

Individu en systeemverandering: Een complexe benadering.

Onderzoek naar het effect van individueel gedrag, in termen van het reduceren & absorberen van complexiteit, op systeemgedrag, in termen van normen & beleidsparadigma's.

Masterscriptie

K.M. Pont 384815

Erasmus Universiteit Rotterdam

Begeleider: Prof. dr. L. Gerrits

Tweede Lezer: Prof. dr. J. Edelenbos

Rotterdam, 20 februari 2015

Master Bestuurskunde;

Governance en Management van Complexe Systemen





“Single sounds find new entities in harmony”

-Inspired by complexity.

Voorwoord

In september 2013 startte ik de master, Governance en Management van Complexe Systemen, met een zo open mogelijke blik. Een lege pagina die aan het einde van het jaar gevuld zou moeten worden met theorieën, kennis en vaardigheden, maar vooral ook met perspectieven, benaderingen en een blauwdruk voor een wel onderbouwde eigen mening. Ik heb nieuwe theorieën leren kennen, kennis mogen toevoegen aan mijn database en zowel persoonlijke als wetenschappelijke vaardigheden opgedaan die mij in mij postgraad fase van dienst kunnen zijn. Ook heb ik steeds hetzelfde fenomeen vanuit verschillende invalshoeken kunnen benaderen, verschillende theoretische brillen kunnen opzetten en ik heb ontwikkelingen mogen doormaken op het laatste punt van mijn lijstje; stappen zetten richting een goed beargumenteerde eigen mening.

Het moment dat ik erachter kwam dat deze master mij grotendeels heeft doen vinden waar ik naar zocht, was ook het moment dat ik erachter kwam dat hiermee mijn lege pagina van vorig jaar nog niet gevuld was, nog lang niet zelfs. Dit is slechts het begin van een proces dat wakker is geschud en met de juiste duwtjes in de rug stappen kan zetten naar succes, waarbij succes een proces op zich is dat zich nog in de ontwerpfase bevindt. Deze scriptie, is net als de vele dingen in het leven, een proces waarbij je hoe langer je er mee bezig bent, je dichter bij de kern komt van wat je eigenlijk aan het doen bent. Dit betekent echter ook dat een scriptie nooit écht af is. Het proces van data verzamelen, interpreteren en herinterpreteren kan oneindig lang in stand worden gehouden. Wie mij tot de dag van vandaag zou vragen of mijn onderzoek af is, zou ik antwoord moeten geven met een volmondig ‘nee’. Mijn masterscriptie is daarentegen wel af. Een eind breien aan dit proces is echter wel een uitdaging geweest, aangezien het onderwerp mijn interesse in zijn greep blijft houden.

Ik wil graag alle ambtenaren bij het Project Management Bureau van de Gemeente Rotterdam bedanken voor de tijd die ze hebben vrijgemaakt om met mij in gesprek te gaan over de complexiteit die ze tegenkomen in hun werkzaamheden en het delen van de manieren waarop zij daarmee omgaan. Ook wil ik de adviseurs van het Expertisecentrum Leren en Ontwikkelen graag bedanken die mij ingangen hebben gegeven in het cluster Stadsontwikkeling waaronder de heer J. Esser en in het bijzonder mijn stagebegeleidster mevrouw M. Meijs voor de constructieve en substantiële begeleiding aan de praktische kant van mijn afstudeerproces. Tenslotte is mijn dank groot aan mijn vriendinnen die altijd een luisterend oor boden voor mijn scriptieverhalen, mijn scriptiekringgenoten met wie ik alle ups-en downs van het onderzoeken en schrijven heb kunnen delen, mijn familie die veel nieuwsgierigheid heeft getoond naar waar ik het afgelopen jaar mee bezig ben geweest en met name mijn ouders die mij de hele weg onvoorwaardelijk hebben gesteund.

Samenvatting

Vanuit de Gemeente Rotterdam is de vraag voorgelegd hoe ambtenaren beter om kunnen gaan met complexiteit. Om deze vraag te beantwoorden is ten eerste onderzoek gedaan naar de manier waarop ambtenaren om kunnen gaan met complexiteit, en ten tweede welke van deze manieren ontwikkeling in de organisatie ten goede komt. Uit dit onderzoek is voortgekomen dat ambtenaren op twee manieren om kunnen gaan met complexiteit. Complexiteit kan ten eerste gereduceerd worden. Dit betekent dat de werkomgeving van de ambtenaar versimpeld wordt door het creëren van grenzen, het scheiden van relaties en het vermijden van signalen die langskomen. Ten tweede kan complexiteit geabsorbeerd worden. Grenzen worden verwijderd, relaties worden verbonden en signalen worden opgepakt, verwerkt en zelfs naar aangepast, waardoor de complexiteit in tact blijft.

Van deze twee wijzen van omgaan met complexiteit is complexiteitsabsorberend gedrag het meest bevorderend voor ontwikkeling gebleken. Complexiteitsabsorberend gedrag draagt namelijk bij aan systeemverandering door het faciliteren van de ontwikkeling van normen. Normen kunnen door het vergroten van je scope en netwerk, en de bereidheid je aan te passen aan omstandigheden groeien van afwijkende handelingen van het individuen naar algemeen erkende handelingen in systemen, zoals ongeschreven regels, die geïntegreerd kunnen worden in regels, wetten en beleid. Complexiteitsabsorberend gedrag voorziet normen in voldoende informatie en inzicht om een kritische blik te werpen op huidig gedrag, waardoor de prikkel tot verbeteren vergroot wordt.

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Samenvatting	6
Inhoudsopgave	8
1. Inleiding	12
1.1. Aanleiding	12
1.2. Complexiteit als studieobject en systeemtheorie als ontologie	13
1.2.1. Complexiteit als studieobject	13
1.2.2. Systemen als waarneming van de realiteit: ontologie	13
1.2.3. Twee systeemdefinities binnen de Gemeente Rotterdam.....	15
1.3. Doelstelling.....	15
1.4. Probleemstelling	16
1.5. Leeswijzer.....	17
2. In theorie	18
2.1. Systeemverandering; verschuiving van de basis van beleid.....	18
2.1.1. Invloeden op beleid	18
2.1.2. Ideeën als basis voor beleidsverandering	19
2.1.3. Verschuiving van beleidsparadigma in systeemtheorie	20
2.1.4. Verschuiving van beleidsparadigma in verhouding tot maatschappelijke ontwikkelingen	22
2.2. Complexiteit in systemen	25
2.2.1. Dynamiek	25
2.2.2. Non-lineairiteit	26
2.2.3. Relaties	26
2.2.4. Het niveau van complexiteit.....	27
2.3. Individueel niveau	28
2.3.1. Omgaan met complexiteit	28
2.4. Individu en systemen: Conceptueel model	31

3.	Vertaalslag naar de praktijk.....	34
3.1.	Complexiteit	34
3.1.1.	Dynamiek	35
3.1.2.	Non-lineairiteit	35
3.1.3.	Relaties	35
3.2.	Individu: Omgaan met complexiteit	36
3.2.1.	Scope: inzoomen vs. uitzoomen	37
3.2.2.	Elementen, relaties en doelen: scheiden vs. verbinden	37
3.2.3.	Koers en inhoud: bijstellen vs. behouden.....	37
3.3.	Systeem: Horizontaal.....	38
3.3.1.	Eerste stadium	38
3.3.2.	Tweede stadium.....	39
3.3.3.	Derde stadium	39
3.3.4.	Vierde stadium	39
3.4.	Systeem: Verticaal	40
3.4.1.	Eersterangs beleidsveranderingen	40
3.4.2.	Tweederangs beleidsveranderingen	40
3.4.3.	Derderangs beleidsveranderingen	40
4.	Methodologie	42
4.1.	Deductief onderzoek.....	42
4.2.	Kwalitatief onderzoek.....	42
4.3.	Respondenten.....	43
4.4.	Multiplecasestudy	44
4.5.	Risico dekking	45
4.6.	Systeendenken en complexiteitsreductie	46
4.7.	Synchronisatie met ontologie	46
4.8.	Anonimiteit	46
5.	Analyse.....	48
5.1.	Complexiteit en individueel gedrag.....	48
5.1.1.	Dynamiek	49
5.1.2.	Non-lineairiteit	54
5.1.3.	Relaties	55

5.1.4.	Complexiteit overschaduwd door formaliteit.....	67
5.1.5.	Complexiteitsabsorberend gedrag zonder complexiteit	67
5.1.6.	Verschuilen achter complexiteit.....	68
5.2.	Individueel gedrag en normen	69
5.2.1.	Complexiteit absorberen	69
5.2.2.	Complexiteit reduceren	75
5.2.3.	Complexiteitsabsorberend Gedrag onderdeel van norm?	76
5.2.4.	Terugval	76
5.2.5.	Evolutie van normen in perspectief : Het belang van complexiteitsabsorberend gedrag	77
5.3.	Normen en beleid in het Verticale Systeem: Norm stadium vier	78
5.3.1.	Glass ceiling?	79
6.	Conclusie.....	80
6.1.	Wat is complexiteit?	80
6.2.	Hoe gaan ambtenaren om met complexiteit?	80
6.3.	Wat houdt systeemverandering in?.....	81
6.4.	Hoe verhoudt complexiteitsabsorberend- en reducerend gedrag door ambtenaren zich tot horizontale systeemverandering?	82
6.5.	Hoe verhoudt horizontale systeemverandering zich tot verticale systeemverandering en zijn beide systeemveranderingen zichtbaar?	82
6.6.	In hoeverre zijn systeemveranderingen, of gebrek daaraan, terug te voeren tot individueel handelen?.....	83
6.7.	In hoeverre leidt het absorberen dan wel reduceren van complexiteit door ambtenaren tot systeemverandering in de Gemeente Rotterdam?	84
7.	Discussie.....	86
8.	Aanbevelingen.....	88
8.1.	Het belang van complexiteitsabsorberend gedrag ten opzichte van complexiteit.....	88
8.2.	Het optimaliseren van complexiteitsabsorberend gedrag ten opzichte van complexiteit.....	89
8.2.1.	Scoping : wat is mijn impactzone?.....	89
8.2.2.	Binding : met wie zoek ik verbintenis?	90
8.2.3.	Signalering waar heb ik oog of oor voor?	90
8.3.	Complexiteit; een valkuil voor oude patronen	90
	Literatuurlijst.....	92
	Codeerboek Bijlage 1	94

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Koning Willem Alexander sprak in zijn eerste troonrede op Prinsjesdag in 2013 over de klassieke verzorgingsstaat die niet langer standhoudt onder druk van maatschappelijke ontwikkelingen. De participatiesamenleving neemt haar plaats in: “Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving” (Troonrede 2013). De conclusie die in deze troonrede is getrokken, namelijk dat de verzorgingsstaat als uitgangspunt van beleid (beleidsparadigma) vervangen moet worden door de participatiesamenleving (een ander beleidsparadigma), vormt de aanleiding van deze masterscriptie.

Er is meer voor nodig dan slechts een aankondiging om van het ene beleidsparadigma te verschuiven naar het andere. Mensen die beleid ontwikkelen, schrijven en naleven worden geacht hun werkwijzen te veranderen en zich aan te passen aan de wensen en eisen van het nieuwe beleidsparadigma dat in beeld komt. Zo een situatie kan zich voordoen wanneer lokaal of nationaal bestuur verandert ten gevolge van verkiezingen. Dit kan echter ook het geval zijn wanneer mensen op de werkvloer nieuwe ideeën of inzichten krijgen, of van elkaar leren waardoor ze situaties anders aanpakken dan dat ze gewend zijn of handelingen verrichten die misschien niet aansluiten op huidig beleid of in het huidige beleidsparadigma passen. Zulke ideeën, inzichten en leercapaciteiten zorgen er wel voor dat een organisatie in staat is te groeien, leren en ontwikkelen. Dit onderzoek richt zich op de manier waarop individuen invloed uitoefenen op beleidsverandering binnen de Gemeente Rotterdam en maakt daarbij gebruik van systeem- en complexiteitstheorieën

Door middel van systeemtheorieën wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende niveaus waarop een individu invloed uit kan oefenen binnen een organisatie. Aan de hand van complexiteitstheorieën binnen de stroming van systeemtheorie wordt individueel gedrag in kaart gebracht in de vorm van werkstijlen. Deze werkstijlen zijn afgeleid van de manier waarop individuen omgaan met complexiteit in hun werkzaamheden. De werkstijlen die worden gehanteerd bieden inzicht in hoe ideeën en inzichten ontstaan, zich verspreiden en het vermogen tot leren vergroot kan worden. Tevens kunnen ze weergeven hoe deze ideeën en inzichten zich een weg kunnen banen in beleid binnen huidige beleidsparadigma's of zelfs een verschuiving naar een ander beleidsparadigma kunnen veroorzaken. Complexiteit zal dus een grote rol spelen in de manier waarop individueel gedrag het gedrag van systemen beïnvloedt.

1.2. Complexiteit als studieobject en systeemtheorie als ontologie

In dit onderzoek vormt het concept “complexiteit” een belangrijke basis. Zoals in de inleiding is vermeld, ligt de nadruk op de complexiteit waar individuen, in dit geval ambtenaren van de Gemeente Rotterdam, in hun werkzaamheden mee geconfronteerd worden. Hierbij kan gedacht worden aan vele diverse betrokken partijen, het omgaan met verschillende belangen en het rekening houden met afhankelijke relaties. Deze vorm van complexiteit wordt nader uitgelegd in hoofdstuk 2.2 van het theoretisch kader. Naast complexiteit vormt systeemtheorie een belangrijke rol in dit onderzoek. Systeemtheorie biedt namelijk een ontologisch perspectief; de manier waarop de realiteit wordt waargenomen.

1.2.1. Complexiteit als studieobject

Complexiteit vormt een studieobject aan de hand waarvan het gedrag van ambtenaren wordt gedefinieerd. De manier waarop ambtenaren omgaan met complexiteit vormt een indicatie voor het soort gedrag dat wordt vertoond. Zoals de ene persoon verbanden kan zien in een reeks getallen en de ander niet, zo kan ook complexiteit door de ene persoon gezien worden en door de ander niet. Echter, wat nu zo essentieel is voor dit onderzoek is de stappen die hierop volgen. Wat *doet* de persoon in relatie tot complexiteit? Die handeling bepaalt het gedrag van de persoon. In hoofdstuk 2.2. wordt dieper ingegaan op de definitie van complexiteit, waarna de werkstijlen ten opzichte van complexiteit verder uitgewerkt worden.

1.2.2. Systemen als waarneming van de realiteit: ontologie

Het perspectief dat systeemtheorie, ook wel systeemdenken, biedt, is een van de vele perspectieven waarmee de werkelijkheid kan worden waargenomen. Het systeemdenken neemt de werkelijkheid waar als systemen die bestaan uit systemen, die weer bestaan uit systemen etc. Wat wordt hier nu mee bedoeld? De Gemeente Rotterdam kan gezien worden als een systeem, onderdeel van de provincie, welke ook een systeem is, dat weer onderdeel uitmaakt van de overheid, welke ook een systeem is. De Gemeente Rotterdam bestaat zelf ook uit systemen, namelijk haar clusters, bestuursdienst en de Rotterdam Service Organisatie (RSO), die weer bestaan uit afdelingen enz. Een systeem vormt een geheel waarin elementen (ook wel individuen) verbonden zijn door doelen en relaties zoals Meadows in het boek “Punching Clouds” beschrijft (Gerrits, 2012: 34).

Het systeemdenken waarborgt in dit onderzoek de complexiteit van de werkelijkheid. Als mens zijn we namelijk geneigd de werkelijkheid te verklaren door deze te versimpelen door middel van centralisatie, heldere eenzijdige regels, het formuleren van een doel, een stabiele tijdsspanne en een sterke leider die alle elementen kan verenigen (Gerrits, 2012:113). Ondanks dat dit ook in wetenschappelijk onderzoek onvermijdelijk is, omdat afbakening op een gegeven moment nu eenmaal noodzakelijk is door bijvoorbeeld gebrek aan tijd, geld en kunde, vormt het systeemdenken een continue herinnering dat overal meer achter zit dan op het eerste gezicht lijkt.

Kunnen we het één onderzoeken zonder haar tegenovergestelde ander? Ik denk het niet. Om onderzoek te doen naar hoe een systeem als de Gemeente Rotterdam ontwikkelt in haar beleidsvisies en ideeën is het ook nodig aandacht te besteden aan de individuen in het systeem. Holland (1997:32) denkt hier anders over en stelt dat het geheel meer is dan de som der delen. In interactie krijgt alles meer waarde dan de losse delen bij elkaar opgeteld. Daarom zouden we nooit in staat kunnen zijn het geheel te begrijpen aan de hand van een analyse van geïsoleerde onderdelen. Geldt dit ook niet vice versa? Het realiseren van verandering is mijns inziens ook niet geheel te onderzoeken door alleen naar handelingen van individuen te kijken. Echter, zonder deze individuen is er geen systeem en zijn er geen handelingen die bij samenkomst meer waard zijn dan slechts het cumulatief. Klijn (2008: 302) deelt deze visie en ziet ook dat systeemtheorieën twee kanten van het verhaal dekken; “...*the whole (the system) is more than the sum of the parts (the individual agents), while, at the same time, developments of the whole stem from the (interaction of the) parts*”. Het punt dat ik hiermee wil maken is dat ondanks dat het geheel meer waarde heeft dan de som der delen (oftewel individuen), vormen de individuen wel het startpunt, in het bijzonder in het kader van het ontwikkelen en verspreiden van ideeën en het veranderen van beleid.

De Gemeente Rotterdam bestaat uit mensen die zich inzetten voor Rotterdam. Dit zijn vaak mensen die dit al jaren doen en geleerd hebben en gewend zijn dit op een bepaalde manier te doen. De verschuiving vraagt van deze mensen een omschakeling in denken én doen. Als ambtenaren, oftewel individuen, in de Gemeente Rotterdam, oftewel het systeem, deze omschakeling niet maken zal de Gemeente Rotterdam niet in staat kunnen zijn als systeem te verschuiven. Vandaar dat dit onderzoek zich in het licht van complexiteit zal focussen op een individueel perspectief als onderdeel van het systeemdenken.

1.2.3. Twee systeemdefinities binnen de Gemeente Rotterdam

In dit onderzoek wordt de systeemdefinitie van Meadows als basis genomen om de invloed van individueel gedrag (omgang met complexiteit) op systeemgedrag (het wel of niet veranderen van beleid) in kaart te brengen; systemen bestaande uit elementen, doelen en relaties. Deze systeemdefinitie wordt in dit onderzoek echter genuanceerd. Binnen de Gemeente Rotterdam zijn systemen enerzijds te herkennen aan de hand van clusters, afdelingen binnen de clusters en teams binnen de afdelingen. Dit worden ook wel verticale (gegeven) systemen genoemd. Anderzijds zijn er ook systemen te herkennen aan de werkwijze van het individu (netwerken). Welke mensen bevinden zich in de werkhabitat van een individu? Of beter gezegd; Welke mensen beschouwt een individu als onderdeel van zijn of haar werkomgeving? Hiernaar zal verwezen worden met het begrip “horizontale systemen”. De inhoud van horizontale systemen van een individuen wordt bepaald door wie een individu betreft in zijn of haar werkzaamheden en wie niet. ‘Betrekken’ kan daarbij verschillende vormen aannemen zoals op welke andere individuen gereageerd wordt en op welke niet. De individuen binnen de Gemeente Rotterdam maken dus niet alleen deel uit van het systeem dat de Gemeente Rotterdam deze individuen vanzelfsprekend biedt, maar ook van een systeem dat zij zelf creëren. In deze scriptie wordt middels verticale systemen verwezen naar de gegeven systemen en middels horizontale systemen wordt verwezen naar de systemen die gecreëerd worden door individuen zelf.

1.3. Doelstelling

Vanuit het Expertisecentrum Leren en Ontwikkelen, een afdeling binnen de Rotterdam Service Organisatie (RSO) van de Gemeente Rotterdam, rijst de vraag hoe ambtenaren beter om kunnen gaan met complexiteit. Om hier een uitspraak over te kunnen doen, is het niet alleen van belang onderzoek te doen naar de manieren waarop ambtenaren omgaan met complexiteit maar ook waarom omgaan met complexiteit nuttig is. Het doel van dit onderzoek is dus tweeledig; ten eerste achterhalen hoe ambtenaren omgaan met complexiteit en ten tweede achterhalen welke manier van omgaan met complexiteit, de organisatie ten goede komt. De Gemeente Rotterdam zal voordeel halen uit een manier van omgaan met complexiteit die de ontwikkeling, verspreiding en implementatie van ideeën in beleid stimuleren. Kortom, welke manier van omgang met complexiteit draagt bij aan verandering in systemen?

1.4. Probleemstelling

De aanleiding en geformuleerde doelstelling hebben geleid tot onderstaande probleemstelling:

“In hoeverre leidt het absorberen dan wel reduceren van complexiteit door ambtenaren tot systeemverandering in de Gemeente Rotterdam?”

Uit deze centrale vraagstelling zijn de volgende deelvragen af te leiden:

- 1) Wat is complexiteit?
- 2) Hoe gaan ambtenaren om met complexiteit?
- 3) Wat houdt de systeemverandering in?
- 4) Hoe verhoudt complexiteitsabsorberend- en reducerend gedrag door ambtenaren zich tot horizontale systeemverandering?
- 5) Hoe verhoudt horizontale systeemverandering zich tot verticale systeemverandering en zijn beide systeemveranderingen zichtbaar?
- 6) In hoeverre zijn systeemveranderingen, of het gebrek daaraan, terug te voeren tot individueel handelen?

De eerste deelvraag dient ter verheldering van het concept “complexiteit” als studieobject. Wat houdt complexiteit in en hoe is complexiteit te herkennen in de onderzoekscontext? De tweede deelvraag gaat in op het gedrag dat ambtenaren vertonen ten opzichte van het zojuist gedefinieerde concept complexiteit. Hoe gaan ambtenaren om met de complexiteit die zich voordoet in hun werkomgeving? Deze omgang met complexiteit is verder uitgewerkt in termen van reduceren en absorberen van complexiteit. Deze omgang wordt vervolgens in systeemperspectief geplaatst door te kijken wat voor effect die handelingen hebben op het horizontale en verticale systeem van een individu, maar eerst komt systeemverandering aan bod. Wat houdt systeemverandering in? Wat betekent deze systeemverandering voor de Gemeente Rotterdam? Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen horizontale en verticale systeemverandering. Ten slotte wordt onderzocht in hoeverre een wel of niet zichtbare systeemverandering te herleiden is naar individueel gedrag van ambtenaren binnen de Gemeente Rotterdam. Deze deelvragen leiden, een abstractieniveau hoger, tot de basis van dit onderzoek; het achterhalen van de invloed van het gedrag van het individu, in termen van het absorberen en reduceren van complexiteit, op het gedrag van het systemen, in termen van normen en beleid waarnaar wordt gehandeld door de Gemeente Rotterdam.

1.5. Leeswijzer

Deze scriptie begint bij de basis van deductief onderzoek, namelijk het theoretisch kader waar alle theoretische concepten die relevant zijn voor dit onderzoek nader worden uitgelegd. Hier komen concepten als systeemgedrag, beleidsparadigma's, normen, werkstijlen, complexiteit en individueel gedrag aan bod. Deze concepten worden visueel met elkaar verbonden en causaal in verband gebracht in het conceptueel model. Vervolgens wordt in de operationalisering een vertaalslag gemaakt van deze theoretische concepten naar de onderzoekscontext. Hoe zijn deze concepten terug te vinden in de leefwereld van de respondenten? Nadat deze concepten zijn vertaald wordt ingegaan op de methodologische kwesties van dit onderzoek. De verantwoording van de keuzes die het onderzoek hebben gemaakt tot wat het nu is zullen daar verhelderd worden. Na de methodologie worden de verbanden die in de empirie boven water zijn gekomen, gepresenteerd en onderbouwd in de analyse. Van de theoretische concepten wordt gekeken of en hoe ze invloed op elkaar uitoefenen en de overige bevindingen worden gepresenteerd. Deze scriptie sluit af met de conclusie en aanbevelingen waarbij de conclusie ruimte biedt voor het beantwoorden van de deelvragen en hoofdvraag. In de aanbevelingen worden concrete adviezen gepresenteerd voor de Gemeente Rotterdam, die voortkomen uit dit onderzoek.

2. In theorie

Om te achterhalen in hoeverre de manier waarop ambtenaren omgaan met complexiteit leidt tot systeemverandering binnen de Gemeente Rotterdam; om te achterhalen in hoeverre gedrag op individueel niveau gedrag op systeem niveau beïnvloedt, wordt het theoretisch kader in drie delen opgedeeld. Ten eerste zullen op systeemniveau enkele concepten nader uitgelegd worden die ingaan op systeemverandering in termen van de basis van beleid, het beleidsparadigma. Ten tweede wordt het begrip complexiteit toegelicht dat zich voordoet in systemen zoals dynamiek, non-lineairiteit en afhankelijkheden. Ten derde zullen op individueel niveau concepten aan de orde komen die gedrag in termen van werkstijlen in kaart brengen aan de hand van de zojuist gedefinieerde complexiteit die zich voordoet in systemen. Ten slotte worden het individueel-, sub-systemisch- en systemisch niveau met elkaar in verband gebracht in het conceptueel model.

2.1. Systeemverandering; verschuiving van de basis van beleid

In de troonrede is geconcludeerd dat verschillende ontwikkelingen in de maatschappij leiden tot veranderingen in de publieke sector. Wat wil dit zeggen? Er is een beeld geschetst waar de publieke sector vandaan beweegt, de klassieke verzorgingsstaat, en er is een beeld geschetst waar de publieke sector zich naartoe zou moeten bewegen, een participatiesamenleving. Hoe komen zulke beelden tot stand en wat voor consequenties heeft dit voor beleid? Op deze vragen wordt in deze paragraaf antwoord gegeven.

2.1.1. Invloeden op beleid

Beleid kan op verschillende manieren beïnvloed worden. Dit onderzoek maakt onderscheid tussen twee manieren die beiden een andere visie op de relatie tussen staat en maatschappij als achtergrond hebben. Ten eerste kan beleid beïnvloed worden door input van de staat zelf, welke gekoppeld is aan *state-centric theories*. Ten tweede kan beleid worden beïnvloed door buitenstaanders (ten opzichte van de staat). Deze manier is overeenkomstig met *state-structural theories*. *State-centric theories* stellen, zoals de naam al onthult, de staat centraal waarbij invloeden van buitenaf geen effect teweegbrengen. *State-structural theories* daarentegen erkennen invloeden van buitenaf en beargumenteren dat deze invloeden een belangrijke bijdrage leveren aan verandering in beleid (Hall, 1993: 276). Dit onderzoek maakt gebruik van de *state-structural* benadering waarbij de staat en de omgeving in interactie met elkaar in staat zijn te groeien.

Wanneer beleid aan de hand van de staat zelf veranderd wordt, wil dit meestal zeggen dat beleid aangepast wordt aan de hand van ervaringen met bestaand beleid. Wanneer beleid aan de hand van buitenstaanders aangepast wordt, wil dit meestal zeggen dat dit gebeurt als gevolg van nieuwe informatie. Beleidsveranderingen kunnen als gevolg van ervaringen met oud beleid (past experience) door de staat zelf geïnitieerd worden en beleidsveranderingen kunnen ten gevolgen van invloeden van nieuwe informatie geïnitieerd worden door buitenstaanders (Hall, 1993: 278).

