

Patronen van sturen op vertrouwen

Gerard Verstegen en Koos Wagenveld

SAMENVATTING Hoe blijven organisaties die bewust minder op formele control steunen en meer vertrouwen stellen in hun medewerkers toch in control? Op basis van exploratief onderzoek bij vier instellingen in de zorg zijn drie patronen aan het licht gekomen die naar onze inschatting een mogelijk antwoord geven op deze vraag. Het meest opvallende patroon betrof de wijze van interactie tussen professionals en leidinggevenden. Die laat zich karakteriseren als wat Habermas noemt *communicatief handelen*: een wijze van interactie en wederzijdse beïnvloeding die erop is gericht om langs de weg van dialoog tot wederzijds begrip te komen over wat men wil bereiken. Deze interactievorm lijkt een essentiële rol te spelen bij het ontwikkelen van gemeenschappelijke overtuigingen als een manier van sturen.

RELEVANTIE VOOR DE PRAKTIJK Steeds meer organisaties, ook buiten de zorg, voeren nieuwe vormen van control in, bijvoorbeeld zelfsturing, waarin formele control een veel beperktere rol speelt. Dit artikel laat zien hoe sturen langs de 'zachte' kant vorm heeft gekregen in de praktijk van vier zorginstellingen. We verwachten dat de onderkende patronen breder, ook buiten de zorg, relevant kunnen zijn, en dat de uitkomsten een bijdrage kunnen leveren aan de discussie over soft controls en over de relatie tussen vertrouwen en control.

1 Inleiding

Al langere tijd wordt er in de literatuur aandacht besteed aan de relatie tussen control en vertrouwen, de 'trust-control nexus' (onder meer Baldvinsdottir *et al.*, 2011; Berry, *et al.*, 2009; Caglio & Ditillo, 2008; Bijlsma-Frankema & Costa, 2005). Voor een deel van de auteurs leidt dit tot kritiek op de traditionele manier van control bij hiërarchisch ingerichte organisaties. "Management, in most of its incarnations, is an institutionalized form of mistrust" stellen Solomon en Flores (2001). Cools (2005) concludeert op basis van uitgebreid onderzoek in zijn publicatie *Controle is goed, vertrouwen is beter* dat de toegenomen focus op control en risicobeheersing misschien de kans op ongelukken en onaangename verrassingen beperkt, maar het motiveert niet en tast ondernemerschap aan. Sturen op vertrouwen, door medewerkers meer beslissingsruimte te geven, motiveert wél en verhoogt de productiviteit. Ook meer recent onderzoek (dat we in par. 2 bespreken) wijst erop dat een intensieve toepassing van formele control vaak contraproductief werkt.

Er zijn steeds meer organisaties die dit ook zelf constateren en in reactie daarop in hun manier van organise-

ren en besturen afstand nemen van de traditionele, hiërarchisch georiënteerde vormen van management control. In zijn boek *Reinventing organizations* beschrijft Laloux (2014) een tiental succesvolle voorbeelden hiervan (waaronder de Nederlandse thuiszorgorganisatie Buurtzorg). Eén van de sectoren in Nederland waar het toepassen van deze nieuwe vormen van organiseren en besturen sterk in opkomst is betreft de zorgsector. Vier zorginstellingen in Nederland die hiermee al vele jaren actief bezig zijn, zijn Buurtzorg, Esdégé Reigersdaal, Estinea en JP van den Bent (verder beschreven in figuur 1, zie par. 3). De benadering en werkwijze van elk van deze instellingen is in de afgelopen jaren één of meer keer in de publiciteit geweest en beschreven in verschillende publicaties en documentatie.

De vier organisaties passen niet elk één en dezelfde benadering of organisatie-model toe. Iedere organisatie heeft zijn eigen weg gekozen. Een voorbeeld ter illustratie: Buurtzorg, waarschijnlijk het meest bekende voorbeeld, werkt met wat zij zelf aanduiden als *zelfsturende teams*. Hun benadering wijkt het meest radicaal af van de gangbare managementbenaderingen; managers komen niet voor, en teams nemen zelf alle operationele besluiten. Bij de andere drie organisaties is voor een minder vergaande vorm gekozen, en is er wel een middenlaag van managers.

Ook al bestaan er belangrijke verschillen tussen de vier organisaties, ze hebben een drietal karakteristieken gemeen (aansluitend op Laloux, 2014, par. 2.2). Ze streven er naar om de rol van managers zoveel mogelijk te beperken, en bevoegdheden en verantwoordelijkheden laag in de organisatie, bij de professionals, neer te leggen. Ze beperken de toepassing van formele control-mechanismen, zoals regels, aansturing en controle, zoveel mogelijk. En, als derde karakteristiek, in het verlengde van minder controle: ze stellen een groot vertrouwen in de medewerkers.

Deze vorm van organiseren en besturen duiden we verder, in navolging van Cools, aan als *sturen op vertrouwen*.

In een onderzoek dat we in 2016 hebben uitgevoerd is de leidende vraag geweest: hoe lukt het deze organisaties om, met meer decentrale beslissingsbevoegdheden en minder formele control, toch *in control* te blijven, in de zin van een redelijke mate van zekerheid dat de doelstellingen worden gerealiseerd (COSO, 2013). Daartoe zijn we bij de vier bovengenoemde instellingen op zoek gegaan naar onderliggende patronen in de wijze van organiseren en samenwerken. De focus van het onder-

zoek heeft gelegen op de wijze waarop en de mate waarin het gedrag van de professionals (dus de 'werkvloer') in deze organisaties wordt beïnvloed door leidinggevend en management control-systemen.

Het onderzoek kende twee onderdelen, een literatuurstudie en een praktijkonderzoek. De resultaten van de literatuurstudie zijn samengevat in paragraaf 2, control en vertrouwen. Hier onderkennen we het begrip *formele control* als onderdeel van management control, we vatten twee belangrijke kritieken op formele control samen, en we schetsen verschillende benaderingen van waaruit de relatie tussen control en vertrouwen kan worden begrepen. In paragraaf 3, methodologie, komen de methodologische uitgangspunten van het uitgevoerde praktijkonderzoek aan de orde. Paragraaf 4, onderkende patronen, geeft een overzicht van de bevindingen uit het praktijkonderzoek. We sluiten tot slot in paragraaf 5 af met onze belangrijkste conclusies.

