

Gemeente Breda creëert een cultuur van ondernemend werknemerschap

2017 – Gemeente Breda heeft 1750 medewerkers in dienst die allen eraan bijdragen dat Breda een internationale schakelstad kan zijn; op het gebied van bereikbaarheid, aantrekkelijkheid en kennisuitwisseling. De stad moet aantrekkelijk en relevant blijven voor bezoekers, bedrijven en bewoners. De gemeentesecretaris van Breda heeft samen met collega's als doel gesteld de koers van de organisatie te veranderen aan de hand van vier organisatieprincipes. Deze principes zijn; het versterken van het netwerkend vermogen van de gemeente, het verhogen van de flexibiliteit van de inzet van mensen en middelen, een doelmatiger bedrijfsvoering en het bevorderen van een cultuur van ondernemend werknemerschap. De focus van deze casebeschrijving ligt op het laatste principe, al hangen de principes sterk met elkaar samen.

De Sociale Innovatie

Na een periode van zware bezuinigingen, vele structuurwijzigingen en een sterk hiërarchische aansturing is vanaf 2015 gekozen voor een andere aanpak. Er stond namelijk destijds een straklijnige organisatie, waar 'buiten de lijntjes kleuren' niet echt werd gewaardeerd. De organisatie leek moe te zijn geworden van de vele structuurwijzigingen en hiërarchie speelde een centrale rol in het dagelijks werk. Dit was niet langer houdbaar en vroeg om een koerswijziging, volgens gemeentesecretaris en collega's. Ook de veranderende, meer faciliterende in plaats van initiërende, rol van de gemeente in de maatschappij speelde hierbij een rol. Het doel werd om de organisatie intern echt één organisatie te laten worden (een netwerkende organisatie waarin medewerkers over grenzen van afdelingen heen werken) en om de verbindingen met partners en burgers sterk te verbeteren. Ook de flexibiliteit van de organisatie werd een aandachtspunt, om sneller in te kunnen spelen op ontwikkelingen in de omgeving. Een mentaliteit en cultuur van ondernemend werknemerschap is daaraan verbonden. Immers, ondernemende werknemers die initiatief nemen, een proactieve houding aannemen en ook meer vrijheid krijgen in hun werk kunnen daadwerkelijk verbindingen met partners en burgers verbeteren, de organisatie flexibeler maken en de veranderende rol van de gemeente vormgeven.

Aanpak

Op verschillende manieren kunnen organisaties het ondernemend gedrag van hun werknemers faciliteren en stimuleren, zo dus ook Gemeente Breda. Verschillende factoren in de organisatie kunnen hierbij een rol spelen.

Structuur van de organisatie

Als het gaat om de structuur van een organisatie lijkt van belang te zijn voor ondernemend werknemerschap dat weinig bureaucratie en dus hiërarchie aanwezig is in de organisatie. Deze bureaucratie en hiërarchie zou namelijk in de weg kunnen staan voor initiatieven en innovatie van werknemers in de organisatie. Belangrijk is ook dat decentraal beslissingen genomen kunnen worden, door werknemers zelf (Alpkan, Bulut, Gunday, Ulusoy, Kilic, 2010; Gurkov, 2010). De structuur van gemeente Breda is met de koerswijziging die zij ingegaan is vanaf 2015 nog niet ingrijpend veranderd; een bewuste keuze na de vele structuurwijzigingen die de organisatie al had

doorgemaakt. Officieel bestaat er nog een structuur waarbij de directeuren binnen de organisatie aan het hoofd staan van hun eigen directie (zoals bijvoorbeeld dienstverlening, ontwikkeling of beheer). Binnen deze directies vallen verschillende afdelingen die onder leiding staan van afdelingshoofden. Binnen deze afdelingen bestaan vervolgens teams die in sommige gevallen begeleid worden door teamleiders. De organisatie is op dit moment in transitie naar een programma-gestuurde organisatie, waarbij gewerkt wordt met verschillende thema's die deel uitmaken van een programma dat overzien wordt door een programmamanager. Zo'n programma vertelt op hoofdlijnen wat gedaan gaat worden in de stad, bijvoorbeeld op sociaaleconomisch of ruimtelijk economisch gebied. Binnen een programma vallen verschillende ketens, ook wel afdelingen genoemd, met afdelingshoofden. Een voorbeeld van zo'n keten is 'veiligheid, vergunningen en toezicht & handhaving' (VVTH), die binnen het programma 'de basis op orde' valt. Binnen zo'n keten kan ook weer in teams (met teamleiders) gewerkt worden, maar dat verschilt per keten. Door met programma's te werken wil de gemeentelijke organisatie beter in kunnen spelen op vragen vanuit de stad en dus beter vraag gestuurd kunnen werken. 'Dus eigenlijk wat buiten speelt, moet naar binnen de organisatie gehaald worden en naar thema's of programma's ingericht worden', aldus een medewerker uit de keten VVTH.

