

Innoveren in de publieke sector


Bureaucratie en innoveren een contradictio in terminis?

I 
fouten

Innoveren in de publieke sector

Bureaucratie en innoveren een contradictio in terminis?

April 2006

 www.symbio6.nl

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Symbio6.

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1. Inleiding	4
1.1 Aanleiding onderzoek	4
1.2 Publieke sector moet innoveren	4
1.3 Afrekencultuur	5
1.4 Vraagstelling	6
1.5 Opzet onderzoek	7
1.6 Opbouw rapport	7
2. Theoretisch kader en hypothesen	8
2.1 Foutencultuur	8
2.1.1 Niet zwart/wit.....	8
2.1.2 Fouten maken mag	8
2.1.3 Fouten voorkomen	9
2.1.4 Bureaucratie hand in hand met negatieve foutencultuur	10
2.1.5 Negatieve foutencultuur en veranderen.....	11
2.2 Attitudes.....	12
2.2.1 Verwachting x belang = attitude	12
2.2.2 Rol van negatieve attitudes	12
2.2.3 Negatieve foutencultuur als oorzaak.....	13
2.2.4 Tegenstrijdige gedachten en gevoelens.....	13
2.2.5 Grote invloed van omgeving.....	14
2.3 Andere psychologische factoren	14
2.3.1 Meer dan attitudes.....	14
2.3.2 Intentie	15
2.3.3 Controle over gedrag.....	15
2.4 Samenvatting hypothesen.....	16
3. Resultaten	17
3.1 Respondenten.....	17
3.2 Negatieve foutencultuur een obstakel	17
3.3 Negatieve attitudes geen obstakel	19
3.4 Negatieve foutencultuur geen invloed op attitude.....	19
3.5 Ambivalentie een obstakel	19
3.6 Geen invloed van omgeving.....	20
3.7 Overzicht bevestiging hypothesen	21
4. Analyse resultaten	22
4.1 Obstakels.....	22
4.2 Obstakel negatieve foutencultuur.....	22
4.1.1 Innoveren is leren van fouten	22
4.1.2 Organisatie bepaalt gevoel voor controle.....	23
4.1.3 Spanningsveld in de praktijk.....	23
4.3 Obstakel ambivalente attitudes.....	24
4.4 Geen relatie tussen attitude en veranderen.....	24
4.5 Geen relatie tussen attitude en foutencultuur	25
5. Conclusies en aanbevelingen	26
5.1 Beeldvorming toe aan nuancering.....	26
5.2 Balans tussen controleren en leren	26
5.2 Fouten maken mag	26
5.3 Experimenteer	28
5.4 Managen van verwachtingen.....	28
5.5 Monitor ambivalente attitudes.....	28
Bijlage 1, over Symbio6.....	29
Bijlage 2, overig onderzoek Symbio6	30
Bijlage 3, stappenplan om van fouten te leren	31
Bijlage 4, begrippenlijst	32

Samenvatting

De publieke sector moet innoveren. Haaks hierop lijkt de grotere aandacht voor afrekenbaarheid van beleid te staan. Die afrekencultuur leidt tot indekgedrag. Gaan bureaucratie en innoveren wel samen of vormen ze een contradictio in terminis? Dit onderzoek naar de psychologische factoren bij het implementeren van ideeën in de publieke sector gaat in op dit dilemma. Waarom blijven ook goede ideeën op de plank liggen?

In de beeldvorming kenmerken publieke organisaties zich door een negatieve foutencultuur. Fouten moeten koste wat kost voorkomen worden, medewerkers moeten regels en procedures strikt naleven. Innoveren gaat echter gepaard met het maken van fouten. Daarnaast spelen attitudes, gedachten en gevoelens, een rol bij het implementeren van ideeën. Mensen moeten bereid zijn om te veranderen, anders is een veranderproces bij voorbaat mislukt. In dit onderzoek is naast de invloed van foutencultuur en attitudes op het realiseren van veranderingen ook gekeken naar onderlinge verbanden tussen deze factoren.

Uit het onderzoek blijkt dat een negatieve foutencultuur een belangrijk obstakel vormt bij het implementeren van veranderingen. Publieke organisaties daarentegen hebben niet altijd een negatieve foutencultuur, zoals de beeldvorming doet vermoeden. Innoveren en bureaucratie hoeft dus geen contradictio in terminis te zijn.

Verder blijkt uit het onderzoek dat ook ambivalente attitudes een obstakel vormen. Iemand is ambivalent als tegelijkertijd zowel positieve als negatieve gedachten en/of gevoelens worden ervaren. Een positieve of negatieve 'drive' (attitude) van mensen is van minder belang.

De belangrijkste aanbeveling van het onderzoek is een positieve foutencultuur na te streven. Het maken van fouten hoort er nu eenmaal bij.

I ♥ fouten

Test zelf de foutencultuur in uw organisatie op www.foutencultuur.nl

Feedback gevraagd

Wij horen graag uw feedback op ons onderzoek. Opmerkingen, suggesties en aanvullingen kunt u sturen naar: info@symbio6.nl. In de volgende versie van dit onderzoek zullen wij deze feedback verwerken.

1. Inleiding

Een kind dat de hele inhoud van een koekjestrommel stiekem opeet, krijgt van zijn moeder op zijn kop. Het kind haalt het niet in zijn hoofd om een tweede keer de koekjes ongevraagd op te eten. Dit principe van het afstraffen van fout gedrag, werpt in veel situaties zijn vruchten af.

Maar wat nu als het maken van fouten gepaard gaat met gedrag dat eigenlijk gestimuleerd dient te worden? Onder andere hierover gaat dit onderzoek.

1.1 Aanleiding onderzoek

Creativiteit wordt steeds belangrijker op de werkvloer. Brainstormsessies worden in het leven geroepen om het creatief potentieel van medewerkers goed te benutten. Maar leidt dit automatisch tot het realiseren van creatieve ideeën?

Het adviesbureau Symbio6 is gefascineerd door innovatieprocessen in de publieke sector. Het bureau heeft onder andere al onderzoek uitgevoerd naar de fenomenen ‘friskijkers’ en het ‘not invented here syndroom’ (zie bijlage 2). Symbio6 constateert dat vooral het implementeren van ideeën een probleem is, zelfs als de medewerkers zeer gemotiveerd zijn. Vandaar dit onderzoek naar psychologische invalshoeken bij het implementeren van ideeën in de publieke sector.

Bianca van Overmeeren heeft dit onderzoek in opdracht van Symbio6 uitgevoerd in het kader van haar studie Arbeids- en Organisationspsychologie aan de Universiteit van Amsterdam.

1.2 Publieke sector moet innoveren

Het kabinet stimuleert, onder andere via het programma Andere Overheid¹, innovatie in de publieke sector. Andere Overheid constateert in haar actieprogramma dat innovatie nodig is:

“De prestaties van veel overheidsorganisaties kunnen effectiever, efficiënter, meer klantgericht en beter op elkaar worden afgestemd. Doorgaans is dit geen kwestie van harder werken, maar vooral van slimmer werken en bestaande middelen beter benutten. Daarvoor is innovatie en kwaliteitsverbetering nodig. Een overheid die niet investeert en onvoldoende doet aan kwaliteitsverbetering kan niet voldoen aan eisen voor dienstverlening die elders in de maatschappij allang vanzelfsprekend zijn.”

De relatie tussen overheid en burger is niet gelijk aan die van een bedrijf met een klant. De volgende kenmerken van de relatie tussen overheid en burger maken innoveren in de publieke sector complex:

- **subjectieve grondslag:** iedereen kan dus andere opvattingen hebben over wat de taak van een publieke organisatie is en wat niet;
- **fundamenteel omstreden:** overheidsorganisaties moeten omgaan met verschillende mens- en wereldbeelden en daardoor met botsende waardenstelsels;
- **leveringsplicht:** overheidsorganisaties moeten altijd klaar staan en kunnen zich slechts zelden permitteren toe te geven dat bepaalde problemen onoplosbaar zijn;
- **ondankbaar:** het is vrijwel niet mogelijk om de overheidstaken naar ieders tevredenheid uit te voeren.

¹ www.andereoverheid.nl

Publieke sector	Private sector
Beleidseffectiviteit als maatstaf	Winst als maatstaf
Monopolistische situatie	Vrije competitie
Klantrelatie is onvrijwillig: wettelijk vastgestelde rechten en plichten	Klantrelatie is vrijwillig: het recht van de consument
Publieke taakuitvoering als drijfveer	Het behoud van klanten als drijfveer
Paradox van onzichtbaarheid versus zichtbaarheid	Zichtbaarheid als ideaal
Samenwerking met andere partijen is bedreigend voor de zelfstandige positie	Samenwerking met andere partijen is een mogelijkheid om de eigen positie te versterken
Paradox van politieke verantwoording versus maatschappelijke dienstbaarheid	Dienstbaarheid aan de consument

Figuur 1. verschillen in klantgerichtheid tussen publieke en private sector².