2 Control en vertrouwen

Control (of management control) kent veel definities. We sluiten hier aan bij het door velen gehanteerde uitgangspunt dat het bij control gaat om gedragsbeïnvloeding, erop gericht om organisatie doelstellingen te realiseren (onder meer Merchant & Van der Stede, 2011; Anthony e.a., 2014). Door veel auteurs wordt een onderscheid gemaakt tussen twee soorten van controls (of beheersmaatregelen). Kaptein en Vink (2012) spreken van formele of hard controls (zoals handboeken, richtlijnen, rapportages) en informele of soft controls (die de cultuur betreffen). Ouchi (1979) maakt een zelfde soort onderscheid tussen bureaucratic control en clan control, de laatste verwijst naar het beïnvloeden van gedrag middels gedeelde waarden en overtuigingen. Merchant en Van der Stede (2011) onderscheiden enerzijds results controls (gericht op de output) en action controls (gericht op het proces, de werkwijze), en anderzijds personnel controls en cultural controls. Sturen langs de 'zachte' kant leidt tot sterke gedeelde overtuigingen (een sterke cultuur). Dat kan ertoe leiden dat, zoals Weggeman (2007) zegt, "visie, collectieve ambitie, morele normen, gedeelde overtuigingen en sociale druk de plaats innemen van regels, procedures en strikte prestatienormen". Wij zullen hier verder als we naar dit onderscheid verwijzen spreken over formele control en clan control.

Kritieken op formele control

Twee belangrijke bezwaren die worden aangevoerd tegen formele control hebben betrekking op de effectiviteit en op de (de-)motiverende werking. Kaptein en Vink (2012) laten, mede aan de hand van onderzoek van Katz-Navon et al. (2005), zien dat de effectiviteit van formele control afhangt van wat ze noemen de controlsdichtheid, het aantal en de omvang van de for-

mele controls. Voorbij een verzadigingspunt neemt de effectiviteit van het geheel van controls weer af, omdat de negatieve effecten groter zijn dan de positieve effecten. Ze onderscheiden daarbij twee negatieve effecten: een passieve houding (onverschilligheid, met alleen aandacht voor het volgen van de voorschriften) en een aversieve houding (de controls leiden tot weerstand omdat ze als belerend, beledigend en beknellend worden ervaren). Het tweede bezwaar betreft de blinde vlek van traditionele, formele control voor intrinsieke motivatie. Impliciet gaat formele control er van uit dat het gedrag van mensen primair wordt gedreven door extrinsieke motivatie, langs de weg van beloning en sancties. Frey en Jegen (2001) beschrijven in hun *Crowding out theory* dat extrinsieke motivatoren de intrinsieke motivatie kunnen ondermijnen. Een breed geaccepteerd model voor intrinsieke motivatie, de Self Determination Theory (SDT), oorspronkelijk ontwikkeld door Deci en Ryan (2000), beschrijft drie intrinsieke motivatoren: autonomie, het ontwikkelen van competenties en verbondenheid. Veel bureaucratie en formele control ondergraaft direct de eerste twee van deze motivatoren. Het perkt de autonomie van medewerkers, en daarmee de mogelijkheid om eigen professionele verantwoordelijkheid te dragen, juist in. En het ontmoedigt het ontwikkelen van competenties, immers de regels schrijven het gedrag grotendeels al voor. In recent onderzoek wordt dit bevestigd door Van der Kolk (2016), die aan de hand van drie cases uit de publieke sector laat zien dat 'bedrijfsmatig werken' met een sterke focus op resultaatsturing tot averechtse effecten leidt, zoals lagere motivatie van werknemers en opportunistisch gedrag.

Deze twee bezwaren hebben een zwaarwegende rol gespeeld bij de onderzochte organisaties om naar nieuwe manieren van organiseren te zoeken.

Vertrouwen en control

Vertrouwen kan worden omschreven als de intentie om kwetsbaarheid te accepteren, gebaseerd op positieve verwachtingen van de intenties en het gedrag van anderen (Bijlsma-Frankema & Costa, 2005). Vertrouwen impliceert dus het accepteren van risico's – daar waar formele control veelal is gericht op het reduceren van risico's.

Velen hebben aandacht besteed aan de vraag wanneer het *gerechtvaardigd* is de ander te vertrouwen (als alternatief voor blind vertrouwen). Volgens Mayer et al. (1995) dragen drie factoren bij aan die rechtvaardiging: competenties, welwillendheid en integriteit. De eerste factor gaat over *kunnen*, over de vraag of de trustee in staat is om aan de verwachtingen te voldoen. De tweede en derde factor gaan over *willen*. Heeft de trustee het goede voor met de trustor (welwillendheid) en onderschrijft de trustee waarden die voor de trustor acceptabel zijn (integriteit).

Ook de relatie tussen vertrouwen en control is door velen onderzocht, zonder dat dit tot een eenduidige visie heeft geleid (Baldvinsdottir *et al.*, 2011; Berry, *et al.*, 2009; Caglio & Ditillo, 2008). Drie hoofdstromen kunnen worden onderscheiden. De eerste ziet vertrouwen en control als substituten. Rousseau *et al.* (1998) stellen dat vertrouwen een *substituut* is voor control. Als vertrouwen goed functioneert, is er geen control nodig. Pas wanneer vertrouwen niet meer op een adequate manier functioneert, krijgt control een functie, bijvoorbeeld door het opstellen van een contract of door het monitoren van gedrag. De tweede hoofdstroom ziet vertrouwen en control als *complementair*, waarbij twee varianten zijn te onderscheiden.

(1) *Vertrouwen versterkt control.* Sitkin en Roth (1993) stellen dat control rust op een fundament van vertrouwen. Dekker (2004) suggereert hetzelfde, wanneer hij stelt dat vertrouwen een ‘moderating effect’ heeft op control. Met andere woorden: het gebruik van formele control-mechanismen hangt af van het niveau van vertrouwen. Emsley en Kidon (2007) stellen dat er al rekening gehouden wordt met vertrouwen, voordat management control-systemen worden ontworpen.