In deze transitie die plaatsvindt wordt ver gebleven van klassieke herplaatsingstrajecten of nieuwe functies, om onzekerheid bij de medewerkers te voorkomen. De focus in de koerswijziging van de gemeentelijke organisatie en in ondernemend werknemerschap ligt op verandering in cultuur, mindset en gedrag van de medewerkers, niet op drastische verandering in structuur. De structuur van de organisatie blijft dan ook grotendeels hetzelfde en ook wat hiërarchisch, terwijl de medewerkers wel meer vrijheden en ruimte krijgen. Dit door binnen de bestaande hiërarchie bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden lager in de organisatie te beleggen.

De taken van medewerkers

Als het gaat om taken van medewerkers is het voor ondernemend gedrag van belang dat medewerkers brede, uiteenlopende, taken hebben en uitgedaagd worden door deze taken. Autonomie en vrijheid in het uitvoeren van deze taken is ook van belang (Preenen, Liebrechts & Dhondt, 2015; Preenen, Dorenbosch, Plantinga & Dhondt, 2016). Medewerkers binnen gemeente Breda worden bijvoorbeeld uitgedaagd doordat sinds een aantal maanden binnen de gemeente gewerkt wordt met een opdrachtenmarkt, heel toepasselijk de 'Grote Markt' genoemd. Op deze opdrachtenmarkt staan opdrachten die tussen de 3 maanden en 2 jaar duren (vaak fulltime), waar iedereen intern op kan solliciteren. Op die manier wordt geprobeerd meer mobiliteit en flexibiliteit binnen de organisatie te creëren en medewerkers kunnen hierdoor een nieuwe uitdaging aangaan en zich hiermee verder ontwikkelen. Door langzaamaan steeds meer op opdrachtenbasis te gaan werken (in plaats van met vaste functies) hoopt de gemeente ervoor te zorgen dat de medewerkers zich meer ondernemend gaan gedragen, zich ontwikkelen en ook niet meer jarenlang op dezelfde positie blijven. Door te werken met deze opdrachtenmarkt merkt de organisatie dat medewerkers getriggerd worden in beweging te komen en het gevoel krijgen en hebben dat zij een actievere houding aan moeten nemen als het gaat om hun eigen positie en ontwikkeling. Een stuurgroep

begeleidt het proces rond deze 'Grote Markt'. Deze groep, die bestaat uit medewerkers vanuit P&O, bedrijfsvoering en OR, bekijkt de sollicitaties binnen de opdrachtenmarkt en bekijkt of er ook goede matches tussen sollicitant en opdracht zijn. Ook worden medewerkers gestimuleerd hun vaardigheden aan te geven op hun profiel op het intranet van Gemeente Breda, om op die manier zichzelf te profileren en ook een handje te helpen in een eventuele match die kan ontstaan met een opdracht op de opdrachtenmarkt.

Hiernaast is voor ondernemend gedrag van belang dat medewerkers veel externe contacten hebben, met bijvoorbeeld klanten of partners waarmee samengewerkt kan worden. Op die manier kan namelijk kennis opgedaan worden en feedback verkregen worden die vervolgens vertaald kan worden in bijvoorbeeld verandering van werkwijze (Preenen et al., 2015). De medewerkers binnen gemeente Breda krijgen tegenwoordig veel ruimte om te experimenteren, vooral in samenwerking met burgers. Voorheen werd het 'buiten de lijntjes kleuren' niet echt gewaardeerd, maar nu wordt dat juist gestimuleerd. In de veranderende samenwerking met de burger, waar de gemeente tegenwoordig faciliterend acteert in plaats van initiërend, is ruimte voor het uitproberen van nieuwe werkwijzen, om aan deze andere rol van de gemeente goed invulling te kunnen geven. Op diverse terreinen is op verschillende manieren door medewerkers samengewerkt met de burgers in gemeente Breda. Medewerkers kunnen hier veel van leren, ook van de fouten die zij (mogen) maken. Dit vraagt om een actieve houding van de medewerkers; ze moeten luisteren naar de burgers, dit terugkoppelen naar de gemeente en de burgers vervolgens weer actief helpen.

