

Masterscriptie

Panta Rhei: verandering is de enige consistente



Een kwalitatief onderzoek naar de factoren die van invloed zijn op de mate van fit tussen de flexibele organisatiestructuur en de beloningsstructuur van het Drechtsteden netwerk.

Annika Lafleur, 483604
Master Bestuurskunde
Specialisatie Management van HR en Verandering
Erasmus Universiteit Rotterdam



Titel: Masterscriptie, Panta Rhei: verandering is de enige consistente

Student: Annika Lafleur

Studentnummer: 483604

Opleiding: Master Bestuurskunde – Management van HR en Verandering

Onderwijsinstelling: Erasmus Universiteit Rotterdam

Faculteit: Erasmus School of Social and Behavioral Sciences

Eerste lezer: Mw. Dr. B. Vermeeren

Tweede lezer: Mw. Dr. J. Grandia

Onderzoeksorganisatie: Gemeenschappelijke regeling Drechtsteden

Praktijkbegeleiders: Dhr. M. van Halderen & Dhr. P. Rovers

Collegejaar: 2018-2019

Datum: 2 augustus 2019

Voorwoord

Beste lezer,

Het zit erop! Voor u ligt mijn masterscriptie waarmee ik vol trots de masteropleiding Bestuurskunde, specialisatie Management van HR en Verandermanagement, afsluit.

Onder het mom van “ik vind mijzelf te jong om al te gaan werken” heb ik na mijn Hbo-opleiding Human Resource Management, de keuze gemaakt om mijn kennis te verbreden en verder te gaan studeren aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam. Hier kwam ik in aanraking met de wetenschappelijke wereld. Toen ik eenmaal mijn draai had gevonden, wist ik dat ik de juiste keuze had gemaakt. Ik kijk terug op een spannende en leuke tijd tijdens mijn twee jaar pre-master en master, waarin ik veel heb geleerd en kennis heb gemaakt met nieuwe inzichten omtrent de werking van het openbaar bestuur.

Afsluitend aan deze twee jaar van hard werken, heb ik de kans gekregen om een kijkje te nemen binnen een groot, publiek netwerk en mocht ik starten met mijn afstudeerstage bij het Servicecentrum van de gemeenschappelijke regeling Drechtsteden. In onze samenleving waarin ontwikkelingen elkaar snel opvolgen en de samenleving continu in beweging is, hetgeen andere en nieuwe eisen stelt aan overheidsorganisaties, zetten de Drechtsteden-organisaties zich gezamenlijk in om hierin mee te veranderen en wendbaar in te spelen op de complexe vraagstukken die deze veranderende samenleving met zich meebrengt. In de zes maanden dat ik stage heb gelopen, heb ik mee kunnen maken hoe de Drechtsteden-organisaties hier invulling aan geven.

Voordat ik de inhoud inga en u meeneem in mijn onderzoek, maak ik graag gebruik van deze ruimte om enkele mensen te bedanken die mij ondersteund hebben in mijn afstudeerproces. Mijn scriptiebegeleidster, Brenda Vermeeren, wil ik bedanken voor haar motiverende woorden, vertrouwen in mijn kunnen en opbouwende feedback gedurende het hele proces. Daarnaast wil ik mijn praktijkbegeleiders, Maarten van Halderen en Peter Rovers, bedanken voor de kans die zij mij geboden hebben om kennis te maken met het Drechtsteden netwerk en hun aanstekelijke enthousiasme met betrekking tot mijn onderzoeksonderwerp. Peter, ik zal onze fijne sparringmomenten missen. Ten slotte wil ik alle respondenten bedanken die bereid zijn geweest met mij in gesprek te gaan ten behoeve van mijn onderzoek. Ik heb het ervaren als leuke en interessante gesprekken, waarin ik veel bruikbare informatie heb opgehaald.

Ik wens u veel leesplezier toe.

Annika Lafleur

Hendrik Ido Ambacht, augustus 2019

Managementsamenvatting

Overheidsorganisaties hebben te maken met diverse ontwikkelingen in de externe omgeving die elkaar snel opvolgen en die van invloed zijn op de organisaties, processen en mensen die hier werkzaam zijn. Voorbeelden van deze ontwikkelingen zijn de opkomst van nieuwe technologieën, veranderende maatschappelijke opvattingen over de rol van de overheid en snel wisselende politieke prioriteiten en wet- en regelgeving. De maatschappij blijkt uiterst complex en dynamisch en overheidsorganisaties hebben hier in toenemende mate mee te maken. Het huidige Kabinet-Rutte III reageert op deze ontwikkelingen door in het Regeerakkoord nadruk te leggen op de decentralisatie van overheidstaken waarbij lokale overheden, zoals gemeenten, gestimuleerd worden om een faciliterende rol aan te nemen en integrale samenwerkingsverbanden aan te gaan met burgers en maatschappelijke partners. Hiervoor dienen gemeenten wendbaar en flexibel te zijn. Dit heeft zijn uitwerking op de gehanteerde organisatiestrategieën. Zo blijkt het introduceren van nieuwe organisatie modellen, waarbij een flexibele inrichting van werken en organiseren centraal wordt gesteld, steeds relevanter te worden.

Dit geldt eveneens voor de organisaties in het Drechtsteden netwerk. Beïnvloed door bovenstaande ontwikkelingen is binnen een aantal Drechtsteden-organisaties een organisatieontwikkeling zichtbaar naar een flexibele inrichting van werken en organiseren (in dit onderzoek ook aangeduid als flexibele organisatiestructuur). Deze flexibele organisatiestructuur richt zich op de aanpassing van de managementstructuur, het hanteren van op team gebaseerde structuren, het werken met steeds sneller veranderende takenpakketten en niet-afgebakende rollen en de opkomst van zelforganisatie en opgavengericht werken. De nieuwe indeling van taken en rollen heeft gevolgen voor de beloningsstructuur van de organisaties, welke uiteenvalt in het functiewaarderingssysteem en het beloningsbeleid. Hierdoor is bij de betreffende Drechtsteden-organisaties een beloningsvraagstuk ontstaan omtrent de mogelijkheden die de huidige beloningsstructuur nog biedt om de functie van medewerkers te waarderen en hen rechtvaardig te belonen wanneer zij ingezet worden op tijdelijke projecten en opgaven of wanneer zij deelnemen in zelforganiserende teams, hetgeen een verbreding van benodigde competenties en werkzaamheden tot gevolg heeft. De veronderstelling aan het begin van dit onderzoek was dat er een misfit bestaat tussen de flexibele organisatiestructuur en de huidige beloningsstructuur.

Dit onderzoek heeft getracht op basis van inductief onderzoek een opheldering van het beloningsvraagstuk te geven, door de ervaren knelpunten en behoeften omtrent de flexibele organisatiestructuur en de beloningsstructuur te inventariseren, om in het verlengde hiervan inzicht te creëren in de mate van (mis)fit tussen beide structuren. Hiermee wordt tevens getracht een bijdrage te leveren aan het, tot nu toe onbekende, concept van 'organisatiefit' binnen de publieke sector. Deze vorm van fit verwijst naar de afstemming tussen HR-systemen en andere relevante systemen in een organisatie. De volgende onderzoeksvraag staat centraal: *In hoeverre is er sprake van een (mis)fit tussen de flexibele inrichting van werken en organiseren, oftewel de flexibele organisatiestructuur, en de huidige beloningsstructuur van de betrokken Drechtsteden-organisaties en door welke factoren kan dit worden verklaard?*

Om deze onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, is in dit onderzoek gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksoptzet waarin 21 semigestructureerde diepte-interviews zijn afgenomen met managers, HR- en organisatieadviseurs en medewerkers die geconfronteerd worden met het beloningsvraagstuk en die in de uitvoering van hun werk onderdeel uitmaken van de flexibele organisatiestructuur. Uit de analyse van de empirische data blijkt de veronderstelling dat er een misfit bestaat tussen beide structuren, juist te zijn. De flexibele organisatiestructuur en de beloningsstructuur van de betrokken Drechtsteden-organisaties zijn niet (langer) op elkaar afgestemd.

In het onderzoek is een tiental factoren geïdentificeerd die deze misfit verklaren:

1. De officiële gesprekscyclus voor wat betreft functioneren en beoordelen is verwaterd;
2. Er bestaat onduidelijkheid over de inhoud en toepassingsmogelijkheden van de beloningsinstrumenten uit de CAR-UWO;
3. Er is geen eenduidig beleid voor de toepassing van de beloningsinstrumenten uit de CAR-UWO;
4. Er bestaat onduidelijkheid over wanneer prestaties aangemerkt worden als uitmuntend of bijzonder;
5. Er worden geen duidelijke (resultaat)afspraken gemaakt tussen leidinggevenden en medewerkers;
6. De nieuwe verdeling van rollen, taken en bevoegdheden leidt tot rolonduidelijkheid;
7. Managers zijn zoekende naar de juiste invulling van hun nieuwe, faciliterende rol in de flexibele organisatiestructuur;
8. Het gesprek aangaan tussen leidinggevenden en medewerkers over ontwikkeling en beloning wordt hoofdzakelijk geïnitieerd door medewerkers;
9. Er worden geen afspraken gemaakt over de definiëring en waardering van aanvullende rollen van medewerkers, naast hun reguliere taken en werkzaamheden uit de generieke functieprofielen;
10. Er is gebrek aan regelmogelijkheden om als lokale gemeenten af te kunnen wijken van de cao-afspraken in de landelijke CAR-UWO en op bepaalde punten maatwerk te leveren.

Door in dit onderzoek te bepalen welke factoren ten grondslag liggen aan de misfit tussen de flexibele organisatiestructuur en de beloningsstructuur van de organisaties in het Drechtsteden netwerk, wordt getracht een bijdrage te leveren aan het concept van organisatiefit binnen de publieke sector en worden de Drechtsteden-organisaties handvatten geboden om de twee interne structuren beter op elkaar af te stemmen om zodoende in de toekomst wendbaar in te kunnen blijven spelen op de continu veranderende omgeving waarin zij zich bevinden. Afsluitend zijn daarom onderstaande aanbevelingen opgesteld:

1. Maak binnen de lokale organisaties structurele (resultaat)afspraken met medewerkers waarin haalbare doelstellingen, wederzijdse verwachtingen en de inhoud en grenzen van functies duidelijk worden geschetst.
2. Maak gebruik van de ruimte die er is binnen de generieke functieprofielen door bij de invulling van de functies, naast de reguliere taken en werkzaamheden, ook afspraken te maken over de aanvullende rollen die medewerkers vervullen.
3. Stel binnen de lokale organisaties een gedeelde norm op ten behoeve van de toepassing van de beloningsinstrumenten uit de CAR-UWO die kunnen worden ingezet om medewerkers flexibel te belonen.
4. Organiseer een regionale training met eventueel aansluitende intervisiesessies om het management ondersteuning te bieden in de positionering van hun nieuwe faciliterende rol binnen de flexibele organisatie.
5. Probeer als lokale organisatie niet zelfstandig het wiel uit te vinden voor wat betreft de organisatieontwikkeling naar een flexibele organisatiestructuur, maar leer van elkaar.
6. Zet binnen de lokale organisaties een aanvullend onderzoek uit naar de daadwerkelijke behoeften van medewerkers omtrent (flexibele) beloning zodra de organisatieontwikkeling meer geïnstitutionaliseerd is in de organisaties.

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Managementsamenvatting	3
H1. Inleiding.....	7
1.1 Aanleiding.....	7
1.2 Afbakening onderzoek.....	8
1.3 Probleemstelling en doelstelling	9
1.4 Deelvragen.....	11
1.5 Wetenschappelijke relevantie.....	12
1.6 Maatschappelijke relevantie	12
1.7 Bestuurskundige relevantie.....	13
1.8 Leeswijzer	13
H2. Casusomschrijving.....	15
2.1 Het Drechtsteden netwerk.....	15
2.2 De flexibele organisatiestructuur	15
2.3 De beloningsstructuur	16
2.3.1 Functiewaarderingsstelsel.....	17
2.3.2. Beloningsbeleid	17
H3. Methodologie.....	20
3.1 Onderzoeksstrategie	20
3.2 Dataverzameling.....	20
3.3 Analyse kwalitatieve data.....	21
3.4 Respondentselectie	22
3.5 Betrouwbaarheid en validiteit.....	23
3.6 Nadere definiëring van het concept fit	23
H4. Resultaten	24
4.1 Bekendheid en toepassing beloningsinstrumenten.....	24
4.2 Ervaren knelpunten omtrent beloning en waardering	25
4.2.1 Knelpunten beloningsinstrumenten.....	25
4.2.2 Knelpunten functiewaarderingsstelsel.....	26
4.2.3 Knelpunten flexibele organisatiestructuur.....	27
4.3 Behoeften omtrent beloning en waardering	29
4.4 Analyse	29

H5. Conclusie	33
5.1 Terugkoppeling deelvragen	33
5.2 Beantwoording centrale onderzoeksvraag	34
5.3 Discussie en implicaties voor vervolgonderzoek.....	35
5.4 Beperkingen.....	37
5.5 Aanbevelingen.....	38
H6. Literatuurlijst.....	42
Bijlagen	45
Bijlage 1– Interviewschema.....	45
Bijlage 2– Codeboom.....	47

H1. Inleiding

1.1 Aanleiding

“Panta Rhei: verandering is de enige constante in een organisatie.” Zo zouden de beroemde woorden van de Griekse filosoof Heraclitus (ca. 544-483 v. Chr) vertaald kunnen worden naar onze hedendaagse tijd. Heraclitus meende dat alle verschijnselen gekenmerkt worden door voortdurende verandering.

Overheidsorganisaties hebben te maken met diverse ontwikkelingen in de externe omgeving die elkaar snel opvolgen en die invloed hebben op de organisaties, processen en mensen die hier werkzaam zijn (Nijssen, Vermeeren, Vermeer & Visser, 2018). Zo heeft de opkomst van nieuwe technologieën, zoals digitalisering van overheidsdiensten, invloed op de werkwijzen van overheidsorganisaties. Daarnaast maken maatschappelijke opvattingen, zoals die over de rol van de overheid, dat de aard van het werk verandert. Ook de snel veranderende politieke prioriteiten en wet- en regelgeving zijn van invloed op de manier waarop overheidsorganisaties hun processen indelen en het werk organiseren (Nijssen et al., 2018; College voor Arbeidszaken, 2019). Denk bijvoorbeeld aan de decentralisatie van overheidstaken en de doorvoering van de Omgevingswet en de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra). Andere recente ontwikkelingen in de externe omgeving van overheidsorganisaties zijn cultureel, economisch en/of demografisch van aard (Teurlings, Vermeulen & Wiersma, 2003). De maatschappij blijkt dus uiterst complex en dynamisch en overheidsorganisaties hebben hier in toenemende mate mee te maken. Volgens Teurlings et al. (2003) hebben deze ontwikkelingen en toenemende complexiteit grote gevolgen voor gehanteerde organisatiestrategieën. Daarnaast zorgen ze ervoor dat er steeds meer sprake is van een roep om wendbare overheidsorganisaties, waarbij een flexibele inrichting van werken en organiseren centraal wordt gesteld. Volgens Nijssen et al. (2018) is het principe van wendbare organisaties dat deze snel en adequaat weten in te spelen op snel veranderende en onvoorspelbare omstandigheden in de nabije omgeving.

In de context van deze ontwikkelingen verdiept Frederic Laloux (2016), expert op het gebied van alternatieve vormen van management en auteur van het boek *Reinventing Organizations*, zich in de ontwikkeling van flexibele organisatiestructuren en stelt dat de tijd van command & control voorbij is. Laloux (2016) beargumenteert op basis van een grootschalige casestudie dat we in onze huidige tijdsgeest af zouden moeten stappen van de hiërarchische top-down manieren van managen en organiseren, waarbij traditionele organisatiestructuren en formele titels en functiebeschrijvingen uitgangspunten zijn. Deze hiërarchische structuren in een dynamische omgeving bieden onvoldoende mogelijkheden om aan de complexe vraagstukken vanuit de maatschappij tegemoet te komen (Teurlings et al., 2013). Ditzelfde beeld wordt geschetst door Osborne (1997). Laatstgenoemde stelt vast dat in onze snel veranderende maatschappij de top-down bureaucratische overheidsorganisatie die standaard services verleent, niet langer effectief is. Vanwege de huidige ontwikkelingen en toenemende complexiteit van overheidsvraagstukken is het volgens Laloux (2016) tijd voor een nieuwe stap in de organisatieontwikkeling. Hij pleit voor een ontwikkeling naar een evolutionair-cyaan organisatiemodel. Dit organisatiemodel is een hernieuwde organisatiestructuur waarbinnen geen behoefte is aan hiërarchie en controle vanuit de top. Flexibiliteit en zelfsturende teams zijn in dit organisatiemodel de norm. Laloux (2016) beschouwt zelfsturende teams als krachtige, adaptieve systemen van gespreide bevoegdheden en collectieve intelligentie die in staat zijn om mee te bewegen met ontwikkelingen, wanneer de externe omgeving daarom vraagt.

“De vraag is niet hoe je betere regels kunt maken, maar hoe je teams kunt ondersteunen bij het vinden van de beste oplossing. Hoe kan je de mogelijkheden van teamleden versterken, zodat ze zo weinig mogelijk sturing van bovenaf nodig hebben?” (Laloux, 2016; 87).

Samenvattend lijkt de traditionele, hiërarchische organisatiestructuur van overheidsorganisaties niet meer te volstaan om adaptief en wendbaar in te kunnen spelen op de huidige ontwikkelingen in de externe omgeving. Er is meer flexibiliteit en spreiding van autonomie en bevoegdheden geboden. Eenzelfde denkbeeld zien we terugkomen in de boeken van Hart (2017), die door veel gemeentelijke organisaties gelezen en gebruikt worden. Hij beargumenteert dat in de huidige tijdsgeest steeds meer organisaties een slag zouden moeten maken naar het werken ‘vanuit de bedoeling’, oftewel de centrale organisatiedoelstellingen. Hierbij zijn systemen, regels en procedures rondom besluitvormingsprocessen niet langer leidend, maar juist ondersteunend aan deze doelstellingen. Om te kunnen werken vanuit de bedoeling is het vergroten van het verantwoordelijkheidsgevoel en eigenaarschap van medewerkers essentieel (Hart, 2017).