(2) *Control versterkt vertrouwen.* Van der Meer-Kooistra en Vosselman (2006) stellen dat management con-

trol-systemen bedoeld zijn om het risico van opportunistisch gedrag te verkleinen. Op die manier zijn ze de basis van wat zij noemen ‘institutioneel’ vertrouwen. Coletti, Sedatole en Towry (2005) hebben onderzoek gedaan naar samenwerking binnen bedrijven (teams). Zij concluderen dat control-systemen vertrouwen opbouwen in omstandigheden waar wordt samengewerkt of samengewerkt moet worden. De samenwerkende partners merken op dat de control-systemen het risico verminderen en samenwerking stimuleren. Dit leidt ertoe dat de partners in elkaar investeren en vertrouwen opbouwen, hetgeen leidt tot betere samenwerking in de toekomst.

De derde hoofdstroom gaat uit van een relatie van *dualiteit* (Möllering, 2005; Vosselman & Van der Meer-Kooistra, 2009), waarbij wordt geclaimd dat vertrouwen en control altijd samengaan: je kunt niet de ene hebben zonder het bestaan van de ander. De welwillendheid van de ander, waarop vertrouwen gebaseerd is, vooronderstelt sociale structuren (en daarmee control) waarbinnen die welwillendheid herkend kan worden en relevant is. En andersom, de toepassing van control vooronderstelt altijd een bepaalde mate van welwillendheid, omdat het gedrag van de ander nooit volledig met control afgedwongen kan worden.

Figuur 1 Overzicht vier onderzochte referentie-organisaties en toegepaste bronnen

| | Buurtzorg (thuiszorg) | Esdégé Reigersdaal (GGZ) | Estinea (GGZ) | JP van den Bent (GGZ) |
|--|--|--|---|--|
| Karakteristieken formele control / structuur | <ul style="list-style-type: none"> Buurtzorg kent geen managers, enige leidinggevende is de directeur/bestuurder. Teams (omvang tot 12 personen) zijn binnen kaders geheel autonoom en resultaatverantwoordelijk. Teams worden ondersteund door een regiocoach (zonder hiërarchische bevoegdheden). | <ul style="list-style-type: none"> Twee hiërarchische niveaus: Raad van Bestuur en clustermanagers (56 in aantal); een cluster omvat 20 – 50 medewerkers, verdeeld over een aantal teams. De clustermanager is resultaatverantwoordelijk. Teams krijgen veel beslissingsruimte; minimalisering regels en standaarden. | <ul style="list-style-type: none"> Twee hiërarchische niveaus: directeur/ bestuurder en 6 regiomanagers. Een regio omvat gemiddeld 125 medewerkers, verdeeld over een aantal teams/locaties. De regiomanager is integraal resultaatverantwoordelijk. Teams krijgen veel beslissingsruimte; op dit moment loopt transitie naar ruimere kaders voor de locaties/teams. | <ul style="list-style-type: none"> Drie hiërarchische niveaus: directeur/ bestuurder, regiocoördinatoren en locatiecoördinatoren; Locaties zijn integraal verantwoordelijk Sterke focus op minimalisering van regels en eenvoud; startvraag: hoe zou je het thuis doen? |
| Onderzoekbronnen | <p>Publicaties</p> <ul style="list-style-type: none"> Van Dalen (2012) Vermeer en Wenting (2014) Laloux (2014) KPMG (2015) www.buurtzorg.nl <p>Interview</p> <ul style="list-style-type: none"> regiocoach | <p>Publicaties</p> <ul style="list-style-type: none"> Van Dalen (2012) Esdégé-Reigersdaal (2015) www.esdege-reigersdaal.nl <p>Interviews</p> <ul style="list-style-type: none"> clustermanager senior cliëntbegeleider | <p>Publicaties</p> <ul style="list-style-type: none"> Bax en Van Limpt (2010) Organisatiefilosofie Estinea, 2016 (intern document) www.estinea.nl <p>Interviews</p> <ul style="list-style-type: none"> directeur/bestuurder regiomanager cliëntbegeleider | <p>Publicaties</p> <ul style="list-style-type: none"> JP van de Bent (2010) Invoorzorg (2013) www.jpvandebent.nl <p>Interviews</p> <ul style="list-style-type: none"> directeur/bestuurder regiocoördinator |

3 Methodologie

Ons praktijkonderzoek is kwalitatief en exploratief van aard geweest. We hebben vier organisaties onderzocht. Deze zijn geselecteerd naar aanleiding van hun optreden naar buiten toe, middels publicaties en congresbijdragen. Op basis daarvan, en van de gehouden interviews, bleken deze vier elk te voldoen aan de hiervoor geschetste karakteristieken van sturen op vertrouwen. De datacollectie bestond uit het afnemen van een aantal interviews, en uit kennis nemen van de beschikbare literatuur, onderzoeksmateriaal en documentatie. In figuur 1 zijn per organisatie enkele organisatiekenmerken en de gebruikte databronnen samengevat. Daarbij merken we op dat we in deze figuur alleen enkele formele karakteristieken hebben samengevat. Een aantal meer fundamentele kenmerken, die veel meer bepalend zijn voor de manier van werken van de referentie-organisaties, komt in de volgende paragraaf aan de orde. Wat de vier organisaties gemeen hebben is dat de verschillende teams op verschillende locaties werken en operationele afstemming over het werk primair binnen zo'n team plaats vindt.

Bij de data-analyse hebben we een onderscheid gemaakt tussen thema's en patronen. Bij thema's gaat het om onderwerpen waaraan door elk van de vier instellingen expliciet aandacht wordt gegeven in het kader van sturen op vertrouwen, terwijl de concrete invulling, de gekozen oplossing, van organisatie tot organisatie verschilt. Bij patronen gaat het om onderliggende vormen van handelen en denken, die de vier organisaties gemeen hebben.

