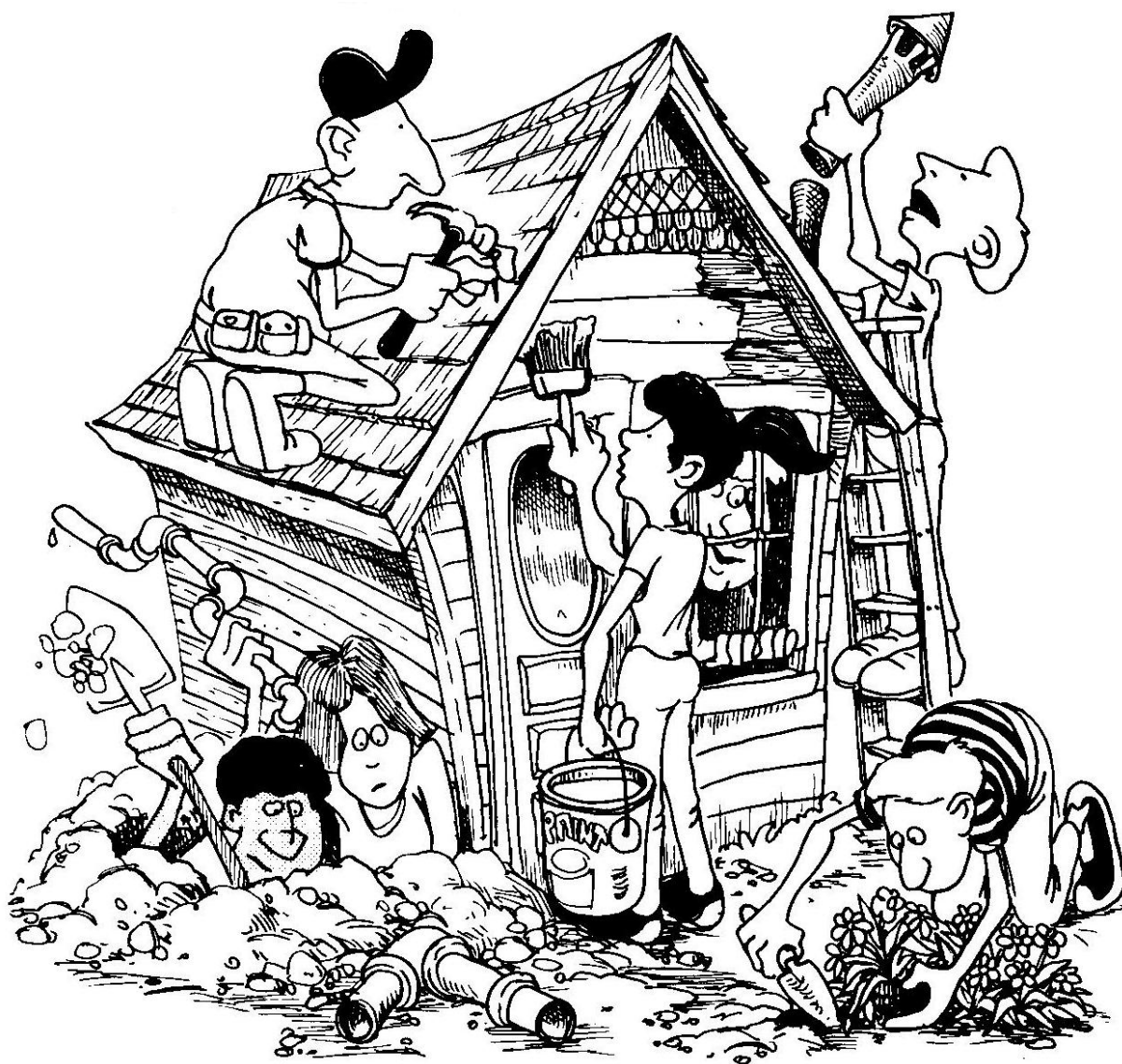


Bouwen aan klantgerichtheid

de verandering naar procesgericht werken bij gemeentelijke afdelingen Bouw- en Woningtoezicht in kaart gebracht



Bouwen aan klantgerichtheid:

de verandering naar procesgericht werken bij gemeentelijke afdelingen Bouw- en Woningtoezicht in kaart gebracht.

Doctoraalscriptie
Opleiding Beleids- en Organizationalwetenschappen
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Universiteit van Tilburg

Tilburg, 10 februari 2006

Auteur: Marjolijne I. van Huissteden
mail@marjolijne.nl

1^e begeleider: Prof. dr. Jac L.A. Geurts

2^e begeleider: Drs. Martijn W. Paulen

Begeleider Zenc: Drs. Ted Dicks

Voorwoord

“Het beeld van de ambtenaar is altijd iemand die met zijn stropdas tussen zijn bureaula zit en achterover hangt...” Deze opmerking komt letterlijk uit één van de interviews die ik gedaan heb voor dit onderzoek. Om eerlijk te zijn dacht ik er in eerste instantie ook zo over, maar ik ben erachter gekomen dat ambtenaren nauwelijks stropdassen dragen!

En nu, na eindeloos veel pagina's interviewtekst uitgetypt te hebben, lange winternachten te hebben doorgehaald, enorm creatief te zijn geweest met gekleurde briefjes en ontelbaar veel printjes gemaakt te hebben is er dan eindelijk resultaat van mijn harde werken: mijn scriptie is af! Nu ik er zo over nadenk, was het schrijven van mijn scriptie net zoiets als het bouwen van een huis. Allereerst moest ik een geschikt perceel vinden om op te bouwen. Deze heb ik gevonden in de vorm van een stage bij Zenc in Den Haag. Vervolgens heb ik mijn bouwvergunning aangevraagd bij de IOV-commissie.

Een aantal mensen wil ik graag bedanken voor het helpen bij het leggen van de funderingen voor mijn scriptiehuis. Ted, Rob, Scholto, Pim en alle anderen bij Zenc: bedankt voor de tijd die jullie in mij hebben willen steken en voor het openen van deuren. Ik denk met veel plezier terug aan de onvergetelijke momenten die ik met jullie heb beleefd. De betrokkenen van de vier afdelingen Bouw- en Woningtoezicht zijn voor mij de toevoer van gas, water en licht: de input van mijn onderzoek. Ik wil hen bedanken voor het meewerken aan dit onderzoek en hun openhartigheid. Het enthousiasme waarmee zij over hun werk praatten werkte zeer aanstekelijk en was de reistijd meer dan waard.

Daarnaast wil ik de personen van de universiteit bedanken die mij hebben begeleid en geholpen bij het zetten van mijn muren. Jac Geurts wil ik hartelijk bedanken voor zijn blinde vertrouwen in mij. Ik zal zijn perfecte digitale imitatie van moppersmurf nooit vergeten. En Martijn Paulen, die ondanks zijn gebrek aan tijd mijn tweede begeleider heeft willen zijn. Daarnaast ben ik veel dank verschuldigd aan Ad Vossen die mij geholpen heeft bij al het voegwerk. Hij heeft mij de methodologische kneepjes van het vak geleerd en stond zonder twijfel *altijd* voor me klaar. Ook wil ik mijn cirkelgenoten bedanken voor het behangen en verven van mijn scriptiehuis. Bijzondere dank voor mijn buddy Loes, altijd bereid om kritisch mee te denken over de meubels en verdere inrichting en om mij in mindere tijden een hart onder de riem te steken.

Verder wil ik mijn familie bedanken voor het feit dat ik altijd een dak boven mijn hoofd heb gehad. Tot slot de persoon op wie ik onvoorwaardelijk kan bouwen en zonder wie de moed mij echt in de schoenen was gezonken, mijn vriendje Rolf. Hij heeft gezorgd voor de puntjes op de i en voor de nok op mijn dak. Hij heeft heel wat met mij moeten afzien en ik beloof hem hierbij dan ook plechtig dat ik niet nog eens zal afstuderen! En natuurlijk wil ik ook mijn medestudentjes niet vergeten, die vast blij zijn dat ik eindelijk weer tijd heb om tot diep in de nacht met ze te dansen en een wijntje te drinken. Wat mij betreft kan het dak er weer af!

Marjolijne

Samenvatting

Nog nauwelijks werken Nederlandse gemeentelijke organisaties op een klantgerichte wijze. Met procesgericht werken kan een eerste stap in deze richting worden gemaakt. De aanleiding van dit onderzoek is dat onderzoeks- en adviesbureau Zenc wil weten hoe procesgericht werken ingevoerd kan worden binnen gemeentelijke afdelingen Bouw- en Woningtoezicht. Hieruit is de volgende centrale vraag geformuleerd: *Welke handelingen en contextuele kenmerken zijn van belang tijdens het veranderen naar procesgericht werken bij gemeentelijke afdelingen Bouw- en Woningtoezicht?*

Aan de hand van literatuur over Business Process Redesign zijn de kenmerken van procesgericht werken afgeleid. Dit zijn achtereenvolgens: processen centraal, klantgericht, resultaatgericht, verantwoordelijkheden laag in de organisatie, coachende managementstijl, platte structuur en ondersteuning van ICT.

Het veranderingsproces naar procesgericht werken is getypeerd als een geplande verandering. Daarnaast heeft het veranderingsproces volgens de literatuur de volgende zes kenmerken: radicaal, holistisch, fasegewijs, risicovol, tijdrovend en bottom-up.

Om te achterhalen welke handelingen en contextuele kenmerken van belang zijn is gebruik gemaakt van veranderliteratuur. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen conditiescheppende en strategische handelingen. Onder conditiescheppende handelingen vallen handelingen die het juiste klimaat scheppen voor de verandering en gedurende het gehele veranderingsproces van belang zijn. Strategische handelingen zijn handelingen die centraal staan bij het herontwerpen van de verandering en elkaar opvolgen in tijd. Daarnaast zijn contextuele kenmerken geformuleerd. Daaronder worden kenmerken verstaan die onderdeel uitmaken van de specifieke context waarin de veranderingen plaatsvinden, die niet of nauwelijks te beïnvloeden zijn, maar zelf wel het proces beïnvloeden.

Op vier afdelingen Bouw- en Woningtoezicht zijn semi-gestructureerde interviews gehouden. De afdelingen maken deel uit van twee middelgrote en twee grote Nederlandse gemeenten. Op iedere afdeling is gesproken met vier (en in één geval drie) betrokkenen, zoals leidinggevenden, medewerkers en externe begeleiders.

Zes van de zeven kenmerken van procesgericht werken komen terug in de empirie. Alleen het kenmerk coachende managementstijl is niet bevestigd. Ook twee van de zes kenmerken van het veranderingsproces zijn niet aangetoond, namelijk radicaal en risicovol.

Uit het theoretisch kader gecombineerd met de empirische data zijn in totaal 20 conditiescheppende handelingen gekomen, onderverdeeld naar vier condities: veranderingsbereidheid, participatie van medewerkers, krachtige & betrokken change agent en support & commitment van bovenaf. Van deze handelingen komen er 17 in beide bronnen voor. Daarnaast zijn vier strategische handelingen gevonden (allen teruggevonden in beide bronnen) en zes contextuele kenmerken, waarvan vier slechts in één van beide bronnen.

Summary

Hardly any Dutch municipality works in a customer-oriented manner. A first step in this direction can be made with a process-oriented way of working. This research was started because Zenc, a research and consultancy agency, is interested in how this process-oriented way of working can be implemented within departments 'Bouw- en Woningtoezicht' of municipalities. From this the central question is formulated: *Which actions and contextual characteristics are important during the change process towards a process-oriented way of working within departments 'Bouw- en Woningtoezicht' of municipalities.*

The characteristics of a process-oriented way of working are derived from literature about Business Process Redesign. These are: processes central in the organisation, customer-oriented, result-oriented, responsibilities low in the organisation, coaching management-style, flat structure and support from IT.

The change process towards a process-oriented way of working is characterised as a planned change. Also, according to the literature the change process has the following six characteristics: radical, holistic, phased, risky, time-consuming and bottom-up.

Organizational Change & Development-literature is used to find out which actions and contextual characteristics are important. In this, a distinction is made between condition-creating and strategic actions. Condition-creating actions are actions that create the right climate for change and are important during the whole change process. Strategic actions are actions that are central to the redesign of the change and that succeed in time. Besides that, contextual characteristics are formulated. These are characteristics that are part of a specific context in which the changes occur, which are hard or impossible to influence but who themselves influence the process.

Semi-structured interviews are held at four departments 'Bouw- en Woningtoezicht'. These departments are part of two medium and two large Dutch municipalities. Four (and in one case three) persons are interviewed at each department, such as managers, employees and external consultants.

Six out of the seven characteristics of a process-oriented way of working are found in the empirical data. Only the characteristic coaching management-style is not confirmed. Also, two out of the six characteristics of the change process are not confirmed, namely radical and risky.

A total of 20 condition-creating actions are formed from the theoretical framework combined with the empirical data, divided into four conditions: willingness to change, participation by employees, powerful & committed change agent and support & commitment from higher in the hierarchy. Of these actions, 17 are found in both sources. Besides that, four strategic actions are found (in both sources) and six contextual characteristics, of which four were found in only one of both sources.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	7
1.1	Aanleiding	7
1.2	Probleemstelling	8
1.3	Doelstelling en vraagstelling	8
1.4	Relevantie	9
1.5	Opbouw van dit onderzoeksrapport	10
	Intermezzo - Bouw- en Woningtoezicht	11
	De gemeente	11
	De afdeling Bouw- en Woningtoezicht	12
2	Procesgericht werken gedefinieerd	15
2.1	Opkomst Business Process Redesign	15
2.2	Business Process Redesign	16
2.3	Het karakteriseren van een procesgerichte organisatie	17
2.4	Procesgericht werken bij Bouw- en Woningtoezicht: kan dat?	22
2.5	Resumé	24
3	Veranderen naar procesgericht werken	25
3.1	Kenmerken van de verandering naar procesgericht werken	25
3.2	Gepland veranderen volgens de veranderkunde	28
3.3	Resumé: schetsplan voor de invoering van procesgericht werken	47
4	Onderzoeksopzet	49
4.1	Onderzoeksontwerp	49
4.2	Dataverzameling	51
4.3	Data-analyse	53
4.4	Kwaliteitscriteria	53

5	Vier afdelingen BWT in vogelvlucht	57
5.1	Afdeling A: een gelouterd elftal	57
5.2	Afdeling B: een warm gezin	58
5.3	Afdeling C: belast maar van goede wil	59
5.4	Afdeling D: een kopgroep zonder peloton	60
6	Resultaten & analyse	63
6.1	De cases vergelijken: mag dat?	63
6.2	Kenmerken van procesgericht werken	64
6.3	Kenmerken van de verandering naar procesgericht werken	66
6.4	Conditie-scheppende handelingen	69
6.5	Strategische handelingen	77
6.6	Contextuele kenmerken	79
6.7	Aandacht voor bijzonderheid	82
7	Conclusie	85
7.1	Beantwoording van de onderzoeksvragen	85
7.2	Beperkingen & aanbevelingen voor vervolgonderzoek	94
7.3	Discussie	96
	Literatuurlijst	99
	Bijlage I: Topiclijst en coderingen	103
	Bijlage II: Grafische monstermatrix	104
	Bijlage III: Grafische weergave onderzoeksvragen	106

1

Inleiding

Benodigheden voor het bouwen van een huis

Stel, je bent van plan om een huis te bouwen. Je weet dat je een bouwvergunning nodig hebt. Je gaat naar de gemeente en vult alle noodzakelijke formulieren in. De doorlooptijd hiervan is maximaal 12 weken. Ook heb je nog een sloopvergunning nodig. Gelukkig kan dat gecombineerd worden met de aanvraag van de bouwvergunning. Bovendien is een aansluiting op de riolering noodzakelijk. Die aanvraag duurt tussen de 1 en 4 weken. Wanneer dat geregeld is denk je opeens aan die boom op je erf. Die zal toch neergehaald moeten worden. De doorlooptijd van een kapvergunning is ongeveer 6 weken, evenals het regelen van een uitritvergunning trouwens. Maar dat je die nodig had, daar kwam je pas na een heleboel weken achter...

(informatie gebaseerd op het aanvragen van vergunningen in de gemeente Tilburg, www.tilburg.nl)

Een vaak gehoorde klacht van burgers is dat ze bij hun gemeente van het kastje naar de muur worden gestuurd. Met een ogenschijnlijk simpele vraag worden ze van het ene loket naar het andere gestuurd en dienen ze verschillende formulieren met deels dezelfde vragen in te vullen. Maar een vraag als “mag ik m’n huis verbouwen, een bedrijf oprichten of een concert organiseren?” is vanuit het perspectief van gemeenten toch iets minder eenvoudig. Voor dergelijke vragen zijn vaak meerdere vergunningen nodig die gerelateerd zijn aan verschillende beleidsterreinen, met het gevolg dat de burger van loket naar loket loopt (van Duivenboden, Lips & Korsten, 2002; Dijkstra & Toonen, 2003). Door de traditionele structuren van gemeenten (sectorenmodel, dienstenmodel) is er sprake van verkokering en heeft iedere sector of dienst haar eigen loketten en gescheiden afhandelprocessen. Dit is geen probleem bij een eenvoudig proces als het aanvragen van een uittreksel, maar er zijn complexe burgervragen, zoals het bouwen van een huis. Hierbij zijn de achterliggende processen ingewikkeld en zijn meerdere afdelingen, sectoren of diensten van de gemeente betrokken.

1.1 Aanleiding

Dat de gemeentelijke dienstverlening niet aansluit op de wensen van de burger is onder andere een gevolg van een verschillend denkkader van gemeente versus burger. Gemeenten zijn bureaucratieën, sterk gespecialiseerde en daardoor verkokerde organisaties. Met verkokering wordt bedoeld het (verticaal) naast elkaar functioneren van verschillende organisatieonderdelen (Rosenthal, Ringeling, Bovens, 't Hart & van Twist, 1996). Dit heeft als gevolg dat er geen geïntegreerde samenwerking plaatsvindt, maar dat elke afdeling op zichzelf zijn taken uitvoert. Door deze verkokering wordt van burgers verwacht dat ze zichzelf ‘voorsorteren’. Veel burgers zijn echter niet goed op de hoogte van de organisatie van het openbaar bestuur en hebben dus de grootste moeite met het vinden van het juiste loket (Snellen, 2001).

Gemeenten werken op dit moment veelal aanbodgestuurd, waarbij de interne (product)logica van de aanbieder centraal staat (van Harberden, Veldhuis & van Venrooij, 2001; Ringeling, 2001; Lako & Bekkers, 2003). Tegenover een aanbodgestuurde aanpak staat een vraaggerichte wijze van werken. Dit

houdt in dat er wordt uitgegaan van de logica van de afnemer, oftewel de burger. In plaats van over vraaggericht werken kan ook over klantgericht werken gesproken worden. De burger kan immers gezien worden als een klant van de gemeente (Rosenthal et al., 1996; van Duivenboden et al., 2002). Het vertrekpunt van dienstverlening moet daarom niet de organisatiestructuur van de (lokale) overheid zijn, maar de vraag van de burger.

Reeds sinds de jaren tachtig hebben publieke organisaties op diverse wijzen getracht over te gaan van een organisatie die aanbodgericht te werk gaat naar een organisatie met een vraaggerichte of klantgerichte oriëntatie (van Duivenboden et al., 2002). Dit vergt een verandering van de gehele gemeentelijke organisatie. Zouridis merkt in dit kader op dat: *“de organisatie, voor wat betreft missie, cultuur, structuur en instrumentarium moet worden getransformeerd naar een extern georiënteerde organisatie, die is ingericht naar het wensen- en behoeftenpatroon van de burgers”* (1998: 46).

De focus zou niet meer moeten liggen op de verschillende (verticale) kokers, maar op de (horizontale) processen in de gemeente. Door interne samenwerking tussen de afdelingen kunnen vragen van klanten namelijk beter worden afgehandeld. Deze ommekeer van verticaal naar horizontaal kan ook wel met een k(l)anteling van de organisatie worden aangeduid. De gemeente werkt dan volgens Bekkers & Thaens (2002) op een procesgerichte wijze, waarbij het proces centraal staat (met de vraag van de klant als basis) in plaats van de losse taken waaruit deze vraag bestaat, iets wat zij een taakgerichte werkwijze noemen. Ook van Duivenboden et al. vinden dat *“een klantgerichte inrichting van de dienstverlening [...] klantgerichte processen in de back-office”* vereist (Duivenboden et al., 2002: 324) en Rodenburg (1997) zegt in dit kader dat een onjuiste houding van personeel, van structuur en van werkprocessen een klantgerichte houding kunnen blokkeren. Blijkbaar is procesgericht werken een stap in de richting van een klant- of vraaggerichte gemeente. De aanleiding van dit onderzoek is nu dat Zenc¹ wil weten hoe procesgericht werken ingevoerd kan worden binnen gemeenten, zodat ze dit kunnen gebruiken ten behoeve van het begeleiden van veranderingsprocessen bij andere gemeenten.

1.2 Probleemstelling

Volgens Zenc werken gemeenten nauwelijks op een procesgerichte wijze. Nog vaak gebeurt alles op een taakgerichte manier. Slechts een aantal losse gemeentelijke *afdelingen* Bouw- en Woningtoezicht houden zich reeds bezig met het concept *procesgericht werken*. Er is dan ook weinig kennis beschikbaar over hoe een dergelijke verandering bij gemeenten of gemeentelijke afdelingen ingevoerd kan worden.

1.3 Doelstelling en vraagstelling

Op basis van de in paragraaf 1.2 beschreven probleemstelling is de doelstelling en vraagstelling van het onderzoek geformuleerd (Verschuren, 1994; Swanborn, 1999). Dit onderzoek heeft als doel inzicht

¹ Zenc, een onderzoeks- en adviesbureau werkzaam in het publieke domein; initiatiefnemer tot dit onderzoek

te verschaffen in de wijze waarop afdelingen Bouw- en Woningtoezicht procesgericht werken kunnen invoeren.

Het beantwoorden van de vraagstelling moet leiden tot het behalen van de doelstelling van dit onderzoek. De volgende centrale vraag is hierbij afgeleid uit bovenstaand beschreven doel:

Welke handelingen en contextuele kenmerken zijn van belang tijdens het veranderen naar procesgericht werken bij gemeentelijke afdelingen Bouw- en Woningtoezicht?

Ten behoeve van het beantwoorden van de probleemstelling valt de centrale vraag uiteen in de volgende onderzoeksvragen:

Theoretische onderzoeksvragen:

1. *Wat wordt bedoeld met procesgericht werken bij afdelingen?*
2. *Welke kenmerken hebben veranderingsprocessen naar procesgericht werken bij afdelingen?*
3. *Welke handelingen en contextuele kenmerken zijn van belang tijdens het veranderen naar procesgericht werken bij afdelingen?*

Empirische onderzoeksvragen:

4. *In hoeverre werken de onderzochte afdelingen Bouw- en Woningtoezicht procesgericht?*
5. *Welke kenmerken van het veranderingsproces worden teruggevonden bij de onderzochte afdelingen Bouw- en Woningtoezicht?*
6. *Welke handelingen en contextuele kenmerken zijn volgens de onderzochte afdelingen Bouw- en Woningtoezicht van belang tijdens het veranderen naar procesgericht werken?*

1.4 Relevantie

De relevantie van het onderzoek is drieledig en valt uiteen in een wetenschappelijk, praktisch en maatschappelijk component. In deze paragraaf komen deze drie componenten één voor één aan bod.

1.4.1 Wetenschappelijke relevantie

Wanneer in de literatuur gezocht wordt naar procesgericht werken binnen publieke organisaties, blijkt dat er nog maar weinig over is geschreven. Er is voornamelijk literatuur die de veranderingen in de publieke sector beschrijft en ook de noodzaak tot veranderen binnen de lokale overheid aangeeft, maar een antwoord op *hoe* dit zou kunnen is nog niet gegeven. De literatuur over procesgericht werken is voornamelijk gericht op de private sector. Dit onderzoek draagt daarom bij aan inzicht in de kenmerken van een procesgerichte afdeling Bouw- en Woningtoezicht, evenals aan kennis over aspecten die van belang zijn bij een invoeren van deze vorm van werken bij gemeentelijke organisaties.

1.4.2 Praktische relevantie

Door aan te geven welke aspecten van belang zijn bij het invoeren van procesgericht werken kan er inzicht verworven worden in eventuele interventies die nodig zijn om de juiste condities te scheppen voor het veranderingsproces binnen gemeenten. Op deze manier kunnen gemeenten inzicht krijgen in de noodzakelijke handelingen en contextuele kenmerken die van invloed zijn op het veranderingstraject.

1.4.3 Maatschappelijke relevantie

Het doel van een optimalere samenwerking binnen gemeenten is een verbetering in de publieke dienstverlening. Hiermee wordt aan de vraag van de burger tegemoet gekomen. Graag ziet de overheid zich zo snel mogelijk samenwerken in ketens. Hierbij sluiten dan niet alleen de processen binnen gemeenten maar ook de processen tussen gemeenten nauw op elkaar aan, evenals met andere overheidsinstellingen zoals provincies, het Rijk en ZBO's (CWI, sociale dienst, UWV). De overheid kenmerkt zich op dit moment door bureaucratische starheid, zo wordt het in ieder geval door burgers ervaren, blijkt uit een onderzoek van de Consumentenbond: 75% van de burgers blijken niet te kunnen beoordelen of zij waar voor hun geld krijgen, omdat zij niet weten wat ze van een gemeente mogen verwachten en hoe het is gesteld met prijs/kwaliteit-verhoudingen (Nagel, 2003). Door meer inzicht in de processen van de overheid kan er een eerste stap gezet worden om flexibeler en innovatiever te reageren op nieuwe ontwikkelingen. Een vraaggerichte, efficiëntere, effectievere en innovatieve overheid komt de gehele maatschappij ten goede.

1.5 Opbouw van dit onderzoeksrapport

De opbouw van dit onderzoeksrapport volgt in grote lijnen de onderzoeksvragen. In hoofdstuk 2 wordt aan de hand van wetenschappelijke literatuur over Business Process Redesign uiteengezet wat wordt bedoeld met procesgericht werken bij afdelingen Bouw- en Woningtoezicht. In hoofdstuk 3 staan de kenmerken van het veranderingsproces centraal en worden aan de hand van veranderkundige literatuur handelingen en contextuele kenmerken geformuleerd. In hoofdstuk 4 komt de onderzoeksopzet aan bod, waarbij de opzet en uitvoer van het empirische gedeelte van dit onderzoek beschreven wordt. In hoofdstuk 5 worden de vier onderzochte cases kort besproken en in hoofdstuk 6 worden de onderzoeksresultaten uiteengezet. Tot slot worden in hoofdstuk 7 de conclusies gepresenteerd. Voor enige achtergrondinformatie over gemeenten en specifiek afdelingen Bouw- en Woningtoezicht is tussen hoofdstuk 1 en 2 een intermezzo opgenomen die hier dieper op in gaat.

Intermezzo - Bouw- en Woningtoezicht

Dit onderzoek gaat diep in op de werkzaamheden en organisatie van Bouw- en Woningtoezicht (BWT). Bij de interpretatie van dit onderzoek is daarom enige kennis benodigd over de gemeentelijke organisatie en vooral over de dagelijkse activiteiten van een afdeling BWT. In dit intermezzo is deze achtergrondinformatie opgenomen.

De gemeente

Nederland bestaat uit drie bestuurslagen: de Rijksoverheid, de provincies en de gemeenten. De gemeente is voor burgers het meest zichtbaar. Hier worden de beslissingen genomen die het meest de directe leefomgeving van mensen raken. Daarnaast is het beleid van het kabinet om steeds meer uitvoering van beleid te decentraliseren naar de gemeenten (Kabinet Balkenende II, 2003a; 2003b).

Bij geen andere bestuurslaag in Nederland zijn er zoveel verschillen als tussen gemeenten. Spreken van dé gemeente, zoals de titel van deze paragraaf impliceert, kan dus eigenlijk niet. Gemeenten zijn namelijk vrij in de wijze waarop ze hun bestuur en organisatie inrichten (Neelen, Rutgers & Tuurenhout, 1999). Gemeenten bestaan uit een bestuurlijk en een ambtelijk deel. In deze paragraaf wordt allereerst de bestuurlijke organisatie in het algemeen besproken, om daarna in te gaan op de ambtelijke organisatie.

De bestuurlijke organisatie

De bevoegdheid tot regeling en bestuur is toegekend aan het gemeentebestuur. Deze bestaat in elke gemeente uit drie organen: de Gemeenteraad, de Burgemeester en het College van Burgemeester en Wethouders (B & W). De gemeenteraad neemt de beslissingen over de belangrijkste plannen, het college voert deze plannen uit. Sinds de gemeentelijke dualisering (7 maart 2002)² zit er een strikte scheiding tussen de gemeenteraad en het college: Niet langer zijn wethouders ook raadsleden.

De Gemeenteraad is het hoogste orgaan van de gemeente, met de burgemeester als voorzitter. De gemeenteraad richt zich sterk op de burger, bepaalt het beleid op hoofdlijnen en neemt de belangrijkste beslissingen. Ook controleert de raad of het college haar beleid juist uitvoert. De raad heeft sinds de dualisering haar eigen functionaris, de griffier, die de raad ondersteunt in haar taken. In grotere gemeenten heeft de griffier de beschikking over zijn eigen staf (de griffie), die veelal maar beperkt van omgang is. De griffier en zijn eventuele staf worden door de raad benoemd (Neelen et al., 1999). De raadcommissies zijn samengesteld uit de raad. Zij bespreken beleidsvoorstellen en andere kwesties op specifieke terreinen. Een raadslid vervult het voorzitterschap.

² Gemeentelijke dualisering betekent dat de gemeenteraad en het college naast elkaar, met eigen taken en verantwoordelijkheden, bijdragen aan het bestuur van de gemeente. De gemeenteraad krijgt hierbij sterker tot taak kaders en regels te stellen. Het college krijgt meer tot taak leiding te geven aan de uitvoering van die regels.

Bij het college, bestaande uit de burgemeester (voorzitter) en de wethouders, ligt het dagelijks bestuur van de gemeente. Zij is belast met de uitvoering van de besluiten die door de gemeenteraad worden genomen en is hiervoor verantwoording schuldig aan de raad. De burgemeester wordt benoemd bij Koninklijk Besluit, maar de gemeenteraad benoemt de wethouders. Deze zijn dan niet langer raadsleden. De wethouders hebben ieder hun eigen takenpakket (portefeuilles). De gemeentesecretaris ondersteunt het college en is hoofd van de ambtelijke organisatie. Het college benoemt deze secretaris en de overige ambtenaren (Neelen et al., 1999).



Overzicht hiërarchie binnen gemeenten (naar Neelen et al., 1999: 99)

De ambtelijke organisatie

De besluiten van bovenstaande bestuursorganen worden in de ambtelijke organisatie voorbereid en uitgevoerd (Neelen et al., 1999). Ambtenaren zijn hiermee de schakels tussen politiek en burgers. Over de taken van ambtenaren en de inrichting van de ambtelijke organisatie is nauwelijks iets in wetten vastgelegd. Hierdoor zijn er veel verschillende organisatiestructuren. De meest voorkomende structuur is het sectoren- of dienstenmodel. Dit betekent dat de ambtelijke organisatie verdeeld is in een aantal diensten of sectoren (bijvoorbeeld de dienst Welzijn, Onderwijs & Sociale Zaken, of de dienst Ruimtelijke Ordening, Stadsontwikkeling & Volkshuisvesting). De diensten of sectoren zijn weer opgebouwd uit afdelingen. Samen met de gemeentesecretaris vormen de directeurs van de verschillende diensten of sectoren het managementteam. Een steeds populairder wordende structuur is het directiemodel. Hierbij is er sprake van een relatief kleine directie, de gemeentesecretaris samen met maximaal drie directeurs, die rechtstreeks de afdelingshoofden aansturen. Het doel van deze nieuwe structuur is te komen tot een meer integrale, gemeentebrede wijze van organiseren. (Neelen et al., 1999)

De afdeling Bouw- en Woningtoezicht

Als een inwoner wil bouwen of verbouwen, moet hij/zij naar de afdeling Bouw- en Woningtoezicht (BWT) voor een bouwvergunning. Hier zijn namelijk wettelijke regels en afspraken door de gemeente over gemaakt. De regels dienen het belang van veiligheid en gezondheid en zijn te vinden in de Woningwet, het Bouwbesluit en de Bouwverordening. Doordat er in de jaren 50 in Nederland steeds meer gebouwd werd, ontstond er ook behoefte aan stedenbouwkundige en planologische voorschriften. Dit heeft geresulteerd in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (Ministerie van VROM, 2006).

De vergunning die aangevraagd moet worden hangt af van het soort bouwwerk. Bouwvergunningen worden volgens de Woningwet in drie categorieën verdeeld: vergunningsvrij; licht vergunningsplichtig;

en regulier vergunningsplichtig. Voor een standaard dakraam is bijvoorbeeld geen vergunning nodig. Echter, een dakkapel valt onder de lichte vergunningen en voor een nieuw huis of bioscoop is meestal een reguliere vergunning nodig. BWT heeft dus niet alleen met particulieren te maken, maar ook met professionele aanvragers. In de praktijk blijkt dat beide groepen onvoldoende inzicht hebben in de werkzaamheden van een afdeling BWT. Daarnaast nemen burgers vaak een professional in de arm, aangezien een hoop vakspecifieke kennis noodzakelijk is (zoals bij het maken van constructietekeningen). Om deze redenen wordt in het vervolg beide groepen bedoeld wanneer wordt gesproken over de klanten van BWT.

Tevens staat in de Woningwet vastgelegd hoe lang de afhandelingstermijn voor de vergunning bedraagt. Dit is voor lichte vergunningen 6 en voor reguliere vergunningen 12 weken na ontvangst van de aanvraag. Een afdeling BWT mag de aanvraag niet meer weigeren wanneer de afhandelingstermijn is verstreken. Een vergunning wordt dan 'van rechtswege' verstrekt en daarom wordt vaak gesproken van fatale termijnen. Het is dus zaak dat de doorlooptijden van de aanvragen nauwgezet in de gaten worden gehouden.

Bestemmingsplan

Als er een bouwvergunning nodig is, moet het bouwplan passen in het bestemmingsplan. In een bestemmingsplan staat wat er met de ruimte in een gemeente mag gebeuren. Namelijk waar er woningen, horeca of andere bedrijven mogen komen en welke afmetingen deze maximaal mogen hebben. De gemeente stelt het bestemmingsplan op en geldt voor burgers en bedrijven, maar ook voor de gemeente zelf (Ministerie van VROM, 2006).

Welstand

Welstand wil zeggen dat het bouwplan architectonisch past in de omgeving. De gemeente legt in een welstandsnota zo concreet mogelijk vast welke welstandscriteria gelden voor de verschillende delen van de gemeente. Een vergunningsvrij bouwwerk hoeft niet te voldoen aan de criteria uit de welstandsnota. Maar er geldt dan wel dat het bouwplan niet sterk mag afwijken van de redelijke eisen van welstand. Vaak zijn voor licht-bouwwerkingplichtige bouwwerken sneltoetscriteria van toepassing. Een aanvraag voor een lichte bouwvergunning wordt ambtelijk getoetst aan deze criteria, waardoor de doorlooptijden verkort worden (Ministerie van VROM, 2006).

Bouwbesluit

In het bouwbesluit zijn de minimale bouwtechnische eisen waaraan gebouwen en bouwwerken moeten voldoen landelijk vastgelegd. Het bouwwerk mag namelijk geen gevaar voor personen en de omgeving opleveren. Daarom gelden er eisen voor de constructie, veiligheid, gezondheid, energiezuinigheid en het milieu. Hierbij kan gedacht worden aan de minimale afmeting van de deurhoogte, van de trap en van de hoogte van het plafond. Alle bouwwerken moeten voldoen aan het Bouwbesluit, ook de bouwvergunningsvrije bouwwerken (Ministerie van VROM, 2006).

Bouwverordening

In de bouwverordening staan voorschriften voor bijvoorbeeld het gebruik van woningen en terreinen of het uitvoeren van bouwwerkzaamheden. De gemeente stelt de bouwverordening op en hier komen onderwerpen aan bod over bouwen en slopen, het gebruik van bouwwerken en gebouwen, handhaving (stilleggen van de bouwwerkzaamheden) en brandveiligheid (Ministerie van VROM, 2006).

Plantoetsers

De medewerkers van BWT, oftewel de plantoetsers, hebben als taak om alle bouwaanvragen te toetsen aan deze regels en wetten. Dit is zeer specialistisch werk waarvoor een technische opleiding vereist is. Het toetsen aan de welstand en de bouwverordening gebeurt meestal op de afdeling zelf. Vaak moet echter aan andere afdelingen, zoals Milieu en Ruimtelijke Ordening, om advies worden gevraagd voor het uitgeven van een vergunning. Ook moet de brandweer sommige aanvragen controleren op de veiligheid. Door de aanwezigheid van de fatale termijnen en de afhankelijkheid van andere afdelingen of diensten is het van belang dat alle stappen op de juiste wijze op elkaar aansluiten.

Toezichhoudende functie

Naast het verlenen van vergunningen heeft BWT ook een toezichhoudende functie. Het daadwerkelijke (ver)bouwen wordt namelijk ook door medewerkers van de afdeling gecontroleerd. Omdat deze functie zich voornamelijk buiten afspeelt, wordt hier vaak gesproken van de buitendienst. In principe kan dit gezien worden als de laatste stap in het proces, aangezien op elke verleende vergunning toezicht moet worden gehouden. Echter, vanwege gebrek aan tijd en de mogelijkheid deze mensen te spreken, wordt in dit onderzoek de nadruk gelegd op het vergunningverleningproces, wat zich binnen de gemeente afspeelt en niet op de toezichhoudende taak.

2 Procesgericht werken gedefinieerd

In dit hoofdstuk wordt antwoord gezocht op onderzoeksvraag 1: *Wat wordt bedoeld met procesgericht werken bij afdelingen Bouw- en Woningtoezicht?*

Er is nauwelijks wetenschappelijke literatuur omtrent procesgericht werken in de publieke sector en in de literatuur die wel beschikbaar is ligt vaak de nadruk op de beleidsmatige kant van gemeenten. Dit onderzoek richt zich echter op de kant van de gemeente dat producten levert en daarom is besloten om de literatuur over Business Process Redesign (BPR) te gebruiken. In paragraaf 2.1 wordt de achtergrond en opkomst van BPR besproken. In paragraaf 2.2 wordt BPR nader gedefinieerd en wordt beschreven waarom het bruikbaar is voor dit onderzoek. De kenmerken van een private procesgerichte organisatie worden daarna besproken in paragraaf 2.3 en tot slot wordt in paragraaf 2.4 gekeken in hoeverre dit toe te passen is op een afdeling Bouw- en Woningtoezicht.

2.1 Opkomst Business Process Redesign

De meerderheid van de organisaties zijn ontwikkeld rond het concept van division of labour, functionele specialisatie, autoriteit en hiërarchie (Edwards & Peppard, 1994: 253). Echter, de concurrentie werd steeds beter en sneller en bedrijven werden alsmaar gedwongen competitiever te worden (Edwards & Peppard, 1994: 251). Ook kwam de focus steeds meer op klantgerichtheid (hoe klantgerichter hoe competitiever). Informatie Technologie (IT) deed zijn intrede en was hét nieuwe middel om sneller te produceren. Maar ondanks de vele investeringen in IT, stegen de prestaties maar middelmatig. Hammer (1990) concludeerde dat investeringen in IT teleurstellend waren, voornamelijk doordat organisaties hun huidige bedrijfsvoering automatiseerden. Hierbij werden de bestaande (vaak slecht ontworpen en slecht functionerende) processen in tact gelaten en werden computers alleen gebruikt om het proces te versnellen. Door IT werd namelijk wel de doorlooptijd van delen van bedrijfsprocessen efficiënter. Maar de efficiëntie en effectiviteit van een geheel bedrijfsproces waren daarbij niet noodzakelijkerwijs gebaat (Buitelaar & Groen, 1994: 389). *“We simply add computer work to whatever we do manually, and never learn to take advantage of the capabilities technology provides”* (Schnitt, 1993: 15).

Het besef kwam dat voortaan niet meer functiegericht gewerkt moest worden, maar procesgericht. Volgens Edwards & Peppard (1994) werkt een functiegerichte organisatie niet productief, omdat de functionele grenzen resulteren in vele taken die alleen maar de interne organisatie tevreden stellen. Ook Kaplan & Murdock (1991) hebben deze mening. Zij geven aan dat bij het optimaliseren van functies wel symptomen worden opgespoord in de ene functie maar de oorzaken in een andere functie door de functionele grenzen over het hoofd worden gezien. Men blijft hierdoor achter de feiten aan hollen. Buitelaar & Groen (1994) voegen toe dat wanneer bedrijfsprocessen worden gestuurd vanuit

verschillende functies, ze gehinderd kunnen worden door moeizame coördinatie tussen functies, onduidelijkheid over doelstellingen en verantwoordelijkheden.

De sterk functioneel georiënteerde organisaties die overwegend gebaseerd waren op principes van arbeidsverdeling en taakspecialisatie voldeden niet meer aan de eisen van de tijd. De organisatie van de toekomst werd opnieuw ontworpen met dit keer de nadruk op bedrijfsprocessen: Business Process Redesign (BPR) (Hammer & Champy, 1993: 48; Tideman, 1993: 75). Met BPR werd niet meer het bestaande verbeterd, maar ging men zich afvragen: "Waarom doen we wat we doen?".