Een voorbeeld van zo'n experiment is 'Breda Doet', waar medewerkers de wijk ingegaan zijn om te vragen wat de bewoners nou belangrijk vinden, op het gebied van bijvoorbeeld wijkonderhoud en -beheer. Op die manier krijgen medewerkers te horen wat de mensen in de wijk belangrijk vinden en kunnen zij vervolgens in gesprek gaan om te bekijken wat in de wijk zelf gedaan kan worden en waar de burgers eventueel ondersteuning bij nodig hebben. Uiteindelijk wordt een 'wijkdeal' opgesteld waarin samengevat staat wat de wijk zelf wil en kan doen en in welke mate zij zelf de verantwoordelijkheid nemen en in hoeverre de gemeente hierin gaat ondersteunen. Op deze manier wordt een balans gezocht in wat de wijk zelf kan doen en wat de rol van de gemeente daarbij kan zijn. Zo kunnen de medewerkers van de gemeente al lerend en ondernemend de samenwerking met de burgers vormgeven.

Wanneer medewerkers niet deelnemen aan de hiervoor behandelde opdrachtenmarkt worden zij in hun ondernemend gedrag vooral gestimuleerd door deze mogelijkheid tot experimenteren (in samenwerking met de burgers), andere uitdaging in hun dagelijkse taken, door veel eigen verantwoordelijkheid, en in hun samenwerking met collega's binnen de gemeentelijke organisatie. In 'normale' dagelijkse werkzaamheden draait ondernemend werknemerschap vooral om de houding die aangenomen wordt door werknemers; proactief en initiatief nemend, open staan voor feedback van collega's en burgers en niet denken in problemen, maar in oplossingen en kansen en deze ook daadwerkelijk (mogen en kunnen) grijpen.

Verder lijkt evaluatie en reflectie een rol te spelen bij het stimuleren van ondernemend gedrag van werknemers. Door middel van evaluatie en reflectie kunnen medewerkers leren van fouten die gemaakt zijn en kunnen zij gemotiveerd raken om in het vervolg bepaalde werkwijzen te verbeteren (Kenney & Mutajba, 2007). Binnen de gemeente is veel aandacht voor de evaluatie en reflectie van de dienstverlening richting de burgers, ook weer in contact met deze burgers. Vanuit het programma 'top dienstverlening' worden ketens van dienstverlening die dwars door de organisatie lopen geanalyseerd en verbeterd waar dat nodig is. Het gaat dan om ketens die bijvoorbeeld draaien om bouwvergunningen of ondersteuning en vergunningen rond evenementen of horeca. De medewerkers die deel uitmaken van zo'n keten en de klanten die gebruik gemaakt hebben van de dienstverlening worden betrokken bij het analyseren en eventueel verbeteren van de werking van de keten. Medewerkers worden zo gemotiveerd kritisch te kijken naar de keten waarin zij zich bevinden en in de eventuele verbeteringen ook de ervaringen van de klant mee te nemen.

Hiernaast wordt ook aandacht geschonken aan reflectie en evaluatie van individuele medewerkers, om op die manier een positief leerklimaat voor de medewerkers te creëren. Een positief leerklimaat blijkt een positieve invloed te hebben op het ondernemend gedrag van werknemers (Kenney & Mutajba, 2007). Door te experimenteren en de werking van ketens te evalueren wordt zo'n leerklimaat gestimuleerd. Verder wil de gemeente in de toekomst de individuele feedback en reflectiemomenten veranderen. Het organiseren van evaluatiegesprekken zal namelijk flexibeler worden; er zullen geen vaste momenten zijn voor gesprekken, maar de gesprekken zullen plaatsvinden wanneer daar behoefte aan is vanuit één van de partijen (medewerkers en/of teamleiders of afdelingshoofden). De werkzaamheden van de medewerker en ook bijvoorbeeld experimenten waar een medewerker bij betrokken is geweest worden geëvalueerd, om daarvan te kunnen leren.

