

Weerstand bij verandering

Een onderzoek naar de oorzaken van weerstand bij het implementeren van nieuw beleid binnen de afdeling Individuele Voorzieningen.

I.H. van Schaik- van Rossum
Studentnummer: 377908

Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Master of Public Administration

Begeleider: W.J.M. Kickert
Tweede lezer: B. Steijn

Augustus 2014, Rotterdam



Gemeente Rotterdam

Voorwoord

Voor u ligt mijn scriptie ter afsluiting van de masteropleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Het uitgangspunt van het onderzoek is om inzicht te geven in de mogelijke oorzaken van weerstand. Specifiek de oorzaken van weerstand bij het implementeren van het nieuwe beleid voor huishoudelijke ondersteuning binnen de afdeling Individuele Voorzieningen van de gemeente Rotterdam. Ik heb de keuze voor dit onderwerp gemaakt uit eigen interesse. Ik heb verschillende veranderingen meegemaakt als Wmo-adviseur binnen de gemeente Rotterdam. Elke verandering gaat gepaard met onrust, onzekerheid of gelatenheid. Mijn interesse is uitgegaan naar de achterliggende oorzaken van deze onrust, deze weerstand. Werd dit veroorzaakt omdat er iets veranderde en waren het emoties, of waren er andere oorzaken? Deze vraag heb ik proberen te beantwoorden in dit onderzoek.

Dit ging niet zonder tegenslagen. De informatie over organisatieveranderingen, weerstand en adviezen hoe een organisatieverandering ingezet moet worden is overweldigend. Nadat ik hierin mijn theoretische keuzen heb gemaakt, ben ik na aanmoediging van mijn scriptiedocent met de interviews begonnen. Het plannen en afnemen van de interviews is vlot en zonder tegenslag verlopen. Hiervoor wil ik mijn begeleidster binnen de afdeling, het hoofd van de afdeling, de teamchefs, specifiek mijn eigen teamchef en uiteraard de collega's zelf hartelijk bedanken voor hun flexibiliteit en ruimte om te interviews te kunnen plannen. Mijn collega's wil ik graag bedanken voor hun openheid tijdens de interviews. Daarnaast wil ik graag mijn familie en vrienden bedanken voor het begrip en geduld ten tijde van het schrijven van mijn scriptie, maar ook voor de noodzakelijke afleiding en ontspanning.

Karina van Schaik-van Rossum

Augustus 2014

Inhoud

Voorwoord	1
Samenvatting.....	4
1 Inleiding	6
1.1 Wetenschappelijke en maatschappelijk relevantie.....	7
1.2 Probleemstelling.....	7
1.2.1 Doelstelling.....	8
1.2.2 Vraagstelling	8
1.3 Methodologische opzet.....	8
1.4 Leeswijzer	9
2 Theoretisch kader.....	10
2.1 Literatuurstudie.....	10
2.2 Organisatieverandering.....	10
2.3 Weerstand bij organisatieverandering.....	16
2.4 Oorzaken van weerstand bij verandering	17
2.5 Conceptueel model	21
3 Methodologische verantwoording.....	22
3.1 Onderzoeksstrategie, methoden en technieken.....	22
3.2 Operationalisatie	24
3.3 Steekproefkader	39
3.4 Afname van interviews.....	40
3.5 Registratie, verwerking en preparatie van de gegevens:.....	41
3.6 Betrouwbaarheid en validiteit.....	41
4 Context	44
4.1 Vernieuwing van de organisatie van zorg en welzijn in Rotterdam.....	44
4.2 De afdeling Individuele Voorzieningen.....	45
4.3 Positie IV binnen de gemeente Rotterdam	47
4.4 Verandering van de huishoudelijke ondersteuning	49
4.5 Implementatie van het nieuwe beleid	54
5 Resultaten.....	59
5.1 Respondenten	59
5.2 Persoon.....	60
5.3 Inhoud	61
5.4 Proces	63

5.5	Gevolgen.....	67
5.6	Context	70
6.	Conclusies, aanbevelingen en discussie	74
6.1	Conclusies.....	74
6.2	Aanbevelingen.....	84
7	Discussie	92
	Bibliografie	95
	Overzicht van gebruikte afkortingen, figuren en tabellen	99
	Bijlagen	100
	Bijlage 1: Interviewhandleiding	100
	Bijlage 2: uitnodiging voor interview	109

Samenvatting

Dit onderzoek gaat in op de weerstand bij verandering bij medewerkers van de afdeling Individuele Voorzieningen van de gemeente Rotterdam bij het implementeren van nieuw beleid voor huishoudelijke ondersteuning. Zoals veel andere publieke organisaties is de gemeente Rotterdam aan veranderingen onderhevig. De implementatie van het nieuwe beleid van huishoudelijke ondersteuning is er daar één van. Deze verandering heeft voor veel onrust en weerstand gezorgd onder de medewerkers. Er is onderzocht wat de oorzaken van deze weerstand zijn. De volgende hoofdvraag heeft hiervoor al leidraad gediend:

Welke oorzaken van weerstand spelen er onder de uitvoerende medewerkers van de afdeling Individuele Voorzieningen van de gemeente Rotterdam na de implementatie van het nieuwe beleid voor de huishoudelijke ondersteuning op 22 april 2013?

Om deze vraag te beantwoorden is aan de hand van wetenschappelijke literatuur onderzocht wat wordt verstaan onder een organisatieverandering en weerstand bij een organisatieverandering. Hieruit is naar voren gekomen dat een organisatieverandering bestudeerd kan worden aan de hand van de inhoud, het proces en de gevolgen. Aangezien veranderingen in een publieke organisatie onderhevig zijn vanuit de politiek, is de context van de afdeling Individuele Voorzieningen meegenomen om de organisatie te bestuderen.

Door middel van literatuuronderzoek naar weerstand bij een organisatieverandering zijn er verschillende oorzaken van weerstand gevonden. Hierbij is gebruik gemaakt van verschillende theorieën die ingaan op gedrag bij verandering, zoals weerstand bij verandering, maar ook veranderingsbereidheid. Er zijn totaal negentien mogelijke oorzaken van weerstand gevonden. Hierbij is een aanvulling om een organisatieverandering te onderzoeken naar voren gekomen: de persoon. De persoon is degene die de veranderingen ondergaat en vertoont het gedrag bij een organisatieverandering. In dit onderzoek is specifiek gekozen voor de publieke professional: als publieke professional implementeren zij het gemeentebestuur van Rotterdam met betrekking tot de huishoudelijke ondersteuning en hebben hierbij direct contact met de burger in de vorm van een huisbezoek, spreekuur op kantoor of telefonisch contact.

De negentien mogelijke oorzaken van weerstand zijn onderverdeeld onder de vijf verschillende aspecten om een organisatieverandering te onderzoeken (persoon, inhoud, proces, gevolgen en context). Dit vormt gezamenlijk het conceptueel model van het onderzoek. Door middel van documentenanalyse en het afnemen van interviews is onderzocht wat de oorzaken van weerstand zijn geweest bij het implementeren van het nieuwe beleid van huishoudelijke ondersteuning binnen de afdeling Individuele Voorzieningen. Er is naar voren gekomen dat de oorzaken van weerstand zijn gelegen in:

- complexiteit van de verandering;
- aansturing;

- informatie;
- tijd en ruimte en
- invloed op het beleid en het implementeren van het beleid.

Behalve dat er is vastgesteld dat dit de oorzaken van weerstand zijn, is er naar voren gekomen dat er verbanden zijn tussen de verschillende oorzaken. Informatie en duidelijkheid van de informatie speelt hierbij de grootste rol. In het onderzoek zijn aspecten naar voren gekomen die hebben geholpen bij de verandering. Door de verbanden tussen de verschillende oorzaken is het de verwachting dat wanneer bij een volgende verandering rekening wordt gehouden met oorzaken van weerstand, dit invloed zal hebben op het verloop van toekomstige veranderingen. Vanuit deze optiek zijn er vervolgens aanbevelingen gegeven voor toekomstige veranderingen. De aanbevelingen gaat specifiek in op de oorzaken van weerstand die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen.

1 Inleiding

De publieke sector is aan veel veranderingen onderhevig, beïnvloed vanuit de politiek. Dit geldt ook voor de afdeling Individuele Voorzieningen (IV) van de Gemeente Rotterdam. Binnen deze afdeling wordt de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) uitgevoerd. Vanuit de Wmo worden ondersteuning en voorzieningen geboden aan inwoners van de gemeente Rotterdam die als gevolg van lichamelijke, psychiatrisch, verstandelijk of psychosociale beperkingen niet kunnen deelnemen in de maatschappij. Bijvoorbeeld: rolstoelen, woonvoorzieningen, woningaanpassingen, vervoersvoorzieningen en huishoudelijke ondersteuning (Gemeente Rotterdam, 2012).

De afgelopen jaren hebben er veel veranderingen plaatsgevonden binnen de afdeling IV: verhuizingen, transitie van de huishoudelijke ondersteuning van het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) naar de gemeente, de aanbesteding van hulpmiddelen, een reorganisatie en de aanbesteding van huishoudelijke ondersteuning. De aanbesteding van huishoudelijke ondersteuning is de meeste recente verandering. Hierbij is het beleid aangepast en zijn nieuwe contracten met leveranciers van huishoudelijke ondersteuning afgesloten waarbij onder andere bezuinigingen een rol spelen. Er komen meer veranderingen aan welke samengaan met een kleiner budget, zoals de drie decentralisaties van de Jeugdzorg, Participatiewet en de nieuwe Wmo. De veranderingen gaan gepaard met veel voorbereiding, maar het brengt onrust en weerstand onder de medewerkers. Deze onrust en weerstand kunnen invloed hebben op het veranderproces zelf, de werksfeer, de tevredenheid, motivatie, de prestaties, betrokkenheid en het draagvlak voor veranderingen in de (nabije) toekomst (Gils & Schuiten, 2003; Metselaar & Cozijnsen, 1997; Oreg, 2006). Wanneer er bij het organiseren van een verandering rekening wordt gehouden met deze onrust en weerstand, komt dit de verandering ten goede (Trader-Leigh, 2002). Maar de oorzaak van de onrust en weerstand is niet altijd duidelijk; wordt dit veroorzaakt door de verandering op zich, door de manier waarop de verandering is ingezet of door de gevolgen van de verandering? Om deze vragen te kunnen beantwoorden voor de afdeling IV is er onderzoek uitgevoerd naar de implementatie van het nieuwe beleid voor huishoudelijke ondersteuning. Het is de meest recente implementatie. Het is 22 april 2013 geïmplementeerd, waardoor de ervaringen van de medewerkers het meest actueel zijn.

Om een indruk te krijgen hoe men tegenover de implementatie van het nieuwe beleid staat, zijn er een aantal korte gesprekken gehad met personen van het management en met enkele uitvoerende medewerkers. Er zijn verschillende zaken naar voren gekomen die voor hen een rol hebben gespeeld of nog spelen sinds de implementatie van het nieuwe beleid. Bij gesprekken met het management komt naar voren dat het projectplan niet als gepland is uitgevoerd. Er zijn mogelijk stekken laten vallen die van invloed zijn na de implementatie. Bij gesprekken met de uitvoerende medewerkers komt naar voren dat er onduidelijkheden zijn in het beleid, in de uitvoering hiervan en dat de communicatie niet altijd helder is. De medewerkers hebben aangegeven dat er verandering nodig was. Er moet strikter worden gekeken naar de huishoudelijke ondersteuning wat wordt ingezet. Aan de andere kant is er

aangegeven dat ze het gevoel hebben dat cliënten minder hulp krijgen. De medewerkers hebben naar hun gevoel minder mogelijkheden om extra hulp te indiceren waardoor ze de cliënten minder goed kunnen helpen. Eén medewerker vraagt zich af of we niet te ver doorslaan met het nieuwe beleid en de bezuinigingen, omdat het compenseren van de mensen, het helpen van de mensen die dit nodig hebben, minder goed mogelijk is. Zij voelt zich niet geloofwaardig wanneer ze het nieuwe beleid moet uitleggen aan cliënten.

Uit de gesprekken komen een paar punten naar voren die de oorzaak kunnen zijn van de onrust en weerstand bij deze verandering. Desondanks staan de medewerkers achter veranderingen van het beleid. Dit lijkt tegenstrijdig. Vanuit deze tegenstrijdigheid is de vraag naar voren gekomen waar de weerstand vandaan komt binnen de afdeling IV als gevolg van de implementatie van het nieuwe beleid voor huishoudelijke ondersteuning. De veranderingen van het beleid van invloed zijn op de inwoners van Rotterdam die een aanvraag indienen, op de aanbieders van de huishoudelijke ondersteuning en op de medewerkers die contact hebben met beide actoren, de uitvoerende medewerkers. De interesse gaat uit naar weerstand binnen de organisatie en daarmee naar de uitvoerende medewerkers.

1.1 Wetenschappelijke en maatschappelijk relevantie

De vraag waar de weerstand vandaan komt, is een probleem als gevolg van kennistekort, maar kan tevens worden gezien als een praktisch knelpunt. Er is momenteel onvoldoende kennis over de oorzaken van de weerstand tegenover het nieuwe beleid voor de huishoudelijke ondersteuning. Dit kennistekort veroorzaakt een praktisch knelpunt. Zoals eerder aangegeven kan weerstand bij verandering gevolgen hebben voor onder andere toekomstige veranderingen. Hierdoor kunnen praktische knelpunten ontstaan welke gevolgen hebben voor het functioneren van de afdeling. Het kennistekort kan worden aangevuld door de oorzaken van weerstand te achterhalen. Deze kennis kan worden gebruikt bij toekomstige veranderingen door rekening te houden met de oorzaken van weerstand.

Uit literatuurstudie blijkt dat er geen consensus is over de oorzaken van weerstand en hoe het overwonnen kan worden (Kuipers, Higgs, Kickert, Tummers, Grandia, & Van Der Voet, forthcoming). Met dit onderzoek worden aan de hand van wetenschappelijke literatuur mogelijke oorzaken van weerstand bij veranderingen in kaart gebracht. Hiermee is een start gemaakt met het inzichtelijk maken van de mogelijke oorzaken van weerstand.

1.2 Probleemstelling

Om de mogelijke oorzaken van de weerstand te achterhalen bij de implementatie van het nieuwe beleid van huishoudelijke ondersteuning, is de volgende doel- en vraagstelling geformuleerd:

1.2.1 Doelstelling

Het onderzoeken van de oorzaken van weerstand binnen de afdeling IV na de implementatie van het nieuwe beleid voor huishoudelijke ondersteuning. Dit door een overzicht te geven van mogelijke oorzaken van weerstand en te achterhalen welke oorzaken aan de orde zijn geweest bij de implementatie van het nieuwe beleid.

1.2.2 Vraagstelling

Welke oorzaken van weerstand spelen er onder de uitvoerende medewerkers van de afdeling Individuele Voorzieningen van de gemeente Rotterdam na de implementatie van het nieuwe beleid voor de huishoudelijke ondersteuning op 22 april 2013?

- Wat wordt verstaan onder weerstand bij een organisatieverandering?
- Welke theorieën richten zich op de oorzaken van weerstand bij verandering binnen een organisatie?
- Welke mogelijke oorzaken van weerstand worden er onderscheiden in de theorie?
- Wat is de aanleiding geweest van de verandering van het beleid van huishoudelijke ondersteuning?
- Wat houdt het nieuwe beleid in en wat zijn de veranderingen ten opzichte van het oude beleid?
- Op welke manier heeft de implementatie plaatsgevonden?
- Wat zijn de ervaringen van de medewerkers met betrekking tot de veranderingen rondom het nieuwe beleid van huishoudelijke ondersteuning?

1.3 Methodologische opzet

Voor dit onderzoek is gekozen voor een praktijkgericht onderzoek om een bijdrage te leveren aan het kennistekort over de oorzaken van de weerstand bij de implementatie van het nieuwe beleid voor huishoudelijke ondersteuning. Door de oorzaken te achterhalen kan hier bij toekomstige veranderingen rekening mee worden gehouden.

Als eerste stap is er door middel van literatuurstudie onderzocht wat mogelijke oorzaken van weerstand kunnen zijn bij een organisatieverandering. Er is gekozen voor een kwalitatief onderzoek om te onderzoeken wat de ervaringen van de uitvoerende medewerkers zijn rondom de implementatie van het nieuwe beleid. Met een kwalitatief onderzoek kan er diepgaand onderzoek worden uitgevoerd naar de achterliggende redenen waarom de medewerkers negatief reageren op de verandering. Door middel van een documentenanalyse wordt inzicht gegeven in de aanleiding van de verandering, de inhoud van de verandering en hoe deze is geïmplementeerd. Om te achterhalen welke oorzaken een rol hebben gespeeld bij de weerstand bij het implementeren van het nieuwe beleid voor huishoudelijke ondersteuning zijn er interviews gehouden. De gegevens uit de documentenanalyse en de interviews zijn vervolgens gebruikt om tot een conclusie te komen waarin de oorzaken van weerstand bij de implementatie van het nieuwe beleid van huishoudelijke ondersteuning naar voren komt.

1.4 Leeswijzer

In deze leeswijzer is omschreven hoe deze scriptie is opgebouwd. Er wordt kort omschreven wat u per hoofdstuk kunt verwachten om te verduidelijken hoe het verslag is opgebouwd.

1 *Inleiding:* het eerste hoofdstuk is de inleiding met een beschrijving van de aanleiding van het onderzoek en de relevantie. Hierbij is gebruik gemaakt van informatie vanuit een vooronderzoek. De probleemstelling van het onderzoek wordt omschreven, gevolgd door een korte omschrijving van de methodologische opzet.

2 *Theoretisch kader:* in dit hoofdstuk wordt het theoretisch kader gegeven van het empirisch onderzoek. Er wordt ingegaan wat wordt verstaan onder organisatieverandering, weerstand bij organisatie verandering. Er wordt beschreven welke theorieën toepasbaar zijn op het onderzoek en welke mogelijke oorzaken van weerstand er onderscheiden kunnen worden. Het hoofdstuk sluit af met een conceptueel model.

3 *Methodologische verantwoording:* in dit hoofdstuk wordt een verantwoording gegeven van de opzet en uitvoering van het onderzoek. De variabelen uit het conceptueel model worden geoperationaliseerd en de methodologische opzet uit de inleiding wordt hier verder uitgewerkt.

4 *Context:* het vierde hoofdstuk geeft naar aanleiding van een documentenanalyse informatie over het probleem wat wordt onderzocht. Het gaat eerst in op de vernieuwing van zorg en welzijn in Rotterdam, wat tevens de aanleiding is geweest om het beleid van huishoudelijke ondersteuning te veranderen. Vervolgens wordt ingegaan op de afdeling Individuele Voorzieningen, de positie van IV binnen de gemeente, de opbouw van de afdeling en de werkzaamheden. Er wordt ingegaan op de veranderingen van het beleid van de huishoudelijke ondersteuning en de manier waarop dit geïmplementeerd is.

5 *Resultaten:* in hoofdstuk vijf worden de gegevens vanuit de interviews geanalyseerd aan de hand van het conceptueel model. De oorzaken van weerstand die uit de interviews naar voren komen worden naast de eerdere gegevens vanuit de documentenanalyse gelegd.

6 *Conclusie en aanbevelingen:* aan de hand van de resultaten uit het empirisch onderzoek en het theoretisch kader, wordt er antwoord gegeven op de vraagstelling: Welke oorzaken van weerstand spelen er onder de uitvoerende medewerkers van de afdeling Individuele Voorzieningen van de gemeente Rotterdam na de implementatie van het nieuwe beleid voor de huishoudelijke ondersteuning op 22 april 2013? Vervolgens worden aanbevelingen gegeven hoe weerstand bij toekomstige veranderingen verminderd kan worden.

7 *Discussie:* het onderzoek wordt afgesloten met een kritische reflectie op het onderzoek, een reflectie op de theorie naar aanleiding van resultaten van het onderzoek en aanbevelingen voor vervolgonderzoek.

2 Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt het theoretisch kader gegeven van het empirisch onderzoek. Door middel van literatuurstudie zijn de concepten organisatieverandering en weerstand bij organisatieverandering onderzocht. Vervolgens wordt ingegaan op welke mogelijke oorzaken van weerstand er worden onderscheiden. Het hoofdstuk sluit af met een conceptueel model welke als leidraad biedt voor het empirisch onderzoek.

2.1 Literatuurstudie

Om een indruk te krijgen van organisatieverandering, verandermanagement en weerstand bij verandering is een vooronderzoek gedaan via Google, Google Scholar en scripties in de databank van de Erasmus Universiteit. Aan de hand van het vooronderzoek zijn zoektermen opgesteld voor het gericht zoeken naar wetenschappelijke literatuur. De volgende termen zijn los van elkaar en gecombineerd gebruikt: 'resistance to change' en 'public sector'. Er kwamen diverse artikelen naar voren over weerstand bij verandering en over readiness for change, commitment to change en veranderbereidheid. De verschillende theorieën gaan in op oorzaken van verschillende soorten gedrag bij veranderingen. Aangezien weerstand een vorm van gedrag is, zijn deze theorieën over gedrag bij verandering meegenomen in de literatuurstudie. Door middel van het zogenoemde sneeuwbal effect is er via literatuur verder gezocht naar de bronnen waarnaar verwezen werd om een zo volledig mogelijk beeld te krijgen van relevante literatuur. Hierbij werd meerdere malen naar dezelfde bronnen verwezen. Er is een scheiding gemaakt tussen literatuur wat alleen in gaat op succesvol veranderen en literatuur wat in gaat op gedrag bij verandering en de oorzaken hiervan. De laatst genoemde artikelen zijn gebruikt om de oorzaken van weerstand bij verandering te achterhalen.

2.2 Organisatieverandering

Een organisatieverandering is een verandering in de huidige situatie binnen een organisatie. Het kan plaatsvinden door interpersoonlijke factoren vanuit de medewerker(s) of vanuit factoren op organisatieniveau (Devos, Vanderheyden, & van Den Broeck, 2002). De verandering binnen dit onderzoek is geïnitieerd vanuit factoren op organisatieniveau; vanuit de vernieuwing van de organisatie van zorg en welzijn in Rotterdam. Deze veranderingen hebben vervolgens invloed op het werk, de werkomgeving en de persoon (Judson, 1993; Metselaar & Cozijnsen, 1997). Van de persoon vraagt het een verandering van het denken en doen, in het gedrag en van competenties (Del Val & Fuentes, 2003; Devos et al., 2002; Metselaar & Cozijnsen, 1997; Steijn, 2010).

Om een beter inzicht te krijgen in de organisatieverandering kan deze bestudeerd worden aan de hand van de inhoud, het proces en de gevolgen. Daarnaast speelt de context een rol bij de organisatie verandering (Armenakis & Bedeian, 1999; Kuipers et al., forthcoming; Steijn, 2010).

De inhoud

De inhoud richt zich op alles wat in een organisatie moet gebeuren om de verandering te realiseren. De volgende aspecten zijn van belang:

- structuur/procedureel: alle activiteiten die nodig zijn om het product of dienst te realiseren en de manier waarop zij achtereenvolgens wordt uitgevoerd;
- cultuur: de manier waarop werknemers binnen de organisatie met elkaar omgaan;
- de competenties van de medewerkers: welke competenties zijn aanwezig, welke zijn gewenst en welke ontbreken;
- technologie: materieel, handboeken, handleidingen, instructies, kennis en kunde van medewerkers wat nodig is om het product of de dienst te realiseren (Holt , Armenakis, Feild, & Harris, 2007; Steijn, 2010).

De soort verandering heeft invloed op de bovengenoemde inhoudelijke aspecten en de mate waarin hier een verandering plaatsvindt. Een veelgebruikt onderscheid tussen veranderingen is de radicale en de incrementele verandering. Echter, uit het literatuuronderzoek van Kuipers, et al. (forthcoming) komt naar voren dat er geen eenduidige definitie is van de radicale en incrementele verandering. Zij maken gebruik van een ander onderscheid in de soort verandering, via 'orders of change'. Er zijn drie verschillende orders of change te onderscheiden:

- first order change: het aanpassen van processen/subsystemen in een deel van het organisatieproces. Bijvoorbeeld het introduceren van nieuwe processen, systemen en procedures. Dit zijn kleine, incrementele veranderingen;
- second order change: deze veranderingen zijn van invloed op organisatieniveau. Bijvoorbeeld reorganisatie, veranderen van de organisatiecultuur, klimaat en gedrag;
- third order change: verandering van invloed op een sector, een identiteitsverandering, een andere manier van denken en kijken vanuit een ander frame of opzet, grensoverschrijdende veranderingen. Het gaat meerdere organisaties aan (Bartunek & Moch, 1987; Kuipers, et al., forthcoming).

In de verschillende orders komt het verschil in inhoud van de verandering naar voren en de mate waarin aandacht wordt besteed aan alleen de inhoud of hoe het is geïmplementeerd.

Het proces

Het proces richt zich op de acties die ondernomen zijn om te verandering te implementeren. Een veel gebruikt onderscheid om het proces van verandering in te zetten en te beschrijven is 'planned change' en 'emergent change'. Planned change vindt zijn oorsprong bij Lewin. Bij planned change staat de inhoud van de verandering centraal. Het gaat uit van een verandering die volledig gepland is, lineair verloopt en top down wordt ingezet. Bij emergent change is participatie van medewerkers belangrijk als actieve deelnemers in het veranderproces. Hierdoor is er sprake van een onvoorspelbaar, terugkerend proces wat bottom up wordt ingezet, in tegenstelling tot planned change. Beide theorieën geven het

belang van weerstand aan bij de verandering. Volgens de theorie van planned change veroorzaakt weerstand een onsuccesvolle verandering. Weerstand veroorzaakt bij emergent change doorgaande en eindeloze aanpassingen waardoor daadwerkelijke verandering niet tot stand komt (Tummers, 2013: p. 5).

Planned change is een veelgebruikte manier om een verandering in te zetten in de private en publieke sector. Theorieën die ingaan op planned change zijn gebaseerd op Lewins drie-fasen model voor verandering: unfreezing, moving en freezing. (Devos et al., 2002: p 5; Kickert, 2010). Kotter (1995; Kotter & Cohen, 2002) heeft deze fases verder uitgewerkt in acht stappen om tot een succesvolle verandering te komen:

1. urgentiebesef: de eerste stap van een verandering binnen een organisatie is een gevoel van urgentie oproepen. Het is voor de medewerkers belangrijk om te weten waarom de verandering nodig is en dat er besef is dat de verandering noodzakelijk is;
2. een leidende coalitie vormen: een leidende coalitie helpt met het bevorderen van het gevoel van urgentie, maar kan pas succesvol gevormd worden als er sprake is van urgentiebesef. Een leidende coalitie dient genoeg macht, de juiste vaardigheden, leiderschapsvermogen en geloofwaardigheid te hebben en om te kunnen gaan met de contacten die nodig zijn om de verandering tot een goed einde te brengen. Het is de taak van de coalitie om het vertrouwen te vergroten en de frustratie te minimaliseren;
3. een visie en strategie op de verandering ontwikkelen: het creëren van een visie en strategie helpt bij het verandertraject. De leidende coalitie bepaalt hiermee een duidelijke richting die de organisatie opgaat. Er dient duidelijk te zijn wat er veranderd wordt, op welke manier en hoe snel de verandering geïmplementeerd wordt. Een heldere visie die een emotionele lading heeft, bereikt dat men wil helpen, wat van belang is tijdens het verandertraject;
4. de verandervisie en strategie communiceren: het communiceren van de visie en strategie heeft als doel om emotioneel draagvlak en begrip te creëren. Hiermee worden zoveel mogelijk mensen gestimuleerd om te helpen de verandering en de visie te realiseren. Hierbij is duidelijkheid en oprechte communicatie van belang waarbij de gevoelens van mensen besproken en begrepen worden;
5. een breed draagvlak voor de verandering creëren: als mensen begrip voor de verandering hebben en er naar gaan handelen, moeten eventuele barrières die zij tegenkomen worden weggenomen. Mensen die de verandering tegenwerken moeten niet genegeerd worden, maar zij moeten zij de noodzaak tot veranderen gaan voelen en zien door bijvoorbeeld bepaalde taken toebedeeld te krijgen. Mensen met ervaring op het gebied van veranderen kunnen het zelfvertrouwen van medewerkers vergroten door middel van verhalen en anekdotes. Er kan gebruik gemaakt worden van belonings- of erkenningssystemen en feedback geven;
6. korte termijn successen creëren: om het vertrouwen in het verandertraject te

vergroten zijn korte termijn successen belangrijk. Hiermee kunnen mensen zien dat de verandering werkt. Er ontstaan nieuwe impulsen om het verandertraject succesvol door te zetten en de leiders van het verandertraject krijgen feedback over de geldigheid van de door hen opgestelde visie en strategieën;

7. verbeteringen consolideren en meer veranderingen te weeg brengen: het is van belang om het urgentiebesef hoog te houden. Er moet voortdurend gezocht worden naar manieren om dit te doen om de verbeteringen te consolideren. Er moet niet te vroeg worden gedacht het verandertraject succesvol te hebben afgesloten. Nieuwe situaties moeten gebruikt worden om een nieuwe veranderingsgolf te starten en elke keer moet het goede voorbeeld gegeven worden;
8. nieuwe benaderingen verankeren in cultuur: om een verandering in stand te houden moet deze ondersteund worden door de organisatiecultuur. De veranderingen moeten een onderdeel van de organisatiecultuur worden (Kotter J. , 1995; Kotter & Cohen, 2002).

Behalve deze stappen benoemt Kotter dat medewerkers hun gedrag veranderen door het zien en het ervaren van de verandering. Door het zien en ervaren veranderen gevoelens. Gevoelens en emoties zijn belangrijk om een gedragsverandering te realiseren (Kotter & Cohen, 2002: 21).

De acht stappen van Kotter zijn gebaseerd op het bedrijfsleven en dienen lineair doorlopen te worden. Fernandez en Rainey (2006) beargumenteren dat deze stappen beter kunnen worden gezien als factoren die van invloed zijn op een succesvolle verandering. Deze factoren dienen niet lineair te worden gevolgd, maar spelen mee om de verandering succesvol te laten verlopen. Hierbij houden zij rekening met een politieke context welk zij kenmerkend achten voor de publieke sector. Zij onderscheiden de volgende factoren:

- noodzaak creëren;
- zorg voor een plan en strategie;
- bouw interne ondersteuning op en overwin weerstand;
- zorg voor steun en inzet van het topmanagement;
- op bouwen externe ondersteuning;
- zorgen voor de middelen;
- institutionaliseer de verandering;
- streef naar een alomvattende verandering.

De verschillen tussen de stappen van Kotter en Fernandez en Rainey is dat de laatsten een nadruk leggen op politieke context en de macht van de ambtenaren. Zij leggen daarnaast de nadruk op de verschuivingen in de politiek en de personen aan de leiding zijn. Daarnaast houden Fernandez en Rainey rekening met de bronnen en middelen om het veranderproces te ondersteunen: financiering om manschappen en administratieve en technische middelen te voorzien. De laatste factor van Fernandez en Rainey houdt in dat er congruentie moet zijn in alle systemen en subsystemen over de verandering (Steijn, 2010).

De gevolgen

De gevolgen hebben betrekking op de effecten van de verandering die is ingezet. Dit kunnen zowel bedoelde als onbedoelde en negatieve of positieve effecten zijn (Armenakis & Bedeian, 1999; Kuipers et al., forthcoming; Steijn, 2010). De bedoelde effecten zijn de effecten die zijn vastgelegd bij het plannen van de verandering. Onbedoelde effecten kunnen ontstaan tijdens het veranderproces of hierna. Steijn (2010) geeft bij de gevolgen nog de aanvulling van de betekenisverlening die aan de verandering wordt gegeven. Dezelfde inhoud kan door verschillende betrokkenen anders worden gedefinieerd met een andere betekenisverlening. Deze betekenisverlening hangt samen met de verwachte gevolgen van de verandering. Deze betekenisverlening biedt een verschillende mate van ondersteuning van de verandering.

De context

De context gaat in op de omgeving waarin de medewerkers functioneren en waarin de verandering plaats vindt. Dit is zowel de interne als de externe omgeving (Holt et al., 2007; Kuipers et al., forthcoming). De interne omgeving wordt gezien als de organisatiestructuur. Mintzberg (2006) definieert de organisatiestructuur als “het totaal van de verschillende manieren waarop het werk in afzonderlijke taken is verdeeld en de wijze waarop deze taken vervolgens worden gecoördineerd” (Mintzberg, 2006: p. 2). Hij maakt naar aanleiding van literatuuronderzoek onderscheid tussen vijf coördinatiemechanismen die de fundamentele wijzen waarop organisaties hun werkzaamheden coördineren verklaren. Deze mechanismen zijn:

- onderlinge aanpassing;
- direct toezicht;
- standaardisatie van werkprocessen;
- standaardisatie van output;
- standaardisatie van vaardigheden van de werknemers.

Aan de hand van deze vijf mechanismen onderscheidt Mintberg vijf basisstructuren voor een organisatie:

- de eenvoudige structuur, gebaseerd op direct toezicht met de strategische top als belangrijkste onderdeel;
- de machinebureaucratie, gebaseerd op standaardisatie van werkprocessen met de techno structuur als belangrijkste onderdeel;
- de professionele bureaucratie, gebaseerd op standaardisatie van vaardigheden met de uitvoerende kern als belangrijkste onderdeel;
- de divisiestructuur, gebaseerd op standaardisatie van output, met het middenkader als belangrijkste onderdeel;
- de adhocratie, gebaseerd op onderlinge aanpassing, met de ondersteunende diensten als belangrijkste onderdeel.

Of een organisatie onder een bepaalde organisatiestructuur valt, is afhankelijk van het coordinatiemechanisme, het onderdeel van de organisatie die de voornaamste plaats inneemt en de vorm van decentralisatie. In onderstaande tabel zijn deze verbanden samengevat:

Tabel 1: verbanden tussen de vijf elementen van een organisatiestructuur (Mintzberg, 2006).

Structurele configuratie	Primair coördinatie-Mechanisme	Voornaamste deel van de organisatie	Type decentralisatie
Eenvoudige structuur	Direct toezicht	Strategische top	Verticale en horizontale centralisatie
Machine-bureaucratie	Standaardisatie van werkprocessen	Techno structuur	Beperkte horizontale decentralisatie
Professionele bureaucratie	Standaardisatie van vaardigheden	Uitvoerende kern	Verticale en horizontale decentralisatie
Divisiestructuur	Standaardisatie van output	Middenkader	Beperkte verticale decentralisatie
Adhocratie	Onderlinge aanpassing	Ondersteunende diensten (+ uitvoerende kern)	Selectieve decentralisatie

Binnen de basisstructuren wordt rekening gehouden met de externe omgeving van de organisatie. 'De omgeving omvat vrijwel alles buiten de organisatie: haar 'technologie' (de basiskennis waar zij uit put); de aard van de producten, klachten en concurrenten; de geografische ligging; het economische en politieke klimaat waarin zij opereert, enz.' (Mintzberg, 2006: p. 135). Om de omgeving te beschrijven, maakt Mintzberg (2006) gebruik van vier verschillende condities: de omgeving kan stabiel of dynamisch zijn en complex of eenvoudig. Stabiel en dynamisch gaat in op de voorspelbaarheid van de organisatie. Als de werkzaamheden van de organisatie voorspelbaar zijn, is de organisatie stabiel. Aan de hand van de vier verschillende condities voor de omgeving onderscheidt Mintzberg vier verschillende organisatietypologieën:

Tabel 2: matrix van vier basistypen voor organisatiestructuur (Mintzberg, 2006, p. 143).

