeving van de onderzoeksgroep weergeven. Een vijfde kwaliteitscriterium dat ik heb gebruikt is de bruikbaarheid van het onderzoek.

Credibility (vgl. *interne validiteit*) – Om de geloofwaardigheid van dit onderzoek te waarborgen, werd gebruik gemaakt van triangulatie (zie paragraaf 3.1). Hierbij ondersteunen resultaten uit

verschillende soorten bronnen elkaar of wordt juist aangetoond waar eventuele incongruentie zit. Om de validiteit van de topiclijsten te verhogen heb ik me voor het opstellen daarvan zoveel mogelijk laten leiden door wat ik in de organisatie heb gehoord en gezien. De interviews en focusgroepen werden gevoerd in een aparte ruimte, zodat respondenten zich zo vrij mogelijk voelden om zich uit te spreken, en ik benadrukte dat hun antwoorden als strikt vertrouwelijk behandeld zouden worden. Verder probeerde ik bij de selectie van respondenten een evenwichtige verdeling te hebben wat betreft functie, regio, team, senioriteit in functie en diversiteit in meningen. Daarnaast heb ik “*member validation*” gebruikt en mijn (voorlopige) conclusies voorgelegd aan personen binnen en buiten de organisatie om te checken of ik op de goede weg zat (Bryman, 2012, p. 391).

Transferability (vgl. externe validiteit) – De overdraagbaarheid van onderzoek heeft mede te maken met de rijkheid van de data die in het onderzoek wordt gegeven (Bryman, 2012). Hierbij past ook het principe van triangulatie (zie paragraaf 3.1), omdat de combinatie aan bronnen mij meer data verschaften dan wanneer ik enkel interviews had gedaan. Daarnaast heb ik informele observaties en mijn eigen ervaring binnen de organisatie meegenomen als bron van informatie. Als afstudeerstagiair bij Rijkswaterstaat had ik namelijk de mogelijkheid om de organisatie en de werkprocessen van dichtbij te ervaren.

Dependability (vgl. betrouwbaarheid) – De betrouwbaarheid werd gewaarborgd door een duidelijke en expliciete rapportage van hoe ik het onderzoek precies heb uitgevoerd. In dit hoofdstuk heb ik daarom mijn wetenschappelijke perspectief benoemd (zie paragraaf 3.1) en de daaruit voortvloeiende methodologische keuzes verantwoord. Daarnaast laat ook het theoretisch kader de wetenschappelijke basis voor dit onderzoek zien. Volgens Lincoln en Guba (1985, in Bryman, 2012) is het belangrijk dat het onderzoeksproces open is voor anderen om te controleren. Dit wordt ook wel “*auditing*” genoemd (p. 392). Ik heb deels van dit principe gebruik gemaakt door regelmatig feedback op mijn onderzoeksproces te ontvangen van mijn scriptiebegeleider en studiegenoten.

Confirmability (vgl. objectiviteit) – In het kader van *confirmability* is het belangrijk dat ik openheid geef over mijn eigen standpunten en op een professionele en wetenschappelijke manier onderzoek doe. Ook dit heb ik in paragraaf 3.1 deels gedaan en zal ik in paragraaf 3.6 doen.

Bruikbaarheid – Deze bruikbaarheid is voornamelijk belangrijk voor de opdrachtgever en de andere twee afdelingshoofden van OVM. Ik heb daarom gedurende het onderzoekstraject veel afstemming gehad met mijn opdrachtgever en stagebegeleiders binnen Rijkswaterstaat. Verder heb ik steeds getracht een balans te vinden tussen de wetenschappelijke standaard en de vraag vanuit de organisatie, zodat ik middels dit onderzoek zowel aan de wetenschappelijke doelstelling als aan de praktische doelstelling kon beantwoorden.

3.6. Reflectie

In deze paragraaf reflecteer ik op de kwaliteit van het onderzoek, de keuzes die ik tijdens dit onderzoek heb gemaakt en mijn eigen rol als onderzoeker.

3.6.1. Reflectie op gemaakte keuzes en kwaliteit onderzoek

Gedurende dit onderzoek heb ik een aantal kleine aanpassingen gedaan. De *sensitizing concepts* die ik voorafgaand aan het onderzoek had uitgewerkt (Bryman, 2012) bleken, afgezien van betekenisgeving, niet meer relevant te zijn voor het onderzoek. Zoals ook in de topiclijst is te zien, was de complexiteit die MOA's al dan niet ervaren in hun werk één van de topics en verwachtte ik met het onderzoek meer die richting op te gaan. Tijdens de dataverzameling bleek dat dit wel een relevante vraag was, maar dat dit te ver van de focus van het onderzoek lag. Het huidige wetenschappelijke kader en de wetenschappelijke doelstelling zijn dan ook na de dataverzameling

opgesteld. Daarnaast bleek dat een vergelijkende *case study* (met een vergelijking tussen de drie backoffice-regio's) minder relevant was dan verwacht, zodat ik ervoor heb gekozen om verder niet meer uitgebreid op deze vergelijking in te gaan.

De anonimiteit van de respondenten die meededen aan dit onderzoek was beperkt. Veel respondenten, met name de teamleiders, waren namelijk op de hoogte van wie ik sprak, hoewel ik daar zelf zo min mogelijk over deelde. Het zou moeilijk zijn geweest om dit te ondervangen. Ook in dit onderzoeksverslag zal voor een aantal mensen die zelf onderdeel zijn van OVM te achterhalen zijn wie welke respondent is. De regio en backoffice-overlegtafel, maar ook iemands uitspraken zullen dat wellicht weggeven. Ik verwacht dat de invloed hiervan op de antwoorden die men gegeven heeft beperkt is geweest. Met name de MOA's die een wat negatievere kijk op het onderwerp hadden, vertelden me dat zij dit zelf ook al hadden aangegeven en het voor niemand als een verrassing zou komen. Zelf merkte ik ook tijdens de gesprekken dat men open met mij sprak en ik over het algemeen weinig moeite hoefde te doen om achter de mening van de respondenten te komen. Respondenten illustreerden hun verhaal vaak met veel voorbeelden, die ik weer kon checken aan de hand van uitspraken van anderen. Op die manier heb ik tevens getracht de validiteit van het onderzoek te waarborgen.

Zoals ik in de inleiding al verwoordde, was ik in dit onderzoek op zoek naar de kern van de betekenis die door medewerkers aan de backoffice-structuur wordt gegeven. De manier waarop ik dit onderzoek heb aangepakt, heeft daar zeker aan bijgedragen. Ik merkte dat ik door de kwalitatieve onderzoeksmethoden die ik gebruikte en het feit dat ik voor langere tijd onderdeel was van de organisatie, een bepaalde inhoudelijke diepte bereikte. Voor zover ik de kern van betekenisgeving kon bereiken, heb ik dat gedaan. Tegelijkertijd claim ik niet dat ik tot de diepste laag van de *basic assumptions* ben gekomen. Volgens Schein (1985) bereikt een onderzoeker dit niveau ook niet zomaar. Ik ben me ervan bewust dat ik medewerkers in een bepaalde setting heb gesproken, namelijk in de context van hun werk. Ik benaderde de medewerkers via hun werk-e-mail en voerde het gesprek op hun werkplek, terwijl zij hun dienstkleiding droegen. Hoewel ik geïnteresseerd was in hun persoonlijke beleving, bevroeg ik hen in hun rol als MOA of teamleider. De betekenisgeving die ik naar boven heb gehaald is dus voornamelijk een 'professionele' betekenisgeving, die sterk gelinkt is aan hun functie. In hoeverre ik kan claimen hun betekenisgeving als individu te hebben achterhaald is lastiger te zeggen.

Een aspect van dit onderzoek dat ik achteraf anders had aangepakt heeft te maken met mijn data-analyse. Doordat ik pas na het transcriberen van alle interviews begon met het coderen daarvan, vond ik pas heel laat in het proces de focus van waaruit ik mijn onderzoek wilde beschrijven, namelijk de institutionele logica's. Ook kon ik daardoor mijn interviews niet meer aanscherpen. Wanneer ik eerst 1 à 2 interviews had gevoerd, getranscribeerd en gecodeerd, was ik wellicht veel eerder op het idee gekomen om dit theoretische perspectief te gebruiken. Vervolgens had ik de interviews die volgden, kunnen gebruiken om veel meer op die logica's in te gaan dan ik nu heb gedaan. Mijn interviews en focusgroepen leverden veel informatie op en zorgden ervoor dat ik een goed beeld kreeg van de context van de afdeling. Toch zijn er aspecten waar ik nu niets mee heb gedaan. Hoewel dit bijna onvermijdelijk is in wetenschappelijk onderzoek (er is altijd 'bijvangst'), had ik nog meer gebruik kunnen maken van een iteratief proces van onderzoek doen. Als gevolg daarvan merkte ik nu tijdens het uitwerken van mijn bevindingen ook dat ik niet zoveel kon met mijn codeboom en heb ik dit hoofdstuk op een heel andere manier gestructureerd (afgezien van de drie hoofdthema's). Hoewel ik uiteindelijk wel de focus heb gevonden die ik zocht, had ik de kwaliteit van dit onderzoek kunnen verhogen door eerder met mijn analyse te beginnen en die leidend te laten zijn voor de volgende gesprekken. Op bepaalde punten had ik dan nog dieper in kunnen gaan.

3.6.2. Reflectie op rol van onderzoeker

Tijdens dit onderzoekstraject was ik zowel een student die masteronderzoek deed als een stagiair bij Rijkswaterstaat. Enerzijds merkte ik dat die combinatie voor een hogere validiteit van het onderzoek zorgde, omdat ik de context van de organisatie van binnenuit kende en de beleving van mijn respondenten beter kon plaatsen en interpreteren. Tegelijkertijd ervoer ik het schakelen tussen verschillende rollen en personen met verschillende verwachtingen van mij en het uiteindelijke product ook als uitdagend en bij tijd en wijle vermoeiend. Er liepen veel afstemmingslijnen: met de scriptiebegeleider, stagebegeleiders van Rijkswaterstaat, opdrachtgever van Rijkswaterstaat en scriptieplus-begeleider, waardoor ik me niet puur kon focussen op mijn rol als onderzoeker. Desalniettemin heeft die combinatie van rollen me ook scherp gehouden en is de kwaliteit van dit onderzoek verhoogd doordat ik niet alleen vanuit een wetenschappelijke perspectief naar de casus keek, maar gedwongen werd ook de praktische bruikbaarheid te waarborgen.

Wel merkte ik dat ik door mijn rol als stagiair en mijn enthousiasme voor het werk van Rijkswaterstaat een grote eigen betrokkenheid had bij de organisatie en mijn respondenten. Hierdoor kon ik niet altijd 'vrij' denken en schrijven. Ik wilde zoveel mogelijk recht doen aan de interviews en dat wat ik opschreef kunnen verantwoorden. De valkuil hiervan was dat ik soms teveel bij de details bleef hangen en de grote lijn niet durfde te pakken, omdat ik dan informatie weg zou moeten laten. Interpretatief onderzoek legt niet alleen nadruk op de interpretatie van de onderzochte respondent, maar ook op de interpretatie die de onderzoeker daaraan geeft, in het licht van relevante theorieën en concepten (Bryman, 2012). Mijn interpretatie is dus gekleurd door mijn eigen perspectief op deze organisatie. Ik heb daarin steeds geprobeerd evenwichtig te blijven. Hoewel ik dus enthousiast was over de organisatie, probeerde ik tegelijkertijd ook kritisch te zijn. Bij mijn opdrachtgever en stagebegeleiders ervoer ik dat ik die ruimte kreeg, wat me daarbij erg heeft geholpen.

Mijn hoge betrokkenheid heeft me tegelijkertijd wel in staat gesteld om het vertrouwen te winnen van mijn respondenten. Ik merkte dat ze zich open en kwetsbaar opstelden en ook eerlijk durfden te zijn over hun eigen handelen. Regelmatig praatte ik na een interview nog even met iemand na en deelde ik over mijn scriptieproces. Door hun interesse in het onderzoek en in mij als stagiair voelde ik me niet behandeld als een buitenstaander, maar als 'één van hen'. Het feit dat ik vrouw was in een afdeling waar vooral veel mannen werken, ervoer ik niet als problematisch. Persoonlijk vond ik de sfeer die dit creëerde juist prettig. Men was erg open en direct, hoewel soms wat te direct naar elkaar, en er werd niet om de zaken heen gedraaid. Dit gaf mij als onderzoeker, maar ook als adviseur, de ruimte om zelf ook wat steviger te zijn in de manier waarop ik iets verwoordde. Ik ervoer zelf weinig hinder van allerlei gevoeligheden, hoewel dat niet wil zeggen dat deze er niet waren, en hoefde niet op eieren te lopen.

Ondanks het feit dat ik zowel teamleiders als professionals sprak, merkte ik niet dat ik in een loyaliteitsconflict belandde of me in de ene groep meer kon inleven dan de andere. De reden hiervoor is dat de teamleiders en MOA's qua inhoud van het werk en niveau niet zo ver van elkaar af staan. Ondanks dat Rijkswaterstaat een organisatie is met veel lagen en je functie zeker iets uitmaakt voor hoeveel je gedaan kunt krijgen, kreeg ik niet het gevoel dat een afdelingshoofd bijvoorbeeld zoveel 'boven' een weginspecteur stond. Boven de afdeling OVM zit namelijk nog zoveel meer management, dat ik niet het idee had dat de teamleiders tegenover de MOA's stonden. Daarbij speelt ook mee dat de MOA zelf ook op een bepaalde manier een manager is, zoals ik in dit onderzoek steeds betoog.

4. Context: de functie van MOA

Een grote overheidsorganisatie als Rijkswaterstaat kan voor een buitenstaander enigszins ondoorzichtig lijken. De afdeling Operationeel Verkeersmanagement is één van de meest operationele en zichtbare tak van Rijkswaterstaat, omdat hier de wegininspecteurs onder vallen. Zij rijden iedere dag rond in hun gele pick-ups. Het werk van de MOA's daarentegen is veel meer minder duidelijk voor iemand die de afdeling niet van dichtbij kent. Dit hoofdstuk geeft een beknopt overzicht van wat een MOA op een dag zoal meemaakt. Het is een slechts een greep uit de activiteiten waar MOA's zich mee bezig kunnen houden. Daarnaast kan de situatie op de weg ieder moment veranderen, zodat een MOA nooit helemaal weet hoe zijn dag eruit zal zien. Het overzicht is gebaseerd op de gesprekken die ik met teamleiders en MOA's heb gevoerd en dat wat ik tijdens mijn tijd bij Rijkswaterstaat zelf heb gehoord en gezien. De gebruikte namen zijn fictief.

Op de foto is een MOA te zien in de dienstkleiding van de Officieren van Dienst (OVD'ers). Op het overhemd en de stropdas is het beeldmerk van het logo van Rijkswaterstaat te zien. De vier strepen op de schouders geven zijn rang als OVD'er aan. Rijkswaterstaat vindt het belangrijk dat OVD'ers herkenbaar zijn voor ketenpartners en het publiek. MOA's die de rol van OVD niet hebben, hoeven dit uniform niet te dragen. De foto is met toestemming gebruikt en de MOA maakte geen onderdeel uit van de dataverzameling.