2.2 Business Process Redesign

Business Process Redesign is een methode om de organisatie te veranderen tot een procesgerichte organisatie (Hammer & Champy, 1993). Het voornaamste doel van BPR is de prestaties van de organisatie drastisch te verbeteren, zoals blijkt uit de volgende definities van BPR:

"The fundamental rethinking and radical redesign of business processes to achieve dramatic improvements in critical, contemporary measures of performance, such as cost, quality, service and speed" (Hammer & Champy, 1993: 32)

"The process of reconfiguring resources and business activities to create a dramatic improvement in performance" (Johnson & Scholes, 1999: 449)

"Het fundamenteel analyseren en radicaal herontwerpen van primaire en managementprocessen, taken en organisatiestructuren teneinde dramatische prestatieverbeteringen te realiseren door nieuwe werkwijzen, waardoor organisaties loskomen van vastgeroeste processen en gewoonten en de daarmee gepaard gaande problemen" (Batelaan & Wildschut, 1994: 41)

Er zijn talrijke andere termen in de literatuur terug te vinden, die veelal hetzelfde inhouden als BPR: business re-engineering, business redesign, core process redesign, business transformation, process innovation, business process transformation (Edwards & Peppard, 1994: 252; Buitelaar & Groen, 1994: 390). Edwards & Peppard merken wel op dat redesign of herontwerp een verwarrende term is. Herontwerp houdt eigenlijk in dat organisaties in eerste instantie ontworpen zijn, maar meestal zijn ze gewoon ontwikkeld door de tijd heen. Hun evolutie heeft meer te doen met tradities, stijl, gewoonten, cultuur, politiek en gedrag dan met ontwerpen (Edwards & Peppard, 1994: 253).

Vanaf de jaren 90 zijn vele ondernemingen bezig geweest met het invoeren van BPR en is er in de literatuur veel geschreven over dit onderwerp (zie ook: Schramade, 1994; Kaplan & Murdock, 1991; Hammer & Champy, 1993; Buitelaar & Groen, 1994; Vintar, 1997; Thaens, Bekkers & Duivenboden, 1997). Er zijn in de literatuur echter meer voorbeelden te vinden over BPR in de private sector dan in de publieke sector. Volgens Vintar (1997) zou dit kunnen komen doordat private ondernemingen vanwege de concurrentie altijd meer gedwongen zijn om met hun organisatie-inrichting te experimenteren. BPR is ontstaan uit de drang om beter te zijn dan de concurrentie en het winstooi merk is minder relevant voor de publieke sector. Met BPR kan echter ook veel klantgerichter

gewerkt worden, doordat de gedachtegang van de klant centraal staat bij het herontwerpen van de organisatie. Zo is procesgericht werken ook voor publieke organisaties steeds interessanter aan het worden (Horrocks, 1997: 57). En daarom is BPR als leidraad gebruikt om procesgericht werken binnen de afdelingen BWT te definiëren.

2.3 Het karakteriseren van een procesgerichte organisatie

In de literatuur over Business Process Redesign en andere verwante termen is geen eenduidige definitie te vinden voor procesgericht werken. Wel zijn er vele omschrijvingen te vinden van procesgerichte organisaties waarbij diverse kenmerken worden genoemd. Hieronder vallen echter kenmerken die naar mijn mening meer het veranderingsproces beschrijven dan dat het kenmerken zijn van de procesgerichte organisatie zelf. Aangezien in het volgende hoofdstuk het veranderingsproces wordt besproken komen deze kenmerken daar ter sprake.

Uiteindelijk zijn in de literatuur de volgende zeven kenmerken van een private procesgerichte organisatie gevonden: *processen centraal*, *klantgericht*, *resultaatgericht*, *verantwoordelijkheden laag in de organisatie*, *coachende managementstijl*, een *platte structuur* en *ondersteuning van ICT*. Deze kenmerken komen één voor één aan bod en leiden tot een definitie van een procesgerichte organisatie in de private sector.

2.3.1 Processen centraal

Processen staan centraal in een procesgerichte organisatie. Volgens de BPR-definitie van Batelaan & Wildschut (1994) richt procesgericht werken zich op de primaire en managementprocessen. (Bedrijfs)processen kunnen worden aangetroffen bij alle mogelijke organisaties: klein en groot, producten- en dienstengeoriënteerd, wel of niet winstgericht, kortom waar mensen met elkaar samenwerken. Processen zijn er altijd al geweest in organisaties, maar op de traditionele functies is altijd meer nadruk gelegd (Davenport, 1993; Edwards & Peppard, 1994). Een dergelijke manier van werken wordt ook wel 'functiegericht' genoemd. In een procesgerichte organisatie moet dus de aandacht worden verlegd van deze functies naar de processen. Daarom is het van belang dat er allereerst inzicht komt in wat er onder een proces wordt verstaan. In de literatuur van BPR zijn allerlei definities te vinden van processen.

Zo definieert Davenport een proces als *"a specific ordering of work activities across time and place, with a beginning, an end, and clearly identified inputs and outputs"* (Davenport, 1993: 5). Buitelaar & Groen komen met hun omschrijving nagenoeg met Davenport overeen. Volgens hen is een proces *"een keten van activiteiten, die als geheel een begin, invoer en uitvoer heeft"* (Buitelaar & Groen, 1994: 388-389). Spreken van een keten brengt enige onduidelijkheid in hun definitie. In de literatuur wordt vaak van een keten gesproken als men doelt op een samenwerking van meerdere organisaties. Deze manier van werken wordt daarom ook wel ketenregie of ketenmanagement genoemd (Beemer & van Roost, 2004; MinBZK, 2003). Edwards & Peppard (1994) zeggen in hun artikel dat ketens niets anders zijn dan processen op een hoger niveau. Of het nu gaat om processen op afdelingsniveau, organisatieniveau of inter-organisatieniveau, in principe gaat het volgens hen om een reeks opeenvolgende activiteiten die als schakels op de juiste wijze op elkaar aan moeten sluiten (Edwards & Peppard, 1994: 255). Tideman legt in zijn definitie de nadruk op de toegevoegde waarde: *"De*

valuechain van een product of dienst bestaat uit alle activiteiten die waarde toevoegen aan producten en diensten gedurende de gehele levenscyclus" (Tideman, 1993: 29). Kaplan & Murdock gaan uit van de klant en definiëren een proces als *"een reeks onderling verbonden activiteiten dwars door eventuele functionele scheidslijnen heen, gericht op klantgerichte output"* (Kaplan & Murdock, 1991: 32).

Bovenstaande definities en omschrijvingen van een proces komen zoals beschreven uit de literatuur over BPR. Hierdoor bevatten deze definities elementen die verwijzen naar een procesgerichte manier van werken, waardoor niet een 'kale' definitie van een proces wordt gegeven die toepasbaar is in iedere organisatie, ongeacht of deze functiegericht, procesgericht of anderszins werkt. In onderstaande tabel staan de elementen uit de verschillende definities uitgebreider weergegeven.

	Buitelaar & Groen, 1994	Davenport, 1993	Edwards & Peppard, 1994	Hammer & Champy, 1993	Kaplan & Murdock, 1991	Schramade, 1994	Tideman, 1993
Reeks opeenvolgende activiteiten							
Keten							
Begin, einde							
Schakels							
Afdelingsniveau, organisatieniveau							
Dwars door functionele grenzen heen							
Klantgericht							
Toegevoegde waarde							

Tabel 2.1 Overzicht elementen uit definities processen

Zoals al eerder aangegeven kan het gebruik van de term *keten* onduidelijkheid scheppen. Dit omdat vaak van ketens wordt gesproken als er meerdere organisaties bij betrokken zijn. Om verwarring te voorkomen en duidelijk het verschil aan te kunnen geven tussen processen binnen organisaties en processen tussen organisaties, refereert in het vervolg de term *proces* naar activiteiten die geheel *binnen* de organisatiegrenzen plaatsvinden en de term *keten* naar een reeks activiteiten die *tussen* organisaties plaatsvinden.

De elementen *klantgericht* en *toegevoegde waarde* horen mijn inziens niet in een 'kale' definitie van een proces. Zoals Davenport (1993) en Edwards & Peppard (1994) ook al aankaartten: processen hebben altijd in organisaties bestaan, maar niet alle activiteiten in de processen nemen de klant als uitgangspunt of hebben een toegevoegde waarde voor het eindproduct. Gericht zijn op de klant en het toevoegen van waarde slaan met name op kenmerken van procesgericht werken en niet op kenmerken van processen op zich. In de volgende twee paragrafen wordt hier aandacht aan besteed.

Uit bovenstaande kan de volgende werkdefinitie worden afgeleid: *Een proces is een reeks opeenvolgende activiteiten met een begin en een eind, die als schakels in elkaar grijpen, binnen een afdeling of organisatie, dwars door eventuele functionele scheidslijnen heen.*

Wanneer de processen als uitgangspunt worden genomen draait de organisatie metaforisch gezien op zijn kant; Functies staan niet meer centraal, maar de organisatie is meer horizontaal oftewel meer procesgericht ingericht (Edwards & Peppard, 1994: 253). Met deze procesgerichte visie wordt volgens Davenport (1993) en Tideman (1993) de werkelijkheid veel meer beschouwd in de context van verandering. Davenport zegt hierover: *“Whereas an organization’s hierarchical structure is typically a slice-in-time view of responsibilities and reporting relationships, its process structure is a dynamic view of how the organization delivers value”* (Davenport, 1993: 6). Volgens Tideman komen de processen in een gekantelde organisatie overeen met de werkelijke gang van zaken: de opeenvolging van activiteiten in de tijd. Dit is wezenlijk anders dan het statische model van een organisatie zoals die wordt weergegeven als functies en organisatiestructuren. Wanneer de processen centraal worden gesteld voegt dit dus een vierde dimensie ‘tijd’ toe (Tideman, 1993: 27).

2.3.2 Klantgericht

In tegenstelling tot de sterk verkokerde³ functionele organisatie die vaak meer naar binnen is gericht, is de procesgerichte organisatie sterk naar buiten, op de klant, gericht (Kaplan & Murdock, 1991). Processen zijn daarbij ingericht vanuit de logica van de klant en alle activiteiten in het proces voegen vanuit de klant gezien waarde toe (Tideman, 1993; Buitelaar & Groen, 1994; Batelaan & Wildschut, 1994; van Vugt, 1998). Davenport (1993) voegt hier aan toe dat er op deze manier meer aandacht is voor *hoe* het werk binnen de organisatie wordt gedaan dan voor *wat* er precies wordt geproduceerd. Specifiek voor gemeenten is het dus belangrijk om te kijken naar de manier waarop zij producten en diensten aanbieden. Zij kunnen immers geen innovatieve producten ontwikkelen, wat wordt aangeboden staat vast. Binnen dat aanbod zijn echter mogelijkheden om innovatief te zijn in het hoe. Bij het herontwerpen van de processen in de gemeenten moet dan ook worden uitgegaan van de wensen/behoefte van de burger (Edwards & Peppard, 1994; Horrocks, 1997). Op het gebied van dienstverlening houdt procesgericht werken in dat er goed gekeken wordt naar datgene wat er aan activiteiten moet gebeuren om aan de vraag te voldoen van de burger. Edwards & Peppard (1994) geven wel aan dat de organisatie zich niet blind moet staren op de processen, maar dat de functiestructuur zeker behouden moet blijven, zodat kennis en ervaring gemakkelijker uitgewisseld kunnen worden.

2.3.3 Resultaatgericht

Een procesgerichte organisatie is zeer resultaat- of outputgericht (Hammer, 1990; Edwards & Peppard, 1994; Batelaan & Wildschut, 1994). Dit kunnen fysieke goederen of diensten zijn, maar ook informatie of een combinatie van de twee (Horrocks, 1997). Het draait bij een procesgerichte organisatie niet om

³ Met verkokering wordt bedoeld het (verticaal) naast elkaar functioneren van verschillende organisatieonderdelen (Rosenthal, Ringeling, Bovens, 't Hart & van Twist, 1996).

de efficiëntie van de losse activiteiten, maar om de effectiviteit en efficiëntie van een afgerond proces (Batelaan & Wildschut, 1994: 42). Het resultaat van het proces is in belangrijke mate afhankelijk van de wijze waarop de activiteiten waarde toevoegen aan het eindproduct en de wijze waarop ze onderling op elkaar aansluiten en worden gecoördineerd. Er moet hiervoor inzicht komen in hoe het proces het beste kan worden ingericht; op welke processen en schakels nadruk moet worden gelegd en op welke manier de diverse schakels in elkaar moeten grijpen (Tideman, 1993). Edwards & Peppard (1994) vinden dat pas wanneer je in processen denkt je niet alleen kunt verbeteren in de schakels op zich, maar ook in de aansluiting van de schakels op elkaar. Dit omdat door het denken in processen de wederzijdse afhankelijkheid van de activiteiten in beeld komt. Bij het herontwerpen kan blijken dat processen op een andere, betere, manier ingericht kunnen worden door stappen (activiteiten) in een andere volgorde te plaatsen, samen te voegen of zelfs eruit te halen wanneer ze geen waarde toevoegen of omslachtig zijn.

Davenport (1993), Hammer & Champy (1993) en Zouridis (1998) geven aan dat het clusteren van taken en producten, die voorheen over een groot aantal functies waren verspreid, tevens leidt tot een verminderde coördinatiebehoefte en tot minder verkokering. Op deze manier kunnen kosten worden verlaagd, doorlooptijden worden versneld en kwaliteit worden verbeterd. Door op resultaat te sturen kan de organisatie tevens zijn klanttevredenheid verbeteren (Kaplan & Murdock, 1991; Davenport, 1993; Buitelaar & Groen, 1994). Dit heeft dus ook zijn uitwerking op het vorige kenmerk *klantgericht*. De organisatie zal hiervoor wel nieuwe instrumenten moeten ontwikkelen die niet de resultaten van de activiteiten op zich meten, maar de resultaten van de processen (effectiviteit) en de wijze waarop de processen verlopen (efficiëntie) (Edwards & Peppard, 1994).

2.3.4 Verantwoordelijkheden laag in de organisatie

In een procesgerichte organisatie liggen de verantwoordelijkheden laag in de organisatie. De eindverantwoordelijke van een proces moet duidelijk worden vastgelegd (Hammer & Champy, 1993; Davenport, 1993; Buitelaar & Groen, 1994). Dit kan één persoon maar ook een team zijn (Schramade, 1994; Kaplan & Murdock 1991). Schramade (1994) geeft op dit punt aan dat iedere medewerker primair verantwoordelijk is voor het eigen deel van het proces. Iedere medewerker heeft dus meer bevoegdheden en verantwoordelijkheden dan in een functiegerichte organisatie het geval is. Ook Hammer & Champy (1993) en Davenport (1993) vinden dat de besluitvorming daar plaats moet vinden waar het werk wordt uitgevoerd. Als iemand immers de verantwoordelijkheid krijgt over het proces moet hem ook de bevoegdheid worden gegeven beslissingen te nemen (Hammer & Champy, 1993).

Vaak wordt in de organisatie gewerkt met multi-disciplinaire teams (Hammer & Champy, 1993; Schramade, 1994; Batelaan & Wildschut, 1994; Zouridis, 1998). Deze teams hebben zelf een brede kennis en ervaring, waardoor ze in staat zijn om een compleet product af te leveren. Medewerkers hebben een breder takenpakket, een bredere ontwikkeling en bredere (wisselende) functies. Dit geeft volgens Schramade (1994) en Davenport (1993) de mogelijkheid om daar in te springen waar de klant dat het meeste nodig heeft en zo aan hun wensen te voldoen. Medewerkers zijn dus autonoom (Hammer & Champy, 1993: 71), ze besluiten zelf hoe en wanneer het werk wordt gedaan. Als ze moeten wachten op orders van hun meerdere, werkt dit de klant- en resultaatgerichtheid tegen.

Wanneer de verantwoordelijkheden lager komen te liggen, wordt de houding van de medewerker beïnvloed, zegt van Vugt (1998: 29). Er zal minder aankomen op het toepassen van ooit geleerde

vaardigheden en kennis over bepaalde problemen, maar meer op het ontwikkelen van kerncompetenties die in een bepaalde situatie nodig zijn. Hieronder kunnen zelfstandigheid, zelfdiscipline en motivatie om de klant zo goed mogelijk van dienst te zijn vallen, geven Hammer & Champy (1993) aan.

2.3.5 Coachende managementstijl

Aangezien de verantwoordelijkheden lager in de organisatie komen te liggen, vereist een procesgerichte organisatie een ander soort type managementstijl (Buitelaar & Groen, 1994). Volgens Batelaan & Wildschut (1994) is de managementstijl niet gebaseerd op controle en beheersing maar op faciliteren. Hammer & Champy (1993) spreken van een coachend management die minder controles uitvoert en ook Schramade (1994) ziet het management in de rol van de coach. Dit komt overeen met wat Zouridis (1998: 40) zegt, namelijk dat het managementteam klein en centraal is en op hoofdlijnen de processen aanstuurt.

Func tiegerichte manager	Procesgerichte manager
Thinks of self as a manager or boss	Thinks of self as sponsor, team leader or internal consultant
Follows chain of command	Deals with anyone necessary to get the job done
Works within a set of organizational structures	Changes organizational structures in response to customer
Makes most decisions alone	Invites others to join in decision making
Hoards information	Shares information
Tries to master one major discipline, e.g. marketing	Tries to understand a broad array of managerial disciplines
Demands long hours	Demands satisfied customer

Tabel 2.2 Verschil functiegerichte en procesgerichte manager (naar Edwards & Peppard, 1994: 265)

Bovenstaande tabel is opgesteld door Edwards & Peppard (1994), waarin zij een vergelijking maken tussen een functiegerichte en een procesgerichte manager. Deze laatste kenmerken zij als *“a manager who is more rounded in expertise and knowledgeable in multiple disciplines and can look across a company’s functional areas and see how they all fit together”* (Edwards & Peppard, 1994: 264-265).

2.3.6 Platte structuur

De structuur van een procesgerichte organisatie is plat. Omdat de verantwoordelijkheden daar in de organisatie liggen waar het werk wordt gedaan, zijn er minder managers in de organisatie nodig. Minder managers betekent minder hiërarchische lagen in de organisatie. Dit heeft als gevolg dat de organisatie minder complex en flexibeler wordt. Communicatie vindt plaats tussen mensen wanneer dit noodzakelijk is, ongeacht welke functie hij/zij bekleedt (Hammer & Champy, 1993). Op deze manier ontstaat er volgens Arntzen een *“platte organisatie, waarin zoveel mogelijk [medewerkers] zo dicht mogelijk gebracht zijn bij de markt waarvoor ze werken”* (Arntzen, 1992 in Zouridis, 1998: 40).

2.3.7 Ondersteuning van Informatie & Communicatie Technologie (ICT)

In de literatuur komt het belang van ICT⁴ meerdere malen naar voren (Kaplan & Murdock, 1991; Davenport, 1993; Buitelaar & Groen, 1994; Schramade, 1994; Thaens et al., 1997). Kaplan & Murdock betitelen ICT als *“the key enabler”* (1991: 29). Tijdens de opkomst van ICT is volgens Hammer (1990) de fout gemaakt door al het handmatige te vervangen voor automatisering. ICT is volgens hem wel een essentieel middel bij het herinrichten van bedrijfsprocessen, maar moet niet als vervanging dienen voor alles wat normaal gesproken met de hand werd gedaan. Edwards & Peppard (1994) zijn het hier mee eens, want er moet voor gewaakt worden dat de afdeling ICT niet de verandering leidt, maar slechts ondersteunt. Volgens hen zien zij namelijk niet het hele plaatje, maar denken alleen in automatiseringsoplossingen. Omdat dit tot nieuwe inzichten kan leiden, moet de afdeling wel bij het uitdenken van de plannen betrokken worden. *“Our imaginations must guide our decisions about technology - not the other way around”* (Hammer, 1990: 23).

2.3.8 De procesgerichte organisatie gedefinieerd

Aan de hand van voorgaande kenmerken kan de volgende werkdefinitie worden afgeleid:

Een procesgerichte organisatie is een organisatie met een platte structuur, waarin de processen en mede daardoor de klant en het resultaat centraal staan, waar verantwoordelijkheden duidelijk zijn vastgelegd en laag in de organisatie liggen, waar sprake is van een coachende managementstijl en waarbij ICT een ondersteunende rol vervult.

2.4 Procesgericht werken bij Bouw- en Woningtoezicht: kan dat?

Zoals in het begin van dit hoofdstuk al is opgemerkt is bovenstaande literatuur voornamelijk gericht op de *private* sector en heeft daarnaast betrekking op *organisaties*. Echter, in dit onderzoek staat Bouw- en Woningtoezicht centraal, wat niet alleen tot de *publieke* sector behoort, maar ook een *afdeling* is. Daarom wordt in deze paragraaf gekeken in hoeverre de definitie van een private procesgerichte organisatie toe te passen is op de publieke afdeling BWT. Daarbij is nagegaan of ook op een afdeling BWT de kenmerken uit de vorige paragraaf teruggevonden kunnen worden.

Allereerst de processen. Edwards & Peppard (1994) geven aan dat je processen in elke organisatie aantreft, product- of dienstgeoriënteerd, wel of niet winstgericht. Verder bestaan volgens Porter (1985) processen uit activiteiten die te maken hebben met het leveren van een product of dienst. De afdeling BWT levert een product, namelijk bouwvergunningen. Om deze vergunning te kunnen leveren zullen er een aantal activiteiten moeten plaatsvinden om vast te kunnen stellen of er een vergunning verleend mag worden. Aangezien er op de afdeling BWT sprake is van processen, kan de afdeling worden beoordeeld op het eerste punt.

Ten tweede de klanten. Sinds de tweede helft van de jaren '80 beschouwt de overheid de burger als klant (Hiemstra, 2003). Een gemeente heeft het monopolie op de diensten en de producten die ze levert. Zo kan enerzijds een gemeente haar klanten niet kiezen en anderzijds kan een ontevreden

⁴ In de praktijk worden de termen IT en ICT door elkaar gebruikt. Aangezien IT de Engelse term is en ICT tegenwoordig de Nederlandse, wordt in dit onderzoek vanaf nu de laatste gehanteerd.

burger niet naar een concurrent (Halachmi, 1996: 17). Steeds meer worden gemeentelijke organisaties doordrongen van het feit dat burgers die aan de balie komen recht hebben op korte wachttijden, goede service en goede kwaliteit voor een juiste prijs (Neelen et al., 1999). Op de afdeling Bouw- en Woningtoezicht is te achterhalen wie de klanten zijn van deze afdeling. Dit zijn immers de mensen die een bouwvergunning indienen. Vaststellen of deze klanten ook als uitgangspunt worden genomen is dus mogelijk.

Het derde punt is het resultaat. Daarbij staat centraal of de losse activiteiten op zich efficiënt zijn of dat wordt gekeken naar de effectiviteit van een afgerond proces. Het resultaat is namelijk afhankelijk van de wijze waarop de verschillende activiteiten waarde toevoegen aan het eindproduct en de wijze waarop ze onderling op elkaar aansluiten. Volgens Halachmi (1996: 17) is het gemakkelijker om waarde in de private sector te definiëren dan in de publieke sector. Maar bij de afdeling BWT gaat het om een product, namelijk een bouwvergunning die de klant graag in ontvangst wil nemen. In dit geval is waarde voor de klant vast te stellen. Hierbij kan ook het derde aspect worden overgenomen.

Ten vierde en vijfde moet vastgesteld kunnen worden waar de verantwoordelijkheden in de organisatie liggen en welke managementstijl daarbij sprake is. Er zijn op de afdeling BWT verschillende hiërarchische niveaus aan te wijzen, waardoor gekeken kan worden wie er verantwoordelijk is voor het proces. Daarnaast kan gekeken worden in hoeverre de medewerkers autonomie hebben en zelfstandig kunnen zijn in hun werk en of de afdelingshoofden slechts sturen op hoofdlijnen of dat er sprake is van hoge controle en beheersing. Hierbij kunnen het vierde en vijfde kenmerk worden overgenomen.

Het zesde punt is de structuur. Een gemeente heeft net als een private organisatie verschillende hiërarchische lagen. Ook op de afdeling BWT zijn verschillende niveaus aan te wijzen. Hierdoor kan er dus achterhaald worden hoe de hiërarchie van de afdeling BWT in elkaar steekt en of deze minder lagen heeft na het veranderingsproces. Daarmee kan het zesde kenmerk overgenomen worden.

Tot slot is het zevende punt ICT. Ook een afdeling BWT maakt gebruik van ICT, net als een private organisatie. Hierdoor is het mogelijk om te achterhalen of ICT een ondersteunende rol speelt of niet. Daarbij moet worden opgemerkt dat een gemeente bijna geen fysieke producten worden geleverd, maar bijna altijd informatieproducten, zoals een bouwvergunning. ICT is dus zeker van belang aangezien het vergunningverleningsproces bestaat uit het uitwisselen van informatiecomponenten. Er moet dus worden achterhaald in hoeverre dit gezien wordt als ondersteunend aan het proces of als leidend.

Uit bovenstaande blijkt dat de zeven kenmerken van een private procesgerichte organisatie ook toegepast kunnen worden op een publieke afdeling BWT. Ook van een afdeling BWT kan daarom vastgesteld worden of hierbij sprake is van procesgericht werken. Daarom dient de volgende werkdefinitie als uitgangspunt voor het empirisch onderzoek: *Een procesgerichte afdeling Bouw- en Woningtoezicht is een afdeling met een platte structuur, waarin de processen en mede daardoor de klant en het resultaat centraal staan, waar verantwoordelijkheden duidelijk zijn vastgelegd en laag op de afdeling liggen, waar sprake is van een coachende managementstijl en waarbij ICT een ondersteunende rol vervult.*

2.5 Resumé

In dit hoofdstuk is de literatuur over Business Process Redesign gebruikt om tot een werkdefinitie te komen van een procesgerichte afdeling Bouw- en Woningtoezicht. BPR blijkt te karakteriseren aan de hand van zeven kenmerken:

- Processen centraal: een horizontale invalshoek, waarbij een juiste aaneensluiting van activiteiten dwars door functionele scheidslijnen heen belangrijker is dan de taken en functies zelf.
- Klantgericht: een naar buiten gerichte blik, waarbij wordt ingespeeld op de wensen van de klant
- Resultaatgericht: eindproducten staan centraal, waarbij activiteiten uniform en efficiënt worden uitgevoerd en waarde toevoegen voor de klant
- Verantwoordelijkheden laag op de afdeling: medewerkers hebben meer autonomie en een brede kennis en ervaring, zodat ze in staat zijn een compleet product af te leveren
- Coachende managementstijl: managementteams zijn klein en sturen de processen op hoofdlijnen aan
- Platte structuur: er is een kleiner aantal hiërarchische lagen, zodat de organisatie minder complex en flexibel is
- Ondersteuning van ICT: automatisering is belangrijk, maar is afhankelijk van hoe de processen in de organisatie heen moeten lopen

De literatuur omtrent BPR is vooral toegepast op private organisaties. Het blijkt echter dat bovenstaande kenmerken ook toegepast kunnen worden op een publieke afdeling BWT. Daarbij is de volgende werkdefinitie geformuleerd: *"Een procesgerichte afdeling Bouw- en Woningtoezicht is een organisatie met een platte structuur, waarin de processen en mede daardoor de klant en het resultaat centraal staan, waar verantwoordelijkheden duidelijk zijn vastgelegd en laag op de afdeling liggen, waar sprake is van een coachende managementstijl en waarbij ICT een ondersteunende rol vervult."*

Nu een antwoord gegeven is op de vraag wat procesgericht werken inhoudt, wordt in het volgende hoofdstuk de nadruk gelegd op het veranderingsproces er naar toe.

3 Veranderen naar procesgericht werken

In dit hoofdstuk worden twee onderzoeksvragen behandeld. Allereerst wordt antwoord gegeven op onderzoeksvraag 2: *Welke kenmerken hebben veranderingsprocessen naar procesgericht werken bij afdelingen?* Deze kenmerken dienen als uitgangspunt voor de beantwoording van onderzoeksvraag 3: *Welke handelingen en contextuele kenmerken zijn van belang tijdens het veranderen naar procesgericht werken bij afdelingen?*

In paragraaf 3.1 worden de kenmerken van het veranderingsproces besproken, waarna in paragraaf 3.2 ingegaan wordt op welke wijze procesgericht werken ingevoerd kan worden. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen conditiescheppende en strategische handelingen. Tevens worden er een aantal contextuele kenmerken besproken die invloed uit kunnen oefenen tijdens het veranderingsproces. Tot slot wordt in paragraaf 3.3 een schetsplan gegeven voor de invoering van procesgericht werken.

3.1 Kenmerken van de verandering naar procesgericht werken

Zoals in het vorige hoofdstuk is opgemerkt komen er in de literatuur van BPR en van de verwante termen een aantal kenmerken naar voren die het veranderingsproces van functiegericht naar procesgericht karakteriseren. Dit zijn de volgende zes kenmerken: *radicaal*, *holistisch*, *fasegewijs of in één keer*, *risicovol*, *tijdrovend* en *top-down of bottom-up*. Deze kenmerken zijn van invloed op de keuzes die gemaakt worden met betrekking tot de manier waarop de verandering ingevoerd kan worden. Anders gezegd, dit is dus van invloed op de *handelingen* die gedaan moeten worden om het veranderingsproces zo goed mogelijk te laten verlopen. In deze paragraaf worden de zes kenmerken besproken. Ook hier moet de kanttekening worden gemaakt dat deze kenmerken ontleend zijn aan literatuur over private organisaties. Aangezien we hier echter over het proces praten en niet over de inhoud is deze vertaalslag naar een publieke afdeling BWT niet problematisch.

3.1.1 Radicaal

Zoals eerder uit enkele definities van BPR is gebleken betreft het hier volgens verschillende auteurs een radicale verandering; een significante verandering waarbij fundamentele veranderingen worden doorgevoerd met als doel drastische verbeteringen te kunnen realiseren (Hammer, 1990; Kaplan & Murdock, 1991, Hammer & Champy, 1993; Edwards & Peppard, 1993; Davenport, 1993; Schramade, 1994; Johnson & Scholes, 1999). Volgens Schramade (1994) is herontwerp per definitie radicaal. De fout die volgens hem namelijk vaak wordt gemaakt is dat bestaande, maar slecht ontworpen processen alleen maar sneller gaan lopen. De afdeling moet helemaal vanaf het begin of 'from scratch' weer worden opgebouwd (Davenport, 1993: 11). Batelaan & Wildschut (1994: 42) noemen dit de 'schoon vel papier' aanpak. Zij zijn van mening dat processen vanuit de klant, zonder interne randvoorwaarden en als het ware op een schoon vel papier herontworpen moeten worden. Drastische verbeteringen kunnen volgens hen niet gerealiseerd worden door het wegsnijden van 'vet' of het automatiseren van

bestaande processen. De kracht ligt in het ter discussie stellen van verouderde regels en onuitgesproken aannames. Hammer & Champy vinden het volgende: *“Managers must throw out their old notions about how businesses should be organized and run. They must abandon the organizational and operational principles and procedures they are now using and create entirely new ones”* (1993: 01). Eerder schreef Hammer dat de kracht van reengineering ligt in het herkennen, het ter discussie stellen en het kunnen loslaten van bestaande paradigma's en de manier waarop het werk 'nou eenmaal wordt gedaan' (Hammer, 1990: 107). Dit houdt voor iedereen op de afdeling in dat ze met een kritische en frisse open blik opnieuw naar hun werkzaamheden moeten gaan kijken, zonder in hun oude gewoonten te vervallen. Verandering naar procesgericht werken behoeft dus vooral creativiteit en zeker geen standaard-recept (Hammer, 1990; Kaplan & Murdock, 1991; Buitelaar & Groen, 1994).

Hoewel Edwards & Peppard (1994: 256+264) ook van mening zijn dat huidige assumpties ter discussie gesteld moeten worden en dat er op een nieuwe manier naar de werkzaamheden moet worden gekeken, vinden zij niet dat alles 'from scratch' weer opgebouwd kan worden. Volgens hen heeft het verleden te veel invloed op de nieuwe situatie. De aanwezige cultuur onder het personeel kan immers moeilijk te veranderen zijn. Er zou gezegd kunnen worden dat voor de afdeling BWT er niet sprake is van een leeg perceel waar nieuwbouw komt, maar een renovatie van een bestaand huis. Verder zou 'opnieuw beginnen' inhouden dat alle aanwezige kennis en vaardigheden onder de medewerkers ook wegvalt. En dit zou zonde zijn om niet te gebruiken tijdens het veranderingsproces. Buitelaar & Groen (1994: 396) zeggen dat het in theorie misschien mogelijk is om 'from scratch' alles opnieuw te ontwerpen, maar in de praktijk is het volgens hen ook niet eenvoudig om de huidige situatie los te laten. De veranderingsbereidheid is namelijk een belangrijke beperkende factor voor het implementeren van BPR.

3.1.2 Holistisch

Verscheidene auteurs geven de voorkeur voor een holistische aanpak. De aanpak moet breed en functieoverschrijdend zijn, omdat het herontwerp los moet komen van bestaande opvattingen (Batelaan & Wildschut, 1994: 42). Ook Kaplan & Murdock (1991: 35) en Davenport (1993: 11) spreken van een broadbased en cross-functionele aanpak. Hieruit blijkt dat holistisch betekent dat de veranderingen voor de hele afdeling moeten gelden en niet voor slechts een gedeelte daarvan.

3.1.3 Fasegewijs of in één keer

Over de vraag of een dergelijke verandering fasegewijs moet worden doorgevoerd zijn de meningen verdeeld. Davenport (1993: 11) vindt dat een dergelijke radicale verandering in één keer moet worden doorgevoerd. Bij een incrementele invoering is er het risico dat mensen zich vanuit hun bestaande paradigma's aanpassen en deze niet naast zich neer weten te leggen. Edwards & Peppard (1994: 255) zijn bij hun analyse van praktijkvoorbeelden beide situaties tegengekomen. Zij zijn van mening dat het aan de situatie ligt hoe groot de stap is die moet worden gezet. Volgens hen zal dus onder andere naar de bestaande cultuur, structuur en leiderschap moeten worden gekeken of de veranderingen het beste in één keer of fasegewijs doorgevoerd moeten worden. Kaplan & Murdock (1991: 42) pleiten voor een incrementele aanpak. Dit omdat een gefaseerde aanpak de risico's van mislukken kunnen verlagen, doordat eerst de juiste prikkel kan worden afgegeven en draagvlak kan worden gerealiseerd.

3.1.4 Risicovol

Hoewel het rendement van een dergelijke verandering hoog ligt, zijn er door de radicale omslag volgens Batelaan & Wildschut (1994) wel risico's aan verbonden. Zij betogen in hun artikel dat veel BPR-veranderingen niet goed worden ingezet, doordat managers niet bewust kiezen voor een gericht ambitieniveau, waarbij het management vooraf duidelijk aangeeft wat de gewenste reikwijdte en diepte van de verandering is. Hierdoor schrompelen in de praktijk projecten ineen *"tot een niveau van slechts stroomlijnen van de processen ofwel blazen zichzelf op tot een niveau van volledige bedrijfstransformatie"* (1994: 41). Door het gebrek aan controle hierover eindigen beide processen vaak met niets. Davenport (1993) zegt dat er hoge risico's aan verbonden zijn, omdat het ambitieniveau hoog is. Het management loopt hierdoor een grotere kans dat er dingen mis gaan en kan deze fouten dan ook niet verbloemen.

3.1.5 Tijdrovend

De verandering kan niet van de ene op de andere dag doorgevoerd worden, maar kost een hoop tijd aangezien fundamentele aanpassingen moeten worden gedaan (Davenport, 1993). Kaplan & Murdock (1991: 29) spreken in hun artikel van een *'major multiyear change'*. Hammer & Champy (1993) vinden dat je een degelijke verandering in ongeveer 12 maanden moet implementeren. Halachmi & Bovaird (1997: 231) vinden dit voor de publieke sector wel erg snel. Een gemeente kan minder snel veranderen dan de private sector, als gevolg van regels, wetten en inspraak van diverse mensen waar rekening mee moet worden gehouden. Volgens hen moet er meer tijd voor de verandering worden uitgetrokken. Hoeveel langer dit is wordt niet besproken.

3.1.6 Top-down of bottom-up

Davenport (1993) is van mening dat de veranderingen top-down ingevoerd moeten worden. Dit omdat alleen de hogere posities de mogelijkheid hebben om de gehele situatie te overzien en hierdoor ideeën voor innovatie kunnen aandragen. Het implementeren moet gebeuren met een duidelijke koers vanuit het management. Hammer & Champy (1993: 207) zijn het met deze reden helemaal eens. Zij voegen hier een tweede reden aan toe, namelijk dat een middle-manager niet voldoende bevoegdheden heeft om de radicale veranderingen door te voeren. Ook kan er bij hem de angst zijn dat zijn macht, invloed en verantwoordelijkheden ingeperkt gaan worden, waardoor de implementatie strandt. Volgens Hammer & Champy (1993) zijn mensen bang voor veranderingen, omdat de nieuwe regels onduidelijk zijn en dit kan alleen opgelost worden door van bovenaf de veranderingen door te drukken. Vele andere auteurs hebben echter een voorkeur voor een bottom-up aanpak (Kaplan & Murdock, 1991; Edwards & Peppard, 1994; Buitelaar & Groen, 1994: 393) Dit omdat een top-down aanpak juist veel weerstand kan opleveren, doordat de medewerker niet weet wat hem te wachten staat. Iedereen moet volgens hen juist in het veranderingsproces betrokken worden en meedenken aan creatieve oplossingen. Iets doordrukken op onwillige medewerkers werkt alleen maar averechts (Covin & Kilmann, 1990). Uit onderzoek is tevens gebleken dat medewerkers met een zekere mate van autonomie nuttigere bijdragen leveren aan veranderingsprocessen dan medewerkers die dit niet hebben (Bourgeois & Brodwin, 1984 in: Lewis & Seibold, 1998).

3.1.7 Resumé

In deze paragraaf is gebleken dat het veranderingsproces naar procesgericht werken op basis van zes kenmerken beschreven kan worden: *radicaal* (het drastisch veranderen van de huidige situatie, waarbij oude paradigma's ter discussie worden gesteld), *holistisch* (het veranderen van de afdeling als geheel), *fasegewijs of in 1 keer* (het invoeren van de verandering als som van kleine stapjes of als één grote stap), *risicovol* (het gevaar dat er grote fouten gemaakt kunnen worden), *tijdrovend* (het nemen van de tijd voor de in te voeren veranderingen) en *top-down of bottom-up* (een veranderstrategie vanuit de leiding of vanaf de werkvloer). Deze kenmerken zijn van invloed op de handelingen die gedaan moeten worden om het veranderingsproces zo goed mogelijk te laten verlopen. Over twee van de kenmerken is geen overeenstemming in de literatuur te vinden, namelijk of het veranderingsproces fasegewijs of in één keer ingevoerd moet worden en of dat met top-down of bottom-up aanpak moet gebeuren. In de volgende twee paragrafen wordt aan de hand van opgedane kennis uit de veranderliteratuur een keuze worden gemaakt voor de meest geschikte.

3.2 Gepland veranderen volgens de veranderkunde

In deze paragraaf wordt gekeken naar hoe een veranderingsproces volgens de algemene veranderliteratuur verloopt. Deze kennis wordt gekoppeld aan de in dit onderzoek aan de orde zijnde veranderingsproces naar procesgericht werken. In paragraaf 3.2.1 wordt allereerst het veranderingsproces getypeerd. In de veranderliteratuur over geplande veranderingen komen aandachtspunten naar voren die belangrijk zijn tijdens het veranderingsproces. Deze aandachtspunten, oftewel handelingen, worden in dit onderzoek onderverdeeld in twee categorieën: conditiescheppende en strategische handelingen. Onder conditiescheppende handelingen vallen handelingen die binnen de afdeling het juiste klimaat scheppen voor de verandering en gedurende het gehele veranderingsproces van belang zijn. Deze worden besproken in paragraaf 3.2.2. Strategische handelingen zijn handelingen die centraal staan bij het ontwerpen, plannen en uitvoeren van de verandering op de afdeling en elkaar opvolgen in de tijd. Deze komen in paragraaf 3.2.3 aan bod. In beide paragrafen wordt aangegeven waarom deze handelingen van belang zijn, terugkoppelend naar de reeds besproken zes kenmerken van het veranderingsproces. Daarnaast wordt in paragraaf 3.2.4 dieper in gegaan op twee middelen die van belang zijn en tot slot komen in paragraaf 3.2.5 contextuele kenmerken aan bod. Onder contextuele kenmerken worden in dit onderzoek de kenmerken verstaan die onderdeel uitmaken van de specifieke context waarin de veranderingen plaatsvinden, die niet of nauwelijks te beïnvloeden zijn, maar zelf wel het proces beïnvloeden.

3.2.1 Geplande verandering

Organisaties kennen twee vormen van organisatieveranderingen: veranderingen die onbewust en op een natuurlijke wijze verlopen en veranderingen die bewust in gang zijn gezet. Brenters (1999) geeft in haar boek dit onderscheid aan door van 'transformatie' (onbewust) en 'organisatieverandering' (bewust) te spreken. Transformatie is volgens haar een vorm van ongeplande organische verandering die niet van bovenaf gestuurd of gepland is. Maar soms kan het dat invloeden vanuit de omgeving zo extreem zijn dat de organisatie niet meer in staat is om zichzelf ernaar te richten en zich niet op tijd kan transformeren. Dan zullen er bewust veranderingen plaats moeten vinden. Aangezien de

afdelingen in dit onderzoek bewust het veranderingsproces in gang hebben gezet, betreft het hier een geplande verandering.