1.3 Afrekencultuur

Haaks op het stimuleren van innovatie lijkt de grotere aandacht voor de afrekenbaarheid van beleid te staan. Die afrekencultuur leidt tot indekgedrag. Alles moet toetsbaar zijn op doeltreffendheid en doelmatigheid. Mark Frequin beschreef dit heel treffend³:

“De overheidsauto wordt steeds meer volgehangen met achteruitkijkspiegels: verantwoordingen, evaluaties, audits, controles, enquêtes, onderzoeken.... En in die overheidsauto zitten naast de bestuurder nu ook nog een parlementair enquêteur, een auditor, een controleur, een evaluator en een toezichthouder! Met als gevolg dat de auto te zwaar wordt beladen.

Verder is de bestuurder zo druk bezig met achteruitkijken dat hij of zij niet meer vooruit kijkt en vooruit gaat! Nu is er niets mis met af en toe over je schouders kijken. Sterker nog dat is nodig.

Maar uitsluitend achteruitkijken werkt verlamdend! Denk aan de vrouw van Lot, die als versteend bleef staan toen zij achteromkeek! Zeker als met veel achterafwijsheid wordt geconcludeerd dat fouten niet hadden mogen worden gemaakt. Elk initiatief verdwijnt als je geen fouten meer mag maken. In de managementtaalboeken staat nog dat fouten maken mag. Maar in de overheidspraktijk is al een stevige afrekencultuur ontstaan. En ik dacht nog dat afrekenen alleen in het criminele circuit plaats vond! Het drukt elk initiatief en lef uit de overheid.”

Voordelen bureaucratie

Bij sommige organisaties is het volgen van procedures een remmende factor als het gaat om het doorvoeren van veranderingen, maar in andere organisaties juist een stimulerende factor. Bijvoorbeeld, in een fabriek worden alle werkactiviteiten gestandaardiseerd. Er is weinig onzekerheid. Iedere werknemer heeft een vast takenpakket en is verantwoordelijk voor een klein deel van het productieproces. Op deze manier functioneert een fabriek het beste.

Tijdens de gevoerde interviews kwam naar voren dat bureaucratie niet voor niks bestaat. Enkele kenmerken van bureaucratie waar belang aan wordt gehecht: duidelijkheid, voorspelbaarheid en sturing.

² Duivenboden, H. van, & A. Lips, De vraaggerichte elektronische overheid, in: *Bestuurskunde*, december 2002, pp. 355-363.

³ Mark Frequin, thans DG Energie en Telecom bij het ministerie EZ: www.xpin.nl/nieuws/archief.php?id=370

1.4 Vraagstelling

In dit onderzoek wordt getoetst hoe het spanningsveld tussen enerzijds het stimuleren van innovatie en anderzijds de toegenomen afrekencultuur in de praktijk uitpakt. Bovendien wordt gekeken naar andere obstakels die het realiseren van ideeën in de publieke sector mogelijk tegengaan. In dit onderzoek is gekozen voor de psychologische factoren foutencultuur en attitudes (gedachten en gevoelens van een persoon). De vraagstelling van het onderzoek luidt als volgt:

Vormen de factoren foutencultuur en attitudes obstakels bij het realiseren van veranderingen in de publieke sector?

Voor de vraagstelling is de term ‘veranderingen’ gekozen in plaats van ‘innovaties’. De reden hiervoor is dat ‘veranderingen’ meer omvatten dan ‘innovaties’. Immers, een innovatie is een verandering, maar een verandering is niet automatisch een innovatie. De termen foutencultuur en attitudes worden in hoofdstuk 2 nader toegelicht.

Dit onderzoek richt zich met name op obstakels van psychologische aard die de realisatie van een op zichzelf goed idee tegenwerken. Het gaat om ideeën waar al draagvlak voor is. Er zitten alleen nog obstakels tussen de intentie en de feitelijke realisatie van het idee.

Naast psychologische factoren spelen bij het implementeren van veranderingen nog zaken als bijvoorbeeld het beschikbare budget, prioriteit en belangen. Deze factoren zijn in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

Leren van 30.000 ongelukken

Zeker 30.000 mensen per jaar worden in Nederland het slachtoffer van een medische fout. Vele honderden sterven aan de gevolgen van geneeskundige en verpleegkundige blunders. De kosten voor de samenleving worden geschat op €1,4 miljard.

Leren van medische missers

De Universiteit van Tilburg vindt dat er ook een positieve kant zit aan fouten waarbij bijvoorbeeld het verkeerde been wordt afgezet. “Medische missers kunnen funest zijn voor patiënten, maar ze vormen de ultieme bron van leerstof voor artsen en verpleegkundigen”, stelt de universiteit. Artsen leren volgens de universiteit doorgaans meer van hun fouten op de werkplek dan tijdens cursussen. “Een arts die bij een staaroperatie een fout maakt waardoor de patiënt het gezichtsvermogen verliest, zal die fout niet snel nog een keer maken”, stelt de universiteit.

Verbijsterd

Anderen zijn verbijsterd over de suggestie van de Universiteit van Tilburg dat het maken van fouten bijna tot aanbeveling strekt in de medische opleiding. “Fouten doen zich meestal voor bij relatief simpele of routinematige medische of verpleegkundige handelingen. Het hangt vaak van banaliteiten aan elkaar.”

1.5 Opzet onderzoek

Voor het uitwerken van het theoretisch kader is een literatuuronderzoek uitgevoerd. Tevens zijn enkele open interviews afgenomen met mensen die een brede scope hebben over innovatieprocessen in de publieke sector. Vervolgens zijn hypothesen geformuleerd die via kwantitatief onderzoek (vragenlijst) zijn getoetst. Deze vragenlijsten zijn vervolgens statistisch geanalyseerd.

1.6 Opbouw rapport

In hoofdstuk 2 zijn de theoretische kaders en daaruit volgende hypothesen beschreven. Hoofdstuk 3 gaat in op de resultaten van het onderzoek. Aangegeven is of de hypothesen uit hoofdstuk 2 al dan niet zijn bevestigd. In hoofdstuk 4 analyseren we de resultaten. Vervolgens treft u de conclusies en aanbevelingen aan. In bijlage 3 is tot slot een stappenplan opgenomen om te leren van fouten.

2. Theoretisch kader en hypothesen

2.1 Foutencultuur

2.1.1 Niet zwart/wit

Foutencultuur betreft de manier waarop een organisatie omgaat met fouten. Er kan sprake zijn van een positieve en een negatieve foutencultuur. Toch moet niet gedacht worden aan een strikte tweedeling tussen organisaties met een positieve en een negatieve foutencultuur. Organisaties bevinden zich op een continuüm tussen positieve en negatieve foutencultuur.

Positieve foutencultuur	Negatieve foutencultuur
Praten over fouten: Mensen praten over hun fouten voor advies. Bovendien voorkomt praten over fouten dat dezelfde fout door anderen wordt gemaakt.	Verdoezelen fouten: Het verdoezelen van fouten is beter dan het openbaar maken van fouten.
Leren van fouten: Het vermogen van een organisatie om fouten op de lange termijn te voorkomen door te leren van fouten, te plannen en veranderingen aan te brengen in werkprocessen.	Afstraffen fouten: Fouten moeten voorkomen worden en worden anders afgestraft.
Risico nemen: Mensen vinden het soms nodig en nuttig om een fout te riskeren.	Stress door fouten: Het maken van een fout brengt negatieve emotionele reacties teweeg, zoals angst en schaamte.
Analyseren: Mensen zoeken naar de oorzaak van een fout.	Anticipatie: mensen nemen fouten niet waar omdat ze het niet verwachten.

Tabel 1. Verschillen tussen een negatieve en positieve foutencultuur.

2.1.2 Fouten maken mag

Waar gehakt wordt, vallen spaanders.

In organisaties met een positieve foutencultuur, ook wel een lerende organisatie genoemd, bestaat de instelling dat fouten nu eenmaal een deel van de realiteit vormen. Niet de fouten zelf, maar de negatieve gevolgen dienen beperkt of voorkomen te worden: foutenmanagement. Negatieve feedback wordt opgevat als een advies en als een kans gezien om zich verder te ontwikkelen.