2.1.2. Ideeën als basis voor beleidsverandering

Hall (1993) benadrukt de rol van ideeën in verandering van beleid vanuit het oogpunt van social learning. Social learning maakt ruimte voor het feit dat de relatie tussen staat en maatschappij niet alleen gedefinieerd kan worden aan de hand van druk die de ene actor op de andere uitoefent maar dat staat en maatschappij ook verbonden zijn door ideeën die tussen staat en maatschappij stromen. Voordat we kunnen kijken naar welke rol ideeën spelen in de verandering van beleid, kijken we eerst naar de rol van ideeën in huidig beleid. *“Policy makers work within a framework of ideas and standards that specify goals of policy, instruments and nature of problems to be addressed. The framework is imbedded in terminology through which policy makers communicate about their work”* (Hall, 1993;279). Het raamwerk van ideeën dat Hall beschrijft vormt dus de basis waarop beleidsmakers beleid construeren.

Deze stap van ideeën naar raamwerk voor beleid maakt het mogelijk terug te komen op het begrip ‘beleidsparadigma’. Een beleidsparadigma omvat het interpretatieve raamwerk dat de basis vormt van beleid. Binnen een beleidsparadigma kunnen veranderingen plaatsvinden. Hall maakt onderscheid in gradaties van verandering; eersterangs, tweederangs en derderangs veranderingen. Eerste- en tweederangs veranderingen vallen onder ‘normal policy change’. Bij eersterangs veranderingen van beleid is er sprake van het veranderen van instelling van beleidsinstrumenten zoals het verhogen of verlagen van een subsidie. Bij tweederangs veranderingen worden de instrumenten zelf aangepast of vervangen, door bijvoorbeeld geen geld te gebruiken maar andere voordelen of geen subsidies meer te verlenen maar een ander middel te gebruiken zoals een sanctie. Wanneer echter veranderingen van de derde rang zich voor doen, betekent dat, dat overkoepelende doelen die beleid sturen veranderen (Hall, 1993:278). Dit zijn fundamentele veranderingen, die ervoor zorgen dat er een beweging plaatsvindt van het ene beleidsparadigma naar het ander, een zogenaamde ‘paradigma-shift’.

De kans op een paradigma-shift wordt aanzienlijk groot als zich in de maatschappij problemen voor doen waar huidig beleid geen oplossing voor kan bieden. Die problemen vormen afwijkingen in het paradigma. Beleidsexperimenten worden dan geïntroduceerd als pogingen om controle terug te krijgen door het paradigma aan te passen. Dit resulteert echter vaak in beleids-falen waardoor het huidige paradigma haar samenhang en geloofwaardigheid verliest. Wanneer het huidige beleidsparadigma op haar grondvesten schudt geeft dit mogelijkheden voor andere beleidsparadigmata op de voorgrond te treden en maken ze kans de nieuwe basis te vormen waarop toekomstig beleid wordt gebaseerd (Hall, 1993:279).

2.1.3. Verschuiving van beleidsparadigma in systeemtheorie

Nu de basics van beleidsverandering aan bod zijn gekomen kunnen we een stap verder kijken. Uit de maatschappij en de staat komen veel impulsen die verandering van beleid tot resultaat kunnen hebben. Wat zorgt ervoor dat de ene impuls het ‘maakt’ naar een paradigma-shift terwijl de andere impuls aan de kant geschoven wordt? Baumgartner en Jones presenteren voor dit vraagstuk een waardevolle theorie die helderheid biedt en mooie aanvulling vormt op het model van Hall.

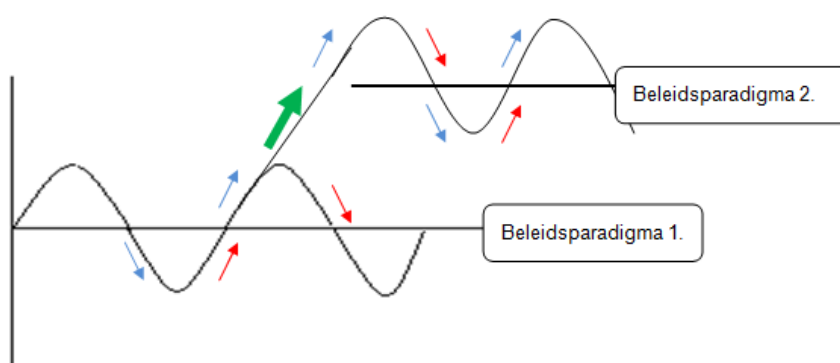
De eerste twee rangen van policy change in termen van Hall vertonen vergelijkingen met het dynamisch equilibrium dat Baumgartner en Jones(1993) aanhalen en waar in 2.2 Klijn (2008) zijn uitleg aan bod komt; een conservatieve benadering die drastische veranderingen onwaarschijnlijk acht en uit gaat van een zelfcorrigerend evenwicht tussen de georganiseerde democratische vraag en het aanbod van beleid van de overheid. Dit evenwicht blijft in stand vanwege veranderingen door het fenomeen ‘negatieve feedback’ en incrementele beleidsvoering (beleid dat in het verlengde ligt van bestaand beleid). Baumgartner en Jones nemen ‘evenwicht’ als uitgangspunt in hun analyse omtrent veranderingen in beleid. Dit evenwicht kan ook gezien worden als het huidige gehanteerde beleidsparadigma waarop beleid gebaseerd is. Vanuit dit evenwicht kan zich positieve en negatieve feedback voordoen, die het evenwicht respectievelijk wilt verstoren of behouden.

Positieve feedback op beleid of visies zorgt ervoor dat het systeem zich van het huidige evenwicht af beweegt (Baumgartner & Jones, 2002: 13). Dit kan voorkomen doordat zich aanpassingen in beleid voordoen, of doordat nieuwe beleidsinstrumenten ingezet worden die meer overeenkomen met een ander beleidsparadigma. Negatieve feedback op een beleidsvisie of een idee zorgt voor een dempend effect (Baumgartner & Jones, 2002:8- 9). Dit effect kan gezien worden als tegenwicht op elke poging die er gedaan wordt van het evenwicht af te wijken. In termen van beleid zorgt negatieve feedback ervoor dat beleid niet verandert. De manieren waarop negatieve feedback zich kan uiten geven een concreter beeld van hoe dit effect rondom het evenwicht werkt.

In *radical policy change*, drastische beleidsveranderingen, vindt een paradigma shift plaats waar zeer waarschijnlijk positieve feedback aan vooraf is gegaan. We haken in op het moment dat het huidige beleidspadigrama gebreken vertoont en verschillende beleidspadigmata in de gelegenheid worden gesteld te competeren om de nieuwe basis te vormen voor beleid. De beleidspadigma's die positieve feedback veroorzaken op het huidige beleidspadigrama zullen hoogstwaarschijnlijk op de voorgrond treden. In plaats van dat het idee tegenwicht krijgt van negatieve feedback, wordt het juist gestimuleerd door positieve feedback. Deze positieve feedback krijgt vervolgens een duwtje in de rug door 'mimicking' en 'attention shifts', aldus Baumgartner en Jones (2002:19). Bij *mimicking* zullen individuen geneigd zijn hetzelfde te doen als andere individuen in hun omgeving en volgen er veel van dezelfde reacties op bijvoorbeeld een idee. Zo kan in korte tijd groot draagvlak ontstaan voor een bepaald idee. *Attention shifts* manifesteren zich, net als *mimicking*, op individueel niveau maar focust zich op besluitvorming.

Wanneer een individu een beslissing neemt kan het een beperkt aantal elementen van dat vraagstuk meenemen en meewegen in zijn of haar beslissing. Welke dimensie van een issue op een bepaald moment als 'belangrijk' wordt geclassificeerd, daar besteden individuen aandacht aan en daar passen ze hun gedrag op aan. Wanneer op een ander tijdstip een ander perspectief licht op het issue werpt, kan een shift plaatsvinden in welke dimensie op dat moment door dat licht 'belangrijk' wordt geacht en kan het gedrag onvoorspelbaar worden en snel veranderen (Baumgartner & Jones, 2002: 24). Mimicking en attentionshift kunnen dus een rol spelen bij het verschuiven van het ene beleidspadigrama naar het andere.

In onderstaand Figuur 1. is te zien hoe dynamiek in termen van feedback en beleidspadigmata zich tot elkaar verhouden. Het onderste evenwicht, beleidspadigrama 1, ondervindt positieve feedback (de blauwe pijlen). Dat zijn de bewegingen die ervoor zorgen dat het systeem zich van dat paradigma af beweegt. Ook ondervindt dit paradigma negatieve feedback (de rode pijlen), welke ervoor zorgt dat het systeem weer terug naar het evenwicht toe beweegt. Wanneer binnen de staat en of omgeving zich zodanige omstandigheden voordoen dat het huidige beleidspadigrama geen stand meer houdt, kan stimulans van bepaalde prikkels of factoren leiden tot uiteenlopende effecten die een drempel naar een nieuw evenwicht kunnen overbruggen. Zo kan het systeem bewegen naar een nieuw beleidspadigrama zoals te zien is in Figuur 1.



Figuur 1. Positieve en Negatieve feedback

Het figuur op de vorige bladzijde impliceert niet dat het tweede paradigma ‘beter’ is dan het eerste. Het tweede paradigma is slechts anders. De blauwe pijlen vormen de positieve feedback die het systeem van de horizontale lijnen, de evenwichten, doet af bewegen. De rode pijlen vormen de negatieve feedback die ervoor zorgt dat het systeem terug beweegt naar het huidige evenwicht. De groene pijl staat voor de disproportionele reactie die ervoor zorgt dat positieve feedback een zodanige stimulans krijgt dat het, het systeem in staat stelt een ander evenwicht, oftewel beleidsparadigma, te bereiken.

2.1.4. Verschuiving van beleidsparadigma in verhouding tot maatschappelijke ontwikkelingen

Is het verschuiven van beleidsparadigma’s nieuw? Nee, het is niet voor het eerst dat omstandigheden in de maatschappij beleid ertoe dwingen te veranderen. De maatschappij is nu eenmaal in ontwikkeling en onderhevig aan veranderingen. De opkomst van het industrialisme, de groei van technologie en toenemend individualisme zijn allemaal ontwikkelingen die de maatschappij waarin we nu leven maken zoals deze is, en mede verantwoordelijk zijn voor de noodzaak tot verandering van tijd tot tijd. Deze paragraaf geeft een voorbeeld van een actuele verschuiving van beleidsparadigma’s waarin de maatschappij zich bevindt, namelijk de verschuiving van “government” naar “governance” en brengt de verschillen tussen beiden in kaart.

2.1.4.1. Government

Het begrip *government* omvat alle instituties die verantwoordelijk zijn voor collectieve besluitvorming over de maatschappij en staat symbool voor een overheid die bescherming biedt aan burgers die anders benadeeld worden (Hague & Harrop, 2010:5). Deze definitie van Hague en Harrop impliceert dat burgers niet voldoende in staat zijn voor zichzelf te zorgen in de maatschappij en deze zorg door overheidsinstituties verzorgd moet worden. Dit is natuurlijk niet zonder reden gebeurd. Voor 1930 werden veel publieke diensten verzorgd door religieuze groepen en etnische gemeenschappen, echter door de angst dat bepaalde bevolkingsgroepen hierdoor uitgesloten zouden worden van zorg doordat zij niet bij deze groepen waren aangesloten, is besloten de publieke diensten onder een hoede te laten vallen (Osborne & Gaebler, 1992: 27).

Uit deze uitvoerende rol, die de overheid zichzelf toekent, vloeien een aantal kenmerken voort. Bij deze zorg-rol komt bijvoorbeeld een bepaalde positie van de overheid kijken. De overheid straalt een bepaalde autoriteit uit, beter weten hoe collectieve besluitvorming genomen moet worden, die gelegenheid creëert voor hiërarchie zowel intern als extern. Interne hiërarchie, hiërarchie binnen de overheid, is te zien aan de mate van autonomie van werknemers. De alom bekende stereotypische

bureaucratische organisatie komt hier dan ook vandaan dat gepaard gaat met het gelaagde traditionele verticale systeem (Kettl, 2000:495). Externe hiërarchie is te zien aan de manier waarop de overheid zich opstelt ten opzichte van private organisaties en burgers door bijvoorbeeld een machtspositie in te nemen. Uit het begrip government komt ook duidelijk naar voren wie de collectieve beslissingen moet nemen. Ruimte voor participatie door niet-overheden is er dan ook niet bij government als beleidsparadigma.

Bij government is er dus sprake van uitvoerende en sturende taken onder een organisatie. Dit heeft gevolgen voor de manier waarop problemen aangepakt kunnen worden. Strategieën worden daardoor gemaakt aan de hand van routines in plaats van dat er maatwerk wordt geleverd voor het probleem (Osborne & Gaebler, 1992 : 37). De bureaucratische trekjes van government komen hier sterk naar voren door het prioriteren van wetten, regels en procedures boven resultaat bij het nemen van collectieve beslissingen. Dit maakt dat government de focus erg op het proces heeft liggen. Resultaatgerichtheid ontbreekt niet, maar wordt overschaduwed door procesgerichtheid.

2.1.4.2.Governance

Het begrip *governance* wordt gedefinieerd als de handeling die gepaard gaat met collectieve besluitvorming, waarbij de overheid als institutie geen leidende rol in neemt; “governance without government” (Hague & Harrop, 2010: 6). Opmerkelijk is het verschil van focus vergeleken met het begrip government. Government verwijst naar de institutie en daarmee een bepaalde autoriteit, terwijl governance verwijst naar een werkwoord, een taak die niet voor een specifieke actor bestemd is, sterker nog voor een bepaalde actor juist niet, namelijk de overheid. Ook governance is niet uit de lucht komen vallen. Toen de economische groei verminderde en de crises uitbrak in de jaren tachtig werd het tijd voor verandering. De overheid kwam krap bij kas te zitten en moest alternatieven bedenken om toch de publieke diensten draaiende te houden; “*They learned how to facilitate problem solving by catalyzing action throughout the community- how to steer rather than row*” (Osborne & Gaebler, 1992: 28).

Ook uit deze faciliterende rol vloeien een aantal kenmerken voort. De overheid moet sturing en uitvoering van elkaar scheiden zodat zij die sturen zich beter kunnen focussen op omvangrijke oplossingen, experimenten kan stimuleren, van successen kan leren en flexibeler kan zijn in het aanpakken van problemen (Osborne, 1993: 352, Osborne & Gaebler, 1992: 36). In die zin maakt governance, in tegenstelling tot government, meer ruimte voor resultaat dan proces. Ook kan worden gesteld dat, in tegenstelling tot government, governance openstaat voor niet overheden in de maatschappij om collectieve besluiten te nemen. “The mayor is more than a deliverer of services... A mayor is a deal maker, who pulls the public and private sectors together” (Osborne & Gaebler, 1992: 28). De overheid heeft als taak organisatie, publiek en privaat, bij elkaar te brengen. Op die manier kan de sturende overheid problemen in de maatschappij definiëren, en alle belanghebbenden in het

beleidsproces betrekken zodat alle kanten van het verhaal duidelijk zijn en iedereen gemotiveerd is een bijdrage te leveren aan een oplossing (Osborne & Gaebler, 1992: 37). Komende van government is het volgens Kettl (2000:495) dan ook een taak aan de overheid om in de hiërarchie meer ruimte te maken voor horizontale systemen zodat op een meer gelijkwaardige basis met actoren in de omgeving collectieve beslissingen kunnen worden genomen. Het government paradigma zal waarschijnlijk nooit helemaal verdwijnen, maar op deze manier begint 'government' steeds meer elementen van 'governance' in zich te dragen.

2.1.4.3. Verschuiving van beleidsparadigma's

Het verschuiven van het beleidsparadigma 'government' naar 'governance' kan aan de hand van figuur 1. Inzichtelijk worden gemaakt. Als government het eerste beleidsparadigma is en governance het tweede, ondervindt beleidsparadigma 1. positieve en negatieve feedback. De positieve feedback is echter zo sterk dat deze escaleert en het systeem naar een ander beleidsparadigma, governance, nummer 2. duwt. Voordat het zover is, zijn er meestal eerste- en tweederangs beleidsveranderingen aan vooraf gegaan doordat individuen nieuwe ideeën en inzichten opdoen en dit meenemen in hun werkzaamheden. Zo worden eerst subsidies verhoogd of verlaagd, vervolgens geen subsidies verstrekt (beloning) maar sancties opgelegd (straf) en uiteindelijk zorgt een heel nieuwe benadering van maatschappelijke problemen voor een paradigma-shift.

De verschuiving van 'government' naar 'governance' zorgt ervoor dat beleid vanuit een heel ander uitgangspunt wordt gemaakt. In het geval van government naar governance worden diensten niet meer zelf verzorgd, maar uitbesteed, samenwerking vindt plaats op basis van een gelijkwaardige positie in plaats van een machtspositie en de focus verschuift van een procesgerichte aanpak naar een resultaatgerichte aanpak. Voor de makers, schrijvers en volgers van beleid is dat veel om op aan te passen. Complexiteit kan hulp bieden bij het voorzien van ontwikkelingen, inspelen op ontwikkelingen en kan het met ontwikkelingen mee veranderen vergemakkelijken.

2.2. Complexiteit in systemen

Complexiteit vormt het object aan de hand waarvan individuen, en in dit geval ambtenaren, bepaald gedrag vertonen. Er zijn verschillende manieren waarop complexiteit is terug te vinden in de dagelijkse werkzaamheden van een ambtenaar. Ten eerste is het te vinden in dynamiek, het afwisselen van beweging en stilstand rondom een evenwicht in systemen zoals uitgelegd in 2.1.3. Ten tweede komt het voor als onvoorspelbaarheid, hier verwoord in termen van non-lineairiteit, van acties en reacties in het speelveld van de ambtenaar. Ten slotte in de manier waarop in het netwerk van ambtenaren veel relaties bestaan. Elke vorm van complexiteit wordt in deze paragraaf onder de loep genomen.

2.2.1. Dynamiek

Dynamiek, ten eerste, houdt een afwisseling tussen onstabiele en tijdelijk stabiele situaties in, in systemen die in stand worden gehouden door negatieve feedback en positieve feedback. Wanneer een systeem onstabiel is kan dit twee dingen betekenen. Ten eerste kan zich positieve feedback voordoen. Dan is er sprake van veranderingen die ervoor zorgen dat het systeem zich van het evenwicht af beweegt (Klijn, 2008: 304). Er moet bijvoorbeeld bezuinigd worden, nieuw beleid geschreven worden aan de hand van ontwikkeling in de omgeving, of na de verkiezingen moet er een nieuwe coalitie gevormd worden. Ten tweede kan negatieve feedback plaatsvinden rondom het evenwicht. Dit betekent dat er schommelingen plaatsvinden, kleine veranderingen, die ervoor zorgen dat het systeem weer terug beweegt naar het oorspronkelijke evenwicht. In dit geval vinden er correcties plaats zoals kleine aanpassingen in een beleidsdocument of een toevoeging op een jaarplan, in het verlengde van bestaand beleid.

Een systeem kan zich ook in een stabiele situatie bevinden, welke in stand wordt gehouden door feedback. Dit kan ook twee dingen betekenen. Ten eerste kan een systeem in evenwicht zijn. Ten tweede kan een systeem stagneren en is dan niet in staat voort te bestaan. Een stabiel systeem bevindt zich hoe dan ook in een gevaren zone omdat het niet in staat is zich aan te passen aan de omgeving. Organisaties (systemen) zijn het meest innovatief als ze zich in een onstabiele fase bevinden omdat ze zich constant aanpassen en zichzelf aan het organiseren zijn. Stabiliteit verhindert deze ontwikkeling (Klijn, 2008:304). Ook de onstabiele fase heeft echter een keerzijde en kent instortingsgevaar.

2.2.2. Non-lineairiteit

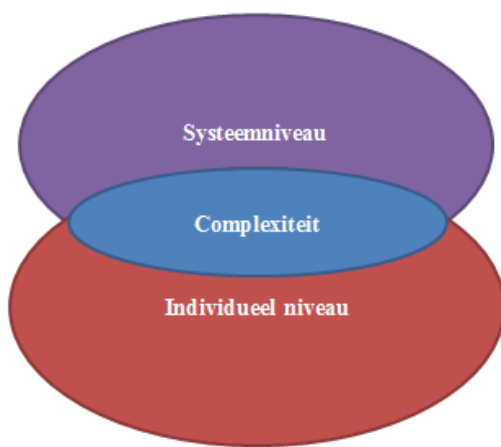
Non-lineairiteit is ook een vorm van dynamiek die voor kan komen in systemen (Klijn, 2008:304). Non-lineairiteit wil zeggen dat actie en reactie zich disproportioneel tot elkaar verhouden (Morcol 2002: 5); een actie brengt niet een even omvangrijke reactie teweeg. Dit betekent dat stimulans van een prikkel of bepaalde factor kan leiden tot verschillende effecten waar de grootte, intensiteit, richting of het bereik niet van te voorzien is. Een gevolg hiervan kan een verstoring van het evenwicht betekenen, waardoor nieuwe structuren kunnen ontstaan (Klijn, 2008: 304), oftewel een nieuw evenwicht. Van non-lineairiteit kan een voorstelling worden gemaakt door te denken aan het feit dat de toekomst nu eenmaal niet te voorspellen is en komt in de dagelijkse ervaring tot uiting in het gevoel in een onvoorspelbare omgeving te werken. Men zal nooit volledig kennis hebben van wat voor reactie op een actie volgt en wat voor impact dit als gevolg heeft. Dit is vaak terug te zien in budgetten die worden overschreden, projecten die vertraging oplopen, stil komen te staan of zelfs beëindigd worden.

2.2.3. Relaties

Complexiteit in een systeem geeft ook aan dat er (afhankelijke) relaties bestaan binnen het systeem en tussen haar elementen, maar ook tussen andere (complexe) systemen. Complexe systemen bestaan niet geïsoleerd maar leven in interactie met andere (complexe) systemen. Zo kunnen verschillende gemeenten besluiten samen te werken of een project oppakken in samenwerking met de Provincie of Stadsregio. Een handeling in een systeem heeft dus onvermijdelijk invloed op handelingen van andere systemen of andere actoren binnen hetzelfde systeem. Hoe meer individuen de invloed ervaren en reageren op handelingen van anderen (en er dus sprake is van interactie), des te meer is er (ook) sprake van complexiteit (Morcol, 2002:3). Wat nog meer complexiteit genereert is een actor die meerdere soorten relaties heeft met andere actoren. Er is niet alleen complexiteit in aantal relaties maar ook nog in het type relaties (Morcol, 2002:5). Voorbeelden hiervan zijn relaties die gebaseerd zijn op verantwoording, aansturing, samenwerking op hetzelfde niveau zoals het geval is tussen collega's of samenwerken met partners, belanghebbenden en inwoners in de stad.

2.2.4. Het niveau van complexiteit

Voordat het systeemniveau plaats maakt voor het individueel niveau moet eerst duidelijk worden gemaakt op welk niveau complexiteit zich bevindt in dit onderzoek. Daarvoor is het nodig een connectie te maken tussen complexiteit als studieobject en complexiteit als ontologie. Zoals in de inleiding is aangegeven hanteert dit onderzoek het individu als startpunt van de discours omtrent “het geheel is meer dan de som der delen”. Ergens in de ruimte tussen individuen en het systeem als geheel vindt een reactie plaats die maakt dat het geheel meer is dan de som der delen. Dit is noch geheel te verklaren door het bestuderen van het individu, noch geheel te verklaren door het bestuderen van het systeem.



Figuur 2. Visualisatie verschillende niveaus.

Ergens tussen individu en systeem bevindt zich dus een ontastbaar gegeven dat het verschil in waarde van individu en systeem mogelijk maakt. Interacties tussen individuen evolueren tot iets dat meer waarde heeft dan de acties van individuen los van elkaar (Morcol, 2002:8). Individuen onder invloed van interactie zijn dus in staat meer waarde te genereren dan individuen zonder interactie. Interactie alleen maakt echter nog geen compleet systeem; daar zijn relaties en doelen voor nodig zoals Meadows aangeeft. Hieruit kan geconcludeerd worden dat deze waarde-toevoegende fase zich tussen het individu en systeem in bevindt.

Waar interactie is tussen meerdere individuen is sprake van complexiteit zoals beschreven in 2.2.1. dynamiek, 2.2.2. non-lineariteit, en 2.2.3. relaties en zoals Morcol (2002: 3) stelt “*The higher the number of interactions, the higher the degree of complexity*”. Complexiteit bevindt zich in de relatie tussen individu en systeem tussen beide in, daar waar sprake is van interactie; tussen stilstand en beweging, tussen actie en reactie en tussen het ene en het andere individu. In bovenstaand figuur 2. is daar een visuele voorstelling van gemaakt. Dit is op zowel horizontale als verticale systemen toepasbaar. Nu de positie van complexiteit aan bod is gekomen, wordt gedrag op individueel niveau in kaart gebracht aan de hand van de verschillende reacties die complexiteit kan veroorzaken.

2.3. Individueel niveau

Uit deel een hebben we aan de hand van Baumgartner en Jones kunnen concluderen dat gedrag op individueel niveau ten grondslag ligt aan gedrag op systeemniveau. Gedrag op systeemniveau is in kaart gebracht aan de hand van beleidsparadigma's, de basis waarop gehandeld wordt in termen van ideeën, op basis waarvan beleid wordt gemaakt. In het systeemniveau zit complexiteit verweven in haar gedaante als dynamiek, non-lineairiteit en afhankelijke relaties. Tevens zit complexiteit op het individuele niveau. Op individueel niveau wordt gedrag in kaart gebracht aan de hand van werkstijlen. Deze werkstijlen op individueel niveau vertellen, net als de beleidsparadigma's op systeemniveau, op basis waarvan gehandeld wordt

2.3.1. Omgaan met complexiteit

De activiteiten die een individu uitvoert, geven een bepaalde stijl weer die het individu typeert. Deze stijl geeft vorm aan zijn of haar handelen en zendt signalen uit. Complexiteit vormt het uitgangspunt van het individueel handelen. Ten opzichte van complexiteit kan een individu ofwel reducerend gedrag vertonen door de complexiteit te coderen en abstraheren, ofwel complexiteitsabsorberend gedrag vertonen door het creëren van opties en risico-dekkende strategieën (Morcol, 2002: 2). Per aspect van complexiteit zoals gedefinieerd in hoofdstuk 2.2. zal worden toegelicht hoe enerzijds complexiteitsabsorberend gedrag en anderzijds complexiteitsreducerend gedrag eruit ziet. Voordat dit per aspect van complexiteit wordt toegelicht, wordt eerst complexiteitsabsorberend-en reducerend gedrag in algemenere zin omschreven.

Het reduceren van complexiteit ligt in de aard van de mens. Alle prikkels die op een individu afkomen gaan eerst door een selectieprocedure die hoofd- en bijzaken van elkaar scheidt. Decennia geleden heeft het vast een nuttig doel gediend, echter in de hedendaagse maatschappij heeft de mens zelf zoveel complexiteit gegenereerd die nu, nuttig of niet, toch vaak gesimplificeerd of gereduceerd wordt (Morcol 2002:2). Wat wil het reduceren van complexiteit nu precies zeggen? Het reduceren van complexiteit vindt plaats om beter begrip te krijgen van een geheel. Door te abstraheren, te categoriseren, door patronen te achterhalen en door het ordenen van systemen kan het geheel beter begrepen worden (Morcol, 2002:3).

Onder complexiteitsabsorberend gedrag wordt daarentegen verstaan dat individuen in gehelen denken zoals deze aan hen worden gepresenteerd. In plaats van dat de werkelijkheid wordt gecategoriseerd en geordend, wordt gepoogd de werkelijkheid in een groter geheel te zien en verbindingen te leggen. Het menselijk vermogen is nu eenmaal beperkt en zal mijns inziens nooit in staat zijn een situatie en haar gehele complexiteit in haar waarde te laten. Complexiteitsabsorberend gedrag wil alleen te kennen geven dat de complexiteit die een individu, voor zover mogelijk, kan ervaren niet gereduceerd wordt in zijn of haar handelingen.