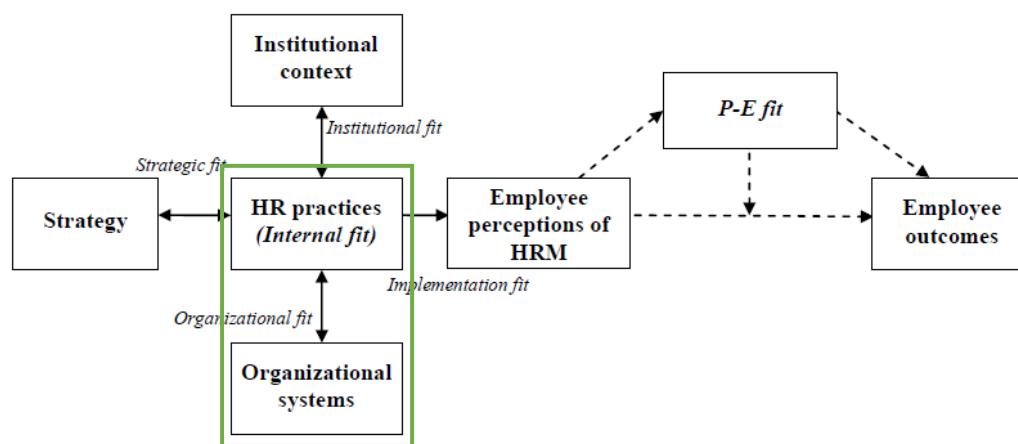
1.2 Afbakening onderzoek

In de lijn van een volledig inductief onderzoek kent dit onderzoeksrapport geen theoretisch kader. Daarom wordt in deze paragraaf de afbakening van het onderzoek behandeld door de theoretische context uitgebreider te schetsen. Zodoende wordt de positionering van dit onderzoek binnen deze theoretische context duidelijk gemaakt.

Uit de vorige paragraaf komt naar voren dat een flexibele inrichting van werken en organiseren, ingegeven door toegenomen complexiteit en maatschappelijke ontwikkelingen binnen de publieke sector, steeds relevanter wordt in (overheids)organisaties, zoals gemeenten. Deze flexibele inrichting van werken en organiseren, in dit onderzoek ook aangeduid als flexibele organisatiestructuur, heeft effect op een veelvoud aan facetten en disciplines binnen organisaties en raakt verschillende beleidsvelden. Zo heeft een overgang naar een meer flexibele organisatiestructuur onder meer invloed op werk- en besluitvormingsprocessen, de inrichting en werkvormen van verschillende afdelingen en de beleidsvorming. Van deze verschillende effecten van een flexibele organisatiestructuur op het werkveld van (overheids)organisaties focust dit onderzoek zich op het HR-facet en meer specifiek op de gevolgen voor de beloningsstructuur die deze flexibele organisatiestructuur met zich meebrengt. Het veranderende beloningslandschap in de publieke sector blijkt namelijk een thema te zijn waar steeds meer aandacht voor is. Zo heeft onderzoeksbureau Leeuwendaal (2015), in opdracht van de werkgevers en vakbonden die zijn verenigd in het Landelijk Overleg Gemeentelijke Arbeidsvoorwaarden (LOGA), een grootschalig onderzoek uitgevoerd onder diverse provincies, waterschappen en gemeenten in Nederland. In dit onderzoek worden de ontwikkelingen in de externe omgeving van overheidsorganisaties gekoppeld aan het Nederlandse beloningslandschap. Er wordt geconcludeerd dat de arbeidsvoorwaarden en beloningssystemen, als gevolg van die externe ontwikkelingen, in de afgelopen jaren ingrijpend veranderd zijn (Leeuwendaal, 2015). Nader onderzoek naar deze beloningssystemen in relatie tot flexibele organisatiestructuren in overheidsorganisaties, welke is ingegeven door externe ontwikkelingen, is dus relevant.

De focus van dit onderzoek op de relatie tussen het HR-facet (beloning) en een flexibele organisatiestructuur binnen de publieke sector is geïnspireerd door het onderzoek van Boon (2008). Zo verricht Boon (2008) in haar proefschrift onderzoek naar verschillende vormen van fit in organisaties en behandelt zij de rol van HR-systemen hierin. Ze veronderstelt dat het bereiken van een hoge mate van fit in een organisatie gepaard gaat met een hoge mate van effectiviteit, doordat HR-

systemen over het algemeen een positief effect hebben op de prestaties van medewerkers (Boon, 2008; 21). Een van de vormen van fit die Boon (2008) behandelt in haar proefschrift is de 'organisatiefit', zoals geïntroduceerd door Wood (1999). Deze vorm van fit verwijst naar de afstemming tussen HR-systemen en andere relevante systemen in de organisatie, waaronder productiesystemen (Wood, 1999; 369). De aard van productiesystemen is een belangrijke bepalende factor voor hoe functies worden ontworpen binnen een organisatie, welke kennis en vaardigheden nodig zijn voor het uitvoeren van deze functies en hoe de functies kunnen worden ingericht, zoals het gebruik van zelfsturende teams (Dean & Snell, 1991). De organisatiefit heeft een directe link met de mate van fit die in dit onderzoek wordt onderzocht. Zo weerspiegelen de HR-systemen in de definitie van Wood (1999) de beloningsstructuur en kunnen de organisatiesystemen, en specifiek de productiesystemen uit de definitie van Wood (1999), vergeleken worden met de flexibele organisatiestructuur die centraal staat in dit onderzoek. Onderstaand figuur geeft weer hoe de focus van dit onderzoek (zie het groene kader) zich weerhoudt tot het conceptueel model van Boon (2008).



Figuur 1. Focus onderzoek in relatie tot Boon (2008).

1.3 Probleemstelling en doelstelling

Nu de context en de beweegredenen voor de focus van dit onderzoek zijn geschetst, kan er dieper ingegaan worden op de probleem- en doelstelling en op de casus waarbinnen dit onderzoek heeft plaatsgevonden. Dit onderzoek is uitgevoerd binnen de samenwerkende organisaties van de regio Drechtsteden. In de Drechtsteden is sprake van een unieke vorm van samenwerking, waarbij een groot aantal overheidstaken van de zeven gemeenten Dordrecht, Alblasterdam, Hardinxveld-Giessendam, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht regionaal georganiseerd worden in drie gemeenschappelijke regelingen: de Gemeenschappelijke regeling Drechtsteden, Dienst Gezondheid & Jeugd en de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid. Een toelichting op de samenwerking tussen de Drechtsteden-organisaties, ook wel het Drechtsteden netwerk genoemd, vindt u in hoofdstuk 2 van dit onderzoeksrapport.

Beïnvloed door de eerder geschetste ontwikkelingen, is het voor de samenwerkende Drechtsteden-organisaties niet langer vanzelfsprekend dat de traditionele hiërarchische structuur, zoals deze nu is, blijft bestaan. Langzaam is binnen een aantal organisaties in het netwerk een organisatieontwikkeling zichtbaar naar een meer flexibele inrichting van werken en organiseren. Deze flexibele organisatiestructuur richt zich op de aanpassing van de managementstructuur binnen de organisaties, het hanteren van op team gebaseerde structuren, het werken met steeds sneller veranderende takenpakketten en niet-afgebakende rollen en de opkomst van zelforganisatie en

opgavengericht werken, zoals deze ook terugkomen in het denkbeeld van Laloux (2016). Deze organisatieontwikkeling is enerzijds ingegeven vanuit de behoefte van de Drechtsteden-organisaties om snel en adaptief in te kunnen spelen op veranderingen in het maatschappelijke domein. Anderzijds is de wens om aan de hand van opgaven de gedeelde ambities samen met partners in de stad te realiseren. Dit vraagt om een wendbare organisatie en om flexibiliteit in organisatie- en realisatiekracht (Pröpper, Litjens & Struik, 2012). *“Wendbaarheid is natuurlijk geen doel op zich, maar een noodzaak om blijvend succesvol te zijn”* (Gemeente Dordrecht, 2019).

Zoals beschreven in de afbakening van dit onderzoek heeft deze organisatieontwikkeling naar een flexibele organisatiestructuur gevolgen voor de beloningsstructuur van de Drechtsteden-organisaties. De huidige beloningsstructuur binnen de Drechtsteden valt uiteen in twee componenten die met elkaar samenhangen. Enerzijds in een functiewaarderingssysteem, waarbinnen generieke functies gewaardeerd worden en anderzijds in het beloningsbeleid, waarbinnen de beloningsinstrumenten conform de Gemeentelijke arbeidsvoorwaardenregeling (CAR-UWO) ingezet kunnen worden om medewerkers flexibel (aanvullend op hun basissalaris) te belonen. Het uitgangspunt van deze beloningsstructuur is een vaste functie met taken en een bijbehorende schaal en salaris. Ondanks dat de recente ontwikkelingen vragen om een flexibele beloningsstructuur bij de inzet van medewerkers in rollen, tijdelijke opgaven en/of het werken in zelforganiserende teams, lijkt hier weinig ruimte voor te zijn. Als gevolg hiervan is bij de betrokken Drechtsteden-organisaties, die de organisatieontwikkeling naar het nieuwe fenomeen van de flexibele organisatiestructuur hebben doorgemaakt, een beloningsvraagstuk ontstaan. Dit beloningsvraagstuk heeft betrekking op de mogelijkheden die de huidige beloningsstructuur nog biedt om de functie van medewerkers te waarderen en hen rechtvaardig te belonen wanneer zij ingezet worden op tijdelijke projecten en opgaven of wanneer zij deelnemen in zelforganiserende teams, hetgeen een verbreding van benodigde competenties en werkzaamheden tot gevolg heeft. Het lijkt erop dat de huidige beloningsstructuur van de betrokken Drechtsteden-organisaties te star is en niet langer passend bij de organisatieopgaven en de flexibele organisatiestructuur. Met andere woorden, de veronderstelling is dat er een misfit bestaat tussen de flexibele organisatiestructuur en de huidige beloningsstructuur. De vraag is of dit daadwerkelijk het geval is of dat deze onduidelijkheid andere oorzaken heeft.

Dit onderzoek tracht op basis van inductief onderzoek een opheldering te geven van het beloningsvraagstuk van de betrokken Drechtsteden-organisaties. Dit wordt gedaan middels het inventariseren van de ervaren knelpunten en behoeften van betrokkenen omtrent de flexibele organisatiestructuur en de beloningsstructuur, om in het verlengde hiervan inzicht te creëren in de mate van (mis)fit tussen beide structuren. Hierdoor kan bepaald worden hoe de veronderstelde misfit verklaard kan worden, met als doel de flexibele organisatiestructuur en de beloningsstructuur op één lijn te brengen om zodoende in de toekomst wendbaar in te kunnen blijven spelen op de continu veranderende omgeving waarin de Drechtsteden-organisaties zich bevinden. Met 'betrokkenen' wordt in dit onderzoek bedoeld het management, HR- en organisatieadviseurs en medewerkers die geconfronteerd worden met het beloningsvraagstuk en die in de uitvoering van hun werk onderdeel uitmaken van de flexibele organisatiestructuur.

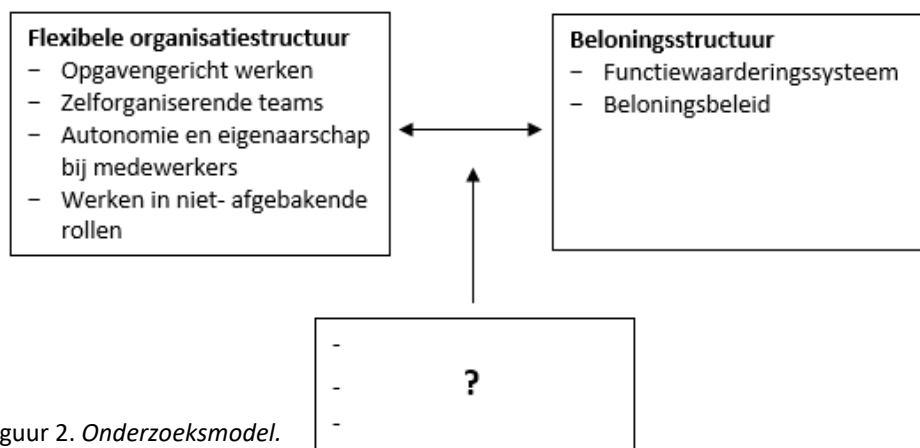
De volgende doelstelling dient hierbij als leidraad:

Het creëren van inzicht in de ervaren knelpunten en behoeften van betrokkenen omtrent de flexibele organisatiestructuur en de beloningsstructuur van de betreffende Drechtsteden-organisaties, om in het verlengde hiervan te bepalen of deze structuren nog op elkaar zijn afgestemd en hoe dit te verklaren valt. Om dit inzichtelijk te maken, worden semigestructureerde diepte-interviews afgenomen met betrokken managementleden, HR- en organisatieadviseurs en medewerkers.

In lijn met de doelstelling wordt de volgende onderzoeksvraag centraal gesteld:

In hoeverre is er sprake van een (mis)fit tussen de flexibele inrichting van werken en organiseren, oftewel de flexibele organisatiestructuur, en de huidige beloningsstructuur van de betrokken Drechtsteden-organisaties en door welke factoren kan dit worden verklaard?

Hieruit komt onderstaand onderzoeksmodel voort. Dit onderzoeksmodel vormt het uitgangspunt van dit onderzoek en wordt later in dit onderzoeksrapport ingevuld met geïdentificeerde factoren die de mate van (mis)fit tussen de flexibele organisatiestructuur en de beloningsstructuur verklaren.



Figuur 2. *Onderzoeksmodel.*

1.4 Deelvragen

Voor het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag zijn zes deelvragen opgesteld, welke op de volgende pagina in tabel 1 zijn weergegeven. De deelvragen zijn onderverdeeld in drie onderzoeksdomeinen.

Onderzoeksdomein	Deelvraag
Deskresearch	<ol style="list-style-type: none"> 1. Hoe ziet de flexibele organisatiestructuur eruit binnen de betrokken Drechtsteden-organisaties? 2. Hoe ziet de huidige beloningsstructuur eruit binnen de betrokken Drechtsteden-organisaties?
Empirisch	<ol style="list-style-type: none"> 3. In welke mate zijn betrokkenen bekend met de bestaande (flexibele) beloningsinstrumenten uit de cao en hoe worden deze toegepast binnen de betrokken Drechtsteden-organisaties? 4. In welke mate ervaren betrokkenen knelpunten omtrent het beloningsvraagstuk? 5. Welke behoeften hebben betrokkenen omtrent het beloningsvraagstuk?
Analytisch	<ol style="list-style-type: none"> 6. Welke factoren liggen ten grondslag aan de veronderstelde misfit tussen de flexibele organisatiestructuur en de beloningsstructuur van de betrokken Drechtsteden-organisaties?

Tabel 1. *Deelvragen.*

1.5 Wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek beoogt op verschillende manieren bij te dragen aan de wetenschappelijke literatuur. Allereerst door meer inzicht te creëren in de samenhang tussen HR-systemen en organisatiesystemen die samen de organisatiefit vormen en dit binnen de context van een grote publieke organisatie: het Drechtsteden netwerk. Boon (2008) beargumenteert namelijk dat eerder onderzoek naar deze organisatiefit beperkt is en voornamelijk is uitgevoerd binnen private bedrijven. Er is nog weinig bekend over dit concept binnen de publieke sector. Dit onderzoek tracht daar verandering in te brengen door de mate van fit te onderzoeken tussen enerzijds de HR-instrumenten 'functiewaardering' en 'beloning' en anderzijds het organisatiesysteem 'flexibele structuur'. Daarnaast draagt de inductieve aard van dit onderzoek bij aan wetenschappelijke literatuur rondom de organisatiefit in de publieke sector, doordat er op basis van het empirisch onderzoek factoren geïdentificeerd worden die een verklaring geven voor deze mate van fit. Deze factoren worden vervolgens gekoppeld aan wetenschappelijke inzichten, waarna er implicaties voor wetenschappelijk vervolgonderzoek worden gedaan om de factoren nader te onderzoeken. Dit is wetenschappelijk relevant, omdat hierdoor een bijdrage geleverd wordt aan een aantal belangrijke wetenschappelijke concepten, zoals inzicht in de black box van HRM. Dit is een term in de HRM-literatuur die aanduidt dat er nog veel onduidelijkheid bestaat omtrent de onderliggende mechanismen in de relatie tussen HRM en organisatieprestaties (Vermeeren, 2014).

1.6 Maatschappelijke relevantie

Het huidige Kabinet-Rutte III hecht in het Regeerakkoord veel waarde aan de nieuwe flexibele en faciliterende rol van de overheid. Zo wordt in het Regeerakkoord de nadruk gelegd op de decentralisatie van overheidstaken waarbij lokale overheden, zoals gemeenten, gestimuleerd worden om integrale samenwerkingsverbanden aan te gaan met maatschappelijke partners en ruimte te bieden aan initiatieven van burgers en verenigingen in de samenleving (Kabinet-Rutte III, 2017). Daarnaast is een verschuiving zichtbaar in de vraag vanuit de maatschappij met betrekking tot de dienstverlening van gemeenten. Burgers worden steeds mondiger en verlangen meer maatwerk. Het

creëren van maatschappelijk draagvlak voor decentraal beleid is dus belangrijk en is van invloed op de wijze waarop gemeenten zich organiseren en op de diensten die zij leveren aan burgers. Om te kunnen voldoen aan de veranderende vraag en behoeften vanuit de maatschappij en om gehoor te kunnen geven aan de oproep van het huidige Kabinet-Rutte III voor wat betreft meer integrale samenwerkingsverbanden, dienen gemeenten wendbaar en flexibel te zijn. Een manier om de systemen in te richten op de flexibiliteit die geboden is, is door het integreren van een ander organisatiemodel, toegespitst op een flexibele organisatiestructuur. Aangezien de ambtenaren een belangrijke rol spelen in de dienstverlening naar burgers, is het belangrijk dat zij een positieve associatie hebben met dit flexibele organisatiemodel en dat zij weten wat hun positie hierin is en wat er van hen verwacht wordt. Daarbij is het ook belangrijk dat zij zich gewaardeerd voelen. Rechtvaardige beloning speelt hierbij een grote rol. Dit onderzoek naar de afstemming tussen de flexibele organisatiestructuur en de beloningsstructuur is daarom maatschappelijk relevant, omdat het zich focust op de veranderende vraag van de maatschappij en het Kabinet om meer flexibiliteit en wendbaarheid in de dienstverlening naar burgers toe, waarbij ook het medewerkersperspectief meegenomen wordt.

