

Tussen idealisme en realisme

Participatief veranderen: een praktijkvoorbeeld

Participatie van medewerkers in een verandertraject kan als een noodzakelijke voorwaarde worden beschouwd voor op maat ontworpen werkprocessen en een snellere acceptatie ervan. Maar, zoals de hier beschreven gevalstudie laat zien, een voldoende voorwaarde is het niet.

Antonie van Nistelrooij, Esther Steltenpohl & Brigitte de Bruin

In dit artikel wordt een onderzoek besproken dat in samenwerking met de afdeling Organisatiewetenschap van de Vrije Universiteit te Amsterdam is gedaan naar de opzet en de effecten van een participatief verandertraject, zoals dat binnen de gemeente Amsterdam heeft geleid tot een nieuwe HRM-werkwijze en een self-service systeem (e-HRM). Leidt participatie tot acceptatie en waar hangt dat van af?

Participatie wordt met diverse en onderling afwijkende intenties toegepast binnen veranderprocessen (Van Nistelrooij & De Wilde, 2008). Deze redenen zijn op een continuüm uit te zetten. Aan het ene uiterste staan pragmatische en doelgerichte overwegingen die met beheersing en controle te maken hebben, bijvoorbeeld om weerstand te voorkomen. Aan het andere uiterste staan idealistische en humanistische overwegingen die met ontplooiing en zelfactualisatie te maken hebben, bijvoorbeeld om het lerend vermogen van de organisatie te verbeteren. Voor veel mensen heeft participatie een enigszins belegen betekenis en het roept nog wel eens associaties op met bijvoorbeeld de emancipatiebeweging uit de jaren '70. Hoe dan ook, als toepassing binnen veranderprocessen, als werkvorm, als resultaat en ook als onderzoeksvariabele is participatie - of empowerment, zoals het ook wordt genoemd - nog steeds onverminderd actueel. Recent meerjarig onderzoek heeft empirisch vastgesteld dat

participatief veranderen in de afgelopen 15 jaar is toegenomen en dat het tegenwoordig in meer dan 70% van de onderzochte verandercases wordt toegepast (Spreitzer & Doneson, 2008, p. 311). Ondanks deze toename laat het onderzoek ook zien dat in meer dan 25% van de onderzochte verandercases participatie niet heeft geleid tot significant betere resultaten. Zoals de onderzoekers aangeven hangt veel af van de redenen waarmee

Participatief veranderen is in de afgelopen 15 jaar toegenomen

het wordt toegepast en wat uiteindelijk met de inbreng van de medewerkers wordt gedaan. Spreitzer en Doneson (2008, p. 312) concluderen dan ook dat: 'Many confuse empowerment with a quick fix and give up before it has been successfully implemented. Clearly, there is a great deal more to be learned about how to empower employees.'

Participatie in gradaties

In de overzichtsartikelen over het effect van participatie tijdens veranderprocessen suggereren de auteurs dat het gebrek aan significante onder-

zoeksresultaten te verklaren is door de manier waarop het onderzoek is opgezet. Daarbij spelen twee zaken een rol: de gebrekkige operationalisering van het concept zelf (wat verstaan we er eigenlijk onder?) en het buiten beschouwing laten van de intenties achter het participatief willen (wat willen we er mee bereiken?). In de opzet van het onderzoek bij de gemeente Amsterdam is geprobeerd hier rekening mee te houden en is in navolging van Heller et al. (1998, p.15) participatie gedefinieerd als 'een proces waarin de hogere (management-)echelons de medewerkers toestaan om een bepaalde mate aan invloed uit te kunnen oefenen op de toekomstige inrichting van hun werk(plek)'. Ten aanzien van het tweede punt is in overleg met de gemeente Amsterdam voorafgaand aan het onderzoek gekeken naar de intenties achter de wil om te participeren en naar de ruimte die mensen kregen tijdens het veranderproces om ook daadwerkelijk te participeren. De achterliggende vooronderstelling was dat wanneer intenties en participatiegraad niet op elkaar zijn afgestemd, dit negatieve consequenties zal hebben voor de uitkomsten van het veranderproces. In aansluiting bij de literatuur is gekozen om de participatiegraad te verdelen in drie, elkaar aanvullende categorieën (Van Nistelrooij, 2008, p.123): informeren, consulteren en co-creëren, zoals schematisch is weergegeven in figuur 1.