Het omarmen en reduceren van complexiteit in werkzaamheden kan dus gezien worden als twee contrasterende manieren waarop een persoon laat zien hoe deze met complexiteit omgaat. Iemand kan complexiteit in zich opnemen en proberen de situatie in zijn geheel te verwerken of iemand kan de complexiteit proberen te versimpelen door grenzen te trekken en te categoriseren. In dit onderzoek is h oe iemand reageert aan de hand van wat hij of zij ziet belangrijk; “ *The complexity or simplicity of organizations is in the eyes of its participants. Furthermore, as they interpret and enact on their interpretations, they reconstitute the organization, which contributes to the complexity of the organization*” (Morcol, 2002:11). Mensen reageren immers op wat zij zien en deze reacties beïnvloeden anderen.

Er zijn verschillende manieren waarop individuen met complexiteit om kunnen gaan. Individuen kunnen onder andere inzoomen of uitzoomen op situaties, relaties scheiden of verbinden en doelen bijstellen of behouden. In onderstaande paragrafen worden deze manieren uitgewerkt en tegenover de aspecten van complexiteit geplaatst.

2.3.1.1. Scope: inzoomen vs. uitzoomen

Wat beschouwt een individu als zijn of haar systeem? Waar worden de grenzen getrokken? Daar gaat de scope van een individu over. De grenzen die iemand trekt geven aan hoe breed of smal hun scope is. In de literatuur wordt dit aangeduid als boundary judgement. Boundary judgement verwijst naar assumpties over wat gerekend wordt tot een systeem en wat gerekend wordt tot omgeving. Het trekken van grenzen is een manier waarop met complexiteit omgegaan kan worden omdat individuen zo beter kunnen begrijpen wat er om hun heen gebeurt (van Meerkerk et al, 2013: 2181). Dit is vooral terug te zien bij het relatieaspect van complexiteit. Aan de hand van welke relaties een individu rekent tot deel van het systeem of deel van de omgeving kan worden nagegaan of het individu complexiteit reduceert of absorbeert. In dit onderzoek heeft de scope van een individu geen betrekking op de inhoud van een probleem, vraagstuk of opdracht omdat dat bij voorbaat al is vastgelegd door de opdrachtgever.

2.3.1.2. Elementen, relaties en doelen: scheiden vs. verbinden

Een directere afgeleide van het absorberen en reduceren van complexiteit is de keuzes die gemaakt worden door een individu op het gebied van elementen, relaties en doelen van systemen. Edelenbos en Klijn (2009:316) hebben deze keuzes verwoord in vijf *managerial choices* waarvan vier relevant zijn voor dit onderzoek. De vijfde *managerial choice* heeft betrekking op de focus op proces of project bij besluitvorming van een organisatie. Dit onderzoek is echter alleen toegespitst op projecten, de afgeleide van het projectaspect, waardoor de *managerial choice* slechts beperkt *unbiased* toepasbaar is. De eerste keuze betreft de openheid dan wel geslotenheid van het systeem waar het individu zich tot rekent. Is dit systeem open voor geïnteresseerden? Of wordt zo min mogelijk informatie verstrekt

over de werkzaamheden binnen het systeem (Edelenbos & Klijn, 2009:316)? Hoe meer het individu open staat voor andere individuen, hoe opener het systeem en hoe complexiteitsabsorberender hij of zij is. Hoe minder informatie een individu verstrekt aan anderen, hoe complexiteitsreducerender hij of zij te werk gaat en hoe geslotener het systeem is.

De tweede *managerial choice* gaat over enerzijds moeite doen om draagvlak te creëren en anderzijds de focus leggen op het besluitvormingsproces. Wanneer een individu veel aandacht besteedt aan steun genereren voor zijn werkzaamheden bij belanghebbende partijen, handelt het individu complexiteitsabsorberend. Er wordt namelijk geïnvesteerd in relaties tussen systeem en omgeving. Als het individu zijn of haar aandacht daarentegen richt op de voortgang van werkzaamheden door het besluitvormingsproces te versnellen, is hij of zij complexiteitsreducerend bezig omdat de omgeving niet wordt betrokken bij ontwikkelingen binnen het project (Edelenbos & Klijn, 2009: 316-317).

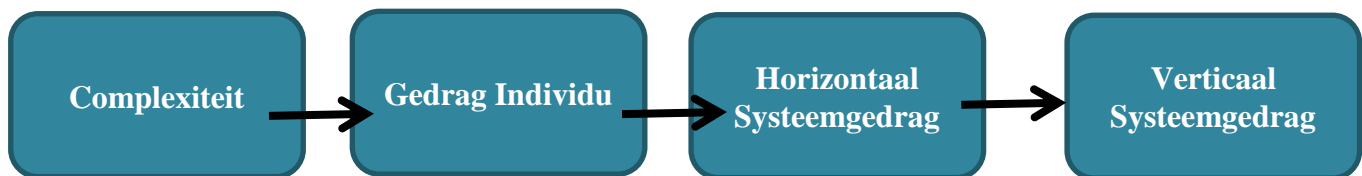
De derde *managerial choice* gaat over het vergaren van informatie. Is dit een losstaand proces of worden meerdere bronnen geraadpleegd om conclusies te trekken? (Edelenbos en Klijn 2009; 317). Edelenbos en Klijn gaan hier niet veel verder op in. Op basis van deze definities wordt complexiteitsreducerend gedrag gekenmerkt door het eenzijdig vergaren van informatie. Complexiteitsabsorberend gedrag wordt gekenmerkt door het raadplegen van meerdere bronnen en door rekening te houden met verschillende waarheden.

2.3.1.3. Inhoud en koers: bijstellen vs. behouden

De vierde *managerial choice* van Edelenbos en Klijn (2009:316-317) heeft betrekking op de inhoud en koers van de werkzaamheden aan de hand waarvan een individu zich aanpast aan de omgeving of niet. Als een individu zich flexibel opstelt en snel mee verandert met veranderende omstandigheden rondom zijn werkzaamheden dan handelt hij of zij complexiteitsabsorberend. Wanneer een individu zich echter niet aanpast aan veranderende omstandigheden en vooraf opgestelde doelen behoudt, handelt hij of zij complexiteitsreducerend.

2.4. Individu en systemen: Conceptueel model

Systeemgedrag, complexiteit en individueel gedrag vinden in deze paragraaf hun verbintenis. In de werkomgeving van individuen is er sprake van complexiteit¹. Op deze complexiteit kan door een individu op een complexiteitsabsorberende of complexiteitsreducerende manier gereageerd worden. Individuen bepalen door de mate waarin ze complexiteit absorberen of reduceren wie of wat deel uitmaakt van hun horizontale systeem. Het horizontale systeem is het systeem dat individuen zelf creëren door te bepalen wie of wat ze betrekken in hun werkzaamheden. Individuen kunnen vervolgens door middel van het horizontale systeem, het verticale systeem beïnvloeden. Het verticale systeem is, zoals in de inleiding is vermeld, het gegeven systeem waar het individu zich in bevindt, in dit geval de Gemeente Rotterdam, de desbetreffende clusters, de desbetreffende afdelingen en de teams. In figuur 3. is deze causale relatie gevisualiseerd.



Figuur 3. Conceptueel model

Om een beter beeld te krijgen van de laatste stap, hoe een horizontaal systeem een verticaal systeem beïnvloedt, wordt een theorie van Axelrod gebruikt. Axelrod schrijft in zijn artikel ‘An Evolutionary Approach to Norms’ (1986) over het ontstaan van normen, het behouden van normen en het vervangen van normen. Dit is te vergelijken met een beleidsparadigma dat opkomt, in stand wordt gehouden en op een gegeven moment vervangen wordt door een ander beleidsparadigma, alleen dan niet in het verticale systeem, maar in het horizontale systeem. De definitie die Axelrod hanteert, luidt als volgt ‘*A norm exists in a given social setting to the extent that individuals usually act in a certain way and are often punished when seen not to be acting in this way*’ (Axelrod, 1986: 1097). De sociale setting vormt in dit geval het zelf gecreëerde systeem van een individu, de positieve feedback wordt gekenmerkt door gedrag dat afwijkt van de norm en de negatieve feedback is de straf die volgt op het niet naleven van de norm. Om tot het punt te komen waarbij de relatie tussen gedrag in het horizontale systeem en gedrag in het verticale systeem wordt gelegd, wordt dieper ingegaan op de theorie van Axelrod die een evolutionaire boventoon voert.

Hoe overleeft een norm? Mensen zijn geneigd elkaar te observeren en zullen strategieën overnemen van mensen die iets relatief gezien beter doen dan zij zelf (Axelrod, 1986:1098). In eerste

¹ In het ‘fysieke’ ligt complexiteit tussen individu en systeem zoals uitgelegd in 2.2.4.. In het licht van de causale relatie waar het concept complexiteit deel van uitmaakt, bevindt complexiteit zich aan het begin van de causale keten, omdat het een complexiteitsabsorberende of complexiteitsreducerende reactie ontlokt uit individuen die invloed uit kunnen oefenen op het horizontale systeem en op hun beurt op het verticale systeem.

instantie zal een handeling die niet in het verlengde ligt van de huidige norm gezien worden als een 'overtreding' en zal gestraft worden, indien de overtreding is opgemerkt. Tot op het moment dat mensen inzien dat die handeling misschien wel betere resultaten oplevert dan de handeling die gezien wordt als norm(aal). Dit inzicht zorgt ervoor dat de handeling ook aantrekkelijk wordt voor anderen om over te nemen, aangezien het ook in hun voordeel werkt. Aan de andere kant is het ook belangrijk dat als de handeling uitgevoerd door het individu slechtere resultaten oplevert, dit ook gezien wordt en níét wordt overgenomen. Of het desbetreffende individu ook gestraft moet worden, daar valt over te discussiëren.

Axelrod geeft enkele voorbeelden van manieren waarop normen de kans krijgen om geadopteerd te worden. Een daarvan is de dominantie van de groep. Hoe groter de economische en politieke macht en hoe groter de groep is in aantal, hoe meer steun de norm krijgt (Axelrod, 1986:1103). Hoe groter de horizontale groep is en hoe meer middelen de groep tot haar beschikking heeft en hoe zwaarder het gewicht zal zijn van haar invloed op het verticale systeem. Een andere manier waarop normen de kans krijgen om geadopteerd te worden is door wetten. Normen gaan vaak aan wetgeving vooraf. Wat ooit begon als sociale norm kan ondersteund, behouden en vergroot worden door wetgeving. Hoe meer mensen achter de norm staan, hoe standvastiger de norm wordt, waardoor meer steun vergaard wordt om de norm te formaliseren door wetgeving en doorwerkt in beleid (Axelrod, 1986: 1106). De redenering van Axelrod ligt in het verlengde van de visie van Baumgartner en Jones met betrekking tot *mimicking* en *attention shifts* zoals in 2.1.3. beschreven.

Beleid en beleidsparadigma's zijn hoogstwaarschijnlijk, als we meedenken en ons aan de evolutietheorie van Axelrod houden, ooit in het leven geroepen door een individu dat afweek van het voorgaande beleid en beleidsparadigma. Onder deze beredenering is de norm die zich in het laatste stadium bevindt (het wordt geïntegreerd in de verticale systemen), gelijk aan het beleidsparadigma dat gehanteerd wordt in het verticale systeem. Belangrijk is te vermelden dat als de norm 'uitsterft' in horizontale systemen, om maar even in evolutietermen te blijven, het beleid en het beleidsparadigma (gelijk aan de uitgestorven norm) in het verticale systeem in tact kunnen blijven. In die zin is het beleid en het beleidsparadigma in het verticale systeem een soort tweede, achtergestelde, sub-realiteit, een product van de 'echte' werkelijkheid. Deze tweede realiteit, het verticale systeem waarin beleid en beleidsparadigma leidend zijn, zal waarschijnlijk op het moment dat het gecreëerd wordt een moment van synchronisatie beleven met horizontale systemen. Dit moment zal echter niet van lange duur zijn, aangezien andere evolutieprocessen alweer op gang worden gebracht door individuen. Het verticale systeem zal daarom hoogstwaarschijnlijk bijna altijd een stap achterlopen op het horizontale systeem. Daarom is het van belang dat het verticale systeem meebeweegt, al is het met een achterstand, anders zal het verschil tussen norm en beleid te groot worden en een werkende organisatie eerder in de weg staan dan dienen.

De causale keten is hierbij compleet. De manier van omgang met complexiteit stelt individuen in staat het systeem te veranderen. Hoe meer complexiteit een individu absorbeert, hoe meer elementen, relaties en doelen hij of zij beschouwt als onderdeel van zijn of haar systeem. Dit vergroot de kans dat haar handeling gezien wordt door anderen en overgenomen wordt door anderen, indien de handeling bewezen positieve resultaten oplevert. Dit vergroot de kans dat de handeling evolueert tot norm in het horizontale systeem en door aantal en kracht van het horizontale systeem gewicht biedt tegen het huidige beleidsparadigma. Zo kan een norm zich een weg banen door het verticale systeem. De norm kan leiden tot aanpassingen aan beleid, tot introductie van nieuwe beleidsinstrumenten in het verticale systeem (eerste- en tweederangs beleidsveranderingen) of, wanneer de norm groot en fundamenteel genoeg is, evolueren tot een nieuwe visie op beleid en het huidige beleidsparadigma vervangen; een derderangs beleidsverandering. Wanneer een individu complexiteit echter reduceert, zal zijn of haar horizontale systeem zodanig klein zijn en beperkte middelen bezitten, dat zijn of haar handelingen niet of nauwelijks worden opgemerkt. Als de handeling wel wordt opgemerkt is de kans groot dat de invloed van die handeling op het horizontale systeem klein is omdat het beperkte aantal niet tot dominantie leidt en niet genoeg gewicht heeft om opgenomen te worden door het verticale systeem.

3. Vertaalslag naar de praktijk

In dit hoofdstuk is de vertaalslag gemaakt van de theoretische concepten in het theoretisch kader naar de onderzoekscontext in de praktijk. Per concept wordt nagegaan op wat voor manier onderdelen hiervan terug kunnen komen in de belevingswereld van de respondenten. Om zo min mogelijk te sturen in de interviews is ervoor gekozen elke respondent bij de opening van het interview twee simpele vragen te stellen: Wat zijn je werkzaamheden, en hoe doe je dat? Aan de hand daarvan is doorgevraagd naar de elementen waarin complexiteit herkend kon worden en doorgevraagd hoe ze daar mee om gaan zodat de werkstijl, in termen van complexiteit absorberen en reduceren, kon worden achterhaald. Vervolgens is gevraagd in welke omstandigheid die werkzaamheden werden gedaan om het beleidsparadigma te achterhalen.

3.1. Complexiteit

Aspect Complexiteit	Definitie	Indicator	Vraag
Dynamiek	Wisselende omstandigheden in omgeving	Verandering van koers Verandering van middelen	Zijn er bepaalde omstandigheden die je werkzaamheden beïnvloeden?
			Heeft een wisseling van college invloed op je werkzaamheden?
Non-lineairiteit	Onvoorspelbaarheid	Onvoorziene tegenslagen Onvoorziene successen	Hebben bezuinigingen effect op je werkzaamheden?
			Hoe ga je daarmee om?
Relaties	Interactie met andere individuen	Stakeholders, belanghebbenden, verantwoording afleggen, aansturen	Zijn er wel eens beren op de weg? Wat voor? Hoe ga je daarmee om?
			Hoe communiceer je met belanghebbenden?
			Hebben jullie ook contact met burgers of organisaties?
			Hoe verloopt dat?

Tabel 2. Operationalisering Complexiteit

Omdat niet zo zeer naar complexiteit wordt gevraagd maar het interview open begint zijn er een aantal criteria opgesteld in de vorm van indicatoren die bepalen of er over een bepaald onderwerp die de respondent opbrengt doorgevraagd moet worden of niet. Deze indicatoren liggen in het verlengde van de aspecten van complexiteit die in hoofdstuk 2.2. zijn omschreven.

3.1.1. Dynamiek

Dynamiek, het afwisselen van beweging en stilstand, is in de praktijk te herkennen aan momenten van stabiliteit en onstabiliteit doordat een organisatie van koers veranderd. Het kan ook zijn dat een organisatie andere middelen in zet om dezelfde of nieuwe doelen te bereiken. Dit draagt allemaal bij aan de dynamiek die in een organisatie aanwezig is. Hoe meer sprake is van deze inhoudelijke of technische veranderingen, hoe meer sprake er is van dynamiek en daardoor complexiteit. Dit kan voorkomen doordat andere bestuurders in het college van burgemeester en wethouders komen te zitten naar aanleiding van verkiezingen, door reorganisaties of door bezuinigingen.

3.1.2. Non-lineairiteit

Non-lineairiteit, de disproportionele verhouding tussen actie en reactie, is in de praktijk te herkennen aan het optreden van onverwachte gebeurtenissen. De onvoorspelbaarheid van reacties is terug te zien door tegenslagen waar niet op gerekend waren of juist onvoorziene successen. Hoe meer onvoorziene gebeurtenissen zich voordoen, hoe meer er sprake is van non-lineairiteit en dus complexiteit. Voorbeelden hiervan zijn vertraging, kostenoverschrijding of projecten die stil worden gelegd.

3.1.3. Relaties

Veel en verschillende soorten relaties tussen de respondent en de mensen waar hij of zij meer werkt. Deze mensen relaties kunnen gebaseerd zijn op het afleggen van verantwoording aan een opdrachtgever, leidinggevende of bestuurder, het onderhouden van relaties met belanghebbenden in de stad zoals publieke en private partners en burgers, het onderhouden van relaties met andere steden of het aansturen van een projectteam. Hoe meer relaties in kwantiteit en diversiteit, hoe meer er sprake is van complexiteit.

3.2. Individu: Omgaan met complexiteit

De theoretische concepten die in 2.2. zijn behandeld zijn in onderstaand tabel uitgewerkt en vertaald naar de praktijk.

Aspect	Definitie	Kenmerken	Vragen
Scope	Vergroten/uitzoomen: grenzen verwijderen	Betrekken van anderen	Met wat voor partijen heb je allemaal te maken?
	Verkleinen/inzoomen: grenzen trekken	Uitsluiten van anderen	Denken ze allemaal mee met het project?
Elementen, relaties, doelen	Verbinden: delen samenbrengen	Draagkracht creëren, Informatie delen Veel contact, Gezamenlijk belang	Hoe verloopt de communicatie met belanghebbenden? Hoe worden ze op de hoogte gehouden? Heb je ook met deze partijen te maken in besluitvormingsprocessen?
	Scheiden: geheel opdelen	Besluitvormingsproces versnellen, Geheimhouding informatie, Weinig contact, Eigen belang	
Koers, inhoud	Bijstellen: Aanpassen aan omgeving	Signalen uit omgeving verwerken	Worden plannen wel eens gewijzigd? Waardoor komt dat? Gebeurt dit naar aanleiding van interne inzichten of komen die uit de omgeving vandaan? Voorbeelden?
	Behouden: Niet aanpassen aan omgeving	Signalen uit omgeving negeren	

Tabel 2. Operationalisering omgang met complexiteit. Blauw = complexiteit absorberen, zwart=complexiteit reduceren

3.2.1. Scope: inzoomen vs. uitzoomen

De *boundary judgements* van een individu, het trekken van grenzen met betrekking tot wat iemand ziet als behorende tot zijn of haar systeem en tot zijn of haar omgeving, worden duidelijk door de grenzen die een individu trekt. Dit is te zien aan welke relaties individuen betrekken of uitsluiten in hun werkzaamheden. Hoe meer relaties een individu betreft, hoe complexiteitsabsorberender hij of zij bezig is. Hoe meer relaties individuen uitsluiten, hoe meer complexiteitsreducerend hij of zij bezig is.

3.2.2. Elementen, relaties en doelen: scheiden vs. verbinden

De eerste managerial choice die Edelenbos en Klijn (2009) beschrijven is de keuze voor een open of gesloten systeem. In een open systeem wordt informatie gedeeld en staan individuen open voor het toetreden van belanghebbenden in de werkzaamheden. Doen individuen dit veel dan is er sprake van complexiteitsabsorberend gedrag. Zijn individuen echter terughoudend met het verstrekken van informatie dan duidt dat op een gesloten systeem en handelt een individu complexiteitsreducerend.

De tweede managerial choice plaatste het creëren van draagvlak en de focus op het besluitvormingsproces tegenover elkaar. Wanneer draagvlak wordt gecreëerd worden andere partijen betrokken bij werkzaamheden, ze worden op de hoogte gehouden en kunnen feedback geven op plannen. Wanneer een individu hier open voor staat, handelt hij of zij complexiteitsabsorberend. Een individu is complexiteitsreducerend aan het handelen als het contacten van zich af houdt en de aandacht legt op het doorvoeren van besluiten.

De derde managerial choice, de manier van informatie vergaren, heeft betrekking op het wel of niet openstaan voor verschillende visies. Dit is ook terug te zien in het delen van informatie en de mate waarin er sprake is van contact met de omgeving net als bij de eerste managerial choice. Het verschil met de eerste is dat deze betrekking heeft op informatie die er al is en de derde heeft te maken met het proces van informatie verzamelen.

3.2.3. Koers en inhoud: bijstellen vs. behouden

De vierde managerial choice, het aanpassen aan veranderingen in de omgeving of niet, is in de praktijk terug te vinden door te kijken in hoeverre signalen uit de omgeving worden opgenomen, verwerkt en overwogen, of dat de signalen worden genegeerd. Hoe meer aandacht wordt besteed aan signalen in de omgeving en hoe meer die signalen in overweging worden genomen, des te complexiteitsabsorberender een individu handelt. Als een individu echter geen aandacht besteedt aan signalen uit de omgeving door geen moeite te doen om zijn werkzaamheden aan te passen, is er sprake van complexiteitsreducerend gedrag.

3.3. Systeem: Horizontaal

In 2.4. is beschreven welke rol normen spelen in systeemverandering en hoe normen zich ontwikkelen in het horizontale systeem. De verschillende stadia zijn in deze paragraaf uiteengezet en gekoppeld aan de onderzoekscontext. Hoe deze stadia zijn te herkennen is weergegeven in onderstaand tabel. Daar is een overzicht van de vertaalslag van de theoretische stadia van een norm naar de praktijk gemaakt .

Aspect/ Stadium	Kenmerk	Indicator	Vragen
Eerste stadium	Nieuw, bedacht door individu	Handeling wijkt af van gang van zaken.	Is dit nieuw?
Tweede stadium	Gezien, verworpen in horizontaal systeem	Gezien door anderen, wordt bij voorbaat verworpen door anderen	Gebeurt dit al langer zo? Hoe reageren anderen daarop?
Derde stadium	Overwogen, overgenomen of verworpen door anderen in horizontale systeem	Anderen stellen vragen over handeling, vragen advies, besluiten te imiteren of alsnog te verwerpen	Collega's, management? Hoe wordt dat ontvangen?
Vierde stadium	Geëvolueerd tot onderdeel van verticaal systeem	Aanpassing beleid, opgenomen in standaardisering	Worden regels of beleid daar wel eens op aangepast?

Tabel 3. Operationalisering normen in horizontaal systeem

3.3.1. Eerste stadium

Een norm begint, zoals Axelrod in zijn evolutionaire theorie beschrijft, bij een individu dat afwijkt van de normale gang van zaken. Van groot belang is hierbij de manier waarop deze handeling landt in het horizontale systeem. In eerste instantie zal deze handeling afgekeurd worden omdat het niet strookt met gewoontes. In de praktijk kun je daarbij denken aan een nieuwe idee, een poging tot verbetering van regels, een handeling die in ieder geval nog niet ingebed is in het verticale systeem en afwijkt van de gang van zaken in het horizontale systeem. Anderen zullen deze handeling vaak proberen te remmen.

3.3.2. Tweede stadium

Vervolgens wordt deze handeling gezien, overwogen, en verworpen of overgenomen door anderen in het horizontale systeem. Als de handeling niet wordt gezien kan de norm zich niet ontwikkelen. Wordt de handeling wel gezien dan wordt deze in dit stadium overwogen door anderen. Hoe zwaar wegen de voor – en nadelen die met de handeling gepaard gaan? Op basis hiervan wordt de keuze gemaakt de handeling te imiteren of te verwerpen.

3.3.3. Derde stadium

Wanneer het hele horizontale systeem de handeling heeft geïmiteerd en de norm dus is geadopteerd, is deze ingebed in het horizontale systeem. De handeling is uitgegroeid tot algemeen geaccepteerd gedrag in het horizontale systeem van het desbetreffende individu.

3.3.4. Vierde stadium

Dan heeft de norm potentie te evolueren tot onderdeel van het verticale systeem. Dit betekent dat naar aanleiding van de handeling, in de rug gesteund door de kracht van het aantal individuen in het horizontale systeem en de juiste middelen in het horizontale systeem, regels en of beleid in het verticale systeem aangepast of vervangen worden. Als de norm zodanig fundamenteel van aard is, is het mogelijk dat het beleidsparadigma in het verticale systeem vervangen wordt.

3.4. Systeem: Verticaal

Aspect	Kenmerk	Indicator	Vragen
Eersterangs	De toepassing van beleidsinstrumenten verandert	Variaties in gebruik beleidsinstrumenten, budgetten, bedragen veranderen	Worden projectplannen wel is aangepast? Hoe?
Tweederangs	Technieken en beleidsinstrumenten veranderen	Nieuwe systemen geïntroduceerd, nieuwe maatregelen worden genomen	Worden er nieuwe werkwijzen geïntroduceerd? Zoals wat?
Derderangs	Overkoepelende doelen die richting geven aan beleid veranderen	Doelen achter beleid veranderen.	Merk je fundamentele veranderingen op in je werk?

Tabel 4. Operationalisering verticaal systeem

In 2.1. is beschreven welke rol ideeën spelen in systeemverandering en hoe beleid en beleidsparadigma's daaruit voortvloeien. In onderstaand tabel zijn de verschillende beleidsveranderingen zoals Hall (1993) deze heeft beschreven, vertaald naar de deze onderzoekscontext.

3.4.1. Eersterangs beleidsveranderingen

Eersterangs beleidsveranderingen komen voor wanneer de inzet van beleidsinstrumenten verandert. Dit betekent meestal dat ingestelde minima of maxima bedragen veranderen, of andere simpele wijzigingen in beleid. Er is verder geen sprake van het wijzigen van beleidsinstrumenten zelf of van het veranderen van de doelen waar het beleid en de beleidsinstrumenten vanaf zijn geleid.

3.4.2. Tweederangs beleidsveranderingen

Tweederangs beleidsveranderingen komen voor wanneer de beleidsinstrumenten zelf worden aangepast of vervangen. Dit is het geval wanneer bijvoorbeeld nieuwe werk- of invoersystemen worden geïntroduceerd. Er is verder geen sprake van het wijzigen van doelen waar de beleidsinstrumenten vanaf geleid zijn.

3.4.3. Derderangs beleidsveranderingen

Bij derderangs beleidsveranderingen worden de doelen waar beleid op gebaseerd is veranderd. Dit betreft een overkoepelende verandering die per beleidsveld kan plaatsvinden. Hiervan is sprake wanneer een andere visie wordt geïmplementeerd bij het opstellen van beleid.

4. Methodologie

Alle keuzes die zijn gemaakt met betrekking tot dit onderzoek zijn in dit hoofdstuk verantwoord. Beginnend bij algemene keuzes over de vorm van het onderzoek wordt er steeds meer in detail getreden over waarom welke weg is ingeslagen op het gebied van onderzoeksmethodes, de keuze van respondenten en de waarborging van kwaliteit van het onderzoek.