1.7 Bestuurskundige relevantie

Bestuurskunde is volgens Rosenthal 'de wetenschap die zich bezighoudt met de studie van de interne en externe werking van de structuren en processen van het openbaar bestuur' (Rosenthal, Van Schendelen & Ringeling, 1987: 17). Nu ontwikkelingen in de externe omgeving van overheidsorganisaties, zoals geschetst in voorgaande paragrafen, elkaar continu opvolgen, zijn deze structuren en processen ook voortdurend in beweging. Zo heeft de uitvoering die beleidsmakers en bestuurders trachten te geven aan de nieuwe faciliterende rol van de overheid zijn doorwerking in de structuren en processen van overheidsorganisaties. Aan de hand van nieuwe organisatiemodellen wordt getracht de flexibiliteit en het maatwerk die in groeiende mate geboden zijn, te integreren binnen de organisaties. Beleidsmakers en bestuurders doen er goed aan zich te realiseren dat het hierbij belangrijk is om de interne systemen (dus zowel de structuren als de processen) binnen de organisatie op elkaar aan te laten sluiten om zo wendbaar mogelijk te kunnen zijn (Boon, 2008). Dit onderzoek naar de mate van fit tussen de flexibele organisatiestructuur en de beloningsstructuur van de betrokken Drechtsteden-organisaties kan daarom een welkome kennisbron zijn voor beleidsmakers en bestuurders, omdat hiermee getracht wordt inzicht te creëren in de verklarende factoren die van invloed zijn op de afstemming van deze structuren. In het verlengde hiervan worden beleidsmakers en bestuurders handvatten geboden om de interne systemen op elkaar af te stemmen en zodoende effectiever te werken aan de wendbaarheid van hun organisaties. Zo kunnen overheidsorganisaties flexibel in blijven spelen op de veranderende omgeving. Dit onderwerp is dus specifiek voor de bestuurskunde relevant, omdat overheidsorganisaties wereldwijd onder druk staan om de efficiëntie te verhogen en een andere, geïntegreerde dienstverlening te leveren aan burgers (Crawford, Costello, Pollack & Bentley, 2002).

1.8 Leeswijzer

In navolging op dit eerste hoofdstuk, waarin de context en de relevantie van dit onderzoek kenbaar is gemaakt, wordt in de casusomschrijving in hoofdstuk 2 toegelicht waar dit onderzoek is uitgevoerd. Ook worden in dit hoofdstuk de concepten flexibele organisatiestructuur en beloningsstructuur uiteengezet. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 de methodologische verantwoording weergegeven en wordt er stilgestaan bij de borging van de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek, waarna in

hoofdstuk 4 de feitelijke bevindingen naar aanleiding van de interviews uit het empirisch onderzoek worden beschreven. Dit hoofdstuk sluit af met een analyse van de empirische data, waarin wordt besproken in hoeverre er sprake is van een (mis)fit tussen de flexibele organisatiestructuur en de beloningsstructuur en waarin het onderzoeksmodel uit hoofdstuk 1 wordt ingevuld met factoren die deze (mis)fit verklaren. Op basis van alle data wordt in hoofdstuk 5 ten slotte een terugkoppeling gegeven van de deelvragen en wordt antwoord gegeven op de centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek. Aan de hand van theoretische inzichten worden in dit laatste hoofdstuk daarnaast enkele implicaties voor wetenschappelijk vervolgonderzoek gedaan. Hoofdstuk 5 sluit af met een kritische reflectie op de beperkingen van dit onderzoek en de aanbevelingen ten behoeve van de organisaties in het Drechtsteden netwerk.

H2. Casusomschrijving

In dit hoofdstuk wordt een casusomschrijving gegeven waarin de werking van het Drechtsteden netwerk wordt geschetst. Hiermee wordt beoogd een impressie te geven van de wijze waarop de samenwerking tussen de Drechtsteden-organisaties is vormgegeven. Daarnaast wordt er ter verheldering een toelichting gegeven op de inrichting van twee belangrijke concepten die centraal staan in dit onderzoek: de flexibele organisatiestructuur en de beloningsstructuur van de Drechtsteden-organisaties die zijn betrokken bij dit onderzoek.

2.1 Het Drechtsteden netwerk

Qua ligging vormen de zeven gemeenten van de regio Drechtsteden samen een stedelijke agglomeratie op de zuidgrens van de randstad waar ongeveer 300.000 mensen wonen. Het betreft de gemeenten Dordrecht, Alblasserdam, Hardinxveld-Giessendam, Hendrik-Ido-Ambacht, Papendrecht, Sliedrecht en Zwijndrecht. Binnen de regio werken de gemeenten, sinds de oprichting van de zelfstandige bestuurscommissie Drechtsteden in 1999, op een vernieuwende manier samen. Binnen deze unieke vorm van samenwerking wordt een groot aantal overheidstaken van de verschillende gemeenten regionaal georganiseerd in de volgende drie gemeenschappelijke regelingen: Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden, Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid en de Dienst Gezondheid & Jeugd. Deze gemeenschappelijke regelingen zijn gemandateerd om gemeentelijke taken op te pakken omtrent gezamenlijke richtlijnen voor arbeidsvoorwaarden, bedrijfsvoeringtaken en HR-beleid. Met de gemeenschappelijke regelingen wordt er dus op regionaal niveau beleid gevoerd, waarbij gebruik wordt gemaakt van elkaars kracht. Naast deze regionale samenwerking blijven de gemeenten ook zelfstandig beslissingen nemen en beleid voeren en zijn zij juridisch eigen entiteiten. Ondanks dat de Drechtsteden-organisaties streven naar harmonisatie blijkt in de praktijk dat de samenleving van de lokale gemeenten steeds meer vraagt, waardoor maatwerk per gemeente geboden is. Zo zie je dat de gemeenten zich steeds meer gaan onderscheiden van elkaar op het gebied van opgaven en projecten die voor hun omgeving belangrijk zijn (Gemeenschappelijke regeling Drechtsteden, z.d.).

2.2 De flexibele organisatiestructuur

Zoals in de inleiding van dit onderzoeksrapport reeds is beschreven, heeft een aantal organisaties binnen het Drechtsteden netwerk een organisatieontwikkeling doorgemaakt naar een flexibele organisatiestructuur, welke gericht is op de flexibele inrichting van werken en organiseren. Hoewel hetzelfde doel met betrekking tot flexibiliteit en wendbaarheid nagestreefd wordt, geven de desbetreffende Drechtsteden-organisaties in de praktijk hun eigen invulling aan deze flexibele organisatiestructuur. Zowel regionaal, als lokaal worden verschillende projecten opgezet waarin professionaliteit en samenwerking met inwoners en maatschappelijke partners centraal worden gesteld. Intern uit zich dit in werkprocessen waarbij verantwoordelijkheden lager in de organisatie worden gelegd, de focus ligt op talentontwikkeling en het vergroten van eigenaarschap en autonomie van medewerkers, waarbij een trend zichtbaar is naar het streven van vermindering van de managementlagen en waarbij steeds meer op team gebaseerde structuren gehanteerd worden binnen de organisaties. In deze teams wordt van medewerkers gevraagd om continu te werken met snel veranderende takenpakketten en niet-afgebakende rollen.

Binnen de Drechtsteden is de grootste zichtbare trend op het gebied van flexibiliteit in de organisatiestructuur, de opkomst van zelforganiserende teams en opgavengericht werken. De visie op zelforganisatie en de ontwikkeling hiernaartoe verschilt per organisatie. Overeenkomstig is dat de visie

erop gericht is zelfstandige, professionele teams en medewerkers de ruimte te geven om samen met partners te bepalen wat er nodig is om de maatschappelijke ambities binnen een gemeente te realiseren (Gemeente Dordrecht, 2018). In de praktijk uit zich dit in zelfstandige teams die al dan niet met een coördinator, teamleider of manager aan het hoofd, zelforganiserend zijn. In het netwerk bestaan dus uiteenlopende vormen van zelforganisatie. Zo spelen managers in de ene organisatie een cruciale rol in de transitie naar zelforganisatie, omdat zij de grote kaders uitzetten en de professionals dit vervolgens laten realiseren. In de andere organisatie krijgen managers juist een hele andere rol, waarbij de professionals zelf de teams vormen om de opgaven en projecten te realiseren. Er wordt gesteld dat zelforganisatie geen doel op zichzelf is, maar een route naar meer vertrouwen, autonomie en vakmanschap van de medewerkers en teams (Gemeente Dordrecht, 2018). Met de filosofie 'medewerkers in een team weten het beste wat er gedaan moet worden en hoe dit aangepakt moet worden,' organiseren de zelforganiserende teams de inhoud en de planning van het werk veelal zelf. Ook de verantwoordelijkheid van de kwaliteitscontrole ligt bij de teams. Daarnaast komt het bij de organisaties, die al verder zijn in de organisatieontwikkeling, voor dat teams de werving- en selectie van nieuwe teamleden ook zelf organiseren. De verantwoordelijkheden en rollen die in het 'oude organisatiemodel' door leidinggevende functies werden uitgevoerd, worden nu collectief verdeeld over de teamleden op basis van kwaliteit en tijd.

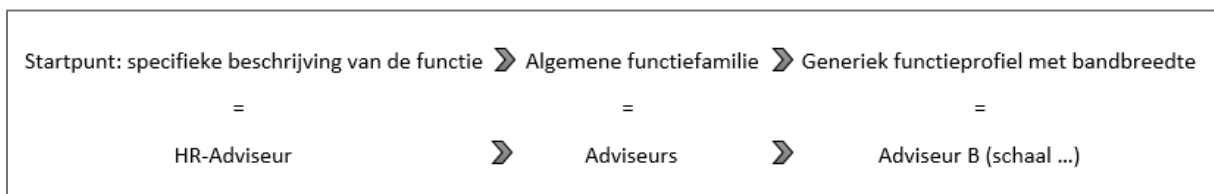
Met opgavengericht werken wordt het realiseren van gedeelde ambities samen met partners in de stad beoogd (Gemeente Dordrecht, 2019). Zo willen gemeenten bereiken dat de wereld van gemeenten steeds beter aansluit op de leefwereld van inwoners en organisaties. Door de veranderende maatschappelijke context en wetgeving, zoals de Omgevingswet, willen en kunnen gemeenten het boeken van resultaten bij maatschappelijke opgaven niet langer zelfstandig doen. Maatschappelijke vraagstukken worden per slot van rekening in verschillende netwerken geagendeerd, waarbij gemeenten niet altijd meer aan tafel zitten of initiatiefnemer zijn. Het idee is dat samenwerken met inwoners, ondernemers en organisaties in de stad leidt tot betere resultaten. Voor gemeenten ontstaan, als lokale overheden, aanvullende rollen, zoals netwerken en faciliteren. Dit vraagt om een andere, steeds wisselende rolname van medewerkers en partners in de stad en om flexibel organiseren. In de praktijk betekent dit dat medewerkers vanuit verschillende organisatielagen en disciplines uit de organisatie bij elkaar gaan zitten om gezamenlijk een opgave vorm te geven. Deze opgaven zijn vaak al deels vormgegeven door het Regeerakkoord (Kabinet-Rutte III, 2017). In het Regeerakkoord wordt een aantal bestuurlijke opgaven genoemd. Gemeenten proberen daarop aan te sluiten door deze opgaven te vertalen naar de eigen organisatie en zodoende te bepalen hoe hier concreet invulling aan gegeven kan worden en welke ambtenaren hier een toegevoegde bijdrage aan kunnen en willen leveren. De bestuurlijke opgaven uit het Regeerakkoord zijn bijvoorbeeld gericht op toekomstbestendig wonen en meer aandacht voor het sociaal domein en duurzaamheid in de samenleving.

2.3 De beloningsstructuur

De huidige beloningsstructuur van de Drechtsteden wordt in dit onderzoek geoperationaliseerd als een overkoepelend concept dat uiteenvalt in twee belangrijke componenten die nauw met elkaar verbonden zijn. Enerzijds bestaat de beloningsstructuur uit een functiewaarderingssysteem en anderzijds uit het beloningsbeleid, welke is geregeld in de Collectieve Arbeidsvoorwaardenregeling en uitwerkingsovereenkomst sector gemeenten (CAR-UWO). Deze algemene beloningsstructuur gaat uit van een vaste functie met taken en een bijbehorende schaal en salaris.

2.3.1 Functiewaarderingssysteem

Het college is verantwoordelijk voor de vaststelling van de functies in het functiehuis die door ambtenaren binnen een gemeentelijke organisatie kunnen worden bekleed. Het basisloon van deze functies wordt bepaald door het gehanteerde functiewaarderingssysteem. Het systeem van de Drechtsteden-organisaties is gebaseerd op een functieboek, welke bestaat uit een set van generieke functieprofielen die gebundeld zijn in algemene functiefamilies. De generieke functieprofielen bestaan uit een generiek gedeelte waaruit blijkt om welke functie het gaat en uit een aantal bandbreedteteksten die het profiel onderverdelen in niveaubepalende bestanddelen en waarin de meer specifieke taken per niveau beschreven zijn. Het proces van functiewaardering start bij de functieomschrijving. Dit is de specifieke beschrijving van een in de organisatie voorkomende functie. Deze functieomschrijving wordt gekoppeld aan een bijbehorende functiefamilie. Vervolgens kan deze gekoppeld worden aan het juiste generieke functieprofiel binnen de desbetreffende functiefamilie. Ten slotte wordt bepaald binnen welke bandbreedtetekst de functieomschrijving hoort, waaruit een passende functieschaal volgt. Onderstaand figuur vat het proces van functiewaardering samen.



Figuur 3. *Proces van functiewaardering.*

Relevant om op te merken is dat er binnen het Drechtsteden netwerk vijf verschillende functieboeken worden gebruikt om functies te waarderen. Het functieboek is een set van alle functiefamilies die binnen een organisatie kan worden toegepast en die door of namens het college is vastgesteld. De reden voor de verschillende functieboeken is dat deze bij de betreffende organisaties al in gebruik waren vóór het moment van toetreding tot het Drechtsteden netwerk. Het streven is om deze in de toekomst te harmoniseren en tot één functieboek te komen. De verschillende functieboeken zijn qua opzet wel allemaal hetzelfde (functiefamilies met generieke profielen en bandbreedten), maar de inhoudelijke teksten wijken af. Hierdoor verschilt de benaming van de functies tussen de organisaties. Zo heeft de ene organisatie bijvoorbeeld een functieprofiel van MT-lid en de andere organisatie die van afdelingshoofd, welke op MT-niveau opereert.

2.3.2. Beloningsbeleid

Zoals beschreven voeren de Drechtsteden-organisaties een gemeenschappelijk personeels- en arbeidsvoorwaardenbeleid. De rechtspositie van deze gemeentelijke organisaties is gebaseerd op de eerdergenoemde Gemeentelijke arbeidsvoorwaardenregeling CAR-UWO, welke tot stand is gekomen door onderhandelingen tussen vakbonden en het College voor Arbeidszaken van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG, z.d. a). Daarnaast kent het Drechtsteden netwerk een gemeenschappelijke uitvoeringsregeling, waarin navolgende regelingen van de cao-afspraken in de CAR-UWO zijn vastgesteld. Deze regelingen geven lokale gemeenten de mogelijkheid om op bepaalde onderwerpen een eigen invulling te geven aan het gestelde in de CAR-UWO. Ondanks dat de CAR-UWO leidend is, wordt daarnaast dus individuele beslissingsruimte gecreëerd voor gemeenten om bepaalde regelingen nader in te vullen. Een voorbeeld van deze beslissingsruimte is het zelf kunnen definiëren van 'uitmuntende' of 'bijzondere' prestaties, op basis waarvan een gratificatie kan worden toegekend aan medewerkers en/of teams.

Het beloningsbeleid van de Drechtsteden-organisaties maakt onderdeel uit van de Gemeentelijke arbeidsvoorwaardenregeling CAR-UWO en is geregeld in beloningshoofdstuk drie. Hierin worden zaken geregeld, zoals de vaststelling van het salaris, aan- en uitloopschalen, inpassing in hogere salarisschalen, reiskostenvergoeding, uitkeringen en de beloningsinstrumenten die ingezet kunnen worden om medewerkers flexibel te belonen. In onderstaande tabel wordt een overzicht gepresenteerd van de verschillende flexibele beloningsinstrumenten die in de CAR-UWO geregeld zijn en de voorwaarden die van toepassing zijn bij het toekennen hiervan.

Beloningsinstrument	Toepassing beloningsinstrument	Voorwaarden en hoogte beloningsinstrument
Functioneringstoelage	Aan een ambtenaar kan een functioneringstoelage worden toegekend indien deze aantoonbaar meerdere jaren direct aansluitend zeer goed of uitstekend functioneert en het maximum van zijn functieschaal heeft bereikt.	De toelage dient vergezeld te gaan van schriftelijk vastgelegde afspraken, wordt voor maximaal één jaar toegekend en bedraagt ten hoogste 10% van het salaris.
Arbeidsmarkttoelage	Aan een ambtenaar kan een arbeidsmarkttoelage worden toegekend om hem in dienst te kunnen nemen of te behouden, als schaarste op de arbeidsmarkt daartoe aanleiding geeft en er aantoonbaar sprake is van een krapte op de arbeidsmarkt.	De toelage wordt vastgesteld voor een vooraf vastgestelde periode van maximaal drie jaar en bedraagt ten hoogste 10% van het salaris.
Waarnemingstoelage	Indien een ambtenaar wordt aangewezen om een functie waar te nemen met een hogere functieschaal, wordt hem voor de periode van waarneming een toelage toegekend. Deze bepaling geldt alleen als de waarneming geen deel uitmaakt van de eigen functie.	Bij volledige waarneming van de functie is het bedrag van de toelage gelijk aan het verschil tussen het salaris dat de ambtenaar geniet en het salaris van de functie die hij waarneemt.
Garantietoelage	Aan een ambtenaar kan een garantietoelage worden toegekend indien hij wordt geconfronteerd met een lager salaris en/of salaristoelagen.	De hoogte van de toegekende toelage wordt aangepast aan algemene trendmatige salarisaanpassingen, zoals deze worden voorgesteld voor het gemeentelijk personeel.

Individuele gratificatie	Aan een ambtenaar kan eenmalig een geldbedrag worden toegekend voor uitstekend functioneren en/of voor het leveren van bijzondere prestaties. De werkgever kan nader bepalen wat hieronder moet worden verstaan.	De gratificatie wordt netto uitgekeerd. De hoogte hangt af van de geleverde prestatie en de mate en/of tijdsduur waarin deze prestatie geleverd is.
Groepsgratificatie	Aan een groep ambtenaren kan eenmalig een geldbedrag worden toegekend voor uitstekend functioneren en/of voor het als collectief leveren van bijzondere prestaties.	De gratificatie wordt netto uitgekeerd. De hoogte hangt af van de geleverde prestatie en de mate en/of tijdsduur waarin deze prestatie geleverd is. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen medewerkers met een deeltijd- of volledig dienstverband.

