

Weerstand tegen leren over *Weerstand*?

Een evaluatiestudie naar het leervermogen over weerstand bij
veranderingen van een publieke organisatie



"Er is onrust in het bedrijf. Stel de mensen op hun gemak
met een paar onbegrijpelijke maatregelen."

Nynke de Jong (0014354)
Afstudeerscriptie
Strategisch Human Resource Management
Bestuurs- en Organisationswetenschap
Universiteit Utrecht
Begeleider: Dr. M. Peeters en Prof. dr. P. Leisink
Oktober 2009, Amsterdam

Voorwoord

"Wat men moet leren doen, leert men door het te doen."

Aristoteles

Door velen misschien niet meer verwacht, maar dan ligt hier toch, ingebonden en wel: het eindstuk van mijn studie, mijn scriptie. Dit finalestuk betekent dan ook definitief het einde van mijn leven als 'voltijd student', maar gelukkig door het af te maken en niet door af te haken.

Bovenstaand citaat slaat zowel op mij als op het onderwerp van deze scriptie. Zowel ik zelf als organisaties leren doen, door het te doen. Dat blijkt uit dit onderzoek en ik heb het zelf ervaren bij het schrijven van deze scriptie.

In het kader van mijn studie Bestuurs- en Organisatiewetenschap aan de Universiteit Utrecht heb ik gekozen voor de afstudeerrichting Strategisch Human Resource Management en binnen die richting heb ik een onderzoek verricht. Doordat ik inmiddels enige jaren werkervaring had, is het idee voor het door mij verkozen onderwerp van onderzoek geboren in de praktijk. Bij de verschillende organisaties waar ik werkzaam ben geweest, kwam vaak voor dat veranderingen werden aangekondigd, maar dat uiteindelijk niet het gewenste resultaat werd bereikt. Deze waarneming werd voor mij zeer concreet toen ik bij de Belastingdienst Centrum voor Facilitaire Dienstverlening werkte. Een drietal veranderingen 'vond plaats', waar ook ik aan 'onderworpen' werd. Aan geen van de drie veranderingen heb ik meegedaan. Dit zette mij aan het denken over het waarom. Waarom zijn deze veranderingen ingezet en waarom werk ik er niet aan mee. Deze vragen liggen aan de bron van de vraag die centraal staat in dit onderzoek. Waarom slagen veranderingen niet altijd en wat kunnen organisaties of verantwoordelijken binnen organisaties daar aan doen. Door literatuur te raadplegen, werd mij steeds meer duidelijk dat er verschillende oorzaken zijn waarom een verandering niet geheel geïmplementeerd wordt, maar dat weerstand vanuit de medewerkers een belangrijke factor is. Ook werd duidelijk dat weerstand gereduceerd kan worden en dat organisaties kunnen leren van de verandertrajecten binnen hun organisatie (en ook van die daarbuiten), om zo beter om te gaan met eventuele weerstand of het zelfs kunnen voorkomen.

Ik heb het doen van dit onderzoek en het schrijven van deze scriptie ervaren als een pittige klus, zeker naast het hebben van een fulltime baan, vrijwilligerswerkzaamheden en een uitgebreid sociaal leven. Gelukkig heb ik dan ook de hulp en steun gehad van veel mensen om me heen. Allereerst wil ik dan ook iedereen bedanken die in me is blijven geloven, geloven in dat ik dit ooit tot een goed eind zou brengen. Daarnaast wil ik ook de mensen bedanken die me concreet geholpen hebben met deze scriptie, mijn vader Piet de Jong, Lotte van Galen en Johan Uiling voor het meelesen en het geven van adviezen, de organisatie waar ik het onderzoek heb mogen uitvoeren, ondanks dat ik daar inmiddels niet meer werkzaam ben, de informanten die ik heb mogen interviewen en last but not least (zeker niet!) mijn scriptie begeleider Marc Peeters. Ik wil hem bedanken voor het bijsturen, het creëren van een heldere blik op de zaak, maar vooral voor het geduld dat hij heeft weten op te brengen en het enthousiasme dat hij elke keer weer liet zien, wat er voor gezorgd heeft dat ik niet heb opgegeven. Allen dank!

Nynke de Jong

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Inhoudsopgave	3
Samenvatting	5
Hoofdstuk 1 Onderzoekskader	6
1.1 Inleiding	6
1.2 Aanleiding voor het onderzoek	6
1.3 De onderzoeksorganisatie	8
1.4 De veranderingstrajecten	8
1.4.1 Organisatie Gericht Huisvesten	9
1.4.2 Document Management Systeem	9
1.4.3 Zelfsturing	9
1.5 Probleemstelling	9
1.5.1 Doelstelling	9
1.5.2 Centrale vraag	10
1.5.3 Deelvragen	10
1.6 Type Onderzoek	10
1.7 Leeswijzer	10
Hoofdstuk 2 Theoretisch kader	11
2.1 Inleiding	11
2.2 Wat is weerstand?	11
2.2.1 Weerstand bij veranderingstrajecten in de publieke sector	12
2.3 Verschillende oorzaken van weerstand	13
2.3.1 Samenvatting	15
2.4 Wat zijn remedies voor weerstand?	16
2.4.1 Remedies	16
2.4.2 Samenvatting	20
2.5 Verschillende manieren van veranderen	21
2.5.1 Ideeën over veranderen	21
2.5.2 Samenvatting	23
2.6 Hoe kunnen organisaties leren over weerstand bij veranderingen?	23
2.6.1 Hoe kunnen organisaties leren vanuit de literatuur?	24
2.6.2 Hoe kunnen organisaties leren uit ervaring?	24
2.6.3 Belemmeringen voor leren in organisaties	25
2.6.4 Samenvatting	27
Hoofdstuk 3 Methoden van onderzoek	28
3.1 Inleiding	28
3.2 Karakterisering van het onderzoek	28
3.3 Onderzoeksdesign	29

3.4	Dataverzameling	30
3.5	Dataverwerking	30
3.6	Betrouwbaarheid en validiteit	31
3.7	Generaliseerbaarheid	31

Hoofdstuk 4 Resultaten uit de empirie 32

4.1	Inleiding	32
4.2	De aanpak van de drie veranderingen	32
	4.2.1 Organisatie Gericht Huisvesten	32
	4.2.2 Document Management Systeem	33
	4.2.3 Zelfsturing	34
4.3	Weerstand bij de veranderingen	35
	4.3.1 Organisatie Gericht Huisvesten	35
	4.3.2 Document Management Systeem	37
	4.3.3 Zelfsturing	39
4.4	Remedies voor weerstand bij de veranderingen	40
	4.4.1 Organisatie Gericht Huisvesten	40
	4.4.2 Document Management Systeem	42
	4.4.3 Zelfsturing	43
4.5	Leren over weerstand bij de veranderingen	44
	4.5.1 Organisatie Gericht Huisvesten	44
	4.5.2 Document Management Systeem	46
	4.5.3 Zelfsturing	47
4.6	Samenvatting	48

Hoofdstuk 5 Conclusie, aanbevelingen en discussie 51

5.1	Inleiding	51
5.2	Hoe en in welke mate leert een publieke organisatie over weerstanden bij geplande veranderingen?	51
	5.2.1 Oorzaken van weerstand	51
	5.2.2 Aanpakken van veranderingen	53
	5.2.3 Remedies tegen weerstand	54
	5.2.4 Leren over weerstand bij veranderingen	56
	5.2.5 Leren uit ervaring	56
	5.2.6 Van individueel leren naar organisatieleren	56
	5.2.7 Conclusie	57
5.3	Aanbevelingen voor B/CFD	60
5.4	Discussie en suggesties voor vervolgonderzoek	61

Bronnen 63

Bijlagen

Bijlage I	Organogram
-----------	------------

Samenvatting

Dit onderzoek gaat in op de het leervermogen van publieke organisaties over weerstanden bij veranderingen. Gekeken wordt aan de hand van een drietal veranderingen binnen één organisatie welke weerstanden bij de implementatie zijn opgetreden en hoe daarvan geleerd is of had kunnen worden.

De vraag waar een antwoord op gegeven wordt luidt:
Hoe en in welke mate leert een publieke organisatie over weerstanden bij geplande veranderingen?

Het doel van dit onderzoek is deels wetenschappelijk, om de kennis over het leervermogen van organisaties en weerstand bij veranderingen te vergroten. Daarnaast is het doel ook praktisch van aard, omdat naar aanleiding van dit onderzoek aanbevelingen kunnen worden geformuleerd voor de onderzoeksorganisatie Belastingdienst Centrum voor Facilitaire Dienstverlening (B/CFD).

Om dit doel te bereiken is naast de hoofdvraag ook een aantal deelvragen geformuleerd. Deze vragen en de centrale vraag zijn beantwoord door een literatuurstudie naar het onderwerp, interviews met informanten en bestudering van interne stukken van de organisatie aangaande de drie veranderingen. De informanten zijn de projectleiders van de verschillende veranderingen en een lid van het managementteam.

In de literatuur is ingegaan op wat onder weerstand wordt verstaan, welke oorzaken daar aan ten grondslag kunnen liggen, welke remedies kunnen worden toegepast, welke verschillende aanpakken van verandering te onderscheiden zijn en hoe organisaties kunnen leren en welke belemmeringen daarbij kunnen optreden.

Aan de informanten is gevraagd welke oorzaken van weerstand zij herkennen bij de veranderingen en welke remedies zijn toegepast. Daarnaast is ook gevraagd naar de gehanteerde aanpak van de verandering. Ook het leervermogen van de organisatie was onderwerp van gesprek. Gevraagd is naar de ervaringen van de projectleiders voorafgaand aan deze verandering en of kennis is genomen via andere bronnen, bijvoorbeeld cursussen, ervaring van derden of literatuur. Ten slotte is ingegaan op de transformatie van individueel leren naar organisatieleren. Onderwerpen die hierbij zijn besproken zijn het bergen van de individuele kennis en ervaringen in de organisatie, door kennis vast te leggen en te delen.

Gebleken is uit dit onderzoek dat bij alle drie de veranderingen weerstand is opgetreden en ze alle drie niet geheel naar wens van de projectleiders of het management zijn geïmplementeerd. De voornaamste oorzaak van weerstand wordt erkend in het management. Verwacht wordt van hen, door de projectleiders, dat zij een voorbeeldrol vervullen en een ingezette verandering eventueel afdwingen. Ook blijkt dat een keuze voor een bepaalde aanpak voor de verandering van belang is, maar dat hier binnen de organisatie niet altijd bewust een keuze voor wordt gemaakt. Van deze veranderingsprocessen kan geleerd worden. De projectleiders doen een bepaalde ervaring op. Met deze ervaring kan wat worden gedaan, waardoor ze niet verloren gaat. Van belang is dat de ervaring wordt geanalyseerd door middel van een evaluatie. Binnen B/CFD vindt dit niet plaats. Als geëvalueerd wordt, is dat op uitkomsten van de verandering, niet op het proces. Daarnaast nemen projectleiders hun eigen opgedane ervaring wellicht mee, maar ze kunnen er waarschijnlijk nog meer uithalen. Wanneer niets wordt vastgelegd, kan de door de individu opgedane kennis niet worden gedeeld en is er geen sprake van organisatieleren.

Hoofdstuk 1

Onderzoekskader

1.1 Inleiding

Veranderingen vinden altijd plaats, het is een continu proces. Verschillende soorten veranderingen zijn te onderscheiden. In de literatuur die reeds over dit onderwerp is verschenen, wordt onder andere onderscheid gemaakt tussen ongeplande en geplande veranderingen en ook daarbinnen is weer een verdeling te maken (o.a. Coram and Burnes, 2001). Veel veranderingen zijn niet gepland en overkomen ons, andere veranderingen zijn niet gepland, maar we hebben er onbewust invloed op uitgeoefend, een voorbeeld hiervan is de klimaatverandering.

Elke dag krijgen mensen te maken met veranderingen; stijgende prijzen, andere treintijden, wegwerkzaamheden. Dit zijn allerlei veranderingen die gepland zijn, wellicht niet door de individu, maar wel door organisaties of overheden. Deze organisaties hebben zelf ook te maken met veranderingen, hetzij gepland, hetzij ongepland. Externe veranderingen hebben invloed op organisaties. Klimaatveranderingen, demografische veranderingen, marktwerking, aangepaste wet- en regelgeving, allemaal zaken die van buitenaf invloed uitoefenen op organisaties en waarmee om moet worden gegaan. Naast externe ontwikkelingen hebben ook interne ontwikkelingen invloed op organisaties, zoals personeelsverloop. Wanneer een organisatie wil blijven bestaan, zal ze rekening moeten houden met veranderingen waarmee ze in aanraking komt. Aanpassingen in de eigen organisatie zijn hiervoor noodzakelijk. Dit gaat niet altijd zonder slag of stoot.

In dit onderzoek wordt ingegaan op weerstand die voorkomt bij organisatieveranderingen en wat organisaties daarover leren. In dit hoofdstuk zal de aanleiding voor het onderzoek nader worden verklaard. Daarnaast zal ook worden ingegaan op de onderzoeksorganisatie en op de veranderingen die in dit onderzoek centraal staan. Tevens worden de doelstelling en probleemstelling behandeld en het hoofdstuk eindigt met een leeswijzer voor het vervolg van dit onderzoeksrapport.

1.2 Aanleiding voor het onderzoek

Onderzoek naar organisatieveranderingen is niet iets van de laatste tijd. In de jaren '40/'50 van de vorige eeuw werd al expliciet aandacht besteed aan veranderen. Lewin (1951) spreekt al over drijvende krachten in organisaties, die veranderingen en ontwikkeling motiveren, als competitie, de totstandkoming van nieuwe technieken, innovatie en creativiteit, wet- en regelgeving omtrent milieu en rechten van werknemers. Kennis over veranderingen in organisaties is door vele onderzoekers verder uitgebreid in de loop der jaren en tegenwoordig vindt bijna geen verandering meer plaats zonder daarbij aandacht te besteden aan de implementatie en verandermanagement.

Ook binnen de publieke sector wordt veranderd. Het beeld dat nog vaak bestaat over de logge, bureaucratische, weinig flexibele overheidsorganisatie, kan als achterhaald worden betiteld. Binnen de overheid wordt ook meer en meer gekeken naar een beleid voor flexibele dienstverlening, op een effectieve en efficiënte manier.

Private organisaties worden vaak tot aanpassen gedwongen door de concurrentie van bedrijven in hun sector. Op het eerste gezicht lijken overheidsorganisaties deze concurrentie niet te ondervinden. Toch is daar ook binnen de overheid wel degelijk sprake van. Deze concurrentie kan internationaal zijn, denk daarbij bijvoorbeeld aan de vestigingsplaats voor

een grote multinational, of lokaal, zoals de vestiging van een grote supermarkt of sportstadion. Hier is sprake van concurrentie tussen landen, gemeenten of regio's. Voor de overheid is het van belang dat ondernemingen zich vestigen binnen haar grenzen, omdat dit de economie versterkt. Een andere vorm van concurrentie doet zich voor op het gebied van de effectieve bedrijfsvoering. Als hier niet aan wordt voldaan zullen onderdelen van de overheid ondergebracht worden in ZBO's (Zelfstandige Bestuurs Organen) of zelfs geheel geprivatiseerd worden. Een voorbeeld hiervan is de privatisering van milieudiensten. Het is daarom van belang dat ook overheidsorganisaties zich bewust zijn van eventuele consequenties gekoppeld aan hun beleid, waardoor veranderingen noodzakelijk zijn. Publieke organisaties staan wat dat betreft onder dezelfde druk als private organisaties. Publieke organisaties zijn onderdeel van een groter systeem. Ze bewegen zich in een politieke omgeving en hebben te maken met politieke actoren en aan de andere kant met de maatschappij en de burgers. Ook deze invloeden zorgen ervoor dat deze organisaties moeten veranderen (Finger and Bürgin-Brand, 1999, p. 135).

Organisatieveranderingen, zowel in de private als in de publieke sector, beginnen ergens. De behoefte aan een verandering wordt door iemand, of meerdere personen gesignaleerd, of er wordt een innovatief of creatief idee geboren wat het proberen waard is. De Caluwé en Vermaak (2006, p. 14) noemen nog een aantal oorzaken van geplande veranderingen zoals: saneren en schoonvegen, terreinen en markten markeren, mooie oplossingen realiseren, in de klem zitten, opgaven tot stand brengen, ruimte voor zelfexpressie zoeken, je willen aanpassen aan omstandigheden, het aangenaam willen maken. Soms ontstaan veranderingen spontaan; deze veranderingen zijn dan ook niet gepland. Ook voor deze soorten veranderingen zijn theorieën ontwikkeld.

Uit het feit dat verschillende theorieën zijn ontwikkeld over organisatieveranderingen, kan worden afgeleid dat veranderingen niet altijd succesvol verlopen of dat verbeterpunten denkbaar zijn. Uit reactie op het niet slagen van veranderingen komen vaak nieuwe theorieën naar boven over hoe het anders zou kunnen. Verschillende oorzaken kunnen invloed uitoefenen op het slagen, dan wel falen van veranderingen. Uit onderzoek blijkt dat 70% van de veranderingstrajecten mislukt en dat slechts in 30% een transformationele verandering wordt bewerkstelligd (Jarret, 2003). Dit geldt niet alleen voor Nederlandse organisaties, maar ook in Amerika en Engeland komen veranderingen niet uit bij wat van tevoren werd verwacht (Boonstra, 2001, p. 3).

In de literatuur worden verschillende oorzaken voor het falen van veranderingen weergegeven. Voorbeelden hiervan zijn voorafgestelde diagnoses, een te krap tijdsplan of te weinig budget. Een andere belangrijke factor die veranderingen kan beïnvloeden is weerstand. Weerstand van de medewerkers en leidinggevenden binnen een organisatie, die met een verandering te maken krijgen. Deze mensen kunnen een ander idee hebben over een verandering die is geïnitieerd en dit kan zich uiten in weerstand.

Verschillende vormen van weerstand kunnen optreden bij veranderingstrajecten in organisaties. Interessant is om te achterhalen waar weerstand door ontstaat en nog interessanter, hoe je met weerstand om kunt gaan, of het kunt wegnemen. Organisaties doen ervaring op met veranderingen en weerstand en in de literatuur is er ook veel over geschreven. Dit onderzoek kijkt naar wat organisaties leren van eerdere veranderingstrajecten en of ze gebruik maken van de bevindingen die in de literatuur verschijnen. Mensen die veranderingen initiëren of implementeren kunnen de vruchten plukken van hun ervaringen of bevindingen in de literatuur, als ze deze inzetten voor volgende veranderingstrajecten. Dit komt de organisatie ten goede. Door het doen van een evaluatieonderzoek naar weerstand bij drie verschillende veranderingen binnen één en dezelfde organisatie kan in kaart worden gebracht waar weerstand uit voort komt en wat organisaties leren over weerstand vanuit ervaring en literatuur en wat ze daar mee doen. Het gaat hierbij om geplande veranderingen. Het gaat in dit onderzoek om weerstand van de

medewerkers die de veranderingen hebben ondergaan. In dit onderzoek is gekozen voor drie verandertrajecten die allemaal hebben plaatsgevonden op het hoofdkantoor van Belastingdienst Centrum voor Facilitaire Dienstverlening (B/CFD), waar medewerkers met verschillende functies, taken en niveaus werkzaam zijn.

1.3 De onderzoeksorganisatie

In dit onderzoek wordt gekeken naar veranderingen binnen de overheid. Als onderzoeksorganisatie is gekozen voor Belastingdienst Centrum voor Facilitaire Dienstverlening (B/CFD) (zie bijlage 1, organogram). Dit is de facilitair ondersteunende organisatie van de Belastingdienst. B/CFD is een dienstverlenende organisatie, haar klanten zijn medewerkers van de overige belastingdienstkantoren: regiokantoren, douanekantoren, FIOD ECD en andere ondersteunende diensten. Ook worden steeds meer andere overheidsorganisaties klant van B/CFD. B/CFD zorgt er onder andere voor dat medewerkers van de Belastingdienst voorzien worden van de juiste middelen om werkzaamheden uit te voeren. Zo zorgt B/CFD voor een gebouw waar ze hun taken kunnen uitvoeren, dat alle poststukken bij de juiste personen terecht komen en dat de bedrijfshulpverlening goed georganiseerd is. Daarnaast draagt ze ook zorg voor Arbozorg, maatschappelijk verantwoord ondernemen en documenthuishouding. In het onderzoek is gekeken naar veranderingen die op het hoofdkantoor van deze organisatie hebben plaatsgevonden.

B/CFD, het facilitaire centrum van de Belastingdienst, heeft als dienstverlenende organisatie kenmerken van zowel de massadienstverlening als de individuele dienstverlening. Het gaat veelal om producten die gestandaardiseerd zijn, maar maatwerk wordt ook geleverd als de klant daar om vraagt (Gastelaars, 2000, p. 24 en 25). De organisatie heeft kenmerken van de door Mintzberg gedefinieerde professionele organisatie (Mintzberg, 2001, p. 172). Het kantoor in Utrecht betreft het hoofdkantoor van de organisatie. De medewerkers zijn voornamelijk beleidsmedewerkers en kunnen betiteld worden als professionals. B/CFD maakt als organisatie deel uit van een groter geheel, de Belastingdienst, met daarboven het Ministerie van Financiën en uiteindelijk de Rijksoverheid. Het betreft dus een publieke organisatie. Doordat B/CFD onderdeel is van een groter geheel heeft deze organisatie met haar beleid niet altijd keuzevrijheid en het komt regelmatig voor dat zaken van 'hoger hand' worden opgelegd. Dit heeft ook gevolgen voor veranderingstrajecten. De organisatie van B/CFD is hiërarchisch te noemen, met meerdere management lagen. Een MT laag (het management team), een CMT laag (collegiaal managementteam) en daaronder de teams.

Het hoofdkantoor van B/CFD bestaat uit verschillende afdelingen, deze afdelingen zitten in units. Op het hoofdkantoor zitten de unit bedrijfsvoering, producten en diensten en huisvesting. In het organogram (bijlage 1) is het mogelijk een denkbeeldige horizontale streep te trekken door het midden. De bovenste afdelingen zitten op het hoofdkantoor, de onderste op andere locaties in het land, met uitzondering van de unit huisvesting.

1.4 De veranderingstrajecten

Voor dit onderzoek worden drie veranderingstrajecten binnen B/CFD onder de loep genomen. Het betreft Organisatie Gericht Huisvesten (OGH), de invoering van het Document Management Systeem (DMS) en Zelfsturing. Dit zijn drie geplande veranderingen die doorgevoerd zijn of worden binnen B/CFD. Deze drie veranderingen hebben elkaar deels overlapt in de implementatiefase. Er zou dus geleerd kunnen worden van de trajecten en ze kunnen elkaar beïnvloeden hebben. Gekeken wordt in dit onderzoek wat en hoe geleerd is van de eerdere veranderingen en over veranderingen in het algemeen.

1.4.1 Organisatie Gericht Huisvesten

De eerste verandering die onderzocht wordt is Organisatie Gericht Huisvesten (OGH). Hierbij wordt gekeken naar de primaire taak van een organisatie. Het kantoor en de werkplekken worden zo ingericht dat deze primaire taak het best kan worden uitgevoerd. Ook wordt rekening gehouden met het aantal parttimers en medewerkers in de buitendienst. Het aantal werkplekken in een kantoor kan zodoende gereduceerd worden. Medewerkers op het hoofdkantoor van B/CFD maken gebruik van flex-plekken, wat inhoudt dat er een cleandesk policy heerst. Aan het einde van de dag wordt de laptop opgeruimd, het onderhanden werk in de archiefkasten opgeborgen en de bureaus zijn leeg en de volgende dag door collega's te gebruiken. In plaats van een eigen plekje te creëren in het kantoor, moeten mensen hun bureau leeg maken aan het einde van de dag en weten ze nog niet waar ze de volgende dag zullen zitten. Dit was in de oorspronkelijke situatie niet het geval. Het organisatiegericht huisvesten is een verandering die heeft plaatsgevonden in 2000, toen de medewerkers van het hoofdkantoor van een traditioneel kantoorconcept in Nieuwegein zijn verhuist naar een flexibel kantoorconcept in Utrecht.

1.4.2 Document Management Systeem

Het werken met het DMS houdt in dat de medewerkers op het hoofdkantoor hun digitale documenten op een andere manier moeten opslaan dan ze voorheen gewend waren. Voor fysieke documenten geldt dat deze gescand moeten worden en in DMS opgeslagen moeten worden. Deze verandering is onderdeel van het OGH. Meerdere systemen zijn hiervoor ingevoerd, het laatste en huidige systeem is het Document Management Systeem. De overgang van het fysiek archief naar het digitaal archief was de eerste stap. Stap twee is het in gebruik nemen van het systeem. De eerste stap is in gang gezet rond 2000, voorafgaand aan de verhuizing naar het nieuwe kantoorpand. Na de verhuizing is gestart met de implementatie van de tweede stap.

1.4.3 Zelfsturing

De derde verandering is de invoering van zelfsturing. De structuur van de organisatie is zodanig aangepast dat de medewerkers meer vrijheid hebben in hoe ze hun werk uitvoeren. Deze verandering heeft plaatsgevonden in 2004-2005. In hoofdstuk 4 zal verder worden ingegaan op de verschillende veranderingen.

1.5 Probleemstelling

In deze paragraaf wordt de onderzoeksvraag geformuleerd. Op deze vraag zal antwoord gegeven worden door middel van een evaluatiestudie.

1.5.1 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is te ontdekken welke vormen van weerstand voorkomen bij veranderingen en wat organisaties daar over leren. Hoe en in welke mate houdt een overheidsorganisatie als B/CFD hier rekening mee. Het doel is deels praktisch van aard. Door in beeld te brengen waar weerstanden door ontstaan, hoe er mee omgegaan kan worden en wat organisaties kunnen doen met opgedane kennis door eerdere veranderingstrajecten of door de literatuur, kan bijgedragen worden aan het meer succesvol verlopen van toekomstige veranderingsprojecten. Naar aanleiding van dit onderzoek kunnen aanbevelingen worden geformuleerd voor de organisatie. Daarnaast heeft dit onderzoek ook een wetenschappelijk doel, namelijk door het doen van een evaluatiestudie de kennis over weerstanden bij veranderingen te vergroten en de kennis over het lerend vermogen van organisaties te vergroten. De effectiviteit van veranderen wordt hierdoor vergroot.

1.5.2 Centrale vraag

De vraag die centraal staat in dit onderzoek en waar een antwoord op geformuleerd wordt is:

Hoe en in welke mate leert een publieke organisatie over weerstanden bij geplande veranderingen?

1.5.3 Deelvragen

Om tot een antwoord op de centrale vraag te komen, is een aantal deelvragen geformuleerd. De antwoorden op deze vragen zullen leiden tot het antwoord op de centrale vraag.

1. Welke oorzaken van weerstand bij veranderingen komen voor in publieke organisaties?
2. Welke aanpakken van veranderingen in publieke organisaties zijn te onderscheiden?
3. Welke remedies tegen weerstand kunnen worden ingezet in een publieke organisatie?
4. Wat kunnen projectleiders en management leren over de oorzaken van en de remedies tegen weerstand uit de literatuur en hoe is daar gebruik van gemaakt bij de drie veranderingstrajecten?
5. Wat kunnen projectleiders en management leren over oorzaken van en remedies tegen weerstand uit de ervaring die is opgedaan door henzelf of door anderen bij een eerder veranderingstraject binnen de organisatie en van eigen ervaringen buiten de organisatie?
6. Hoe kan een organisatie individueel leren transformeren tot organisatieleren?