We hebben waar mogelijk aansluiting gezocht tussen onze bevindingen uit de interviews en de beschikbare documentatie en literatuur (triangulatie). Met name het onderzoek van Van Dalen (2012), waarin zij Buurtzorg en Esdégé Reigersdaal uitgebreid beschrijft en analyseert, vormde een waardevolle bron voor toetsing. De constructie van patronen en thema's is langs inductieve wijze tot stand gekomen. Bij de behandeling in de volgende paragraaf van ieder patroon illustreren we in aansluiting op de beschrijving hoe het patroon zichtbaar is geworden.

4 Onderkende thema's en patronen

Het bleek dat de thema's en patronen waren onder te verdelen in drie domeinen: de inrichting van de *formele control*, de impact op de van medewerkers gevraagde *competenties*, en de ontwikkeling van de *organisatiecultuur*. De onderkende thema's en patronen bespreken we per domein.

4.1 Formele control

Gegeven onze definitie van sturen op vertrouwen (met onder meer zoveel mogelijk beperken van de toepassing van formele control-mechanismen) is het niet ver-

rassend dat er binnen dit domein sprake blijkt van gemeenschappelijke thema's.

Alle onderzochte organisaties hebben bewust aandacht besteed aan en keuzes gemaakt rond twee thema's: het vaststellen van de kaders waarbinnen professionals beslissingsruimte hebben, en de rol van centrale stafafdelingen.

Thema: ruimere kaders

Elk van de instellingen streeft ernaar de medewerkers zoveel mogelijk professionele ruimte en autonomie te geven, door veelal sterke reductie van het aantal opgelegde regels en protocollen (action control), en vereenvoudiging van de rapportages (results control). Toch blijken er belangrijke verschillen in de manier waarop en mate waarin die ruimte wordt gecreëerd. Buurtzorg geeft haar medewerkers binnen kaders volledige autonomie, en houdt hen ook zelf verantwoordelijk voor het bewaken van die kaders. Buurtzorg startte in 2007 en kon vanaf het begin met deze ruime kaders werken. Belangrijke omstandigheid hierbij: Buurtzorg kende vanaf het begin een grote instroom van nieuwe, vaak zeer ervaren medewerkers die bij hun oude werkgever gefrustreerd waren door de vele regels en beknutting van hun professionele autonomie en op zoek waren naar een werkplek waarin ze meer verantwoordelijkheid konden dragen. Bij Buurtzorg waren de kaders dus vanaf de start ruim. Bij Estinea was de startsituatie anders. Toen deze instelling in 1998 zelfsturing invoerde en daarbij één managementlaag verwijderde uit de organisatie was er bij de medewerkers nog behoefte aan duidelijke, concrete sturing. In die beginjaren werd dat ingevuld door de, inmiddels zelfsturende, teams vrij gedetailleerde richtlijnen en kaders te geven, die gevolgd moesten worden. Later werd dat minder, en op dit moment, nu medewerkers inmiddels veel meer in hun rol met meer verantwoordelijkheden zijn gegroeid, loopt een traject om de kaders opnieuw, ruimer, vast te stellen. De mate waarin het mogelijk is om meer ruimte aan professionals en teams te geven is blijkbaar contextafhankelijk en wordt mede bepaald door hun *taakvolwassenheid*. Daaronder verstaan we hier de bekwaamheid om een set van taken uit te voeren, en de bereidheid om de daarbij behorende verantwoordelijkheden te dragen.

Thema: rol stafafdelingen

De onderzochte instellingen zijn zich bewust van de ambivalente rol van centrale stafafdelingen (zoals HR, inkoop, kwaliteit). Enerzijds vormen deze een potentiële belemmering voor autonoom werken, omdat ze kunnen bijdragen tot meer reguleren, standaardiseren en controleren, dus tot meer formele control. Anderzijds kunnen ze professionals ondersteunen en ontlasten als het gaat om taken die buiten het primaire professionele taakgebied vallen. Deze tweede afweging

leidt bij Esdégé Reigersdaal tot de keuze om teams op een aantal terreinen te ‘ontzorgen’, en bijvoorbeeld registraties voor kwaliteitsbewaking niet door de professionals te laten doen maar door administratieve ondersteuners. Bij JP van den Bent is juist het uitgangspunt dat ieder team zoveel mogelijk zelf verantwoordelijk is voor alle taken en waar nodig zelf expertise erbij haalt. Hier is de centrale staf tot een minimum beperkt.

Patroon: van dwingende naar ondersteunende controls

Hoewel de formele organisatie- en control-structuur tussen de verschillende instellingen dus wezenlijke verschillen laat zien, is er wel sprake van een gemeenschappelijk onderliggend patroon. Bij alle referentieorganisaties is de betekenis, de functie van de formele controls verschoven: van primair een instrument voor de manager, om te bewaken dat een afdeling zijn doelstellingen realiseert en zich daarbij houdt aan de afgesproken richtlijnen, naar primair een ondersteunend handvat voor de professionals zelf, om hun eigen werk goed te kunnen doen.

Ter illustratie:

- De bovengeschetste strakke richtlijnen bij Estinea, in de beginfase, hadden de professionals zelf nodig, en worden nu losgelaten, omdat ze niet meer nodig zijn als ondersteuning voor de teams.
- De stafafdelingen bij alle referentieorganisaties hebben in belangrijke mate een ondersteunende, ontlastende functie.
- Periodieke rapportages, bij elk van de instellingen, over de productiviteit of de financiële resultaten, zijn er in de eerste plaats voor de teams en locaties zelf.

Adler en Borys (1996) maken in dit verband onderscheid tussen coercive en supporting bureaucracy (die beide in een organisatie kunnen voorkomen). Binnen de eerste, dwingende variant zijn procedures ontworpen om de uitvoering van het werk zoveel mogelijk ‘foolproof’ te maken; in de tweede, ondersteunende variant zijn ze ontworpen om medewerkers in staat te stellen effectiever om te gaan met onvermijdelijke probleemsituaties. Het onderscheid zit voor hen in de *intentie* waarmee de controls worden ontworpen en toegepast. Juist dit is ook het punt waarin de referentieorganisaties anders omgaan met formele controls.