Box 4.1. Een dag uit de werkweek van een MOA

Het is woensdagochtend, 07:30 en Martin arriveert op zijn werkplek op een steunpunt ergens in de Randstad. Terwijl hij wakker wordt met een kop koffie, zet hij de computer aan en besluit eerst zijn mailbox door te nemen. Als eerste ziet hij de mail van een teamleider die het verslag rondstuurt van het Landelijk Stafoverleg dat gisteren weer heeft plaatsgevonden. Hij scant deze even door om te zien of er interessante punten in staan, maar niet te uitgebreid. Eén onderwerp is maar in een paar zinnen uitgewerkt; daar wil hij morgen tijdens het backoffice-overleg meer over weten. Vervolgens zijn er een aantal mails met betrekking tot zijn portefeuille. Ze zijn op dit moment bezig met het aanpassen van een werkproces en het vraagt nogal wat tijd om dat goed en zorgvuldig te doen. Hij belt even snel met een collega uit dezelfde portefeuille die in een ander team binnen Randstad zit om het een en ander af te stemmen. Om 08:30 komt een wegininspecteur de kamer binnenlopen om te melden dat hij een pion kwijt is. Normaal gesproken handelt zijn collega van de portefeuille Facilitair dit af, maar die heeft vanochtend een overleg elders, zodat hij het zelf meteen maar even oppakt. Martin is vandaag Officier van Dienst, wat betekent dat hij kan worden opgeroepen als er een groot incident in zijn gebied plaatsvindt. Gelukkig is het vrij rustig op de weg en zijn er nog geen gekke dingen gebeurd. Tegen 10:15 belt hij met zijn teamleider over een wegininspecteur die al een tijdje niet zo goed functioneert. Rond 10:30 komen de wegininspecteurs binnendruppelen om pauze te houden en gaat hij bij hen in de kantine zitten. Er worden verhalen verteld over het weekend en er wordt met elkaar gelachen. Een wegininspecteur spreekt hem aan omdat hij het niet eens is met het antwoord dat hij van een andere MOA over een bepaalde kwestie kreeg. Martin begrijpt zijn frustratie en belooft, hoewel hij zelf niet over dat onderwerp gaat, vandaag nog even contact met zijn collega op te nemen en om opheldering te vragen. Om 12:00 wordt hij gebeld door een MOA van een ander team. Een wegininspecteur is daar halverwege zijn dienst ziek geworden en ze zitten nogal krap met mensen op de weg. In Martins gebied is het redelijk rustig en dus besluiten ze in overleg om een wegininspecteur van zijn team op een traject daar in te zetten. Hij belt met de verkeerscentrale om dit aan hen door te geven. Rond 12:30 komt zijn collega Aad



binnenlopen. Deze heeft vanochtend op een ander steunpunt gewerkt, omdat hij daar een overleg van zijn portefeuille had. Tijdens de lunch praten ze even bij. Aad is coördinator Gladheidsbestrijding en heeft nu veel te maken met de renovatie van de wegsteunpunten, waar het zout ligt opgeslagen. Dit is een enorme operatie, waarvoor ook Aad veel moet regelen. Tegen 13:00 maakt Martin zich klaar om naar zijn portefeuille-overleg te gaan. Omdat hij Officier van Dienst is, is het niet de bedoeling dat hij zijn gebied verlaat. Dit overleg vindt echter plaats op een steunpunt in de omgeving, zodat hij er wel bij kan zijn. Net als hij de auto in wil stappen, wordt hij gebeld door de verkeerscentrale. Er is een groot ongeluk gebeurd bij een belangrijk knooppunt en hij moet er meteen naartoe. Gelukkig is hij in de buurt, dus kan hij snel aanwezig zijn. Bij aankomst heeft hij als Officier van Dienst de leiding over alle crisis- en incidentmanagementprocessen die door Rijkswaterstaat worden uitgevoerd. Een wegingspecteur is door de blauwe zwaailichten die Rijkswaterstaat sinds kort mag voeren al ter plaatse en Martin loopt meteen naar haar om een beeld te krijgen van de situatie. Ondertussen heeft de verkeerscentrale de rijbaan volgens de gebruikelijke procedures afgezet door middel van een rood kruis en zorgt het ervoor, in overleg met het Verkeerscentrum Nederland (VCNL), dat het verkeer wordt omgeleid via een andere route. Via Twitter en de Rijkswaterstaat Actueel-app worden weggebruikers op de hoogte gehouden van de situatie op de weg en de vertraging die ze kunnen oplopen. Samen met de brandweer, politie en ambulance en hun Officieren van Dienst handelt Martin het ongeval af. Gelukkig is het voor de inzittenden goed afgelopen en zijn ze niet zwaargewond. Dat was 3 weken geleden nog wel anders, toen waren er op één dag twee dodelijke ongevallen na elkaar waar hij als Officier van Dienst bij betrokken was. Wanneer de rijbaan een paar uur later weer wordt vrijgegeven en zijn taak erop zit, spreekt Martin de wegingspecteur nog even kort over hoe de afhandeling van het ongeval ging. Terug op het steunpunt waar hij de dag begon, verzorgt hij de administratieve afhandeling en nadat hij onder het genot van een kop koffie met zijn collega's heeft bijgepraat, zit zijn dag er al weer op.

Wie meer wil weten over het werk van de MOA's kan daarvoor ook op verschillende sociale mediakanalen terecht. Het operationeel verkeersmanagement is een zeer zichtbare tak van Rijkswaterstaat, niet alleen op de weg maar ook online. Verschillende MOA's en wegingspecteurs bloggen op de website van Rijkswaterstaat of hebben een Twitteraccount waarmee ze hun volgers een kijkje geven in wat ze meemaken op een dag en hen informeren over de afhandeling van incidenten.

OvD-RWS Bas @OvD_Bas · 4 mei
Ongeval met letsel op de A58 bij Breda -> A16 Antwerpen. We zijn inmiddels gestart met berging! #A58 R 62.2

Wegingspecteur EricG @WIS_EricG · 31 mrt.
#A44 hm 36,5 collega's allemaal oké. Collega's waren bezig met een ander incident en wilden net instappen in hun voertuigen.

OvD-RWS Rogier @OvD_Rogier · 16 mei
Aanwezig op de #A2 li 36,9 voor een voertuig te water. Persoon door omstanders uit het voertuig gehaald. Samen met @POL_Hoofdwegen @AmbuAmsterdam @BrandweerAA @LifelineNL t.p.

OvD-RWS Kimberley @WIS_Kimberley · 31 mrt.
Mensen 😞😞, blijkbaar wordt het nog niet genoeg gezegd! ❌❌ negeer je NIET! Blijf alert onderweg! Gelukkig hebben de collega wis en politieagenten geen letsel opgelopen!

Wegingspecteur EricG @WIS_EricG · 4 jun.
#A4 hm 36,5 ongeval met vra hulpverleningsvoertuigen. Ne bezig met andere zaken!

Weginsp. Michael @WIS_Mike · 4 jun.
Veel automobilisten weten niet hoe ze moeten handelen of raken in paniek als er een voorrangsvoertuig nadert met optisch en geluidssignalen. Weet jij wat je moet doen?? Doe de quiz 🚗🚒🚑 rtlnieuws.nl/nederland/quiz...

Weginsp. Michael @WIS_Mike · 22 mei
Ter info...Ivm regulier onderhoud is de #Botlekbrug van woensdag 23/5 22.00u tot donderdag 24/5 05.00u afgesloten voor AUTO- en (BROM)FIETSverkeer. Let op: rijstroken en opritten kunnen ivm voorbereidingen eerder afgesloten zijn.

5. Bevindingen

In de voorgaande hoofdstukken heb ik de achtergrond van dit onderzoek en de context van de afdeling Operationeel Verkeersmanagement beschreven. De focus van dit onderzoek was de betekenis die MOA's en teamleiders geven aan de doelstelling en de inrichting van de backoffice-structuur binnen Operationeel Verkeersmanagement (OVM), waar zij onderdeel van zijn. Een beknopte beschrijving van de backoffice-structuur is gegeven in box 5.1.

Box 5.1. Wat is de backoffice-structuur?

Het doel van de backoffice-structuur binnen OVM is het bewerkstelligen van een uniforme aansturing van de frontoffice: de operationele activiteiten die plaatsvinden op en rond het hoofdwegennet van Rijkswaterstaat. Teamleiders en MOA's hebben zitting in één of meerdere portefeuilles, waarin de organisatie van specifieke werkprocessen is belegd. Iedere portefeuille heeft regelmatig een landelijk en regionaal portefeuille-overleg (PO). Verder vindt de aansturing van de afdeling plaats door middel van het Landelijk Stafoverleg (LSO), met de afdelingshoofden en teamleiders, en het backoffice-overleg (BOO), met de teamleiders en MOA's. Het backoffice-overleg is georganiseerd in vier overlegtafels (BOONW, BOONON, BOOZW en BOOZO), over de grenzen van de drie backoffice-regio's heen, om zo de onderlinge kruisbestuiving te bevorderen.

In dit hoofdstuk zal ik de bevindingen die voortkwamen uit de dataverzameling presenteren. Uit dit onderzoek blijkt dat de betekenis die MOA's en teamleiders geven aan de backoffice-structuur uiteen valt in drie aparte betekenissen:

Informatieverspreiding (5.1) – MOA's en teamleiders hebben de behoefte om goed geïnformeerd te zijn over wat er speelt op de afdeling OVM en waarom bepaalde besluiten zijn genomen. Deze informatie geven ze vervolgens als een doorgeefluik weer door aan de weginspecteurs. Op die manier houden de MOA's en teamleiders grip op het verhaal dat binnen de afdeling wordt verteld.

Afstemming (5.2) – MOA's en teamleiders zien de backoffice-structuur als een plek waar afstemming plaatsvindt over de uitvoering van het werk, zodat ze een eenduidig verhaal aan de weginspecteurs en MOA's kunnen vertellen en afspraken uniform worden geïmplementeerd. Men worstelt met de mate van sturing die moet worden gegeven: uniformiteit is belangrijk, maar er moet ook ruimte blijven voor verschillen.

Verbinding (5.3) – Binnen de afdeling OVM is zowel sprake van onderlinge verbinding als van een gebrek aan verbinding en eenheid. MOA's en teamleiders zien de backoffice-structuur als een middel om meer verbinding te creëren, maar tegelijkertijd wil men soms toch het liefst in de eigen comfortzone blijven. Deze beweging van aantrekken en afstoten zorgt voor een impasse waar MOA's en teamleiders niet uit lijken te komen.

Deze drie betekenissen staan niet op zichzelf, maar zijn aan elkaar gelinkt. Iedere betekenis raakt aan een andere behoefte van de MOA's en teamleiders. Daarbij is *informatieverspreiding* de minst fundamentele en *verbinding* de meest fundamentele betekenis die aan de backoffice gegeven wordt. Verder komt in iedere betekenis de aanwezigheid van zowel de managementlogica als de professionele logica naar voren. Dit zorgt ervoor dat de MOA's en teamleiders in een spagaat terecht komen. Ze redeneren vanuit beide logica's, maar omdat de aannames van de logica's zo verschillen, resulteert dit in verwarring en onduidelijkheid over wat het doel en de inrichting van de backoffice-structuur zou moeten zijn.

In dit hoofdstuk zullen deze drie betekenissen verder worden uitgewerkt. Daarbij zal gestart worden bij de minst fundamentele betekenis en dalen we met iedere betekenis verder af om uiteindelijk te

komen bij de meest fundamentele betekenis die aan de backoffice wordt gegeven, de kern van de backoffice-structuur. Volgens het ui-model van organisatiecultuur van Schein (1985) pellen we de verschillende lagen af. Gedurende dit proces zal ik steeds duidelijk maken waar de aanwezigheid van de managementlogica en professionele logica binnen de afdeling OVM te zien is. Op deze manier wordt niet alleen helder welke betekenis de respondenten aan de backoffice-structuur geven, maar ook waarom ze, in het licht van het institutionele perspectief, nu juist deze betekenis geven.

5.1. Betekenis 1: Informatieverspreiding

De eerste betekenis die door MOA's en teamleiders aan de backoffice-structuur wordt gegeven, is *informatieverspreiding*. Deze betekenis kan worden samengevat met de vraag: wat gaan we doen en waarom? De MOA's en teamleiders hebben de behoefte om goed geïnformeerd te zijn over wat er speelt op de afdeling OVM en waarom bepaalde besluiten zijn genomen, zodat ze deze informatie kunnen doorgeven aan de wegingspecteurs. Op die manier houdt men grip op het verhaal dat binnen de afdeling wordt verteld en kan de afdeling beter worden aangestuurd.

De verschillende overleggen binnen de backoffice (LSO, BOO en PO) bieden de MOA's en teamleiders de mogelijkheid om zowel relevante informatie over wat er binnen de afdeling speelt te ontvangen van anderen als deze met anderen te delen. De teamleiders praten elkaar tijdens het LSO vanuit hun team en portefeuille bij over het reilen en zeilen van de afdeling en verspreiden deze informatie vervolgens in hun backoffice-overleg, waar ze informatie ontvangen over wat er onder de wegingspecteurs speelt en input voor het volgende LSO. De MOA's ontvangen op hun beurt tijdens het backoffice-overleg een terugkoppeling door hun teamleiders van wat er in het LSO is besproken, delen relevante ontwikkelingen binnen hun portefeuille en bespreken zaken die te maken hebben met de aansturing van de wegingspecteurs. Deze informatie over wat er op afdeling speelt, stroomt als het ware vanuit verschillende teams en portefeuilles door alle lagen van de backoffice-structuur, van boven (afdelingshoofd) naar beneden (wegingspecteur) en weer terug.

Figuur 5.1 geeft een overzicht van de overlegcyclus binnen de backoffice-structuur. Het frontoffice-overleg (FOO) is het werkoverleg met de wegingspecteurs en geen onderdeel van de backoffice, maar hoort wel in de overlegcyclus thuis. Via het portefeuille-overleg, het LSO en het backoffice-overleg, komt de informatie die de teamleiders en MOA's krijgen namelijk ook bij de wegingspecteurs terecht. De cyclus is met opzet zo ingericht dat wat er in het LSO is besproken twee dagen later in het BOO kan worden besproken en twee (werk)dagen later in het FOO (J. Ravesloot, persoonlijke communicatie, 22 februari 2018).



Figuur 5.1. Overzicht van overleggen volgens de backoffice-structuur

Het proces van informatieverspreiding dient drie doelen, die in de volgende paragrafen verder zullen worden uitgewerkt. Als eerste stelt het de teamleiders en MOA's in staat om de teams aan te kunnen sturen (5.1.1.), vervolgens om achter de besluiten genomen in de backoffice te kunnen staan (5.1.2.) en uiteindelijk om grip te krijgen op hun MOA's of wegingspecteurs (5.1.3.).

5.1.1. Betere aansturing wegingspecteurs

De huidige overlegcyclus wordt door meerdere MOA's omschreven als een passende manier om relevante informatie door de gehele afdeling te verspreiden. Regelmatig benoemt een MOA tijdens

een interview uit zichzelf dat er sprake is van een handige cyclus in de overleggen (zoals Pieter, Bram, Geert, Michiel, Berend). Hoewel een aantal MOA's aangeven dat eens per twee weken soms wel aan de vele kant is (Victor, Simon, Leon, Reinier), zien anderen wel het nut in van regelmatig bij elkaar komen. Zo benadrukt Michiel dat hij door middel van deze overlegcyclus altijd *“de meest up-to-date informatie”* krijgt *“en dan ook nog in korte tijd”*. Volgens Adriaan, een andere MOA, zou het zeker geen goed idee zijn om minder frequent bij elkaar te komen:

“Dat zou ik niet willen, dat dat zeg maar eens in de maand zou zijn ofzo (...) en zeker niet omdat je dus aangehaakt wil blijven bij het geheel en er speelt best het een en ander”

De overleggen binnen de backoffice bieden de MOA's de mogelijkheid om op de hoogte te blijven van wat er speelt, zeker gezien alle ontwikkelingen waar deze afdeling mee te maken heeft. David, die in het BOONW zit, omschrijft het nut van een backoffice-overleg als volgt:

“Daar [backoffice-overleg] kan ik gewoon m'n vragen stellen en m'n antwoorden en eh dus de informatievoorziening die ik dan krijg, die kan ik dan weer vertalen richting de weginspecteurs ehm waardoor hun weer geïnformeerd worden (...) weet je dat is gewoon één van de belangrijkste dingen”

De overleggen binnen de backoffice-structuur informeren niet alleen de MOA zelf, maar zorgen er dus ook voor dat de weginspecteurs op de hoogte zijn van wat er speelt. Een bijkomend voordeel van de backoffice is volgens de MOA's dat ze niet alles zelf hoeven te weten, maar de weginspecteurs uit hun team ook kunnen doorverwijzen naar een teamleider of collega die in een andere portefeuille zit:

“Weet ik het effe niet, stuur ik ze naar [naam MOA] voor de planning of stuur ik ze naar [naam MOA], voor eh als er iets met de auto is en ik kan het antwoord niet, dan bel [naam MOA] effe, nee wat dat betreft werkt dat goed, we weten mekaar echt wel te vinden ja” (Geert)

Een andere MOA omschrijft zijn functie als die van een *“doorgeefluik met een klein beetje meer kennis dan de weginspecteur”* (Freek). Het is geen probleem als hij ergens geen antwoord op heeft, omdat er altijd wel een collega is bij wie hij dit kan navragen. Het werken in portefeuilles zorgt voor taakspecialisatie: iedere MOA weet heel veel van één of meer werkprocessen (Freek, Adriaan, Reinier, Michiel). MOA's weten waar en bij wie ze de informatie kunnen halen die ze zelf niet hebben, wat ervoor zorgt dat ze hun taak beter kunnen uitoefenen en de weginspecteur beter van dienst kunnen zijn (Bram, Geert). Een teamleider bevestigt dit wanneer hij het over de toegevoegde waarde van het backoffice-overleg heeft:

“Ik zit in de portefeuille Planning, ik loop tegen problemen aan in de bezetting op zondag (...) vanuit een andere regio wordt er gezegd, oh maar joh daar kan ik wel, want daar heb ik ook wel zo en zo, huppakiedee probleem van tafel” (Arthur)

Door middel van de backoffice-structuur staat een MOA of teamleider er dus niet alleen voor, maar kan deze de problemen waar hij tegenaan loopt, delen met anderen en van hen horen hoe zij het zouden doen, in plaats van dat hij het wiel opnieuw moet uitvinden, zoals een andere MOA het omschrijft (David). Hier zien we al een eerste aanwijzing voor de aanwezigheid van de managementlogica binnen OVM. Hoewel je het als MOA prima zelf in je eigen gebiedje uit zou kunnen zoeken (professionele logica), is het volgens deze respondenten veel efficiënter en effectiever om je kennis en ervaring niet voor jezelf te houden, maar deze met collega's te delen (managementlogica).

5.1.2. Achter besluiten kunnen staan

De backoffice verschaft de teamleiders en MOA's niet alleen met het antwoord op de vraag 'wat gaan we doen?', maar ook met het antwoord op 'waarom gaan we dit doen?'. Tijdens de interviews krijgen de MOA's een scenario voorgelegd middels een vignet. Deze is hieronder nogmaals weergegeven.

Box 5.2. Tekst van het vignet

Stel je het volgende voor. Het is maandag en je bent in het frontoffice-overleg met de wegingspecteurs uit je team. Tijdens het backoffice-overleg van vorige week heeft een collega-MOA vanuit zijn/haar portefeuille verteld over een nieuwe manier van werken. Het LSO heeft hierover het besluit genomen om dit daadwerkelijk zo te gaan doen. Je presenteert dit in het frontoffice-overleg en vertelt wat dit besluit voor de WIS [wegingspecteur] betekent. Daarna krijg je van de WIS'en een aantal kritische vragen terug. Er is verdeeldheid binnen het team en er zijn meerdere WIS'en die het helemaal niet eens zijn met deze manier van werken, omdat, zo zeggen ze, 'het in ons beheersgebied zo niet werkt'. Toch is er in de backoffice vastgesteld dat 'we het zo gaan doen met z'n allen'.