Een geplande verandering houdt in dat er doelbewust en planmatig veranderingen worden doorgevoerd (van der Vlist, Allegro & Demenint, 1989: 35). De Caluwé & Vermaak geven als definitie van een geplande verandering: *"Veranderen is het realiseren van uitkomsten die je beoogt, als functie van aanleiding, context en filosofie, door middel van een beïnvloedingsspel van actoren, door het doorlopen van een traject in fasen of stappen, door communiceren en betekenis geven, waarbij het gehele proces gestuurd wordt door bewuste interventies van veranderaars"* (2002: 72). De definitie die Brenters geeft is als volgt: *"Organisatieverandering is een bewust geplande en top-down hiërarchisch gestuurde interventie in een organisatie, met een fasering van het veranderproces en met vooraf omschreven doelen die aan het eind van het proces gerealiseerd moeten zijn."* (1999: 43). Met top-down hiërarchische verandering bedoelt zij niet dat de verandering op basis van hiërarchische machtsbronnen wordt doorgedrukt, maar dat het initiatief en de sturing van bovenaf in de organisatie komt.

Kloosterboer (in de Caluwé, 1997: 38) geeft de volgende vijf kenmerken van planmatige verandering:

- het uitgangspunt is een duidelijk gedefinieerd doel
- de aanpak is grotendeels gedragswetenschappelijk
- de planning gaat vooraf aan de daadwerkelijke activiteiten
- er is een interne of externe begeleider (change agent)
- medewerkers worden bewust betrokken bij de uitvoering, participeren in het proces en willen de verandering bewust.

Deze vijf kenmerken komen terug bij het bespreken wat van belang is tijdens het veranderingsproces.

Plannen is relatief

Een geplande verandering houdt in dat het doel van de verandering duidelijk van te voren is omschreven en dat de organisatie er op een bepaalde manier uit moet komen te zien. Zoals Bennis, Benne & Chin ook aangeven: *"planned change is conscious, deliberate and intended"* (1985: 22). Dit betekent niet dat de organisatie ook zo eruit zal komen te zien en dat deze verandering ook van voor naar achteren gepland kan worden. Zoals de Caluwé & Vermaak (2002) zeggen: Er is vooraf een veranderidee dat richtinggevend is, dat gaandeweg concreter wordt en dat *lijkt* op de werkelijke uitkomsten aan het einde. Mintzberg noemt dit het verschil tussen de geplande en uitgevoerde strategie (Mintzberg, 1999). De complexiteit en onvoorspelbaarheid van veranderingsprocessen kunnen nooit worden gevangen in plannings. Het is niet mogelijk om het hele veranderingsproces te sturen en in de hand te houden. Menselijk gedrag is maar beperkt te beïnvloeden en je zult je dus aan moeten passen aan wat er werkelijk gebeurt. Plannings zijn slechts instrumenten om het proces vorm te geven, een manier om een pad uit te zetten om de gewenste situatie te bereiken (Brenters, 1999: 113). Een planning moet dan ook niet als iets heiligs worden gezien, maar iets als dat continu aan de werkelijkheid wordt aangepast.

3.2.2 Conditiescheppende handelingen

In de veranderliteratuur komen vier condities naar voren die van belang zijn bij het creëren van het juiste veranderklimaat voor het veranderingsproces. Om deze condities te kunnen scheppen zullen een aantal handelingen verricht moeten worden. Deze handelingen zijn daarom *conditiescheppende handelingen* genoemd. In deze paragraaf worden deze vier condities, samen met de bijbehorende conditiescheppende handelingen, besproken. Achtereenvolgens komen aan bod: *veranderingsbereidheid*, *participatie van medewerkers*, *krachtige & betrokken change agent* en *support & commitment van bovenaf*. Bij elke conditie is teruggegrepen naar de kenmerken van het veranderingsproces, om aan te geven waarom het scheppen van deze conditie belangrijk is bij het veranderen naar een procesgerichte afdeling. De paragraaf sluit af met een overzicht van alle conditiescheppende handelingen.

3.2.2.1 Veranderingsbereidheid

Het wel of niet slagen van veranderingsprocessen wordt volgens Lewis & Seibold (1998) en Boonstra (2000) deels bepaald door het gedrag van mensen. Volgens Metselaar & Cozijnsen (2002) begint succesvol veranderen met gemotiveerde medewerkers. Hoe meer mensen de behoefte voelen om te veranderen, hoe groter het draagvlak is voor de verandering (Zaltman & Duncan, 1977: 59). Tideman (1993: 168/170) is van mening dat zonder voldoende draagvlak de kans groot is dat een veranderingstraject vroegtijdig strandt. Ook de Caluwé & Vermaak (2002: 82) hebben in de praktijk ervaren hoe belangrijk draagvlak op de werkvloer is.

Draagvlak is dus essentieel. Aanwezigheid van onzekerheid en angst voor het onbekende kan echter een tegenreactie bij individuen veroorzaken. Dit wordt ook wel weerstand genoemd (Brenters, 1999). Zaltman & Duncan definiëren weerstand tegen verandering als *“ledere actie die zich richt op het behoud van de huidige situatie, ondanks druk van anderen om deze situatie te veranderen”* (1977: 63). Deze definitie van weerstand heeft volgens Metselaar & Cozijnsen (2002) echter een negatieve klank en suggereert dat een verandering van bovenaf wordt doorgedrukt op onwillige medewerkers. Onderdrukken of het niet serieus nemen van de mening van de medewerkers met betrekking tot de verandering, geeft voeding aan de tegenkrachten die de voortgang van veranderingen belemmeren. Zij geven er de voorkeur aan om een positieve definitie van weerstand te gebruiken en van *veranderingsbereidheid* te spreken. Metselaar geeft de volgende definitie aan veranderingsbereidheid: *“Een positieve gedragsintentie van een medewerker ten aanzien van de invoering van een verandering in de structuur, cultuur of werkwijze van een organisatie, resulterend in een inspanning van de kant van de medewerker om het veranderingsproces te ondersteunen danwel te versnellen”* (1997: 175). Aangezien het belangrijk is dat medewerkers het veranderingsproces ondersteunen en hierin meegaan, geef ik de voorkeur aan de term *veranderingsbereidheid*. Echter, in de literatuur komen nog altijd beide begrippen *weerstand* en *veranderingsbereidheid* voor. Daarom wordt per auteur de gebruikte term gehanteerd, zodat hun gedachtegang niet verloren gaat.

Eerder in dit hoofdstuk is gebleken dat veranderen naar een procesgerichte afdeling een *radicaal* proces is. Bestaande paradigma's moeten ter discussie worden gesteld en er moet met een frisse en open blik naar de werkzaamheden worden gekeken. Een drastische verandering als deze kan echter een hoop onzekerheid en angst voor het onbekende teweegbrengen, waardoor weerstand kan

ontstaan. Aandacht voor de veranderingsbereidheid van de betrokkenen is dan ook een belangrijk aandachtspunt bij veranderingsprocessen naar een procesgerichte afdeling.

Vormen van weerstand

Om te weten hoe je weerstand kunt verlagen of voorkomen, zul je er achter moeten komen hoe weerstand tegen verandering kan ontstaan. Veranderen is een kwestie van willen en kunnen, waarbij het willen gebaseerd is op zowel verstand als gevoel (Brenters, 1999: 95; Poiesz, 1999). Brenters maakt een onderscheid tussen drie soorten weerstand: weerstand op individueel niveau (dit noemt zij ook daadwerkelijk *weerstand*), weerstand op groepsniveau (deze vorm noemt zij *weezin*) en weerstand die zich keert tegen de inhoud van de organisatieverandering (deze vorm noemt zij *tegenstand*).

Weerstand op individueel niveau heeft niet te maken met de aard van de verandering maar meer met de persoon zelf. Dit kan het gevolg zijn van angst voor het onbekende; het vooropstellen van eigenbelang; de nieuwe situatie pakt slechter uit dan de huidige situatie; of faalangst: bang om niet over de juiste kennis en vaardigheden te beschikken die in de nieuwe situatie nodig zijn (Brenters, 1999; Boonstra, 2000; Boonstra & van der Vlist, 1996). *Weezin* op groepsniveau heeft te maken met negatieve energie ten opzichte van de veranderaars. Wanneer medewerkers de leiding niet serieus nemen, niet competent of niet eerlijk, ontstaat er een gebrek aan vertrouwen (Brenters, 1999; Boonstra, 2000; Boonstra & van der Vlist, 1996). Dit is de vervelendste weerstand van de drie, aangezien vertrouwen iets is wat zeer moeilijk weer te lijmen valt. *Tegenstand* op organisatieniveau ontstaat volgens Brenters óf door inhoudelijk bezwaar óf over een verschil van mening over de noodzaak van de verandering. Dit is op zich geen vervelende weerstand, aangezien mensen hiermee wel laten zien dat ze begaan zijn met de toekomst van de organisatie.

Beïnvloedingsfactoren

Doordat deze drie vormen van weerstand verschillende oorzaken hebben, verschillen ze ook in aanpak om ze te verlagen of op te heffen. Zo zijn er verschillende manieren om *weerstand* te beïnvloeden. Angst voor het onbekende kan worden verholpen door mensen ervan bewust te maken waarom de oude situatie niet meer adequaat is en de nieuwe situatie beter zou zijn, kortom door de noodzaak van de verandering aan hen duidelijk te maken (Zaltman & Duncan, 1977; Brenters, 1999). Ook kan het helpen wanneer mensen openlijk hun gevoelens van angst en onzekerheid kunnen uiten, een luisterend oor kan wonderen doen (Zaltman & Duncan, 1977; Tideman, 1993; Brenters, 1999). Faalangst kan worden opgelost door mensen opleidingen te geven en trainingsmogelijkheden te scheppen. Weerstand uit eigenbelang moet worden opgelost door óf het inzicht te laten veranderen in wat eigenbelang is, óf door mensen hun macht weg te halen, waarmee de weerstand wordt geuit. Een zeer belangrijke factor om weerstand op te heffen is tijd (Brenters, 1999). Mensen moeten de tijd krijgen om de oude situatie te laten gaan en de nieuwe situatie te aanvaarden. Communicatie vanaf het begin van het proces is dus zeer belangrijk. Het managementteam dat al maanden bezig is met de veranderingen doorloopt het proces op een natuurlijke wijze. Er kan dan ook niet van medewerkers verwacht worden dat zij van de ene op de andere dag hierin meegaan. Brenters (1999), Tideman (1993) en den Hertog & Dankbaar (1995: 76-77) adviseren dan ook dat medewerkers al in een zo vroeg mogelijk stadium

duidelijk en zo volledig mogelijk geïnformeerd worden. Het uitdragen van een visie en doelen draagt bij aan deze duidelijkheid (Tideman, 1993: 170; Lewis & Seibold, 1998). Zo kunnen de medewerkers beter begrip krijgen voor de gemaakte keuzen en zal hiermee de weerstand verlaagd worden (Brenters, 1999). Dit komt overeen met een eerder genoemd kenmerk van deze verandering, namelijk dat zij *tijdrovend* is. Er vinden drastische veranderingen plaats, die niet van de één op de andere dag kunnen worden doorgevoerd, maar hier zal de tijd voor genomen moeten worden. De betrokkenen moeten anders gaan denken en dit vergt dus enig wennen.

Volgens Ansoff (1984) is weerstand tegen verandering "*direct evenredig met de omvang van de te introduceren verandering en met de tijd die men voor de verandering uittrekt*" (in: Tideman, 1993: 170). Hoe langer de veranderingen namelijk duren, hoe meer het doel en het nut van het veranderingsproces vervaagt. Hierdoor kan de motivatie afnemen. Een zo kort mogelijke doorlooptijd is daarom wenselijk. Doelgerichtheid en tempo moeten dus niet uit het oog worden verloren. Dit gaat in tegen de eerdere opmerking, dat mensen de tijd moet worden gegeven om te wennen. Wat Ansoff (1984) wel aangeeft is dat het totale veranderingsprogramma georganiseerd kan worden als een opeenvolging van kleinere veranderingen om zo de doorlooptijd te verkorten. In deze lijn ligt ook het belang van korte termijn successen, wat door diverse auteurs wordt aangehaald (Kaplan & Murdock, 1991; Edwards & Peppard, 1994: 263; Johnson & Scholes, 1999). Dit zijn een soort mijlpalen tijdens het veranderingsproces. Door tijdens het gehele proces bepaalde mijlpalen te behalen ziet de afdeling het succes van de verandering, waardoor het nut van de verandering zichtbaar wordt en mensen gemotiveerd blijven om (mee) te veranderen. Als het blijft bij mooie praatjes van de veranderaars en echt resultaat uitblijft, kan de veranderingsbereidheid een behoorlijke deuk oplopen. Het lijkt mij daarom belangrijk dat er wat kleinere stappen worden gezet, zodat mensen de structuur en resultaat kunnen blijven zien, maar zo kan er wel de tijd worden genomen voor alles wat er gedaan moet worden.

Wanneer er *weerzin* plaatsvindt, kan er helaas op korte termijn niet veel aan veranderd worden. De change agent⁵ kan alleen investeren in het opbouwen van vertrouwen op de lange termijn (Zaltman & Duncan, 1977; den Hertog & Dankbaar, 1995; Brenters, 1999). Het uitstralen van bekwaamheid kan hier zeker aan bijdragen (Zaltman & Duncan, 1977). Slagvaardige besluitvorming (Tideman, 1993: 170) en het hebben van realistische verwachtingen over de benodigde tijd en geld voor het veranderingsproces (Covin & Kilmann, 1990: 239) heeft hierop een positieve invloed. Een 'dat doen we wel even'-mentaliteit kan funest zijn voor het vertrouwen in de change agents (Covin & Kilmann, 1990).

Ook bij *tegenstand* komt het belang van communiceren en informeren naar voren. Wanneer de medewerkers tijdens het proces zo volledig mogelijk worden geïnformeerd kunnen de medewerkers beter inzicht krijgen in de noodzaak van de verandering en begrijpen waarom er gekozen wordt voor

⁵ Met een change agent wordt de leiding of degene die het veranderingsproces faciliteert bedoeld. Hier wordt in subparagraaf (§3.2.2.3) verder op in gegaan.

bepaalde oplossingen. Dit houdt wel in dat de leiding echt bereid moet zijn om de medewerkers serieus te nemen en naar hen te luisteren. (Brenters, 1999)

Aangezien weerstand, weerzin en tegenstand op verschillende wijze beïnvloed moeten worden is het zaak dat de leiding eerst achterhaalt van welke vorm sprake is en waar deze precies vandaan komt. Brenters waarschuwt daarbij wel dat mensen niet altijd zeggen wat ze werkelijk denken.

3.2.2.2 Participatie van medewerkers

Iets wat ook zeer bijdraagt aan het creëren van draagvlak is participatie van de medewerkers (Tideman, 1993: 168). Een afdeling kan op twee manieren een verandering inzetten: top-down of bottom-up. Bij de tweede aanpak worden medewerkers bewust betrokken bij de uitvoering en participeren zij in het veranderingsproces. In veel literatuur wordt de voorkeur uitgesproken voor deze aanpak (Covin & Kilmann, 1990; Kaplan & Murdock, 1991; Kloosterboer, 1993 in: de Caluwé, 1997: 38; Boonstra & van der Vlist, 1996). Volgens Kaplan & Murdock (1991: 43) moet de gehele afdeling van begin tot eind meedenken in het herontwerpen. Weick verkiest een bottom-up veranderstrategie boven een top-down benadering, omdat hij vindt dat een organisatie een onsamenhangend geheel is aan autonome individuen, zonder een eenduidige koers en rationele aanpakken. Medewerkers moeten groepsgewijs betrokken worden in het bespreken van doelstellingen, in het uitvoeren van werkzaamheden en in het leren van de belangrijkste competenties (in: de Caluwé & Vermaak, 2002: 20). Covin & Kilmann (1990: 237-239) en den Hertog & Dankbaar (1995: 76-77) moedigen ook participatie van medewerkers aan: medewerkers vanuit de gehele afdeling, van begin tot eind. Uit onderzoek van Lewis & Seibold (1998: 111-113) is gebleken dat participatie vanuit de gehele afdeling zeer belangrijk is tijdens het veranderingsproces. Hierdoor accepteren mensen eerder de besluiten die worden genomen en worden mensen gemotiveerder om mee te werken. Deze conclusie kan tevens getrokken worden uit de opvattingen van Brenters (1999). Zij is ervan overtuigd dat weerstand zo laag mogelijk kan worden gehouden als de medewerkers vanaf het begin zoveel mogelijk worden betrokken bij het denkproces. Het werkt erg averechts als er niet naar ideeën of meningen wordt geluisterd (Covin & Kilmann, 1990). Wanneer change agents coöperatief gedrag vertonen en medewerkers mee laten zoeken naar oplossingen, zullen zij erkenning vinden voor hun standpunten en achter de uiteindelijke beslissingen staan. Of dit hun eigen ideeën waren of niet maakt dan niet veel meer uit (Steensma, 1989: 303). Hieruit kan geconcludeerd worden dat een change agent ook zijn oplossingen op een dusdanige manier kan brengen dat medewerkers ervan overtuigd raken dat het hun eigen ideeën waren en de plannen steunen.

Participatie kan op verschillende manieren worden bewerkstelligd. Het management kan de medewerkers meer invloed geven in hun werk of eigenaar laten zijn en meedelen in de voordelen van het programma (Covin & Kilmann, 1990: 237-239). Ook kunnen er veranderteams worden samengesteld uit verschillende typen werknemers, oftewel multidisciplinaire teams (Covin & Kilmann, 1990; Buitelaar & Groen, 1994: 390/395; Horrocks, 1997: 60-66). Verschillende mensen hebben verschillende stukjes informatie die ze op deze manier kunnen delen. Deze veranderteams moeten volgens Horrocks (1997) wel centraal staan bij het ontwerpen en uitvoeren van het veranderingsproces (p. 64).

Eerder in dit hoofdstuk is gebleken dat er in de literatuur twee opvattingen zijn over de manier waarop procesgericht werken ingevoerd kan worden: top-down of bottom-up. Gezien het voorgaande en aangezien het hier tevens een radicaal veranderingsproces betreft, lijkt een bottom-up benadering mij geschikter. De betrokkenen moeten begrijpen wat hen te wachten staat en moeten kunnen meedenken aan creatieve oplossingen. Motivatie kan positief werken om de betrokkenen in beweging te zetten en bij een top-down strategie wordt het risico gelopen dat er onbegrip en onwilligheid ontstaat. Participatie van de betrokkenen is dan ook belangrijk tijdens het veranderingsproces naar een procesgerichte afdeling. Er is echter wel een keerzijde. Ook bij een zorgvuldig veranderingsproces zullen er altijd voor- en tegenstanders blijven. Cozijnsen (1987) stelt dat er in veel gevallen een kleine groep enthousiaste voorstanders en een kleine groep fervente tegenstanders zich tegenover elkaar plaatsen, terwijl een grote meerderheid zich neutraal opstelt. Niet bij iedereen is dan een bottom-up benadering op zijn plaats. Soms moeten er knopen doorgemaakt worden en is het noodzakelijk een andere strategie te voeren wanneer het niet lukt tegenstanders te overtuigen op grond van noodzaak en het mee laten denken in het veranderingsproces. Bottom-up en top-down strategieën kunnen dan gecombineerd worden of na elkaar ingezet worden. Er moet dus naar de situatie worden gekeken welke strategie optimaal werkt.

3.2.2.3 Krachtige & betrokken change agent

Tijdens het veranderingsproces kunnen er verschillende rollen worden aangegeven. De Caluwé & Vermaak (2002: 82) definiëren een zevental rollen. De verandering start volgens hen met een initiatiefnemer. Katz & Kahn geven aan dat deze initiatiefnemer van grote invloed is op het verloop van het veranderingsproces (1978, in van der Vlist et al., 1989: 36). Volgens Tideman (1993: 171) en Brenters (1999) moet het management het initiatief op zich nemen. Ook Hammer & Champy (1993) geven als kenmerk bij het invoeren van BPR dat het initiatief bij de top moet liggen. Echter, zij zijn wel van mening dat het hier om een top-down veranderingsproces gaat en niet om bottom-up. Brenters (1999) en Tideman (1993) zijn hier minder expliciet in. Een specifiek onderscheid bij wie dit initiatief moet liggen, bij het hoofd van de afdeling of hoger in de organisatie, wordt niet gemaakt aangezien de literatuur voornamelijk spreekt van veranderingsprocessen bij organisaties in het geheel.

Deze initiatiefnemer zoekt sponsors die met hun (in)formele macht de verandering helpen legitimeren of doen toestaan. Samen gaan zij op zoek naar een regisseur van binnen of buiten de organisatie. Deze rol wordt door Zaltman & Duncan (1977) de change agent genoemd en is één van de twee rollen die deze schrijvers onderscheiden. De change agent is de verantwoordelijke voor het opzetten, het uitvoeren en het monitoren van het veranderplan (Zaltman & Duncan, 1977; de Caluwé & Vermaak, 2002). Volgens enkele auteurs moet deze verantwoordelijkheid echter bij het management liggen (Covin & Kilmann, 1990: 239; Tideman, 1993), wat zou betekenen dat dit nooit iemand van buitenaf kan zijn. De rol van change agent is belangrijk in het veranderingsproces en daarom wordt hier later in deze paragraaf op teruggekomen.

De verantwoordelijkheid van de change agent wordt gedeeld met medestanders en naarmate de aanpak duidelijk omschreven kan worden, met trekkers. Medestanders achten de verandering gewenst en geven daarom hun steun, maar hebben geen formele verantwoordelijkheid. Trekkers zijn (mede)verantwoordelijk voor de voorbereiding en coördinatie van het plan. Gaandeweg betrekken zij een groter aantal mensen bij de verandering: uitvoerders die (delen) van de interventies realiseren en

slachtoffers die de verandering realiseren op de werkvloer. Deze laatste twee rollen worden door Zaltman & Duncan (1977) samengenomen in de term *change targets*, de twee rol die deze auteurs onderscheiden. Met *change targets* bedoelen zij namelijk degenen die met de *change agent* mee veranderen, of zij de veranderingen nu accepteren of niet.

Deze rolverdeling hoeft niet zo precies plaats te vinden. Soms kan een persoon meerdere rollen hebben of komen bepaalde rollen niet uitdrukkelijk aan bod. Dit is afhankelijk van de kleur waarin wordt veranderd (zie: kleurdrukdenken in paragraaf 3.2.3) oftewel afhankelijk van de situatie (de Caluwé & Vermaak, 2002: 83).

Change agent of regisseur

De *change agent* - of zoals de Caluwé & Vermaak hem noemen, de *regisseur* - kan bestaan uit één persoon of een team van mensen (Zaltman & Duncan, 1977; Lewis & Seibold, 1998) en intern (management) of extern zijn (Zaltman & Duncan, 1977; Kloosterboer, 1993 in de Caluwé, 1997: 38). Samenwerking van interne en externe adviseurs levert volgens van der Vlist vaak een optimale werksituatie. Dit omdat een externe adviseur iets nadrukkelijker de wens naar voren kan brengen het probleem te willen verkennen en een interne adviseur beschikt weer gemakkelijker over *inside information* (van der Vlist et al., 1989: 37).

Dat een *change agent* erg belangrijk is, staat in veel literatuur vermeld (Lewis & Seibold, 1998: 106). Volgens den Hertog & Dankbaar (1995: 76-77) is dit de persoon met de leiding en moet hij of zij het roer krachtig in handen houden. Pas dan zijn volgens hem medewerkers bereid te veranderen. Ook Hammer (1990: 112) en Kaplan & Murdock (1991: 42) vinden dat er tijdens een dergelijk veranderingsproces sprake moet zijn van sterk en uitvoerend leiderschap. Zijn aansporingen moeten duidelijk, sterk en consistent zijn. Volgens Geurts (1997, in van Vugt et al., 1998: 30) moet leiderschap tijdens het veranderingsproces minder gebaseerd zijn op hiërarchische sturing en juist meer op verbeelding, verantwoordelijkheid en voorbeeld. Hij bedoelt hiermee dat deze vorm van leiderschap bestaat uit het vermogen om heldere visies te ontwikkelen (verbeelding); het in staat zijn om de brug te slaan tussen visies en de operationalisering in concrete acties (verantwoordelijkheid); en uit de vaardigheid om de beoogde bedrijfscultuur in woord, houding en gedrag uit te stralen (voorbeeld).

In paragraaf 3.2.2.1 over veranderingsbereidheid is het belang van draagvlak naar voren gekomen. Den Hertog & Dankbaar (1995: 76-77) benadrukken het belang van vertrouwen, duidelijkheid en openheid van de *change agent* (en ook het management, wanneer deze verschillen van persoon) naar de medewerkers toe om dit te bewerkstelligen. De *change agent* moet zich goed verdiepen in de behoeften van de medewerkers, bekwaamheid uitstralen en vanaf het begin duidelijk communiceren naar de medewerker over onder andere noodzaak en verwachtingen. Volgens Zaltman & Duncan (1977) kan dit weerstand bij medewerkers voorkomen. Verder, zoals ook al naar voren is gekomen in paragraaf 3.2.2.2, is het belangrijk dat medewerkers serieus worden genomen en vanaf het begin participeren in het veranderingsproces. Schramade (1994: 9) vindt ook dat de leiding voorbeeldgedrag moet vertonen en de weg moet voorgaan. Volgens Covin & Kilmann (1990: 237-238) en Zaltman & Duncan (1977) moet er sprake zijn van een verantwoordelijke en betrouwbare leiding die als rolmodel fungeert voor anderen. Uit het artikel van Lewis & Seibold (1998, 111-113) blijkt dat er verschillend onderzoek is gedaan naar de invloed van voorbeeldgedrag van de leiding. Uit deze onderzoeken is gebleken dat dit sterk het succes van het veranderingsproces kan beïnvloeden.

Het is dus belangrijk dat de change agent de verantwoordelijkheid heeft en daarbij krachtig leiderschap uitstraalt en het goede voorbeeld geeft, zodat medewerkers bereid zijn om mee te veranderen en zich losmaken van oude patronen. Daarnaast is het belangrijk dat de change agent betrokken is bij wat er onder de medewerkers speelt en daarbij zorgt voor vertrouwen, duidelijkheid en openheid naar de medewerkers toe.

Zoals in deze paragraaf naar voren is gekomen hangt deze conditie sterk samen met de vorige twee condities *veranderingsbereidheid* en *participatie van medewerkers*. Zeker omdat het hier draait om een radicaal veranderingsproces is het gedrag van een change agent van belang bij het laten slagen van een dergelijke verandering. Bestaande gewoonten moeten doorbroken worden en voorbeeldgedrag, vertrouwen en openheid kunnen helpen bij het wegnemen van eventuele drempels. Het scheppen van de conditie *krachtige & betrokken change agent* is dus een belangrijk punt van aandacht bij een veranderingsproces naar procesgericht werken.

In het vorige hoofdstuk is besproken dat het afdelingshoofd een coachende managementstijl moet hebben. De rol van change agent zou echter ook door het afdelingshoofd kunnen worden vervuld. Deze twee rollen zouden dus in één persoon samen kunnen komen, maar het blijven wel afzonderlijke rollen. De rol van change agent is namelijk van toepassing op het veranderingsproces en de rol van coach is van toepassing op het aansturen van de medewerkers bij de dagelijkse werkzaamheden.

3.2.2.4 Support & commitment van bovenaf

In de veranderliteratuur komt het belang van betrokkenheid en zichtbaar support/steun van bovenaf uit de organisatie meerdere malen naar voren (Covin & Kilmann, 1990: 237+238; Kaplan & Murdock, 1991: 42; Buitelaar & Groen, 1994: 393; Edwards & Peppard, 1994: 257; de Caluwé & Vermaak, 2002: 82). Hiermee worden in dit onderzoek de personen bedoeld die één of meerdere lagen in de hiërarchie boven het afdelingshoofd staan. Volgens Covin & Kilmann (1990) heeft de afwezigheid van commitment een negatieve uitwerking op de medewerkers en dus op het veranderingsproces. Ook de Caluwé & Vermaak (2002) hebben in de praktijk ervaren hoe belangrijk steun van boven is en volgens Buitelaar & Groen (1994) strandt elk bottom-up veranderingsproces zonder deze betrokkenheid. De personen hoog in de organisatie geven als het ware hun toestemming of goedkeuring voor het veranderingsproces.

Teruggrijpend op één van de kenmerken van procesgericht werken blijkt ook deze laatste conditie van belang. Aangezien er sprake is van een *tijdrovende* verandering zal er veel tijd in het veranderingsproces gestoken moeten worden, terwijl medewerkers ondertussen door moeten gaan met het verlenen van vergunningen. Het is dus belangrijk dat de personen hoger in de hiërarchie de veranderingen steunen, zodat de afdeling de tijd en de ruimte krijgt om legitiem aan het veranderingsproces te werken.

3.2.2.5 Overzicht conditiescheppende handelingen

Resumerend worden in de veranderliteratuur vier condities genoemd die van belang zijn bij het scheppen van het juiste veranderklimaat: *veranderingsbereidheid*, *participatie van medewerkers*, *krachtige & betrokken change agent* en *support & commitment van bovenaf*. In deze paragraaf is

gebleken dat het scheppen van alle vier de condities van belang is bij het aan de orde zijnde veranderingsproces. Om deze condities te scheppen of te behouden in de organisatie zijn er verder handelingen aan bod gekomen die hier aan bijdragen: de conditiescheppende handelingen. Deze conditiescheppende handelingen kunnen daarom worden omschreven als: *handelingen die binnen de afdeling het juiste klimaat scheppen voor de verandering en gedurende het gehele veranderingsproces van belang zijn*. Hieronder volgt een overzicht van alle conditiescheppende handelingen die voortvloeien uit de condities die zijn besproken.

Veranderingsbereidheid

- Medewerkers de noodzaak en het nut van de verandering duidelijk maken
- Ruimte creëren voor het uiten van onzekerheid en twijfels
- De mogelijkheden bieden om de juiste vaardigheden te ontwikkelen
- Doelgerichtheid en tempo in de gaten houden
- Medewerkers de tijd geven om te wennen
- Tussentijdse resultaten in beeld brengen
- Bekwaamheid uitstralen en realistische doelen stellen
- Continu en voldoende informeren en communiceren

Participatie van medewerkers

- Medewerkers van begin tot eind laten meedenken in het herontwerpen
- Medewerkers serieus nemen
- Luisteren naar ideeën en meningen van medewerkers

Krachtige & betrokken change agent

- Initiatief bij de leiding van de afdeling of hoger in de hiërarchie
- Een duidelijke (interne of externe) change agent die
 - de verandering leidt en de verantwoordelijkheid hiervoor heeft;
 - het goede voorbeeld geeft aan de medewerkers;
 - zorgt voor vertrouwen, duidelijkheid en openheid naar de medewerkers toe;
 - zich verdiept in de behoeften van medewerkers.

Support & commitment van bovenaf

- Het krijgen van toestemming van bovenaf
- Het krijgen van zichtbaar support en betrokkenheid van bovenaf


3.2.3 Strategische handelingen

Over de vraag of de verandering naar procesgericht werken *fasegewijs* moet worden doorgevoerd zijn in de literatuur verschillende opvattingen. Dit is eerder in dit hoofdstuk naar voren gekomen bij het bespreken van de kenmerken van het veranderingsproces; Davenport (1993) vindt dat de verandering in één keer moet worden ingevoerd, Kaplan & Murdock (1991) pleiten voor een stapsgewijze invoering en volgens Edwards & Peppard (1994) ligt het aan de situatie. Echter, bij het bespreken van de conditie *veranderingsbereidheid* is gebleken dat een fasegewijze aanpak de voorkeur heeft, aangezien

er veel veranderingen moeten worden doorgevoerd en mensen op deze manier structuur wordt gegeven (Ansoff, 1984, in Tideman 1993). De Caluwé & Vermaak (2002) hebben in de praktijk ervaren dat het opsplitsen in verschillende fasen de slaagkans ten goede komt. Om deze redenen lijkt mij bij een veranderingsproces naar procesgericht werken een fasegewijze aanpak geschikter. Ook bij deze fasen komen een aantal handelingen naar voren die in de literatuur worden genoemd. Deze worden in dit onderzoek *strategische* handelingen genoemd. In deze paragraaf worden de verschillende fasen en de bijbehorende handelingen besproken. De paragraaf sluit tot slot af met een overzicht van alle strategische handelingen.

3.2.3.1 Overzicht van fasen in de literatuur

Verschiedende auteurs geven een fasering aan in het veranderingsproces. De Caluwé & Vermaak (2002) onderscheiden de volgende vier fasen: 'het diagnosticeren', 'het vinden van een veranderstrategie', 'het opstellen van een interventieplan' en het 'plegen van (meerdere) interventies'. Brenters geeft de volgende vier fasen: 'onderzoek naar de huidige stand van zaken', 'formuleren van de gewenste situatie in de toekomst', 'bepalen van de weg waarlangs die situatie moet worden bereikt' en 'planning van uit te voeren acties' (1999: 81). Johnson & Scholes (1999) vinden dat bij het ontwikkelen van een strategie de onderdelen 'strategische analyse', 'strategische keuze' en 'strategische implementatie' aan bod moeten komen. En Katz & Kahn (1978) beschrijven een 'organisatiediagnose', een 'doelbepaling toekomstig gewenste situatie' en 'het veranderingsproces in actie' (in: van der Vlist et al., 1989: 36). Deze fasen zijn grotendeels gelijk of overlappen elkaar, zoals onderstaande tabel toont.

<i>Johnson & Scholes, 1999</i>	Strategic Analysis		Strategic Choice		Strategic Implementation
<i>De Caluwé & Vermaak, 2002</i>	Diagnose		Veranderstrategie	Interventieplan	Plegen van (meerdere) interventies
<i>Katz & Kahn (van der Vlist, 1989)</i>	Organisatiediagnose	Doelbepaling toekomstig gewenste situatie		Het veranderingsproces in actie	
<i>Brenters, 1999</i>	Diagnose huidige situatie	Formuleren gewenste toekomstige situatie	Bepalen van de weg	Plannen van de uit te voeren acties	-
Tijd: 					

Tabel 3.1 Overzicht faseringen in veranderingsprocessen

In werkelijkheid loopt een veranderingsproces niet zo gefaseerd als hier nu naar voren komt. Er zijn geen strakke grenzen tussen de fasen aan te geven, in de praktijk lopen ze in elkaar over. Het denken in fasen moet volgens de Caluwé & Vermaak (2002) gezien worden als een hulpmiddel om het proces iets meer structuur te geven en niets over het hoofd te zien. Om zo volledig mogelijk te zijn, maar toch overzichtelijk te blijven, wordt in dit onderzoek de fasering van Johnson & Scholes aangehouden. Hier kunnen namelijk alle aandachtspunten van de andere genoemde schrijvers onder geschaard worden.

3.2.3.2 *Strategische analyse (fase 1)*

De eerste fase is bedoeld om helder te krijgen wat er aan de hand is en waarom de afdeling wil veranderen (de Caluwé & Vermaak, 2002). Belangrijk is dus om te beginnen met het formuleren van een missie, visie en doelen. Een visie beschrijft de gewenste toekomstige staat die door middel van de verandering moet worden bereikt (Johnson & Scholes, 1999: 13). In dit geval is dat 'een procesgerichte organisatie'. Het belang van het formuleren van een visie wordt in veel verander- en herontwerpliteratuur benadrukt (zie: Hammer, 1990; Kaplan & Murdock, 1991; Edwards & Peppard, 1994; Schramade, 1994; Horrocks, 1997; Brenters, 1999; de Caluwé & Vermaak, 2002). Een visie is namelijk belangrijk omdat het handelingen richting geeft (Brenters, 1999: 88-89). Een visie geeft alleen richting aan het handelen zolang de visie als haalbaar en nastrevenswaardig wordt gezien. Zij moet dus zo zijn opgesteld dat medewerkers zich hier graag naar toe willen bewegen en worden uitgedragen door het management. Tevens is het van belang dat stakeholders zich ook kunnen vinden in de nieuwe manier van werken. De afdeling kan bijvoorbeeld bij haar klanten inventariseren wat zij verwachten in de toekomst en wat zij graag anders zouden zien. Deze kennis kan de afdeling gebruiken bij het vaststellen van heldere doelen: Wat moet er op de afdeling veranderen wil er procesgericht gewerkt worden (Covin & Kilmann, 1990; Kaplan & Murdock, 1991; Edwards & Peppard, 1994; Kloosterboer, 1993 in de Caluwé, 1997; Steensma, Demenint & Allegro, 1996)? Hierbij kan gedacht worden aan de aspecten die in het vorige hoofdstuk aan bod zijn gekomen: processen centraal stellen, klantgericht werken, resultaatgericht werken, verantwoordelijkheden laag op de afdeling, coachende managementstijl, platte structuur. Deze doelen moeten wel meetbaar gemaakt worden (Buitelaar & Groen, 1994). Dit kan bijvoorbeeld door te formuleren hoe lang de doorlooptijden maximaal mogen zijn, welke kosten er maximaal gemaakt mogen worden en door normen te bepalen voor de kwaliteit en service voor de klant.

Het stellen van een duidelijke missie, visie en doelen, is belangrijk aangezien *risicovol* één van de kenmerken van dit veranderingsproces is. Het management moet vooraf duidelijk aangeven wat de gewenste reikwijdte en diepte van de verandering is en dit moet ook als haalbaar worden gezien, anders bestaat er de kans dat er dingen fout gaan.

Ten tweede is inzicht in de huidige situatie volgens Brenters (1999) van belang om een gemeenschappelijk vertrekpunt vast te kunnen stellen. Hoe ziet mijn huidige afdeling eruit, hoe zien mijn huidige processen eruit? Wat heb ik (resources), waar ben ik goed in (competences) en waar ben ik toe in staat (capability) (Johnson & Scholes, 1999). Door naast de technische inzichten te achterhalen hoe het met de wil en het vermogen, oftewel de veranderingsbereidheid (Metselaar & Cozijnsen, 2002) van de mensen gesteld is, kan hier rekening mee worden gehouden bij het vaststellen van een veranderstrategie. Een flexibele, gemotiveerde afdeling zal immers gemakkelijker veranderen dan een afdeling waar veel weerstand heerst (Covin & Kilmann, 1990; Brenters, 1999). Aandacht voor de veranderingsbereid van mensen (paragraaf 3.2.2.1) is dus vanaf het begin van het veranderingsproces belangrijk.

Ook het belang van *participatie van medewerkers* (paragraaf 3.2.2.2) komt in deze fase terug. Volgens verschillende auteurs is het van belang om de reden om te veranderen helder te maken. Zo zeggen Zaltman & Duncan (1977) dat het duidelijk communiceren van de intentie van de verandering de mensen eerder in beweging zal krijgen en motiveren om mee te veranderen. Als iedereen vanaf het begin al wordt betrokken bij het vaststellen van het probleem en mogelijke oplossingen, zullen de

betrokkenen zich ook eerder scharen achter de uiteindelijke oplossing en zal de uitvoering van de veranderingen op minder weerstand stuiten (Brenters, 1999: 84).

Met behulp van bovenstaande kennis kan nagedacht worden over de wijze waarop deze doelen behaald kunnen worden, oftewel *hoe* je gaat veranderen (Brenters, 1999). Dit komt in de volgende fase aan de orde.

3.2.3.3 *Strategische keuze (fase 2)*

De tweede fase is het formuleren van de weg waarlangs de visie kan worden bereikt, oftewel de strategie. In deze fase moeten dus de stappen worden geformuleerd die moeten leiden tot het gewenste eindresultaat (Brenters, 1999, Johnson & Scholes, 1999). Met de kennis uit de vorige fase kunnen een aantal opties worden geformuleerd met betrekking tot de mogelijke wegen (strategieën) die bewandeld kunnen worden, de middelen (resources, competenties en capabilities) die daarvoor nodig zijn en de wijze en volgorde waarop de strategie geïmplementeerd kan worden (Covin & Kilmann, 1990; Johnson & Scholes, 1999). Door deze opties samen met alle betrokkenen te formuleren en te evalueren (Katz & Kahn, 1978) kan er een weloverwogen keuze worden gemaakt waar iedereen achter staat.

Voor een goed verloop van het veranderingsproces is het nodig aandacht te besteden aan de mogelijk te hanteren veranderingsstrategieën (Katz & Kahn, 1978, in van der Vlist et al, 1989; de Caluwé & Vermaak, 2002). Op deze manier kan het handelen van mensen tijdens een veranderingsproces beïnvloed worden. In de literatuur zijn verschillende veranderingsstrategieën beschreven.

Allereerst Bennis, Benne & Chin (1985). Zij maken onderscheid in drie strategieën:

- *Machtsdwang*: deze benadering gaat ervan uit dat de mens van nature handelt uit eigenbelang. Het gewenste gedrag zal vanuit een machtspositie moeten worden afgedwongen;
- *Rationeel-empirisch*: deze benadering gaat ervan uit dat mensen rationeel denkende wezens zijn en zich laten leiden door hun eigen belangen. De verandering wordt aanvaardbaar gemaakt door het aandragen van redelijke argumenten en informatie;
- *Normatief-reëducatief*: deze benadering gaat ervan uit dat de mens, naast een rationeel wezen, op zoek is naar het bevredigen van zijn behoeften. Zijn gedrag is nauw verbonden met normen en waarden. Door middel van training en opleiding worden mensen zelf aan het denken gezet, waardoor normen en waarden en daardoor gedrag worden aangepast.