	Stabiel	Dynamisch
Complex	Gedecentraliseerd bureaucratisch (standaardisatie van de werkzaamheden)	Gedecentraliseerd organisch (onderlinge aanpassing)
Eenvoudig	Gecentraliseerd bureaucratisch (standaardisatie van werkprocessen)	Gecentraliseerd organisch (direct toezicht)

Behalve de huidige context spelen historische gebeurtenissen een rol. Historische gebeurtenissen en veranderingen in het verleden hebben de organisatie en de organisatiestructuur gevormd tot wat het nu is. Historische gebeurtenissen beïnvloeden hoe medewerkers tegenover veranderingen staan. Hoewel gebeurtenissen in het verleden niet

meer beïnvloed kunnen worden, kan er wel bekeken worden welke gebeurtenissen in het verleden relevant zijn voor toekomstige gebeurtenissen. Door rekening te houden met negatieve ervaringen in het verleden bij het inzetten van toekomstige veranderingen kunnen deze ervaringen veranderen (Judson, 1991).

2.3 Weerstand bij organisatieverandering

Uit literatuurstudie van Dent en Powley (2002) blijkt dat weerstand bij organisatieverandering een veelgebruikte term is die niet altijd gedefinieerd wordt. Het geeft vaak een label aan de personen die het niet eens zijn met de verandering. De term geeft validiteit aan de verandering die door het management is ingezet en scheept zorgen over de verandering af als weerstand. Theorieën die hier op in gaan, richten zich met name op strategieën voor het management om weerstand te voorkomen (Dent & Goldberg, 1999). Metselaar en Cozijnsen (1997) benoemen deze invalshoek als irrationeel, omdat er vanuit wordt gegaan dat de persoon die wordt geconfronteerd met de verandering irrationeel reageert. De persoon houdt zich vast aan oude gewoontes en vertoont hiermee weerstand. Dit irrationele perspectief biedt weinig ruimte om op een andere manier naar weerstand te kijken. Judson (1991) benoemd juist dat het belangrijk is om rekening te houden met de verschillende soorten reacties, waarvan weerstand één reactie is. Voor een goed doorgevoerde verandering dient men weerstand te minimaliseren en de acceptatie en steun voor de verandering te vergroten. Hij ziet weerstand en acceptatie als twee uiterste polen in een spectrum van mogelijk gedrag tegenover een verandering. Coetsee (1999) werkt dit spectrum uit tot een continuüm model en ook Kotter & Schlesinger (2008) houden rekening met weerstand en acceptatie bij een verandering.

Om te definiëren wat weerstand tegen de verandering is, wordt gebruik gemaakt van de definitie van Metselaar en Cozijnsen (2007). Zij stellen naar aanleiding van gedragstheorie van Azjen een definitie op van weerstand:

“een negatieve gedragsintentie van een medewerker ten aanzien van de invoering van veranderingen in de structuur, cultuur of werkwijze van een organisatie of afdeling, resulterend in een inspanning van de kant van de medewerker om het veranderingsproces te hinderen danwel te vertragen” (Metselaar & Cozijnsen, 1997, P: 35).

Aangezien de term weerstand neutraal benaderd wordt in het onderzoek om het irrationele perspectief te vermijden, wordt de definities omgevormd tot de volgende definitie voor weerstand bij verandering:

een gedragsintentie van een medewerker ten aanzien van de invoering van veranderingen in de structuur, cultuur of werkwijze van een organisatie of afdeling, resulterend in een inspanning van de kant van de medewerker om het veranderingsproces te beïnvloeden. Hierbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld het ondersteunen, versnellen, hinderen of vertragen van het veranderproces.

De verandering in dit onderzoek betreft de beleidsverandering rond om de huishoudelijke ondersteuning als gevolg van de nieuwe visie op zorg en welzijn in samenhang met de nieuwe contracten voor de huishoudelijke ondersteuning. Het nieuwe beleid wordt uitgevoerd door de Wmo-adviseurs en – consultants. Tummers, Bekkers en Steijn (2009) gaan in op beleidsvervreemding van publieke professionals, waarbij zij ervaringen met het uitvoeren van beleid van professionals in de publieke sector analyseren. Hoewel het onderzoek niet specifiek in gaat op beleidsvervreemding, heeft het raakvlakken; de ervaringen van medewerkers werkzaam in de publieke sector bij het uitvoeren van beleid. Het onderzoek richt zich meer op de gedragsintentie als gevolg van de ervaringen bij het uitvoeren van nieuw beleid. De definitie van Tummers, et al (2009) van publieke professionals is vanwege de raakvlakken geschikt om de Wmo-adviseurs en – consultants nader te definiëren. Zij maken hierbij gebruik van de algemene definitie van Gabe e.a. (2004: P. 163 in Tummers et al. 2009, p: 105): “to describe an occupation as a “profession” may be simply to identify it as a particular kind of occupation, typically one with high status and high rewards, requiring long formal training and delivering a personal service”. Met als aanvulling: “als publieke professional implementeren zij overheidsbeleid en hebben hierbij direct contact met de burger”(Tummers, et al. 2009, p. 105). Gezien het onderzoek het gespecificeerd met: als publieke professional implementeren zij het gemeentebestuur van Rotterdam met betrekking tot de huishoudelijke ondersteuning en hebben hierbij direct contact met de burger in de vorm van een huisbezoek, spreekuur op kantoor of telefonisch contact.

2.4 Oorzaken van weerstand bij verandering

Om de oorzaken van weerstand bij de organisatieverandering te onderzoeken wordt de theorie van Judson (1999) gevolgd. Hij gaat er vanuit dat er verschillende variaties van reacties bij een organisatieverandering aanwezig zijn waarbij weerstand en acceptatie twee uitersten zijn. De theorieën met zowel een focus op weerstand als een focus op bijvoorbeeld acceptatie van de verandering worden gebruikt om de oorzaken van deze reacties te achterhalen. Op deze manier wordt een zo volledig mogelijk overzicht gekregen van de mogelijke oorzaken van reacties.

Het is opvallend dat de onderverdeling die wordt gebruikt om de organisatieverandering te bestuderen (inhoud, proces, gevolgen en context) naar voren komt in de literatuur die ingaat op reacties bij een verandering. Per onderzoek verschilt het of al de vier aspecten worden meegenomen of een selectie hiervan. Daarnaast is er een verschil in het definiëren van de termen. De verschillende mogelijke oorzaken van weerstand worden binnen dit onderzoek onderverdeeld onder inhoud, proces, gevolgen en context om overzicht te houden en om te achterhalen binnen welke van deze onderdelen weerstand aanwezig is. Voor de onderverdeling is gebruik gemaakt van de eerdere beschrijving en definitie van de onderdelen inhoud, proces, gevolgen en context.

Een aantal auteurs gaan in op de persoon die de verandering ondergaat (Devos et al., 2002; Judson, 1991; Kuipers & Van Amelsvoort, 1993; Metselaar & Cozijnsen, 1997; Oreg, 2003; Oreg, 2006). Veranderingen in een organisatie verlopen via individuele verandering. Het begint met nieuw gedrag en beslissingen van een persoon met betrekking tot de verandering, beïnvloed door persoonlijke factoren en invloed vanuit de omgeving (Devos et al., 2002; Judson, 1991). Om deze reden is de persoon toegevoegd als aspect om de mogelijke oorzaken van weerstand onder te scharen.

De oorzaken van weerstand die in de literatuur naar voren worden benoemd, zijn samengevat in onderstaand tabel als mogelijke oorzaken van weerstand. Bij het samenvatten is gekeken hoe de oorzaken gedefinieerd zijn en of deze definities met elkaar overeenkomen. Hierbij zijn enkele oorzaken samengevoegd, omdat de omschrijving elkaar overlappen of aanvullen. In de operationalisatie van de begrippen wordt nader toegelicht.

Tabel 3: overzicht van mogelijk oorzaken bij weerstand.

Aspect	Mogelijke oorzaken	Bron
Persoon	Emoties: de emotionele reactie op verandering zowel negatief als positief, hierbij kan gedacht worden aan stress, onzekerheid, angst, uitdaging, verfrissing en mogelijkheden. Gewoontes en routines: de neiging van mensen om routines aan te nemen, hier op terug te vallen en de manier waarop mensen met veranderingen omgaan.	Devos et al., 2002; Judson, 1991; Kotter en Schlesinger, 2008; Kuipers en van Amelsvoort, 1993; Metselaar en Cozijnsen, 1997; Oreg 2003; Oreg, 2006; Trader-Leigh, 2002. George en Jones, 2001; Kotter en Schlesinger, 2008; Kuipers en Van Amelsvoort, 1993; Oreg 2003; Trader-Leigh, 2002; Wanberg en Banas, 2000.
Inhoud	Kennis over het werk en de werkzaamheden en de vaardigheden die hierbij nodig zijn. Complexiteit van de verandering, bijvoorbeeld welke afdelingen in de organisatie worden geraakt door de verandering en welke facetten van de organisatie veranderen (cultuur, structuur, stijl van leidinggeven)? Social support: de beschikbaarheid van anderen om naar toe te gaan voor informatie, genegenheid, comfort, aanmoediging of geruststelling. Vertrouwen in collega's en leidinggevend.	Armenakis, Bernerth, Pitts, en Walker, 2007; Coetsee, 1999; Cunningham, Woodward, Shannon, MacIntosh, Lendrum, Rosnbloom, et al., 2002; Holt et al., 2007; Trader-Leigh, 2002. Metselaar en Cozijnsen, 1997 Coetsee, 1999; Cunningham, et al., 2002; Wanberg en Banas, 2000. Devos et al., 2002; Judson, 1991.

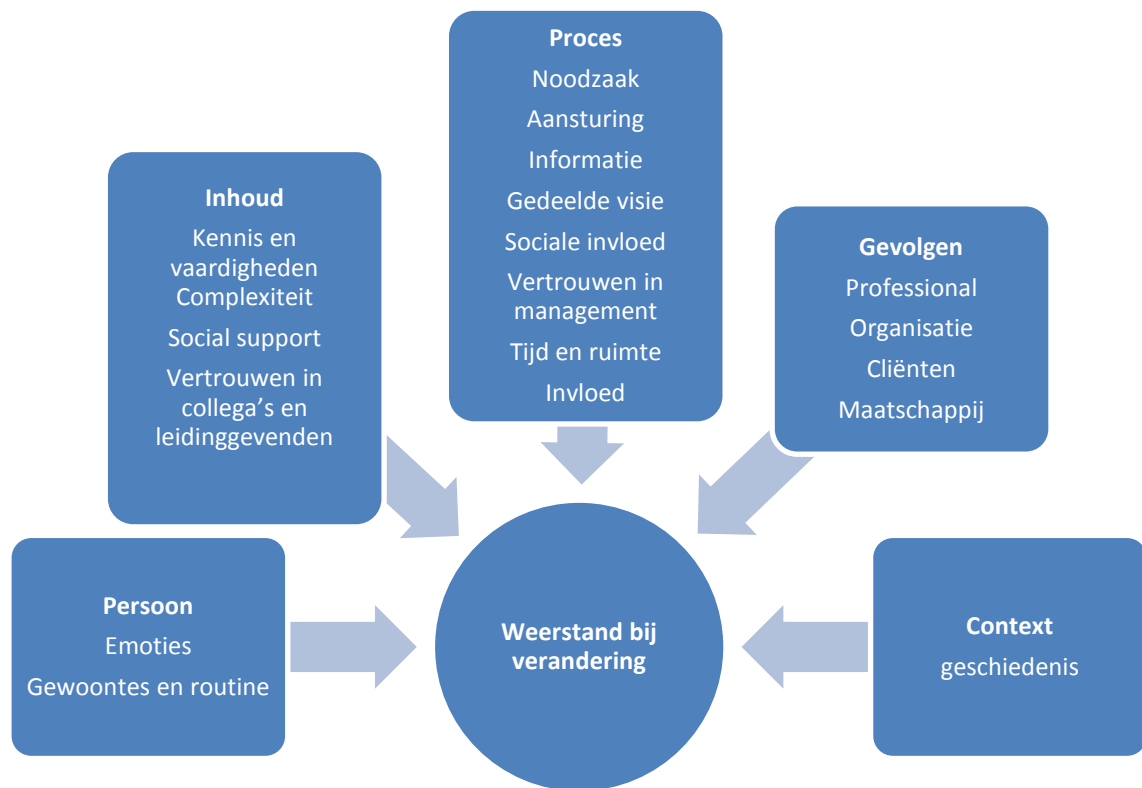
Proces	Vertrouwen in collega's en leidinggevenden. Aansturing van het veranderingsproces: de mate waarin de aansturing doelgericht en helder is gefaseerd. Informatie over de verandering: over welk effect de verandering zal hebben, de manier waarop informatie verspreid is, of het duidelijk is en tijdig is gegeven Gedeelde visie: gedeelde doelen en waarden over de verandering en de duidelijkheid van doelen en waarden. Sociale invloed van het netwerk: hoe staan collega's en leidinggevende tegenover verandering en ondersteunen zij de verandering. Vertrouwen in de leidinggevende en het management bij de verandering Tijd en ruimte: is er voldoende tijd en ruimte om zich op de hoogte te stellen van de nieuwe omstandigheden, zich hieraan aan te passen en nieuwe vaardigheden zich eigen te maken naast het uitvoeren van de reguliere werkzaamheden. Invloed: wie maakt de beslissingen en wordt het toegestaan dat medewerkers input geven op de voorgestelde verandering. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen invloed op beleid en invloed bij de implementatie van het beleid.	Devos, Vanderheyden, & van Den Broeck, 2002); Judson, 1991. Judson, 1991; Metselaar en Cozijnsen, 1997. Coetsee, 1999; Judson, 1991; Oreg, 2006; Wanberg en Banas, 2000. Coetsee, 1999; Kotter, 2002. Armenakis et al., 2007; Cunningham, et al., 2002; Holt et al., 2007; Kuipers en Van Amelsvoort, 1993; Metselaar en Cozijnsen, 1997; Oreg, 2006. Judson, 1991; Kotter en Schlesinger, 2008; Oreg, 2006. Devos et al., 2002; Judson, 1991; Metselaar en Cozijnsen, 1997. Armenakis et al., 2007; Coetsee, 1999; Coch en French, 1948; Cunningham, et al., 2002; Devos et al., 2002; Judson, 1991; Metselaar en Cozijnsen, 1997; Trader-Leigh, 2002; Tummers, 2013; Tummers et al., 2009; Wanberg en Banas, 2000.
Gevolgen	Voor de professional, zoals verandering van werkdruk, stress, invloed, autonomie, werktevredenheid, verandering van taken, verandering van autonomie Voor de organisatie	Armenakis et al., 2007; Coetsee, 1999; Cunningham, et al., 2002; Devos et al., 2002; Holt et al., 2007; Judson, 1991; Kotter en Schlesinger, 2008; Kuipers en Van Amelsvoort, 1993; Metselaar en Cozijnsen, 1997; Oreg, 2006; Trader-Leigh, 2002; Tummers, 2013; Tummers et al., 2009; Wanberg en Banas, 2000 Armenakis et al., 2007; Holt et al., 2007; Judson, 1991; Kotter en

	Van het beleid voor de cliënten.	Schlesinger, 2008; Kuipers en Van Amelsvoort, 1993; Metselaar en Cozijnsen, 1997; Oreg, 2006.
	Van het beleid op de maatschappij.	Judson, 1991; Tummers, 2013; Tummers et al., 2009.
Context	Geschiedenis: historische gebeurtenissen rondom veranderingen en normen en waarden die hierdoor gevormd zijn, bijvoorbeeld: taakstructuur, hiërarchie, cliëntgerichtheid, verantwoordelijkheid, opdoen van kennis, opleidingen volgen, participatie medewerkers en beloningen.	Tummers, 2013; Tummers et al., 2009.
		Armenakis et al., 2007; Devos et al., 2002; Judson, 1991; Kuipers en Van Amelsvoort, 1993; Metselaar en Cozijnsen, 1997.

Opvallend aan de oorzaken die vanuit de literatuur naar voren zijn gekomen, is dat er onder 'context' is alleen de geschiedenis van voorgaande veranderingen wordt genoemd. Er wordt niet ingegaan de externe context. De externe context binnen de publieke sector speelt een grote rol, omdat veranderingen worden ingezet vanuit de overheid. De veranderingen worden top down ingezet en kunnen worden niet beïnvloed. Daarom wordt de externe omgeving als gegeven beschouwd. De externe omgeving wordt in hoofdstuk 4 inzichtelijk gemaakt door een compleet beeld te geven van de verandering en de positie van afdeling IV binnen de gemeente. De gevolgen voor de actoren uit de omgeving zijn opgenomen onder het onderdeel gevolgen.

2.5 Conceptueel model

Naar aanleiding van de mogelijke oorzaken per hoofdonderdeel van een organisatieverandering is onderstaand conceptueel model gevormd:



Figuur 1: conceptueel model

In het conceptueel model komen de verschillende mogelijke oorzaken naar voren die weerstand kunnen veroorzaken. Het dient als leidraad voor het empirisch onderzoek. Binnen het empirisch onderzoek wordt onderzocht welke van de mogelijke oorzaken daadwerkelijk oorzaken zijn geweest voor weerstand bij de implementatie van het nieuwe beleid voor HO. In de volgende hoofdstukken wordt eerst weergegeven welke keuzen er zijn gemaakt over de onderzoeksopzet en de keuzen worden verantwoord. De mogelijke oorzaken worden geoperationaliseerd om te verduidelijken wat er onder de oorzaken wordt verstaan en op welke wijze de aanwezigheid van deze oorzaken van weerstand onderzocht wordt.

3 Methodologische verantwoording

In dit hoofdstuk wordt inzicht gegeven in de opzet en uitvoering van het onderzoek. De onderzoeksstrategie, methoden en technieken worden beschreven en gemaakte keuzen worden verantwoord. Vervolgens worden de variabelen van het conceptueel model uit voorgaand hoofdstuk geoperationaliseerd, om toe te kunnen passen in het empirisch onderzoek. Ten behoeve van het empirisch onderzoek wordt vervolgens de steekproeftrekking beschreven, de afname van de interviews en manier waarop de gegevens zijn geanalyseerd. Tot slot wordt er specifiek aandacht gegeven aan de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek.

3.1 Onderzoeksstrategie, methoden en technieken

Er is sprake van een verklarend onderzoek, omdat er wordt gezocht naar een verklaring van het ontstaan van weerstand onder de medewerkers van de afdeling Individuele Voorzieningen van de gemeente Rotterdam na de implementatie van het nieuwe beleid voor de huishoudelijke ondersteuning. De mogelijke oorzaken zijn vastgesteld aan de hand van literatuurstudie. Op basis van de theorie is er het conceptueel model geformuleerd in het voorgaand hoofdstuk. Hierin komen de mogelijke oorzaken van weerstand naar voren komen. Aangezien wetenschappelijke theorie de basis vormt voor het onderzoek, is er sprake van een deductief onderzoek, waarbij getoetst wordt of de oorzaken vanuit het conceptueel model in de werkelijkheid voorkomt. Er is sprake van een deductief, toetsend onderzoek (Baarda, de Goede, & Teunissen, 2005; van Thiel, 2007).

Om de vraag te beantwoorden welke oorzaken van weerstand er hebben gespeeld, ligt de nadruk op het onderzoeken van de ervaringen van de medewerkers en het begrijpen waarom zij negatieve ervaringen, of weerstand hebben (gehad). Het onderzoeken van de ervaringen van medewerkers vraagt een bepaalde mate van diepgang van het onderzoek. Daarnaast gaat het onderzoek in op een specifieke situatie, gedurende een specifieke tijdsperiode waarbij rekening wordt gehouden met de context. Volgens Baarda et al., (2005) is een casestudy een passende strategie. Dit wordt bevestigd door de twee aspecten die door Hutjes en van Buuren (1992) worden genoemd wanneer een casestudie de voorkeur geniet. Het eerste aspect is: de context heeft een grote invloed op het onderzoeksonderwerp, de achtergronden en zijn effecten. Het tweede aspect is: het betreft één of enkele gevallen. Het implementeren van het nieuwe beleid van HO is niet los te zien van zijn context. De verandering is ingezet vanuit de regering en de ontwikkelingen binnen Nederland als gevolg van de toenemende vraag voor zorg en een afnemend budget om dit te realiseren. In dit onderzoek is gekeken naar het implementeren van het veranderende beleid van HO als gevolg van de verschillende veranderingen in de context. Er is onderzoek gedaan naar één situatie. Er is sprake van een enkelvoudige casestudy. Bij een casestudy spelen kwalitatieve gegevens een grote rol om tot een volledige conclusie te komen waarbij de context en relevante factoren worden geïntegreerd. Hutjes en van Buuren (1991,P:78) onderscheiden drie verschillende onderzoeksmethoden voor een casestudy:

- de documentenstudie: de studie van bestaand schriftelijk materiaal;
- interview: gebaseerd op verbale communicatie tussen onderzoeker en onderzochten en
- observatie: als een directe vorm van waarneming van gedrag.

Binnen het onderzoek is geen gebruik gemaakt van observatie. Het implementeren van het beleid heeft 22 april 2013 plaatsgevonden. Het uitvoeren van een observatie van het gedrag van de medewerkers voor, tijdens en na de implementatie is niet meer mogelijk.

Er is gebruik gemaakt van een documentenanalyse voor het onderzoeken van de context en de wijze waarop de verandering heeft plaatsgevonden. De onderzoeker is werkzaam voor dezelfde afdeling waar het onderzoek plaatsvindt. Van hieruit is er toegang tot documenten die inzicht geven in de context en de wijze waarop de implementatie van het beleid heeft plaatsgevonden. Er is gebruik gemaakt van primaire documenten gericht op het veranderende beleid:

- een beschrijvend document van de aanbesteding (Gemeente Rotterdam Servicedienst Inkoopbureau, 2012);
- de oude beleidsregels voor huishoudelijke ondersteuning en de nieuwe beleidsregels van huishoudelijke ondersteuning (Gemeente Rotterdam, 2012a; Gemeente Rotterdam, 2012b);
- het visiedocument voor huishoudelijk ondersteuning (Ooijen & Schenk, 2014);
- het implementatieplan (Ooijen & Schenk, 2012);
- berichtgeving op intranet en nieuwsbrieven (Individuele Voorzieningen, 2014a; Individuele Voorzieningen, 2014b) en
- algemene informatie over de organisatiestructuur van de gemeente Rotterdam (Gemeente Rotterdam, 2014).

De berichtgeving en nieuwsbrieven zijn tot een jaar na de implementatie van het nieuwe beleid nagegaan. Na een jaar is er nog minimale berichtgeving over de implementatie van het beleid HO. De documenten die zijn gebruikt zijn voor interne informatie van de medewerkers, op het document van aanbesteding en de beleidsregels na. Het document van aanbesteding was tevens bestemd voor de leveranciers van de HO. Dit document geeft inzicht in wat de gemeente Rotterdam van de leveranciers verwacht bij het leveren van huishoudelijke ondersteuning en bood de mogelijkheid voor de leverancier om mee te dingen naar een contract met de gemeente om de ondersteuning te leveren. De beleidsregels zijn openbaar, zodat burgers zich op de hoogte kunnen stellen van het beleid van de gemeente.

Door gebruik te maken van interviews zijn de ervaringen van verschillende professionals onderzocht. Deze methode biedt de mogelijkheid om verder door te vragen op de ervaringen. Deze ervaringen zijn geïnterpreteerd en is er gezocht naar een gezamenlijk gedeelde beleving (intersubjectiviteit) van de professionals. Aan de hand van de

intersubjectiviteit zijn de oorzaken van weerstand naar voren gekomen (Baarda et al., 2005). De interviews zijn individueel afgenomen, omdat het gaat om de ervaringen van de professional. Door de professional één op één te spreken is zo veel mogelijk voorkomen dat men sociaal-wenselijke antwoorden heeft gegeven. Tevens bood het voldoende ruimte voor de persoon om zijn of haar mening en ervaring te uiten, zonder dat hij of zij zich laat beïnvloeden door anderen. Met de interviews is onderzocht welke van de oorzaken die in het conceptueel model naar voren zijn gekomen een rol hebben gespeeld bij de implementatie van het nieuwe beleid van HO. Er is gekozen voor een gedeeltelijk gestructureerd interview met een vragenlijst met een vaste formulering en gesloten vragen. De invloed van de interviewer is met deze vorm van interview zo veel mogelijk voorkomen. Daarnaast is er met deze vorm van interview zo veel mogelijk vergelijkbare informatie verzameld. Door middel van open vragen is er nadrukkelijk doorgevraagd op de antwoorden om deze toe te lichten of voorbeelden te geven (Baarda, de Goede, & van der Meer-Middelburg, 2007). De vragen die zijn gesteld, zijn gebaseerd op diverse onderzoeken die zijn gebruikt om de mogelijke oorzaken te achterhalen.

3.2 Operationalisatie

In deze paragraaf worden de begrippen, de mogelijke oorzaken van weerstand, gedefinieerd die in het conceptueel model naar voren zijn gekomen. Door de definiëring wordt verduidelijkt wat er met de begrippen wordt bedoeld in dit onderzoek. Vervolgens is er per variabele bepaald met welke indicatoren het begrip kan worden herkend (Verschuren & Doorewaard, 2007). Aan de hand van de definities zijn interviewvragen opgesteld en is de manier waarop de antwoorden worden geregistreerd bepaald. Aangezien het onderzoek zich richt op de ervaringen van de professional, zijn er drie verschillende reacties onderscheiden:

- positieve reactie(+) → een positieve reactie houdt in dat de variabele geen oorzaak is van weerstand. In tegendeel. Deze variabele bevindt zich aan de andere zijde van het spectrum van Judson (1991) en heeft een positief effect gehad voor de professional gedurende de verandering;
- neutrale reactie (0) → deze variabele is geen oorzaak van weerstand bij de implementatie van het nieuwe beleid voor HV, bijvoorbeeld als mensen er geen mening hebben of als ze aangeven dat zij er neutraal tegenover staan;
- negatieve reactie (-) → deze variabele is een oorzaak van weerstand bij de implementatie van het nieuwe beleid voor HV.

Bij enkele oorzaken is er niet mogelijk om gebruik te maken van bovenstaande reacties. Wanneer de reactie afwijkt van bovenstaande, wordt dit benoemd en worden enkele alternatieve reacties beschreven.

De oorzaken worden per hoofdonderdeel wat in het conceptueel model naar voren is gekomen toegelicht: persoon, inhoud, proces, gevolgen en context.

Persoon

Het hoofdonderdeel persoon bestaat uit de variabelen 'emoties' en 'gewoontes en routines'.

Emoties

Vanuit de literatuur komt naar voren dat onder emoties wordt verstaan: de gevoelens tegenover een verandering en de emotionele reactie hierop. Hier wordt specifiek bedoeld op een algemene reactie op verandering. Hoe mensen tegenover veranderingen staan, wordt beïnvloed door de ervaring met eerdere veranderingen en reflecteert op komende veranderingen (Judson, 1991). De gevoelens kunnen zowel negatief als positief zijn (Judson, 1991; Oreg, 2006; Trade-Leigh, 2002). De emotionele reactie is negatief of positief: stress, spanning, onzekerheid, angst (Judson, 1991; Oreg, 2003; Oreg, 2006; Trader-Leigh, 2002), uitdaging, verfrissing en mogelijkheden (Judson, 1991; Metselaar & Cozijnsen, 1997). Als een persoon negatieve gevoelens heeft tegenover verandering en hier een negatieve, emotionele reactie op heeft, is dit een oorzaak voor weerstand tegen verandering.

Aan de hand van de literatuur is de volgende operationele definitie voor emoties van de professional geformuleerd:

In dit onderzoek zijn emoties van de professional de gevoelens tegenover een verandering en de emotionele reactie hierop. Als er sprake is negatieve gevoelens met de negatieve reacties stress, spanning, onzekerheid en angst, er sprake is van een oorzaak van weerstand bij verandering.

In het interview wordt de volgende vraag gesteld:

Als u terugkijkt naar recente veranderingen binnen uw thuissituatie of het werk, kunt u vertellen hoe reageert u veranderingen?

Mogelijke positieve reacties: opgewonden, er naar uitkijken, uitdagend, verfrissend, er voor open staan. Mogelijke negatieve reacties: stress, angst, onzekerheid, zorgen maken

Gewoontes en routines

George en Jones (2001), Kuipers en van Amelsvoort (1993) en Oreg (2003) omschrijven gewoontes en routines als de neiging om routines aan te nemen en hierop terug te vallen. In het verlengde hiervan vallen veranderingstolerantie, cognitieve rigiditeit en resilience. Veranderingstolerantie houdt in dat gewoontes voorkomen dat mensen veranderen, ofwel minder tolerant tegenover veranderingen staan (Trader-Leigh, 2002). Cognitieve rigiditeit is het gemak waarmee mensen van mening veranderen en hoe zij met veranderingen om kunnen gaan (Oreg, 2003; Kuipers & van Amelsvoort, 1993). Wanberg en Banas (2000) maken gebruik van de term 'resilience', wat vertaald kan worden als veerkracht. Zij beschrijven dit als hoe mensen met veranderingen omgaan en dat dit wordt beïnvloed door het gevoel van eigenwaarde, optimisme en of de situatie onder controle is. Deze drie beschrijvingen komen deels overeen, maar zijn aanvullend op elkaar en op de beschrijving van gewoontes en routines. Daarom zijn ze samengevoegd onder één variabele met als

definitie: de neiging van mensen om routines aan te nemen, hier op terug te vallen en de manier waarop mensen met veranderingen omgaan. Het uitgangspunt van deze variabele is dat als mensen meer de neiging hebben om routines aan te nemen en aan te houden, zij meer moeite hebben om te veranderen (Kuipers & Van Amelsvoort, 1993; Oreg, 2003, Trader-Leigh, 2002). Hierdoor is er sprake van een kans op weerstand tegen de verandering. De indicatoren die worden benoemd zijn:

- voorkeur voor vaste routine op een dag;
- voorkeur voor het uitvoeren van bekende werkzaamheden, stabiliteit;
- consequent in mening en visie over de tijd (Oreg, 2003);
- controle over de omstandigheden (Wanberg & Banas, 2000).

Aan de hand van deze definitie en indicatoren is de volgende operationele definitie geformuleerd:

In dit onderzoek wordt verstaan onder de gewoontes en routines: de neiging van de professionals om routines aan te nemen, hier op terug te vallen en de manier waarop zij met veranderingen omgaan. Als er een voorkeur is voor een vaste routine op een dag, voorkeur voor het uitvoeren van bekende werkzaamheden, stabiliteit, consequent in mening en visie over de tijd en als men controle over de omstandigheden wilt, zijn de gewoontes en routines een oorzaak voor weerstand.

Of deze variabele een oorzaak is van weerstand wordt onderzocht aan de hand van de volgende vragen:

Heeft u de voorkeur voor gewoontes en routines of voor veranderingen? Kunt u dit toelichten of er voorbeelden over geven?

Het antwoord op deze vraag wijkt af van een positieve, neutrale of negatieve reactie. De volgende reacties worden onderscheiden:

- Voorkeur voor verandering/nieuwe dingen: +;
- Neutraal reactie: 0 en
- Voorkeur voor gewoontes en routines: -.

Hoe makkelijk verandert u van mening of van vaste gewoontes? Kunt u dit toelichten of er voorbeelden over geven?

Het antwoord op deze vraag wijkt af van een positieve, neutrale of negatieve reactie. De volgende reacties worden onderscheiden:

- Gemakkelijk: +;
- Neutraal: 0;
- Moeite met veranderen van mening/gedachte: -.

Bij deze vragen ligt de nadruk bij de eerste vraag, zoals tevens is opgenomen in de operationele definitie. Als de professional de voorkeur heeft voor vaste gewoontes en routines, is dit een oorzaak voor weerstand. De tweede vraag dient als controlerende vraag. Immers: als iemand een voorkeur heeft voor vaste gewoontes en routines, zal hij of zij niet gemakkelijk veranderen van mening of gedachte.

Inhoud

De mogelijke oorzaken met betrekking tot de inhoud van het beleid zijn gelegen in:

- kennis en vaardigheden;
- complexiteit
- social support
- vertrouwen in collega's en leidinggevende.

Kennis en vaardigheden

De manier waarop kennis en vaardigheden worden aangeleerd, ontwikkeld en gestimuleerd, beïnvloedt de mate waarin iemand openstaat om nieuwe dingen aan te leren en of hij/zij openstaat voor verandering (Coetsee, 1999). Als de persoon het gevoel heeft dat hij/zij de vaardigheden en kennis heeft om de taken en activiteiten uit te voeren die samengaan met de verandering, heeft dit een positieve invloed op hoe men tegenover de verandering staat (Cunningham, et al., 2002; Armenakis et al., 2007; Holt et al., 2007). Aan de andere zijde betekent dit dat als professionals onvoldoende kennis en vaardigheden hebben een destabiliserend effect optreedt, omdat zij niet weten wat moet worden gedaan of hoe dit moet worden gedaan (Trader-Leigh, 2002). Naar aanleiding hiervan komt de volgende operationele definitie naar voren:

De kennis en vaardigheden die de professional heeft om het nieuwe beleid uit te voeren en de mate waarop hij ondersteund werd om dit eigen te maken, beïnvloedt hoe de professional tegenover de verandering staat. Dit houdt in dat als de professional onvoldoende vaardigheden en kennis had om het nieuwe beleid toe te passen en hier onvoldoende in ondersteund werd, dit een oorzaak van weerstand is.

Deze variabele wordt onderzocht met de volgende vragen:

Had u de vaardigheden die nodig waren om het nieuwe beleid uit te voeren? Kunt u dit toelichten of er voorbeelden over geven?

Hoe staat u tegenover de manier waarop u werd ondersteund om de vaardigheden en beleid eigen te maken in de vorm van instructiemateriaal en cursus? Kunt u dit toelichten of er voorbeelden over geven?

Had u het gevoel dat u eventuele veranderde vaardigheden en beleid gemakkelijk eigen kon maken? Kunt u dit toelichten of er voorbeelden over geven?

Voor het beoordelen of deze variabele een oorzaak is geweest bij het implementeren van het nieuwe beleid, dient er op alle drie de vragen een negatieve reactie te worden gegeven. Er wordt er van uitgegaan dat als iemand voldoende vaardigheden en kennis heeft, maar onvoldoende ondersteuning om veranderingen in vaardigheden en beleid eigen te maken, hij/zij dit met de huidige kennis en ervaring kan compenseren. Hierdoor wordt het niet als weerstand gescoord. Als iemand onvoldoende kennis en ervaring heeft, maar hier voldoende in ondersteund wordt en daardoor de veranderingen in vaardigheden en beleid kan eigen maken, is het geen oorzaak van weerstand. Als een professional onvoldoende vaardigheden en kennis heeft, hier onvoldoende in wordt ondersteund waardoor andere vaardigheden en kennis van beleid niet gemakkelijk eigen worden gemaakt, is dit een oorzaak voor weerstand.