Tabel 2. *Flexibele beloningsinstrumenten conform de cao (VNG, z.d. b; Gemeenschappelijke regeling Drechtsteden, 2016).*

Aan de hand van de verstrekte informatie in dit hoofdstuk is getracht antwoord te geven op de eerste twee deelvragen van dit onderzoek. Deze luiden, deelvraag 1: *Hoe ziet de flexibele organisatiestructuur eruit binnen de betrokken Drechtsteden-organisaties?* Deelvraag 2: *Hoe ziet de huidige beloningsstructuur eruit binnen de betrokken Drechtsteden-organisaties?*

Ten slotte is het relevant om te benoemen dat per 1 januari 2020 de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra) in werking treedt. Op deze datum worden alle regels voor de arbeidsrelatie van ambtenaren omgezet van de Ambtenarenwet naar het Burgerlijk Wetboek (BW). In plaats van de op de Ambtenarenwet gebaseerde CAR-UWO, komt er een Cao Gemeenten dat gebaseerd is op het BW. Ten behoeve van dit onderzoek wordt opgemerkt dat de materiële rechten en plichten uit de CAR-UWO een-op-een overgaan naar de Cao Gemeenten (VNG, 2019). Dit betekent dat het voor het bereik van dit onderzoek en de afspraken omtrent de beloningsinstrumenten in de CAR-UWO geen verschil maakt dat er een omzetting van de rechtspositie plaatsvindt. Hier wordt in dit onderzoek verder dan ook geen aandacht aan besteed.

H3. Methodologie

In de voorgaande hoofdstukken zijn de context en kaders van het onderzoek geschetst. In dit hoofdstuk worden vervolgens de onderzoeksstrategie en dataverzamelmethode toegelicht die zijn gehanteerd bij het empirisch onderzoeken van de centrale onderzoeksvraag. Daarnaast wordt de wijze waarop de kwalitatieve data is geanalyseerd en de keuze van de respondenten verantwoord. Afsluitend aan dit hoofdstuk komen de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek aan bod en wordt een nadere definiëring van het concept fit gegeven.

3.1 Onderzoeksstrategie

Dit kwalitatieve onderzoek binnen het Drechtsteden netwerk is inductief van aard. Neumann (2014; 70) omschrijft inductief onderzoek als een benadering voor het ontwikkelen van een theorie die begint met concreet empirisch bewijs en die werkt naar meer abstracte theoretische concepten en relaties. Dit wil zeggen dat de onderzoeker start met het beschrijven van het probleem of vraagstuk door te zoeken naar kenmerken of oorzaken hiervan in de situatie waarin het zich voordoet. Deze empirische waarnemingen worden vervolgens omgezet in generaliseerbare veronderstellingen, waarmee 'bottom-up' een model of theorie wordt gegenereerd. Dit laat zien hoe het probleem of vraagstuk is ontstaan, wat voor kenmerken het heeft en hoe deze verklaard kunnen worden (Van Thiel, 2007; Blommaert & Dong, 2010). Een deductieve benadering voor het verrichten van onderzoek daarentegen, is erop gericht abstracte concepten en theoretische verbanden te toetsen aan concreet empirisch bewijs (Neumann, 2014; 69). Dat is echter niet passend voor dit onderzoek, omdat de Drechtsteden-organisaties te kampen hebben met een specifiek vraagstuk omtrent continu veranderende maatschappelijke en politieke ontwikkelingen die leiden tot flexibiliteit binnen de organisatiestructuren, hetgeen een nieuw fenomeen is binnen overheidsorganisaties. Daarnaast wordt in dit vraagstuk de relatie gelegd tussen twee concepten (de flexibele organisatiestructuur en de beloningsstructuur) die samen de organisatiefit vormen en waarover in de wetenschappelijke literatuur nog onvoldoende bekend is om daadwerkelijk data aan te kunnen toetsen. Zo blijkt uit het proefschrift van Boon (2008) dat eerder onderzoek naar de organisatiefit voornamelijk is uitgevoerd binnen productiebedrijven en dat er nog weinig bekend is over dit concept binnen de publieke sector. Daarom leent dit onderzoek zich beter voor een inductieve benadering van onderzoek, waardoor nieuwe inzichten gecreëerd kunnen worden die een bijdrage leveren aan de bestaande literatuur.

3.2 Dataverzameling

Het bestuderen van een probleem of vraagstuk in de praktijk kan volgens Van Thiel (2007) op verschillende manieren. In dit onderzoek is gekozen voor het afnemen van semigestructureerde diepte-interviews en het verrichten van deskresearch. Daarnaast hebben er, voorafgaand aan het onderzoek, acht oriënterende gesprekken plaatsgevonden met HR-adviseurs van de betrokken Drechtsteden-organisaties om zo het vraagstuk beter te kunnen duiden en de onderzoeker van extra informatie te voorzien voor de probleemstelling. Er is expliciet gekozen voor deze kwalitatieve onderzoeksopzet, omdat dit de mogelijkheid biedt om diepgaand inzicht te creëren in de ervaringen van mensen. Er ligt een specifieke focus op het gedrag, de houding en behoeften van de betrokkenen omtrent het beloningsvraagstuk. Dit is tevens de reden dat een kwantitatieve onderzoeksopzet niet passend zou zijn. De semigestructureerde aard van de interviews biedt voldoende ruimte aan respondenten om hun mening en ervaringen te delen en geeft de onderzoeker daarnaast de mogelijkheid om opvallende punten die tijdens de interviews naar voren komen verder uit te diepen,

waarbij gewaarborgd wordt dat in ieder interview dezelfde onderwerpen aan bod komen. Voordelen van het afnemen van diepte-interviews als methode van dataverzameling, in tegenstelling tot overige methoden, zoals een online-survey of een enquête, zijn dat er diepgang aangebracht kan worden in de gesprekken en dat de interviewer in staat wordt gesteld om de omgeving te observeren en non-verbale communicatie te gebruiken, doordat de gesprekken face-to-face plaatsvinden. Een nadeel is daarentegen dat dergelijke interviews tijdsintensief zijn en er een kans op interviewer bias ontstaat. Zo kan de interviewer onbewust en ongewenst de antwoorden van de respondent beïnvloeden (Neumann, 2014).

Bij inductief onderzoek worden de interviewvragen afgeleid uit de vragen in de probleemstelling, omdat hier wordt beschreven naar welke informatie de onderzoeker op zoek is (Van Thiel, 2007; 161). Daarom is voorafgaand aan de interviews een interviewschema opgesteld (zie hiervoor bijlage 1), waarbij de deelvragen als leidraad hebben gediend voor het opstellen van de vragen. Bij ieder interview is hetzelfde interviewschema als basis gehanteerd. Er is echter ruimte gecreëerd voor het verder uitdiepen van opvallende onderwerpen die niet direct in het interviewschema zijn opgenomen, maar die tijdens de interviews volgens de respondenten wel een belangrijke rol leken te spelen in de relatie tussen de flexibele organisatiestructuur en de beloningsstructuur en/of de veronderstelde misfit tussen beide. Zeker bij een inductief onderzoek is het van belang dat deze ruimte er is, omdat het gebruikelijk is dat er gaandeweg een rode lijn zichtbaar wordt in de empirische data door de verschillende codes die gedurende de interviews ontstaan. De nieuwe topics die aan bod kwamen tijdens de interviews zijn toegevoegd aan het interviewschema en ook bevestigd bij andere respondenten, om zo verbanden te kunnen leggen.

3.3 Analyse kwalitatieve data

In voorgaande paragrafen is beschreven dat de opzet van dit onderzoek kwalitatief van aard is. Hier is invulling aan gegeven door 21 face-to-face interviews van ca. 1 uur af te nemen met respondenten. Elk interview is opgenomen met een voice-recorder en vervolgens verbatim uitgewerkt in een transcript, zodat deze volledig gecodeerd en geanalyseerd kon worden (Baarda et al., 2013). De gegevens uit de interviews zijn anoniem verwerkt, waardoor de verstrekte informatie niet terug te herleiden is naar de respondenten. De waarborging van de privacy van respondenten is een belangrijk element in onderzoek. Sinds 25 mei 2018 is de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) van kracht, waarin de belangrijkste regels met betrekking tot de verzameling, verwerking en het veilig bewaren van persoonsgegevens in Nederland zijn vastgelegd (Autoriteit persoonsgegevens, z.d.). In dit onderzoek is gehoor gegeven aan deze regels door voorafgaand aan de interviews elke respondent een uitgebreide toelichting te geven over het doel van het onderzoek. Verder is aan elke respondent toestemming gevraagd voor het gebruiken van diens gegevens. Dit is opgenomen met een voice-recorder. Ten slotte is de verzamelde data veilig opgeslagen in SURFdrive van de Erasmus Universiteit.

De relevante gespreksfragmenten uit de transcripten zijn gecategoriseerd door hier op basis van de topics uit het interviewschema en de extra topics die zijn toegevoegd door respondenten, codes en vervolgens kleurlabels aan toe te kennen. Alle fragmenten die horen bij een bepaalde code hebben eenzelfde kleur toegewezen gekregen. Dit heet coderen, hetgeen het makkelijker maakt om complexe hoofd- en bijzaken van elkaar te scheiden (Baarda et al., 2013) en informatie duidelijk te categoriseren voor het beschrijven van de resultaten. De transcripten zijn in drie fasen in een Excel bestand gecodeerd. Allereerst is op open, exploratieve wijze een code toegekend aan de gespreksfragmenten. Vervolgens is steeds meer structuur aangebracht in de codes en zijn deze samengevoegd. Zodoende zijn de codes en begrippen gaandeweg geconceptualiseerd (Van Staa & Evers, 2010). Na het toekennen

van bepaalde codes is continu gecheckt of deze ook in eerdere interviews te identificeren waren. De gecodeerde gespreksfragmenten uit de transcripten zijn per interviewtopic en bijbehorende code gebundeld in een codeerschema. De codeboom die hieraan ten grondslag ligt, is weergegeven in bijlage 2.

3.4 Respondentenselectie

De 21 respondenten in dit onderzoek zijn de betrokkenen rondom het beloningsvraagstuk van de Drechtsteden-organisaties.

Met 'betrokkenen' wordt in dit onderzoek bedoeld: het management, HR- en organisatieadviseurs en medewerkers die geconfronteerd worden met het beloningsvraagstuk en die in de uitvoering van hun werk onderdeel uitmaken van de flexibele organisatiestructuur.

Aangezien het beloningsvraagstuk vooral op managementniveau onderwerp van gesprek lijkt te zijn, wordt op dit niveau de focus gelegd en bekleedt de meerderheid van de respondenten een managementfunctie. Daarnaast zijn voor extra input en een andere invalshoek ook de perspectieven van HR- en organisatieadviseurs en die van medewerkers op operationeel niveau bevroegd. Op deze manier zijn de verschillende visies op het vraagstuk over verschillende lagen in de organisatie meegenomen in het onderzoek. Dit wordt ook wel een multi-source aanpak genoemd. Deze uitkomsten zijn vervolgens met elkaar vergeleken. Aangezien de functieprofielen (en benamingen) van de verschillende Drechtsteden-organisaties van elkaar verschillen en het vooral relevant is welke rol respondenten binnen de organisatie vervullen en in welke mate zij betrokken zijn bij het vraagstuk, is ervoor gekozen om de respondenten onder te verdelen in drie categorieën van bestuursniveaus die elk een niveau binnen de organisatie representeren. De hoeveelheid respondenten dat per niveau bevroegd is, verschilt per organisatie, omdat het vraagstuk in de ene organisatie vooral op managementniveau besproken wordt en in de andere organisatie breder getrokken wordt naar operationeel niveau. De totale groep respondenten bestaat uit 11 mannen en 10 vrouwen in de leeftijdscategorie van 28 tot en met 62 jaar. Het aantal jaar werkervaring van de respondenten binnen hun huidige organisatie varieert van 2 tot 39 jaar.

In onderstaande tabel worden de categorieën weergegeven met het aantal respondenten dat per bestuursniveau heeft deelgenomen aan het onderzoek.

Categorie	Functies per categorie	Aantal respondenten geïnterviewd
Strategisch niveau	Gemeentesecretarissen, MT-leden en afdelingshoofden	9
Middenkader	Teamleiders en HR- en organisatieadviseurs	7
Operationeel niveau	Medewerkers die in de uitvoering van hun dagelijkse werkzaamheden te maken hebben met de flexibele inrichting van werken en organiseren	5

Tabel 3. *Indeling respondenten in organisatieniveaus.*

Naast de keuze voor de respondenten is de weloverwogen beslissing gemaakt om niet alle Drechtsteden-organisaties te betrekken bij dit onderzoek, maar alleen de organisaties die daadwerkelijk een ontwikkeling hebben doorgemaakt naar een flexibele organisatiestructuur. Deze

organisaties hebben in de dagelijkse praktijk dus te maken hebben met een flexibele inrichting van werken en organiseren. De deelnemende Drechtsteden-organisaties zijn gemeente Dordrecht (dit is tevens de grootste gemeente in het netwerk), gemeente Zwijndrecht, gemeente Papendrecht, gemeente Hardinxveld-Giessendam en de Sociale Dienst, welke onderdeel uitmaakt van de Gemeenschappelijke Regeling Drechtsteden. De 21 respondenten zijn werkzaam in deze organisaties.

3.5 Betrouwbaarheid en validiteit

Babbie (2013) beschouwt betrouwbaarheid en validiteit als concepten die helpen om de waarheid en geloofwaardigheid van bevindingen vast te stellen. Ondanks dat het niet mogelijk is om een perfecte mate van betrouwbaarheid en validiteit te realiseren in een onderzoek, is dit wel het streven en heeft de onderzoeker zich zo objectief mogelijk opgesteld. Betrouwbaarheid suggereert dat uitkomsten van een onderzoek worden herhaald of terugkeren wanneer het onderzoek onder dezelfde omstandigheden nogmaals zou worden uitgevoerd (Babbie, 2013; 150). De zorgvuldige verzameling en analyse van de kwalitatieve data speelt een belangrijke rol in de waarborging van de betrouwbaarheid van dit onderzoek. Zo zijn alle interviews opgenomen met een voice-recorder en daarna letterlijk getranscribeerd. Dankzij deze zorgvuldige documentatie kan de verzamelde data op latere momenten opnieuw geraadpleegd worden voor controle, hetgeen de kans op replicerbaarheid vergroot. Daarnaast zijn alle ondernomen stappen transparant en uitvoerig beschreven, wat ook bijdraagt aan de waarborging van de betrouwbaarheid en reproduceerbaarheid van dit onderzoek.

De term validiteit beschrijft een maatstaf die nauwkeurig reflecteert op het concept dat gemeten moet worden (Babbie, 2013; 153). Hiermee wordt aangeduid of de gehanteerde meetinstrumenten meten wat er gemeten zou moeten worden en of er gerechtvaardigde conclusies worden getrokken. Een groot voordeel van een inductieve onderzoeksmethode is de openheid en objectiviteit waarmee de data benaderd kan worden. Inductief analyseren zorgt ervoor dat er geen observaties of categorieën zijn die van tevoren worden uitgesloten, of juist ingesloten (Van Thiel, 2007). De kans dat de data leidt tot rechtvaardige conclusies en verklaringen van het vraagstuk is dan ook groter. In dit onderzoek is hiervoor zorggedragen door het codeerproces heel methodisch in drie fasen te doorlopen, van open en exploratief naar meer gestructureerd en geconceptualiseerd. Daarnaast verhogen de verschillende oriënterende gesprekken die voorafgaand aan het onderzoek hebben plaatsgevonden de validiteit, omdat deze ervoor gezorgd hebben dat er vooraf een goed begrip ontstond van het te onderzoeken vraagstuk.

3.6 Nadere definiëring van het concept fit

In een inductief onderzoek worden concepten die onderzocht worden normaliter niet vooraf gedefinieerd of geoperationaliseerd (Van Staa & Evers, 2010). Voor de leesbaarheid van dit onderzoeksrapport is het echter relevant om kort stil te staan bij de nadere definiëring van het centrale concept fit en meer specifiek bij het concept organisatiefit.

Het concept fit is een bekend fenomeen in de wetenschap. In de HRM-literatuur wordt het concept veelal gebruikt om de afstemming tussen HRM-systemen/beleid en organisatiekenmerken weer te geven (Boon, 2008; Boxall & Purcell, 2016; Delery, 1998). Zo wordt verondersteld dat het bereiken van een hoge mate van fit in een organisatie gepaard gaat met een hoge mate van effectiviteit, doordat HR-systemen over het algemeen een positief effect hebben op de prestaties van medewerkers (Boon, 2008; 21). De organisatiefit, zoals Wood (1999) deze beschrijft, verwijst naar de afstemming tussen HR-systemen en andere relevante systemen in de organisatie, zoals productiesystemen, controlesystemen en de organisatiecultuur.

H4. Resultaten

In dit hoofdstuk worden de uitkomsten van de interviews met respondenten op strategisch niveau (management), het middenkader (teamleiders en adviseurs) en operationeel niveau (medewerkers) besproken. De uitkomsten resulteren in de beantwoording van de deelvragen 3 tot en met 6 van dit onderzoek en worden ook in deze volgorde per interviewtopic gepresenteerd. Zo wordt in lijn met deze structuur allereerst ingegaan op de mate waarin respondenten bekend zijn met de flexibele beloningsinstrumenten en hoe deze worden toegepast. Vervolgens worden de ervaren knelpunten, en in het verlengde hiervan de behoeften, van respondenten besproken. Het hoofdstuk sluit af met een analyse van de empirische data. Hier wordt behandeld in hoeverre er sprake is van een (mis)fit tussen de flexibele organisatiestructuur en de beloningsstructuur en wordt het onderzoeksmodel uit hoofdstuk 1 ingevuld. Uit dit model blijkt welke factoren de (mis)fit verklaren.

4.1 Bekendheid en toepassing beloningsinstrumenten

Voor wat betreft de bekendheid van respondenten met de flexibele beloningsinstrumenten (deelvraag 3) geeft een grote meerderheid aan niet goed te weten welke mogelijkheden in de CAR-UWO beschreven staan om medewerkers aanvullend op hun standaardsalaris te belonen. Opvallend is dat dit vooral geldt voor het strategische en operationele niveau. De meeste respondenten uit het middenkader zijn in ieder geval op hoofdlijnen bekend met de mogelijkheden van de CAR-UWO. Zo geven enkele adviseurs aan dat zij vanuit hun rol het management adviseren over onderwerpen, zoals het opstellen van beleid omtrent de beloning en waardering van medewerkers. De flexibele beloningsinstrumenten die het meest bekend lijken te zijn bij respondenten zijn de individuele en teamgratificaties.