4.1. Deductief onderzoek

Dit onderzoek heeft op deductieve wijze plaatsgevonden. Dit betekent dat vanuit wetenschappelijke literatuur de basis van het onderzoek is gelegd om de invloed van individueel gedrag, in termen van complexiteit reduceren en absorberen, op systeemgedrag, in termen van normen en beleidsparadigma's, te onderzoeken (van Thiel, 2010: 34). Vervolgens is met de wetenschappelijke concepten als leidraad een vertaalslag naar de onderzoekscontext gemaakt om de concepten meetbaar te maken. Deze concepten zijn geanalyseerd en hebben zowel een wetenschappelijke betekenis toegekend gekregen als een in de praktijk.

4.2. Kwalitatief onderzoek

Voor dit onderzoek is gekozen voor een kwalitatieve methode van data verzamelen. Gezien de diepte die nodig is om de verbanden te achterhalen en de wens van de stage-organisatie was dit de meest geschikte methode. Enerzijds is dit het gevolg van eerdere surveys die slecht zijn gevallen bij respondenten binnen de organisatie, welke het risico tot non-respons en het risico tot "niet naar waarheid" invullen van een survey voor dit onderzoek zou vergroten. Ook heeft de stage-organisatie laten weten dat ze meer waarde hecht aan diepte in informatie, details en interpretaties dan aan kwantiteit van data. Van deze mogelijkheid tot diepgang is dan ook gebruik gemaakt door in interviews te vragen naar een verfijnd beeld van de rol die complexiteit speelt bij de invloed van het individu op het gedrag van het systeem.

Voorafgaande aan de diepte interviews heeft een operationalisering van de theoretische concepten plaatsgevonden. Aan de hand van deze operationalisering zijn sleutelwoorden geformuleerd die de basis zijn geworden van de semigestructureerde interviews. Elk interview is geopend met de vraag naar de werkzaamheden van de respondenten en hoe de respondenten deze werkzaamheden verrichten. Aan de hand van de informatie die de respondenten op basis van deze twee eerste vragen verstrekken werd doorgevraagd naar de eerder geformuleerde sleutelwoorden en werden vragen gesteld over de sleutelwoorden waarover de respondent niet uit zichzelf vertelde. Voor de diepte interviews zijn dus geen vaste vragen geformuleerd, er is alleen op basis van de operationalisering een checklist bijgehouden om er zeker van te zijn dat alle concepten zijn besproken (van Thiel, 2010: 69, 109). Voorbeelden van vragen zijn wel opgenomen in de operationalisering.

Het operationaliseringsschema zoals weergegeven in hoofdstuk 3. is, alvorens deze is gebruikt voor het afnemen van interviews, goedgekeurd door de scriptiebegeleidster bij de Gemeente Rotterdam en een senioradviseur die bekend is met de respondenten om eventuele misverstanden betreft interpretatie of lading, uit te sluiten. Ook heeft na het afnemen van het eerste interview een reflectie plaatsgevonden met de stagebegeleidster om te kijken wat eventuele verbeterpunten waren voor volgende interviews. Hieruit kwam uit voort dat indien de respondent overmatig informatie verstrekt die niet relevant is voor het onderzoek, dit best aangegeven mag worden zodat het interview efficiënter kan verlopen.

Het verlenen van betekenis aan de uitgewerkte interviews en transcripten heeft middels kleurcodering plaatsgevonden. Een code, in dit geval in de vorm van een kleur, staat voor een interpretatie van de kwalitatieve gegevens (van Thiel, 2010: 156). Per interview zijn de concepten complexiteit, individueel gedrag, horizontaal systeemgedrag en verticaal systeemgedrag in verschillende kleuren gearceerd. Vervolgens zijn deze stukken tekst volgens de operationalisering teruggekoppeld naar de wetenschappelijke begrippen. De operationalisering is als leidraad gebruikt, maar tijdens het coderen is een open houding aangenomen voor eventueel nieuwe inzichten (van Thiel 2010:163). Daar is bijvoorbeeld de nieuwe code "simpliciteit" uit voort gekomen (voor meer informatie zie het codeerboek in de bijlage).

4.3. Respondenten

De respondenten zijn geselecteerd op basis van de mate waarin 'complexiteit' aanwezig is in hun werkzaamheden. Van belang is hoe de respondenten met complexiteit omgaan. Dit is te vergelijken met een nulmeting onder ambtenaren die veel te maken hebben met complexiteit, daarom is diversiteit op het gebied van bijvoorbeeld leeftijd of ervaring onder respondenten geen vereiste.

Binnen de Gemeente Rotterdam ben ik op zoek gegaan naar een afdeling met medewerkers die met zo veel mogelijk complexiteit worden geconfronteerd. Met andere woorden, medewerkers die te maken hebben met vele diverse belangen, risico's en onvoorspelbaarheden en wisselende omstandigheden. Na overleg met de stagebegeleidster ben ik doorverwezen naar een senioradviseur van het cluster stadsontwikkeling, ook wel een sleutelpersoon met vertrouwde wortels in het cluster, die meer zicht heeft op geschikte en beschikbare respondenten voor het onderzoek (van Thiel, 2010: 111-112). Aan hem is dit onderzoek voorgelegd en de vraag gesteld welke afdeling te maken heeft met veel complexiteit. Binnen het cluster stadsontwikkeling is daar de afdeling Project Management Bureau (PMB) uitgekomen. Een afdeling waar projectleden, projectmanagers en procesmanagers de verantwoordelijkheid dragen over projecten in heel Rotterdam.

Om het onderzoek niet alleen van complexiteit binnen de Gemeente Rotterdam te voorzien, is ervoor gekozen projectmanagers en procesmanagers te interviewen. Zij vormen het knooppunt van projecten waarin vele relaties samenkomen. De project- en procesmanagers van het PMB bevinden zich in processen samen met vele belanghebbenden in de publieke sector en private sector op verschillende niveaus en niet te vergeten met belanghebbende bewoners en organisaties binnen en buiten Rotterdam. Hun functie brengt de nodige complexiteit met zich mee die nodig is voor dit onderzoek; dynamiek, non-lineariteit en relaties.

De senioradviseur van het cluster stadsontwikkeling heeft mij voorgesteld aan een projectmanager waar vanuit ik middels het *snowballeffect* in contact ben gekomen met meerdere managers; via via kreeg ik steeds meer contacten. Ook heb ik managers benaderd die ik via intranet heb gevonden en managers die ik heb gegoogled. Zo wilde ik voorkomen dat ik in één netwerk van managers die goed met elkaar bekend zijn terecht zou komen, die eventueel overwegend op dezelfde manier te werk gaan.

4.4. Multiplecasestudy

De project- en procesmanagers zijn allen betrokken bij een specifiek project dat dient als 'geval' waarin en waaromheen complexiteit zich manifesteert. Deze projecten kunnen gezien worden als cases. Hoe de individuen (project- en procesmanagers) met de complexiteit, gegenereerd door het project waarin ze werkzaam zijn, omgaan, is bepalend voor de ontwikkeling van het horizontale systeem dat zij creëren en de gegeven verticale systemen waarin zij zich bevinden. De individuen vormen in dit geval de cases waarover kwalitatieve data is verzameld in een eenmalig meetmoment door middel van semigestructureerde interviews. In totaal zijn er 14 individuen geïnterviewd en bestaat het onderzoek uit 14 cases. Hierbij is gestreefd naar analytische generaliseerbaarheid; het theoretische model is getest in meerdere empirische cases (van Thiel, 2010: 106). Meestal betreffen casestudies een gering aantal situaties, die uitgebreid worden bestudeerd. In dit onderzoek is echter gekozen voor het bestuderen van meerdere cases, zodat de bevindingen tot op zekere hoogte gegeneraliseerd kunnen worden en enigszins representatief zijn voor het grotere geheel van de organisatie (van Thiel, 2010: 100, 103).

De selectie van de respondenten (en daarbij de casussen) heeft voornamelijk plaatsgevonden op basis van homogeniteit van complexiteit. Dit betekent dat elk individu geconfronteerd wordt met dezelfde vormen van complexiteit. Dit is gewaarborgd door ambtenaren met dezelfde soort functies te interviewen. Hier en daar zijn er wel verschillen in schaal (grootte van het project), dit is helaas niet te vermijden door geringe keuze uit respondenten. In de analyse is hier wel rekening mee gehouden door aan te geven of er sprake is van verschil tussen relatief grote en relatief kleine projecten. Naast de rol die complexiteit speelt in de relatie tussen individueel gedrag en systeemgedrag, zal de omgang daarmee ook gebruikt worden als leidraad, als les, voor ambtenaren die bijvoorbeeld door meer participatiegericht werken een complexere werkomgeving krijgen. Of voor ambtenaren die op de grens van de organisatie opereren en een balans tussen ‘ internen’ en ‘ externen’ zoeken. In die zin is de ambtenaar die geconfronteerd wordt met complexiteit onderdeel van het domein waarvoor de project- en procesmanagers representatief zijn.

4.5. Risico dekking

Wetenschappelijk onderzoek wordt geacht zo betrouwbaar en valide mogelijk te zijn. Betrouwbaarheid van het onderzoek zegt iets over de nauwkeurigheid en consistentie van metingen. Men kan spreken van een betrouwbaar onderzoek wanneer een meetinstrument onder dezelfde omstandigheden steeds dezelfde uitkomsten geeft (van Thiel, 2010:189). Kwalitatief onderzoek kent risico's op het gebied van betrouwbaarheid. Elk gesprek loopt anders, zeker bij semigestructureerde interviews. In dit onderzoek is elk interview geopend met algemene neutrale openingsvragen zoals "wat zijn uw werkzaamheden?" of "met welk project bent u bezig?" en vervolgens verder geleid door, door te vragen naar de concepten die de respondent niet al uit zichzelf heeft verteld. Op die manier is gepoogd het gesprek zo natuurlijk mogelijk te laten verlopen en zo veel mogelijk informatie te verzamelen, zonder het gesprek te sturen (van Thiel, 2010: 110). Toch zijn bij iedere respondent dezelfde concepten behandeld door de operationalisering bij de hand te houden als checklist.

Validiteit van onderzoeken kan in twee categorieën worden onderscheiden. Ten eerste interne validiteit welke betrekking heeft op de geldigheid van de resultaten en geeft weer of tijdens het onderzoek is gemeten wat bedoeld was gemeten te worden (van Thiel, 2010: 200). Op interne validiteit is ingespeeld door diepte interviews af te nemen die een grote bron van informatie vormen. Externe validiteit zegt, ten tweede, iets over de generaliseerbaarheid van de conclusies (van Thiel, 2010: 200-201). Hier is op ingespeeld door naast de diepte onderzoek, het onderzoek ook breder te trekken en niet slechts enkele cases te onderzoeken maar 14.

4.6. Systeemdenken en complexiteitsreductie

Het systeemdenken staat centraal in dit onderzoek als ontologie en kan ook in de methodologische verantwoording niet ontbreken. Zoals in het theoretisch kader duidelijk te zien is wordt de scheidslijn tussen het systeemniveau (horizontaal en verticaal) en het individueel niveau redelijk strak gehouden. Er wordt immers gepoogd een verband te achterhalen tussen gedrag van het individu en gedrag van het systeem. In de praktijk zal deze scheidslijn waarschijnlijk niet zo duidelijk zijn en met elkaar verweven zijn. Om toch scherp te kunnen blijven en risico tot afdwaling zo goed mogelijk uit te sluiten is deze scheiding in dit onderzoek sterk geïntegreerd door onderscheid te maken tussen normen en beleid. Hier vindt dus het fenomeen “complexiteitsreductie” plaats. Voor de haalbaarheid van het onderzoek moeten nu eenmaal grenzen worden gesteld, afbakeningen worden gemaakt en moeten concepten gecategoriseerd worden.

4.7. Synchronisatie met ontologie

Zoals in de inleiding is vermeld, en is doorgetrokken in het gehele onderzoek, is dit onderzoek in het licht van het systeemdenken uitgevoerd. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen gegeven verticale systemen en zelfgecreëerde horizontale systemen. In het verticale systeem, en alle bijbehorende subsystemen van de Gemeente Rotterdam zullen dezelfde regels en hetzelfde beleid de leidraad vormen voor systeemgedrag. De status quo betreft normen is echter niet voor elk individu in elk horizontaal systeem hetzelfde, daarom zijn normen relatief geanalyseerd. Aan de respondenten is gevraagd of een bepaalde handeling nieuw is of routine, en er is gevraagd naar de reactie van anderen met betrekking tot die handeling. Aan de hand daarvan is bepaald of een handeling valt onder norm die is ingebed in het horizontale systeem, of zich in een ander stadium van de evolutietheorie van Axelrod bevindt.

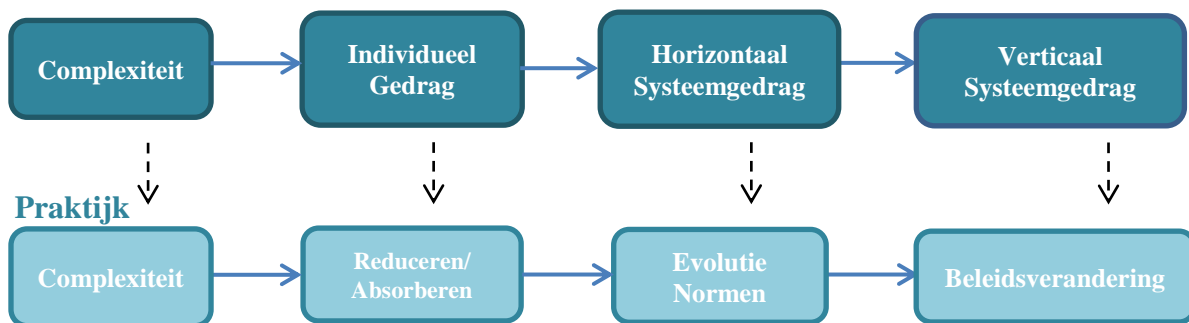
4.8. Anonimiteit

Een groot deel van de respondenten heeft aangegeven graag geanonimiseerd verwezen te worden in dit onderzoek. Dit betekent ook dat er inhoudelijk niet te veel op de projecten in wordt gegaan omdat vele projecten één projectleider kennen. Alleen grote projecten worden bij de naam genoemd, omdat daar meerdere projectleiders werkzaam zijn.

5. Analyse

De concepten zoals gepresenteerd in het conceptueel model zijn hier met elkaar in verband gebracht op basis van de empirie. De transcripten zijn geanalyseerd op het wel of niet bestaan van verbanden tussen de in theorie onderbouwde causale keten van complexiteit, individueel gedrag, horizontaal systeemgedrag en verticaal systeemgedrag, en de praktijk.

Theorie



Figuur 4

De analyse is verdeeld in de drie verbanden die zichtbaar zijn in de horizontale pijlen in bovenstaand figuur 4. Allereerst is gekeken in hoeverre complexiteit reducerend of absorberend gedrag als gevolg heeft. Vervolgens wat voor effect reductie, dan wel absorptie heeft op het ontstaan en ontwikkelen van normen. Ten slotte is gekeken in hoeverre normen zich een weg weten de banen in het huidige beleid of zelfs eventueel een beleidsparadigma kunnen vervangen in het verticale systeem. Na elk verband is in helicopterview gepoogd meer diepte te geven aan de informatie die voortgekomen is uit de analyse.

5.1. Complexiteit en individueel gedrag

De causale keten start met complexiteit die zich voordoet bij werkzaamheden van de manager en lokt bepaald gedrag uit. Individuen kunnen op twee manieren reageren op complexiteit. Ze kunnen complexiteit reduceren of absorberen. Per vorm van complexiteit is beschreven welk gedrag naar boven is gekomen uit de interviews. Dit wil zeggen dat er ten eerste, zoals in de operationalisering is aangegeven, sprake is kan zijn van het verbreden of verkleinen van de scope door het verwijderen of creëren van grenzen. Ten tweede kunnen elementen, relaties en doelen met elkaar verbonden worden of van elkaar gescheiden worden door enerzijds draagkracht te creëren, informatie te delen, contact te leggen en gezamenlijk belang te creëren, of anderzijds het besluitvormingsproces te versnellen, informatie achter te houden en contact te vermijden. Ten slotte kunnen koers en inhoud van plannen worden aangepast door signalen uit de omgeving te verwerken of niet door signalen uit de omgeving te negeren.

5.1.1. Dynamiek

Dynamiek, de eerste vorm van complexiteit, komt op verschillende manieren voor in de werkomgeving van project- en procesmanagers. Voor velen, aangezien ze in hetzelfde verticale systeem werkzaam zijn en met dezelfde typen relaties te maken hebben, zijn de vormen van dynamiek hetzelfde. Ten eerste werden bezuinigingen genoemd. Het feit dat er meer gedaan moet worden met minder middelen, in termen van geld en mensen, maakt dat werkzaamheden creatiever aangepakt moeten worden om toch de juiste resultaten te boeken. Ten tweede reorganisaties die hand in hand gaan met bezuinigingen. Ten derde het veranderen van beleidsinstrumenten zoals het implementeren van een nieuw financieel systeem en het introduceren van ‘ het nieuwe werken’ maar ook, ten vierde, de burger die mondiger wordt waardoor de verhouding tussen burger en lokale politiek verandert. Ten slotte kwam de overdracht van opdrachtgeverschap van andere lagen in de overheid naar de gemeente bovenwater als vorm van dynamiek. Op deze vormen van dynamiek wordt voornamelijk complexiteitsabsorberend gereageerd “organiseer vooral eerst het geld en zet het goed op de politieke agenda” (T14:5). Een teken van verbinding door het betrekken van relaties om met de complexiteit om te kunnen gaan.

5.1.1.1. Politiek

De vorm van dynamiek waar elke ambtenaar mee te maken krijgt is politiek. Elke vier jaar vinden verkiezingen plaats, verandert de gemeenteraad, verandert het college en het afgelopen jaar zijn in Rotterdam ook nog de deelgemeenten opgeheven en de gebiedscommissies in het leven geroepen. Projectleiders gaan hier over het algemeen complexiteitsabsorberend mee om. Bij sommige projectleiders is de wisseling van wethouder goed te voelen, waar deze bijvoorbeeld eerst een gedreven ambitieuze wethouder had die boegbeeld was van het project, wordt nu verantwoording afgelegd aan een heel ander type wethouder die niet direct het boegbeeld is (T3:2-3). Hier wordt mee omgegaan door de manier waarop de projectleider zich opstelt en de wijze waarop hij adviseert te veranderen; van advies geven over wat de beste oplossing is, naar advies geven over hoe je het beste kan samenwerken of een lobby kan opstarten (T3:3). Dit valt onder het verwerken van signalen en je gedrag daarop aanpassen; complexiteitsabsorberend gedrag.

Een andere manier waarop hiermee omgegaan wordt, is door veel informatie te delen over afspraken die al zijn overeengekomen. De adviserende rol van ambtenaren krijgt hier de nadruk. Sommige afspraken moeten tot het minimaal noodzakelijke nagekomen worden, en kunnen alleen veranderen daar waar ruimte is voor het laten doorschemeren van kleur van partijen (T14:5). Het delen van informatie en daardoor het verbinden van elementen duidt op complexiteitsabsorberend gedrag.

Er zijn ook projectleiders die uitdagingen en kansen zien in wisselingen van het college. Het zorgt ervoor dat je je elke keer opnieuw moet bewijzen, en elke keer weer dingen duidelijk moet maken omdat visies en invalshoeken veranderen. Zo wordt je gedwongen op andere manieren naar dingen te kijken (T4:8). Herhaaldelijk bewijzen en verduidelijken zien als verrijking en uitdaging, en niet als beperking, duidt op complexiteitsabsorberend gedrag doordat grenzen worden verwijderd en er continue verbinding met visies en invalshoeken plaatsvindt.

5.1.1.2. Bezuinigingen: Meer doen met minder middelen

“Soms zijn er aardig wat mensen beschikbaar, soms te weinig” (T5:3) komt vaak terug in interviews of als projectleiders aangeven dat ze specialisten nodig hebben krijgen ze vaak te horen “Ik heb gewoon niemand voor je. Mijn prioriteiten voor de inzet van mensen die ik heb, liggen nu ergens anders”(T1:5). Dit wijst op een tekort aan capaciteit binnen de gemeente, volgens velen veroorzaakt door de bezuinigingen. Op dit tekort in mankracht wordt vaak op een complexiteitsabsorberende manier gereageerd door het verbreden van de scope; lijngrenzen worden verwijderd wanneer projectmanagers naar directie of bestuur stappen om aan te geven waarom het van groot belang is dat die specialisten er komen. Doordat veel mensen zijn uitgestroomd, zitten mensen met wie wordt samengewerkt met zware werkpakketten, waardoor het kan zijn dat je niet alle informatie krijgt die je nodig hebt. Wat je dan moet doen is “escaleren”, “optillen” of “opschalen” naar een hoger niveau (T12:5). Dat is een voorbeeld van een complexiteitsabsorberende reactie aangezien de grenzen in de organisatie worden verwijderd om problemen te delen. Tekort aan mensen zorgt ervoor dat de mensen die nu beschikbaar zijn op strategische wijze worden ingezet door niet alleen grenzen te verwijderen in termen van relaties tussen mensen maar ook in tijd. De scope wordt ook verbreed door op mogelijke gebeurtenissen in de toekomst te anticiperen en daarom nu strategisch om te gaan met de middelen die je hebt, door bijvoorbeeld geen ervaren mensen te gebruiken voor relatief simpele werkzaamheden (T5:3). Een projectleider had een bijzonder complexiteitsabsorberende reactie op tekort aan mensen; “het is gewoon een extra risico wat in je project zit. Je moet constateren dat je de beste bedoelingen hebt maar dat je het qua onderzoek en in tijd niet eruit krijgt en ja, je hebt slecht een klein stukje in eigen hand”(T6:10). De situatie accepteren zoals deze is, maakt ook onderdeel uit van het absorberen van complexiteit.

Bij de bouw van het centraal station van Rotterdam zijn de bezuinigingen goed gevoeld. De gemeente had grootste plannen inzake het design van het station, maar zowel complexiteit in relaties (het Rijk), als dynamiek (verkiezingen), als non-lineairiteit (vertraging) hebben daar een stokje voor gestoken. Het Rijk vond het design te duur en was niet bereid daar aan mee te betalen. Pim Fortuyn was net gekozen in de raad en zei als vertegenwoordiger van een grote partij “Dit station dat kan helemaal niet. Wij gaan normaal doen” (T10:7). Het design heeft daar behoorlijk op moeten inleveren waardoor het station een soberdere look heeft gekregen dan de gemeente voor ogen had. Op zulke weerstand had de gemeente niet gerekend. Vandaar dat non-lineairiteit als onvoorspelbaarheid ook aan het rijtje is toegevoegd. Al met al heeft de Gemeente Rotterdam hier complexiteitsabsorberend op gereageerd. De signalen zijn verwerkt en de plannen zijn aangepast.

Een gevolg van de bezuinigingen is dat er bij de gemeente een trend ontstaat dat het steeds belangrijker gevonden wordt om hele intensieve participatietrajecten op te zetten of heel veel ruimte te geven aan toekomstige gebruikers of belanghebbenden. Daardoor word je steeds meer afhankelijk van initiatieven van anderen, van ondernemers, van bewoners. Het enige dat je als gemeente kan doen is dat je af en toe stimuleert, ondersteunt en helpt waar nodig. Dit takenpakket neemt qua omvang sterk toe (T5:6). Ook voelt de gemeente dat zij steeds meer in een onderhandelingspositie staat met andere partijen zoals subsidieverstrekkers (het Rijk en de Stadsregio) en bijvoorbeeld aanbesteders. Er wordt intern goed en strategisch nagedacht over wat voor informatie aan wie wordt verstrekt, met name op financieel gebied, zodat de gemeente haar budget kan optimaliseren om haar doelen te bereiken. Nog een verandering en gevolg van minder geld, is dat ambtenaren die in projecten werkten vroeger niet betaald werden door een ontwikkelaar als zijnde een faciliterende partij. Tegenwoordig worden er contracten afgesloten waarbij de inzet van wat je gaat doen in een overeenkomst wordt vastgesteld en ambtenaren hier een stukje voor betaald krijgen (T11:5). Projectleiders gaan mee met de dynamiek die zich voordoet door signalen op te pakken; er is minder geld dus moet er creatief naar alternatieven worden gezocht om toch kwaliteit te leveren. Ze passen hun werkwijzen hierop aan; een voorbeeld van complexiteitsabsorberend gedrag.

Uit bezuinigingen vloeien ook andere vormen van dynamiek voort, zoals de verhoudingen tussen overheid en markt: ‘er zijn minder projecten en minder geld dus wij hebben die markt hard nodig en de markt heeft ons hard nodig, dus we zijn tot elkaar veroordeeld’ (T9:1). Tot voor kort waren processen waar zowel de markt als de gemeente deel uit van maken, nauwelijks op elkaar aangesloten. De bezuinigingen stimuleren beide partijen elkaar op te zoeken en elkaar beter te leren kennen (T:9). Het inzicht in de noodzaak van connectie en aansluiting van de twee partijen en de actie die wordt ondernomen om dat ook te doen, duidt op complexiteitsabsorberend gedrag. Elementen worden verbonden door informatie uit te wisselen en processen op elkaar aan te sluiten.

5.1.1.3. Reorganisatie

Nog een vorm van dynamiek die boven water is gekomen is reorganisatie. De RSO (Rotterdam Service Organisatie) heeft zich teruggetrokken van niet uitvoerende taken en doet alleen nog maar advisering. De afdeling financiën is naar de RSO verhuisd waardoor de financiën zelf door de projectleiders afgehandeld moeten worden (T3:2,8). De financiële mensen hebben daardoor wat meer afstand van de werkvloer, van de projecten, en zijn daardoor minder inhoudelijk bij de projecten betrokken. Sommige projectleiders kunnen dit oplossen door een financieel expert van de markt in te huren, anderen wachten en benadrukken, indien van belang, de noodzaak voor het hebben van een financieel expert bij het management. Weer anderen zoeken andere wegen om in te huren als dit volgens de meest voor de hand liggende manier niet werkt (T13:13, T7:5). Door de scope inzake de mogelijke oplossingen te verbreden, hebben managers meer opties tot hun beschikking om, om te gaan met dynamiek. Ook dit is een vorm van complexiteitsabsorberend gedrag.

De reorganisatie wordt ook gevoeld in de projectteams; sommige teamleden worden herplaatsingskandidaat omdat hun functie is komen/ komt te vervallen. Mensen verliezen de motivatie om op hun huidige werkplek te blijven werken “ja als ze zo met me omgaan dan ga ik er ook niet meer voor” (T3:13). Tegelijkertijd is er meer werk dan dat het team aankan. Hoe projectleiders hiermee omgaan verschilt; “Dan kan je in je project niet anders doen dan eventjes overleven en zorgen dat het project daar niet te veel onder lijdt’ (T3: 12). Dit gebeurt door even een pragmatische aanpak te hanteren. Er worden, omdat er geen alternatief zichtbaar is, tijdelijk besluiten genomen zonder advies, omdat bijvoorbeeld de gebiedscommissies nog niet actief zijn. Deze pragmatische aanpak kan onder het licht van complexiteitsabsorberend gedrag worden geplaatst. Als de gebiedscommissies al actief waren geweest en de verkeersbesluiten zonder advies werden genomen, dan was er sprake van complexiteitsreducerend gedrag geweest, omdat de gebiedscommissies dan bewust uitgesloten zouden worden. Nu zou het betrekken van de gebiedscommissies echter betekenen dat het project stagneert. Een non-actieve gebiedscommissie “uitsluiten” is in dit geval meer verantwoordelijkheden op zich nemen om toch vooruitgang te boeken in het project. De scope van verantwoordelijkheden wordt in dit geval verbreed en de manager vertoont complexiteitsabsorberend gedrag.