1.6 Type onderzoek

Dit onderzoek naar wat een publieke organisatie leert over weerstanden bij geplande veranderingen zal gedaan worden door een evaluatiestudie, bestaande uit een literatuurdeel en een praktijkdeel. Op de deelvragen zal deels een antwoord worden gegeven vanuit de literatuur. Daarnaast zal een aantal deelvragen beantwoordt worden door dataonderzoek en interviews.

1.7 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 vormt het theoretisch kader over weerstand bij veranderingen, aanpakken voor veranderingen en leren, zowel individueel als op organisatieschaal vanuit de literatuur en vanuit ervaring. Hoofdstuk 3 gaat in op de methoden van onderzoek voor deze scriptie. Behandeld wordt hoe het onderzoek heeft plaatsgevonden en welke informatiebronnen daarvoor zijn geraadpleegd. De resultaten van het dataonderzoek worden behandeld in hoofdstuk 4. In hoofdstuk 5, tot slot, komen theorie en praktijk bij elkaar en staan de conclusies van dit onderzoek, een reflectie en discussie en de aanbevelingen voor de organisatie en voor vervolgonderzoek.

Hoofdstuk 2

Theoretisch kader

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk is een overzicht van wat er in de literatuur bekend is over weerstand bij veranderingen en haar oorzaken, de gevolgen van weerstand, de remedies tegen weerstand, verschillende aanpakken van veranderingen en hoe en wat individuen en organisaties kunnen leren.

2.2 Wat is weerstand?

Om te kunnen achterhalen wat organisaties leren over weerstand bij veranderingen is het nuttig allereerst een beeld te krijgen van wat weerstand is, wat er aan ten grondslag ligt, hoe het zich uit en hoe het veranderingstrajecten kan beïnvloeden. Kortom wat de gevolgen kunnen zijn. Veranderingen worden gedragen door mensen in een organisatie en veranderingen kunnen niet slagen als het gedrag van individuen binnen de organisatie niet verandert. Het veranderen van gedrag van individuen gaat niet vanzelf en bij een poging tot het veranderen van het gedrag kan op weerstand worden gestuit (Robertson en Seneviratne, 1995, p. 550). Mensen hebben behoefte aan een bepaalde mate van zekerheid en stabiliteit. Veranderingen doen afbreuk aan deze zekerheid en stabiliteit. Individen moeten daardoor nieuwe manieren vinden om met hun omgeving om te gaan (Nadler, 1988, p. 90).

In de Van Dale wordt weerstand beschreven als verzet of tegenstand van personen. Weerstand bij veranderingen treedt op wanneer personen zich verzetten tegen een bepaalde verandering of delen van een verandering. Lewin (1940) heeft een model ontwikkeld waaruit blijkt dat veranderingen in eerste instantie met 2 soorten krachten te maken hebben. De drijfkrachten en de weerstand, 'driving forces' and 'resisting forces'. Een verandering kan pas geïmplementeerd worden als de weerstand is verdwenen en er alleen nog maar 'driving forces' aanwezig zijn. Lewin gaat er in zijn theorie dus vanuit dat er weerstand is tegen een verandering.

In de literatuur is weerstand een gegeven. Verschillende auteurs erkennen de aanwezigheid van weerstand van mensen die te maken krijgen met veranderingen. Oorzaken en uitingen van deze weerstand worden door auteurs verschillend ervaren. Vaak wordt op een negatieve, 'voor lief nemende' manier naar weerstand gekeken. Veronderstellingen die worden gedaan zijn bijvoorbeeld:

- weerstand tegen veranderingen hoort erbij en komt altijd voor tijdens veranderinterventies;
- weerstand tegen verandering is kwaadaardig en schaadt wat we voor elkaar proberen te krijgen;
- mensen verzetten zich van nature tegen veranderingen;
- met name medewerkers (en niet managers) zullen de meeste weerstand vertonen;
- weerstand tegen verandering is vooral een massafenomeen (De Caluwé en Vermaak, 2006, p. 196).

Weerstand wordt veelal gezien als een knelpunt wat gemasseerd moet worden en dan verdwijnt. Weerstand kan ook meer positief benaderd worden. Tegen weerstand kan aangekeken worden als een normaal en waardevol verschijnsel dat ons waarschijnlijk behoedt voor chaos en ons gidst naar een natuurlijk procesverloop (De Caluwé en Vermaak, 2006, p. 199). Zo kan weerstand een uiting zijn van de wens tot het maken van een andere keuze. Wellicht leeft in de organisatie bij een aantal leden een ander idee over wat te veranderen of over hoe dat aan te pakken. Het kan dan ervaren worden als een vorm van

nieuwe energie en ideeën of intelligentie, omdat overzien wordt dat bepaalde veranderingen niet zullen slagen. Door hier aandacht aan te besteden en dit als iets positiefs te zien, kunnen verbeteringen optreden. Weerstand is een verzamelvat van verschillende factoren. De kunst is te achterhalen waarom weerstand optreedt en wat daarmee gedaan kan worden. Weerstand ombuigen tot iets positiefs en er van leren is de manier om er mee om te gaan. Wanneer weerstand wordt verwaarloosd, wordt ze hardnekkiger en zal dat negatieve gevolgen hebben voor veranderingstrajecten in een organisatie.

De gevolgen van weerstand kunnen verstrekkend zijn. Wanneer weerstand optreedt, zal allereerst gekeken moeten worden naar de reden van deze weerstand. Wanneer niets met weerstand gedaan wordt, kan dat gevolgen hebben voor de verandering en voor de organisatie. Daarnaast zal de weerstand groter worden en dus nog meer impact hebben. Als weerstand genegeerd wordt leiden mensen daaruit af dat hun gevoelens en ideeën er niet toe doen. Mensen gaan zich op dat moment losmaken van hun werk en de eisen die daaraan worden gesteld. Centraal voor deze mensen staat op dat moment hun gevoel genegeerd te worden en daar gaat al hun energie in zitten. Hun commitment en loyaliteit zullen niet meer bij de organisatie liggen en daar heeft niemand wat aan. De prestaties van deze mensen zullen minder worden en dus worden ook de uiteindelijke organisatieprestaties hierdoor negatief beïnvloed (De Caluwé en Vermaak, 2006, p. 54). Wanneer weerstand optreedt wordt een verandering niet gedragen door de medewerkers in een organisatie.

2.2.1 Weerstand bij verandertrajecten in de publieke sector

In de literatuur is veel geschreven over verschillen tussen de private en publieke sector. Ook op het gebied van veranderingen is daar veel onderzoek naar gedaan. Uit dit onderzoek blijkt dat de kans van slagen van veranderingen niet verschilt tussen beide soorten organisaties. Het voornaamste erkende verschil zit in het feit dat in de publieke sector het implementeren moeizamer verloopt, maar aan de andere kant dat organisatieperformance sneller kan worden verbeterd in deze sector (Robertson en Seneviratne, 1995, p. 547). Voor publieke organisaties is het moeilijker om geplande veranderingen effectief te implementeren, omdat het doel en de voordelen niet altijd even duidelijk zijn of niet unaniem gesteund worden. In private organisaties zijn veranderingen veelal noodzakelijk om concurrentievoordeel te behalen. In publieke organisaties wordt vaak meer tijd besteed aan het draagvlak creëren voor een interventie dan in een private organisatie, waar meer direct voordeel wordt gehaald uit het implementeren van een verandering (Robertson en Seneviratne, 1995, p. 548). Publieke organisaties hebben vaak te maken met een groot pakket aan regels, waar ze aan moeten voldoen, aangezien ze vaak deel uitmaken van een groter geheel, een overkoepelend orgaan, bijvoorbeeld een ministerie. Hierdoor zijn het meer bureaucratische organisaties, wat de flexibiliteit van organisaties en veranderingen daarbinnen niet ten goede komt. Daarnaast kan door wisselingen in de politiek, door bijvoorbeeld verkiezingen, een ander beleid worden uitgestippeld voor een organisatie in deze sector, wat het doorontwikkelen van een publieke organisatie in een bepaalde lijn bemoeilijkt. Deze kenmerken van publieke organisaties gelden voor een groot aantal publieke organisaties, maar zijn niet generaliseerbaar voor alle. Zo zijn er bijvoorbeeld veel publieke organisaties, of onderdelen daarvan, die andere organisatiestructuren gebruiken, zoals teams of netwerken. Over het algemeen kan een aantal verschillen worden aangegeven en zijn bepaalde weerstandsfactoren in de publieke sector van groter of minder groot belang. In de volgende paragraaf zal hier verder op worden ingegaan.

2.3 Verschillende oorzaken van weerstand

Er kunnen verschillende oorzaken aan weerstand ten grondslag liggen. In deze paragraaf zal worden ingegaan op factoren die weerstand kunnen veroorzaken. Daarnaast kan weerstand op verschillende manieren tot uitdrukking komen en afhankelijk daarvan een veranderingstraject in meer of mindere mate beïnvloeden. Door in kaart te brengen waar weerstand vandaan komt, wat voor gevolgen het heeft en wat je er mee kunt doen, is het mogelijk aan te geven wat organisaties zouden kunnen leren.

Factoren van weerstand kunnen hun oorzaak hebben in de organisatie. Door een bepaalde cultuur, structuur of machtsverhouding binnen de organisatie kan weerstand optreden tegen een verandering. Daarnaast kan weerstand ook een oorzaak hebben die ligt in de verandering zelf. De keuze voor een bepaalde aanpak van een verandering kan hier aan bijdragen, of hoe de gekozen aanpak wordt uitgevoerd. Het gaat om vormen van weerstand die optreden bij een verandering. Per factor zal worden aangegeven of deze oorzaak van weerstand in de organisatie ligt, of veranderingsspecifiek is. De oorzaken die hier worden genoemd worden in verschillende bronnen in de literatuur erkend.

De rol van het management

Het management in organisaties in de publieke sector speelt een cruciale rol binnen veranderingstrajecten en weerstand (Fernandez and Rainey, 2006, p. 168). Binnen professionele overheidsorganisaties kan het lastig zijn een verandering te implementeren, zonder op veel weerstand te stuiten. In deze organisaties werken mensen met (specialistische) kennis. Vaak beschikken werknemers in dit soort organisaties over een hoge mate van autonomie over hun werk en ontwikkeling en over hun omgang met klanten en collega's. Professionals hebben doorgeleerd in hun vak en vaak komt het voor dat ze van managers niets aannemen, aangezien deze managers niet die specialistische kennis hebben. Kennisdelen en samen leren en innoveren komen moeilijk van de grond, kennis wordt gezien als een persoonlijk bezit.

Als tegenhanger van professionele organisaties wordt de bureaucratische organisatie erkent. Veel organisaties in de publieke sector kunnen zich hiermee identificeren. Hier wordt over een organisatie gedacht in de vorm van een piramide, met de baas in de top. Deze baas heeft gezag, er wordt rationeel geredeneerd en medewerkers zijn vervangbare productiemiddelen. In bepaalde sectoren werkt dit, maar ook deze manager stuit tegenwoordig op veel onbegrip onder zijn medewerkers, aangezien men steeds mondiger wordt en meer inspraak wil. Duidelijk is dat weerstand bij zowel professionals in een professionele organisatie, als bij de medewerker in een bureaucratische organisatie een factor is waar niet aan voorbij kan worden gegaan (De Caluwé en Vermaak, 2006, p. 28-29).

Belangrijk voor veranderingen zijn managers en leidinggevendenden die een verandering kunnen dragen, of het nu om professionals in een organisatie gaat of niet. Goed leiderschap kan een verandering doen slagen. Van belang is dus ook het selecteren van de juiste personen op de juiste positie binnen de organisatie (Kotter, 1997).

Voor de leidinggevendenden die zich onderin de organisatie bevinden ligt bij veranderingen vaak een zware taak. Beleid en uitvoering komen hier bij elkaar. De taak die deze mensen te vervullen hebben is zwaar en staat vaak in schril contrast met hun opleidingsniveau (Wissema, 1993, p. 73). Ook Boonstra (2001, p. 4) erkent dit. Hij stelt dat wanneer beleid moeizaam uitvoerbaar is of er onvoldoende steun voor het beleid is, weerstand op kan treden. Te weinig aandacht gaat hierbij uit naar het verenigen van de eisen van het beleid en de eisen van de uitvoeringsorganisatie.

Het management heeft dus een cruciale rol bij veranderingen en kan een sturende factor zijn voor weerstand. Hoe het management handelt over het algemeen kan net zo goed een

oorzaak zijn van weerstand bij een verandering, als hoe het management handelt tijdens het veranderingstraject.

Ambigüiteiten in een organisatie

Een factor waar weerstand uit voorkomt zijn conflicterende zienswijzen. Weick (1976) spreekt over losse koppelingen op organisatieniveau. Doordat elementen niet aan elkaar gekoppeld zijn, zijn resultaten van acties niet te voorspellen. Deze losse koppelingen komen voort uit dubbelzinnigheid in organisaties. Binnen organisaties zijn zaken niet altijd even duidelijk en eenduidig. In strategische documenten duiken bijvoorbeeld ambigue doelstellingen op, wat weerstand kan bevorderen. Door duidelijke doelstellingen te schetsen, wordt weerstand verminderd, mits de doelstellingen duidelijk worden gecommuniceerd en verwerkt en er overeenstemming over bestaat. De dubbelzinnigheid moet dus geen rol spelen (Weick, 1976 en Wissema, 1993, p. 80).

Naast ambigue doelstellingen kan ook over technologieën, de werkprocessen, verschil van mening bestaan. Wat de een als goede methode beschrijft kan een ander niet zo ervaren. Dit zijn factoren die weerstand kunnen veroorzaken. Het wegnemen van tegenstrijdigheden of onduidelijkheden, kan maken dat weerstand wordt verminderd. Als binnen de organisatie niet duidelijk is wat de bedoeling is, zal dat niet bevorderlijk werken voor het doorvoeren van veranderingen. Daarnaast kan ook de verandering zelf niet eenduidig begrepen worden, hetgeen belemmerend kan werken.

Tot slot spreekt Weick ook over ambigue participatie. Wanneer wie betrokken wordt bij besluitvorming of andere organisatieactiviteiten wisselt vaak en is vaak onduidelijk. Betrokkenheid en participatie van medewerkers binnen een publieke organisatie is in veel gevallen niet zo eenvoudig door de bureaucratische structuur van een organisatie. In deze organisaties is het voor managers vaak moeilijk een stukje controle uit handen te geven (O'Brien, 2002, p. 445). Het management heeft bij deze factor dus ook een stevige vinger in de pap, want ze is vaak verantwoordelijk voor het formuleren van de doelstellingen en de betrokkenheid van medewerkers. Ambigüiteiten kunnen een oorzaak zijn van weerstand zowel als ze voorkomen binnen de organisatie, als dat ze optreden bij een specifieke verandering.

Macht

Een andere belangrijke factor die een oorzaak kan zijn van weerstand bij veranderingstrajecten is macht. Macht speelt in publieke organisaties vaak een grotere rol bij weerstand dan in private organisaties. Ook dit houdt verband met het niet uit handen willen geven van controle aan medewerkers lager in de organisatie, door de vaak aanwezige bureaucratische structuur.

Daarnaast zijn bestaande machtsverhoudingen en krachten die deze verhoudingen in stand willen houden in een organisatie een oorzaak van moeizaam veranderen. Eigen belangen, doelstellingen en machtsposities spelen een grote rol. Dit komt tot uitdrukking in de actietheorie. Deze theorie stelt dat ieder individu of iedere groep tracht zijn beslissingsinvloed te behouden of te vergroten (De Caluwé en Vermaak, 2006, p. 44). Veranderingen kunnen hier afbreuk aan doen. De angst dat hier afbreuk aan gedaan wordt, vergroot de weerstand (Boonstra, 2001, p. 6). Zowel de bestaande machtsstructuren als macht die aangewend wordt tijdens een veranderingsproces kunnen oorzaken van weerstand zijn.

Structuur

Structuur kan een factor zijn van weerstand. Het structuurperspectief legt de oorzaak voor het moeizame veranderen in de bestaande technologie en de structuur van de arbeidsverdeling. Door grote arbeidsdeling treedt geen gezamenlijk perspectief op (Boonstra, 2001, p. 5). Zoals ook al eerder is aangegeven kan bijvoorbeeld een bureaucratische

structuur veranderen bemoeilijken. Vooral grote en complexe organisaties kunnen de oorzaak van weerstand vinden in de structuur. Wanneer een organisatie groter is, is er vaak sprake van meerdere lagen in een organisatie en een grotere hiërarchie. Dit bevordert vaak de communicatie en de flexibiliteit niet. Ook de leeftijd van de mensen in de organisatie kan een rol spelen. Wanneer er homogeniteit is, blijkt uit onderzoek dat dit de structurele communicatie vereenvoudigt. Wanneer een organisatie voornamelijk jong personeel in dienst heeft, kan dit ook bevorderlijk werken voor de flexibiliteit van de organisatie (Wissema, 1993, p. 104).

Veel organisatiestructuren zijn er niet op toegesneden om ideeën die op de werkvloer zijn ontstaan toe te passen bij de implementatie van veranderingen. Veelal worden veranderingen top-down doorgevoerd en ziet het middenkader 'bemoeienis' van onder uit de organisatie als vervelende ruis (Wissema, 1993, p. 74). Dit is een factor die vanuit de organisatie komt.

Cultuur

De factor cultuur zoekt de oorzaak voor het moeizaam veranderen in de heersende normen en waarden van een organisatie. Door deze normen en waarden wordt de keuze in gedragalternatieven verkleind en daarmee het verandervermogen van medewerkers binnen de organisatie (Boonstra, 2001, p.4-8). Dit wordt ook wel het groupthink-syndroom genoemd. De mensen in een organisatie vormen één groep, waarbij een gevoel van onkwetsbaarheid kan optreden. Kritiek wordt nauwelijks geuit op elkaar en wanneer dat wel gebeurt, wordt het slecht verwerkt. Kritieken vanuit de organisatie op de verandering landen dan niet (Stoter, 1997, p. 111).

Wissema (1993, p. 105) zet daar tegenover dat een herkenbare cultuur ook voordelen heeft, omdat het referentiekader waaraan men zijn gedrag kan refereren helder is. Homogeniteit van de cultuur binnen een organisatie is ook voordelig, omdat dan alle neuzen dezelfde kant op wijzen. Belangrijk is dat het verandervermogen van de medewerkers, door een sterke homogene cultuur kan worden verminderd, maar door veel verschillen in perspectief kan het ook worden tegengewerkt. Cultuur is een factor waar bij veranderingen rekening mee dient te worden gehouden, anders is weerstand een gegeven. Deze factor heeft zijn oorzaken in de organisatie zelf liggen.

2.2.2 Samenvatting

Verschillende oorzaken van weerstand zijn de revue gepasseerd. Genoemd zijn de rol van het management, ambiguïteiten in organisaties, macht, structuur en cultuur. Voor alle oorzaken geldt dat ze in ieder geval een rol hebben in een organisatie en daardoor ook invloed hebben op weerstand bij veranderingen. Voor de rol van het management, ambiguïteiten en macht speelt ook nog mee, dat ze een specifieke verandering kunnen beïnvloeden, afhankelijk van hoe deze factoren worden ingezet bij een verandering. Voor cultuur en structuur is dit niet aan de orde.

Hoe het management een organisatie leidt kan een positieve of negatieve invloed op de weerstand bij veranderingen hebben. Daarnaast is ook nog van belang hoe het management de bepaalde verandering aanstuurt. Dit heeft ook invloed op de verandering. Voor ambiguïteiten geldt hetzelfde, deze kunnen bestaan in een organisatie, en dat kan een invloed hebben op weerstand. Daarnaast kunnen ambiguïteiten spelen bij de verandering zelf en dat zal de weerstand ook beïnvloeden. Ook voor macht geldt dit. Macht kan van invloed zijn op weerstand bij een verandering, omdat het in de organisatie een rol speelt. Daarnaast kan het ook van invloed zijn, omdat macht wordt aangewend voor een specifieke verandering. De relaties die in het onderstaande schema zijn weergegeven betreffen de directe relaties.

Factor	Organisatie gerelateerd	Veranderingsspecifiek
Management	x	x
Ambigüiteit	x	x
Macht	x	x
Cultuur	x	
Structuur	x	

Tabel 1: Overzicht van weerstandsfactoren en of ze organisatie gerelateerd of veranderingspecifiek zijn.

2.4 Wat zijn de remedies voor weerstand?

In de vorige paragraaf is duidelijk geworden dat verschillende factoren oorzaak kunnen zijn van weerstand. Weerstand is geen zwart-wit begrip. Niet te min kan weerstand een factor zijn die vertragend kan werken bij veranderingen als er niets positiefs mee gedaan wordt. In deze paragraaf worden dan ook de remedies tegen weerstand besproken.

2.4.1 Remedies

Nu in kaart is gebracht welke oorzaken voor weerstand kunnen liggen in publieke organisaties en wat de gevolgen daarvan zijn, is het van belang te bekijken wat er tegen en met weerstand gedaan kan worden. De belangrijkste remedie tegen weerstand is het uiteenrafelen van de geconstateerde weerstand. Door na te gaan wat mensen beweegt kan een veranderingsstrategie daar op aan sluiten. Door het uiteenrafelen van weerstand kan inzicht worden verkregen en daar kan van geleerd worden. Dit kan vooral van pas komen bij volgende veranderingstrajecten. In paragraaf 2.6 wordt uitgebreid ingegaan op hoe organisaties kunnen leren. Remedies kunnen zowel curatief als preventief zijn. De remedies zullen ook op die manier benoemd worden.

Betrokkenheid en participatie als remedie

Als belangrijkste factor om weerstand te reduceren wordt in veel literatuur betrokkenheid en participatie genoemd van medewerkers bij veranderingen. Weerstand komt vanuit mensen en vaak doordat ze een verandering opgelegd krijgen en er geen inspraak in hebben of niet op de hoogte worden gehouden van de plannen en de gang van zaken. Wanneer werknemers het gevoel hebben eerlijk te worden behandeld en serieus genomen te worden, zal dat bijdragen aan een houding en gedrag van mensen, waardoor veranderingen makkelijker te implementeren zijn (Folger, 1999, p. 35). Ook hierbij ligt een belangrijke taak voor het management. Werknemers zijn meer productief wanneer ze meer verantwoordelijkheid krijgen en meer inspraak hebben binnen een organisatie en dus ook bij veranderingstrajecten. Deze gedachte is gebaseerd op het idee dat betrokkenheid van medewerkers niet conflicteert met andere zaken binnen een organisatie. Managers moeten hier bijvoorbeeld goed mee om kunnen gaan en moeten beslissingsbevoegdheid kunnen delegeren naar medewerkers op lagere niveaus in de organisatie (O'Brien, 2002, 445). Samengevat staan wanneer het gaat om hoog versus laag niveau, centraal de stijl van leidinggeven, democratisering, participatie, verantwoordelijkheden en bevoegdheden delegeren, autonome groepstaken, open veranderingsprocessen en het samen opzetten met alle betrokkenen. Meer inspraak bottom up is meer en meer legitiem en kan bijdragen om weerstand van onder uit de organisatie te reduceren. Hiermee wordt de weerstandsfactor macht gereduceerd op dit niveau (Stoter, 1997, p. 142).

Van groot belang hierbij is dat medewerkers de noodzaak van de verandering inzien en ze daarvan overtuigd raken. Lewin en vele navolgers noemen deze fase het ontdooien van de

organisatie, zodat beweging en dus verandering mogelijk is (Fernandez and Rainey, 2006, p. 169). Een uiterste hierbij is mensen ontevreden te laten zijn met de huidige situatie. Als mensen tevreden zijn met de huidige situatie, zullen ze niet willen veranderen. Een eerste stap is dan ook mensen te laten inzien dat de huidige situatie niet ideaal is. Hoe meer ontevreden men is over de huidige situatie, hoe meer gemotiveerd mensen zijn om te veranderen.

Het management moet dus in staat zijn informatie te verschaffen aan de medewerkers in de organisatie en zorgen dat deze informatie bijdraagt aan het overtuigen van de medewerkers dat de verandering nodig is. Creëren van intern support is de manier om weerstand te reduceren. Daarvoor kan een brede participatie van medewerkers in het veranderingstraject worden gecreëerd. Medewerkers kunnen veranderingen om verschillende redenen tegenwerken, door betrokkenheid van deze mensen bij een verandering door het management, kan men de bezwaren van medewerkers achterhalen en daar wat mee doen (Fernandez and Rainey, 2006, p. 170). Door betrokkenheid te vergroten van individuen bij de verandering, zal weerstand kunnen worden gereduceerd. Medewerkers worden op die manier eigenaar van de verandering, wat motiveert om een verandering te laten slagen. Wanneer mensen betrokken zijn bij de verandering, zal de communicatie en informatiestroom ook makkelijker doorgang vinden en komt ook meer informatie vanuit de individuen (Kotter and Schlesinger, 1989, p. 673).

Een aantal onderzoekers spreekt de voorkeur uit voor een doortastende aanpak van veranderingen. Door een voorzichtige aanpak te hanteren en veel participatie van medewerkers te vragen, vertraagd het proces en heeft de verandering minder kans van slagen. Door een verandering in de vorm van een schok of stimulatie te laten plaatsvinden, wordt een verandering sneller als onvermijdelijk geaccepteerd (Fernandez and Rainey, 2006, p. 170). Deze zienswijze komt voort uit de nadelen die verwacht worden door het creëren van betrokkenheid, namelijk dat het veel tijd in beslag neemt en dat wanneer input van meerdere kanten mogelijk wordt, dit ook kan lijden tot discussies en conflicten (Kotter and Schlesinger, 1989, p.673 en Nadler, 1988, p. 92). Dit hoeft niet nadelig te zijn, door te discussiëren over onderwerpen kan de kwaliteit worden verbeterd.

De mate van betrokkenheid, bij welke fasen en de tijdigheid waarmee mensen worden betrokken zijn cruciaal. Mensen moeten inbreng kunnen hebben, maar knopen moeten worden doorgehakt, zodat niet verzand wordt in eindeloze discussies. Betrokkenheid is dan ook niet in alle fasen even nuttig, maar mensen moeten tijdig worden ingelicht. Wanneer ze voor hun gevoel achteraf pas betrokken worden, zal dat de weerstand alleen maar vergroten. Een balans dient gevonden te worden. Bepaalde elementen van de bottom-up benadering zullen het succes helpen vergroten, zoals het delegeren van bepaalde beslissingen naar het middenmanagement en het open staan voor ideeën van medewerkers. Maar het topmanagement of de initiatiefnemers spelen een cruciale rol in veranderingen. Zij sturen het geheel aan en zullen de voortgang moeten bewaken. Het gaat dus om de perfecte combinatie van participatie van de lagere niveaus in de organisatie en de sturing van het management. Participatie moet gemanaged worden, rekening houdend met tijd en baten, anders zal het negatieve gevolgen hebben (Fernandez and Rainey, 2006, p. 171).

Door medewerkers te betrekken zal ook de ambiguïteit afnemen. Op die manier zijn onder andere de doelen van de verandering bij iedereen bekend en kan weerstand op dat vlak worden gereduceerd.

Deze remedie is preventief. Door medewerkers voorafgaand aan een verandering te betrekken en te laten participeren, wordt weerstand gereduceerd, of in ieder geval in een vroeg stadium kenbaar gemaakt, waardoor er iets mee te doen valt. Door deze remedie curatief in te zetten, zal het doel niet bereikt worden. Als mensen achteraf pas worden ingelicht, is de kans groot dat de weerstand wordt vergroot.