Tegelijkertijd profiteren organisaties van de positieve gevolgen van fouten. Mensen leren van fouten die ze maken waardoor dezelfde fout niet meer snel zal optreden. Om te profiteren van de positieve gevolgen van fouten ligt de nadruk op het vroeg opsporen, corrigeren en analyseren van fouten.⁴

Nederlandse loser, Amerikaanse held

In Nederland ben je een *loser* als je failliet gaat. Banken zullen niet snel bereid zijn om geld te steken in een nieuwe bedrijf van een dergelijke ondernemer. Amerikanen kijken hier positiever tegenaan. Charles Leadbeater beschrijft dit mooi in zijn bestseller *Living on thin air*: “innovatieve samenlevingen zijn die samenlevingen die profijt trekken uit mislukkingen door ondernemers die failliet gaan een kans te geven op ene herkansing.”

⁴ Dijk, C. van (2000). Putting errors to good use: error management culture in organizations. Academisch proefschrift Universiteit van Amsterdam. Amsterdam: KLI.

2.1.3 Fouten voorkomen

Kop in het zand steken.

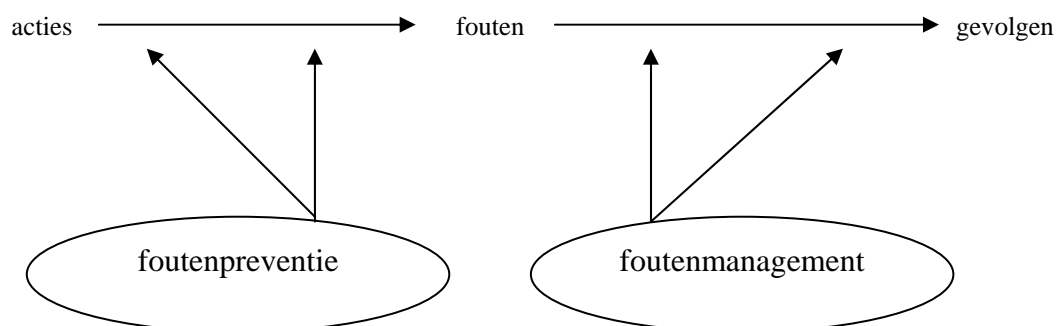
In organisaties met een negatieve foutencultuur wordt het maken van fouten voorkomen: foutenpreventie. Het maken van fouten is taboe. Als er toch fouten worden gemaakt, dan is men bang om afgerekend te worden op deze missers. Fouten worden geassocieerd met falen. Negatieve feedback wordt daarom hoog opgenomen.

Strategieën om fouten uit de weg te gaan

- **Fout bij een ander leggen:** oorzaak bij iets of iemand anders zoeken, de computer liep vast, mijn collega heeft het niet doorgegeven.
- **Bagatelliseren:** fouten maken is menselijk, het management is toch verantwoordelijk
- **Piekeren:** de directe confrontatie wordt vermeden in de hoop dat het probleem zich vanzelf oplost.

Het nadeel van vermijden van fouten is dat veel energie gaat zitten in het voorkomen dat de fout ontdekt wordt en het bedenken van uitvluchten of verdedigingen. Dit leidt af van het zoeken naar de oplossing van het probleem.

Als fouten voorkomen dienen te worden dan is leren van fouten niet mogelijk. Mensen denken vaak dat het voorkomen van fouten een strategie is om de negatieve gevolgen van fouten te beperken. Echter, deze aanpak heeft vaak een averechtse werking. Het voorkomen van fouten is namelijk onmogelijk⁴. Het menselijke brein is immers niet onfeilbaar. In een organisatie waar het voorkomen van fouten belangrijk is, hebben mensen vaak een hoog vertrouwen in het systeem dat fouten dient te voorkomen. Zij zijn zich er weinig van bewust dat fouten (onoverkomelijk) voorkomen waardoor zij fouten moeilijk kunnen waarnemen. Als fouten niet worden waargenomen, worden de negatieve gevolgen van fouten alleen maar groter. Wanneer fouten dan toch voorkomen, hebben mensen niet de vaardigheden die nodig zijn om fouten te herstellen. Daarnaast heeft het afstraffen van fouten tot gevolg dat mensen bang zijn om fouten te maken en fouten gaan wegmoffelen.⁵



Figuur 2. Verschil tussen een negatieve en positieve foutencultuur.⁶

⁵ Rochlin, G. I. (1999). Safe operations as a social construct. *Ergonomics*, 42, 1549-1560.

⁶ Frese, M. (1997). Zelfvertrouwen op het werk. *De Psycholoog*, 32, 108-113.

2.1.4 Bureaucratie hand in hand met negatieve foutencultuur

De beeldvorming over de innoverende overheid is vaak negatief. Er wordt gesproken over een afstrafcultuur binnen de overheid. Ook de literatuur wijst op het bestaan van een afstrafcultuur. Zo stellen De Vos, Van Der Heyden en Van Den Broeck⁷ dat het volgen van procedures en regels in bureaucratieën centraal staat en dat afwijkingen hiervan worden afgestraft. De organisaties zelf, maar ook steeds vaker de media, straffen fouten af. Door het volgen van procedures en regels probeert men fouten te voorkomen.

De gerichtheid op het voorkomen van fouten heeft te maken met het feit dat bestuurders politiek worden aangesproken en soms worden afgerekend op fouten van hun ambtenaren. Het taboe op het maken van fouten en het afstraffen is kenmerkend voor organisaties met een negatieve foutencultuur.

Marktwerking en overheid, een contradictio in terminis

De huidige politiek gelooft heilig in een gunstig effect van de markt op het functioneren van de overheid. Tegelijkertijd is er een afrekencultuur ontstaan binnen diezelfde overheid. Die afrekencultuur leidt tot indekgedrag.

Markt neemt risico's

Marktwerking berust op ondernemerschap, lef, risico's nemen en balanceren op het scherpst van de snede. Marktwerking ontstaat waar een hoge mate van vrijheid van handelen aanwezig is. Bedrijven willen ook graag weten wat er met hun geld gebeurt, maar zullen wel oppassen daar te veel geld aan te besteden, dat maakt hen duur en dat komt hun marktpositie niet ten goede. Als iemand binnen een bedrijf een fout maakt, dan maakt hij een fout. Daar wordt lering uitgetrokken. En, als iemand echt over de schreef gaat worden er maatregelen tegen die persoon genomen.

Overheid werkt met mandaten

Binnen de overheid ligt dat anders. Iedereen vindt het normaal om een minister verantwoordelijk te houden voor het vrij rondlopen van een TBS'er die daar klaarblijkelijk niet rijp voor was. Binnen de overheid wordt gewerkt met mandaten. Dat betekent dat als een medewerker, die misschien wel vijf, zes of meer managementlagen van de minister is verwijderd, een fout maakt de minister toch verantwoordelijk blijft en daarop wordt aangesproken. Sterker nog, er wordt aangedrongen op diens aftreden! En, de automatische piloot van de politiek vraagt om meer regels en meer toezicht daarop.

Bureaucratie helpt marktwerking om zeep

Van organisaties die verantwoording af moeten leggen aan de politiek is geen marktwerking te verwachten. Door het mandateringsstelsel, de afrekencultuur en de daarbij behorende verantwoordingsmanie is iedere potentiële marktwerking al om zeep geholpen voor er ook maar iemand aan een taak is begonnen. Potentieel betere prestaties worden teniet gedaan door de bureaucratische beslommingen die er tegenover staan.

Bron: www.markensteijn.com/marktwerking.htm

⁷ Vos G. de, Heyden, K. van der, Broeck, H. van den (2002). A framework for assessing commitment to change. Process and context variables of organizational change.

2.1.5 Negatieve foutencultuur en veranderen

*Hypothese 1: Een negatieve foutencultuur vormt een obstakel bij het implementeren van veranderingen.*⁸

De beeldvorming over de innoverende overheid is vaak negatief. Veel organisaties in de publieke sector hebben mogelijk een negatieve foutencultuur. Tegelijkertijd staat innoveren hoog op de politieke agenda. Er lijkt sprake te zijn van een spanningveld tussen innoveren en een negatieve foutencultuur.

Veranderen betekent een andere (onbekende) weg inslaan. Dit past niet in een cultuur waar niet mag worden afgeweken van regels en procedures. Voor veranderen bestaat geen kant-en-klaar recept en veranderen gaat gepaard met onzekerheden. Het maken van fouten hoort hier bij.

Rakeling

Een rakeling is een positief woord voor iets dat je terecht hebt ondernomen maar dat (nog) niet tot het gewenste resultaat heeft geleid. De redenen dat rakelingen uiteindelijk geen succes zijn geworden, kunnen divers zijn: de omstandigheden zijn veranderd; een betere optie is gekozen; je hebt een fout gemaakt; het lot heeft het anders beslist; er waren opeens andere prioriteiten, enz.

Er is op dit moment geen Nederlands woord voor dit fenomeen. Je hebt het woord mislukking, maar dat klinkt negatief. Een poging, of een initiatief, is pas begonnen. Een rakeling herken je pas als je terugkijkt. Uit een rakeling kun je altijd wijze lessen trekken. Het woord 'rakeling' vult een lacune in de Nederlandse innovatietaal en innovatiecultuur.