De reorganisatie heeft ook gevolgen voor de capaciteit. Wanneer specialisten nodig zijn, maar niet beschikbaar, wordt er toch, als de omstandigheden dat toelaten, ingehuurd (T7:2). In het volgende specifieke geval is er erg complexiteitsabsorberend gehandeld. Externe extra capaciteit is namelijk niet gewenst, maar het project moest toch van goede kwaliteit worden voorzien. Toen is er, in overleg met het management, een constructie bedacht waarbij niet het project de aanvraag deed, maar een andere partij, waardoor extra capaciteit wel mogelijk was. Dit vergt enige creativiteit, lef en flexibiliteit in het omgaan met de opgestelde regels, ook wel simpliciteiten in dit onderzoek (zie 5.1.5.), en is het ten goede gekomen van het project (T7:5).

5.1.1.4. Nieuwe beleidsinstrumenten

Nieuw beleidsinstrumenten zijn ook een indicator van dynamiek. Sinds kort werkt de Gemeente Rotterdam met een nieuw financieel systeem, Oracle, een systeem dat nog onwennig is in gebruik (T3:5). Projectleiders kunnen met Oracle hun eigen financiën beheren, maar ervaren vooral veel hinder door dit nieuwe systeem. Projectleiders vinden het automatiseringssysteem zodanig grootschalig en complex dat het gebruiksonvriendelijk is. Zo een systeem heeft erg veel regels en procedures en vereist een gedetailleerde verantwoording waar projectleiders veel tijd aan kwijt zijn (T14:10). De omgang hiermee is complexiteitsabsorberend. Ze passen zich aan, aan deze dynamiek en zien het als een taak die voltooid moet worden, soms ten koste van andere dingen (T7).

5.1.1.5. Verhouding inwoners en lokale politiek

Veel projectleiders geven aan dat inwoners veel makkelijker hun wegen naar politiek en media weten te vinden dan voorheen “stakeholders nemen niet de moeite of zien eigenlijk niet om rechtstreeks met het project contact op te nemen, ze kunnen makkelijk een journalist vinden, makkelijk naar de portefeuillehouder gaan, makkelijker naar instanties gaan, en dat is niet de bedoeling” (T2:2). Deze vorm van dynamiek roept ook complexiteitsabsorberende reacties op bij managers; ze zien dat de verhoudingen veranderen, verwerken dat signaal en proberen daar op in te spelen door hun gedrag aan te passen. Ze proberen er namelijk voor te zorgen dat stakeholders vanaf begin af aan al bij de plannen van het project betrokken worden “jij moet naar de mensen gaan, als je dat niet doet, komen ze niet naar jou. Als eerste komen ze via een klacht in de krant of via de politiek bij jou. Dus mijn advies, mijn manier, principe, is dit soort gevallen voorkomen en proberen in het begin van het project ruimte tijd in te calculeren en naar de mensen gaan. Naar buiten gaan” (T2:2).

5.1.1.6. Opdrachtgeverschap

Tijdens projecten wil het nog wel eens gebeuren dat de structuur in en rondom een project verandert. Een van de projectleiders had te maken met de overheveling van opdrachtgeverschap van nationaal niveau, het rijk, naar lokaal, de Gemeente Rotterdam. Waar eerst de verantwoordelijkheden bij een minister lagen, zullen deze per 2017 bij de Gemeente Rotterdam liggen. Het blijft niet bij een takenpakket dat doorgeschoven wordt, ook op het gebied van wet- en regelgeving verandert er veel. Voornamelijk in de tussenfase brengt dit onduidelijkheden met zich mee over wie nu waar verantwoordelijk voor is en welke regels van toepassing zijn in welke fase van de overdracht (T6:1). Met deze complexiteit gaan projectleiders over het algemeen complexiteitsreducerend om. De verantwoordelijkheden worden opgesplitst in tussenfasen en de taken worden verdeeld.

Ook decentralisaties vallen onder de overdracht van opdrachtgeverschap. Zo heeft de regering bijvoorbeeld een project toebedeeld aan de provincie, die weer het project heeft toebedeeld aan de Gemeente Rotterdam. De gemeente heeft hier ook het bijbehorende mandaat van gekregen waardoor

zij ook de verantwoordelijkheid en risico's draagt (T14:1). Dit valt onder het verbreden van de scope van de gemeente en wordt onder complexiteitsabsorberend gedrag geschaard

5.1.2. Non-lineairiteit

Non-lineairiteit heeft in de wereld van proces-en project managers vaak vertraging in tijd en budgetoverschrijding in geld als gevolg. Onvoorspelbaarheden zorgen voor vertraging en extra geld. Een aantal voorbeelden die uit de interviews naar boven kwamen waren relaties die onverwachts roet in het eten gooien van planningen of beren op de weg in de uitvoering zoals funderingen die in de weg zaten bij het graven van tunnels. Daar moet vervolgens mee omgegaan worden en dat gebeurt in alle gevallen op een complexiteitsabsorberende manier. Deze gevolgen van onvoorspelbaarheden die zich voordoen worden geëscaleerd, grenzen worden doorbroken, het probleem wordt intern voor iedereen zichtbaar gemaakt om zo snel mogelijk een oplossing te vinden. Wanneer signalen van buiten of binnen komen die niet werden verwacht, wordt er goed over nagedacht met elkaar (!) (T1:8). Elementen worden op deze manier met elkaar verbonden door het delen van signalen die binnenkomen "als je problemen deelt dan wordt het iedereen zijn probleem en dan kan iedereen meedenken. Dan komen zij met briljante ideeën waar jij misschien niet aan gedacht hebt (T2:4).

Vertraging in projecten is vaak een voedingsbron voor meerdere complicaties binnen projecten. De voornaamste reden die wordt gegeven als werd gevraagd naar de oorzaak van het onvoldoende betrekken van stakeholders bij projecten, was dat daar geen tijd voor was. Vertragingen die eerder in het proces zijn ontstaan worden gecompenseerd door in te leveren aan de participatiekant later in het proces (T6:2,8); "Er moet zo veel gebeuren in zo een kort tijdsbestek dat je ook niet de kans hebt om alle partijen voldoende mee te nemen" (T6:9). Dit is een complexiteitsreducerende reactie op complexiteit in de vorm van non-lineairiteit, aangezien elementen van elkaar worden gescheiden waar de intentie was ze te verbinden.

Onderdeel van non-lineairiteit is ook anticiperen op eventuele risico's door genoeg tijd te nemen om vooraf omgevings- en krachtenanalyses te doen "dan kun je bepalen welke aspecten van welke stakeholders en actoren die van buiten komen jouw project positief kunnen beïnvloeden en welke factoren jouw project negatief kunnen beïnvloeden en op basis daarvan ga je spelen" (T2:1). Risico analyses worden gedaan door allerlei gebeurtenissen, calamiteiten en dingen die fout kunnen gaan inzichtelijk te maken. Daar wordt aan toegevoegd welke bijbehorende oplossingen mogelijk zijn en hoe groot de kans is dat die situatie zich voor kan doen. Vervolgens wordt daar een Monte Carlo analyse op los gelaten waar dan een risico budget uitkomt. Dat wordt als basis genomen voor het reserveren van geld voor incidenten (10:12). Dit valt onder het verbreden van de scope; kijken naar mogelijke reacties die kunnen plaatsvinden bij relaties. Wat ook van belang is en gerelateerd is aan het verbreden van de scope, is het reserveren van extra tijd voor eventuele onvoorspelbaarheden (T2:3-4). Nu kan de situatie zich voordoen dat een risico met een kleine kans maar een erg groot gevolg (lees hoge kosten en/of veel vertraging) zich voordoet. Het incidentenbudget dekt dat hoogstwaarschijnlijk

niet, waardoor het project een enorme tegenvaller over zich heen krijgt. In dat geval stappen projectleiders naar de politiek om zich te verantwoorden, uit te leggen wat er is gebeurd, wat zij hebben gedaan om het te voorkomen en vragen bij de gemeenteraad een budget om de kosten alsnog te kunnen dekken (T10:12). Bij grote tegenvallers worden anderen betrokken en informatie wordt gedeeld om tot een oplossing te kunnen komen. Hierbij wordt dus complexiteitsabsorberend gedrag vertoond.

Het afwijken van doelen die zijn opgesteld valt ook onder non-lineariteit. Een aantal projectleiders gaat hier op voorhand al strategisch mee om; “blijf mensen informeren met elke stap van het project, welke kant gaat het op, dan is het geen verassing en zijn mensen meer bereid, als je afwijkt van het doel dat je had moeten bereiken, om dat te accepteren. Als je ze maar blijft betrekken” (T7:1). Ook hier komt complexiteitsabsorberend gedrag voor; doordat mensen worden betrokken bij de gebeurtenissen, worden ze verbonden met het project.

5.1.3. Relaties

“Stel dat de poot van een stoel kapot is, en er wordt gevraagd om een plan om die te maken. Dan moet je eigenlijk rekening houden met alle andere poten, want als de ene poot niet werkt, werken de andere poten ook niet. Het hele systeem niet” (T2:1).

De derde vorm van complexiteit is relaties. Deze komt in vele soorten en maten terug in de belevingswereld van de respondenten. Elke proces- en projectmanager heeft namelijk vele relaties waar hij of zij mee te maken heeft, die ook nog heel divers zijn. Complexiteit in de vorm van kwantiteit en kwaliteit in relaties leidt vaak tot complexiteitsabsorberend gedrag. Dit wil zeggen dat er ten eerste, zoals in de operationalisering is aangegeven, sprake is van het verbreden van de scope door het verwijderen van grenzen. Of ten tweede worden elementen, relaties en doelen met elkaar verbonden door ofwel draagkracht te creëren, informatie te delen, contact te leggen of gezamenlijk belang te creëren. Ten slotte kunnen koers en inhoud van plannen worden aangepast door signalen uit de omgeving te verwerken. Voor de analyse zijn de relaties onderscheiden in aard van de verhouding tussen projectleider en relatie. Per verhouding is vervolgens weergegeven hoe projectleiders omgaan met de relaties die onder die verhouding vallen.

“De rol van de projectmanager is heel vaak het verbinden van alle betrokkenen op een plek of gebied rondom een initiatie, juist om te zorgen dat daar iets ontstaat waar de meeste mensen zich in kunnen vinden. Dus een projectmanager is daar heel veel mee bezig met het samenbrengen van die partijen” (T5:4)

5.1.3.1. Verantwoording

Relaties waar verantwoording aan afgelegd moet worden zoals de ambtelijke opdrachtgever (directie), de bestuurlijke opdrachtgever (het college van burgemeester en wethouders), managers en leidinggevenden, daar heeft elke project- en procesmanager mee te maken. Contact en het delen van informatie welke verbinding creëert tussen de elementen (projectleiders en superieuren) zijn het meest voorkomend. Er vindt erg vaak contact plaats tussen project- en procesmanagers en hun superieuren. Bestuurders worden bij kleine projecten via het middelmanagement (trapsgewijs in de organisatie) op de hoogte gehouden van de gang van zaken en bij grote projecten worden die hiërarchische grenzen opgebroken en is er vrijwel altijd direct contact tussen project- en procesmanagers en bestuurders en management. Deze korte lijntjes hebben als voordeel dat je bij problemen snel tot oplossingen komt en dat de verantwoordelijkheden duidelijk zijn. Zo ontstaan er geen misverstanden of beschuldigingen over wie waar verantwoordelijk voor is (T7:2, T8:5). Deze korte lijntjes geven aan dat de managers complexiteitsabsorberend gedrag vertonen; grenzen worden verwijderd.

Enkele managers geven aan de lijn van verantwoording te verwijderen bij weerstand door direct naar directie of bestuur te stappen als er goedkeuring nodig is “ ik doe dat niet, ik ga soms meteen naar de hoogste baas en zeg dan “ goh ik had dit en dat idee, wat vind jij daar eigenlijk van?” en als hij het dan goed vindt ben ik meteen klaar, dan hoeft ik niet het rijtje af” (T1:2). Dit blijft zeker niet zonder gevolgen in de vorm van een uitbrander door het middelmanagement, maar dat wordt voor lief genomen. Ook hier worden grenzen verwijderd wat duidt op complexiteitsabsorberend gedrag.

Er zijn ook projectleiders die een heel hechte relatie hebben met de personen waar ze verantwoording aan afleggen “daar voel ik me echt een team mee die zie ik elke dag, ik richt me op het resultaatgerichte en zij richt zich meer op de visie en de samenwerking” (T3:14). Dit is een sterke mate van verbinding in complexiteitsabsorberend gedrag.

Opmerkelijk is dat vaak in alle openheid met het management gecommuniceerd wordt als het management “nee” zegt. Projectleiders zoeken de oorzaak van een afwijzing dan vaak bij zichzelf “een managementlid weet natuurlijk ook niet alles van een project, dat is jouw verantwoordelijkheid als projectteam om hen te laten weten of dat een goed besluit is of niet”(T7:5). Dan worden er scenario's bedacht om te zorgen dat het management beter zicht heeft op waarom iets wel in uitvoering moet gaan “we accepteren dan geen nee, we gaan proberen om wat wij weten dat het beste is voor het project, om dat door te krijgen”(T7:5). Een “nee” kan in die zin gezien worden als een regel, waarbij je afvraagt of die het project ten goede komt of niet. Een duidelijke vorm van complexiteitsabsorberend gedrag; continue terugkoppeling, verwerking van signalen en uitwisseling van informatie, ook als het tegen zit.

Bij een project werden de formele procedures niet naar wens ontvangen en het project zou worden geschrapt. Toen heeft de projectmanager een spoedoverleg georganiseerd waarbij de projectleider een seniorprojectleider heeft aangehaakt en het projectteam heeft meegenomen. Na een half uur informatie te hebben uitgewisseld en elementen, management, projectteam en seniorprojectleider, te hebben verbonden, was het management overtuigd. Complexiteitsabsorberend gedrag heeft een doorslaggevende rol gespeeld bij de voortzetting van dit project.

5.1.3.2. Aansturing

Onder relaties die aangestuurd moeten worden zoals de teams die onder de project- en procesmanagers werken en andere inhoudelijke medewerkers, wordt ook voor veel verbinding gezorgd door middel van contact en het delen van informatie. Enkele respondenten geven zelfs aan deze verbinding te faciliteren door bijeenkomsten te organiseren die teamleden dichterbij elkaar brengen wanneer de spanning in het team oploopt (T1:7). Zij zien projectleiderschap niet slechts als resultaatgerichte aanvoerder, maar ook als een soort *people manager* (T3: 13). Je zorgt ervoor dat mensen met elkaar samenwerken en dat het leuk wordt om met elkaar te sparren en de discussiëren, dan leert men om met de ander mee te denken (T4:6). Ook hier vertonen managers complexiteitsabsorberend gedrag door hun teamleden te verbinden.

Wanneer een projectleider extra capaciteit willen toevoegen aan zijn of haar team of tijdelijk specialisten willen inzetten, gebeurt dit op verschillende manieren. De ene manager doet een aanvraag bij het teamhoofd dat over de verdeling van middelen gaat, de andere manager maakt gebruik van zijn eigen netwerk en stapt direct op een specialist af met een vraag (T2:5). De eerste manier valt niet onder complexiteit absorberen of reduceren maar vloeit voort uit het volgen van de regels. De tweede manier is wel een voorbeeld van complexiteitsabsorberend gedrag, de projectleider kijkt verder dan de “grenzen” die de regels stellen en gaat zelf op zoek naar capaciteit.

Projectleiders zeggen over het algemeen steun te vinden bij hun projectteam. Er wordt veel informatie gedeeld, verschillen in mening worden met elkaar uitgepraat om dingen weer scherper te krijgen (T1:4). Dit is ook een teken van complexiteitsabsorberend gedrag. Elementen, individuen in een team leggen verbinding met elkaar door contact met elkaar te leggen en informatie uit te wisselen.

Niet alleen de aard van de relaties waar projectmanagers mee te maken hebben verschilt, maar binnen bijvoorbeeld projectteams bestaan ook verschillen in typen mensen; de een functioneert anders dan de ander, kan meer of minder taken aan of moet meer of minder gefaciliteerd worden. Ook hier komt het aspect ‘people manager’ naar boven (T3:13). Het betrekken van ook dit takenpakket en het inspelen op verschillen tussen mensen duidt op complexiteitsabsorberend gedrag.

5.1.3.3. Collega's

Mede project- en procesmanagers zoeken elkaar ook continu op. De sfeer op de werkvloer is zodanig dat mensen makkelijk vragen bij elkaar uitzetten en elkaar gevraagd en ongevraagd helpen. Projectleiders krijgen vaak te maken met collega's die hen wijzen op werkwijzen die gebruikelijk zijn wanneer zij zelf nieuwe methoden willen hanteren. Deze collega's worden niet aan de kant geschoven maar de projectleiders investeren in de relatie door het voeren van gesprekken en daarmee elementen te verbinden en door het escaleren van het probleem door de baas erbij te halen (T1:3). Ook collega's van andere afdelingen die beïnvloed worden door besluitvorming in het project worden op deze complexiteitsabsorberende manier benaderd. Afdelingen zoeken elkaar op en kennis wordt gedeeld over oude en nieuwe projecten en geschiedenis van de stad (T3:2).

Enkele projectleiders ervaren interesse van mede collega's in hun project. Het is geen gewoonte om zomaar deel te nemen aan een project. Iedere ambtenaar heeft natuurlijk een eigen takenpakket. Wel wordt er vaak gebruik gemaakt, in de positieve zin, van collega's die interesse tonen in projecten door ze bijvoorbeeld in te schakelen bij het uitwisselen van gedachten, het vragen naar advies of zelfs het testen van nieuwe contracten, overeenkomsten of gunningscriteria (T1: 5). Ook dit is een voorbeeld van complexiteitsabsorberend gedrag aangezien elementen, ambtenaren, met elkaar verbonden worden door het delen van informatie. Complexiteitsabsorberend gedrag gaat op dit gebied nog een stap verder doordat feedback van collega's ook verwerkt wordt en ervoor zorgt dat de inhoud van plannen wordt aangepast: " dan moeten we dus die criteria wat aanscherpen en zeggen van dit is het niet en dit is wel de bedoeling" (T1:6).

5.1.3.4. Andere overheden

Met name bij grotere projecten komt het voor dat meerdere gemeenten zijn betrokken bij de besluitvorming. Ook de stadsregio's Rijnmond en Rotterdam zijn dan vaak betrokken bij de projecten. Er wordt ook veel samengewerkt met het Rijk, meestal vervult het Rijk de rol van financierder en heeft dan ook een aardig grote vinger in de pap. Een voorbeeld hiervan is de bouw van het Rotterdam Centraal Station. De gemeente had een architect ingeschakeld die een design had gemaakt waarvan het kostenplaatje volgens het Rijk veels te duur was. Het Rijk was dan ook niet bereid het design te financieren, waarop de gemeente heeft gekozen voor een soberder plan. Plannen van een à twee jaar zijn toen gewijzigd (T10: 5). Dit wijst op complexiteitsabsorberend gedrag; Informatie is uitgewisseld, het Rijk was het er niet mee eens, en de gemeente heeft dit verwerkt en haar plannen aangepast. Dit kan overigens ook vallen onder non-lineairiteit door het te scharen onder onvoorziene reacties (afwijzing) op acties (plannen).

5.1.3.5. Private partners

Projectleider hebben vaak te maken met private partners, vaak in een aanbestedingsconstructie. Deze private partijen worden ook echt als partners gezien waarmee samengewerkt moet worden. Private partners vormen een bron van informatie en signalen waar projectleiders mee geconfronteerd worden en waar projectleiders, niet verassend, complexiteitsabsorberend mee omgaan; “ Op het moment dat iemand kritiek heeft op de manier waarop we iets nieuws aan het zoeken zijn, dan vind ik dat we daar heel serieus naar moeten luisteren. Daar zitten altijd waardevolle dingen in, waar we weer van kunnen leren” (T1:8). In deze manier van omgaan met private partners schuilt het verwerken van signalen door serieus naar ze te luisteren en de bereidheid om aan de hand daarvan plannen aan te passen door te leren “dat houdt scherp waar het uiteindelijk over gaat. Dat is altijd veel belangrijker dan alle tussen bedachte structuren en regels en tussentijdse methodes” (T1:8). Op deze manier wordt de uitwisseling van informatie en de toestroom signalen gestimuleerd (complexiteitsabsorberend gedrag). Het belang van goed luisteren heeft overigens niet alleen betrekking op private partners, maar ook op andere stakeholders. Het is de manier om te horen wat er speelt, te zorgen dat mensen vertrouwen in je krijgen en te laten zien dat je de suggesties die ze doen, serieus neemt. Dit zorgt er ook voor dat mensen bij je terugkomen en hun ideeën delen ‘al bellen ze een dag later na een bijeenkomst op’ (T14: 9, 12)

Sommige projectleiders hebben een heel gelijkwaardige verhouding gecreëerd tussen zichzelf als gemeente en de partners door verbinding te creëren door alle kosten fifty-fifty te delen, door één gezamenlijke website te bouwen, door samen informatieavonden en belangrijke bijeenkomsten te houden. Ook is in samenspraak besloten dat eventuele vertragingen in de processen en tegenvallers samen worden gedragen zonder dat ze elkaar voor de rechtbank slepen (T14:1-2). Dit gedrag is complexiteitsabsorberend vanwege de verbinding die beide partijen op die manier creëren.

5.1.3.6. Externen

Over het algemeen zijn externen erg gewild, omdat de gemeente zelf soms beperkte capaciteit heeft of geen experts op bepaalde vakgebieden tot haar beschikking heeft. Externen worden vaak gezien als bron van kennis en ervaring die de gemeente vooral ten goede komen. Tussen externen en ‘internen’ wordt veel informatie uitgewisseld, advies gevraagd en verbinding gezocht. Tegelijkertijd wijst dit gedrag ook op verbreding van de scope door samen te werken met individuen die geen onderdeel uitmaken van het verticale systeem, maar ze wel te behandelen alsof ze dat waren. Met externen wordt dus complexiteitsabsorberend omgegaan.

Door dynamiek, de bezuinigingen, is het inhuren van externen een stuk minder gewenst geworden aan de kant van het management en de directie. Projectleiders geven echter aan dat ze deze kennis en expertise hard nodig hebben. Vaak worden er omwegen gezocht om hun projecten toch van de juiste expertise te voorzien. Ten eerste wordt er veel informatie uitgewisseld met collega's en hoger management om de noodzaak van inhuur inzichtelijk te maken en als dat niet voldoende is, wordt er gekeken naar andere manieren om de aanvraag naar inhuur te kunnen accepteren. De regels worden onder de loep genomen en daar wordt mee gespeeld. Soms is het zo dat als niet de gemeente maar een andere partij de aanvraag voor inhuur indient, deze wel wordt goedgekeurd. Grenzen worden op deze manier opgezocht en flexibel mee omgegaan zodat andere individuen verbonden kunnen worden met zowel het horizontale als verticale systeem; complexiteitsabsorberend gedrag.

5.1.3.7. Stakeholders

Als het gaat om stakeholders verschilt het gedrag dat managers vertonen. Onder stakeholders, belanghebbenden, vallen alle relaties die op wat voor manier dan ook belang hebben bij het project of de keuzes die in het project worden gemaakt; burgers, ondernemers, bedrijven, scholen, horeca, vastgoed, ProRail, NS, maar ook andere overheden en bijvoorbeeld natuurorganisaties, waterschap Delftland en de commissie van de MER. Hier wordt door de ene projectleider op een meer strategische manier mee omgegaan dan de ander en door de ene meer complexiteitsabsorberend dan de ander. Een handeling die over het algemeen erg vanzelfsprekend is en complexiteitsabsorberend, en geschaard kan worden onder het verbreden van de scope, is het inleven in de verschillende stakeholders door vanuit het belang van die persoon te redeneren en zich af te vragen "wat is zijn belangrijke primaire proces en hoe beïnvloedt mijn besluit of mijn project dat primaire proces want wat zit er voor hem in om te winnen aan mijn project?" (T3:7). De enige reden die projectleiders opgeven waarbij informatie bewust niet wordt gedeeld met stakeholders, is als het hun onderhandelingspositie verzwakt of de informatie echt gevoelig is, dat wordt dan vertrouwelijk benoemd (T10:9). Projectleiders geven aan dat je altijd stil moet staan bij "naar wie communiceer je en wat voor belang is erbij om die informatie te weten" (T7:8).

Verder komt het vaak voor dat stakeholders onderling tegenstrijdige belangen hebben. Dit maakt besluitvorming voor de projectleider des te moeilijker. Ook hier wordt vaak complexiteitsabsorberend mee omgegaan door intern deze complexiteit te delen. Een projectleider pakt signalen op uit zijn omgeving, verwerkt deze en verbindt vervolgens elementen intern door informatie te delen met collega's die hierbij kunnen helpen of voor wie deze tegenstrijdige belangen ook consequenties zouden kunnen hebben (T6:5). Een factor die omgaan met tegenstrijdige belangen van stakeholders bemoeilijkt is emotie. Vooral bij bewoners kunnen in bepaalde gevallen emoties snel oplopen. Mensen kunnen geraakt worden door beslissingen die worden genomen, wat veel geduld vergt van de projectleider, maar ook inlevingsvermogen. Het complexiteitsabsorberende karakter van menig projectleider biedt dan een goede uitkomst door deze signalen te verwerken, informatie te delen

en verbinding te leggen bij de interne achterban. Soms zien projectleiders dan de gelegenheid om uitzonderingen te maken. Als verschillende stakeholders bijvoorbeeld een andere voorkeur hebben voor de tijd waarop het heien plaatsvindt, kan er als er een belangrijke gast in het hotel is, een keer op een later tijdstip geheid worden (T8:2).

Een bijzondere vorm van complexiteitsabsorberend gedrag dat naar boven is gekomen valt onder het verwijderen van grenzen en betrekken van de omgeving. Een projectleider heeft in zijn project de bouwhedden transparant gemaakt zodat de omgeving kon zien wat er gebeurt en zo ook begrip kon opbrengen voor de werkzaamheden die gedaan werden “Als je mensen hard ziet werken achter die hekken dan denken mensen “oh ik snap het, er wordt hard gebouwd”, maar als ze jarenlang tegen schuttingen aankijkt denken ze “wat gebeurt hier? Komt het nooit van de grond? ” (T8:3). Dit is een letterlijke en effectieve vorm van complexiteitsabsorberend gedrag. De grenzen tussen project en omgeving worden op een heel duidelijke manier vervaagd.

Een bijzondere manier waarop projectleiders verbinding weten te creëren tussen stakeholders, in dit geval bewoners, en hun project, en wat dus getuigt van complexiteitsabsorberend gedrag, is door de mogelijkheid voor bewoners om obligaties te kopen waarmee ze financieel kunnen profiteren van het project. Direct omwonenden krijgen daarbij voorrang bij de uitgifte van de obligaties. Bewezen is dat dit de verbinding met het project vergroot en eventuele overlast veroorzaakt door het project voor lief wordt genomen (T14:3).

Waar projectleiders wel complexiteitsreducerend gedrag vertonen is als het neerkomt op de scope van het project. De grenzen van het project worden actief in de gaten gehouden zodat problemen die buiten de scope van het project vallen, niet automatisch opgepakt worden. Managers hebben namelijk een mandaat dat gekoppeld is aan de scope van het project. Zodra scopewijziging van een project dreigt, wordt dit teruggekoppeld naar degene aan wie de projectleider verantwoording moet afleggen. Dat kan het management, de directie of andere overheden zoals de stadsregio of het Rijk zijn (T11:4).