In het verlengde van de (on)bekendheid omtrent de flexibele beloningsinstrumenten is het relevant om te bepalen hoe deze instrumenten worden toegepast en of dit in overeenstemming is met de voorwaarden van de CAR-UWO. Op dit gebied koppelen de respondenten terug dat er relatief weinig wordt ingezet op aanvullende vormen van beloning. Een uitzondering hierop vormt de steeds groter wordende groep langzittende ambtenaren die al enige tijd aan het maximum van hun functieschaal zitten en hier een toelage voor ontvangen. Respondenten geven unaniem aan dat de enkele beloningsinstrumenten die ingezet worden, op willekeurige basis worden ingezet. Hier is geen eenduidig beleid voor. Managers en leidinggevenden kunnen er zelf voor kiezen om een toelage toe te kennen, ter hoogte van welk bedrag en met welke redenen. Er is veel ruimte voor eigen interpretatie. Daarnaast lijkt de toepassing van de meeste beloningsinstrumenten niet conform de voorwaarden van de CAR-UWO. Zo zouden de instrumenten vooral worden ingezet als 'inzetbeloning' en 'aardigheidje' in plaats van bij een bijzondere prestatie. Een andere trend die uit de interviews naar voren komt, is dat de flexibele beloningsinstrumenten onbedoeld en stilzwijgend voor jaren verlengd worden, waardoor veel medewerkers de beloning zijn gaan zien als verworven recht. Naast dat de flexibele beloningsinstrumenten dus weinig en op verschillende manieren worden toegepast, lijkt het voor medewerkers niet altijd duidelijk waarom zij ergens wel of geen recht op hebben:

“Als ik kijk wie van mijn collega's die extra beloning krijgt en waarom, geen idee. Ik zou het echt niet weten. Ik heb het één keer gehad hier en waarom dat weet ik eigenlijk niet zo goed. Mijn manager zei toen van, deze maand krijgen jullie er als team allemaal een x bedrag bij op jullie salarisstroom. En het jaar daarna kregen we niks als team en waarom we toen niks hebben gekregen dat weet ik eigenlijk ook niet.” (Respondent 15, operationeel niveau)

Naar aanleiding van bovenstaande resultaten lijkt de rode draad als volgt te zijn:

“Je ziet eigenlijk dat er kennis ontbreekt over wat er nu precies allemaal is en hoe je dat toepast... en ik denk dat dit kennisgebrek zich vooral voordoet bij het management, terwijl er op dit niveau juist besluiten gemaakt moeten worden over die extra’s.” (Respondent 14, tactisch niveau)

4.2 Ervaren knelpunten omtrent beloning en waardering

Om de centrale onderzoeksvraag concreter te kunnen beantwoorden, worden de knelpunten die respondenten ervaren (deelvraag 4), behandeld in drie categorieën: knelpunten omtrent de beloningsinstrumenten, het functiewaarderingssysteem en de flexibele organisatiestructuur.

4.2.1 Knelpunten beloningsinstrumenten

“Wat is de definitie van uitmuntend die we aanhouden? Dit is een essentieel punt als we het ook weer hebben over rechtvaardig en gelijk belonen en medewerkers in een organisatie rechtvaardig en gelijk behandelen. [...] Het kan niet zo zijn dat het ene afdelingshoofd zwaait met toelagen, terwijl een ander hele andere argumenten erop nahoudt.” (Respondent 1, strategisch niveau)

Bovenstaand fragment weerspiegelt één van de meest genoemde knelpunten van respondenten op strategisch niveau en linkt aan de resultaten uit de vorige paragraaf. Het betreft het knelpunt omtrent de inhoud en toepassingsmogelijkheden van de flexibele beloningsinstrumenten die landelijk bepaald zijn in de CAR-UWO. In het verlengde hiervan geeft deze groep respondenten aan dat er onduidelijkheid bestaat over wanneer een prestatie van een medewerker aangemerkt kan worden als uitmuntend of bijzonder en wanneer het ‘gewoon’ tot de vaste werkzaamheden hoort. Dit is niet gedefinieerd. Voor wat betreft de vraag of de flexibele beloningsinstrumenten toereikend worden gevonden, zijn de meningen van managers verdeeld. De helft van de managers geeft aan de reikwijdte van de arbeidsmarkttoelage ontoereikend te vinden, omdat dit een tijdelijk instrument is waarmee zij op bepaalde posities niet de juiste talenten uit de markt aan weten te trekken. Dit beeld wordt onderschreven door enkele respondenten uit het middenkader. Ten slotte ervaart de groep respondenten op strategisch niveau het gebrek aan regelmogelijkheden om als lokale gemeente af te wijken van de cao-afspraken als knelpunt. De regio Drechtsteden heeft zich gecommitteerd aan de cao CAR-UWO, waardoor de lokale gemeenten geen mandaat hebben om hiervan af te wijken en op bepaalde punten, zoals een afwijking of aanvulling van de beloningsinstrumenten, maatwerk te leveren.

“Ons cao is natuurlijk centraal bepaald voor alle gemeenten in Nederland, maar de vertaling hiervan naar de lokale gemeenten is toch wel even iets anders. En als je het hebt over belonen en waarderen, hierover is veel geregeld in de cao, maar hoe werk je dat nou uit in relatie tot de veranderende vraag vanuit de samenleving en de aanpassingen die je daarvoor maakt in je organisatie? En welke mogelijkheden krijg je om af te wijken van de regels, wanneer je dit als lokale gemeente noodzakelijk acht?” (Respondent 10, strategisch niveau)

Ook het middenkader en respondenten op operationeel niveau ervaren knelpunten omtrent de flexibele beloningsinstrumenten, echter spreken zij zich hier in de interviews minder over uit. Overeenkomstig met respondenten op strategisch niveau, ervaart de meerderheid van de respondenten uit het middenkader het als knelpunt dat er geen duidelijke richtlijnen en/of eenduidig beleid is omtrent wanneer bepaalde instrumenten kunnen worden toegepast en welke standaard de organisatie aanhoudt als uitmuntende of bijzondere prestatie. Op operationeel niveau is dit punt niet

specifiek als knelpunt naar voren gekomen. Het algehele beeld van respondenten op dit niveau is dat zij tevreden zijn over de secundaire arbeidsvoorwaarden die de gemeenten bieden. Een knelpunt dat door een groot aantal genoemd wordt, is echter dat je als medewerker veelal zelf het initiatief moet nemen om een gesprek met je leidinggevende aan te gaan voor het maken van afspraken omtrent functioneren, ontwikkelingsmogelijkheden en beloning:

“De rode draad in mijn verhaal is dat er veel mogelijk is qua geldelijke en niet geldelijke beloningen en qua doorgroeimogelijkheden etc., maar dan moet je daar wel echt zelf achteraan gaan en je hier hard voor maken. Het wordt allemaal niet aangeboden vanuit het management bijvoorbeeld.”

(Respondent 4, operationeel niveau)

4.2.2 Knelpunten functiewaarderingssysteem

Uit de interviews komt naar voren dat respondenten op operationeel niveau weinig kennis hebben over de werking van het functiewaarderingssysteem. Desalniettemin ervaren zij naar eigen zeggen dat ze ‘tegen de grenzen van het systeem aanlopen’. Een algemeen beeld dat terugkomt, is dat medewerkers het gebrek aan het geldelijk waarderen van de extra rollen en verantwoordelijkheden die zij vervullen, naar aanleiding van de flexibele organisatiestructuur, als belemmerend ervaren. De respondenten die dit aangeven maken deel uit van een zelforganiserend team. Zo geeft een respondent aan binnen zijn/haar zelforganiserende team de inhoudelijke coördinerende rol op zich genomen te hebben, welke voorheen bij een leidinggevende was belegd. Hier komen volgens de respondent extra verantwoordelijkheden en competenties bij kijken die niet terug te zien zijn in zijn/haar functieomschrijving en dus ook niet in de geldelijke waardering van de functie. Er worden binnen de organisatie verder geen aanvullende afspraken gemaakt over rollen. Ook op strategisch niveau en door het middenkader wordt dit knelpunt onderschreven. Zo geeft het gros van deze respondenten aan dat een spanningsveld ontstaat, omdat medewerkers menen een hogere geldelijke waardering te verdienen voor de extra werkzaamheden en verantwoordelijkheden die zij erbij hebben gekregen. De organisatie kan dit echter niet altijd bieden, vanwege de minimum en maximumfunctieschalen van de functieprofielen. Zij ervaren de starre grenzen van het functiewaarderingssysteem als beperkend. Nu flexibiliteit en adaptiviteit uitgangspunten zijn geworden binnen de organisaties, dient deze flexibiliteit volgens respondenten terug te komen in het functiewaarderingssysteem. Momenteel is het volgens respondenten echter zo dat, ondanks dat de functiefamilies en functieprofielen generiek beschreven zijn, er te veel wordt vastgehouden aan een vaste functie met vaste taken. Dit is niet flexibel, aangezien uit de praktijk juist blijkt dat medewerkers naast hun reguliere werk ook andere rollen en werkzaamheden vervullen, waarbij een beroep wordt gedaan op andere, aanvullende competenties en verantwoordelijkheden van mensen. Het huidige systeem is er echter niet op ingericht om de extra rollen die medewerkers aannemen in tijdelijke opgaven en projecten of in zelforganiserende teams geldelijk te waarderen.

“Als je flexibel wilt organiseren dan moeten ook alle structuren en systemen daarbij passen en ondersteunend zijn aan deze flexibiliteit. En als je dan kijkt naar het functiewaarderingssysteem, vaak gaat dit alleen over de inhoud van het werk en gaat het uit van een zekere continuïteit... Die twee passen niet bij flexibel organiseren, maar toch hebben we daar onze beloning nog aan gekoppeld.”

(Respondent 20, tactisch niveau)

4.2.3 Knelpunten flexibele organisatiestructuur

Voor wat betreft de knelpunten omtrent de flexibele organisatiestructuur geeft ruimschoots de helft van alle respondenten aan dat de officiële gesprekscyclus voor wat betreft functioneren en beoordelen is verwaterd binnen hun organisatie. Functionerings-, beoordelings-, en feedbackgesprekken vinden hoofdzakelijk plaats op initiatief van medewerkers die hier behoefte aan hebben. Volgens enkele respondenten uit het middenkader en op operationeel niveau ligt de oorzaak hiervan deels bij het feit dat de prioriteiten van het management op dit moment bij andere zaken liggen, zoals het doorvoeren van de flexibele organisatieontwikkeling en alles wat daarbij komt kijken. Daarnaast lijkt er onduidelijkheid te zijn over waar de verantwoordelijkheid voor het voeren van de gesprekken het best belegd kan worden, vooral in het geval van zelforganiserende teams. Respondenten geven terug dat het management, vanwege de platter wordende organisatie en grote span of control, eigenlijk te ver afstaat van het functioneren van medewerkers om hier daadwerkelijk een gesprek omtrent functioneren, beoordelen en in het verlengde hiervan, belonen te kunnen voeren. De vraag is in hoeverre dit een probleem vormt. Respondenten, verspreid over alle drie de organisatieniveaus, geven hierbij aan dat een belangrijk negatief gevolg van de verwaterde gesprekscyclus is dat er, op enkele uitzonderingen na, geen duidelijke doelstellingen en resultaatafspraken gemaakt worden met medewerkers, waardoor het voor hen vaak onduidelijk is wat er van hen wordt verwacht, waar zij naartoe moeten werken en waar zij op beoordeeld worden. Het zorgt er ook voor dat het gesprek over promotie en demotie nauwelijks gevoerd wordt, omdat er vaak geen schriftelijke verslaglegging aan ten grondslag ligt. Zo geeft een deel van het management en middenkader aan dat het niet het geval is dat iedereen goed presteert en goed op zijn plek zit, maar dat het voeren van een open gesprek over demotie en dus een stapje terug doen lastig gevonden wordt.

"Het zit hem gewoon heel erg in het gesprek met elkaar voeren en continu overal feedback op geven en krijgen. Als je dat goed inregelt dan kan je ook gewoon iemand aanspreken op zijn of haar functioneren. Dus niet alleen eerlijk het gesprek aangaan wanneer iemand uitzonderlijk presteert, maar dus ook wanneer iemand ondermaats presteert hier afspraken over kunnen maken en dat er dan een mogelijkheid zou moeten zijn om iemand bijvoorbeeld eens geen periodiek erbij te geven. Om dit te faciliteren moet je wel een duidelijke gesprekscyclus aanhouden."

(Respondent 5, tactisch niveau)

Een ander knelpunt waar respondenten tegenaan lopen heeft betrekking op de flexibele organisatieontwikkeling die gepaard gaat met een nieuwe verdeling van rollen, taken en bevoegdheden van medewerkers en die hier extra aan toevoegt. Een meerderheid van de respondenten op alle organisatieniveaus geeft aan dat dit voor zowel medewerkers, als voor het management rolonduidelijkheid met zich meebrengt, doordat de grenzen vervagen van wie, waar verantwoordelijk voor is en welke werkzaamheden wel en niet tot de eigen functie behoren. Voor wat betreft zelforganiserende teams lijkt de tendens dat het onduidelijk is waar de eindverantwoordelijkheid ligt en naar wie teamleden toestappen voor feedback of bepaalde vraagstukken.

"Wat je nu merkt in de nieuwe organisatie is dat mensen nog steeds zoekende zijn naar wat is nu mijn rol en mijn functie, omdat blijkt dat er veel taken toch wel in elkaar overlopen."

(Respondent 6, strategisch niveau)

Opvallend is dat de meeste respondenten op strategisch niveau aangeven dat zij zich er bewust van zijn dat deze flexibele organisatieontwikkeling een andere, meer faciliterende in plaats van hiërarchische, managementstijl vraagt. In de praktijk blijkt het echter lastig om het juiste gesprek aan te gaan met medewerkers en om een juiste positie in te nemen in deze flexibele organisatiestructuur:

"We moeten zelf ook nog heel erg uitzoeken wat dat nou betekent voor onze rol als MT als we eigenlijk minder op die hiërarchische sturing gaan zitten en meer verantwoordelijkheden bij medewerkers zelf gaan neerleggen. Dit vraagt om een andere, meer faciliterende leiderschapsstijl en ik trap daar zelf ook nog wel eens in dat ik snel mijn mening over een bepaalde kwestie geef, terwijl ik dan eigenlijk een stapje terug moet nemen om de mening van anderen te horen en te vragen wat zij dan nodig hebben om een probleem op te lossen." (Respondent 10, strategisch niveau)

In onderstaande tabel wordt een samenvatting gepresenteerd van alle knelpunten, zoals deze bovenstaand in paragraaf 4.1 en 4.2 staan beschreven. Per knelpunt wordt aangegeven op welk(e) organisatieniveau(s) het ervaren wordt.

Categorieën →	Strategisch niveau	Middenkader	Operationeel niveau
Knelpunten ↓			
Onduidelijkheid met betrekking tot de inhoud en toepassingsmogelijkheden van de beloningsinstrumenten.	X		X
Geen eenduidig beleid voor de toepassing van de beloningsinstrumenten. Beloningsinstrumenten worden met te veel willekeur toegepast.	X	X	X
Onduidelijkheid met betrekking tot wanneer prestaties van medewerkers aangemerkt worden als uitmuntend of bijzonder.	X	X	
Gebrek aan regelmogelijkheden om als lokale gemeente af te kunnen wijken van de regelingen en afspraken in de cao.	X		
Beloningsinstrumenten, zoals de arbeidsmarkttoelage, zijn onvoldoende toereikend.	X	X	
Gesprek aangaan over ontwikkeling en beloning wordt hoofdzakelijk geïnitieerd door medewerkers zelf.			X
Starre grenzen van het functiewaarderingssysteem. Het systeem is niet ingericht op het waarderen van de extra rollen en verantwoordelijkheden die medewerkers aannemen.	X	X	X
Officiële gesprekscyclus voor wat betreft functioneren en beoordelen is verwaterd.	X	X	X
Gebrek aan duidelijke (resultaat)afspraken tussen leidinggevenden en medewerkers.	X	X	X
Nieuwe verdeling van rollen, taken en bevoegdheden leidt tot rolonduidelijkheid.	X	X	X
Zoektocht naar het aannemen van een nieuwe, faciliterende rol als management in een flexibele organisatie.	X		

Tabel 4. *Ervaren knelpunten per organisatieniveau.*

4.3 Behoeften omtrent beloning en waardering

In de interviews worden, naast knelpunten, ook behoeften uitgesproken (deelvraag 5) door respondenten. Allereerst met betrekking tot vormen van beloning. Binnen de Drechtsteden-organisaties is groeiende aandacht voor het immateriële aspect van beloning. In de interviews wordt dit beeld bevestigd en blijkt dat dit zeer gewaardeerd wordt door medewerkers. Voorbeelden van deze immateriële vormen van beloning zijn de inzet op (talent)ontwikkeling van medewerkers, het aanbieden van uitdagende projecten en/of betaalde opleiding en het ondernemen van teamuitjes. Naast deze immateriële vormen van beloning wordt er door een aantal medewerkers de specifieke behoefte geuit van een persoonlijke, uitgesproken waardering van hun leidinggevende, hetgeen naar hun mening nu nog onvoldoende tot uiting komt.

“Wat ik echter nog belangrijker vind dat is niet financieel, maar dat gaat echt over het uitspreken van waardering van de successen die we hebben als team en de successen die we hebben als organisatie.

Want dat vind ik even überhaupt van een gratificatie, het is leuk en ik stel het op prijs, maar het is eenmalig en incidenteel. Je waardering kan je vaker uitspreken toch?”

(Respondent 12, operationeel niveau)

In het verlengde van de eerder beschreven rolonduidelijkheid (zie paragraaf 4.2.3) geven bijna alle respondenten aan dat er behoefte is aan brede kaders waarbinnen duidelijke afspraken gemaakt worden tussen leidinggevenden en medewerkers omtrent haalbare doelstellingen en wederzijdse verwachtingen. Dit geeft richting aan medewerkers en kan als houvast dienen voor leidinggevenden en managers om medewerkers flexibel en transparant te belonen. Daarnaast bestaat een grote behoefte aan meer duidelijkheid omtrent de inhoud en toepassingsmogelijkheden van de beloningsinstrumenten die ingezet kunnen worden om medewerkers flexibel te belonen. Een meerderheid van het management en middenkader geeft hierbij specifiek aan het opstellen van een gedeelde norm omtrent beloning en uitmuntende prestaties belangrijk te vinden, maar geen voorstander te zijn van het opstellen van nieuwe regels en richtlijnen waaraan het wel of niet toepassen van een beloningsinstrument getoetst zou kunnen worden. Dit gaat volgens hen ten koste van de flexibiliteit van de beloningsinstrumenten.