Ondersteuning vanuit de leidinggevende

Ondersteuning vanuit de leidinggevende speelt ook een belangrijke rol in het stimuleren van ondernemend gedrag van werknemers. Dit kan gaan om het inspireren en motiveren van de medewerkers of om meer praktische ondersteuning (Alpan et al., 2010; Moriano, Molero, Topa & Mangin, 2014). Om de medewerkers binnen gemeente Breda het gevoel te geven dat ze de ruimte hebben om te experimenteren, ideeën en suggesties uit te werken, fouten te maken en ook om hen een proactieve houding aan te laten nemen, is een belangrijke rol weggelegd voor de leidinggevendenden (directeuren (programmamanagers), afdelingshoofden en teamleiders) binnen de gemeente. De structuur van de organisatie verandert niet ingrijpend, maar de aansturing is wel veranderd en moet nog verder veranderen. Waar de organisatie ver van wil blijven is een sterk hiërarchische aansturing, waarin de medewerkers afwachtend naar 'boven' kijken om inhoudelijk te horen wat gedaan moet worden en naar teamleider of afdelingshoofd gaan wanneer er problemen zijn.

Inspiratie en motivatie rond ondernemend werknemerschap en andere doelen komt vooral van de directeuren, die grotendeels nieuw aangesteld zijn na 2015 en vanaf 2016 een vaste groep vormen. Zij zijn ervan overtuigd dat het gestelde doel van de gemeente (het versterken van het netwerkend vermogen van de gemeente, het verhogen van de flexibiliteit van de inzet van mensen en middelen, een doelmatiger bedrijfsvoering en het bevorderen van een cultuur van ondernemend werknemerschap) niet bereikt zal worden door het gebruiken van macht en structuur, maar door te verbinden en te inspireren en motiveren door voorbeeldgedrag. Ze moeten vast blijven houden aan de visie die ze uitgezet hebben en laten merken aan de medewerkers dat zij hier achter staan. De top van Breda probeert zoveel mogelijk responsief te zijn en te laten blijken dat zij open staan voor discussie en ideeën vanuit medewerkers. Op die manier proberen zij de medewerkers ook hiertoe te inspireren, want 'diegenen die ondernemend werknemerschap willen verspreiden, die moeten daartoe dan ook wel de ruimte geven', aldus een medewerker uit de keten VVTH.

De afdelingshoofden en teamleiders hebben hier vooral een dagelijkse, praktisch ondersteunende rol in, door daadwerkelijk ruimte te geven aan medewerkers, om bijvoorbeeld te experimenteren en om fouten te mogen maken. Vertaling van het begrip ondernemend werknemerschap naar de praktijk, met behulp van deze afdelingshoofden en teamleiders, speelt ook een rol om medewerkers daadwerkelijk daartoe te bewegen; op die manier kunnen zij er namelijk daadwerkelijk, praktisch, invulling aan geven. Daarnaast kunnen afdelingshoofden en teamleiders ook door voorbeeldgedrag een rol spelen in het verspreiden van de vernieuwde koers en werkwijze van de gemeente. De afdelingshoofden en teamleiders hebben een andere rol gekregen binnen de gemeentelijke organisatie; waar zij voorheen zich ook bezig hielden met de inhoud houden zij zich nu juist bezig met strategie en het ondersteunen en faciliteren van medewerkers (meer ondersteunende HR-werkzaamheden). Deze medewerkers hebben namelijk zelf de nodige kennis en expertise, en door de veranderende rol van teamleiders en afdelingshoofden dus ook meer de vrijheid en ruimte, om taken uit te voeren. Zij hoeven dan ook niet voor ieder klein dingetje een handtekening te krijgen of toestemming te vragen wanneer zij iets willen veranderen en kunnen zich daardoor vrijer en ondernemender gedragen. Niet ieder afdelingshoofd of teamleider past in deze rol, dus hierin vinden wel wat verschuivingen plaats. Wel is van belang dat elk afdelingshoofd en elke teamleider de kans krijgt deze nieuwe rol voor zichzelf goed vorm te geven. Om dit te bereiken is een leiderschapsprogramma opgezet om hen te inspireren en hen heel vrij hun weg te laten vinden binnen de nieuwe visie, nieuwe werkwijze en andere omgang met medewerkers.