Communicatie

Het is onmogelijk niet te communiceren, bewust communiceren is dan ook noodzakelijk voor het slagen van een verandering (De Caluwé en Vermaak, 2006, p. 125-129). Informatie zowel voor als tijdens de verandering blijkt hiervoor cruciaal. Om informatie over te brengen dient gecommuniceerd te worden. De informatievoorziening bestaat uit meer dan alleen schriftelijke informatie. Verschillende mensen ontvangen en onthouden informatie op verschillende manieren, daarom moet informatie ook via verschillende middelen worden gebracht. Rekening dient ook te worden gehouden met geruchten, veronderstellingen, enzovoorts die in een organisatie leven. De informatie moet niet alleen top-down gericht zijn, maar ook bottom-up, door terugkoppeling van ervaringen en medezeggenschap (Wissema, 1993, p. 76). Wanneer mensen niet goed worden geïnformeerd of het gevoel hebben geen inspraak te hebben, kan weerstand optreden. Vaak hebben medewerkers een ander idee over wat een verandering met zich meebrengt dan dat de projectleiders of managers hebben. Medewerkers kunnen dan meer kosten dan baten zien van een verandering (Kotter and Schlesinger, 1989, p. 668). Communicatie kan dus worden ingezet om medewerkers in te lichten over het doel van de verandering en de rol die zij daar in kunnen vervullen. Zo kan communicatie worden gebruikt om weerstand te beperken.

Andere onderzoekers zien veranderingen als onderdeel van communicatie en dus veel breder. Communicatie wordt hierbij gezien als een mechanisme waardoor mensen met elkaar een werkelijkheid creëren (De Caluwé en Vermaak, 2006, p.125-129). Stoter (1997, p. 11) ziet communicatie als de kritische succes- en faalfactor van organisatieveranderingsprocessen. Organizeveranderingsprocessen hebben betrekking op de afstemming van de organisatie op de omgeving en de eisen waaraan ze moeten voldoen. De effectiviteit van de processen is sterk afhankelijk van de kwaliteit van de communicatie. Communicatie raakt daarbij alle andere factoren in een organisatie, zoals structuur, cultuur, management en macht, welke ook weer factoren van weerstand kunnen zijn. Communicatie is volgens Stoter (1997, p. 12) niet los te zien van veranderingen en van belang in alle fasen van een organisatieverandering. Communicatie is als het ware een instrument voor een verandering, bovenop de eigenlijke verandering zelf (De Caluwé en Vermaak, 2006, p. 125).

Voor alle oorzaken van weerstand geldt dat ze door een goede manier van communiceren gereduceerd kan worden. De rol van het management is hierbij weer cruciaal. Een manager zal goed moeten kunnen communiceren om de doelen, de gevolgen en de stappen die genomen gaan worden over te brengen op de medewerker op zo'n manier dat de medewerker berust in de verandering of zelfs meewerkt aan de verandering. Wanneer managers een verandering doorvoeren zonder openheid van zaken te geven, kan naar hen gekeken worden als manipulator. Mensen kunnen het gevoel krijgen dat zaken achter worden gehouden (Kotter and Schlesinger, 1989, p. 673).

De ambiguïteit komt ook hier aan de orde. Het gebrek aan duidelijkheid over de doelen en de manier van veranderen door te weinig (goede) communicatie leidt tot weerstand. Ambiguïteit van zaken kan voorkomen worden door een heldere communicatie. Duidelijkheid en het vermijden van dubbelzinnigheid kan ervoor zorgen dat alle neuzen dezelfde kant op komen te staan.

Door communicatie is ook de weerstandsfactor structuur te reduceren. Doordat door arbeidsdeling geen gezamenlijk perspectief optreedt, is veranderen moeizaam (Boonstra, 2001, p. 5). Door communicatie kan dit gezamenlijk perspectief gerealiseerd worden. Door een goede communicatie kan een structuur worden gerealiseerd, waarbij ook input van de medewerkers lager in de organisatie mogelijk is, waardoor ook zij betrokken zijn bij een verandering en dus minder weerstand zullen hebben.

Ook voor communicatie geldt dat het een preventieve remedie is. Dit instrument dient ingezet te worden voorafgaand en gedurende het gehele traject. Als communicatie na afloop van het verandertraject wordt ingezet, om bijvoorbeeld begrip te verkrijgen voor de doorgevoerde verandering, kan het een functioneel instrument zijn, maar vooraf zul je meer bereiken. Voorkomen is beter dan genezen, is een bekend gezegde. Door in een vroeg stadium te communiceren en in dialoog te gaan, wordt weerstand eerder gesignaleerd. Getracht kan worden de weerstand te laten verdwijnen, of juist de weerstand positief gebruiken.

Macht

Macht is een belangrijke factor die weerstand kan vergroten, zo is eerder aangegeven bij de factoren van weerstand. Daarnaast kan macht een remedie zijn. Managers kunnen hun macht positief inzetten door mensen te belonen voor hun gedrag. Wanneer mensen beloond worden voor hun gedrag, zijn ze veelal bereid om het gedrag te vertonen dat de beloning oplevert. Beloningen spreken waardering uit, hierdoor kan weerstand gereduceerd worden (Nadler, 1988, p. 93). Of dit een structurele remedie is, die tot de wortels van de weerstand gaat, kan punt van discussie zijn. In ieder geval is het een remedie die weerstand, door de toepassing van het middel door het management, kan helpen verminderen.

Macht heeft ook invloed op de factoren structuur en cultuur. Het moeizame veranderen door structurele oorzaken kan worden verholpen door het aanwenden van macht. Ditzelfde geldt voor weerstand bij veranderingen door culturele aspecten in de organisatie. Ook hiervoor geldt dat macht wellicht kan helpen, maar het zal naar alle waarschijnlijkheid niet de weerstand die onder te oppervlakte leeft te pakken krijgen.

Macht kan zowel als preventieve en als curatieve factor gezien worden. Door voorafgaand aan een veranderingstraject macht aan te wenden, zal weerstand wellicht niet zichtbaar worden. Door na afloop macht te gebruiken door beloningen uit te keren, kan de opkomende weerstand de kop worden ingedrukt. Wanneer macht wordt gebruikt om weerstand te reduceren, wordt weerstand op een negatieve manier geïnterpreteerd. Het idee is niet iets goeds te doen met de gesignaleerde weerstand en er iets van te leren. Nee, het wordt gezien als lastig en iets wat snel moet worden verholpen.

Vertrouwen

Gebrek aan vertrouwen in het management en in de verandering kan weerstand opwekken. Het creëren van vertrouwen kan dit dus reduceren. Door medewerkers te betrekken bij veranderingen en goed te communiceren over de doelen en de stappen kan vertrouwen worden opgebouwd. Daarnaast groeit het vertrouwen als mensen het gevoel hebben eerlijk behandeld te worden door het management (Albrecht en Travaglione, 2003, p. 79). Dit heeft alles te maken met de cultuur van de organisatie.

Het management heeft hierbij dus weer een belangrijke rol. Vertrouwen wordt door Albrecht en Travaglione (2003, p. 78) beschreven als 'de bereidheid van werknemers om te handelen op basis van de woorden, acties en besluiten van het management in tijden van onzekerheid en risico's.' Daarbij wordt opgemerkt dat managers in veel organisaties een bepaalde macht en autocratie hebben om invloed uit te oefenen op werknemers. Dit geldt voor managers in de private sector meer dan voor managers in de publieke sector. Werknemers in de publieke sector kennen een grotere baanzekerheid. Daardoor zijn ze bereid eerder een risico te nemen en open te staan voor veranderingen. Dat neemt niet weg dat ook in de publieke sector vertrouwen in het management ervoor zorgt dat problemen die tijdens een verandering optreden op meer verdraagzaamheid zullen stuiten. Vooral eerdere veranderingsprocessen zijn bepalend voor het vertrouwen van de medewerkers. Zijn er in het verleden zaken fout gegaan bij veranderingen, dan zal het vertrouwen in toekomstige veranderingen afnemen (Wissema, 1993, p. 106). De balans tussen het doorvoeren van veranderingen voor organisatiedoelinden en het rekening houden met medewerkers is hier

cruciaal (Morgen en Zeffane, 2003, p. 56). Door het doorvoeren van veranderingen in organisaties worden stabiele factoren voor medewerkers instabiel. Zekerheden komen op de tocht te staan. Als er dan geen vertrouwen is, wordt weerstand vergroot (Morgen en Zeffane, 2003, p. 57).

Ook kan vertrouwen tussen collega's onderling helpen bij veranderingen. Het gevoel met elkaar een nieuwe uitdaging aan te gaan kan een positieve invloed hebben. Als het om gelijken gaat binnen een organisatie kan gelet worden op de taakafstemming, de ontwikkeling van samenwerkings- en onderhandelingsvaardigheden en het delegeren van bevoegdheden, verbetering van persoonlijke verhoudingen, het leren omgaan met conflicten en uitwisseling van personeel. Door daar aandacht aan te besteden, zullen collega's onderling leren met elkaar samen te werken en dit niet als bedreiging te zien. De factor macht wordt op deze manier ingekapseld (Stoter, 1997, p. 142). Men zal minder snel machtsmiddelen inzetten als er sprake is van vertrouwen. De angst is dan minder dat men positie verliest. Deze factor is duidelijk preventief. Vertrouwen kan niet achteraf worden gewekt. Het vertrouwen wordt gerealiseerd door juist te handelen in eerdere situaties en veranderingen. Daar is vertrouwen op gebaseerd.

Leren

Als remedie wordt hier het leren over weerstand bij veranderingen genoemd. Over alles kan geleerd worden, de vraag is alleen hoe. In paragraaf 2.6 komt deze remedie uitgebreid aan de orde. Leren is een preventieve remedie.

2.4.2 Samenvatting

Voor verschillende oorzaken van weerstand zijn verschillende remedies toepasbaar, zoals blijkt uit dit hoofdstuk. In het onderstaande schema staat overzichtelijk weergegeven welke weerstandsfactor door welke remedie kan worden gereduceerd. De rol van het management is cruciaal, alle remedies zijn hierop van toepassing. Alle remedies kunnen door het management worden gerealiseerd en zullen de rol van het management in een positiever daglicht stellen. Weerstand om de houding van het management zal daardoor afnemen. Ambigüiteit kan worden gereduceerd door communicatie. Door communicatie op de juiste manier in te zetten, zal de kans op onduidelijkheid en dubbelzinnige opvatting afnemen. Ook door medewerkers te betrekken bij een verandering zal ambigüiteit afnemen. Breder bekend is dan wat er speelt en de kans op wilde verhalen die de organisatie doorgaan, neemt hierdoor af. Communicatie is niet alleen een remedie tegen ambigüiteit, maar tegen alle weerstandsfactoren. Zowel de rol van het management wordt hierdoor beïnvloed, als de factor macht, als de structuur van de organisatie en de organisatiecultuur. Tegen macht is naast communicatie ook vertrouwen een remedie. Wanneer mensen meer vertrouwen hebben in de verandering, zal er minder angst zijn en zijn mensen minder geneigd door het inzetten van machtsmiddelen een verandering tegen te werken. Ook hier gaat het om de directe invloed van de remedie op de weerstandsoorzaak. Als laatste kolom is het leren toegevoegd, waar op wordt ingegaan in paragraaf 2.6.

Remedie	Betrokkenheid	Communicatie	Macht	Vertrouwen	Leren
Weerstandfactor					
Management	x	x	x	x	x
Ambigüiteit	x	x			x
Macht		x		x	x
Structuur		x	x		x
Cultuur	x	x	x	x	x

Tabel 2: Overzicht van weerstandsfactoren en hun directe remedies.

2.5 Verschillende manieren van veranderen

In de literatuur zijn twee hoofdstromen te onderscheiden van veranderen. De geplande verandering en de ongeplande verandering. Zoals in de inleiding al is aangegeven, gaat dit onderzoek in op de geplande verandering. Omdat van weerstand de oorzaken zowel in de organisatie als in de aanpak kunnen liggen, wordt in deze paragraaf aandacht besteed aan de verschillende aanpakken van veranderingen. Om het overzicht compleet te houden, wordt ook kort ingegaan op de ongeplande verandering. De ongeplande verandering of ontwikkelingsaanpak is veelal gebaseerd op de uitgangspunten van de geplande verandering (Boonstra, 2001, p. 15).

2.5.1 Ideeën over veranderen

Coram en Burnes (2001, p. 96) onderscheiden vanuit onderzoek twee soorten verandering. De geplande verandering en de onrijzende of onverwachte verandering. Eerst was er aandacht voor de geplande manier van veranderen en uit kritiek daarop kwam de benadering van onverwachte veranderingen. De geplande benadering van veranderingen is sterk gericht op top-down, autocratisch, rigide en op regels gebaseerde organisaties opererend in een voorspelbare en gecontroleerde omgeving. Het verbeteren van groepseffecten staat centraal. Daarnaast legt deze theorie sterk de nadruk op oplopende en geïsoleerde veranderingen en haar onbekwaamheid om om te gaan met radicale en transformationele verandering. Ook gaat de geplande verandering er vanuit dat overeenstemming kan worden bereikt en dat alle partijen die betrokken zijn bij een verandering bereid zijn hier aan mee te werken. Hierbij worden conflicten en politiek genegeerd, of in ieder geval wordt er van uit gegaan dat dit soort problemen gemakkelijk te verhelpen is. Tot slot gaat deze theorie uit van een model van verandering dat altijd past op elke situatie, binnen elke organisatie.

Deze eigenschappen stuiten op kritiek en daar is de benadering voor de onverwachte verandering uit voortgekomen. De groep auteurs en theoretici die deze stroming steunt is meer divers dan die van de geplande verandering. Een aantal kenmerken van deze benadering wordt gedeeld. Veranderen is een continu proces van proberen en aanpassen van de organisatie, met de mogelijkheden die ze heeft, gericht op een dynamische en onzekere omgeving. Hiervoor wordt een groot aantal, op kleine en medium schaal, oplopende veranderingen beoogt, die leiden tot een transformatie van de organisatie. Verandering is een proces op alle niveaus van een organisatie en door de hele organisatie heen, dat wordt herhaald en zo een serie van gekoppelde projecten wordt. Verandering wordt gezien als een sociaal politiek proces en niet als een analytisch rationeel proces. De rol van het management is niet het plannen of implementeren van een verandering, maar het creëren van een organisatie structuur en cultuur waar experimenteren, leren, risico nemen en ontwikkelen worden aangemoedigd. De medewerkers worden mensen die verantwoordelijkheid willen nemen en herkennen waar veranderingen nodig zijn. Daarnaast zal het management een collectieve visie moeten ontwikkelen, die richting geeft aan de organisatie. De belangrijkste activiteiten van een organisatie zijn het verkrijgen van informatie over de omgeving en de interne mogelijkheden en communicatie. Nieuwe capaciteiten moeten worden ontwikkeld en kennis moet worden gedeeld. In deze benadering wordt er van uit gegaan dat organisaties zich allemaal begeven in een turbulente, dynamische en onvoorspelbare omgeving. Omdat de externe omgeving steeds verandert, moet een organisatie dit continu in de gaten houden en zich hier op aanpassen. Dit is een continu proces, het heeft geen einde en het wordt bottom-up gevoed. Vandaar dat de geplande benadering van verandering geen uitkomst biedt (Coram en Burnes, 2003, p. 96-99). Ook Boonstra (2000, p. 3) legt de oorzaak van het mislukken van veranderingen in de planmatige aanpak. Hij stelt dat planmatig veranderen niet toereikend is in een dynamische omgeving vol ambigue vraagstukken.

Ook op deze zienswijze is kritiek ontstaan. Allereerst is er kritiek op dat een organisatie zich altijd begeeft in een dynamische omgeving, waar continue verandering voor nodig is.

Daarnaast is er ook kritiek omdat ze dus van bovenstaande uitgaan en een verandering geen begin en eind heeft, maar ze spreken wel van een overgang van de organisatie of organisatieprocessen. Dit houdt in dat er wel degelijk sprake is van een begin en een einde. De laatste kritiek heeft te maken met de politieke en culturele aspecten van veranderen. Hier besteden de aanhangers van deze benadering wel aandacht aan, maar zij zijn van mening dat met deze aspecten bij verandering niet te veel rekening moet worden gehouden. Kortom, de onverwachte verandering heeft veel voordelen boven de geplande, maar is ook niet vrij van kritiek. Beiden zijn slechts geschikt in bepaalde situaties (Coram en Burnes, p. 96-99).

De kleurentheorie

De Caluwé en Vermaak hebben in hun boek 'Leren Veranderen' (2006) een uiteenzetting gegeven van verschillende benaderingen van veranderen. Zij gaan uit van de geplande verandering. Zij werken met vijf kleuren, elke kleur staat voor een andere manier van veranderen.

Allereerst noemen de auteurs het 'geeldrukdenken'. Deze benadering is gebaseerd op socio-politieke opvattingen over organisaties, waarbij belangen, conflicten en macht een belangrijke rol spelen (De Caluwé en Vermaak, 2006, p. 69). Een verandering kan volgens deze benadering pas plaatsvinden als ze gesteund wordt door een coalitie van machthebbers. Het uitgangspunt bij geeldrukdenken is consensus. Er wordt onderhandeld, van tevoren staat niet vast wat er uit gaat komen. 'Machtigen' worden sleutelfiguren genoemd en leiden het veranderingsproces. Het proces machtsvorming wordt het creëren van draagvlak genoemd. Onder andere Machiavelli levert inspiratie voor deze manier van denken in zijn boek 'De Heerser'. Macht is bij deze factor een belangrijke weerstandsfactor. Vaak is de macht formeel en hiërarchisch, maar dat hoeft niet. Communicatie wordt bij deze aanpak ingezet als middel, om te onderhandelen.

De tweede benadering, het blauwdrukdenken, is gebaseerd op het werk van Taylor, zijn scientific managementtheorie. De kennis van de werkvloer legt in zijn benadering de basis voor standaardisering van processen. Het blauwdrukdenken is rationeel, eerst denken, dan doen. Het resultaat staat van tevoren vast. Tussentijds wordt in de gaten gehouden of de activiteiten leiden tot het gewenste resultaat en waar nodig wordt bijgestuurd. Het resultaat en de stappen daar naar toe zijn in principe onafhankelijk van de menselijke factor. De 'best practice' theorie sluit hier goed op aan. Macht speelt bij deze aanpak ook een belangrijke rol, het management kan de verandering afdwingen (De Caluwé en Vermaak, 2006, p. 74). Weerstand treedt hierbij vaak op, omdat door de verandermanager mensen als ballast worden gezien. Het veranderingstraject wordt geen eigendom van de medewerkers en zij zullen geen steun aan de verandering willen geven (De Caluwé en Vermaak, 2006, p. 86).

De derde benadering is het rooddrukdenken. Deze benadering is voornamelijk gericht op de menselijke factor. Het human resource management speelt binnen deze benadering een aanzienlijke rol. Veranderingen kunnen pas doorgang vinden als het gedrag van mensen verandert. En dat gedrag verandert pas als ze er iets voor terug krijgen, dan zijn ze gemotiveerd om te veranderen. Straffen en belonen zijn de manieren waarop mensen geprikkeld kunnen worden. Het beste uit mensen halen is de sleutel tot een goed lopende organisatie. Voor veranderingen binnen deze benadering wordt de tijd genomen. Bij deze benadering wordt in theorie veel rekening gehouden met weerstand. Het gedrag van mensen staat centraal (De Caluwé en Vermaak, 2006, p. 76). Het gevaar van deze benadering is dat een te zachte aanpak niet tot resultaten leidt en dat wanneer het echt moeilijk wordt en mensen echt 'dwars gaan liggen', daar om heen wordt gewerkt (De Caluwé en Vermaak, 2006, p. 86).

Als vierde benadering wordt het groendrukdenken genoemd. Binnen deze benadering staat het leren centraal. Het gedrag van mensen verandert als ze leren. In tegenstelling tot het blauwdrukdenken zijn denken en doen gekoppeld aan elkaar, je leert al doende en doet al

lerende. Voor veranderingen is het van belang dat mensen leren los te raken van het voor waar aannemen van hun eigen overtuiging en aannames. Ze moeten de grenzen van hun eigen vermogen leren kennen en dus 'bewust onbekwaam' worden. Weerstand wordt in deze benadering gezien als iets positiefs, door conflicten wordt geleerd (De Caluwé en Vermaak, 2006, p. 78-79).

Als laatste wordt het witdrukdenken behandeld. Een begrip wat hierbij centraal staat is zelforganisatie, een systeem waarbinnen men met eigen gedragsregels handelt. Doordat alles, mens en organisatie, continu verandert vindt het systeem steeds een evenwicht. Beïnvloeding van buitenaf is slechts beperkt mogelijk. Het gaat dan ook voornamelijk om het bestuderen van patronen, achtergronden en gedrag. Als je weet wat mensen of organisaties drijft, kun je daar op in spelen. Mensen komen zelf in actie tot veranderingen, omdat ze die behoefte voelen (niet omdat het moet), als er ruimte voor is en de tijd rijp. Het wegwerken van blokkades en weerstand past in deze theorie, want dit betekent dat deze aan de kaak worden gesteld. Middenmanagers die dynamiek en ideeën over vernieuwingen in de weg staan, worden uit de organisatie weggesneden (De Caluwé en Vermaak, 2006, p. 80-81). De auteurs behandelen als verandertraject zelfsturing als voorbeeld voor het witdrukdenken. Deze benadering past het best bij deze verandering. Ook blauwe invloeden zouden kunnen, wanneer het top-down wordt aangepakt, maar dat is eigenlijk tegenstrijdig met zelfsturing zelf (De Caluwé en Vermaak, 2006, p. 317).

Deze vijf benaderingen geven een compleet overzicht van de geplande aanpakken voor veranderen. De kleurentheorie zal dan ook gebruikt worden in het verdere onderzoek.

2.5.2 Samenvatting

In de literatuur wordt onderscheid wordt gemaakt tussen de geplande en de ongeplande verandering. In dit onderzoek staat de geplande verandering centraal. De verschillende aanpakken die gehanteerd kunnen worden voor geplande veranderingen in organisaties zijn samengevat door de Caluwé en Vermaak in hun kleurentheorie. Vijf kleuren worden hierbij gebruikt, welke allemaal de nadruk leggen op een ander aspect van veranderen. Afhankelijk van de soort verandering, de organisatiecultuur en de verantwoordelijke projectleider kan worden gekozen voor een bepaalde aanpak.

2.6 Hoe kunnen organisaties leren over weerstand bij verandering?

Nu in kaart is gebracht welke oorzaken van weerstand er zijn, wat daarmee gedaan kan worden en welke verschillende aanpakken gehanteerd kunnen worden voor een verandering, kan gekeken worden naar hoe organisaties hierover kunnen leren. En hoe het leren dus een remedie kan zijn voor weerstand bij veranderingen. Voorafgaand aan het organisatielernen gaat het leren van de individu in de organisatie. De kennis die is opgedaan door individuen kan gebundeld worden. Deze kennis kan zodoende door organisaties gebruikt worden in volgende veranderingstrajecten. Op verschillende manieren kan kennis worden genomen vanuit eigen ervaring en van de ervaring van anderen. In deze paragraaf wordt ingegaan op het lerend vermogen van organisaties. Vanuit de literatuur kan kennis worden opgedaan over veranderingen, dit wordt besproken in paragraaf 2.6.1. Daarnaast kan geleerd worden vanuit de individuele ervaring van medewerkers en de ervaringen binnen de organisatie. Hier wordt op ingegaan in paragraaf 2.6.2. In paragraaf 2.6.3 zal worden ingegaan op de belemmeringen om te leren en op de zaken die het leren in organisaties juist bevorderen.

2.6.1 Hoe kunnen organisaties leren vanuit de literatuur?

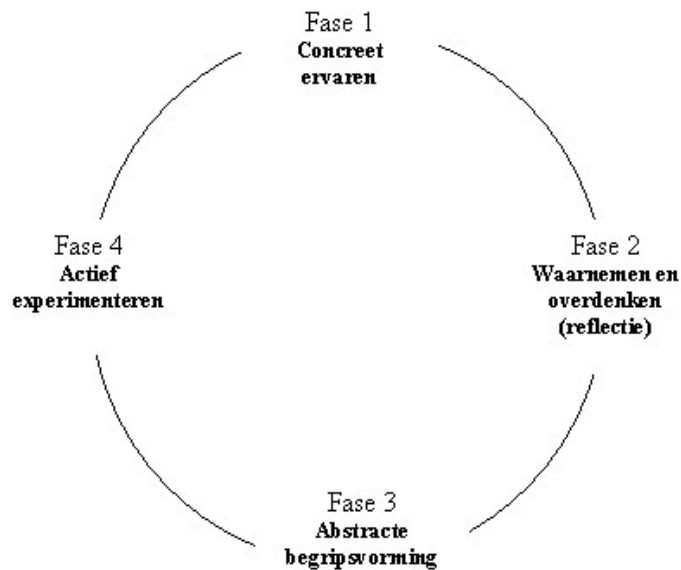
De literatuur maakt ervaringskennis beschikbaar. Door hier gebruik van te maken wordt niet alleen door de eigen ervaring geleerd, maar ook door de ervaring van anderen of door onderzoek (De Caluwé en Vermaak, 2006, p. 350). Medewerkers binnen een organisatie kunnen opgedane kennis en ervaringen van anderen tot hun eigen kennis maken door wetenschappelijke literatuur te raadplegen of cursussen te volgen. Door ervaringskennis van anderen te bestuderen kan een verandermanager een eigen plan formuleren voor de specifieke situatie waarin hij of zij zich bevindt (De Caluwé en Vermaak, 2006, p. 350). Deze opgedane kennis kan als onderlegger dienen voor het leren uit de eigen ervaring. Met de vergaarde kennis kan geëxperimenteerd worden. Daarnaast kan ook gebruik gemaakt worden van (externe) adviseurs. Deze mensen hebben kennis genomen van wat in de literatuur bekend is en kunnen deze kennis toepassen in een bepaalde case.

2.6.2 Hoe kunnen organisaties leren uit ervaring?

Naast kennis uit de wetenschap, in de vorm van literatuur, cursussen en workshops, kunnen organisaties ook leren uit de eigen ervaring van medewerkers met veranderingen zowel binnen als buiten de organisatie. Literatuur over lerende organisaties is voor het grootste deel toegespitst op private organisaties. De noodzaak van veranderingen voor de private sector is duidelijk zichtbaar, maar zoals eerder aangetoond zijn ook publieke organisaties aan veel veranderingen onderhevig en speelt leren daar dus zeker ook een rol.

Een theoreticus die veel aandacht heeft besteed aan leren in organisaties is Kolb. Kolb (2005, p.194-195) heeft een model ontwikkeld wat de nadruk legt op ervaringsleren. De 'experiential learning theory' definieert leren als een proces waarbij kennis wordt gecreëerd door de transformatie van ervaring. De theorie is gebaseerd op een zestal uitgangspunten van leren. Allereerst wordt leren gezien als een proces en is niet uitkomstgericht. Ten tweede is leren herleren; ideeën van een individu worden getest en vervolgens geïntegreerd met nieuwe, meer verfijnde ideeën. Als derde uitgangspunt wordt genoemd dat leren gaat met vallen en opstaan en dat conflicten niet uit de weg gegaan moeten worden, deze stimuleren juist het leerproces. Ten vierde is leren een holistisch proces, het bevat zowel het denken, als het voelen, het waarnemen en het doen. Als vijfde uitgangspunt is geformuleerd dat leren resulteert in elkaar versterkende transacties tussen de persoon en de omgeving. Tot slot wordt leren gezien als een proces waarin kennis wordt gecreëerd.