Je mag trots zijn op je rakelingen want:

1. je hebt een initiatief genomen;
2. je hebt er misschien anderen mee in beweging gezet;
3. misschien heeft het je tot iets anders geleid, dat wél succesvol was;
4. er zijn veel rakelingen nodig, om enkele successen te kunnen boeken;
5. je hebt er van geleerd.

Bron: www.rakeling.nl

⁸ Een uitgangspunt bij het onderzoek was dat deze hypothese het spiegelbeeld is van de hypothese dat een positieve foutencultuur een stimulans vormt voor het implementeren van veranderingen. Dit geldt ook voor de andere hypothesen.

2.2 Attitudes

2.2.1 *Verwachting x belang = attitude*

Gedachten en gevoelens van een persoon vormen een attitude. Deze attitude bestaat enerzijds uit de verwachtingen die iemand heeft ten aanzien van bepaald gedrag. In dit onderzoek betreft dit gedrag het implementeren van een verandering. Anderzijds wordt het belang van de verwachting meegenomen in de vorming van een attitude.⁹ Zie kader voor een voorbeeld.

Wat is een attitude?

Het belang dat iemand hecht aan een verwachting speelt een doorslaggevende rol bij de vorming van een attitude. Normaal bestaat een attitude uit meerdere verwachtingen en bijbehorende belangen. Om het voorbeeld helder te houden is gekozen voor slechts één verwachting en belang.

Stel: iemand heeft de verwachting dat het implementeren van een verandering veel extra werk met zich meebrengt. Het verrichten van extra werk ziet hij niet zitten. Hij vindt het namelijk belangrijk dat hij elke dag om etenstijd thuis is om samen met zijn vrouw en kinderen te eten. De combinatie van de verwachting (extra werk) en het belang (groot en negatief) resulteert in een negatieve attitude ten aanzien van het implementeren van een verandering.

verwachting extra werk x groot en negatief belang = negatieve attitude

Iemand met dezelfde verwachting (extra werk) kan echter ook een groot positief belang hierbij hebben. Stel dat de persoon het verrichten van extra werk ziet als een uitdaging en een vorm van zelfontplooiing. Deze persoon zal hierdoor een positieve attitude hebben.

verwachting extra werk x groot en positief belang = positieve attitude

Tot slot kan het ook voorkomen dat de verwachting extra werk te moeten verrichten geen invloed heeft op de vorming van de attitude, als degene hierbij geen belang heeft. Hij staat dan neutraal ten aanzien van het verrichten van extra werk. Andere verwachtingen waar hij wel belang aan hecht (positief dan wel negatief) zullen wel invloed hebben op de vorming van zijn attitude.

verwachting extra werk x geen belang = neutrale attitude

2.2.2 *Rol van negatieve attitudes*

Hypothese 2: Negatieve attitudes vormen een obstakel bij het implementeren van veranderingen.

Attitudes zijn belangrijk bij het implementeren van veranderingen. Het zijn immers de medewerkers in een organisatie die de verandering moeten doorvoeren. Goede beleidsplannen zijn natuurlijk een stap in de goede richting, maar de medewerkers op de ‘werkvloer’ moeten de plannen in de praktijk brengen. Een negatieve attitude ten aanzien van het implementeren van een verandering kan daarom een obstakel vormen tijdens een veranderproces. Uit veel psychologisch onderzoek naar het gebruikmaken van nieuwe computertechnologie blijkt dat attitudes een cruciale rol spelen.¹⁰

⁹ Bhoner, G. & Wänke, M. (2002). Attitudes and attitude Change. Philadelphia: Psychology Press.

¹⁰ Venkatesh, V., Morris, M. G., Davis, G. B., & Davis, F. D. (2003). User acceptance of information technology: toward a unified view. *MIS Quarterly*, 27, 425-478.

2.2.3 Negatieve foutencultuur als oorzaak

Hypothese 3: Negatieve foutencultuur leidt tot negatieve attitudes

Er zijn tal van oorzaken aan te wijzen waarom mensen een negatieve attitude hebben ten aanzien van het implementeren van een verandering. Voorbeelden zijn gebrek aan geld en tijd.

In dit onderzoek is gekozen om negatieve foutencultuur als oorzaak van negatieve attitudes te onderzoeken. Als men een verandering wil implementeren, gaat dat logischerwijze gepaard met het maken van fouten. In een organisatie met een negatieve foutencultuur wordt het maken van fouten niet op prijs gesteld. Er valt daarom te verwachten dat mensen in een organisatie met een negatieve foutencultuur vaker een negatieve attitude hebben, dan mensen in een organisatie met een positieve foutencultuur. Medewerkers kunnen bijvoorbeeld bang zijn om fouten te maken of denken dat zij niet in staat zijn om op een correcte manier om te gaan met fouten.

2.2.4 Tegenstrijdige gedachten en gevoelens

Hypothese 4: Ambivalente attitudes vormen een obstakel bij het implementeren van veranderingen

Bij veranderprocessen worden de reacties van mensen op een verandering vaak ingedeeld in positieve en negatieve reacties. Mensen met een negatieve attitude, probeert men vaak te motiveren om deel te nemen aan het veranderproces.

Veelal wordt niet stilgestaan bij het gegeven dat mensen meestal ambivalent staan tegenover veranderingen. Mensen zijn zelden uitgesproken positief of negatief¹¹.

Er is sprake van een ambivalente attitude als mensen zowel positieve als negatieve gedachten en/of gevoelens *tegelijkertijd* ervaren. De verwachting is dat een ambivalente attitude het veranderproces niet ten goede komt. Medewerkers zijn niet voldoende gemotiveerd om een verandering te implementeren als zij heen en weer geslingerd worden tussen tegenstrijdige gedachten en/of gevoelens.

Bovendien hebben mensen de neiging om consistent over te komen. Ambivalente attitudes zijn daarom door anderen moeilijk waar te nemen. Wanneer het onopgemerkt blijft dat mensen negatieve gedachten en/of gevoelens hebben ten aanzien van het implementeren van een verandering, kan dat een obstakel zijn tijdens de realisatie van de verandering.

Voorbeeld ambivalente attitude

Stel: dat iemand een ambivalente attitude heeft ten aanzien van het implementeren van een nieuw computersysteem. Zijn gedachten zijn in conflict met zijn emoties. Hij *denkt* dat het implementeren van het computersysteem ervoor zorgt dat hij beter in staat is om zijn werk uit te voeren. Het computersysteem zorgt er namelijk voor dat tijd wordt bespaard. Tegelijkertijd *voelt* hij angst doordat hij bang is om zijn baan te verliezen. Door het computersysteem kan hetzelfde werk immers door minder mensen worden gedaan.

¹¹ Piderit, S. K. (2000). Rethinking resistance and recognizing ambivalence: a multidimensional view of attitudes toward an organizational change. *Academy of Management Review*, 25, 783-794.

2.2.5 Grote invloed van omgeving

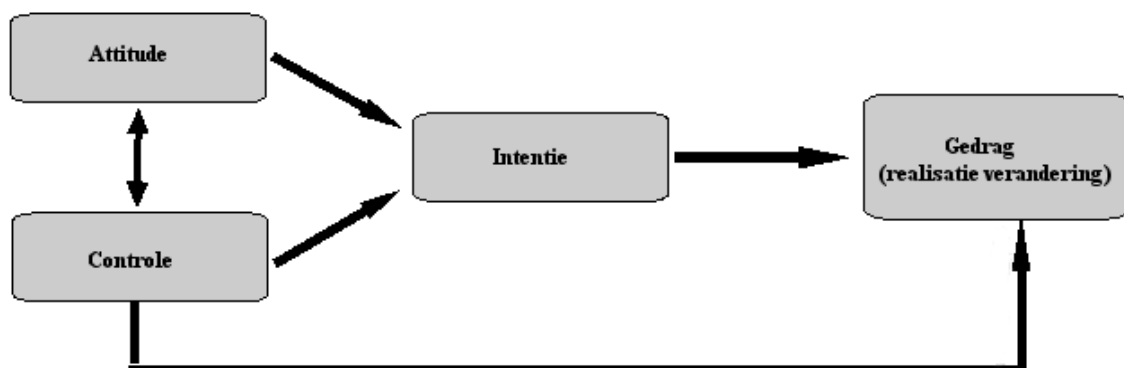
Hypothese 5: Ambivalente attitudes vormen vooral een obstakel binnen organisaties met een negatieve foutencultuur

Iemand die zowel positief als negatief ten opzichte van het implementeren van een verandering staat, is gemakkelijk te beïnvloeden door omgevingskenmerken.⁹ Mensen met een ambivalente attitude zijn gemakkelijker te beïnvloeden dan mensen met een positieve of negatieve attitude. De omgeving bepaalt als het ware of het positieve of negatieve deel van de ambivalente attitude ‘wint’. Positieve omgevingskenmerken beïnvloeden een ambivalent iemand dus positief, terwijl negatieve kenmerken iemand negatief beïnvloeden. De verwachting is dat organisaties met een negatieve foutencultuur (negatief omgevingskenmerk) met ambivalente medewerkers moeite hebben met het implementeren van veranderingen. In een organisatie met een positieve foutencultuur (positief omgevingskenmerk) vormen ambivalente attitudes minder een obstakel.