Complexiteit

De complexiteit van de verandering bepaalt of de professional kan veranderen (Metselaar & Cozijnsen, 1997). Een verandering is complex naar mate:

- een verandering over meerdere afdelingen gaat;
- invloed heeft op verschillende taken, competenties of personen; er meer zaken als nieuw of anders worden ervaren en
- er beperkt overzicht is wat de verandering inhoud,

De aanwezigheid van bovenstaande punten beïnvloedt hoe de professional tegenover de verandering staat. Als een verandering als complex wordt ervaren, is dit een oorzaak voor weerstand tegen de verandering. Naar aanleiding hiervan is de volgende operationele definitie geformuleerd:

Als de professional de veranderingen in het beleid van HO en de veranderende werkzaamheden of taken als complex ervaart, is dit een oorzaak van weerstand. Dit hangt samen met de grootte van de verandering, de invloed op taken en competenties, duidelijk van de verandering en op wie het invloed heeft.

Deze variabele wordt onderzocht met de volgende vraag:

Als u kijkt naar wat de veranderingen in het beleid voor huishoudelijke ondersteuning inhield, vindt u dit complex of eenvoudig? Kunt u dit toelichten?

Het antwoord op deze vraag wijkt af van een positieve, neutrale of negatieve reactie. De volgende reacties worden onderscheiden:

- Eenvoudig: +
- Neutraal: 0
- Complex: -

Als de verandering als eenvoudig wordt gescoord, is dit geen oorzaak voor weerstand. Als de verandering als complex wordt gescoord, is het een oorzaak voor weerstand bij de professional.

Social support

Coetsee (1999), Cunningham, et al.,(2002), en Wanberg en Banas (2000) omschrijven social support als de beschikbaarheid van anderen om naar toe te gaan voor informatie, genegenheid, comfort, aanmoediging of geruststelling. Dit betreft zowel collega's als leidinggevend. De indicatoren die zij onderscheiden zijn:

- zijn er collega's en direct leidinggevend beschikbaar en staan zij open om te luisteren;
- bieden zij steun om het werk uit te kunnen voeren;
- aanwezigheid conflict.

Deze laatste indicator heeft een omgekeerde werking. Als er geen tot weinig personen beschikbaar zijn of open staan om te luisteren en steun te bieden bij het uitvoeren van het werk en naar mate er meer sprake van conflict, is deze variabele een oorzaak voor weerstand.

Aan de hand van deze definitie en indicatoren is tot de volgende operationele definitie geformuleerd:

In dit onderzoek wordt social support als een oorzaak van weerstand gezien als de beschikbaarheid van anderen om naar toe te gaan voor informatie, genegenheid, comfort, aanmoediging of geruststelling er niet tot beperkt is. Dit betreft zowel collega's als leidinggevend.

Staan collega's open om naar toe te gaan om vragen te stellen, dingen te bespreken en uw verhaal kwijt te kunnen over de verandering? Kunt u dit toelichten of er voorbeelden over geven?

Vertrouwen in collega's en leidinggevend

Als er vertrouwen aanwezig is, gaat men er vanuit dat er rekening wordt gehouden met het welzijn van de medewerkers en dat men kan rekenen op collega's en leidinggevend (Devos et al. 2002; Judson,1991; Oreg 2006). Devos et al. (2002) specificeert dit verder door te benoemen dat door onderling vertrouwen de werkomgeving als veilig wordt ervaren, problemen besproken kunnen worden en er risico's genomen kunnen worden bij de uitvoering van werkzaamheden zonder dat anderen dit zullen afwijzen, het iemand in verlegenheid brengt of er straffen volgen. Als er sprake is van vertrouwen, staat men meer open voor verandering en is er sprake van minder weerstand (Devos et al. 2002; Judson,1991; Oreg 2006)

Aan de hand van deze definitie is de volgende operationele definitie geformuleerd:

In dit onderzoek wordt het vertrouwen in collega's en leidinggevendenden gezien als een oorzaak van weerstand als de professional geen vertrouwen in de collega's en leidinggevende heeft, waardoor hij of zij zich niet veilig voelt om problemen te bespreken (zowel interpersoonlijke als werkgerelateerde problemen) en geen risico's kan nemen bij de uitvoering van zijn of haar werkzaamheden.

Vertrouwt u uw collega's binnen uw team en uw leidinggevende om bijvoorbeeld problemen te bespreken, nieuwe dingen uit te proberen, ideeën te opperen, in discussie te gaan en gemaakte fouten aan te geven?

Proces

De mogelijk oorzaken vanuit het proces bestaan uit:

- noodzaak;
- aansturing;
- informatie;
- gedeelde doelen en visie;
- sociale invloed;
- vertrouwen in management;
- tijd en ruime en
- invloed.

Noodzaak

De noodzaak van de verandering gaat in op het gevoel van de professional, of de veranderingen nodig zijn en of er gegronde redenen zijn (Armenakis et al. , 2007; Fernandez & Rainey, 2006; Holt et al., 2007; Kotter & Schlesinger, 2008). Kotter (1995) benoemt dit als het urgentiebesef. Het is voor de professional belangrijk om te weten waarom de verandering nodig is en om zelf te ervaren dat er een legitieme reden is voor de verandering. Als hiervan geen sprake is, is dit een oorzaak van weerstand.

In dit onderzoek is de noodzaak het gevoel van de professional of de verandering nodig is en of er gegronde redenen zijn om te veranderen. Als de professional geen noodzaak of legitieme redenen ziet om het beleid van hv te veranderen, is dit een oorzaak van weerstand.

Deze variabele wordt onderzocht met de volgende vraag:

Vindt u dat er gegronde redenen zijn om het beleid voor huishoudelijke ondersteuning te veranderen? Kunt u dit toelichten?

Aansturing

De manier waarop een verandering wordt aangestuurd is van invloed op hoe de professional tegenover de verandering staat. Als de verandering vrijblijvend wordt aangestuurd, met onduidelijke fases en bedoelingen, geeft dit geen houvast voor de professional wat er moet

veranderen. Dit kan er voor zorgen dat de professional niet gemotiveerd is en het kan weerstand veroorzaken. Als de aansturing doelgericht en helder is, weet de professional waar hij aan toe is, wat er gedaan moet worden en wanneer (Judson, 1991; Metselaar & Cozijnsen, 1997).

In dit onderzoek betreft de manier waarop de verandering wordt aangestuurd. Als de aansturing van het implementeren van het nieuwe beleid voor huishoudelijke ondersteuning onduidelijk en niet doelgericht is, veroorzaakt dit weerstand bij de professional.

Deze oorzaak wordt onderzocht met de volgende vraag:

Bent u van mening dat de verandering doelgericht en helder werd aangestuurd en wist u hierdoor wat er van u verwacht werd op bepaalde momenten? Kunt u hier voorbeelden van geven?

Informatie

Het informeren betreft de communicatie binnen de organisatie over de verandering. Als de professional op de hoogte wordt gehouden over de veranderingen, de manier waarop het wordt geïmplementeerd en de gevolgen van de verandering, zullen zij meer openstaan om te veranderen. Door te informeren kan er begrip worden verkregen en onzekerheid worden weggenomen. Hierbij is het van belang dat de informatie duidelijk is en op tijd is verstrekt. (Coetsee, 1999; Judson, 1991; Oreg, 2006; Wanberg & Banas, 2000).

In dit onderzoek betreft informatie het op de hoogte houden van de professional over de veranderingen, het implementeren van de verandering en over de gevolgen. Als de professional de ervaring heeft dat hij of zij onvoldoende en niet tijdig geïnformeerd is over de veranderingen en de gevolgen hiervan en als de informatie niet helder genoeg is, is dit een oorzaak van weerstand.

Deze oorzaak wordt onderzocht met de volgende vraag:

Wat vindt u van de informatie die over de veranderingen rondom het nieuwe beleid en de werkwijze is verstrekt? Kunt u dit toelichten en eventueel voorbeelden geven?

Gedeelde doelen en visie

Gedeelde doelen en visie hebben te maken met hoe duidelijk de doelen en visie zijn geformuleerd, hoe duidelijk ze zijn overgebracht en in hoeverre de professional de doelen en visie begrijpt en accepteert. De visie gaat specifiek in op wat er gedaan moet worden om de doelen te bereiken en op welke manier. Doelen en een visie helpen met het implementeren van de verandering. (Coetsee, 1999; Kotter, 2002; Kotter & Schlesinger, 2008). Door de doelen en de visie te communiceren kan er draagvlak en begrip worden gecreëerd. Hiermee kan de professional worden gestimuleerd om achter de verandering te staan (Kotter, 2002).

In dit onderzoek is er sprake van weerstand bij de professional als de doelen en de visie niet helder zijn voor de professional en als de professional niet achter de doelen en de visie kan staan.

Om te onderzoeken of er sprake is van gedeelde doelen en visie worden de volgende vragen gesteld:

Was het voor u duidelijk wat de doelen en de visie voor de verandering zijn? Kunt u dit toelichten?

Deelde u de doelen en de visie van de verandering? Kunt u dit toelichten?

De eerste vraag wordt gezien als een informatieve vraag, om te achterhalen of de doelen en visie duidelijk zijn voor de professional. Als tweede vraag negatief wordt gescoord, wordt dit als een oorzaak van weerstand wordt gezien.

Sociale invloed

Personen schatten aan de hand van de contacten met collega's en leidinggevenden in of er sprake is van steun voor de veranderingen in de organisatie. Deze inschatting wordt gemaakt naar aanleiding van het gedrag van de collega's en leidinggevende:

- voeren ze de veranderingen zelf uit;
- op welke manier praten ze over de veranderingen;
- wordt er informatie gedeeld over de veranderingen en over ervaringen rondom de veranderingen?

De inschatting of collega's en leidinggevende achter de verandering staan, beïnvloed vervolgens hoe de persoon tegenover de verandering staat. Als de persoon het idee heeft dat collega's en/of leidinggevenden de verandering niet ondersteunen, beïnvloed het de persoon en kan het een oorzaak voor weerstand zijn (Armenakis et al., 2007; Kuipers & Van Amelsvoort, 1993; Metselaar & Cozijnsen, 1997; Oreg, 2006).

In dit onderzoek wordt onder sociale invloed verstaan hoe collega's en leidinggevende tegenover de verandering in het beleid staan en de invloed die dit heeft op de professional. Als collega's en/of leidinggevende negatief tegenover de verandering staan, beïnvloedt dit de professional. Dit is een oorzaak van weerstand.

De volgende vragen worden gesteld:

Hoe stonden collega's tegenover de verandering? Kunt u dit toelichten?

Wat voor invloed had dat op u? Kunt u dit toelichten?

Hoe stonden leidinggevenden en het management tegenover de verandering? Kunt u dit toelichten aan de hand van voorbeelden?

Wat voor invloed had dat op u? Kunt u dit toelichten?

Deze variabele wordt als negatief gescoord als:

- de houding van collega's tegenover de verandering een negatieve invloed heeft op de professional, of als:
- de houding van de leidinggevende en management een negatieve invloed heeft op de professional, of:
- als de houding van de collega's, leidinggevende en management een negatieve invloed heeft op de professional.

Vertrouwen in management

Bij vertrouwen in het management tijdens de verandering gaat de professional er vanuit dat er rekening wordt gehouden met de welzijn van medewerkers (Judson, 1991; Oreg, 2006). Oreg (2006) geeft aan dat bij het vertrouwen in het management het tevens gaat om het gevoel van de professional dat het management weet wat zij doen, dat zij goed geïnformeerd zijn over de situatie en de gevolgen en dat zij goede redenen hebben om te veranderen. De redenen om te veranderen, de duidelijkheid van de redenen voor de professional en of het management achter deze redenen staat, zijn reeds meegenomen in de variabelen 'noodzaak' en 'gedeelde visie en doelen'. Daarom wordt dit niet meegenomen binnen deze variabele.

Zoals reeds aangegeven bij de variabele 'vertrouwen in collega's en leidinggevende' geldt voor het vertrouwen in het management tijdens de verandering dat als er sprake is van vertrouwen, de professional meer openstaat voor verandering en er is sprake van minder weerstand (Devos et al. 2002; Judson, 1991; Oreg 2006). Kotter & Schlesinger (2008) geven dit nadrukkelijker aan: als er sprake van wantrouwen is tussen de persoon die de verandering inzet (of: management) en de medewerkers, is er sprake van weerstand. Aan de hand hiervan is de volgende operationele definitie geformuleerd:

In dit onderzoek wordt het vertrouwen in het management gezien als een oorzaak van weerstand als de professional geen vertrouwen in de leidinggevende en het management heeft gehad tijdens het ontwikkelen en implementeren van het nieuwe beleid, waarbij hij of zij het gevoel heeft gehad dat leidinggevend en management geen rekening hielden met de medewerkers, niet weten wat zij doen en dat zij onvoldoende geïnformeerd zijn over de situatie.

Aan de hand van deze definitie wordt de volgende vraag gesteld bij het interview:

Hebt u bij de ontwikkeling en implementatie van het beleid vertrouwen gehad in het management? Eventueel te specificeren met: werd hierbij rekening gehouden met de medewerkers, heeft management voldoende kennis over de situatie en weten zij wat ze doen?

Tijd en ruimte

Er is tijd en ruimte nodig voor de professional om zich op te hoogte te stellen van de nieuwe omstandigheden, zich hieraan aan te passen en nieuwe vaardigheden zich eigen te maken naast de uitvoeren van de reguliere werkzaamheden. Deze tijd en ruimte dient vanuit de

organisatie geboden te worden (Cunningham et al., 2002; Devos et al., 2002; Judson, 1991; Metselaar & Cozijnsen, 1997; Wanberg & Banas, 2000). Als er onvoldoende tijd en ruimte ter beschikking wordt gesteld, voelt de professional zich onvoldoende in staat om het beleid zich voldoende eigen te kunnen maken of ervaart de professional toenemende druk en stress. Als gevolg hiervan kan er sprake zijn van weerstand.

Aan de hand hiervan is de volgende operationele definitie gevormd:

In dit onderzoek wordt tijd en ruimte gezien als een oorzaak van weerstand als de professional ervaart dat hij of zij onvoldoende tijd en ruimte krijgt om het nieuwe beleid en werkwijze zich eigen te maken, zich hieraan aan te passen en eventuele nieuwe vaardigheden eigen te maken naast het reguliere werk.

Het wordt onderzocht aan de hand van de volgende vragen:

Heeft u voldoende tijd en ruimte gehad het nieuwe beleid eigen te maken, zich hieraan aan te passen en nieuwe vaardigheden zich eigen te maken naast het uitvoeren van de reguliere werkzaamheden? Kunt u dit toelichten?

Had u het gevoel dat u de veranderingen kon bijhouden? Kunt u dit toelichten?

Deze variabele wordt als een oorzaak van weerstand voor de professional benoemd als bij één van de twee vragen of bij beiden vragen een negatieve reactie naar voren is gekomen.

Invloed

De invloed gaat in op de input die de professional heeft op zowel de ontwikkeling van de inhoud van het beleid zoals vastgesteld in wet- en regelgeving, als de manier waarop de verandering geïmplementeerd wordt (Tummers L. G., 2013; Tummers et al., 2009). Als de professional invloed heeft op de beslissingen die worden gemaakt, raakt hij/zij meer betrokken bij het veranderproces. Hierdoor wordt de interesse in de verandering groter, is er meer tevredenheid over de verandering en wordt de kans dat zij de verandering accepteert groter. De verandering overkomt de professional niet, maar de professional heeft meegeholpen bij het vormgeven waardoor het een gezamenlijke verandering is. Hierdoor wordt de weerstand minder (Judson, 1991; Coch & French, 1948). Als de professional minder invloed heeft, voelt hij/zij zich minder betrokken waardoor er meer weerstand is tegen de verandering. Deze invloed heeft zijn betrekking op het geven van input en dat er wordt geluisterd naar ideeën, adviezen en meningen en dat deze worden gehoord, gerespecteerd en in overweging worden genomen (Devos et al., 2002; Wanberg & Banas, 2000). Naar aanleiding hiervan wordt de volgende operationele definitie aangehouden:

De invloed op het veranderingsproces betreft of de professional input kan geven over de verandering op zowel het vormgeven van het beleid van de huishoudelijke verzorging als op de manier van implementeren en of de input wordt gehoord, gerespecteerd en in overweging wordt genomen. Als de professional het gevoel heeft dat hij of zij geen invloed heeft op de veranderingen, is dit een oorzaak van weerstand.

Om te onderzoeken of invloed een oorzaak van weerstand is, worden de volgende vragen gesteld:

Heeft u een inbreng gehad op de inhoud van het nieuwe beleid? Kunt u dit toelichten?

Heeft u invloed gehad bij de manier waarop het nieuwe beleid is geïmplementeerd? Kunt u dit toelichten?

Invloed is een oorzaak van weerstand als bij beiden of één van de vragen een negatieve reactie wordt gegeven.

Gevolgen

Het hoofd onderdeel gevolgen bestaat uit de gevolgen voor de:

- professional;
- klant;
- organisatie;
- maatschappij.

Professional

De gevolgen of de verwachte gevolgen van de verandering voor het werk van de professional komt voort uit de professional die de verandering ondergaat (Armenakis et al., 2007; Wanberg & Banas, 2000; Judson, 1991; Metselaar & Cozijnsen, 1997). Verschillende onderzoekers onderscheiden hierbij verschillende gevolgen:

- verandering in inkomen, baanzekerheid en doorgroeimogelijkheden (Armenakis et al., 2007; Holt et al., 2007; Coetsee, 1999; Cunningham, et al., 2002; Metselaar & Cozijnsen, 1997; Oreg, 2006; Trader-Leigh, 2002);
- verandering van autonomie (Armenakis et al., 2007; Oreg, 2006);
- verandering van werktevredenheid (Devos et al., 2002; Judson, 1991);
- verandering van taken en verantwoordelijkheid (Coetsee, 1999; Cunningham, et al., 2002; Judson, 1991; Kotter & Schlesinger, 2008);
- verandering van werkdruk (Metselaar & Cozijnsen, 1997);
- verandering in het gevoel om iets te kunnen betekenen (Armenakis et al., 2007)

De verandering in inkomen, baanzekerheid en doorgroeimogelijkheden is niet van toepassing voor dit onderzoek. Het onderzoek betreft het implementeren van nieuw beleid, dit heeft geen invloed op inkomen, baanzekerheid en doorgroeimogelijkheden. Bij bijvoorbeeld een reorganisatie zouden deze gevolgen wel aanwezig zijn.

De andere aspecten kunnen wel van invloed zijn bij het implementeren van het nieuwe beleid. Het begrip autonomie vraagt om een verduidelijking om toe te kunnen passen in het onderzoek. Oreg (2006) maakt gebruik van de volgende definitie van autonomie: de mate waarin het werk een bepaalde mate van vrijheid, onafhankelijkheid en discretie bevat voor

de medewerker om het werk zelf in te plannen en te bepalen welke procedures er gebruikt worden bij het uitvoeren van het werk. Discretie kan worden gezien als de keuze om wel of niet te handelen in bepaalde situaties en als er wel gehandeld wordt de mate van invloed op de inhoud en uitwerking van beslissingen die worden genomen (Bovens, 't Hart, & Twist, 2012; Ringeling, 1978 in Tummers, 2013).

De hierboven genoemde onderzoekers stellen dat als de uitkomsten of de gevolgen nadelig zijn voor het werk van de professional, dit een oorzaak voor weerstand is. Aan de hand van deze definitie is de volgende operationele definitie geformuleerd:

In dit onderzoek worden de gevolgen voor de professional gezien als een oorzaak van weerstand als de professional aangeeft dat de verandering een negatief gevolg voor hem of haar heeft in de autonomie, werktevredenheid, taken en verantwoordelijkheid, werkdruk en in het gevoel iets te kunnen betekenen.

Aan de hand van deze definitie wordt de volgende vraag gesteld bij het interview:

Wat voor gevolgen heeft het nieuwe beleid voor u? Eventueel te specificeren met: autonomie, werktevredenheid, taken en verantwoordelijkheid, werkdruk en in het gevoel iets te kunnen betekenen.

Organisatie

In de literatuur wordt de gevolgen voor de organisatie besproken als de 'toegevoegde waarde voor de organisatie'. Er wordt verschillend met dit begrip omgegaan waarbij het veelal om de toegevoegde waarde van een organisatie in de marktsector gaat in plaats van een organisatie in de publieke sector. Echter, enkele theorieën gaan tevens in op de meerwaarde voor een publieke organisatie, zoals Holt et al. (2007) en Trader-Leigh (2002). Trader-Leigh (2002) gaat specifiek in op de re distributie-effecten: de effecten van de verdeling van goederen in de vorm van veranderende financiering en politieke beperkingen. Deze effecten komen naar voren in de opdracht die de gemeente Rotterdam heeft gekregen vanuit de politiek, namelijk binnen een bepaald financieel kader blijven. Dit is een verandering in de financiering en brengt hiermee politieke beperkingen met zich mee. Dit is terug te zien in twee doelen zijn gesteld: een efficiënter uitvoeringsproces en binnen het financiële kader blijven. Aan de hand hiervan is de volgende operationele definitie geformuleerd:

De gevolgen voor de organisatie gaan in op de gevolgen van de verandering voor de organisatie met het oog op een efficiënter werkproces en het blijven binnen een financieel kader. Als de professional van mening is dat de gevolgen negatief zijn voor de organisatie, is er sprake van weerstand.

Aan de hand van deze definitie wordt de volgende vraag gesteld bij het interview:

Wat voor gevolgen heeft het nieuwe beleid voor de organisatie als u kijkt naar de doelen zijn gesteld: efficiënter werken en binnen het financiële kader blijven? Kunt u dit toelichten?

Cliënten

De principes die ten grondslag liggen aan de vernieuwing van de zorg en welzijn in Rotterdam en aan de verandering van het beleid van de huishoudelijke ondersteuning zijn:

- zelfredzaamheid en zorgzame netwerken zijn de basis;
- bieden van professionele ondersteuning aan Rotterdammers die echt niet zonder kunnen;
- meer aansluiting tussen zorg en welzijn;
- sturen op resultaten;
- vraag van de burger als vertrekpunt” (Gemeente Rotterdam Servicedienst Inkoopbureau, 2012).

Als dit vertaald wordt naar de gevolgen voor de cliënt zou dit betekenen dat er een betere aansluiting moet zijn tussen welzijn en zorg, waarbij de cliënt zelfredzamer gemaakt wordt en het netwerk van de cliënt wordt ingezet waar mogelijk is. Daarnaast wordt er professionele ondersteuning geboden waar nodig is.

De gevolgen van het beleid voor de cliënten speelt een belangrijk rol voor hoe de professional tegenover de verandering staat. Als de professional de perceptie heeft dat het beleid geen toegevoegde waarde heeft voor de cliënten en zij de cliënten niet kunnen helpen met hun probleem, is dit een oorzaak voor weerstand (Judson, 1991; Tummers, 2013; Tummers et al., 2009). Aan de hand hiervan is de volgende operationele definitie geformuleerd:

De gevolgen voor de cliënt gaan in op de gevolgen van de verandering voor de cliënt met het oog een betere aansluiting tussen welzijn en zorg, waarbij de cliënt zelfredzamer gemaakt wordt en het netwerk van de cliënt wordt ingezet waar mogelijk is. Er wordt professionele ondersteuning geboden waar nodig is, waarbij er wordt gestuurd op resultaten. Als de professional van mening is dat de gevolgen negatief zijn voor de cliënt en dat de cliënt niet geholpen kan worden met het nieuwe beleid, is er sprake van weerstand.

Dit wordt onderzocht aan de hand van de volgende vragen:

Wat vindt u van de gevolgen van het nieuwe beleid voor de cliënten zijn? Kunt u dit toelichten?

Denkt u dat de principes die ten grondslag van het nieuwe beleid liggen (een betere aansluiting tussen welzijn en zorg, waarbij de cliënt zelfredzamer gemaakt wordt en het

netwerk van de cliënt wordt ingezet waar mogelijk is. Professionele ondersteuning waar nodig sturing op resultaten) worden bereikt? Kunt u dit toelichten?

Heeft u het gevoel dat u de cliënt kan helpen? Kunt u dit toelichten?

De oorzaak gevolgen voor de cliënt wordt negatief gescoord en als weerstand gezien als de professional negatief reageert op de laatste vraag: 'heeft u het gevoel dat u de cliënt kunt helpen'.

Maatschappij

De gevolgen voor de maatschappij gaan in op de perceptie van de professionals over de toegevoegde waarde van het beleid op een relevant, hoger, maatschappelijk doel. Als de professional van mening is dat het beleid geen bijdrage heeft aan maatschappelijke problemen, zal de professional het beleid als minder zinvol ervaren (Tummers L. G., 2013; Tummers et al., 2009). Als de professional het beleid minder zinvol vindt, kan dit zich uiten als weerstand tegen het beleid en de verandering van het beleid.

In dit onderzoek betreft het de bijdrage van het beleid voor het maatschappelijk probleem rondom een groeiende vraag naar zorg en welzijn met een kleiner wordend budget. Deze bijdrage wil de gemeente Rotterdam bereiken met de eerder benoemde doelen en visie. Aan de hand hiervan is de tot de volgende operationele definitie geformuleerd:

Degevolgen voor de maatschappij gaan in op de bijdrage van de verandering voor de maatschappij met het oog op de groeiende vraag naar zorg en welzijn en een kleiner budget. Als de professional van mening is dat het beleid geen bijdrage voor de maatschappelijke problemen, is dit een oorzaak van weerstand.

Dit wordt onderzocht aan de hand van de volgende vraag:

Als er gekeken wordt naar het maatschappelijk probleem wat ten grondslag van de veranderingen ligt, namelijk groeiende vraag zorg en welzijn en kleiner budget, levert het nieuwe beleid van de huishoudelijke ondersteuning een bijdrage aan dit maatschappelijk probleem? Kunt u dit toelichten?

Context

De context bestaat uit de oorzaak 'geschiedenis'.

Geschiedenis

De geschiedenis heeft betrekking op veranderingen in het verleden van de organisatie en op ervaringen van de professional gedurende het werken in een organisatie. Volgens Judson (1991: p. 33,34) en Metselaars en Cozijnsen (1997) zijn belangrijke historische gebeurtenissen:

- veranderingen in beleid;

- veranderingen in werkwijze en gewoontes in het verleden;
- acties van managers in het verleden en heden;
- de mate waarin de manager hebben bewezen te vertrouwen te zijn;
- hoe veranderingen in het verleden hebben plaatsgevonden;
- de betrokkenheid van de persoon bij deze veranderingen en
- de effecten na de veranderingen.

De manier waarop veranderingen in het verleden hebben plaatsgevonden, heeft invloed op hoe men nu tegenover veranderingen staat (Devos et al., 2002; Judson, 1991; Metselaar & Cozijnsen, 1997; Kuipers & van Amelsvoort, 1993). Naar aanleiding hiervan komt de volgende operationele definitie naar voren:

De geschiedenis en met name de veranderingen in het verleden van de afdeling IV heeft invloed op hoe de professional tegen over veranderingen staat. Als de professional negatieve ervaringen heeft met veranderingen in het verleden, is dit een oorzaak van weerstand.

Deze variabele wordt onderzocht met de volgende vraag:

Kunt u vertellen over uw ervaringen zijn met veranderingen die in het verleden binnen de afdeling hebben plaatsgevonden? Kunt u dit toelichten?

3.3 Steekproefkader

Het onderzoek richt zich op de ervaringen van de professionals bij de implementatie van het nieuwe beleid van HO. Er zijn professionals benaderd om informatie over zichzelf en zijn of haar eigen ervaringen te geven. In navolging van Baarda et al. (2005) zijn de professionals de onderzoekseenheden en worden ze als respondenten aangeduid.

Om het onderzoek zo representatief mogelijk te laten zijn voor de afdeling IV is er gekozen voor een gerichte steekproef. Hierbij is rekening gehouden met de verhoudingen van de verschillende functiegroepen van de professionals: de consultants, Wmo-adviseurs en Wmo-adviseurs senior. Uit informatie op intranet van de afdeling IV blijkt dat er tijdens de implementatie totaal 91 professionals werkzaam zijn. Er zijn 13 consultants, 21 Wmo-adviseurs en 57 Wmo-adviseurs senior. Om tevens rekening te houden met de zes verschillende uitvoerende teams, zijn de respondenten verspreid over de teams gekozen. Hierbij zijn twee Wmo-seniors per team geselecteerd en naar verhouding vier Wmo-adviseurs en twee consultants. In het tabel op de volgende pagina zijn de verhoudingen binnen de afdeling IV en de steekproef weergegeven.

Tabel 4: steekproefkader

	Aantal medewerkers	Procentueel	Aantal respondenten
Consulenten	13	14,3%	2
Wmo-adviseurs	21	23,1%	4
Wmo-adviseurs senior	57	62,6%	12
Totaal	91	100%	18

Om de respondenten te selecteren heeft er een aselechte steekproef plaatsgevonden door middel van een loting. Bij de loting is rekening gehouden met de verdeling over de teams. Als er bijvoorbeeld twee Wmo-adviseurs senior uit één team is geselecteerd, zijn andere senior uit hetzelfde team uit de loting gehaald.

3.4 Afname van interviews

Voor het afnemen van de interviews is er een interviewhandleiding ontwikkeld ten behoeve van de betrouwbaarheid van de interviews. Er zijn proefinterviews met drie professionals gehouden om de handleiding te testen. Aan de hand van deze proefinterviews is de volgorde en de formulering van de vragen aangepast ter verduidelijking. Het protocol bestaat uit vier delen: inleiding van het interview, vragen gericht op de persoonskenmerken, vragen gericht op de ervaringen van de professional en de afsluiting. De handleiding is opgenomen in de bijlage.

Voor het afnemen van de interviews is er binnen de organisatie toestemming gevraagd om de interviews af te nemen. Hier is positief op gereageerd, met het verzoek om de het aantal interviews te verdelen over de teams. Dit was al met de steekproef meegenomen. De respondenten zijn vervolgens via de e-mail benaderd met het verzoek voor deelname. De uitnodiging is opgenomen in de bijlage. Naar aanleiding van de e-mail hebben enkele respondenten direct gereageerd om een afspraak te plannen. Twee respondenten hebben zich afgemeld. Voor deze respondenten zijn andere professionals gevraagd binnen dezelfde functiegroep en team om de representativiteit te behouden. De week na het verzenden van de uitnodiging is er telefonisch contact opgenomen of de respondent is benaderd op zijn of haar werkplek om een afspraak te plannen. Bij het inplannen van de afspraken is rekening gehouden met de tijd en de mogelijkheden van de respondenten. Voor het houden van de interviews zijn er vergaderruimtes gereserveerd binnen het kantoorgebouw waar de respondenten werkzaam zijn. Door de interviews in het kantoor te houden van de respondenten en rekening te houden met hun agenda, is de drempel om deel te nemen laag gehouden. De interviews zijn in een periode van twee weken afgenomen.

3.5 Registratie, verwerking en preparatie van de gegevens:

Om de gegevens vanuit de interviews te analyseren, zijn de interviews uitgetypt in tekstverwerkingsprogramma Word. De interviews zijn verwerkt op dezelfde dag of dag nadat ze zijn gehouden. Vervolgens is de tekst opgesplitst in fragmenten om een gedetailleerd beeld te krijgen van de ervaringen per mogelijke oorzaak van weerstand. Bij het analyseren van de gegevens is er gebruik gemaakt van de oorzaken van weerstand die in de theorie naar voren zijn gekomen en die zijn samengevat in het conceptueel model. Dit wordt benoemd als de 'template-benadering', waarin is gekeken of de gegevens uit de interviews in de template, het conceptueel model, zijn onder te brengen (Baarda et al., 2005).

Gedurende het afnemen van de interviews, bij de uitwerking en opsplitsen in fragmenten is nagegaan of het huidige template nog geschikt was en of er een aanpassing nodig was aan de template en de mogelijke oorzaken. Hierdoor is de geldigheid van de template nagegaan en vastgesteld.

Om de gegevens verder te ordenen, zijn de fragmenten ingedeeld in de drie verschillende reacties per mogelijke oorzaak: positief (+), neutraal (0) en negatief (-). Deze fragmenten zijn in navolging van Miles en Huberman (in: Hutjes & van Buuren, 1992) verder gereduceerd en in tabellen geplaatst om de informatie overzichtelijk weer te geven.

3.6 Betrouwbaarheid en validiteit

De betrouwbaarheid en de validiteit van zijn belang voor het uitvoeren van het empirisch onderzoek en voor de uiteindelijke uitkomsten van het onderzoek. Er zijn vier kwaliteitscriteria voor de betrouwbaarheid en validiteit van een casestudy:

- betrouwbaarheid: de conclusies zijn gebaseerd op een nauwkeurige waarneming van de werkelijkheid;
- begripsvaliditeit: de begrippen in het conceptueel model zijn een juiste interpretatie van de empirische verschijnselen waarvoor ze worden gehanteerd;
- interne validiteit: juistheid van de onderzoeksbevindingen;
- externe validiteit: de generaliseerbaarheid, de overdraagbaarheid van de resultaten in andere situaties (Hutjes & van Buuren, 1992).

Betrouwbaarheid

Betrouwbaarheid betreft de nauwkeurige waarneming van de werkelijkheid en of onderzoeksresultaten bij herhaling gelijkwaardige uitkomsten hebben (Hutjes & van Buuren, 1992). Volledig gelijkwaardige resultaten zijn niet haalbaar, mede omdat dit afhankelijk is van het moment, van zowel de onderzoeker als de respondent. Om de betrouwbaarheid zo hoog mogelijk te maken zijn alle stappen van het onderzoek zo nauwkeurig mogelijk bijgehouden en gemotiveerd, zodat het voor anderen helder is op welke wijze het onderzoek is uitgevoerd en waarom.

Voor het afnemen van de interviews is er een interviewhandleiding opgesteld. De vragen in de handleiding zijn gerelateerd aan het theoretisch kader en het daaruit vloeiende

conceptueel model. Door gebruik te maken van een interviewhandleiding, is elk interview op dezelfde manier afgenomen. De interviewhandleiding is getest op betrouwbaarheid en validiteit door middel van proefinterviews. De onderzoeker zelf is getraind in het houden van interview ten behoeve van onderzoek vanuit de ervaring als Wmo-adviseur senior.

Tijdens de interviews zijn aantekeningen gemaakt en de interviews zijn opgenomen. De interviews zijn dezelfde dag of de dag er na verwerkt om geheugenverstoren te voorkomen. Bij verwerking van de interviews zijn de aantekeningen en de geluidsopnames naast elkaar gelegd ten behoeve van interbetrouwbaarheid. De gegevens van het onderzoek zijn onbewerkt bewaard in aparte documenten om op terug te vallen en om interpretaties van de onderzoeker te controleren gedurende het onderzoek. In navolging van beloftes tijdens interviews, worden deze na afronding van het onderzoek en scriptie vernietigd in verband privacy van de respondenten.

Er zijn in totaal 18 interviews afgenomen, waarbij rekening is gehouden met de verhouding van de verschillende functiegroepen en de verdeling over de verschillende teams. Het aantal interviews en het steekproefkader vergroten de betrouwbaarheid van het onderzoek.

Voor de documentenanalyse is gebruik gemaakt van 'niet uitgelokt materiaal': de documenten zijn niet specifiek geschreven voor het onderzoek, waardoor er binnen de documenten geen sprake is van sociaal wenselijke informatie.