In de nadere opzet van het onderzoek bleek het mogelijk om verschillende groepen functionarissen met ieder een verschillende participatiegraad afzonderlijk en op unieke wijze aan een van de drie categorieën te koppelen. Hierdoor werd het mogelijk om vast te stellen in hoeverre er sprake was van een samenhang tussen participatiegraad en de mate van acceptatie.

Intenties van de gemeente Amsterdam

Van alle 41 stadsdelen en diensten die onderdeel uitmaken van de gemeente Amsterdam werd de personeels- en salarisadministratie voorheen centraal uitgevoerd. In januari 2006 is door Burgemeester & Wethouders en de Gemeenteraad besloten om een Shared Service Center Human

Resources (SSC HR) in te richten – later Servicehuis Personeel genoemd – waarin de personeels- en salarisadministratie (PSA) voor de gehele gemeente Amsterdam centraal wordt ondergebracht. De diensten en stadsdelen vormen tezamen weliswaar de gemeente Amsterdam, maar zijn ook in sterke mate autonoom georganiseerd. Het doel van de nieuwe HRM-werkwijze is een verdere standaardisering en uniformering van de 15 HR-processen van de gemeente Amsterdam, waarbij zij de volgende drieslag hoopt te realiseren: (1) een vernieuwing (e-HRM en selfservice), (2) een kwaliteitsverbetering en (3) een besparing door een efficiëntere manier van samenwerken. Als onderdeel van het veranderproces zou het aantal P&O- en PSA-medewerkers binnen de gemeente Amsterdam teruggebracht worden en zou een aantal van deze medewerkers intern een andere baan toegewezen krijgen. De verwachting was dat een participatieve, lerende aanpak het gewenste draagvlak en de benodigde acceptatie zou creëren. Een van de centrale opmerkingen in het plan van aanpak is: 'Door op een participatieve wijze te herontwerpen en uit te proberen, wordt aan den lijve ondervonden wat wel en wat niet werkt. Om recht te doen aan de diversiteit van Amsterdam, is het van groot belang het herontwerp te maken met de mensen die het werk straks daadwerkelijk moeten verzetten en degenen die de diensten van het SSC HR straks daadwerkelijk gaan gebruiken. In de methode staat niet de ICT centraal, maar volgt de ICT het participatief bedachte herontwerp.'

Opzet en uitvoering veranderproces

Het veranderproces betreft primair P&O'ers, Personeels- en Salarisadministrateurs (PSA'ers) en managers die veel met het ICT-systeem moeten werken. Het veranderproces heeft een looptijd van vijf jaar met als geplande einddatum 2011. Het onderzoek spitst zich toe op de eerste groep gemeentelijke organisaties die in september 2009 is overgegaan naar het Servicehuis Personeel, de zogenoemde startorganisaties, bestaande uit zes diensten en zes stadsdelen. Deze eerste groep betrof een representatie van 40% van het totale aantal medewerkers. In totaal hebben 180 mede-

Communicatievorm (participatiegraad)	Informeren (meeweten)	Consulteren (meedenken)	Co-creëren (meeblijven)
Omschrijving activiteiten	Tijdens presentatie wordt aangegeven wat het veranderdoel is en wat van de mensen wordt verwacht om dit doel te realiseren.	Nadat is aangegeven wat het doel is en wat er van de mensen wordt verwacht, kunnen medewerkers aangeven wat ze er van vinden en welke verbeteringen men ziet.	Duidelijk wordt gemaakt wat de bedoeling is, wat de procedure is en binnen welke kaders de dialoog blijft. Manager en medewerkers zijn deelnemers aan de dialoog.