2.3 Andere psychologische factoren

2.3.1 Meer dan attitudes

Het theoretisch kader is gedeeltelijk gebaseerd op een psychologische theorie over attitudes (Theory of Planned Behavior⁹). Deze theorie bevat, naast de in dit onderzoek gemeten factor attitudes, ook andere factoren, waaronder gedragsintentie en waargenomen controle over gedrag. Deze factoren zijn ook gemeten in de vragenlijst.



Figuur 3. (Deel van de) Theory of Planned Behavior.⁹

2.3.2 Intentie

Het gedrag betreft in dit geval het implementeren van een verandering. Intentie betreft een bewuste beslissing om een bepaalde actie te ondernemen.

2.3.3 Controle over gedrag

De factor ‘controle over het gedrag’ betreft het waargenomen vermogen om datgene wat men zich heeft voorgenomen, te realiseren. Dit wil zeggen het vertrouwen dat iemand heeft in zijn of haar capaciteiten om bepaalde taken uit te voeren.¹² Het gaat dus niet om feitelijke capaciteiten, maar om wat iemand *denkt* te kunnen met zijn capaciteiten. Controle is niet zozeer afhankelijk van iemands persoonlijkheid (zoals zelfvertrouwen), maar wordt meer bepaald door de organisatie. Iemand met een hoge controle is realistisch over zijn capaciteiten en overschat de moeilijkheden die hij tegenkomt niet. Deze persoon verwacht dat de verandering relatief gemakkelijk te implementeren is, doordat hij de middelen, mogelijkheden en kennis heeft die hiervoor nodig zijn. Een lage controle betekent precies het tegenovergestelde; het implementeren van de verandering wordt als een moeilijk karwei gezien.

Het begrip controle zoals beschreven in deze paragraaf dient niet verward te worden met bureaucratische controle.

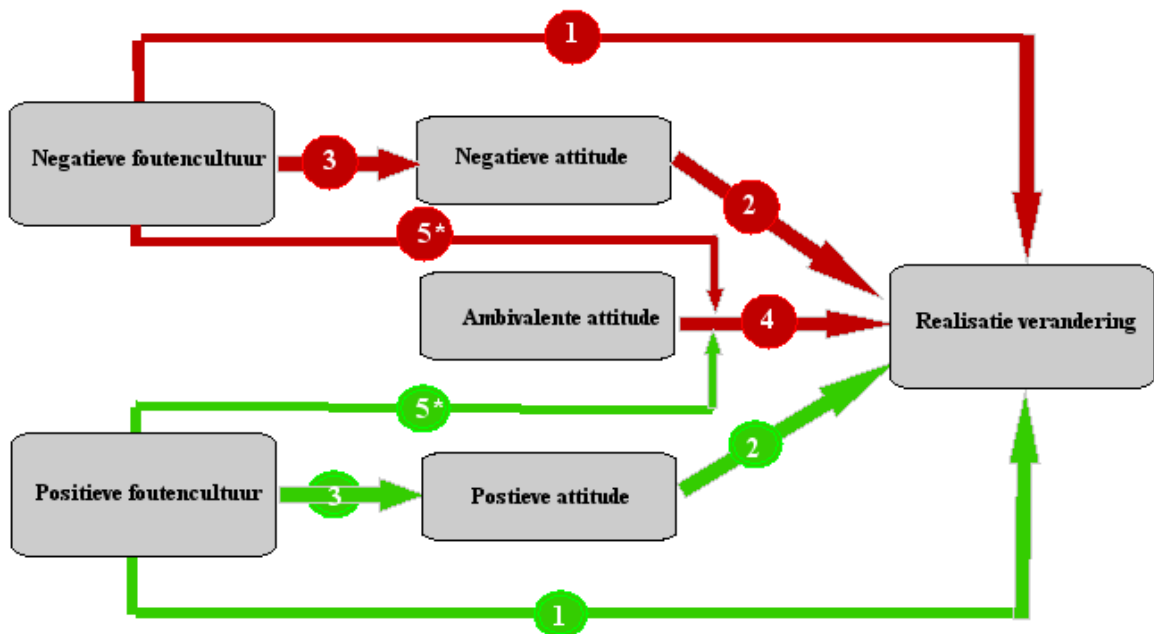
Veerkrachtige persoonlijkheid

Veranderen is stressvol voor iedereen. Mensen gaan alleen verschillend om met veranderingen. Mensen die goed omgaan met veranderingen hebben een ‘veerkrachtige’ persoonlijkheid¹³. Zij hebben een hoog zelfvertrouwen, zijn optimistisch en hebben het gevoel dat ze hun leven in eigen hand hebben. Deze laatste eigenschap betekent ook dat de oorzaak van negatieve gebeurtenissen, bijvoorbeeld het maken van een fout, wordt toegeschreven aan de persoon zelf in plaats van factoren die buiten de controle van de persoon liggen, bijvoorbeeld de computer of collega's. Zij hebben als het ware een hoog verantwoordelijkheidsgevoel voor hun acties.

¹² Wanberg, C. R., & Banas, J. T. (2000). Predictors and outcomes of openness to changes in a reorganizing workplace. *Journal of Applied Psychology*, 85, 132-142.

¹³ Wanberg, C. R., & Banas, J. T. (2000). Predictors and outcomes of openness to changes in a reorganizing workplace. *Journal of Applied Psychology*, 85, 132-142.

2.4 Samenvatting hypothesen



Figuur 4. Samenvatting hypothesen, rode pijlen zijn obstakels, groene pijlen zijn stimulansen.

Hypothese 1: Een negatieve foutencultuur vormt een obstakel bij het implementeren van veranderingen.

Hypothese 2: Negatieve attitudes vormen een obstakel bij het implementeren van veranderingen.

Hypothese 3: Een negatieve foutencultuur leidt tot negatieve attitudes ten aanzien van het implementeren van een verandering.

Hypothese 4: Ambivalente attitudes vormen een obstakel bij het implementeren van veranderingen.

Hypothese 5: Ambivalente attitudes vormen vooral een obstakel binnen een organisatie met een negatieve foutencultuur.

*) moderator: versterkt of verzwakt het effect

3. Resultaten

In dit hoofdstuk worden de hypothesen uit hoofdstuk 2 afgezet tegen de resultaten van het kwantitatief onderzoek (vragenlijst).

3.1 Respondenten

Via onder andere het ezine Beleidsimpuls¹⁴ over creativiteit in de publieke sector is bekendheid gegeven aan dit onderzoek. Vierenveertig medewerkers binnen de publieke sector, die verantwoordelijk zijn of waren voor de uitvoering van een verandering, hebben de vragenlijst ingevuld. De deelnemers hebben een gemiddelde leeftijd van 45 jaar. Er deden 29 mannen en 15 vrouwen mee aan het onderzoek.

De veranderingen gingen onder andere over: verbeteren diensverlening naar klanten, nieuwe overlegstructuur, reorganisatie, cultuurverandering en digitaliseren van informatie.

Type organisatie	Aantal	%
Gemeente	15	34%
Rijksoverheid	10	23%
Provincie	9	20%
Maatschappelijke organisatie	7	16%
ZBO	2	5%
Overig	1	2%
totaal	44	100%

Tabel 2. Respondenten naar type organisatie.

3.2 Negatieve foutencultuur een obstakel

Hypothese 1: Een negatieve foutencultuur vormt een obstakel bij het implementeren van veranderingen.

Organisaties met een positieve foutencultuur zijn beter in staat om veranderingen te implementeren dan organisaties met een negatieve foutencultuur. Een negatieve foutencultuur vormt dus een obstakel.

Foutencultuur bestaat uit verschillende dimensies.¹⁵ De dimensies correctie, analyseren, leren, communicatie, anticipatie en risico nemen zijn gerelateerd aan het minimaliseren van de negatieve gevolgen van fouten en het maximaliseren van de positieve gevolgen van fouten. De dimensies stress door fouten en het verdoezelen van fouten verhogen de negatieve gevolgen van fouten.