Opvallend genoeg geven alle MOA's (zoals Geert, David, Leon, Reinier) aan er geen moeite mee te hebben om de landelijke lijn uit te dragen, ook als wegingspecteurs daartegen protesteren. Echter, een belangrijke voorwaarde voor hen om dit kunnen doen is dat zij vanuit het management een duidelijk en onderbouwd verhaal hebben ontvangen met betrekking tot de desbetreffende werkwijze:

“Daar heb ik helemaal geen moeite mee, maar ik wil zelf wel voor mezelf eh weten waar we het over hebben en ik moet ja achter staan is een beetje een groot woord, maar ik moet me van mezelf wel bewust zijn dat ik dat draag, als ik er niet achter sta, kan ik het ook niet uitdragen (...) als het voor mij onderbouwd is, dat ik het kan begrijpen, ik hoef het er niet altijd mee eens te zijn, maar als ik maar weet waarom en hoe en wat de reden is van iets” (Adriaan).

Tijdens de gesprekken die ik voer en de overleggen die ik bijwoon (in het bijzonder tijdens het BOOZW), merk ik bij de MOA's een enorme behoefte om de argumenten die ten grondslag liggen aan een besluit te kennen en begrijpen. Het zijn geen mensen die zomaar doen wat hen gezegd wordt. Dit wordt mij ook verteld door de afdelingshoofden en teamleiders (Vincent, Maurits). Een MOA benadrukt dat hij het belangrijk vindt dat besluiten tot stand komen via de backoffice-structuur, zodat datgene dat wordt geïmplementeerd ook een goede basis heeft en hij zelf gemakkelijker in de nieuwe werkwijze meegaat (Reinier). De overlegcyclus dient op die manier ook als legitimatie van een genomen besluit. Opvallend is dat de MOA's de wegingspecteurs op dezelfde manier lijken te behandelen. Net zoals zij overtuigd willen worden door goede argumenten, is dit ook hun manier om de wegingspecteurs mee te krijgen. Een landelijke richtlijn kan daarbij ook gelden als onderbouwing, daar valt immers niet over te discussiëren, zo vindt een MOA (Pieter).

Volgens de managementlogica zou een besluit meteen van boven naar beneden moeten kunnen worden doorgevoerd en is daar vrij weinig discussie over mogelijk. Zoals bij de tweede betekenis *afstemming* zal blijken, gaat dat bij deze afdeling niet zo vanzelfsprekend. Zeker de wegingspecteurs, maar ook sommige MOA's, gaan meteen in de weerstand bij veranderingen, zo wordt mij verteld (Bram, Geert, Leon, Reinier, Michiel). Enerzijds zeggen MOA's dat ze geen moeite hebben met blijven bij het besluit zoals dat is afgesproken (managementlogica), maar blind doordrukken lijkt voor hen ook niet fijn aan te voelen. Veel liever staan ze zelf ook achter het beleid en zorgen ze ervoor dat hun wegingspecteurs eveneens kunnen begrijpen waarom een bepaalde keuze is gemaakt. Dit wijst op de aanwezigheid van een professionele logica, waarbij eigen overtuigingen over de taken die men moet uitvoeren belangrijk zijn, die bestaat naast een managementlogica.

5.1.3. Meer grip op de teams

De behoefte aan informatie binnen deze afdeling lijkt te wijzen op een typisch aspect van de managementlogica, namelijk het verkrijgen van grip. Als er één thema is dat steeds terugkomt binnen OVM, maar ook Rijkswaterstaat-breed, is het wel: hoe krijgen we grip op onze omgeving en onze processen? Niet voor niets is er een nieuwe rol voor de MOA in het leven geroepen ('MOA in de frontoffice') om meer "grip op de operatie" (Geert, Freek, Michiel) te krijgen. Net zoals bij *afstemming* en *verbinding* speelt deze behoefte aan grip ook bij *informatievoorziening* een belangrijke rol.

Informatievoorziening is voor de MOA's en teamleiders tevens een manier om de verhalen die rondgaan binnen de afdeling te stroomlijnen:

"Ja dat is gewoon een stukje informatie brengen ook, dus ik vind dat alleen maar goed, sterker nog, ik heb liever dat ze vragen stellen als dat ze achteraf hè, krijg je het WIS verhaal het wandelgangen informatie systeem" (David).

Het woordgrapje dat deze MOA hier maakt (WIS is namelijk ook de afkorting van wegingspecteur), maakt wel duidelijk hoe het er vaak binnen organisaties aan toegaat. Naast een officieel verhaal over wat er aan de hand is, geven medewerkers ook hun eigen betekenis aan gebeurtenissen. Hoe meer dit achter de schermen gebeurt, hoe minder grip je als manager op een afdeling hebt. Ook Bram en Simon benadrukken dat het prima is als wegingspecteurs hun vragen stellen en dat het belangrijk is om daar ook altijd terugkoppeling over te geven. Wegingspecteurs zouden volgens Bram anders gedemotiveerd kunnen worden om naar het frontoffice-overleg te komen, omdat ze er toch niets meer over horen. De terugkoppeling naar aanleiding van vragen wijst niet alleen op de aandacht die men voor de beleving van de wegingspecteurs heeft (professionele logica), maar is ook een manier om hen enigszins in toom te houden, zodat niet allerlei andere verhalen de ronde gaan doen (managementlogica). Volgens Michiel moeten ook zijn collega-MOA's bij de les worden gehouden. Hij oppert het idee om de terugkoppeling vanuit de portefeuilles in het BOO verplicht te maken, desnoods in de vorm van een nieuwsbrief als bijlage van het LSO-verslag. Nu is er niet altijd iemand van iedere portefeuille aanwezig en krijgt niet iedereen dezelfde informatie op dezelfde tijd. Michiel merkt dat het eenduidige verhaal dat andere MOA's zouden moeten horen en kennen "versnipperd kan raken".

Grip hebben op de afdeling heeft ook met de indeling van de overlegtafels te maken. In de huidige inrichting van het BOO zijn er vier overlegtafels, georganiseerd over de grenzen van de backoffice-regio's heen. De bedoeling hiervan was om meer uitwisseling, kruisbestuiving en verbinding tussen regio's op gang te brengen. Voorafgaand aan dit onderzoek werd mij door mijn opdrachtgever verteld dat ze verwachtte dat ik een duidelijk verschil tussen de regio's zou merken. Het idee voor de huidige indeling kwam namelijk uit de regio's Randstad en Zuid-Nederland en Noordoost-Nederland stond erom bekend hier niet al te blij mee te zijn. Tijdens de dataverzameling blijkt daar echter veel minder sprake van te zijn dan verwacht. Zowel respondenten uit Randstad (3 MOA's, 1 TL), Zuid-Nederland (1 MOA, 1 TL) en Noordoost-Nederland (4 MOA's, 2 TL) geven aan dat de indeling wat hen betreft beter teruggedraaid zou kunnen worden naar een BOO per regio, dus voor Randstad, Zuid-Nederland en Noordoost-Nederland. Wel zijn de MOA's en teamleiders uit de regio Noordoost-Nederland het meest gefrustreerd over de huidige indeling. Freek, die werkzaam is in deze regio maar bij het BOONW aansluit, verwoordt zijn frustratie en die van zijn collega's die in dezelfde situatie zitten als volgt:

"De algemene tendens van ons alle zes is eigenlijk hetzelfde, dat we gewoon een bepaalde informatiebron missen en dus bij een overleg zitten waar we de standaardinformatie die in alle

backoffices besproken wordt, die krijg je daar ook te horen, dus dat is goed ja, maar er zit ook een 50 procent informatielijn in die specifiek voor Zuid of voor Randstad belangrijk is ja waar wij helemaal niks mee kunnen of mee doen ja dat is het grootste frustratiepunt”

De MOA's en teamleiders die (gematigd) negatief zijn over de huidige indeling ervaren dat het aansluiten van zichzelf of collega's bij een ander backoffice-overleg dan dat van de eigen backoffice-regio zorgt voor een informatieachterstand. De terugkoppeling vanuit het LSO is voor ieder BOO hetzelfde, dus daarvoor hoeft een MOA of teamleider niet naar een andere overlegtafel. De regio-specifieke informatie die in een BOO wordt gesproken is voor MOA's en teamleiders van een andere regio niet interessant, terwijl ze de informatie uit hun eigen regio moeten missen. Een teamleider die dezelfde frustratie ervaart geeft als voorbeeld:

“Mijn voorzitter frontoffice zit in de backoffice van Noordwest, maar hij zit de frontoffice van Noordoost voor, ja dat is zo krom, krom aan alle kanten voor je gevoel ehm dus die heeft heel erg behoefte aan om ook vanuit de geluiden vanuit de backoffice Noordoost mee te krijgen”
(Arthur)

Het missen van informatie over regio-specifieke zaken frustreert MOA's en teamleiders enorm. Bij het 'juiste' overleg zitten stelt hen namelijk in staat om op de hoogte te zijn van wat er speelt en zo meer grip te hebben op de MOA's en wegininspecteurs met wie ze in de dagelijkse operatie intensief moeten samenwerken. De mate van informatie over de afdeling verhoogt de mate waarin ze de afdeling kunnen aansturen en dus de mate waarin ze grip ervaren op die afdeling. Dit past goed bij de managementlogica waarin het hebben van grip en zicht op wat er in de organisatie gebeurt en de beheersing van werkprocessen een belangrijk thema is.

Samenvattend

De betekenis *informatieverspreiding* houdt in dat MOA's en teamleiders goed geïnformeerd willen zijn over wat er binnen de afdeling speelt en waarom bepaalde besluiten zijn genomen, zodat ze dit vervolgens weer kunnen uitleggen aan de wegininspecteurs. Het hebben van de juiste informatie zorgt er tevens voor dat men grip heeft op het verhaal dat binnen de afdeling wordt verkondigd en zo de afdeling beter kan aansturen.

5.2. Betekenis 2: Afstemming

De tweede betekenis die aan de backoffice-structuur gegeven wordt, is die van *afstemming*. Deze onderlinge afstemming tussen MOA's en teamleiders gaat verder dan het verspreiden en ontvangen van informatie (wat gaan we doen en waarom?) en kan worden samengevat met de vraag: 'hoe gaan we dit doen?' MOA's en teamleiders zien de backoffice-structuur als een plek waar afstemming plaatsvindt over de uitvoering van het werk, zodat ze een eenduidig verhaal aan de wegininspecteurs en MOA's kunnen vertellen en afspraken uniform worden geïmplementeerd. Tegelijkertijd worstelt men met de mate van sturing die moet worden gegeven: uniformiteit is belangrijk, maar er moet ook ruimte blijven voor verschillen.

Afstemming tussen MOA's en teamleiders wordt bereikt op twee manieren: doordat ze hetzelfde verhaal vertellen (5.2.1.) en doordat ze hetzelfde doen (5.2.2.).

5.2.1. *Hetzelfde verhaal vertellen*

Binnen OVM moet er volgens de lijn gewerkt worden, zo vinden de respondenten. Tijdens de interviews en focusgroepen valt regelmatig het woord 'lijn' of een vergelijkbare aanduiding (hoofdlijn, richtlijn, rode draad), om precies te zijn zo'n 70 keer (zoals bij Pieter, Bram, Adriaan en Maurits). Het backoffice-overleg dient dan ook, naast de verspreiding van informatie, om de koers van de MOA's op één lijn te brengen met die van de organisatie:

“Je wordt met je neus op de feiten gedrukt dat dat bij de functie hoort, hè doe je dat niet, mensen lopen zo van het pad af en bij een backoffice overleg worden puntjes effe op de i gezet (...) mensen gaan hun eigen koers weer even bijzetten” (Leon)

“Ik lees [het LSO-verslag] op mijn manier hè en daar spreid ik ook misschien wel uit wat ik gelezen heb op mijn manier, maar er wordt meteen (...) kan ik teruggefloten worden en dat is het makkelijke van praten, lezen is alleen maar van: oké het zal wel, ik zal het wel zo begrijpen en zo spreid ik het uit, maar dat hoeft niet nee” (Simon)

Dit is een goed voorbeeld van de managementlogica: MOA's worden aangestuurd door formele afstemmings- en communicatielijnen, waardoor hun aandacht weer wordt gericht op de koers van de landelijke organisatie. Opvallend is dat deze MOA's aangeven het niet alleen belangrijk vinden dat anderen volgens die lijn werken, maar dat zij het soms zelf ook nodig hebben om gecorrigeerd te worden. Deze correctie is tevens van belang voor een eenduidige communicatie naar de wegingspecteurs:

“Soms heb je er een beeld bij voor jezelf, maar goed als je daar met elkaar even over discussieert kan het soms ook een heel ander invalslicht geven van hoe ze tot een besluit gekomen zijn (...) en dat is wel goed om dat met elkaar te delen, want 's maandags erop hebben we FOO overleg met de wegingspecteurs, dat we dan wel hetzelfde verhaal naar buiten hebben” (Berend)

“Dat als we hier doorspreken, dat is met name aansturing (...) voor de wegingspecteurs, dat je in ieder geval van elke MOA hetzelfde hoort en dat je hier met elkaar bespreekt en afspreekt wat je verkondigt, dat niet de één dit zegt en de ander dit zegt, dat je één lijn hebt en dat is voor de duidelijkheid naar de wegingspecteurs toe wel belangrijk” (Geert)

Het backoffice-overleg is volgens deze MOA's een manier meer grip te hebben op de afdeling OVM. Het presenteren van een uniform verhaal naar de wegingspecteurs toe maakt hen als MOA's geloofwaardiger en zorgt ervoor dat landelijke afspraken ook daadwerkelijk worden gecommuniceerd zoals afgesproken. Ook een teamleider herkent dat het BOO een moment is om grip te hebben op de backoffice:

“Dat invloedverhaal zie ik ook, ik zit dan met Zuidwest-Nederland (...), dan is het heel krachtig, dat lukt heel goed tot nu toe, dat we [als teamleiders] met z'n drieën uit één mond praten, dat is ook echt dat ze denken: oh, daar is echt geen speld tussen te krijgen oké, en die MOA's die nemen dat zo over of dat je nou een MOA vanuit het team Rijnmond spreekt of een MOA vanuit het team Haaglanden, dat maakt niet uit, dat is de kant die we op gaan” (Jochem)

De mate waarin de MOA's een uniform verhaal uitdragen naar de wegingspecteurs wordt dus bepaald door de mate waarin teamleiders een uniform verhaal uitdragen naar de MOA's. Om dit uniforme verhaal bij de MOA's te krijgen, is het wel van belang dat alle MOA's uit een bepaalde backoffice-regio bij elkaar zitten, wat in de huidige indeling van de overlegtafels niet het geval is:

“Het is wel een invloedsmoment van mij als teamleider op mijn hele backoffice (...) er zijn meer MOA's die mijn WIS [zien] dan mijn eigen MOA's, dus ik probeer ook hun invloed te hebben op hoe we met een aantal dingen omgaan, precies dát is de reden waarom ik zo veel last heb van het feit dat er zes MOA's niet in mijn backoffice zitten, dat stuur moet je drie keer uitleggen (...) die heeft dat stuur gemist en die hebben dat stuur gemist” (Annemarie)

Voor deze teamleider wordt de aansturing van de weginspecteur via de MOA gefrustreerd doordat niet alle MOA's bij het gezamenlijke afstemmingsmoment, het backoffice-overleg, aanwezig zijn. Een ander moment waar de gehele regio bij elkaar komt, is er niet en dus moeten de MOA's en teamleider die afwezig waren steeds worden bijgepraat. Opvallend vind ik het feit dat de teamleiders voor de uitwerking van de nieuwe rol 'MOA in de frontoffice' uit eigen beweging een aantal backoffice-overleggen met de gehele regio hebben georganiseerd. Dit maakt wel duidelijk hoe groot de behoefte aan afstemming binnen deze regio (Noordoost-Nederland) is. Zij staan daar niet alleen in. De meeste respondenten (Bram, Freek, Simon, Leon, Berend en de teamleiders) die ik spreek, maken een duidelijk onderscheid als het gaat om het doel van het backoffice- en het portefeuille-overleg. Dat laatste overleg is de uitgelezen plaats voor kruisbestuiving en uitwisseling over de grenzen, maar het BOO is volgens hen bedoeld voor de noodzakelijke afstemming met collega's uit dezelfde regio, zodat ze een uniforme boodschap kunnen zenden aan 'hun' weginspecteurs. Opnieuw blijkt hieruit de aanwezigheid van een managementlogica binnen OVM: de behoefte om grip te houden op de boodschap die richting medewerkers wordt verkondigd en hen goed aan te kunnen sturen.

5.2.2. *Hetzelfde doen*

Naast het voeren van een landelijke lijn in de boodschap die binnen de afdeling wordt verspreid, dient de backoffice-structuur nog een doel: zorgen dat iedereen niet alleen hetzelfde verhaal vertelt, maar het werk ook op dezelfde manier doet. Behalve een hogere efficiëntie was meer uniformiteit in werkprocessen de voornaamste reden voor de vorming van Verkeer- en Watermanagement en het opzetten van de backoffice-structuur, zo blijkt uit het Ondernemingsplan 2015 (Rijkswaterstaat, 2011), het 'Transitievoorstel Backoffice' (Oerlemans, 2013) en 'De Blauwdruk Operationeel Verkeer' (Mink, 2017). Volgens de MOA's en teamleiders (waaronder Freek, Leon, Berend, Jochem, Menno) is er door de huidige manier van werken al veel meer uniformiteit dan een aantal jaar geleden, in het bijzonder vergeleken met andere organisatieonderdelen van Rijkswaterstaat. Tegelijkertijd gaat nog lang niet alles uniform en blijkt het in de praktijk lastig te zijn om volledig uniform te werken.