Figuur 1. Communicatievorm en rolmanagement (Van Nistelrooij, 2008)

Onderdeel aanpak	Bestaande uit	Rol en perspectief
Scriptclub	P&O'ers, hoofden P&O en PSA'ers die expert zijn op het gebied van het betreffende HR-proces.	Inhoudelijk eigenaar van het HR-proces. Ontwerpen nieuwe HR-proces, bespreken resultaten toetsen en testrun.
Toetsgroepen	ICT'ers voor de ICT-toets, leidinggevend voor de leidinggevend-toets, hoofden P&O voor de toets kaal en simpel, en juristen voor de toets op regelgeving.	Vanuit de eigen expertise toetsen van het betreffende HR-proces. Resultaten van het toetsen worden besproken en gewogen in de scriptclub.
Testgroep	Toekomstige gebruikers: P&O'ers en PSA'ers.	Uitproberen van het nieuwe HR-proces en specifieke issues aangedragen door scriptclub. Resultaten van het testen worden besproken en gewogen in de scriptclub.
Regiegroep	3 leden van de Adviesraad, de directeur van het Servicehuis Personeel, projectleiders.	Regie en inhoudelijke afweging issues aangedragen door scriptclub.
Adviesraad	Hoofden P&O van de startorganisaties.	Inhoudelijke afweging issues aangedragen door regiegroep.

Figuur 2. De betrokken onderdelen van de projectorganisatie

werkers op enig moment actief deelgenomen aan dit proces. De startorganisaties hebben zich vrijwillig aangemeld voor deze eerste fase. De overige gemeentelijke organisaties, de zogenoemde volgorganisaties, sluiten begin 2010 aan en vallen buiten het bestek van het onderzoek. De nieuwe

De nieuwe HRM-werkwijze is ontworpen door mensen uit de praktijk

HRM-werkwijze is ontworpen door mensen uit de praktijk, mensen die het werk straks ook daadwerkelijk moeten gaan doen en de gebruikers van de nieuwe HRM-diensten. Tijdens het proces is getracht vanuit verschillende perspectieven naar het HRM-proces te kijken. Het gaat om de perspectieven zoals uitgewerkt in figuur 2.

Opzet onderzoek

Het onderzoek is opgezet als een enkelvoudige casestudy, waarbij na de implementatie 23 medewerkers zijn geselecteerd en individueel zijn geïnterviewd. Voor de selectie was bepalend dat de respondenten behoorden tot de startorganisaties en dat zij ook daadwerkelijk hebben geparticipeerd in het ontwerp- en veranderproces. Voorafgaand aan de interviews is gekeken naar de participatievorm waar de geïnterviewde mee te maken heeft gehad. De opbouw van de respondentengroep is weergegeven in figuur 3.

In de casestudy is gebruikgemaakt van semigestructureerde interviews. De categorieën uit figuur 1 zijn geoperationaliseerd en omgezet tot vragen. Aanvullend is gevraagd naar de affectieve attitude van de respondenten aangaande

de verandering. Hiervoor is een bestaande bekende vragenlijst gebruikt, bestaande uit vijf 5-punts Likertschalen. Afsluitend is de respondenten gevraagd een mondelinge toelichting te geven bij hun scores. Uiteindelijk zijn er naast de kwalitatieve analyses van de gesprekken ook statistische analyses uitgevoerd aan de hand van deze scores. Dit om nader te kijken in hoeverre er sprake was van statistisch significante verschillen tussen de scores in samenhang met de drie categorieën.

Resultaten

Uiteindelijk heeft het proces met de startorganisaties binnen de geplande tijd geleid tot een nieuw en gebruiksvriendelijk e-HRM systeem. Bij de mensen uit de projectorganisatie heerst de overtuiging dat de winst van het participatief betrekken van mensen vooral zit in de realisatie van de standaardisering en de efficiëntieslag in de HR-processen en het gebruiksvriendelijke karakter van het nieuwe e-HRM systeem. De e-HRM schermen zijn overzichtelijk, duidelijk, zien er aantrekkelijk uit en zijn kaal, eenvoudig en gemakkelijk bedienbaar. Het algemeen heersende idee onder de geïnterviewde medewerkers is dat dit niet het geval geweest zou zijn, als zij daar niet zelf input aan hadden kunnen leveren. Terugkijkend kan worden vastgesteld dat er sprake is van een duidelijk verband tussen de intentie waarmee het proces is ingezet en waarmee het is uitgevoerd. De gebruiker heeft vroegtijdig op een actieve wijze inbreng geleverd, wat volgens degenen onder hen die geïnterviewd zijn zeker heeft bijgedragen tot een snellere acceptatie.