Buiten diversiteit in stakeholders en belangen is een opmerkelijk verschil boven water gekomen tussen stakeholders die actief betrokken worden bij besluitvormingsprocessen van projecten en stakeholders die passief worden betrokken bij besluitvormingsprocessen. Passieve betrokkenheid verwijst naar formele inspraakmogelijkheden die in wet –en of regelgeving staan vastgelegd. Actieve betrokkenheid verwijst naar extra mogelijkheden, buiten wet- en regelgeving, geïnitieerd door de gemeente, voor stakeholders om inspraak te hebben in besluitvorming.

5.1.3.7.1. Actief betrokken in besluitvormingsproces

Een veelvoorkomende manier van omgang met stakeholders is vanaf het begin, nog voor een ontwerp van een plan op tafel ligt, met stakeholders in gesprek gaan over wat de intenties zijn, mensen laten participeren en meedenken, vragen waar de behoeftes zitten en hoe zij de inrichting in gedachte hadden (T11:2). Zo worden stakeholders ook in het besluitvormingsproces betrokken. Een open gesprek voeren en vertellen wat de gemeente zou willen doen en vragen wat ze daarvan vinden, of ze daar iets van vinden, is dan de aanpak (T1:10). En een sfeer creëren van openheid waardoor mensen en partijen makkelijk toegang hebben tot de gemeente als ze klachten of ideeën hebben (T4:1). Ondernemers stappen vervolgens naar de gemeente toe en vragen of de gemeente een helpende hand kan bieden bij het ontwikkelen van plannen in de omgeving. Vervolgens wordt daar iemand voor vrijgemaakt (T4:4). Of deze signalen die hier uit voort komen ook echt verwerkt worden en invloed hebben op de plannen, verschilt. Bij de een zijn de wensen (signalen) die zijn binnengekomen onderdeel geworden van de aanbesteding met de private partners, dit wijst op zeer complexiteitsabsorberend gedrag (T1:10). Of komen zo veel ideeën op bij stakeholders dat de gebiedsontwikkeling hier grotendeels mee gevuld kan worden (T14:6). Bij de ander is het voldoende slechts informatie te delen met stakeholders en hebben de signalen geen invloed op de plannen omdat deze overeenkomen, of omdat er geen mogelijkheden zijn om de wensen te honoreren door beperkt budget of tijdsdruk (T6:8).

Wanneer stakeholders het niet eens zijn met plannen die zijn getrokken, wordt ook hier vaak complexiteitsabsorberend op gereageerd. Benadrukt wordt dat het belangrijk is om te communiceren, te luisteren, dat het soms best goed is als mensen het niet met je eens zijn en dat je vooral vragen moet stellen “wat bedoel je dan?” of “wat denk jij dan?” (T2:4). Dit duidt op het belang van het leggen van verbinding tussen project en stakeholders. Met name bij langdurige projecten, zoals de bouw van het centraal station, is het belangrijk dat mensen goed geïnformeerd worden over het project. Een van de manieren waarop dat gebeurde was door het maken van tekeningen, voor kinderen was er een bouwplaat die ze konden knutselen met hoe het resultaat eruit zou zien, en voor volwassenen bouwtekeningen met looproutes die aangaven hoe voet- en fietsgangers zichzelf konden verplaatsen over het terrein tijdens de bouw.

5.1.3.7.2. Passief betrokken in besluitvormingsproces; Formele inspraak

Projectleiders zijn, zoals nu wel duidelijk is, overwegend complexiteitsabsorberend als het aankomt op relaties. Echt zuivere vormen van complexiteitsreducerend gedrag zijn niet voorgekomen, maar wel gedrag dat toch redelijk tegen complexiteitsreducerend gedrag aanhangt. Dit komt enkele keren naar voren als gesproken wordt over het betrekken van stakeholders bij het besluitvormingsproces: “We hebben nu een redelijk simpel model, waarbij de kennis uit de straat die ambtelijk aanwezig is en vanuit de gebiedscommissies en stadsbeheer en verkeer en vervoer gekeken wordt wat de beste locaties zijn. Die locaties daar nemen we een verkeersbesluit over en mensen die er echt op tegen zijn, omdat we iets over het hoofd hebben gezien, die kunnen daar bezwaar tegen maken” (T3:2). In dit geval is de enige manier waarop inwoners onderdeel uit kunnen maken van het besluitvormingsproces via de formele wegen die het verticale systeem heeft gecreëerd. De formele inspraak gebeurt pas later als een besluit als is genomen (T11:2). Deze gestandaardiseerde manier van inspraak zorgt ervoor dat er eigenlijk niet met complexiteit om wordt gegaan. Men vindt het namelijk niet nodig om anderen bij het proces te betrekken aangezien het geen zware ingrepen zijn die worden gedaan (T11:3). Dit kan teruggevoerd worden naar de scope van het individu die grenzen heeft opgetrokken met betrekking tot wat wel en wat niet tot zijn of haar horizontale systeem behoort. Dit valt onder complexiteitsreducerend gedrag.

De bezwaren zelf worden dan echter wel weer complexiteitsabsorberend opgepakt. Ze komen als signalen binnen en worden verwerkt “Ik ben een paar weken geleden naar een straat gegaan in Alexander omdat we daar een bezwaar hebben gehad en we dachten, misschien moeten we met deze mensen praten” (T3:2). Dit wordt gezien als mogelijkheid om informatie uit te wisselen met stakeholders en begrip te genereren voor de verandering die er gaande is (T3:3). Op de bezwaren die worden ingediend in de formele inspraakprocedure wordt altijd serieus ingegaan. Als een bezwaar wordt weerlegd moet dit goed onderbouwd zijn, omdat burgers anders nog bij de rechter of de Raad van State hun gelijk kunnen halen (T6:3).

Wel worden stakeholders, ondanks dat ze niet actief betrokken worden bij het besluitvormingsproces, actief op de hoogte gehouden en voorzien van informatie omtrent het project. Een informatiecentrum wordt opgericht (T3) of via social media worden stakeholders op de hoogte gehouden (T7:3). Gebruik van social media is zeer complexiteitsabsorberend gedrag. Social media verwijdert veel grenzen en versnelt het uitwisselen van informatie waardoor elementen sneller met elkaar verbonden worden. Social media werkt niet alleen voordelig voor het zenden van informatie, maar ook voor het ontvangen van informatie. Het wordt gezien als bron van informatie en signalen waar de gemeente op kan inspelen, op die manier kunnen klachten bijvoorbeeld snel afgehandeld worden (T7:4). Informatie op social media wordt dus niet alleen uitgewisseld, maar ook gezien als signalen die verwerkt worden en aan de hand waarvan de gemeente zich kan aanpassen. Andere media

de vaak worden gebruikt zijn televisie, op televisie uitleggen waar je mee bezig bent wekt begrip op voor je project, en de krant (T8:9). Managers vertonen hierbij complexiteitsabsorberend gedrag.

Projectleiders geven aan dat ze de voorkeur genieten aan actieve betrokkenheid van stakeholders bij het besluitvormingsproces “wat we moeten doen is bedenken wat er allemaal geroepen kan worden, dat aan de voorkant allemaal meenemen in onze gedachten, op tijd een onderzoek starten, zodat als er formeel wordt aangegeven dat mensen het er niet mee eens zijn, je iets kunt inbrengen” “de weerstand wordt alleen maar groter op het moment dat je ze niet betreft”(T6 10, 11). Ook dit wijst op complexiteitsabsorberend gedrag. Overigens zijn het vaak de relatief kleine projecten waarbij sprake is van overwegend passieve betrokkenheid. Bij grote projecten wordt de omgeving over het algemeen erg actief betrokken.

5.1.3.8. Andere projecten

Voornamelijk bij grotere projecten is het geen uitzondering dat projecten elkaar kruizen. Dat kan erg ingewikkeld worden als je projecten op elkaar af moet stemmen. Als de een voor- of achterstand heeft is dat meestal ongunstig, omdat er bijvoorbeeld afspraken gemaakt moeten worden over de taakverdeling boven gedeeld grondgebied of wie in welke fase van de projecten waarmee aan de slag kan gaan (T8:4). Het opstellen van regels, convenanten of contracten is een complexiteitsreducerende reactie op de complexiteit die gegenereerd wordt door de interactie van twee elementen (projecten). Taken, risico's en verantwoordelijkheden worden namelijk gescheiden.

Wanneer projecten erg complex worden, kan het gebeuren dat deze opgeknipt worden. Bij een project waren twee partijen bezig met de bouw. Uiteindelijk zijn de verantwoordelijkheden opgesplitst en de taken zijn verdeeld naar expertise “zo hebben we met elkaar afspraken gemaakt over wie doet nu wat en waarom doe jij het, omdat jij daarin het beste het risico kan beheersen”(T8:8). Elke partij kreeg zo enkele bouwstenen toegewezen waar het project uit bestond en daarboven is een overkoepelend organisatiesysteem geplaatst (T8:8). Het opknippen van een project geeft aan dat grenzen worden gecreëerd, in plaats van dat elementen worden verbonden, worden ze gescheiden. Daarom is er sprake van complexiteitsreducerend gedrag.

5.1.3.9. Internationaal

Voor een project in het bijzonder zijn relaties op internationaal vlak ook van groot belang, de besluitvorming over dat project vindt wereldwijd plaats “wat Japan besluit heeft direct invloed op ons”, als je zelf een koploperspositie hebt en mede koploper Duitsland neemt stappen, dan moet het project hier ook stappen nemen. “Vanuit Canada en Amerika komen officiële delegaties kijken hoe we dit hier doen” (T3:1-2). En ondertussen moet er in Nederland ook het nodige gebeuren “je bent eigenlijk in Nederland bezig om uit de veelheid aan oplossingen in markten en daaruit een positie te zoeken om te zorgen dat er een business case ontstaat, een marktordering ontstaat” (T3:1). Dat gebeurt niet alleen in Rotterdam maar ook in Amsterdam en Oslo. Het is dus niet vreemd dat lokale besluitvorming in Rotterdam over een project beïnvloed wordt door beslissingen die in Duitsland genomen worden en zelf invloed uitoefent op besluitvorming in Canada en Amerika. Een projectleider binnen een lokale overheid die zich internationaal te oriënteert is per definitie grenzen aan het verwijderen en vertoont complexiteitsabsorberend gedrag.

5.1.3.10. Vervlochten relaties

Door het concept “relaties” zo in categorieën in te delen, lijkt het alsof de relaties op de werkvloer van de projectleider ook zo eenvoudig uit elkaar te houden zijn. Niets is minder waar. De RSPW (Rotterdamse Standaard Projectmatig Werken) is een handleiding voor projectleiders vastgesteld door het college waarin onder andere staat dat er één opdrachtgever aangewezen wordt. Het komt echter vaak voor dat meerdere relaties meebetalen en dat degene die aangewezen is als opdrachtgever zich niet altijd gedraagt als opdrachtgever, terwijl anderen wel die rol opeisen; “iedereen die niet meebetaalt en geen eigenaar is en geen opdrachtgever kan zich best gedragen als opdrachtgever” (T3:6). Op dit vlak vinden relaties en dynamiek (5.1.1.5. verhouding inwoners en lokale politiek) een interactiepunt, ze genereren (nog) meer complexiteit. Een samenleving die steeds meer gekarakteriseerd wordt door netwerken, en minder door hiërarchie, zorgt er namelijk voor dat al die stakeholders direct toegang hebben tot je opdrachtgever waardoor je bijna even veel rekening met ze moet houden (T3:6).

De situatie wordt nog complexer wanneer deze stakeholders zodanig tegenstrijdige belangen hebben dat deze in de weg staan van besluitvorming. In dat geval “moet je uit dat pad van de discussie naar andere discussies; wie is de baas? Wat is de toekomst van het gebied? Hebben we überhaupt wel het probleem begrepen wat we willen oplossen, of wordt er niet eens een probleem ervaren?” (T3:12). Het is duidelijk dat hier de scope van de discussie wordt verbreed om het probleem achter het probleem te achterhalen, voordat er gedacht kan worden aan een oplossing; complexiteitsabsorberend gedrag.

Buiten het feit dat relaties zich niet altijd iets aantrekken van hun oorspronkelijke rol, iets dat zowel positief als negatief kan zijn, is het bedenken van oplossingen door projectleiders vaak niet per relatie op te lossen; “je zorgt er niet alleen voor dat het op werkniveau wordt opgelost, maar je gaat kijken van wat betekent dat nou voor het totale gebied” (T4: 1). Verschillende belangen worden in kaart gebracht en de kosten en baten worden tegen elkaar afgewogen, zodat bijvoorbeeld ook kleine stakeholders serieus worden meegenomen in het proces. Het in kaart brengen van al deze effecten is overeenkomstig met het verbreden van de scope “je bent eigenlijk op heel verschillende schaalniveaus met veel verschillende partijen tegelijk bezig”(T4:3). Door niet alleen naar het werkniveau te kijken maar een bredere scope te hanteren, wordt er gezocht naar een oplossing die een optimale balans in het kader van het probleem kan realiseren (T4:1). Projectleiders zijn dus bewust bezig met het kijken naar welke kwestie op welk niveau opgelost moet worden (T12:3) en vertonen daarom complexiteitsabsorberend gedrag.

Het hoeft overigens niet zo te zijn dat tegenstrijdige belangen slechts voorkomen bij stakeholders buiten de gemeente. Ook binnen de gemeente, voornamelijk bij grotere projecten, kunnen de belangen intern erg verschillen “eigenlijk heb je al bijna op je eigen gang een projectmanager zitten die verantwoordelijk is voor de lijn en de andere voor de omgeving. De een zet de ander onder druk... Wat voor de een gunstig is, daar wordt door de ander gezegd dat dat niet kan of niet past” (T6:4). Voor een projectleider is het een grote uitdaging hiermee om te gaan. Als interne tegenstrijdigheid in belangen besluitvorming in de weg staat, wordt er complexiteitsabsorberend gehandeld. Grenzen worden verwijderd en de complexiteit wordt naar de directie in de gemeente doorgegeven. Een ieder met een eigen belang om te vertegenwoordigen stapt immers naar zijn of haar directie. De directie velt daar dan een oordeel over; “waar dat botst zullen de directeuren eerst en daarna de wethouders en daarna het college het erover hebben” , “want uiteindelijk, als het echt belangrijk wordt, neem je niet zelf een beslissing maar gaat het naar het bestuur” (T6:5, 7, T10:4). Zo zijn in meerdere lagen van projecten spanningen te vinden en wordt informatie steeds verder binnen de gemeente gedeeld naarmate problemen meer impact hebben. Spanningen tussen stakeholders en een projecten in naam van de gemeente, spanningen binnen de gemeente en spanningen tussen gemeente en andere gemeenten en overheden. Spanningen die niet alleen relationeel onder druk staan, maar ook nog eens financieel, want tijd kost geld en subsidiegevers houden niet van wachten (T6:7).

Wat in elk interview wel terugkomt is het belang van jezelf, als projectleider, voorzien van informatie; “zonder informatie gaat het mis, dan kan je niet sturen, je weet niet wat er gaande is. Je weet niet waar het mis gaat”(T13:3). Als je niet weet waar het mis gaat, is de stap naar een oplossing ver te zoeken. Het verbinden van elementen door het uitwisselen van informatie, het vergroten van je bereik aan informatie door het verbreden van je scope en het verwerken van die signalen zijn onderdelen van complexiteitsabsorberend gedrag die de toestroom van informatie en de verwerking van informatie faciliteren. “ons werk bestaat uit het oplossen van problemen. Alles wat vanzelf gaat en goed gaat, daar heb je geen omkijken naar.. Dat is het saaie in je werk. En alles wat niet goed gaat,

daar moet je wat aan doen. En heel veel zit gewoon in overleg, mensen erbij die erbij betrokken moeten worden, overleggen, praten, elke keer weer merk ik dat communicatie cruciaal is in het oplossen van problemen en in het handelen in complexe vraagstukken”(T13:5). De verschillende vormen van gedrag die managers hebben vertoond zijn aan bod gekomen. In de komende paragrafen worden deze gedragingen aan de hand van meer afstand van de directe relatie tussen complexiteit en individueel gedrag geanalyseerd

5.1.4. Complexiteit overschaduwed door formaliteit

Eerder is kort ingegaan op het effect van formele inspraak op het betrekken van stakeholders bij het besluitvormingsproces. Projectleiders die stakeholders niet actief betrekken (complexiteitsabsorberende gedrag vertonen) bij het besluitvormingsproces, komen alsnog in aanraking met reacties door bezwaren die worden ingediend. Deze bezwaren worden vervolgens wel als signalen verwerkt. Opmerkelijk is dat complexiteit in eerste instantie niet opgemerkt wordt en dus ook niet meegenomen wordt in besluitvorming, maar in een later stadium wel terugkomt en er alsnog mee omgegaan “moet” worden. Dit lijkt een onnodige vertraging van complexiteit en is waarschijnlijk te wijten aan het feit dat de inspraak op formele wijze is georganiseerd en daardoor niet de behoefte wordt gevoeld inspraak aan de voorkant te organiseren, terwijl veel projectleiders wel aangeven dat deze inspraak aan de voorkant veel fijner werkt en onenigheden voorkomt (T6:10-11).

5.1.5. Complexiteitsabsorberend gedrag zonder complexiteit

In meerdere pogingen de complexiteit leidend tot complexiteitsabsorberend gedrag te traceren, kwam naar voren dat ambtenaren niet alleen complexiteitsabsorberend gedrag vertonen ten opzichte van complexiteit, maar ook ten opzichte van simpliciteit. Welke voorstelling kan van simpliciteit worden gemaakt? Regels, standaardisering, procedures, wetten en normen of in andere woorden; maatregelen die zijn getroffen om de realiteit te versimpelen. Opmerkelijk is dat deze simpele maatregelen complex gedrag uitlokken. Ambtenaren proberen “te spelen met de regels” (T1:2) om te zoeken naar mogelijkheden in hun werkzaamheden. Het onderste wordt uit de kan gehaald: “ op dat moment stuur ik het naar het randje van de regels toe.... En dan is het een kwestie van volhouden en kijken of je het toch niet tegen dat randje aangedrukt krijgt” (T1:5). Wat ook blijkt is dat projectleiders zien dat hun projectleden tegen beperkingen (grenzen) aanlopen. Projectleiders zetten zich dan in om deze grenzen voor hun projectleden te versoepelen “kijk ik ben zelf niet creatief, waar ik wel goed in ben is zorgen dat andere mensen die creatief zijn de ruimte krijgen om hun werk te doen” (T4). Projectleiders zijn zich wel degelijk bewust van regels die gelden. De RSPW is daar een voorbeeld van. In deze leidraad voor projectleiders staan regels en kunnen projectleiders makkelijk taken afvinken die gedaan moeten worden voor een project “ik ben iemand die graag regels volgt, die zijn er

voor een reden, maar ik laat me ook niet blindelings door een regel beperken, als ik denk van, ik heb het idee dat ik nu iets niet kan vanwege een rare regel, dan ga ik altijd kijken van kunnen we het niet anders doen. Dat vind ik heel nuttig bij projecten dat je af en toe moet durven iets verder te gaan dan dat voorgeschreven is in onze handleidingen want dat kan een verschil maken in een project” (T7:4).

Een concreet voorbeeld van simpliciteit die complexiteitsabsorberend gedrag uitlokt, is een wet die mede verantwoordelijk is voor een vertraging van een project van wel twee jaar (T13:1). Met name de betrokken juristen bij het Rijk vertoonden complexiteitsreducerend gedrag tegenover het opwerpen van mogelijkheden en zorgden voor inflexibiliteit aan de wetgevende kant. De projectleider in kwestie heeft toen de juridische discussie opgeschaald door een hoogleraar rechten van dat vakgebied in te schakelen. Deze hoogleraar kon de discussie sturen en de andere juristen meekrijgen in het voordeel van het project. De projectleider handelde complexiteitsabsorberend door de scope van de discussie te verbreden en een zwaargewicht toe te voegen aan de discussie.

Nog een opmerkelijke vondst is dat een projectleider, zonder oorzaak van complexiteit of simpliciteit, complexiteitsabsorberend verdrag toonde omwille van het blijven ontwikkelen. Door vaak terug te koppelen zonder dat zich dringende situaties voordoen die hierom vragen, hanteert een projectmanager complexiteitsabsorberend gedrag (T3:15). Hij verwerkt namelijk niet alleen signalen die op zijn pad komen (passief), maar zoekt signalen ook actief op. Ook dit is een voorbeeld van het vertonen van complexiteitsabsorberend gedrag zonder dat een manager geconfronteerd wordt met complexiteit.

5.1.6. Verschuilen achter complexiteit

In pogingen van managers om processen te stroomlijnen en voor verschillende afdelingen te standaardiseren (zodat samenwerking met de markt makkelijker en op een consistentere wijze kon plaatsvinden), werd door meerdere mensen aangegeven dat dit niet mogelijk was omdat de processen te complex waren: ‘het is zo complex, dat is niet in tien stappen uit te leggen’, ‘bij ons is het zo complex, dat laten we dan maar zo, dat gaan we niet veranderen’(T9:2). De complexiteit wordt hier groter gemaakt dan het in werkelijkheid is. Doordat individuen aangeven dat iets te (!) complex is, zo complex dat ze het anderen niet kunnen uitleggen, maken ze het beeld van complexiteit groter dan het in werkelijkheid is zodat ze er niet mee hoeven om te gaan en al helemaal niet anderen erbij te hoeven betrekken. De complexiteit wordt hier opgeblazen en gebruikt als excuus om anderen uit te kunnen sluiten van processen. Ondanks dat de complexiteit hier vergroot wordt, is er geen sprake van complexiteitsabsorberend gedrag. Er wordt namelijk niets met de complexiteit gedaan, sterker nog, de complexiteit wordt opzettelijk vermeden om geen complexiteitsabsorberend gedrag, het delen van informatie met andere partijen, te hoeven vertonen. Door confrontatie uit de weg te gaan worden grenzen gecreëerd in wat kan en wat niet kan en wie wel en niet bij het proces betrokken kan zijn; complexiteitsreducerend gedrag doet zich voor.

5.2. Individueel gedrag en normen

De manier waarop het individu reageert op complexiteit werkt, volgens de theorie, door in het horizontale systeem van het individu. Is dat bij het PMB ook zo, en zo ja, wat voor invloed heeft het gedrag van het individu op verandering in horizontale systemen? Verandering in horizontale systemen wordt gekenmerkt door de evolutie van normen zoals beschreven in 2.4. van het theoretisch kader.

5.2.1. Complexiteit absorberen

Als eerste wordt ingegaan op de manier waarop complexiteitsabsorberend gedrag bijdraagt aan de evolutie van normen. Vervolgens wordt er gekeken naar de manier waarop complexiteitsreducerend gedrag dit doet. Ten slotte zullen de ontwikkelingen die plaatsvinden, of niet, verder geanalyseerd worden in paragraaf 5.3.4. 5.2.4. en 5.2.5.

5.2.1.1. Invloed op het ontstaan van normen; stadium één

Een geïntegreerde norm kan ook gezien worden als een vorm van simpliciteit. Het biedt immers een bepaald kader, een beperkte bewegingsruimte, waarin je, als ambtenaar in dit geval, kan manoeuvreren. Door complexiteit te absorberen, specifiek de scope te verbreden, kijk je als individu verder dan het perspectief dat de huidige norm geeft. Het zorgt er dus voor dat je een kritische blik blijft werpen op de norm die nu door iedereen geaccepteerd wordt, waardoor het evolutieproces op gang blijft. “Dat gaan we dus niet doen wat we al jaren doen”, “we moeten ook echt op zoek naar andere manieren” is de reactie die de meeste projectleiders geven als diverse relaties proberen de routines erin te houden (T1: 3). Zo is bijvoorbeeld de manier waarop een aanbesteding verloopt, veranderd door het inzicht dat het “niet meer van deze tijd is” om deze tot de bekendmaking van de private partners geheim te houden. Een projectleider heeft ervoor gezorgd dat er twee momenten, alvorens de normale bekendmaking van de partners, werden georganiseerd waarbij de partijen die in de aanbesteding zitten in contact konden komen met partijen die niet in de aanbesteding zitten maar wel goede ideeën hebben over het project. Zo konden de partijen in de aanbesteding kijken welke andere partijen van waarde konden zijn voor het project “dat heeft echt een fantastische oogst opgeleverd. Er waren hier 25 partijen die hier met goede ideeën en plannen en suggesties voor technieken of weet ik het wat, ingediend hebben en de partijen die in de aanbesteding zitten die kunnen daar gebruik van maken....dat is een deel van de ruimte die we hebben gegeven om van buiten ook naar binnen te kunnen schieten gedurende de aanbesteding” (T1:10-11). Het tweede moment betreft een discussie in openheid waarbij de partijen zich kunnen presenteren aan de deelgemeenten en burgers en zich zo kunnen bewijzen “dan kunnen burgers ook gaan terug reageren en laat maar zien hoe je daarmee omgaat, wat je doet met kritieken, suggesties of wat er ook komt” (T1:11). Deze twee momenten vormen een norm, afwijkend gedrag, ten opzichte van de geheimhouding waar normaal sprake van was.

Een andere manier van de scope verbreden die terug te zien is, is de overtuiging hebben dat iets nodig is en de ruimte nemen om dat te realiseren. Een projectleider ziet bijvoorbeeld sterk het belang in van teambuilding, iets waar geen ruimte voor is in het takenpakket, maar maakt daar ruimte voor omdat hij ervan overtuigd is dat de kosten makkelijk terug te verdienen zijn omdat je er zo veel profijt van krijgt (T1:7-8). De projectleider verwijdert grenzen in zijn rol, hij leidt niet alleen een project, maar hij ziet teambuilding ook als onderdeel van het realiseren van het project.

Door signalen uit de omgeving te verwerken krijgen normen ook de gelegenheid zich te manifesteren. Waar een paar jaar geleden de cultuur heerste van “ wij zijn ingenieurs, wij weten wat er moet gebeuren en wij zeggen “dat moeten jullie volgen”” (T2:2) die de drempel voor stakeholders aardig omhoog dreef om contact op te nemen met projectleiders, wordt nu gepoogd de stakeholders al vroeg te benaderen omdat ze anders andere wegen zoeken, die minder gunstig zijn voor projectleiders, om hun signalen af te geven (T2:2). Zo is te zien dat door complexiteitsabsorberend gedrag, het verwerken van signalen, een nieuwe norm is ontstaan zoals in 5.1.1.4. te zien is. Nog een voorbeeld van het ontstaan van normen aan de hand van het verwerken van signalen is dat ambtenaren signalen met betrekking tot bezuinigingen oppakken en hun gedrag ten opzichte van burgers daardoor aanpassen. Van burgers wordt verwacht dat ze eigen verantwoordelijkheid op zich nemen en niet eerst naar de overheid wijzen’ (T4:7).

Door signalen te verwerken uit de omgeving zijn bij één project in het bijzonder erg veel ideeën losgekomen bij mensen (T14:7). Deze initiatieven van ondernemers, grondeigenaren en bewoners hadden zoveel potentie, dat getracht wordt hier gewoonte van te maken eerst naar de ‘community’ gaan om te kijken welke ideeën er leven en dan pas naar de tekentafel voor de ontwerpen in plaats van andersom (T14:6). Het denken vanuit de community is hierbij als nieuwe norm geïntroduceerd. De gemeente is op basis van deze ideeën als facilitator of ‘koppelaar’ opgetreden om organiserend vermogen en talenten aan elkaar te koppelen en te benutten door bijeenkomsten te organiseren, de basis infrastructuur aan te leggen en te helpen met concrete uitvoerbare ontwikkelingsplannen te maken (T14:7). De RSPW, de Rotterdamse Standaard voor Projectmatig Werken is gericht op het nemen van doelen als uitgangspunt, vervolgens werken naar inspanningen en instrumenten en daarna pas het betrekken van mensen in de “buitenwereld” (T14:8). De norm die is ontstaan door in een relatief vroeg stadium ideeën te polsen bij stakeholders is een tegenovergestelde beweging.