Het gaat om de combinatie van het begrijpen en het omzetten van de ervaring. Dit is bij het transmissiemodel juist niet het geval, hierbij worden bestaande ideeën overgebracht op degene die leert. Bij experiential learning moeten 4 fasen doorlopen worden, te weten ervaren, reflecteren, denken en doen (figuur 1). De eerste fase, het ervaren, wordt omschreven als het experimenteren met ideeën die een individu heeft. Door te doen ervaart de mens problemen en uitdagingen. Daarna moet worden nagedacht over deze ervaringen en via analyse en conceptualisering wordt geprobeerd de ervaring te begrijpen. Met de gevonden kennis worden keuzes en beslissingen genomen voor vervolgstappen en vanaf daar wordt de cyclus herhaald.



Figuur 1: Leercyclus van Kolb (2005)

Kolb ziet leren als een oneindig voortgaand en zich herhalend proces. Verschillende leerstijlen kunnen daarbij worden aangemeten, afhankelijk van op welk aspect de nadruk wordt gelegd. Zo worden de dromer, de denker, de beslisser en de doener onderscheiden. Een individu moet niet te veel nadruk leggen op een bepaalde stijl, want een combinatie werkt het meest efficiënt.

Kolb kijkt naar leren vanuit het individu. Zoals eerder is gesteld kan individueel leren zorgen voor organisatielernen. Veel is geschreven over hoe individueel leren hieraan bijdraagt. Snyder en Cummings (1998, p. 875) stellen vast dat individuen in een organisatie leren, maar dat dat niet per definitie hoeft bij te dragen aan het organisatielernen. Een organisatie leert wanneer geleerd wordt om organisatiedoelen te bereiken, wanneer de leden van de organisatie het leren delen en verspreiden en wanneer de uitkomsten van het leren worden geborgd in structuur en cultuur van de organisatie. Hierin onderscheidt organisatielernen zich van individueel leren. Individuen zorgen met elkaar tot het leren van een organisatie. Een organisatie leert door de kennis die verworven wordt. Deze organisatiekennis bestaat uit drie componenten, de competenties, cognities en organisatiesystemen. De competenties beslaan de technische, professionele en sociale capaciteiten van medewerkers in een organisatie. De cognities betreffen informatie, ideeën, gedragingen, normen en waarden die gedeeld worden door medewerkers binnen een organisatie. Met de organisatiesystemen worden de structuur, de procedures, het coördineren van de bronnen en het managen van de externe relaties bedoeld. Organisaties moeten een soort platform creëren, waarin de kennis wordt opgeslagen en gebruikt. Snyder en Cummings onderscheiden vier verschillende processen van het organisatielernen, te weten het ontdekken, het uitvinden, het produceren en het generaliseren.

2.6.3 Belemmeringen voor organisatielernen

Nu inzichtelijk is hoe volgens Kolb het leren van individuen werkt en hoe organisaties leren volgens Snyder en Cummings, moet een organisatie wel de mogelijkheden bieden om te kunnen leren.

Veel literatuur is verschenen over de lerende organisatie en over hoe het leren van de medewerkers kan bijdragen aan het realiseren van veranderingen. De groene veranderaanpak van de Caluwé en Vermaak (2006) is hierop gebaseerd. In dit onderzoek

gaat het om hoe organisaties kunnen leren. Dat leren plaatsvindt is geen gegeven. Verschillende zaken kunnen dit leren belemmeren. In de literatuur wordt gesproken over OLD's, Organization Learning Disorders (Snyder en Cummings, 1998, p. 874). Voordat deze belemmeringen kunnen worden opgelost, moet allereerst inzicht worden verkregen in hoe deze OLD's in elkaar steken en wat de gevolgen er van zijn. In de vier leerprocessen kunnen per proces twee OLD's optreden.

Het proces van het ontdekken houdt in het bepalen van organisatie performance en het kijken naar de uitkomsten van deze performance. Dit kan leiden tot inzicht in gebreken en kan motiveren tot leren. Tijdens dit leerproces kunnen 2 OLD's optreden te weten blindheid en projectie. Blindheid kan optreden en het leren belemmeren, doordat medewerkers in een organisatie mogelijkheden en problemen niet waarnemen, bijvoorbeeld door gebrek aan informatie. Projectie kan optreden wanneer leden van de organisatie vervalsen wat ze zien. Door referentiekaders, angst voor wat is waargenomen of door politieke en financiële druk kan projectie optreden. Medewerkers zien in het geval van projectie alleen wat de cultuur van de organisatie ze toestaat te zien (Snyder en Cummings, 1998, p. 878).

Als tweede leerproces noemen Snyder en Cummings (1998, p. 880) het uitvinden. In deze fase worden de gebreken in de organisatie performance geanalyseerd en worden oplossingen ontwikkeld. De twee OLD's die hierbij kunnen voorkomen zijn te gemakkelijk denken en het perspectief vanuit meerdere personen. Het te gemakkelijk denken betekent het bewandelen van de geijkte paden voor het vinden van een oplossing, complexe zaken worden hiermee niet opgelost. Met het perspectief vanuit meerdere personen wordt bedoeld dat de verschillende perspectieven van mensen niet gecoördineerd worden en niet integreren met elkaar. Dat is juist het idee van leren, het samengaan van verschillende ideeën en van daaruit een oplossing laten ontstaan.

Het derde proces, de productie, staat in het teken van het implementeren van de gevonden oplossingen voor de geconstateerde gebreken. Ook hierbij kunnen twee OLD's optreden. De eerste is verlamming, wat inhoudt dat niet gehandeld kan worden. De implementatie komt gewoonweg niet tot stand, door bijvoorbeeld verwarring of angst over de uitkomst. Als tweede OLD wordt 'het vreemdelinghand-syndroom' genoemd. Dit betekent dat het lijkt of de 'beide handen' niet gestuurd worden door 'hetzelfde brein'. Voor een organisatie geldt dat de intenties van een organisatie niet worden ondersteund door handelingen. Dit kan zich bijvoorbeeld uiten doordat individuen in een organisatie handelingen verrichten die niet op elkaar zijn afgestemd en ook niet op de organisatiedoelen.

Als laatste proces wordt genoemd het generaliseren. In deze fase worden de ervaringen die een organisatie heeft opgedaan geëvalueerd, de resultaten worden vastgelegd en worden vertaald naar procedures. De resultaten worden overgebracht naar de individuen in de organisatie. Ook hier kunnen twee OLD's optreden, geheugenverlies en bijgeloof. Bij geheugenverlies wordt er op gedoeld dat een organisatie niet in staat is om ervaringen te evalueren, de resultaten in kaart te brengen en deze te verspreiden in de organisatie. Het monitoren van deze zaken verloopt niet goed, door niet functionerende systemen. Wat geleerd is, wordt op deze manier niet gedeeld en overgebracht. Bijgeloof uit zich door het niet juist interpreteren van betekenissen of ervaringen. Zaken worden voor waar aangenomen, zonder dat daar verder onderzoek naar gedaan wordt.

Een achttal belemmeringen of voorwaarden voor leren zijn genoemd. Een organisatie leert dus pas, wanneer deze belemmeringen niet optreden. Het mislukken van veranderingen heeft hier alles mee te maken.

2.6.4 Samenvatting

Leren in organisaties vindt plaats door het individueel leren van medewerkers te transformeren naar organisatielernen. Individueel leren kan geschieden door leren van derden, zowel uit de literatuur, als uit ervaringen van derden, en kan ook plaatsvinden door eigen ervaringsleren. Een organisatie leert wanneer geleerd wordt om organisatiedoelen te bereiken, wanneer de leden van de organisatie het leren delen en verspreiden en wanneer de uitkomsten van het leren worden geborgd in structuur en cultuur van de organisatie. Hierbij moeten geen belemmeringen optreden om te leren. Deze belemmeringen worden door Snyder en Cummings getypeerd als Organization Learning Disorder (OLD's). Zij onderscheiden een achttal OLD's, die als gevolg hebben dat het leerresultaat niet optimaal is.

Hoofdstuk 3

Methoden van onderzoek

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de methoden die toegepast worden bij dit onderzoek om zodoende een antwoord te formuleren op de hoofdvraag in de probleemstelling. Om te kunnen vaststellen hoe organisaties kunnen leren over weerstanden bij veranderingen is, naast literatuur die onderzocht is en in hoofdstuk twee is weergegeven, een evaluatiestudie gedaan. In dit hoofdstuk wordt verteld hoe dit evaluatieonderzoek heeft plaatsgevonden.

Dit onderzoek kijkt naar het leervermogen van organisaties over weerstanden bij veranderingen. De organisatie waarbinnen het onderzoek plaatsvindt is het centrum voor Facilitaire Dienstverlening van de Belastingdienst. Zoals reeds is vermeld, staan in dit onderzoek drie veranderingen centraal. Deze veranderingen houden verband met elkaar en de implementaties hebben elkaar deels overlapt.

3.2 Karakterisering van het onderzoek

Verschillende soorten onderzoek zijn in de wetenschap beschreven, het belangrijkste onderscheid is dat tussen kwantitatief en kwalitatief. Voor dit onderzoek is gekozen voor een kwalitatief onderzoek in de vorm van een evaluatieonderzoek (Swanborn, 1999, p.14).

De belangrijkste functie van evaluatieonderzoek betreft het bijdragen aan de sturing van het gedrag van organisaties en uiteindelijk aan de verbetering van de situatie van de doelgroepen. Evaluatieonderzoek is gericht op het vaststellen van het slagen of falen van een interventie. Met interventie wordt bedoeld een samenhangend stelsel van activiteiten en/of maatregelen, een bewuste poging dus tot beïnvloeding van de werkelijkheid door een actor, om daarmee expliciet gestelde doelen te bereiken (Swanborn, 1999, p.16). Kortom een middel om veranderingen binnen een organisatie te realiseren.

Het gaat in dit onderzoek om evaluatie van interventies op meso-niveau, organisatieniveau. Met interventies worden bepaalde effecten beoogd, en door een evaluatieonderzoek te doen kan onderzocht worden of de effecten bereikt zijn.

Drie verschillende soorten evaluatieonderzoek kunnen worden onderscheiden, te weten: planevaluatie, procesevaluatie en productevaluatie. In dit onderzoek wordt het proces geëvalueerd, gesproken kan worden van een retrospectieve procesanalyse. Achteraf wordt het proces van in- en uitvoering van interventies geanalyseerd. Door bestudering van documenten en interviews met betrokkenen wordt getracht omstandigheden en verklaringen op het spoor te komen (Swanborn, 1999, p.50).

Geëvalueerd zal worden of de doelstellingen van de initiatiefnemer (en ook van de verandermanager) bereikt zijn. Deze persoon zal met een bepaald doel de verandering hebben geïnitieerd en dus ook verwachtingen hebben over de uitkomst.

Het onderzoek is van start gegaan met een literatuurstudie waarbij algemene kennis is vergaard over weerstanden bij veranderingen, verschillende aanpakken van veranderingen en het leervermogen van organisaties. Vervolgens zijn betrokkenen bij de drie centraal staande veranderingen geïnterviewd en zijn plannen van aanpak en evaluaties bestudeerd.

3.3 Onderzoeksdesign

In deze paragraaf komen de topics, instrumenten en informanten aan de orde.

Topics

De topics die in dit onderzoek zijn behandeld, zijn geformuleerd in de deelvragen in hoofdstuk 1. Hier worden de vragen nogmaals genoemd.

1. Welke oorzaken van weerstand bij veranderingen komen voor in publieke organisaties?
2. Welke aanpakken van veranderingen in publieke organisaties zijn te onderscheiden?
3. Welke remedies tegen weerstand zijn kunnen worden ingezet in een publieke organisatie?
4. Wat kunnen projectleiders en management leren over de oorzaken van en de remedies tegen weerstand uit de literatuur en hoe is daar gebruik van gemaakt bij de drie veranderingstrajecten?
5. Wat kunnen projectleiders en management leren over de oorzaken van en remedies tegen weerstand uit de ervaring die is opgedaan door henzelf of door anderen bij een eerder veranderingstraject binnen de organisatie en van eigen ervaringen buiten de organisatie?
6. Hoe kan een organisatie individueel leren transformeren tot organisatieleren?

De topics die behandeld zijn, zijn oorzaken van weerstand, remedies tegen weerstand, leren vanuit de literatuur, leren vanuit ervaring en leervermogen van organisaties.

Instrumenten

De instrumenten die gebruikt zijn ter behandeling van deze topics zijn literatuuronderzoek, analyse van bedrijfsdocumenten als plannen van aanpak en evaluaties en interviews met betrokkenen.

Informanten

Zoals eerder aangegeven zijn voor dit onderzoek interviews afgenomen met een MT-lid van B/CFD en de projectleiders die betrokken zijn geweest bij de drie veranderingen. Dit zijn de informanten voor het onderzoek. Het MT-lid is samen met de overige MT-leden sturend voor veranderingen binnen B/CFD en heeft ook het initiatief tot de verandering genomen. Hij is werkzaam in deze functie vanaf 2002 en nog steeds vervult hij deze rol. Om te bepalen hoe een verandering vorm te geven heeft het MT voor deze drie veranderingen projectleiders aangesteld. Voor de verandering OGH is de projectleider geïnterviewd. Zij was vanaf 2000 werkzaam bij B/CFD en is in 2005 een andere baan gaan bekleden. Voor de evaluatie van het DMS-project zijn twee projectleiders geïnterviewd. Allereerst de inhoudelijk projectleider, zij is bij B/CFD gekomen in 2001 als verantwoordelijke voor het archiefbeheer binnen de Belastingdienst. Inmiddels werkt zij voor een ander onderdeel van de Belastingdienst. Naast deze informant is ook een interview gehouden met de projectleider die sinds drie jaar verantwoordelijk is voor het DMS en is voornamelijk de uitvoering voor zijn rekening neemt. Voor de laatste onderzochte verandering, Zelfsturing, is een lid van het CMT geïnterviewd. Hij heeft dit project getrokken in zijn rol als senior beleidsadviseur HRM.

3.4 Dataverzameling

Voor dit evaluatieonderzoek is gebruik gemaakt van kwalitatieve onderzoeksmethoden. Het onderzoek bestaat zoals reeds vermeld uit een literatuurstudie, een theoretisch gedeelte en een praktijkonderzoek, de bestudering van plannen en evaluaties en interviews met de informanten.

Literatuurstudie

Door middel van een literatuurstudie is informatie verkregen over het onderwerp van dit onderzoek. Daarnaast geeft de literatuur een antwoord op een aantal van de deelvragen. Voor het theoretisch kader zijn verschillende artikelen en boeken geraadpleegd (zie hiervoor bijlage bronvermelding). Bijna alle geraadpleegde literatuur is jonger dan 10 jaar. Hiervoor is gekozen om verzekerd te zijn dat gewerkt is met actuele informatie. Het theoretisch kader behandelt de volgende onderwerpen:

- factoren van weerstand bij publieke organisaties;
- remedies tegen weerstand;
- verschillende vormen van aanpakken van veranderingen;
- wat organisaties kunnen leren over weerstanden bij veranderingen;
- Welke belemmeringen kunnen optreden om te leren in organisaties.

Aan de hand van de literatuurstudie zijn vragen opgesteld voor de interviews.

Rapportanalyse

Naast het afnemen van interviews is bestaande documentatie over de drie verandertrajecten geraadpleegd. Plannen van aanpak van de veranderingen en communicatieplannen zijn geëvalueerd en de evaluatierapporten zijn bestudeerd. Hierbij is gekeken naar het doel van de verandering, aanpak van de verandering en de uitkomsten.

Gevonden informatie uit deze documenten heeft ook als input gediend voor de interviews.

Interviews

De interviews zijn, zoals gemeld, gehouden met de initiatiefnemer en de projectleiders van de veranderingen. Gekozen is voor interviews, omdat op die manier diepte aan het onderzoek gegeven kan worden. De interviews zijn halfgestructureerd van opzet. Van tevoren is een lijst samengesteld met onderwerpen die aan bod zullen komen. Het betreft open vragen, antwoorden zijn niet van tevoren gegeven. De topics die behandeld worden in de interviews met de initiatiefnemer en de projectleiders van de drie verandertrajecten zijn de volgende:

- Reden van de verandering;
- Verwachtingen van de verandering;
- Plan van aanpak van de verandering (is rekening gehouden met weerstand?);
- Weerstanden bij de verandering;
- Betrokkenen bij de verandering;
- Gebruik van wetenschappelijke kennis;
- Gebruik van ervaringskennis (gekeken naar eerdere veranderingen?);
- Opgetreden belemmeringen voor leren;
- Uitkomsten verandering (gewenste en/of onbedoelde effecten);
- Intenties voor een volgende verandering (hoe aan te pakken);

3.5 Dataverwerking

De informatie verkregen uit de plannen van aanpak, communicatieplannen en evaluatiedocumenten, wordt geordend aan de hand van de topics zoals opgesteld voor de interviews. Voor de rapporten en interviews wordt gebruik gemaakt van inhoudsanalyse. Aan de hand van de topics worden uitspraken uit de interviews en gevonden data uit de rapporten geclusterd, zodat per topic een overzicht ontstaat met informatie, waaruit in een later stadium conclusies zijn te trekken.

3.6 Betrouwbaarheid en validiteit

De rapporten die worden bestudeerd zijn officiële documenten van de Belastingdienst Centrum voor Facilitaire Dienstverlening. De informatie die daar in gevangen is, kan dan ook als bruikbaar en betrouwbaar worden betiteld voor dit onderzoek. De interviews zullen worden afgenomen met mensen die betrokken zijn geweest bij de drie veranderingen en een aantal daarvan is nog in dienst bij B/CFD. Afhankelijk daarvan kan het zijn dat mensen zich vrijer voelen te antwoorden en zich niet laten verleiden tot sociaal wenselijke antwoorden. Hier zal rekening mee worden gehouden tijdens de interpretatie. Een aantal vragen in de interviews overlapt elkaar deels. Hier is bewust voor gekozen, om de structuur in de interviews te houden, maar ook functioneert dit als controle middel. Gekeken kan worden of de informanten een zelfde antwoord geven op een vraag als deze vanuit een andere context wordt gesteld. De interviews zullen worden afgenomen in een rustige ruimte en de respondenten hebben ruim de tijd gekregen zich voor te bereiden op het interview.

3.7 Generaliseerbaarheid

De waarde van een onderzoek stijgt naarmate de uitkomsten voor meerdere cases zouden kunnen gelden. In hoeverre de conclusies uit een onderzoek overdraagbaar zijn naar andere situaties bepaalt de generaliseerbaarheid. Dit onderzoek is gericht op een specifieke organisatie en drie specifieke verandertrajecten zijn onderzocht. In het eerste opzicht is dit onderzoek dan ook niet generaliseerbaar. Wel kunnen valkuilen of succesfactoren die gesignaleerd zijn en waarvan de oorzaak achterhaald is, ook gelden voor andere organisaties.

Hoofdstuk 4

Resultaten uit de empirie

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het praktijkonderzoek behandeld. Zoals aangegeven in het vorige hoofdstuk zijn meerdere methoden van onderzoek toegepast. De belangrijkste bron vormen de projectleiders van de verschillende veranderingen en een lid van het managementteam van B/CFD, de informanten, waarmee interviews zijn afgenomen. Daarnaast zijn plannen van aanpak en evaluaties geraadpleegd voor informatie. In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de verschillende aanpakken van veranderingen die zijn gebruikt. Welke vormen van weerstand zichtbaar zijn geworden, hoe daar mee om is gegaan en wat daarover geleerd is.

4.2 De aanpak van de drie veranderingen

In deze paragraaf wordt ingegaan op de aanpak die per verandering is gehanteerd. Ook zal in deze paragraaf het verloop van de verandering worden besproken en het al dan niet slagen van de verandering.

4.2.1 Organisatie Gericht Huisvesten

De eerste verandering die onderzocht is en geïmplementeerd is binnen B/CFD, is Organisatie Gericht Huisvesten (OGH). De reden van invoering van dit concept binnen B/CFD is vierledig. Ten eerste was het gebouw waarin B/CFD gehuisvest was te klein geworden. Daarnaast paste het traditionele cellen- en kamerconcept niet bij de nieuwe manier van werken in teams, en, meteen ook de derde reden, dit bevorderde de interne communicatie niet. Daarnaast diende de nieuwe huisvesting bij te dragen aan een positiever imago (Center for People and Building, 2009, p. 1). Voorafgaand aan invoering van dit concept wordt gekeken naar de primaire taak van een organisatie. Het kantoor en de werkplekken worden zo ingericht zodat deze primaire taak het best kan worden uitgevoerd. Ook wordt rekening gehouden met het aantal parttimers en medewerkers in de buitendienst. Het aantal werkplekken in een kantoor kan zodoende gereduceerd worden. Medewerkers op het hoofdkantoor maken gebruik van flex-plekken, wat met zich meebrengt dat er een cleandesk policy heerst. Dit wil zeggen dat aan het einde van de dag de laptop opgeruimd wordt, het onderhanden werk in de archiefkasten opgeborgen wordt en dat de bureaus leeg zijn en door collega's de volgende dag te gebruiken zijn.

Bij deze verandering wordt het gedrag van mensen geacht te veranderen. In plaats van een eigen plekje te creëren in het kantoor, moeten mensen hun bureau leeg maken aan het einde van de dag en weten ze nog niet waar ze de volgende dag zullen zitten. Dit was in de oorspronkelijke situatie niet het geval. Het OGH is een verandering die ingegaan is in april 2002, toen de medewerkers van het hoofdkantoor van een traditioneel kantoorconcept in Nieuwegein zijn verhuist naar een flexibel kantoorconcept in Utrecht. De projectleider van toen geeft nog een aanleiding van de verandering weer: "Een van de speerpunten binnen B/CFD was of je meer kon doen met het concept van flexibele huisvesting. Geprobeerd werd dat binnen verschillende onderdelen van de Belastingdienst op de kaart te krijgen. Toen vond het MT van B/CFD, 'practice what you preach', als je zelf vindt dat klanten het moeten doen, moet je zelf laten zien dat het kan." Het doel van de verandering is bijgesteld, naarmate de planontwikkeling vorderde. In eerste instantie ging het om een verhuizing naar een ander kantoorconcept, een puur fysieke verandering. Later werd duidelijk dat het om een organisatorische verandering ging, een cultuurverandering, een nieuwe manier van werken.

Initiatiefnemer van de verandering was het MT. De beslissing om deze verandering door te voeren werd dan ook genomen in de top van de organisatie. Ondanks het feit dat het MT de initiatiefnemer was, was het draagvlak binnen deze groep van cruciaal belang, volgens de projectleider: "Vinden dat je het moet doen en er volledig achter staan, dat zijn twee verschillende dingen." Er is veel tijd in gestoken om het MT zover te krijgen, dat ze er allemaal achter stonden, dit is voorafgaand aan de daadwerkelijke planvorming gebeurd. Het geïnterviewde MT-lid geeft dit zelf ook aan: "Het viel me op dat het een integraal concept was, voor iedereen, terwijl ik eerst nog dacht dat het management wel vrijgesteld zou zijn van deze verandering, maar dat was niet zo." Er zijn geen andere sleutelfiguren ingezet om deze verandering er door te krijgen. De verandering is niet doorgevoerd omdat daarvoor een behoefte bij de medewerkers leefde. Wel was er onder de medewerkers een behoefte om meer met andere afdelingen te communiceren.

Voorafgaand aan de verandering is een plan van aanpak ontwikkeld. In het eerste document is de fysieke verhuizing beschreven, nog geen aandacht werd besteed aan de organisatorische verandering, die OGH is. Een extern adviesbureau, Veldhoen & Company, is aangeschoven en op dat moment werd duidelijk dat de fysieke verhuizing maar een klein topje van de ijsberg was. Het plan is op dat moment ook aangepast. Werkgroepen zijn daarin benoemd en de doelstelling is daar duidelijk vastgelegd. Door het benoemen van werkgroepen en een gebruikersgroep zijn de medewerkers bij de verandering betrokken. De gebruikersgroep bestond uit een afvaardiging van alle teams, en via deze vertegenwoordigers bleven de teams op de hoogte van de ontwikkelingen. Mensen zijn niet beloofd of gestraft voor het wel of niet bijdragen aan het implementeren van de verandering. Dat veranderingen doorgang vinden als gedrag van mensen verandert, wordt onderstreept door de projectleider, maar niet dat het gedrag verandert door prikkels van belonen en straffen. Er over meepraten en discussiëren kon via de gebruikersgroep, maar de koers stond vast. Deze was bepaald door het MT en vastgelegd in het plan van aanpak, daarover kon geen discussie meer zijn. Over de invulling en details kon van gedachten worden gewisseld. "Zo is bijvoorbeeld gesproken over de mate waarin behoefte was aan concentratiewerkplekken. De plattegrond van de verdiepingen is een aantal keer aangepast op basis van input en terugkoppeling vanuit de gebruikers", aldus de projectleider.

Binnen het plan werd onderscheid gemaakt tussen een aantal specifieke fases; de definitiefase, de conceptontwikkelingsfase, de realisatiefase en de implementatie. Hier was een tijdspad aan gekoppeld en daar kon niet van worden afgeweken, omdat de inhuizing niet uitgesteld kon worden, zo geeft de projectleider aan. Het MT-lid voegt toe dat vanaf de inhuizing ook iedereen met het concept moest werken: "Vanaf het begin af aan moest het opgepakt worden, het is niet zo dat we een strategie hadden van over 1 of 2 jaar moet iedereen zich thuis voelen in het concept...."

4.2.2 Document Management Systeem

De maatschappij digitaliseert, dus organisaties moeten daar ook in mee. De vele strekkende meters archief per belastingdienstambtenaar, moesten worden teruggedrongen en transparant worden. Dit voor zowel management als collega's. Het uitzoeken van zaken kostte te veel tijd. Daarnaast moest ook door de doorvoering van OGH, een opruimslag plaatsvinden in het papierenarchief van het hoofdkantoor. Medewerkers zouden niet meer een eigen kamer hebben, met een kast met dossiers, maar een flex-werkplek en een locker. Dit betekent dat al het papier dat bewaard moest blijven in digitale dossiers omgezet zou worden. Wat inhoudt dat voor het opslaan en beheren van deze digitale stukken een systeem ontwikkeld moest worden en dat mensen moesten leren werken met digitale dossiers, in plaats van met een fysiek archief. Vanaf de verhuizing in 2002 zijn meerdere systemen hiervoor in gebruik geweest. Op dit moment is het Document Management Systeem in gebruik op het hoofdkantoor. De overgang van het fysiek archief naar het digitaal archief was de eerste stap. Stap twee is het in gebruik nemen van het systeem, en dus het

beheer van het archief. Deze twee stappen worden door de uitvoerend projectleider van DMS als volgt beschreven: “Het gewenste resultaat is een papierarm kantoor, zodat je al je documenten kunt opslaan, voor je collega’s raadpleegbaar en dat je ook een goed versiebeheer daarop hebt.” De inhoudelijk projectleider onderstreept dit: “Eigenlijk dat iedereen plaats- en tijdonafhankelijk kan werken.”

De oorsprong voor deze verandering lag in de top van de Belastingdienst. Door een controle van de rijksarchiefinspectie, bleek dat het archiefbeheer binnen de Belastingdienst slecht geregeld was. B/CFD is in navolging daarvan benoemd tot portefeuillehouder van archiefzaken en moest dit dus gaan regelen. Door eerder genoemde redenen is gekozen voor een digitale oplossing, in plaats van het herstructureren van de fysieke archieven. Deze beslissing is genomen door het MT. Of daar ook draagvlak voor was onder de medewerkers is niet onderzocht. Het maakte als het ware deel uit van het concept OGH, dus er was weinig keus.

Voor de opruimslag en het digitaal maken van de stukken is de hulp ingeroepen van consultancybureau IBAS.