“Een heleboel zaken zijn nog gewoon ja eigen koninkrijkjes om het zo maar effe te zeggen, nee je kan niet zeggen dat het overal uniform is (...) met facilitair bijvoorbeeld ja dan worden toch nog dingen besteld die we eigenlijk niet zouden doen (...) dat is toch niet overal uniform” (David)

Net als 'de lijn' is 'koninkrijkjes' een *buzz word* in deze organisatie en blijft het maar terugkomen in de gesprekken die ik voer, zowel met respondenten als met anderen. Met deze 'koninkrijkjes' wordt verwezen naar de geschiedenis van verkeersmanagement bij Rijkswaterstaat, dat tot 2013 nog plaatsvond binnen de districten. Er werd weinig samengewerkt en iedere weginspecteur en coördinator (zoals de MOA's toen heetten) kon zijn eigen gang gaan. Het verkeersmanagement was bijna volledig georganiseerd volgens een professionele logica: er was een hoge mate van zelfstandigheid en autonomie in de uitvoering van het werk en men had een zeer decentrale focus op het district waartoe men behoorde. Hoewel de weginspecteurs al een aantal jaar zijn samengevoegd in een landelijke afdeling, zijn er nog steeds sporen van deze historie terug te vinden. Van het ene op het andere moment is de organisatie overgegaan van een professionele- naar een managementlogica, met efficiëntie, uniformiteit en een centrale focus als belangrijke uitgangspunten, maar men lijkt nog erg te worstelen met de combinatie hiervan. Hoewel men

aangeeft uniform werken belangrijk te vinden, gebeurt dit nog lang niet altijd. Een MOA geeft hiervan een treffend voorbeeld wanneer hij vertelt over een situatie waarin weginspecteurs niet met een bepaalde tool wilden werken:

“En dan is er geen teamleider die dan durft te zeggen naar mijn mening, weet je wat, we gaan er wel mee werken, en dan heeft die inspecteur daar ter plaatse toch zoveel invloed om dat tegen te houden en eventueel nog een alternatief er tegenover te zetten (...) laten we dan die lijn volhouden en volgens de lijn proberen het te verbeteren, en dan zie ik aan allerlei kanten alternatieven ontstaan die goedgekeurd worden, of ja goedgekeurd, gedoogd door een teamleider, ja dan haal je voor mij de hele organisatie haal je naar beneden, je hele structuur is weg” (Pieter)

Uniform werken heeft volgens meerdere MOA's te maken met hoeveel sturing de teamleider geeft en in hoeverre deze medewerkers er op aanspreekt wanneer zij afwijken van de lijn en de afgesproken manier van werken. Net zoals de MOA tegenover de weginspecteurs de landelijke lijn zou moeten vasthouden, zou de teamleider dat ook tegenover de MOA moeten doen. Een MOA geeft het voorbeeld van collega's die weigeren een stropdas te dragen, hoewel dit wel in het kledingvoorschrift staat:

“En dan kunnen ze allerlei excuses verzinnen, maar dat zijn dezelfde excuses die we soms van de weginspecteur krijgen, dus ja als wij zelf het goede voorbeeld moeten geven, dan moeten wij ook en dat geldt dan ook zeker voor de teamleiders vind ik, want die sturen daar dan veel te weinig (...) als wij het al niet goed doen dan sta je nog 1-0 achter met aanspreken richting de weginspecteurs” (Michiel).

Uniformiteit gaat als het ware van boven naar beneden: van teamleider naar MOA naar weginspecteur. Een andere MOA beschrijft een situatie waarin er binnen de regio Randstad een afspraak om iets uniform te organiseren niet werd doorgezet:

“Er is ook van hogerhand geen teamleider die zegt van, nou is het gedonder afgelopen, klaar d'r mee, dat gaat dan zomaar door (...) dat is nou typisch een voorbeeld en zo gaat het nou met alles, dat je spreekt iets af, het wordt niet gedaan en het wordt ja het zal wel (...) wat is het je dan waard om uniform te werken?” (Bram).

Hoewel de respondenten aangeven dat ze uniformiteit belangrijk vinden, houdt dat in de praktijk dus niet altijd stand. Rondom het thema 'uniformiteit' is bovendien een opvallende paradox waar te nemen in de uitingen van MOA's en teamleiders. Enerzijds verlangen de MOA's (zoals Pieter, Simon, Leon, Michiel) stuur vanuit de teamleider en het management (door het verschaffen van duidelijkheid over verwachtingen, het strakker formuleren van afspraken en het aanspreken van MOA's wanneer deze van die afspraken afwijken) en hebben teamleiders de behoefte om deze sturing te geven. Anderzijds willen de MOA's in de uitvoering van hun werk zelf niet té veel gestuurd worden:

“Er zijn een aantal teamleiders die toch teveel die inhoud induiken en zich daar tegenaan bemoeien, terwijl de deskundigheid over die inhoud juist bij de MOA's zit of hoort te zitten” (Reinier).

Deze MOA benadrukt de scheiding die er is en zou moeten zijn tussen de taken van een teamleider en MOA. Hierin komt duidelijk de professionele logica naar voren waarbij het domein van de professional (MOA), gekenmerkt door zijn specifieke expertise, en die van de manager (teamleider) strikt gescheiden zijn. Bovendien geven MOA's en teamleiders aan dat er ruimte moet blijven voor

de regionale verschillen die er nu eenmaal zijn, bijvoorbeeld wat betreft de roosters, de dynamiek van het werk, de drukte op de wegen en het type mensen. Een MOA omschrijft de backoffice-structuur dan ook als volgt:

“Een boom heeft wortels en de wortels gaan weer door de stam, naar de bladeren en die bladeren hebben nerven (...) het kan zijn dat je net op het uiteinde een kleine aanpassing moet doen, de aansturing ervan of net het verfijnen, dat je het anders moet doen, nou goed dat doe je dan in overleg met de teamleider, van jongens hoe gaan we het hier doen” (Simon)

Net zoals een boom vanuit de kern steeds verder vertakt, is het een natuurlijk verschijnsel dat er binnen deze afdeling ook vertakking plaatsvindt: een vertaling van een landelijk besluit naar de regionale context. Ook de teamleiders vinden dat er ruimte moet blijven voor verschillen. Een teamleider, Menno, geeft aan dat dit zelfs te maken heeft met een bepaalde *“authenticiteit”*. Een andere teamleider benoemt:

“We moeten ook weer rekening houden, denk ik, met het feit dat er verschillen zijn (...) dus je moet ook niet krampachtig (...) alles op dezelfde manier willen benaderen en uitvoeren, we zien dat nu ook heel duidelijk in de ‘MOA in de frontoffice’, dan (...) is de afspraak: nou, we geven elkaar de ruimte om er anders mee om te gaan” (Arthur)

De managementlogica van een uniforme uitvoering van het werk (‘zoals het hoort’), komt niet altijd overeen met hoe het in de praktijk nu eenmaal werkt en de regionale verschillen die om een andere aanpak vragen. Daarbij komt de professionele logica weer naar boven, waarin werkbaarheid, flexibiliteit en een gedifferentieerde aanpak belangrijk zijn. Een casus waaruit die worsteling tussen het geven van sturing of ruimte duidelijk blijkt, is de ‘MOA in de frontoffice’.

Box 5.3. Sturing en ruimte in ‘MOA in de frontoffice’

De ‘MOA in de frontoffice’ is een nieuwe rol voor de MOA’s. De bedoeling hiervan is om meer grip te krijgen op de operatie, door de MOA niet alleen op kantoor tijden aanwezig te laten zijn, maar meer volgens het rooster van de wegininspecteur te laten werken. De MOA zou zo meer zicht moeten hebben op het werk van de wegininspecteur en makkelijker aanspreekbaar zijn voor vragen. De naam van deze rol veranderde tijdens het onderzoek van Chef van Dienst (CVD) in ‘MOA in de frontoffice’, vandaar dat door MOA’s en teamleiders nog de oude aanduiding is gebruikt.

De invoering van de ‘MOA in de frontoffice’ blijkt niet echt uniform te zijn gegaan. Van de afdelingshoofden en teamleiders hoor ik dat zij de MOA’s bewust de ruimte hebben gegeven om naar eigen inzicht een startdocument te schrijven voor hoe zij de ‘MOA in de frontoffice’ in hun gebied wilden gaan aanpakken. Hoewel het even duurt voordat de MOA’s deze startdocumenten hebben geschreven en ingeleverd, liggen er uiteindelijk 5 documenten, per verkeerscentrale één. Deze aanpak resulteert onder andere in verschillende startdata per regio. Zo is Randstad al vanaf 1 maart begonnen met de ‘MOA in de frontoffice’, Noordoost-Nederland vanaf 1 april en Zuid-Nederland ten tijde van de dataverzameling nog niet. Daarnaast leven er veel vragen bij de MOA’s over wat er precies van hen verwacht wordt en hoe zij deze nieuwe rol moeten gaan combineren met hun andere (portefeuille-)werkzaamheden. Ze hebben vooralsnog veel vrijheid gekregen in de invulling van de ‘MOA in de frontoffice’ en dus hoor ik van hen ook verschillende verhalen over hoe zij met deze rol aan de slag gaan. Volgens een MOA wordt er zelfs binnen zijn regio Randstad niet gezamenlijk opgetrokken en is er geen uniform verhaal over de ‘MOA in de frontoffice’. In het BOOZW dat ik bijwoon, blijkt dat een afdelingshoofd een presentatie heeft gegeven aan het hogere management

over de 'MOA in de frontoffice', maar dat de MOA's hier niet van op de hoogte waren. Het gebrek aan uniformiteit wordt expliciet benoemd in het startdocument van Zuidwest-Nederland:

“Verder dient de CVD ['MOA in de frontoffice'] in alle regio's toch wel enigszins op dezelfde manier te werken en niet dat wij als Randstad weer het 'correcte jongetje' van de klas zijn”.

Blijkbaar leefde er onder de schrijver(s) van dit document het idee dat de andere regio's, ondanks de afspraak om er allemaal aan te beginnen, het wel niet geheel volgens de richtlijnen zouden organiseren. Volgens een andere MOA is er ten opzichte van een aantal jaar geleden wel verbetering te zien wat de eenheid betreft:

“Feit dat we er allemaal aan beginnen, dat vind ik al een eenheid, want 5 jaar 6 7 jaar geleden kon je dat wel zeggen, maar die begon er wel aan en die deed er niks mee, ja en er is niemand die zei hé zou je er niet aan beginnen, en dat is wel een beetje gebeurd, als we iets afspreken, beginnen we er ook aan en dan mag je dan wel wat interpretatieverschillen hebben, maar we gaan er wel mee aan de slag” (Leon).

Vergeleken met een verleden waarin ieder zijn eigen gang kon gaan (volgens de professionele logica), is er nu dus meer stuur op wat er van MOA's wordt verwacht. Tegelijkertijd ervaren de MOA's dit stuur nog niet genoeg en ontbreekt er volgens hen langetermijnvisie en beleid (Pieter, Bram, Reinier). Volgens een teamleider is er wel degelijk gestuurd, maar meer op het oppakken van de eigen verantwoordelijkheid:

“Als er ergens managementstuur heeft gezeten is het in die rol, maar niet zozeer hoe het moet maar wel hun begeleiden en invloed uitoefenen in dat zij op gang gaan komen en zij iets gaan oppakken en zij iets op poten gaan stellen” (Annemarie)

Dit lijkt echter niet altijd op die manier geland te zijn bij de MOA's, die vooral duidelijk willen hebben wat er van hen wordt verwacht. De teamleiders en afdelingshoofden lijken het lastig te vinden hoezeer ze op deze rol moeten sturen. Ik merk een bepaalde onwennigheid bij zowel teamleiders als MOA's en de paradox tussen uniformiteit (managementlogica) en differentiatie (professionele logica) is hier duidelijk aanwezig. Door het management wordt zowel ruimte als sturing gegeven en de MOA's verwachten op hun beurt veel meer sturing dan ze nu krijgen, maar willen tegelijkertijd helemaal niet in een keurslijf worden geduwd.

Samenvattend

De betekenis *afstemming* houdt in dat MOA's en teamleiders het belangrijk vinden om, door middel van de backoffice-structuur, een eenduidig verhaal te kunnen vertellen aan de weginspecteur en afstemming te bereiken over de uitvoering van het werk. MOA's en teamleiders worstelen daarbij tussen enerzijds het willen geven (management) en ontvangen (MOA's) van sturing en anderzijds de behoefte aan ruimte voor regionale verschillen.

5.3. Betekenis 3: Verbinding

De derde betekenis die door MOA's en teamleiders aan de backoffice-structuur wordt gegeven, is die van *verbinding*. Dit gaat nog een stap verder dan enkel *informatieverspreiding* (wat gaan we doen en waarom?) en *afstemming* (hoe gaan we dit doen?) en heeft te maken met de vraag: 'met wie gaan we dit doen?' *Verbinding* verwijst naar de mate waarin de afdeling OVM als een eenheid opereert en de teamleiders en MOA's onderlinge verbondenheid ervaren. Waar uniformiteit gaat over iets op

dezelfde manier doen, heeft eenheid te maken met iets gezamenlijk doen. Binnen de afdeling OVM is zowel sprake van onderlinge verbinding als van een gebrek aan verbinding en eenheid. MOA's en teamleiders zien de backoffice-structuur als een middel om meer verbinding te creëren, maar tegelijkertijd lijkt men het liefst in de eigen comfortzone te willen blijven. Deze beweging van aantrekken en afstoten zorgt voor een impasse waar MOA's en teamleiders niet uit lijken te komen.

De tijd van de verschillende 'koninkrijkjes', waarbij de vroegere districten bijna volledige zeggenschap hadden over hun eigen gebied, is voorbij, maar heeft nog steeds invloed op de afdeling OVM. Deze historie wordt niet alleen zichtbaar in de worsteling om landelijk uniform te werken (zie paragraaf 5.2.3.), maar ook in de mate van verbinding tussen de verschillende teams. Een terugkerend thema in de interviews en focusgroepen is de noodzaak om meer gezamenlijk op te trekken en als één afdeling te opereren. Hoezeer MOA's en teamleiders ook aangeven deze eenheid belangrijk te vinden, toch blijkt dit één van de grootste uitdagingen te zijn voor deze afdeling. Dit resulteert in een beweging van afstoten (5.3.1.) en aantrekken (5.3.2.).

5.3.1. Geen onderlinge verbinding: afstoten

Hoewel MOA's en teamleiders tijdens de gesprekken stellen dat de backoffice-structuur hen dichter tot elkaar heeft gebracht, is de afdeling OVM nog lang niet zo hecht als die zou kunnen zijn. David beschrijft een ervaring die hij tijdens zijn backoffice-overleg (BOONW) had:

“En dan zit je weleens in zo'n backoffice overleg (...) en drie man van hier die zeggen: wat doe jij eigenlijk met de portefeuille Planning, want eh nou wij hebben het niet zo druk, weet je wel zo hè, A je komt vanuit een hele andere situatie, B wij hebben veel meer weginspecteurs dus veel meer vragen veel meer dingen hè (...) ik voelde echt zo van nou moet ik me nou gaan verantwoorden voor wat wij allemaal doen?”

Sommige MOA's blijken nogal de neiging te hebben om in hun eigen omgeving te denken en te praten, zonder rekening te houden met de situatie van een ander die weleens heel anders kan zijn. Een teamleider, Maurits, bevestigt dit als hij het over zijn backoffice-overleg (BOOZW) heeft:

“De beleving en de problematiek in de ene regio is zo anders als in de andere regio, als ik mensen MOA's die in de Randstad zitten hoor praten ehm vanuit hun eigen beeld van dit is de waarheid tegen iemand in Zuid-Nederland, die ik dan ook wel weer heel goed begrijp, want die zit mijlenver (...) van z'n centrale af, en dan anderen praten er zo makkelijk over, dan denk ik van ja, die beelden die kunnen nooit in mekaar passen”

Ook hij ervaart dat MOA's gemakkelijk vasthouden aan hun eigen beleving. Dit gebrek aan begrip is niet bevorderlijk voor de onderlinge eenheid. Opvallend is dat een aantal MOA's zich tijdens de interviews afvragen waar hun collega's zich nu eigenlijk mee bezig houden en of ze wel druk zijn met de juiste dingen (Bram, Reinier, Michiel). Ook teamleiders geven aan weinig zicht te hebben op de werkdruk van hun eigen MOA's. Hetzelfde geldt voor de taken van de weginspecteurs; ook daar hebben teamleiders en MOA's niet altijd inzicht in of de weginspecteurs daadwerkelijk werken zoals afgesproken:

“Weet je wat het ook is met de functie van weginspecteur (...) dat is een hele zelfstandige functie, ze opereren heel zelfstandig hè, er is niemand die naast ze zit en zegt van ja we hebben toch vijf kegels afgesproken, nou zet je er vier, weet je, het is echt qua houding en gedrag, moet dat gewoon tussen z'n oren zitten” (Pieter).

De afdeling OVM wordt gekenmerkt door heel veel zelfstandigheid, autonomie en vrijheid in de uitvoering van de functie. Deze worsteling tussen loslaten en vertrouwen komt steeds weer naar voren tijdens de gesprekken met respondenten. Men wil er wel vertrouwen in hebben dat de ander de juiste dingen doet, maar kan daar toch niet helemaal zeker van zijn. De professionele logica van de afdeling (namelijk dat MOA/WIS geacht wordt naar eigen inzicht en op basis van ervaring en kennis te handelen) moet in toom worden gehouden door de managementlogica van controle.