Door het opnemen van externen in horizontale en verticale systemen, ontstaan ook kansen voor normen om zich te ontwikkelen. Externen nemen kennis, expertise en inzichten mee de gemeente in. Zo is een nieuwe norm, kijken naar wat wel kan in plaats van naar wat niet kan, geïntroduceerd op een afdeling. Een gewoonte van het zien van onmogelijkheden is een die gemakkelijk in een horizontaal systeem sluipt en veel neveneffecten met zich meebrengt ‘de sfeer is niets meer, en als je op die manier naar je werk toe gaat en je collega zegt dat ook nog eens, nou dan duurt zo een dag heel erg lang (T9:6). Door open te staan voor individuen, de scope te verbreden en grenzen te verwijderen, die geen onderdeel uitmaken van het verticale systeem, en ook niet logischerwijs in het horizontale systeem omdat ze geen belanghebbende zijn, is het wel mogelijk geweest nieuwe normen te introduceren in de gemeente.

Een projectleider in het bijzonder faciliteert het ontstaan van normen op een hele bewuste manier door middel van complexiteitsabsorberend gedrag. Hij creëert de ruimte voor anderen om “oude dingen op zij te zetten” en “even een andere bril op te zetten” door de grenzen, beperkte bewegingsruimte, van die mensen te verwijderen. “Daar krijg je de ruimte voor wat mij betreft en als je die niet krijgt van je baas dan kun je mij daar weer op aan spreken”. Hij neemt de verantwoordelijkheid voor het verwijderen van de grenzen van simpliciteit op zich, zodat anderen in staat gesteld worden nieuwe normen te ontwikkelen (T1:4).

Normen kunnen niet alleen effect hebben op collega’s maar ook op andere actoren in het horizontale systeem zoals private partners en inwoners. Zo doet stimuleert een projectleider burgers eerst te kijken welke oplossingen zij zelf hebben voor problemen voordat de overheid zich hiermee gaat bemoeien.

Ook de markt maakt onderdeel uit van het bereik waarbinnen de gemeente opereert. Door verbinding te leggen met de markt en niet alleen taken uit te besteden worden verbeterlagen gemaakt. Informatie wordt uitgewisseld, waardoor het mogelijk wordt om te kijken waar de aansluiting van processen tekort schiet. Deze informatie biedt een vruchtbare bodem voor het ontwikkelen van nieuwe normen. Zo is uiteindelijk uit een brei van vele en verschillende stappenplannen, waarvan bij velen de structuur en verantwoording ontbrak, een tienstapenplan geïntroduceerd zodat beiden markt en gemeente inzicht hebben op elkaars werkzaamheden en hierop in kunnen spelen. De bedoeling is dat projecten drastisch in tijd worden teruggebracht (T9:2).

Nog een norm die is geïntroduceerd om processen sneller te laten verlopen is het betrekken van andere partijen aan de voorkant van processen van de gemeente in plaats van aan de achterkant. Brandweer, aannemers en architecten moeten aan de voorkant met elkaar verbonden zodat vanaf begin af aan veiligheid, haalbaarheid en design goed op elkaar aangesloten kunnen worden (T9: 10,11). Dit voorkomt veel misverstanden die normaal later in het project in de vorm van vertraging en kosten aan het licht komen.

Door complexiteitsabsorberend te reageren op dynamiek ontstaat er ook ruimte voor normen om zich te ontwikkelen. De gemeente moet met minder mensen werken, de organisatie wordt kleiner, er moet efficiënter gewerkt worden en alles moet sneller omdat het te veel geld kost als processen te lang duren (T9:8). Een complexiteitsabsorberende reactie hierop houdt in dat er nagedacht wordt over de mogelijkheden die deze veranderende omstandigheden bieden en tools die nodig zijn om het beste uit deze nieuwe situatie te halen in tegenstelling tot een complexiteitsreducerende reactie waarbij confrontatie met de nieuwe omstandigheden uit de weg wordt gegaan. Enkele projectleiders spelen op een complexiteitsabsorberende manier in op de zojuist genoemde veranderende omstandigheden door manieren te bedenken om de situatie werkbaar te maken. Bijvoorbeeld door beslismomenten uit processen te halen ‘je moet er wat van vinden, daar zijn we heel goed in, maar of dat de snelheid ten goede komt en de kwaliteit, dat is de vraag’ (T9:8). Dit betekent dat er meer mandaat nodig is voor ambtenaren om sneller te kunnen werken. Hoe vaker er teruggekoppeld moet worden naar het bestuur, hoe langer een project duurt. Deze nieuwe norm bevindt zich nog in stadium een en moet nog voorgelegd worden aan het bestuur (T9:8).

5.2.1.2. Invloed op het zien van normen; stadium twee

Complexiteitsabsorberend gedrag, contact hebben met mensen en het delen van informatie leidt vanzelf al tot het zien van normen door anderen. Complexiteitsabsorberend gedrag zorgt in zichzelf voor het uitwisselen van informatie tussen individuen waardoor nieuwe normen in ieder geval gezien kunnen worden door individuen in het horizontale systeem. De data heeft dit niet onderbouwd, maar wordt waarschijnlijk overschaduwd door vanzelfsprekendheid.

5.2.1.3. Invloed op overwegen, overnemen en verwerpen van normen; stadium drie

Het complexiteitsabsorberende gedrag van de projectmanager blijkt een cruciale rol te spelen in het overwegen (het geven van het voordeel van de twijfel) door anderen bij het evolueren van normen. Door continu met mensen in gesprek te blijven gaan, ze te informeren en te betrekken bij nieuwe ideeën krijgen ze ten eerste een representatief beeld van de norm, niet slechts het beeld ontstaan door de afkeer die bij voorbaat al heerst “ mensen komen ook echt met andere inzichten terug, hebben daar echt over nagedacht” (T1:4). Ten tweede kunnen ze een goede overweging maken in hun keuze de norm over te nemen of te verwerpen, doordat ze voldoende informatie tot hun beschikking hebben. Complexiteitsabsorberend gedrag zorgt er dus voor dat een norm een “eerlijke” kans krijgt in de beoordeling, in plaats van bij voorbaat al verworpen te worden; “ sommigen zeggen dan ook, goh wat leuk, ik wil echt bij jouw project betrokken zijn” (T1:4). In paragraaf 5.2.5. wordt hier ook meer aandacht aan besteed.

Ook al zien anderen de waarde in van een norm en willen ze deze overnemen, doen ze dit niet altijd omdat middelmanagement hen “hindert” (T1:4). Over de oorzaken van deze hinder wordt gespeculeerd. Het is eventueel voor vervolgonderzoek van waarde hier dieper op in te gaan. De

projectleider in kwestie omarmt deze hinder door “ weer met die baas in gesprek” te gaan. Nog een voorbeeld van hoe een projectleider anderen de gelegenheid biedt om, zoals eerder aangegeven, een norm te ontwikkelen en nu een norm een eerlijke kans te geven.

Gedrag dat gekoppeld is aan complexiteit absorberen zoals bijvoorbeeld het verwijderen van grenzen, in het bijzonder lijngrenzen, uit zich soms ook in de vorm van een norm. Het is onorthodox (T1:3) om niet volgens de lijnen te werken en direct naar hoger management te stappen om iets voor elkaar te krijgen. Deze norm die een projectleider in het leven roept, wordt echter wel direct afgekeurd door middelmanagement en wordt niet overgenomen door anderen. Hij blijft dus in het eerste stadium, bij het individu, hangen. Tenzij het grote projecten betreft. Daar is men doortastend geweest in het uitspreken van de noodzaak voor kortere lijnen in de verantwoording en is dit uiteindelijk in het horizontale systeem algemeen geaccepteerd (T8:6).

Wanneer een projectleider een norm introduceert en beoogt de norm te verspreiden, gebeurt dit niet altijd zonder slag of stoot. Complexiteitsabsorberend gedrag biedt hierbij wel een helpende hand. Wanneer kritiek bijvoorbeeld normaalgesproken persoonlijk wordt opgevat en daardoor niet als signaal wordt verwerkt, zegt een projectleider “dan moet ik ook echt moeite doen om collega’s in een andere stand te krijgen. Niet weerstand, niet hakken in het zand, maar blijf open kijken naar wat er gezegd wordt...die partij zit ergens mee en dat laten ze weten” (T1:8). Hij probeert zijn collega’s en zijn team ander gedrag aan te leren om mogelijkheden te zien in kritiek in plaats van beperkingen en juist de discussie op te zoeken (T1:9). Dit kan gezien worden als het willen afleren van complexiteitsreducerend gedrag en het willen aanleren van complexiteitsabsorberend gedrag zodat signalen uit de omgeving kunnen worden verwerkt.

Wanneer normen door externen geïntroduceerd worden, worden deze relatief sneller overgenomen door anderen dan wanneer normen door ‘interners’ worden geïntroduceerd. Wellicht ligt hieraan ten grondslag dat externen met een bepaalde bedoeling in het systeem zijn opgenomen als expert in het bezit van bepaalde kwaliteiten en kennis en daarbij hun legitimiteit voor het introduceren van normen al voldoende hebben bewezen. Toen door externen werd voorgesteld vanaf heden de mogelijkheden in plaats van onmogelijkheden als uitgangspunt te nemen in gesprekken met elkaar, werd dit als snel zonder slag of stoot onderdeel van het horizontale systeem (T9:6).

Als het gaat om het versimpelen van processen, zodat deze inzichtelijker worden voor de markt moet er ook sprake zijn van doortastendheid bij het introduceren van normen. In eerste instantie zaten ambtenaren werkzaam in die processen in de weerstand door aan te geven dat het versimpelen van die processen onmogelijk was omdat ze te complex waren. Na meerdere malen terugkoppelen, informatie uitwisselen en een flinke dosis doortastendheid is die versimpeling er wel gekomen. Ondanks dat het hier gaat over het versimpelen van processen en het logischer wijs onder het reduceren van complexiteit zou gaan, is dat nu niet het geval. De processen hebben een stempel ‘complex’ gekregen die het mogelijk maakte om ermee weg te komen om geen informatie uit te wisselen en verbinding te

leggen met andere partijen. De norm die vervolgens werd geïntroduceerd beoogde deze schijncomplexiteit te elimineren zodat informatie wel uitgewisseld kon worden en verbinding gelegd kon worden om tot een nieuwe norm te komen; het versnellen van processen. Vandaar dat complexiteitsabsorberend gedrag toch heeft geleid tot ten eerste het ontstaan van de norm en ten tweede het overwegen van de norm door vol te houden in het uitwisselen van informatie (T9:5).

Het betrekken van verschillende partijen aan de voorkant vormde een grote uitdaging voor de projectleiders die voor ogen hadden deze norm verbindend te verklaren voor het verticale systeem. Partijen die normaal gesproken aan de achterkant van de processen betrokken werden, en waarvan nu verwacht werd dat ze ook aan de voorkant moesten mee denken vonden dit erg moeilijk. Het vergt namelijk meer van partijen dan alleen inspelen op het tijdsframe waarin ze actief zijn. Ze bevinden zich ook in een transformatie van uitvoeren naar meedenken. Deze twee activiteiten omvatten heel verschillende kenmerken. Bij uitvoeren ligt de nadruk op het proces van doen en output leveren, dat op een slimme manier doen en kijken hoe je daar het meeste geld mee kunt verdienen (T9:11). Meedenken, daarentegen, vraagt om samenwerking en het leveren van input. Niet elke aannemer is bereid deze transformatie te ondergaan en degene die dat wel zijn, hebben de tijd nodig zich aan te passen. Je zou kunnen zeggen dat ontwikkelingen in de omgeving van de aannemerswereld er misschien wel voor moeten zorgen dat zij moeten verschuiven naar een ander beleidsparadigma. Hoe dan ook wordt deze norm dus door enkele partijen overgenomen en door anderen verworpen. Dit geeft aan dat andere sectoren ook geconfronteerd worden met complexiteit, bijvoorbeeld dynamiek in de kaders waarin ze werken. Sommigen zijn zoekende naar nieuwe verhoudingen, andere houden stevig vast aan 'hoe het vroeger ging, ging het beter' (T9: 12).

Opvallend is dat er geen verschil te zien is in het overnemen van normen wanneer 1) een norm is geïntroduceerd omdat een bestaande norm verbeterd kan worden (zonder dat de bestaande norm gebreken vertoont) of 2) wanneer een bestaande norm duidelijk gebreken vertoont en daarom een nieuwe norm is geïntroduceerd. In beide gevallen kost het evenveel moeite om een norm in het horizontale systeem geïntegreerd te krijgen, omdat vaak meerdere malen informatie uitgewisseld moet worden voordat de norm overwogen wordt.

5.2.2. Complexiteit reduceren

In een oogopslag is duidelijk dat het reduceren van complexiteit relatief veel minder voorkomt dan het absorberen van complexiteit. Complexiteitsreductie komt op vier manieren voor, ten eerste wanneer bij een project vertraging optreedt. Deze vertraging wordt vaak ingehaald ten koste van het participatie traject. Daardoor worden elementen gescheiden van het proces. Complexiteitsreductie komt ook voor bij bewaking van de scope van projecten. Om te voorkomen dat het project problemen en/of vraagstukken oppakt waar het niet voor bestemd is, worden projectgrenzen opgetrokken en elementen gescheiden. Wanneer een project met een of meerdere andere projecten in aanraking komt doet complexiteitsreducerend gedrag zich ook voor; contracten worden opgesteld waarin verantwoordelijkheden, taken en risico's worden gescheiden. Ten slotte is complexiteitsreducerend gedrag te vinden waar individuen zich verschuilen achter complexiteit. Men verschuilt zich namelijk achter complexiteit om verbinding met anderen uit de weg te gaan.

Geen van de zojuist genoemde handelingen creëert normen of zorgt ervoor dat normen door de verschillende stadia heen evolueren. Wel zijn enkelen terug te vinden in het derde stadium: de complexiteitsreducerende handelingen zijn geïntegreerd in het horizontale systeem, echter maken geen deel uit van het verticale systeem, omdat ze niet zijn opgenomen in regels, wetten of beleid. Van de normen in dit derde stadium worden twee van de vier normen die in de vorige alinea zijn genoemd, ervaren als negatief gedrag, omdat bij de ene participatie wordt beperkt als gevolg van opgelopen vertraging en bij de ander samenwerking wordt vermeden door zich te verschuilen achter complexiteit. Wat zegt de afwezigheid van normen van stadium één, twee en vier voortvloeiend uit complexiteitsreducerend gedrag over de ontwikkeling van normen?

Ten eerste, aangezien de normen afkomstig uit complexiteitsreducerend gedrag zich slechts in één stadia bevinden, kan hieruit opgemaakt worden dat er geen ontwikkeling van normen met deze achtergrond plaatsvindt. Ten tweede, aangezien de helft van deze normen ervaren worden als ongewenst gedrag, kan er gesteld worden dat de normen zich eerder aan het begin van een patroon doorbrekende fase bevinden dan in een fase waarin een patroon wordt gevormd. Dit wil zeggen dat de data in dit onderzoek geen onderbouwing biedt voor een theorie die beweert dat complexiteitsreducerend gedrag leidt tot systeemverandering noch in het horizontale systeem, noch in het verticale systeem. Niet in het horizontale systeem omdat de ontwikkeling daar “stil staat” en niet in het verticale systeem omdat normen niet kunnen door ontwikkelen in wijzigingen in regels, wetten of beleid.

5.2.3. Complexiteitsabsorberend Gedrag onderdeel van norm?

“Het is een cultuur waar je aan moet werken en een cultuur bestaat altijd uit mensen die het willen en mensen die er wat meer moeite mee hebben, maar als je een cultuur wilt ontwikkelen dan ga je een gezamenlijke norm of waarde ontwikkelen, waarbij het logisch is dat je iemand die nog niet zo ver is een stapje verder helpt en dat als je niet zo ver bent dat het logisch is dat iemand jou tips geeft en dat hoeft niet negatief te zijn, het kunnen positieve tips zijn, maar van beide kanten moet je daar een open houding voor hebben” (T3:15).

Dit is een opmerkelijk stuk uit een van de transcripten. Kenmerken die zijn geschaard onder complexiteitsabsorberend gedrag (het delen van informatie, vragen en geven van advies) van een individu worden hier neergezet als “cultuur”. Complexiteitsabsorberend gedrag is in dit geval onderdeel van de normale manier van omgang met elkaar. Dit kan geïnterpreteerd worden als norm in het horizontale systeem van de respondent. De concepten complexiteitsabsorberend gedrag en normen vinden hier overlap. Toch blijft complexiteitsabsorberend gedrag een middel om van elkaar te leren door elkaar te imiteren of in een bepaalde richting duwen en dus een facilitator van normen . Complexiteitsabsorberend gedrag kan dan gezien worden als een diepere/overkoepelende norm, een groter geheel of kader die het milieu vormt waarin complexiteit zich manifesteert.

Ondanks dat één respondent dit beeld zo helder heeft geschetst is dit beeld ook terug te vinden in de interviews met andere respondenten. De projectleiders vertonen allen overwegend complexiteitsabsorberend gedrag ten opzichte van complexiteit in haar vele gedaanten.

5.2.4. Terugval

Normen hoeven niet per se nieuwe afwijkende handelingen in te houden. Het komt ook voor dat respondenten afwijken van de huidige normaal en terugvallen naar een vorig beleidsparadigma. Dit kan ook gezien worden als een norm die terugkeert. Dit komt meestal doordat het horizontale en verticale systeem nog niet volledig zijn aangepast aan het nieuwe beleidsparadigma waardoor bepaalde omstandigheden ervoor zorgen dat oude gewoonten makkelijker terugkeren. Een voorbeeld dat in de interviews meerdere keren naar voren kwam was participatie van non-overheden. In het huidige beleidsparadigma staat burgerparticipatie hoog in het vaandel (T6:7-8), echter wordt hier vanaf geweken doordat trekjes van het vorige beleidsparadigma, waarin burgerparticipatie nog geen prioriteit was, terugkomen: “daar ligt een ontwerp voor klaar, maar de hele inspraak om burgers mee te nemen in dat proces, dat moet eigenlijk nog starten” (T6:1-3). Deze terugval wordt niet ervaren als positief, eerder onvermijdelijk aangezien men nog niet de juiste *tools* heeft om hiermee om te gaan, en heeft daardoor geen kans om te evolueren.

5.2.5. Evolutie van normen in perspectief : Het belang van complexiteitsabsorberend gedrag

De invloed van complexiteitsabsorberend gedrag op het evolueren van normen wordt in deze paragraaf dieper doorgrond. Als een norm niet een volgend stadium bereikt zou je kunnen zeggen dat, volgens de evolutietheorie, de norm nu eenmaal niet voldoende in staat is om te overleven in haar omgeving omdat de norm zich niet (voldoende) aanpast. Dit is het punt waarbij het biologische perspectief, mijns inziens, enigszins gerelativeerd moet worden. Omstandigheden in de omgeving zorgen “normaal” voor de selectie van de *fittest* (degene die zich het beste kan aanpassen). In het geval van normen in en rondom een gemeente vindt dit selectieproces op een andere manier plaats. Een institutie als de Gemeente Rotterdam kan namelijk nog enige tijd voortbestaan zonder zich aan te passen aan haar omgeving, en dus zonder normen te ontwikkelen die beter aansluiten op haar omgeving. In die zin heeft de gemeente een buffer van autonomie gecreëerd, die de noodzaak tot verandering niet altijd noodzakelijk doet lijken, of, anders gezegd, die ruimte biedt om niet te veranderen. Dit zou een gevolg kunnen zijn van de sub-realiteit, waarover in paragraaf 2.4. is gesproken. Waarom moet het biologische perspectief dan enigszins gerelativeerd worden? Omdat deze sub-realiteit niet natuurlijk is. Deze kunstmatige realiteit vertroebelt het evolutieproces, waardoor niet simpelweg gezegd kan worden dat normen die een volgend stadium niet bereiken, vanzelfsprekend ook niet in staat zijn om te overleven in haar omgeving en niet bevorderlijk kunnen zijn voor een systeem. Het is daarom van belang, voor het nut van het voortbestaan van een systeem, dat normen die door de volharding van het systeem worden afgewezen, toch een kans krijgen op z'n minst eerlijk overwogen te worden; een kans die complexiteitsabsorberend gedrag biedt (paragraaf 5.2.1.3.). Waarom is het van belang voor het “nut” van het voortbestaan van een systeem? Omdat een systeem dat bestaat om haar omgeving te dienen, echter zichzelf in stand houdt door zich niet aan te passen aan haar omgeving, haar bestaansreden verliest; ook wel verwarring tussen middel en doel, een niet onbekende valkuil. Wel moet gezegd worden dat het inzicht in het relativeren van het biologische perspectief, niet wil zeggen dat het wel of niet hebben van een sub-realiteit goed of slecht is. Het wil wél zeggen dat deze omstandigheid om een andere aanpak vraagt dan de aanpak die blindelings voortvloeit uit de evolutietheorie, zijnde het accepteren van het uitsterven van normen in het eerste stadium.

5.3. Normen en beleid in het Verticale Systeem: Norm stadium vier

Wat voor invloed hebben veranderingen in horizontale systemen op verandering in verticale systemen. Verandering in horizontale systemen wordt gekenmerkt door evolutie van normen, verandering in verticale systemen wordt gekenmerkt door eerste-, tweede- en derde-rangs veranderingen zoals deze door Hall (1993) zijn beschreven. Eerste- en tweederangs veranderingen vormen aanpassingen aan en toevoeging op beleid, terwijl derde-rangs veranderingen betekenen dat een geheel beleidsparadigma wordt vervangen.

Een aanbesteding is een beleidsinstrument dat wordt gebruikt om samenwerking met niet publieke organisaties aan te gaan. De aanbestedingsprocedure die in 5.2.1.1. is veranderd door een norm, heeft zich een weg gebaan in het verticale systeem door opgenomen te worden in de “leidraad”. Het is niet bij horizontale systeemafspraken gebleven maar geïntegreerd in de aanbestedingsleidraad (beleid) “waarmee we met elkaar de regels afspreken zo van, hoe gaan we met elkaar om tijdens deze aanbesteding” (T1:11). Aantal en zwaargewicht in het horizontale systeem hebben bij deze ontwikkeling geen rol gespeeld, eerder doortastendheid en overtuigingskracht van de projectleider zelf. Wel zou de projectleider zelf als zwaargewicht hebben kunnen fungeren.

Een bijzondere manier waarop een beleid, een norm in stadium vier, is aangepast, is door de inhuur van een externe. Deze heeft op juridisch vlak het project zodanig in zijn voordeel laten werken dat het in heeft kunnen spelen op wetwijzigingen (een andere beleidsverandering die al speelde) “dit betekent dat we mede vanuit het project een aantal tekstwijzigingen bij die wet hebben ingevoerd via het ministerie, om ervoor te zorgen dat die nieuwe wet goed past op het project of het project goed past op de nieuwe wet (T13:4). Het kennen van de juiste mensen heeft een belangrijke rol gespeeld bij het kunnen doorvoeren van deze wijzigingen.

Het introduceren van nieuwe uitgangspunten die betrekking hebben op verantwoording vallen onder tweederangs beleidsveranderingen. Dit is het geval bij het verkorten van verantwoordingslijnen bij grotere projecten zoals beschreven in 5.2.1.1. (T8:6). Bij grotere projecten zal standaard een andere lijn van verantwoording georganiseerd worden, zodat de besluitvorming sneller kan verlopen en zodat problemen sneller opgelost kunnen worden. Derde-rangs beleidsveranderingen zijn niet uit de interviews naar boven gekomen. Deze verandering is voornamelijk naar boven gekomen door het leren van vorige projecten en ligt daarom in het verlengde van social learning op basis van past experiences zoals in de theorie van Hall (1993) in 2.1.1. en 2.1.2. is beschreven.

5.3.1. Glass ceiling?

Terugblikkend op hoofdstuk 5.2 zijn er redelijk veel normen die doorontwikkelen van afwijking tot norm in de horizontale systemen. Stadium vier, het verticale systeem, weten ze echter niet te bereiken. Wat is hier de oorzaak van? Een van de respondenten wierp hier licht op: “ja de sfeer en collegialiteit is echt heel hoog. Dat gevoel van collegialiteit dat je altijd binnen kan lopen, dat is een van de dingen waar ik echt waardering voor heb” (T2:5) was een reactie op de opmerking dat het fijn is dat het mogelijk is om gewoon naar juridische zaken te stappen als je hulp nodig hebt, en niet eerst een aanvraag moet doen voor een juridisch specialist. De omstandigheden in het horizontale systeem van de respondent bieden deze mogelijkheid, in het verticale systeem werkt men echter met aanvragen en staat ‘zomaar even binnenlopen’ niet in het programma. Ergens tussen het horizontale en verticale systeem worden veel normen ervan weerhouden te evolueren. Complexiteit zou hier een rol kunnen spelen. Dynamiek in het democratisch politieke landschap zorgt ervoor dat de verhoudingen, visies en uitgangspunten minstens elke vier jaar wisselen. Top down vindt in het verticale systeem daardoor al makkelijker verandering plaats, zou dit de verandering bottom-up kunnen beperken? Met de informatie die dit onderzoek verschaft is slechts speculatie mogelijk. Precieze redenen hierachter zouden wellicht in vervolgonderzoek gespecificeerd kunnen worden.

6. Conclusie

De vraag naar de invloed van de omgang met complexiteit door individuen op systeemverandering wordt stap voor stap aan de hand van de opgestelde deelvragen beantwoord. Complexiteit, de omgang met complexiteit, horizontale systeemverandering en verticale systeemverandering vinden hier hun rode draad.

6.1. Wat is complexiteit?

Complexiteit staat voor de verwevenheid van meerdere elementen. Deze elementen kunnen relaties zijn die gekenmerkt worden door diversiteit in aantallen en in diversiteit in verhoudingen. Deze elementen kunnen betrekking hebben op non-lineairiteit, wat wil zeggen dat actie en reactie zich disproportioneel tot elkaar verhouden. Ten slotte kan complexiteit betrekking hebben op dynamiek, dat gekenmerkt wordt door wisselende omstandigheden. In de praktijk komt dit respectievelijk voor als onvoorspelbaarheden waarbij men kan denken aan opgelopen vertraging of onverwachte kosten, het komt in relaties tussen projecten en stakeholders, partners en andere overheden voor en het komt voor in bijvoorbeeld verkiezingen die bij de gemeente minstens elke vier jaar plaatsvinden.

6.2. Hoe gaan ambtenaren om met complexiteit?

Vanuit de literatuur is naar voren gekomen dat er twee manieren zijn waarop individuen kunnen omgaan met complexiteit. Ten eerste kunnen zij complexiteit absorberen, ten tweede kunnen zij complexiteit reduceren. Het absorberen van complexiteit wil zeggen dat individuen de werkelijkheid in haar volledige waarde laten, hoe onoverzichtelijk zij ook kan zijn. Het reduceren van complexiteit wil zeggen dat individuen de werkelijkheid simplificeren door het volledige te abstraheren, categoriseren en ordenen. Complexiteitsreducerend gedrag uit zich bij individuen door ten eerste grenzen te creëren met betrekking tot de scope van hun werkzaamheden. Wie of wat, wel of niet tot de scope van zijn of haar werkzaamheden behoort, wordt beperkt door het creëren van grenzen. Ten tweede wordt complexiteit gereduceerd door het scheiden van elementen, relaties en doelen. Hier kan een voorstelling bij gemaakt worden door te denken aan beperkt of geen (geheimhouding) informatie verstrekken aan anderen, anderen elimineren van het besluitvormingsproces één perspectief hanteren bij het oplossen van issues. Ten derde wordt complexiteitsreducerend gedrag gekarakteriseerd door gebrek aan verwerken van signalen van bijvoorbeeld stakeholders uit de omgeving en gebrek aan aanpassingsvermogen bij het verwerken van signalen die wel doorkomen.