Tot slot is er ten behoeve van de betrouwbaarheid van de informatie gebruik gemaakt van methodische triangulatie (Baarda et al., 2005): er heeft een documentenanalyse plaatsgevonden om de context in kaart te brengen en hoe de implementatie van het nieuwe beleid is verlopen. Deze gegevens zijn vergeleken met de gegevens die uit de interviews naar voren zijn gekomen.

Begripsvaliditeit

De begripsvaliditeit is bereikt door vanuit de wetenschappelijke theorie naar de definiëring van de verschillende begrippen te kijken. De verschillende definities van één begrip zijn naast elkaar gelegd, vergeleken met elkaar en met het onderwerp van onderzoek. Hierbij is gebruik gemaakt van theorietriangulatie. Voor het vaststellen van de mogelijke oorzaken van weerstand en de definities is gebruik gemaakt van verschillende theoretische uitgangspunten (Baarda et al., 2005). Er is gebruik gemaakt van theorie over weerstand, en van theorie over veranderbereidheid en commitment om zo volledig mogelijk beeld te krijgen. Naar aanleiding van dit vergelijk zijn definities vastgesteld die specifiek van toepassing zijn op dit onderzoek. Vervolgens is aan de hand van peer debriefing gecontroleerd of de begrippen passend zijn bij het onderzoek en duidelijk zijn gedefinieerd.

Interne validiteit

De interne validiteit gaat in op de geldigheid van het onderzoek en op de juistheid van onderzoeksbevindingen. De onderzoeker is zelf werkzaam als Wmo-adviseur senior binnen de afdeling IV, waardoor er sprake kan zijn van eigen interpretaties en mogelijk een selectieve perceptie. Om deze invloed en subjectiviteit te beperken, heeft de onderzoeker vooraf eigen ideeën op papier gezet en de interviewvragen beantwoord om bewust te zijn van de eigen perceptie. Door deze bewustwording is getracht om subjectiviteit zo veel mogelijk voorkomen. Daarnaast heeft er peer debriefing plaatsgevonden gedurende het onderzoek. Tijdens de ontwikkeling van het onderzoek, analyseren en rapporteren van de werkwijze en de conclusies is het onderzoek meerdere malen voorgelegd aan een medestudent en de scriptiebegeleider om de bevindingen en conclusies te beoordelen op inhoud en werkwijze. Het onderzoek is tevens voorgelegd aan een begeleider vanuit IV ten behoeve van inhoudelijke beoordeling.

Ondanks dat vanuit verschillende literatuur wordt aangeraden om een member check uit te voeren ten behoeve van de interne validiteit (Hutjes & van Buuren, 1992; Swanborn, 2008; van Thiel, 2007), is er niet gekozen voor member check. Een member check houdt in dat gegevens en interpretaties worden voorgelegd aan betrokkenen om vast te stellen of de constructie van de werkelijkheid zoals de onderzoeker deze voor ogen staat herkenbaar is. Hier is niet voor gekozen vanwege de beperkingen in de tijd, maar omdat het interview een momentopname is. Als op een later moment de gegevens opnieuw aan respondenten wordt voorgelegd, kunnen zij anders tegenover de vraag of het antwoord staan omdat dit met de tijd is veranderd. Het kan interessant zijn om te onderzoeken hoe men over de tijd heen tegenover veranderingen staan, maar dit valt buiten dit onderzoek.

Externe validiteit

Aangezien het een casestudy betreft binnen de afdeling IV van de gemeente Rotterdam, zijn de gegevens niet generaliseerbaar naar andere personen, instituties en tijd. De resultaten zijn wel generaliseerbaar voor de afdeling IV vanwege de grote variatie van het steekproefkader en de wijze van selectie. Bij de selectie is rekening gehouden met de verhoudingen van de verschillende functies van de professionals en de verdeling over de uitvoerende teams. Hiermee zijn de resultaten representatief voor de afdeling IV en kunnen zij gebruikt worden voor toekomstige veranderingen.

4 Context

In dit hoofdstuk wordt de context weergegeven naar aanleiding van de documentenanalyse. Er wordt ingegaan op de vernieuwing van de zorg en welzijn in Rotterdam. Dit is de aanleiding is geweest voor veel veranderingen binnen de gemeente, onder andere het veranderde beleid van HO. Vervolgens wordt ingegaan op de afdeling IV. Er wordt een indruk gegeven van de opbouw van de afdeling, de werkzaamheden en de positie binnen de gemeente Rotterdam. Tot slot wordt er in gegaan op de veranderingen van het beleid van huishoudelijke ondersteuning en de verschillen tussen het oude en het nieuwe beleid.

4.1 Vernieuwing van de organisatie van zorg en welzijn in Rotterdam.

De gemeente Rotterdam is in 2011 gestart met een vernieuwing van de organisatie van zorg en welzijn in de stad om tot een effectieve en efficiënte taakverdeling te komen. Hierbij staat gebiedsgericht werken centraal. De aanleiding voor de vernieuwing is dat de burgers in Rotterdam die gebruik maken van zorg en welzijn groeit, terwijl er bij de overheid wordt bezuinigd. Er is sprake van decentralisatie van taken van het rijk en de provincie naar de gemeente op het gebied van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en jeugdzorg. Dit vraagt om het meer vraaggericht en effectiever organiseren van het aanbod van zorg en welzijn (Gemeente Rotterdam Servicedienst Inkoopbureau, 2012; Ooijen & Schenk, 2012). “Het college van burgemeester en wethouders (college B en W) wil komen tot een stelsel voor zorg en welzijn dat gebaseerd is op de onderstaande principes:

- zelfredzaamheid en zorgzame netwerken zijn de basis;
- bieden van professionele ondersteuning aan Rotterdammers die echt niet zonder kunnen;
- meer aansluiting tussen zorg en welzijn;
- sturen op resultaten;
- vraag van de burger als vertrekpunt” (Gemeente Rotterdam Servicedienst Inkoopbureau, 2012).

Het college heeft naar aanleiding van deze principes een nieuwe visie ontwikkeld voor zorg en welzijn. Deze veranderende visie staat in onderstaande tabel:

Tabel 5: veranderende visie zorg en welzijn (Gemeente Rotterdam Servicedienst Inkoopbureau, 2012: p. 7)

Van	Naar
Scheiding zorg en welzijn	Integratie zorg en welzijn
Aanbod gericht	Vraaggericht
Verzorgde burger	Zelfredzame burger
Curatief	Preventief
Individuele Voorzieningen	Collectieve en individuele voorzieningen
Input/output sturing	Sturen op maatschappelijk effect

Deze visie is gebaseerd op de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Deze wet gaat uit van de eigen kracht en de mogelijkheden van de burgers, van collectieve voorzieningen

en van individuele voorzieningen. Er wordt verwacht dat de burgers zo veel mogelijk op eigen kracht mee doen aan de maatschappij, waarbij het inzetten van informele netwerken zoals mantelzorg en vrijwilligers door de burger zelf wordt georganiseerd. Deze zelfredzaamheid is leidend voor de inzet van ondersteuning. De ondersteuning moet in de directe omgeving beschikbaar zijn en moet zich richten op het versterken van de zelfredzaamheid (Gemeente Rotterdam Servicedienst Inkoopbureau, 2012; Ooijen & Schenk, 2012). In de visie worden eigen kracht, collectieve voorzieningen en individuele voorzieningen als volgt omschreven:

“Eigen kracht

Het versterken van de eigen kracht van burgers moet in eerste instantie door de burgers zelf worden georganiseerd. Vrijwillige, informele netwerken van burgers spelen daarbij een belangrijke rol. Denk aan mantelzorg en vrijwilligerswerk. Krachtige burgers kunnen er mede voor zorgen dat anderen die minder zelfredzaam zijn, worden gesteund en gestimuleerd om actief te blijven en zo veel mogelijk mee te doen aan de samenleving. Als deze netwerken functioneren, doen deze burgers minder snel een beroep op zorg- en welzijnsproducten en – diensten.

Collectieve voorzieningen

De gemeente kiest voor toegankelijke collectieve voorzieningen in wijk en buurt, van waaruit activiteiten worden georganiseerd en diensten worden aangeboden.

Er kan meer maatwerk worden geleverd aan Rotterdammers die ondersteuning nodig hebben door binnen een wijk of buurt verbindingen te leggen tussen zorgorganisaties en bijvoorbeeld vrijwilligers en welzijnsorganisaties. Alle vormen van ondersteuning zitten letterlijk dicht bij elkaar.

Individuele voorzieningen

Voor Rotterdammers die beperkt zelfredzaam zijn en voor wie het sociaal netwerk en collectieve voorzieningen onvoldoende zijn om zichzelf te redden en te participeren in de samenleving, blijven individuele voorzieningen beschikbaar” (Gemeente Rotterdam Servicedienst Inkoopbureau, 2012: p. 7,8).

4.2 De afdeling Individuele Voorzieningen

De afdeling Individuele Voorzieningen (IV) is verantwoordelijk voor het aanbieden van individuele voorzieningen. Deze voorzieningen zijn bestemd om belemmeringen te compenseren die een persoon als gevolg van zijn beperkingen ondervindt in zijn zelfredzaamheid en/of in zijn maatschappelijke participatie. De zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie hebben betrekking op:

- “het voeren van een huishouden;
- het zich verplaatsen in en om de woning;
- het zich lokaal verplaatsen per vervoermiddel;

- het ontmoeten van medemensen en op basis daarvan sociale verbanden aan te gaan (en te behouden)” (Rotterdam, 2012a).

Zoals in de visie van vernieuwing van de organisatie en welzijn naar voren komt, wordt een individuele voorziening verstrekt als de problemen niet opgelost kunnen worden met eigen kracht of collectieve voorzieningen. Om vast te stellen of een persoon in aanmerking komt voor een individuele voorziening vindt er een onderzoek plaats naar de belemmeringen die de persoon heeft als gevolg van zijn of haar medische aandoeningen. Dit onderzoek vindt plaats bij een cliënt thuis (huisbezoek), een cliënt wordt uitgenodigd op kantoor (spreekuur), of er vindt telefonisch contact plaats. Indien nodig wordt er aanvullende informatie opgevraagd bij behandeld fysiotherapeuten, ergotherapeuten, artsen, etc. Aan de hand van de mogelijkheden van de cliënt, de verordening en de beleidsregels wordt vervolgens vastgesteld welke oplossingsmogelijkheden er zijn en of de persoon in aanmerking komt voor een individuele voorziening of ondersteuning. Als de persoon in aanmerking komt voor een individuele voorziening of ondersteuning is er sprake van een indicatie. IV heeft contracten met verschillende aanbieders voor het realiseren van de verschillende voorzieningen en ondersteuning (leveranciers voor rolstoelen, scootmobielen, e.d., aannemer voor woningaanpassingen, aannemer voor trapliften, aanbieder van huishoudelijke ondersteuning).

De afdeling IV bestaat uit:

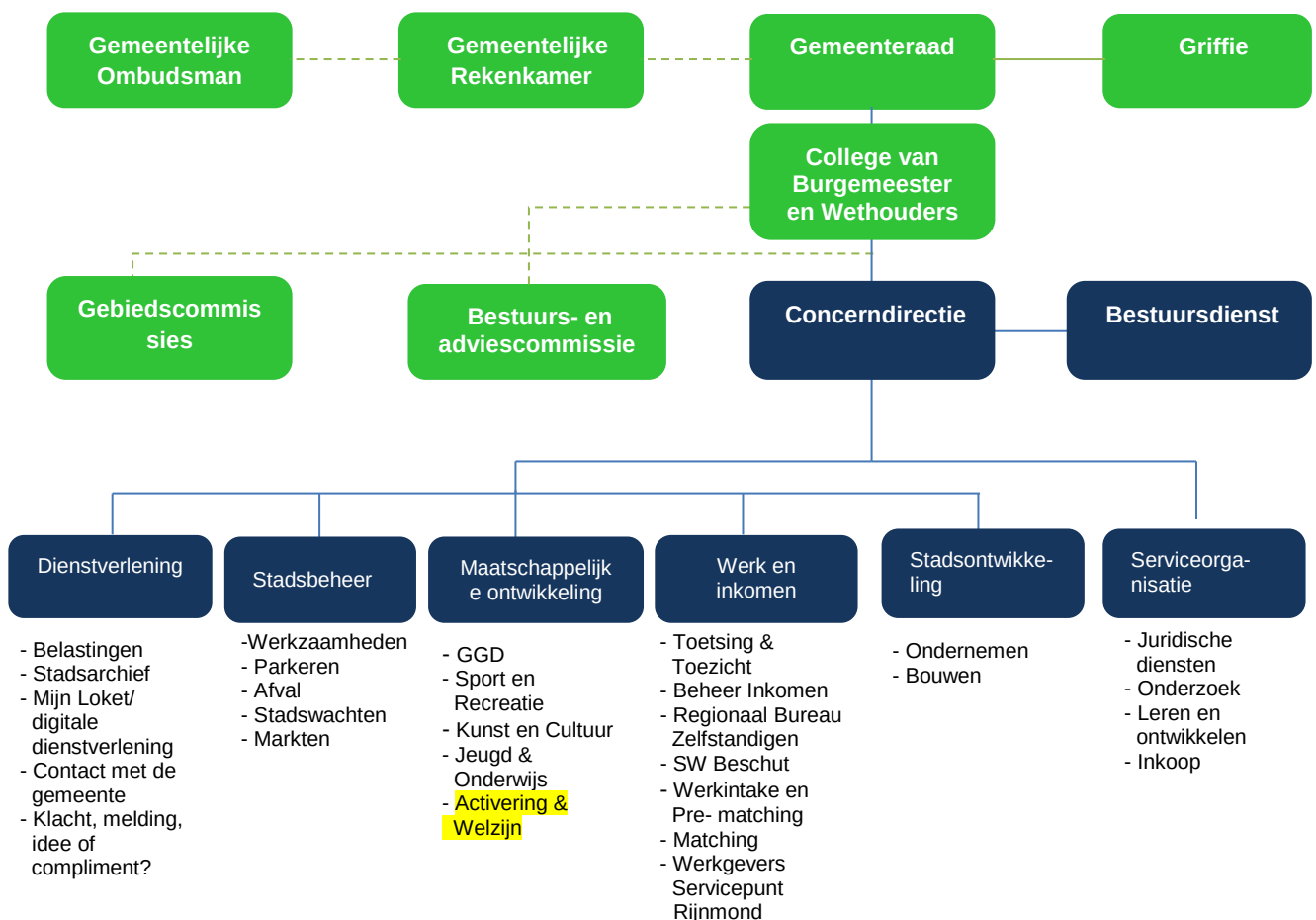
- management: bestaande uit een afdelingshoofd, manager uitvoering en assistente;
- team beleid en contract (team B&C): bestaande uit manager staf en kwaliteit, contractmanagers (verantwoordelijk dat leveranciers en aanbieders zich aan het contract houden), stafadviseurs (geven inhoudelijk advies aan medewerkers over de uitvoering van beleid), medisch adviseur, psychologisch adviseur, planning en control en financieel medewerker.
- een financieel team: bestaande uit teamchef, kwaliteitsmedewerkers en financieel medewerkers. Verantwoordelijk voor alle financieel afwikkelingen;
- zes uitvoerende teams: bestaande uit teamchef per team, kwaliteitsmedewerkers, administratieve medewerkers en uitvoerende medewerkers. De uitvoerende teams zijn verantwoordelijk voor het toepassen van de Wmo. De uitvoerende medewerkers voeren het onderzoek uit. Deze medewerkers zijn verdeeld in drie functiegroepen, afhankelijk van hun taken en autorisatie: consulenten, Wmo-adviseurs, Wmo-adviseurs senior.

Consulenten handelen eenvoudige aanvragen voor huishoudelijke ondersteuning af. Wmo-adviseurs handelen alle aanvragen af, op kindervoorzieningen, autoaanpassingen en vervoersmiddelen in bruikleen (zoals brommobiel) na. Wmo-adviseurs senior handelen alle aanvragen af, er zijn specialisten op het gebied van kindervoorzieningen en aanvragen vanuit revalidatiecentrum Rijndam.

De autorisatie verschilt per functiegroep, dit bepaalt of de medewerker zelf het uiteindelijke besluit mag nemen om een voorziening niet of wel te verstrekken en het soort voorziening. Als deze autorisatie er niet is, wordt het onderzoeksrapport gecontroleerd door de kwaliteitsmedewerker. De kwaliteitsmedewerker is verantwoordelijk voor het waarborgen van de kwaliteit van de uitvoering van de Wmo en kwaliteitsontwikkeling van de medewerkers.

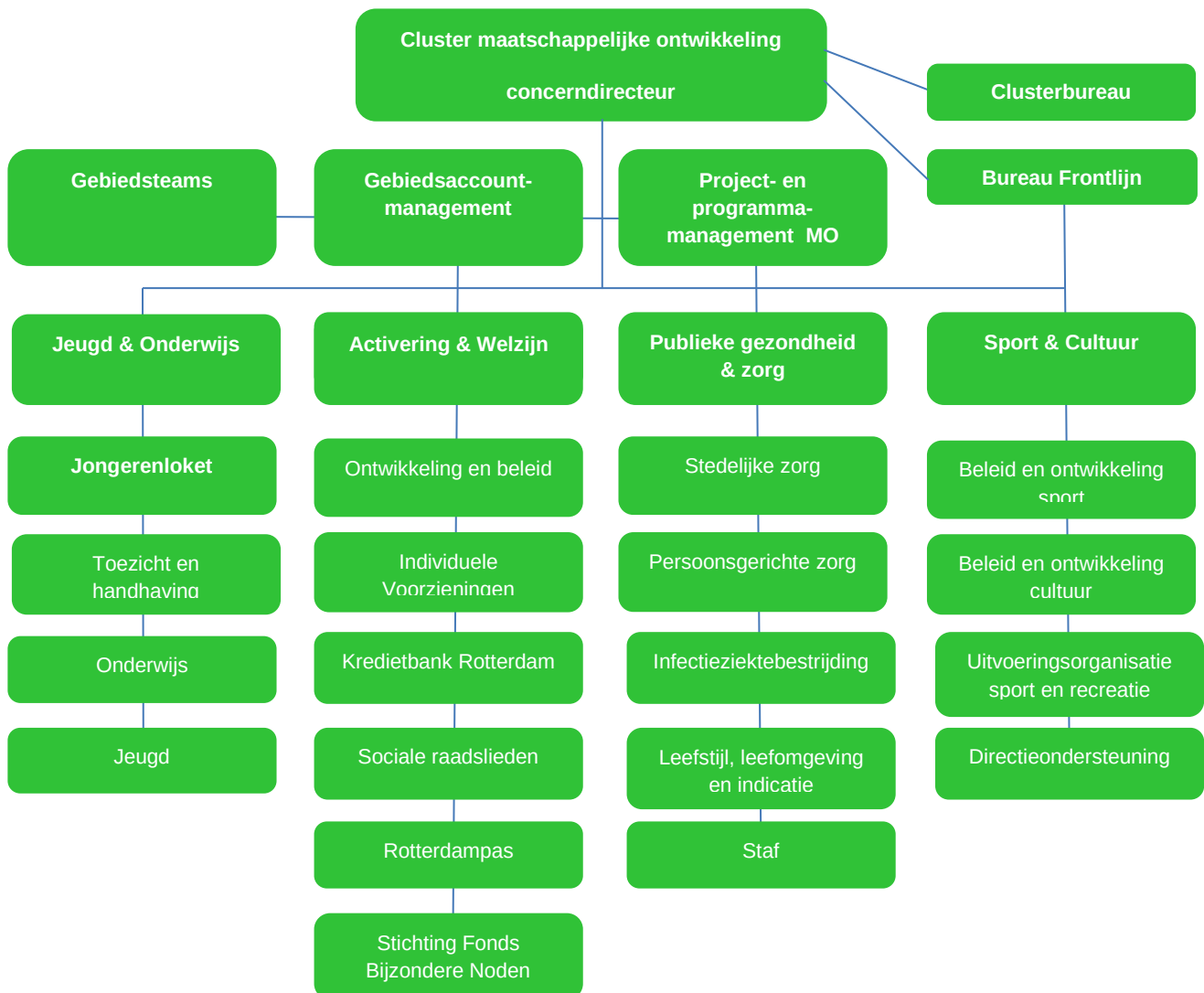
4.3 Positie IV binnen de gemeente Rotterdam

De afdeling IV is één van de vele afdelingen binnen de gemeente Rotterdam. Zij valt onder het cluster Maatschappelijk Ontwikkeling (cluster MO), onder activering en welzijn. In onderstaand organogram is de volledige gemeente Rotterdam weergegeven.



Figuur 2: organogram gemeente Rotterdam (Werken bij Rotterdam)

Het cluster Activering & Welzijn bestaat uit haar beurt uit diverse afdelingen, waarvan IV er één van is, zie onderstaande organogram.



Figuur 3: organogram cluster Maatschappelijke Ontwikkeling (Gemeente Rotterdam, 2014)

De nieuwe aanbesteding van HO gaat gepaard met nieuwe beleidsregels. De beleidsregels worden geschreven voor de afdeling Ontwikkeling en Beleid. Bij de aanbesteding reageren aanbieders die een contract willen bemachtigen bij de gemeente op een bestek. Het bestek is een omschrijving van het uit te voeren werk, inclusief de administratieve, juridische en technische bepalingen, materialen en uitvoeringsvoorwaarden. Het bestek dient uiteindelijk als basis voor het contract tussen de aanbieders van HO en de gemeente. Het schrijven van het bestek en het afsluiten van de contracten wordt uitgevoerd door de afdeling Inkoop (zie organogram gemeente Rotterdam). Bij zowel het schrijven van het beleid als bij de aanbesteding worden medewerkers van de afdeling IV betrokken. Afhankelijk van de gewenste input wordt gekozen of stafadviseurs, contractmanagers, kwaliteitsmedewerkers, medewerkers uit het financiële team en/of uitvoerende teams worden betrokken.

4.4 Verandering van de huishoudelijke ondersteuning

Om de verandering van de huishoudelijke ondersteuning in kaart te brengen, wordt eerst het oude beleid en de werkwijze beschreven. Vervolgens wordt ingegaan op het nieuwe beleid en de nieuwe, bijbehorende werkwijze, gevolgd door een overzicht van de veranderingen.

Het oude beleid

IV is vanaf 1 januari 2008 verantwoordelijk voor het indiceren van huishoudelijke ondersteuning voor Rotterdammers die problemen ondervinden bij het uitvoeren van een huishouden: de cliënten. De indicatie bestond uit het vaststellen welke huishoudelijke activiteiten een cliënt niet kan uitvoeren en waarvoor ondersteuning nodig is. Voor deze activiteiten staan vastgestelde normtijden, met toeslagen voor aanvullende werkzaamheden. Bijvoorbeeld:

- uitvoeren van zwaar huishoudelijk werk: normtijd 90 minuten per week
- toeslag: 2 of meer personen + 60 minuten per week
kinderen jonger dan 12 jaar + 30 minuten per week
geen of slechte handfunctie + 60 minuten per week
verschonen/opmaken bed + 10 minuten per bed per week
allergie voor huisstofmijt + 60 minuten per week (Voorwaarde: de woning is gesaneerd en er zijn nog Astma/COPD-klachten) (Gemeente Rotterdam, 2012a).

In de contracten met de aanbieders van de huishoudelijke ondersteuning, lopend tot 22 april 2013 stuurde de gemeente op het aantal geleverde uren huishoudelijke ondersteuning. Als een cliënt een aanvraag indiende, stelde de aanbieder een zorgstart op. Dit is een tijdelijke indicatie van maximaal acht weken. Het doel van deze zorgstart is om de cliënt snel de hulp te bieden die nodig is en IV is in de gelegenheid om een definitieve indicatie te stellen.

Er was een onderscheid tussen het overnemen van de huishoudelijke activiteiten en het organiseren van het huishouden. Het overnemen is letterlijk het uitvoeren van de huishoudelijke activiteiten die de cliënt niet zelf meer kan uitvoeren. Het organiseren van het huishouden bestaat uit uitleg en begeleiding wanneer en hoe huishoudelijke taken worden uitgevoerd, het plannen en beheren van wat er nodig is om huishoudelijke taken uit te voeren en controle van de uitgevoerde huishoudelijke taken. Daarnaast is er instructie van huishoudelijke activiteiten aan de personen die samen met de cliënt in hetzelfde huis wonen en samen een huishouden voeren. Het organiseren en instructie werd naast het overnemen geïndiceerd. Met voor organiseren 30 minuten en voor instructie een maximum van één uur, maximaal 6 weken.

De aanbieder kreeg de opdracht om deze activiteiten binnen de gestelde tijd uit te voeren en ontving per uur een vastgesteld bedrag. De betalingen aan de aanbieder vonden plaats in

een zogenoemd batchbetaling. Dit houdt in dat eenmaal per maand wordt betaald aan de hand van het aantal geleverde uren zorg door de aanbieder.

Er waren in totaal negen aanbieders waar de cliënten zelf een keuze in uit kon maken.

Daarnaast is er de mogelijkheid voor een persoonsgebonden budget (PGB). Dit houdt in dat de cliënt een geldbedrag krijgt om zelf ondersteuning in te kopen. De cliënt is hierbij werkgever en is verantwoordelijk voor het afsluiten van een contract met de hulpverlener, voor de betaling aan de hulpverlener en voor het bijhouden van administratie. Er zijn twee verschillende uurtarieven vastgesteld, voor het inhuren van een particuliere hulp en voor een professionele hulp. Wat voor hulp wordt ingehuurd, moet blijken uit het contract. Eén maal per jaar wordt aan de cliënt een verantwoording gevraagd om te controleren of het PGB op de juiste manier besteed. Als de cliënt (een deel) van het PGB niet van verantwoorden, of niet heeft gebruikt, wordt het teruggevorderd.

Voor de HO betaalt de cliënt een eigen bijdrage. Deze eigen bijdrage mag wettelijk gezien niet hoger zijn dan de hoogte van het bedrag wat aan de aanbieder betaald wordt. Het wordt berekend aan de hand van de indicatie vanuit de gemeente, de aantal geleverde uren zorg en het inkomen van de cliënt. Het Centraal Administratie Kantoor (CAK) is verantwoordelijk voor het berekenen en innen van de eigen bijdrage (Gemeente Rotterdam, 2012a).

Het nieuwe beleid

Vanwege aflopende contracten op 20 april 2013 heeft IV heeft een nieuwe aanbesteding doorlopen. Binnen deze nieuwe aanbesteding is aangesloten op de vernieuwing van de organisatie van zorg en welzijn in Rotterdam. Hierbij heeft de gemeente een specifieke beleidsopgave meegekregen in het kader van de HO:

“Rotterdammers met een beperking die een belemmering ondervinden bij het voeren van een huishouden moeten in voldoende mate worden gecompenseerd, zodat zij kunnen blijven meedoen en deelnemen aan de maatschappij” (Gemeente Rotterdam Servicedienst Inkoopbureau, 2012; p. 10).

Naar aanleiding van deze beleidsopgave zijn de volgende doelstellingen geformuleerd voor de HO:

- Het vergroten van de zelfredzaamheid van Rotterdammers met een beperking die een belemmering ondervinden bij het voeren van een huishouden, binnen het kader van het compensatiebeginsel dat in de Wmo is neergelegd. De gemeente zet in op de eigen kracht van de burger. Er wordt uitgegaan wat de burger wel kan. De aanbieders hebben de opdracht om met de cliënt te komen tot een grotere zelfredzaamheid door activiteiten op een andere manier aan te leren, het sociale netwerk in te zetten en/of gebruik te maken van collectieve voorzieningen. Dit houdt in dat er uiteindelijk minder professionele zorg nodig is bij het voeren van een huishouden.
- Het inzetten van Rotterdammers met een afstand tot de arbeidsmarkt voor het ondersteunen van de Rotterdammers die ondersteuning nodig hebben bij het voeren

van een huishouden. Van werkzoekenden met een WWB-uitkering wordt verwacht dat zij een tegenprestatie leveren zo lang zij nog geen betaald werk hebben. Deze tegenprestatie kan bestaan uit maatschappelijk nuttige werkzaamheden, zoals vrijwilligerswerk, voor ten minste 20 uur per week. Door deze werkzoekenden in te zetten als vrijwilligers doen zij leer- en werkervaring op en kunnen ze mogelijk uitstromen naar betaald werk. De burger die de ondersteuning nodig hebben, worden hiermee geholpen zonder inzet van professionele ondersteuning.

- Een efficiënt(er) uitvoeringsproces bij de indicatiestelling en het facturatieproces.
- Binnen het financieel kader blijven (Gemeente Rotterdam Servicedienst Inkoopbureau, 2012; p. 10 en 11).

Om vanaf 22 april 2013 de Rotterdammers die het echt nodig hebben te kunnen blijven voorzien van ondersteuning bij hun huishoudelijke activiteiten en tegelijkertijd binnen het financiële kader te blijven, is een nieuw model voor HO ontwikkeld. In dit model stuurt de gemeente op het realiseren van de volgende resultaten bij cliënten met een indicatie voor de HO:

- het versterken van de zelfredzaamheid;
- een schoon en leefbaar huis; de woning moet opgeruimd en functioneel moet zijn, om bijvoorbeeld vallen te voorkomen. De woning moet schoon zijn volgens algemeen gebruikelijke hygiënische. Iedereen moet gebruik kunnen maken van een schone huiskamer, slaapvertrek, keuken, douche/toilet en gang;
- het beschikken over goederen voor primaire levensbehoeften (eten en drinken) en deze waar nodig bereiden;
- het beschikken over schone en doelmatige kleding. Dit houdt in dat kleding gewassen, eventueel gestreken, opgevouwen en opgeborgen wordt;
- het thuis zorgen voor minderjarige kinderen die tot het gezin behoren. De verzorging voor kinderen wordt alleen geïndiceerd als de ouders deze zorg zelf niet op zich kunnen nemen, als er geen hulp mogelijk is vanuit het sociale netwerk (familie of vrienden) en als mogelijkheden zoals zorgverlof, kinderopvang etc. niet mogelijk is. Structurele opvang is niet mogelijk, de zorg beperkt zich tot het wassen en aankleden van kinderen jonger dan 9 jaar.
- het voeren van regie over het doen van het huishouden. Als iemand in staat om de huishoudelijke taken uit te voeren, maar gestimuleerd moet worden, instructie nodig heeft of gecontroleerd moet worden, valt deze ondersteuning onder de Wmo. Hierbij kan gedacht worden aan het leren hoe en wanneer huishoudelijke taken worden uitgevoerd, plannen en beheren van middelen die belangrijk zijn bij huishoudelijke artikelen, controle van de uitgevoerde activiteiten, maar ook het tijdelijk instrueren van gezinsleden om huishoudelijke taken uit te gaan voeren als dit nodig is (Gemeente Rotterdam Servicedienst Inkoopbureau, 2012).

De gemeente geeft bij haar indicatie aan voor welke van deze zes resultaatgebieden de aanbieder zich bij een specifieke cliënt moet gaan inzetten en welk bedrag daarvoor ter beschikking wordt gesteld. IV is verantwoordelijk om binnen 10 werkdagen nadat de aanvraag door de cliënt is ingediend een indicatie te stellen. Bij de indicatie onderscheid gemaakt of cliënten zelfredzamer te maken zijn en of er sprake is van eenvoudige of complexe ondersteuning.

Bij cliënten die zelfredzamer te maken te zijn, ligt het bedrag lager aangezien de cliënt zelf een grotere bijdrage heeft in het huishouden (budget 1). Voor de inspanning die de aanbieder levert om een cliënt zelfredzamer te maken, kunnen zij eenmalig een extra budget krijgen; het zelfredzaamheidsbudget. Als een cliënt niet zelfredzamer te maken is, ontvangt de aanbieder een hoger bedrag (budget 2).

Bij eenvoudige ondersteuning worden de huishoudelijke taken die de cliënt zelf niet kan uitvoeren overgenomen. Bij complexe ondersteuning wordt het resultaatgebied 'regie voeren over het huishouden' geïndiceerd. Samengevat kan de leverancier in aanmerking komen voor vier verschillende bedragen per resultaatgebied:

Tabel 6: budgetten voor HO

	Budgeten
Eenvoudige ondersteuning	Budget 1
	Budget 2
Complexe ondersteuning	Budget 1
	Budget 2

De bedragen die de aanbieder voor de geïndiceerde resultaatgebieden is het zorgbudget per week. Dit budget wordt eens in de vier weken uitbetaald. De aanbieders zijn met het zorgbudget verantwoordelijk voor het behalen van de resultaten, waarbij zij zelf verantwoordelijk zijn voor hoeveel tijd zij hiervoor inzetten. Daarnaast is de aanbieder verplicht om burgers met een afstand tot de arbeidsmarkt in te zetten. Zij moeten hierbij 10% van het totale inkomen vanuit de gemeente Rotterdam inzetten om de burgers met een afstand tot de arbeidsmarkt leer- en werkervaring op te laten doen met uiteindelijk uitstroom naar een betaalde baan. Uitgangspunt blijft daarbij dat een burger met een beperking die belemmeringen ondervindt bij het voeren van zijn huishouden in voldoende mate wordt gecompenseerd voor deze belemmeringen (Gemeente Rotterdam Servicedienst Inkoopbureau, 2012).

In het nieuwe facturatieproces betaalt IV eens in de vier weken het zorgbudget. Dit komt overeen met de periodes waarin het CAK de eigen bijdrage int. Hierbij wordt geen rekening gehouden met het aantal uren zorg wat is geleverd. De cliënt betaald over het zorgbudget een eigen bijdrage. Als een cliënt langer dan vier weken geen zorg heeft gehad, wordt dit achteraf gecorrigeerd wat betreft het zorgbudget en de eigen bijdrage. Als er bekend is dat een cliënt voor vier weken of langer afwezig is door vakantie of opname in het ziekenhuis en AWBZ-instelling (verpleeghuis, verzorgingshuis of revalidatiecentrum) wordt de indicatie

afgesloten. Als de cliënt weer thuis is en zorg nodig heeft, wordt er een nieuwe indicatie gesteld. Aangezien het zorgbudget eens in de vier weken wordt betaald (gelijk met de CAK-periode), kunnen veranderingen in de indicatie vanwege veranderende belemmeringen, pas worden aangepast bij een nieuwe periode, mits de aanbieder voldoende tijd heeft om de aanpassing door te voeren.

In elke deelgemeente is er één aanbieder voor het uitvoeren van de HO gecontracteerd. Hiernaast blijft de mogelijkheid van een PGB mogelijk. Het nieuwe model HO geldt ook voor een PGB. Hierbij zijn zes verschillende tarieven: budget 1 of 2, eenvoudige of complexe ondersteuning en particuliere of professionele zorg. Als uit het onderzoek blijkt dat cliënt zelfredzamer te maken is, is hij of zij zelf verantwoordelijk om contact op te nemen met een organisatie om hierbij hulp te bieden. De gemeente heeft hiervoor een contract afgesloten met Stichting MEE. De eerste twee maanden krijgt de cliënt nog budget 2, om de tijd te bieden om zelfredzamer te worden. Hierna gaat het bedrag om naar budget 1, omdat de cliënt dan meer huishoudelijk taken zelf kan uitvoeren of anders kan organiseren. Als dit niet haalbaar blijkt te zijn, wordt dit teruggekoppeld door Stichting MEE en blijft het budget 2.