Resultaten

Gemeente Breda is kortgeleden, begin 2016, begonnen ondernemend werknemerschap te stimuleren en een andere koers te varen. Resultaten zijn op dit moment nog lastig te benoemen; een verandering in cultuur en mindset van medewerkers en leidinggevenden heeft namelijk meer tijd nodig dan 1,5 jaar. Ook is de cultuur van ondernemend werknemerschap, vooral het bewustzijn rondom dit begrip, nog niet verspreid over de gehele organisatie. Wel zijn de eerste reacties vanuit externe partners positief, aldus de gemeentesecretaris. In de omgeving wordt gemerkt dat de

organisatie flink wat veranderingen, ten goede, doormaakt. Vanuit de OR komen ook positieve reacties als het gaat om de resultaten van de opdrachtenmarkt; het solliciteren op de opdrachten komt goed op gang en er zijn positieve ervaringen met het werken met opdrachten. Cijfermatige resultaten, als het bijvoorbeeld gaat om medewerkerstevredenheid, zijn er nog niet, daar is verder onderzoek voor nodig.

Lessons Learned

Waar men binnen de gemeente, voornamelijk vanuit de OR, tegenaan loopt is dat de communicatie over de veranderingen in werkwijze en koers beter kan. Zo zorgde de minder goede communicatie rond de opdrachtenmarkt ervoor dat verscheidene medewerkers verkeerd begrepen hoe dit in de praktijk ingevuld zou worden. De opdrachtenmarkt is een goede manier om mensen een actievere houding aan te laten nemen en meer initiatief te laten nemen als het gaat om hun eigen positie, maar de werkwijze moet wel duidelijk zijn. Een ander aandachtspunt voor de gemeente als het gaat om deze opdrachtenmarkt draait om de functie die over blijft wanneer een medewerker aan de slag gaat met een opdracht. Het (tijdelijk) vertrek van een persoon uit een team zorgt ervoor dat overgebleven werkzaamheden opgevangen dienen te worden. Dit moet goed vormgegeven worden, want; wie gaat deze werkzaamheden opvangen (iemand uit het team of via opdrachtenmarkt?) en wat gebeurt er wanneer deze persoon klaar is met de opdracht en terug moet komen in het team, terwijl zijn/haar werkzaamheden al die tijd succesvol zijn opgevangen? De gemeente moet hier veel aandacht aan schenken, om dit op een goede manier vorm te geven.

Verder zou vanuit theorie verwacht worden dat een organisatie waarbinnen weinig bureaucratie en dus hiërarchie aanwezig zou zijn een goede situatie zou zijn voor ondernemend gedrag van werknemers. Op die manier zouden zij namelijk niet in de weg gestaan worden door deze structuur van de organisatie. De structuur van gemeente Breda is nog hiërarchisch te noemen, al zijn rollen van afdelingshoofden en teamleiders wel aangepast en lijkt de organisatie flexibeler en beter aangepast aan de omgeving. De structuur en vormgeving van de gemeentelijke organisatie zou door zijn hiërarchische aard toch nog hier en daar het proces waarin werknemers zich ondernemend gaan gedragen kunnen belemmeren.

Steekwoorden

Ondernemend werknemerschap / Intrapreneurship / Publieke Sector

Brontype

Cases

Auteur

Mirna Korteweg, in het kader van afstudeerstage bij TNO en -scriptie voor masteropleiding 'Management van HR en Verandering' aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Bronnen

- Alpkan, L., Bulut, C., Gunday, G., Ulusoy, G. & Kilic, K. (2010). Organizational support for intrapreneurship and its interaction with human capital to enhance innovative performance. *Management Decision*, 48(5), 731-755.
- Gurkov, I. (2009). Innovations in Russian industries; conditions for implementation and impact. *Journal for East European Management Studies.*, 218-246.
- Kenney, M., & Mujtaba, B. G. (2007). Understanding corporate entrepreneurship and development; a practitioner view of organizational intrapreneurship. *Journal of Applied Management and Entrepreneurship*, 12(3), 73-88.
- Moriano, J. A., Molero, F., Topa, G., & Mangin, J. L. (2014). The influence of transformational leadership and organizational identification on intrapreneurship. *International Entrepreneurship and Management Journal*, 10, 103-119.
- Preenen, P., Dorenbosch, L., Plantinga, E., & Dhondt, S. (2016). The influence of task challenge on skill utilization, affective wellbeing and intrapreneurial behaviour. *Economic and Industrial Democracy*, 1-22.
- Preenen, P., Liebrechts, W., & Dhondt, S. (2015, September). Intrapreneurship stimuleren? *Tijdschrift voor Ontwikkeling in Organisaties*, pp. 51-58.