Waar bij complexiteitsreducerend gedrag de nadruk ligt op het verkleinen van de scope, het scheiden van elementen, relaties en doelen en het ontwijken van signalen, legt complexiteitsabsorberend gedrag de nadruk op het vergroten van de scope door grenzen te verwijderen, het verbinden van elementen door informatie te delen en anderen te betrekken en door signalen op te vangen, te verwerken en zich daarop aan te passen.

6.3. Wat houdt systeemverandering in?

Er zijn twee soorten systeemverandering te onderscheiden in dit onderzoek, namelijk horizontale systeemverandering en verticale systeemverandering. Een horizontaal systeem is een systeem dat een individu zelf creëert door beslissingen inzake wie of wat wel en wie of wat niet betrokken wordt bij zijn of haar werkzaamheden. Verticale systemen zijn gegeven systemen die organisaties, zoals de Gemeente Rotterdam, uit zichzelf al bieden zoals afdelingen, clusters en de gemeente als geheel. Horizontale systeemverandering houdt in dat er een ontwikkeling, ook wel evolutie, van normen plaatsvindt. De ontwikkeling van normen is voor het concretiseren van het onderzoek in vier stadia opgedeeld. Het eerste stadium bestaat uit normen die net zijn geïntroduceerd en herkend worden als afwijking van het normaal. Dit is het startpunt van de brug tussen individu en (horizontaal) systeem. In het tweede stadium wordt de norm gezien door anderen in het horizontale systeem en meestal bij voorbaat verworpen omdat het gezien wordt als ‘afwijking’; individuen in het horizontale systeem geconfronteerd worden met de norm. In het derde stadium besluiten andere individuen de norm te verwerpen of over te nemen en wordt de norm of onderdeel van het horizontale systeem, of “sterft de norm uit”. Ten slotte kunnen normen opgenomen worden in regels, beleid en wetten en bereiken daarmee het verticale systeem, stadium vier waarin een norm kan verkeren. Wanneer het horizontale systeem verandert, vindt er ontwikkeling plaats van normen van het ene naar het andere stadium, de normen evolueren.

Verticale systeemverandering kan onderscheiden worden in drie stadia. Eersterangs- tweederangs- en derderangs- veranderingen. Eersterangs- veranderingen hebben betrekking op variaties in de toepassing van beleidsinstrumenten zoals het veranderen van waarden (bedragen of eisen) van subsidies. Bij tweederangs- veranderingen worden nieuwe beleidsinstrumenten geïntroduceerd. Vanaf heden wordt er bijvoorbeeld geen subsidie meer verstrekt maar kun je eerder aanspraak maken op een vergunning of versoepeling van regels bij het leveren van een maatschappelijke bijdrage. Bij derderangs- veranderingen verandert de basis van het beleid, de visie van het verticale systeem doordat bijvoorbeeld een andere gemeenteraad gekozen wordt wiens visie verschilt van de vorige. Wanneer het verticale systeem verandert, vinden er in een of meerdere van de stadia veranderingen plaats, regels, wetten of beleid veranderen.

6.4. Hoe verhoudt complexiteitsabsorberend- en reducerend gedrag door ambtenaren zich tot horizontale systeemverandering?

Tussen omgang met complexiteit en de ontwikkeling van normen bevindt zich, zo lijkt het, een filter die ervoor zorgt dat een selecte groep handelingen evolueert tot norm in stadium 3. Bij de groep die ontwikkelt (door het horizontale systeem) speelt complexiteitsabsorberend gedrag een belangrijke rol. Niet alleen als reactie op complexiteit, maar ook als reactie op simpliciteit. Door het verbreden van de scope, verbinding te leggen met anderen en door het oppakken, verwerken en aanpassen aan signalen ontstaat er een vruchtbare bodem voor het ontstaan van normen. Interactie tussen individuen, een essentieel onderdeel van complexiteitsabsorberend gedrag, creëert nieuwe inzichten die het ontstaan van normen faciliteert. Ook op het overwegen van normen door anderen heeft complexiteitsabsorberend gedrag invloed. Waar normen in hun eerste en tweede stadium kwetsbaar zijn door hun 'afwijkende' status, zorgt complexiteitsabsorberend gedrag door continue uitwisseling van informatie en doortastendheid in verbinding voor een eerlijke overweging van de norm in plaats van het bij voorbaat verwerpen ervan. Zo worden normen beter getoetst of ze geschikt zijn voor systemen. Het absorberen van complexiteit stelt normen in staat te evolueren van het ene stadium naar het andere in het horizontale systeem en leidt dus tot horizontale systeemverandering.

Complexiteitsreducerend gedrag, daarentegen, speelt eerder een rol in het beperken van verandering dan het bewerkstelligen van verandering. De normen die voortkomen uit complexiteitsreducerend gedrag bevinden zich al in het derde stadium. Ze zijn geïntegreerd in het horizontale systeem en kunnen gezien worden als patronen die moeilijk te doorbreken zijn, waardoor individuen bij tegenslagen al snel in weer in deze patronen terugvallen. De normen evolueren niet van het ene naar het andere stadium, maar blijven in het derde stadium hangen. Complexiteitsreducerend gedrag leidt dus niet tot horizontale systeemverandering.

6.5. Hoe verhoudt horizontale systeemverandering zich tot verticale systeemverandering en zijn beide systeemveranderingen zichtbaar?

Opvallend is dat naar verhouding maar een zeer beperkt aantal normen uit het horizontale systeem, het verticale systeem bereikt. Een nog selectere groep dan die van complexiteitsabsorberend gedrag naar normen in de eerste 3 stadia. Ergens tussen horizontale en verticale systemen vinden normen bijzonder veel moeite om te evolueren, aangezien maar drie normen tot veranderingen in het verticale systeem hebben geleid. Daarbij speelden doortastendheid, het kennen van de juiste, zwaarwichtige, personen en lessen uit vorige projecten een rol. Doortastendheid in de overtuiging dat partners die aanbesteden niet tot op het laatste moment geheim kunnen blijven, een aanpassing van regels die duidt

op een eersterangs beleidsverandering. Het inschakelen van de juiste experts met aanzien die zwaargewicht vormen tegen mensen die plannen proberen te dwarsbomen; nog een eersterangs beleidsverandering. Door lessen uit vorige project naar aanleiding van fouten die zich vaker voordeden, kunnen problemen nu sneller een weg naar een oplossing vinden doordat bij grotere projecten kortere lijnen naar management en directie gemaakt worden. Hier was sprake van een tweederangs beleidsverandering aangezien een nieuw beleidsinstrument werd ontworpen om problemen sneller op te lossen. Horizontale systeemverandering is dus zichtbaar aangezien normen de ruimte en kansen hebben zich te ontwikkelen, en in staat door te werken in verticale systeemverandering. Dit gebeurt tot nu toe echter met zeer beperkt mate. Verticale systeemverandering is dan ook minimaal zichtbaar aan de hand van enkele eerste- en tweederangs beleidsverandering.

6.6. In hoeverre zijn systeemveranderingen, of gebrek daaraan, terug te voeren tot individueel handelen?

Systeemverandering is terug te voeren naar individueel handelen doordat de normen die zijn ontwikkelt in het horizontale systeem, en enkelen in het verticale systeem, dankzij complexiteitsabsorberend gedrag van individuen die plek hebben bemachtigd. Het verbreden van de scope, het verbinden van elementen en het oppakken en verwerken van signalen stellen individuen in staat meerdere inzichten op te doen met betrekking tot verbetering en optimalisering van werkzaamheden. In verbetering en optimalisering vinden individuen dan ook de doortastendheid in het verdedigen van de nieuwe normen. Daardoor krijgen normen een eerlijke kans en worden serieus overwogen door individuen in het horizontale systeem. Deze doortastendheid, het kennen van de juiste personen in horizontale en verticale systemen en het inzicht in het leren van *past experiences* maakt het mogelijk voor een individu om systeemverandering door te voeren. Individuen die complexiteitsabsorberend gedrag vertonen maken het dus mogelijk normen te ontwikkelen en te laten groeien naar het horizontale en verticale systeem.

Beperkte systeemverandering is terug te voeren tot individueel handelen doordat individuen terugvallen in oude patronen, complexiteitsreducerend gedrag is hier mogelijk de oorzaak van. Daar waar vertraging zich voordoet, bijvoorbeeld, vallen individuen al snel terug naar het beperkt betrekken van stakeholders om de vertraging in tijd in te halen. Dit zorgt ervoor dat de interactiefactor die normen 'voedt' sterk verkleind wordt. Het vertonen van complexiteitsreducerend gedrag heeft in dit onderzoek geen bijdrage geleverd aan de ontwikkeling van normen en dus niet geleid tot horizontale of verticale systeemverandering.

6.7. In hoeverre leidt het absorberen dan wel reduceren van complexiteit door ambtenaren tot systeemverandering in de Gemeente Rotterdam?

Het proces dat verandering aflegt van complexiteit naar individueel gedrag, naar de evolutie van normen en naar wijzigingen in beleid, doorgaat bij elke fase een selectieprocedure waarbij na elke fase kwantitatief steeds minder verandering ‘overblijft’. Het absorberen van complexiteit leidt daarom in afnemende mate tot systeemverandering, eerst horizontaal en vervolgens verticaal, bij de Gemeente Rotterdam. Het reduceren van complexiteit leidt niet tot systeemverandering bij de Gemeente Rotterdam.

7. Discussie

Ondanks de poging tot het verrichten van onderzoek dat naar omstandigheden zo valide en betrouwbaar mogelijk is, zijn er kritische noten toe te voegen aan het onderzoek. Ten eerste de eenzijdige manier van data verzamelen. Triangulatie, meerdere bronnen raadplegen voor het gebruik van informatie, zorgt ervoor dat de subjectieve bevooroordeelde antwoorden van de respondenten gerelativeerd worden en geven een objectiever beeld van het gedrag in de cases welke de kwaliteit van het onderzoek doen verhogen. Gezien de haalbaarheid van het onderzoek en de wens van de organisatie is uiteindelijk gekozen voor één methode: kwalitatieve diepte interviews..

Ten tweede had het concept feedback waarschijnlijk diepere inzichten gegeven in het proces waarin het individu zijn of haar omgeving beïnvloedt. Feedback onderzoeken was echter niet haalbaar geweest in de ruimte die een masterscriptie biedt. Vandaar dat voor de evolutie van normen is gekozen, zodat deze tussenliggende laag toch onderzocht kon worden.

Ten derde zou het achteraf gezien waardevol zijn geweest om een onderzoek op meerdere tijdstippen onderzoek te verrichten naar de evolutie van normen vanaf bijvoorbeeld de opkomst bij het individu, het verval ervan, of de ontwikkeling die het doormaakt naar horizontaal en verticaal systeem. Op die manier kan een preciezer beeld verkregen worden van het evolutieproces en kunnen normen met elkaar vergeleken worden wat waardevol kan zijn om te achterhalen welke eigenschappen een norm moet hebben om te “overleven”.

Verder is vanaf de analyse geen gebruik meer gemaakt van de beleidsparadigma's die de verandering in kaart zouden brengen. In de praktijk lag dit een stuk genuanceerder. Het was wel goed ter voorbereiding van de interviews om een voorstelling te kunnen maken bij de overgang van de ene norm naar de andere. Ten slotte zou meer onderzoek naar simpliciteit en complexiteitsreducerend gedrag waardevol zijn, omdat daar bij de huidige respondenten niet veel van naar voren kwam.

8. Aanbevelingen

Vanuit de Gemeente Rotterdam is de vraag “hoe kunnen ambtenaren beter omgaan met complexiteit?” bij deze afstudeerscriptie neergelegd. Daarvoor is onderzocht op welke manieren ambtenaren om kunnen gaan met complexiteit en welke manier bijdraagt aan ontwikkeling van de gemeente in termen van systeemverandering. Complexiteitsabsorberend gedrag draagt bij aan systeemverandering omdat het de ontwikkeling van normen in een organisatie stimuleert. Daardoor kan de organisatie zich sneller aanpassen aan haar omgeving en beter inspelen op actuele gebeurtenissen.

8.1. Het belang van complexiteitsabsorberend gedrag ten opzichte van complexiteit

Wanneer normen blijven door ontwikkelen of evolueren vindt er een natuurlijke selectie plaats van handelingen die de organisatie in staat stelt zich aan te passen aan de omgeving. Deze selectie vindt plaats doordat individuen continu met elkaar in contact staan, informatie uitwisselen, ideeën delen en signalen uit hun omgeving oppakken en verwerken. Deze informatie voorziet ambtenaren van inzichten die ze kunnen gebruiken om continu kritisch te reflecteren op huidig gedrag.

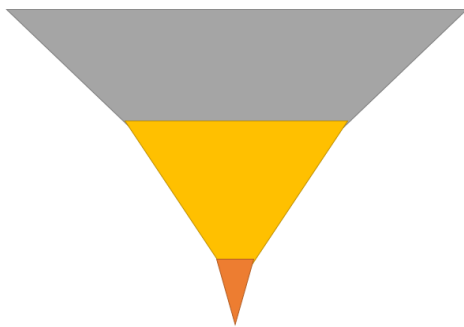
Uit het onderzoek is gebleken dat in de beweging van complexiteitsabsorberend gedrag naar het ontstaan en evolueren van normen, tot, ten slotte, het doorvoeren van wijzigingen in beleid, er veel “veranderpotentie verloren” gaat; kwantitatief blijft er steeds minder verandering over naarmate het

effect van complexiteitsabsorberend gedrag steeds verder in de ‘systeemwereld’ terechtkomt.

Het grijze vlak staat voor het complexiteitsabsorberende gedrag dat voortvloeit uit de confrontatie met complexiteit.

Het gele vlak staat voor de normen die hierdoor ontstaan en ontwikkelen.

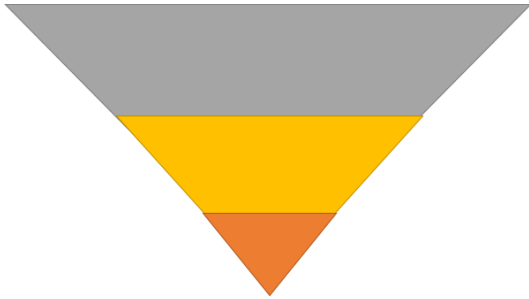
Het oranje vlak staat voor de beleidsveranderingen die het uiteindelijke gevolg van complexiteitsabsorberend gedrag zijn.



Figuur 5.

Tot op zekere hoogte is het verschijnsel van afnemende verandering terecht en logisch te verklaren aan de hand van de evolutietheorie; er vindt nu eenmaal een selectieprocedure plaats die zorgt dat de organisatie ook de juiste (!) kant op groeit. Het kan alleen wel beter. De verschillende lagen kunnen zich in proportie beter tot elkaar verhouden, door het absorberen van complexiteit te optimaliseren.

8.2. Het optimaliseren van complexiteitsabsorberend gedrag ten opzichte van complexiteit



De verdeling van veranderpotentie ligt in het figuur links meer in het verlengde van de opeenvolgende fases; complexiteit veroorzaakt individueel gedrag, complexiteitsabsorberend gedrag veroorzaakt ontwikkeling en evolutie van normen en ten slotte zorgt de evolutie van normen voor het aanpassen van beleid. Hoe kan zodanig om worden gegaan met complexiteit dat er een optimaal klimaat ontstaat voor

Figuur 6.

het ontwikkelen van normen? Door meer uit complexiteitsabsorberend gedrag te halen.

Individen kunnen meer uit complexiteitsabsorberend gedrag halen wanneer ze zich bewust zijn van de invloed die ze zouden kunnen uitoefenen. Het bewustzijn wordt herleid naar de basisprincipes van complexiteitsabsorberend handelen: scoping, verbinding en signalering. Dat zijn de principes die ontwikkeling van normen stimuleren. Door deze principes als uitgangspunt te nemen in het verrichten van werkzaamheden, krijgen normen een goed klimaat om zich te manifesteren. In de volgende paragrafen zijn de principes verder gespecificeerd op basis van de kennis die projectleiders hebben gedeeld over hun omgang met complexiteit.

8.2.1. Scoping: Wat is mijn impactzone?

Wat is mijn werkhabitat? Tot welke grens zoek ik naar oplossingen? Over welk territorium neem ik verantwoordelijkheid? Scoping geeft een handvat wanneer mensen vastzitten in hun werkzaamheden of zich problemen voordoen waar in eerste instantie geen grip op te krijgen is. Uitzoomen kan dan een oplossing bieden. Het verbreden van de scope geeft je de mogelijkheid uit de discussie te stappen en open te staan voor alternatieven. Wordt er een discussie gevoerd over of er een bus of een tramlijn moet komen of gaat de discussie over mobiliteit of infrastructuur in het algemeen? Deze attention shift biedt een ander scala aan mogelijkheden in de zoektocht naar een oplossing. Scoping kan ook heel letterlijk genomen worden door te kijken naar de muren van je werkzaamheden. Waar stop ik met ingrijpen? Wat is nu mijn impactzone en waarom heb ik dat gebied afgebakend? Heb ik bewust gekozen voor het bereik van mijn invloed?

8.2.2. Binding: Met wie zoek ik verbintenis?

Het uitwisselen van informatie, het zoeken van contact en het geven van advies zijn handelingen die centraal staan in complexiteitsabsorberend handelen. Met wie en met hoe veel mensen je verbindingen aan gaat heeft invloed op of een norm die jij in het leven roept genoeg draagkracht heeft om geïntegreerd te raken in het horizontale systeem en uiteindelijk wijzigingen te kunnen doorvoeren in het verticale systeem. Bij bewustwording over verbintenis is het ook belangrijk om stil te staan wie je juist uitsluit. Waarom deel je bepaalde informatie wel of niet met iemand? Welke voor en nadelen zijn daaraan verbonden?

8.2.3. Signalering: Waar heb ik oog of oor voor?

Veel respondenten gaven aan dat luisteren een van de belangrijkste factoren is die zorgen voor vertrouwen van stakeholders in hen. Door te luisteren naar anderen zullen zij eerder bereid zijn informatie met je uit te wisselen. Informatie die van groot belang kan zijn voor de werkzaamheden die je verricht. Hierdoor kun je anticiperen op eventuele weerstand of juist versnelling en ben je sneller op de hoogte van normen die aan het ontwikkelen zijn en kun je hierop inspelen.

8.3. Complexiteit: Een valkuil voor oude patronen

Bewustwording op het gebied van de scope, verbinding en van signalen is niet de meest spectaculaire actie die ondernomen kan worden. Toch is het moeilijk hier consistentie in te vinden. Ook in dit onderzoek is gebleken dat bij het doorvoeren van nieuwe normen consistentie belangrijk is, anders val je makkelijk terug in oude patronen wanneer individuen geconfronteerd worden met complexiteit in hun werkzaamheden. Als een project vertraging oploopt, wordt er meestal eerst naar het participatietraject gekeken om de verloren tijd in te halen. Onbewust krijgen oude gewoonten zo toch de kans terug te keren. Daarom is het van belang juist wanneer complexiteit zich voordoet bewust te zijn van de scope, verbinding en signalen in en rondom de werkzaamheden. Er zullen altijd "rotte appels" in een systeem achterblijven. Niet alleen wanneer complexiteit op de voorgrond treedt, maar ook als nieuwe normen in het begin moeilijk of onwennig zijn is het makkelijk in oude patronen terug te vallen. Het halve werk is al het realiseren dat je terugglijdt naar iets dat je impact zone waarschijnlijk niet ten goede komt, verbintenissen zou kunnen verbreken of ruis veroorzaakt in het oppakken of verwerken van signalen.

Literatuurlijst

- Axelrod, R. (1986). An evolutionary approach to norms. *American Political Science Review*, 80(04), 1095-1111.
- Baumgartner, F. R. & B. D. Jones (2002). Positive and negative feedback in politics. *Policy Dynamics*, 1-36
- Baumgartner, F. R. & B. D. Jones (1993). Punctuated equilibria in politics. Agendas and Instability in American Politics. *University Of Chicago Press*, 3-24.
- Edelenbos, J. & E. H. Klijn (2009). Project versus process management in public private partnerships. *International Public Management Journal*, 12, 310-331.
- Gerrits, L. M. (2012). *Punching Clouds*. Emergent Publications.
- Hague, R., Harrop, M. & S. Breslin (2004). *Comparative government and politics*. London: Palgrave Macmillan.
- Hall, P. A. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain. *Comparative politics*, 275-296.
- Holland, J. H. (1997). Emergence. *Philosophica*, 59, 11-40.
- Kettl, D. F. (2000). The transformation of governance: Globalization, devolution, and the role of government. *Public Administration Review*, 60 (6), 488-497.
- Klijn, E. H. (2008). Complexity theory and public administration: What's new? Key concepts in complexity theory compared to their counterparts in public administration research. *Public Management Review*, 10 (3), 299-317.
- Van Meerkerk et al. (2013). Self organization in urban regeneration: A two-case comparative Research. *European Planning Studies*, 21, 1630-1652.
- Morcöl (2002). Complexity and public administration. 0, 1-17.
- Osborne, D. & T. Gaebler (1992). *Catalytic government: Steering rather than rowing. Reinventing government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: *William Patrick*, 25-48.

- Osborne, D. (1993). Reinventing government. *Public Productivity & Management Review*, 349-356.
- Thiel, S. van (2010). Bestuurskundig onderzoek een methodologische inleiding. Bussum: Coutinho.
- Troonrede (2013) .<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/toespraken/2013/09/17/troonrede-2013.html>
- Wagenaar, H. (2007). Governance, complexity, and democratic participation: How citizens and public officials harness the complexities of neighborhood decline. *The American Review of Public Administration*, 37, 17-50.

In het codeerboek staan alle gebruikte codes die de verbinding tussen theorie en praktijk hebben gemaakt in dit onderzoek. Per concept zoals besproken in het theoretisch kader en in de operationalisering zal nader uitgelegd worden hoe de realiteit waarin de respondenten handelen hieraan gekoppeld is.

Codeermethode

Bij deductief onderzoek is het gebruikelijk dat de codes gelijk zijn aan de operationalisering (van Thiel, 2010: 163). De hoofdconcepten complexiteit, omgang complexiteit, horizontale systeemverandering en verticale systeemverandering zijn in de transcripten gekenmerkt door een kleur. Vervolgens is door middel van de “opmerking functie” in Word verder uitgelegd hoe het stuk tekst is geïnterpreteerd en of, en welke verbanden er te zien zijn.

Bij het coderen is er gebruik gemaakt van interpretatieve en thematische codes om betekenis te verlenen aan de theoretische concepten. Eerst zijn de concepten thematisch verdeeld door kleuren en vervolgens dieper geïnterpreteerd in opmerkingen (van Thiel, 2010: 164). Ook is er gebruik gemaakt van beschrijvende codes, grijs gearceerd in de transcripten, die kenmerken van de respondent, eigen observaties en fysieke kenmerken van de onderzoekssituatie weergeven (van Thiel, 2010: 164). Het is voorgekomen dat eenzelfde stuk tekst betrekking had op twee concepten uit de theorie. In dit geval zijn beide interpretaties gebruikt.

Het coderen van de transcripten heeft in meerdere fasen plaatsgevonden. Het eerste transcript is meerdere keren opnieuw gecodeerd tot dat stukken tekst op een consistente manier gekoppeld konden worden aan de theoretische concepten. Vervolgens zijn de zes opvolgende transcripten gecodeerd. Met deze eerste zeven transcripten is de analyse van start gegaan. Tijdens de analyse kwam ik er al snel achter dat de inhoudelijke beleidsparadigma's die zijn geoperationaliseerd niet veel van waarde waren. Het diende als relevant inzicht tijdens het coderen om beter zicht te krijgen op wat nu een norm is en wat valt onder beleid. Vervolgens is de tweede helft van de transcripten gecodeerd en geanalyseerd, dit keer zonder de inhoudelijke beleidsparadigma's mee te nemen.

De analyse van de transcripten en codes heeft plaatsgevonden door het clusteren van gedrag (van Thiel, 2010:166). Hoe reageren individuen op dezelfde vorm van complexiteit? Reageren individuen anders of op dezelfde manier? Vervolgens is er verder

geanalyseerd door middel van pattern-matching. Heeft de reactie die voortkomt uit complexiteit implicaties voor de ontwikkeling van normen en beleid zoals verondersteld in het theoretisch kader (van Thiel, 2010:166)? Tenslotte zijn tijdens het coderen en analyseren ook andere verbanden boven water gekomen, doordat codes die met elkaar samenhangen zijn samengevoegd. Dit heten ook wel theoretische constructen (van Thiel, 2010: 166).

1. Complexiteit

Aspect Complexiteit	Definitie	Indicator
Dynamiek	Wisselende omstandigheden in omgeving	Verandering van koers Verandering van middelen
Non-lineairiteit	Onvoorspelbaarheid	Onvoorziene tegenslagen Onvoorziene successen
Relaties	Interactie met andere individuen	Stakeholders, belanghebbenden, verantwoording afleggen, aansturen

2. Omgang complexiteit; absorberen reduceren

	Handeling	Kenmerken	Indicator
Scope	Vergroten/ uitzoomen	Grenzen verwijderen	Betrekken van anderen
	Verkleinen/ inzoomen	Grenzen trekken	Uitsluiten van anderen
Elementen, relaties, doelen	Verbinden	Samenbrengen van delen	Draagkracht creëren Informatie delen Veel contact Gezamenlijk belang
	Scheiden	Opdelen geheel	van Besluitvormingsproces versnellen Geheimhouding informatie Weinig contact Eigen belang
Koers, inhoud	Bijstellen	Aanpassen aan omgeving	Signalen uit omgeving verwerken
	Behouden	Niet aanpassen aan omgeving	Signalen uit omgeving negeren

3. Horizontale systeemverandering (ontwikkeling normen)

Concept	Stadium	Indicator
Norm	Eerste stadium: Nieuw, bestraft	Handeling wijkt af van gang van zaken, wordt bij voorbaat afgekeurd door anderen
	Tweede stadium: Anderen stellen vragen overwogen, overgenomen of verworpen door anderen	Anderen stellen vragen over handeling, vragen advies, besluiten te imiteren of verwerpen
	Derde stadium: Ingebed in horizontale systeem als norm	In horizontaal systeem algemeen geaccepteerd.
	Vierde stadium: Geëvolueerd tot onderdeel van verticaal systeem	Aanpassing beleid, opgenomen in standaardisering

4. Verticale systeemverandering

Beleidsverandering	Betekenis	Indicator
Eersterangs	De toepassing van beleidsinstrumenten verandert	Variaties in gebruik beleidsinstrumenten, budgetten, bedragen veranderen
Tweederangs	Technieken en beleidsinstrumenten veranderen	Nieuwe systemen geïntroduceerd, nieuwe maatregelen worden genomen
Derderangs	Overkoepelende doelen die richting geven aan beleid veranderen	Doelen achter beleid veranderen.

5. Simpliciteit

Het concept simpliciteit is later toegevoegd. In meerdere pogingen complexiteitsabsorberend gedrag te herleiden naar complexiteit kwam ik erachter dat individuen zich ook complexiteitsabsorberend opstellen tegenover versimpelde werkelijkheden zoals regels. Een onverwachte, maar opmerkelijke bevinding.

	Betekenis
Simpliciteit	Versimpeling van de werkelijkheid

6. Beschrijvende Codes

Stukken tekst die relevante informatie bevatten over de situatie waarin de respondent zich bevindt zijn grijs gearceerd.