Samengevat gaat het om de volgende veranderingen welke per 22 april 2013 zijn geïmplementeerd:

Tabel 7: veranderingen binnen het beleid van huishoudelijke ondersteuning.

Beleid tot 22 april 2013	Beleid na 22 april 2013
Indicatie op basis van uren	Indicatie op basis van resultaatgebieden, met het indiceren van zelfredzamer maken.
Overnemen van huishoudelijke activiteiten en organiseren naast elkaar	Onderscheidt tussen eenvoudige en complexe hulp.
Eigen bijdrage vastgesteld aan de hand van aantal geleverde uren zorg	Eigen bijdrage vastgesteld aan de hand van het zorgbudget
Als er geen zorg wordt geleverd vanwege vakantie, of opname in AWBZ-stelling is er geen actie noodzakelijk: er wordt op basis van geleverde zorg betaald en eigen bijdrage vindt plaats over de geleverde zorg	Bij langer dan vier weken geen zorg, wordt de indicatie stopgezet, zodat de betaling aan de aanbieder en de eigen bijdrage voor de cliënt stopgezet wordt. Als cliënt weer zorg nodig heeft, wordt een nieuwe indicatie gesteld.
De cliënt heeft een keuze tussen 9 aanbieders.	Er is één aanbieder gecontracteerd per deelgemeente.
Aanbieder stelt een zorgstart vast voor maximaal acht weken om de HO in te kunnen zetten. Binnen deze acht weken stelt IV een definitieve indicatie.	IV stelt binnen tien werkdagen direct een definitieve indicatie. De aanbieder heeft hier geen rol in.
Het doorvoeren van veranderingen van een indicatie (meer of minder hulp) zijn niet aan de CAK-periode van vier weken verbonden.	Veranderingen in de indicatie zijn gebonden aan de CAK-periode en gaan in met de volgende CAK-periode, mits de leverancier 15 werkdagen de tijd heeft gehad om het aan te passen.

4.5 Implementatie van het nieuwe beleid

Zoals eerder aangegeven is bij de aanbesteding de vernieuwing van de organisatie van zorg en welzijn in Rotterdam meegenomen. De aanbesteding is het begin geweest voor het invoeren van het nieuwe model HV, met nieuwe beleidsregels. Het totale traject van de aanbesteding en de implementatie heeft gelopen van 2 juli 2012 t/m 22 april 2013.

Voor de aanbesteding heeft het dienstcentrum Inkoop van de Rotterdam met input van IV een bestek samen gesteld waarop leveranciers kunnen inschrijven. Hierbij is rekening gehouden de functionele specificaties: welk gebruiksdoel of prestatie levert het product, de dienst of het werk. Leveranciers kunnen zich inschrijven voor het bestek met een offerte. Bij het beoordelen van de offertes en de selectie van de leveranciers wordt rekening gehouden met de specificaties in het bestek.

Op 2 juli 2012 is de stedelijke aanbesteding voor huishoudelijke ondersteuning gepubliceerd. Voor het beoordelen van offertes van de leveranciers is er per deelgemeente een beoordelingsteam samengesteld. Naast onder andere een beleidsadviseur en een projectleider zat er een Wmo-adviseur in het team. Sommige teams werden gecompleteerd door een beleidsambtenaar van een deelgemeente uit het gebied.

Op 17 oktober 2012 zijn de gunningen vastgesteld. De medewerkers die niet betrokken zijn bij de aanbesteding zijn op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen via intranet. Daarnaast is er een specifieke pagina aangemaakt waar het bestek, alle informatie over interne communicatie en externe communicatie/ nieuwsberichten is verzameld rondom de aanbesteding en de implementatie van het nieuwe model HO.

Na de definitieve gunning is een implementatietraject gestart. Voor de implementatie is een projectgroep gestart. De projectgroep richt zich op de implementatie van de werkwijze na de gunning tot aan de uitvoer van de nieuwe contracten voor de afdeling IV. Er is een implementatieplan opgesteld waar er een planning is beschreven voor de volledige implementatie. Hierin zijn de verwachte eindresultaten, aanpak, organisatiestructuur van de projectgroep, overlegstructuur, planning, risico- en beheersmaatregelen en kosten voor het volledige project en per deelproject beschreven. Het implementatieplan is op intranet geplaatst ter informatie van medewerkers. Het eindresultaat van de implementatie is:

- “een interne organisatie die op 22 april 2013 klaar is om het nieuwe model HV (Zin en PGB) en de nieuwe contracten uit te voeren, te monitoren, er op te sturen en er verantwoording over te kunnen afleggen
- juist, tijdig en volledig geïnformeerde HV-cliënten over de veranderingen in hun persoonlijke situatie (nieuwe aanbieder, herindicatie, wijziging PGB-model, wijziging eigen bijdrage). N.B.: De aanbieders zijn verantwoordelijk voor het tijdig aan cliënten communiceren welke hulp bij hen thuis zal komen” (Ooijen & Schenk, 2012. P: 10).

De projectgroep bestaat uit twee projectleiders, verantwoordelijk voor de implementatie van het nieuwe model HV. Beide projectleiders zijn werkzaam geweest binnen de afdeling IV

als teamchef. Daarnaast bestaat de projectgroep uit deelprojectleiders die verantwoordelijk zijn voor hun eigen deelproject en de voortgang hiervan, bijvoorbeeld ICT, communicatie (intern en extern) en personele aangelegenheden. Enkele deelprojecten zijn geleid door teamchefs van IV. Er zijn medewerkers betrokken bij verschillende deelprojecten om mee te denken of mee te werken aan werkinstructies en het ontwikkelen van de opleiding. De medewerkers die hiervoor zijn gevraagd, zijn benaderd vanwege een eerdere bijdrage of expertise.

Het totale implementatietraject liep van oktober 2012 tot en met 22 april 2013. Net zoals bij de aanbesteding zijn ontwikkelingen, informatie en werkinstructies gecommuniceerd via het intranet. In november 2012 er is een bijeenkomst geweest waarbij de werknemers de gelegenheid kregen om vragen te stellen over de aanbesteding en de consequenties van de het nieuwe beleid en de nieuwe werkwijze. Deze vragen en antwoorden zijn in een document verzameld en terug te vinden op intranet. Het vraag en antwoord document is regelmatig bijgewerkt.

De afdeling Beleid heeft wijzigingen in de Verordening gemaakt. Welke eind november 2012 zijn vastgesteld in de raad van B en W zijn vastgesteld. Vervolgens zijn de beleidsregels aangepast, deze zijn rond 1 maart 2013 vastgesteld door de directie van het cluster MO. De belangrijkste wijzigingen zijn in een apart document op intranet geplaatst, naast de aangepaste beleidsregels.

Eind februari is er een tijdelijke werkinstructie op intranet geplaatst betreffende werkwijze in de aanloop op 22 april 2013 in verband met een freezeperiode van het computersysteem, om wijzigingen in systeem door te kunnen voeren. Belangrijk hierbij was dat er zo veel mogelijk indicaties voor HO die voor 22 april 2013 verlopen worden afgehandeld.

In maart zijn er opleidingen georganiseerd, bestaand uit een bijeenkomst van een dagdeel waarin meer uitleg is gegeven over de termen zelfredzaamheid, eenvoudige hulp en complexe hulp in het kader van het nieuwe model HO. Als voorbereiding is het verplicht gesteld om het visiedocument HV te lezen, waarin termen zoals zelfredzaamheid worden gespecificeerd en toegelicht hoe deze onderzocht kunnen worden en aannames zijn beschreven over kosten met een begroting. Hierin wordt tevens vermeld dat de aannames na de implementatie kunnen wijzigen en dat deze en de begroting zullen worden bijgesteld (Ooijen & Schenk, Visiedocument HV, 2014).

De bijeenkomsten zijn gevolgd door casuïstiek waarin casussen van fictieve cliënt zijn besproken om het nieuwe beleid op toe te passen. Na de implementatie op 22 april 2013 zijn casuïstiekgroepen samengesteld om casussen van cliënten te bespreken en hoe het nieuwe beleid kan worden toegepast. De groepen bestonden uit adviseurs, consultants en een kwaliteitsmedewerker. Voor een periode van twee maanden zijn de casuïstiekgroepen op tweewekelijkse basis samengekomen, hierna is de frequentie aangepast naar eens in de zes weken.

Er is gekozen voor een 100% controle van de rapportages over HO, welke uitgevoerd wordt door de kwaliteitsmedewerkers. Doel hiervan is om na te gaan of het beleid op de juiste manier wordt toegepast.

Voor cliënten die een PGB kiezen, is er in eerste instantie nog geen partij bekend die de cliënt zelfredzamer kan maken. Bij zorg in natura is dit de leverancier. Er is bij PGB geen vaste leverancier. Aangezien er geen partij bekend is, kan er niet worden geïndiceerd op zelfredzaamheid.

Cliënten van IV zijn geïnformeerd via IV nieuws en via brieven. IV nieuws is een nieuwsblad met veranderingen in de Wmo of ervaringen van cliënten, het verschijnt elk kwartaal. Bij de veranderingen rondom de HO, is er een extra nieuwsbrief uitgegeven. De informatie die aan cliënten werd gestuurd, was tevens beschikbaar voor medewerkers via Intranet.

Na 22 april 2013 hebben er verschillende acties plaats gevonden. Deze acties zijn naar voren gekomen in berichten op intranet en interne nieuwsbrieven in de periode van 22 april 2013 tot april 2014. Berichtgeving via e-mail is hier niet in meegenomen omdat deze niet compleet achterhaald konden worden. Het betreft de volgende acties:

- Mei 2013: er is vooraf besloten om bij cliënten met een bestaande indicatie een nieuw onderzoek uit te voeren om hen om te zetten naar het nieuwe beleid. De omzetting kan administratief worden omgezet of naar aanleiding van onderzoek via telefonisch contact, mensen uit te nodigen op spreekuur of bij hen langs te gaan. Dit is afhankelijk van bekende informatie. Hiervoor is een apart team voor samengesteld: het herindicatieteam. Begin mei zijn hierover brieven verstuurd naar cliënten. De brieven en informatie voor de medewerkers zijn op intranet geplaatst.
- Eind juni blijkt dat er bij te veel cliënten wordt geïndiceerd dat ze zelfredzamer te maken zijn, hierdoor. Er wordt niet juist geïndiceerd, waardoor de leverancier een te laag budget ontvangt om de cliënt voldoende te compenseren. Er is een bijeenkomst georganiseerd om het indiceren en de begrippen nogmaals uit te leggen en de gegevens in het visiedocument en werkinstructie zijn aangepast.
- Eind juni berichtgeving over de inning van de eigen bijdrage van de HO door het CAK. Met uitleg hoe de CAK dit uitvoert en wat er naar de cliënt gecommuniceerd wordt. Daarnaast is er een vraag- en antwoord document op intranet geplaatst om vragen van cliënten te kunnen beantwoorden. Er is tevens een algemeen e-mailadres aangemaakt om vragen over de eigen bijdrage voor HV te kunnen stellen.
- Berichtgeving op intranet augustus: er heeft een tussentijds kwaliteitsonderzoek HO uitgevoerd onder een gering aantal cliënten om een tussenstand van de kwaliteit van de HO te hebben. Het onderzoek is uitgevoerd door enkele wmo-adviseurs. De resultaten zijn redelijk tot voldoende. Berichtgeving over de resultaten zijn op intranet geplaatst.

- Berichtgeving op intranet eind augustus over de collectieve voorzieningen die de aanbieders organiseren. Dit is in een document op intranet geplaatst, met de melding dat deze regelmatig wordt bijgewerkt.
- In oktober is de nieuwsbrief IV ingesteld, een interne nieuwsbrief met alle nieuwsberichten over de afdeling IV. De nieuwsbrief is ontwikkeld op verzoek van medewerkers, om alle informatie te verzamelen op één punt. De nieuwsbrief wordt via de e-mail verspreidt.
- 2 oktober 2013: er is een voorlopige partij om de zelfredzaamheid te vergroten bij cliënten met een PGB. Er worden trainingen voor adviseurs gepland en een werkinstructie volgt.
- 2 oktober 2013: de werkinstructie voor correctie eigen bijdrage bij HO in natura is aangepast. Cliënten waarbij dit van toepassing is, worden op een lijst op een algemene schijf opgeslagen in het computersysteem. Op 30 oktober wordt gecommuniceerd via de nieuwsbrief dat deze is verplaatst naar een andere locatie op de algemene schijf.
- 30 oktober 2013: werkinstructies en het visiedocument zijn aangepast naar aanleiding het indiceren van zelfredzaamheid bij een PGB.
- Vanaf 1 november 2013 gaat het herindicatieteam de aflopende indicaties die nog in uren gesteld zijn behandelen. Er is een korte procesbeschrijving gemaakt om de overdracht zo duidelijk mogen te laten verlopen. De procesbeschrijving wordt geplaatst op intranet. Er is sprake van 100% controle van de dossiers door de kwaliteitsmedewerker om na te gaan of het goed wordt uitgevoerd.
- Berichtgeving in november dat er een partij is om in te zetten om cliënten met een PGB zelfredzamer te maken. Aangezien het systeem nog niet is aangepast, dienen brieven aan cliënten handmatig te worden aangemaakt. Werkinstructie om zelfredzaamheid bij een PGB te indiceren staan op intranet.
- Wijzing in werkinstructie betreffende het afhandelen van de facturatie voor HO.
- Berichtgeving december 2013: de budgetten voor enkele resultaatgebieden voor HO zorg in natura zijn verhoogd.
- Berichtgeving vanuit nieuwsbrief: Vanuit de Klankbordgroep IV is het signaal naar voren gekomen dat in de standaardteksten van de HO documenten nogal variabele termen worden gehanteerd omtrent de ingangsdatum (en einddatum). Zo gaat de indicatie in het ene document in 'per datum' en in een ander document 'vanaf datum'. Dit zorgt voor verwarring en wordt aangepast.
- Januari 2014: de budgetten HO PGB zijn aangepast per 30-12-2013. Dit was niet verwerkt in het computersysteem. De berekening van het totale budget moet handmatig worden gemaakt en er moet rekening gehouden worden met de indicatie voor 30-12-2013 en erna. Er is een kort instructie geschreven wat er moet worden gedaan als een cliënt een indicatie heeft, deze is op intranet geplaatst.
- In februari 2014 berichtgeving dat de verhoging van budgetten voor de resultaatgebieden zijn doorgevoerd in het systeem en dat cliënten op de hoogte

worden gesteld middels een brief. Er is een vraag- en antwoorddocument samengesteld voor als cliënten bellen voor informatie.

- Februari 2014: de werkinstructie voor het afhandelen van mutaties is aangepast.
- Berichtgeving eind maart 2014 dat de brieven voor PGB waarin de indicatie voor het zelfredzaamheidsbudget en de mogelijkheid om hiervoor een organisatie te benaderen zijn in het systeem bijgevoegd en kunnen gebruikt worden.
- Maart 2014: werkinstructie voor indicatiestelling HO is aangepast
- 26 maart 2014: werkinstructie correctie eigen bijdrage aangepast
- 26 maart 2014: nadere toelichting over wat er onder het resultaatgebied 'zorgen voor een schoon interieur' valt (Individuele Voorzieningen, 2014a; Individuele Voorzieningen, 2014b).

5 Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten uit het onderzoek geordend en geanalyseerd. Zoals eerder aangegeven zijn er totaal achttien interviews gehouden om te onderzoeken wat de mogelijke oorzaken van weerstand zijn bij de implementatie van het nieuwe beleid voor HO. Voor het ordenen en analyseren van de resultaten wordt gebruikt gemaakt van het conceptueel model. Hierbij zijn vijf hoofdonderdelen onderscheiden waarin weerstand kan voorkomen: persoon, inhoud, proces, gevolgen en context. Elk hoofdonderdeel bestaat uit mogelijke oorzaken van weerstand. De mogelijke oorzaken zijn per hoofdonderdeel geanalyseerd. Hierbij is gebruik gemaakt van een tabel waarin de mogelijke oorzaken zijn genoemd en of de ervaringen negatief, positief of neutraal zijn. Aan de hand van de operationalisatie is bepaald hoe de ervaringen zijn gelabeld. Om een indruk te geven van de respondenten worden eerst de persoonlijke kenmerken weergegeven. Vervolgens wordt de resultaten per hoofdonderdeel weergegeven.

5.1 Respondenten

Van elke respondent zijn enkele persoonlijke kenmerken gevraagd om een indruk te krijgen van de respondenten die geïnterviewd zijn. Zoals aangegeven zijn er totaal achttien interviews gehouden, waarvan veertien vrouwen en vier mannen. De leeftijden van de respondenten variëren van 25 tot en met 65 jaar. Als er gekeken wordt naar het aantal jaar in dienst voor de afdeling IV is iedere respondent vijf jaar of langer in dienst, waarvan de helft van de respondenten hiervoor voor een andere afdeling binnen de gemeente Rotterdam heeft gewerkt. Het merendeel van de respondenten heeft een achtergrond vanuit de zorg of paramedische opleiding (ergotherapie of fysiotherapie). De respondenten die een andere achtergrond hebben, blijken minstens dertien jaar bij de gemeente te werken op andere afdelingen of voor een andere organisatie waar wet- en regelgeving werd uitgevoerd. De kenmerken zijn in onderstaand tabel weergegeven:

Tabel 8: persoonlijke kenmerken van respondenten.

Persoonlijke kenmerken respondenten		Aantal	Totaal
Leeftijden	56 t/m 65 jaar	4	18
	46 t/m 55 jaar	7	
	36 t/m 45 jaar	3	
	25 t/m 35 jaar	4	
Aantal jaar in dienst huidige afdeling	16 t/m 20 jaar	5	18
	11 t/m 15 jaar	4	
	5 t/m 10 jaar	9	
Totaal aantal jaar in dienst gemeente	> 20 jaar	4	18
	16 t/m 20 jaar	4	
	11 t/m 15 jaar	4	
	5 t/m 10 jaar	6	
Achtergrond (opleiding of werk)	Zorg of paramedisch	11	18
	Overig	7	

5.2 Persoon

De mogelijke oorzaken vanuit de persoon zijn emoties en gewoontes en routines. De ervaringen van de professionals zijn in onderstaand tabel weergegeven.

Tabel 9: resultaten onderzoek hoofdonderdeel persoon

	Ervaringen professionals			Totaal
	-	0	+	
Persoon				
Emoties	6	8	4	18
Gewoontes en routines	8	5	5	18

Emoties: hoe iemand reageert op een verandering is persoonlijk. Uit de tabel blijkt dat de professionals wisselend reageren. Uit de interviews is gebleken dat er een verschil is tussen veranderingen in privé- en werksituatie. Acht van de achttien professionals geven aan dat veranderingen binnen het werk erbij horen, waardoor zij bij veranderingen die werk gerelateerd zijn op een neutrale manier reageren. Negatieve reacties komen voort uit onzekerheid, zich afvragen wat de verandering inhoudt, maar ook de vraag waarom er veranderd moet worden als alles goed gaat. Een enkeling staat negatief tegenover verandering binnen het werk, omdat zij niet de controle hebben of vanuit ervaringen in het verleden. De professionals die positief reageren zien veranderingen als een uitdaging, verfrissing en het maakt het werk interessant.

Gewoontes en routines: wat betreft de voorkeur voor gewoontes en routines en of de professionals zich makkelijk of minder makkelijk aanpassen, zijn de ervaringen wisselend. Er is een verschil te herkennen tussen werk en privé. Voor alle professionals geldt de voorwaarde dat de reden om te veranderen helder moet zijn, om (gemakkelijker) hun gewoontes en routines te veranderen. Een enkeling geeft aan dat zij voordelen van de verandering moeten inzien om hun werk te kunnen uitvoeren.

Professionals die de voorkeur hebben voor gewoontes en routines geven als reden aan dat het duidelijkheid biedt, het is vertrouwd en biedt zekerheid. Men weet waar hij of zij aan toe is. Het is duidelijk op welke gronden beslissingen genomen worden en het werk verloopt meer vanzelfsprekend, omdat er geen naslag nodig is om zaken uit te zoeken.

Hoewel emoties en gewoontes en routines moeilijk beïnvloedbaar zijn, blijkt uit de analyse dat het bieden van duidelijkheid en uitleg geven waarom een verandering noodzakelijk is van belang of om de weerstand vanuit de persoon te verminderen. Voor de professionals die op beiden punten negatief scoren is vooral duidelijkheid over wat ze kunnen verwachten van belang.

5.3 Inhoud

De mogelijke oorzaken als gevolg van de inhoud zijn social support, vertrouwen in collega's en leidinggevendenden, kennis en vaardigheden en complexiteit van de verandering. In onderstaand tabel staat weergegeven hoe de ervaringen van de professionals zijn per mogelijke oorzaak.

Tabel 10: resultaten onderzoek hoofdonderdeel inhoud

	Ervaringen professionals			Totaal
	-	0	+	
Inhoud				
Social support	1	---	17	18
Vertrouwen in collega's en leidinggevende	---	---	18	18
Kennis en vaardigheden	---	---	18	18
Complexiteit	16	2	---	18

Social support: alle professionals op één na geven aan dat collega's open staan om naar toe stappen, ondanks drukte wordt er tijd vrijgemaakt. Hierbij wordt wel gekeken welke collega benaderd wordt. De professional die hier negatieve ervaring mee heeft, gaf hierbij aan dat tijdens veranderingen collega's minder open staan om naar toe te gaan om zaken te bespreken. Er werd tevens aangegeven door een andere professional dat het lijkt of collega's minder open staan om dingen te bespreken of om zaken over te nemen zoals telefoondienst, als er collega's bijvoorbeeld ziek zijn. Hierbij speelt het flexwerken een rol, om dat de collega's elkaar minder vaak zien.

Vertrouwen in collega's en leidinggevendenden: hiervoor is een unanieme positieve reactie. Er werd aangegeven dat vertrouwen en support de kracht van het team is en dat er zonder vertrouwen geen team is. De vraag is wel of dit een sociaal wenselijk antwoord is. Er werd door enkele professionals de nuance aangegeven dat zij selecteren welke collega ze in vertrouwen nemen. Wat betreft vertrouwen in de leidinggevende is een wisselend beeld, voornamelijk omdat bij veel professionals één of enkele wisselingen van leidinggevende hebben plaatsgevonden. Hierdoor kunnen ze hier geen goed oordeel in geven.

Kennis en vaardigheden: hier is een unanieme positieve ervaring. Gedurende de interviews is er een nuance aangebracht is de vaardigheden en kennis die de professional al heeft, de ondersteuning om het nieuwe beleid eigen te maken en of de professional het nieuwe beleid kon eigen maken. Alle professional hebben aangegeven dat zij al de vaardigheden en kennis in huis hadden op gebied van gesprekstechnieken, cliënten wijzen op de eigen verantwoordelijkheid en collectieve voorzieningen. De gesprekstechnieken waren al aanwezig in verband met ervaring door het werk en vanuit een vooropleiding. De kennis over eigen verantwoordelijkheid en collectieve voorzieningen is ontwikkeld bij het eerder ingezette traject van de kanteling. Hierbij zijn cliënten meer op eigen verantwoordelijkheid gewezen en zijn collectieve voorzieningen meer bekend geworden.

Wat betreft de ondersteuning in het ontwikkelen van de vaardigheden is een wisselend beeld. Niet iedere professional kon zich goed herinneren wat voor ondersteuning geboden is behalve werkinstructies. Andere professionals vonden de ondersteuning een basis of te beperkt. Zij hebben ervaren dat de begrippen zoals zelfredzaamheid niet altijd helder waren en niet eenduidig was wanneer het wordt indiceert en wanneer er voor een bepaald budget werd gekozen. Daarnaast was er onvoldoende ondersteuning gegeven over de gevolgen voor de eigen bijdrage voor de cliënt. Werkinstructies boden deze duidelijkheid niet of werden te laat aangeboden of aangepast. Door te overleggen met collega's onderling of tijdens casuïstiek en de eigen vaardigheden, konden de professionals het nieuwe beleid eigen maken. Hoewel sommige aangeven dat het soms nog niet duidelijk is wanneer er voor welk budget gekozen moet worden. Enkele professionals missen herhaling van de instructies om verder af te kunnen stemmen en overleg over hun ervaringen in plaats van over de inhoud van het beleid. Om op deze manier kan er van elkaar geleerd worden hoe men met bepaalde situaties omgaat of hoe er in bepaalde gesprekken met cliënten gereageerd kan worden.

De kennis en vaardigheden zijn positief gescoord vanwege de eigen kennis en vaardigheden en het eigen maken van de verandering door het te doen en overleggen met collega's.

Complexiteit: op twee na hebben de professionals aangegeven dat ze de veranderingen als complex hebben ervaren. Dit werd veroorzaakt door:

- de onduidelijkheid over de begrippen;
- de verandering van het indiceren op uren naar resultaatgebieden;
- een ander facturatieproces;
- verandering van eigen bijdrage;
- de betrokkenen: de cliënten en de leveranciers.

Vanuit de cliënten was er veel onbegrip, wat niet altijd verhelderd kon worden, mede om de begrippen niet duidelijk waren. De leveranciers hebben de tijd van de HO verminderd per 22 april 2013, dit was niet bekend bij de professionals en bij de cliënt. De cliënten namen naar aanleiding hiervan contact op met de professionals, die vervolgens geen of een beperkte toelichting konden geven.

Er is tevens aangegeven dat het complex is, omdat het niet alleen de verandering van het beleid is, maar een onderdeel van de complete vernieuwing van zorg en welzijn. Dit complete plaatje is niet voor iedereen helder.

De professionals die neutraal tegenover de verandering staan qua complexiteit geven aan dat in het begin wel lastig was, maar dat dit snel wegebde. De inhoud van het beleid was niet complex.

Vanuit de inhoud is de complexiteit van de verandering een oorzaak geweest van weerstand. Daarentegen zijn social support, vertrouwen in collega's en leidinggevenden en kennis en

vaardigheden positief gescoord. Dit zijn aspecten die belangrijk zijn voor een toekomstige verandering om te behouden en om in te zetten.

5.4 Proces

De ervaringen van de professionals rondom het proces van de verandering zijn in onderstaande tabel weergegeven. Per mogelijke oorzaak wordt nader bekeken wat de ervaringen zijn.

Tabel 11: resultaten onderzoek hoofdonderdeel proces

	Ervaringen professionals			Totaal
	-	0	+	
Proces				
Noodzaak	1	---	17	18
Gedeelde doelen en visie	----	---	18	18
Aansturing	10	2	6	18
Informatie	12	1	5	18
Tijd en ruimte	15	----	2	18
Invloed	18	----	----	18
Sociale invloed	4	10	4	18
Vertrouwen in het management	7	3	8	18

Noodzaak: bijna alle professionals zijn het eens met de noodzaak om te veranderen. De reden die door hen werd aangegeven in de interviews is dat er voorheen heel gemakkelijk werd omgegaan met het toekennen van voorzieningen zoals HO. Uitspraken die naar voren kwamen waren: 'we waren soms net Sinterklaas' en 'ik had het idee dat het een grote snoepkot was waar uit verdeeld werd'. Men geeft aan dat het past bij de huidige tijd om kritischer te kijken naar wat voor hulp wordt geïndiceerd en om mensen te wijzen op hun eigen verantwoordelijkheid. 'De ondersteuning kan efficiënter georganiseerd worden, zodat er voor mijn ouders straks ook nog hulp mogelijk is'. Een kanttekening die één professional maakte is dat het jammer is dat mensen op hun zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid worden gewezen, omdat er bezuinigd moet worden, terwijl dit altijd belangrijk is. De professional die het in mindere mate eens is met de noodzaak, geeft aan dat de mate waarin zorg geleverd wordt en waarin je helpt, niet afhankelijk moet zijn van een budget.

Gedeelde visie en doelen: elke professional deelt de visie en doelen. Ze geven de kanttekening dat het op papier of in theorie een mooie visie en goede doelen zijn, maar dat het in praktijk niet uitkomt. Het is te plotseling voor de cliënten gekomen, omdat zij ook hun gewoontes moeten aanpassen. De tijd die er is voor het realiseren (zelfredzamer maken van de cliënt, inzetten sociaal netwerk en opzetten van collectieve voorzieningen) is te kort. Dit wordt gerelateerd aan het contract met de leveranciers van 22-04-2013 t/m 01-01-2015.

Aansturing: wat betreft de aansturing van de verandering, heeft het merendeel van de professional dit als negatief ervaren. Het was duidelijk voor de professionals dat iedereen

per 22 april 2013 volgens het nieuwe beleid onderzoek moest doen en indiceren. Vanwege de onduidelijkheid van de begrippen en wanneer wat werd geïndiceerd, maakte elke professional zijn eigen interpretatie. Hierin werd niet of te laat in gestuurd. Informatie werd op verschillende manieren verspreid zonder duidelijke sturing.

De professionals die meer neutraal of positief reageerden gaven aan dat er naar omstandigheden zo goed mogelijk is gestuurd. De gevolgen, zoals het verminderen van de uren hulp door de leverancier en de toename van telefonie van de cliënten, waren niet te voorzien waren. Opvallend is dat de professionals bij de aansturing zijn ingegaan op de aansturing vanuit het management en team B&C (voornamelijk de contractmanagers en stafadviseurs). Zij hebben niet iets specifiek gezegd over de aansturing van de eigen leidinggevende, behalve dat zij niet veel informatie kregen en tussen de uitvoering en management en team B&C in staan.

Informatie: aansluitend aan de aansturing is ingegaan op de informatie. Hierbij heeft het merendeel van de professionals negatieve ervaringen. Er is door de professionals onderscheid gemaakt tussen informatie intern, naar de leveranciers en de cliënt.

De informatie intern was niet duidelijk, niet gestructureerd en te laat gegeven. Er waren verschillende informatiebronnen met andere informatie: bijeenkomsten, e-mail, collega's, wandelgangen, het ene team was wel op de hoogte van bepaalde informatie, het andere team niet. Daarnaast volgden er veel veranderingen binnen de informatie elkaar op, waardoor het niet goed bij te houden was. Hierbij wordt door enkele professional wel de kanttekening geplaatst dat de informatie vooraf geschreven is. Door het toepassen van het beleid en instructies bleek dat niet alle informatie duidelijk was, waardoor het is aangepast. Met deze aanpassingen en overleg met collega's, werd de informatie duidelijker en completer.

Twee ervaringen van professionals zijn opgevallen tijdens de interviews. Namelijk: 'het geven van informatie is lastig, omdat het gaat om de volledige vernieuwing van zorg en welzijn én om de details van ons beleid. Er mag óók aangegeven worden dat informatie nog niet volledig is en het naar aanleiding van het opdoen van ervaring en het er mee werken wordt aangepast'. Deze professional kreeg het gevoel dat er informatie en werkinstructies werden verspreid en dat deze vaststonden. Terwijl er nog verandering in aan werd gebracht. Dezelfde professional gaf tevens aan dat mensen geen nieuwe informatie kunnen opnemen, als het vorige nog aan het verwerken zijn. Dit ging naar haar idee verkeerd.

De tweede opvallende ervaring is dat binnen een team aan een professional die in een werkgroep deelnam met betrekking tot de verandering is gevraagd om de verandering nogmaals toe te lichten. Deze professional geeft aan dat dit wel iets zegt over de kwaliteit van de informatie die afdelingsbreed is verspreid.

Wat betreft de informatie naar de cliënten is de mening dat het niet altijd helder was, waardoor er veel cliënten contact opnamen met de afdeling. Doordat de informatie voor de

professionals niet helder was, konden zij dit geen duidelijk uitleg geven aan de cliënt. Eén professional benoemde dat er per 22 april 2013 'tsunami van gillende cliënten' opbelden, waardoor zij niet de tijd had om de informatie eigen te maken.

Enkele professionals geven aan dat de informatie naar de leveranciers toe beter afgestemd zou moeten worden en vice versa, om te voorkomen dat cliënten verschillende informatie krijgen. De professionals en leveranciers zijn beter op de hoogte van elkaars werkzaamheden en hoe zaken worden geïnterpreteerd. Hiermee wordt voorkomen dat de cliënt heen en weer wordt doorverwezen door de leverancier en/of de professional.

Tijd en ruimte: in het verlengde van de aansturing en informatie, geldt voor het aspect tijd en ruimte dat het merendeel van de professionals een negatieve ervaring hebben. Bij aansturing en informatie is dit deels naar voren gekomen waarbij is aangegeven dat de sturing niet of te laat was en informatie niet altijd op tijd was en er te veel informatie elkaar op volgde om bij te kunnen houden. Dit zijn tevens redenen waarom tijd en ruimte negatief wordt ervaren. Daarnaast hadden de professionals niet de tijd en ruimte om naast hun reguliere werkzaamheden het beleid eigen te maken en veranderingen bij te houden, mede door toename van de telefonie van cliënten.

Twee professionals gaven aan dat er nooit tijd en ruimte is om de veranderingen eigen te maken, omdat het reguliere werk doorgaat. Wel werd door verschillende professionals aangegeven dat er op een gegeven moment meer tijd kwam, waarschijnlijk door afname van telefonie. De informatie en werkinstructies werden duidelijker en de verandering werd meer eigen.

De professionals zijn er op verschillende manieren omgegaan met de beperkte tijd en ruimte. Sommigen namen leeswerk mee naar huis om de rust te hebben om het te lezen. Anderen verdiepten zich in informatie op het moment dat het nodig was en belden bijvoorbeeld de cliënt terug, of het werd gevraagd aan collega's die zich met de details bezighielden en hierdoor op de hoogte zijn van de veranderingen.

Invloed: geen van de professionals heeft de ervaring dat zij invloed hadden op het beleid of op de wijze waarom het geïmplementeerd is. Opvallend bij dit aspect is dat professionals aangaven dat ze verwachten dat de collega's die deelnamen aan een werkgroep met betrekking tot de verandering, wel invloed hebben gehad. Terwijl de professionals die geïnterviewd zijn die in een werkgroep zaten, aangeven dat ze ondanks deelname in een werkgroep, ze geen invloed hebben gehad. Ze kregen de indruk dat de plannen al gemaakt waren en dat er een werkgroep was om hen tevreden te houden en het idee te geven dat er inspraak was.

Verschillende professionals hebben aangegeven dat er niet om de mening van de medewerkers is gevraagd en dat signalen vanaf de werkvloer niet gehoord leken te worden door het management. Dit heeft tevens zijn weerslag gehad op het vertrouwen in het management. Dit aspect wordt later besproken.

Er zijn drie professionals die aangeven dat ze wel hun mening konden geven op meer praktische onderdelen en dat ze hiermee invloed hadden, hetzij minimaal. Bijvoorbeeld bij aanpassingen aan werkinstructies en wel/niet de kinderaanvragen bij specialisten laten.

Sociale invloed: de sociale invloed van collega's en management is wisselend. Over het algemeen komt naar voren dat collega's wisselend waren hoe zij tegenover de verandering stonden, maar dat men vaak sceptisch was en mopperde over de veranderingen. Er zijn collega's die lichamelijke klachten hebben ontwikkeld als gevolg van stress. Dit heeft niet altijd invloed op de professional zelf. Professionals die positief zijn ingesteld gingen negatieve uitingen uit de weg en legden de nadruk op positieve aspecten van de verandering.