¹⁴ Zie www.beleidsimpuls.nl

¹⁵ Dijck, C. van (2000). Putting errors to good use: error management culture in organizations. Academisch proefschrift Universiteit van Amsterdam. Amsterdam: KLI.

Dimensies foutencultuur	Toelichting
Analyseren	Mensen zoeken naar de oorzaak van een fout.
Communicatie	Mensen praten over hun fouten voor advies. Bovendien voorkomt praten over fouten dat dezelfde fout door anderen wordt gemaakt.
Correctie	Mensen bezitten kennis en vaardigheden over het onmiddellijk herstellen van fouten en het beperken van de negatieve gevolgen van fouten.
Leren	Het vermogen van een organisatie om fouten op de lange termijn te voorkomen door te leren van fouten, te plannen en veranderingen aan te brengen in werkprocessen.
Risico nemen	Mensen vinden het soms nodig en nuttig om een fout te riskeren.
Anticipatie	Mensen zijn zich ervan bewust dat fouten voorkomen waardoor deze gemakkelijk waar te nemen zijn.
Stress door fouten	Het maken van een fout brengt negatieve emotionele reacties teweeg, zoals angst en schaamte.
Verdoezelen fouten	Mensen verdoezelen fouten liever dan dat zij deze openbaar maken.

Tabel 3. Verschillende dimensies van foutencultuur.

In tabel 4 is een overzicht gegeven van de gemiddelde score op de verschillende dimensies van foutencultuur. Hoe hoger de score des te positiever de foutencultuur.

Opvallend is dat de respondenten gemiddeld laag scoren op analyseren. Dit wil zeggen dat zij weinig zoeken naar de oorzaak van een fout. Dit verhoogt de kans op herhaling.

De respondenten scoren gemiddeld hoog op de dimensies verdoezelen en stress van fouten. Dit wil zeggen dat fouten over het algemeen weinig tot geen negatieve emotionele reacties teweegbrengen. Ook hebben de respondenten met het openbaar maken van fouten weinig tot geen moeite.

Wanneer de verschillende dimensies worden samengevoegd blijkt dat de onderzochte organisaties zich gemiddeld in het midden van het continuüm tussen positieve en negatieve foutencultuur bevinden. Als we uitgaan van de negatieve beeldvorming dan waren deze resultaten niet te verwachten. Niet iedere publieke organisatie heeft dus een negatieve foutencultuur. Daarnaast was te verwachten dat wanneer fouten afgestraft worden mensen bang zijn om fouten te maken en dat zij hun fouten willen wegmoffelen. Uit de resultaten bleek het tegenovergestelde.

Dimensie	Gemiddelde
Analyseren	3,0
Communicatie	3,3
Correctie	3,4
Leren	3,4
Risico nemen	3,6
Anticipatie	3,9
Stress door fouten	5,1
Verdoezelen fouten	5,6

Tabel 4. Overzicht van gemiddelden dimensies foutencultuur op een schaal van 1 tot en met 7.

Het aantal respondenten van gemeenten, provincies en rijksoverheid was ongeveer gelijk. Dit maakt een vergelijking tussen deze publieke organisaties mogelijk. Uit een vergelijking blijkt dat gemeenten en rijksoverheden op het continuüm van foutencultuur gemiddeld het meeste richting positieve foutencultuur scoorden. Provincies scoorden gemiddeld het meeste richting negatieve foutencultuur.

Tot slot bleek dat in een organisatie met een negatieve foutencultuur mensen minder controle ervaren dan in een organisatie met een positieve foutencultuur.

3.3 Negatieve attitudes geen obstakel

Hypothese 2: Negatieve attitudes vormen een obstakel bij het implementeren van veranderingen

Attitudes hebben geen invloed op de mate waarin organisaties in staat zijn om veranderingen te implementeren. Met andere woorden: organisaties met medewerkers met negatieve attitudes zijn niet minder goed in staat veranderingen te implementeren dan organisaties met medewerkers met positieve attitudes.

Uit de interviews kwam naar voren dat belangrijke aspecten van een positieve attitude zijn:

- bereidwilligheid om te leren;
- nieuwsgierigheid;
- maatschappelijke betrokkenheid.

3.4 Negatieve foutencultuur geen invloed op attitude

Hypothese 3: Negatieve foutencultuur leidt tot negatieve attitudes

Medewerkers in een organisatie met een negatieve foutencultuur hebben niet vaker een negatieve attitude dan medewerkers in een organisatie met een positieve foutencultuur.

3.5 Ambivalentie een obstakel

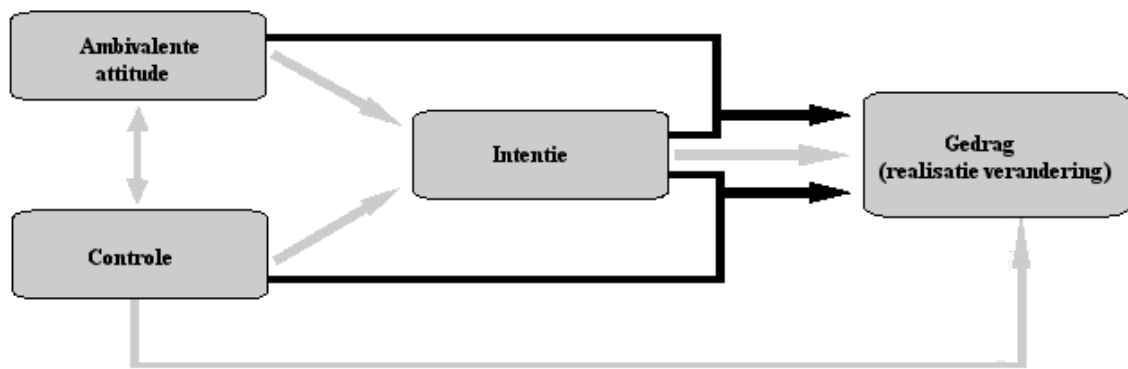
Hypothese 4: Ambivalente attitudes vormen een obstakel bij het implementeren van veranderingen

Mensen hebben een ambivalente attitude als zij zowel positieve als negatieve gedachten en/of gevoelens hebben. De meeste respondenten (61 %) ervaren ambivalentie als het gaat om veranderen. Dit is in lijn met de verwachting dat de grootste groep mensen ambivalent is.

De factor controle blijkt een grote rol te spelen in combinatie met ambivalente attitudes. Uit de resultaten blijkt namelijk dat de combinatie van ambivalentie met een hoge controle een obstakel vormt bij het implementeren van veranderingen. Wat betekent dit? Iemand die veel controle ervaart, en tegelijkertijd een ambivalente attitude heeft, is niet goed in staat om veranderingen te implementeren. Iemand die veel controle en geen ambivalentie ervaart is daarentegen goed in staat veranderingen te implementeren.¹⁶

Ook wanneer gelet wordt op intentie blijken ambivalente attitudes een obstakel te vormen. Uit de resultaten blijkt dat een hoge intentie om een verandering te implementeren niet automatisch leidt tot de daadwerkelijke realisatie van de verandering. Wanneer mensen een ambivalente attitude hebben, zijn zij namelijk minder goed in staat om veranderingen te implementeren dan wanneer zij geen ambivalentie ervaren.

¹⁶ Als de factor ambivalente attitudes tijdens de statistische analyses apart werd bekeken, had deze geen significante invloed op het al dan niet realiseren van veranderingen. In combinatie met andere factoren (controle en intentie) bleek de invloed wel significant.



Figuur 5. Relatie tussen attitude, controle en intentie

3.6 Geen invloed van omgeving

Hypothese 5: Ambivalente attitudes vormen vooral een obstakel binnen organisaties met een negatieve foutencultuur