4.2 Ontwikkelen competenties

Thema’s: taakvolwassenheid en teamcompetenties

Binnen het domein competenties spelen twee (samenhangende) thema’s: taakvolwassenheid en teamcompetenties. Binnen de onderzochte instellingen worden hogere eisen gesteld aan de medewerkers, zo spreken alle instellingen uit. Ze krijgen meer verantwoordelijkheden, hebben minder houvast aan richtlijnen en aan

begeleiding door een leidinggevende, en moeten dus meer zelf keuzes maken waarover ze wel achteraf verantwoording moeten kunnen afleggen. Dat vooronderstelt een hoge mate van taakvolwassenheid, waarover in de praktijk niet iedere medewerker meteen beschikt. De regiocoördinator van JP van den Bent geeft aan: “*Taakvolwassenheid en mensen hun eigen verantwoordelijkheid laten nemen, daar blijven we constant aandacht aan besteden*”.

Ook worden hogere eisen gesteld aan het functioneren als team. Voor het afstemmen van de activiteiten binnen een team wordt veel minder of (bij Buurtzorg) in het geheel niet gestuurd door een leidinggevende. Als gevolg daarvan dienen teamleden samen op tal van onderwerpen tot besluitvorming te komen, ook als er in een startsituatie geen consensus is. Daarnaast dienen ze elkaar aan te spreken wanneer bijvoorbeeld afspraken niet worden nagekomen of als er iets fout gaat. Ook dit blijkt geen vanzelfsprekende vaardigheid. De directeur/bestuurder van Estinea: “*Elkaar aanspreken, dat vindt men hier nog steeds lastig. Het begint nu wel beter te gaan*”. Ook bij de andere instellingen blijkt elkaar aanspreken een blijvend punt van aandacht.

Patroon: systematische aandacht voor competentieontwikkeling

Kenmerkend voor de referentie-instellingen is dat ze elk systematisch aandacht besteden aan deze vaardigheden, vanuit het besef dat het tijd en aandacht vraagt om deze te ontwikkelen. Een belangrijke rol is hierbij weggelegd voor de leidinggevende (of regiocoach). Daarnaast zijn hiervoor veelal extra faciliteiten beschikbaar, extern in te huren dan wel intern binnen de organisatie.

Esdégé Reigersdaal beschikt bijvoorbeeld over zogenaamde supervisors, specifiek gericht op het teamwerk, die door het team zelf kunnen worden ingeschakeld. Estinea werkt in het kader van ‘zelfsturend leren’ met leercoaches, medewerkers met veel ervaring die naast hun reguliere functie desgevraagd worden ingezet bij individuele of teamgerichte leertrajecten.

4.3 Organisatiecultuur

Het derde domein betreft de cultuur van de organisatie. ‘Cultuur’ is een lastig begrip, dat op veel wijzen wordt begrepen. Wij verstaan er hier onder wat Goodpastor (2007) ook wel de *mindset* noemt, de set van overtuigingen en attitudes die sterk bepalend is voor hoe mensen de werkelijkheid zien en hoe ze zich gedragen. Twee thema’s waaraan de onderzochte organisaties veel aandacht schenken betreffen het *articuleren van de visie* en *clan control*, het ontwikkelen van de cultuur.

Thema: articuleren van de visie

De vier referentieorganisaties hebben een duidelijke visie ontwikkeld over waar ze voor staan, en commu-

Figuur 2 Communicatief en strategisch handelen (gebaseerd op Habermas, 1987; Ingram, 2010; Kunneman, 1985)

| Twee oriëntaties op samenwerken, volgens Habermas | |
|---|--|
| Communicatief handelen | Strategisch handelen |
| <i>Intentie: wederzijds begrip, consensus</i> Komen tot wederzijds begrip over de te bereiken doelen; | <i>Intentie: succes</i> Bereiken van de eigen doelen, die op zichzelf niet ter discussie staan |
| <i>Middelen: dialoog</i> Interactie en afstemming vindt plaats door dialoog, met uitwisselen van argumenten | <i>Middelen: dwang, verleiding</i> Interactie en afstemming is gebaseerd op het (al dan niet openlijk) toepassen van dwang/instructie en verleiding (in Habermas' termen 'causale interventie') |
| <i>Voorwaarden (ideaaltypisch)</i> In de ideale situatie is sprake van een machtsvrije dialoog; er zijn geen machtsverschillen, en ieder argument mag bekritiseerd/bevraagd worden. | |
| <i>Betekenis/belang: zingeving en verbondenheid ('culturele reproductie')</i> Communicatief handelen leidt tot het instandhouden en ontwikkelen van gedeelde overtuigingen en waarden (zingeving), tot verbondenheid en tot verantwoordelijkheid nemen | <i>Betekenis/belang: efficiency ('materiële reproductie')</i> Communicatief handelen kost veel tijd en aandacht. De enorme toename van de economische productiviteit in onze maatschappij was niet mogelijk geweest zonder strategisch handelen, met geld en macht als coördinerende mechanismen. |

nieren hier nadrukkelijk over, onder meer via hun website, interne documenten, externe publicaties en in lezingen. Deze visie wordt ook een centrale rol toegedacht bij het richting geven aan het handelen van de professionals. Estinea spreekt over *principe-gebaseerd denken en handelen*, Esdégé Reigersdaal over een *visiegestuurd besturingsmodel*. Die visie gaat enerzijds over de relatie met de cliënt. Iedere instelling benadrukt de wens om de regie over het proces van ondersteuning en zorg zoveel mogelijk bij de cliënt te leggen, als uitgangspunt voor de inrichting van het werk. Anderzijds blijken er binnen elk van de vier organisaties duidelijke overtuigingen te leven over de manier van organiseren. Binnen JP van den Bent wordt veel waarde gehecht aan eenvoud, zelfredzaamheid en eigen creativiteit, vanuit een basishouding 'hoe zou je het thuis oplossen'. Standaarden en algemeen geldende regels worden zoveel mogelijk vermeden. Esdégé Reigersdaal daagt haar mensen uit om 'buiten de regels te denken'.