Boonstra (1992: 73) voegt hier een vierde strategie aan toe, ontleend aan Mastenbroek (1986) in navolging van Zaltman & Duncan (1977):

- *Ruil-beloning/onderhandeling*: deze benadering gaat ervan uit dat mensen een keuze maken op basis van wat de verandering hen kost en oplevert. De verandering wordt doorgevoerd door mensen beloningen in het vooruitzicht te stellen wanneer zij de verandering accepteren.

Van der Zee (1995) formuleert vier strategieën:

- *Diffusie* benadering: kenmerkend voor deze benadering is de scheiding tussen het ontwikkelen en het uitvoeren. 'Selling the idea' is belangrijk;
- *Directieve* benadering: in navolging van deze benadering zal een change agent alles doen om zijn doel te bereiken. De verandering wordt gestuurd op basis van machtsuitoefening en centraal uitgestippeld, beheerst en gecontroleerd;
- *Interactieve* benadering: deze benadering heeft niet een van te voren uitgestippeld plan. Door interactie en wederzijdse aanpassing geeft iedereen eigen betekenis aan initiatieven voor verandering, waardoor verschillende oplossingen kunnen ontstaan;
- *Ontwikkelingsgerichte* benadering: deze benadering is gericht op het versterken van competenties. De verandering komt van binnenuit, uit het besef van de personen dat ze zelf iets aan de problemen kunnen doen.

De Caluwé & Vermaak (2002) hebben in hun boek vijf strategieën benoemd:

- *Blauwdrukdenken*: hierbij staat de uitkomst van te voren vast en is goed resultaat gegarandeerd;
- *Rooddrukdenken*: volgens dit denken moet de mens op de juiste manier worden verleid en geprikkeld;
- *Geeldrukdenken*: gebeurt op basis van macht en belangen;
- *Groendrukdenken*: hierbij gaat het om het motiveren van mensen door te leren;
- *Witdrukdenken*: hierbij staat alles van te voren nog open en verandert alles continu (evolutiedenken).

Bruining en Allegro (1981, in van der Vlist et al., 1989: 44-45) onderscheiden een tweetal veranderkundige benaderingswijzen: de procesbenadering en de taakstructurele benadering. De *procesbenadering* hanteert een werkwijze die zich richt op de verandering/beïnvloeding van opinies, attitudes en gedrag van medewerkers op diverse hiërarchische niveaus en op organisatieprocessen zoals communicatie, besluitvorming, probleem- en conflictoplossing. Interventies zijn gericht op interpersoonlijke relaties om zo een betere interpersoonlijke sfeer te scheppen. Uiteindelijk zou dit dan weer moeten leiden tot veranderingen in de structuur en processen van de organisatie. De *taakstructurele benadering* richt zich op het daadwerkelijk veranderen van taak- en organisatiestructuren en structuuraspecten zoals rolrelaties. Dit beïnvloedt op den duur weer het gedrag van de medewerkers en hun werkrelaties.

Eerder is al besproken dat een bottom-up aanpak in eerste instantie een betere strategie zou zijn bij het aan de orde zijnde veranderingsproces. Hierdoor zijn enkele strategieën minder goed geschikt, aangezien deze een top-down aanpak hebben, waarbij de verandering uitgestippeld wordt zonder participatie van de medewerkers. Dit zijn de *machtsdwang* strategie van Bennis, Benne & Chin (1985), de *diffusie* en *directieve* benaderingen van Van der Zee (1995) en het *geeldrukdenken* van de Caluwé & Vermaak (2002). Hierbij moet nogmaals worden opgemerkt dat een bottom-up en top-down strategie naast elkaar kunnen bestaan, aangezien dit afhangt van de specifieke situatie op de afdeling. Daarnaast valt het *blauwdrukdenken* van de Caluwé en Vermaak (2002) af. Bij *blauwdrukdenken* wordt de verandering vooraf maximaal gespecificeerd en nauwgezet geprogrammeerd in planmatige stappen,

zodat controle tijdens de invoering optimaal is. Het gevaar van deze aanpak is dat alleen de formele structuur wordt gewijzigd en dat oude werkwijzen en gewoonten blijven bestaan. Bovendien bestaan er op deze manier onvoldoende mogelijkheden om de doelen en de aanpak van het veranderingsproces gaandeweg bij te stellen (Boonstra & van der Vlist, 1996). Juist bij een complex veranderingsproces als deze is *blauwdrukdenken* dus minder effectief.

Planning

Kenmerk van *planned change* is dat er vooraf aan de uitvoering een planning wordt gemaakt (Kloosterboer in de Caluwé, 1997: 44). Zoals al eerder vermeld, is een planning niet heilig en zal deze continu aan de werkelijkheid moeten worden aangepast (Brenters, 1999; de Caluwé & Vermaak, 2002). Belangrijk is dat in deze planning de eerder besproken korte termijn successen worden ingepland (Kaplan & Murdock, 1991; Edwards & Peppard, 1994; Johnson & Scholes, 1999).

3.2.3.4 *Strategische implementatie (fase 3)*

De laatste fase is het daadwerkelijk uitvoeren van het plan dat bedacht is. Op dit moment kan de afdeling daadwerkelijk worden veranderd; processen kunnen worden heringericht, informatiesystemen kunnen worden aangepast en medewerkers kunnen getraind worden om op de nieuwe afdeling te kunnen werken.

In deze fase moet het management er op letten dat hun acties overeenkomen met de uitgedragen visie, anders werkt dit averechts op de veranderingsbereidheid van de mensen (Covin & Kilmann, 1990: 238). Er moet verder zorg voor worden gedragen dat de korte termijnsuccessen worden behaald (Kaplan & Murdock, 1991; Edwards & Peppard, 1994; Johnson & Scholes, 1999) en dat er aandacht wordt besteed aan het doel. Een verandering dat zijn doel niet meer in het oog houdt, draait uiteindelijk op niets uit. Timing en tijdsduur van de verandering moet dus in de gaten worden gehouden (Lewis & Seibold, 1998: 111-113; Johnson & Scholes, 1999).

3.2.3.5 *Overzicht strategische handelingen*

Resumerend blijkt uit deze paragraaf dat een fasering aanbrenge van belang is bij veranderingsprocessen naar procesgericht werken. Daarbij zijn drie fasen onderscheiden, namelijk de strategische analyse, de strategische keuze en de strategische implementatie. Bij elke fase horen een aantal handelingen die *strategische handelingen* zijn genoemd. Strategische handelingen kunnen worden omschreven als: *handelingen die centraal staan bij het ontwerpen, plannen en uitvoeren van de verandering op de afdeling en elkaar opvolgen in de tijd*. Hieronder is een overzicht gegeven van alle strategische handelingen die voortvloeien uit de fasen die zijn besproken. Omdat in de praktijk de fasen vaak in elkaar overlopen is ervoor gekozen om bij de handelingen geen onderscheid in fasen te maken.

Strategische handelingen

- Formuleren van missie, visie en doelen (gewenste toekomstige situatie in beeld)
- Huidige situatie in beeld brengen
- Formuleren van plan van aanpak en het maken van een planning

- Vanaf het begin aandacht hebben voor veranderingsbereidheid en participatie van medewerkers
- Kiezen voor een veranderstrategie

3.2.4 Middelen

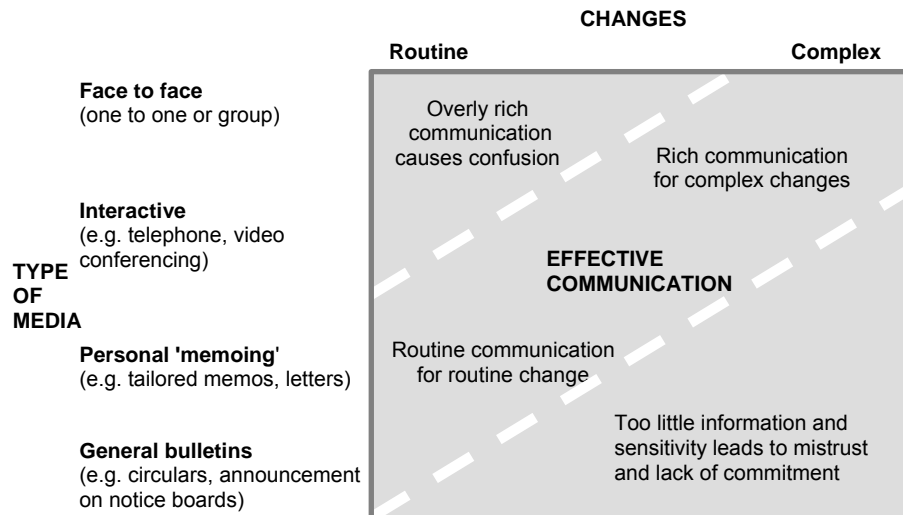
Zoals blijkt uit de besproken conditiescheppende handelingen, zijn communicatie en trainingen & opleidingen volgens de literatuur vaak gebruikte middelen tijdens geplande veranderingen. In deze paragraaf worden deze middelen nader toegelicht.

3.2.4.1 *Communicatie*

In de paragraaf over veranderingsbereidheid is het belang van communicatie al naar voren gekomen. De Caluwé & Vermaak (2002: 87/88) en Edwards & Peppard (1994) geven aan dat communicatie een essentieel onderdeel is van het veranderingsproces. Zonder communicatie geen verandering. Communicatie draagt de verandering, omdat mensen *“met elkaar door middel van taal een nieuwe werkelijkheid [creëren], zowel in de hoofden als in de handen, in het denken en doen”* (de Caluwé & Vermaak, 2002: 87). Communicatie moet daarom een integraal onderdeel zijn van elk veranderingsproces. Er kan communicatie zijn *over* de verandering, met als doel het informeren van betrokkenen (wat willen we met deze verandering bereiken?), het wegnemen van weerstand, het creëren van binding en het geven van betekenis. Communicatie *binnen* het veranderingsproces zelf heeft als doel mensen zo veel mogelijk met elkaar te laten praten om gezamenlijk de verandering te kunnen laten slagen (de Caluwé & Vermaak, 2002).

In het onderzoek van Covin & Kilmann (1990: 238-239) komt naar voren dat communicatie een grote invloed heeft op het veranderingsproces. Volgens hun respondenten heeft continue communicatie die niet alleen gebaseerd is op informatie die op hen persoonlijk van toepassing is, een erg positieve invloed op het veranderingsproces. Daarbij wordt het belang aangegeven van mondelinge en geschreven berichten (voornamelijk top-down) bij het coördineren van doelen en activiteiten. Slechte communicatie zoals het niet delen van informatie of inadequate informatie heeft een negatieve invloed, evenals geheimen, oneerlijkheid en het onvermogen om roddels uit de wereld te helpen (Covin & Kilmann, 1990; Brenters, 1999).

Johnson & Scholes (1999: 526-527) vinden dat het te gebruiken medium moet worden aangepast op de mate van complexiteit van de veranderingen. Dit komt tot uiting in figuur 3.1 op de volgende pagina. Ook geven zij aan dat communicatie gezien moet worden als tweerichtingsverkeer. Zeker wanneer de veranderingen moeilijk zijn is het belangrijk om de medewerkers feedback op de communicatie te geven, zodat iedereen elkaar goed blijft begrijpen en zaken niet verkeerd interpreteert.



Figuur 3.1 'The selection of communication media as an effective skill' (naar Johnson & Scholes, 1999: 527)

3.2.4.2 Opleidingen & Trainingen

Opleidingen en trainingen zijn ook belangrijke aspecten van het veranderingstraject. Volgens Buitelaar & Groen (1994: 390) zijn trainingen de voertuigen voor verandering. Schramade (1994: 9/10) geeft in zijn artikel aan dat het vooral bij een dergelijk radicale verandering van belang is om mensen te trainen, zodat ze de vaardigheden hebben om procesgericht te werken. Dit zou volgens Brenters (1999) weerstand kunnen verlagen. Het is dus noodzakelijk om te achterhalen welke competenties reeds aanwezig zijn en welke benodigd zijn. Ook volgens Tideman (1993: 172) moeten personen getraind worden in kennis en vaardigheden die nodig zijn om in de nieuwe organisatie te kunnen functioneren. Hij is echter van mening dat ze ook getraind moeten worden in het ondersteunen en begeleiden van het veranderingstraject.

3.2.5 Contextuele kenmerken

De contingentietheorie zegt *"the best way to organize depends on the nature of the environment to which the organization must relate"* (Scott, 1981 in: Hall, 1999: 285). Toegepast op de veranderkunde houdt dit in dat omgevingsfactoren van invloed zijn op (de uitkomst van) het veranderingsproces. In dit geval staat (de uitkomst van) het veranderingsproces niet alleen in relatie tot de externe omgeving, maar speelt de interne omgeving - de gemeentelijke organisatie en/of afdeling zelf - ook zeker een rol. Hoe het proces precies zou moeten verlopen is als gevolg hiervan erg situatie afhankelijk en bestaat er dus geen één beste manier. De Caluwé & Vermaak (2002) gaan in hun boek ervan uit dat elke organisatie anders is en dat er verschillende manieren zijn om veranderingen door te voeren. De handelingen moeten dus aansluiten op de specifieke context.

De kenmerken die onderdeel uitmaken van de specifieke context waarin de veranderingen plaatsvinden, worden voortaan *contextuele kenmerken* genoemd. Deze zijn niet of nauwelijks te veranderen, maar hebben wel hun invloed op het veranderingsproces. Hieronder komen achtereenvolgens aan bod: *concurrerende veranderingen, veranderkundige geschiedenis, cultuur, grootte afdeling* en *kenmerken medewerkers*.

3.2.5.1 Concurrerende veranderingen

Volgens Vinkenburg (1995) is het noodzakelijk om serieus aandacht bij het veranderingsproces te houden. Wanneer er andere veranderingen of noodzakelijk werk verricht moet worden concurreren de veranderingen met elkaar. Het nadeel hiervan is dat er minder tijd en aandacht overblijft voor het veranderingproces, waardoor dit minder goed verloopt. Concurrerende veranderingen kunnen ook als negatief gevolg hebben dat het allemaal te veel wordt voor de medewerkers en dat ze het geheel niet meer overzien. Hierdoor kan weerstand ontstaan.

3.2.5.2 Veranderkundige geschiedenis

Iets wat ook van invloed kan zijn op het veranderingsproces is de geschiedenis van de organisatie of afdeling (Lewis & Seibold, 1998; Boonstra & van der Vlist, 1996; de Caluwé & Vermaak, 2002). Eerdere goede ervaringen met veranderingen kunnen een positieve invloed hebben op het verloop van de verandering, nare ervaringen kunnen weerstand oproepen. Ook kan er verandermoeheid ontstaan, steeds weer opnieuw moeten veranderen kan een groot obstakel gaan vormen, zeker als vroegere veranderingen reeds weer teruggedraaid zijn. Dit alles is in dit onderzoek samengebracht onder de noemer veranderkundige geschiedenis.

3.2.5.3 Cultuur

Cultuur is een moeilijk en veelomvattend begrip en leent zich volgens van der Vlist et al. (1989) niet goed als centraal onderwerp bij organisatieverandering. Er bestaan verschillende opvattingen over cultuur. Zo kan het worden beschouwd als een ideeënsysteem, namelijk de normen en waarden van mensen (Schein, 1985 in: Steensma et al., 1996), als een bredere gedragsopvatting namelijk: een manier van omgaan met elkaar (Steensma et al., 1996) of een combinatie hiervan. Duidelijk is dat cultuur iets is wat door mensen wordt gedeeld en tevens zeer stabiel is waardoor het moeilijk te veranderen is.

Omdat het gedeelde denken en doen van betrokkenen op een afdeling het verloop van het veranderingsproces kan beïnvloeden, is aandacht voor cultuur, ondanks de complexiteit, van belang (Boonstra & van der Vlist, 1996). Volgens Rosenthal et al. (1996: 163) spelen er in de cultuur van het openbaar bestuur twee waarde-oriëntaties een belangrijke rol: de traditioneel ambtelijke waarde-oriëntatie en de bedrijfsmatige waarde-oriëntatie. Van beide bestaat zowel een positief als een negatief beeld, weergegeven in tabel 3.2.

	Ideaalbeeld	Schrikbeeld
Ambtelijke waarde-oriëntatie	Onbaatzuchtigheid, onpartijdigheid, betrouwbaarheid, loyaliteit, dienstbaarheid, discretie, vertrouwen, belangeloosheid, plichtsbesef	Regelzucht, detaillisme, formalisme, traagheid, hokjesgeest, risicomijding, ongevoeligheid, conservatisme
Bedrijfsmatige waarde-oriëntatie	Zakelijkheid, resultaatgerichtheid, slagvaardigheid, ondernemingszin, moed, risicozoekend en de bereidheid verantwoordelijkheid te dragen	Persoonlijke succesbejag, partijdigheid, vooringenomenheid, opportunisme, omkoopbaarheid, geritsel

Tabel 3.2 Ambtelijke versus bedrijfsmatige cultuur (naar Rosenthal et al., 1996)

Aangezien procesgericht werken bij afdelingen BWT volgens verschillende auteurs radicaal ingevoerd moet worden, zou dit betekenen dat alles moet veranderen, inclusief de cultuur. De cultuur herinnert

immers aan de situatie waarin de dingen niet op een procesgerichte wijze gingen (Halachmi, 1997: 232). De noodzaak tot veranderen komt echter ook voort uit deze cultuur. Zeker een sterke cultuur kan de verandering juist vergemakkelijken en een verandering die de bestaande cultuur niet bedreigt heeft zelfs een grotere kans van slagen (Halachmi, 1997: 232). Aangezien cultuur moeilijk te beïnvloeden is, zal er gekeken moeten worden of de huidige cultuur past in de nieuwe plannen of dat hier tijdens het veranderingsproces extra aandacht aan besteed moet worden.

3.2.5.4 Grootte afdeling

De grootte van de afdeling kan van invloed zijn op het verloop van het veranderingsproces (Lewis & Seibold, 1998). Dooley (2002) geeft namelijk aan dat hoe groter het aantal eenheden, hoe groter de complexiteit. Ook volgens Johnson (1993) hangt de complexiteit van de organisatie af van het aantal eenheden op een afdeling of organisatie. Bij een grote afdeling bestaat er bovendien kans op subgroepen binnen de afdeling (van de Ven, Delbeq & Koenig, 1976). Daarnaast schrijft Johnson (1993) dat uit onderzoek is gebleken dat er een positief verband bestaat tussen de complexiteit van een organisatie en de communicatie: hoe complexer de organisatie, hoe groter de behoefte aan communicatie.

3.2.5.5 Kenmerken medewerkers

Dooley (2002) duidt aan dat de diversiteit onder de personen van een organisatie een maat is voor complexiteit. Toegepast op de veranderkunde houdt dit in dat de diversiteit ofwel de heterogeniteit van de betrokkenen het verloop van het veranderingsproces kan beïnvloeden. In dit onderzoek kan gedacht worden aan diversiteit in leeftijd en diversiteit in opleiding.

3.2.5.6 Overzicht contextuele kenmerken

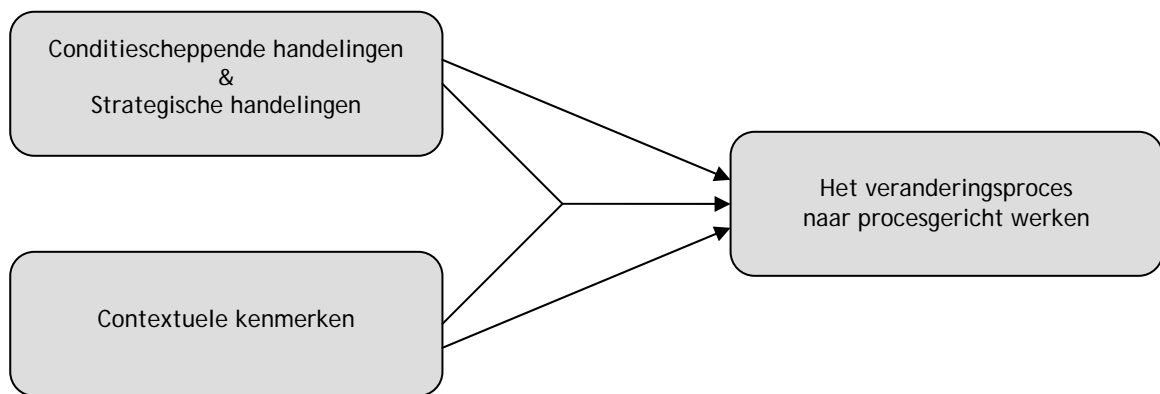
In deze paragraaf is beschreven dat de context van invloed is op de wijze waarop veranderingsprocessen verlopen. Daarbij zijn vijf kenmerken van de context naar voren gekomen, die *contextuele kenmerken* zijn genoemd. Contextuele kenmerken zijn dus kenmerken die onderdeel uitmaken van de specifieke context waarin de veranderingen plaatsvinden, die niet of nauwelijks te beïnvloeden zijn, maar zelf wel het proces beïnvloeden. Hieronder is een overzicht gegeven van deze contextuele kenmerken.

Contextuele kenmerken

- Concurrerende veranderingen
- Veranderkundige geschiedenis
- Cultuur
- Grootte van de afdeling
- Kenmerken van de medewerkers

3.3 Resumé: schetsplan voor de invoering van procesgericht werken

In hoofdstuk 2 en 3 zijn de centrale concepten van dit onderzoek beschreven, namelijk procesgericht werken, het veranderingsproces er naar toe en de handelingen en contextuele kenmerken die hierop van invloed kunnen zijn. Dit is weergegeven in figuur 3.2. Naast twee hoofdeffecten kunnen de twee onafhankelijke variabelen gecombineerd voor een extra effect op de afhankelijke variabele zorgen: het interactie-effect. Aangezien hier sprake is van een kwalitatief onderzoek, waarbij dit extra effect verweven is in de verhalen van de geïnterviewden en niet geïsoleerd kan worden, kan de grootte van dit effect niet worden vastgesteld. Tijdens de data-analyse wordt daarom alleen de aanwezigheid hiervan vastgesteld en niet de mate waarin dit het veranderingsproces beïnvloedt.



Figuur 3.2 Conceptueel model

Samenvattend zijn hier de omschrijvingen van de centrale concepten opgenomen:

- Een *procesgerichte afdeling Bouw- en Woningtoezicht* is een afdeling met een platte structuur, waarin de processen en mede daardoor de klant en het resultaat centraal staan, waar verantwoordelijkheden duidelijk zijn vastgelegd en laag op de afdeling liggen, waar sprake is van een coachende managementstijl en waarbij ICT een ondersteunende rol vervult.
- Conditie-scheppende handelingen zijn handelingen die binnen de afdeling het juiste klimaat scheppen voor de verandering en gedurende het gehele veranderingsproces van belang zijn.
- Strategische handelingen zijn handelingen die centraal staan bij het ontwerpen, plannen en uitvoeren van de verandering op de afdeling en elkaar opvolgen in de tijd.
- *Contextuele kenmerken* zijn kenmerken die onderdeel uitmaken van de specifieke context waarin de veranderingen plaatsvinden, die niet of nauwelijks te beïnvloeden zijn, maar zelf wel het proces beïnvloeden.

In de afgelopen twee hoofdstukken heeft de literatuur omtrent dit vraagstuk centraal gestaan. Alvorens te kijken in hoeverre de literatuur teruggevonden wordt in de empirie, is het noodzakelijk om in te gaan op de methoden en technieken van het onderzoek. Dit is het onderwerp van het volgende hoofdstuk.

4 Onderzoeksopzet

In dit hoofdstuk worden de methoden en technieken van dit onderzoek uiteengezet. Allereerst wordt in paragraaf 4.1 het onderzoeksontwerp besproken. Hierin wordt ingegaan op de kenmerken van dit onderzoek, evenals op de selectie van de analyse-eenheden. In paragraaf 4.2 komen de verschillende manieren van dataverzameling aan bod en wordt in paragraaf 4.3 gedetailleerd uitgelegd op welke wijze deze data zijn geanalyseerd. Tot slot wordt in paragraaf 4.4 een beoordeling gegeven van de kwaliteit van dit onderzoek in termen van validiteit en betrouwbaarheid.

4.1 Onderzoeksontwerp

Dit onderzoek kan worden getypeerd als een praktijkgericht wetenschappelijk onderzoek (van der Zwaan, 1995; 't Hart, 1998). Dit omdat op wetenschappelijke en theoriegestuurde wijze getracht is een toepasbare oplossing te vinden voor een concreet maatschappelijk vraagstuk.

4.1.1 Grondvorm en type onderzoek

Van der Zwaan (1995) maakt een indeling in de volgende grondvormen van organisatieonderzoek: beschrijvend, exploratief, verklarend en toetsend. De aanwezigheid van een theorie is hierbij het belangrijkste criterium. Zoals reeds is aangegeven is er nog niet veel bekend over het invoeren van procesgericht werken binnen gemeentelijke afdelingen. Om deze reden kan niet vanuit een bestaande theorie gekeken worden naar de empirie en is het niet mogelijk verklarende en toetsbare uitspraken te doen. Het theoretisch kader dient in dit onderzoek als een structuur om de relevante aspecten van de empirie te kunnen beschrijven. Dit met als doel zo veel mogelijk kennis te vergaren binnen het onderzoeksveld en te achterhalen welke variabelen van belang zijn binnen deze context. Dit onderzoek is dus beschrijvend en exploratief van aard. Door beperkingen als gevolg van tijd, mogelijkheden en de afwezigheid van een bruikbare theorie kan in dit onderzoek slechts een deel van het gehele onderzoeksveld in kaart worden gebracht, waardoor de resultaten niet te generaliseren zijn. Dit onderzoek pretendeert ook echter niet een uitspraak te doen over de situatie bij alle Nederlandse gemeenten. De resultaten van dit onderzoek kunnen juist als input voor een grootschalig vervolgonderzoek worden gebruikt, waarbij hetgeen onderzocht is in een groter kader kan worden geplaatst.

Daar het in dit onderzoek gaat om veranderingen in een praktijksituatie, is antwoord gezocht op vragen als 'in hoeverre werkt de afdeling procesgericht?', 'Wat is er gedaan/wat wordt er gedaan om dit te bereiken?', 'Tegen welke problemen loopt de afdeling aan?' Een kwalitatieve aanpak waarbij de gegevens overwegend uit teksten bestaan verdient dan ook de voorkeur boven een kwantitatieve aanpak waarbij gegevens in getallen kunnen worden omgezet. Baarda, de Goede & Teunissen omschrijven kwalitatief onderzoek als *"Onderzoek waarbij je overwegend gebruik maakt van gegevens van kwalitatieve aard en dat als doel heeft onderzoeksproblemen in of van situaties, gebeurtenissen*

en personen te beschrijven en te interpreteren." (1996b: 15). Zij vullen verder aan dat, in tegenstelling tot kwantitatief onderzoek, zo de nadruk kan worden gelegd op de rijkdom en diepgang van de gegevens om de beleving of betekenisgeving van de medewerkers omtrent het onderwerp te kunnen achterhalen. Op deze manier zijn de gedachtegang en gedrag van betrokkenen binnen de gemeenten achterhaald en geïnterpreteerd vanuit hun eigen gezichtspunt: hoe ervaren zij deze verandering naar een nieuwe manier van werken?

Verder is sprake van evaluatieonderzoek. Swanborn (1999: 23) maakt onderscheid tussen plan-, proces- en productevaluatie. Dit onderscheid wordt gemaakt op basis van het tijdsaspect (evaluatie vooraf, tijdens of achteraf) en in hetgeen wat geëvalueerd wordt (het plan, het proces of het product). Dit onderzoek kan getypeerd worden als een *procesevaluatie* waarin het proces van de invoering en uitvoering (oftewel het veranderingsproces) van een andere manier van werken centraal staat (Swanborn, 1999: 48). In dit geval is tussentijds de in- en uitvoering van procesgericht werken bij de afdelingen geëvalueerd. Voor afdelingen die reeds procesgericht werken zou *procesanalyse* een betere term zijn, aangezien dit aangeeft dat niet tijdens maar achteraf het proces is geanalyseerd (Swanborn, 1999).

4.1.2 Meervoudige casestudy

Dit onderzoek is opgezet als casestudy. Een casestudy of gevalstudie is bij uitstek geschikt voor zowel exploratief als kwalitatief onderzoek (Hutjes & van Buuren, 1992; van der Zwaan, 1995). Een casestudy is *"een onderzoeksstrategie waarvan het voornaamste kenmerk is dat er sprake is van een intensieve bestudering van een sociaal verschijnsel bij één of enkele onderzoekseenheden."* (Swanborn, 2003: 22). Een intensief of diepgaand onderzoek is noodzakelijk omdat nog maar weinig onderzoek gedaan is bij publieke organisaties naar het invoeren van procesgericht werken. Er is dus geen sprake van een uitgebreide theorie of een kant en klare checklist.

In dit onderzoek zijn meerdere cases opgenomen om de resultaten met elkaar te kunnen vergelijken. Er is dus sprake van een meervoudige casestudy. Miles & Huberman (1994) waarschuwen bij een meervoudige casestudy voor een zekere pluriformiteit in de dataverzameling. Deze is binnen de onderzochte gevallen onvermijdelijk. Hoewel dit de informatierijkheid van het onderzoek ten goede komt, kan dit wel de vergelijkbaarheid aantasten.

4.1.3 Selectie van cases

Afdelingen Bouw- en Woningtoezicht (BWT) van Nederlandse gemeenten zijn binnen dit onderzoek de eenheden van analyse (Swanborn, 2003). Er wordt in de vorm van een meervoudige casestudy een vergelijking getrokken tussen verschillende afdelingen BWT van gemeenten. Zij zijn hier de 'draggers van eigenschappen' (Braster, 2000: 9). De eenheid van observatie verschilt per databron. Hier wordt in subparagraaf 4.2.3 op teruggekomen. Aangezien het gezien de tijd en middelen niet mogelijk is om bij alle afdelingen van alle gemeenten in Nederland onderzoek te doen, is er een selectie gemaakt. Daarbij is gebruik gemaakt van een combinatie van pragmatische en theoretische criteria, zoals vaker het geval bij casestudy's (Braster, 2000; Swanborn, 2003). Onder pragmatische selectiecriteria verstaat Swanborn (2003) criteria die te maken hebben met de eigenschappen van de cases zelf; zoals

nabijheid, interesse, betrokkenheid of toevallige contacten. Vaak bepalen deze simpele criteria welke cases bij het onderzoek worden betrokken. Binnen Zenc zijn er contacten met diverse afdelingen BWT door heel Nederland. Aan de hand van deze lijst (door Swanborn 'steekproefkader op basis van reputatie' genoemd; Swanborn, 2003: 55) zijn de afdelingen op basis van het theoretische criterium 'procesgericht werken' gerangschikt. De keuze voor de vier afdelingen die volgens de rangschikking procesgericht georganiseerd zijn is gemaakt op basis van 'convenience sampling' (Baker, 1999). Dit wil zeggen dat de selectie is gedaan op basis van de welwillendheid van de gemeenten om hun medewerking aan dit onderzoek te verlenen. Wegens het vertrouwelijke karakter van de verkregen informatie en de beloofde anonimiteit is niet vermeld uit welke gemeenten de afdelingen afkomstig zijn.

4.2 Dataverzameling

Er is gebruik gemaakt van verschillende manieren van dataverzameling. Dit kan ten goede komen aan de informatierijkheid tijdens de bestudering van de afdelingen (Braster, 2000). In deze paragraaf komen achtereenvolgens aan bod: data verzameld uit interviews en data verzameld uit documenten. In de laatste subparagraaf wordt uitgelegd wat de eenheid van observatie inhoudt.

4.2.1 Semi-gestructureerde interviews

Daar het bij een casestudy draait om een *intensieve* bestudering, is het noodzakelijk diepgaande en informatierijke data te verzamelen. Het interview is hiervoor een geschikte methode (Hutjes & van Buuren, 1992; Baarda, de Goede & van der Meer-Middelburg, 1996a). Tevens is het interview een goede manier om de ideeën, attitudes, opinies, gevoelens, wensen en/of kennis van de betrokkenen te achterhalen (Baarda et al., 1996a). Om enerzijds open te kunnen blijven staan voor specifieke verschillen en anderzijds een vergelijkingsbasis te kunnen creëren is gekozen voor semi-gestructureerde interviews. In een semi-gestructureerd interview liggen de vragen en antwoordmogelijkheden niet van te voren vast (dit in tegenstelling tot een gestandaardiseerd interview), maar de onderwerpen wel (dit in tegenstelling tot een open interview) (Baarda et al., 1996a). Hierdoor kan in relatief korte tijd een groot aantal relevante aspecten aan de orde komen en kan indien nodig worden doorgevraagd (Swanborn, 2003).

Voor de semi-gestructureerde interviews is een topiclijst ontwikkeld, gebaseerd op de opgedane kennis uit de literatuurstudie in hoofdstuk 2 en 3. Deze topiclijst heeft als leidraad gediend om in het interview verschillende onderwerpen ter sprake te laten komen (Hutjes & van Buuren, 1992). Deze topiclijst is te vinden in bijlage I. Het doel van het interview is om de geïnterviewde zijn/haar verhaal te laten vertellen en de persoon zelf aan te laten geven wat belangrijke aspecten zijn bij het veranderingsproces op de desbetreffende afdeling en hem/haar daarbij niet te beïnvloeden. Er is dus sprake van *narrative* interviews, waarbij de percepties van de geïnterviewden worden gemeten.

De topics op de lijst zijn ingedeeld naar categorieën. Tijdens het interviewen is gezorgd dat iedere categorie aan bod is gekomen zonder specifiek op de onderliggende topics in te gaan. Daarom is niet op elk onderwerp in elk interview een antwoord gegeven. Tevens was er in elk voldoende ruimte om eventuele nieuwe onderwerpen ter sprake te laten komen.

Gezien de tijdsduur en omvang van het onderzoek was het praktisch gezien niet haalbaar om alle betrokkenen te interviewen. Daarom is allereerst gekozen om ieder afdelingshoofd te interviewen. Deze personen zijn op grond van hun positie goed geïnformeerde personen en zijn daarom in staat om een totaalbeeld van het veranderingsproces op de afdeling te verschaffen (Baarda et al., 1996a). In overleg met deze personen zijn de andere geïnterviewden geselecteerd (snowball-sampling; Baker, 1999) op basis van diversiteit van functie, aanwezige kennis en beschikbaarheid. In totaal zijn er 15 interviews gehouden. In tabel 4.1 is weergegeven welke personen op welke afdeling dit zijn. Door omstandigheden is het vierde interview op afdeling D komen te vervallen. Ter compensatie is op de afdeling gesproken met enkele andere medewerkers, waaronder de coördinator van de plantoetsers. In deze gesprekken werden de bevindingen uit de andere drie interviews bevestigd.

Afdeling A	Afdeling B	Afdeling C	Afdeling D
- Afdelingshoofd	- Afdelingshoofd	- Afdelingshoofd	- Afdelingshoofd
- Voormalig hoofd BWT	- Sectorondersteuning	- Externe begeleider	- Externe begeleider
- Coördinator toetsers	- Teamhoofd toetsers	- Medewerker (admin)	- Medewerker (toetser)
- Medewerker (toetser)	- Medewerker	- Medewerker (toetser)	

Tabel 4.1 Overzicht geïnterviewden per afdeling

4.2.2 Documentenstudie

Naast de data uit de interviews zijn ook data uit documenten verzameld. Deze documenten zijn enerzijds gebruikt om achtergrondinformatie over de vier cases te achterhalen (Swanborn, 1999). Hieronder vallen gemeentelijke documenten, zoals meerjarenplannen, organogrammen, statistieken, (burger) jaarverslagen en verslagen van vergaderingen. Ook is er gebruik gemaakt van door Zenc verzamelde statistieken over de vier afdelingen. Naast deze documenten is er ook gebruikt gemaakt van gemeentelijke documenten om de data uit de interviews nader te valideren. Deze documenten verschaffen namelijk informatie over de veranderingen die zich op de afdeling hebben voltrokken en/of nog moeten voltrekken en de wijze waarop deze veranderingen zijn doorgevoerd of gepland zijn om door te voeren.

4.2.3 Eenheden van observatie

Zoals eerder gezegd zijn de analyse-eenheden van dit onderzoek Nederlandse afdelingen Bouw- en Woningtoezicht. Echter, de verzamelde data zijn niet altijd van toepassing op afdelingen. Hierdoor komen de observatie-eenheden niet altijd overeen met de analyse-eenheden. Met observatie-eenheden wordt namelijk bedoeld wie of wat er tijdens het verzamelen van informatie daadwerkelijk wordt geobserveerd. Dit verschilt per databron. Bij de interviews zijn dit de ambtenaren; zij zijn immers degenen die ondervraagd worden. (Gemeentelijke) documenten hebben betrekking op de gemeente of een sector, maar ook specifiek op de afdeling zelf. Om toch de analyse-eenheden met elkaar te kunnen vergelijken, worden tijdens de data-analyse de observatie-eenheden geaggregeerd tot afdelingsniveau. Dit komt in de volgende paragraaf aan de orde.

4.3 Data-analyse

Teneinde te kunnen komen tot een vaststelling van de relaties tussen de empirische variabelen, is een juiste wijze waarop de analyse wordt uitgevoerd van belang (Braster, 2000). In dit onderzoek is gebruik gemaakt van de analysemethode van Miles & Huberman (1994). Kenmerkend voor hun aanpak is dat zij het denken in matrices en tabellen uit kwantitatief onderzoek toepassen op kwalitatief materiaal. De cellen zijn daarbij niet gevuld met cijfers, maar met verbale notities (steekwoorden, citaten), waardoor er een 'monstermatrix' ontstaat. Het grote aantal variabelen in dit onderzoek verklaart de keuze voor deze aanpak. Een belangrijk voordeel van deze methode is namelijk de overzichtelijkheid die volgt uit de matrix, ondanks de grote hoeveelheid data.

Allereerst zijn de 15 interviews op band opgenomen. Van deze bandopnames zijn protocollen gemaakt. Een protocol is een letterlijke weergave van het gesprek en vormt het ruwe materiaal waarmee de analyse wordt uitgevoerd⁶. Aangezien deze protocollen omvangrijk en onoverzichtelijk zijn is daarna elk protocol gereduceerd en geordend aan de hand van een systematische codering. Het resultaat wordt een record genoemd. Coderen is een manier om kwalitatieve gegevens te organiseren (Coffey & Atkinson, 1996). De codering volgt zoveel mogelijk de topiclijst die ook gebruikt is bij het afnemen van de interviews (Swanborn, 2003), maar laat ruimte over voor nieuwe onderwerpen⁷. Deze records zijn de input geweest bij het opstellen van een monstermatrix, waarbij de topics in de rijen zijn gezet en de observatie-eenheden in de kolommen. Om tot het beoogde niveau van analyse te komen zijn de observatie-eenheden gebundeld tot analyse-eenheden. Hiervoor zijn per topic de interviews van één afdeling samengevoegd tot één cel, waardoor iedere case is teruggebracht tot één kolom in de matrix. De kolommen zijn met elkaar vergeleken door op basis van de topics naar overeenkomsten en verschillen te zoeken. Hierbij is gekeken naar drie verschillende aspecten:

1. In hoeverre de kenmerken van procesgericht werken zoals geformuleerd in hoofdstuk 2 terug te vinden zijn;
2. In hoeverre de kenmerken van het veranderingsproces naar procesgericht werken zoals geformuleerd in paragraaf 3.1 terug te vinden zijn;
3. In hoeverre de handelingen uit paragraaf 3.2 belangrijk gevonden worden en welke contextuele kenmerken aanwezig zijn.

Om het vergelijken gemakkelijker te maken is een grafische versie van de monstermatrix gemaakt. Deze staat weergegeven in bijlage II.

4.4 Kwaliteitscriteria

Op basis van de verschillende kwaliteitscriteria waaraan wetenschappelijk onderzoek dient te voldoen kan de kwaliteit van dit onderzoek worden beoordeeld. Allereerst worden in deze paragraaf de interne validiteit en de externe validiteit besproken, die van toepassing zijn op de kwaliteit van het onderzoek in zijn totaliteit. Daarna komen inhoudsvaliditeit, begripsvaliditeit en betrouwbaarheid aan bod, die van toepassing zijn op de kwaliteit van het meetinstrument (Baker, 1999). Vaak wordt bij

⁶ In verband met anonimiteit en vertrouwelijkheid zijn de protocollen niet in een bijlage opgenomen.

⁷ De codering is terug te vinden in bijlage I.

praktijkgericht onderzoek tevens het criterium bruikbaarheid genoemd (Braster, 2000). Dit kan gezien worden als de relevantie van praktijkgericht onderzoek. Deze is reeds besproken in paragraaf 1.4.2. en daarom wordt in deze paragraaf hier niet op teruggekomen.