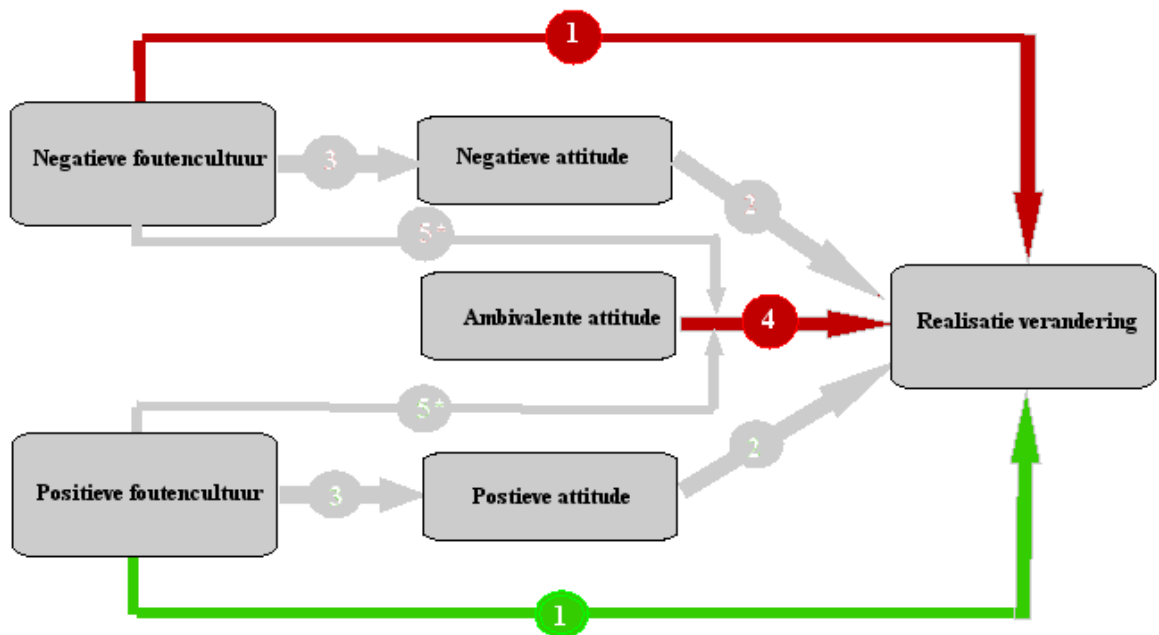
Organisaties met ambivalente medewerkers en een negatieve foutencultuur, zijn even goed in staat om veranderingen te implementeren als organisaties met ambivalente medewerkers en een positieve foutencultuur. De combinatie negatieve foutencultuur en ambivalente attitudes vormt dus geen obstakel bij het implementeren van veranderingen.

Foutencultuur (moderator) heeft dus geen versterkend of verzwakkend effect op de relatie tussen ambivalente attitude en realisatie.

3.7 Overzicht bevestiging hypothesen

Hypothese	Bevestigd?
1: Een negatieve foutencultuur vormt een obstakel bij het implementeren van veranderingen.	ja
2: Negatieve attitudes vormen een obstakel bij het implementeren van veranderingen.	nee
3: Een negatieve foutencultuur leidt tot negatieve attitudes ten aanzien van het implementeren van een verandering.	nee
4: Ambivalente attitudes vormen een obstakel bij het implementeren van veranderingen.	ja
5: Ambivalente attitudes vormen vooral een obstakel binnen een organisatie met een negatieve foutencultuur.	nee

Tabel 5. Overzicht bevestigde en niet bevestigde hypothesen.



Figuur 6. Overzicht bevestigde en niet bevestigde hypothesen.

4. Analyse resultaten

4.1 Obstakels

Dit hoofdstuk beantwoordt de onderzoeksvraag:

Vormen de factoren foutencultuur en attitudes obstakels bij het realiseren van veranderingen in de publieke sector?

Uit de resultaten blijkt dat de volgende psychologische factoren een obstakel vormen bij het implementeren van veranderingen:

- negatieve foutencultuur;
- ambivalente attitudes (in combinatie met hoge controle en intentie).

Tussen attitudes en de realisatie van veranderingen blijkt in dit onderzoek geen relatie te zijn. Verder blijkt dat attitudes bij deze respondenten niet worden beïnvloed door de foutencultuur. Hierbij hoort wel de kanttekening dat dit onderzoek zich beperkt tot een aantal psychologische factoren. Uiteraard kunnen er ook nog andere zaken spelen, bijvoorbeeld gebrek aan financiële middelen om een idee te realiseren.

Ook is het uitgangspunt geweest dat de hypothesen konden worden gespiegeld. Als een negatieve foutencultuur een obstakel vormt, dan stimuleert een positieve foutencultuur de realisatie van een verandering.

Fouten toegeven loont

Twee groepen proefpersonen kregen in een onderzoek van de VU Amsterdam verschillende instructies voor een computertaak. De ene groep kreeg te horen dat fouten maken menselijk is. Fouten zijn op zich geen ramp, zolang ze tijdig hersteld worden. De andere groep werd verteld dat fouten maken uit den boze was.

Beide groepen maakten evenveel fouten op de taak. Maar proefpersonen die mochten falen, herstelden maar liefst 90 procent van de fouten. Ze probeerden meer strategieën en mogelijkheden uit en raakten niet van hun stuk wanneer ze een fout maakten.

Door verantwoordelijkheid te nemen leer je van fouten. Dit heeft een positief effect op de prestaties in de toekomst.

4.2 Obstakel negatieve foutencultuur

4.1.1 Innoveren is leren van fouten

Organisaties met een negatieve foutencultuur zijn minder goed in staat om veranderingen te implementeren dan organisaties met een positieve foutencultuur.

De nadruk bij een negatieve foutencultuur ligt op het voorkomen van fouten. Het voorkomen van fouten is echter onmogelijk. Medewerkers anticiperen niet op fouten waardoor zij fouten moeilijk kunnen waarnemen. Ook hebben mensen vaak niet de vaardigheden die nodig zijn om fouten te herstellen. Daarnaast heeft het afstraffen van fouten tot gevolg dat mensen bang zijn om fouten te maken en fouten gaan wegmoffelen. Al met al zijn organisaties met een negatieve foutencultuur niet goed in staat om de negatieve gevolgen van fouten te beperken en te leren van gemaakte fouten.

Als een organisatie niet goed in staat is om te leren van fouten, komt dat het implementeren van veranderingen niet ten goede. Veranderen is een proces van vallen en opstaan. Wanneer je niet leert van je val, val je de volgende keer in dezelfde valkuil. Werkprocessen kunnen op deze manier niet worden verbeterd.

Experimenteren met nieuwe wegmarkering

In het kader van de veiligheid is meer verlichting noodzakelijk, maar het milieu is daar niet bij gebaat. Meer licht betekent meer CO₂-uitstoot en meer lichthinder. Hoe kun je nu de veiligheid waarborgen en tegelijkertijd het milieu zo min mogelijk belasten? De provincie Noord-Holland nam de proef op de som met een Engels idee: lichtpunten in de weg.

De provincie Noord-Holland onderzocht samen met zes bedrijven de haalbaarheid van actieve wegmarkering. Tijdens dit project is op acht wegvakken waar veel ongelukken gebeurden ervaring opgedaan met verschillende kleuren, afstanden tussen en positionering van lichtpunten. Hierbij is een goed beeld ontstaan over wat wel en niet werkt.

Eén van de leerervaringen in het project was dat de samenstelling van asfalt in Nederland anders is dan in Engeland. Het Engelse idee, dat daar goed functioneerde, was helaas niet zomaar toe te passen op de Nederlandse wegen. In Nederland was de actieve wegmarkering binnen enkele dagen kapot.

Inmiddels zijn alle kinderziektes overwonnen en werkt de actieve wegmarkering uitstekend. Zo is het aantal ongelukken op de wegvakken met actieve wegmarkering gereduceerd tot nul.

4.1.2 Organisatie bepaalt gevoel voor controle

Medewerkers in een organisatie met een negatieve foutcultuur hebben minder controle dan medewerkers in een positieve foutcultuur. Dit wil zeggen dat mensen in organisatie met een negatieve foutcultuur weinig vertrouwen hebben in hun capaciteiten om een verandering te implementeren. Zij vinden het implementeren van een verandering moeilijk. Dit resultaat laat zien dat controle niet afhankelijk is van iemands persoonlijkheid, bijvoorbeeld een laag zelfvertrouwen. De organisatie, in dit geval foutcultuur, bepaalt of iemand een hoge of lage controle ervaart.

4.1.3 Spanningsveld in de praktijk

Het spanningsveld tussen enerzijds het bevorderen van innovaties en anderzijds de afrekenbaarheid van beleid loopt als een rode draad door dit onderzoek. Dit onderzoek toont aan dat een afstrafcultuur het innoverende vermogen van publieke organisaties inderdaad niet ten goede komt. Dit is in lijn met wat in de literatuur is gevonden.

Andersom geredeneerd zijn publieke organisaties met een positieve foutcultuur dus goed in staat om veranderingen te implementeren. Publieke organisaties blijken behoorlijk van elkaar te verschillen, dé overheid bestaat niet.

De beeldvorming over de innoverende overheid is vaak negatief. Er wordt gesproken over een afstrafcultuur binnen de bureaucratische overheid. Uit het onderzoek blijkt echter dat bureaucratie en een negatieve foutcultuur niet zo vaak samen gaan als de negatieve beeldvorming ons doet vermoeden.

Analyseren of experimenteren?

Het implementeren van een verandering kan op een analyserende en een experimentele manier plaatsvinden. De publieke sector kenmerkt zich over het algemeen door een analyserende aanpak.