Over de sociale invloed van de leidinggevende is aangegeven dat het voor hen een opgelegde taak was. Het wisselde per professional of de leidinggevende betrokken was of de verandering relativeerde, wat een positieve invloed had. De ervaringen van bijeenkomsten die georganiseerd zijn door het afdelingshoofd zijn verschillend. Voor enkele professionals werd als prettig ervaren, het afdelingshoofd was positief ingesteld, stond open voor meningen en toonde hiermee betrokkenheid. Andere professionals geven aan dat het in strijd was met wat er op de werkvloer gebeurde (drukte, stress, geen gehoor) en dat het afdelingshoofd te ver van de werkvloer staat.

Als er gekeken wordt naar het totale plaatje valt het op dat professionals die meer negatieve ervaringen hebben, zich op een negatieve manier laten beïnvloeden. Professionals die positief of neutraal tegenover de verandering staan, laten zich op positieve manier beïnvloeden of laten zich in mindere mate beïnvloeden door de sociale omgeving.

Vertrouwen in het management tijdens de verandering: de ervaringen met betrekking tot vertrouwen in het management tijdens de verandering zijn wisselend. De professionals die dit als negatief punt hebben ervaren, geven aan dat zij het gevoel hadden dat het management en voornamelijk de contractmanagers en stagadviseurs, niet betrokken waren bij de werkvloer. Er werd op afstand gestuurd. Er was weinig contact met de werkvloer, waardoor ze onvoldoende op de hoogte waren van wat er speelt en wat de gevolgen zijn voor de professionals. Als men op de werkvloer kwam, was het niet duidelijk wat ze wilden weten. Op vragen van de professionals kwam laat antwoord, waardoor zij de cliënten niet goed konden informeren. Deze professionals hadden niet het gevoel dat de verandering samen werd ingezet. Zij misten het herhalen van informatie, uitleg geven, vragen naar meningen en ervaringen en het vervolg geven aan vragen. Er was een e-mailadres aangemaakt voor vragen rondom het veranderde beleid. Velen ervoeren dit als prettig, maar het vervolg geven aan vragen schoot te kort. Daarnaast leefde het gevoel dat als er vanuit betrokkenheid dingen werden aangekaart, het als kritiek en negatief werd gezien. Hierdoor zijn professionals gestopt met het geven van hun mening en feedback.

De positieve ervaringen zijn gericht op de keuzes die gemaakt zijn binnen het beleid en dat het management en team B&C hierin de juiste keuzes heeft gemaakt. Zij waren alleen onvoldoende op de hoogte van de gevolgen, maar zij hadden dit niet kunnen weten. Enige tijd na de implementatie van het nieuwe beleid is de nieuwsbrief IV ingezet om informatie meer gestroomlijnd te geven en heeft er een escalatieprocedure plaatsgevonden om de professionals te ondersteunen in hun werk.

Bij het vertrouwen in het management is onderscheid gemaakt tussen de leidinggevende en stafadviseurs en contractmedewerkers. De teamchefs zaten tussen twee vuren in: medewerkers en stafadviseurs en contractmanagers, waardoor zij volgens de professionals weinig konden doen.

Van de mogelijke oorzaken van weerstand bij het proces van de verandering zijn de noodzaak en doelen en missie positief beoordeeld. Het blijkt tevens dat de sociale invloed niet nadrukkelijk aanwezig is, behalve bij mensen die al een duidelijke positieve of negatieve houding tegen over de verandering heeft. De aspecten 'aansturing', 'informatie', 'tijd en ruimte', 'invloed' en 'vertrouwen in het management' zijn oorzaken van weerstand. Uit de uitspraken van de interviews wordt duidelijk dat deze vijf aspecten samenhang vertonen en elkaar beïnvloeden.

5.5 Gevolgen

De gevolgen zijn onderverdeeld in de gevolgen voor de professional zelf, de organisatie, de cliënt en de maatschappij. In onderstaand tabel zijn de ervaringen van de professionals weergegeven. Per onderdeel worden de scores toegelicht.

Tabel 12: resultaten onderzoek hoofdonderdeel gevolgen

	Ervaringen professionals			Totaal
	-	0	+	
Gevolgen				
Gevolgen voor de professional	7	9	3	18
Gevolgen voor de organisatie	----	17	1	18
Gevolgen voor de cliënt	4	5	7	18
Gevolgen voor de maatschappij	1	8	9	18

Gevolgen voor de professional: de gevolgen voor de professional zijn persoonlijk omdat iedereen op een andere manier met veranderingen omgaat. De professionals die positieve gevolgen ervaren, zien een uitdaging in het werk met betrekking tot de gesprekstechnieken en de cliënten meenemen in de verandering.

Door andere professionals wordt aangegeven dat ze minder ruimte hebben om maatwerk te leveren voor de cliënt, omdat ze zich moeten houden aan de resultaatgebieden. Als de professional iets extra's wil doen voor een cliënt, kost dit veel moeite en verantwoording om dit te realiseren. Er wordt een andere soort rol van de professionals gevraagd, waarbij ze de

cliënten informeren en adviseren in plaats van letterlijk hulp kunnen bieden in de vorm van huishoudelijke ondersteuning. Ondanks dit, geven negen professionals aan dat dit geen invloed op hun werk heeft. De professionals met negatieve ervaringen geven aan dat ze door bovenstaande niet iets extra's voor de cliënt doen, wat in sommige gevallen minder genoegdoening geeft. Het werk is minder leuk geworden door de veranderingen. Er zijn professionals die als gevolg van de veranderingen dusdanig veel stress hebben ervaren, dat dit zich uitte in lichamelijke klachten. Zij hebben zich gewend tot maatschappelijk werk en/of bedrijfsarts vanwege de klachten. De verandering heeft voor hen een grote impact gehad, welke werd veroorzaakt door de manier waarop de verandering heeft plaatsgevonden, de onduidelijkheid in informatie en het tussentijds aanpassen van informatie.

Gevolgen voor de organisatie: op één na zijn de professionals neutraal wat betreft de gevolgen voor de organisatie. Opvallend tijdens de interviews is, is dat er veertien professionals aangeven dat ze hier geen oordeel over kunnen geven omdat ze hier geen informatie over hebben. Ze professionals geven aan dat ze onvoldoende terugkoppeling krijgen of er efficiënter gewerkt wordt en of ze binnen het gegeven financieel kader blijven. Bij een enkeling is er bekend dat er maandrapportages op intranet worden geplaatst, maar zonder uitleg hoe dit geïnterpreteerd kan worden, biedt het minimale informatie. Ondanks dat er bij veel professionals niet bekend is of de doelen voor de organisatie daadwerkelijk worden behaald, geven ze wel aan dat ze verwachten dat het financiële kader behaald wordt. De budgetten zijn lager zijn en cliënten zeggen de ondersteuning op vanwege de hoge eigen bijdrage of ontevredenheid over de leverancier.

Wat betreft de efficiëntie hebben de professionals over het algemeen het gevoel dat het niet efficiënter is. Hierbij wordt wel een onderscheid tussen efficiëntie intern en de manier waarop de HV uitgevoerd. De indruk is dat het werk intern niet efficiënter is, aangezien er bij vakantie of opname in ziekenhuis ter revalidatie de indicatie voor HV stopgezet moet worden en bij terugkomst weer hervat moet worden. Daarnaast is aangegeven dat een professional de indruk heeft dat het niet efficiënter is, omdat we op dezelfde manier werken en indiceren.

Over het efficiënter inzetten van HO zijn enkele uitspraken gedaan, vooral dat het niet inzichtelijk hoe de leverancier de zorg inzet en of dit efficiënt is. Daarnaast blijven cliënten contact met de afdeling opnemen over de zorg die wordt geleverd. Bijvoorbeeld als de geïndiceerde resultaten niet worden behaald. Het is de verantwoordelijkheid van de leverancier om dit af te stemmen met de cliënt, desondanks neemt de cliënt contact op met de professional in plaats van met de leverancier.

Gevolgen voor de cliënt: elke professional geeft aan dat de gevolgen van het beleid negatief is voor de cliënt:

- ze krijgen minder uren hulp;
- kunnen niet meer kiezen voor een leverancier;

- ze zijn gebonden aan de leverancier in hun wijk;
- er is minder ruimte voor het sociale contact met de hulp.

Daarnaast wordt aangegeven dat het zelfredzamer maken van de cliënt en het inzetten van het sociale netwerk niet wordt bereikt. De verschillende redenen die worden genoemd, is dat er vanuit de leveranciers niet veel wordt ingezet om het zelfredzamer maken door middel van het inzetten van sociaal netwerk, collectieve voorzieningen en/of vrijwilligers. Er wordt aangegeven dat de leverancier dit moet ontwikkelen. De cliënt zelf moet een grote verandering moet ondergaan waarbij zij hulp gaan vragen aan hun sociaal netwerk. Deze ontwikkeling heeft nog onvoldoende plaatsgevonden, terwijl het beleid hier wel vanuit gaat.

De professionals zijn wisselend of zij de cliënten kunnen helpen, hier komen de verschillende scores uit naar voren. De professionals die aangeven dat ze de cliënt kunnen helpen, lichten toe dat zij hen kunnen helpen met de HO die ze kunnen bieden, maar ook met alternatieve oplossingen zoals een maaltijdservice, kant-en-klaar maaltijden, een boodschappenbezorgservice of cliënten aanmelden bij een vrijwilligersorganisatie voor sociale contacten. De professionals willen de cliënten zo goed mogelijk helpen binnen hun mogelijkheden. Er wordt tevens aangegeven dat dit voor de oudere cliënt, van bijvoorbeeld 80 jaar moeilijker zal zijn, in verband met wat zij vanuit het verleden gewend zijn. Daarnaast kan er in complexe situaties, zoals bij gezinnen, onvoldoende worden gedaan, omdat alleen HO onvoldoende is. Er is geen of een beperkte mogelijkheid om cliënten op een andere manier te helpen.

Ondanks dat de professional de cliënt zo veel mogelijk probeert te helpen, door te wijzen op andere oplossingen dan hulp via de gemeenten en dat de leverancier hier een bijdrage in moet leveren, weten zij niet of het invloed heeft. Dit wordt veroorzaakt, omdat er geen terugkoppeling is of cliënten de alternatieve oplossingen daadwerkelijk inzetten. Vanuit deze gedachtegang komen de neutrale reacties naar voren.

Gevolgen voor de maatschappij: op de vraag of het veranderde beleid een antwoord is op het probleem van de groeiende vraag naar zorg en welzijn en een klein budget, reageren de professionals dat zij dit niet weten in verband met onvoldoende kennis. Of ze geven aan dat het een antwoord kan zijn, maar dat het veel tijd in beslag zal nemen om collectieve voorzieningen te realiseren in Rotterdam en het sociaal netwerk aan te spreken om de cliënt uiteindelijk zelfredzamer te maken. Enkelen vragen zich af of het met de oudere doelgroep van 70+ überhaupt mogelijk is om hen zelfredzamer te maken. Anderen geven aan dat een stuk besef bij cliënten, dat het anders moet en kan, een meerwaarde is en dat er huidige generatie momenteel wordt opgevoed met de verwachting van zelfredzaamheid en inzetten van sociaal netwerk. De professionals hebben geen inzicht in wat voor effect het nieuwe beleid heeft op het zelfredzamer maken van de cliënt of op het grotere plaatje om de kosten van de zorg omlaag te krijgen.

Wat bij dit hoofdonderdeel naar voren komt, is dat de professionals onvoldoende inzicht hebben in de gevolgen van het nieuwe beleid voor de cliënten, de organisatie en de maatschappij om hier een mening over te vormen. De professionals die een mening hebben, hebben deze gevormd aan de hand wat ze verwachten wat voor effect het nieuwe beleid heeft, niet op basis van informatie die ze hebben.

5.6 Context

De mogelijke oorzaak vanuit de context die is onderzocht, is geschiedenis. Hoewel de geschiedenis niet meer beïnvloed kan worden, beïnvloed het wel hoe mensen tegenover toekomstige veranderingen staan. Als er bekend is of de professionals negatieve ervaringen hebben, kan hiermee rekening worden gehouden bij toekomstige veranderingen (Judson, 1991). De ervaringen van de professionals op veranderingen in het verleden zijn als volgt:

Tabel 13: resultaten onderzoek hoofdonderdeel context

	Ervaringen professionals			Totaal
	-	0	+	
Context				
Geschiedenis	8	9	1	18

De professionals die neutraal tegenover veranderingen in het verleden staan, geven tevens aan dat het bij het werk binnen een gemeente hoort. Het werk wat wordt uitgevoerd blijft politiek gerelateerd. Enkelen geven aan dat de veranderingen achteraf gezien meevielen. De professionals die negatieve ervaringen hebben met veranderingen in het verleden geven aan dat ze ervaren dat de aanloop voor verandering vaak lang is. Desondanks wordt er geen of onvoldoende duidelijkheid geboden in de vorm van communicatie of voorlichting, er wordt onvoldoende rekening gehouden met praktische gevolgen zoals de reactie van cliënten op een verandering en toename telefonie. Hierdoor gaat de verandering gepaard met chaos en onzekerheid. Er wordt tevens aangegeven dat door de onduidelijkheid iedereen een eigen oplossing gaat zoeken, mede om het werk te kunnen blijven uitvoeren en de cliënt te kunnen blijven helpen. Deze oplossingen zijn niet altijd de juiste. De ervaring is dat er achteraf meer duidelijk wordt geboden en fouten dienen hersteld te worden. Wat kenmerkend wordt gevonden is dat sinds 2008 de veranderingen elkaar snel hebben opgevolgd. Bepaalde veranderingen komen meerdere malen terug, zoals de verdeling van de taken tussen administratieve medewerkers en de professionals, de wijze van autorisatie en controle, maar het op één locatie werken en in de wijk werken. Eén professional heeft positieve ervaringen met veranderingen in het verleden. Deze waren duidelijk en helder. Een andere geeft de toelichting dat sommige veranderingen onderhevig zijn aan de politiek en hierdoor niet altijd te overzien zijn.

Zoals eerder aangegeven kunnen de ervaringen in het verleden niet worden beïnvloed, maar deze ervaringen kunnen wel meegenomen worden voor toekomstige veranderingen, zoals

de ervaringen met betrekking tot onduidelijkheid in wat er gaat komen, de werkwijze, de communicatie en voorlichting.

Samenvattend

In onderstaand tabel zijn alle mogelijke oorzaken vanuit het conceptueel weergegeven. In het tabel zijn de oorzaken die opvallen, betreft negatieve en positieve reacties gemarkeerd. De oorzaken waarbij tien of meer professionals (> 50%) negatieve ervaringen hebben zijn rood gearceerd. Aangezien meer dan de helft van de professionals een negatieve ervaring heeft, is dit een oorzaak van weerstand.

De oorzaken waarbij tien of meer professionals (> 50%) positieve ervaringen hebben zijn groen gearceerd. Aangezien meer dan de helft van de professionals een positieve ervaring heeft, is dit een aspect wat juist kan helpen bij een organisatieverandering wat volgens Judson aan de andere kant van de twee polen in het spectrum van mogelijk gedrag tegenover een verandering.

Tabel 14: totaaloverzicht van resultaten

	Ervaringen professionals			Totaal
	-	0	+	
Persoon				
Emoties	6	8	4	18
Gewoontes en routines	8	5	5	18
Context				
Geschiedenis	8	9	1	18
Inhoud				
Social support	1	---	17	18
Vertrouwen in collega's en leidinggevende	---	---	18	18
Kennis en vaardigheden	---	---	18	18
Complexiteit	16	2	---	18
Proces				
Noodzaak	1	---	17	18
Gedeelde doelen en visie	----	---	18	18
Aansturing	10	2	6	18
Informatie	12	1	5	18
Sociale invloed	4	10	4	18
Vertrouwen in het management	7	3	8	18
Tijd en ruimte	15	----	3	18
Invloed	18	----	----	18
Gevolgen				
Gevolgen voor de professional	7	9	3	18
Gevolgen voor de organisatie	----	17	1	18
Gevolgen voor de cliënt	4	5	7	18
Gevolgen voor de maatschappij	1	8	9	18

Hoewel het niet het doel van het onderzoek was, zijn er verbanden tussen de verschillende oorzaken naar voren gekomen. Eén aspect wat bij bijna alle oorzaken naar voren is gekomen, is: duidelijkheid:

- duidelijkheid van de informatie naar de professional, de cliënt en de aanbieder;
- duidelijkheid van de begrippen;
- duidelijkheid in aansturing en werkwijze;
- duidelijkheid en informatie over de gevolgen van het nieuwe beleid.

Deze kreet om duidelijkheid hangt voornamelijk samen met de informatie. Bij het hoofdonderdeel 'persoon' is naar voren gekomen dat duidelijkheid in wat professionals kunnen verwachten en informatie over de verandering, hen helpt om te veranderen. De informatie die is gegeven gaf geen of onvoldoende antwoord op de vragen die werden gesteld door professionals of burgers, informatie was niet helder en niet altijd op tijd.

Andere verbanden die in bovenstaande analyse naar voren zijn gekomen zijn:

- emoties – geschiedenis: door ervaringen vanuit het verleden staan enkele professionals negatief tegenover komende veranderingen;
- gewoontes en routines - noodzaak: als er een duidelijke, gegronde reden om te veranderen is om te veranderen, veranderen de professionals gemakkelijker hun gewoontes en routines;
- geschiedenis – informatie, aansturing en gevolgen voor de professional: in het verleden zijn met deze aspecten negatieve ervaringen opgedaan, waardoor men negatief tegenover verandering staat op deze punten;
- kennis en vaardigheden - informatie: informatie over de begrippen en budgetten was onduidelijk of onvolledig, waardoor de ondersteuning in kennis en vaardigheden als minimaal werd ervaren;
- complexiteit – informatie; de verandering werd als complex ervaren, onder andere vanwege onduidelijk over begrippen en onvoldoende informatie hierover;
- informatie – tijd en ruimte: door de hoeveelheid informatie en veranderende informatie, werd door enkele professionals ervaren dat er onvoldoende tijd en ruimte was om het bij te houden;
- informatie – tijd en ruimte – gevolgen voor de professional: cliënten bellen voor informatie, de professional kan de juiste informatie niet of onvoldoende vinden. Het beantwoorden van de vragen en het uitzoeken van informatie kost tijd en heeft als gevolg dat andere werkzaamheden blijven liggen waardoor stress ervaren werd (gevolg voor de professional);
- invloed – vertrouwen: doordat de professionals geen invloed hadden en omdat er niet naar hun werd geluisterd, is het vertrouwen in management voor enkele professionals verminderd;

- gevolgen van organisatie, cliënt en maatschappij – informatie: door ontbrekende informatie, kunnen de professionals hier onvoldoende hun mening of ervaring over geven.

De oorzaken van weerstand zijn voornamelijk gelegen in het proces van de implementatie. Vanuit de documentenanalyse is dit proces in kaart gebracht. Hierin komt naar voren dat er een implementatieplan is opgesteld waarin de doelen en visie, ICT, communicatie, opleiding en dergelijke naar voren gekomen. Als er gekeken wordt naar de periode na de implementatie, blijkt dat er veel informatie volgde, huidige instructies zijn aangepast, het zelfredzamer maken van cliënten met een PGB is later ingesteld en de hoogte van de budgetten zijn aangepast. Deze informatie laat zien er na 22 april 2013 nog verschillende veranderingen en aanpassingen hebben plaatsgevonden, maar de reden hiervan komt niet altijd duidelijk naar voren in de documenten. Dit bevestigt de ervaringen van de professionals wat betreft de informatie: informatie was niet helder, niet volledig en niet op tijd. In het vooronderzoek was naar voren gekomen bij een gesprek met iemand van het management dat er gedurende het proces een aantal steken zijn laten vallen. Hier is destijds niet specifiek op doorgevraagd, maar vanuit de resultaten van het onderzoek kan dit worden bevestigd.

Aan het eind van de interviews hebben de professionals de ruimte gekregen om nog aanvullingen of opmerkingen te geven. Alle professionals uitten hierbij in mindere of meerdere mate hun zorgen over de komende verandering met de nieuwe Wmo in 2015 waarbij een deel van de AWBZ wordt overgeheveld naar de gemeente. Zij maken zich zorgen over hoe goed het georganiseerd gaat worden, of alles tijdig helder is, wat voor invloed de veranderende cliëntengroep geeft en wat voor invloed het voor de cliënten heeft. Hierbij speelt de komende reorganisatie in 2015 gaat plaatsvinden een rol. De zorgen die zij uiten komen voort uit de ervaringen van het implementeren van het nieuwe beleid HO.

In dit hoofdstuk zijn naar aanleiding van het onderzoek de oorzaken van weerstand en verbanden tussen verschillende oorzaken naar voren gekomen. In het volgende hoofdstuk wordt hier verder op ingegaan met behulp van het theoretisch kader en worden aanbevelingen gegeven voor toekomstige veranderingen, zoals het implementeren van de nieuwe Wmo op 1 januari 2015.

6. Conclusies, aanbevelingen en discussie

In dit hoofdstuk wordt de vraagstelling van het onderzoek beantwoord door de bevindingen vanuit de theorie en de empirie te integreren. Het hoofdstuk begint met het beantwoorden van de hoofdvraag. Vervolgens worden er aanbevelingen gegeven voor de afdeling IV voor implementatie van toekomstige veranderingen. Het hoofdstuk sluit af met discussiepunten en limitaties van het onderzoek en met suggesties voor vervolgonderzoek.

6.1 Conclusies

Om de conclusies voor het onderzoek te beschrijven, wordt er teruggegrepen naar de hoofdvraag: *Welke oorzaken van weerstand spelen er onder de medewerkers van de afdeling Individuele Voorzieningen van de gemeente Rotterdam, na de implementatie van het nieuwe beleid voor de huishoudelijke ondersteuning?* Om deze vraag te beantwoorden heeft er een documentenanalyse plaatsgevonden om de context van de organisatie, de verandering en de implementatie van de verandering in kaart te brengen. Door middel van interviews is achterhaald wat de ervaringen van de professionals zijn bij de implementatie van het nieuwe beleid. De resultaten van het onderzoek zijn in het voorgaande hoofdstuk besproken. Gebleken is dat de oorzaken van weerstand gelegen zijn in:

- de complexiteit van de verandering;
- de aansturing;
- de informatie;
- tijd en ruimte en
- invloed.

Het is duidelijk geworden dat er verbanden zijn tussen de verschillende aspecten en dat ze elkaar beïnvloeden. De relatie tussen de verschillende oorzaken van weerstand wordt benoemd door Coetsee (1999), Judson (1991) en Holt et. al (2007). Deze verbanden zijn niet alleen te zien in oorzaken die onder hetzelfde hoofdonderdeel vallen, maar ook die onder andere hoofdonderdelen vallen. Een oorzaak van weerstand die op de meeste andere oorzaken invloed heeft, is 'informatie'.

De gegevens vanuit het empirisch onderzoek kunnen teruggeleid worden naar het theoretisch kader van het onderzoek. Hierin wordt gebruik gemaakt van de volgende onderdelen om een organisatieverandering te bestuderen:

- de persoon;
- de inhoud van de verandering;
- het proces van verandering;
- de gevolgen van de verandering en
- de context van de organisatie

Persoon

De oorzaken vanuit de persoon zijn: 'emoties' en 'gewoontes en routines'. Zoals is aangegeven zijn deze variabelen moeilijk te beïnvloeden, omdat ze in de persoon gelegen zijn. Uit de analyse is gebleken dat de negatieve ervaringen samenhangen met het informeren en duidelijkheid. De professionals hebben een duidelijke reden nodig. Dit komt overeen met gedragstheorieën. Van hieruit wordt aangegeven dat geloof in en de reden van de verandering een belangrijk rol speelt in het gedrag om te veranderen (Armenakis, Bernerth, Pitts, & Walker, 2007). Dit komt bij Kotter naar voren in het proces van de verandering: de noodzaak om te veranderen. Devos et. al (2002) heeft naar aanleiding van onderzoek vastgesteld dat invloed vanuit de persoonlijkheid op een verandering onduidelijk is. De oorzaken vanuit de persoon zijn minder relevant wanneer er gekeken wordt naar het proces van de verandering. Hier wordt later op ingegaan.

Inhoud van de verandering

De aanleiding van het aangepaste beleid is de vernieuwing van zorg en welzijn in de gemeente Rotterdam. Vanuit dit oogpunt kan de verandering worden gezien als een third order change. De vernieuwing van zorg en welzijn betreft de gehele gemeente Rotterdam. Niet alleen de directies en afdelingen binnen de gemeente, maar ook de burgers worden meegenomen in de verandering. Waarbij de zelfredzaamheid en de netwerken van de burgers de basis vormen. Dit vraagt om een andere manier van denken, waarbij de vraag van de burger als vertrekpunt dient. Er wordt een beroep gedaan op de burger zelf. De gemeente biedt ondersteuning in het oplossen van de problemen. Zij lost de problemen voor de burger niet op.

Wanneer er alleen wordt gekeken naar het veranderde beleid van HO kan het worden gezien als een first order change. Het uitvoeren van het onderzoek door de professional blijft grotendeels hetzelfde. Dit blijkt uit de interviews. Hierin komt naar voren dat de medewerkers de vaardigheden, die nodig zijn voor de verandering, al hebben in de vorm van gesprekstechnieken en het indiceren. De extra taak is het onderzoeken van de zelfredzaamheid van een cliënt. Indien nodig: aangeven richting de aanbieder dat zij de cliënt stimuleren om zelfredzamer te worden. Hierbij wordt gekeken naar de resultaten die behaald moeten worden, in plaats van het aantal uren zorg te benoemen. De veranderingen voor de medewerker zijn incrementeel en vinden aansluiting bij het huidige werkproces en vaardigheden. Om deze reden zijn de vaardigheden en kennis geen oorzaak van weerstand bij de verandering. Hierbij wel de opmerking dat de ondersteuning die werd geboden vanuit de organisatie om het nieuwe beleid eigen te maken (de kennis) veelal neutraal of negatief werd ervaren. Dit heeft vooral te maken met de informatie: de duidelijkheid en kennis van de begrippen, de tijdigheid van informatie en de wijze van informeren.

Doordat er een first order change en third order change onderscheiden kan worden, zijn veranderingen complex. Het betreft niet alleen een verandering intern, maar de verandering heeft invloed op alle inwoners van Rotterdam en op de bedrijven die contracten hebben met

de gemeente. In één interview is aangegeven dat de professional zich niet bezighield met het volledige plaatje. Deze medewerker richt zich alleen op de eigen taak. Een ander heeft aangegeven dat het inzicht hebben in de volledige verandering binnen de gemeente te groot en te complex is. Het richten op de first order change van de afdeling is volgens de professional overzichtelijker.

Proces van de implementatie

Wanneer er gekeken wordt naar de wijze waarop het proces is in gezet, is er sprake van planned change. De implementatie van verandering heeft plaatsgevonden aan de hand van een implementatieplan. Het plan is geschreven en uitgevoerd door een projectgroep en is top down uitgerold. Kotter gaat er vanuit dat de acht stappen doorlopen moeten worden om een succesvolle verandering te realiseren. Fernandez en Rainey (2006) hebben gelijkwaardige stappen, maar geven aan dat het geen lineair proces is. Door de acht stappen van Kotter te doorlopen, wordt nagegaan welke oorzaken binnen deze stappen vallen en in hoeverre de stappen bij de implementatie doorlopen zijn.

Stap 1: urgentiebesef

De noodzaak van de verandering komt vanuit de third order change: vanuit de vernieuwing van zorg en welzijn in Rotterdam. Bijna alle professionals staan achter de noodzaak van de veranderingen. Er is sprake van een urgentiebesef: 'de manier waarop er tot op heden omgegaan is met het verstrekken van voorzieningen en ondersteuning kan niet meer'. De noodzaak om te veranderen is geen oorzaak van weerstand geweest. In tegendeel het bevindt zich vergeleken met weerstand aan de andere zijde van het spectrum van gedrag bij verandering van Judson (1991). Het valt onder de acceptatie en is positief voor de wijziging.

Stap 2: een leidende coalitie

Uit de documentenanalyse blijkt dat er een projectgroep is aangesteld om de verandering te implementeren, dit is de leidende coalitie. De leidende coalitie moet de juiste vaardigheden, leiderschapsvermogen en geloofwaardigheid hebben. Zij moeten om kunnen gaan met de contacten die nodig zijn om de verandering tot een goed einde te brengen. Het is de taak van de coalitie om het vertrouwen te vergroten en de frustratie te minimaliseren (Kotter & Cohen, 2002). De mogelijke oorzaken die binnen deze stap vallen zijn aansturing, informatie en vertrouwen in het management.

Uit de interviews blijkt dat de projectgroep niet bij iedereen in staat is geweest om het vertrouwen te vergroten en de frustratie te minimaliseren. Het lijkt of de coalitie onvoldoende om kon gaan met contacten met professionals om de verandering tot een goed einde te brengen. Dit blijkt uit de negatieve ervaringen rondom vertrouwen in het management. Hierbij wordt aangegeven dat de professionals zich niet gehoord voelen door contractmanagers en stafadviseurs. Zij zijn verder onvoldoende op de hoogte van de gevolgen op de werkvloer.

De direct leidinggevenden van de professionals lijken geen rol te hebben gehad in de leidende coalitie. Er is vanuit de professionals aangegeven dat de leidinggevende tussen de

coalitie en de medewerkers zit. De leidinggevende heeft geen duidelijke invloed gehad op de professional met betrekking tot de verandering. Dit wordt veroorzaakt, doordat er veel wisselingen van leidinggevendens zijn geweest na de implementatie. Professionals die aangaven dat de leidinggevende de verandering kon relativeren, stonden er positiever ten over.

Stap 3: een visie en strategie op de verandering ontwikkelen

Evenals de noodzaak komt de visie en strategie vanuit de third order change. De visie komt naar voren in de beleidsregels, het implementatieplan en visiedocument. De strategie om de verandering uit te voeren is beschreven in het implementatieplan. De visie en de strategie zijn ontwikkeld door de projectgroep, de leidende coalitie.

Stap 4: een visie en strategie op de verandering communiceren

Het communiceren van de visie en strategie is nodig om draagvlak en begrip te creëren. Hierbij is duidelijkheid en oprechte communicatie van belang, waarbij de gevoelens van mensen besproken en begrepen worden (Kotter & Cohen, 2002). De onderstaande oorzaken van weerstand vallen hieronder:

- gedeelde visie
- informatie
- vertrouwen in het management

De professionals staan achter de visie van de verandering en zij zien de noodzaak in. Uit de interviews blijkt dat heldere en duidelijke communicatie ontbrak. Het betreft de begrippen en informatie naar de professionals, eveneens naar de cliënten en de aanbieders. Wat betreft oprechte communicatie geven enkele professionals aan dat de manier waarop gecommuniceerd werd niet als prettig is ervaren. Er is niet duidelijk gecommuniceerd dat na 22 april 2013 nog verdere ontwikkelingen plaats zouden vinden in de werkinstructies en begrippen naar aanleiding van praktijkervaring. Er is tevens vermeld dat er meer aangegeven had mogen worden dat er dingen niet goed gingen bij de implementatie. Er ontbrak een oprechte en open communicatie in ogen de van professionals. Dit heeft het vertrouwen in het management aangetast. Het ontbreken van vertrouwen in het management, specifiek in de leidende coalitie, een oorzaak van weerstand.

Stap 5: een breed draagvlak voor de verandering creëren

Een breed draagvlak creëren vindt volgens Kotter en Cohen (2002) plaats door eventuele barrières weg te nemen, positieve verhalen te brengen en feedback. De volgende oorzaken van weerstand zijn naar voren gekomen:

- informatie;
- tijd en ruimte;
- vertrouwen in het management.

De professionals ervoeren barrières in de vorm van duidelijkheid van informatie en het onvoldoende tijd en ruimte hebben om het beleid eigen te maken of om de wijzigingen in informatie bij te houden. De barrières zijn in hun ogen onvoldoende of te laat weggenomen, waardoor het vertrouwen in het management is verminderd. Mede doordat professionals zich niet altijd gehoord voelden. Uit de documentenanalyse blijkt dat er verschillende aanpassingen aan werkinstructies en uitleg van de begrippen hebben plaatsgevonden na het invoeren van het nieuwe beleid om meer verduidelijking aan te brengen. Er kan vanuit de documentenanalyse niet worden gedestilleerd of dit veel of grote aanpassingen zijn geweest. De veranderingen volgden elkaar op, maar of dit te veel en te snel achter elkaar was, is de ervaring van de professional. Uit de analyse blijkt dat de ervaring van het merendeel van de professionals hierbij negatief is geweest. Positieve verhalen en met feedback ontbraken, waardoor de professionals geen duidelijk beeld kregen van de gevolgen voor de cliënten, de organisatie en de maatschappij.

Stap 6,7 en 8: deze stappen:

- korte termijn successen creëren;
- verbeteringen consolideren en meer veranderingen te weeg brengen en
- nieuwe benaderingen verankeren in cultuur

zijn niet naar voren gekomen in de documentenanalyse of tijdens de interviews. Er komt naar voren dat de professionals geen informatie hebben, om aan te kunnen geven wat de gevolgen zijn voor de organisatie, de cliënten of de maatschappij. De uitspraken die de professionals hebben gedaan over deze gevolgen zijn op basis van ervaring en aan de hand van hun verwachtingen.

Uit de documentenanalyse werd duidelijk dat er managementinformatie beschikbaar is op intranet. Er is een kwaliteitsonderzoek uitgevoerd naar de resultaten die worden behaald door de aanbieders. Een enkele professional noemde de managementinformatie als bron van informatie over de gevolgen van het beleid. Uit deze tegenstrijdigheid tussen de ervaringen en de beschikbare informatie kan worden geleid dat:

- er onduidelijkheid bestaat over de plaats van informatie;
- er onvoldoende aansturing is op het vinden en lezen van informatie;
- er onvoldoende tijd en ruimte werden ervaren om de informatie te lezen en te begrijpen.

Fernandez en Rainey (2006) geven de aanvulling dat er congruentie moet zijn binnen verschillende actoren: de afdeling IV, de aanbieders van HO en de cliënten. Uit de interviews met de professionals blijkt dit niet zo:

- De aanbieders hebben het aantal uren van HO omlaag gebracht met ingang van de nieuwe contracten. Dit was niet bekend bij IV;

- De begrippen zelfredzaamheid en het inzetten van het netwerk en collectieve voorzieningen worden anders geïnterpreteerd door de actoren;
- Het nieuwe beleid en de bijbehorende werkwijze vanuit IV en de aanbieders wordt op een andere manier uitgelegd door de aanbieders en professionals.

Binnen een proces dat volgens planned change is ingezet, is er geen ruimte voor invloed van de professionals. Deze invloed is meegenomen in het onderzoek vanuit de wetenschappelijke literatuur. Als de professional invloed krijgt op beslissingen die worden gemaakt binnen het nieuwe beleid of de implementatie ervan, raakt hij/zij meer betrokken bij dit beleid. Hierdoor vermindert de weerstand (Judson, 1991; Coch & French, 1948). Uit de documentenanalyse komt naar voren dat het aan de projectleiders is overgelaten om professionals te betrekken bij de deelprojecten. Uit de interviews is gebleken dat professionals betrokken zijn geweest bij de deelprojecten. Desondanks is aangegeven dat de professionals geen invloed hebben gehad op het beleid en de implementatie ervan. Doordat er geen invloed is ervaren, zijn de professionals in mindere mate betrokken bij het nieuwe beleid.