De statistische analyse liet geen significante verschillen zien tussen de scores in samenhang met de drie categorieën (informer / consul-

Participatievorm	Respondentengroep	Kenmerken
Informereren	3 Teamleiders	Direct leidinggevend en die enkel zijn geïnformeerd.
	4 Afdelingshoofden	Leidinggevend die hoger in de managementlijn staan dan teamleiders en die enkel zijn geïnformeerd.
Consulteren	8 Afdelingshoofden	Leidinggevend die hebben deelgenomen aan de testgroep.
Meebeslissen	3 P&O-adviseurs / hoofd P&O	Leden van de Adviesraad / Regiegroep.
	5 PSA'ers	Hebben deelgenomen aan een scriptclub van hun expertise.

Figuur 3. Opbouw respondenten samenstelling

teren / beslissen). Dat heeft waarschijnlijk te maken met het beperkte aantal items en respondenten. Wel ondersteunden de uitkomsten van de statistische analyse de uitkomsten van de kwalitatieve analyse, zoals hieronder is uitgewerkt. In figuur 4 zijn de belangrijkste bevindingen van die kwalitatieve analyse weergegeven naar categorie en respondentengroep.

De resultaten van de interviews zijn per groep geanalyseerd en hieronder gegroepeerd weergegeven.

Informereren

Uit de reacties blijkt dat de aangereikte informatie in het voortraject als welkom, nuttig en adequaat is ervaren waardoor men de voorgestelde verandering relatief snel accepteerde. Tevens blijkt – vooral uit reacties van de geïnterviewde

na verloop van tijd goed zal uitpakken. Vertrouwen in degenen die wel invloed hebben op de besluitvorming speelt bij deze overwegingen voor hen een belangrijke rol: 'Anderen zijn daar meer expert in om zich daar in de besluitvorming mee te bemoeien' en 'Dat vertrouwen geef ik en dat wil ik dan ook krijgen als het een keer andersom is.' Uit de kwalitatieve analyse is gebleken dat het informeren geen duidelijke invloed uitoefent op een snelle(re) acceptatie van de verandering. Wel is gebleken dat de afdelingshoofden (hogere management) een snellere acceptatie ten aanzien van de verandering tonen dan de teamleiders (direct leidinggevend). Ook blijkt dat de afdelingshoofden meer vertrouwen in het management hebben dan de teamleiders. Dit suggereert dat vertrouwen in management een positieve invloed heeft op de snelheid waarmee veranderplannen worden geaccepteerd.

Consulteren

In vergelijking met de groep die enkel is geïnformeerd, kan de groep respondenten die is geconsulteerd beter benoemen wat de voordelen en positieve gevolgen zijn van de nieuwe P&O-dienstverlening. Ze zien in het algemeen de meerwaarde van de verandering en twee respondenten benoemen expliciet dat zij de meerwaarde zien doordat zij zijn geconsulteerd in het veranderproces. Deze groep geeft aan dat er daadwerkelijk iets met hun input is gedaan, of zoals een van hen aangaf: 'Het feit dat er serieus

Vertrouwen in het management heeft een positieve invloed op de snelheid waarmee veranderplannen worden geaccepteerd

teamleiders – dat na de daadwerkelijke implementatie de positieve houding is afgenomen: 'Het is nog niet zoals het beloofd is. Je verwacht dan dat het zo gaat lopen zoals het van tevoren is voorgesteld. En daar waar het veel werk oplevert, omdat het niet zo goed gaat, ga je er wel minder vertrouwen in krijgen.' Een terugkerende reactie onder de geïnterviewde teamleiders was dat ze zich afvroegen of ze wel serieus werden genomen. De problematiek die door de teamleiders wordt benoemd, wordt door de geïnformeerde afdelingshoofden veelal gerelativeerd. Zij zien het op de lange termijn positief in en hebben het vertrouwen dat de nieuwe P&O-dienstverlening

'Het feit dat er serieus werd omgegaan met onze inbreng, dat vond ik al belangrijk genoeg'

werd omgegaan met onze inbreng, dat vond ik al belangrijk genoeg.' Een ander geeft aan: 'Ze luisteren in ieder geval naar mensen uit de praktijk die er allemaal mee moeten werken' en 'Dan sta je er wel positiever in, meer dan dat je het door je