4.4.1 Interne validiteit

Interne validiteit geeft aan of op methodologisch legitieme wijze tot een conclusie is gekomen. Daarbij moet de onderzoeksopzet aan drie criteria voldoen om deze causaliteit te kunnen aantonen (Baker, 1999). Allereerst moet samenhang tussen de variabelen kunnen worden vastgesteld. Dit is echter in dit onderzoek niet goed mogelijk aangezien de verkregen data gebaseerd zijn op percepties van personen. De samenhang wordt hierdoor gebaseerd op ervaringen en denkbepelden van de geïnterviewden, die mogelijk sterk gekleurd kunnen zijn als gevolg van een beperkt perspectief. Hierdoor ontstaat een ongewenste bias en kan door mogelijk sociaalwenselijke antwoorden niet onomstotelijk de aanwezigheid van samenhang bewezen worden. Echter, in de onderzoeksopzet is getracht deze ongewenste bias zo klein mogelijk te houden, door personen vanuit verschillende functies te interviewen. Op deze manier kan gekeken worden in hoeverre de data met elkaar overeenkomen, waardoor achterhaald kan worden in hoeverre de interviews gekleurd zijn door een beperkt perspectief. Ten tweede moet vastgesteld kunnen worden dat de ene variabele in tijd vooraf gaat aan de andere. Hier kan op basis van een logische beredenering aan worden voldaan. Immers, het veranderingsproces kan niet vooraf gaan aan de handelingen die dit veranderingsproces in werking zetten. Ook de contextuele kenmerken kunnen geen gevolg zijn van het veranderingsproces, aangezien deze voortvloeien uit de specifieke situatie waarin een afdeling zich bevindt. Ten derde mogen andere storende variabelen de relatie niet beïnvloeden. In dit onderzoek is dit moeilijk om vast te stellen, aangezien de relaties niet geïsoleerd kunnen worden van hun sociale inbedding, waarbij de vergelijkbaarheid kan worden aangetast door de aanwezige pluriformiteit (zie ook subparagraaf 4.1.2). Door de onderzoekseenheden te beperken tot BWT afdelingen wordt deze pluriformiteit deels ondervangen. Verder is er gekeken of contextuele kenmerken van invloed zijn op het verloop van het veranderingsproces, zodat de onderzoeksresultaten zuiverder zijn. Met deze data kunnen namelijk mogelijke interactie-effecten worden vastgesteld, zodat meer inzicht verkregen kan worden in de mogelijke storende factoren. Bij deze casestudy is het vaststellen van causaliteit dus niet goed mogelijk. Er kan dus slechts gezocht worden naar patronen die causaliteit aannemelijk maken, maar dit kan niet hard worden gemaakt.

4.4.2 Externe validiteit

Bij externe validiteit gaat het om het kunnen generaliseren van de gevonden relaties naar andere personen, plaatsen en tijden (Baker, 1999; Braster, 2000). Door het beperkte aantal cases (kleine N) kan geen statistisch significante generaliseerbaarheid worden verkregen. Bij casestudy's gaat het dan ook niet om statistische maar om theoretische of analytische generaliseerbaarheid (Yin, 1989). Swanborn (2003: 69) spreekt liever van domeingeneralisering. Dit betekent dat er gestreefd wordt naar een voorspelbare herhaling van het sociale verschijnsel naar andere vergelijkbare cases binnen het onderzoeksdomein. Door het gebruik van theoretische selectiecriteria bij het selecteren van de analyse-eenheden (subparagraaf 4.1.3) wordt deze domeingeneraliseerbaarheid verhoogd. Hoewel er verder sprake is van een meervoudige casestudy (een analyse van meerdere cases leidt tot een betere

mogelijkheid tot generalisatie: Braster, 2000) is in dit geval de externe validiteit naar andere contexten, oftewel de analytische generaliseerbaarheid, beperkt. De gegevens worden immers alleen bij BWT afdelingen van gemeenten verzameld en het is dus te betwijfelen of de gevonden resultaten ook voor andere afdelingen of organisaties gelden.

4.4.3 Inhoudsvaliditeit

Inhoudsvaliditeit, oftewel *content validity*, kijkt naar de mate waarin het meetinstrument het volledige domein van het onderliggende concept meet (Baker, 1999). Met betrekking tot *procesgericht werken* is dit moeilijk vast te stellen, omdat dit in de wetenschappelijke literatuur nog niet eerder is gemeten. Er is toch geprobeerd zoveel mogelijk inhoudsvaliditeit te verkrijgen door dit concept te baseren op het concept Business Process Redesign, waarover wel veel wetenschappelijke literatuur te vinden is. Ook is er uitgebreid literatuuronderzoek naar de andere twee begrippen *handelingen* en *contextuele kenmerken* gedaan om een zo volledig mogelijke topiclijst te kunnen maken. Bovendien waren experts op het gebied van procesgericht werken van mening dat de definitie van een procesgerichte afdeling BWT en de topiclijsten een volledig beeld geven van de werkelijkheid. Tot slot is tijdens het afnemen van de interviews ruimte gecreëerd om eventuele nieuwe onderwerpen aan bod te laten komen.

4.4.4 Begripsvaliditeit

Begripsvaliditeit, ook wel *construct validity* genoemd, heeft betrekking op de vertaling van theoretische begrippen naar empirische variabelen (Braster, 2000: 62). Daar het bij een casestudy niet mogelijk is om scherp omliggende concepten te omschrijven (in tegenstelling tot bij een survey), kan geen gebruik gemaakt worden van gestandaardiseerde meetinstrumenten. Daarom is dit onderzoek gestart vanuit een uitgebreide literatuurstudie om zo een goede theoretische basis te verkrijgen alvorens naar de empirische fase over te gaan. De topics die hieruit voortgekomen zijn, zijn daarnaast geen samengestelde maar enkelvoudige items, die vaak vragen naar feiten in plaats van opvattingen. Bovendien hebben de geïnterviewden de ruimte gekregen om hun eigen verhaal te vertellen, waarmee misinterpretatie aan hun kant zo veel mogelijk vermeden is. Tijdens de interviews is doorgevraagd als er onduidelijkheid was over hetgeen werd verteld. Tot slot is er regelmatig sprake geweest van 'peer-debriefing', een procedure waarbij de interpretaties en onderzoeksbevindingen ter controle worden voorgelegd aan collega-onderzoekers. Op deze manier is getracht de begripsvaliditeit te waarborgen.

4.4.5 Betrouwbaarheid

Met betrouwbaarheid wordt het al dan niet verkrijgen van dezelfde resultaten bij een herhaling van de meting bedoeld (Baker, 1999; Braster, 2000). Over de betrouwbaarheid van het meetinstrument kan dus pas uitsluitel worden gegeven bij daadwerkelijke herhaling van dit onderzoek. Echter, door het onderzoek zo nauwkeurig mogelijk vast te leggen wordt mogelijk gemaakt dat het onderzoek nogmaals op dezelfde wijze uitgevoerd kan worden. Daarom is het van belang dat de condities voor een betrouwbare herhaling worden beschreven. Met behulp van een casestudy protocol en een casestudy database kan dit nauwkeurig worden bijgehouden (Yin, 1989). In deze scriptie is de uitvoering van het onderzoek reeds meerdere malen ter sprake komen. Allereerst door het beschrijven van de achtergrond, doelstelling, onderzoeksvragen en de selectie van onderzoekseenheden wordt tegemoet

gekomen aan het casestudy protocol van Yin. Ook wordt bijgedragen aan het protocol door het samenstellen van een topiclijst en te beschrijven op welke wijze de data zijn verzameld en geanalyseerd. Doordat het verder mogelijk is de primaire en secundaire onderzoeksgegevens te achterhalen (enerzijds door de aanwezigheid van een literatuurlijst, anderzijds doordat de mogelijkheid wordt gegeven verdere gegevens op te vragen) is er impliciet sprake van een casestudy database. Op deze manier is het mogelijk om het onderzoek door derden op een ander moment en met een ander meetinstrument te herhalen (Braster, 2000). Braster merkt verder op dat dit ook ten goede komt aan de controleerbaarheid van het onderzoek.

In de vorige drie hoofdstukken is het theoretisch kader rondom dit vraagstuk en de onderzoeksopzet uiteengezet. Het tweede deel van dit onderzoek heeft betrekking op het empirische gedeelte van het onderzoek. In het volgende hoofdstuk worden de veranderingsprocessen op de vier afdelingen beschreven.

5 Vier afdelingen BWT in vogelvlucht

Aan de hand van de verzamelde data zijn de vier veranderingsprocessen van de cases gereconstrueerd en met behulp van de in het theoretisch kader geformuleerde topics geordend. De vier afdelingen hebben ieder hun eigen bijzondere kenmerken en hun eigen verhaal. De veranderingsprocessen komen dan ook niet precies met elkaar overeen. Om toch de rode draad vast te kunnen houden tijdens het lezen van het resultaten en analyse (hoofdstuk 6) komen in dit hoofdstuk de vier afdelingen kort aan bod.

5.1 Afdeling A: een gelouterd elftal

Op afdeling A is 10 jaar geleden al begonnen met het denken in processen. Op dat moment viel BWT nog onder de sector VROM. De veranderingen zijn gebaseerd op de eisen uit ISO 9000⁸. Helaas is de afdeling dit certificaat na 6 jaar weer kwijtgeraakt, omdat de sector VROM kwam te vervallen en overgegaan werd op een sectorenmodel. De structuur was daardoor veranderd dat niet meer werd voldaan aan wat er op papier stond. Nu is sinds kort opnieuw het certificaat behaald. Op basis van het oude certificaat van afdeling A zijn echter dit keer alle BWT's uit de regio in één keer gecertificeerd, maar wel met aandacht voor gemeentelijke verschillen. Op deze afdeling is dus sprake van twee veranderingsprocessen.

Facts:
±69.000 inwoners
sectorenmodel
aantal Fte's: 15
gem.lft: 38 jaar
608 vergunningen
verleend in 2004

Op afdeling A is het veranderingsproces goed doorlopen. Men weet niet anders meer dan dat dit prettig werkt. Het is echt een gewoonte geworden, de manier van werken is een deel van de cultuur geworden. Er is dus sprake van grote internalisatie. Er wordt al heel lang op deze manier gewerkt en daarover is nog altijd enthousiasme. Ook nieuwe medewerkers pakken de 'manier van denken' meteen op en maken het eigen. Ondanks dat er nog maar twee medewerkers werken die er 10 jaar geleden ook werkten, is er dus sprake van een sterke verankering.

Ten tijde van beide veranderingsprocessen was sprake van een duidelijke change agent met charisma en een frisse blik, namelijk het afdelingshoofd. Hoewel deze persoon niet over vakinhoudelijke kennis beschikt heeft hij wel een procesmatige kijk. Na de eerste verandering heeft dit afdelingshoofd verschillende functies door de gehele gemeente vervuld en veel ervaring opgedaan. Nu in de functie

⁸ Een ISO (International Standards Organization) norm stelt een aantal eisen aan het kwaliteitssysteem van een organisatie en de manier waarop de organisatie met het kwaliteitsbeleid om gaat. Bijvoorbeeld het hebben van een kwaliteitsbeleid op papier en dit communiceren naar alle medewerkers, zorgen voor klanttevredenheid door te voldoen aan de eisen van klanten en aan wettelijke voorschriften, het vastleggen van bedrijfsprocessen in een kwaliteitshandboek en daadwerkelijk volgens deze processen werken. Hiervoor kan een certificaat worden behaald als na een externe audit blijkt dat wordt voldaan aan deze eisen (http://nl.wikipedia.org/w/index.php?title=ISO_9001&oldid=2402110).

van kwaliteitsmanager van de gemeente heeft hij leiding gegeven aan het tweede veranderingsproces. Van de aanwezige kennis en ervaring is dus goed gebruik gemaakt. De afdeling heeft ondertussen een nieuw hoofd gekregen. De kwaliteitsmanager oftewel het voormalige afdelingshoofd neemt zijn medewerkers actief mee in het veranderingsproces. Ook is er een sterke steun van bovenaf uit de gemeente. Symboliek heeft 10 jaar geleden voor draagvlak gezorgd: de afdeling zou de eerste zijn met een ISO-certificering in Nederland, dat symbool stond voor de bijzonderheid van de afdeling. Ook slaat de 'prijs/prest-verhouding' naar de goede kant door, omdat medewerkers het gevoel hadden niet veel te hoeven veranderen, maar er wel veel toegevoegde waarde in het werk ervoor terugkregen.

Tot slot kan de afdeling goed reageren op veranderingen. Er wordt enthousiast uitgekeken naar de komende omgevingsvergunning⁹ en daarvoor zijn de eerste stappen gezet. De gemeente bevindt zich nu namelijk in een interim-situatie tussen een sectorenmodel en een directiemodel.

5.2 Afdeling B: een warm gezin

Op afdeling B zijn sinds 1994 de processen in kaart gebracht. Om een betere kwaliteit naar de burger te kunnen leveren heeft het afdelingshoofd besloten de binnen- en de buitendienst te splitsen. Daarna heeft hij het sectorenmodel ingevoerd en nu, onder een nieuwe gemeentesecretaris, vindt er een overgang naar een directiemodel plaats. Dit model moet per 1 mei 2006 zijn ingevoerd. De splitsing is goed verlopen, ondanks dat er sprake was van een gedwongen verandering en dus een grote omslag. Iedereen heeft langzaam aan het idee kunnen wennen en zijn voorkeur en ideeën hierover mogen uiten. Ondanks de verarming in het werk was iedereen tijdens de evaluatie (5 jaar later) positief, omdat de toegevoegde waarde duidelijk zichtbaar was (goede 'prijs/prest-verhouding'). Ook de verandering naar een directiemodel gaat veel veranderingen voor de medewerkers met zich meebrengen, aangezien afdelingen opnieuw worden ingedeeld en veel groter worden.

Facts:
 ±71.000 inwoners
 sectorenmodel
 aantal Fte's: 16
 gem. lft: 44 jaar
 799 vergunningen
 verleend in 2004

Bij gemeente B is er sprake van een sectorhoofd dat heel duidelijk het wij-gevoel uitdraagt naar de hele sector. Hij vindt het belangrijk om, naast burgers, ook de medewerkers centraal te stellen: resultaatgericht op een aangename manier. Het afdelingshoofd BWT pakt deze signalen heel goed op en straalt dit uit naar zijn afdeling. Hij heeft charisma en probeert tussen zijn mensen te staan. Dit lukt hem zeer goed, deels te danken aan het feit dat hij jaren geleden als toetsers op de afdeling is begonnen en kennis heeft van het vakgebied. Zijn sterke kant ligt in zijn menselijke aanpak. Hij beseft dat veranderingen niet zo snel gaan en hij staat open voor kritiek. Plannen worden met z'n allen gemaakt, er wordt niet gewerkt met afvaardigingen en op communicatie wordt vanaf het begin sterk

⁹ VROM wil de verschillende vergunningen (maar ook ontheffingen en andere toestemmingsvereisten) voor wonen, ruimte en milieu zoveel mogelijk samenvoegen. De bedoeling is dat in de toekomst één vergunning volstaat: de omgevingsvergunning. Deze kan bij één loket worden aangevraagd. Hiervoor gaat één procedure gelden waarop één besluit volgt. Voor beroep tegen dat besluit zal er één beroepsprocedure zijn. De omgevingsvergunning is een belangrijk onderdeel van het programma Modernisering VROM-regelgeving dat als doel heeft het aantal wetten en regels van VROM flink te verminderen en te verbeteren (<http://www.vrom.nl/pagina.html?id=18485#30>).

ingezet. Dit geeft veel draagvlak onder de medewerkers. Er is sprake van een positieve stimulerende open cultuur op de afdeling, die van oudsher al aanwezig is en sterk is verankerd doordat nieuwe mensen hier vanzelf in meegaan. Het afdelingshoofd stelt zichzelf als het grote voorbeeld. Andere afdelingen zijn jaloers op de sfeer van de afdeling (er gaat ook nooit iemand weg), wat groepscohesie creëert. En wanneer er wel even onenigheid is op de afdeling, dan wordt hier zo snel mogelijk over gesproken en de angel eruit gehaald, zodat iedereen weer door één deur kan. Het afdelingshoofd spreekt over zijn afdeling dan ook in de volgende metafoor: *“[Het is net] zoals thuis, ik heb drie kinderen. Het is precies hetzelfde. Als je elkaar af en toe in de ogen kijkt en je ziet er wat in, dan moet je het er over hebben. Mensen verstoppen dingen die ze eigenlijk niet willen zeggen, maar toch eigenlijk wel willen zeggen, maar toch niet willen zeggen. Net een huishouden. Je hebt een huiselijke sfeer, maar er moet wel gewerkt worden. Thuis moet er ook de afwas worden gedaan, de tafel gedekt en gekookt worden. En soms moet je dan streng zijn en soms zit iemand niet lekker in zijn vel... het is net een groot gezin als je er over nadenkt.”*

Tot slot kan deze afdeling goed inspelen op veranderingen. Afdeling B is continu bezig met knutselen en sleutelen aan kwaliteit en verbeteringen op de afdeling. Dit is ingeslepen in de cultuur en iedereen heeft de vrijheid ideeën aan te dragen voor verbetering. Zelf vinden ze zich wat terughoudend, gaan niet zo snel met de trends mee en kijken eerst even de kat uit de boom. Hierdoor wordt de afdeling niet overspoeld door allerlei veranderingen en heeft elke verandering duidelijk toegevoegde waarde. Er zijn reeds stappen gemaakt naar de omgevingsvergunning en hier is een positief gevoel over.

5.3 Afdeling C: belast maar van goede wil

Afdeling C zit nog midden in het veranderingsproces. Dit veranderingsproces is in juni 2004 van start gegaan, als gevolg van een bezuinigingsactie vanuit de directie en ontevredenheden en werkdruk op de afdeling zelf. Het sectorhoofd heeft hiervoor een extern bureau ingehuurd die de verandering inhoudelijk begeleidt. Deze externe begeleider heeft allereerst onderzoek gedaan en een diagnose gesteld en daarna met medewerkers het plan van aanpak geschreven. Op dit moment vindt de implementatie plaats. Begin 2006 vindt een evaluatie plaats. Dan wordt gekeken of de aanpassingen hun vruchten afwerpen. De veranderingen binnen de afdeling zijn een onderdeel van een groter veranderprogramma, de overgang naar een directiemodel. Dit met als doel om effectiever en efficiënter te werken. De gemeente wil minder bureaucratie; betere aansturing; heldere structuur van verantwoordelijkheden; meer uitvoerend vermogen en een optimale span of control van de leidinggevenden.

Facts:

±119.000 inwoners
sectorenmodel
aantal Fte's: 24
gem. lft: 35 jaar
667 vergunningen
verleend in 2004

Er is echter een nare ervaring uit het verleden, wat leidt tot scepsis op de afdeling. Er is namelijk twee jaar eerder een bureau ingehuurd dat een vergelijkbaar onderzoek heeft uitgevoerd, maar waar uiteindelijk niets is uitgekomen. In het begin was er dan ook weinig vertrouwen in dit veranderingsproces en de externe adviseur. Het sectorhoofd en de adviseur hebben hier goed op ingespeeld door de medewerkers zelf aan het woord te laten en hen zelf aan te laten geven wat zij zouden willen veranderen. Daarbij wordt er ook goed gelet op het laten zien van resultaat en tempo tijdens het veranderingsproces.

Op de afdeling heeft elk team duidelijk zijn eigen functie, waarbij elke discipline zo zijn eigen 'eilandje' op de afdeling heeft. De veranderingen hebben niet dezelfde impact op de medewerkers. Zo is de plantoetser heel tevreden met de aanpassingen en ziet duidelijk het voordeel voor zijn werk. Verder vindt hij het prettig dat de externe adviseur professioneel en ervaren overkomt. Echter, het proces kost hem zeer veel tijd, waardoor hij zich niet optimaal kan toewijden op zijn dagelijkse werk. Van hem mogen de veranderingen dus zo snel mogelijk klaar zijn.

Op de administratie wordt goed gereageerd op de ingezette weg. Vooral waardering is er voor het sectorhoofd, die speciaal naar een reactie van de medewerkers heeft gevraagd op de diagnose die de externe adviseur heeft gesteld aan het begin. Daardoor is het gevoel gekomen dat er nu echt naar ze geluisterd wordt, iets wat in het verleden niet altijd het gevoel is geweest. Op de administratie moet er echter heel anders worden gewerkt. Dit brengt voor deze medewerkers veel druk met zich mee. Daarbij was er al een hoge werkdruk en deze medewerkers vinden het dan ook ontzettend veel werk om alles wat er moet veranderen goed uit te voeren. Concreet resultaat is voor hen dan nog niet te zien. Zij hebben soms meer het gevoel dat het 'scoren' is, dan dat er goed wordt gekeken in hoeverre alles in de praktijk aanslaat.

Tot slot zijn er veel nare herinneringen met betrekking tot veranderingen in het verleden, waaruit een soort verandermoedigheid is ontstaan. Deze verhalen worden levend gehouden door ze aan de nieuwkomers te vertellen. Het verleden speelt op deze afdeling een grote rol. Ondanks deze negatieve aspecten zijn de medewerkers blij met de veranderingen en van goede wil om hier positief aan mee te werken.

5.4 Afdeling D: een kopgroep zonder peloton

Ook afdeling D zit nog midden in het veranderingsproces. De aanleiding was de opdracht vanuit de gemeenteraad om de toch wel lange doorlooptijden te verlagen. Daarbij is een extern procesbureau ingehuurd dat gespecialiseerd is in Lean: het slimmer organiseren van de processen. Oorspronkelijk werkt dit bureau in de private sector, maar volgens hen is deze visie ook op de publieke sector toe te passen. In april 2004 is het veranderingsproces van start gegaan. Daarbij heeft het afdelingshoofd en een kernteam een LEGO-workshop gehad, waarin werd geleerd om op een creatieve wijze naar het proces te kijken. Daarbij mogen alle spelregels veranderd worden en wordt geprobeerd niet de reeds bestaande paradigma's als uitgangspunt te nemen.

Facts:

±176.000 inwoners
sectorenmodel
aantal Fte's: 68
gem.lft: 43 jaar
1013 vergunningen
verleend in 2004

Na deze workshop is er een compleet nieuw processchema gemaakt, waaruit bleek dat de doorlooptijden drastisch verkort konden worden. Het afdelingshoofd en het kernteam zijn hierdoor erg enthousiast geworden en hebben besloten dit meteen op de afdeling in te voeren. Op dit moment is eigenlijk vol drive de sprint erin gezet. Maar daarbij zijn ze vergeten de rest van het team op gelijke tred mee te nemen, door goed te blijven communiceren en informatie te verschaffen. Het is een beetje als een kopgroep zonder haar peloton. Bij de rest heerst er op dit moment veel weerstand. Enerzijds door de kennisachterstand (wat gaan we eigenlijk doen en waarom?), anderzijds door nare ervaringen uit het verleden. Er zijn namelijk vaak genoeg veranderingen ingezet die nogal rigoureuus waren en die hebben niet altijd opgeleverd wat ze als doel hadden of zijn zelfs na een aantal jaar

weer teruggedraaid. De medewerkers zijn een beetje veranderd. Ook zijn er twijfels over de ingeslagen weg. Het gevoel is dat de visie van het externe bedrijf niet helemaal is toe te passen op de situatie bij Bouw- en Woningtoezicht. De boodschap van het externe bureau komt vanuit de private sector, waarbij het proces op elke manier kon worden vormgegeven om zo competitief mogelijk te zijn. BWT zit echter aan wetgeving gebonden en daardoor lijkt het doel onrealistisch en onhaalbaar. Ook zou de aanpak breder moeten worden aangepakt in plaats van alleen aanpassingen te maken op de afdeling zelf. Immers, de oorzaken van de grootste barrières liggen volgens de medewerkers niet op de afdelingen zelf, maar elders in de organisatie (welstand, verouderde bestemmingsplannen). Naast deze procesverandering komen er ook nog een hoop andere veranderingen op de medewerkers af. Zo vindt er tegelijkertijd een gemeentebrede overgang naar het directiemodel plaats en komen er persoonlijke ontwikkelplannen. Ze zien door de bomen het bos niet meer.

Op dit moment wordt proef gedraaid met het nieuwe processchema. Het is erg wennen en medewerkers lopen continu tegen problemen aan. Wel is er nu meer aandacht voor de rest van de afdeling en er wordt getracht deze actief bij alles te betrekken. Het is dus even pas op de plaats, om de groep weer bij elkaar en gemotiveerd te krijgen. Een kopgroep zonder haar peloton is toch ook zomaar een groepje hard fietsende mensen. De afdeling zit op dit moment nog aan het begin van de implementatiefase. Ook de medewerkers beseffen dit en proberen hun best te doen, al zijn ze nog wel op hun hoede.

6 Resultaten & analyse

In dit hoofdstuk worden de resultaten aan de hand van de topics besproken en geanalyseerd. Alvorens te starten met deze analyse wordt eerst in paragraaf 6.1 gekeken in hoeverre de vier cases met elkaar vergeleken kunnen worden. Daarna wordt in paragraaf 6.2 ingegaan op onderzoeksvraag 4: *In hoeverre werken de onderzochte afdelingen Bouw- en Woningtoezicht procesgericht?* Hiermee wordt vastgesteld of de doelen van de veranderingsprocessen in de vier cases aan elkaar gelijk zijn en of zij dus allen toewerken naar procesgericht werken. Alleen als deze uitkomsten gelijk zijn, kunnen de veranderingsprocessen met elkaar vergeleken worden.

In paragraaf 6.3 worden de kenmerken van het veranderingsproces naar procesgericht werken met elkaar vergeleken en daarmee wordt antwoord gezocht op onderzoeksvraag 5: *Welke kenmerken van het veranderingsproces worden teruggevonden bij de onderzochte afdelingen Bouw- en Woningtoezicht?*

In paragrafen 6.4 en 6.5 komen de conditiescheppende en strategische handelingen aan bod. Hierbij is gekeken in hoeverre deze handelingen per afdeling belangrijk worden gevonden en in hoeverre deze handelingen zijn uitgevoerd. Hierbij moet worden opgemerkt dat hoewel gesproken wordt van 'belang', dit niet in causaal opzicht is. Zoals eerder aangegeven gaat het namelijk om de percepties van de geïnterviewden. Paragraaf 6.6 bespreekt de aanwezige contextuele kenmerken en hoe deze het veranderingsproces beïnvloeden. Ook hier kan 'invloed' niet als een getoetst causaal verband geïnterpreteerd worden, aangezien het gaat om percepties. In deze paragrafen wordt antwoord gezocht op onderzoeksvraag 6: *Welke handelingen en contextuele kenmerken zijn volgens de onderzochte afdelingen Bouw- en Woningtoezicht van belang tijdens het veranderen naar procesgericht werken?* In paragraaf 6.7 worden tot slot enkele proposities geformuleerd als gevolg van interactie-effecten en bijzonderheden.

In bijlage II is een grafische weergave van de monstermatrix opgenomen. Deze matrix volgt dezelfde structuur als de paragrafen en geeft daarmee een overzichtelijk beeld van de gevonden resultaten.

6.1 De cases vergelijken: mag dat?

Elke afdeling bezit unieke kenmerken. Zo zijn afdelingen A en B al lange tijd geleden begonnen met veranderen en ze hebben het veranderingsproces reeds afgerond. Afdeling C en D daarentegen zitten nog middenin het veranderingsproces en proberen deze veranderingen in een korter tijdsbestek in te voeren. Daarnaast is de grootte van de vier gemeenten verschillend van elkaar. A en B zijn middelgrote gemeenten en C en D behoren beide tot de categorie grote gemeenten¹⁰. Dit komt ook

¹⁰ Gebaseerd op de volgende categorieën: kleine gemeenten (<20.000 inwoners), klein-tot-middelgrote gemeenten (20.000-40.000 inwoners), middelgrote gemeenten (40.000-100.000 inwoners) en grote gemeenten (>100.000 inwoners).

terug in het aantal Fte's op de afdelingen, wat er voor zorgt dat de afdelingen niet even groot zijn en daarom verschillen zouden kunnen optreden in de manier waarop procesgericht werken wordt ingevoerd. De cases kunnen dus niet één op één met elkaar vergeleken worden. Hiermee is rekening gehouden door in de resultaten te zoeken naar gemeenschappelijke patronen en daarnaast is gekeken naar de invloed van contextuele kenmerken.

6.2 Kenmerken van procesgericht werken

Om na te gaan in hoeverre de vier afdelingen voldoen aan de definitie van een procesgerichte afdeling is voor elke afdeling gekeken welke van de zeven kenmerken (processen centraal, klantgericht, resultaatgericht, verantwoordelijkheden laag, coachende managementstijl, platte structuur en ondersteuning van ICT) van toepassing zijn. Hieronder zijn de afdelingen per kenmerk besproken. De paragraaf sluit af met een analyse op basis van de gevonden resultaten.

6.2.1 Processen centraal

Allereerst staan bij alle vier de afdelingen de processen centraal. Er is geconstateerd dat de personen op alle afdelingen denken vanuit de processen en niet vanuit functies, als gevolg van de aard van de werkzaamheden. Kenmerkend namelijk voor het vergunningverleningproces op deze vier afdelingen is dat er duidelijk een begin en een eind aan te wijzen is, namelijk het moment dat de vergunning wordt aangevraagd en het moment dat de vergunning wordt verleend of afgewezen. Daarbij doorloopt de vergunning verschillende stappen in het proces, die afhankelijk zijn van elkaar, maar wel parallel gedaan kunnen worden. Daarnaast is het proces functieoverschrijdend, aangezien er meerdere medewerkers met verschillende disciplines aan de aanvraag werken en die tevens niet allemaal op de afdeling Bouw- en Woningtoezicht gestationeerd zijn. Op alle vier de afdelingen zijn deze processen in het computersysteem opgenomen en hier wordt dagelijks mee gewerkt. Daarbij wordt er tevens voor gezorgd dat eventuele wijzigingen in de processen zo snel mogelijk worden veranderd in dit systeem.

6.2.2 Klantgericht

Afdelingshoofd C maakt in het interview de volgende opmerking: *“De burger is een klant en die moet zo snel mogelijk bediend worden en die moet zo snel mogelijk zijn beschikking krijgen. Ik zeg niet dat hij een vergunning moet krijgen, want als ie recht heeft op een weigering krijgt ie ook een weigering. Maar het moet wel sneller, transparanter en we moeten beter adviseren over wat er niet kan.”*

Op alle afdelingen blijkt dat de betrokkenen erg klantgericht zijn ingesteld. Afdeling A en B geven aan het belangrijk te vinden hun klanten zo goed en snel mogelijk te bedienen en dat ze een bepaalde kwaliteit voor de burger willen leveren. Daarbij geven ze echter wel aan dat BWT niet altijd in kan gaan op de wensen van de klant, aangezien er binnen de kaders van de wet geopereerd moet worden. Niet-adequate vergunningen kunnen namelijk niet verleend worden. Hoewel afdelingen C en D nog reeds midden in het veranderingsproces zitten, zijn beide afdelingen al wel sterk bezig met hoe de klant zo goed mogelijk bediend kan worden. De intentie is dus blijkbaar aanwezig. Daarbij wordt wel opgemerkt dat ook iets van de klanten verwacht mag worden, maar het moet hen zeker zo gemakkelijk mogelijk worden gemaakt.

6.2.3 Resultaatgericht

Ten derde zijn alle afdelingen erg resultaatgericht ingesteld. Bij BWT draait het werk heel sterk om het eindproduct en niet om het proces. Enerzijds is er namelijk aandacht voor kwaliteit van de verleende vergunning. Anderzijds wordt ook op doorlooptijden gelet, zodat fatale termijnen niet overschreden worden waarbij leges mis worden gelopen. Zo wordt goed gelet in welke volgorde de verschillende schakeltjes staan, zodat er geen gaten of overlappingsen zijn. Ook is/wordt op alle afdelingen meer structuur en uniformiteit in het werk aangebracht, door eenduidige afspraken te maken over hoe wordt getoetst en door gebruik te maken van afvinklijsten. Verder zijn/worden afspraken gemaakt met andere afdelingen, zodat adviezen op tijd bij de afdeling terugkomen. Voordelen hiervan is dat er veel efficiënter gewerkt wordt, dat burgers dezelfde behandeling krijgen en dat nieuwe of tijdelijke medewerkers door de standaardisatie sneller zijn ingewerkt, waardoor geen kostbare tijd verloren gaat. Tot slot wordt bij de afdelingen A, B en D aangegeven dat de prestaties in de gaten worden gehouden door middel van meetinstrumenten.

6.2.4 Verantwoordelijkheden laag in de organisatie

Ten vierde liggen op elke afdeling de verantwoordelijkheden laag in de organisatie. Op alle vier de afdelingen is iedere plantoetsers verantwoordelijk voor zijn eigen dossiers en hij/zij bewaakt zelf de termijnen. Door de standaardisatie kan iedereen bij afdeling A, B en C van elkaar achterhalen waar ze mee bezig zijn en elkaar bij ziekte of vakantie overnemen. Bij afdeling D willen ze dit bereiken door medewerkers op te leiden zodat iedereen alle soorten vergunningen kan toetsen. Bij afdeling B wordt sterk ingezet op het stimuleren van teamgedrag tussen de verschillende disciplines onderling, zodat meer kennisuitwisseling plaats gaat vinden. Op afdelingen A en B kan er eigen initiatief worden genomen om dingen die niet lekker lopen te veranderen. Bij afdeling C worden de plantoetsers door de veranderingen minder specialistisch en ook bij afdeling D willen ze dit gaan bereiken.

6.2.5 Coachende managementstijl

Ten vijfde is alleen bij afdeling B duidelijk sprake van een coachende managementstijl. Op de andere afdelingen is hier niet genoeg informatie over verkregen. Wel sturen alle vier de afdelingshoofden de processen op hoofdlijnen aan, een logisch gevolg van de lage verantwoordelijkheden bij de plantoetsers. Ook vinden alle afdelingshoofden het belangrijk dat de klant tevreden is. Bij afdeling A moet elke verleende vergunning een paraaf krijgen van zowel de coördinator als het afdelinghoofd voordat deze de deur uit mag. In de nabije toekomst vinden bij alle vier de afdelingen gemeentebrede structuurveranderingen plaats, waardoor het managementteam veel kleiner en centraler wordt. Deze zal daardoor genoodzaakt zijn meer een coachende rol op zich te nemen, aangezien zij op dat moment aan veel verschillende disciplines leiding moeten gaan geven. Dit heeft ook te maken met het zesde kenmerk van procesgericht werken.

6.2.6 Platte structuur

Als zesde kenmerk de platte structuur. Bij alle afdelingen zijn er coördinatoren of teamhoofden tussen de afdelingshoofden en plantoetsers. Deze hiërarchie is als gevolg van de veranderingen niet aangepast. In de nabije toekomst gaan alle vier de gemeenten naar een directiemodel. Hierbij zal er wel een drastische verplattung plaatsvinden in de structuur van de gehele gemeente.

6.2.7 Ondersteuning van Informatie en Communicatie Technologie

Informatie & Communicatie Technologie blijkt ook een rol te spelen bij het veranderen naar een procesgerichte afdeling. Op elke afdeling wordt aangegeven dat ICT belangrijk is. Doordat de werkprocessen van de afdelingen functieoverschrijdend zijn, er een aantal adviezen aangevraagd moeten worden en de fatale termijnen goed in de gaten gehouden moeten worden, zijn alle processen geautomatiseerd. Dit vergemakkelijkt de afstemming van het werk op elkaar. Echter, ICT wordt wel heel sterk als een hulpmiddel gezien. Hammer & Champy (1993) zien ICT als hét middel waarmee alle problemen in de organisatie opgelost kunnen worden. De afdelingen geven aan dat het automatiseringssysteem erg fijn is, maar iedereen benadrukt dat ICT ondersteunend is en dat het nooit leidend mag zijn bij een dergelijke verandering. De externe adviseur D formuleert dit als volgt: *“ICT is altijd ondersteunend. Het kan nooit je probleem oplossen. [...] Bij je verandering draait het om je primaire processen. Nou, uitzonderingen daargelaten, laten we zeggen een informatiesysteem, het hele ICT-gebeuren kan nooit het primaire proces zijn.”*

6.2.8 Analyse

Uit de resultaten komen zes van de zeven kenmerken van procesgericht werken terug zoals ze in het theoretisch kader zijn beschreven. Dit zijn *processen centraal, klantgericht, resultaatgericht, verantwoordelijkheden laag op de afdeling, ondersteuning van ICT* en een *platte structuur*. Dit laatste kenmerk verdient nadere uitleg. Alle afdelingen bestaan uit drie lagen. Geen van de afdelingen heeft als gevolg van de veranderingen zijn structuur veranderd. Dit bevestigt noch verwerpt of drie lagen de meest platte structuur is. Vanuit de literatuur is tevens geen richtlijn gegeven voor het maximum aantal lagen. Op grond hiervan kan ook geen uitspraak worden gedaan. Echter, wanneer wordt gekeken naar de structuur van een afdeling BWT bestaat deze uit drie lagen, namelijk een afdelingshoofd, per discipline een coördinator of teamhoofd en als onderste laag de medewerkers. Dit is voor een afdeling van minimaal 30 medewerkers geen onlogische indeling. Het is blijkbaar niet nodig om hieraan nog lagen toe te voegen en het verwijderen van een laag zou het afdelingshoofd een te grote span of control geven. Op grond hiervan neem ik aan dat drie lagen voor een afdeling BWT een platte structuur is.

Voor het kenmerk *coachende managementstijl* kan zoals beschreven in theoretisch kader geen bevestiging worden gevonden. Slechts op één afdeling blijkt sprake te zijn van een coachende managementstijl. Over de andere afdelingen bestaat wel een positief vermoeden, maar hier is niet voldoende informatie over verkregen.

6.3 Kenmerken van de verandering naar procesgericht werken

Om na te gaan in hoeverre de vier afdelingen voldoen aan de theoretische zes kenmerken van het veranderingsproces naar een procesgerichte organisatie is voor elke afdeling per kenmerk gekeken welke van toepassing zijn. In deze paragraaf komen de kenmerken (radicaal, holistisch, fasegewijs, risicovol, tijdrovend en bottom-up) één voor één aan bod. De paragraaf sluit af met een analyse op basis van de gevonden resultaten.

6.3.1 Radicaal

Bij afdeling B en D komt duidelijk naar voren dat sprake is van een ingrijpende verandering, waarbij oude denkpatronen doorbroken zijn/worden. Ook blijkt dat BWT sterk gebonden is aan wetten en regels en daarom kan niet alles worden veranderd. Dit laatste komt ook terug bij afdeling A. Hier vinden ze echter niet dat er echt radicale veranderingen hebben plaatsgevonden. Het was volgens hen meer een kwestie van het beter stroomlijnen van het dagelijkse werk, als een geleidelijk proces, maar van anders denken of werken is volgens hen geen sprake. Wel wordt aangehaald dat het voor de kleine gemeenten uit de omgeving echt anders denken is en dat daar meer sprake is van ingrijpende veranderingen. Bij afdeling C is ook niet overtuigend sprake van een radicale verandering. Het afdelingshoofd spreekt van drastische veranderingen en breken met oude patronen. Maar uit de andere interviews blijkt dat er meer sprake is van een incrementele verbetering van de huidige situatie, dan dat creatief naar nieuwe oplossingen wordt gezocht.

6.3.2 Holistisch

Op afdeling A is holistisch veranderd. Immers, de gehele afdeling werkt op de gewenste manier. Wanneer naar de gehele gemeente wordt gekeken is geen sprake van een holistische verandering, aangezien alleen BWT en Burgerzaken op deze wijze werken (die vrijwel niets met elkaar te maken hebben). Bij afdeling B is sprake van een holistische verandering op de gehele sector. Daarbij wordt door de gehele gemeente aandacht aan procesgericht werken geschonken, alleen heeft de sector waar BWT onder valt dit het beste opgepakt. Voor de toekomst moet er wel gemeentebrede aandacht voor komen. Afdeling C betreft alle betrokken afdelingen en instanties zoveel mogelijk bij de veranderingen, hierdoor kan gezegd worden dat er sprake is van holistisch veranderen voor BWT, maar niet voor de gemeente in zijn geheel. Afdeling D is niet holistisch aan het veranderen, de aanpassingen gelden alleen voor de plantoetsers. De rest van de organisatie moet in de toekomst volgen.

6.3.3 Fasegewijs

Bij alle afdelingen is er sprake van een gefaseerde aanpak. Eerst zijn/worden de grote lijnen doorgevoerd en daarna worden pas de details ingevuld.

6.3.4 Risicovol

Uit geen van de cases blijkt of de veranderingen wel of geen risico met zich mee brachten/brengen. Hierover zijn namelijk geen opmerkingen over gemaakt door de geïnterviewden.

6.3.5 Tijdrovend

Bij afdeling A is er sprake van een tijdrovende verandering, aangezien de veranderingen 10 jaar geleden zijn ingezet. Daarbij moet worden opgemerkt dat, hoewel het veranderingsproces lang in de tijd loopt, het opgeteld niet veel tijd heeft gekost voor de afdeling. Ook bij afdeling B is er sprake van een tijdrovende verandering die erg veel gewenning vergt. Of er bij afdeling C en D ook sprake zal zijn van een tijdrovende verandering is op dit moment nog niet helemaal zeker, aangezien het veranderingsproces nog niet op zijn einde loopt. Wel blijkt op beide afdelingen dat er nu al heel veel tijd en energie in is gestoken en nog moet worden gestoken om de veranderingen in te voeren.

Afdeling C geeft aan dat het veranderen ook langzaam gaat omdat het nemen van een beslissing vele hiërarchische lagen door moet.

6.3.6 Bottom-up

Uit alle vier de veranderingsprocessen op de afdelingen blijkt dat er sprake is van een bottom-up proces. Op afdeling A en B zijn de veranderingen in nauwe samenwerking met de medewerkers tot stand gekomen. Dit is ook het geval bij afdeling C, al bestaat hier onder de medewerkers meer het gevoel dat de veranderingen van bovenaf zijn opgelegd en met strenge hand worden geïmplementeerd. Op afdeling D is er ook sprake van een bottom-up proces, dit geldt echter alleen voor een groep medewerkers die nauw bij de plannen betrokken zijn geweest. Voor de rest van de medewerkers voelde het proces toch meer aan als een top-down aanpak.