Thema: clan control

Clan control komt voort uit identificatie met een gemeenschap (de instelling) waarmee de medewerkers zich verbonden voelen. Het articuleren van essentieel geachte waarden en overtuigingen is een eerste stap om tot gezamenlijk gedeelde overtuigingen te komen, maar hiervoor is meer nodig. Elk van de instellingen besteedt hier op zijn eigen manier structureel aandacht aan. De geïnterviewden geven aan dat het bevestigen, uitdragen en toepassen van die essentiële overtuigingen en waarden in de praktijk op veel verschillende momenten en manieren plaatsvindt, zoals:

- de sollicitatieprocedure;
- bijeenkomsten voor nieuwkomers, waarin veel plaats is ingeruimd voor 'onze manier van werken', waarbij vaak de directeur/bestuurder zelf participeert;
- beleidsdagen;

- trajecten waarin teams en individuele teamleden zich op een bepaald thema ontwikkelen (bijvoorbeeld 'ondernemerschap');
- functioneringsgesprekken;
- een manier van leidinggeven of begeleiden die ruimte biedt om wanneer er verschil van mening bestaat ook het achterliggende *waarom* van de mening (de onderliggende overtuiging of waarde) aan de orde te stellen – een onderdeel van *communicatief handelen*, een onderliggend patroon dat we nu aan de orde stellen.

Patroon: communicatieve interactie

Kijkend naar gedeelde overtuigingen binnen de vier instellingen is er één overtuiging die de vier gemeenschappelijk hebben. Die overtuiging heeft te maken met de manier waarop de mensen elkaars gedrag beïnvloeden, en raakt dus de kern van 'control' zoals we dat in het begin hebben omschreven, als gedragsbeïnvloeding. Hun overtuiging sluit sterk aan op wat Habermas *communicatief handelen* noemt, als tegenhanger van strategisch handelen (Habermas, 1987; Ingram, 2010; Kunneman, 1985). In figuur 2 hebben we enkele kernpunten van het onderscheid tussen beide begrippen samengevat.

Communicatief handelen, gericht op wederzijds begrip, is de primaire vorm van interactie in wat Habermas noemt de leefwereld, het domein van alledaagse persoonlijk relaties (familie, vrienden, etc.). Strategisch handelen, gericht op het realiseren van de eigen doelstellingen, is de interactievorm die met name wordt toegepast in de systeemwereld, het domein van de 'materiële reproductie', op markten en in organisaties. Een kernpunt van Habermas' analyse is dat de systeemwereld en strategisch handelen de leefwereld steeds meer verdringt, of zoals hij het noemt koloniseert. Dit leidt

tot zingevingproblemen en ondermijning van de onderlinge verbondenheid.

De twee vormen van interactie sluiten elkaar niet uit: interactiepatronen zijn niet per se te kwalificeren als of communicatief of strategisch. Veelal zal sprake zijn van mengvormen waarbij kenmerken van beide voorkomen. De ideaaltypische voorwaarde van machtsvrije dialoog die Habermas stelt is in organisaties niet haalbaar (er zijn altijd machtsverschillen), dus communicatieve interactie in zijn meest pure vorm is praktisch gezien niet realistisch.

Wat bij de vier onderzochte instellingen opviel was de wijze van interactie tussen professionals en hun leidinggevende: bij elk van de vier bleek er veel ruimte te zijn voor dialoog en communicatieve interactie, en leek een directief/strategische benadering door leidinggevenden relatief weinig te worden gehanteerd.

Bij Buurtzorg was dit het duidelijkst zichtbaar. Een team bij Buurtzorg opereert autonoom, zonder teamleider, en heeft geen manager of leidinggevende daarboven. Wanneer een team problemen heeft, bijvoorbeeld een te lage productiviteit, dan kan de regiocoach in het periodieke overleg hen hierop aanspreken, en informeren hoe het team hiermee zelf omgaat. De regiocoach heeft echter geen hiërarchische bevoegdheden, en eventuele suggesties kan het team naast zich neerleggen – wat soms ook gebeurt. Het enige machtsmiddel dat de regiocoach heeft is om, in het uiterste geval, voor te stellen dat de bestuurder, Jos de Blok, erbij wordt betrokken, wat sporadisch gebeurt. Binnen Buurtzorg wordt Habermas' ideaaltypische voorwaarde van machtsvrije dialoog dus vrij sterk benaderd. Communicatieve interactie is de enige weg waarlangs afstemming en besluitvorming *kan* plaatsvinden.

Bij de andere drie referentie-organisaties zijn er wel hiërarchische verhoudingen. Bij alle drie blijken de leidinggevenden wanneer er sprake is van een meningsverschil (over bijvoorbeeld werkwijze, kosten, inzet, productiviteit, benadering van een cliënt) de discussie met het team aan te gaan en de tijd te nemen om samen naar een voor alle betrokkenen acceptabele oplossing te zoeken. Bijna altijd worden besluiten genomen op basis van overeen-

stemming. Desgevraagd bleken de geïnterviewde managers het lastig te vinden voorbeelden uit het verleden te geven waarin niet sprake was van overeenstemming. De clustermanager van Esdégé Reigersdaal gaf aan dat enkele jaren geleden als gevolg van nieuwe financieringsregels er 1,5 FTE bezuinigd moest gaan worden binnen haar cluster (van in totaal 5 teams, 30 FTE). Ze heeft de teams de noodzaak van de maatregel toegelicht en hen gevraagd na te denken over hoe zij zelf dit het liefste zouden oplossen. Dat resulteerde in een voorstel van de teams aan de clustermanager (dat werd geaccepteerd) om voor een volle werkdag voortaan van 7 in plaats van 8 werkuur uit te gaan. Dit had een forse impact, zowel op de planning als op het individuele inkomen van een aantal van de medewerkers; wel werd daarmee de bezuinigingsdoelstelling gerealiseerd en werden ontslagen voorkomen. Ook in deze lastige situatie bleek een communicatieve benadering effectief.

De geïnterviewde regiomanager van Estinea had afgelopen jaar eenmaal ingegrepen in een team waar een intern conflict speelde en gedurende langere tijd sprake was van financiële tekorten. Ondanks meerdere keren bespreken kwam het team niet zelf tot een oplossing. Het team was wel zelf van mening dat het zo niet door kon gaan en ging akkoord met het voorstel van de regiomanager om tijdelijk de leiding van het team op zich te nemen en orde op zaken te stellen.