Mate van participatie	Participantengroep	Mate van acceptatie
Informereren	Teamleiders	Het trage geïmplementeerde personeelssysteem leidt tot een ervaren toename in arbeidsbelasting. Hierdoor wordt geen kwaliteitsverbetering, meerwaarde en effectiviteitsvergroting ervaren. Er is sprake van een moeizame acceptatie van de verandering.
	Afdelingshoofden	Ervaren dezelfde moeilijkheden als de teamleiders, maar zien dit als de gebruikelijke opstartproblemen van een verandering. De mate van acceptatie onder deze participantengroep is redelijk positief.
Consulteren	Afdelingshoofden	Zijn voor hun gevoel daadwerkelijk betrokken in het veranderproces zodat zij naar eigen zeggen de verandering ook sneller accepteerden.
Beslissen	Leden Adviesraad / Regiegroep	Zijn ervan overtuigd dat hun acceptatie van de verandering is vergroot door de invloed die zij hebben gehad.
	PSA'ers	Doordat men serieus werd genomen bij de participatie, en men de nieuwe processen grotendeels zelf heeft bedacht, konden PSA'ers de verandering ook sneller accepteren. De participatie heeft geen positieve invloed gehad op de acceptatie van 2 PSA'ers die de verandering als een persoonlijke bedreiging voor hun baan hebben ervaren.

Figuur 4. De verhouding tussen de mate van participatie en de mate van acceptatie

strot geduwd krijgt.' Vier respondenten gaven aan dat zij de verandering positiever zijn gaan benaderen nadat zij waren geconsulteerd. Zonder uitzondering geven de respondenten ook aan dat zij negatiever tegenover de verandering zouden staan, indien zij niet geconsulteerd zouden zijn.

Meebeslissen

Evenals bij consulteren heeft de groep die heeft meebeslist een goed beeld van de voordelen van de verandering. Het merendeel benadert de verandering als een positieve en goede ontwikkeling. Het meebeslissen heeft meer inzicht opgeleverd in de zich voortdoende dilemma's, heeft bijgedragen tot een transparantere beleving van het proces en het heeft geleid tot een gemakkelijkere relativering van bepaalde moeilijke situaties. De respondenten laten ook blijken dat zij door het meebeslissen de verandering beter konden accepteren: 'Het zou frustrerend zijn om met een proces te werken dat voor je is bedacht en dat niet werkt.' En ook: 'Ik heb een beetje het gevoel dat "mijn kindje" nog niet werkt.' Ondanks deze positieve beleving blijkt uit de kwantitatieve analyse van de affectieve attitude dat deze groep minder positief is dan de groep 'consulteren'. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat twee respondenten (twee voormalige PSA'ers die hebben deelgenomen aan een scriptclub), expliciet hebben aangegeven dat zij de verandering als een persoonlijke bedreiging hebben ervaren. Of, zoals een van hen aangaf: 'Ik heb de komst van de nieuwe P&O-dienstverlening in het begin zeker wel als bedreigend ervaren en als iets heel negatiefs.

Ik voelde me onder druk gezet, maar dat is puur vanuit mijn eigen belang gezien.' Deze perceptie heeft niet geleid tot een negatieve beïnvloeding van hun rol in het veranderproces. Over de participatieve veranderaanpak op zich laten zij zich positief uit. Het heeft er veel van weg dat vooral de persoonlijke bedreiging van de verandering zelf een rol heeft gespeeld op hun acceptatie van de verandering.

Discussie

De resultaten laten een genuanceerd beeld zien. Het is duidelijk niet zo dat eenduidig vastgesteld kan worden dat meer invloed leidt tot een snellere acceptatie van de verandering. Een vergelijking tussen de groepen 'informereren' en 'consulteren' lijkt dit beeld nog wel te bevestigen, maar het is aannemelijk dat 'vertrouwen in het management' hierbij enige invloed heeft. Is dit vertrouwen er niet, dan lijken mensen de verandering minder snel te accepteren. De vergelijking tussen de groepen 'consulteren' en 'meebeslissen' laat ook zien dat het niet vanzelfsprekend is dat meer invloed leidt tot een snellere acceptatie en ook hier blijkt de situationele context van invloed. De uitspraken van de respondenten uit de groep 'meebeslissen' zijn op zich positief te noemen, maar de gepercipieerde bedreiging die er op enig moment insloep heeft bij enkele geïnterviewden gezorgd voor een negatieve beleving van het proces. Een dergelijke perceptie is dan al voldoende om de eigen invloed in het proces – en het positieve effect dat daarvan uit zou moeten gaan – te overschaduwen. Uit deze casestudy blijkt in

dat opzicht dat de groep ‘consulteren’ het meest positief is over de eigen inzet en de invloed die zij op de verandering heeft gehad.