“Er is bijvoorbeeld een roep om kaders en dat vind ik verder helemaal niet fout, maar wat je vaak ziet in de praktijk is dat zodra de kaders worden opgeschreven, deze geïnterpreteerd worden als regels.

Dus van, daar mag je niet vanaf wijken en dat vind ik soms wel zonde.”

(Respondent 11, strategisch niveau)

Ten slotte hebben de meeste respondenten uit het middenkader en op strategisch niveau behoefte om te weten hoe hun collega's binnen de andere organisaties in het netwerk omgaan met knelpunten en oplossingen rondom flexibel organiseren en belonen. Zij hebben hier over het algemeen weinig zicht op. Kanttekening die respondenten hierbij plaatsen is dat gezamenlijk optrekken goed is, maar dat er vervolgens wel maatwerk geleverd moet worden per organisatie in de daadwerkelijke implementatie van oplossingen, omdat elke organisatie net anders is gestructureerd.

4.4 Analyse

In deze paragraaf wordt stilgestaan bij de analyse van de empirische data. Hier wordt allereerst naar aanleiding van de empirie besproken of er sprake is van een (mis)fit tussen de flexibele organisatiestructuur en de beloningsstructuur van de betrokken Drechtsteden-organisaties. Aangezien in bovenstaande paragrafen de knelpunten en behoeften van respondenten omtrent de

beloningsinstrumenten en het functiewaarderingssysteem (die samen de beloningsstructuur vormen) en de flexibele organisatiestructuur los van elkaar staan beschreven, is het daarnaast relevant om in deze analyse een koppeling te maken tussen beide structuren en de geïdentificeerde knelpunten. De uitgesproken behoeften van respondenten kunnen worden gezien als een bevestiging van de geïdentificeerde knelpunten en worden daarom niet apart behandeld. De koppeling wordt gemaakt door de geïdentificeerde knelpunten als beïnvloedende factoren van de (mis)fit in te vullen in het onderzoeksmodel uit hoofdstuk 1. In dit model wordt daarnaast de samenhang tussen de factoren ten aanzien van de (mis)fit geduid.

Te beginnen bij de bespreking van de (mis)fit. Uit de knelpunten (en behoeften) die naar voren komen in het empirisch onderzoek kan worden afgeleid dat er te veel storende factoren zijn die ertoe leiden dat de flexibele organisatiestructuur en de beloningsstructuur van de betrokken Drechtsteden-organisaties niet (langer) op elkaar zijn afgestemd. Zo sluit de wijze waarop de functie van medewerkers gewaardeerd wordt en waarop zij beloond worden niet aan op de continu veranderende werkzaamheden (rollen, taken en bevoegdheden) die zij verrichten binnen de flexibele organisatiestructuur. Er is, met andere woorden, sprake van een misfit. Naar aanleiding van deze constatering kan aan de hand van de geïdentificeerde knelpunten het onderzoeksmodel uit hoofdstuk 1 worden ingevuld. Uit dit model blijkt welke factoren de misfit tussen de flexibele organisatiestructuur en de beloningsstructuur verklaren. Daarvoor is het echter van belang om te bepalen of de geïdentificeerde knelpunten, zoals deze door respondenten worden ervaren, daadwerkelijk leiden tot de genoemde misfit. Bij een tweetal knelpunten kan namelijk een kanttekening geplaatst worden. Het gaat hierbij om knelpunten die specifiek zijn gebaseerd op de persoonlijke aannames van respondenten over een bepaald onderwerp. Zo hebben respondenten zich vanuit hun eigen referentiekader een mening gevormd en bepaalde onderwerpen als knelpunten aangemerkt, terwijl uit de resultaten ook afgeleid kan worden dat dit niet de kern van het probleem is, maar dat het daadwerkelijke knelpunt ergens anders ligt. Onderstaand worden de twee knelpunten waarbij een kanttekening geplaatst kan worden, besproken.

Allereerst het knelpunt omtrent de beperkte mate waarin de beloningsinstrumenten uit de CAR-UWO, die kunnen worden ingezet om medewerkers flexibel te belonen, toereikend worden gevonden. Op strategisch niveau bestaat het beeld dat de beloningsinstrumenten niet toereikend genoeg zijn en dat respondenten op dit niveau, indien zij dit nodig achten, afwijkende afspraken zouden willen maken omtrent de beloningsinstrumenten. Het gaat hierbij vooral om de reikwijdte van de arbeidstoelage, waarvan wordt aangegeven dat deze onvoldoende mogelijkheden biedt om de juiste talenten vanuit de markt aan te trekken. Dit beeld wordt onderschreven door het middenkader. De kanttekening die hierbij geplaatst kan worden, is dat uit de interviews echter ook blijkt dat er vooral op strategisch niveau een zekere mate van onbekendheid is met de beloningsinstrumenten. Zo bestaat er onduidelijkheid over welke instrumenten er zijn om medewerkers flexibel te kunnen belonen en hoe deze in overeenstemming met de CAR-UWO kunnen worden toegepast. Ondanks dat deze onduidelijkheid in mindere mate aanwezig is bij de adviseurs in het middenkader, blijft het twijfelachtig of de huidige beloningsinstrumenten daadwerkelijk onvoldoende toereikend zijn en of dit aangemerkt kan worden als knelpunt die leidt tot de genoemde misfit. Om deze reden wordt dit punt niet opgenomen in het onderzoeksmodel.

Het tweede knelpunt heeft betrekking op de starre grenzen van het functiewaarderingssysteem. Op alle organisatieniveaus wordt aangegeven dat het functiewaarderingssysteem te veel vasthoudt aan vaste functies met vaste taken, terwijl uit de praktijk blijkt dat medewerkers naast hun reguliere werk steeds meer andere rollen en werkzaamheden vervullen in tijdelijke opgaven en projecten of in

zelforganiserende teams. Hierbij wordt een beroep gedaan op aanvullende competenties en verantwoordelijkheden van medewerkers. Respondenten geven aan dat het systeem er echter niet op ingericht is om deze extra rollen en verantwoordelijkheden van medewerkers geldelijk te waarderen. Commentaar op dit knelpunt is echter dat functiewaardering subjectief is (Poels, 2010). Zo zijn de opvattingen van respondenten over het functiewaarderingssysteem gebaseerd op de elementen die zij belangrijk vinden om gewaardeerd te worden in een functie, zoals de extra rollen die medewerkers aannemen. In een functiewaarderingssysteem leidt alleen niet iedere extra rol of taak tot een verzwaring van de functie. De vraag rijst of het daadwerkelijk het functiewaarderingssysteem is dat knelt of dat het de betekenis is die mensen geven aan datgene dat gewaardeerd zou moeten worden in een functie en de wijze waarop er binnen de organisatie afspraken gemaakt worden over de invulling van de taken en werkzaamheden uit de generieke functieprofielen. Ondanks dat de functieprofielen generiek zijn beschreven, worden er namelijk geen afspraken gemaakt over het definiëren van aanvullende rollen en verantwoordelijkheden van medewerkers die binnen de kaders van de functieprofielen passen. Aangezien het aannemelijk is dat juist dit laatste punt het daadwerkelijke achterliggende knelpunt is omtrent het functiewaarderingssysteem, wordt deze opgenomen in het onderzoeksmodel.

Met deze informatie kan nu het onderzoeksmodel uit hoofdstuk 1 ingevuld worden, waarmee een koppeling wordt gemaakt tussen de flexibele organisatiestructuur en beloningsstructuur en de geïdentificeerde knelpunten. Uit dit model blijkt welke factoren de misfit tussen beide structuren verklaren (deelvraag 6).



Figuur 4. Ingevulde onderzoeksmodel.

In bovenstaand model (figuur 4) worden, naast de koppeling tussen de twee structuren en de geïdentificeerde knelpunten, ook de relaties tussen de knelpunten ten aanzien van de misfit geduid door deze in samenhang te categoriseren. Zo is in het model te zien dat er drie categorieën onderscheiden worden waarin de knelpunten, als geïdentificeerde factoren, zijn ingedeeld: implementatie van HR-beleid, (publiek) leiderschap en centralisatie/decentralisatie van overheidsbeleid. Deze indeling van de factoren in categorieën is geen strakke afbakening. Zo kunnen de factoren ook verband houden met andere categorieën. De categorieën zijn tot stand gekomen door alle knelpunten onder elkaar in een overzicht te plaatsen en vervolgens te zoeken naar relevante literatuur die hierbij aansluit of er een verklaring voor geeft. Aan de hand van enkele literatuurstromingen werd gaandeweg een patroon zichtbaar van 'bundels' samenhangende knelpunten die aan een literatuurstroming gekoppeld konden worden. Uit de koppeling van de literatuurstromingen met de bundels knelpunten zijn vervolgens de drie categorieën van knelpunten ontstaan. Deze koppeling leidt tot theoretische invalshoeken die behulpzaam kunnen zijn bij het nader onderzoeken van het ingevulde onderzoeksmodel. In paragraaf 5.3 (implicaties voor vervolgonderzoek) wordt dit, evenals de genoemde literatuurstromingen, uitgebreid behandeld.

H5. Conclusie

Dit onderzoek beoogt een bijdrage te leveren aan huidige maatschappelijke en wetenschappelijke inzichten door te bepalen in hoeverre er sprake is van een (mis)fit tussen de flexibele organisatiestructuur en de beloningsstructuur van de organisaties in het Drechtsteden netwerk en welke verklarende factoren hieraan ten grondslag liggen. Zo wordt getracht een bijdrage te leveren aan het concept van organisatiefit binnen de publieke sector en worden de Drechtsteden-organisaties handvatten geboden om de twee interne structuren beter op elkaar af te stemmen om zodoende in de toekomst wendbaar in te kunnen blijven spelen op de continu veranderende omgeving waarin zij zich bevinden. Om deze reden is de volgende centrale onderzoeksvraag opgesteld:

In hoeverre is er sprake van een (mis)fit tussen de flexibele inrichting van werken en organiseren, oftewel de flexibele organisatiestructuur, en de huidige beloningsstructuur van de betrokken Drechtsteden-organisaties en door welke factoren kan dit worden verklaard?

In dit afsluitende hoofdstuk wordt allereerst een korte terugkoppeling gegeven van de deelvragen die in de voorgaande hoofdstukken van dit onderzoeksrapport zijn beantwoord. Vervolgens kan op basis van deze informatie de centrale onderzoeksvraag beantwoord worden, waarin de geïdentificeerde knelpunten worden besproken die van invloed zijn op de misfit tussen de flexibele organisatiestructuur en de beloningsstructuur van de betrokken Drechtsteden-organisaties. In de paragraaf 'implicaties voor vervolgonderzoek' wordt daarna stilgestaan bij de koppeling tussen de geïdentificeerde knelpunten en de eerdergenoemde literatuurstromingen in paragraaf 4.4. Deze koppeling zorgt voor theoretische invalshoeken die behulpzaam kunnen zijn bij het nader onderzoeken van het ingevulde onderzoeksmodel. Ten slotte wordt er in de laatste paragraaf stilgestaan bij enkele beperkingen van dit onderzoek en worden er aanbevelingen gedaan ten behoeve van de Drechtsteden-organisaties.

5.1 Terugkoppeling deelvragen

Voor het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag zijn onderstaande deelvragen opgesteld.

Onderzoeksdomein	Deelvraag
Deskresearch	<ol style="list-style-type: none">1. Hoe ziet de flexibele organisatiestructuur eruit binnen de betrokken Drechtsteden-organisaties?2. Hoe ziet de huidige beloningsstructuur eruit binnen de betrokken Drechtsteden-organisaties?
Empirisch	<ol style="list-style-type: none">3. In welke mate zijn betrokkenen bekend met de bestaande (flexibele) beloningsinstrumenten uit de cao en hoe worden deze toegepast binnen de betrokken Drechtsteden-organisaties?4. In welke mate ervaren betrokkenen knelpunten omtrent het beloningsvraagstuk?5. Welke behoeften hebben betrokkenen omtrent het beloningsvraagstuk?
Analytisch	<ol style="list-style-type: none">6. Welke factoren liggen ten grondslag aan de veronderstelde misfit tussen de flexibele organisatiestructuur en de beloningsstructuur van de betrokken Drechtsteden-organisaties?

In hoofdstuk 2 is toegelicht hoe de flexibele organisatiestructuur en de beloningsstructuur zijn vormgegeven in de desbetreffende Drechtsteden-organisaties. Hiermee zijn de eerste twee deelvragen van dit onderzoek beantwoord. In hoofdstuk 4 zijn de uitkomsten van de diepte-interviews met respondenten op strategisch niveau (management), het middenkader (teamleiders en adviseurs) en operationeel niveau (medewerkers) besproken. Deze uitkomsten hebben invulling gegeven aan de deelvragen 3, 4 en 5. In de analyse in hoofdstuk 4 is vervolgens een koppeling gemaakt tussen de geïdentificeerde knelpunten uit de diepte-interviews en de mate van (mis)fit tussen de flexibele organisatiestructuur en de beloningsstructuur. Hierbij zijn de knelpunten, als beïnvloedende factoren, ingevuld in het onderzoeksmodel uit hoofdstuk 1 en is getracht de samenhang tussen de verschillende knelpunten in categorieën te duiden. Deelvraag 4 en 6 hebben de input geleverd voor het invullen van het onderzoeksmodel, welke is gepresenteerd in paragraaf 4.4.

5.2 Beantwoording centrale onderzoeksvraag

Aan de hand van de deelvragen die in de voorgaande hoofdstukken van dit onderzoeksrapport zijn beantwoord, kan nu antwoord gegeven worden op de centrale onderzoeksvraag. Uit de ervaren knelpunten en behoeften die naar voren komen in het empirisch onderzoek kan worden afgeleid dat er te veel storende factoren zijn die ertoe leiden dat de flexibele organisatiestructuur en de beloningsstructuur van de betreffende Drechtsteden-organisaties niet (langer) op elkaar zijn afgestemd. Zo sluit de wijze waarop de functie van medewerkers gewaardeerd wordt en waarop zij beloond worden niet aan op de continu veranderende werkzaamheden (rollen, taken en bevoegdheden) die zij verrichten binnen de flexibele organisatiestructuur. De veronderstelling, zoals geïntroduceerd in hoofdstuk 1, dat er een misfit bestaat tussen beide structuren is juist.

Er is een tiental factoren geïdentificeerd die deze misfit verklaren. Zoals in hoofdstuk 4 is besproken, zijn deze factoren aan de hand van enkele literatuurstromingen ingedeeld in drie categorieën van knelpunten, welke zijn opgenomen in het onderzoeksmodel in paragraaf 4.4. Met het invullen van dit model is tevens getracht een bijdrage te leveren aan het concept van organisatiefit binnen de publieke sector. De categorieën van knelpunten zijn elk op hun eigen manier van invloed op de genoemde misfit. De knelpunten die in het onderzoeksmodel onder de categorie 'implementatie van HR-beleid' zijn geschaard, hebben betrekking op de gebrekkige wijze waarop het HR-beleid van de betrokken Drechtsteden-organisaties in de praktijk geïmplementeerd wordt, in tegenstelling tot hoe het oorspronkelijk is ontworpen. Voorbeelden hiervan zijn de gesprekscyclus die onvoldoende wordt gehanteerd en de verkeerde toepassing van de flexibele beloningsinstrumenten uit het beloningsbeleid. Deze discrepantie tussen de wijze waarop het beleid bedoeld is en de wijze waarop het wordt geïmplementeerd, is van invloed op de misfit tussen de flexibele organisatiestructuur en de beloningsstructuur. Verder zijn de knelpunten die in het onderzoeksmodel zijn geschaard onder de categorie '(publiek) leiderschap' van invloed op de misfit, doordat deze hoofdzakelijk betrekking hebben op de gehanteerde leiderschapsstijl die niet meer passend is. Hierbij gaat het vooral om het gebrek aan het maken van concrete afspraken met medewerkers en het verschaffen van onvoldoende duidelijkheid over de invulling van de functies en rollen die medewerkers aannemen. Er heerst onduidelijkheid over de nieuwe verdeling van taken, rollen en bevoegdheden binnen de flexibele organisatiestructuur, waardoor het moeilijk blijkt om hier een rechtvaardige beloning tegenover te zetten. Tot slot het knelpunt dat is onderverdeeld in de categorie 'centralisatie/decentralisatie van overheidsbeleid'. Doordat de lokale gemeenten zich geïmmiteerd hebben aan de landelijke cao CAR-UWO, hebben zij geen mogelijkheden om hiervan af te wijken. De uitwerking van de landelijke cao op lokaal niveau is echter niet altijd een-op-een toepasbaar. Dit is van invloed op de

misfit, doordat lokale gemeenten op bepaalde punten maatwerk wensen, terwijl de cao deze ruimte niet biedt. Een voorbeeld is een kleine gemeente die moeite heeft om nieuwe medewerkers aan te trekken en hiervoor extra maatregelen, zoals financiële stimulansen, wil inzetten. Volgens de landelijke cao kan dit echter niet zomaar, aangezien de regels over wat je als werkgever wel en niet extra kan bieden, vaststaan.

Het ingevulde onderzoeksmodel met categorieën van knelpunten (factoren) die van invloed zijn op de misfit leveren interessante inzichten op die in toekomstig onderzoek verder onderzocht en getoetst kunnen worden. Dit inductieve onderzoek biedt hier de mogelijkheid toe.

5.3 Discussie en implicaties voor vervolgonderzoek

De meerwaarde van dit inductieve onderzoek dat het de geïdentificeerde factoren die van invloed zijn op de misfit koppelt aan bestaande literatuur. Deze koppeling leidt tot theoretische invalshoeken die behulpzaam kunnen zijn bij het nader onderzoeken van het ingevulde onderzoeksmodel. Zoals in de vorige paragraaf wordt geïmpliceerd, is dit raadzaam aangezien de geïdentificeerde factoren uit het model voortkomen uit empirisch onderzoek en het nader onderzoeken (en toetsen) van deze factoren relevante inzichten kan opleveren. In deze paragraaf worden daarom de literatuurstromingen besproken die gekoppeld zijn aan de knelpunten en waaruit de drie categorieën in het ingevulde onderzoeksmodel zijn voortgekomen. Dit leidt tot enkele implicaties voor vervolgonderzoek die onderstaand per categorie behandeld worden.