Volgens een teamleider, Vincent, die bij hetzelfde backoffice-overleg als David aanschuift (BOONW), is vooral in de regio Randstad niet alleen sprake van onbegrip, maar zelfs van onderlinge rivaliteit:

“Wat ik vooral merk is dat eh het lokale sausje heel erg sterk speelt, hè dat is het oude Utrecht en het oude Oostzaan, die hebben een beetje hun pijnpuntjes en dat wordt eigenlijk uitgevochten in het BOO en daar komt Lelystad bij en (...) dat proberen we als teamleider een beetje glad te strijken hè om verder te kunnen komen”

Soms staan de verschillende teams lijnrecht tegenover elkaar, zonder te weten waar nu eigenlijk de verschillen zitten:

“Ze hebben nooit met elkaar gesproken van goh wat vinden we nou met z'n allen belangrijk, daar gaat het helemaal niet over (...) dus die twee koninkrijkjes beginnen al te botsen op het moment dat ze zeggen oh om half 10 oh we moeten nu naar Utrecht rijden (...) en dan doen we ons harnas al aan en slijpen we de zwaarden, om het zo maar te zeggen, ja dus daar zit gewoon een heel groot probleem volgens mij” (Vincent).

Deze teamleider merkt dat men elkaar op voorhand al als ‘vijand’ ziet, wiens opvattingen bestreden moeten worden, in plaats van als collega die daar zit met hetzelfde doel. Bram, een MOA uit een ander backoffice-overleg (BOOZW), maar eveneens onderdeel van de regio Randstad, vertelt me dat ze vroeger weleens een backoffice-overleg als regio hebben gehad, maar dat dit niet bleek te werken. Toentertijd waren ook de teams binnen Randstad-Zuid nog aan het fuseren tot één team:

“Wij moesten eerst nog onder mekaar op 1 lijn zien te komen, we waren het nooit eens onder mekaar (...) dan zaten we in een overleg met Noord (...) en met Utrecht en dan hadden we het ergens over, dan gingen wij onder mekaar zitten discussiëren, dan zei d'r iemand weer wat waar [naam] en ik het dan weer niet mee eens waren, dus we zaten onder mekaar te bekvechten”

Hoewel de teamleiders Arthur en Maurits dat in hun regio niet in die mate herkennen, zien ook zij dat er niet altijd sprake is van eenheid tussen de verschillende teams en er ook in hun regio's nog ‘clubjes’ bestaan. Voor Arthur komt daar weer de frustratie over de indeling van de backoffice-overleggen naar voren:

“Die MOA's [die bij een ander BOO zitten] moeten dus schakelen tussen van, ja goed dit gaat mij eigenlijk niet aan, maar goed ik zit in deze backoffice dus ik praat mee, eigenlijk wil ik weten wat in die andere backoffice besproken wordt, maar daar ben ik niet bij, daardoor gaan ze aan alle kanten (...) dingen missen van mekaar en dat maakt ook dat we de handen vol hebben om daar in die afdeling al een eenheid van te maken, laat staan landelijk”

Voor hem is het kunnen creëren van eenheid, naast het ontvangen van regio-gerelateerde informatie (betekenis 1) en het kunnen aansturen van zijn MOA's (betekenis 2), een belangrijke reden om voor een backoffice-overleg met geheel Noordoost-Nederland te zijn. Om onderlinge eenheid en dus verbinding te creëren, is het nodig dat MOA's elkaar zien en spreken en dat gebeurt nu te weinig.

Het hebben van begrip voor elkaar en ruimte geven aan afwijkende meningen is volgens dezelfde teamleider ook in het Landelijk Stafoverleg (LSO) met de afdelingshoofden en teamleiders niet altijd vanzelfsprekend geweest. Zo mocht de indeling van de overlegtafels lang geen onderwerp van discussie zijn:

“Dat heeft ons echt pijn gedaan ja, heel vervelend dat dat niet kon, ik denk dat dat inzicht er ook wel is inmiddels dat toch dingen bespreekbaar zijn en dan trek ik het breder hè dan heb ik het niet alleen over de backoffice, maar gewoon sowieso dat we meer bereid zijn om dingen, als iemand daar wat van vindt, om dat ook aan te horen van joh misschien heeft die wel gelijk en dat was in het begin, nou je kan honderd keer gelijk hebben, maar we luisteren niet” (Arthur).

Voor deze teamleider heeft het gebrek aan openheid een emotionele lading; er was voor zijn beleving geen ruimte. Een andere teamleider, Vincent, reageert met de treffende opmerking: *“de RWS bijbel, die is belangrijker hè dan jouw mening”*. Wanneer ik het BOOZW bijwoon, ervaar ik iets vergelijkbaars. Een teamleider vertelt de MOA's dat hij in het LSO raar was aangekeken door andere teamleiders toen hij aangaf dat ze in zijn regio nog niet met de 'MOA in de frontoffice' waren gestart. Hij benadrukt dat, ondanks het feit dat ook zij met de 'MOA in de frontoffice' zullen moeten gaan starten, hij geen 'goednieuwsshow' wil ophouden naar andere teamleiders. Het lijkt alsof openheid soms nog een uitdaging voor de teamleiders onderling is en daarbij de managementlogica snel opduikt: er is één manier van denken (gebaseerd op de koers van de organisatie als geheel) en iedereen moet daarin mee.

In de gesprekken met MOA's en teamleiders zie ik wat dit onderwerp betreft ook vaak de professionele logica naar voren komen. Hoewel MOA's aangeven het belangrijk te vinden ervaringen met elkaar te delen, ook over de grenzen heen, hebben ze er tegelijkertijd niet altijd zin in om dat zelf te doen. Simon vertelt me bijvoorbeeld eerst dat hij het lastig vindt dat er zo weinig eenheid is tussen de weginspecteurs van verschillende teams in Zuid-Nederland en dat deze liever in hun comfortzone blijven zitten in plaats van dat ze landelijk werken. Echter, even later geeft hij aan het eigenlijk helemaal niet zo'n probleem te vinden dat de MOA's uit Noordoost-Nederland die normaal gesproken bij zijn backoffice-overleg (BOOZO) aansluiten daar nu niet altijd meer bij zitten:

“Niet beledigend, maar eh die van Oost zijn een heel apart volk, die zijn een beetje ja hoe moet je dat zeggen, niet nors, die gaan hun eigen weg (...) als je zo met ze praat, dus met een ander overleg is daar niks mis mee, ik heb leuke collega's in Oost, pas op daar is niks mis mee, alleen als het gaat om bijvoorbeeld een structuur te volgen (...) dan hebben die een hele andere manier van werken daarin” (Simon)

Dit is een veelgehoord argument onder MOA's die liever een backoffice-overleg met alleen collega's van hun eigen regio zouden hebben. Ze kunnen prima met de ander samenwerken in een portefeuille, maar voor de aansturing van hun eigen team en backoffice-regio willen ze liever met directe collega's zitten. *“Ik heb niks met...”*, zo verwoorden deze MOA's (zoals David, Leon, Berend) het vaak en ze willen nu juist samenzitten met de mensen met wie ze wél iets hebben: de collega's met wie ze dagelijks moeten samenwerken. Opvallend genoeg lijkt de samenwerking met een MOA uit een ander team of regio binnen de portefeuilles geen probleem te zijn. Een MOA omschrijft het portefeuille-overleg zelfs als een overleg met *“gelijkgestemden”* (Bram). Waar men echter niet met een MOA samenwerkt in een portefeuille of in dezelfde omgeving, lijkt er ineens geen sprake meer van die gelijkgestemdheid te zijn.

5.3.2. Wel onderlinge verbinding: aantrekken

Ondanks de beweging binnen deze afdeling van onderlinge verdeeldheid en afstand is er ook een beweging naar meer verbinding en eenheid waar te nemen. Door MOA's wordt meermalen benoemd dat ze het fijn vinden om zaken met elkaar te kunnen delen, te horen hoe een ander iets zou aanpakken en ervaringen uit te wisselen. David, dezelfde MOA die soms het gevoel heeft dat hij zich in zijn backoffice-overleg moet verantwoorden, noemt dit tegelijkertijd een veilige omgeving:

“Je hoeft niet het wiel uit te vinden, als wij ergens tegenaan lopen en je maakt het bespreekbaar dan is het oh wij hebben het toen ook gehad en wij hebben het zo en zo opgelost”

Hij ervaart de ruimte om binnen zijn backoffice-overleg problemen te delen en om hulp te vragen. In het licht van wat zijn teamleider Vincent over hetzelfde overleg zegt, namelijk dat hij veel onderlinge rivaliteit ervaart, is dat hoogst opmerkelijk. Blijkbaar heeft hij minder last van die rivaliteit dan zijn teamleider.

Een andere MOA benoemt dat vertrouwen een belangrijke grondslag is voor hoe de backoffice is georganiseerd:

“Moet je niet bij elk besluit wat er genomen wordt weer gaan afvragen van gaat dit werken, want dan moet je het hele principe van die portefeuilles loslaten, als je niet op elkaar kan vertrouwen, dan is het eind zoek” (Berend).

Veel besluitvorming vindt plaats binnen de backoffice-structuur en dus zijn daar altijd MOA's bij betrokken. Hun inzicht en overwegingen moeten worden vertrouwd, zo vindt deze MOA.

Wat mij al vrij snel duidelijk wordt, is dat de MOA's een zeer hoge betrokkenheid hebben bij hun functie. De MOA's die ik heb ontmoet, nemen hun taken erg serieus en vinden het belangrijk om dat wat ze doen ook goed te doen. Men heeft duidelijke ideeën over hoe het wel en niet zou moeten en over wat zij graag anders zouden zien en waarom. Mij wordt verteld dat er een hoge werkdruk is, mede door het gebrek aan voldoende personeel. Een MOA (Reinier) zet uiteen hoe deze functie de laatste jaren veel meer rollen en verantwoordelijkheden heeft gekregen en dat de MOA's mensen zijn die 'dit wel weer doen'. Ook teamleiders bevestigen dat er veel op de MOA's afkomt en ze vaak verschillende ballen in de lucht moeten houden. Tegelijkertijd is die afwisseling en uitdaging ook wat de MOA's en teamleiders (zoals Jochem) aangeven leuk te vinden aan hun baan. Dit verantwoordelijkheidsgevoel en de gezamenlijke taak om 'het voor elkaar te krijgen', zeker wanneer er veel van hen gevraagd wordt, lijkt datgene te zijn dat hen samenbindt. Berend, die de rol van Officier van Dienst én coördinator gladheidsbestrijding heeft, geeft een mooi voorbeeld van deze onderlinge betrokkenheid:

“Bepaalde momenten van het jaar is het gewoon druk qua gladheid, maar goed eh dat weten mijn collega's ook, tenminste waar ik mee samenwerk, die weten dat wel van: dan en dan is het druk, dus als er wat is, gooi het maar over de schutting, kijken we of we dat kunnen oppakken”

De verbondenheid die er tussen (directe) collega's is, blijkt ook uit het feit dat men zich erg gehecht voelt aan de eigen 'club'. Als het gaat over de indeling van de backoffice-overlegtafels is dat vaak de kern van het probleem: men wil overleggen met MOA's met wie ze 'iets' hebben. Geheel volgens de professionele logica is er een grotere betrokkenheid bij collega's in de directe omgeving en minder bij de landelijke organisatie. Die hechtheid blijkt uit een term als 'thuishoren':

“Dat ik de backoffice erg lastig vond, omdat ehm er een backoffice Noordoost is waar ik thuishoor, tussen haakjes hè, ik weet wel teamleider is landelijk, maar toch je hebt je eigen afdeling, je eigen verantwoordelijkheid” (Arthur)

Deze teamleider omschrijft een gevoel dat ik vaker terugzie bij de MOA's die ik spreek en de overleggen die ik bijwoon. Ze hechten zich aan hun 'eigen' gebied, met hun 'eigen' mensen, 'eigen' cultuur en 'eigen' beeld van hoe het werkt en hoe het hoort te gaan. Het gevoel van thuishoren verklaart wellicht waarom zo vaak de term 'missen' gebruikt wordt om aan te geven waarom de huidige indeling van backoffice-overleggen niet werkt. Het raakt bij deze MOA's aan iets fundamenteels: ze missen niet alleen de technisch-inhoudelijke informatie, maar ook elkaar, de mensen en de omgeving die hen 'eigen' zijn.

Niet alleen de verbinding met elkaar is noodzakelijk, ook die met samenwerkingspartners. Hoewel de nieuwe rol 'MOA in de frontoffice' van de MOA's vraagt dat ze zich weer meer op hun kerntaak, de operatie op de weg, gaan richten, geven zij aan hoe belangrijk de samenwerking met anderen is en blijft. Een belangrijke partij vormen de regionale organisatieonderdelen van Rijkswaterstaat, ook wel 'de regio' genoemd. David vertelt dat het verkeersloket (onderdeel van de regio) toenadering had gezocht en er weer meer samenwerking is met hen. Freek merkt op erg blij te zijn dat ze “zo langzamerhand wat lijntjes met de regio gaan krijgen”, nadat de communicatielijnen met de vorming van VWM van de één op de andere dag waren doorgesneden. Een volgende MOA benadrukt dat sommige activiteiten van OVM zoals opleidingen en trainingen aan externen misschien niet tot hun “core business” behoren (een uitgangspunt van de managementlogica), maar dat ze wel zuinig moeten zijn op het contact met externe partijen:

“Wat ik zei met de ketenpartners zoals we nu hier een samenwerking hebben, nou dat moet je volgens mij zo niet om zeep willen blazen, want eh ja linksom rechtsom heb je elkaar weer hard nodig, want dan is het handig dat je die lijntjes hebt” (Berend).

Twee andere MOA's verwoorden de zorg van meerdere collega's dat ze met de 'MOA in de frontoffice' veel van de verbinding met de regio zullen moeten loslaten. Het motto van de 'MOA in de frontoffice' is 'grip op de operatie', maar de samenwerking met de regio en andere partijen zorgt volgens hen net zo goed voor grip en stuur op het operationele verkeersmanagement (Geert, Michiel). De backoffice-structuur opereert immers niet als een afgesloten eenheid. De vele afhankelijkheden van andere partijen die het werk van de MOA's en teamleider kenmerken en kunnen frustreren, maken dat de verbinding met deze partners noodzakelijk is.

Samenvattend

De betekenis *verbinding* raakt aan de mate van eenheid binnen de afdeling OVM. Er zijn zowel voorbeelden van verbinding als van een gebrek aan verbinding te vinden. Deze beweging van aantrekken en afstoten zorgt voor een impasse waar men niet uit lijkt te komen. Dit maakt het moeilijk om verbinding tussen verschillende teams en backoffice-regio's tot stand te brengen.

6. Analyse

De betekenis die door MOA's en teamleiders aan de backoffice-structuur wordt gegeven is drieledig. De backoffice-structuur is een middel dat *informatieverspreiding*, *afstemming* en *verbinding* binnen de afdeling Operationeel Verkeersmanagement tot stand zou moeten brengen.

Allereerst willen MOA's en teamleiders goed geïnformeerd zijn over wat er speelt op de afdeling en waarom bepaalde besluiten zijn genomen, om deze informatie weer door te kunnen geven aan de weginspecteurs. Op die manier houden de MOA's en teamleiders grip op het verhaal dat binnen de afdeling wordt verkondigd. Ten tweede is de backoffice-structuur een plek waar afstemming plaatsvindt over de uitvoering van het werk, zodat ze een eenduidig verhaal aan de weginspecteurs en MOA's kunnen vertellen en afspraken uniform worden geïmplementeerd. Tegelijkertijd worstelen ze met de mate van sturing die moet worden gegeven: uniformiteit is belangrijk, maar er moet ook ruimte blijven voor verschillen. Ten derde is de backoffice-structuur een middel om meer verbinding te creëren. Binnen de afdeling OVM is echter zowel sprake van onderlinge verbinding als van een gebrek aan verbinding en eenheid. MOA's vinden verbinding belangrijk, maar blijven soms het liefst in de eigen comfortzone. Deze beweging van aantrekken en afstoten zorgt voor wrijving; de MOA's en teamleiders zitten als het ware in een impasse waar ze moeilijk uit komen.

Om niet alleen te kunnen achterhalen welke betekenis MOA's en teamleiders aan de backoffice-structuur geven, maar ook wat onderliggende oorzaken daarvoor zijn, is het nodig om de resultaten van het onderzoek te verbinden met de besproken theorie. In het vorige hoofdstuk heb ik daarom al de koppeling gemaakt tussen de betekenisgeving van de medewerkers en de aanwezigheid van de management- en professionele logica op deze afdeling. Vanuit een institutioneel perspectief kunnen we de betekenisgeving van medewerkers namelijk in een ander licht plaatsen en beter begrijpen. In dit hoofdstuk zal deze analyse verder worden verdiept.

Ik zal betogen dat er binnen OVM sprake is van de aanwezigheid van institutionele logica's (6.1), die zorgt voor institutionele complexiteit (6.2) en resulteert in een worsteling tussen twee 'interne' logica's (6.3). Ten slotte zal ik stellen dat er binnen deze afdeling nog weinig sprake is van een 'capacity to cope' en dat mijn bevindingen op dit gebied niet overeenkomen met de literatuur (6.4).