4.4 Samenhang patronen

We hebben hierboven een aantal thema's en patronen onderkend en beschreven die we hebben aangetroffen bij de vier onderzochte organisaties. Deze zijn kort samengevat in figuur 3.

Kijkend naar de drie domeinen kan een logische samenhang tussen de patronen worden vastgesteld, wanneer we de factoren in ogenschouw nemen die vertrouwen rechtvaardigen, zoals in paragraaf 2 beschreven: competenties, welwillendheid en integriteit.

Minder formele control (eerste domein) betekent potentieel grotere risico's, een grotere kwetsbaarheid, en vraagt om meer vertrouwen in de uitvoerende medewerkers. De onderzochte organisaties onderbouwen dat vertrouwen door enerzijds aandacht te geven aan de nieuwe competenties die hierbij van de mensen worden gevraagd (domein 2) en anderzijds aan de belangrijkste onderliggende waarden en overtuigingen, en dus aan de integriteit, het derde domein. Oftewel: bij de onderzochte instellingen heeft sturen op vertrouwen mede vorm gekregen door de *condities* te creëren waaronder vertrouwen gerechtvaardigd is.

5 Conclusies

Leidend in ons onderzoek was de vraag: hoe blijven organisaties die bewust minder op formele control steu-

Figuur 3 Thema's en patronen van sturen op vertrouwen

| Domein | Formele control | Competenties | Mindset |
|----------|---|--|---------------------------|
| Patronen | Van dwingende naar ondersteunende control | Systematische aandacht voor ontwikkelen competenties | Communicatieve interactie |
| Thema's | Ruimere kaders | Taak-volwassenheid | Articuleren visie |
| | Rol stafafdelingen | Team-competenties | Clan control |

nen en meer vertrouwen stellen in hun medewerkers toch in control? Drie patronen en zes thema's zijn in ons onderzoek bij vier zorginstellingen aan het licht gekomen die naar onze inschatting een mogelijk antwoord geven op deze vraag. De vraag in hoeverre onze bevindingen generaliseerbaar zijn, binnen de zorg of breder, laten we open. Ons beeld is dat de hier ontwikkelde inzichten ook relevantie hebben voor andere organisaties.

Het meest opvallende patroon betrof de wijze van wederzijdse gedragsbeïnvloeding, langs de weg van communicatieve interactie. Deze wijze van interactie weerspiegelt een kernovertuiging binnen de vier instellingen, over hoe men met elkaar wil samenwerken, en vormt in die zin een component van de cultuur. Tegelijk is het ook een interactievorm die het uitwisselen van kernovertuigingen en waarden stimuleert en die daarmee zelf bijdraagt aan het versterken van de cultuur (Habermas spreekt over culturele reproductie). Vanuit dit perspectief zou in de discussie over soft controls de invalshoek van communicatieve interactie een bijdrage kunnen leveren.

In paragraaf 2 is de discussie geschetst over de relatie tussen vertrouwen en control; zijn dit substituten, zijn ze complementair of is er sprake van dualiteit? Onze voorlopige conclusie is dat elk van de drie claims verdedigbaar is. De vier instellingen laten elk een situatie zien waarin minder formele control gepaard gaat met meer vertrouwen. Dat suggereert een relatie van wederzijdse substituten. Tegelijkertijd is die kleinere kern van formele control effectief dankzij een gerechtvaardigd vertrouwen in het kunnen en in de goede wil en toewijding van de zorgprofessionals. En zijn control en vertrouwen binnen de vier instellingen dus ook in

sterke mate complementair. Daarnaast is het niet onredelijk om te veronderstellen dat het vertrouwen dat het management van de vier instellingen aan de teams en de zorgprofessionals schonk moeilijk denkbaar wordt zonder de toepassing van de (kleinere) kern van formele control. En dus lijkt de claim van een duale relatie ook goed verdedigbaar.

Over de mate waarin en wijze waarop communicatieve interactiepatronen in de dagelijkse praktijk van een organisatie vorm krijgen staan nog veel vragen open. Bijvoorbeeld: wanneer er een verschil van inzicht bestaat over een kernovertuiging is er dan evenveel ruimte voor dialoog als wanneer het een operationele kwestie betreft? Maar ook conceptueel is er werk aan de winkel. Hoe kunnen we bijvoorbeeld het onderscheid tussen communicatieve en strategische interactie nader operationaliseren? Vervolgonderzoek is nodig om op dit nieuwe terrein tot verdere inzichten te komen. ■

Ir. drs. M.F.G.M. Verstegen RA is onderzoeker en hoofddocent aan de Hogeschool Arnhem en Nijmegen. Tot 2010 was hij consultant, en onder meer vele jaren als partner verbonden aan Ernst & Young. In 2015 rondde hij de studie wijsbegeerte aan de Universiteit Utrecht af met de master Applied Ethics.

Dr. J. Wagensveld RA is lector Financial Control aan de Hogeschool van Arnhem en Nijmegen sinds november 2014. In 1986 is hij zijn carrière begonnen bij (een voorloper van) PwC en is daar als registeraccountant werkzaam geweest. Daarna is hij vanaf 1992 universitair docent Accounting geweest bij zowel de Erasmus Universiteit als de Radboud Universiteit Nijmegen.