Voor de invoering van het DMS-systeem is niet een apart plan van aanpak verschenen, omdat dit onderdeel uitmaakte van het OGH. Voor het werken met het systeem is in 2002 een plan ontwikkeld. Hierin staat beschreven hoe het werken met DMS in een flexibel kantoorconcept werkt; wat mag je wel, wat mag je niet. De overtuiging leefde dat het product en de manier van werken zichzelf zouden verkopen, omdat het ervaren werd als goed product dat vele voordelen met zich meebrengt. Het plan was de implementatie te starten bij die mensen die het graag wilden, aan hen werd uitleg gegeven over het systeem. Het enthousiasme zou overslaan en zo zou het zich uitbreiden. Op dat moment werkten de scanners en printers niet, wat een belemmering betekende voor de uitrol. In 2006 is een plan geschreven voor de herinvoering van DMS op het hoofdkantoor. De conclusie luidde toen dat het programma reeds geïmplementeerd is, maar dat het tot op heden slechts door een (beperkt) aantal medewerkers wordt gebruikt (Plan van Aanpak Herinvoering DMS Tiberdreef). In dit document staan de doelen, de resultaten, de randvoorwaarden, succesfactoren en risico’s en een planning weergegeven, met als deadline 1 september 2008. Op dat moment zou iedereen met DMS werken. Het stappenplan was gerealiseerd, tussentijds is hier niet op bijgestuurd.

De manier van werken DMS, is om meerdere redenen geïntroduceerd, maar niet omdat daarvoor een behoefte leefde bij de medewerkers. “Die vonden het wel prima zoals het nu ging”, aldus de inhoudelijk projectleider. Dit gaf geen aanleiding om medewerkers te straffen, of te belonen voor een negatieve dan wel positieve bijdrage aan de implementatie. Ook is de mening van de medewerkers over het project en de verandering niet gevraagd, dit hield ook verband met een verplicht systeem dat moest worden afgenomen. De inhoudelijk projectleider zegt hierover: “Omdat we geen vrijheid hadden in de keuze voor het pakket vanwege regels en andere zaken, konden we de medewerkers er ook niet bij betrekken, daar hadden we dus een goed verhaal voor.”

4.2.3 Zelfsturing

De volgende verandering is de invoering van Zelfsturing. De structuur van de organisatie is zodanig aangepast dat de medewerkers meer vrijheid hebben in hoe ze hun werk uitvoeren. Deze verandering heeft plaatsgevonden in 2004-2005. Deze verandering is belastingdienstbreed doorgevoerd en dus niet ‘bedacht’ binnen B/CFD. Het idee daarachter was meegaan met de maatschappelijke beweging en ontwikkelingen. In de maatschappij zijn mensen ook steeds meer zelf verantwoordelijk. De invulling die gegeven werd aan de invoering was wel vrij, voor elk onderdeel van de Belastingdienst. Voor B/CFD was de volgende doelstelling geformuleerd, zoals de projectleider zegt: “We wilden het zo organiseren dat teams zelf in staat zijn hun eigen processen te sturen, te begeleiden en te

regelen. Dat was de grondgedachte achter het zelfsturingprincipe op het hoofdkantoor.” Het MT-lid voegt hier nog aan toe dat het belastingdienstbreed is ingevoerd, omdat je een goede werkgever wilt zijn, ook voor de nieuwe generatie die vanuit de opleiding gewend is meer eigen verantwoordelijkheid te nemen, daar past niet een te directieve aansturing bij. De kaders en de te behalen doelen worden wel gesteld door het management.

Voor de implementatie is door de projectleider en het MT gekozen voor de oprichting van netwerkgroepen. Vanuit alle units van B/CFD namen daarin afgevaardigden plaats. Dit gold ook voor de units op het hoofdkantoor. Deze groep kwam met de projectleider bijeen om te kijken hoe zelfsturing geïntroduceerd kon worden op het hoofdkantoor. De projectleider heeft hiervoor een soort format gemaakt met daarin optionele stappen. Voor de invoering van deze verandering is dus geen concreet plan gemaakt, doelen zijn geformuleerd en iedere unit heeft de vrijheid gekregen een eigen tempo te bepalen. Op een bepaald moment is toch gekozen voor mijlpalen om units op een bepaald basisniveau te laten komen. “Na een periode van twee jaar kwamen we er achter dat dit wel heel erg vrijblijvend was”, aldus de projectleider. Het idee was units door de netwerkgroepen te laten leren van elkaar.

De projectleider geeft aan dat de verandering niet is doorgevoerd omdat daar behoefte voor was onder de medewerkers. Het hiërarchisch karakter van de Belastingdienst maakt, dat medewerkers gewend zijn instructies te krijgen van een leidinggevende over wat ze moeten doen. Bekendheid met het fenomeen zelfsturing was er dan ook niet. Het MT-lid geeft aan dat die behoefte er onder medewerkers wel was. Deze filosofie sluit volgens hem beter aan op de schoolverlaters die in de organisatie komen werken.

Het thema zelfsturing is ook meegenomen in de beoordelingen van de medewerkers. Dit is gedaan om de slagingskans van de verandering te vergroten. Er was ook ruimte voor het geven van meningen en invulling aan het thema. Dit is gedaan via enquêtes en tijdens de netwerkgroepsbijeenkomsten, aldus de projectleider. Het MT-lid geeft ook aan dat vele sessies gewijd zijn aan dit thema en dat maatwerk is toegepast: “We hebben ook bewust rekening gehouden met de medewerkers met het tempo waarin je zo een ontwikkeling realiseert, wat kunnen ze wel en wat kunnen ze niet bijhouden.”

4.3 Weerstanden bij de veranderingen

In deze paragraaf worden de weerstanden die bij de verschillende veranderingen zijn opgetreden besproken. Ook wordt gekeken naar waar de weerstand door is veroorzaakt.

4.3.1 Organisatie Gericht Huisvesten

In het verandertraject OGH is op weerstand gestuit. Op verschillende manier werd dit geuit. Doordat de verandering deels een verhuizing betrof, gingen medewerkers wat betreft dat onderdeel van de verandering allemaal mee. Daar was geen alternatief voor. Het concept OGH toepassen, is een tweede. De projectleider zegt hierover het volgende: “Ze gaan wel mee, want ze hebben geen keuze, maar als ze over zijn, gaan ze gewoon iedere dag op dezelfde plek zitten.”

Ook in de fase daarvoor is weerstand geuit. Men ging wel mee naar het nieuwe pand, maar in de gebruikersgroep is veel discussie geweest over het concept en de werkbaarheid. De projectleider: “Zo is bijvoorbeeld ook lang gesproken wat je doet met mensen die een aangepaste werkplek hebben, een aangepaste stoel.” Ook het MT-lid geeft aan dat uitwijkgedrag is vertoond: “dan gaan ze vaker thuis werken of ze gaan op een locatie in de buurt werken.”

Rol van het management

Het management is initiatiefnemer en mede daarom was draagvlak binnen deze groep belangrijk voor de projectleider. Het feit dat het om professionals gaat binnen deze organisatie heeft niet gezorgd voor meer of minder weerstand. “Het maakt eigenlijk niet zoveel uit of je nu professional bent of een ander soort medewerker, ik zie dezelfde obstakels en dezelfde processen plaatsvinden”, aldus de projectleider. De rol van het management was in dit project het duidelijk stellen van het doel van de verandering. “Het MT heeft aangegeven waar we naar toe gingen”, zo zegt de projectleider. Dit heeft wel tijd en energie gekost om dit duidelijk te krijgen. Externe druk heeft een bijdrage geleverd, vertelt de projectleider: “De mensen van Veldhoen hebben gezegd, of je doet het zo, of wij stappen eruit...en dat is voor deze organisatie een hele goede stok achter de deur, want destijds...liet besluitvaardigheid wel eens te wensen over qua duidelijkheid”. Het MT-lid geeft ook aan dat het voorbeeldgedrag van het management zeer belangrijk was en dat het management daar van doordrongen raakte door de mensen van Veldhoen.

Ambigüïteiten

Om te voorkomen dat de doelstelling niet duidelijk was, of dubbelzinnig is, zoals eerder vermeld, veel tijd gestoken in het management met de neuzen dezelfde kant op te laten wijzen. Ook het MT-lid beaamt dit. Doordat B/CFD zich wilde profileren als ‘showroom’, sloot de beslissing om zelf in een OGH-concept te werken goed aan op de doelen van de organisatie. De doelstelling is gaande weg gewijzigd van een fysieke verandering naar een organisatorische verandering. Dit is ook gecommuniceerd. De projectleider zegt hierover: “Als je dit nu niet bespreekt en daar nu niets mee doet, dan wordt dit ook weer een kantoor waar mensen binnenkomen met hun koffertje en gewoon altijd op dezelfde plek gaan zitten. ... Na een maand of 3 a 4 was iedereen er van doordrongen dat het daar dus om ging”. De mate van acceptatie van het concept was sterk afhankelijk van de werkzaamheden van een team. Een verschil van mening bestond dan ook voor de toepasbaarheid van het concept op elke afdeling, aldus de projectleider.

Macht

Macht speelt in publieke organisaties een grote rol als weerstandsfactor. Het MT heeft in het eerste stadium weerstand geboden, zo vertelt de projectleider. De projectleider haalt opmerkingen aan die destijds zijn geplaatst binnen het MT: “Ik vind het wel een goed idee, maar niet voor mij, ik krijg toch wel een eigen kamer. Het secretariaat moet wel een vaste plek krijgen, anders kan ik mijn secretaresse niet vinden.” Ook waren andere mensen bang hun status te verliezen door de verandering. De projectleider vertelt: “Zo was er een inkoper die zei: ‘Nu heb ik er 10 jaar over gedaan om een schaal 11 functie te worden, waar een eigen kamer bij hoort en nu heb ik die eigen kamer en nu kom jij mij vertellen dat ik die straks in de nieuwe huisvesting niet meer heb.’” Het MT-lid geeft aan dat hij ten tijde van zijn sollicitatiegesprek ook moest wennen aan het idee dat dit concept ook voor hem als manager zou gelden.

Structuur

Door de verschillende werkzaamheden en taken op het hoofdkantoor is geen gezamenlijk perspectief opgetreden. De ene afdeling was bereid meer het concept uit te dragen dan de andere. Door de bureaucratische structuur zijn niet alle medewerkers direct door het management op de hoogte gesteld van de doelen en stappen die gemaakt werden. Het belangrijkste middel tot informatieverspreiding was de gebruikersgroep, een afvaardiging van elk team, aldus de projectleider. Het MT heeft een drietal sessies gehad met het voltallig personeel, om iedereen direct te bereiken, maar de meeste informatie moest via de gebruikersgroep bij de medewerkers komen. Ook het MT-lid geeft aan dat de communicatie grotendeels in de lijn zit: “Dus je communiceert als MT met CMT en die weer naar de medewerkers.” In de evaluatie uit 2004 wordt aangegeven dat één op de drie medewerkers vindt dat er onvoldoende informatie is geweest, terwijl ook wordt gezegd dat informatie over

het proces belangrijker wordt gevonden dan de eigen betrokkenheid (Samenvatting en conclusies enquête FF, februari 2004).

Cultuur

“In een flexibel kantoor kun je heel traditioneel werken, als je niets doet aan de organisatieverandering”, aldus de projectleider. Het concept moet tussen de oren komen, vertelt zij ook. Er werd dus rekening gehouden met de cultuur van de organisatie. De weerstand voortkomend uit de factor cultuur is het best te signaleren na de inhuizing. Zoals ook uit bovenstaand citaat blijkt. Daarnaast is ook gebleken dat het per team verschilde hoe de verandering werd geïncasseerd. Zo zegt de projectleider ook: “Je hebt een groep mensen... die kun je informeren wat je wilt, ... die het heel bewust voor zich uitschuift ... een soort struisvogelpolitiek”. Ook zegt zij: “Er was een aantal teams dat er veel meer voor openstond dan andere teams, het team van communicatie...vond het een prima idee, het idee van elkaar meer ontmoeten. Terwijl een team als Finance & Control..., daar wat meer moeite mee had... Het is wel sterk gerelateerd aan je werkproces.” Het MT-lid constateert deze verschillen niet: “Je zit in een vrij open kantoorconcept en daar bespreken we dit soort onderwerpen wel met elkaar, dus ik denk niet dat er heel veel verschillen in beleving zijn tussen de units die hier op de Tiberdreef (locatie hoofdkantoor) zitten.” Hij spreekt hier over alle drie de veranderingen.

4.3.2 Document Management Systeem

Ook bij de invoering van het Document Management Systeem is weerstand opgetreden. Mensen zijn gewoon niet met het systeem gaan werken en niet de werkwijze gaan gebruiken die daar bij hoort. De inhoudelijk projectleider zegt hierover: “Men wilde niet echt en dan deden de secretaresses het toch maar weer zelf, op hun eigen manier”. De uitvoerend projectleider voegt toe: “het is allemaal moeilijk, het is een andere werkwijze dan ik gewend ben, het systeem deugt niet, ik snap er niets van’, Dat soort kreten kregen we vanuit meerdere hoeken”. Een voorbeeld waar weerstand uit blijkt gaf de inhoudelijk projectleider: “Er waren medewerkers die het rijdend archief hebben ontdekt, die hadden een dienstauto en zetten die dozen achter in hun auto.” Ook het MT-lid haalt dit voorbeeld aan.

Rol van het management

Het management van B/CFD heeft, volgens de projectleiders van deze verandering, een cruciale rol gespeeld. Het management liet de keus tussen gebruik ja of nee. De inhoudelijk projectleider: “Medewerkers zien alle uitvluchten die er zijn, zolang een baas niet zegt, ik wil niet dat je het zo doet.” Ook zegt zij: “Je moet als manager wel luisteren, dat is je HRM-taak als manager, maar wel duidelijk zijn dat het wel gaat gebeuren, daar is geen speld tussen te krijgen.” Omdat het een professionele organisatie betreft, is de autonomie hoog. Ook de professionals moeten overtuigd raken dat zij mee moeten in de verandering en volgens de projectleiders is dat een taak van het management. De uitvoerend projectleider zegt het volgende: “een specialist heeft veel goede eigenschappen, maar ze denken wel eens dat zij bepaalde informatie alleen maar aankunnen. Zij hebben geen behoefte aan informatie delen, zij hebben alle informatie, zij zijn de specialist”. Deze insteek maakt het extra noodzakelijk dat een management de verandering steunt. Voor de herinvoering van DMS in 2006 is als doel gesteld de Q-schijf, met alternatieve opslagruimte, per september 2008 af te sluiten voor toegang. Dit is niet gebeurd. Volgens de projectleiders was dat de taak van het management. Het MT-lid zegt hierover het volgende: “en ik denk ook dat menigeen het niet zo een belangrijk item vond, van hoog tot laag.” Hij geeft aan dat het binnen het MT ook niet lang een agendapunt is geweest. Over de Q-schijf zegt hij: “De Q-schijf werd wel opgeschoond, dus dan kan je er weer een tijdje tegen en gaat alles weer door zoals het was.”

Ambigüïteiten

Het idee was dat het systeem zichzelf zou verkopen, maar dat gebeurde niet. De beide projectleiders verschillen van mening over of de doelen van de verandering bij iedereen bekend waren. De uitvoerend projectleider denkt van niet: "Nee, ik denk niet dat iedereen dat weet. Dat was ook de bedoeling van de olievlek, zo moest dat uitgezet worden. En dat is niet goed van de grond gekomen." De inhoudelijk projectleider denkt het wel, zij zegt: "Ja, want de doelen waren natuurlijk vrij simpel." Wel waren de doelen afgestemd op de organisatiedoelen, ze pasten binnen het OGH-concept en het digitaliseren op zich sloot ook aan bij de ontwikkeling van de Belastingdienst. "van 54 naar 15 postkamers, centrale postkamers, daardoor moet je wel digitaliseren, anders ga je continu documentjes heen en weer sturen en TNT sponsoren. Het digitaliseren past in de doelstellingen belastingdienstbreed, zowel voor het primaire proces, als voor het bedrijfsondersteunende proces", aldus de uitvoerend projectleider. Het MT-lid geeft aan dat wellicht meer aandacht besteed had moeten worden aan het duidelijk maken van het belang van de verandering. "De noodzaak," zo zegt hij, "was niet voelbaar."

Omdat deze verandering deel uit maakte van het OGH-concept is gekozen om voor deze verandering geen apart plan van aanpak te schrijven destijds. Een samenwerking tussen beide projecten zou dan moeten plaatsvinden, maar dat is niet zo gegaan vertelt de inhoudelijk projectleider: "Afdeling Huisvesting verkocht het OGH-concept en ik zei toen, neem mij mee, want eerst komt huisvesting, dan komt digitalisering. Ik ben nooit meegegaan. Over archivering werd niet gepraat. We hebben dus met een enorme inhaalslag moeten zorgen dat het toch goed kwam hier intern en dat de architect wel de goede kasten ging bouwen."

Macht

Op de vraag of medewerkers weerstand boden uit angst voor andere werkzaamheden, verlies van hun positie of beslissingsbevoegdheid zegt de uitvoerend projectleider: "Sommigen vinden het allemaal maar bedreigend. Eén van de voordelen, voor hen een nadeel, van een DMS is dat je precies kunt zien wie wat wanneer hoelang gedaan heeft. Als je dat negatief benadert, kan het ervaren worden als een 'big brother is watching you'." Er valt meer te controleren en dat kan mensen aantasten in hun macht over het eigen werk. Ook de inhoudelijk projectleider onderstreept dit: "Er zit een controle in het systeem en dat kan natuurlijk eng zijn voor mensen." Het MT-lid zegt over angst het volgende: "Bij DMS is geen angst zichtbaar, er is zo weinig meegedaan, dat ik daar niets van gemerkt heb." Mensen waren ook angstig de controle kwijt te raken door hun fysieke documenten in te ruilen voor digitale documenten. Bij de opruimslag moesten ze hun fysieke archief opruimen, wat bewaard moest blijven zou gescand worden, de rest werd vernietigd. De inhoudelijk projectleider zegt dat mensen gerustgesteld moesten worden: "Wat je er in stopt ben je niet kwijt."

De projectleiders geven ook aan dat voor de implementatie macht aangewend kon worden door medewerkers, door er voor te kiezen gewoon niet met het systeem en op de nieuwe werkwijze te gaan werken. Dit omdat er mogelijkheden waren geen gebruik te maken van het systeem. Tot op heden hebben veel medewerkers daarvoor gekozen.

Structuur

De structuur van de organisatie wordt in de stukken en door de informanten niet genoemd als weerstandsfactor. Andere factoren spelen een grotere rol. Wat wel van invloed is geweest, is de structuur qua aanpak. Het idee is geweest een aantal mensen wegwijs te maken in het DMS en bekend te laten worden met de manier van werken. Deze mensen zouden op hun beurt hun ervaringen overdragen aan de andere mensen binnen hun team en zo zou uiteindelijk iedereen er mee werken. Gesproken wordt door de projectleiders over een 'olievlekwerking'; om zo de informatie en werkwijze te verspreiden. Dit heeft niet

plaatsgevonden. Het MT-lid geeft ook aan dat er over deze verandering geen communicatie vanuit het MT rechtstreeks naar de medewerkers is geweest.

Cultuur

Het systeem DMS en de werkwijze lijken beter de passen bij de werkzaamheden van de mensen van het ene team dan van het andere. De inhoudelijk projectleider zegt: “Omdat hun processen zo anders zijn, is de ondersteuning vanuit DMS ook anders. Het basisproduct DMS is voor iedereen gelijk, maar je kunt er op verschillende manieren mee omgaan.” Je ziet dan ook duidelijk verschil per afdeling in gebruik van het systeem. De uitvoerend projectleider geeft aan: “Het is dan wel de groep die de norm bepaalt.” Gesproken kan worden over subculturen. De inhoudelijk projectleider van DMS zegt hierover: “Je hebt huisvesting, producten en diensten en bedrijfsvoering, die driedeling. Je hebt al je producten onder producten en diensten, behalve huisvesting, terwijl dat ook een product of dienst is. Zij hebben gewoon een status aparte.” De uitvoerend projectleider van DMS zegt hierover: “Het hoofdkantoor bestaat niet. Je ziet per afdeling duidelijk verschil. Het is dan wel een groep die de norm bepaalt.” Zoals eerder aangegeven spreekt het MT-lid meer over één cultuur op het hoofdkantoor.

4.3.3 Zelfsturing

Ook bij de invoering van zelfsturing op het hoofdkantoor van B/CFD is weerstand gesignaleerd. De projectleider geeft aan: “Mensen bleven inactief, deden gewoon niets. Gewoon doorgaan met hoe je gewend was te werken. Het gewoon niet oppakken.” Ook het MT-lid heeft dit gesignaleerd: “Zelfsturing had zeker ook last van weerstand. In bepaalde teams werd nog wel eens wat wrijving geconstateerd.” Ook zegt hij: “Vaak kwam de reactie waarom moeten we jullie werk gaan doen, van leidinggevenden, daar worden we toch niet voor betaald?”

Rol van het management

Net als bij de vorige veranderingen speelt het management een rol bij het al dan niet slagen van de invoering van zelfsturing. De projectleider geeft aan dat naast de medewerkers ook de leidinggevenden niet mee gingen. “Leidinggevenden waren ook gewoon onzeker over hoe het handen en voeten te gaan geven. Als je het als leidinggevende niet stimuleert en niet motiveert, dan wordt het heel lastig het van de grond te tillen.” Dit geldt zowel voor de middenmanagers als voor het MT. Hierover wordt gezegd: “ook vanuit daar werd het niet altijd met woord en gebaar ondersteund. Als je wilt dat een principe van de grond komt, dan moet je daar ook zelf actief mee aan de gang.” Het MT-lid geeft aan ‘best’ veel gedaan te hebben met zelfsturing. Hij spreekt over conferenties en werkoverleggen, kalenders opstellen en het introduceren van groepsbeoordelingen.

Het idee onder de professionals op het hoofdkantoor was dat dit iets is dat zij gemakkelijk tot realisatie konden brengen, zo geeft de projectleider aan. Dit bleek bij nader inzien niet het geval te zijn. Geluiden die hij hoorde waren: “Het is toch eigenlijk ook wel makkelijk als een leidinggevende roept wat we moeten doen.”

Ambigüïteiten

Ook in dit geval zijn de doelen van de verandering afgestemd op de organisatiedoelen, beamen zowel de projectleider als het MT-lid. Nog steeds ligt in het koersplan vast dat de principes van zelfsturing leidend zijn voor de manier van werken binnen B/CFD. Wederom is het de vraag of de doelen bij iedereen binnen de organisatie duidelijk zijn. De projectleider zegt: “ik denk het haast van niet, anders was het een doorslaand succes geworden... je moet het ook willen horen, het moet gedragen worden door het management, het moet in de werkoverleggen aan de orde komen.” Het MT-lid geeft aan dat hij de indruk had dat de doelen van deze verandering wel duidelijk gemaakt werden. Wel geeft hij aan dat de medewerkers de noodzaak wellicht niet allemaal even zwaar voelden.

Macht

Macht is voor deze verandering een factor die tot weerstand leidt. Er is angst volgens de projectleider, ook bij het management en het management heeft deze angst aangewend om niet mee te doen. “De angst heeft er voor gezorgd dat ze het niet oppakten en er niet mee aan de slag gingen om medewerkers te stimuleren”, aldus de projectleider. Ook zegt hij: “Status speelt hier ook een rol, ook voor leidinggevenden, zij waren een soort god binnen hun unit en nu moeten ze hun verantwoordelijkheden binnen hun team gaan beleggen.” Het MT-lid heeft dit anders ervaren: “Eigenlijk eerder het omgekeerde, weerstanden zaten meer bij de mensen die in hun ogen managementtaken erbij kregen.” Over de ervaring van de leidinggevenden zegt hij: “Ik denk dat zij het wel een goede ontwikkeling vonden en er ook ruimte voor gaven, dus daar zag ik niet zoveel weerstand.”

Structuur

De verandering behelst een structuurverandering. De bedoeling van de verandering is het anders leggen van de lijnen binnen de organisatie. Welke rol de structuur van de organisatie heeft gespeeld als weerstandsfactor wordt niet benoemd door de informanten. Wel geeft de projectleider aan dat de structuur die in eerste instantie uitgangspunt was van deze verandering, het niet invoeren van een extra managementlaag, later is aangepast. “In eerste instantie werd gedacht dat medewerkers zelf allerlei groepen zouden formeren, dit bleek een brug te ver te zijn.”

Cultuur

De projectleider geeft aan dat bepalend is voor het succes van de invoering van zelfsturing wie de leidinggevende van een unit is. In zijn eigen unit is de invoering gelukt en een succes gebleken, in andere units laat dat nog te wensen over. Op de vraag of leidinggevenden ook geworven worden op skills die passen binnen het zelfsturingconcept werd negatief geantwoord. “daar wordt niet genoeg aandacht aan besteed, ...ik kan hooguit bij het MT aangeven dat ze daar en daar op moeten letten.” Het idee van het MT hierover is dat managers verantwoordelijk zijn voor de implementatie en dat zij ook verantwoordelijk zijn voor hun eigen professionaliteit, zo vertelt het MT-lid. Ook geeft hij aan dat mensen die bij veranderingsprojecten worden betrokken, en zo ook bij zelfsturing, expertise moeten hebben op het vakgebied.

4.4 Remedies tegen weerstand bij de veranderingen

In deze paragraaf worden per verandering de toegepaste remedies tegen de weerstand besproken die zijn toegepast.

4.4.1 Organisatie Gericht Huisvesten

Betrokkenheid en participatie

De preventieve maatregel van het betrekken bij en laten participeren van medewerkers in het verandertraject, is ook bij OGH toegepast. De projectleider van OGH ziet betrokkenheid en participatie als absolute voorwaarde voor het slagen van de verandering, ook omdat dit een verandering betreft die allen aanging. “Als je ze niet meeneemt en ze stappen hier dan over de drempel, hebben ze echt geen idee van wat hier gebeurt.”

Zoals eerder genoemd is een projectorganisatie ingericht, met een gebruikersgroep. Deze heeft ook een rol gespeeld voor de betrokkenheid. De projectleider: “De groep was te groot om iedereen er individueel bij te betrekken, dus de gebruikersgroep heeft daar een belangrijke rol in gespeeld. Die mensen zijn nadrukkelijk betrokken bij het besluitvormingsproces.” Wel wordt benadrukt dat de gebruikersgroep alleen over de invulling kon meepraten. De koers is vastgesteld door het management. Als voorbeeld geeft de projectleider: “De plattegrond van de verdieping is een aantal keren aangepast op basis van

input van en terugkoppeling vanuit de gebruikers.” Het MT-lid wijst nog op de betrokkenheid van de ondernemingsraad om draagvlak te realiseren onder de medewerkers.

Voor de daadwerkelijk verhuizing is iedereen concreet betrokken geweest. Medewerkers moesten hun spullen inpakken en het archief moest worden opgeschoond.

Communicatie

Op verschillende manieren is voorafgaand en tijdens de invoering van OGH over de verandering gecommuniceerd met de medewerkers. In de projectorganisatie lag de communicatiestructuur ingebed. De stuurgroep kwam regelmatig bijeen, dit gold ook voor de gebruikersgroep, deze kwam één keer in de 3 à 4 maanden bijeen. De informatiestroom liep via de gebruikersgroep naar de andere medewerkers. De projectleider ligt toe: “We hebben dus geprobeerd via die mensen de informatieverstrekking aan het team te laten plaatsvinden. En ook de vragen vanuit zo’n team via de contactpersonen te laten beantwoorden.” De werkgroepen vergaderden afhankelijk van het onderwerp in bepaalde fasen van het project.