6.1. Aanwezigheid van institutionele logica's

In deze organisatie zien we duidelijk de aanwezigheid van institutionele logica's die medewerkers helpen om, volgens de uitgangspunten van deze logica's, betekenis te geven aan een situatie en hun handelen daarop aan te passen (Thornton, 2004, in Greenwood et al., 2010). Het denken, spreken en handelen van de personen die ik tijdens dit onderzoek heb ontmoet, staat dus niet op zichzelf maar is te plaatsen binnen de context van deze logica's. Het denken in logica's helpt ons zo om deze afdeling beter te begrijpen (Greenwood et al., 2010).

Thornton (2004, in Greenwood et al., 2010, p. 116) beschrijft hoe door "*structural overlap*" (het bijeenkomen van voorheen gescheiden organisatiestructuren) een andere logica dominant kan worden in een organisatie. Binnen deze afdeling heeft dit plaatsgevonden toen de teams van weginspecteurs en MOA's werden samengevoegd tot een landelijke afdeling Operationeel Verkeersmanagement. Bij een landelijke organisatie hoort een ander soort logica dan bij een gefragmenteerde en gedecentraliseerde organisatie die met weinig uniforme richtlijnen te maken heeft. Door de vorming van de afdeling OVM werden managementprincipes als uniformiteit, efficiëntie en sturing ineens veel belangrijker dan ze tot dan toe geweest waren.

Volgens Friedland en Alford (1991, in Greenwood et al., 2010) heeft een organisatie altijd te maken met meerdere logica's. Dit wordt ook wel institutioneel pluralisme genoemd (Kraatz & Block, 2008). Ook Rijkswaterstaat is onderhevig aan een pluraliteit van logica's. De management- en professionele logica zijn niet de enige logica's die aanwezig zijn binnen deze organisatie. Tijdens dit onderzoek nam ik ook de andere logica's waar die Thornton (2004, in Greenwood et al., 2010) benoemt: de logica van de *overheid* (bureaucratie, afwezigheid winst oogmerk, dienstverlening aan burger, aanbestedingen), de *politiek* (bepalend voor de koers en focus van Rijkswaterstaat, verantwoording afleggen, werving personeel), de *markt* (samenwerking met aannemers en andere marktpartijen), de *maatschappij* (wensen burger, maatschappelijke ontwikkelingen, economische groei) en het *gezin* (privé/werk-balans). Hoewel in dit onderzoek op deze logica's niet specifiek is ingegaan, kwamen deze tijdens de gesprekken wel naar voren en bieden ze een verklaring voor waarom de afdeling OVM zo functioneert zoals deze doet.

6.2. Logica's zorgen voor institutionele complexiteit

De aanwezigheid van deze logica's zorgt voor institutionele complexiteit. Vooral publieke organisatie hebben hier vaak last van (Pache & Santos, 2010) en ook bij Rijkswaterstaat is dit het geval. Rijkswaterstaat heeft namelijk te maken met veel stakeholders en hun uiteenlopende belangen, waar medewerkers bij de uitvoering van hun taken steeds mee te maken hebben. De afhankelijkheden die door MOA's en teamleiders als frustrerend werden ervaren, komen voornamelijk voort uit dit gegeven. Een organisatie als Rijkswaterstaat is daarmee als het ware gevangen in een "*web of interests*" (Pache & Santos, 2010, p. 472).

Dit wordt nog gecompliceerder wanneer de logica's die een organisatie sturen met elkaar conflicteren. Bij de management- en professionele logica binnen Operationeel Verkeersmanagement is duidelijk te zien hoe deze zijn gebaseerd op andere aannames: stroomlijnen, sturen en uniformeren tegenover autonomie, maatwerk en eigen inzicht (Vermaak, 1997; De Caluwé & Vermaak, 2006). Deze uitgangspunten lijken elkaar per definitie uit te sluiten; het één is niet met het ander verenigbaar. In de literatuur zijn deze logica's ook vaak zo afgeschilderd, waarbij de manager en professional recht tegenover elkaar staan. De laatste jaren is er onder onderzoekers meer aandacht voor een perspectief waarin deze verschillende logica's gecombineerd zijn (Reay & Hinings, 2009). Er wordt gesproken over zogenaamde hybride professionals en managers die loyaal zijn aan zowel professionele- als managementeisen en verbinding tussen beide partijen tot stand weten te brengen (Noordegraaf & De Wit, 2012; Blomgren & Waks, 2015). In plaats van een onvermijdelijke dichotome scheiding tussen de twee logica's, blijken managers en professionals in de dagelijkse praktijk een "*capacity to cope*" te hebben ontwikkeld, waardoor ze om kunnen gaan met verschillende belangen (Schott et al., 2016, p. 603; Stoopendaal, 2015). De ultieme verbinding wordt geschetst in de vorm van het "*organizing professionalism*" dat de focus op professionele werkprocessen legt (Noordegraaf, 2015, p. 200). Professionals zijn niet meer per definitie het slachtoffer, maar medewerkers die gewoon hun werk doen en daarin met de spanning tussen conflicterende logica's weten om te gaan (Blomgren & Waks, 2015; Mangen & Brivot, 2015; Schott et al., 2016).

Wanneer we vanuit een institutioneel perspectief kijken naar de afdeling Operationeel Verkeersmanagement zijn er een aantal oorzaken aan te wijzen voor de combinatie van de professionele- en managementlogica. Deze zijn zowel extern als meer intern van aard. De externe oorzaak van de introductie van een managementlogica naast een professionele logica is een combinatie van een hoge zichtbaarheid van het werk, toegenomen verwachtingen vanuit de politiek (opdrachtgever van de diensten) en weggebruikers (afnemers van de diensten) en de opkomst van New Public Management binnen overheidsorganisaties. Een interne oorzaak is de reorganisatie van een aantal jaar geleden waarbij men van decentrale districten naar een landelijk organisatieonderdeel

overging. Dit heeft ervoor gezorgd dat de MOA's naast hun eigen professionele logica nu ook moeten werken volgens een managementlogica vanuit de organisatie.

6.3. *Worsteling tussen twee interne logica's*

Bovenstaande oorzaken bieden echter niet een volledige verklaring voor de vermenging van de managementlogica en professionele logica. Wat deze casus in het bijzonder uniek maakt vergeleken met eerder onderzoek is fundamenteeler dan dat. Zoals ik eerder al benoemde, verenigt de functie van MOA beide logica's in zichzelf: de MOA is tegelijkertijd manager én professional. Een MOA geeft sturing aan inhoudelijke processen, bijvoorbeeld in de rol van Officier van Dienst, maar ook in het kader van de portefeuilles. Waar de teamleider zich voornamelijk met HRM-zaken bezig houdt, ligt het merendeel van de inhoudelijke sturing bij de MOA. Tegelijk is de MOA ook expert op het gebied van zijn taak en portefeuille(s). Van hem wordt verwacht dat hij zelfstandig en op basis van opgedane kennis en ervaring te werk gaat, dus als een typische professional.

De MOA heeft daarom niet alleen te maken met een externe managementlogica vanuit de organisatie die wordt toegevoegd aan zijn eigen professionele logica, maar met twee interne logica's. Dit resulteert in een worsteling tussen beide logica's. Deze worsteling komt tot uiting in verschillende tegenstrijdigheden in wat MOA's, maar ook teamleiders, zeggen en doen. Dit blijkt bijvoorbeeld uit onderstaande uitspraken van twee MOA's:

“Er is ook van hogerhand geen teamleider die zegt van, nou is het gedonder afgelopen, klaar d'r mee, dat gaat dan zomaar door (...) dat is nou typisch een voorbeeld en zo gaat het nou met alles, dat je spreekt iets af, het wordt niet gedaan en het wordt ja het zal wel (...) wat is het je dan waard om uniform te werken?” (Bram).

“Het kan zijn dat je net op het uiteinde een kleine aanpassing moet doen, de aansturing ervan of net het verfijnen, dat je het anders moet doen, nou goed dat doe je dan in overleg met de teamleider, van jongens hoe gaan we het hier doen” (Simon)

Er moet volgens de MOA's veel meer sturing worden gegeven, maar tegelijkertijd willen ze ook vrij worden gelaten om iets aan te pakken op een manier die bij hen en de omgeving waarin ze werkzaam zijn past. Het onderwerp 'MOA in de frontoffice' is een thema waarbij deze tegenstrijdigheid duidelijk tot uiting komt: men worstelt tussen de behoefte om sturing te geven en te ontvangen en om de ruimte te hebben om naar eigen inzicht te handelen.

De MOA's en teamleiders willen zowel recht doen aan de managementlogica als de professionele logica. Maar aangezien de aannames en uitgangspunten van deze logica's lijnrecht tegenover elkaar staan, slagen ze daar niet in. Schein (2010, p. 29) spreekt over de behoefte van mensen in organisaties om 'cognitieve stabiliteit' te bewerkstelligen. Mensen blijven het liefst bij hun basisaannames, omdat dit hen een gevoel van zekerheid geeft. Deze aannames zijn zo fundamenteel dat ze raken aan de identiteit van mensen. Omdat de basisaannames van de MOA's zijn gestoeld op twee tegengestelde logica's, belanden zij in een spagaat en hun teamleiders met hen.



Figuur 6.1. *Spagaat tussen managementlogica en professionele logica*

Wanneer we dit koppelen aan het ui-model van Schein (1985) zien we dat door deze dualiteit in basisaannames ook tegenstrijdigheden ontstaan op de bovenliggende niveaus van dit model: de *espoused beliefs and values* en *artifacts*. De *espoused beliefs and values* zijn de overtuigingen van medewerkers binnen OVM over hoe bepaalde zaken zouden moeten worden aangepakt en ideeën met betrekking tot wat wel en niet werkt. Zoals ik eerder benoemde, is een voorbeeld hiervan de 'MOA in de frontoffice' waar de MOA's een duidelijke eigen mening over hebben en waarin ze zowel meer sturing als ruimte verlangen. In de *artifacts* wordt enerzijds vanuit een professionele logica een voorkeur voor verbondenheid met de directe collega's duidelijk in het gebruik van termen als 'thuishoren', 'missen' en 'ik heb niks met...'. Anderzijds is vanuit een managementlogica een voorkeur voor uniformiteit zichtbaar in zaken als het dragen van hetzelfde uniform (al dan niet met voorgeschreven stropdas), het gebruik van Rijkswaterstaat-logo's en het decoreren van werkplekken met Rijkswaterstaat-attributen en 'mascotten'.

6.4. *Capacity to cope?*

De uitkomsten uit dit onderzoek lijken niet te passen binnen het beeld dat verschillende onderzoekers schetsen van hoe professionals om weten te gaan met de managementlogica (zie Reay & Hinings, 2009; Noordegraaf & De Wit, 2012; Stoopendaal, 2015; Blomgren & Waks, 2015; Noordegraaf, 2015; Schott et al., 2016). De "*capacity to cope*" die Schott et al. (2016, p. 603) beschrijven, is door deze MOA's en teamleiders niet of in ieder geval beperkt ontwikkeld. Zoals ik heb laten zien, bevinden deze zich in een spagaat tussen de management- en professionele logica, resulterend in wrijving, onduidelijkheid, verwarring en onzekerheid. De MOA's en teamleiders zijn ervaren, capabele medewerkers en weten hun taken goed uit te voeren, ook in een complexe context als deze. Er is echter geen sprake van een bevredigende combinatie van beide logica's, zelfs niet in de vorm van "*pragmatic collaboration*", waarbij men elkaar vindt op een gezamenlijke opdracht en werkbare oplossingen ontwikkelt (Reay & Hinings, 2009, p. 631). De tegenstrijdigheid tussen de management- en professionele logica werkt juist frustrerend en zorgt ervoor dat de onderlinge samenwerking in de backoffice-structuur niet zo goed is als deze zou kunnen zijn. Hoewel de combinatie van de logica's onvermijdelijk is en inherent aan de functie van de MOA, wordt dit zeker niet als wenselijk ervaren.

Ondanks dat teamleiders geen functie hebben waarin beide logica's gecombineerd zijn, hebben ook zij last van de gevolgen van de aanwezigheid van deze logica's in hun afdeling. Het belemmert hen om grip te krijgen op hun team en de afdeling goed aan te kunnen sturen. De aard van het werk, namelijk de focus op het operationele proces van Wegverkeersmanagement, zorgt ervoor dat deze 'pure' managers ook te maken krijgen met een professionele logica. Tijdens een presentatie van de uitkomsten van dit onderzoek in het Landelijk Stafoverleg merkte een afdelingshoofd (een niveau boven de teamleiders) zelfs op dat ook hij de beide logica's in zichzelf ervaart. Dit is een gevolg van het feit dat deze afdeling zo dicht op de operatie zit.

In zijn artikel over verschillende vormen van *public professionalism* draagt Noordegraaf (2015) het perspectief van "*organizing professionalism*" (p. 200) aan als een manier om binnen organisaties met conflicterende logica's om te gaan. Coördinatie van het werk vindt plaats door connecties en intensieve samenwerking met stakeholders om zo gezamenlijk uitdagingen aan te pakken. Professionals nemen verantwoordelijkheid voor hun handelen en zijn in staat om volgens meerdere waarden te werken. Kwaliteit en efficiëntie staan beide centraal. Volgens Noordegraaf (2015) gaat deze benadering verder dan hybriditeit:

"In other words, as opposed to hybridity, the coming together of professional and organizational elements is no longer 'unnatural'—organizing is part of the job. (...) Organizing and taking responsibility for co-organizing sound processes contributes to more natural ways

of resolving the tensions and dilemmas of professional life. In fact, tensions and contradictions will be all the more present in case of contemporary professional action, but they can be made 'productive'. (...) Connective professionalism is no smooth professionalism. However, jointly tackling medical, judicial, or educational tasks and seeking links between professionals and other participants and stakeholders can be used to alleviate the burdens of professionalism" (p. 202).

Bovenstaande aanpak is een poging om tegengestelde logica's dichter tot elkaar te brengen en werkbaarder te maken voor de dagelijkse praktijk. Daarbij stelt Noordegraaf (2015) mijns inziens terecht dat dit het werk van de professional niet per se makkelijk maakt, maar de lasten ervan wel zou kunnen verlichten. Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek vraag ik me echter af of een benadering als deze haalbaar is op de afdeling Operationeel Verkeersmanagement. Zeker, meer onderlinge samenwerking met collega's en stakeholders is noodzakelijk voor een verdere ontwikkeling van de afdeling en de backoffice-structuur, zoals ook de MOA's en teamleiders zelf aangeven. Tegelijkertijd blijft hiermee de kern van het probleem onveranderd.

De MOA's zijn de ultieme 'hybride' medewerkers, omdat ze zowel manager als professional zijn. Blomgren en Waks (2015) concluderen in hun onderzoek naar hybride professionals het volgende: *"Our study thus points to hybridity as a precondition for managing institutional complexity"* (p. 97). Tegelijkertijd lukt het de hybride medewerkers uit dit onderzoek niet om met de institutionele complexiteit waar zij mee te maken krijgen om te gaan. Deze hybriditeit zorgt er juist voor dat een managementtool als de backoffice-structuur niet optimaal werkt. De backoffice-structuur zoals deze nu is moet én meer beantwoorden aan de managementbehoefte én aan de professionele behoefte van medewerkers. Dit is echter een onmogelijke opgave.

Meer samenwerking en integratie van beide perspectieven is enerzijds inderdaad nodig, maar het is dus maar de vraag in hoeverre dit het vraagstuk van dit onderzoek oplost. Zolang de basisaannames van waaruit MOA's en teamleiders hun werk doen nog mijlenver van elkaar verwijderd zijn, zal een verhoogde mate van hybriditeit of *"connective professionalism"* (Noordegraaf, 2015, p. 202) daar niet de oplossing voor zijn. De behoefte aan sturing en beheersing is immers fundamenteel anders dan de behoefte aan professionele vrijheid en autonomie, aangezien ze gebaseerd zijn op andere aannames over hoe de organisatie en de wereld in elkaar zit (Schein, 1985; Thornton, 2004, in Greenwood et al., 2010).

Noordegraaf (2015) sluit zijn artikel af met een beschrijving van hoe de toekomst van de professional eruit zou kunnen zien:

"Modern, organizing professionals are able to work together, set-up procedures and standards, work across disciplines and learn from people and practices elsewhere. They adjust their ways of viewing the world – more dynamic and assertive – and they adjust how they prepare new professionals for working in changing worlds – less isolated, more connected" (p. 203).

In de huidige situatie lijkt dit voor de afdeling Operationeel Verkeersmanagement een prachtig, maar nog onhaalbaar vergezicht. Het combineren van de managementlogica en professionele logica is voor het behalen daarvan in ieder geval niet voldoende. Noordegraaf (2015) benoemt hier een element dat mijns inziens essentieel is om een stap in de richting van dit toekomstperspectief te zetten: *"they adjust their ways of viewing the world"* (p. 203). Dit gaat verder dan enkel het combineren van logica's; er ontstaat een nieuwe manier van kijken naar de wereld. De basis van een institutionele logica is namelijk een set van aannames over hoe de wereld in elkaar zit. Juist die aannames zullen moeten veranderen, willen de MOA's en teamleiders uit hun impasse komen. Wellicht moet de energie van

de MOA's en teamleiders dus niet zitten in conflicterende logica's proberen te combineren, maar in het creëren van een tussenweg: een gezamenlijke logica die recht doet aan de complexe omgeving van Operationeel Verkeersmanagement, de eisen die bij het handelen in deze omgeving aan de medewerkers worden gesteld en zowel de management- als professionele behoeften van medewerkers.