Literatuur

- Adler, P.S., & Borys, B. (1996). Two types of bureaucracy: Enabling and coercive. *Administrative Science Quarterly*, 41(1): 61-89.
- Anthony, R.N., Govindarajan, V., Hartmann, F.G.H., Kraus, K., & Nilsson, G. (2014). *Management control systems*. McGraw Hill Education.
- Baldvinsdottir, G., Johansson, I.-L. & Johansson, I.-L. (2011). Accounting research and trust: a literature review. *Qualitative Research in Accounting & Management*, 8(4): 382-424.
- Bax, H., & Limpt, W. van (2010). *Wat je wordt bepaal je zelf; de kracht van zelfsturende leren in een zelfsturende organisatie*. Aalten: Stichting Estinea. Geraadpleegd op https://www.estinea.nl/bestanden/PDF/Brochures-en-fly-ers/overig/656-1/Wat_je_wordt_bepaal_je_zelf_boek_lowres.pdf.
- Berry, A.J., Coad, A.F., Harris, E.P., Otley, D.T., & Stringer, C. (2009). Emerging themes in management control: a review of recent literature. *The British Accounting Review*, 41(1): 2-20.
- Bijlsma-Frankema, K., & Costa, A.C. (2005). Understanding the Trust-Control Nexus. *International Sociology*, 20(3): 259-282.
- Buurtzorg & Transitieprogramma (2009). *Maatschappelijke Business Case Buurtzorg Nederland*. Geraadpleegd op http://www.invoorzorg.nl/docs/ivz/professionals/Maatschappelijke_business_case_Buurtzorg.pdf.
- Caglio, A., & Dittilo, A. (2008). A review and discussion of management control in inter-firm relationships: achievements and future directions. *Accounting, Organizations and Society*, 33(7-8): 865-898.
- Coletti, A.L., Sedatole, K.L., & Towry, K.L. (2005). The effect of control systems on trust and cooperation in collaborative environments. *The Accounting Review*, 80(2): 477-500.
- Cools, K. (2005). *Controle is goed, vertrouwen nog beter. Over bestuurders en corporate governance*. Assen: Koninklijke Van Gorcum.
- COSO (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Committee) (2013). *Internal Control - Integrated Framework*. Geraadpleegd op <https://www.coso.org/Pages/ic.aspx>.

- Dalen, A. van (2012). *Zorgvernieuwing*. Amsterdam: Boom Lemma uitgevers.
- Deci, E.L., & Ryan, R.M. (2000). Self-determination theory and the facilitation of intrinsic motivation, social development, and well-being. *American Psychologist*, 55(1): 68-78.
- Dekker, H.C. (2004). Control of inter-organizational relationships: evidence on appropriation concerns and coordination requirements. *Accounting, Organizations and Society*, 29(1): 27-49.
- Emsley, D., & Kidon, F. (2007). The relationship between trust and control in international joint ventures: evidence from the airline industry. *Contemporary Accounting Research*, 24(3): 829-858.
- Esdégé-Reigersdaal (2016). *Jaardocument 2015 Maatschappelijk verslag Esdégé-Reigersdaal*. Geraadpleegd op http://www.esdege-reigersdaal.nl/uploads/3/9/2/4/39244351/jaarverslag_2015.pdf.
- Frey, B.S., & Jegen, R. (2001). Motivation crowding theory. *Journal of Economic Surveys*, 15(5): 589-611.
- Goodpastor, K.E. (2007). *Conscience and corporate culture*. Wiley-Blackwell Publishing.
- Habermas, J. (1987). *The theory of communicative action, Vol 2*. Polity Press.
- Ingram, D. (2010). *Habermas; Introduction and analysis*. Cornell University Press.
- Invoorzorg (2013). JP van de Bent Stichting: meer zelfreflectie door minder regels. Geraadpleegd op <http://www.invoorzorg.nl/ivz/interview-jp-van-de-bent-stichting-meer-zelfreflectie-door-minder-regels.html>.
- JP van de Bent Stichting (2010). *Mensen maken het verschil; jaarverslag JP van de Bent Stichting 2009*. Geraadpleegd op <http://docplayer.nl/2552413-Mensen-maken-het-verschil-jaarverslag-2009-jp-van-den-bent-stichting.html>.
- Kaptein, M., & Vink, H-J (2012). De zachte kant van harde beheersingsmaatregelen. *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 86(11):433-440.
- Katz-Navon, T., Naveh, E., & Stern, Z. (2005). Safety climate in healthcare organizations: A multidimensional approach. *Academy of Management Journal*, 48(6): 1075-1089.
- Kolk, B. van der (2016). *Management control packages in public sector organizations*. Proefschrift Rijksuniversiteit Groningen, Ipskamp Printing, Enschede.
- KPMG (2015). *De toegevoegde waarde van Buurtzorg t.o.v. andere aanbieders van thuiszorg*. Geraadpleegd op <http://www.invoorzorg.nl/docs/ivz/informatiecentrum/de-toegevoegde-waarde-van-buurtzorg-t-o-v-andere-aanbieders-van-thuiszorg.pdf>.
- Kunneman, H. (1985). *Habermas' theorie van het communicatieve handelen*. Meppel: Boom.
- Laloux, F. (2014). *Reinventing organizations*. Nelson Parker.
- Mayer, R.G., Davis, J.H., & Schoorman, F.D. (1995). An integrative model of organizational trust. *Academy of Management Review*, 20(3): 709-734.
- Meer-Kooistra, J. van der, & Vosselman, E.G.J. (2006). Research on management control of interfirm transactional relationships: whence and whither. *Management Accounting Research*, 17(3): 227-237.
- Merchant, K.A., & Van der Stede, W.A. (2011). *Management Control Systems* (3rd ed.). Pearson Education Limited.
- Möllering G. (2005). The trust/control duality: An integrative perspective on positive expectations of others. *International Sociology*, 20: 283-305.
- Ouchi, W.G. (1979). A conceptual framework for the design of organizational control mechanisms. *Management Science*, 25(9): 833-848.
- Rousseau, D.M., Sitkin, S.B., Burt, R.S., & Camerer, C. (1998). Not so different after all: a cross-discipline view of trust. *Academy of Management Review*, 23(3): 393-404.
- Sitkin, S.B., & Roth, N.L. (1993). Explaining the limited effectiveness of legalistic "remedies" for trust/distrust. *Organization Science*, 4(3): 367-392.
- Solomon, R.C., & Flores, F. (2003). *Building trust in business, relationships and life*. Oxford University Press.
- Vermeer, A. & Wenting, B. (2014). *Zelfsturende teams in de praktijk*. Reed Business Information.
- Vosselman, E.G.J., & Van der Meer-Kooistra, J. (2009). Accounting for control and trust building in interfirm transactional relationships. *Accounting, Organizations and Society*, 34(2): 267-283
- Weggeman, M. (2007). *Leidinggeven aan professionals? Niet doen! Over kenniswerkers, vakmanschap en innovatie*. Schiedam: Scriptum.