6.3.7 Analyse

De onderzoeksresultaten komen niet geheel overeen met het theoretisch kader. Uit de resultaten kan allereerst geconstateerd worden dat er in de praktijk sprake is van een *fasegewijs, tijdrovend* en *bottom-up* veranderingsproces. De fasegewijze en tijdrovende kenmerken komen bij alle vier de afdelingen naar voren. Alleen op afdeling D is de bottom-up aanpak niet aanwezig. Dit omdat bij deze afdeling slechts sprake is van een bottom-up aanpak bij een kleine groep medewerkers, maar voor de rest van de afdeling voelt het alsof de verandering wordt opgelegd. Maar aangezien de oorzaak hiervoor gezocht kan worden in de wijze waarop het veranderingsproces is vormgegeven (hier wordt in paragraaf 6.4 op teruggekomen), lijkt een bottom-up aanpak bij een dergelijk veranderingsproces het meest geschikt. Daarbij moet worden opgemerkt dat een bottom-up aanpak nog steeds kan betekenen dat het management boven de afdeling of het afdelingshoofd de initiatiefnemer is. Dit is namelijk bij alle vier de afdelingen het geval.

Een verandering is volgens het theoretisch kader *holistisch* wanneer de gehele afdeling wordt betrokken bij de verandering. Op basis van deze omschrijving is hier sprake van bij drie afdelingen. Echter, op afdeling C wordt ook gezorgd dat afdelingen waar BWT afhankelijk van is ook worden betrokken bij de veranderingen. Afdeling B is als onderdeel van een sectorbrede verandering aangepast. Afdeling A geeft aan dat BWT nog niet optimaal werkt, omdat de afdelingen waar zij afhankelijk van zijn, niet op dezelfde wijze werken. Hier zouden zij graag verandering in aanbrengen. Ook op afdeling D vragen medewerkers zich af of het zin heeft om anders te gaan werken, terwijl de rest van de organisatie op dezelfde wijze blijft doorgaan. Op basis hiervan kan geconcludeerd worden dat niet alleen de gehele afdeling in de verandering moet worden betrokken, maar dat alle afdelingen waarmee BWT samenwerkt hier ook toe zouden moeten behoren. Aangezien het belang van dit kenmerk hiermee toch naar voren is gekomen, gaat de voorkeur er naar uit de omschrijving te herformuleren dan het kenmerk volledig weg te laten. Holistisch veranderen binnen deze context houdt daarom in: het veranderen van de gehele afdeling BWT evenals alle werkzaamheden die functioneel gezien hierbuiten vallen, maar onmisbaar zijn bij het uitvoeren van de taken van BWT.

De resultaten kunnen niet het kenmerk *radicaal* bevestigen. Twee van de vier veranderingen blijken radicaal te zijn. Daarbij is medewerker D het niet eens met het radicale karakter en afdelinghoofd B geeft aan dat het ontzettend moeilijk is om radicaal te veranderen. Aangezien de veranderingen op afdeling D nog niet zijn beëindigd kan dit kenmerk niet worden bevestigd.

Tot slot kunnen de resultaten ook niet het kenmerk *risicovol* bevestigen. Hierover is geen informatie verkregen. Dat kan drie verklaringen hebben. De eerste is dat dit dusdanige gevoelige informatie is en er daarom niet over is begonnen. Dit acht ik niet waarschijnlijk aangezien in de interviews dusdanige details zijn verteld dat ik mag aannemen dat iedereen open en eerlijk is geweest. De tweede verklaring is dat er vaak alleen aan het gelopen risico wordt gedacht wanneer de verandering niet naar wens verloopt. Dit kan ik niet bevestigen aangezien twee veranderingen prima zijn verlopen en de andere twee nog niet zijn beëindigd. De derde is dat er geen risico is gelopen en dat dit daarom niet ter sprake is gekomen. Er is hierdoor een vermoeden dat een dergelijke verandering niet risicovol is, maar op basis van de onderzoeksresultaten kan dit niet worden bevestigd.

6.4 Conditie-scheppende handelingen

In deze paragraaf wordt bekeken in hoeverre de in de literatuur gevonden handelingen bij de vier onderzochte afdelingen van belang zijn en wel of niet zijn uitgevoerd. Deze handelingen worden besproken aan de hand van de vier condities *veranderingsbereidheid*, *participatie van medewerkers*, *krachtige en betrokken change agent* en *support & commitment van bovenaf*. Deze paragraaf sluit af met een analyse van de gevonden resultaten.

6.4.1 Veranderingsbereidheid

In de literatuur zijn zeven handelingen geselecteerd die bijdragen aan het scheppen van de conditie *veranderingsbereidheid*. Per handeling worden de vier afdelingen besproken.

Het duidelijk maken van de noodzaak en het nut van veranderen

Op alle afdelingen is de noodzaak en het nut van de verandering duidelijk (gemaakt) onder de medewerkers. Op afdeling A wordt gezegd dat het belangrijk is om de toegevoegde waarde aan te geven en dat het jouw eigen werk vergemakkelijkt, niet dat je het voor een ander doet. Zo zegt het huidige afdelingshoofd: *“anders krijg je weer een ISOcertificaat of procesbeschrijvingen: weer een extra boek in de kast, dat verhaal, dat moet het gewoon niet zijn. [...] Want als mensen niet het gevoel hebben dat het toegevoegde waarde heeft, dan zijn ze ook niet gemotiveerd om op die manier te werken.”* Ook op afdeling B komt terug dat wanneer je uitlegt wat de voor- en nadelen zijn en het ‘waarom’ aangeeft, dit de weerstand kan verlagen. Op afdeling C wordt dit ook aangegeven. Alleen bij afdeling D zijn echter twijfels onder de medewerkers over het nut en de noodzaak, aangezien in het verleden al zo vaak is veranderd. Iedereen geeft echter wel aan dat het belangrijk is dat iedereen dit begrijpt.

Het creëren van ruimte voor het uiten van onzekerheid en twijfels

Bij afdeling B, C en D is genoeg ruimte om eerlijk te zeggen wat van de verandering wordt gevonden en om twijfels te uiten. Bij afdeling D zijn niet alle medewerkers vanaf het begin bij alle veranderingen betrokken, waardoor ze wel het gevoel hadden dat er toch niets meer aan gedaan kon worden. Tijdens de implementatie wordt naar de twijfels en aanmerkingen van de medewerkers geluisterd, al worden veel van hun vragen afgedaan met dat het in de toekomst zichzelf zal oplossen. Bij afdeling A is hier niet voldoende informatie over verkregen. Dit komt waarschijnlijk omdat er niet

veel twijfels zijn op de afdeling. Wel is sprake van een bottom-up aanpak, waaruit blijkt dat er wel naar de medewerkers wordt geluisterd, maar dat deze handeling belangrijk is komt niet terug.

Het bieden van mogelijkheden om de juiste vaardigheden te kunnen ontwikkelen

Op alle vier de afdelingen zijn trainingsprogramma's (gemaakt) zodat de medewerkers over de juiste inhoudelijke kennis en vaardigheden beschikken. Daarnaast zijn ook de trainingen meer gericht op competenties. Echter, bij afdeling C worden deze trainingen bij sommigen als negatief ervaren, omdat dit als een extra druk op de schouders wordt ervaren. Dit kan een gevolg zijn van tijdgebrek.

Doelgericht zijn en tempo in de gaten houden

Op afdeling A wordt wel met een duidelijk doel voor ogen gewerkt, maar er wordt niet gestreefd om tempo te houden. Er wordt juist rekening gehouden dat het tempo niet al te hoog ligt, zodat iedereen mee kan. Het is dus voor hen niet echt belangrijk om op het tempo en de doelgerichtheid te letten.

Op afdeling B worden ook wel de doelen continu in de gaten gehouden, maar op welk tempo dit gaat is afhankelijk van hoe zijn afdeling het oppakt. Dit is dus ook op deze afdeling niet heel belangrijk.

Op afdeling D wordt wel naar een bepaald eindpunt toegewerkt, maar het tempo is daar niet van belang. Het afdelingshoofd heeft zich gerealiseerd dat niet iedereen even snel in het proces vooruitgang en hij vindt het daarom nu veel belangrijker dat even pas op de plaats wordt gehouden en dat iedereen op één lijn komt. Dat daardoor vertraging ontstaat, is van ondergeschikt belang.

Op afdeling C wordt het tempo en het doel juist heel scherp in de gaten gehouden. De externe adviseur doet dit omdat in het verleden veel nare ervaringen zijn geweest met veranderingen. Ook de adviseur vindt dat je anders de noodzaak verliest. Eén van de medewerkers vindt dat het wel op het juiste tempo is ingevoerd. Het mag echter wel snel afgerond worden, omdat hij door tijdgebrek nu niet goed aan zijn dagelijks werk toekomt.

De tijd geven om te wennen

Op afdeling A wordt de medewerkers veel tijd gegeven om te wennen. Dit omdat ze beseffen dat een nieuwe manier van werken moeilijk kan zijn als je al jaren gewend bent om het op een andere manier te doen. Op dit moment blijkt dat de nieuwe manier van werken een gewoonte is geworden en dat nieuwe medewerkers hier meteen in mee gaan.

Ook op afdeling B krijgen de medewerkers veel tijd om te wennen. Het afdelingshoofd heeft uit ervaring geleerd dat als je iets snel wil doordrukken op de afdeling, dit alleen maar meer weerstand oplevert. Hij probeert daarom vanaf het begin met medewerkers over zijn ideeën te praten.

Op afdeling C vindt het afdelingshoofd het belangrijk dat medewerkers de tijd krijgen om te wennen, zeker ook omdat ze al zo lang zijn gewend volgens een bepaalde wijze te werken. Maar toch is er op de administratie onvrede hierover. Zij vinden dat ze niet voldoende rust en de kans krijgen om te wennen. Mede door de focus op het snelle resultaat vinden zij dat er wel iets minder gepushed mag worden. Zo zegt een medewerker: *"Ik had op een gegeven moment ook best wel het gevoel dat er in mijn nek gehijgd werd..."*.

Ook bij afdeling D blijkt dat wennen belangrijk is. Echter, omdat niet iedereen vanaf het begin op de hoogte is gesteld, heeft niet iedereen hier voldoende tijd voor gekregen. Toen het afdelingshoofd dit realiseerde heeft hij pas op de plaats gehouden en getracht iedereen de tijd te geven.

Het in kaart brengen van tussentijdse resultaten

Op afdeling A wordt het belangrijk gevonden dat tussentijdse resultaten bekend worden gemaakt. Medewerkers vinden het fijn dat ze tussendoor op de hoogte worden gebracht en doordat ze het rendement zien van hun inzet gaan ze beter mee met de veranderingen. Op afdeling C is vanwege de nare ervaringen uit het verleden extra nadruk gelegd op de resultaten en door de plantoetsers wordt dit ook als positief ervaren, maar op de administratie zijn ze hier minder over te spreken. De medewerker zegt hierover het volgende: *“Vanuit het oogpunt van het management en [de change agent], die zitten erg op dat resultaat. Dat begrijp ik aan de ene kant wel een beetje, maar daar wordt ik ook wel eens moe van. Want soms heb je toch een beetje het idee dat het een beetje scoren is. Gelijk moet het resultaat zichtbaar zijn en daar gaat het soms meer om dat dat het echt wel heel goed gaat.”* Op afdeling D zijn de veranderingen nog volop bezig. Het in kaart brengen van tussentijdse resultaten is dus nóg niet gebeurd. Wel is volop met de implementatie begonnen, met als doel om iedereen zo snel mogelijk resultaat te laten zien. Echter, de plantoetsers reageren hier niet al te enthousiast op, aangezien ze de ingezette veranderingen betwijfelen. Op afdeling B worden niet concrete resultaten bekend gemaakt, maar wordt het belangrijker gevonden om te rapporteren, dus dat medewerkers op te hoogte worden gehouden van alle gebeurtenissen. Dit valt echter onder informeren en communiceren, de laatste handeling.

Zorgen voor vertrouwen in de leiding door het stellen van realistische doelen en het uitstralen van bekwaamheid

Op afdeling A wordt aangegeven dat de doelen in het begin niet heel realistisch overkwamen, omdat iedereen dacht dat het heel veel werk was. Dit is achteraf ontzettend meegevallen. Op afdeling B is er ook voor gezorgd dat de doelen haalbaar waren, zodat iedereen gemotiveerd bleef. Op afdeling C zijn ook realistische en haalbare doelen gesteld, omdat er een hoge werkdruk op de afdeling is en de externe adviseur dus kritisch moet zijn wat hij van de medewerkers vraagt. Degenen die heel veel moeten veranderen zijn het minst positief over deze doelen. De medewerkers op afdeling D vinden de veranderingen erg radicaal en daarmee niet erg haalbaar. De medewerker vergelijkt het met een sporter: *“Je kunt tegen een sporter zeggen: je moet de 100 meter in 3 seconden doen, maar dan zegt hij ook van: ammehoela. Ik kan me het leplazerus trainen, maar 100 meter in 3 seconden? Je kunt ook zeggen: je loopt er nu 10 seconden over, probeer eens naar 9 te gaan. En dan is het veel leuker als je die 9 gehaald hebt, naar de 8 te gaan. En nu zegt men wel: dit is toekomstmuziek, die 1, die 2 en 6 weken, misschien dat we het ooit eens gaan halen, maar daar is wel op ingestoken. Ik ben daar op zich een beetje sceptisch over en ik denk dat je de mensen daarmee juist afschrikt.”* Of sprake is van bekwaamheid heb ik bij afdeling A, B en D niet voldoende informatie over verkregen. Bij afdeling C is naar voren gekomen dat de medewerkers het fijn vonden dat een bekwaam en professionele adviseur hen heeft geholpen bij de veranderingen.

Continu en voldoende informeren en communiceren

Op afdeling A, B en C is er continu en voldoende over alles gecommuniceerd. Communiceren wordt overal heel erg belangrijk gevonden. Zo zegt afdelingshoofd B: *“de kunst is om mensen zo frequent te voorzien van informatie dat ze weten dat je ook elke keer weer een stapje verder komt. Medewerkers maak je betrokken door te communiceren.”* Op afdeling C was dit misschien in het begin niet helemaal optimaal, maar hier is snel verbetering is gekomen. Op afdeling D is wel behoefte aan informatie en

communicatie, maar dit is niet in orde. Hierdoor zijn de medewerkers met een kennisachterstand niet positief ten opzichte van de veranderingen. Het afdelingshoofd geeft hierin zijn fout aan en zegt dat communiceren veel eerder had moeten gebeuren.

Symboliek is tot slot een negende handeling die niet van te voren is opgenomen in het theoretisch kader, maar is wel op één van de afdelingen van belang is gebleken. 10 jaar geleden was namelijk afdeling A de allereerste die een ISO-certificering zou gaan behalen. Dit heeft een trots gevoel onder de medewerkers doen ontstaan, waardoor er veel bereidheid en weinig tot geen weerstand ten opzichte van de ingezette koers was.

6.4.2 Participatie van medewerkers

In de literatuur zijn drie handelingen geselecteerd die bijdragen aan het scheppen van de tweede conditie *participatie van medewerkers*. Dit zijn: Van begin tot eind medewerkers laten meedenken, medewerkers serieus nemen en luisteren naar hun meningen en ideeën. Omdat deze handelingen sterk samenhangen worden deze gezamenlijk besproken.

Afdelingshoofd A geeft aan dat hij zelf niet inhoudelijke kennis heeft en omdat de veranderingen het dagelijkse werk van zijn medewerkers betreft, vindt hij het belangrijk dat zij hier zelf aan mee kunnen werken. Het is volgens hem belangrijk dat iedereen vanaf het begin erbij wordt betrokken. De medewerker vindt het eigenlijk wel logisch. Het werkt niet als je alles 'daarboven bedenkt en het naar beneden over de schutting gooit'. Volgens de geïnterviewden op afdeling A wordt er pas draagvlak gecreëerd als het iets van de medewerkers zelf is, doordat ze het zelf hebben bedacht. In de regionale veranderingen wordt met een veranderteam gewerkt, omdat het onmogelijk is om iedere medewerker van elke gemeente actief mee te laten brainstormen. Er is echter wel maandelijks overleg zodat iedereen op de hoogte blijft.

Participatie is heel erg belangrijk bij afdeling B. Het afdelingshoofd vindt dat alle medewerkers er vanaf het begin nauw bij worden betrokken moeten worden en dat zij meedenken in de gezochte oplossingen: *"...ik doe het vrij intens als het gaat om het betrekken van mensen. En ook niet een afvaardiging in de regel, gewoon de hele groep het liefste."* Hij geeft wel duidelijk zijn eigen doelstellingen aan, maar de invulling laat hij van zijn medewerkers afhangen. Zij zijn immers degenen die er dagelijks mee moeten werken. Hun ideeën worden doorgevoerd en dat geeft heel veel draagvlak. Het resultaat moet van de groep zijn en dan maakt het niet uit als het van te voren bijna helemaal door iemand anders bedacht is. Zolang medewerkers hun eigen bijdrage in het proces blijven herkennen, staan ze volgens hem achter het resultaat. Hij verbaast zich erover dat andere afdelingshoofden werken zonder input te vragen van hun medewerkers.

Het allereerste wat afdelingshoofd C zei toen hij de veranderingen wilde opstarten was: *"We gaan het de werknemers zelf laten zeggen: wat er fout gaat, waar gaat het fout? Laten we nou eerst eens een dag met elkaar allerlei zaken op papier zetten: wat gaat er nou fout? Kom maar, roep maar!"* Ook hij geeft aan dat hij niet volledig inhoudelijk op de hoogte is en dat de medewerkers er iedere dag mee werken en daarom is het belangrijk om met elkaar het veranderingsproces vorm te geven. De externe adviseur geeft daarnaast aan dat hij participatie ook belangrijk vindt. *"Dan is het niet meer de externe die zo'n rapport presenteert en roept: ik vind dat het zo moet. Nee, het zijn de*

medewerkers zelf die zeggen: we willen dat het zo gebeurt." Op afdeling C is gekozen voor verschillende teams, één team dat het plan bedenkt en een tweede team dat zich meer bezig houdt met de implementatie. Dit omdat er een hoge werkdruk op de afdeling is, waardoor er rekening moet worden gehouden met de aanwezige tijd die vrijgemaakt kan worden. De gezamenlijke overleggen zorgen ervoor dat medewerkers die niet in een team zitten op de hoogte blijven. De participatie wordt door de medewerkers heel erg gewaardeerd, vanwege de slechte ervaringen uit het verleden.

Afdeling D vindt het belangrijk dat iedereen deelgenoot is van de oplossing en dat dit samen met de medewerkers tot stand is gebracht. Daarbij is ook met een kernteam gewerkt. Dit wordt niet afgekeurd door de medewerker, omdat hij inziet dat met een groep van 50 man er maar moeizaam beslissingen genomen kunnen worden. Maar omdat het kernteam zeer enthousiast is geworden en de communicatie naar de overige medewerkers spaak is gelopen, wisten deze laatsten niet meer wat de bedoeling was en zijn zij minder positief tegenover de veranderingen komen te staan. Inmiddels is iedereen op de hoogte gebracht, maar het vertrouwen moet nog worden teruggewonnen. De medewerkers hebben soms niet helemaal het gevoel serieus te worden genomen op het moment dat zij het ergens niet mee eens zijn.

6.4.3 Krachtige & betrokken change agent

In de literatuur zijn zes handelingen naar voren gekomen die bijdragen aan het scheppen van deze conditie. Deze handelingen worden hier achtereenvolgens besproken.

Initiatief bij de leiding van de afdeling of hoger in de hiërarchie

Bij alle vier de afdelingen ligt het initiatief bij de leiding van de afdeling of hoger. 10 jaar geleden lag het initiatief tot de veranderingen op afdeling A bij het afdelingshoofd zelf, nu zijn de veranderingen gestart op initiatief van de gemeentesecretarissen. Bij afdeling B is dit het afdelingshoofd en bij afdelingen C en D zijn dit de sectorhoofden, hoewel bij deze laatste de aanleiding duidelijk bij de directie lag.

Duidelijke (interne of externe) change agent, die de verandering leidt en de verantwoordelijkheid hiervoor heeft...

Op afdeling A is het voormalige afdelingshoofd in beide veranderingen de change agent geweest. Hij heeft geen inhoudelijk verstand van zaken, maar weet hoe dergelijke veranderingen gestuurd moeten worden. De opgedane kennis uit de eerste verandering heeft hij op meerdere plekken in de organisatie uitgebreid en wordt in de tweede verandering weer toegepast. Iedereen geeft aan het erg belangrijk te vinden dat iemand duidelijk de regie op zich neemt. Een regisseur neemt namelijk werk uit handen, heeft kennis van zaken en kan voldoende tijd vrij maken. Dit is volgens de geïnterviewden noodzakelijk om de verandering goed van de grond te laten komen. Op deze afdeling is dus sprake van een interne change agent, die hiervoor de verantwoordelijkheid heeft. Het toenmalige afdelingshoofd zegt zelf het volgende over waarom daarvoor gekozen is: *"Wij hebben de ervaring, en wij kiezen voor intern omdat het goedkoper is. Je slagvaardigheid is veel beter. Als je intern zit ben je altijd bereikbaar, je kan meteen actie ondernemen. Je kan direct bijspringen als er vragen zijn. En je kan geen slecht product leveren. Een externe die zegt op een gegeven moment: 'Tabee, ik ga weer.' En een interne, die halen ze er wel weer effe bij, totdat het goed is."*

Ook op afdeling B is het afdelingshoofd de change agent. Uit alle interviews blijkt dat hij ervoor zorgt dat de veranderingen goed verlopen. Hij wordt gezien als de grote spil van de afdeling. Hij is jaren geleden onderaan op deze afdeling begonnen en heeft dus veel inhoudelijke kennis. Hij zorgt ervoor dat hij weet wat speelt onder zijn mensen. Hij heeft charisma en weet hoe hij dergelijke grote veranderingen in goede banen moet leiden. Hij vindt het zijn werk om over het plan van aanpak na te denken en kan hier de tijd voor vrijmaken. Hij zegt dan ook met een knipoog: *"Ik heb het niet druk. Nee, zorg wel dat [de medewerkers] het druk hebben."* Ook hier is dus sprake van een interne change agent die duidelijk de verantwoordelijkheid heeft.

Op afdeling C is de externe adviseur de change agent. Hij is degene die het proces faciliteert. De medewerkers zijn erg blij met deze adviseur en hebben het idee dat nu eindelijk naar ze geluisterd wordt. De geïnterviewde plantoetsers denken dat bij een intern persoon er veel meer weerstand was geweest. Hier is dus duidelijk sprake van een externe change agent, die de verantwoordelijkheid hiervoor heeft.

Ook op afdeling D komt een duidelijke change agent terug. Dit was in het begin het afdelingshoofd, maar omdat hij ook erg betrokken is bij de gemeentebrede veranderingen heeft hij deze taak doorgegeven aan zijn coördinator. Deze beschikt over de juiste kennis, ervaring en interesse in procesgericht werken en kan hierdoor deze taak op zich nemen. Echter, door het enorme enthousiasme heeft hij wel de neiging om voor de rest uit te rennen en ze niet in het proces mee te krijgen. Daarnaast is er wel een extern bureau ingeschakeld, maar zij zijn meer de bringers van een visie en kennis dan change agents van het proces. Zij vinden zelf dat zij niet de leiding over mogen nemen, aangezien het afdelingshoofd dit ook moet kunnen wanneer het bureau weer weg is. Op deze afdeling is dus sprake van een interne change agent die de verantwoordelijkheid heeft.

...die het goede voorbeeld geeft aan de medewerkers...

Bij afdelingen A en B geeft het afdelingshoofd duidelijk het goede voorbeeld. Ze zijn enthousiast en proberen beide de nieuwe cultuur of gedrag in houding uit te stralen. Bij afdelingen C en D is niet genoeg informatie verkregen om hier een uitspraak over te doen. Dit omdat bij afdeling C de externe adviseur de verandering faciliteert en bij afdeling D is het afdelingshoofd heel druk met gemeentebrede veranderingen. De coördinator probeert echter wel het goede voorbeeld te geven.

...die zorgt voor vertrouwen, duidelijkheid en openheid naar medewerkers toe en zich verdiept in de

behoeften van medewerkers De afdelingshoofden van afdelingen A en B zijn altijd open naar hun medewerkers geweest en hebben vanaf het begin hun plannen kenbaar gemaakt aan hen. Beiden beseffen goed dat niet iedereen even gemakkelijk in een verandering hoeft mee te gaan en proberen hier rekening mee te houden.

Alleen op afdeling C was duidelijk een gemis aan vertrouwen bij de externe adviseur, vanwege nare ervaringen in het verleden. Hij heeft daarom open kaart gespeeld met de medewerkers en getracht het vertrouwen terug te winnen. De medewerkers vinden het prettig dat er nu een neutraal persoon naar hen luistert, die verstand heeft van zaken en hun belangen vertegenwoordigt, maar vinden het daarnaast jammer dat het nu pas gebeurt.

Op afdeling D wordt gezegd dat het belangrijk is om duidelijk en open naar medewerkers toe te zijn, al wordt ook beseft dat ze hier te laat mee zijn begonnen. Degenen die een kennisachterstand hebben

opgelopen voelen het alsof de veranderingen hun worden opgedrongen. Zo geeft het afdelingshoofd als volgt de reactie op de afdeling aan: *“Jongejongejonge, dat zijn wel een hoop veranderingen allemaal weer. Er zijn wel wat bedenkingen van ‘ja, moet dit nou allemaal wel?’”* Nu is getracht deze openheid en duidelijkheid alsnog te creëren door even pas op de plaats te maken, een informatiebijeenkomst te regelen en pas daarna weer verder te gaan met veranderen.

6.4.4 Support & commitment van bovenaf

In de literatuur zijn twee handelingen naar voren gekomen die bijdragen aan het scheppen van deze conditie. Dit zijn: toestemming van bovenaf en zichtbaar support en commitment van bovenaf. Omdat deze twee handelingen nauw met elkaar samenhangen worden deze tegelijk besproken.

Op alle vier de afdelingen blijkt dat toestemming is gegeven voor de veranderingen van bovenaf. Alle vier de afdelingen geven tevens aan dat er ook zichtbaar support en commitment is. Daarbij is er wel een klein verschil. Op afdeling A en D zijn het voornamelijk de afdelingshoofden die vinden dat het belangrijk is. Hierdoor wordt namelijk tijd, geld en andere middelen verkregen die nodig zijn bij het veranderingsproces. Bij afdeling A is 10 jaar geleden geen steun gevraagd van bovenaf, aangezien de afdeling reeds beschikte over een budget. Het voormalig afdelingshoofd/kwaliteitsmanager zegt het echter nu nooit meer zonder de steun van bovenaf te zullen doen. Door het huidige afdelingshoofd en de coördinator wordt gezegd dat het voor de medewerker prettiger kan zijn dat zijn werkzaamheden worden gewaardeerd van bovenaf. Dit is echter niet bevestigd door de geïnterviewde medewerker. Echter, bij afdeling B en C blijkt heel duidelijk dat, naast de afdelingshoofden, ook de medewerkers het prettig vinden dat er steun van bovenaf is. Het sectorhoofd speelt op afdeling B een zeer centrale rol. Hij is degene die heel sterk een wij-gevoel uitdraagt. Zo zegt het afdelingshoofd: *“Dat zijn van die signalen die van bovenaf komen, waarmee je eigenlijk zegt, het moet leuk zijn met elkaar. We moeten ook wel presteren, dat gaat natuurlijk voor, bedrijfsvoering enzovoort, maar het kan ook aangenaam zijn. Een aangename resultaatgerichtheid.”* Op afdeling C heeft het sectorhoofd onder andere expliciet om de mening van de medewerkers gevraagd met betrekking tot het rapport wat door de externe adviseur is gemaakt aan het begin van het proces. Dit wordt nog steeds erg gewaardeerd.

6.4.5 Analyse

In deze paragraaf is gekeken in hoeverre de in de literatuur gevonden conditiescheppende handelingen van belang zijn en of zij wel of niet zijn uitgevoerd op de vier afdelingen. Deze handelingen zijn onderverdeeld in vier condities.

Dat veranderingsbereidheid belangrijk is tijdens het veranderingsproces blijkt uit de hoge mate van overeenstemming met het theoretisch kader. Vijf van de acht handelingen blijken bij alle afdelingen van belang te zijn, namelijk: *medewerkers de noodzaak en het nut van de verandering duidelijk maken, de mogelijkheden bieden om de juiste vaardigheden te ontwikkelen, medewerkers de tijd geven om te wennen, bekwaamheid uitstralen en realistische doelen stellen en continu en voldoende informeren en communiceren.*

Daarnaast zijn twee handelingen belangrijk bij drie van de vier afdelingen. Dit zijn: *ruimte creëren voor het uiten van onzekerheid en twijfels* en *tussentijdse resultaten in beeld brengen*. Een verklaring

voor de eerste van de twee zou kunnen zijn omdat er niet of nauwelijks sprake is geweest van onzekerheid en twijfels over de ingezette verandering op die desbetreffende afdeling. De tweede handeling is niet als belangrijk naar voren gekomen, omdat het afdelingshoofd het belangrijker vindt dat er wordt gecommuniceerd en dat medewerkers op de hoogte worden gehouden. Resultaten kunnen niet altijd in beeld worden gebracht. Hier blijkt dat de specifieke context niet alle handelingen vereist, maar dat naar de situatie moet worden gekeken of deze van belang is. Dit blijkt ook bij de handeling *doelgerichtheid en tempo in de gaten houden*. Deze is om contextuele redenen maar op één afdeling belangrijk. Hierop wordt in paragraaf 6.7 dieper op in gegaan.

Dat participatie van medewerkers bij het veranderingsproces belangrijk is blijkt uit de volledige overeenkomst tussen het theoretisch kader en de empirie. Alle drie de handelingen blijken van belang te zijn: *medewerkers van begin tot eind laten meedenken*, *medewerkers serieus nemen* en *luisteren naar ideeën en meningen van medewerkers*. Dat op één afdeling deze handeling niet aansluit op de behoeften van de medewerkers bevestigt eveneens het belang hiervan.

Het belang van een krachtige & betrokken change agent blijkt uit de hoge mate van overeenstemming van het theoretisch kader met de empirie. Vijf van de zes handelingen zijn in de empirie naar voren gekomen. Allereerst *Initiatief bij de leiding van de afdeling of hoger in de hiërarchie*. En daarnaast: *een duidelijke (interne of externe) change agent; die de verandering leidt en de verantwoordelijkheid hiervoor heeft; zorgt voor vertrouwen, duidelijkheid en openheid naar de medewerkers toe; en zich verdiept in de behoeften van medewerkers*.

Het feit dat bij één afdeling naar voren komt dat nu goed gelet wordt op de laatste twee handelingen, terwijl dit in eerste instantie niet werd gedaan, benadrukt het belang ervan.

Het geven van het goede voorbeeld wordt bij twee afdelingen belangrijk gevonden, bij de andere twee is hierover geen informatie naar voren gekomen. Het feit dat deze handeling belangrijk is kan met deze resultaten niet worden onderbouwd.

Of sprake moet zijn van een *interne of externe change agent* kan tevens niet met deze gegevens worden onderbouwd. Dit is afhankelijk van de situatie.

Als laatste blijkt het belang van support & commitment van bovenaf, aangezien aan beide handelingen *het krijgen van toestemming van bovenaf* en *het krijgen van zichtbaar support en betrokkenheid van bovenaf* gedacht is en wordt. Dit is vooral belangrijk voor de afdelingshoofden op de afdeling, aangezien zij de tijd, ruimte en andere middelen willen hebben om te kunnen veranderen. Of dit ook voor een medewerker van belang is, kan met deze empirische data niet worden achterhaald. Een tweede reden dat support & commitment zo belangrijk blijkt in de empirie is het feit dat er sprake is van een holistische verandering, waarbij niet alleen de afdeling zelf moet veranderen, maar ook alle andere afdelingen die onmisbaar zijn bij het uitvoeren van de taken van BWT. Wanneer er steun is van bovenaf kan de verandering breed worden gedragen en ligt de bevoegdheid hoog genoeg in de hiërarchie om een andere afdeling dezelfde beweging te laten maken.

Tot slot moet worden opgemerkt dat veranderingsbereidheid in het theoretisch kader is beschouwd als veranderingsbereidheid van medewerkers. Echter, het initiatief ligt niet altijd bij het afdelingshoofd,

maar kan van hoger uit de organisatie komen. Hierdoor moet ook een zekere mate van veranderingsbereidheid van het afdelingshoofd worden verwacht, aangezien deze dezelfde beweging zal moeten maken als zijn medewerkers.

6.5 Strategische handelingen

Naast conditiescheppende handelingen zijn in de literatuur vijf strategische handelingen naar voren gekomen. Hoewel deze fasen hier achtereenvolgens worden besproken, blijkt net zoals in het theoretisch kader dat de fasen in elkaar over lopen of parallel aan elkaar zijn. In deze paragraaf wordt besproken welke strategische handelingen van belang zijn bij de vier afdelingen. Afgesloten wordt met een analyse aan de hand van de gevonden resultaten.

6.5.1 Missie, visie, doelen (toekomstige situatie in beeld)

Op afdeling A was bij beide veranderingsprocessen sprake van een duidelijke en concrete visie: voldoen aan kwaliteitseisen opgesteld aan de hand van ISO. Echter, ISO bepaalt niet hoe hoog deze eisen liggen, dit is aan de organisatie of afdeling zelf. Daarom heeft het afdelingshoofd voor zichzelf maatstaven geformuleerd waaraan hij moet voldoen om een goede kwaliteit aan zijn klanten te kunnen leveren (korte doorlooptijden, lage kosten, laag foutpercentage). Tien jaar geleden is daarbij niet of nauwelijks gekeken naar de wensen van de klant. De tweede keer was daar wel informatie over en is hier ook rekening mee gehouden. Ook afdeling B heeft duidelijk een missie, visie en doelen geformuleerd. Echter niet alleen voor de afdeling, maar geldend voor de gehele sector. Met behulp van het INK-model zijn de wensen voor de toekomst geconcretiseerd. Daarbij hebben ze gezocht naar de link tussen INK en ISO. Ook is gebruik gemaakt van de wensen van de klant door de gemeentelijke onderzoeken naar klanttevredenheid te raadplegen. De afdeling C heeft voor zichzelf een visie geschreven over hoe zij BWT in de toekomst willen zien werken. Aan de hand van de huidige situatie zijn verbeterpunten geformuleerd. Daarbij is tevens rekening gehouden met de verwachtingen van voornamelijk de professionele klanten. Afdeling D heeft gebruikt gemaakt van de visie van een extern bureau dat al ruime ervaring heeft met het slimmer organiseren van processen. Samen met dit bureau is gekeken hoe de processen slimmer en dus efficiënter ingedeeld kunnen worden. Dit is uitgewerkt in een nieuw processchema, waaruit bleek dat de processen inderdaad veel korter kunnen. Op dat moment is besloten dat het doel van de verandering is: de doorlooptijden drastisch verkorten. Daarnaast zijn een aantal actiepunten geformuleerd die gerealiseerd moeten worden op de afdeling.

6.5.2 Huidige situatie in beeld

Alle afdelingen hebben de huidige situatie in beeld gebracht. Op iedere afdeling is namelijk begonnen met het opschrijven van de huidige processen: hoe lopen deze nu? Op deze manier is gekeken waar overlappingen of gaten zitten in de processen en of gewerkt wordt met de juiste volgorde.

6.5.3 Formuleren plan van aanpak en planning

Beide keren is bij afdeling A een plan van aanpak gemaakt, waarin de doelen of speerpunten staan beschreven. Ook staat er wanneer, op welke wijze en met wie deze behaald moeten worden. Het afdelingshoofd van afdeling B maakt altijd een soort plan van aanpak, maar hij gebruikt dit meer als leidraad zodat hij niets vergeet. Hij probeert altijd zo goed mogelijk naar de werkelijkheid te kijken

om te besluiten wat zijn volgende stap wordt. Informatie over wat precies in het plan van aanpak staat is dan ook niet verkregen.

Op afdeling C zijn de verbeterpunten (uit de analyse van de huidige situatie) voorgelegd aan de medewerkers en aan hen is gevraagd waar ze wel en niet aan wilden werken. Hieruit is het plan van aanpak ontsproten. Een concrete planning is gemaakt door goed door te spreken hoe de verbeterpunten gerealiseerd konden worden en wat er voor nodig was aan middelen en tijd. Wel is enige speelruimte ingepland om tegenvallers op te kunnen vangen. Op afdeling D is pas na enkele maanden na de start een plan van aanpak gemaakt. Doordat heel enthousiast op de mogelijkheden voor het slimmer organiseren van de processen is gereageerd is alles in een stroomversnelling gekomen, zonder dat stil is gestaan bij een plan van aanpak en een planning. Inmiddels is het plan van aanpak gemaakt, waarin een overzicht staat van de doelen die bereikt moeten worden, wanneer (planning) en welke middelen daarvoor nodig zijn. Dit is gedaan zodat er budget en tijd gevraagd kunnen worden voor de veranderingen.

6.5.4 Vanaf het begin aandacht voor veranderingsbereidheid en participatie van medewerkers

Op afdeling A is vanaf het begin duidelijk gecommuniceerd over alle plannen. Ze hebben goed uitgelegd wat ze met de vernieuwingen wilden en ervoor gezorgd dat de doelen die werden nagestreefd een toegevoegde waarde hadden voor de medewerkers zelf. Ook hebben medewerkers beide keren zelf een rol gehad in het invullen van het traject. Hierdoor werd in het beginstadium al voor draagvlak gezorgd.

Op afdeling B was het in het begin moeilijk om medewerkers enthousiast te maken voor de veranderingen. Daardoor is vanaf het begin veel aandacht geweest voor de meningen van de medewerkers en zijn zij nauw betrokken geweest in het proces. Er is begonnen met een duidelijke kick-off en getracht een link te leggen met hoe belangrijk het is voor zij die het werk moeten doen: de toegevoegde waarde is dus ook hier helder uiteengezet. Verder hebben zij mee mogen denken aan het verder inkleuren van het plan van aanpak. Dit heeft geleid tot veel draagvlak. Vroege en voortdurende communicatie over waar de leiding mee bezig was is als erg positief ervaren. Dit omdat ze de kans hebben gekregen om rustig te wennen aan de ideeën en hier met elkaar over konden brainstormen.

Op afdeling C heeft de externe adviseur de veranderingsbereidheid in beeld gebracht bij het vaststellen van de huidige situatie. Deze was niet erg hoog en hier is in het veranderingstraject getracht rekening mee te houden. Zo zijn de plannen vanaf het begin in samenspraak met de medewerkers zelf op poten gezet. Tevens is in groepjes gewerkt aan het plan van aanpak.

Op afdeling D is een klein groepje vanaf het begin nauw betrokken geweest bij het ontwikkelen van het nieuwe processchema. Hierdoor is er veel enthousiasme en draagvlak onder deze medewerkers. De communicatie naar de rest van de afdeling is niet adequaat geweest. Er was wel een kleine hoeveelheid informatie gedeeld, maar niet veel. Hierdoor heeft de rest van de afdeling nauwelijks kunnen wennen aan het idee te moeten veranderen. Verder hebben zij geen inspraak gehad in de concretisering van het veranderplan. Over de coördinator wordt door het afdelingshoofd gezegd: *"Hij heeft dat systematisch denken heel goed in de vingers. Hij is daardoor ook enthousiast, hij ziet daar ook verbeteringen, dus hij holt eigenlijk in dat proces voorop. Alleen ik zeg al 'voorop' en dat geeft ook al het dilemma aan waar we een beetje mee zitten, dat er gewoon een aantal mensen zijn die*

heel enthousiast zijn, maar de andere rest is nog niet meegenomen.” Op dit moment is er pas op de plaats gemaakt om extra aandacht aan de communicatie te besteden en iedereen op een gelijk kennisniveau te brengen.

6.5.5 Kiezen voor een veranderstrategie

Ondanks dat de noodzaak om te veranderen van hoger uit de organisatie kwam, is op alle afdelingen bewust gekozen voor een bottom-up veranderstrategie. Overal blijkt namelijk dat de leiding het belangrijk vindt dat de medewerkers meedenken in het proces. De veranderingen hebben namelijk betrekking op hun dagelijkse werk en zij zien hun medewerkers als de experts. Bij afdeling C is tevens besloten voor participatie, aangezien de medewerkers door het verleden zeer sceptisch ten aanzien van veranderingen waren. Een specifiekere onderscheid in veranderstrategie kan niet worden aangebracht, omdat niet voldoende informatie is verkregen over dieper liggende motieven.

6.5.6 Analyse

Ten aanzien van de strategische handelingen komt het belang van alle vijf de handelingen naar voren in de empirie, namelijk: *het formuleren van missie, visie en doelen (gewenste toekomstige situatie in beeld), de huidige situatie in beeld brengen, het formuleren van plan van aanpak en het maken van een planning, vanaf het begin aandacht hebben voor veranderingsbereidheid en participatie van medewerkers en kiezen voor een veranderstrategie.* Daarbij moet worden opgemerkt dat niet alle handelingen zijn uitgevoerd op de afdelingen. Eén afdeling heeft niet vanaf het begin aandacht geschonken aan de veranderingsbereidheid en participatie van medewerkers. Tijdens het veranderingsproces zijn ze erachter gekomen dat dit toch wel belangrijk is en hier wordt inmiddels nu wel aandacht aan geschonken. Ondanks dat de handeling dus niet daadwerkelijk aanwezig is (geweest) op deze afdeling, blijkt hieruit wel het belang van deze handeling.

6.6 Contextuele kenmerken

Uit de literatuur is gebleken dat de specifieke context van invloed kan zijn op de wijze waarop veranderingsprocessen verlopen. Daarom is bij elke afdeling gekeken in hoeverre deze contextuele kenmerken een rol spelen. Aan bod komen *concurrerende veranderingen, veranderkundige geschiedenis, cultuur, grootte afdeling en kenmerken medewerkers.* Tevens is in de empirie gebleken dat een vijfde kenmerk bij BWT een grote rol speelt, namelijk de *aard van de werkzaamheden.* Deze paragraaf wordt afgesloten met een analyse van de gevonden resultaten.