Figuur 6.2. Van tegenstrijdige logica's naar een gezamenlijke nieuwe logica

7. Conclusie

In dit hoofdstuk zal ik antwoord geven op de onderzoeksvraag die centraal stond bij de uitvoering van dit onderzoek naar de backoffice-structuur op de afdeling Operationeel Verkeersmanagement.

Deze onderzoeksvraag luidde als volgt:

Welke betekenis wordt er door de MOA's en teamleiders binnen de teams Operationeel Verkeersmanagement, onderdeel van Verkeer- en Watermanagement van Rijkswaterstaat, gegeven aan de doelstelling en de inrichting van de 'backoffice-structuur'?

Zoals ik in de voorgaande hoofdstukken uiteen heb gezet, bestaat de betekenis die door de MOA's en teamleiders aan de backoffice-structuur wordt gegeven uit drie deelbetekenissen: *informatieverspreiding*, *afstemming* en *verbinding*. In deze drie betekenissen zijn zowel de managementlogica als de professionele logica duidelijk aanwezig, wat resulteert in een paradox in de uitingen van de respondenten. Verder is in deze betekenissen een gelaagdheid te zien: informatieverspreiding is de minst fundamentele en verbinding de meest fundamentele betekenis die door MOA's en teamleiders aan de backoffice-structuur gegeven wordt. Vergelijkbaar met het ui-model van Schein (1985) komen we, door de verschillende lagen af te pellen, bij de kern van de betekenisgeving van MOA's en teamleiders.

Informatieverspreiding – Door de backoffice-structuur ontvangen MOA's en teamleiders de informatie die zij nodig hebben om hun taak goed uit te kunnen voeren. Men blijft op de hoogte van wat er speelt en kan weginspecteurs doorverwijzen naar een collega van een andere portefeuille. Door middel van het backoffice-overleg horen ze de argumenten voor besluiten die zijn genomen, waardoor ze zelf ook achter dit besluit kunnen staan richting de weginspecteur. Daarnaast houden de MOA's en teamleiders door de overleggen grip op het verhaal dat de afdeling ingaat. De indeling van de overlegtafels blijkt hierin voor veel MOA's en teamleiders een belemmering te zijn. Degenen die niet aanwezig zijn bij hun 'eigen' backoffice-overleg lopen een informatieachterstand op, waardoor ze hun eigen team en backoffice-regio minder goed kunnen aansturen.

De managementlogica komt naar voren in het feit dat MOA's en teamleiders het belangrijk vinden om kennis met elkaar uit te wisselen, in plaats van deze voor zichzelf te houden. Dit is veel efficiënter en effectiever; men is namelijk niet steeds bezig met het oplossen van een probleem waarop een ander al een oplossing heeft. Verder is een typisch kenmerk van de managementlogica de behoefte aan grip op de medewerkers, door het verspreiden en ontvangen van informatie en het redigeren van de verhalen die op de afdeling rondgaan. Een interessante paradox is zichtbaar met betrekking tot situaties waarin de MOA een besluit aan de weginspecteurs moet medelen waar deze het niet mee eens zijn. Geheel volgens de managementlogica geven MOA's aan het geen probleem te vinden om een landelijk besluit te handhaven. Tegelijkertijd willen ze zelf wel achter het beleid kunnen staan en de weginspecteurs hierin kunnen meenemen. Dit past bij een professionele logica, waarin veel aandacht is voor de individuele beleving van de professional en diens overtuigingen.

Afstemming – Deze betekenis gaat een stap dieper. Door het backoffice-overleg wordt de individuele koers van MOA's bijgesteld, zodat er een eenduidige communicatie naar de weginspecteurs in het frontoffice-overleg plaatsvindt. Het verspreiden van een uniform verhaal naar de weginspecteurs verhoogt de kans dat landelijke afspraken ook daadwerkelijk zo worden gecommuniceerd en geïmplementeerd als bedoeld. De indeling van de overlegtafels vormt hierbij een struikelblok, omdat de MOA's en teamleiders geen gezamenlijk afstemmingsmoment als backoffice-regio hebben.

Daarnaast moet de backoffice-structuur zorgen voor afstemming wat betreft de werkprocessen. Hoewel meer uniformiteit hierin enerzijds als noodzakelijk wordt gezien, moet er volgens de MOA's en teamleiders tegelijkertijd ook voldoende ruimte blijven voor verschillen.

De managementlogica blijkt uit de aanwezigheid van formele afstemmings- en communicatielijnen die de MOA's bij de landelijke lijn moeten houden. Het creëren van uniformiteit en eenduidigheid wordt gezien als een belangrijke reden voor de backoffice-structuur. De afgelopen jaren heeft men ingezet op het inrichten van de organisatie volgens de managementlogica, maar het tijdperk waarin de professionele logica de boventoon voerde, is nog niet uitgewist. Dit zorgt voor een interessante paradox in de uitingen van MOA's en teamleiders. MOA's verwachten meer sturing op uniformiteit van de teamleiders, maar willen tegelijkertijd niet teveel in een keurslijf worden gestopt. De teamleiders en afdelingshoofden hebben de behoefte om stuur te zetten op hun afdeling, maar lijken te worstelen met de mate van sturing die ze moeten geven. De managementlogica schuurt hier met de professionele logica: uniform werken past niet altijd bij de praktijk, waarin regionale verschillen een rol spelen en werkbaarheid, flexibiliteit en een gedifferentieerde aanpak belangrijk zijn.

Verbinding – Een terugkerend thema binnen Operationeel Verkeersmanagement is de noodzaak om meer gezamenlijk op te trekken en als één afdeling te opereren. Er is een beweging zichtbaar van aantrekken en afstoten. Enerzijds vindt men het fijn problemen met elkaar te kunnen delen en om hulp te kunnen vragen. Er is een hoge mate van verbondenheid aan de directe collega's en toewijding aan de eigen functie. Anderzijds is er niet altijd begrip voor de situatie en ervaring van de ander, zowel onder MOA's als teamleiders en heeft men geen behoefte aan overleg met collega's met wie men niet hoeft samen te werken. Dit bemoeilijkt het proces van een eenheid worden als afdeling.

Opnieuw wordt de worsteling zichtbaar tussen de managementlogica enerzijds en de professionele logica anderzijds. Enerzijds is er veel vertrouwen in het eigen kunnen van de MOA, die tenslotte is opgeleid om naar eigen inzicht en op basis van ervaring en expertise te kunnen handelen. Tegelijkertijd moet de hoge mate van zelfstandigheid en vrijheid die de MOA heeft, volgens de managementlogica, op één of andere manier wel binnen bepaalde kaders worden gehouden. Daarbij is er, ook tussen teamleiders, soms weinig ruimte voor een andere mening of beleving dan die past binnen de landelijke lijn. Daarbij zorgt de aanwezigheid van de professionele logica voor een veel grotere gerichtheid op de eigen 'club' dan op het geheel. Alleen de collega's met wie de MOA's dagelijks samenwerken, zijn de mensen waar ze 'iets mee hebben'. Deze tegengestelde beweging van aantrekken en afstoten binnen de afdeling maakt het lastig om echte onderlinge verbinding tot stand te brengen.

Wat de wetenschappelijke relevantie betreft, heb ik middels dit onderzoek inzicht gegeven in de manier waarop MOA's en teamleiders binnen de afdeling Operationeel Verkeersmanagement van Rijkswaterstaat betekenis geven aan de backoffice-structuur, in het licht van de aanwezigheid van zowel de professionele logica als de managementlogica in hun functie en werkomgeving. Uit dit onderzoek blijkt dat de toegevoegde waarde van de backoffice-structuur voor de MOA's en teamleiders zit in het feit dat deze mogelijkheden biedt voor informatieverspreiding, onderlinge afstemming en verbinding. Tegelijkertijd komt de backoffice-structuur nu nog niet voldoende uit de verf doordat de verwachtingen die zowel MOA's als teamleiders hebben tegenstrijdig zijn en niet met elkaar verenigbaar. Bij de functie van MOA is, meer dan bij professionals die een externe managementlogica opgelegd krijgen, sprake van een "*confused profession*" (Schott et al., 2016, p. 604). De MOA is namelijk manager en professional tegelijkertijd. Anders dan wat onderzoekers de laatste jaren betogen, is hybriditeit in deze afdeling geen voorwaarde of manier om met institutionele complexiteit om te gaan. De MOA is de ultieme hybride medewerker, maar dit resulteert niet in een

bevredigende manier van werken. Integendeel, het zorgt juist voor meer verwarring en onduidelijkheid. Zolang men binnen de afdeling blijft denken en handelen vanuit logica's die zijn gebaseerd op tegenstrijdige basisaannames, zal de spagaat waar MOA's en teamleiders in zitten blijven bestaan.



Figuur 7.1. Spagaat tussen managementlogica en professionele logica

Dit verschil met eerder onderzoek zou wellicht te maken kunnen hebben met het feit dat hier een publieke organisatie in een ander domein (dat van de infrastructuur) is onderzocht. Dit vraagt in ieder geval nog verder onderzoek. Daarnaast is in dit onderzoek de betekenisgeving van twee typen medewerkers, de professional en de manager gecombineerd. Omdat de professional (MOA) in dit geval ook managementtaken heeft en er dus geen sprake was van een 'pure' professional, was er geen duidelijk verschil te zien in de betekenisgeving van beide typen medewerkers.

De praktische doelstelling van dit onderzoek was om handvatten te bieden aan de afdelingshoofden van OVM om daarmee de backoffice-structuur te kunnen optimaliseren. Daarvoor was meer inzicht nodig in hoe de huidige vormgeving van de backoffice-structuur wordt ervaren. Vervolgens zou op basis hiervan verkend kunnen worden hoe de backoffice-structuur het beste kan worden aangepast, zodat deze de MOA's en teamleider helpt om het primaire proces zo goed mogelijk te ondersteunen. In dit onderzoeksverslag heb ik aangegeven wat de MOA's en teamleiders belangrijk vinden als het gaat om de doelstelling en inrichting van de backoffice-structuur, namelijk informatieverstoring, afstemming en verbinding. Daarbij heb ik de aanwezigheid van institutionele logica's in de organisatie geïdentificeerd en uiteengezet op welke manier dit de werking van de backoffice-structuur bemoeilijkt. De verwachtingen die MOA's en teamleiders van de backoffice-structuur hebben matchen namelijk niet altijd met elkaar, wat het lastiger maakt om de structuur op basis van deze verwachtingen aan te passen. In het volgende hoofdstuk volgen daarom enkele praktische aanbevelingen voor de afdeling OVM. Deze zouden ook voor andere organisaties relevant kunnen zijn. Rijkswaterstaat is geen uitzondering als het gaat om de combinatie van de management- en professionele logica in een publieke organisatie. Ik kan me voorstellen dat er, zowel binnen als buiten het publieke domein, vergelijkbare functies als die van de MOA zijn, waarbij medewerkers zowel managementtaken als professionele taken uitvoeren. Dit onderzoek geeft aan hoe belangrijk het is dat een organisatie als deze zich bij de inrichting van processen en structuren bewust is van de aanwezigheid van institutionele logica's en de invloed die dit kan hebben op het al dan niet slagen van een bepaalde structuur.

Dit onderzoek toont aan wat de stand van zaken is binnen een organisatie als Rijkswaterstaat wanneer het gaat om de combinatie van tegenstrijdige logica's en wat dit doet met medewerkers van wie de functie gestoeld is op een managementlogica én een professionele logica, en hun betekenisgeving. Tegelijkertijd roepen deze uitkomsten nog veel vragen op over de weg die op basis hiervan ingeslagen zou moeten worden, zowel door onderzoekers als door de afdelingshoofden van deze afdeling. In het volgende hoofdstuk zal ik daarom aanbevelingen geven voor vervolgonderzoek en vervolgstappen binnen de afdeling Operationeel Verkeersmanagement en binnen organisaties met een vergelijkbare problematiek.

8. Aanbevelingen

In dit hoofdstuk zal ik op basis van mijn bevindingen en conclusies aanbevelingen doen voor vervolgonderzoek (8.1) en vervolgstappen die de afdelingshoofden van Operationeel Verkeersmanagement en organisaties met een vergelijkbaar vraagstuk zouden kunnen nemen (8.2).

8.1. Wetenschappelijk aanbevelingen

Zoals gezegd laat dit onderzoek de stand van zaken zien binnen deze organisatie met betrekking tot de combinatie van conflicterende logica's en wat dit met medewerkers die zowel manager als professional zijn en hun betekenisgeving doet. Vervolgonderzoek is allereerst nodig om antwoord te krijgen op de vraag hoe het komt dat hybriditeit in deze organisatie de medewerkers juist lijkt tegen te werken, terwijl dit in eerder onderzoek wel een passende manier was om met institutionele complexiteit om te gaan. Waarom hebben deze medewerkers weinig tot geen 'capacity to cope' ontwikkeld die hen helpt om op een constructieve manier in hun functie en werk met de tegenstrijdigheid van verschillende logica's om te aan? Wellicht heeft dit te maken met het domein van deze organisatie (infrastructuur) dat anders is dan organisaties uit eerder onderzoek. Een andere verklaring zou kunnen zijn dat de managementlogica pas een aantal jaar geleden in de organisatie is geïntroduceerd en deze organisatie nog niet zo lang op deze manier te maken heeft met conflicterende logica's. Misschien hebben medewerkers meer tijd nodig om aan de aanwezigheid van beide logica's te wennen en daar hun eigen weg in te vinden.

Vervolgens vragen de uitkomsten van dit onderzoek om een verkenning van wat er nodig is in deze afdeling dat medewerkers wél zou helpen om met conflicterende logica's in hun functie en werkomgeving om te gaan. Zoals ik eerder stelde, zit de juiste aanpak van dit vraagstuk wellicht in het creëren van een tussenweg. Daarbij wordt een nieuwe, gezamenlijke logica gecreëerd die recht doet aan de complexe omgeving van Operationeel Verkeersmanagement, de eisen die bij het handelen in deze omgeving aan de medewerkers worden gesteld en zowel de management- als de professionele behoeften van medewerkers (zie figuur 8.1). Is dit vanuit een institutioneel perspectief mogelijk en hoe zou dit proces eruit kunnen zien? Onderzoek naar het omgaan met conflicterende institutionele logica's in organisaties blijft dus nodig; professionals, managers en de gecombineerde 'professional/managers' krijgen hier nu eenmaal dagelijks mee te maken in hun werk. Hoe kan ook in complexere organisaties, waarbij er sprake is van die combinatiefunctie van manager/professional, een stap worden gezet in de richting van het vergezicht dat Noordegraaf (2015) schetst?



Figuur 8.1. Van tegenstrijdige logica's naar een gezamenlijke nieuwe logica

Onderzoekers die met dit thema aan de slag gaan doen er goed aan een etnografische vorm van onderzoek te gebruiken. Ik merkte dat mijn intensieve aanwezigheid in en betrokkenheid bij de organisatie me een rijker beeld gaf van de context. Op die manier kon ik de betekenisgeving van medewerkers beter vatten en tot de kern komen van wat er binnen de afdeling speelt. Verder zorgt het werken vanuit een brede scope er bij een onderzoek als dit voor dat verschillende factoren die invloed zouden kunnen hebben op een bepaald fenomeen in beeld komen en bij het onderzoek betrokken kunnen worden.

Tegelijkertijd kan deze brede scope ook een valkuil zijn en zou ik onderzoekers willen aanraden om op tijd de focus op te zoeken. Het is daarbij nuttig om, anders dan ikzelf heb gedaan, de eerste 1-3 interviews te gebruiken om de eerste thema's uit te destilleren en daarmee de theorie in te gaan. Wanneer ik me eerder 'boven' de data had gepositioneerd en een helikopterperspectief had aangenomen, had dit me geholpen om een bruikbaarere codeboom op te stellen en eerder in het proces de focus te vinden van waaruit ik de rest van het onderzoek vorm wilde geven.

8.2. Praktische aanbevelingen

Aan de afdelingshoofden van de afdeling Operationeel Verkeersmanagement, en organisaties die te maken hebben met een vergelijkbaar vraagstuk, zou ik de volgende aanbevelingen willen doen.

- Als de kern van de betekenisgeving die medewerkers geven aan de backoffice-structuur te omschrijven is met de term 'verbinding' is dat wellicht ook de manier om als afdeling dichter tot elkaar te komen. 'Eenheid in verscheidenheid' kan onhaalbaar lijken, maar de eerste stap tot het concreet verbeteren van de backoffice-structuur zit mijns inziens wel in die verbinding. Dit zou dan ook het principe moeten zijn om opnieuw naar de structuur van de afdeling en de backoffice te kijken.
- Klein beginnen is daarbij belangrijk: zet in op veel meer verbinding binnen en tussen teams. Daar lijkt tot op heden nog het een en ander aan te schorten. Zolang er tussen teams binnen een backoffice-regio nog sprake is van afstand en rivaliteit, zal het moeilijk blijven om als landelijke afdeling gezamenlijk op te trekken. In deze lijn adviseer ik dan ook om het backoffice-overleg per backoffice-regio te organiseren, zodat zoveel mogelijk aan de behoeften van medewerkers (namelijk informatieverspreiding, afstemming en verbinding) tegemoet kan worden gekomen. Uiteindelijk verwacht ik dat dit de aansturing van het primaire proces alleen maar ten goede zal komen.
- Dit vraagt wel een 'nieuwe start' voor het backoffice-overleg en een gezamenlijke herijking: waar staan we als groep, waarom doen we dit eigenlijk en hoe kan het backoffice-overleg ons helpen in onze taak als MOA of teamleider? Het backoffice-overleg kan ook een plek zijn om de beide logica's expliciet te maken en de worstelingen te bespreken die hieruit voortkomen. Bewustzijn van het feit dat er nu eenmaal verschillende uitgangspunten zijn van waaruit de MOA moet werken, is de eerste stap om daarmee om te kunnen gaan. Uit onderzoek blijkt ook dat het creëren van dergelijke ontmoetingsplekken een bruikbaar *coping* mechanisme kan zijn (Stoopendaal, 2015). Van de MOA's vraagt dit (hernieuwde) commitment aan de manier van werken binnen de backoffice en de bereidheid om over de grenzen van teams te denken en te handelen. Ook kan het lonen om het backoffice-overleg meer in te zetten als een plek waar een bepaalde vorm van onderlinge intervisie plaatsvindt, in plaats van dat het puur een werkoverleg is.
- Voor de afdelingshoofden en teamleiders binnen het Landelijk Stafoverleg betekent dit dat men kritisch moeten kijken naar de manier van communiceren en samenwerken. Als verbinding het uitgangspunt is, vraagt dit openheid, kwetsbaarheid en het geven van ruimte aan elkaar om ergens anders over te denken. Het LSO kan hierin een voorbeeld stellen voor de MOA's, die dit op hun beurt weer kunnen doen voor de weginspecteurs. Wanneer teamleiders niet gezamenlijk optrekken, is het niet te verwachten dat MOA's dit ook zullen doen, maar het omgekeerde geldt net zo goed.