Na de implementatie van het nieuwe beleid is sprake van emergent change: er worden aanpassingen in instructies en beleid doorgevoerd naar aanleiding van ervaringen van de werkvloer en de aanbieders. Er vindt een doorontwikkeling plaats binnen het toepassen van het beleid. Hierbij wordt participatie van de professionals gevraagd als actieve deelnemers aan het veranderproces. Er wordt gebruik gemaakt van een bottom up werkproces om tot deze aanpassingen te komen. Deze manier doorontwikkeling en de aansturing hierop is niet zo door professionals ervaren. Hun ervaring is dat zij niet gehoord werden en dat men niet op de hoogte was van wat er op de werkvloer speelde. Wanneer er feedback of vragen vanuit de professional kwamen, is ervaren dat de feedback als kritiek werd gezien en vragen te laat werden beantwoord.

Gevolgen van het nieuwe beleid

De gevolgen voor de organisatie, cliënten en maatschappij zijn ingeschat naar aanleiding van de ervaringen van de professional. Een opvallend aspect wat duidelijk werd uit de resultaten vanuit de interviews, is dat de professionals onvoldoende terugkoppeling krijgen over de gevolgen van het nieuwe beleid. Een enkeling heeft informatie uit de maandrapportage gehaald. In deze rapportage staat wat er begroot is wat betreft de uitgaven en indicaties voor voorzieningen en ondersteuning en wat daadwerkelijk is uitgegeven. Het geeft inzicht in de gevolgen voor de organisatie. Doordat deze kennis en informatie onvoldoende bekend is bij de professionals, zijn de gevolgen voor de organisatie als neutraal gescoord. Dit is niet zozeer een oorzaak van weerstand. Het informeren van de professionals is als oorzaak van weerstand genoemd. Het informeren over de gevolgen van het nieuwe beleid valt hier onder.

Wat betreft de gevolgen voor de cliënt en de maatschappij, is het merendeel van de professionals positief. Zij kunnen de cliënt helpen en ze verwachten dat het beleid

uiteindelijk een cultuuromslag voor burgers betekent, waarbij meer naar eigen verantwoordelijkheid wordt gekeken. Deze gevolgen zijn op basis van de eigen inschatting, niet op basis van de verstrekte informatie. Om deze reden worden de stappen 6,7 en 8 van Kotter niet bereikt: korte termijn successen creëren; verbeteringen consolideren en meer veranderingen te weeg brengen en nieuwe benaderingen verankeren in cultuur. De gevolgen voor de professional worden als persoonlijk ervaren. Zij ervaren een verminderde beleidsvrijheid, omdat ze zijn gebonden aan het indiceren van resultaten. Hierdoor ervaren de professionals dat ze minder individualiseren. Zij kunnen moeilijk iets extra's doen voor de cliënt, waardoor het werk minder leuk wordt en minder voldoening geeft. Uit de documentenanalyse blijkt dat de leveranciers van de huishoudelijke ondersteuning verantwoordelijk zijn voor het behalen van de resultaten. Dit houdt in dat zij de zorg individualiseren voor de cliënt. De professionals krijgen geen terugkoppeling vanuit de leverancier of dit gedaan wordt en op welke wijze. Zij blijven zich verantwoordelijk voelen voor de cliënt. De cliënten die contact opnemen met de professionals, zijn de cliënten waarbij de resultaten niet naar tevredenheid van de cliënt worden behaald. Deze contacten bieden een eenzijdig beeld. Juist vanwege deze reden is het informeren van de professionals over de gevolgen van belang. Hiermee wordt meer congruentie tussen de verschillende actoren bereikt.

Andere negatieve gevolgen voor de professional hangen samen met de manier waarop het nieuwe beleid is geïmplementeerd en hoe het proces is verlopen. Het is de verwachting dat wanneer er bij een toekomstige verandering wordt ingespeeld op deze oorzaken van weerstand, de ervaringen van de professionals verbeteren.

Context van de organisatie

De afdeling IV valt volgens de verdeling van Mintzberg (200) onder professionele bureaucratie. Binnen de gemeente heeft elke afdeling eigen taken en verantwoordelijkheden. Dit vraagt om specifieke kennis en vaardigheden voor elke afdeling. Deze kennis wordt door middel van opleiding en training vergaard. De taken en verantwoordelijkheden van elke afdeling blijven grotendeels gelijk, maar zijn wel aan trends en ontwikkelingen vanuit de politiek onderhevig. De afdeling IV blijft verantwoordelijk voor het compenseren van belemmeringen van burgers door middel van voorzieningen of ondersteuning. Er is van stabiel uitvoerend werk, de gedragingen zijn van te voren vastgelegd of voorspelbaar, dus gestandaardiseerd. Dat is de reden dat er gesproken kan worden van een bureaucratie. Het uitvoeren van het onderzoek en het nemen van het uiteindelijke besluit is complex. Hierdoor hebben de uitvoerders van het werk, de professionals, hier zeggenschap over. Dit is de reden van decentralisatie binnen de afdeling. Om standaardisatie van het werk en decentralisatie te kunnen coördineren, is er sprake van standaardisatie van vaardigheden. Medewerkers worden getraind op kennis en vaardigheden (al dan niet gedurende een vooropleiding). Daarnaast vindt de standaardisatie plaats door zogenoemde indoctrinatie. Dit houdt in dat een medewerker de bedrijfscultuur, normen en de werkzaamheden aanleert door middel van inwerkprogramma's en (interne)

trainingen. De medewerker wordt gezien als een professional die in zijn of haar werk redelijk onafhankelijk werkt van collega's, maar wel samenwerkt met klanten.

De resultaten vanuit het onderzoek bevestigen dat er sprake is van een professionele bureaucratie. Allereerst blijkt dit uit de persoonlijke kenmerken van de respondenten. Zij hebben een paramedische of een vooropleiding vanuit de zorg. Professionals die deze opleiding niet gevolgd hebben, werken langer dan 13 jaar binnen de gemeente. Zij zijn intern getraind in hun kennis en vaardigheden. De respondenten werken 5 jaar of langer binnen de afdeling IV, waardoor ze geïndoctrineerd zijn met de cultuur, normen en werkzaamheden.

De kennis en vaardigheden zijn in het onderzoek positief gescoord. Dit draagt bij aan de verandering en is de sterke kant van de professionele bureaucratie. Aan de andere kant is het veranderen binnen een professionele bureaucratie moeizaam, vanwege de standaardisatie van de kennis en vaardigheden. Daarom is het van belang dat bij een verandering iedereen het eens is met de omslag. Nieuwe vaardigheden, andere manieren om vaardigheden toe te passen en creatieve, gezamenlijke inspanningen van een team van professionals, zijn moeizaam te bereiken. Hieruit blijken wederom de verbanden tussen de verschillende oorzaken van weerstand.

Om een verandering te realiseren in een professionele bureaucratie moet er een duidelijke reden zijn om te veranderen (noodzaak) en gedeelde visie en doelen. Om dit te bereiken is communicatie en informatie belangrijk. Dit blijkt uit ervaringen vanuit het verleden: de geschiedenis. Uit de resultaten blijkt dat acht van de achttien respondenten (44%) negatieve ervaringen hebben van de geschiedenis van veranderingen. Deze ervaringen zijn als gevolg van onduidelijkheid in wat er gaat komen, onduidelijkheid in werkwijze, de communicatie en voorlichting. De ervaringen van professionals vanuit het verleden beïnvloeden hoe zij tegenover toekomstige veranderingen staan. Deze ervaringen kunnen niet worden beïnvloed, maar ze kunnen wel worden meegenomen voor toekomstige veranderingen (Judson, 1991).

Samengevat:

Aan de hand van de resultaten en conclusie wordt duidelijk dat de weerstand bij de implementatie van het nieuwe beleid voor huishoudelijke ondersteuning werd veroorzaakt door de complexiteit en het proces. Bij de verandering is er gebruik gemaakt van planned change om de verandering te implementeren en emergent change voor de doorontwikkeling van de verandering. De volgende oorzaken van weerstand zijn hierbij naar voren gekomen:

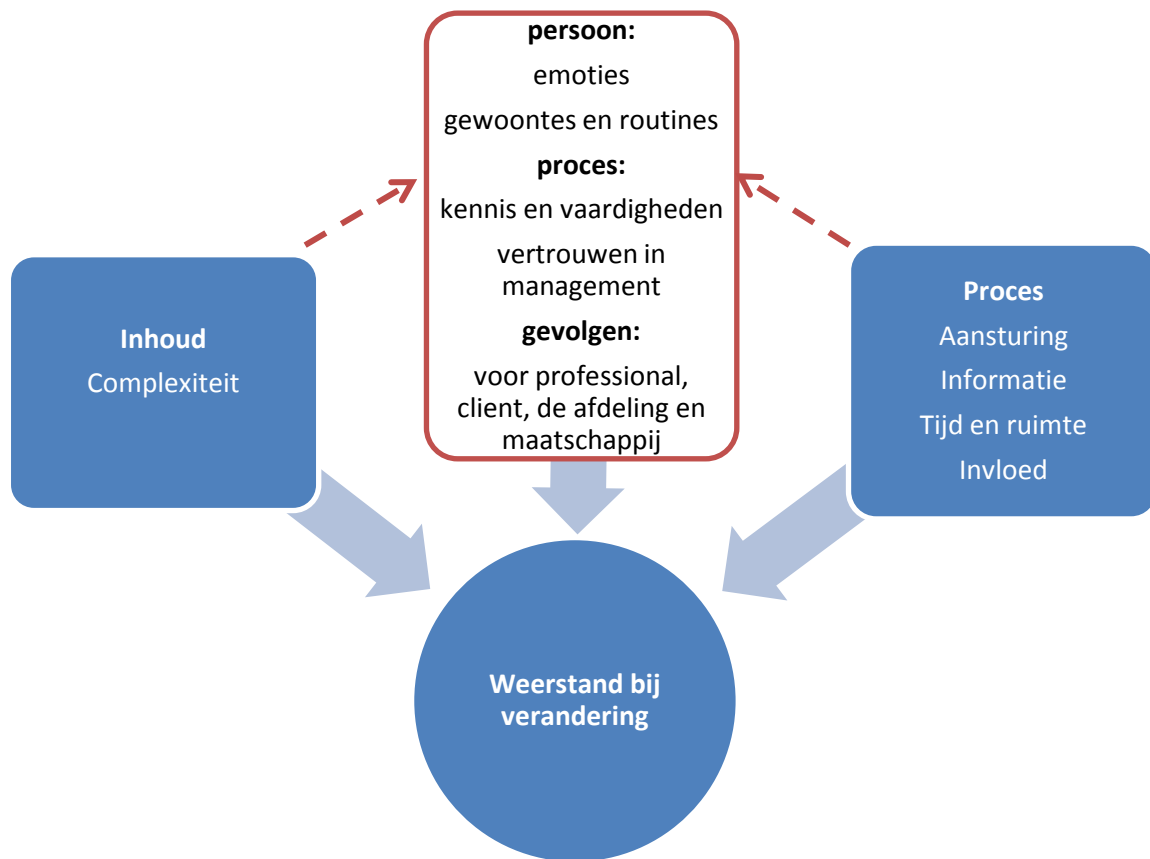
- complexiteit van de verandering:
 - o de grootte van de verandering (third order change);
 - o de betrokken actoren;
 - o een nieuwe manier van kijken naar de ondersteuning vanuit de gemeente;
 - o onduidelijkheid over de begrippen zelfredzaamheid, eigen kracht en inzet van het netwerk.

- aansturing:
 - o het projectteam, de contractmanagers en stafmedewerkers zijn onvoldoende op de hoogte van de gevolgen op de werkvloer en wat er op de werkvloer speelt;
 - o aansturing op de informatie lijkt te ontbreken;
 - o leidinggevende lijken geen rol te hebben gehad bij de aansturing.
- informatie:
 - o duidelijke informatie;
 - o manier van verspreiden (via intranet, e-mail, mondeling per team);
 - o hoeveelheid aanpassingen van de informatie in een korte tijd;
 - o taalgebruik van de communicatie
 - o openheid met betrekking tot de informatie
 - o te lang wachten met terugkoppeling geven op vragen;
 - o ontbrekende informatie over de gevolgen van het beleid voor de cliënt, de organisatie en de maatschappij.
- tijd en ruimte: er is onvoldoende tijd en ruimte om de veranderingen naast de reguliere werkzaamheden bij te houden. Dit heeft te maken met de hoeveelheid en veranderende informatie wat de professionals moesten verwerken in combinatie met de hoeveelheid vragen van cliënten;
- invloed op het beleid en het implementeren van het beleid: professionals zijn minder betrokken bij het veranderende beleid, omdat ze geen invloed hebben gehad op de ontwikkeling van het beleid en het implementeren. Hierbij gaat het specifiek over invloed op de manier waarop het nieuwe beleid uitgevoerd moet worden door de professionals.

Behalve dat is vastgesteld dat dit de oorzaken van weerstand zijn, is helder geworden dat er verbanden zijn tussen de verschillende oorzaken. Door deze relaties is de verwachting dat wanneer bij een volgende verandering rekening wordt gehouden met bovenstaande punten van weerstand, dit invloed zal hebben op:

- de persoonsgebonden oorzaken: ‘emoties’ en ‘gewoontes en routines’;
- de overige oorzaken vanuit het proces: vertrouwen in het management en kennis en vaardigheden;
- de gevolgen voor de professional, cliënt, organisatie en maatschappij.

Aan de hand van bovenstaande conclusies vanuit het onderzoek is het conceptueel model aangepast. Het conceptueel model diende als leidraad voor het uitvoeren van het onderzoek. Het aangepaste model laat de conclusies van het onderzoek in een vereenvoudigde vorm zien.



Figuur 4: resultaten van het onderzoek samengevat

In het model zijn de oorzaken van weerstand weergegeven in de blauwe blokken. De pijlen geven aan dat zij weerstand bij verandering veroorzaken. Zoals aangegeven hebben deze aspecten ook invloed op overige oorzaken van weerstand. Deze zijn in het rood-omlijnde blok weergegeven. De pijlen naar dit blok zijn onderbroken, omdat de verbanden die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen niet empirisch zijn vastgesteld. Hiervoor is nader onderzoek noodzakelijk. Zoals aangegeven is dit een vereenvoudigde weergave van de uitkomsten. De verbanden tussen elk aspect zijn hierin niet weergegeven om het model overzichtelijk te houden. Welke verbanden er zijn tussen de aspecten is in het voorgaande stuk beschreven.

Naast oorzaken van weerstand zijn in het onderzoek aspecten naar voren gekomen die hebben geholpen bij de verandering. Deze aspecten vallen in het andere uiterste van het spectrum van gedrag van Judson (1991): de acceptatie van de verandering. De acceptatie van de verandering zijn gelegen in:

- noodzaak van de verandering, de professionals zien in dat verandering rond de invulling van zorg en welzijn en huishoudelijke ondersteuning noodzakelijk is.
- gedeelde visie en doelen, als gevolg van de noodzaak van de verandering, werden de doelen en visie gedeeld, met de kanttekening dat het in praktijk anders blijkt te werken dan in theorie;

- de kennis en vaardigheden, door de kennis en vaardigheden van de professionals vanuit vooropleiding en ervaring konden zijn het beleid eigen maken en uitvoeren;
- social support vanuit het team om te overleggen over de veranderingen, manier van werken en toepassen van het beleid;
- vertrouwen binnen het team om zaken met elkaar te bespreken.

Kennis over de oorzaken van weerstand bij verandering en aspecten die invloed hebben op de acceptatie van een verandering geeft waardevolle informatie. Deze kennis kan worden ingezet bij toekomstige veranderingen. Door te leren vanuit het verleden en rekening te houden met de oorzaken van weerstand kunnen toekomstige veranderingen positiever worden ervaren. De volgende paragraaf geeft aanbevelingen hoe te handelen met de oorzaken van weerstand die bij de implementatie van het nieuwe beleid HO naar voren zijn gekomen.

6.2 Aanbevelingen

Onderstaande aanbevelingen zijn vooral gericht op de oorzaken van weerstand en hoe hiermee omgegaan kan worden bij toekomstige veranderingen. Oorzaken van weerstand zijn gelegen in het proces van implementeren. Alleen de complexiteit van de verandering valt hier buiten.

Complexiteit:

De complexiteit is als oorzaak gelabeld vanwege de omvang van de verandering, de verschillende actoren, de nieuwe manier van kijken naar de ondersteuning vanuit de gemeente en onduidelijkheid over begrippen. Het gevolg is dat verlies van overzicht voor de professional ontstaat. De complexiteit van de verandering wordt inzichtelijk gemaakt door het volgende te communiceren:

- de betrokken afdelingen;
- de samenhang van de afdeling of afdelingen;
- moeten personen, groepen of totale afdelingen veranderen;
- gaat het om de basis, midden of de top van de afdeling;
- waar is de verandering op gericht: cultuur, structuur, stijl van leidinggeven;
- wat zijn de doelen en visie van de verandering, waarom is dit nodig (noodzaak);
- wat zijn de betrokken actoren;
- begrensd de verandering, geef aan wat er gaat veranderen en wat niet;
- welke (deel)projecten zijn betrokken en wat zijn hun doelen, verantwoordelijkheden en taken?

Vervolgens dient het veranderproces opgedeeld te worden in onderdelen met eigen doelen om het overzicht te behouden. Bij de verdeling in gedeeltes van een verandering van beleid kan worden gedacht aan:

- vaststellen van verordening;
- vaststellen van beleidsregels;
- vaststellen van werkwijze en schrijven van werkinstructies;
- ontwikkelen van opleiding en training;
- training geven etc.

Door dit inzichtelijk te maken voor de professional, biedt het duidelijkheid wat ze kunnen verwachten. Indien mogelijk dient een tijdsplan worden aangegeven, zodat de stand van zaken duidelijk is.

Een interventie op persoonsniveau is het tijdelijk verlichten van het takenpakket van overbelaste professionals.

Aansturing

Aansturing is als oorzaak van weerstand gescoord, omdat de professionals het gevoel hadden dat de projectleiders, stafadviseurs en contractmanagers onvoldoende op de hoogte waren van de gevolgen op de werkvloer en wat er op de werkvloer speelt. Daarnaast blijkt dat de direct leidinggevende vaak een duidelijke rol heeft gehad voor de professionals. Onder andere omdat er wisselingen waren van direct leidinggevende na de implementatie. Dit leidt tot de volgende aanbevelingen:

- In beginstadia is de behoefte aan een duidelijk stappenplan groot. Het is belangrijk om mensen tijdig te informeren, tussentijdse doelen te stellen en mijlpalen te markeren. Dit biedt houvast wanneer er iets veranderd of vertraging optreedt. Er zijn verschillende middelen om te communiceren: persoonlijk gesprek, workshops, informatiebijeenkomsten, nieuwsbrieven, team overleggen en werkgroepen. Hiermee kunnen verantwoordelijkheden van verschillende personen en van de professionals worden verduidelijkt en de betrokkenheid worden vergroot.
- Door projectleiders, stafadviseurs en contractmanagers in contact te brengen met professionals, krijgen zij inzicht in wat er leeft. Zorg voor een dialoog over de wijze waarop de verandering wordt ingevoerd. Hierbij luisteren naar vragen, zorgen, problemen, verwachtingen, voordelen en bedreigingen. Door te luisteren en dit te bespreken, weten de projectleiders, stafadviseurs en contractmanagers wat er speelt op de werkvloer. Het geeft tevens inzicht in de behoefte van de professionals: begeleiding, informatie of alleen sparren over de gebeurtenissen. Dit kan meegenomen worden in een verbeterplan. Geef aan wat niet kan. Het in contact brengen kan in een gezamenlijke bijeenkomst, per functiegroep, per team, een selectie van de professionals of één op één. Maak gebruik van de huidige aanwezige

overleggen, zoals de klankbordgroep, waarbij professionals hun eigen zorgen en die van collega's uiten.

- Projectleiders en leidinggevendenden, dienen zichtbaar te zijn voor de professionals. Door op de afdeling zelf werken. Zodat zij enerzijds zien wat er gebeurt op een afdeling om hierop in te kunnen spelen. Anderzijds zichtbaar zijn voor de professionals, zodat zij vragen kunnen stellen en zien dat er betrokkenheid is met de werkvloer. Indien dit niet of beperkt mogelijk is vanwege de werkzaamheden van de verschillende functiegroepen, is het delen van informatie en ervaringen belangrijk. Zowel vanuit de projectleiders, stafmedewerkers en contractmanagers, als vanuit de professionals. Hiervoor dienen fysieke contacten gecreëerd te worden en gebruik gemaakt worden van de al aanwezige overleggen tussen projectleiders, leidinggevende, kwaliteitsmedewerkers, klankbordgroep, teamoverleg, etc.
- Meer nadrukkelijke rol voor de direct leidinggevende. Direct leidinggevendenden spelen een grote rol bij het implementeren van veranderingen. Van hen wordt verwacht een voorbeeldfunctie te hebben ten opzichte van de verandering. Zij moeten de professionals informeren, motiveren en inspireren. De leidinggevende moet op de hoogte zijn van de veranderingen en voldoende informatie krijgen om vragen van professionals te beantwoorden. De leidinggevende dient met de professionals van gedachten te wisselen over de verandering. Ervaringen kunnen onderling uitgewisseld worden tijdens één op één gesprekken of een teamoverleg. Wanneer er fouten worden gemaakt, wordt hier reconstructief op gereageerd, door te bekijken wat er geleerd kan worden en wat de volgende keer anders kan. Het is de rol van de leidinggevende om hier ruimte voor te creëren, professionals te stimuleren hun ervaringen te delen en van elkaar te leren. Door deze overleggen in een andere omgeving te houden, ontstaat een andere sfeer. De gewonnen informatie kan worden doorgegeven aan de projectleiders, stafadviseurs of contractmanagers om hen op te hoogte te brengen de actualiteiten. Om de leidinggevende te ondersteunen in het begeleiden en coachen van hun professionals tijdens veranderingen, kunnen trainingen worden aangeboden, eventueel in samenwerking met de adviseur van of de coaching pool van het concern (Cohen, 2005, Metselaar & Cozijnsen, 1997).

Informatie

Informatie staat in verband staat met de overige oorzaken van weerstand. Het informeren en communiceren is belangrijk om betrokkenheid te genereren bij de professionals. Om betrokkenheid te generen is louter informeren onvoldoende. Het is van belang om na te controleren of de informatie helder genoeg is door feedback te vragen en een terugkoppeling geven op de feedback.

- Bij het informeren is het van belang dat de informatie helder, kort en bondig is. Verder moet hetgeen wat gecommuniceerd wordt, worden uitgevoerd. Informatie is niet vanzelfsprekend. Beroepsjargon die in de projectgroepen ontwikkeld is, roept

onduidelijkheid op en moet voorkomen worden. Sluit zo veel mogelijk aan bij de bekende termen. Daarnaast zit de kracht in de herhaling. Wees open in het delen van informatie, ook wanneer er fouten zijn gemaakt of bepaalde zaken vergeten zijn. Hierbij kan de direct leidinggevende een belangrijke rol spelen en heeft een voorbeeldfunctie.

- Informeer medewerkers over de voortgang van de verschillende project- en werkgroepen om het vertrouwen en de betrokkenheid van de professionals tot deze groepen te vergroten. Dit kan tijdens algemene bijeenkomsten, teamoverleg of via de bestaande nieuwsbrief. Hierdoor gaat de inhoud van de verandering meer leven. Daarnaast geeft het ruimte aan de professionals om vragen te stellen of ideeën te uiten.
- Vermijd overload aan informatie en een te brede verspreiding om te voorkomen dat informatie over de verandering tussen het wal en schip raakt tussen bijvoorbeeld ander e-mailberichten of berichten op intranet. Door informatie te concentreren op vaste plekken, weten mensen waar zij de juiste informatie kunnen vinden. Door bijvoorbeeld een aparte nieuwsbrief te realiseren voor de nieuwe veranderingen of een specifieke pagina op intranet aan te maken blijft het geconcentreerd op deze plekken. Het is hierbij de verantwoordelijkheid van de leidinggevende om medewerkers op deze informatie te wijzen en de verantwoordelijkheid van de professionals om deze informatie tot zich te nemen.
- Behalve het informeren van professionals is het belangrijk om hen om feedback te vragen of de informatie helder is. Door te vragen of professionals willen beschrijven wat de verandering of werkinstructie inhoudt en wat voor invloed dit voor hen heeft of wat voor informatiebehoefte professionals hebben. Hierbij kan men kiezen om dit in zijn algemeenheid aan professionals te vragen. Een nadere opzet is om een selecte groep professionals te vragen die niet bij een projectgroep betrokken zijn, voordat de informatie over de gehele afdeling wordt verspreid. Deze professionals zijn minder bekend met de inhoud van de verandering en de eerste onduidelijkheden kunnen zo voorkomen worden. Er kan worden gevraagd om werkinstructies uit te proberen, voordat ze verspreid worden. Er kan gebruik worden gemaakt van de huidige overlegvormen: klantbordgroep, bedrijfsvoeringsoverleg, kwaliteitsmedewerkeroverleg, etc. Wanneer er geen feedback wordt gegeven, is dit een signaal dat informatie niet bekend is, niet duidelijk is, of dat professionals niet betrokken zijn. Wees daarom alert wanneer er geen feedback komt vanuit de professionals.
- Behalve het vragen om feedback, dient er voor de personen die feedback geven duidelijk te zijn wat er met de feedback gebeurt. Tijdens de interviews werd duidelijk dat als er vragen werden gesteld, er niet op teruggekomen werd of te laat. Dit is de reden dat enkele professionals zijn gestopt met het geven van feedback. Het is belangrijk om afspraken te maken over de termijn en met betrekking tot het terugkomen op feedback. Het is belangrijk voor alle partijen om deze afspraken te

volgen. Vermeld wanneer de feedback niet tot verdere acties leidt en waarom. Bedank de professionals voor hun inbreng. Hiermee laat het management zien dat de inbreng wordt gewaardeerd en het is een stimulans om inbreng te blijven geven.

Tijd en ruimte

Tijd en ruimte speelt een rol bij tijd informatievoorziening. In de interviews is naar voren gekomen dat de professionals minder tijd en ruimte ervaren om naast de reguliere werkzaamheden de informatie eigen te maken. Behalve de hierboven genoemde aanbevelingen, is de professional zelf verantwoordelijk om aangeboden informatie te lezen.

- De invoering van de verandering kan opgenomen worden in persoonlijke doelen van de professional, vooral als hij of zijn in het verleden moeite heeft gehad met de verandering. Hierbij kan gebruik gemaakt worden van de gesprekscyclus met functionerings- en beoordelingsgesprekken.
- Door de overige doelen en het takenpakket tijdelijk bij te stellen, wordt bereikt dat de professional de verandering meer als onderdeel van het eigen werk gaat zien en niet iets wat er extra bij komt. Productiviteit wordt tijdelijk ondergeschikt gemaakt aan het succes van de verandering. Hierdoor wordt het belang van de verandering benadrukt. Dit geeft aan het een hoge prioriteit heeft naast het reguliere werk.
- Tijd kan worden gecreëerd door extra mankracht in te zetten om de afdelingen te ontlasten (Cohen, 2005; Metselaar & Cozijnsen, 1997).

Invloed

De professionals hebben aangegeven dat zij geen invloed hebben gehad op het beleid en het implementeren hiervan. Uit de interviews werd duidelijk dat het vooral gaat over invloed op de eigen werkzaamheden: de informatie die beschikbaar wordt gesteld aan de professional, cliënten en de aanbieders. Bij het onderdeel informeren, feedback geven en vervolg geven aan feedback is hier reeds op ingegaan. De volgende aanbevelingen richten zich specifiek op de invloed van de professional.

- Laat de professionals deelnemen aan deelprojecten om de interesse en betrokkenheid te vergroten. Zij kunnen als vertegenwoordigers van hun team of functiegroep deelnemen aan de projectgroep en vanuit hun kennis en vaardigheden input geven. Het belangrijk dat het doel en de rollen van de vertegenwoordigers duidelijk zijn om de betrokkenheid vast te houden. Dit laatste lijkt niet goed te zijn gegaan bij de implementatie van het nieuwe beleid HO. Binnen de projectgroep zijn professionals gevraagd mee te denken, maar zij hebben voor hun gevoel geen invloed gehad. Ze raakten hierdoor hun betrokkenheid bij de verandering kwijt. Dit kan voorkomen worden door:
 - o het doel van de projectgroep herhalen;
 - o de stand van zaken rondom doelen die bereikt moeten worden in kaart te brengen en bespreken;
 - o afgebakende rollen en verantwoordelijkheden bespreken;

- o wanneer er sprake is van tegenstrijdige meningen dienen deze besproken te worden, waarbij de persoon met een andere mening een oplossing bedenkt. Deze oplossingen worden besproken en meegenomen. Indien de oplossingen niet passend zijn, dient onderbouwd te worden wat de reden is.

De vertegenwoordigers kunnen andere professionals informeren over de stand van zaken en hen motiveren en stimuleren ten aanzien van de verandering. Hierbij dient wel gelet te worden op de aanbevelingen rond informatie verstrekken: niet te verspreiden en iedereen op de hoogte houden (Cohen, 2005).

- Overleg met professionals welke kennis en vaardigheden de verschillende functiegroepen hebben en welke kennis en vaardigheden zij moeten aanvullen. Bespreek de volledigheid van informatie en vraag naar voor kennis en vaardigheden er behoefte is (Metselaar & Cozijnsen, 1997). Test de vaardigheden uit in een pilot, verwerk de bevindingen uit de pilot vervolgens in de informatie en/of opleiding. Koppel ervaringen uit een pilot terug naar de professionals. Biedt na het geven van een opleiding een vervolg aan. Hierin worden problemen die in de praktijk naar voren zijn gekomen besproken. Dit kan gericht zijn op inhoudelijke problemen, maar ook op problemen bij het toepassen van bijvoorbeeld nieuw beleid en ervaringen. Het kan worden besproken in verschillende vormen van bestaande overleggen: teamoverleg, casuïstiek. Of er kunnen aparte momenten worden gecreëerd. Door hierbij professionals uit verschillende teams en functiegroepen samen te laten praten, vindt er meer afstemming plaats. De gegevens uit deze momenten of overleggen kunnen als input dienen voor aanpassingen in de informatie.

Inzicht geven in de gevolgen van de verandering

Door inzicht te geven in de gevolgen van de verandering blijven professionals gemotiveerd. Wanneer er geen inzicht gegeven wordt in de gevolgen van de verandering, zal het enthousiasme verminderen en is de neiging om terug te vallen in oude gewoontes groot. Men zal vragen stellen over de noodzaak van de verandering. Dit blijkt uit de interviews: de professionals hebben geen zicht in de effecten van het beleid voor de organisatie, de cliënt en de maatschappij. De informatie die zij hebben is gebaseerd op eigen inschattingen en cliënten die contact opnemen. Dit laatste biedt een eenzijdig beeld, omdat alleen cliënten waar het niet goed bij gaat contact opnemen. Het is juist belangrijk om de successen te laten zien. Dit kan door positieve ervaringen van professionals te bespreken en hier de aandacht aan te geven.

- Inzicht in de gevolgen voor de organisatie kan worden gegeven door bijvoorbeeld de maandrapportage te bespreken in teamoverleggen.
- Inzichtelijk maken van bereikte doelen letterlijk laten zien door posters op te hangen. Dit geldt voor de reguliere teams, maar ook voor tijdelijke krachten die achterstanden wegwerken of herindicaties uitvoeren.

- Vergelijk de gegevens met gegevens van vorig jaar, toen de verandering nog niet was ingevoerd, om het effect te benadrukken. Erken hierbij dat de oude werkwijze destijds gepast was bij de omstandigheden van destijds, maar nu niet meer. Wanneer een doel is bereikt, vier dit door middel van een borrel, koffiemoment voor de gehele afdeling of een algemeen compliment.
- Breng de professionals in contact met de aanbieders van de huishoudelijke ondersteuning om te bespreken welke activiteiten zij ondernemen om de resultaatgebieden te behalen. Dit kan door:
 - o direct telefoonnummers te geven van de aanbieders om zaken snel te bespreken,
 - o bijeenkomsten met de aanbieders en professionals in de werkomgeving van de aanbieders.
- Onderzoek uitvoeren naar de ervaring van de cliënten en hier vervolg aangeven. Er is een kwaliteitsonderzoek uitgevoerd onder cliënten kort na de implementatie van het nieuwe beleid. Door een vervolgonderzoek uit te voeren geeft dit een indruk van de ervaringen van cliënten in een bepaalde tijdsspanne.
- Inzicht geven in de gevolgen voor de maatschappij is complex, omdat het niet tastbaar is. Er kan mogelijk wel inzicht worden gegeven in de ontwikkelingen die de afdeling doormaakt en doorvoert in vergelijking met andere afdelingen en in hoeverre dit past bij het algemene doel. Vergelijk bijvoorbeeld hoe de eigen afdeling de klant op de eigen verantwoordelijkheid met de wijze waarop de kredietbank dit uitvoert.
- Communiceren en informeren over de gegevens die wel beschikbaar zijn. Dit kan in één op één gesprekken met de leidinggevende, als professionals aangeven behoefte te hebben aan informatie. In een teamoverleg, in een nieuwsbrief of tijdens een algemene bijeenkomst.
- Professionals er op wijzen dat zij een eigen verantwoordelijkheid hebben om aan te geven dat er behoefte is aan informatie over de gevolgen. Dit kan via de leidinggevende of mogelijk via een e-mailadres, zodat alles op één punt verzameld wordt. Bij het verstrekken van informatie hebben de professionals de verantwoordelijkheid zich er in te verdiepen.

Congruentie tussen afdeling IV, aanbieders en cliënten.

De congruentie tussen de verschillende actoren is niet apart opgenomen in de mogelijke oorzaken, omdat deze onder informatie valt. Het is naar voren gekomen in de factoren van Fernandez & Rainey (2006) en in de interviews. Daarom wordt hier nog een aparte aanbeveling voor geschreven.

- stem informatie af op de persoon die het gebruikt (professionals, aanbieder of cliënt). Formuleer duidelijke, bondige informatie. Vraag vooraf aan wat voor informatie er behoefte is. Laat de informatie lezen door anderen om te controleren of het duidelijk is. Bijvoorbeeld via een cliëntenpanel.

- Beperk de communicatie niet tot alleen schriftelijke verspreiding, vooral wanneer het cliënten betreft. Organiseer bijeenkomsten en houdt professionals die cliëntencontact hebben op de hoogte over wat er wordt gecommuniceerd.
- Stem informatie af met aanbieders: hoe worden begrippen geïnterpreteerd. Op welke wijze bereiken de aanbieders de aan hen opgelegde doelen. Ga hierbij in gesprek met de aanbieders. Door de informatie af te stemmen, wordt de informatie naar de cliënten toe duidelijk en wordt voorkomen dat cliënten verschillende verhalen horen.
- Wanneer blijkt dat cliënten tegenstrijdige informatie ontvangen van meerdere bronnen of als aanbieders andere informatie geven: vraag de cliënt, aanbieder of de professional van wie de informatie afkomstig is. Vanuit deze bronnen kan er gewerkt worden aan een betere afstemming.