6.6.1 Concurrerende veranderingen

Op afdeling A is sprake van concurrerende veranderingen. Allereerst geven zij aan dat er vaak wetswijzigingen zijn. Dit is echter positief, omdat ze vinden dat dit hen scherp houdt met betrekking tot het werk dat wordt uitgevoerd. Verder zit op dit moment de gemeente middenin een overgang van een sectormodel naar een directiemodel. En in de toekomst komt de omgevingsvergunning eraan. Op de afdeling wordt nu al geprobeerd om in te spelen op deze omgevingsvergunning, waarbij wordt aangegeven dat een directiemodel hier zeker een toegevoegde rol in kan spelen. Ook op afdeling B zal het directiemodel en de omgevingsvergunning worden ingevoerd. Echter, dit heeft niet parallel gelopen met het veranderingsproces, waardoor dit niet onder concurrerende veranderingen valt.

Op afdeling C en D spelen deze concurrerende veranderingen echter een negatieve rol. De overgang naar het directiemodel en de omgevingsvergunning worden gezien als extra werk en extra druk op de schouders, iets waar ze nu niet op zitten te wachten.

6.6.2 Veranderkundige geschiedenis

Afdeling A is al 10 jaar bezig met continu veranderen en letten op de manier waarop het werk wordt gedaan. Er zijn positieve ervaringen mee en dit heeft tevens geleid tot een hoop ervaring, waar nu voordeel mee wordt behaald. Ook afdeling B is al jaren bezig met procesgericht werken en er zijn slechts positieve ervaringen mee. Echter, op afdeling C en D werken de ervaringen uit het verleden negatief op deze verandering. Op afdeling C is een aantal jaren geleden een ander bureau geweest die een vergelijkbaar onderzoek heeft uitgevoerd en waaraan de afdeling veel input heeft geleverd. Dit bureau heeft echter slecht werk afgeleverd. Dit heeft heel veel scepsis onder de medewerkers opgeleverd. Afdeling D heeft in het verleden al heel vaak veranderd en er zijn ook een hoop veranderingen weer teruggedraaid, waardoor er niet veel vertrouwen is in nieuwe veranderingen. De medewerker geeft met de volgende opmerking van een collega de sfeer weer: *“Ik kan me niet voorstellen dat er nu iets nieuws uitkomt wat ik in die 34 jaar nog niet eerder heb verzonnen.”* Hij zegt daarbij: *“Maar ik ben heel benieuwd met straks, als het niet loopt, wat men dan gaat doen. Of we het dan gaan terugdraaien, of dat we gewoon stoicijns maar door gaan en het in de soep laten lopen.”*

6.6.3 Cultuur op de afdeling

Het voormalige en het huidige hoofd op afdeling A hebben beide te maken (gehad) met andere afdelingen en vinden dat er sprake is van een cultuur op de afdeling BWT die er voor zorgt dat gemakkelijk veranderd kan worden. Volgens hen zijn BWT medewerkers namelijk zeer praktische mensen, techneuken, die niet ‘ja-maar’ zeggen, maar aan de slag gaan. Daarnaast vinden ze dat deze medewerkers meer in oplossingen proberen te denken dan in problemen en dingen die niet kunnen. Verder ziet het voormalige hoofd een gemeentebrede cultuurverandering: medewerkers gaan meer en meer samenwerken en er is veel meer het gevoel dat er een gezamenlijk doel is. Iedereen blijft veel minder op zijn eigen eilandje zitten. Op afdeling C is de cultuur veranderd naar een meer klantgerichte houding. Vroeger dachten de medewerkers meer vanuit hun eigen situatie, nu wordt meer gekeken naar de wensen van de klant. Ook op afdeling B is sprake van een klantgerichtere cultuur. Tevens wordt van een open en eerlijke (aanspreek)cultuur gesproken, iets wat op de afdeling als zeer waardevol wordt beschouwd. De cultuur bij afdeling D mag volgens het afdelingshoofd wel wat klantgerichter. Daarbij is er binnen de afdeling wel veel openheid naar elkaar toe en kan iedereen zeggen wat hij/zij denkt. De externe adviseur vindt afdeling D verder een ondernemende cultuur hebben, bedrijfsmatiger. Niet wat hij normaal bij een gemeente zou verwachten.

6.6.4 Grootte afdeling

Of de grootte bij de vier afdelingen van invloed is (geweest) op het veranderingsproces is in de interviews niet teruggekomen. Wel wordt bij afdeling A opgemerkt dat de veranderingen moeilijker zijn voor de wat kleinere gemeenten uit de regio, aangezien zij minder mensen hebben en dus relatief minder tijd kunnen vrijmaken naast hun dagelijkse werk. Op afdeling C blijkt duidelijk de

aanwezigheid van subgroepen, die verschillend ten opzichte van de verandering staan. Hieruit kan echter niet geconcludeerd worden dat op grote afdelingen altijd subgroepen worden gevormd en of dit een positieve of negatieve invloed heeft op het veranderingsproces.

Tot slot kunnen enkele geïnterviewden zich voorstellen dat kleinere gemeenten minder snel veranderen omdat ze minder snel het nut hiervan inzien (ze hebben korte lijnen en doen alles met weinig mensen). Daarbij wordt ook geopperd dat grote afdelingen afhankelijker van elkaar kunnen zijn, zodat het maken van goede afspraken sneller belangrijk is. Door de grootte van de afdeling kan echter wel sprake zijn van een lastigere communicatie, waardoor het veranderingsproces minder goed kan verlopen.

6.6.5 Kenmerken medewerkers

Bij afdeling A blijkt niet dat kenmerken van de medewerkers van invloed kunnen zijn op het veranderingsproces. Bij afdeling B is de reactie op de veranderingen erg persoonsafhankelijk. Weerstand kan vooral ontstaan doordat medewerkers lange tijd op een bepaalde manier hebben gewerkt en niet inzien waarom anders gewerkt zou moeten worden. Bij afdeling C blijkt dat de medewerkers die al langer op de afdeling werken meer veranderingen achter de rug hebben en ook hierdoor meer mislukte of teruggedraaide veranderingen hebben meegemaakt. Zij zijn daarom negatiever. Of leeftijd hier iets mee te maken kan hebben wordt tegengesproken: Er zijn ook oudere medewerkers die prima meegaan met alle vernieuwingen. Ook bij afdeling D is ditzelfde terug te zien, namelijk dat degenen die er langer werken meer hebben meegemaakt en daardoor negatiever zijn. Het is echter persoonsgebonden (en niet afhankelijk van leeftijd) hoe wordt omgegaan met de nieuwe manier van werken. Ook de invloed van het opleidingsniveau kan niet worden bevestigd. Zoals al in het intermezzo kort is aangehaald zijn BWT'ers meestal technuten en dus over het algemeen hoog opgeleid. Daarbij is het werk vrij specialistisch dus een leidinggevende heeft hierdoor sneller de hulp nodig van de werkvloer omdat zij weten hoe het moet en er dagelijks mee werken. Hierdoor wordt participatie belangrijker.

6.6.6 Aard van de werkzaamheden

Tot slot is bij de afdeling A, C en D naar voren gekomen dat de aard van de werkzaamheden bij BWT een belangrijke factor is in het veranderingsproces. Voor de afdelingen C en D werkt dit negatief. BWT is namelijk erg gebonden aan regels en wetgeving, waardoor de afdelingen gebonden zijn bepaalde stappen in het proces uit te voeren. Hierdoor wordt al wel meer in processen en onderlinge afhankelijkheid gedacht. De medewerkers moeten dus hun werk binnen bepaalde grenzen vormgeven. Tot slot zorgt de aard van de werkzaamheden op afdeling A voor een positieve invloed doordat er veel contact is met de klant, namelijk de burger of de professionele aanvrager. Daarbij heeft het proces veel toegevoegde waarde voor de klant, er worden immers geen vergunningen aangevraagd als de klant hier niet om vraagt.

6.6.7 Analyse

In deze paragraaf is gekeken of contextuele kenmerken op de afdelingen van invloed zijn op het veranderingsproces. Dit blijkt het geval voor drie van de zes kenmerken. *Concurrerende* veranderingen en *veranderkundige geschiedenis* kunnen het veranderingsproces voordelig beïnvloeden, wanneer met

deze concurrerende veranderingen samenhang wordt gezien of wanneer er een goede verandergeschiedenis is op de afdeling. Wanneer echter de concurrerende veranderingen worden gezien als extra werk of als er nare ervaringen met veranderingen in het verleden zijn kan dit het veranderingsproces ook zeer nadelig beïnvloeden. De *aard van de werkzaamheden* werkt enerzijds positief, anderzijds negatief. BWT heeft in zijn werkzaamheden zeer veel direct contact met de klant. Ook moet BWT de fatale termijnen in de gaten houden, waardoor al een grote neiging is om in processen te denken. Echter, omdat er volgens de wetgeving moet worden gewerkt, kan het moeilijk zijn om op een andere wijze met het werk om te gaan.

De *cultuur* blijkt op één afdeling een positieve invloed te hebben gehad, al blijkt bij twee andere dat cultuur een in min of meerdere mate een onderdeel is van het veranderingsproces zelf. Hierdoor kan niet worden aangetoond dat cultuur van invloed is op het veranderproces of dat cultuur zelf centraal staat bij het aan de orde zijnde veranderingsproces.

Of de *grootte van de afdelingen* en de *kenmerken van de medewerkers* van invloed zijn op het veranderingsproces is met deze empirische data ook niet te bevestigen. Het lijkt alsof de oudere medewerkers negatiever zijn ten opzichte van de veranderingen, maar dit lijkt meer een gevolg te zijn van het feit dat personen al lange tijd op de afdeling werken en daarom veel hebben meegemaakt, dan dat dit gerelateerd is aan de leeftijd van een persoon.

6.7 Aandacht voor bijzonderheid

In bovenstaande analyse zijn de vier veranderingsprocessen stuk voor stuk beschreven aan de hand van een van tevoren opgesteld model. Echter, door elk veranderingsproces op een dergelijke wijze te ontleden, ontstaat het gevaar dat hierdoor de onderlinge samenhang die iedere case zo uniek maakt over het hoofd wordt gezien. Niet iedere afdeling is hetzelfde en bij het invoeren van procesgericht werken zal rekening gehouden moeten worden met de specifieke kenmerken die de situatie zo bijzonder maken. Tevens kunnen de contextuele kenmerken en de handelingen een interactie-effect veroorzaken. Deze opvallendheden kunnen slechts als proposities worden weergegeven, aangezien dit vermoedens zijn en een generalisering binnen dit onderzoekskader niet kan worden aangetoond.

Op alle vier de afdelingen blijkt een duidelijke aanleiding voor de verandering aanwezig te zijn. Op afdeling A was dit de wens om het ISO-certificaat te behalen, afdeling B om een zo goed mogelijke kwaliteit voor de burger te kunnen leveren, bij afdeling C was dit de bezuinigingsactie van bovenaf en de werkdruk op de afdeling en bij afdeling D was dit de opdracht van bovenaf om de doorlooptijden te verkorten. Hoewel deze aanleidingen zeer verschillend zijn is de overeenkomst hiertussen dat bij alle vier de afdelingen de behoefte is om te veranderen, een noodzaak om iets te gaan doen. Of dit met of zonder participatie van medewerkers tot stand wordt gebracht staat hierbuiten. Hierom is de volgende propositie geformuleerd:

Propositie 1: Bij veranderingsprocessen is het hebben van een noodzaak belangrijk.

Drie afdelingen werken met een kernteam, op één afdeling werken alle medewerkers mee met de ontwikkeling van de plannen. Uit de resultaten blijkt geen 'beste manier', al kan worden beredeneerd

dat hoe groter afdelingen zijn, hoe complexer het is om iedereen bij de besluitvorming te betrekken. Communicatie is echter wel belangrijk en daarom wordt de volgende propositie geformuleerd:

Propositie 2: Wanneer tijdens het veranderingsproces met een kernteam wordt gewerkt, is het belangrijk dat er voldoende communicatie met en informatieverschaffing naar de rest van de afdeling is.

In paragraaf 6.4.1 is reeds naar voren gekomen dat uit de empirie een negende handeling is gebleken die bij kan dragen aan de veranderingsbereidheid, namelijk symboliek. Dit was het geval bij afdeling A. Doordat op deze afdeling een gevoel van trots en bijzonderheid onder de medewerkers was, doordat zij de eersten zouden zijn met een ISO-certificering, is er weinig tot geen weerstand geweest ten opzichte van de ingezette verandering. Hieruit wordt de volgende propositie geformuleerd:

Propositie 3: Symboliek levert een positieve bijdrage aan de veranderingsbereidheid van medewerkers.

Op afdeling A en B is gebleken dat de afdelingshoofden sleutelfiguren zijn tijdens de veranderingsprocessen. Zij worden volgens experts gezien als de grote spil tijdens de veranderingsprocessen en de reden dat deze nagenoeg zonder problemen verlopen. Hieruit blijkt dat charismatisch leiderschap kan leiden tot een verhoging in de veranderingsbereidheid.

Propositie 4: Door charismatisch leiderschap wordt de veranderingsbereidheid van medewerkers in positieve zin beïnvloed.

Bij afdeling C en D blijken er veel negatieve herinneringen te zijn met betrekking tot veranderingen in het verleden. Ook blijkt op beide afdelingen dat er veel concurrerende veranderingen zijn die extra tijd kosten naast de centraal staande verandering. Daarbij blijkt uit de resultaten dat er op afdeling C per discipline verschillende gevoelens waren ten opzichte van de veranderingen en dat niet voor iedereen de handelingen met betrekking tot veranderingsbereidheid naar wens zijn uitgevoerd. Uit de resultaten van afdeling D blijkt dat weinig tot geen aandacht is besteed aan de handelingen met betrekking tot de veranderingsbereidheid en de participatie van medewerkers. Dit duidt op een interactie-effect. Hieruit worden de volgende proposities geformuleerd:

Propositie 5: Wanneer sprake is van een negatieve veranderkundige geschiedenis en concurrerende veranderingen is het extra belangrijk om aandacht te besteden aan de veranderingsbereidheid van de medewerkers.

Propositie 6: Wanneer sprake is van een negatieve veranderkundige geschiedenis en concurrerende veranderingen is het extra belangrijk om medewerkers vanaf het begin tot het eind te laten participeren in het veranderingsproces.

Tot slot is afdeling C de enige afdeling waarbij de doelgerichtheid & tempo en het laten zien van resultaat belangrijke rollen spelen. Dit als gevolg van de externe adviseur die deze twee handelingen zeer belangrijk vindt, vanwege de negatieve veranderkundige geschiedenis op de afdeling. Echter, doordat enorme nadruk op deze handelingen wordt gelegd krijgt dit een negatieve beoordeling van een deel van de medewerkers. Mogelijk komt dit omdat de resultaten die behaald worden meer waarde hebben voor collega's dan voor de medewerkers uit de desbetreffende discipline zelf. Terwijl dit team medewerkers juist degene is waarvoor de meeste veranderingen zijn bedacht. Zij voelen zich hierdoor erg gehaast en krijgen niet voldoende tijd om aan de nieuwe situatie te wennen. Ook is al eerder opgemerkt dat op afdeling C duidelijk sprake is van subgroepen. Doordat niet echt sprake is van een groepsgevoel onder de totale groep medewerkers, maar het meer eilandjes zijn, wordt deze negatieve gevoelens versterkt. Dit wordt ook wel *relatieve deprivatie* genoemd. Relatieve deprivatie ontstaat wanneer individuen elkaars positie of situatie vergelijken met die van anderen in min of meer gelijksoortige omstandigheden. Hierdoor wordt de ongelijkheid niet als een structureel, objectief gegeven gezien, maar als een relatieve maat, vooral afgemeten aan lotgenoten (Merton, 1949). Hierbij luidt de propositie als volgt:

Propositie 7: Relatieve deprivatie moet voorkomen worden tijdens het invoeren van veranderingen.

7 Conclusie

Dit laatste hoofdstuk vormt de conclusie van dit onderzoek. Alle resultaten van het empirische onderzoek zijn in het vorige hoofdstuk gepresenteerd en daarom is het tijd om te kijken welke lessen hieruit getrokken kunnen worden. In paragraaf 7.1 worden conclusies uit de resultaten getrokken door antwoord te geven op de zes onderzoeksvragen. In paragraaf 7.2 worden de beperkingen van dit onderzoek besproken. Tevens worden hier aanbevelingen gegeven voor eventueel vervolgonderzoek. De gevonden resultaten van dit onderzoek worden in slotparagraaf 7.3 ter discussie gesteld, waarbij verder gekeken wordt dan de onderzoeksvragen.

7.1 Beantwoording van de onderzoeksvragen

In deze paragraaf zijn de bevindingen uit het onderzoek gepresenteerd. Daarbij is de volgende centrale vraag geformuleerd:

'Welke handelingen en contextuele kenmerken zijn van belang tijdens het veranderen naar procesgericht werken bij gemeentelijke afdelingen Bouw- en Woningtoezicht?'

Deze vraagstelling is beantwoord door eerst antwoord te geven op de verschillende onderzoeksvragen aan de hand van het literatuuronderzoek en de empirische resultaten. Daarbij geven onderzoeksvragen 1, 2 en 3 antwoord vanuit het theoretisch kader en hebben onderzoeksvragen 4, 5 en 6 betrekking op empirisch gevonden data. Bij de laatste drie vragen moet de kanttekening worden geplaatst dat deze conclusies slechts gebaseerd zijn op empirisch onderzoek naar vier cases en hierdoor niet representatief zijn voor alle afdelingen BWT in Nederland. Wanneer in algemeenheden wordt gesproken moet in gedachten worden gehouden dat de conclusies slechts gelden binnen dit onderzoek.

1. *Wat wordt bedoeld met procesgericht werken bij afdelingen?*

In de wetenschappelijke literatuur is gebleken dat een procesgerichte afdeling aan de hand van zeven kenmerken kan worden gekarakteriseerd. Allereerst staan daarin de processen centraal. In dit onderzoek is een proces gedefinieerd als *"een reeks opeenvolgende activiteiten met een begin en een eind, die als schakels in elkaar grijpen, binnen een afdeling of organisatie, dwars door eventuele functionele scheidslijnen heen"* (zie paragraaf 2.3.1). Wanneer deze processen als uitgangspunt worden genomen draait de organisatie metaforisch gezien op zijn kant en komt hierdoor de werkelijke gang van zaken in beeld, namelijk het opeenvolgen van activiteiten in de tijd. Functies staan niet meer centraal, maar processen vinden hun weg dwars door deze functionele scheidslijnen heen.

Het tweede kenmerk is klantgerichtheid. Wanneer klantgericht wordt gewerkt, wordt er gekeken naar datgene wat aan activiteiten moet gebeuren om aan de wensen/vraag van de klant te voldoen. Elke activiteit of schakel in het proces moet daarbij waarde toevoegen voor de klant. Er is dus meer

aandacht voor *hoe* het werk wordt gedaan in tegenstelling tot voor *wat* er precies wordt geproduceerd. Dit wordt immers bepaald door de klant zelf.

Ten derde is een procesgerichte afdeling zeer resultaatgericht. Het gaat hierbij niet om de efficiëntie van de losse activiteiten of schakels, maar om de effectiviteit en efficiëntie van een afgerond proces (Batelaan & Wildschut, 1994). Daarvoor moeten de schakels elkaar op de juiste manier opvolgen en in elkaar grijpen. Doordat taken worden geclusterd is er een verminderde coördinatiebehoefte en minder verkoking. Hierdoor worden kosten verlaagd, doorlooptijden versneld en kwaliteit verbeterd. Resultaatgericht werken leidt hierdoor ook tot klantgericht werken.

Een vierde kenmerk zijn de verantwoordelijkheden die laag op de afdeling liggen. De eindverantwoordelijke van een proces is duidelijk vastgelegd en medewerkers hebben meer bevoegdheden en autonomie dan op een functiegerichte afdeling het geval is.

Door de lage verantwoordelijkheden vereist een procesgerichte afdeling een coachende managementstijl. Deze is niet gebaseerd op controle en beheersing, maar stuurt op hoofdlijnen de processen aan. Het managementteam is meestal klein en centraal.

Als gevolg van een verminderde coördinatiebehoefte en een coachende leiding verdwijnen de overbodig geworden lagen uit de hiërarchie. Een procesgerichte afdeling heeft dan ook een platte structuur, het zesde kenmerk.

Het zevende en laatste kenmerk van een procesgerichte organisatie is dat er ondersteuning is van Informatie & Communicatie Technologie. Automatisering speelt een belangrijke rol, maar is afhankelijk van hoe de processen in de organisatie heen moeten lopen.

Toegesplitst op de afdelingen die centraal staan in dit onderzoek hebben deze zeven kenmerken geleid tot de volgende definitie: *Een procesgerichte afdeling Bouw- en Woningtoezicht is een afdeling met een platte structuur, waarin de processen en mede daardoor de klant en het resultaat centraal staan, waar verantwoordelijkheden duidelijk zijn vastgelegd en laag op de afdeling liggen, waar sprake is van een coachende managementstijl en waarbij ICT een ondersteunende rol vervult.*

2. Welke kenmerken hebben veranderingsprocessen naar procesgericht werken bij afdelingen?

Het implementeren van procesgericht werken is te kenmerken als een geplande verandering. Een geplande verandering houdt in dat er doelbewust en planmatig veranderingen worden doorgevoerd (van der Vlist, Allegro & Demenint, 1989). Daarnaast zijn uit de literatuur zes kenmerken van het veranderingsproces naar procesgericht werken naar voren gekomen, namelijk radicaal, holistisch, fasegewijs, risicovol, tijdrovend en bottom-up. Radicaal houdt in dat er drastische veranderingen worden doorgevoerd, waarbij verouderde regels en bestaande paradigma's ter discussie worden gesteld. Holistisch betekent dat de verandering voor de gehele afdeling wordt doorgevoerd en fasegewijs dat dit in verschillende stappen gedaan wordt. Risicovol heeft betrekking op de kans dat er dingen mis gaan en daardoor moet het management van te voren duidelijk de gewenste reikwijdte en diepte van de verandering aangeven. Tot slot kost de verandering veel tijd, kan dit niet van de één op de andere dag doorgevoerd worden en is het belangrijk om de medewerkers nauw te betrekken bij het bedenken van het plan en dus een bottom-up aanpak te hanteren.

3. *Welke handelingen en contextuele kenmerken zijn van belang tijdens het veranderen naar procesgericht werken bij afdelingen?*

Voor het beantwoorden van deze vraag wordt apart gekeken naar de handelingen en naar de contextuele kenmerken.

Handelingen

De kenmerken van het veranderingsproces uit onderzoeksvraag 2 hebben centraal gestaan bij het selecteren van de handelingen die bij dit veranderingsproces volgens de veranderliteratuur van belang zijn. Ter bevordering van de overzichtelijkheid zijn de gevonden handelingen in dit onderzoek geordend naar twee categorieën, namelijk conditiescheppende en strategische handelingen. Onder conditiescheppende handelingen vallen handelingen die binnen de afdeling het juiste klimaat scheppen voor de verandering en gedurende het gehele veranderingsproces van belang zijn. Strategische handelingen zijn handelingen die centraal staan bij het ontwerpen, plannen en uitvoeren van de verandering op de afdeling en elkaar opvolgen in de tijd.

Conditie-scheppende handelingen

In de veranderliteratuur blijkt het juiste veranderklimaat uiteen te vallen in vier condities: veranderingsbereidheid, participatie van medewerkers, krachtige & betrokken change agent en support & commitment van bovenaf.

Veranderingsbereidheid is als volgt gedefinieerd: *“Een positieve gedragsintentie van een medewerker ten aanzien van de invoering van een verandering in de structuur, cultuur of werkwijze van een organisatie, resulterend in een inspanning van de kant van de medewerker om het veranderingsproces te ondersteunen danwel te versnellen”* (Metselaar, 1997: 175).

Participatie van medewerkers houdt in dat medewerkers bewust betrokken worden bij het herontwerpen van de organisatie. Deze participatie vindt plaats van begin tot eind, namelijk tijdens het ontwerpen, het plannen en het uitvoeren van de verandering. Belangrijk hierbij is dat medewerkers serieus worden genomen en dat er naar hen wordt geluisterd.

Met een krachtige & betrokken change agent wordt de persoon bedoeld die verantwoordelijk is ten tijde van het veranderingsproces. Daarbij is het van belang dat deze persoon krachtig leiderschap uitstraalt en het goede voorbeeld geeft, zodat medewerkers bereid zijn om mee te veranderen en zich los te maken van oude patronen. Daarnaast is het belangrijk dat deze change agent betrokken is bij wat er onder de medewerkers speelt en daarbij zorgt voor vertrouwen, duidelijkheid en openheid naar de medewerkers toe. De change agent kan bestaan uit één persoon of een team van mensen en intern of extern zijn.

Support & commitment van bovenaf betekent dat niet alleen iedereen van de afdeling achter de veranderingen staat, maar dat ook de personen die één of meerdere lagen in de hiërarchie boven deze afdeling staan het veranderingsproces steunen en hiervoor goedkeuring hebben gegeven.

Een overzicht van de conditiescheppende handelingen zoals geformuleerd in het theoretisch kader is in de eerste kolom van bijlage III weergegeven.

Strategische handelingen

In de literatuur komen verschillende faseringen in het veranderingsproces terug. In dit onderzoek is onderscheid gemaakt tussen drie fasen: de strategische analyse, de strategische keuze en de strategische implementatie (Johnson & Scholes, 1999). De eerste fase is bedoeld om helder te krijgen hoe de huidige afdeling eruit ziet en waarheen de afdeling wil veranderen. In de tweede fase wordt geformuleerd op welke wijze deze nieuwe situatie bereikt kan worden. De derde fase is het uitvoeren van het bedachte plan. Omdat in de praktijk de fasen vaak in elkaar overlopen, moet het denken in fasen meer gezien worden als een hulpmiddel om het proces structuur te geven zodat niets over het hoofd wordt gezien (de Caluwé & Vermaak, 2002). Om deze reden is gekozen om bij de handelingen geen onderscheid in fasen te maken. Een overzicht van de strategische handelingen zoals geformuleerd in het theoretisch kader is in de eerste kolom van bijlage III weergegeven.

Contextuele kenmerken

Veranderingsprocessen kunnen situatieafhankelijk zijn. Dit betekent dat er geen één beste manier is om de verandering in te voeren, maar dat dit moet aansluiten op de specifieke context. Dit komt tot uiting in de contingentietheorie. Om te kunnen achterhalen of de context inderdaad het veranderingsproces beïnvloedt zijn er contextuele kenmerken geformuleerd. Contextuele kenmerken zijn kenmerken die onderdeel uitmaken van de specifieke context waarin de veranderingen plaatsvinden, die niet of nauwelijks te beïnvloeden zijn, maar zelf wel het proces beïnvloeden. De volgende vijf kenmerken zijn geformuleerd: concurrerende veranderingen (andere veranderingen die gelijktijdig plaatsvinden), veranderkundige geschiedenis (ervaringen in het verleden met veranderingen), de cultuur en de grootte van de afdeling en de kenmerken van de medewerkers (leeftijd, opleiding) weergegeven in de eerste kolom van bijlage III.

4. In hoeverre werken de onderzochte afdelingen Bouw- en Woningtoezicht procesgericht?

Om deze en de volgende twee onderzoeksvragen te beantwoorden zijn op vier afdelingen Bouw- en Woningtoezicht interviews gehouden. De afdelingen maken deel uit van twee middelgrote en twee grote Nederlandse gemeenten. Op iedere afdeling is gesproken met vier (en in één geval drie) betrokkenen, zoals leidinggevendenden, medewerkers en externe begeleiders. Deze interviews zijn aangevuld met documenten en vormen daarmee de empirische data van dit onderzoek.

Om nu onderzoeksvraag vier te beantwoorden zijn de vier cases met elkaar vergeleken op basis van de zeven kenmerken van procesgericht werken. Dit is weergegeven in de tweede kolom van bijlage III. Uit deze empirische gegevens blijkt dat alle afdelingen voldoen aan zes van deze kenmerken, namelijk: *processen centraal, klantgericht, resultaatgericht, verantwoordelijkheden laag op de afdeling, een platte structuur en ondersteuning van ICT*. De verkregen data over het zevende kenmerk waren niet overtuigend genoeg om te kunnen spreken van een *coachende managementstijl* op de onderzochte afdelingen. De afdelingen voldoen dus aan zes van de zeven kenmerken en hieruit kan geconcludeerd worden dat zij in voldoende mate procesgericht werken. Dit betekent ook dat de veranderingsprocessen verderop in dit onderzoek met elkaar vergeleken kunnen worden.

5. *Welke kenmerken van het veranderingsproces worden teruggevonden bij de onderzochte afdelingen Bouw- en Woningtoezicht?*

Geconcludeerd kan worden dat het veranderingsproces naar procesgericht werken bij afdelingen BWT gekarakteriseerd wordt door vier kenmerken: *fasegewijs*, *tijdrovend*, *bottom-up* en *holistisch*. Deze kenmerken worden hieronder nader besproken. Of het veranderingsproces *radicaal* en/of *risicovol* is kan aan de hand van deze empirische data niet worden bevestigd. Dit is weergegeven in de tweede kolom van bijlage III.

Allereerst komt bij de afdelingen het kenmerk *fasegewijs* in grote lijnen terug zoals beschreven in de literatuur. De veranderingen vinden namelijk niet allemaal tegelijk plaats, maar worden in verschillende stappen uitgevoerd.

Ook blijkt op de afdelingen dat er sprake is van een *tijdrovend* veranderingsproces. Een dergelijke verandering kan niet van de één op de andere dag worden ingevoerd, maar hier moet veel tijd voor worden uitgetrokken, aangezien er vele aanpassingen plaats moeten vinden. Daarbij is echter een verschil aan te wijzen tussen het invoeren van het 'nieuwe werken' als zijnde een procedure en het ook daadwerkelijk eigen maken van procesgericht werken in denken en doen, aangezien de laatstgenoemde meer tijd in beslag neemt.

Daarnaast komt de *bottom-up* aanpak op alle afdelingen terug. Medewerkers worden over het algemeen nauw betrokken bij het ontwerpen en uitvoeren van de veranderingen. Hoewel dit niet op iedere afdeling reeds vanaf het begin het geval is, wordt beseft dat dit wel had moeten gebeuren. Deze bottom-up aanpak kan een gevolg zijn van de zeer specialistische werkzaamheden die op een afdeling BWT moeten worden uitgevoerd. Elk afdelingshoofd geeft aan dat het hier gaat om aanpassingen in de dagelijkse werkzaamheden en dat het daarom niet meer dan logisch is degenen die dit werk dagelijks moeten uitvoeren (en dus over de meeste kennis en ervaring beschikken) hierbij te betrekken.

Als laatste is de verandering te karakteriseren als *holistisch*. Holistisch veranderen is in het theoretisch kader omschreven als het veranderen van de *gehele* afdeling. Dit kenmerk komt terug in de empirie. Echter, een afdeling BWT is in haar werk in grote mate afhankelijk van andere afdelingen. Het is daarom van belang dat die andere afdelingen ook bij de veranderingen worden betrokken. Toegepast op een afdeling BWT is een herformulering van 'holistisch' om deze reden gewenst. Het wordt dan omschreven als: het veranderen van de gehele afdeling BWT evenals alle werkzaamheden die functioneel gezien hierbuiten vallen, maar onmisbaar zijn bij het uitvoeren van de taken van BWT.

Tot slot moet het volgende worden opgemerkt. Of het hier een radicaal veranderingsproces betreft is niet in alle cases naar voren gekomen. Op precies de helft van de afdelingen wordt dit veranderingsproces namelijk niet als zodanig beschouwd. Of het aan de orde zijnde veranderingsproces daarmee even goed op een radicale als niet-radicalen wijze kan worden ingevoerd, kan met deze empirische data niet worden bevestigd. Mogelijk is dit een gevolg van de subjectiviteit van het kenmerk radicaal. Dat niet iedereen een dergelijke verandering als radicaal beschouwd kan namelijk de volgende twee verklaringen hebben. Ten eerste, een verandering naar procesgericht werken veronderstelt dat er vroeger helemaal niet procesgericht werd gewerkt. Het is echter geen zwart-wit overgang. Het kan best zijn dat van één of meerdere kenmerken van procesgericht werken

reeds sprake is, maar dat dit de informele manier van werken is. Wanneer er dan tijdens een veranderingsproces extra nadruk wordt gelegd op hoe alles reeds wordt gedaan en dit op formele wijze als de nieuwe huisstijl wordt ingevoerd, hoeft dit niet ervaren te worden als een radicale verandering. Immers, van de 'nieuwe' manier van denken of werken was reeds sprake. Medewerkers kunnen daarnaast voornamelijk met hun eigen directe werkomgeving bezig zijn en dus een beperkt overzicht hebben van de gehele verandering. Hierdoor kan de verandering eveneens niet als radicaal wordt ervaren, hoewel dit in werkelijkheid wel zo kan zijn. Ten tweede, het kan zijn dat betrokkenen het radicale aspect vergeten zijn of niet hebben opgemerkt. Wanneer veranderingen uitgesmeerd worden over een lang tijdsbestek kan de manier van werken een gewoonte zijn geworden. Hierdoor kunnen de betrokkenen zijn vergeten dat procesgericht werken in eerste instantie als een procedure werd ingevoerd, omdat ze de nieuwe werkwijze zijn gaan beschouwen als de nieuwe normen en waarden van de afdeling, als zijnde de nieuwe cultuur. Dit blijkt ook uit een typologie van Handy (1985, in: Steensma et al., 1996: 20) die kenmerken van procesgericht werken (klantgericht, resultaatgericht, lage verantwoordelijkheden en platte organisatie) beschouwt als cultuurkenmerken. Uit de interviews blijkt dat vooral afdeling B, en in mindere mate afdeling D, de verandering als een cultuurverandering ziet. Wanneer op afdeling A de situatie van 10 jaar geleden met de huidige situatie zou worden vergeleken, zou dit best een radicaal verschil kunnen zijn, hoewel dit niet als zodanig wordt ervaren vanwege de geleidelijke invoering.

*6. Welke handelingen en contextuele kenmerken zijn volgens de onderzochte afdelingen
Bouw- en Woningtoezicht van belang tijdens het veranderen naar procesgericht werken?*

Voor het beantwoorden van deze vraag wordt opnieuw apart gekeken naar de handelingen en naar de contextuele kenmerken.

Handelingen

In de tweede kolom van bijlage III zijn de conditiescheppende en strategische handelingen weergegeven die volgens de empirische data van belang zijn bij het veranderingsproces naar procesgericht werken. Daarbij moet in acht worden genomen dat 'van belang' gebaseerd is op de percepties van de geïnterviewden.

Allereerst is het veranderklimaat op een publieke afdeling te omschrijven aan de hand van de vier condities *veranderingsbereidheid, participatie door medewerkers, krachtige & betrokken change agent* en *support & commitment van bovenaf*. Gebleken is dat, hoewel veranderingsbereidheid in het theoretisch kader gedefinieerd is vanuit het oogpunt van de medewerker, dit ook betrekking heeft op leidinggevend. Niet altijd is een afdelingshoofd de initiatiefnemer van een verandering. Dit kan ook hoger in de hiërarchie liggen. De leidinggevende van een afdeling moet hierdoor ook bereid zijn tot veranderen, niet alleen de medewerkers zelf. Zeven van de acht handelingen behorende bij veranderingsbereidheid zijn in alle cases teruggevonden. Eén handeling (doelgerichtheid en tempo) is echter niet altijd van belang. Dit is ook het geval bij een nieuw gevonden handeling in de empirie (symboliek). Hier wordt later op teruggekomen. Eén handeling behorende bij krachtige & betrokken change agent is niet teruggevonden, namelijk het geven van het goede voorbeeld. De handelingen

behorende bij participatie door medewerkers en support & commitment zijn bij alle cases teruggevonden.

De strategische handelingen zijn ook bij alle cases teruggevonden. Er kunnen kleine verschillen worden gevonden in de volgorde van deze handelingen. Dit is van onderschikt belang, aangezien het aanbrenge van een fasering slechts dient ter structurering van het veranderingsproces.

Contextuele kenmerken

Drie contextuele kenmerken zijn volgens de empirie van invloed op het veranderingsproces, namelijk *concurrerende veranderingen*, *veranderkundige geschiedenis* en *aard van de werkzaamheden*, weergegeven in de tweede kolom van bijlage III. Deze laatste is een nieuw gevonden kenmerk in de empirie. De andere drie (*cultuur*, *grote afdeling*, *kenmerken medewerkers*) kunnen niet worden bevestigd. Ook hierbij moet in acht worden genomen dat dit gebaseerd is op percepties.

In de empirie blijkt dus dat tijdens een verandering naar procesgericht werken ten eerste rekening moet worden gehouden met andere veranderingen die gelijktijdig plaatsvinden. Als medewerkers hun aandacht en energie niet hoeven te spreiden over verschillende veranderingen, omdat veranderingen hand in hand gaan of na elkaar plaatsvinden, komt dit ten goede aan het verloop van de verandering. Ten tweede moet er rekening worden gehouden met het verleden van de afdeling. Eerdere nare ervaringen met veranderingen worden niet snel vergeten en kunnen hierdoor het verloop van de verandering nadelig beïnvloeden. Ten derde moet rekening worden gehouden met de aard van de werkzaamheden. Afdelingen BWT hebben van origine veel direct contact met de klant en de betrokkenen zijn reeds gewend om in processen te denken. Hierdoor kan procesgericht werken eenvoudiger worden ingevoerd. Echter, de betrokkenen zijn wel gewend om zich aan de wetgeving te houden bij het toetsen van de aanvragen, waardoor het moeilijker kan zijn dit gegeven los te laten en met een open en creatieve blik naar de manier van werken te kijken.

Iedere situatie is uniek en de aanwezigheid van verschillende factoren zorgen voor een bijzondere samenhang. Dit houdt in dat bij de aanwezigheid van contextuele kenmerken er op bepaalde handelingen meer nadruk moet worden gelegd. Er is dus sprake van een nuanceverschil tussen de verschillende handelingen. Dit komt ook tot uiting in de volgende vijf proposities. Hieruit blijkt dat de twee afhankelijke variabelen *handelingen* en *contextuele kenmerken* samen voor een interactie-effect kunnen zorgen.

1. *Symboliek levert een positieve bijdrage aan de veranderingsbereidheid van medewerkers.*
2. *Door charismatisch leiderschap wordt de veranderingsbereidheid van medewerkers in positieve zin beïnvloed.*
3. *Wanneer sprake is van een negatieve veranderkundige geschiedenis en concurrerende veranderingen is het extra belangrijk om aandacht te besteden aan de veranderingsbereidheid van de medewerkers.*
4. *Wanneer sprake is van een negatieve veranderkundige geschiedenis en concurrerende veranderingen is het extra belangrijk om medewerkers vanaf het begin tot het eind te laten participeren in het veranderingsproces.*
5. *Relatieve deprivatie moet voorkomen worden tijdens het invoeren van veranderingen.*

Beantwoording van de centrale vraag:

‘Welke handelingen en contextuele kenmerken zijn van belang tijdens het veranderen naar procesgericht werken bij gemeentelijke afdelingen Bouw- en Woningtoezicht?’

Bij het beantwoorden van deze vraag moet er rekening mee worden gehouden dat door de gebruikte methoden van onderzoek alleen uitspraken kunnen worden gedaan over de afdelingen die in dit onderzoek zijn betrokken. Alvorens uitspraken gedaan kunnen worden over alle andere gemeentelijke afdelingen in Nederland is het noodzakelijk om vervolgonderzoek te doen.

In onderstaande tabellen staan de handelingen en contextuele kenmerken die van belang zijn tijdens het veranderen naar procesgericht werken bij gemeentelijke afdelingen Bouw- en Woningtoezicht. Zoals uit de beantwoording van de onderzoeksvragen is gebleken zijn deze handelingen en contextuele kenmerken gevonden uit enerzijds wetenschappelijke literatuur en anderzijds uit empirisch onderzoek. De twee bronnen komen grotendeels met elkaar overeen. Er zijn echter een aantal handelingen en contextuele kenmerken die maar in één van de twee bronnen teruggevonden zijn. Zij zijn wel opgenomen in de tabel, omdat aan het theoretisch kader geen toetsbare hypothesen ontleent kunnen worden en aan de hand van het empirisch onderzoek geen generaliserende uitspraken gedaan mogen worden. Dit houdt in dat de gegevens uit de ene bron de gegevens uit de andere bron noch kunnen verwerpen noch bevestigen. Om een zo volledig mogelijk overzicht te verkrijgen staan alle gevonden handelingen en contextuele kenmerken weergegeven.

Handelingen en contextuele kenmerken die in beide bronnen zijn teruggevonden staan in de tabel weergegeven met een vinkje (✓). Hiervan is het aannemelijk dat zij van belang zijn bij het veranderingsproces naar procesgericht werken. Handelingen en contextuele kenmerken die slechts in één bron zijn teruggevonden staan weergegeven met een vraagteken (?). Bij deze punten moet worden gekeken in hoeverre zij een rol kunnen spelen in het veranderingsproces, rekening houdende met de specifieke situatie op de afdeling.