- Hoewel ik adviseer de backoffice-overleggen per backoffice-regio te organiseren, is het voor de onderlinge verbinding noodzakelijk dat er vervolgens niet opnieuw muren worden opgetrokken tussen deze regio's. Naast een verandering van mentaliteit, waarbij men een meer open houding naar de ander ontwikkelt, vraagt dit ook aanvullende acties. Zo zouden er themadagen georganiseerd kunnen worden over bepaalde onderwerpen die de MOA's/teamleiders aangaan en normaal gesproken niet in een backoffice-overleg aan de orde komen. Verder zou het een idee kunnen zijn om de voorzitters van de backoffice-overleggen regelmatig samen te laten komen om de agenda en koers van de backoffice-overleggen te bespreken. Zo blijven er lijntjes bestaan tussen de verschillende backoffice-regio. Men kan dan besluiten om in alle drie de overleggen een bepaald onderwerp te bespreken, maar ook afspreken om daarin te differentiëren, afhankelijk van de behoefte van de MOA's en wat er in een bepaalde regio speelt.

Het probleem van tegenstrijdige logica's zal ook hierdoor niet zomaar worden opgelost. Hoewel vervolgonderzoek noodzakelijk is, worden MOA's en teamleiders hier iedere dag weer mee geconfronteerd en zullen ze een manier moeten vinden om er, zo goed en zo kwaad als het gaat, mee om te gaan. Wel is met dit onderzoek een belangrijke stap in de goede richting gezet. Dit onderzoek zorgt voor bewustwording van het feit dat dit überhaupt speelt binnen de afdeling en dat dit de reden zou kunnen zijn voor het feit dat de backoffice-structuur niet zo goed werkt als deze zou kunnen werken. Bewustwording daarvan en het aangaan van een open gesprek hierover als afdeling zou de eerste stap kunnen zijn in de richting van een toekomst waarin eenheid niet *tegenover* verscheidenheid staat, maar er sprake kan zijn van eenheid juist *in* die verscheidenheid.

Referenties

- Blomgren, M., & Waks, C. (2015). Coping with contradictions: Hybrid professionals managing institutional complexity. *Journal of Professions and Organization*, 2, 78-102.
- Blumer, H. (1954). What is wrong with social theory? *American Sociological Review*, 19(1), 3-10.
- Bryman, A. (2012). *Social research methods*. New York: Oxford University Press.
- De Caluwé, L., & Vermaak, H. (2006). *Leren veranderen*. Deventer: Kluwer.
- Driskill, G., & Brenton, A. (2005). *Organizational culture in action: A cultural analysis workbook*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Evans, L. (2008). Professionalism, professionalism and the development of education professionals. *British Journal of Educational Studies*, 56(1), 20-38.
- Gleeson, D., Davies, J., & Wheeler, E. (2005). On the making and taking of professionalism in the further education workplace. *British Journal of Sociology of Education*, 26(4), 445-460.
- Greenwood, R., Díaz, A., Li, S., & Lorente, J. (2010). The multiplicity of institutional logics and the heterogeneity of organizational responses. *Organization Science*, 21(2), 521-539.
- Greenwood, R., Oliver, C., Sahlin, K., & Suddaby, R. (2008). *The SAGE handbook of organizational institutionalism*. London: Sage Publications.
- Kolsaker, A. (2008). Academic professionalism in the managerialist era: A study of English universities. *Studies in Higher Education*, 33(5), 513-525.
- Kraatz, M., & Block, E. (2008). Organizational implications of institutional pluralism. In *The SAGE handbook of organizational institutionalism* (pp. 243-275). Los Angeles, CA: Sage Publishing.
- Maitlis, S., & Christianson, M. (2014). Sensemaking in organizations: Taking stock and moving forward. *The Academy of Management Annals*, 8(1), 57-125.
- Mangen, C., & Brivot, M. (2015). The challenge of sustaining organizational hybridity: The role of power and agency. *Human Relations*, 68(4), 659-684.
- Martin, J. (1992). *Culture in organizations: Three perspectives*. New York, NY: Oxford University Press, USA.
- Meyer, J., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363.
- Mink, R. (2017). *De Blauwdruk Operationeel Verkeer* (intern document). Rijkswaterstaat.
- Noordegraaf, M. (2015). Hybrid professionalism and beyond: (New) forms of public professionalism in changing organizational and societal contexts. *Journal of Professions and Organization*, 2(2), 187-206.
- Noordegraaf, M., & De Wit, B. (2012). Responses to managerialism: How management pressures affect managerial relations and loyalties in education. *Public Administration*, 90(4), 957-973.
- Oerlemans, M. (2013). *Transitievoorstel Backoffice Verkeer- en Watermanagement* (intern document). Rijkswaterstaat.

- Pache, A., & Santos, F. (2010). When worlds collide: The internal dynamics of organizational responses to conflicting institutional demands. *The Academy of Management Review*, 35(5), 455-476.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: A comparative analysis - New Public Management, governance, and the neo-Weberian state* (3e ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Reay, T., & Hinings, C. (2009). Managing the rivalry of competing institutional logics. *Organization Studies*, 30(6), 629-652.
- Rijkswaterstaat. (2011). *Ondernemingsplan 2015: Eén Rijkswaterstaat, elke dag beter!* Rijkswaterstaat.
- Rijkswaterstaat. (2014). *Organisatie- en Formatierapport Rijkswaterstaat*. Rijkswaterstaat.
- Rijkswaterstaat. (sd-a). *Onze organisatie*. Opgeroepen op maart 8, 2018, van Rijkswaterstaat: <https://www.rijkswaterstaat.nl/over-ons/onze-organisatie>
- Rijkswaterstaat. (sd-b). *Organisatiestructuur*. Opgeroepen op juni 14, 2018, van Rijkswaterstaat: <https://www.rijkswaterstaat.nl/over-ons/onze-organisatie/organisatiestructuur>
- Schein, E. (1985). *Organisational culture and leadership: A dynamic view*. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.
- Schein, E. (2010). *Organizational culture and leadership*. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.
- Schott, C., Van Kleef, D., & Noordegraaf, M. (2016). Confused professionals?: Capacities to cope with pressures on professional work. *Public Management Review*, 18(4), 583-610.
- Scott, W. (1987). The adolescence of institutional theory. *Administrative Science Quarterly*, 32(4), 493-511.
- Selznick, P. (2011). *Leadership in administration: A sociological interpretation*. New Orleans, LA: Quid Pro Books.
- Sommer Harrits, G., & Østergaard Møller, M. (2014). Prevention at the front line: How home nurses, pedagogues, and teachers transform public worry into decisions on special efforts. *Public Management Review*, 16(4), 447-480.
- Stake, R. (1995). *The art of case study research*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Stoopendaal, A. (2015). Managing different forms of distances in Dutch healthcare organizations. *Journal of Health Organisation and Management*, 29(7), 1080-1097.
- Taylor, S., Bogdan, R., & DeVault, M. (2016). *Introduction to qualitative research methods: A guidebook and resource* (4e ed.). Hoboken, NJ: John Wiley & Sons, Inc.
- Vermaak, H. (1997). Men zegt dat professionals niet te managen zijn. *Nijenrode Management Review*, 7, 12-27.
- Weick, K. (1995). *Sensemaking in organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Weick, K., Sutcliffe, K., & Obstfeld, D. (2005). Organizing and the process of sensemaking. *Organization Science*, 16(4), 409-421.

Bijlagen

Bijlage 1. Overzicht dataverzameling

Type dataverzamelmoment	Datum	Plaats	Tijdsduur
<i>Interviews</i>			
Oriënterende gesprekken			
- afdelingshoofd OVM Zuid-Nederland (kennismaking opdrachtgever)	24 januari 2018	VCNL, Utrecht	
- afdelingshoofd OVM Noordoost-Nederland	22 februari 2018	hoofdkantoor, Utrecht	
- projectleider Incidentmanagement	22 februari 2018	hoofdkantoor, Utrecht	
- teamleider Randstad (portefeuille 'Backoffice 2.0')	26 februari 2018	steunpunt Utrecht	
- procesmanager (Communicatie, Strategie en Crisiscoördinatie)	26 februari 2018	VCNL, Utrecht	
- afdelingshoofd OVM Randstad	1 maart 2018	steunpunt Utrecht	
- crisiscoördinator (Communicatie, Strategie en Crisiscoördinatie)	1 maart 2018	VCNL, Utrecht	
- teamleider Noordoost-Nederland (portefeuille 'Backoffice 2.0')	2 maart 2018	telefonisch	
- afdelingshoofd VCZWN	5 maart 2018	VCNL, Utrecht	
Diepte-interviews			
- Respondent 1	6 april 2018	steunpunt Utrecht	01:40:24
- Respondent 2	12 april 2018	steunpunt Ridderkerk	00:56:20
- Respondent 3	12 april 2018	steunpunt Ridderkerk	00:42:47
- Respondent 4	23 april 2018	steunpunt Joure	00:43:25
- Respondent 5	23 april 2018	steunpunt Joure	00:40:27
- Respondent 6	25 april 2018	steunpunt Utrecht	00:48:40
- Respondent 7	26 april 2018	steunpunt Geldrop	00:47:28
- Respondent 8	26 april 2018	steunpunt Geldrop	00:38:04
- Respondent 9	30 april 2018	steunpunt Wolfheze	00:45:31
- Respondent 10	1 mei 2018	steunpunt Breda	00:50:15
- Respondent 11	1 mei 2018	steunpunt Breda	00:58:51
- Respondent 12	14 mei 2018	steunpunt Markelo	01:03:01
Focusgroepen			
- Respondent 13 + 14 + 15	10 april 2018	steunpunt Den Bosch	01:03:00
- Respondent 16 + 17 + 18	24 april 2018	VCNON, Wolfheze	01:04:02
<i>Observaties</i>			
Oriënterende observaties			
- Meekijken dienst VCNL	12 februari 2018	VCNL, Utrecht	
- Clustervergaderingen Wegverkeersmanagement	12 februari 2018	VCNL, Utrecht	
- Meekijken dienst VCMN	19 februari 2018		
- Koffie- en koekmoment VCNL	14 februari 2018	VCNL, Utrecht	
	14 februari 2018	VCNL, Utrecht	

- Portefeuille-overleg 'Backoffice 2.0'	22 februari 2018	hoofdkantoor, Utrecht
- Afdelingsborrel Operationele Taken	28 februari 2018	Utrecht
- Meerijden dienst met wegingspecteur	2 maart 2018	steunpunt Utrecht
Diepte-observaties		
- Landelijk Stafoverleg	13 maart 2018	steunpunt Ridderkerk
- BOOZW	12 april 2018	steunpunt Ridderkerk
- PO Gladheidsbestrijding	16 mei 2018	steunpunt Utrecht
- BOONON	24 mei 2018	steunpunt Zwolle
Documenten		
<ul style="list-style-type: none"> - Jaarterugblik 2017 - Ondernemingsplan 2015 - Organisatie- en Formatierapport - De Blauwdruk Operationeel Verkeer - De Bedienfilosofie: rollen van de teams Verkeersgeleiding - Dienstverleningsmodel Operationeel Verkeer - Uitvoeringsplan Wegverkeersmanagement - Diverse documenten m.b.t. de transitie naar de backoffice-structuur: <ul style="list-style-type: none"> • Portefeuilleverdeling OVM • Uitrol BO2.0 overlegstructuur • Memo kwaliteit dienstverleningsmodel OVM • Transitievoorstel Backoffice 		

Bijlage 2. Instrumenten dataverzameling

Topiclijst interviews en focusgroepen

- Opening: mening over BO
- Doelstelling backoffice-structuur
 - Uniformiteit in handelen
 - Bespreken vignet (zie bijlage 3)
 - Leren van elkaar en over eigen grenzen kijken
 - Eenheid binnen OVM
 - Beheersbaarheid van teamleider t.o.v. MOA's
- Inrichting backoffice-structuur
 - Indeling overlegtafels BOO
 - Frequentie overleggen
 - Gespreksonderwerpen
 - Inhoudelijk/procesgericht
 - BO in ideale situatie
 - Relatie BOO tot het 'portefeuille-overleg'
 - Relatie BOO tot het 'frontoffice-overleg'
- Functie MOA in relatie tot backoffice
 - Conflicterende rollen en verwachtingen
 - Omgaan met complexiteit

- 'MOA in de frontoffice'
- 'Backoffice-structuur' in relatie tot primaire proces
 - Betere MOA voor WIS
- Samenwerking met de regio
- Relatie BO tot CWVL / VC
- Afsluiting: opmerkingen

Aandachtspunten observatiemomenten

Tijdens de observatiemomenten werd gelet op wat er werd gezegd over onderstaande punten en de manier waarop dit gebeurde:

- De doelstellingen van de backoffice-structuur (zie topiclijst)
- De inrichting van de backoffice-structuur (zie topiclijst)
- De backoffice-structuur in relatie tot het primaire proces
- De functie van de MOA in relatie tot de backoffice (zie topiclijst)
- Relatie tot CWVL / VC

Aandachtspunten documentanalyse

Tijdens de analyse van relevante documenten werd gelet op wat er uit het betreffende document bleek over onderstaande punten:

- De doelstellingen van de backoffice-structuur (zie topiclijst)
- De inrichting van de backoffice-structuur (zie topiclijst)
- De backoffice-structuur in relatie tot het primaire proces
- De functie van de MOA in relatie tot de backoffice (zie topiclijst)
- Relatie tot CWVL / VC

Bijlage 3. Codeboom

Betekenis 1: Informatieverspreiding

- LSO input voor BOO, BOO input voor FOO
- Besluiten begrijpen zodat kunnen uitleggen naar WIS
 - Focus op argumenten en redenen voor besluit
- Aansluiten bij ander backoffice-overleg zorgt voor informatietekort
 - Beperkt MOA en TL in aansturing operatie

Betekenis 2: Afstemming

- Op één lijn brengen van koers MOA met die van het management
- MOA heeft behoefte aan sturing vanuit teamleider
 - Aanspreken op afwijken van afspraak
 - Behoefte aan duidelijkheid wat betreft verwachtingen
 - 'MOA in de frontoffice'
 - Sterke mening over hoe het wel/niet moet
 - Wil zelf niet teveel gestuurd worden
- Teamleider heeft behoefte om team te kunnen sturen
 - Doel van backoffice-overleg
 - Gezamenlijke start
 - Met gehele eigen regio bij backoffice-overleg
- Uniformiteit valt of staat met hoeveel stuur erop zit

- Frequentie portefeuille-overleggen
- Afspraken strak geformuleerd
 - Ruimte laten voor verschillen in implementatie
- Landelijke lijn vasthouden ook bij weerstand WIS
 - Tegelijkertijd nog niet altijd landelijk optrekken
- Afstemmen over afwijkingen
 - Voldoende openheid voor?
 - Oog houden voor de ‘onderstroom’

Betekenis 3: Verbinding

- Koninkrijkjes binnen OVM
 - Opereren pas sinds 2012 als landelijk organisatieonderdeel
 - Nog steeds in eigen gebied denken
 - Erkenning dat verschillen onvermijdelijk zijn
 - Roosters, problematiek, resources
 - Niet altijd begrip voor beleving van de ander
 - Zowel onder MOA's als teamleiders
 - Niet altijd vertrouwen in de ander
 - Zowel onder MOA's als teamleiders
 - Kruisbestuiving maar wel met “eigen” mensen
 - Portefeuilles werken nog niet altijd zo landelijk als zou kunnen
 - Regionale focus
- Voorbeeldfunctie van teamleiders en MOA
 - Opereren als eenheid
 - Meegaan in veranderingen
- Verbinding op verschillende niveaus
- Eenheid door backoffice-overleg binnen eigen regio
 - Niet bij eigen backoffice-overleg mogen zitten, doet iets met MOA's en teamleiders
 - Thuis voelen
- Binding aan team/backoffice-regio valt weg in portefeuilles
 - Werken aan een gezamenlijk product
 - Ruimte voor uitwisseling tussen gelijkgestemden
 - Procesmatig werken is efficiënter
- Afhankelijkheden die frustreren en werking backoffice ondermijnen
 - Samenwerking met verkeerscentrales
 - Verwachtingsmanagement
 - Verbinding met regio opnieuw vormgeven
 - Hebben elkaar nodig