Conclusies en geleerde lessen

Hoewel op basis van een enkele casestudy geen algemeen geldende conclusies getrokken kunnen worden, is het wel mogelijk om op basis van deze casus enkele lessen te trekken die wellicht relevant zijn voor de praktijk van participatief veranderen.

- Dat een hogere mate van invloed leidt tot meer procesinzicht en uiteindelijk ook tot een snellere acceptatie is niet gebleken.
- Het gaat nooit om participatie alleen. Het effect van het kunnen uitoefenen van invloed – hoe vergaand ook – wordt doorkruist door invloedsfactoren als ‘vertrouwen in het management’, maar ook door de mate waarin een situatie als bedreigend wordt ervaren voor de eigen positie.
- De toegang tot informatie en de mate van betrokkenheid tijdens een veranderproces draagt tot op zekere hoogte bij tot een positieve beleving van het proces.
- In de beleving van de betrokkenen is het daarbij van belang dat zij het gevoel krijgen dat er iets gedaan wordt met hun inbreng. Belangrijk daarbij is het zichtbaar maken van de resultaten van de participatie, oftewel dat deelnemers hun bijdrage terugzien in het eindresultaat.

De tussentijdse bevindingen samen met de onderzoeksresultaten zijn de reden geweest om na de startorganisaties ook met de volgorganisaties door te gaan. Weliswaar met minder invloed – ten slotte waren de processen al gedefinieerd door de startorganisaties – maar toch op een directe en actief betrokken manier. Eigen ruimte zat in keuzes over het moment van instroom, de wijze van voorbereiding door het management, de communicatie naar de medewerkers, welke managers wat mogen in het e-HRM systeem en de samenstelling van de projectgroep die de implementatie begeleidt. De

projectleiders van de volgorganisaties hebben tijdens tweewekelijkse bijeenkomsten met elkaar ervaringen kunnen delen en daar waar nodig met elkaar actie ondernomen. De verantwoordelijkheid voor de implementatie is daarmee bij de volgorganisatie zelf gelegd, terwijl het Servicehuis een faciliterende en ondersteunende rol had. ●

Literatuur

- Heller, F., E. Pusic, G. Strauss & B. Wilpert (1998). **Organizational participation: myth and reality**. Oxford: Oxford University Press.
- Spreitzer, G.M. & D. Doneson (2008). Musings on the past and future of employee empowerment. In: T.G. Cummings (Ed.), **Handbook of Organization Development** (1 ed., pp. 311-324). Los Angeles: Sage.
- Steltenpohl, E. (2009). **Participatie: succes of deceptie?** Onderzoeksverslag VU.
- Van Nistelrooij, A.T.M. (2008). Participatie tijdens organisatieverandering; wat is reëel en wat niet? In: N. Van Gestel, J. Benders & W. de Nijs (Eds.), **Arbeidsbestel en werknemersparticipatie** (pp. 119-124). Den Haag: Lemma.
- Van Nistelrooij, A.T.M. & R. de Wilde (2008). **Voorbij veranderingmanagement; Whole Scale Change de wind onder de vleugels**. Deventer: Kluwer.



Dr. Antonie van Nistelrooij is universitair docent bij de afdeling Organisatiewetenschap aan de faculteit Sociale Wetenschappen van de Vrije Universiteit te Amsterdam en begeleider van organisatieveranderingen. E-mail: a.vnistelrooij@onsnet.nu



Esther Steltenpohl MSc is trainee bij de Gemeente Hoorn. E-mail: esthersteltenpohl@hotmail.com



Brigitte de Bruin is Adviseur veranderingmanagement en procesvernieuwing Stadsdeel Centrum Amsterdam. E-mail: bbruin@centrum.amsterdam.nl