Ook zijn nieuwsbrieven verstrekt, dit gebeurde niet op regelmatige basis. De projectleider zegt hierover: “dat deden we alleen als we iets te vertellen hadden, anders moet je blaadjes gaan vullen, terwijl je echt niets nieuws te melden hebt.” In eerste instantie betrof dit een fysiek document, na de verhuizing is hiervoor het intranet gebruikt.

Een keer of drie heeft een gezamenlijke sessie plaatsgevonden. “Wel hebben we een aantal sessies gehad, waarbij het management echt op het kratje is gaan staan in de kantine, om te vertellen wat we gaan doen, hoe het er uit ziet en waarom we het doen”, aldus de projectleider. Ook het MT-lid geeft het belang van communicatie weer: “Dit houdt dus in dat er heel veel gecommuniceerd moet worden over de bedoeling van het concept, waarom willen we dat, wat betekent het voor de manier van werken? En wat willen we als organisatie eigenlijk bereiken met het introduceren van zo’n concept.” Ook na de inhuizing is hier aandacht aan besteed. De projectleider licht kort toe hoe dat ging: “De eerste twee dagen hier hebben we eigenlijk besteed aan kennismaking met het concept. Eerst plenair op de trap en daarna workshops over hoe je hier moet werken. Dit om iedereen de gelegenheid te geven aan het concept te wennen.” Na deze introductietijd is niet meer gecommuniceerd over het project, ook niet in de ‘afroendende’ fase: “De evaluatie hebben we niet gecommuniceerd”, aldus de projectleider.

Macht

Het management heeft geen straffen of beloningen uitgereikt om daarmee de verandering te stimuleren. Verder worden door de projectleider en het MT-lid niet gesproken over vormen van macht en afdwingen van de verandering. Ook in de stukken is niets hierover vermeld.

Vertrouwen

Op de vraag of medewerkers bereid zijn te handelen op woorden van het management, was het antwoord voor de projectleider niet eenvoudig te geven. Hierop zegt ze: “Je hebt te maken met wisselingen in het management en dan is het ook weer afwachten welke kant we dan uitgaan. Ik merkte wel bij een aantal mensen het gevoel van wat nu weer.” De projectleider geeft ook aan dat ze dit gevoel vooral bij de invoering van het zelfsturingprincipe heeft ervaren. Ook het MT-lid vindt het een lastige vraag om te beantwoorden. Over het algemeen stelt hij: “Als je kijkt naar de cultuur, vind ik zelf, is er best wel een behoorlijke sfeer van vrijblijvendheid.” Ook stelt hij voor de medewerkers zelf deze vraag voor te leggen. Hij geeft wel aan dat wat is uitgerold, in overeenstemming is met wat vooraf is aangekondigd.

4.4.2 Document Management Systeem

Betrokkenheid en participatie

Het project DMS werd als onderdeel gezien van het project OGH. In de structuur van deze verandering was een werkgroep informatiebeheer opgenomen. Daar zaten medewerkers in op basis van interesse en op basis van hun functie. Dit was het orgaan waarbinnen deels discussies over het product DMS mogelijk waren, vertelt de inhoudelijk projectleider. Omdat de keuze voor het product al gemaakt was, ging het alleen om de invulling. “Omdat we geen vrijheid hadden in de keuze voor het pakket vanwege regels konden we de medewerkers er ook niet bij betrekken”, geeft ze ook aan.

Zoals eerder aangegeven was het de bedoeling een aantal mensen te instrueren en via hen de kennis verder de organisatie in te laten stromen. De uitvoerend projectleider legt uit: “We begonnen met de managementondersteuners, want zij hebben het meest met documenten te maken. En van daar de organisatie door.” En: “we hebben mensen er altijd bij betrokken, we zijn altijd naar werkoverleggen geweest en we hebben laten zien wat de mogelijkheden zijn en gevraagd naar hun wensen, dus daar waar die olievlek begonnen is, hebben we zoveel mogelijk de medewerkers erbij betrokken.” Hij benadrukt ook het belang van betrokkenheid bij een verandering als deze: “Dat is ook noodzaak, als je dat niet doet, dan is er geen acceptatie.”

De inhoudelijk projectleider geeft aan dat in 2002, voorafgaand aan de verhuizing, alle medewerkers betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van het digitaal archief. Op een gegeven moment moest het fysieke archief opgeschoond worden, bepaald moest worden wat wel en niet mee zou gaan naar het nieuwe pand. “De medewerkers kregen een rode bak en daar stopten ze alles in waarvan zij dachten dat het in het archief moest. Het risico was aanwezig dat hele belangrijke zaken werden weggegooid, maar het was belangrijker dat ze het zelf deden.”

Op de vraag of het betrekken van medewerkers bij de verandering ook in de plannen is opgenomen wordt negatief geantwoord door de uitvoerend projectleider. Het geïnterviewde MT-lid stelt dat de invoering van DMS voor het hoofdkantoor mislukt is en dat weinig aandacht uitgegaan is naar het project.

Communicatie

Omdat de keuze voor het DMS dat gebruikt wordt, bepaald werd door een ander onderdeel van de Belastingdienst, B/CICT, is geen gebruikersoverleg in het leven geroepen. Dit gebeurt voor de meeste veranderingen binnen B/CFD wel. Wel is over het systeem gecommuniceerd. De uitvoerend projectleider zegt hierover: “Het gebruikersoverleg, wat je normaal gesproken zou moeten hebben, was hier niet aan de orde. We hebben het systeem, laten we het systeem verkopen, dus de voordelen benoemen, ook de nadelen, maar per saldo hebben we voordelen, dus laten we het gaan gebruiken”. De inhoudelijk projectleider voegt hieraan toe: “We hebben er wel voorlichtingen over gegeven, presentaties en andere, we hebben het ze laten zien, live gepresenteerd”. Ook over de betrokkenheid van de medewerkers bij het project is volgens de inhoudelijk projectleider gecommuniceerd. Ze zegt: “als ik me niet vergis is er ook een heel communicatieplan over gemaakt. We wisten ook dat het heel belangrijk is dat je goed communiceert, maar altijd met het uitgangspunt; het is geen vraag, het gebeurt.” Naast dit plan is ook een schriftelijk document verstrekt aan alle medewerkers met daarin een uitleg van de redenen van de invoering van het systeem en hoe het wordt geïmplementeerd.

Met de invoering van het systeem is ook een nieuwe functie gecreëerd en ingevuld. Deze persoon is belast met het inrichten van het systeem en speelde ook een rol in de communicatie. De inhoudelijk projectleider legt uit: “deze persoon was altijd aanspreekbaar, dus de medewerkers konden direct met iemand communiceren die er verstand van had. Ik

heb ook altijd tegen deze medewerker gezegd, zorg dat de mensen weten wie je bent, ga bij ze langs, beantwoordt vragen persoonlijk, niet via email of telefoon.” Het MT-lid geeft aan dat er te weinig of niet is gecommuniceerd over DMS en de invoering daarvan.

Macht

Van beloningen of straffen voor het wel of niet gebruiken van het systeem is geen sprake geweest. Hiervoor is dus ook geen macht aangewend. Wel wordt door de projectleiders aangegeven dat het management macht had kunnen of zelfs moeten aanwenden in hun ogen, om de verandering beter te laten slagen. “Dat moest het MT doen en die deden dat niet”, aldus de inhoudelijk projectleider. Ook de uitvoerend projectleider geeft aan dat macht had kunnen worden aangewend door het management: “De intentie was geen keuzevrijheid te laten, we gaan het gebruiken, punt. De alternatieve route die er is, het gebruik van de Q-schijf, zou afgesloten worden, ..., maar dat is nooit doorgezet door het MT.” Door het MT wordt dit beaamd: “We hebben de Q-schijf niet dichtgegooid. Dat is voor zover ik weet ook niet overwogen.”

Vertrouwen

Vertrouwen in de mensen, het management, was volgens de inhoudelijk projectleider aanwezig: “In mensen absoluut.” Men had minder vertrouwen in het systeem en de veranderingen binnen de verandering. Aangegeven wordt dat dit te maken had met wisselende systemen. “Het vertrouwen zat meer in ik stop iets in een machine en komt het er wel weer uit, zoals ik het erin heb gestopt?” En: “doordat je van versie moest veranderen, DominoDoc werd DMS, en servers en scanners werkten niet, dan neemt het vertrouwen af, maar vooral in de systemen.” Ook geeft de inhoudelijk projectleider aan dat vertrouwen is ingezet door middel van de medewerker in de nieuwe functie. Door deze persoon direct contact te laten hebben met de medewerkers wordt vertrouwen gewekt, geeft ze aan.

4.4.3 Zelfsturing

Betrokkenheid en participatie

Voor de invoering van zelfsturing binnen B/CFD is een netwerkgroep opgericht. Vanuit elk processteam op het hoofdkantoor heeft daar iemand zitting in genomen, om de stappen te bepalen. De leidinggevenden hebben de taak gekregen de medewerkers te informeren en te laten participeren. De projectleider geeft aan: “door memo’s en gesprekken met leidinggevenden; dit is op handen en praat erover met je medewerkers, betrek ze erbij, nodig ze uit te participeren.” Het MT-lid zegt hierover: “dat is iets dat je met name via het management moet implementeren.” In het werkoverleg van de verschillende teams is het onderwerp ook regelmatig besproken geeft het MT-lid aan. Via schriftelijke enquêtes en mondeling is tijdens het traject gevraagd naar de mening van de medewerkers over de verandering, aldus de projectleider.

Communicatie

De netwerkgroepen staan bij deze verandering centraal, de communicatie over het project, naar de medewerkers is ook voornamelijk via dit orgaan verlopen. Daarnaast zijn momenten benut dat iedereen bij elkaar was, zoals de nieuwjaarsbijeenkomst, om te informeren over de koers die is uitgezet.

De projectleider geeft aan ook gesproken te hebben met het MT: “En natuurlijk had ik periodiek, 1 keer per maand, of twee maanden, een gesprek met het MT om de vorderingen rondom het thema te bespreken en mijn eigen rol daarin te spiegelen. Dat waren bijeenkomsten waarin ik af en toe ook dingen teruggaf, over het effect wat hun gedrag deed met het bedrijf. Dat waren soms best wel heftige bijeenkomsten.”

De projectleider geeft aan dat zowel van boven naar beneden, van MT via CMT naar de medewerkers, als van beneden naar boven, in de netwerkgroepen, over het thema werd gesproken en het thema werd geïntroduceerd. Ook de MT'er geeft aan dat naast de

werkoverleggen ook regelmatig sessies en conferenties werden georganiseerd: “we hebben er best veel tijd aan besteed, zowel met het management als met de mensen in de units en de teams, dus daar is in de sfeer van communicatie best wel heel veel aan gedaan. Voorlichting, een stukje coaching en begeleiding.”

Macht

Over de aanwending van het middel macht om weerstand te reduceren, in termen van straffen en belonen zegt de projectleider: “Het afgelopen jaar zijn bij de vaststelling van de bijzondere beloningen heel nadrukkelijk gedrags- en houdingsaspecten benoemd die te maken hebben met het succesvol kunnen vormgeven van zelfsturing, medewerkers die hun nek uitstaken, die zelf hun verantwoordelijkheden pakten, die het voortouw namen.” Ook het MT-lid vertelt dat zelfsturing meegenomen is in de beoordelingen en beloningen.

Vertrouwen

Op de vraag of medewerkers handelen op basis van woorden van het management wordt ontkennend geantwoord door de projectleider. Hij geeft aan dat gedrag van het management meer bepalend is. “Je kunt van alles roepen, maar als je er zelf geen gehoor aan geeft, dan heeft het geen gevolg.” Op de vraag of er vertrouwen is in de gekozen koers van het hogere management binnen de Belastingdienst zegt de projectleider: “Ik merk dat het vertrouwen afneemt, omdat het onvoldoende wordt beleefd door hogere lagen in de organisatie. Ik merk ook dat het op sommige plaatsen wel gebeurt, dat geeft vertrouwen, zo van daar gebeurt en kan het ook, dus het kan wel werken”.

4.5 Leren over weerstand bij de veranderingen

In deze paragraaf wordt besproken wat de projectleiders geleerd hebben van deze ervaring, hoe ze deze kennis in de organisatie hebben gebracht (evaluaties) en of ze kennis hebben genomen van eerdere veranderingen en de vormen van weerstand die daarbij opgetreden zijn. Vervolgens wordt gekeken of belemmeringen zijn opgetreden om te leren.

4.5.1 Organisatie Gericht Huisvesten

Kennis nemen vanuit de literatuur, van derden en de eigen ervaring

De verandering OGH bestaat uit twee onderdelen. De projectleider geeft aan dat ze kennis ingebracht heeft over flexibele kantoorconcepten, dit is gericht op het huisvestingsaspect van de verandering. Ook het MT-lid geeft aan dat de projectleider op deze verandering is gezet vanwege haar expertise, haar inhoudelijke deskundigheid: “Ze is geselecteerd op kennis.” Voor het organisatorische deel van de verandering is van buitenaf kennis ingebracht. De projectleider zegt hierover: “Dat was ook de reden om Veldhoen in te schakelen, omdat ik aan het begin van het traject niet de breedte had om het totale traject te doen, want het gaat om een huisvestingsstuk, maar ook om een organisatorisch stuk.” Het MT-lid verwijst ook naar de adviseurs van Veldhoen, zij hebben het management bijgebracht dat het concept alleen maar kan slagen als het ondersteund wordt door het management: “Als het management zich niet committeert, dan doet uiteindelijk niemand meer mee.”

Kennis is ook genomen van referentieprojecten. Geen kennis is geput uit de literatuur, aldus de projectleider, aangezien naar dit soort concepten nog niet veel onderzoek was verricht.

Individueel leren

Op de vraag of de projectleider al eerder soortgelijke veranderingstrajecten heeft geleid wordt het volgende geantwoord: “Nee, geen veranderingen, wel vaker projecten, maar dan met name op huisvesting, maar dat was gericht op fysieke huisvesting.” Ook geeft de projectleider aan zelf niet naar eerder in de organisatie doorgevoerde veranderingen te hebben gekeken en naar eventuele knelpunten die daarbij voorkwamen. Deze hebben dan ook geen rol gespeeld in het plan van aanpak. Ook is ze niet door anderen binnen de

organisatie geïnformeerd over eerdere veranderingen. Ze geeft aan dat wellicht bewust is gekozen voor een projectleider die nog niet erg bekend was met de organisatie en wat zich daar heeft afgespeeld: “Misschien is dat ook wel een van de redenen geweest om het project bij mij neer te leggen, want dan neem je ook niet zoveel bagage mee.”

Wel geeft ze aan dat ze haar ervaringen vanuit dit project mee heeft genomen naar volgende projecten. “Ik zou misschien als ik het weer zou doen, meer nadruk leggen op de betrokkenheid. Daar ligt eigenlijk de basis. Enerzijds het commitment vanuit het management, anderzijds de mensen er vroegtijdig bij betrekken.”

Organisatie leren

Voor de aanpak van de verandering is een nieuw concept ontwikkeld, aldus de projectleider. Naar aanleiding van de ervaringen van deze verandering is een plan ontwikkeld voor de uitrol bij andere onderdelen van de Belastingdienst. Het MT-lid geeft aan dat op basis van de veranderingen binnen de organisatie een draaiboek is ontstaan waarin de kritische succesfactoren staan beschreven. Dat boekje begint met het draagvlak creëren met het management. Ook voor de implementatie van veranderingen is inmiddels een soort ‘best practice’ ontwikkeld.

Belemmeringen en bevorderingen om te leren

De projectleider geeft aan over voldoende informatie te hebben kunnen beschikken om te bepalen hoe de verandering aan te pakken. Althans, als er meer informatie beschikbaar zou zijn, zou het waarschijnlijk geen invloed hebben gehad op de aanpak. Wel is een bepaalde druk ervaren, maar dit heeft geen nadelige uitwerking gehad. “Het was natuurlijk een heel strak gedefinieerd project, want we moesten weg uit Nieuwegein...dat was een hele harde deadline en daar moet je naar toe werken. Dat heeft eigenlijk een goede druk op het project gezet, want ik denk dat als je daar meer tijd voor zou hebben je zou gaan zwabberen, meer tijd om er over na te denken. Dat is gewoon een hele goede stok achter de deur”, aldus de projectleider.

Binnen het MT bestonden verschillende ideeën over hoe deze verandering aan te pakken. “niet iedereen zat bijvoorbeeld op het zelfde spoor van 100% flexibel”, vertelt de projectleider. De externe adviseurs van Veldhoen hebben het MT onder druk gezet om iedereen met de neus in de zelfde richting te krijgen. Volgens de projectleider was dit ook nodig: “En dat is voor deze organisatie een hele goede stok achter de deur, want destijds liet besluitvaardigheid wel eens te wensen over qua duidelijkheid.”

De projectleider concludeert dat het fysieke deel van de verandering is geïmplementeerd, maar ze heeft niet de illusie dat het concept ook 100% is ingevuld. De projectleider geeft aan dat de uitkomst van de verandering moeilijk meetbaar is, veel zaken worden geconstateerd op gevoel. Het MT-lid stelt dat deze verandering geheel geïmplementeerd is. Ook vertelt hij dat in 2004 en in 2009 een evaluatie heeft plaatsgevonden. Dit zijn evaluaties van het resultaat, niet van het proces.

Uitkomst van de verandering

Op de vraag of de vooraf gestelde doelen van de verandering bereikt zijn antwoordt de projectleider dat dat niet het geval is bij iedereen. “Je hebt ook mensen die niet vooraf aan hun werkdag bedenken wat ze die dag moeten doen.” Ook vraagt de projectleider zich af wat er nu gebeurt met mensen die later instromen in het concept. Daar zit volgens haar je afbreukrisico voor het continueren. Het MT-lid is op dit moment verantwoordelijk voor de bewaking van het concept: “Met de CLD'er die hier rondloopt hebben we afspraken gemaakt om regelmatig te kijken of de werkplekken op de juiste manier gebruikt worden.” Hij geeft ook aan niet te weten of nieuwe medewerkers een ‘documentje’ ontvangen met uitleg over het concept, de verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de CMT laag. Uit de evaluatie van 2009 blijkt dat werkplekken voor ruim 30% van de tijd bezet worden gehouden door spullen, niet door mensen. Het blijkt dat de medewerkers zich niet altijd gedragen volgens de regels. Gesteld wordt dat dit als oorzaak kan hebben dat 37% van de medewerkers ontevreden is

over de introductie van het kantoorconcept aan nieuwe collega's (Blijven Flexen in Forum Flex, 2009, Center for People and Building).

4.5.2 Document Management Systeem

Kennis nemen vanuit de literatuur, van derden en de eigen ervaring

De inhoudelijk projectleider geeft aan totaal geen kennis te hebben genomen van literatuur over veranderingstrajecten en het soort verandering dat DMS is. Een vertegenwoordiger van het externe bureau IBAS, heeft de projectleider ondersteund in het traject van verandering. "hij heeft met mij heel erg gepraat over waarom iemand dit zou gaan doen. Hij heeft mij meegenomen in het proces van hoe benader je een MT. Van hem heb ik echt geleerd klantgericht te denken." Het MT-lid geeft aan dat de projectleider is geselecteerd op basis van de materiekennis die zij bezat.

Individueel leren

De inhoudelijk projectleider geeft aan bij haar vorige werkgever een cursus projectleiderschap te hebben gedaan, waarin ook elementen van verandermanagement zaten. Bij B/CFD heeft ze een cursus projectmanagement gedaan, maar dat was meer technisch. Ze geeft aan dat het MT contact heeft gehad met het Center for People and Building, maar dat er niet structureel aandacht is voor opleidingen op dit gebied. Ze geeft ook aan dat ze van tevoren een heel ander beeld had van hoe een veranderingsproject werkt: "Ik kom met mijn verf en kwast en zeg goedemorgen, ik kom de boel even schilderen, dek uw spullen even af...het gaat mij gewoon lukken, want ik heb een opdracht. Maar een opdracht is vers 1, vers 2 is hoe zorg je dat iedereen enthousiast wordt hiervoor." Zelf heeft ze veel geleerd van het traject, wat ze ook meeneemt in andere veranderingen. "Ik heb veel meer oog voor wat veranderingen voor mensen betekenen." Ook geeft zij aan dat binnen B/CFD niet altijd duidelijk is wat is afgesproken. Het is niet zo dat wanneer de directeur iets zegt, dit ook gebeurt. Vanuit haar eerdere ervaring dacht zij dat het wel zo werkte. Ook het MT-lid geeft aan dat er niet structureel iets geregeld is qua opleidingen voor projectleiders. De verantwoording voor implementatie ligt bij het MT. De MT-laag is zelf verantwoordelijk voor haar professionaliteit, en men kan dus wanneer ze dat nodig achten, zelf een cursus voor verandermanagement gaan volgen.

Organisatie leren

Van eerdere veranderingen binnen de organisatie en eventuele knelpunten heeft de inhoudelijk projectleider voorafgaand geen kennis genomen. Ze zegt hierover dat B/CFD geen lerende organisatie is, als reden hiervoor geeft ze aan dat er gebrek is aan evaluaties: "wat ik geleerd heb bij DMS, de goede en de slechte dingen, daar hadden we over moeten spreken met elkaar en dat is niet gebeurd."

Belemmeringen en bevorderingen om te leren

De inhoudelijk projectleider geeft aan dat ze niet over voldoende informatie heeft beschikt voorafgaand aan de verandering. Dat blijkt uit te weinig kennis over de organisatiestructuur en de ondersteuning die nodig is van andere onderdelen van de Belastingdienst. Een bepaalde druk heeft ze wel ervaren, niet zozeer op het gebied van geld of tijd, maar een persoonlijk streven: "Het was mijn eer te na als het niet zou lukken, maar het MT moet wel meedoen." Voor de verandering is een standaard sjabloon gebruikt. Hierover zegt de projectleider: "dat zijn gewoon goede sjablonen, ik gebruik ze nog steeds, alles facetten van een verandering zitten daar ook wel in." Wel geeft ze aan dat ze zaken heeft gemist aan de 'achterkant' van de verandering, maar dat je daar niet op kunt sturen en dat je er van uit mag gaan dat je met gezond verstand een goed plan van aanpak kunt opstellen. Binnen B/CFD heeft de projectleider unanimitieit voor de aanpak ervaren. Ze merkt wel op dat, nadat de toenmalige voorzitter was vertrokken, het meer een hobby leek van haar dan een project dat van de grond moest komen. Het project is niet geïmplementeerd volgens plan. Ze zegt

hierover: "Mijn statement blijft, dat zolang het MT niet zegt, dit doen we, dan gebeurt het ook niet. Men heeft nog steeds de ruimte om het anders te doen."

Toen het project in 2006 is herstart, heeft een kleine evaluatie plaatsgevonden. Hieruit naar voren kwam dat de voorwaarden om de verandering heen het project hebben belemmerd en dat zaken daardoor steeds werden uitgesteld. Als gevolg daarvan wordt door de projectleider genoemd: "Mensen denken dan dat het wel overwaait." Het MT-lid weet niet van het bestaan van een evaluatie af: "Van DMS is nooit een evaluatie geweest volgens mij."

Uitkomst van de verandering

De doelen voor deze verandering zijn niet gehaald. De projectleider geeft aan: "Ik wist dat het lang zou duren, maar zolang en met zoveel tegenslag, nee, dat had ik nooit gedacht." B/CFD heeft naar weten van de projectleider niets gedaan met de ervaring vanuit dit project, het management heeft althans nooit met haar gesproken en personen die haar hebben opgevolgd ook niet. Er is ook weinig vastgelegd. Het MT-lid zegt over de verandering DMS: "DMS is gewoon niet zo goed van de grond gekomen. Het wordt eigenlijk als ik heel eerlijk ben, bijna niet gebruik. Dit is nou eigenlijk een verandering die gewoon niet gelukt is. Dat is het enige oordeel dat ik er over kan geven."

4.5.3 Zelfsturing

Kennis nemen vanuit de literatuur, van derden en de eigen ervaring

Belastingdienstbreed is kennis genomen over de verandering zelfsturing. Hier is volgens de projectleider uitvoerig over gesproken in een groep met afgevaardigden van alle onderdelen van de Belastingdienst. Het MT-lid geeft aan dat voor deze verandering een projectleider is aangesteld, maar dat het de taak van het management was te zorgen voor een goed verloop en de implementatie. Hij geeft aan dat het management geïnformeerd was via gastsprekers en literatuur: "Jenny Thunnissen (directeur generaal van de Belastingdienst) stuurde op een gegeven moment 4 boeken aan de leidinggevenden binnen de Belastingdienst, waarin allerlei zaken beschreven stonden vanuit de praktijk." De projectleider geeft ook aan dat gekeken is naar andere bedrijven waar zelfsturing is ingevoerd. Gekeken is naar valkuilen die kunnen optreden. "Maar wat je vaak merkt is dat je uiteindelijk in de praktijk toch weer tegen dezelfde problemen aanloopt. Dezelfde belemmeringen en weerstanden", aldus de projectleider.

Individueel leren

De projectleider geeft aan dat hij in zijn opleiding tot organisatieadviseur wel kennis over veranderingen heeft opgedaan. Binnen B/CFD worden geen opleidingen verstrekt tot verandermanager, maar voor medewerkers een dergelijke project gaan doen, worden ze wel gescreend op ervaring en achtergrond. Hij heeft dan ook ervaring met soortgelijke projecten, zij het wel kleinschaliger. Hij geeft aan zijn eigen leerervaring uit deze verandering mee te nemen naar andere projecten. Ook het MT-lid geeft aan dat er niet structureel iets geregeld is qua opleidingen voor projectleiders die te maken krijgen met veranderingstrajecten. Zoals eerder aangegeven komt het neer op de eigen verantwoordelijkheid van de managers. Aangezien deze projectleider op dit moment zelf ook een managementfunctie vervult, heeft hij zelf de verantwoordelijkheid voor het volgen van opleidingen. Het MT-lid geeft aan dat het MT daarbij wel een vinger aan de pols moet houden. Ten tijde van de verandering vervulde de projectleider deze managementfunctie echter nog niet.

Organisatie leren

De projectleider geeft aan dat het proces van deze verandering niet is geëvalueerd, maar dat een toetsmoment heeft plaatsgevonden eind 2005. Het evaluatierapport van de verandering gaat in de resultaten van de verandering, niet op het proces (Resultaten evaluatie veranderproces, 2005). De ervaringen van de projectleider zijn ook niet vastgelegd en gedeeld binnen de organisatie.

Belemmeringen en bevorderingen om te leren

De projectleider geeft aan over voldoende informatie te hebben kunnen beschikken alvorens de verandering in te gaan. Hij zegt hierover: “er is zoveel informatie over, op een gegeven moment moet je gewoon aan de slag gaan.” Druk heeft hij niet ervaren. Hij geeft aan dat er nog steeds hobbels op de weg zijn, maar dat ook nog steeds een horizon zichtbaar is. Er is ook geen deadline aan gekoppeld. Er is van tevoren geen plan van aanpak geschreven. Het project is gegroeid en aan de hand daarvan zijn ankerpunten ontwikkeld. De projectleider heeft geen unanimititeit over de aanpak ervaren: “..van boven voelde je gewoon weerstand, ja zeggen en nee doen. Zowel onwil als onvermogen speelden hierbij een rol.” Ook het MT-lid gaat in op de verschillende perspectieven: “De verschillen waren bijvoorbeeld of je hier op de Tiberdreef zo ver moest gaan dat je bij zelfsturing ook een tussenlaag als management moest invoeren. Dat heb je jaren niet gehad en daar hebben we ook altijd binnen het MT over van mening verschilt.” Wel merkt hij op dat naar de medewerkers altijd één lijn is getrokken.