Allereerst wordt de categorie 'implementatie van HR-beleid' behandeld. Zoals uit het ingevulde onderzoeksmodel blijkt, kunnen hier de volgende vier knelpunten onder geschaard worden: het verwateren van de gesprekscyclus voor wat betreft functionering-, beoordeling- en feedbackgesprekken; onduidelijkheid over de inhoud en toepassingsmogelijkheden van de beloningsinstrumenten uit de CAR-UWO; gebrek aan een eenduidig beleid voor de toepassing van de beloningsinstrumenten uit de CAR-UWO en onduidelijkheid over wanneer prestaties van medewerkers en teams aangemerkt kunnen worden als uitmuntend of bijzonder. Deze knelpunten met betrekking tot de implementatie van het HR-beleid binnen de betrokken Drechtsteden-organisaties relateren aan het procesmodel van Nishii & Wright (2008). In dit model maken zij onderscheid tussen beoogd, geïmplementeerd en ervaren HR-beleid, waarbij zij beargumenteren dat het beoogde HR-beleid (dit is het beleid zoals het oorspronkelijk ontworpen is om organisatiedoelstellingen mee te bereiken) kan verschillen van hoe het daadwerkelijk wordt geïmplementeerd in een organisatie. De wijze waarop het beleid geïmplementeerd wordt, heeft vervolgens effect op de wijze waarop medewerkers het HR-beleid ervaren. Deze zijn niet altijd met elkaar op één lijn. Het procesmodel van Nishii & Wright (2008) kan een relevante invalshoek bieden om de discrepantie te onderzoeken tussen de doelen die met de inzet van de beloningsinstrumenten uit de CAR-UWO beoogd zijn (beoogd HR-beleid van Nishii & Wright, 2008) en de wijze waarop deze worden toegepast door management en leidinggevenden van de betrokken Drechtsteden-organisaties (geïmplementeerd HR-beleid van Nishii & Wright, 2008). Vervolgonderzoek zou zich aan de hand van het procesmodel van Nishii & Wright (2008) kunnen focussen op het verkrijgen van meer inzicht in de veroorzakende factoren achter deze discrepantie, om zo een gedeelte van de black box inzichtelijk te maken. De black box is een term in de HRM-literatuur die aanduidt dat er nog veel onduidelijkheid bestaat omtrent de onderliggende mechanismen in de relatie tussen HRM en organisatieprestaties (Vermeeren, 2014). Vervolgonderzoek, zoals voorgesteld, levert daarnaast dus een bijdrage aan de wetenschappelijke literatuur door meer inzicht te creëren in de black box binnen een groot publiek netwerk, zoals de Drechtsteden.

De tweede categorie knelpunten uit het onderzoeksmodel is '(publiek) leiderschap'. Binnen deze categorie kunnen de volgende vijf knelpunten onderverdeeld worden: het gebrek aan duidelijke (resultaat)afspraken tussen leidinggevenden en medewerkers; rolonduidelijkheid die voortkomt uit de nieuwe verdeling van rollen, taken en bevoegdheden; de zoektocht van managers naar de juiste invulling van hun nieuwe faciliterende rol; het aangaan van gesprekken over ontwikkeling en beloning wordt hoofdzakelijk geïnitieerd door medewerkers zelf en het gebrek aan het maken van afspraken over de definiëring en waardering van aanvullende rollen van medewerkers. Naar aanleiding van deze knelpunten met betrekking tot (publiek) leiderschap, is het voor vervolgonderzoek relevant om de focus te leggen op het nader onderzoeken van de leiderschapsstijl die passend is in een flexibele overheidsorganisatie, waarbij zelforganisatie en opgavengericht werken centraal staan en waarbij verantwoordelijkheden verdeeld en lager in de organisatie worden belegd. In het verleden is al veel onderzoek gedaan naar publiek leiderschap. In het review-artikel van Kellerman & Webster (2002) worden deze onderzoeken uitgebreid beoordeeld. De auteurs merken op dat, hoewel de literatuur over publiek leiderschap nog steeds mager is, het groeit in massa en diversiteit. Het is onderzoekers echter nog niet gelukt om een eenduidige definitie te geven van het begrip. Er zal nog veel meer onderzoek gedaan moeten worden voordat de literatuur omtrent publiek leiderschap compleet is (Kellerman & Webster, 2002). In deze context kan het nader onderzoeken van een collectieve leiderschapsstijl een interessante invalshoek zijn om meer inzicht te verkrijgen in de geïdentificeerde knelpunten van dit onderzoek omtrent (publiek) leiderschap in relatie tot zelforganisatie, de nieuwe verdeling van rollen, taken en bevoegdheden van management en medewerkers en de leiderschapsstijl die hierbij passend is. Collectief leiderschap heeft betrekking op het relationele aspect van leiderschap, welke in de literatuur wordt aangeduid met verschillende termen, zoals 'shared', 'distributed' en 'collaborative' leiderschap (Hopman & Van den Berg, 2015). Volgens Rada (1999) creëert collaborative leiderschap een omgeving, waarin uiteenlopende ideeën en meningen kunnen worden gedeeld en waarin de stemmen van verschillende betrokkenen binnen en buiten de organisatie gehoord worden. Hierbij is sprake van wederzijdse relaties tussen de betrokkenen. Binnen organisaties is een samenspel waarbij leden van een organisatie naar voren komen als tijdelijke leiders zodra de behoefte aan hun specifieke expertise ontstaat (Rada, 1999; 30-31).

Tot slot wordt de categorie 'centralisatie/decentralisatie van overheidsbeleid', zoals opgenomen in het onderzoeksmodel, behandeld. Hierbinnen valt het knelpunt: gebrek aan mogelijkheden van lokale gemeenten om af te wijken van de cao-afspraken in de CAR-UWO en in het verlengde daarvan de vaak moeizame vertaling van centraal beleid naar decentraal niveau. De discussie tussen centraal beleid en de uitwerking daarvan op decentraal niveau is er een die al jaren speelt en waar veel onderzoek naar is gedaan. Momenteel is het echter actueler dan ooit, aangezien beleid steeds meer wordt gedecentraliseerd en beleidsvelden sterk met elkaar verweven zijn geraakt (Mevisen, 2012). In dit verband spreekt Gilsing (2005) van beleidsvervloechting, waarbij sprake is van interbestuurlijke verhoudingen tussen de verschillende overheidsniveaus. Goldsmith (2002) duidt dit aan als co-governance. Deze interbestuurlijke verhoudingen tussen overheden brengen enkele problemen met zich mee. Zo leiden ze tot een onduidelijke afbakening van taken en verantwoordelijkheden (Gilsing, 2005) en komen lokale overheden onder zware druk staan om gedecentraliseerd beleid te allen tijde naar behoren uit te voeren (Boogers, Schaap, Van den Munckhof & Karsten, 2008). Het succes van gedecentraliseerd beleid is afhankelijk van het samenspel tussen de centrale overheid en lokale overheden, zoals gemeenten. Echter blijkt dat hier bij de evaluatie van gedecentraliseerd beleid maar weinig aandacht aan wordt besteed. Zo benadrukken Boogers et al. (2008) dat de nadruk vooral ligt op de kwaliteit van de uitvoering van het gedecentraliseerde beleid door lokale overheden in plaats

van de wijze waarop het beleid op centraal niveau naar hen is uitgezet. Volgens Mevissen (2012) ligt het probleem vooral bij de wijze waarop wet- en regelgeving tot stand komt. Onderzoek dat door de centrale overheid wordt uitgezet omtrent het opstellen van wet- en regelgeving besteedt namelijk vooral aandacht aan het monitoren van beleidsveranderingen, lopende ontwikkelingen en te verwachte effecten van bepaald beleid. In dit soort onderzoeksrapporten is doorgaans geen expliciete aandacht voor informatievragen en behoeften die op decentraal niveau spelen. Deze algemene onderzoeken, die geïnitieerd zijn door de centrale overheid, worden dus onvoldoende vertaald naar de beleidspraktijk van decentrale overheden (Mevissen, 2012). Deze inzichten omtrent de relatie tussen beleidsvervlochten (co-governance) en het gebrek aan beleidsrelevante informatie van lokale overheden zijn relevant om in vervolgonderzoek verder uit te diepen, om zodoende te bepalen hoe lokale overheden hun autonomie kunnen vergroten met betrekking tot de uitvoering van gedecentraliseerd beleid.

5.4 Beperkingen

Ondanks dat dit onderzoek relevante inzichten heeft opgeleverd voor de Drechtsteden-organisaties en het heeft getracht een bijdrage te leveren aan de wetenschappelijke literatuur omtrent de organisatiefit, zijn er enkele beperkingen waarop gereflecteerd kan worden. Het doel is om hiervan te leren en transparantie te tonen naar lezers toe.

Een eerste discussiepunt heeft betrekking op de generaliseerbaarheid van de resultaten van dit onderzoek. Er is slechts een kleine groep respondenten per organisatieniveau geïnterviewd, wat mogelijk geen representatief beeld vormt voor de gehele groep aan management, adviseurs, leidinggevend en medewerkers die werkzaam zijn binnen de vijf betrokken Drechtsteden-organisaties. Desalniettemin bleek na het afnemen van de 21 interviews een terugkomende rode draad zichtbaar te zijn tussen de uitkomsten van de verschillende interviews. Er bestond een zekere mate van verzadiging, waardoor een samenhangend, algemeen beeld van het beloningsvraagstuk ontstond. De resultaten en conclusies van dit onderzoek zijn dus aannemelijk, maar het is wel van belang om te realiseren dat deze zijn gebaseerd op inductief onderzoek, wat betekent dat er gezocht is naar patronen om de data uit de interviews generaliseerbaar te maken (Van Thiel, 2007). Dit onderzoek geeft een samenhangend en algemeen beeld van de ervaren behoeften en knelpunten van respondenten met betrekking tot de flexibele organisatiestructuur in relatie tot (flexibele) beloning en waardering. Om hier echter diepgaandere inzichten in te verkrijgen, is vervolgonderzoek raadzaam waarbij een grotere groep respondenten betrokken wordt.

Een tweede discussiepunt om in het achterhoofd te houden bij het lezen en interpreteren van de onderzoeksresultaten, is dat niet alle tien Drechtsteden-organisaties hebben deelgenomen aan dit onderzoek. Er is een weloverwogen keuze gemaakt om alleen de organisaties te betrekken die bewust een organisatieontwikkeling hebben doorgemaakt naar een flexibele organisatiestructuur. In het verlengde hiervan kan worden opgemerkt dat de mate waarin bepaalde resultaten van toepassing zijn op de verschillende organisaties kan verschillen per organisatie. Zo kan er bijvoorbeeld binnen de ene organisatie meer sprake zijn van rolonduidelijkheid dan binnen de andere. De reden hiervoor is dat de analyse van dit onderzoek plaatsvindt op respondentniveau. De resultaten hadden enigszins anders kunnen zijn wanneer er besloten zou zijn om de analyse te laten plaatsvinden op organisatieniveau, waarin de resultaten van de verschillende organisaties met elkaar vergeleken zouden worden. Het bleek echter niet mogelijk om in elke organisatie hetzelfde aantal respondenten op hetzelfde organisatieniveau te betrekken bij het onderzoek. Daardoor zouden er geen degelijke conclusies getrokken kunnen worden voor wat betreft de verschillen en overeenkomsten per organisatie. Om

deze reden is ervoor gekozen om de analyse van het onderzoek op respondentniveau te laten plaatsvinden, waarbij de invalshoeken van verschillende organisatieniveaus meegenomen konden worden in het onderzoek. Voor de onderzoeksresultaten maakt het dus niet uit dat bepaalde uitkomsten meer van toepassing zijn op de ene of de andere organisatie, omdat de organisaties niet met elkaar vergeleken worden, maar juist de behoeften en knelpunten van respondenten op de verschillende organisatieniveaus.

Tenslotte heeft het laatste discussiepunt betrekking op het moment waarop dit onderzoek is uitgevoerd. Namelijk midden in de transitiefase van de Drechtsteden-organisaties naar een flexibele organisatiestructuur. Hierdoor ontstaat enigszins een vertroebeld beeld van de behoeften en knelpunten van respondenten, aangezien deze zich vooral richten op nog niet opgeloste zaken omtrent de organisatieontwikkeling. Wanneer op een later moment een meting zou hebben plaatsgevonden, zodra de organisatieontwikkeling wat meer geïstitutioniseerd is binnen de organisaties, zouden de uitkomsten waarschijnlijk anders zijn.

5.5 Aanbevelingen

De organisatieontwikkeling naar een flexibele inrichting van werken en organiseren, oftewel de flexibele organisatiestructuur, is bij de betrokken Drechtsteden-organisaties momenteel nog in volle gang en zal zich ook de komende tijd verder ontwikkelen. Uit het empirisch onderzoek blijkt dat deze flexibele organisatieontwikkeling verschillende vraagstukken en knelpunten oproept bij de organisaties. Om hen handvatten te bieden en in de toekomst wendbaar in te kunnen blijven spelen op de continu veranderende omgeving waarin de Drechtsteden-organisaties zich bevinden, worden onderstaand zes aanbevelingen gedaan. Deze zijn gericht op het verdere verloop van de flexibele organisatieontwikkeling en het op elkaar afstemmen van de interne systemen organisatiestructuur en beloningsstructuur aan de hand van de eerder geïdentificeerde factoren.

1. *Maak binnen de lokale organisaties structurele (resultaat)afspraken met medewerkers waarin haalbare doelstellingen, wederzijdse verwachtingen en de inhoud en grenzen van functies duidelijk worden geschetst.*

Uit het empirisch onderzoek blijkt dat de flexibele organisatieontwikkeling een nieuwe verdeling van rollen, taken en bevoegdheden van medewerkers met zich meebrengt en hier extra aan toevoegt. Dit leidt tot rolonduidelijkheid op operationeel en strategisch niveau, doordat de grenzen vervagen van wie, waar verantwoordelijk voor is en welke werkzaamheden wel en niet tot een functie behoren. Voor wat betreft de zelforganiserende teams bestaat er wat onduidelijkheid over waar de eindverantwoordelijkheid ligt en naar wie teamleden toestappen voor feedback of bij bepaalde vraagstukken. Om als organisatie in te spelen op deze rolonduidelijkheid, wordt geadviseerd om periodiek duidelijke resultaatafspraken te maken met medewerkers en/of teams, waarbij de autonomie en professionaliteit van medewerkers onaangetast blijft en hen richting en duidelijkheid wordt geboden. Op basis van de uitkomsten van de interviews is het raadzaam om in deze (resultaat)afspraken in elk geval wederzijdse verwachtingen en kaders voor jaarlijkse doelstellingen op te nemen. Ook het definiëren van de grenzen van een functie en de extra's die van iemand verwacht worden buiten het reguliere functieprofiel om kunnen hierin aan bod komen. Voor een zelforganiserend team gaat het daarnaast ook om het vastleggen van afspraken over de kwaliteitstandaarden, toetsing en borging van bepaalde werkzaamheden in het team. Samengevat, wordt aanbevolen om een aantal resultaatgebieden vast te stellen die in de afspraken worden

vastgelegd, waarna medewerker en manager (of leidinggevende/afdelingshoofd) deze vervolgens samen kunnen invullen. De evaluatie omtrent de voortgang van deze resultaatafspraken kan als leidraad dienen om gefundeerd het gesprek aan te gaan met medewerkers omtrent flexibele beloning (promotie) en demotie.

- 2. Maak gebruik van de ruimte die er is in de generieke functieprofielen door bij de invulling van de functies, naast de reguliere taken en werkzaamheden, ook afspraken te maken over de aanvullende rollen die medewerkers vervullen.*

In de interviews geeft een meerderheid van de respondenten aan het als beperkend te ervaren dat het functiewaarderingssysteem alleen vaste functies met vaste taken waardeert, terwijl uit de praktijk blijkt dat medewerkers naast hun reguliere werk ook andere rollen en werkzaamheden vervullen, waarbij een beroep wordt gedaan op aanvullende competenties en verantwoordelijkheden. Hierdoor ontstaat een spanningsveld. Uit de analyse van de empirische data blijkt echter ook dat het aannemelijk is dat de grenzen en de werking van het functiewaarderingssysteem zelf niet het knelpunt vormen, maar dat het knelpunt eerder ligt bij het gebrek aan het maken van afspraken over het definiëren en waarderen van aanvullende rollen en werkzaamheden van medewerkers die binnen de kaders van de generieke functieprofielen passen. Er worden namelijk geen aanvullende afspraken gemaakt over rollen. Het is daarom aan te bevelen om binnen iedere lokale organisatie de extra rollen te definiëren die medewerkers op zich nemen en deze in te passen in de huidige functieprofielen. Met als doel dat de variabele rollen en werkzaamheden van medewerkers een vast onderdeel van het takenpakket (binnen het functieprofiel) worden. Door het opnemen van deze rollen en aanvullende werkzaamheden in de functieprofielen wordt verwacht dat medewerkers minder een gevoel van onrechtvaardigheid ervaren, doordat zij extra rollen en werkzaamheden op zich nemen die vervolgens nergens in terugkomen.

- 3. Stel binnen de lokale organisaties een gedeelde norm op ten behoeve van de toepassing van de beloningsinstrumenten uit de CAR-UWO die kunnen worden ingezet om medewerkers flexibel te belonen.*

Deze aanbeveling heeft betrekking op een uitwerking van de gemeenschappelijke uitvoeringsregeling van de CAR-UWO. Deze uitvoeringsregeling geeft lokale gemeenten de mogelijkheid om op bepaalde onderwerpen een eigen invulling te geven aan het gestelde in de CAR-UWO en om bepaalde regelingen nader te definiëren. Zo krijgen lokale gemeenten de beslissingsruimte om zelf de norm te bepalen die zij aanhouden voor uitmuntende of bijzondere prestaties van medewerkers en teams, op basis waarvan een gratificatie of een functioneringstoelage kan worden toegekend. Uit het empirisch onderzoek blijkt echter dat deze ruimte niet (volledig) benut wordt en dat de Drechtsteden-organisaties geen eenduidig beleid hebben voor de toepassing van de beloningsinstrumenten. Met als gevolg dat er onduidelijkheid bestaat over welke beloningsinstrumenten er precies zijn, in welke gevallen en hoe deze kunnen worden toegepast en welk standaard er wordt aangehouden voor wat betreft uitmuntende of bijzondere prestaties van medewerkers en teams. Het is daarom van belang dat hier per lokale organisatie een gedeelde norm voor ontwikkeld wordt, zodat de beloningsinstrumenten op de juiste manier en eenduidig worden toegepast. Belangrijk is dat deze gedeelde norm niet gezien wordt als richtlijn, maar als een gezamenlijke visie, een ondersteunend document dat handvatten biedt voor een transparante en eenduidige toepassing van de

beloningsinstrumenten. Wanneer er in de organisatie meer kennis is over de inhoud en de toepassingsmogelijkheden van de beloningsinstrumenten, kan hier vanuit het management ook proactief op worden ingezet. In deze gedeelde norm kan bijvoorbeeld ook worden opgenomen dat de lokale organisaties immateriële beloningen, zoals investeringen in talentontwikkeling, opleidingen, uitdagende projecten en teamuitjes, ook als officiële vormen van flexibele beloning beschouwen.