Conditie-scheppende handelingen	
Veranderingsbereidheid	
Noodzaak + nut duidelijk maken	✓
Ruimte creëren voor het uiten van onzekerheid en twijfels	✓
Mogelijkheden bieden om de juiste vaardigheden te ontwikkelen	✓
Doelgerichtheid en tempo	?
Tijd om te wennen	✓
Tussentijdse resultaten in beeld brengen	✓
Zorgen voor vertrouwen in leiding (uitstralen van bekwaamheid, stellen van realistische doelen)	✓
Continu en voldoende informeren en communiceren	✓
Symboliek	?

<i>Participatie van medewerkers</i>	
Medewerkers van begin tot eind laten meedenken in het herontwerpen	√
Medewerkers serieus nemen	√
Luisteren naar ideeën en meningen	√
<i>Krachtige & betrokken change agent</i>	
Initiatief bij leiding afdeling of hoger in de hiërarchie	√
Duidelijke (interne of externe) change agent die...	√
...de verandering leidt en de verantwoordelijkheid hiervoor heeft...	√
...het goede voorbeeld geeft aan de medewerkers...	?
...zorgt voor vertrouwen, duidelijkheid en openheid naar de medewerkers toe...	√
...en zich verdiept in de behoeften van medewerkers	√
<i>Support & commitment van bovenaf</i>	
Toestemming van bovenaf	√
Zichtbaar support en betrokkenheid van bovenaf	√

Tabel 7.1 Definitieve overzicht conditiescheppende handelingen

Strategische handelingen	
Formuleren van missie, visie, doelen (gewenste toekomstige situatie in beeld)	√
Huidige situatie in beeld brengen	√
Formuleren van plan van aanpak + planning	√
Vanaf het begin aandacht voor veranderingsbereidheid en participatie van medewerkers	√
Kiezen voor een veranderstrategie	√

Tabel 7.2 Definitieve overzicht strategische handelingen

Contextuele kenmerken	
Concurrerende veranderingen	√
Historie	√
Cultuur	?
Grootte van de afdeling	?
Kenmerken van de medewerkers	?
Aard van de werkzaamheden	?

Tabel 7.3 Definitieve overzicht contextuele kenmerken

7.2 Beperkingen & aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Dit onderzoek heeft een aantal beperkingen, een gevolg van gedwongen en ongedwongen keuzes. In deze paragraaf worden de beperkingen van dit onderzoek puntsgewijs besproken. Hierin worden ook aanbevelingen voor vervolgonderzoek gedaan.

- Zoals uit bijlage III blijkt kan het aan de orde zijnde veranderingsproces vrijwel volledig worden omschreven aan de hand van de geformuleerde handelingen en contextuele kenmerken uit de veranderliteratuur. Hierin kan een bias zitten. Aangezien is begonnen met het opstellen van een theoretisch kader, waaruit de topics zijn geformuleerd die zijn gebruikt voor de semi-structureerde interviews, kan dit een blinde vlek hebben veroorzaakt. De reeds opgedane kennis uit de literatuur kan een bevooroordeelde hebben die van invloed is geweest op de wijze van verzamelen en analyseren van de empirische data. Hierdoor kan er onbewust en ongewild een toetsing van de literatuur door de empirie hebben plaatsgevonden. Misschien waren andere resultaten verkregen bij een andere onderzoeksopzet waarbij eerst blanco in de empirie wordt gestapt, daarna de literatuur wordt bestudeerd waarna opnieuw naar de empirie wordt gekeken. Hier moet echter worden opgemerkt dat ondanks deze mogelijke bias er in de empirie extra aspecten zijn bij gevonden die niet in het theoretisch kader waren opgenomen. Hieruit kan worden geconcludeerd dat met de huidige opzet voldoende ruimte was om open te blijven staan voor nieuwe kennis.
- Een tweede beperking van dit onderzoek is de aanwezigheid van selectie op de afhankelijke variabele. Dit houdt in dat er geen variatie is in het succesvol zijn van het veranderingsproces naar procesgericht werken (Swanborn, 2003: 64). Er zijn immers geen cases geselecteerd waarbij het veranderingsproces niet succesvol is gelopen. Het is interessant om in vervolgonderzoek deze kennis te vergelijken met de reeds verkregen empirische data van dit onderzoek, om te kunnen kijken naar mogelijke oorzaken en verklaringen van het falen van een dergelijk veranderingsproces.
- Ook ligt er een beperking in de selectie van de cases. Aangezien slechts weinig afdelingen reeds procesgericht werken, was er een selecte keuze van geschikte afdelingen voor dit onderzoek. Hierdoor bevonden twee van de afdelingen zich nog middenin het veranderingsproces, waardoor het niet mogelijk was een volledige reconstructie te maken van hetgeen was gebeurd. Deze kennis was slechts gebaseerd op voornemens van personen op de afdeling. Voor vervolgonderzoek is het interessant om over een jaar of enkele jaren terug te gaan naar deze afdelingen om te achterhalen hoe de rest van het veranderingsproces is verlopen.
- De interne validiteit van dit onderzoek is laag. Doordat de veranderingsprocessen in het verleden zijn gestart, sommigen zelfs zo'n 10 jaar geleden, was het niet mogelijk om een nulmeting te doen. De reconstructie heeft grotendeels plaatsgevonden aan de hand van herinneringen. Achterhalen wat er nu daadwerkelijk is veranderd op de afdeling is dus beperkt. In het ophalen van herinneringen kan een leereffect zitten, waardoor geïnterviewden het verleden herinneren zoals zij zich dit graag willen herinneren (Kunda, 2001). Dit is nadelig voor het vaststellen van de causaliteit.
- Door beperkingen in tijd en mogelijkheden is het niet mogelijk geweest om alle betrokkenen van de afdelingen te interviewen. Hierbij kan worden afgevraagd of de geïnterviewden representatief

zijn voor de onderzochte afdelingen. Het afnemen van meer interviews levert mogelijk een waarheidsgetrouwer beeld op van hetgeen zich heeft afgespeeld op de afdelingen. Toch is getracht de validiteit van de verkregen data zo hoog mogelijk te krijgen door verschillende invalshoeken op de afdelingen te belichten. Daarom is er voor gekozen om personen van verschillende hiërarchische lagen te spreken, evenals externe begeleiders die wellicht een objectiever beeld kunnen verschaffen. Ook bleken enkele medewerkers van te voren rond te hebben gevraagd naar de mening van collega's, waardoor de uitspraken niet alleen op de persoon zelf van toepassing waren, maar ook geldend waren voor meerdere betrokkenen.

- In dit onderzoek zijn percepties gemeten, namelijk de manier waarop de geïnterviewden naar de werkelijkheid kijken en de manier waarop zij over dingen praten. Hierin kan bias zitten. Bij het achterhalen van de kenmerken van procesgericht werken kan er dus sprake van zijn dat hoewel de betrokkenen procesgericht denken en de intentie hebben om op een dergelijke wijze het werk te doen, dit niet tot uiting komt in het daadwerkelijke gedrag. Er is namelijk verwoord gedrag gemeten en niet het feitelijke werken met de klant. Ook zijn er geen statistieken of tevredenheidsrapportages waaruit objectieve data gehaald kunnen worden. Er zal dus nieuw onderzoek op gedragsniveau en tevredenheidsniveau gedaan moeten worden, voordat kan worden bewezen of ook echt procesgericht wordt gewerkt. Al lijkt dit op basis van de huidige empirische data wel het geval. Dit omdat de percepties van verschillende kanten zijn bevraagd, waardoor het waarschijnlijker is dat feitelijk gedrag in de interviews is omschreven, dan dat de gevonden overeenkomsten een gevolg zijn van groupthink.
- Sociaal-wenselijkheid kan tevens voor een bias in de verzamelde data uit de interviews hebben gezorgd. Aangezien door het afnemen van de interviews de aandacht is gevestigd op het concept procesgericht werken kunnen hierdoor de gegeven antwoorden gekleurd zijn. Hierbij is tijdens ieder interview rekening gehouden. Er is namelijk niet direct naar elk specifiek kenmerk of handeling gevraagd, maar naar een omschrijving van de nieuwe manier van werken in vergelijking tot de oude manier evenals een omschrijving van het verloop van het veranderingsproces. Op deze manier is indirect gevraagd naar wat de geïnterviewden onder de concepten uit dit onderzoek verstaan en zijn de kenmerken en handelingen door de geïnterviewden zelf verwoord. Hierdoor kan worden aangenomen dat er geen sprake is van sociaal-wenselijke antwoorden.
- De externe validiteit van dit onderzoek is beperkt. Dit omdat slechts bij vier afdelingen onderzoek is gedaan en dit alleen Bouw- en Woningtoezicht is. Daarbij zijn er geen kleine gemeenten in dit onderzoek aan bod gekomen, waardoor deze resultaten hiervoor niet geldend zijn. Grootschalig vervolgonderzoek is noodzakelijk om de geldigheid naar een bredere context aan te kunnen tonen.
- In dit onderzoek is sprake van een procesevaluatie, waarbij de invoering van procesgericht werken centraal heeft gestaan. Echter, afgevraagd kan worden in hoeverre het product 'procesgericht werken' zijn bijdrage levert aan een vraaggerichte dienstverlening. Bij een vervolgonderzoek zou daarom productevaluatie centraal kunnen staan.
- Tot slot is beschreven dat dit onderzoek van beschrijvende en exploratieve aard is, als gevolg van de afwezigheid van een bruikbare theorie. Echter, met dit onderzoek is inzicht verkregen in de mogelijk relevante variabelen en relaties tussen variabelen. Dit inzicht kan in vervolgonderzoek worden gebruikt bij het formuleren van toetsbare onderzoeksvragen waardoor het mogelijk wordt verklarend en toetsend onderzoek te doen.

7.3 Discussie

Uit de beantwoording van de onderzoeksvragen is gebleken dat op alle vier de afdelingen vrijwel alle kenmerken van procesgericht werken naar voren zijn gekomen, zoals geformuleerd in het theoretisch kader. Blijkbaar is het invoeren van het concept procesgericht werken op deze afdelingen 'geland'. Het lijkt dat de betrokkenen vanuit deze kenmerken denken en de intentie hebben om hun werk volgens deze kenmerken uit te voeren. Er kan dus geconcludeerd worden dat de veranderingsprocessen op deze afdelingen succesvol zijn, omdat het bij de betrokkenen gelukt is om dit concept te internaliseren.

Of de veranderingsprocessen even succesvol zijn, kan niet worden beantwoord, aangezien 'even' een relatief begrip is. De afdelingen kunnen maar tot op zekere hoogte met elkaar vergeleken worden. De werkzaamheden van afdelingen Bouw- en Woningtoezicht vertonen namelijk in grote mate overeenkomsten met elkaar, als gevolg van wet- en regelgeving. Echter, de afdelingen staan op een andere manier aan de start en op een verschillend tijdstip. Dit vanwege verschillen in het verleden, specifieke kenmerken van de afdeling en het feit dat niet iedereen tegelijkertijd met de invoering van procesgericht werken is gestart. Ondanks deze grote verschillen in startpunt en tijdstip blijkt dat er wel behoorlijke vorderingen zijn gemaakt. De afdelingen zijn redelijk goed in staat gebleken de aanpassingen te maken die nodig zijn bij een dergelijk veranderingsproces. Hoewel afdelingen C en D nog niet klaar zijn met de verandering is bij beide geen duidelijke aanwijzing verkregen dat het alsnog mis zal lopen. Beide zijn zich namelijk bewust van hun fouten en beperkingen en proberen hier dan ook zo goed mogelijk op in te spelen en zich niet star vast te houden aan de oorspronkelijke opzet.

Tevens is gebleken dat veranderkundige literatuur een goed hulpmiddel is om dit soort situaties te beschrijven en vorm te geven. Daarbij is er wel sprake van een hoog abstractieniveau. Aangezien de veranderingsprocessen dusdanig contextueel afhankelijk zijn zal dus bij elke situatie goed moeten worden gekeken hoe de kennis in dit geval moet worden toegepast. Het draait hier dus om een situationeel bepaalde planmatige verandering.

Denhardt (1993) pleit: Governments should *not* be run like a business. Tegenstrijdig hiermee is dat de gebruikte literatuur in het theoretisch kader is gebaseerd op Business Process Redesign, een begrip voornamelijk uit de private sector. De bevindingen op de gemeentelijke afdelingen sluiten hier toch vrij goed op aan. En ook in de veranderkundige literatuur wordt nauwelijks tot geen onderscheid gemaakt tussen veranderingsprocessen bij ondernemingen of overheidsinstellingen. Is een verandering in de publieke sector wel zo anders dan in de private sector?

Het concept *procesgericht werken* zoals gebruikt in de private sector kan niet één op één worden toegepast op publieke organisaties. Dit blijkt allereerst uit enkele kenmerken van procesgericht werken. Zo kan een onderneming gemakkelijk haar klanten aanduiden. Voor publieke organisaties ligt dit iets complexer. Een klant kan vaak niet overstappen naar een andere gemeente en is vaak gedwongen om een bepaald product bij een bepaalde organisatie af te nemen. Om deze reden worden afnemers niet altijd als een klant beschouwd. Ook de toegevoegde waarde is volgens Halachmi (1996: 17) gemakkelijker te definiëren in de private sector dan in de publieke sector. Want wat is waarde voor de klant en wanneer heeft iets waarde voor de klant? Zo is de waarde van beleid moeilijk te achterhalen. En bijvoorbeeld de aanwezigheid van een groene leefomgeving. Deze is aanwezig zonder dat er specifiek om is gevraagd. Ook het aanvragen van een bouwvergunning heeft een extra stukje

toegevoegde waarde voor de directe omgeving. Iemand kan blij zijn dat er geen paars schuurtje bij de buurman in zijn achtertuin komt, ondanks dat hij niet specifiek om deze controle heeft gevraagd.

Daarnaast is het concept *procesgericht werken* oorspronkelijk gebaseerd op organisaties. In dit onderzoek is echter besloten dit toe te passen op afdelingen. De vertaling van de twee kenmerken *coachende managementstijl* en *platte structuur* hebben hierdoor hun beperkingen. De managementstijl is uiteindelijk niet aangetoond en een platte structuur op basis van 'slechts' drie hiërarchische lagen bleek moeilijk vast te stellen. In de toekomst wordt organisatiebreed het directiemodel ingevoerd. Daarbij verdwijnen een aantal lagen en wordt de structuur van de gemeenten eenvoudiger. Ook wordt het management kleiner en centraler. De afdelingen worden groter, waardoor er meerdere vakgebieden onder één afdelingshoofd zullen vallen, waardoor deze persoon meer op hoofdlijnen zal moeten gaan sturen. De kenmerken *coachende managementstijl* en *platte structuur* lijken dus meer van toepassing te zijn op een verandering naar procesgericht werken bij een gehele organisatie.

Ook blijkt de beperking in de toepassing uit enkele kenmerken van het veranderingsproces. Allereerst het radicale kenmerk. Overheidsinstellingen zijn verplicht zich te houden aan regels en wetten. Hierdoor zijn veranderingen gebonden aan een aantal randvoorwaarden. Als gevolg hiervan is de vrijheid om processen naar eigen invulling te veranderen een stuk minder dan bij private organisaties het geval is. Ook het kenmerk risicovol is gebaseerd op een bedrijfseconomische context. Het lopen van risicovol is een gevolg van de aanwezigheid van concurrentie, waardoor klanten kunnen wegvallen, er (te) hoge kosten kunnen worden gemaakt en zelfs failliet gaan mogelijk is.

Waarom past het model dan zo goed? Een mogelijk verklaring hiervoor kan zijn dat bij BWT het wél mogelijk is om duidelijk de klanten en waarde te definiëren. De werkzaamheden van BWT vinden dicht bij de burger plaats en het verleend krijgen van een bouwvergunning is voor een burger concrete toegevoegde waarde. Tevens kan worden afgevraagd of het noodzakelijk is om de gehele gemeente te veranderen. Zoals één van de geïnterviewde medewerkers ook aangeeft: "*BWT is net een bedrijfje binnen de gemeente.*" Binnen een gemeente zijn niet alle afdelingen afhankelijk van elkaar en is er dus meer sprake van een netwerk van kleine organisaties dan van één enkele organisatie. Tot slot het kenmerk risicovol. Risico is ook in de publieke sector aanwezig, echter van andere aard. Zo kan een 'klantenopstand' plaatsvinden, aangezien het dagelijkse werk doorgang moet vinden gedurende de veranderingen. Ook kan steun van stakeholders wegvallen, lopen leidinggevenden bij falen het risico van een carrièrebreuk en kan bij medewerkers vervreemding optreden. Er kunnen dus ook in de private sector verschillende risico's gelopen worden, echter op deze afdelingen was hiervan volgens de geïnterviewden geen sprake.

Zijn de specifieke kenmerken van BWT de reden dat juist deze afdelingen vrij ver zijn met het invoeren van procesgericht werken? Deze afdelingen tonen aan dat het niet alleen mogelijk is om te veranderen, maar dat de vaardigheden om te veranderen aanwezig zijn bij niet alleen leidinggevenden maar ook bij medewerkers. Ondanks dat niet alle change agents uitgebreide ervaring hadden met procesgericht werken, weten zij toch hoe een dergelijke verandering op hun afdeling ingevoerd kan worden. En ook de medewerkers zijn in staat om mee te gaan in deze veranderingen en vertonen leer- en ontwikkelgedrag. Er is in ieder geval geen reden om de oude beeldvorming van ambtelijke afdelingen te behouden. BWT'ers zijn hoogwaardige professionals en de afdelingen blijken

dynamischer te zijn dan in eerste instantie verwacht. En als er dan nog starre bureaucratische afdelingen zijn dan heten ze geen Bouw- en Woningtoezicht.

Ook Denhardt (1993) heeft waargenomen dat overal managers van publieke organisaties druk bezig zijn met het herontwerpen van hun hiërarchische, aan regels gebonden bureaucratieën tot organisaties die onder andere gekarakteriseerd worden door een toewijding aan gemeenschappelijke doelen, een vraaggerichte attitude naar klanten/burgers en gedeeld leiderschap. Ondanks dat hij vindt dat publieke organisaties niet als een onderneming geleid moet worden, is de overeenkomst met de kenmerken uit dit onderzoek opvallend.

Allereerst besteden succesvolle publieke managers volgens hem minder aandacht aan de structuur van de organisatie en zijn ze meer bezig met de cultuur. Daarbij is een missie en een visie belangrijk evenals de waarden binnen de organisatie. Deze missie moet het liefst geformuleerd zijn door de mensen uit de organisatie (dit versterkt de cohesie) en de manager moet deze sterk naar buiten uitdragen: Practice what you preach.

Succesvolle publieke managers vinden verder klantgerichtheid belangrijk. Net zoals excellente private managers luisteren zij naar hun klanten en leveren zij kwaliteit. Volgens hem is het niet mogelijk een succesvolle manager te zijn als je niet voldoende aandacht geeft aan de menselijke kant van organisaties, binnen of buiten de eigen organisatiegrenzen. Denhardt suggereert dat wanneer er sterk de nadruk wordt gelegd op klantgericht werken en kwaliteit dat burgers zich vanzelf meer betrokken voelen en zullen participeren in het publieke debat.

Tot slot ziet Denhardt leiderschap niet meer in termen van control en discipline, maar in termen van autonomie, flexibiliteit, creativiteit en verantwoordelijkheid. Leiderschap behoort dus niet meer toe aan één persoon, maar het wordt een positie die vele mensen met elkaar kunnen bekleden. Prediken vanaf de top is dus niet geschikt, het moet juist in alle lagen van de organisatie worden aangemoedigd. Succesvolle managers zijn volgens Denhardt afgestapt van de traditionele militaire visie op leiderschap en betrekken hun medewerkers in de besluitvorming op een formele wijze of door 'management by walking around'. Sommigen gaan hierin zelfs een stap verder en geven de lagere lagen de bevoegdheid om zelf besluiten te nemen (empowerment).

Should governments *not* be run like a business? Misschien heeft Denhardt gelijk, een publieke organisatie is nu eenmaal niet op alle fronten vergelijkbaar met een private onderneming. Maar er kan zeker een lering worden getrokken uit de manier waarop een onderneming opereert. Het toepassen van de kenmerken van procesgericht werken kunnen hun bijdrage leveren aan onder andere de kwaliteit van publieke dienstverlening. Procesgericht werken heeft misschien beperkingen in zijn toepassing op de dagelijkse werkzaamheden, maar het is een goede eerste stap in het bouwen aan klantgerichtheid. Andere instanties zullen gaandeweg hierin betrokken moeten worden zodat niet alleen de functionele grenzen binnen organisaties opgeheven worden, maar ook organisatiegrenzen zelf. Bouwen is een proces van samenwerken en hiervoor is een lange adem nodig. Maar goed, Rome is ook niet in één dag gebouwd.

Literatuurlijst

- Baarda D.B., M.P.M. de Goede & A.G.E. van der Meer-Middelburg (1996a) *Basisboek open interviewen: Praktische handleiding voor het voorbereiden en afnemen van open interviews*. Houten: Stenfert Kroese
- Baarda D.B., M.P.M. de Goede & J. Teunissen (1996b) *Basisboek kwalitatief onderzoek: Praktische handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Houten: Stenfert Kroese
- Baker T.L. (1999) *Doing social research*. Boston: McGraw-Hill
- Batelaan M. & E. Wildschut (1994) Bestaat Business Process Redesign? *Holland Management Review*, 40, 40-46
- Beemer F.A. & M.A.R. van Roost (2004) Ketenregie is meer dan een ketenregisseur. *Openbaar Bestuur*, 14(1), 24-25
- Bekkers V.J.J.M. & M. Thaens (2002) E-Government op een kruispunt van wegen. *Bestuurskunde*, 11(5), 328-337
- Bennis W.G., K.D. Benne & R. Chin (1985) *Planning of Change*. New York: Holt, Rinehart and Winston
- Boonstra J.J. (1992) *Integrale organisatie-ontwikkeling: Vormgeven aan fundamentele veranderingsprocessen in organisaties*. Utrecht: Lemma.
- Boonstra J.J. (2000) *Lopen over water: over dynamiek van organiseren, vernieuwen en leren*. Amsterdam: Vossiuspers AUP
- Boonstra J.J. & R. van der Vlist (1996) Begeleiden van veranderingsprocessen. In: J.J. Boonstra, H.O. Steensma & M.I. Demenint (Eds.) *Ontwerpen en ontwikkelen van organisaties: Theorie en praktijk van complexe veranderingsprocessen* (pp. 55-98). Maarssen: Elsevier
- Braster J.F.A. (2000) *De kern van casestudy's*. Assen: van Gorcum
- Brenters M. (1999) *De organisatie als netwerk: Hoe mensen organisaties veranderen en organisaties mensen*. Alphen aan den Rijn: Samsom
- Buitelaar M. & U. Groen (1994) Business Process Redesign: Een nieuwe kijk op informatisering? *Informatie*, 36(6), 388-397
- Caluwé L. de (1997) *Veranderen moet je leren: Een evaluatiestudie naar de opzet en effecten van een grootschalige cultuurinterventie met behulp van een spelsimulatie*. Den Haag: Delwel
- Caluwé L. de & H. Vermaak (2002) *Leren veranderen: Een handboek voor de veranderkundige*. Deventer: Kluwer
- Coffey A. & Atkinson P. (1996) *Making sense of qualitative data*. Thousand Oaks: Sage Publications
- Covin T.J. & R.H. Kilmann (1990) Participants perceptions of positive and negative influences on large-scale change. *Group and Organizational Studies*, 15(2), 233-248
- Cozijnsen A.J. (1987) Omgaan met weerstand. In: A.J. Cozijnsen & W.J. Vrakking (Eds.) *Inleiding in de organisatieveranderkunde*. Alphen aan den Rijn: Samsom
- Davenport T.H. (1993) *Process innovation: Reengineering work through information technology*. Boston: Harvard Business School Press
- Denhardt R.B. (1993) *The pursuit of significance: Strategies for Managerial Success in Public Organizations*. Belmont: Waveland Press
- Dijkstra G.S.A. & Th.A.J. Toonen (2003) Kroniek. *Bestuurswetenschappen*, 57(5), 437-439

- Dooley K. (2002) Organizational Complexity. In: M. Warner (Eds.) *International encyclopedia of business and management* (pp. 5013-5022). London: Thompson Learning
- Duivenboden H.P.M. van, A.M.B. Lips & A.F.A. Korsten (2002) Klantgericht werken en ICT. *Bestuurskunde*, 11(8), 322-327
- Edwards C. & J.W. Peppard (1994) Business process redesign: Hype, hope or hypocrisy? *Journal of Information Technology*, 9(4), 251-266
- Halachmi A. (1996) Business Process Reengineering in the public sector: Trying to get another frog to fly? *National Productivity Review*, 15(3), 9-18
- Halachmi A. & T. Bovaird (1997) Process reengineering in the public sector: Learning some private sector lessons. *Technovation*, 17(5), 227-235
- Hall R.H. (1999) *Organisations: Structures, processes and outcomes*. New York: Prentice Hall
- Hammer M. (1990) Reengineering work: Don't automate, obliterate. *Harvard Business Review*, 68(4), 104-112
- Hammer M. & J. Champy (1993) *Reengineering the corporation: A manifesto for business revolution*. New York: Harper Collins Publishers
- Harberden P. van, K. Veldhuis & M. van Venrooij (2001) Gemeenten sleutelen aan een vraaggerichte organisatie. *Openbaar Bestuur*, 11(5), 22-25
- Hart H. 't (1998) *Onderzoeksmethoden*. Amsterdam: Boom
- Hertog J.F. den & B. Dankbaar (1995) Alternatieven voor het Taylorisme: LP, BPR en ST. In: Eijnatten F.M. van (Red.) *Als het maar stroomt! Ulbo de Sitter*, p. 75-81. Assen: van Gorcum
- Hiemstra J. (2003) *Presterende gemeenten: Hoe gemeenten beter kunnen presteren*. Alphen aan den Rijn: Kluwer
- Horrocks I. (1997) Community Information Systems and Process Reengineering. In: J.A. Taylor, I.Th.M. Snellen & A. Zuurmond (Eds.) *Beyond BPR in public administration* (pp. 55-70). Amsterdam: IOS Press
- Hutjes J.M. & J.A. van Buuren (1992) *De gevalstudie: Strategie van kwalitatief onderzoek*. Meppel: Boom
- Johnson D.J. (1993) *Organizational Communication Structure*. New Jersey: Ablex Publishing
- Johnson G. & K. Scholes (1999) *Exploring corporate strategy*. Harlow: Prentice Hall
- Kabinet Balkenende II (2003a) *Kabinetsvisie 'Andere Overheid'*. Den Haag: Andere Overheid
- Kabinet Balkenende II (2003b) *Actieprogramma 'Andere Overheid'*. Den Haag: Andere Overheid
- Kaplan R.B. & L. Murdock (1991) *Rethinking the corporation: Core process redesign*. The McKinsey Quarterly, 2, 27-43
- Kunda Z. (2001) *Social Cognition: making sense of people*. Cambridge: The MIT Press
- Lako D.J. & H.K.W. Bekkers (2003) Naar een vraaggerichte gemeentelijke website. Nijmegenaren over elektronische dienstverlening. *Bestuurswetenschappen*, 57(3), 248-264
- Lewis L.K. & D.R. Seibold (1998) Reconceptualizing organizational change implementation as a communication problem: A review of literature and research agenda. *Communication Yearbook: An annual review*, 21, 93-151
- Merton R.K. (1949) *Social structure and anomie: revisions and extensions*. Oxford: Harper
- Metselaar E. (1997) *Assessing the Willingness to Change: Construction and validation of the DINAMO*. Amsterdam: VU-huisdrukkerij

- Metselaar E. & A.J. Cozijnsen (2002) *Van weerstand naar veranderingsbereidheid: Over willen, moeten en kunnen veranderen*. Heemstede: Holland Business Publications
- Miles M.B. & A.M. Huberman (1994) *Qualitative data analysis: An expanded source book, second edition*. Beverly Hills: Sage Publications
- Ministerie van BZK (okt. 2003) *Ruimte voor regie: Handreiking voor ketenregie in het openbaar bestuur*. Rijswijk: Quantes
- Ministerie van VROM (2006) http://vrom.nl/bouwvergunningen_online, januari 2006
- Mintzberg H., B. Ahlstrand & J. Lampel (1999) *Op strategie-safari: Een rondleiding door de wildernis van strategisch management*. Schiedam: Scriptum
- Nagel K. (2003) *Burgers over gemeentelijke dienstverlening: Een onderzoek in tien gemeenten*. Consumentenbond, afd. Onderzoek: Perry Perfors
- Neelen G.H.J.M, M.R. Rutgers & M.E. Tuurenhout (1999) *De bestuurlijke kaart van Nederland*. Bussum: Coutinho
- Poiesz T.B.C. (1999) *Gedragmanagement: Waarom mensen zich (niet) gedragen*. Wormer: Inmerc
- Porter, M.E. (1985) *Competitive advantage: Creating and sustaining superior performance*. New York: Free Press
- Ringeling A. (2001) Rare klanten hoor, die klanten van de overheid. In: H. van Duivenboden & M. Lips (Eds.) *Klantgericht werken in de publieke sector, inrichting van de elektronische overheid* (pp. 33-48). Utrecht: Lemma
- Rodenburg K.J. (1997) *Klantgericht en efficiency: Uitgangspunt voor een drastische verbetering van de organisatie*. Alphen aan den Rijn: Samsom
- Rosenthal U., A.B. Ringeling, M.A.P. Bovens, P. 't Hart & M.J.W. van Twist (1996) *Openbaar bestuur: Beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Samsom
- Schnitt D.L. (1993) Reengineering the organization using information technology. *Journal of Systems Management*, 44(1), 14-20/41-42
- Schramade P.W.J (1994) De winst van de BPR-beweging: Aandacht voor performance op procesniveau. *Opleiding & Ontwikkeling*, 7(12), 9-14
- Snellen I. (2001) Administratieve lastenverlichting: Wie is er voor het algemeen belang? In: H. van Duivenboden & M. Lips (Eds.) *Klantgericht werken in de publieke sector, inrichting van de elektronische overheid* (pp. 335-346). Utrecht: Lemma
- Steensma, H.O. (1989) Weerstand en het gedrag van leidinggeevenden: Belangrijke factoren bij organisatieverandering. In: Boonstra J.J., M.I. Demenint & H.O. Steensma (Eds.) *Organiseren en veranderen in een dynamische wereld: Begeleiden van veranderingsprocessen binnen organisaties* (pp. 291-316). Culemborg: Lemma
- Steensma H.O., M.I Demenint & J.T. Allegro (1996) Organisaties in een dynamische wereld. In: J.J. Boonstra, H.O. Steensma & M.I. Demenint (Eds.) *Ontwerpen en ontwikkelen van organisaties: Theorie en praktijk van complexe veranderingsprocessen* (pp. 17-54). Maarssen: Elsevier
- Swanborn P.G. (2003) *Case-study's: Wat, wanneer en hoe?* Amsterdam: Boom
- Swanborn P.G. (1999) *Evalueren, het ontwerpen, begeleiden en evalueren van interventies: Een methodische basis voor evaluatieonderzoek*. Amsterdam: Boom

- Thaens M., V.J.J.M. Bekkers & H.P.M. van Duivenboden (1997) Business process redesign and public administration: A perfect match? In: J.A. Taylor, I.Th.M. Snellen & A. Zuurmond (Eds.) *Beyond BPR in public administration* (pp. 15-35). Amsterdam: IOS Press
- Tideman B. (1993) *Prestatieverbetering door Business Process Redesign*. Leidschendam: Lansa Publishing
- Ven A.H. van de, A.L. Delbeq & R. Koenig R. (1976) Determinants of coordination modes within organisations. *American Sociological Review*, 41(2), 322-338
- Verschuren P.J.M. (1994) *De probleemstelling voor een onderzoek*. Utrecht: Het Spectrum
- Vinkenburg H.H.M (1995) *Stimuleren tot perfectie: Kritieke factoren bij het verbeteren van dienstverlening*. Deventer: Kluwer Bedrijfs wetenschappen
- Vintar M. (1997) Business process reengineering in public administration: Where to start? In: J.A. Taylor, I.Th.M. Snellen & A. Zuurmond (Eds.) *Beyond BPR in public administration* (pp. 89-102). Amsterdam: IOS Press
- Vlist R. van der, J.T. Allegro & M.I. Demenint (1989) Organisatieveranderkunde: Een theoretisch overzicht. In: Boonstra J.J., M.I. Demenint & H.O. Steensma (Eds.) *Organiseren en veranderen in een dynamische wereld: Begeleiden van veranderingsprocessen binnen organisaties* (pp. 35-53). Culemborg: Lemma
- Vugt G.W.M. van (1998) De kanteling van het Tilburgs model. In: Tops P.W. & G.W.M van Vugt (Eds.) *Zoeken naar een modern bestuur, het Tilburgs model en de logica van de burger* (pp. 15-35). Alphen aan den Rijn: Samsom
- Wallace W.L. (1969) *Sociological theory: An introduction*. Chicago: Aldine
- Yin R.K. (1989) *Case study research: Design and methods*. Newbury Park: Sage Publications
- Zaltman G. & R. Duncan (1977) *Strategies for planned change*. New York: John Wiley
- Zee H. van der (1995) De vijf denkparadigma's binnen het opleidings- en ontwikkelingsveld. *M&O, tijdschrift voor organisatiekunde en sociaal beleid*, 2, 107-134
- Zouridis S. (1998) Van Tilburgs model naar POP. In: P.W. Tops & G.W.M. van Vugt (Eds.) *Zoeken naar een modern bestuur. Het Tilburgs model en de logica van de burger* (pp. 37-50). Alphen aan den Rijn: Samsom
- Zwaan A.H. van der (1995) *Organisatieonderzoek. Leerboek voor de praktijk: Het ontwerpen van onderzoek in organisaties*. Assen: van Gorcum

Bijlage I: Topiclijst en coderingen

Procesgericht werken, kenmerken concept	
Processen centraal	PW _{R1}
Klantgericht	PW _{R2}
Resultaatgericht	PW _{R3}
Verantwoordelijkheden laag	PW _{R4}
Coachende managementstijl	PW _{R5}
Platte structuur	PW _{R6}
ICT	PW _{R7}
Overig	PW _R

Procesgericht werken, kenmerken verandering	
Radicaal	PW _{V1}
Holistisch	PW _{V2}
Fasegewijs	PW _{V3}
Risicovol	PW _{V4}
Tijdrovend	PW _{V5}
Bottom-up	PW _{V6}
Overig	PW _V

Veranderingsproces	
Veranderingsbereidheid / weerstand	C ₁
Participatie van medewerkers	C ₂
Rollen / krachtige & betrokken change agent	C ₃
Support & commitment van bovenaf	C ₄
Overig	C
Strategische analyse	SH _A
Strategische keuze	SH _K
Strategische implementatie	SH _I
Overig	SH
Communicatie	M ₁
Opleidingen & Trainingen	M ₂
Overig	M
Concurrerende veranderingen	CK ₁
Historie	CK ₂
Cultuur	CK ₃
Grootte afdeling	CK ₄
Kenmerken medewerkers	CK ₅
Overig	CK

Bijlage II: Grafische monstermatrix

A	B	C	D
---	---	---	---

Kenmerken van een procesgerichte organisatie				
Processen centraal	+	+	+	+
Klantgericht	+	+	+	+
Resultaatgericht	+	+	+	+
Verantwoordelijkheden laag	+	+	+	+
Coachende managementstijl		+		
Platte structuur	+	+	+	+
Ondersteuning van ICT	+	+	+	+

Kenmerken van het veranderingsproces naar procesgericht werken				
Radicaal	-	+	-	+
Holistisch	+	+	+	-
Fasegewijs	+	+	+	+
Risicovol				
Tijdrovend	+	+	+	+
Bottom-up	+	+	+	+/-

Legenda: Een wit vlak geeft aan dat er geen of niet voldoende informatie is verkregen over dit kenmerk. Een plus (+) geeft de aanwezigheid van dit kenmerk aan, een min (-) de afwezigheid. De (+/-) geeft aan dat er zowel een bottom-up als top-down aanpak aanwezig is.

Conditie-scheppende handelingen				
<i>Veranderingsbereidheid</i>				
Noodzaak + nut duidelijk maken	+	+	+	-
Ruimte creëren voor het uiten van onzekerheid en twijfels		+	+	-
Mogelijkheden bieden om de juiste vaardigheden te ontwikkelen	+	+	+	+
Doelgerichtheid en tempo			+	
Tijd om te wennen	+	+	-	-
Tussentijdse resultaten in beeld brengen	+		+/-	-
Zorgen voor vertrouwen in leiding (uitstralen van bekwaamheid, stellen van realistische doelen)	+	+	+/-	-
Continu en voldoende informeren en communiceren	+	+	+	-
(gevonden in de empirie) Symboliek	+			

<i>Participatie van medewerkers</i>				
Medewerkers van begin tot eind laten meedenken in het herontwerpen	+	+	+	+/-
Medewerkers serieus nemen	+	+	+	+/-
Luisteren naar ideeën en meningen	+	+	+	+/-
<i>Krachtige & betrokken change agent</i>				
Initiatief bij leiding afdeling of hoger in de hiërarchie	+	+	+	+
Duidelijke (interne of externe) change agent die...	+	+	+	+
...de verandering leidt en de verantwoordelijkheid hiervoor heeft...	+	+	+	+
...het goede voorbeeld geeft aan de medewerkers...	+	+		
...zorgt voor vertrouwen, duidelijkheid en openheid naar de medewerkers toe...	+	+	+	- → +
...en zich verdiept in de behoeften van medewerkers	+	+	+	- → +
<i>Support & commitment van bovenaf</i>				
Toestemming van bovenaf	+	+	+	+
Zichtbaar support en betrokkenheid van bovenaf	+	+	+	+

Strategische handelingen				
Formuleren van missie, visie, doelen (gewenste toekomstige situatie in beeld)	+	+	+	+
Huidige situatie in beeld brengen	+	+	+	+
Formuleren van plan van aanpak + planning	+	+	+	+
Vanaf het begin aandacht voor veranderingsbereidheid en participatie van medewerkers	+	+	+	-
Kiezen voor een veranderstrategie	+	+	+	+

Legenda: Een wit vlak geeft aan dat deze handeling niet genoemd is door de geïnterviewden en deze dus volgens hen niet van belang is. Een plus (+) geeft de aanwezigheid van deze handeling aan, een min (-) de afwezigheid. Een (+/-) geeft aan dat tegenstrijdige informatie van de geïnterviewden is verkregen. Een (- → +) geeft aan dat deze handeling eerst niet aanwezig was en later wel.

Contextuele kenmerken				
Concurrerende veranderingen	+		-	-
Historie	+	+	-	-
Cultuur	+			
Grootte van de afdeling				
Kenmerken van de medewerkers				
(gevonden in de empirie) Aard van de werkzaamheden	+		-	-

Legenda: Een wit vlak geeft aan dat er door de geïnterviewden geen invloed is waargenomen van dit contextuele kenmerk. Een plus (+) geeft een positieve invloed aan, een min (-) een negatieve invloed.

Bijlage III: Grafische weergave onderzoeksvragen

	Theoretisch kader	Empirie
Kenmerken van een procesgerichte organisatie		
Processen centraal	X	X
Klantgericht	X	X
Resultaatgericht	X	X
Verantwoordelijkheden laag	X	X
Coachende managementstijl	X	
Platte structuur	X	X
Ondersteuning van ICT	X	X

Kenmerken van het veranderingsproces naar procesgericht werken		
Radicaal	X	
Holistisch	X	X*
Fasegewijs	X	X
Risicovol	X	
Tijdrovend	X	X
Bottom-up	X	X

* De definitie uit het theoretisch kader is breder geformuleerd.

Conditie-scheppende handelingen		
<i>Veranderingsbereidheid</i>		
Noodzaak + nut duidelijk maken	X	X
Ruimte creëren voor het uiten van onzekerheid en twijfels	X	X
Mogelijkheden bieden om de juiste vaardigheden te ontwikkelen	X	X
Doelgerichtheid en tempo	X	
Tijd om te wennen	X	X
Tussentijdse resultaten in beeld brengen	X	X
Zorgen voor vertrouwen in leiding (uitstralen van bekwaamheid, stellen van realistische doelen)	X	X
Continu en voldoende informeren en communiceren	X	X
Symboliek		X

<i>Participatie van medewerkers</i>		
Medewerkers van begin tot eind laten meedenken in het herontwerpen	X	X
Medewerkers serieus nemen	X	X
Luisteren naar ideeën en meningen	X	X
<i>Krachtige & betrokken change agent</i>		
Initiatief bij leiding afdeling of hoger in de hiërarchie	X	X
Duidelijke (interne of externe) change agent die...	X	X
...de verandering leidt en de verantwoordelijkheid hiervoor heeft...	X	X
...het goede voorbeeld geeft aan de medewerkers...	X	
...zorgt voor vertrouwen, duidelijkheid en openheid naar de medewerkers toe...	X	X
...en zich verdiept in de behoeften van medewerkers	X	X
<i>Support & commitment van bovenaf</i>		
Toestemming van bovenaf	X	X
Zichtbaar support en betrokkenheid van bovenaf	X	X

Strategische handelingen		
Formuleren van missie, visie, doelen (gewenste toekomstige situatie in beeld)	X	X
Huidige situatie in beeld brengen	X	X
Formuleren van plan van aanpak + planning	X	X
Vanaf het begin aandacht voor veranderingsbereidheid en participatie van medewerkers	X	X
Kiezen voor een veranderstrategie	X	X

Contextuele kenmerken		
Concurrerende veranderingen	X	X
Historie	X	X
Cultuur	X	
Grootte van de afdeling	X	
Kenmerken van de medewerkers	X	
Aard van de werkzaamheden		X