Wat tot op heden is gerealiseerd is niet geëvalueerd, op een toetsmoment in 2005 na, aldus de projectleider. Hier is wisselend op gereageerd. Binnen het MT is een aantal managers er mee aan de slag gegaan, maar een aantal ook niet. Het MT-lid geeft aan dat er wel interviews met medewerkers hebben plaatsgehad, zowel over de resultaten als over de manier waarop het is aangepakt.

Uitkomst van de verandering

Er zijn volgens de projectleider geen onverwachte effecten opgetreden. Het MT-lid geeft aan dat de verandering is geïmplementeerd. De projectleider stelt dat de verandering niet geheel geïmplementeerd is en als dat ooit bereikt wordt, het op sommige plekken binnen de organisatie een succes blijkt en op andere minder. Nog steeds wordt gewerkt aan de implementatie, maar om te voorkomen dat het een slepend proces wordt, wordt het niet meer onder de vlag van zelfsturing uitgevoerd.

4.6 Samenvatting

In dit hoofdstuk zijn de resultaten uit het praktijkdeel van het onderzoek weergegeven.

De verandering OGH is ingevoerd om meerdere redenen. De voornaamste reden is geweest dat een verhuizing moest plaatsvinden omdat B/CFD groeide en het huidige pand te klein was. Omdat OGH een nieuw concept was dat bij verschillende kantoorpanden binnen de Belastingdienst ingevoerd zou worden, was het een logische stap om het hoofdkantoor ook via dit concept in te richten, zodat het meer afgestemd is op de werkzaamheden en het aantal (flexibele) medewerkers. Op initiatief van het MT is de verhuizing in 2002 gerealiseerd. Veel tijd en energie is daaraan voorafgaand gestoken in het draagvlak creëren binnen dit MT. Het plan van aanpak dat is geschreven van tevoren was gericht op de fysieke verhuizing. Het plan is later aangepast toen bleek dat OGH ook een organisatorische verandering betrof. Het tijdspad was strak, de verhuizing kon niet op een ander moment plaatsvinden en de medewerkers werden geacht direct na de verhuizing via het concept te werken.

Deze verandering heeft weerstand gekend. De fysieke verhuizing is iedereen ondergaan, maar werken volgens het concept vindt nog niet volledig plaats. Het MT heeft een doel gesteld, waar onder druk van externe adviseurs, niet van is afgeweken. Het concept geldt voor iedereen. Dit zorgt voor duidelijkheid. Het MT had hierin een machtspositie, maar ook bij hen kwam angst voor, onder andere, statusverlies naar boven. Het ene team vult het concept meer volledig in dan het andere. Dit heeft voornamelijk te maken met de aard van de werkzaamheden en verschillende subculturen die te herkennen zijn. Ook de

bureaucratische structuur heeft invloed op de verandering. De informatie is voornamelijk bij de medewerkers gekomen via de gebruikersgroepen.

Betrokkenheid van de medewerkers bij de invulling van het concept is gecreëerd door de gebruikersgroepen. Dit was ook een belangrijk orgaan in de communicatie. Ook is af en toe een nieuwsbrief verschenen om mensen te informeren en is een aantal keer een gezamenlijke sessie georganiseerd. Deze sessies vonden plaats zowel om uit te leggen wat op handen was, als de reden daarvan nader te verklaren. Na de inhuizing is niet meer gecommuniceerd over de verandering. Macht is niet ingezet als remedie. Naar het creëren van vertrouwen is geen specifieke aandacht uit gegaan, terwijl wel werd opgemerkt dat een gevoel van 'wat nu weer' heerste.

Voor deze verandering heeft de projectleider praktijkkennis ingebracht, voor het fysieke gedeelte. Extern advies is ingehuurd voor het organisatorisch gedeelte. Ook is gekeken naar organisaties waar soortgelijke concepten zijn ingevoerd. De projectleider had zelf geen ervaring met een dergelijke verandering, wel met verhuizing. Ze heeft niet gekeken naar eerdere veranderingen in de organisatie. De leerpunten gehaald uit deze verandering heeft ze meegenomen naar andere veranderingsprojecten, buiten de organisatie. Concrete belemmeringen om te leren zijn niet benoemd.

DMS is ingevoerd naar aanleiding van de verhuizing naar het nieuwe pand, waar gewerkt werd via het OGH-concept en omdat de documenthuishouding van de Belastingdienst anders georganiseerd moest worden. Het doel was door middel van DMS plaats- en tijdonafhankelijk te kunnen werken. Voor de invoering van het systeem in 2002 is geen apart plan van aanpak verschenen. In 2006 bij de herinvoering van het systeem is daar wel voor gekozen. Op 1 september 2008 moest iedereen met het systeem werken. Dit is niet gerealiseerd. Weerstand is door de medewerkers geuit door niet te gaan werken met het systeem. Als reden wordt aangegeven dat de professionals binnen de organisatie, hun kennis niet willen delen op deze manier en de controle die mogelijk is door het systeem niet als prettig ervaren. De doelen van de verandering zijn waarschijnlijk niet bij iedereen duidelijk geweest. Het MT heeft deze verandering en het duidelijk maken van de doelen niet als prioriteit gesteld, ze is zelf niet gaan werken met het systeem en heeft alternatieven open gehouden. Voor het ene team heeft DMS meer uitkomst geboden dan voor het andere team. De aard van de werkzaamheden hangt hier mee samen.

Betrokkenheid is bij deze verandering getracht te bereiken via een 'olievlek-werking' en werkoverleggen. In 2002 is iedereen concreet betrokken geweest bij de eerste stap, de opruimslag van het fysieke archief. Communicatie over de implementatie van het systeem verliep via presentaties, waar het systeem live getoond werd. Daarnaast is aan iedere medewerker een document verstrekt met daarin uitleg over waarom het systeem is ingevoerd en hoe het werkt. Ook is een aparte functie in het leven geroepen, deze persoon was vraagbaken en gespecialiseerd in het systeem. Macht is niet toegepast om de verandering door te voeren. Aan vertrouwen wekken bij medewerkers is geen speciale aandacht besteed. Medewerkers hadden weinig vertrouwen in het systeem, ook omdat steeds van systeem werd gewisseld.

Vanuit de literatuur is geen kennisgenomen door de projectleider over de soort verandering die DMS is. Extern advies is ingehuurd om bewustwording te creëren over wat een verandering inhoudt voor je organisatie. Binnen de organisatie worden geen opleidingsmogelijkheden geboden voor projectleiders op het gebied van veranderingen. Dit wordt ook niet als eis gesteld aan de projectleiders. De projectleider geeft aan een ander beeld van veranderingen te hebben gehad, voorafgaand aan deze verandering. De verandering, zowel het proces als de uitkomst, is niet geëvalueerd. Ook is niet voldoende informatie verschaft naar de wens van de projectleider. De sjablonen die gebruikt zijn, zijn

niet speciaal voor deze verandering ontworpen. Daarbij is de projectleider van mening dat gezond verstand leidt tot een goed plan van aanpak.

Zelfsturing is belastingdienstbreed ingevoerd om aan te sluiten op de maatschappelijke ontwikkelingen. Het doel van de verandering is meer keuzevrijheid te laten aan medewerkers over hoe ze hun werk organiseren. Gestart met de invoering is in 2004. De doelen zijn geformuleerd, maar daarbij is geen tijdspad uitgezet. Per team kon een eigen tempo worden bepaald om tot complete invoering van zelfsturing te komen. Achteraf is dit als 'erg vrijblijvend' ervaren. De bijdrage van medewerkers aan de implementatie van het vorm geven aan zelfsturing is meegenomen in de beoordelingen van medewerkers om dit te stimuleren. Een aantal medewerkers en leidinggevendenden heeft geen bijdrage geleverd aan het vormgeven van zelfsturing en heeft het thema niet eigen gemaakt. Aangegeven wordt dat leidinggevendenden onzeker waren over hoe het thema invulling te geven. Daarbij komt ook dat professionals wellicht te licht over de implementatie gedacht hebben. De doelen zijn volgens de informanten duidelijk gemaakt, de noodzaak minder. De leidinggevendenden hebben in sommige gevallen moeite gehad met het invoeren van zelfsturing binnen het team. Hetzij vanwege een bepaalde angst voor statusverlies, hetzij door een gebrek aan skills. Leidinggevendenden worden niet geselecteerd op ervaring of omdat ze gevoel hadden bij het thema.

Ook bij deze verandering is betrokkenheid gecreëerd door netwerkgroepen op te richten waarin medewerkers konden participeren. De leidinggevendenden hadden als taak medewerkers hier op te attenderen en te laten participeren. De leidinggevendenden zelf zijn geïnstrueerd en op de hoogte gesteld via memo's. Via de netwerkgroepen en de leidinggevendenden is de communicatie vanuit het MT naar de overige medewerkers verlopen en vice versa. Op speciale gelegenheden waar alle medewerkers bij elkaar waren werd door het MT aandacht besteed aan het onderwerp. Macht is toegepast bij deze verandering door inzet en bijdrage aan de invoering van zelfsturing mee te nemen in het beloningssysteem. Vertrouwen is niet als remedie toegepast, terwijl wordt aangegeven dat dit wellicht wel een bijdrage had kunnen leveren aan het succesvol implementeren van de verandering. Voorafgaand aan de verandering is door leidinggevendenden kennis genomen uit de literatuur over de verandering Zelfsturing. Ook zijn ze geïnformeerd door gastsprekers en zijn referenties bezocht. De projectleider heeft in zijn vooropleiding verandermanagement behandeld en is daarop ook geselecteerd voor dit veranderingsproject. Unanimiteit over de aanpak is niet ervaren. Hij geeft aan zijn ervaringen mee te nemen naar volgende projecten. Deze ervaringen zijn niet vastgelegd. Ook is het proces niet geëvalueerd.

Hoofdstuk 5

Conclusie, aanbevelingen en discussie

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op de centrale vraag die is geformuleerd in hoofdstuk 1. Dit antwoord zal vorm krijgen door eerst de eveneens in hoofdstuk 1 geformuleerde deelvragen te beantwoorden. Hiervoor wordt het theoretisch gedeelte, beschreven in hoofdstuk 2, gekoppeld aan de bevindingen uit de praktijk die zijn weergegeven in hoofdstuk 4. Ook zullen in dit hoofdstuk aanbevelingen volgen voor de organisatie waar het onderzoek is uitgevoerd: B/CFD. Daarnaast zal ook een discussie uiteen worden gezet en zullen punten worden besproken voor vervolgonderzoek.

5.2 Hoe en in welke mate leert een publieke organisatie over weerstanden bij geplande veranderingen?

In deze paragraaf zal een antwoord worden gegeven op de deelvragen en de hoofdvraag die in dit onderzoek centraal staan.

5.2.1 Oorzaken van weerstand

In de literatuur is er op gewezen dat weerstand bij veranderingen zowel in de private als in de publieke sector voorkomt. Gesteld wordt dat de implementatie van een verandering in publieke organisaties moeizamer verloopt. Dit kan als oorzaak hebben dat publieke organisaties te maken hebben met een groot pakket aan regels waarbinnen ze kunnen opereren, omdat ze deel uitmaken van een groter geheel. Dit is zichtbaar bij de verandering Zelfsturing. Deze verandering is binnen B/CFD ingezet, omdat binnen het hoogste orgaan van de Belastingdienst is besloten dat dit belastingdienstbreed gestalte moest krijgen.

Een oorzaak van weerstand is de rol van het management. In de literatuur wordt gesteld dat goed leiderschap bij veranderingen weerstand kan beïnvloeden en een verandering kan doen slagen. Selecteren van de juiste personen voor leidinggevende posities is dan ook van cruciaal belang. Binnen B/CFD wordt hier niet veel aandacht aan besteed. Projectleiders worden geselecteerd op inhoudelijke kennis van het product, maar niet op de kwaliteiten als trekker van een traject. Daarnaast moet het management in staat zijn een balans te vinden in het betrekken van medewerkers bij een verandering. Helemaal niet, medewerkers en management samen, of een verandering totaal vanuit de medewerkers laten komen. Zowel voor het managen van een professionele organisatie als voor het managen van een bureaucratische organisatie kan dit gesteld worden. Op het hoofdkantoor van B/CFD zijn voornamelijk professionals werkzaam. Uit de literatuur blijkt dat een kenmerk van professionals is dat ze kennis vaak niet delen en dat ze van managers, die niet de specialistische kennis hebben, niet veel willen aannemen. Uit de interviews met de informanten voor de verandering OGH is gebleken dat het feit dat het om professionals ging en het managen van deze groep, geen extra weerstand heeft opgeleverd. Voor DMS wordt echter aangegeven dat weerstand is opgetreden aangezien medewerkers niet de behoefte hadden om kennis te delen. Zij zijn de specialist en bezitten de informatie die nodig is om hun functie uit te voeren. Kennisdelen is juist één van de redenen om met het systeem te gaan werken en is hiermee dus in strijd. Voor de invoering van Zelfsturing blijkt uit de informatie van de informanten dat professionals van tevoren het idee hadden makkelijk handen en voeten aan het thema zelfsturing te kunnen geven. Achteraf bleek dat toch niet het geval en wilden ze taken die ze erbij kregen en in hun ogen bij een leidinggevende vonden horen ook teruggeven.

Uit de literatuur blijkt dat middenmanagers het vaak moeilijk hebben met het implementeren van veranderingen, aangezien het beleid niet aansluit op het uitvoerende deel van de organisatie. Het MT geeft aan verantwoordelijk te zijn voor de implementatie van veranderingen binnen B/CFD en dus ook voor deze drie. De projectleiders geven aan ook een rol te hebben gespeeld in de implementatie. De enige verandering waarbij een specifieke bijdrage werd gevraagd van het middenmanagement is bij Zelfsturing. De leidinggevenden hadden van het MT de opdracht gekregen van hun teams te informeren en bij het thema te betrekken en het vervolgens handen en voeten te geven.

Wat duidelijk naar voren komt is dat zowel het MT als de andere leidinggevenden een voorbeeld moeten zijn voor de overige medewerkers. De projectleiders benadrukken dit, maar ook het MT-lid stelt dit als voorwaarde voor het slagen van een verandering. Voor de implementatie van OGH was het voor de projectleider van groots belang dat het MT het doel stelde dat iedereen volgens het nieuwe concept ging werken. En dat dus ook het MT dat zelf ging doen. Hier is veel tijd en energie in gestoken. Voor Zelfsturing wordt opgemerkt dat het MT ook actief met het thema aan de slag moest gaan en het niet alleen bij mooie woorden moest houden. Hier is het MT volgens de projectleider dus in gebreke gebleven. Het MT-lid en de projectleiders van DMS geven aan dat DMS voor het MT geen prioriteit had en dat het MT er dus zelf ook niet mee werkte. Voorbeeldgedrag is dus cruciaal gebleken bij deze veranderingen.

Een andere oorzaak van weerstand genoemd in de literatuur zijn ambiguïteiten. Wanneer de doelstelling van een verandering niet duidelijk is, of dubbelzinnig is en ook wanneer deze niet aansluit bij de organisatiedoelen, kan weerstand optreden. Voor alle drie de veranderingen geldt dat de doelen die hiermee beoogd werden, duidelijk zijn geformuleerd in de plannen van aanpak. Ook het MT en de projectleiders waren op de hoogte van deze gestelde doelen en de reden van doorvoering van de veranderingen. Dat wil niet zeggen dat er geen discussie is geweest. Zo was er in beginsel bijvoorbeeld geen unanimiteit binnen het MT voor de vorm van zelfsturing op het hoofdkantoor. Naar buiten toe hebben ze echter altijd één verhaal gehouden. Voor DMS geeft het MT-lid aan wel degelijk op de hoogte te zijn geweest van de redenen van de invoering van DMS en de daarmee samenhangende doelen, echter is er verder geen aandacht aan besteed. Dat de regels van het OGH-concept ook voor het management gelden, was in eerste instantie niet voor iedereen binnen het MT duidelijk. Hier is tijd aan besteed.

Voor de medewerkers lag dit anders. Bijvoorbeeld de voordelen van DMS, die de projectleiders onderstrepen, moesten er voor zorgen dat het systeem zichzelf verkocht. Dat is niet gebeurd. Hierdoor kan gedacht worden dat de voordelen niet duidelijk of kenbaar gemaakt waren aan de medewerkers. Een van de projectleiders en het MT-lid zijn ook van mening dat de doelen niet bij iedereen bekend waren. De andere projectleider denkt van wel, aangezien het 'vrij simpele' doelen waren. Wellicht dat door te gemakkelijk denken over de verandering en de doelen te weinig aandacht is besteed aan het breed kenbaar maken van deze doelen. In het geval van zelfsturing zijn de projectleider en het MT-lid niet geheel overtuigd of helemaal duidelijk was wat met zelfsturing beoogd werd en waarom. Voor alle drie de veranderingen geldt dat de doelen in overeenstemming waren met de organisatiedoelen.

Door de bureaucratische structuur in publieke organisaties willen managers en leidinggevenden de controle vaak niet uit handen geven. Hierdoor kan volgens de literatuur macht een oorzaak vormen van weerstand. Voor OGH en DMS is dit geen reden geweest voor weerstand. Bij Zelfsturing is bij de leidinggevenden en het MT een bepaalde angst te bespeuren. Bij deze groep lag de verantwoordelijkheid voor de implementatie. Zij hebben deze angst aangewend om de verandering niet volledig handen en voeten te geven en de medewerkers niet te stimuleren hierin. Het MT-lid geeft aan juist een weerstand te ervaren van de medewerkers, die in hun ogen managementtaken moesten gaan uitvoeren. Hiertoe waren zij volgens het MT-lid in een aantal gevallen niet bereid.

Door veranderingen kunnen bestaande machtsverhoudingen en krachten in de organisaties aangetast worden, zo blijkt uit de literatuur. Dit is niet altijd de wens van de medewerkers of leidinggevendenden. Voor OGH was dit een issue in verband met het loslaten van de eigen kantoorruimten. Dit gold zowel voor het MT als voor de medewerkers. Deze vorm van weerstand is overwonnen, omdat er geen aparte kantoorruimtes werden gebouwd in het nieuwe pand. Op deze manier is dit gedrag afgedwongen. DMS werd door sommige medewerkers gezien als een 'big brother' die precies in de gaten houdt met welk werk je bezig bent en hoe lang je daarover doet. Dit was voor mensen een reden om het systeem niet in gebruik te nemen. Het MT-lid heeft dit niet opgemerkt.

Alle projectleiders geven aan dat de teamstructuur op het hoofdkantoor van B/CFD sterk zichtbaar is. De reden is het verschil in werkzaamheden per team, geven ze aan. Dit heeft ook invloed op het de cultuur binnen het hoofdkantoor. De projectleiders geven aan dat er verschillende subculturen aanwezig zijn. Het implementeren van de veranderingen is hier ook door beïnvloed. Voor alle veranderingen geldt dat ze in het ene team beter zijn geïmplementeerd dan in het andere team, ook voor DMS. Er treedt geen gezamenlijk perspectief op. Het MT-lid ziet dit verschil niet. Hij geeft aan dat door het open kantoorconcept de teams met elkaar in verband staan en dat er over veranderingen door teams onderling met elkaar gesproken wordt.

In de literatuur wordt vastgesteld dat publieke organisaties met een bureaucratische structuur moeite hebben het met communiceren naar alle medewerkers en om ze te voorzien van informatie. Dit is voor OGH ook zo ervaren. De medewerkers zijn niet door het MT op de hoogte gesteld van de op handen zijnde verandering en de stappen die zouden volgen, dit ging over meerdere schijven. Een enkele keer heeft het MT iedereen toegesproken. Uit de evaluaties blijkt dat medewerkers van mening zijn dat ze onvoldoende informatie hebben ontvangen. Niet iedereen is op de hoogte van de werking van het concept en hanteert het ook niet in volle vorm. Over de verandering DMS is door het MT nooit gecommuniceerd naar de medewerkers.

5.2.2 Aanpakken van veranderingen

Verskillende soorten veranderingen zijn te onderscheiden. In de literatuur wordt het onderscheid tussen de geplande en de ongeplande verandering benadrukt. In dit onderzoek staat de geplande organisatieverandering centraal. Voor het doorvoeren van een geplande organisatieverandering zijn verschillende aanpakken mogelijk. De Caluwé en Vermaak onderscheiden vijf typen, welke ze een kleur hebben toegekend. De drie behandelde veranderingen binnen B/CFD hebben kenmerken die terug te vinden zijn in de kleurentheorie. Alle drie de veranderingen die in dit onderzoek zijn behandeld zijn geplande veranderingen. De rol van het management is het plannen en implementeren van de verandering, wat bij de ongeplande verandering niet het geval is. Kritiek wordt in de literatuur geuit op een te planmatige aanpak. Hierdoor is de kans groter dat veranderingen mislukken. Maar ook een te 'vrije' aanpak stuit op kritiek. Gebleken is uit dit onderzoek dat een balans vinden van belang is voor het slagen van een verandering. Wordt te vrij een verandering ingezet, is gebleken dat wordt 'gezwabberd' en dat een verandering uiteindelijk niet geheel wordt geïmplementeerd zoals bedoeld was. Wordt een te strakke planning gehanteerd, dan is er weinig flexibiliteit en kan moeilijk worden bijgestuurd tussentijds.

Voor de invoering van het OGH-concept wordt het gedrag van mensen geacht te veranderen. Dit kenmerk wordt sterk benadrukt in het roddrukdenken. Toch is deze verandering niet gehanteerd voor de invoering van het OGH-concept. Deze aanpak is namelijk sterk gericht op de menselijke factor en straffen en belonen spelen een grote rol. Dit heeft niet plaatsgevonden bij deze verandering. Bij de rode aanpak wordt ook veel rekening gehouden met weerstand, ook dat is niet het geval geweest bij deze verandering. De

invoering van OGH heeft de meeste kenmerken van het blauwdrukdenken. Een rationele aanpak is gehanteerd, eerst denken dan doen en dat is uitgemond in een plan van aanpak. Dit plan heeft vooral de fysieke verandering beschreven. Kenmerken van het geeldrukdenken zijn hier ook zichtbaar. Volgens deze benadering kan een verandering pas plaatsvinden als ze gesteund wordt door een coalitie van machthebbers, in dit geval het MT. Het belang van draagvlak creëren binnen deze groep is duidelijk naar voren gekomen in de interviews. Ook kenmerkend voor deze aanpak is dat onderhandeld wordt door de 'machtigen' binnen de organisatie en dat de uitkomst van de verandering niet van tevoren vast staat. Gebleken is dat de uitkomst wel van tevoren was bepaald, maar dat de 'machtigen' hiervan nog overtuigd moesten worden. Als gekeken wordt naar de weerstand die is opgetreden bij deze verandering, lijkt deze vooral voor te komen uit angst voor verlies van status en het 'eigen plekje'. Ook is duidelijk dat de bedoeling van de verandering niet bij iedereen duidelijk was en is. De medewerker moet centraal staan bij de invoering van deze verandering, een meer rode aanpak had wellicht beter aangesloten bij deze verandering.

Voor de invoering van DMS is in eerste instantie geen plan van aanpak geschreven. Wel is van tevoren nagedacht over hoe de implementatie zou verlopen. Dit zou als een olievlek moeten werken. Dit is niet gebeurd. Ook ander factoren hebben de implementatie parten gespeeld, zoals systemen en scanners die niet op tijd beschikbaar waren. Hier is van tevoren geen rekening mee gehouden. Bij de tweede poging tot het invoeren van het DMS op het hoofdkantoor is wel een aanpak beschreven. In dit document staan de doelen, de resultaten, de randvoorwaarden, succesfactoren en risico's en een planning weergegeven: 1 september 2008 werkt iedereen met en via DMS. Dit heeft kenmerken van het blauwdrukdenken. Een uitgewerkt stappenplan. Maar bijgestuurd is er niet en dit had wel moeten gebeuren. Op het moment dat bleek dat de implementatie niet volgens plan plaats vond, had hier op bijgestuurd moeten worden. Ook had meer tijd en energie gestoken moeten worden in het draagvlak creëren en voorbeeldgedrag tot stand te brengen bij het management.

Voor de aanpak voor de invoering van Zelfsturing zijn rode invloeden te herkennen. Veel rekening is gehouden met de menselijke factor, medewerkers kregen de tijd die ze nodig hadden om inhoud te geven aan het thema. Ook zijn mensen beloofd die een positieve bijdrage leverden aan het vorm geven van zelfsturing binnen B/CFD. Ook heeft de invoering van Zelfsturing kenmerken heeft van het groendrukdenken. Het leren staat centraal in deze benadering en dat is ook het doel van de opzet van het veranderingstraject. Dat leren is sterk benadrukt in de stukken die verschenen zijn over het thema. De keuze voor deze aanpak is gezien de bureaucratische structuur van de organisatie geen verkeerde keuze geweest. De witte benadering wordt in de literatuur geadviseerd voor deze verandering, maar binnen B/CFD zal door haar structuur een dergelijke verandering niet vanzelf vanuit de medewerkers tot stand komen. Zelfsturing is een verandering die moet groeien, dus ook een te strak gedefinieerd plan zal hier geen uitkomst voor bieden, maar ook hier geldt dat gezien de structuur enig houvast uitkomst biedt.

5.2.3 Remedies tegen weerstand

In de literatuur wordt als preventieve remedie tegen weerstand betrokkenheid en participatie van medewerkers bij de verandering genoemd. Een aantal zaken is daarbij van belang. Medewerkers willen een bepaalde mate van inspraak en ze willen op de hoogte worden gehouden over wat gaande is met betrekking tot de verandering. Daarnaast moeten ze de noodzaak van de verandering inzien, eventueel door de huidige situatie ondraagbaar te maken. Gewaakt moet bij het creëren van betrokkenheid worden voor eindeloze discussies. Hier moet dus een balans worden gevonden tussen participatie van medewerkers en sturing van het management. Door medewerkers te betrekken bij een verandering neemt ook de ambiguïteit af. Voor medewerkers wordt op deze manier helder wat met de verandering wordt beoogd en waarom de verandering plaatsvindt.

Betrokkenheid heeft bij de invoering van OGH een rol gespeeld, kan worden opgemaakt uit het interview met de projectleider. Het belang daarvan werd ook onderstreept. De betrokkenheid heeft voornamelijk plaatsgevonden via een gebruikersgroep, hierdoor is niet iedereen rechtstreeks benaderd. Veel tijd is gestoken in het participatiegedrag van het MT. Uit de evaluaties blijkt dat niet iedereen op de hoogte is van de exacte werking van het concept en dat nieuwe medewerkers niet voldoende hierover worden ingelicht. Ook blijkt uit de evaluatie dat een groot deel van de tijd werkplekken onterecht bezet worden gehouden, dit kan er op duiden dat het concept niet goed bekend is of niet goed wordt uitgevoerd.

Voor de invoering van het DMS is betrokkenheid geen factor geweest. Medewerkers zijn pas betrokken bij DMS op het moment dat ze er mee moesten werken. Gesteld wordt door één van de projectleiders dat er geen ruimte was voor het participeren van medewerkers aangezien er geen keuzevrijheid was voor het systeem. Medewerkers hadden wel betrokken kunnen worden bij het meedenken over hoe het systeem uitgerold had kunnen worden. Op deze manier kunnen mensen ook meer eigenaar van de verandering worden. Het MT-lid geeft aan dat de noodzaak van de invoering van DMS niet duidelijk was bij de medewerkers.