- 4. Organiseer een regionale training met eventueel aansluitende intervisiesessies om het management ondersteuning te bieden in de positionering van hun nieuwe faciliterende rol binnen de flexibele organisatie.*

De organisatieontwikkeling naar een flexibele organisatiestructuur vraagt om een andere, meer faciliterende leiderschapstijl. Dit is een hele omslag voor managers in het openbaar bestuur die van oudsher gewend zijn om een hiërarchische top-down stijl van leidinggeven te hanteren (Uhl-Bien, Marion & McKelvey, 2007). Uit het empirisch onderzoek blijkt dat een meerderheid van de betrokken managers nog erg zoekende is naar zijn of haar positie in de nieuwe organisatiestructuur, hetgeen vraagt om een andere set aan vaardigheden. De assumptie is dat deze constatering ook doorgetrokken kan worden naar managers die niet hebben deelgenomen aan dit onderzoek. Om het management van de Drechtsteden-organisaties te ondersteunen in hun nieuwe positionering binnen de flexibele organisatiestructuur, wordt aanbevolen een eendaagse training aan te bieden. Tijdens deze training kan bijvoorbeeld inhoudelijk worden ingegaan op de overeenkomsten en verschillen tussen de 'oude' en 'nieuwe' leiderschapstijl en wat dit in de praktijk van het management vraagt. De exacte onderwerpen waar behoefte aan is en waar tijdens de training de nadruk op moet komen te liggen, kunnen gezamenlijk bepaald worden. Door de training regionaal te organiseren, kunnen de kosten gedrukt worden en kunnen managers van de verschillende organisaties leren van elkaars ervaringen. Er wordt aanbevolen om na de training, indien daar behoefte aan is, enkele intervisiesessies in te plannen, waarbij aan de hand van ingebrachte casuïstiek uit de dagelijkse praktijk van de organisaties meer body gegeven wordt aan de daadwerkelijke toepassing van de nieuwe rol van het management. Intervisie kan een goed middel zijn om hier meer grip op te krijgen. Om de kosten en tijd van een uitgebreid aanbestedingstraject binnen de perken te houden, wordt geadviseerd om allereerst te kijken of het mogelijk is om de begeleiding van de training en intervisiesessies intern te organiseren.

- 5. Probeer als lokale organisatie niet zelfstandig het wiel uit te vinden: leer van elkaar.*

Ondanks dat de betrokken Drechtsteden-organisaties op verschillende wijzen invulling geven aan de flexibele organisatieontwikkeling en de nieuwe flexibele structuur op verschillende manieren inrichten, lijken de vraagstukken en knelpunten waar zij tegenaan lopen overeen te komen, zij het in andere mate. Daarom wordt geadviseerd om een aantal regionale sessies te organiseren waarin bijvoorbeeld de betrokken adviseurs van de verschillende lokale organisaties bij elkaar komen om specifiek te praten over problemen en succesverhalen omtrent de organisatieontwikkeling die zij doormaken. Op deze wijze krijgen de organisaties beter zicht in (overeenkomende) vraagstukken die bij de andere organisaties in het netwerk spelen en in mogelijke oplossingsrichtingen. Met deze input kunnen lokale organisaties vervolgens zelf bepalen op welke punten zij maatwerkoplossingen willen vinden en op welke punten zij gezamenlijk willen optrekken. De lokale behoefte vormt het uitgangspunt in dergelijke sessies, vervolgens kan er samen naar oplossingen gezocht worden. Een concreet voorbeeld van een belangrijk vraagstuk dat bij meerdere organisaties speelt en dat in een

regionale sessie besproken kan worden, is het vraagstuk omtrent de gesprekscyclus en hoe de beoordeling- en feedbackgesprekken het best vormgegeven kunnen worden. Uit het empirisch onderzoek blijkt namelijk dat de gesprekscyclus bij de meeste organisaties verwaterd is en dat het onduidelijk is hoe deze gesprekken het best gevoerd kunnen worden en wie hier verantwoordelijk voor is. Voor dit vraagstuk is door P&O/SCD al een werkgroep gestart. Het is aan te raden om in de regionale sessies de vraag en de behoefte van de lokale organisaties hieromtrent op te halen en te bundelen, waarna de werkgroep Gesprekscyclus van P&O/SCD deze verder kan oppakken en uitwerken.

6. *Zet binnen de lokale organisaties een aanvullend onderzoek uit naar de daadwerkelijke behoeften van medewerkers omtrent (flexibele) beloning zodra de organisatieontwikkeling meer geïstitutionaliseerd is in de organisaties.*

Dit onderzoek heeft enkele relevante inzichten opgeleverd met betrekking tot de knelpunten en behoeften van medewerkers omtrent (flexibel) belonen. Echter, het aantal respondenten op medewerkersniveau dat is bevraagd in de interviews vormt mogelijk geen representatief beeld voor de gehele werkzame groep medewerkers van de verschillende lokale organisaties. Daarnaast is de organisatieontwikkeling die de betrokken organisaties doormaken nog in volle gang en bevinden de organisaties zich nog in de transitiefase. Hierdoor ontstaat enigszins een vertroebeld beeld van de behoeften en knelpunten van respondenten, aangezien deze zich vooral richten op nog niet opgeloste zaken omtrent de organisatieontwikkeling die nog niet geïstitutionaliseerd is. Om een diepgaander en representatiever beeld te krijgen van de daadwerkelijke behoeften van medewerkers omtrent (flexibel) belonen, wordt geadviseerd om, zodra de organisatieontwikkeling een nieuwe fase heeft bereikt en meer geïstitutionaliseerd is binnen de lokale organisaties, een aanvullend onderzoek te verrichten onder medewerkers. Dit kan bijvoorbeeld door middel van het uitzetten van een enquête, zoals in gemeente Papendrecht al is gedaan. Dit betekent dat er op de korte termijn actief ingezet dient te worden op het verbeteren van de wijze waarop de huidige flexibele beloningsinstrumenten worden toegepast, waarna er op de lange termijn, naar aanleiding van het aanvullende onderzoek onder medewerkers, bepaald kan worden of de beloningsinstrumenten toereikend genoeg zijn of dat er wellicht behoefte is aan andere of aanvullende manieren om medewerkers flexibel te belonen. Zo bestaat een betere fundering waar vervolgens beleid op gevoerd kan worden.

H6. Literatuurlijst

- Autoriteit persoonsgegevens. (z.d.). *Algemene verordening gegevensbescherming (AVG)*. Geraadpleegd op 11 juni 2019, van: <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/over-privacy/wetten/algemene-verordening-gegevensbescherming-avg>
- Babbie, E. (2013). *The practice of social research*. Wadsworth: Cengage Learning.
- Baarda, B., Bakker, E., Fischer, T., Julsing, T., Van Goede, M., Peters, V., & Van der Velden, T. (2013). *Basisboek kwalitatief onderzoek: Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Groningen/Houten: Noordhoff.
- Blommaert, J., & Dong, J. (2010). *Ethnographic fieldwork: A beginner's guide*. Bristol: Multilingual Matters.
- Boogers, M., Schaap, L., Van den Munckhof, E.D., & Karsten, N. (2008). *Decentralisatie als opgave: Een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid (1998-2008)*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Boon, C. (2008). *HRM and fit. Survival of the Fittest!?* Erasmus Universiteit Rotterdam. [Proefschrift].
- Boxall, P., & Purcell, J. (2016). *Strategy and Human Resource Management* (4rd edition). Londen: Palgrave.
- College voor Arbeidszaken. (2019). *Beleidsplan 2019-2022*. Geraadpleegd op 2 maart, van: https://vng.nl/files/vng/brieven/2019/attachments/trots_20190325_002.pdf
- Crawford, L., Costello, K., Pollack, J., & Bentley, L. (2002). Managing soft change projects in the public sector. *International Journal of Project Management*, 21(6), pp. 443-448.
- Dean, J.W., & Snell, S.A. (1991). Integrated manufacturing and job design: Moderating effects of organizational inertia. *Academy of Management Journal*, 34(4), pp. 776-804.
- Delery, J.E. (1998). 'Issues of fit in strategic human resource management: Implications for research'. *Human Resource Management Review*, 8(3), pp. 289-309.
- Gemeenschappelijke regeling Drechtsteden. (z.d.). *Samen werken aan een krachtige regio*. Geraadpleegd op 4 maart 2019, van: https://www.drechtsteden.nl/dds/up/ZaxbkqxJE_GRD.pdf
- Gemeenschappelijke regeling Drechtsteden. (2016). *Uitvoeringsregeling beloningshoofdstuk 3 CAR-UWO Drechtsteden/Zuid-Holland Zuid*. Geraadpleegd op 21 april 2019, van: <http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/XHTMLoutput/Actueel/Omgevingsdienst%20Zuid-Holland%20Zuid/CVDR443364.html>

- Gemeente Dordrecht. (2019). *Notitie ontwikkeling naar een generiek functiehuis*. [Interne communicatie].
- Gemeente Dordrecht. (2018). *Visie op zelforganisatie*. [Interne communicatie].
- Gilsing, R. (2005). *Bestuur aan banden: Lokaal jeugdbeleid in de greep van nationaal beleid*. Universiteit van Maastricht. [Proefschrift].
- Goldsmith, M. (2002). Central control over local government: A Western European comparison. *Local government studies*, 28(3), pp. 91-112.
- Hart, W. (2017). *Anders vasthouden, negen sleutels voor het werken vanuit de bedoeling*. Alphen aan den Rijn: Vakmedianet B.V.
- Hopman, N., & Van den Berg, C. (2015). *Next Public Leadership: Senior civil service leadership in times of change*. Leiden Leadership Centre, Leiden University.
- Kabinet-Rutte III. (2017). *Regeerakkoord 2017-2021: Vertrouwen in de toekomst*. Geraadpleegd op 6 april, van: <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-2017-vertrouwen-in-de-toekomst/Regeerakkoord+%27Vertrouwen+in+de+toekomst%27.pdf>
- Kellerman, B., & Webster, S.W. (2002). The recent literature on public leadership Reviewed and considered. *The Leadership Quarterly*, 12(1), pp. 485–514.
- Laloux, F. (2016). *Reinventing Organizations*. Tiel: Lannoo Uitgeverij.
- Leeuwendaal. (2015). *Onderzoeksrapport: Bewust belonen bij gemeenten*. Den Haag. Geraadpleegd op 17 februari 2019, van: <https://vng.nl/files/vng/201601130-rapport-bewust-belonen-bij-gemeenten.pdf>
- Mevissen, J. (2012). 'Decentraal beleid vereist (betere) decentrale kennis', *Beleidsonderzoek Online*, DOI: 10.5553/Beleidsonderzoek.000007. Geraadpleegd op 16 juni 2019, van: <http://www.beleidsonderzoekonline.nl/tijdschrift/bs0/2012/05/BELEIDSONDERZOEK-D-12-00009>
- Neumann, W.L. (2014). *Social research methods. Qualitative and quantitative approaches*. Harlow: Pearson Education Limited.
- Nijssen, M., Vermeeren, B., Vermeer, L., & Visser, J. (2018). Wat wendbare organisaties doen (en laten). *Bestuurskunde*, 27(4), pp. 79-93.

- Nishii, L. H., & Wright, P. (2008). Variability within organizations. Implications for strategic human resource management. In D.B. Smith. *The people make the place: Dynamic linkages between individuals and organizations*. New York, Sussex: Taylor and Francis Group. (Pp. 225-248).
- Osbrone, D. (1997). Reinventing Government. *Public Productivity & Management Review*, 16(4), pp. 349-356.
- Poels, F.C.M. (2010). *Beloningsmanagement*. Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer Nederlands B.V.
- Pröpper, I., Litjens, B., & Struik, P. (2012). *Naar een opgaven gestuurde organisatie: Samen meer realiseren*. Vugt: Partners + Pröpper Publicaties.
- Rada, D.R. (1999). Transformational leadership and urban renewal. *The Journal of Leadership Studies*, 6(3/4), pp. 18-33.
- Rosenthal, U., Van Schendelen, M.P.C.M., & Ringeling, A.B. (1987). *Openbaar Bestuur: Organisatie, politieke omgeving en beleid*. Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink.
- Teurlings, C., Vermeulen, M., & Wiersma, H. (2003). Naar duurzame competentieontwikkeling: implicaties voor personeelsbeleid. *Tijdschrift voor Human Resource Development*, (2), pp. 6-38.
- Uhl-Bien, M., Marion, R., & McKelvey, B. (2007). Complexity leadership theory: Shifting leadership from the industrial age to the knowledge era. *The leadership quarterly*, 18(4), pp. 298-318.
- Van Staa, A., & Evers, J. (2010). 'Thick analysis': strategie om de kwaliteit van kwalitatieve data-analyse te verhogen. *Tijdschrift voor Kwalitatief Onderzoek in Nederland*, 43(1), pp. 5-12.
- Van Thiel, S. (2007). *Bestuurskundig onderzoek: Een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.
- Vermeeren, B. (2014). *HRM Implementation and Performance in the Public Sector*. Erasmus University Rotterdam. [Proefschrift].
- VNG. (2019). *Afspraken Wnra en Cao Gemeenten definitief*. Geraadpleegd op 10 juni 2019, van: <https://vng.nl/onderwerpenindex/arbeidsvoorwaarden-en-personeelsbeleid/normalisering-rechtspositie-ambtenaren/nieuws/afspraken-wnra-en-cao-gemeenten-definitief>
- VNG. (z.d. a). College voor Arbeidszaken. Geraadpleegd op 19 april 2019, van: <https://vng.nl/bestuur-en-commissies-vng/vng-commissies/college-voor-arbeidszaken>
- VNG. (z.d. b). Gemeentelijke arbeidsvoorwaardenregeling CAR-UWO. Geraadpleegd op 21 april 2019, van: <https://caruwo.vng.nl/IntegraleVersie.htm>
- Wood, S. (1999). Human resource management and performance. *International Journal of Management Reviews*, 1(4), pp. 367-413.

Bijlagen

Bijlage 1– Interviewschema

1. Algemene informatie

- Introductie door onderzoeker inclusief informatie omtrent onderzoek
 - Voorstellen/kennismaking
 - Privacy persoonsgegevens
 - Toestemming geluidsopname
 - Vooraf vragen van respondent?
- Datum interview
- Naam respondent
- Functie respondent
- Leeftijd respondent
- Functie jaren

Startvraag: Kunt u kort iets vertellen over uzelf en uw werkzaamheden en wat uw rol is in dit proces?

2. Flexibele organisatiestructuur

- Hoe ziet de managementstructuur eruit binnen de organisatie?
- Op welke wijze wordt er flexibel gewerkt/georganiseerd binnen de organisatie?
 - Hoe wordt dit in de praktijk vormgegeven?
 - Wanneer is deze flexibele inrichting van werken/organiseren ingevoerd?
- Hoe wordt deze flexibele manier van organiseren door u ervaren?
- Hoe wordt deze flexibele inrichting van werken/organiseren ervaren door collega's?
 - Positief of juist niet? Waarom?

3. Beloningsstructuur

3.1 Functiewaarderingsstelsel

- Aan *management/middenkader*: Kunt u vertellen hoe de functies binnen uw organisatie gewaardeerd worden?
- Aan *medewerker*: wat weet u van de wijze waarop functies gewaardeerd worden binnen uw organisatie?
- Wat is uw mening over het huidige functiewaarderingsstelsel?
 - Sluit het functiewaarderingsstelsel aan bij de behoeften in het kader van de flexibele ontwikkelingen (en structuur)?
 - Waarom wel/niet?
- Wat is uw behoefte omtrent functiewaardering?
- Wat heeft u nodig om in deze behoefte te kunnen voorzien?

3.2 Beloningsbeleid

- Zijn er aanvullende afspraken omtrent belonen gemaakt in de organisatie?
- In welke mate bent u bekend met de flexibele beloningsinstrumenten uit de CAR-UWO?
 - Aan *management/middenkader*: Wordt er gebruik gemaakt van de flexibele beloningsinstrumenten? (Voorbeeld)
 - Aan *medewerker*: Heeft u zelf wel eens een flexibele vorm van beloning ontvangen bij uw huidige werkgever?
 - Van welke beloningsinstrumenten wordt gebruik gemaakt?
- Hoe worden de flexibele beloningsinstrumenten toegepast?
 - Hoe vaak en hoe lang (duur)?
 - Wanneer heeft iemand hier recht op?
 - Zijn er richtlijnen voor gelijke toepassing?
- Wat is uw mening over de flexibele beloningsinstrumenten?
 - Sluiten de beloningsinstrumenten aan bij de behoeften?
 - Waarom wel/niet?
- Wat is uw behoefte omtrent de flexibele beloningsinstrumenten?

4. (Mis)fit/probleem omtrent beloningsvraagstuk

- Wat zijn voor u knelpunten met betrekking tot belonen?
- Wat zijn voor u knelpunten met betrekking tot functiewaardering?
 - Waaruit blijkt dit probleem? (Voorbeeld)
 - Voor wie is dit uiteindelijk een probleem?
 - Aan *management/middenkader*: Krijgt u hierover klachten terug van medewerkers?
 - Aan *medewerker*: Heerst hierover ontevredenheid op de werkvloer, dat u weet?
- Vindt u dat de beloningsstructuur en de flexibele organisatiestructuur in een 'fit' op elkaar zijn afgestemd?
 - Waarom wel/niet?
- Wat is er naar uw mening nodig om het probleem/de door u genoemde knelpunten op te lossen?
- Als de door u genoemde knelpunten morgen zouden zijn opgelost, op welke manier zou de situatie dan anders zijn dan nu?
- Vindt u het belangrijk om hier regionaal of lokaal aan te werken?

Afsluitende vraag: Zijn er nog vragen/onderwerpen die ik niet heb bevraagd, maar waarvan u het wel belangrijk vindt om ze te melden?

Bijlage 2– Codeboom