Uitgesproken waardering

Een aanbeveling die niet alleen tijdens het implementeren van veranderingen geldt: spreek waardering uit over de inzet, input, feedback, gemotiveerdheid etc. Het is fijn om gewaardeerd te worden voor inzet en werk. Voornamelijk dat het wordt erkend. Dit kan in één-op-één gesprekken met een leidinggevende of als er feedback wordt gegeven, in bestaande overleggen, via de e-mail, nieuwsbrieven of georganiseerde bijeenkomsten.

Bovenstaande aanbevelingen zijn specifiek opgesteld naar aanleiding van de uitkomsten van het onderzoek. Dit is een beperkte lijst van aanbevelingen. Voor het schrijven van de aanbevelingen is behalve van het theoretisch kader en de resultaten van de interviews gebruik gemaakt van de volgende literatuur:

- *Het hart van de verandering-praktijkboek*. Cohen, S. (2005)
- *Interne communicatie bij veranderingen: van weerstand naar commitment*. Gils, V., & Schuiten, S. (2003).
- *Changing behavior in organizations: Arnold S. judson*. Judson, A. (1991).
- *Van weerstand naar veranderingsbereidheid. Over willen, moeten en kunnen veranderen*. Metselaar, E., & Cozijnsen, A. (1997).

Hierin zijn ook andere adviezen en tools opgenomen die gebruikt kunnen worden bij het implementeren van een verandering. Hierbij wordt in gegaan op adviezen voor andere oorzaken van weerstand dan degene die in dit onderzoek naar voren zijn gekomen.

7 Discussie

Dit hoofdstuk is het afsluitende hoofdstuk van deze scriptie. Er vindt een kritische reflectie plaats op het onderzoek, een reflectie op de theorie naar aanleiding van resultaten van het onderzoek en aanbevelingen voor vervolgonderzoek.

Binnen het literatuuronderzoek om de mogelijke oorzaken van weerstand te achterhalen, is er rekening gehouden met verschillende theorieën over gedrag bij verandering. Hierbij is geen onderscheid in literatuur gemaakt wat specifiek in gaat op weerstand bij verandering binnen de publieke organisatie of de afkomst van de onderzoekers of het land waar het onderzoek is gehouden. Er zijn duidelijke verschillen tussen de publieke en private sector, maar ook in de manier waarop een land wordt aangestuurd (Angelsaksisch model, Rijnlandsmodel). Deze keuze is bewust gemaakt, om andere theorieën niet uit te sluiten. Aan de andere zijde kan literatuuronderzoek gericht op veranderingen binnen de publieke organisatie, binnen een bepaalde manier van aansturing een andere verdieping geven, mits hiervoor voldoende wetenschappelijke literatuur aanwezig is.

Wanneer er gekeken wordt naar het uitvoeren van het onderzoek, is het aantal interviews wat is afgenomen aan de hand van een interviewprotocol een sterk onderdeel van het onderzoek. De betrokkenheid van de onderzoeker is een punt van discussie. De onderzoeker is zelf Wmo-adviseur senior en heeft de verandering meegemaakt. Het voordeel is dat de onderzoeker een is met de respondenten, de respondenten kennen de onderzoeker en de interviews zijn in de omgeving van de verandering uitgevoerd. Doordat de onderzoeker de verandering heeft meegemaakt zijn de respondenten mogelijk meer open over hun ervaringen, mede omdat de onderzoeker zich in hen kan verplaatsen. Er is sprake van een insider-view (Baarda, de Goede, & Teunissen, 2005). Aan de andere zijde kan de onderzoeker antwoorden op de verkeerde manier interpreteren en onbewust het interview beïnvloeden. Dit is zo veel mogelijk voorkomen door de onderzoeker zich vooraf bewust te maken van de eigen interpretaties. Desondanks is dit niet te voorkomen. Bij volgend onderzoek dient dit beter voorkomen te worden door gebruik te maken van meerdere onderzoekers en member check.

De scoop van geïnterviewden is beperkt gebleven tot de professionals. Voor een breder en completer beeld van de volledige organisatie zou elke functiegroep onderzocht moeten worden. Daarnaast had het kiezen van informanten, zoals direct leidinggevend, kwaliteitsmedewerkers of stafadviseurs, informatie kunnen geven over de professionals. Vooral de kwaliteitsmedewerker en direct leidinggevende staat dicht bij de professionals, Hier worden vragen eerst neergelegd en zij bieden begeleiding bij opdoen van kennis en kwaliteit. De projectleiders als informant hadden de andere zijde van de verandering kunnen laten zien. Zij hadden meer informatie kunnen geven over hoe de verandering is geïmplementeerd en waarom bepaalde keuzen zijn gemaakt. Bij een vervolgonderzoek of

gelijkwaardig onderzoek, wordt aangeraden om deze informanten te betrekken voor een completer beeld.

Er is binnen het onderzoek geen rekening gehouden met verschillende ervaringen tussen verschillende functiegroepen die geïnterviewd zijn. Er zijn interviews gehouden met consulenten, Wmo-adviseurs en Wmo-adviseurs senior. Zij hebben andere taken en verantwoordelijkheden, wat andere ervaringen kunnen veroorzaken. Tijdens de interviews lijkt er geen verschil te zijn tussen de verschillende functiegroepen. De steekproef is representatief voor de professionals in zijn geheel, maar op basis van interviews met twee consulenten kunnen er geen conclusies getrokken worden voor de volledige functiegroep van consulenten. Dit is niet representatief. Daarom en mede omdat het niet binnen de scope van het onderzoek past om te vergelijken tussen functiegroepen, zijn hier verder geen uitspraken over gedaan. Voor vervolgonderzoek kan het onderscheid maken tussen de functiegroepen een meerwaarde hebben, om vanuit de organisatie hier rekening mee te kunnen houden bij veranderingen. Hiervoor zou een groter steekproefkader noodzakelijk zijn. Door bijvoorbeeld een survey te houden onder de professionals. Aan de hand van opvallende uitkomsten uit de survey kunnen vervolgens interviews gehouden worden om dieper op de onderwerpen en verschillen in te gaan.

Tijdens de interviews naar voren gekomen dat de professionals bepaalde factoren niet goed meer konden herinneren. Bijvoorbeeld de opleiding die is gegeven of welke direct leidinggevende zij op het moment van het implementeren van het veranderde beleid hebben gehad. Hiervoor is de implementatie en de daarop volgende gebeurtenissen te lang geleden geweest. Om een beter inzicht te krijgen in de ervaringen in de loop van de voorbereidingen van de verandering, de implementatie en de periode daarna, is een longitudinaal onderzoek meer op zijn plaats. Hiermee kan onderzocht worden welke ervaringen er zijn doordat er een verandering is ingezet (emoties) en welke ervaringen er zijn door bijvoorbeeld de inhoud of het proces van verandering. Er is dan tevens observatie van gedrag mogelijk ten behoeve van het vergroten van de betrouwbaarheid.

Het onderzoek is uitgevoerd als enkelvoudige casestudie. De representativiteit voor andere afdelingen of organisaties is beperkt. Het onderzoek, de resultaten en het model waarin de uiteindelijke resultaten zijn weergegeven, is specifiek voor dit onderzoek. Er is nader onderzoek noodzakelijk om de representativiteit van de resultaten te vergroten. Het conceptueel model en de interviewhandleiding kunnen worden gebruikt voor een gelijkwaardig onderzoek binnen andere afdelingen. Door de uitkomsten van de verschillende onderzoeken met elkaar te vergelijken kan worden aangetoond in hoeverre het model voor de afdeling IV representatief is voor andere afdelingen.

Vanuit het theoretisch kader is er gebruik gemaakt van een onderverdeling om een organisatieverandering te bestuderen. Er zijn verschillende bronnen gebruikt om tot de onderverdeling te komen in de inhoud, het proces, de gevolgen, de context en de persoon. De theorie over gedrag bij verandering (weerstand of veranderingsbereidheid) gaat in op een selectie van deze hoofdonderdelen. Hierbij wordt vaak voor het proces gekozen, een enkele keer voor de persoon en de gevolgen. Er wordt geen rekening gehouden met de andere hoofdonderdelen, waardoor een beperkt zicht is om de complete organisatieverandering en de mogelijke verbanden tussen de verschillende hoofdonderdelen en oorzaken.

Het proces wordt vanuit verschillende theorieën gezien als een belangrijk onderdeel waarin weerstand voorkomt. Volgens Kotter (1995) en Fernandez en Rainey (2006) dient het proces goed te verlopen voor een succesvolle verandering. Bennebroek, Gravenhorst, Boonstra en Werkman (2003) constateren dat weerstand voornamelijk gerelateerd is aan problemen binnen het proces van verandering. Het onderzoek binnen IV bevestigt deze theorie. De oorzaken van weerstand die naar voren zijn gekomen, zijn gelegen in het proces; in de informatie, tijd en ruimte, aansturing en invloed. Het onderzoek binnen IV geeft ook een aanvulling op deze theorie. De complexiteit van de verandering is naar voren gekomen als één van de vijf oorzaken van weerstand, maar wordt alleen door Metselaar en Cozijnsen (1997) genoemd. Deze oorzaak valt binnen de inhoud van de verandering. Dit bevestigt dat meerdere onderdelen van een organisatieverandering bestudeerd moeten worden voor een compleet beeld van de verandering en de aspecten die weerstand veroorzaken.

Uit het onderzoek is gebleken dat er verbanden zijn tussen de verschillende oorzaken. De relaties of verbanden tussen verschillende oorzaken van weerstand wordt in de theorie minimaal besproken. Coetsee (1999), Judson (1991), Holt et. al (2007) benoemden de verbanden wel, maar gaan niet in op de invloed van oorzaken op elkaar. Bennebroek et al., (2003) benoemen dat er een relatie is tussen de inhoud van de verandering, het proces en de betekenisgeving van de persoon. Zij erkennen hierbij dat er nog geen empirisch onderzoek is gedaan naar deze relaties. Hierin schiet ook dit onderzoek te kort. In navolging van Bennebroek et al., (2003) is er meer empirisch onderzoek noodzakelijk om de relaties tussen de verschillende aspecten vast te stellen en wat voor invloed zij op elkaar uitoefenen. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen:

- de relaties tussen de hoofdonderdelen: persoon, inhoud, proces, gevolgen en context;
- de relaties tussen de verschillende aspecten binnen de hoofdonderdelen, bijvoorbeeld de invloed van informatie op kennis en vaardigheden;
- de relaties tussen de verschillende aspecten welke de hoofdonderdelen overstijgen. Bijvoorbeeld de invloed van informatie op de emoties.

Het onderzoeken van deze relaties geeft kennis over hoe de oorzaken van weerstand elkaar beïnvloeden. Deze waardevolle kennis kan worden gebruikt bij toekomstige veranderingen.

Bibliografie

- Armenakis, A., & Bedeian, A. (1999). Organizational change: A review of theory and research in the 1990s. *Journal of management*, 25(3), 293-315.
- Armenakis, A., Bernerth, J., Pitts, J., & Walker, H. (2007). Organizational Change Recipients' Beliefs Scale Development of an Assessment Instrument. *The Journal of applied behavioral science*, 43(4), 481-505.
- Azjen, I. (1988). *Attitudes, personality and behavior*. Milton-Keynes: Open University Press.
- Azjen, I. (1991). The theory of planned behaviour. *Organizational Behavior and Human decision processes*, 50, 179-211.
- Baarda, B., de Goede, M., & Teunissen, J. (2005). *Basisboek kwalitatief onderzoek. Handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Houten: Wolters-Noordhoff.
- Baarda, D., de Goede, M., & van der Meer-Middelburg, A. (2007). *Basisboek Interviewen. Handleiding voor het voorbereiden en afnemen van interviews*. Houten: Wolters-Noordhoff bv.
- Bartunek, J., & Moch, M. (1987). First-order, second-order, and third-order change and organization development interventions: A cognitive approach. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 23(4), 483-500.
- Bennebroek Gravenhorst, K.M., Werkman, R.M. & Boonstra, J.J. (2003). The change capacity of organisations. General Assessment and Five configurations. *Applied Psychology: An International Review*, 51 (1), 83-105.
- Bovens, M. A., 't Hart, P., & van Twist, M. J. (2012). *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek*. Deventer: Kluwer.
- Coch, L., & French, J. (1948). Overcoming resistance to change. *Human Relations*, 512 -532.
- Coetsee, L. (1999). From resistance to commitment. *Public Administration Quarterly*, 23(2), 204-220.
- Cohen, S. (2005). *Het hart van de verandering-praktijkboek*. Den Haag: Academic Service.
- Cunningham, C., Woodward, C., Shannon, H., MacIntosh, J., Lendrum, B., Rosenbloom, D., et al. (2002). Readiness for organizational change: A longitudinal study of workplace, psychological and behavioural correlates. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 75(4), 377-392.
- Del Val, M., & Fuentes, C. (2003). Resistance to change: a literature review and empirical study. *Management Decision*, 41(2), 148-155.
- Dent, E., & Goldberg, S. (1999a). Challenging "resistance to change". *The Journal of Applied Behavioral Science*, 35(1), 25-41.

- Dent, E., & Goldberg, S. (1999b). Resistance to Change: "A limiting perspective". *The Journal of Applied Behavioral Science*, 35(1), 45-47.
- Dent, E., & Powley, E. (2002). Employees Actually Embrace Change: The Chimera of Resistance. *Journal of Applied Management and Entrepreneurship*, 7(2), 56-63.
- Devos, G., Vanderheyden, K., & van Den Broeck, H. (2002). A framework for assessing commitment to change. Process and context variables of organizational change. Vlerick Leuven Gent Management School.
- Edmondson, A. (1999). Psychological safety and learning behavior in work teams. *Administrative Science Quarterly*, 44(2), 350-383.
- Fernandez, S., & Rainey, H. (2006). Managing succesful organizational change in the public secto. *Public administration review*, 168-176.
- Gemeente Rotterdam. (2012a). Beleidsregels individuele voorzieningen maatschappelijke ondersteuning 2012. Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam. (2012b). Beleidsregels individuele voorzieningen maatschappelijke ondersteuning Rotterdam 2012. Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam. (2014). Organogram cluster Maatschappelijke Ondersteuning. Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam Servicedienst Inkoopbureau. (2012). Beschrijvend document aanbesteding: De beste dienstverlener huishoudelijke verzorging voor Rotterdam. Rotterdam.
- George, J., & Jones, G. (2001). Towards a process model of individual change in organizations. *Human Relations*, 419 – 444.
- Gils, V., & Schuiten, S. (2003). *Interne communicatie bij veranderingen: van weerstand naar commitment*. Amsterdam: Kluwer.
- Holt , D., Armenakis, A., Feild, H., & Harris, S. (2007). Readiness for Organizational Change The Systematic Development of a Scale. *The Journal of applied behavioral science*, 43(2), 232-255.
- Hutjes, J., & van Buuren, J. (1992). *De gevalsstudie. Strategie van kwalitatief onderzoek*. Meppel: Boom.
- Individuele Voorzieningen. (2014a). Berichtgeving op intranet. Rotterdam.
- Individuele Voorzieningen. (2014b). Nieuwsbrieven IV. Rotterdam.
- Judson, A. (1991). *Changing behavior in organizations: Arnold S. judson*. Cambridge, MA: Blackwell.
- Kotter, J. (1995). Leading change: why transformation efforts fail. *Harvard Business Review*, 59-67.
- Kotter, J., & Schlesinger, L. (2008). Choosing strategies for change. *Harvard business review*, 130-142.

- Kotter, J., & Cohen, D. (2002). *Het hart van de verandering. De principes van leiderschap bij verandering in de praktijk*. Schoonhoven: Academic service.
- Kuipers, B., Higgs, M., Kickert, W., Tummers, L., Grandia, J., & Van Der Voet, J. (Forthcoming). The management of change in public organisations: A literature review. *Public Administration*.
- Kuipers, H., & Van Amelsvoort, P. (1993). *Slagvaardig organiseren: inleiding in de sociotechniek als integrale ontwerpleer*. Deventer: Kluwer bedrijfswetenschappen.
- Metselaar, E., & Cozijnsen, A. (1997). *Van weerstand naar veranderingsbereidheid. Over willen, moeten en kunnen veranderen*. Heemstede: Holland Business Publications.
- Mintzberg, H. (2006). *Organisatiestructuren*. Amsterdam: Pearson Education Benelux bv.
- Ooijen, L., & Schenk, N. (2012). Implementatieplan Huishoudelijke verzorging. Gemeente Rotterdam.
- Ooijen, L., & Schenk, N. (2014). Visiedocument HV. Gemeente Rotterdam.
- Oreg, S. (2003). Resistance to change: Developing an individual differences measure. *Journal of Applied Psychology*, 680-693.
- Oreg, S. (2006). Personality, context, and resistance to organizational change. *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 73-101.
- Rumelt, R. P. (1995). *Inertia and transformation*. Springer US.
- Steijn, B. (2010). *Strategische HRM in de publieke sector*. (G. S., Red.) Assen: Koninklijke van Gorcum.
- Swanborn, P. (2008). *Case-study's. Way, wanneer en hoe?* Amsterdam: Boom onderwijs.
- Thomas, R., & Hardy, C. (2011). Reframing resistance to organizational change. *Scandinavian Journal of Management*, 27(3), 322-331.
- Trader-Leigh, K. E. (2002). Case study: Identifying resistance in managing change. *Journal of Organizational Change Management*, 15(2), 138 – 155.
- Tummers, L. G. (2013). Connecting public administration and change management literature: The effects of policy alienation on resistance to change. (FSW), Faculteit der Sociale Wetenschappen; (FSS), Faculty of Social Sciences.
- Tummers, L., Bekkers, V., & Steijn, B. (2009). Beleidsvervreemding van publieke professionals: theoretisch raamwerk en een casus over verzekeringsarten en arbeidsdeskundigen. *Beleid en Maatschappij*, 36, 104-116.
- van Thiel, S. (2007). *Bestuurskundig onderzoek een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.
- Verschuren, P., & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Den Haag: Boom Lemma.

- Voet Msc, J. van der, Kuipers, B., & Groeneveld, S. (2013). Implementing change in public organizations. 11th Public Management Research Conference, Madison, Wisconsin.
- Wanberg, C., & Banas, J. (2000). Predictors and outcomes of openness to changes in a reorganizing workplace. *Journal of Applied Psychology*, 85(1), 132-142.
- Werken bij Rotterdam*. (sd). Opgeroepen op juli 5, 2014, van www.rotterdam.nl:
<http://www.rotterdam.nl/Clusters/BSD/Document%202014/DMC/Organogram%20gemeente%20Rotterdam%20extern%208%20april%202014.pdf>

Overzicht van gebruikte afkortingen, figuren en tabellen

Gebruikte afkortingen:

CAK	Centraal administratie kantoor
CIZ	Centrum indicatiestelling zorg
HO	Huishoudelijke ondersteuning
IV	Individuele Voorzieningen
PGB	Persoonsgebonden budget
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning

Figuren:

Figuur 1: conceptueel model	21
Figuur 2: organogram gemeente Rotterdam	47
Figuur 3: organogram cluster Maatschappelijke Ontwikkeling	48
Figuur 4: resultaten van het onderzoek samengevat	83

Tabellen:

Tabel 1: verbanden tussen de vijf elementen van een organisatiestructuur	15
Tabel 2: matrix van vier basistypen voor organisatiestructuur	15
Tabel 3: overzicht van mogelijk oorzaken bij weerstand.	18
Tabel 4: steekproefkader	40
Tabel 5: veranderende visie zorg en welzijn	44
Tabel 6: budgeten voor HO	52
Tabel 7: veranderingen binnen het beleid van huishoudelijke ondersteuning.	53
Tabel 8: persoonlijke kenmerken van respondenten.	59
Tabel 9: resultaten onderzoek hoofdonderdeel persoon	60
Tabel 10: resultaten onderzoek hoofdonderdeel inhoud	61
Tabel 11: resultaten onderzoek hoofdonderdeel proces	63
Tabel 12: resultaten onderzoek hoofdonderdeel gevolgen	67
Tabel 13: resultaten onderzoek hoofdonderdeel context	70
Tabel 14: totaaloverzicht van resultaten	71

Bijlagen

Bijlage 1: Interviewhandleiding

Achter elke vraag staat tussen haakjes de mogelijke oorzaak waar de vraag op in gaat. Achter enkele vragen staan voorbeelden die de interviewer kan gebruiken om de geïnterviewde een richting te geven om na te denken. Deze voorbeelden komen tevens uit de literatuur.

Belangrijk is om er van bewust te zijn dat het antwoord mogelijk beïnvloed wordt.

Datum interview:

Tijdsduur:

Introductie:

De volgende onderdelen worden toegelicht:

- doel onderzoek: onderzoeken wat de ervaringen zijn van medewerkers van de afdeling IV rondom veranderingen en specifiek rondom de invoering van het nieuwe beleid van huishoudelijke ondersteuning op 22 april 2013. Aan de hand van de interviews, hoop ik te achterhalen wat de oorzaken van de weerstand zijn geweest bij het implementeren van het nieuwe beleid van huishoudelijke ondersteuning (HO) in de gemeente Rotterdam.
- verloop gesprek: ik stel eerst een aantal algemene vragen, ik ga vervolgens in op hoe u zelf met veranderingen om gaat, gevolgd met de veranderingen rondom het nieuwe beleid HO. Voel u vrij om om verduidelijking te vragen als u een vraag niet begrijpt. Als u op een vraag geen antwoord wilt geven, kunt u dit aangeven. De vraag wordt dan overgeslagen.
- duur gesprek circa 1 uur
- de informatie die tijdens het interview naar voren komt wordt anoniem verwerkt en wordt samen met de informatie uit andere interviews gebruikt om een het doel van het onderzoek te bereiken.
- tijdens het interview maak ik aantekeningen, om de draad van het gesprek vast te houden en of alle onderwerpen zijn besproken.
- Ik zou graag het gesprek willen opnemen, om de gegeven achteraf zo accuraat mogelijk te kunnen verwerken. Geeft u hier toestemming voor?

Interviewvragen:

1. om te beginnen zou ik een aantal persoonskenmerken in kaart willen brengen:
 - Leeftijd
 - Functie
 - Sinds wanneer bent u in dienst? (omrekenen naar jaren).

Zoals bij de introductie aangegeven, wil ik graag ingaan op hoe u zelf met veranderingen om gaat. Dit hoeft niet specifiek werk gerelateerd te zijn.

2. Als u terugkijkt naar recente veranderingen binnen uw thuissituatie of het werk, kunt u vertellen hoe reageert u veranderingen? (emoties)?

Positieve reactie	Neutraal	Negatieve reactie

Mogelijke reacties: opgewonden, er naar uitkijken, uitdagend, verfrissend of stress, angst, onzekerheid, zorgen maken

Kunt u toelichting of voorbeeld geven?

3. Heeft u de voorkeur voor gewoontes en routines of voor veranderingen? (gewoontes en routines)?

Voorkeur voor verandering/nieuwe dingen: +	Neutraal	Negatieve reactie/ staat minder open voor verandering: -

Kunt u dit toelichten of er voorbeelden over geven?

4. Hoe makkelijk verandert u van mening of van vaste gewoontes? (gewoontes en routines)?

Gemakkelijk +	Neutraal	Moeite met veranderen van mening/gedachte -

Kunt u dit toelichten of er voorbeelden over geven?

Als we nu kijken naar veranderingen binnen het werk en binnen deze afdeling, u werkt hier nu sinds....

5. Kunt u vertellen over uw ervaringen zijn met veranderingen die in het verleden binnen de afdeling hebben plaatsgevonden? (geschiedenis)?

Voorbeelden die van invloed kunnen zijn: taakstructuur, hiërarchie, cliëntgerichtheid, verantwoordelijkheid, opdoen van kennis, opleidingen volgen, participatie medewerkers)

Positieve reactie	Neutraal	Negatieve reactie

Kunt u dit toelichten?

Als we kijken hoe collega's binnen het team met elkaar omgaan,

6. **Staan collega's open om naar toe te gaan om vragen te stellen, dingen te bespreken en uw verhaal kwijt te kunnen over de verandering? (social support)?**

Positieve reactie	Neutraal	Negatieve reactie

Kunt u dit toelichten of er voorbeelden over geven?

7. **Vertrouwt u uw collega's binnen uw team en uw leidinggevende om bijvoorbeeld problemen te bespreken, nieuwe dingen uit te proberen, ideeën te opperen, in discussie te gaan en gemaakte fouten aan te geven(vertrouwen)?**

Positieve reactie	Neutraal	Negatieve reactie

Kunt u dit toelichten of er voorbeelden over geven?

Ik wil nu graag specifiek in gaan op de veranderingen rondom het beleid van huishoudelijke ondersteuning die op 22 april 2013 zijn ingegaan.

De reden die wordt opgegeven voor de verandering is de vernieuwing van de zorg en welzijn die nodig is om tot een efficiëntere en effectievere zorg te komen in Rotterdam. De aanleiding voor de vernieuwing is dat de burgers in Rotterdam die gebruik maken van zorg en welzijn groeit, terwijl er bij de overheid wordt bezuinigd. Er is sprake van decentralisatie van taken van het rijk en de provincie naar de gemeente op het gebied van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en jeugdzorg. Deze vernieuwing is doorgevoerd in het beleid van huishoudelijke ondersteuning.

8. **Vindt u dat er gegronde redenen zijn om het beleid voor huishoudelijke ondersteuning te veranderen (noodzaak)?**

Positieve reactie	Neutraal	Negatieve reactie

Kunt u dit toelichten?

9. **Was het voor u duidelijk wat de doelen en de visie voor de verandering zijn (gedeelde doelen en visie)?**

Positieve reactie	Neutraal	Negatieve reactie

Kunt u dit toelichten?

Doelen van het nieuwe beleid zijn: vergroten zelfredzaamheid, inzetten van rotterdammers met een afstand tot de arbeidsmarkt, efficiënter uitvoeringsproces bij indicatie en facturatie, binnen financieel kader blijven)

Deze veranderende visie van de gemeente staat in onderstaande tabel:

Van	Naar
Scheiding zorg en welzijn	Integratie zorg en welzijn
Aanbod gericht	Vraaggericht
Verzorgde burger	Zelfredzame burger, professionele zorg waar nodig.
Curatief	Preventief
Individuele Voorzieningen	Collectieve en individuele voorzieningen
Input/output sturing	Sturen op maatschappelijk effect

10. Deelde u de doelen en de visie van de verandering (gedeelde doelen en visie)?

Positieve reactie	Neutraal	Negatieve reactie

Kunt u dit toelichten?

11. Had u de vaardigheden die nodig waren om het nieuwe beleid uit te voeren (kennis en vaardigheden)?

Positieve reactie	Neutraal	Negatieve reactie

Kunt u dit toelichten of er voorbeelden over geven?

12. Hoe staat u tegen over de manier waarop u werd ondersteund om de vaardigheden en beleid eigen te maken in de vorm van instructiemateriaal en cursus? (kennis en vaardigheden)?

Positieve reactie	Neutraal	Negatieve reactie

Kunt u dit toelichten of er voorbeelden over geven?

13. Had u het gevoel dat u eventuele extra vaardigheden gemakkelijk eigen kon maken (kennis en vaardigheden)?

Positieve reactie	Neutraal	Negatieve reactie

Kunt u dit toelichten of er voorbeelden over geven?

- 14. Als u kijkt naar wat de veranderingen in het beleid voor huishoudelijke ondersteuning inhield, vindt u dit complex of eenvoudig (complexiteit)?**

Eenvoudig: +	Neutraal	Complex: -

Kunt u dit toelichten? Bijvoorbeeld het logisch, duidelijk, was er een duidelijk begin en eind, kunnen de resultaten in kaart worden gebracht, op wie had de invloed?

- 15. Bent u van mening dat de verandering doelgericht en helder werd aangestuurd en wist u hierdoor wat er van u verwacht werd op bepaalde momenten (aansturing)?**

Positieve reactie	Neutraal	Negatieve reactie

Kunt u hier voorbeelden van geven?

- 16. Wat vindt u van de informatie die over de veranderingen rondom het nieuwe beleid en de werkwijze is verstrekt? (informatie)?**

Bijvoorbeeld was het op tijd, was het nuttig, gaf het antwoord op de vragen die u had over de veranderingen, was het de juiste informatie?

Positieve reactie	Neutraal	Negatieve reactie

Kunt u dit toelichten en eventueel voorbeelden geven?

- 17. Had u het gevoel dat u de veranderingen kon bijhouden (tijd en ruimte)?**

Positieve reactie	Neutraal	Negatieve reactie

Kunt u dit toelichten?

- 18. Hebt u een inbreng gehad op de inhoud van het nieuwe beleid (invloed)?**

Positieve reactie	Neutraal	Negatieve reactie

Kunt u dit toelichten? Bijvoorbeeld: betrokken bij de ontwikkeling, hoe werd er met uw mening omgegaan?

We hebben net besproken hoe collega's met elkaar omgaan binnen het team, ik wil dit nu graag meer specificeren op de verandering.

19. Hoe stonden collega's tegenover de verandering (sociale invloed)?

Positieve reactie	Neutraal	Negatieve reactie

Kunt u dit toelichten?

20. Wat voor invloed had dat op u (sociale invloed)?

Positieve reactie	Neutraal	Negatieve reactie

Kunt u dit toelichten?

21. Hoe stonden leidinggevenden en het management tegenover de verandering?

Bijvoorbeeld: werd het belang benadrukt, werd er gestimuleerd om de verandering eigen te maken, waren ze betrokken bij de verandering (sociale invloed)?

Positieve reactie	Neutraal	Negatieve reactie

Kunt u dit toelichten aan de hand van voorbeelden?

22. Wat voor invloed had dat op u (sociale invloed)?

Positieve reactie	Neutraal	Negatieve reactie

Kunt u dit toelichten?

23. Hebt u bij de ontwikkeling en de implementatie van het beleid vertrouwen gehad in het management (vertrouwen in management)? Eventueel te specificeren met: werd hierbij rekening gehouden met de medewerkers, heeft het management zij voldoende kennis over de situatie en weten zij wat ze doen?

Positieve reactie	Neutraal	Negatieve reactie

Kunt u dit toelichten?

24. Hebt u voldoende tijd en ruimte gehad het nieuwe beleid eigen te maken, zich hieraan aan te passen en nieuwe vaardigheden zich eigen te maken naast het uitvoeren van de reguliere werkzaamheden (tijd en ruimte)?

Positieve reactie	Neutraal	Negatieve reactie

Kunt u dit toelichten?

25. Had u het gevoel dat u de veranderingen kon bijhouden (tijd en ruimte)?

Positieve reactie	Neutraal	Negatieve reactie

Kunt u dit toelichten?

26. Hebt u een inbreng gehad op de inhoud van het nieuwe beleid (invloed)? Kunt u dit toelichten?

Positieve reactie	Neutraal	Negatieve reactie

Kunt u dit toelichten, bijvoorbeeld: hoe werd met u mening omgegaan? Werd er geluisterd, serieus genomen?

27. Hebt u invloed gehad bij de manier waarop het nieuwe beleid is geïmplementeerd (invloed)?

Positieve reactie	Neutraal	Negatieve reactie

Kunt u dit toelichten, bijvoorbeeld: hoe werd met u mening omgegaan? Werd er geluisterd, serieus genomen?

We zijn net ingegaan op hoe de verandering heeft plaatsgevonden. Als u kijkt naar de gevolgen die het nieuwe beleid heeft,

28. Wat voor gevolgen heeft het nieuwe beleid voor u (gevolgen voor de professional)?

Eventueel te specificeren met: autonomie, werktevredenheid, taken en verantwoordelijkheid, werkdruk en in het gevoel iets te kunnen betekenen.

Positieve reactie	Neutraal	Negatieve reactie

Kunt u hiervan voorbeelden geven?

29. Wat vindt u van de gevolgen van het nieuwe beleid voor de cliënten zijn (gevolgen voor cliënten)? Kunt u dit toelichten?

Positieve reactie	Neutraal	Negatieve reactie

30. Denkt u dat de principes die ten grondslag van het nieuwe beleid liggen (een betere aansluiting tussen welzijn en zorg, waarbij de cliënt zelfredzamer gemaakt wordt en het netwerk van de cliënt wordt ingezet waar mogelijk is. Professionele ondersteuning waar nodig sturing op resultaten) worden bereikt (gevolgen voor cliënten)?

Positieve reactie	Neutraal	Negatieve reactie

Kunt u dit toelichten?

31. Hebt u het gevoel dat u de cliënt kan helpen (gevolgen voor cliënten)?

Positieve reactie	Neutraal	Negatieve reactie

Kunt u dit toelichten?

32. Wat voor gevolgen heeft het nieuwe beleid voor de organisatie als u kijkt naar de doelen zijn gesteld: efficiënter werken en binnen het financiële kader blijven (gevolgen voor organisatie)?

Positieve reactie	Neutraal	Negatieve reactie

Kunt u dit toelichten?

33. Als er gekeken wordt naar het maatschappelijk probleem wat ten grondslag van de veranderingen ligt, namelijk groeiende vraag zorg en welzijn en kleiner budget, levert het nieuwe beleid van de huishoudelijke ondersteuning een bijdrage aan dit maatschappelijk probleem (gevolgen voor maatschappij)?

Positieve reactie	Neutraal	Negatieve reactie

Kunt u dit toelichten?

Afronding:

- Ik ben tot het eind gekomen van het interview. Hebt u nog iets gemist of iets toe te voegen?
- Bedankt voor medewerking aan het interview, ik zal de opname stopzetten (opname apparatuur afsluiten)
- Hoe vond u het interview gaan? Nog tips voor de volgende interviews die ik ga afnemen?
- Zoals ik aan het begin heb aangegeven zullen de gegevens anoniem worden verwerkt. Als u wilt, stuur ik een samenvatting van het onderzoeksverslag naar u toe. Als u nog vragen heeft of als er nog dingen te binnen schieten, kunt u me altijd mailen.

Bijlage 2: uitnodiging voor interview

Beste collega,

Zoals u misschien weet, volg ik de opleiding bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Ik zit momenteel in mijn laatste jaar en om af te studeren voer ik een onderzoek uit binnen onze afdeling. Mijn onderzoek gaat over de veranderingen van het beleid van huishoudelijke ondersteuning, welke op 22 april 2013 zijn ingegaan. Het onderzoek gaat specifiek in op de ervaringen van de medewerkers over de veranderingen. Aan de hand hiervan wil ik aanbevelingen geven voor toekomstige veranderingen.

Ik heb een algemene toestemming gekregen van de teammanagers om verdeeld over de teams collega's uit te nodigen voor een interview. Ik wil u graag uitnodigen voor dit interview.

Het gesprek duurt ongeveer een uur en zal ingaan op hoe u zelf omgaat met veranderingen en over uw ervaringen bij de veranderingen van de huishoudelijke ondersteuning in 2013. Ik wil de interviews afnemen in de periode van 27 juni t/m 11 juli. Het is een beetje kort dag, maar a.s. maandag wil ik hiervoor graag contact met u opnemen om een afspraak te maken. Als u eerder in de gelegenheid bent dan 27 juni, hoor ik het graag dan plannen we het eerder in.

Mocht u niet willen deelnemen aan een het interview, is het geen probleem. Wilt u het dan uiterlijk maandag laten weten? Dan kan ik een andere collega uitnodigen.

Met vriendelijke groet,

Karina van Schaik-van Rossum