Ook voor Zelfsturing is door een netwerkgroep op te richten betrokkenheid gecreëerd bij de verandering. Verder lag de taak bij de leidinggevenden om hun team te betrekken bij en te laten participeren in het handen en voeten geven van de verandering. Bij deze verandering is de participatie van medewerkers centraal gesteld.

Een volgende remedie die in de literatuur wordt erkend is communicatie. Communicatie wordt bij de veranderingen in dit onderzoek gezien als een middel om de verandering tot stand te brengen en niet als iets constants waarbinnen veranderingen plaatsvinden. Om betrokkenheid tot stand te brengen en ambiguïteiten weg te nemen is communicatie noodzakelijk. Voor OGH zijn verschillende vormen van communicatie toegepast. Via de gebruikersgroep moest informatie bij de medewerkers komen, in de werkoverleggen. Ook zijn incidenteel nieuwsbrieven verstrekt. In deze communicatie is aandacht besteed aan het waarom van de verandering en de bedoeling van het concept. Toch is deze boodschap niet bij iedereen overgekomen, aangezien het concept niet door iedereen op de juiste manier wordt uitgedragen.

De communicatie rondom de invoering van DSM vond plaats via een medewerker die daar apart voor aangesteld is. Ook zijn presentaties gehouden over de werking van het systeem. Over hoe de verandering tot stand zou komen is niet gecommuniceerd. De noodzaak van de verandering was niet bij iedereen duidelijk wordt door de informanten gesteld, hierover is dus niet afdoende gecommuniceerd. Door de projectleiders wordt gesteld dat het product zichzelf moest verkopen. Dit is niet gebeurd.

Zelfsturing is een thema dat veel en uitgebreid besproken is met alle medewerkers, geven de informanten aan. Aangezien medewerkers binnen de teams zelf vorm moesten geven aan deze verandering is communicatie op alle niveaus een vereiste. Dit is ook toegepast.

In de literatuur wordt ook macht erkend als remedie tegen weerstand. Belonen en straffen kunnen zorgen voor een bijdrage van medewerkers aan een verandering. Alleen bij de invoering van Zelfsturing is dit toegepast. Daarnaast kan macht aangewend worden door het management om een verandering af te dwingen. Dat is bij deze veranderingen niet gebeurd. In het geval van DMS zou de verandering af te dwingen zijn door het sluiten van de Q-schijf. Dit hadden de projectleiders graag zien gebeuren, maar het MT heeft de noodzaak daar niet van ingezien.

Vertrouwen van medewerkers speelt ook een grote rol bij weerstand, zo blijkt uit de literatuur. Dat dit door de projectleiders en het MT-lid wordt erkend blijkt wel uit het feit dat bij

elke verandering het gedrag van het management en de voorbeeldrol die zij heeft, expliciet wordt genoemd. Wanneer het management niet het gedrag vertoont dat bij de verandering hoort, dan zal een verandering niet geïmplementeerd worden, zo wordt door de informanten gesteld. Vertrouwen in het management blijkt zowel uit de literatuur als uit dit onderzoek van invloed op het slagen van een verandering. Wanneer vertrouwen aanwezig is, zal macht niet ingezet hoeven te worden. Bij DMS was geen sprake van vertrouwen. Het management gebruikt de toepassing zelf niet, dus een voorbeeldrol hierin ontbrak. Wanneer veel veranderingen worden aangekondigd en de implementatie daarvan verloopt niet volgens plan kan ook gebrek aan vertrouwen optreden. Eerdere ervaringen van medewerkers met veranderingen kunnen leiden tot gebrek aan vertrouwen in een volgende verandering.

5.2.4 Leren over weerstand bij veranderingen

De literatuur maakt ervaringskennis beschikbaar. Voor alle drie de veranderingen is gebruik gemaakt van ervaringskennis. Voor Zelfsturing hebben leidinggevenden binnen de organisatie boeken ontvangen om bekend te raken met het thema in de praktijk. Voor OGH en DMS is gebruik gemaakt van de ervaringskennis van externe adviesbureaus. In het kader van OGH zijn ook referentieprojecten bezocht. Cursussen of opleidingen zijn niet gevolgd door projectleiders of management dat betrokken is geweest bij de veranderingen.

5.2.5 Leren uit ervaring

Kolb geeft in zijn 'experiential learning theory' aan dat het leren van individuen een proces is dat uit verschillende fases bestaat.

De projectleiders hadden geen van allen ervaring met het soort verandering waar ze nu voor stonden. Deze veranderingen waren dus hun eerste kennismaking met een dergelijk project. Dit is fase 1 van het model van Kolb, het concreet ervaren. De vervolgstap is het nadenken over de opgedane ervaringen en te begrijpen wat er is gebeurd. Het proces wordt geanalyseerd en concrete punten worden benoemd. Deze inzichten kunnen invloed hebben op volgende veranderprojecten. De projectleiders geven aan hun ervaringen uit dit traject mee te nemen naar volgende veranderingen. Of dit zo is, is niet gecontroleerd. Wel hebben ze leerpunten benoemd die uit deze veranderingen zijn geboren. De projectleiders hebben dus voor zichzelf geëvalueerd en nagedacht over het veranderingsproces. Individueel leren heeft dus in ieder geval gedeeltelijk plaatsgehad. Dit leren heeft echter alleen plaatsgevonden doordat de projectleiders voor zichzelf hebben gekeken naar de verandering. Voor alle drie de projecten geldt dat het proces niet is geëvalueerd en niet is gekeken of weerstand is opgetreden en of dat de verandering heeft beïnvloed, negatief of positief. Wel is gekeken bij alle drie de veranderingen, in meer of mindere mate, of doelstelling van de verandering bereikt is. Er is dus geen structurele aanpak gehanteerd voor een procesevaluatie, waardoor onderdelen gemakkelijk gemist kunnen worden door de projectleiders en het management. Ook geldt dat nu alleen de ervaring van de projectleider zelf kan bijdragen aan de kennisontwikkeling van deze projectleider. Andere inzichten over de veranderingen blijven op deze manier achterwege.

5.2.6 Van individueel leren naar organisatieleren

Organisaties kunnen leren wanneer projectleiders en management hun opgedane kennis, zij het uit de literatuur of van derden, zij het vanuit hun eigen ervaring, delen. Deze opgedane kennis moet geborgd worden in de structuur en cultuur van de organisatie. Door veranderprocessen te evalueren, deze evaluaties vast te leggen en binnen de organisatie de uitkomsten bekend te maken, kan door andere projectleiders kennis genomen worden van de ervaringen van anderen. Individen moeten hun opgedane ervaring en kennis delen in de organisatie. Van belang is hierbij dat individuen, in dit geval management en projectleiders kritisch kijken naar het veranderproces en daar hun lering uit trekken. Geconstateerd is reeds dat de veranderprocessen niet worden geëvalueerd, wel geëvalueerd wordt of de

doelen van de verandering zijn gehaald. Wat opvalt is dat de projectleiders aangeven dat de veranderingen niet geheel geslaagd zijn, terwijl het MT-lid dat voor Zelfsturing en OGH anders ziet. De projectleiders geven aan dat hun ervaringen met de veranderingen nooit zijn besproken binnen de organisatie. De aanpak die wordt gehanteerd dient afgestemd te worden op de soort verandering. Gebleken is dat de gekozen aanpak niet altijd aansluit op de organisatie en de verandering. Door een evaluatie te laten plaatsvinden, kan dit geconstateerd worden en kan in een volgend traject, daar meer rekening mee worden gehouden. Uit de literatuur blijkt dat een aantal belemmeringen voor leren kan optreden in organisaties. Een aantal belemmeringen is ook opgetreden bij het leren over de veranderingstrajecten binnen B/CFD. De belangrijkste belemmering die opgemerkt kan worden binnen de organisatie vindt plaats in de laatste fase van organisatieleren, de fase van generaliseren. Opgedane ervaring over de veranderprocessen is slechts (op individueel niveau) gedeeltelijk geëvalueerd, de resultaten zijn niet vastgelegd en niet vertaald naar procedures. Ze zijn ook niet overgebracht naar individuen in de organisatie. Dit is in de literatuur te herkennen als 'geheugenverlies'.

5.2.7 Conclusie

De vraag hoe en in welke mate een publieke organisatie leert over weerstanden bij geplande veranderingen kan nu beantwoord worden. Na een drietal veranderingen te hebben bestudeerd, door gesproken te hebben met betrokkenen en stukken over de veranderingen te hebben doorgenomen, kan gesteld worden dat alle veranderingen te maken hebben gehad met weerstand, door verschillende oorzaken. De oorzaken van weerstand zoals gesteld in dit onderzoek worden ondersteund door een onlangs verschenen publicatie van de broers Wouter en Steven ten Have (2009). Zij hebben een boek geschreven met daarin een antwoord op de 70 belangrijkste vragen van managers over veranderingen. Ook zij onderscheiden het betrekken en overtuigen van betrokkenen, heldere veranderdoelen, het management dat juist te veel of te weinig autoriteit heeft en de communicatie als oorzaken voor het falen van veranderingen.

De belangrijkste oorzaak van weerstand is de rol die het management heeft in een verandering, zo is gebleken in dit onderzoek. Dit geldt voor alle drie de veranderingen. Zowel het management als de projectleiders benadrukken keer op keer dat het voorbeeldgedrag van het management van doorslaggevend belang is voor het succesvol implementeren van een verandering. Daarnaast is aangegeven dat projectleiders niet worden geselecteerd op leidinggevende capaciteiten, terwijl in de literatuur wordt weergegeven dat dit een belangrijke succesfactor voor veranderingen is.

Ook de te hanteren aanpak voor een verandering speelt een rol in de mate waarop weerstand optreedt. De aanpak moet aansluiten bij de cultuur van de organisatie en bij de verandering zelf. Zo blijkt voor een verandering als DMS dat wanneer meer structuur in de implementatieaanpak zou zitten, er ook beter op bijgestuurd kan worden. Voor Zelfsturing geldt ook dat een te groene aanpak niet past binnen de organisatie, ook al sluit een groene aanpak, of zelfs een witte, volgens de theorie goed aan bij het soort organisatie.

Uit de ervaringen die zijn opgedaan bij het implementeren van de drie centraal staande veranderingen kan door de organisatie veel geleerd worden. In de cirkel van individueel leren naar organisatieleren ontbreekt binnen deze publieke organisatie een aantal cruciale schakels, waardoor het leren stagneert. De belangrijkste belemmering om te leren, die is opgetreden bij alle drie de veranderingen is het nalaten van het evalueren van het proces van de verandering. Door het veranderproces te evalueren, tussentijds en na afloop, dit vast te leggen en te borgen in de organisatie en op die manier de resultaten te delen met andere individuen binnen de organisatie, kan geleerd worden. Dit vindt niet plaats binnen B/CFD. Wanneer wel geëvalueerd wordt, weten andere projectleiders daar niet van af, zodat zij de opgedane kennis niet kunnen gebruiken bij de veranderingen waar zij verantwoordelijk voor

of betrokken bij zijn. Gesteld kan worden dat leren de belangrijkste remedie is tegen weerstand bij veranderingen. Door te leren van eerdere ervaringen, kan voorkomen worden dat bij een volgend veranderingstraject in dezelfde 'valkuilen wordt gestapt'. Hierdoor kan dus ook weerstand in grote mate worden voorkomen en worden begrepen, waardoor er gemakkelijker iets mee gedaan kan worden.

Het antwoord op de centrale vraag luidt dan ook als volgt: Binnen B/CFD wordt weinig tot niet structureel geleerd over weerstand bij veranderingen. Bij de verschillende veranderingen wordt veelal tegen dezelfde blokkades aangelopen of treden dezelfde belemmeringen op. Individueel leren vindt wel plaats, zo blijkt uit de antwoorden van de informanten, maar dit wordt niet of beperkt omgezet in organisatieleren. Het is ook de vraag of de projectleiders hun ervaringen, zoals ze zelf aangegeven, meenemen naar volgende veranderingstrajecten. Bepaalde ervaringen wellicht wel, maar aangezien een structurele evaluatie niet plaatsvindt, is de kans groot dat onderdelen worden gemist, of dat inzicht daarin niet tot stand komt. In de onderstaande tabel zijn de resultaten en de conclusies schematisch weergegeven.

Verandering	Welke aanpak van verandering is gehanteerd?	Welke oorzaken van weerstand zijn gesignaleerd?	Welke aanpak van verandering had goed aangesloten?	Welke remedies zijn toegepast?	Welke remedies hadden toegepast kunnen worden?	Hoe is geleerd?	Welke belemmeringen zijn opgetreden?	Hoe had geleerd kunnen worden?
OGH	Veel kenmerken van het blauwdrukdenken: rationele aanpak, strak tijdsplan, eerst denken dan doen. Ook kenmerken van het geeldrukdenken: een verandering kan plaatsvinden als een coalitie van machthebbers er achter staat	<ul style="list-style-type: none"> Doel van de verandering niet geheel duidelijk bij medewerkers Macht/statusverlies door het verliezen van eigen werkplek Teamstructuur en de daarbij horende subculturen Geen/bijna geen rechtstreeks communicatie van MT naar medewerker 	Invloeden vanuit het rooddrukdenken in verband met het gedrag van mensen dat veranderd dient te worden	<ul style="list-style-type: none"> Betrokkenheid en participatie, met name van het MT Communicatie Vertrouwen kweken vanuit het MT 	Meer betrokkenheid creëren van medewerkers	<ul style="list-style-type: none"> Ervaringskennis van externe adviseurs Referentieprojecten Individuele opgedane ervaringen uit dit project meenemen naar een volgend project 	Geen procesevaluatie	<ul style="list-style-type: none"> Procesevaluatie Individueel leren omzetten naar organisatieleren
DMS	Kenmerken van het blauwdrukdenken, zeker bij de tweede ronde implementatie	<ul style="list-style-type: none"> Aanwezigheid van professionals, die geen kennis willen delen Geen voorbeeld van MT Doel van de verandering niet duidelijk bij medewerkers Angst onder medewerkers voor de 'big-brother' functie Teamstructuur en de daarbij horende subculturen Geen rechtstreekse communicatie van MT naar medewerker 	Een combinatie van blauw- en geeldrukdenken, gericht op de machtspositie van het MT	Communicatie	<ul style="list-style-type: none"> Betrekken van medewerkers en MT Meer communicatie Macht Vertrouwen kweken vanuit het MT 	<ul style="list-style-type: none"> Ervaringskennis van externe adviseurs Individuele opgedane ervaringen uit dit project meenemen naar een volgend project 	<ul style="list-style-type: none"> Gemakkelijk denken Geen procesevaluatie Te weinig informatie beschikbaar voor projectleider 	<ul style="list-style-type: none"> Procesevaluatie Individueel leren omzetten naar organisatieleren
Zelfsturing	Kenmerken van het rooddrukdenken, de medewerker staat centraal en het groendrukdenken, vanuit de medewerkers de vorm laten komen	<ul style="list-style-type: none"> Te makkelijk denken door professionals Geen voorbeeld van MT Macht aangewend door leidinggevenden uit angst voor het onbekende Teamstructuur en de daarbij horende subculturen 	De combinatie van groen- en rooddrukdenken is goed gekozen voor deze verandering. Invloeden van blauw hadden meegenomen kunnen worden, om de tijdslijn strakker neer te zetten	<ul style="list-style-type: none"> Betrokkenheid en participatie creëren Communicatie Macht 	Vertrouwen kweken, omdat medewerkers dit als de zoveelste verandering ervaren	<ul style="list-style-type: none"> Ervaringskennis uit de literatuur Individuele opgedane ervaringen uit dit project meenemen naar een volgend project 	Geen procesevaluatie	<ul style="list-style-type: none"> Procesevaluatie Individueel leren omzetten naar organisatieleren

Tabel 3: Resultaten en conclusies schematisch weergegeven

5.3 Aanbevelingen voor B/CFD

Naar aanleiding van dit onderzoek kan een aantal aanbevelingen voor B/CFD worden geformuleerd.

- De te hanteren aanpak voor een verandering moet aansluiten bij de cultuur van de organisatie en bij de verandering zelf. Een advies voor B/CFD is hier altijd een bewuste keus in te maken. De cultuur van B/CFD vraagt om een gestructureerde aanpak van een verandering. Het betreft een onderdeel van een van oudsher bureaucratische organisatie. De invoering van de drie veranderingen dragen bij aan het veranderen van deze bureaucratische structuur, maar de gewenning hier aan zit nog in de organisatie ingebed. Het MT-lid geeft aan dat een boekje is samengesteld als 'best practice' voor veranderingstrajecten. Dit geeft aan dat het blauwdrukdenken in de organisatie genesteld zit.
- Gebleken is dat een verandering binnen B/CFD sturing nodig heeft en dat het management een belangrijke rol speelt. Een verandering komt binnen deze organisatie niet of nauwelijks van de grond, wanneer het management de verandering niet draagt en uitdraagt. Tijd en energie dient bij elke verandering dan ook gestoken te worden in het draagvlak creëren bij het management. Wanneer het management (bij nader inzien) niet bijdraagt aan een verandering, door zelf actief deel te nemen aan de verandering, of te werken volgens een nieuwe concept, zal de verandering heroverwogen dienen te worden. De kans op het niet volledig implementeren van de verandering is in dit geval dusdanig groot dat kritisch gekeken moet worden naar of de verandering wel doorgevoerd moet worden, of dat er wijzigingen in moeten worden aangepast. Wellicht op basis van ontwikkelingen of nieuwe inzichten.
- Een andere aanbeveling voor de organisatie is de projectleiders die verantwoordelijk worden voor een bepaald veranderingstraject niet alleen te selecteren op inhoudelijke kennis, maar ook op capaciteiten van leidinggeven. Een verandering valt of staat met goed leiderschap.
- Uit dit onderzoek blijkt dat weerstand, in de vorm van niet meedoen, eerder optreedt binnen B/CFD als het nut van een verandering niet duidelijk is. Bepaalde prikkels zijn nodig om de medewerkers (en het management) het nut of zelfs de noodzaak van een verandering te doen inzien. Dit kan door de huidige situatie nadelig neer te zetten en de voordelen van de te implementeren verandering duidelijk te communiceren. Daarnaast kan ook gekozen worden voor het niet werkzaam maken van de huidige situatie, zodat de verandering wel geaccepteerd moet worden. Dit kan alleen wanneer draagvlak bij het management gecreëerd is en zij ook zorg dragen voor maatregelen om de verandering tot noodzaak te laten zijn.
- Een algemeen advies voor de organisatie is voorkomen van het doorvoeren van meerdere veranderingen tegelijk. Dit voorkomt dat medewerkers hun aandacht moeten verdelen over meerdere veranderingen en dat komt de veranderingsbereidheid te goede. Daarnaast wordt hiermee ook het gevoel van 'wat nu weer' voorkomen. Soms is dat niet mogelijk, zoals bij OGH en DMS, omdat ze afhankelijk van elkaar zijn, maar dan is het van belang het niet als vanzelfsprekend te zien dat de ene verandering de ander 'meeneemt'. Besteed aan alle veranderingen die doorgevoerd moeten worden als gevolg van een verandering ook aandacht en zorg voor een goede voorbereiding.
- Een verandering heeft een grotere kans van slagen wanneer successen elders in de organisatie bekend zijn bij de medewerkers. Wanneer de voordelen van de verandering zichtbaar worden, doordat andere medewerkers of teams er succesvol mee werken, zal dit de weerstand wegnemen. Het wekt vertrouwen wanneer collega's enthousiast zijn.
- Om te kunnen leren van eerdere verandertrajecten, en dus als organisatie zelf de resultaten te kunnen constateren die in dit onderzoek naar boven zijn gekomen, dienen veranderingsprocessen geëvalueerd te worden. Niet alleen dient gekeken te worden naar het eindresultaat van de verandering en of het geïmplementeerd is,

- zoals bedoeld of niet, maar ook het veranderproces moet onder te loep genomen worden, zodat inzichtelijk wordt, waarom een en ander juist wel of niet gelukt is.
- Het evalueren van processen is één stap, stap twee is het interpreteren, zodat er van geleerd kan worden. Hier moet een structuur voor ontwikkeld worden, zodat de kennis die komt uit de ervaringen van de projectleiders en management, geborgd wordt in de organisatie en raadpleegbaar is en bekend is bij andere projectleiders en management. Voorkomen wordt hiermee dat het wiel steeds opnieuw moet worden uitgevonden. Een blauwdruk voor procesevaluatie kan hiervoor ontwikkeld worden.
 - Als de procesevaluaties gedaan worden, moeten deze ook zichtbaar worden voor projectleiders. Raadzaam is regelmatig een projectleidersoverleg te laten plaatsvinden, waarbinnen ervaringen worden gedeeld en de evaluaties worden besproken. Zo wordt daadwerkelijk kennis genomen van elkaars ervaringen en kan geleerd worden. Hierbij moet discussie niet uit de weg worden gegaan. Door deze sessies kan ook met een kritische blik gekeken worden naar het document, 'het draaiboek', dat is ontwikkeld voor projecten en veranderingen. Dit dient naar aanleiding van nieuw opgedane inzichten te worden bijgesteld.

5.4 Discussie en suggesties voor vervolgonderzoek

In deze paragraaf wordt een reflectie gegeven op het onderzoek aan de hand van discussiepunten en suggesties voor vervolgonderzoek.

Dit onderzoek heeft plaatsgevonden binnen een onderdeel van een publieke organisatie. Dit houdt in dat geen onderzoek is gedaan bij een private organisatie en dat de uitkomsten van dit evaluatieonderzoek alleen voor de betreffende organisatie gelden. Interessant zou zijn te kijken hoe het leren over weerstanden in een private organisatie plaatsvindt. Uit de literatuur blijkt dat de implementatie van een verandering binnen een publieke organisatie doorgaans moeizamer verloopt dan binnen een private organisatie, gekeken kan worden of dit ook invloed heeft op het organisatieleren over veranderingen.

Daarnaast is alleen informatie verkregen van het management en de betrokken projectleiders. Zij hebben een bepaalde weerstand ervaren, de precieze oorzaak is lastig vast te stellen, daarvoor zouden de medewerkers die de veranderingen ondergaan hebben, betrokken kunnen worden bij het onderzoek. Aan hen zou gevraagd kunnen worden hoe zij een bepaald veranderingsproces hebben ervaren en of zij weerstand hebben geuit en waarom. In dit onderzoek is daar niet voor gekozen, aangezien de nadruk is gelegd op het leervermogen van organisaties.

In de literatuur wordt gesteld dat in publieke organisaties meer tijd wordt besteed aan het creëren van draagvlak dan in private organisaties. Dit onderzoek is gedaan binnen een publieke organisatie en niet vergeleken met een private organisatie, maar uit dit onderzoek is niet gebleken dat veel tijd en energie is gestoken in het creëren van draagvlak. Voor de verandering OGH moet een uitzondering worden gemaakt, hier is wel degelijk veel tijd besteed aan het creëren van draagvlak binnen het management. Ook zeer belangrijk blijkt uit dit onderzoek, aangezien het management een cruciale voorbeeldrol heeft. Maar ook hierbij moet worden opgemerkt dat deze energie niet is gestoken in de medewerkers.

Duidelijk naar voren is gekomen in dit onderzoek dat de rol van het management cruciaal is. De projectleiders leggen alle drie duidelijk de nadruk op de voorbeeldrol van het management en het belang daarvan voor het slagen van de verandering. Dat de veranderingen Zelfsturing en DMS niet geheel geïmplementeerd zijn, wijten zij ook aan het feit dat het management de verandering niet heeft uitgedragen. Hierdoor hebben andere oorzaken minder aandacht verkregen in de interviews.

Weerstand van medewerkers is één van de redenen waarom het kan dat een verandering niet geïmplementeerd wordt zoals van tevoren was bedacht. In de inleiding van dit onderzoek wordt ook al aangegeven dat er meerdere oorzaken aan het falen van een verandering ten grondslag kunnen liggen. Ook uit de interviews met de informanten blijkt dit. Ook over deze factoren kan geleerd worden en deze zullen bij een procesevaluatie ook meegenomen moeten worden.

Bronnen

Literatuur

- Albrecht, S. and Travaglione, A. (2003), "Trust in public-sector senior management" in *International Journal of Human Resource Management* 14:1 February 2003, p. 76-92
- Boonstra, J.J., (2001) *Lopen over water*, Vossiuspers AUP
- Caluwé, de L. en Vermaak, H. (2006), *Leren veranderen*, Deventer: Kluwer
- Coram, R. and Burnes, B. (2006), "Managing Organisational change in the public sector" in *The International Journal of Public Sector Management* vol. 14, NO 2, 2001, p. 94-110
- Fernandez, S. and Rainey, H.G. (2006), "Managing Successful Organizational Change in the Public Sector" in *Public Administration Review*, March/April, p. 168-176
- Finger, M. and Bürgin-Brand, S. (1999), "The concept of the 'learning organization' Applied to the transformation of the public sector" in Easterby-Smith, M., Araujo, L., Burgoyne, J., *Organizational learning and the learning organization: Developments in Theory and Practice*
- Folger, R. (1999), "Unfairness and resistance to change; hardship as mistreatment" in *Journal of organizational change management*, vol. 12, issue 1, p. 35-50
- Gastelaars, M. (2000), *Human Service in veelvoud: Een typologie van dienstverlenende organisaties*, Amsterdam: Uitgeverij SWP
- Have, ten W. en Have, ten S. (2009), *Het veranderboek*, Mediawerf
- Jarret, M. (2003), "The seven myths of change management" in *Business Strategy Review*, vol. 14, issue 4, p. 22-29
- Kolb, A.Y. en Kolb, D.A. (2005), "Learning Styles and Learning Spaces: Enhancing Experiential Learning in Higher Education" in *The Academy of Management Learning and Education*, vol. 4, No 2 193-212
- Kotter J.P. en Schlesinger L.A. (1989), "Choosing strategies for change" in *Harvard Business Review*, vol. 57, issue 2, p. 106-114
- Kotter, J.P. (1997), *Leiderschap bij verandering*, Den Haag: SDU Uitgevers
- Lewin, K. (1951), *Field Theory in Social Science*, New York, Harper & Row
- Morgan, D.E., and Zeffane R. (2007), "Employee involvement, organizational change and trust in management" in *The International Journal of Human Resource Management*, vol. 14, issue 1, p. 55-75
- Mintzberg, H. (2001), *Organisatie Structuren*, Schoonhoven: Academic Service

- Nadler, D. (1988), "Concepts for the management of organizational change" in Thusman, M.L. and Moore, W.L, *Readings in the management of Innovation*, 7 ed., Ballinger, New York
- O'Brien, G. (2002), "Participation as the key to successful change – a public sector case study" in *Leadership & Organization Development Journal*, August p. 442-455
- Snyder, W.M. en Cummings, T.G. (1998), "Organization Learning Disorders: Conceptual Model and Intervention Hypotheses" in *Human Relations*, vol. 51, No 7, p. 873-895
- Stoter, A. (1997), *De communicerende organisatie: Communicatie in relatie tot organisatieverandering*, Utrecht: Uitgeverij Lemma BV
- Swanborn, P.G.(2004), *Evalueren*, Amsterdam: Uitgeverij Boom
- Wissema, J.G., Messer H.M., Wijers G.J. (1993), *Angst voor veranderen? Een mythe!: Of: hoe u veranderingsbereidheid vergroot op de werkvloer*, Assen: Van Gorcum & Comp.

Interne documenten B/CFD

- Center for People and Building, "Blijven flexen in Forum Flex", 2009
- B/CFD, Resultaten evaluatie veranderproces, 2005
- Koersplan B/CFD
- B/CFD, Plan van aanpak Zelfsturing , 2004
- Plan van Aanpak Herinvoering DMS Tiberdreef

Bijlage I Organogram