Analyseren: negatieve kijk op fouten¹⁷

Een verandering wordt uitgebreid geanalyseerd en vervolgens wordt besloten om het al dan niet te implementeren. Het grote nadeel van deze aanpak is dat wanneer de verandering eenmaal is geïmplementeerd, er niet meer kritisch naar wordt gekeken. Ondanks de grondige analyse kan blijken dat er in de praktijk wat haken en ogen zitten aan de verandering. Als de verandering eenmaal geïmplementeerd is, is er vaak geen weg meer terug. Dit heeft te maken met de angst om fouten te erkennen.

Experimenteren: positieve kijk op fouten

Bij een experimentele aanpak worden verschillende alternatieven op een kleine schaal verkend. Het alternatief met de hoogste verwachting wordt gekozen en vervolgens op grote schaal geïmplementeerd. Deze werkwijze laat zich kenmerken door een positieve kijk op fouten. Immers, tijdens het experimenteren worden fouten gemaakt, teneinde tot een goed resultaat te komen. Op deze manier is de kans klein dat men voor verrassingen komt te staan als de verandering op grote schaal is geïmplementeerd.

4.3 Obstakel ambivalente attitudes

Meer dan 60% van de respondenten had een ambivalente attitude. Dit betekent dat er sprake is van zowel positieve als negatieve gedachten en/of gevoelens tegelijkertijd. Ambivalentie heeft alleen in combinatie met andere factoren (hoge controle en hoge intentie) een negatieve invloed op het implementeren van veranderingen.

Wat wil dit zeggen? Een hoge controle of intentie wordt teniet gedaan als mensen daarbij ambivalentie ervaren. Ook al denkt een persoon de capaciteiten te hebben die nodig zijn om een verandering te implementeren (hoge controle) en heeft hij een bewuste beslissing genomen om de verandering te implementeren (hoge intentie), wanneer hij ambivalentie ervaart is hij minder goed in staat om deze taak te volbrengen. Ambivalentie maakt of kraakt een veranderproces.

4.4 Geen relatie tussen attitude en veranderen

Zowel positieve als negatieve attitudes hadden geen invloed op het al dan niet implementeren van veranderingen. Organisaties met mensen met positieve attitudes zijn niet innovatiever dan organisaties met mensen met negatieve attitudes. De meeste respondenten hadden een overwegend positieve attitude.

Een verklaring voor dit resultaat zou kunnen zijn de loyaliteit die van ambtenaren gevraagd wordt aan het beleid van hun bestuurders. Deze loyaliteit kan op gespannen voet staan met persoonlijke voorkeuren.

¹⁷ De analyserende aanpak in dit kader dient niet verward te worden met de dimensie analyseren in tabel 3.

4.5 Geen relatie tussen attitude en foutencultuur

Uit de resultaten blijkt dat attitudes niet het gevolg zijn van een foutencultuur. Zo leidt een negatieve foutencultuur niet tot negatieve attitudes. Ook een positieve foutencultuur leidt niet tot positieve attitudes. Attitudes zijn hier dus niet afhankelijk van de foutencultuur, maar worden beïnvloed door andere factoren.

Een mogelijke verklaring voor het niet kunnen bevestigen van deze hypothese en die van in paragraaf 4.4 zou kunnen zijn dat de meeste respondenten een overwegend positieve attitude hadden. Dit kan liggen aan de vrijwillige deelname aan het onderzoek. Vanwege de geringe spreiding bij de factor attitudes is de samenhang tussen attitudes en andere factoren erg klein.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1 Beeldvorming toe aan nuancering

Incidenten als het ontsnappen van TBS-ers dragen bij aan de beeldvorming dat er bij de overheid een strafcultuur heerst. Zelfs een kleine fout kan niet worden getolereerd. Incidenten als het ontsnappen van TBS-ers werken een negatieve foutencultuur in de hand. Uit het onderzoek blijkt dat publieke organisaties gemiddeld scoren op het continuüm tussen positieve en negatieve foutencultuur. Het is dus mogelijk om als bureaucratische organisatie toch een positieve foutencultuur te hebben, en daarmee goed in staat te zijn om veranderingen door te voeren. Innoveren en bureaucratie hoeft dus geen contradictio in terminis te zijn. Verder blijkt uit het onderzoek dat de foutencultuur de belangrijkste psychologische factor is voor succesvol innoveren in de publieke sector. De 'drive' (attitude) van mensen is van minder belang.

5.2 Balans tussen controleren en leren

Organisaties hebben te maken met een paradox als het gaat om fouten. Enerzijds streven zij stabiliteit na. Werkprocessen worden gecontroleerd met als doel om fouten te voorkomen. Anderzijds willen organisaties innovatief zijn. Fouten geven in dit geval mogelijkheden om te leren. Het is belangrijk voor organisaties om een balans te vinden tussen controleren (stabiliteit) en leren (innovativiteit).⁴

In organisaties met een negatieve foutencultuur wordt het maken van fouten voorkomen. Wanneer fouten toch voorkomen, dan worden deze afgestraft. Er is hier geen sprake van een balans tussen controleren en leren. De nadruk ligt immers op het voorkomen van fouten (controleren).

Organisaties met een positieve foutencultuur hebben een goede balans tussen controleren en leren gevonden: de lerende organisatie. De instelling bestaat dat fouten nu eenmaal een deel van de realiteit vormen. Fouten mogen gemaakt worden zodat leren mogelijk is. De negatieve gevolgen van fouten dienen echter te worden voorkomen (controleren).

Eerlijkheid duurt het langst

Edmondson¹⁸ deed onderzoek naar de wijze waarop in ziekenhuizen wordt omgegaan met fouten. Het bleek dat teams waarin medewerkers positief oordeelden over hun leidinggevende en de werksfeer meer fouten werden gerapporteerd. Dit resultaat had Edmondson niet verwacht en daarom is zij met medewerkers nadere gesprekken gaan voeren. Hieruit kwam naar voren dat er sprake was van een open cultuur ten aanzien van fouten. Medewerkers maakten dus niet meer fouten, deze werden alleen eerlijk toegegeven. Het toegeven van fouten zorgt ervoor dat deze in een vroeg stadium gecorrigeerd kunnen worden en daarmee de prestatie van het team bevordert. Een positieve cultuur ten aanzien van fouten leidt dus tot betere prestaties van een organisatie.

5.2 Fouten maken mag

Uit het onderzoek blijkt dat een negatieve foutencultuur een obstakel is voor het implementeren van veranderingen. Stimuleer daarom een positieve foutencultuur, het maken van fouten hoort er nu eenmaal bij. Niet de fouten zelf, maar de negatieve gevolgen dienen beperkt of voorkomen te worden. Zie fouten als een leermoment.

¹⁸ Edmondson, A. (1996). Learning from mistakes is easier said than done: group and organizational influences on the detection and correction of human error. *Journal of Applied Behavioral Science*, 32, 9-28.

De eerste minuten na een fout zijn bepalend of mensen ervan zullen leren. Als de schuldvraag centraal blijft staan, komt er van leren niets terecht. U kunt zelf de foutencultuur in uw organisatie testen op www.foutencultuur.nl.



Naast leren en het stimuleren van innovatie zijn positieve bij-effecten van fouten:

- **verhoogde motivatie:** Een handeling die wordt onderbroken (door een fout) wordt vaker hervat. Ook speelt mee dat fouten aangeven dat er een discrepantie bestaat tussen de huidige situatie en de gewenste situatie. Discrepanties werken motiverend.
- **minder snel routine:** Mensen hebben de neiging om handelingen na verloop van tijd op de automatische piloot te gaan doen. Door fouten worden handelingen minder snel een routine.
- **minder frustraties:** Wanneer mensen proberen fouten te vermijden (negatieve foutencultuur) dan gaat er veel energie zitten in het voorkomen van het ontdekken van fouten en het bedenken van uitvluchten of verdedigingen. Wanneer men weet dat fouten een positieve functie hebben neemt de kans op frustratie af.

In de praktijk betekent het stimuleren van een positieve foutencultuur, een lerende organisatie, het volgende:

- **meer verantwoordelijkheid:** Verrijk de werkactiviteiten op zo'n manier dat eigen verantwoordelijkheid wordt verhoogd. Dit is een voorwaarde om te leren van fouten. Bovendien heeft dit ook een positieve invloed op attitudes en controle.
- **leer van fouten:** Maak medewerkers bewust van het feit dat het maken van fouten het leerproces bevordert. De expliciete vermelding van de positieve functie van fouten is belangrijk. Zie bijlage 3 voor een stappenplan om van fouten te leren.
- **fast failure principe:** Dit staat voor het aanmoedigen van fouten in een vroeg stadium. Hoe eerder fouten voorkomen, des te gemakkelijker zijn ze te herstellen. De gedachte hierachter is dat fouten toch voorkomen, dus dat ze daarom maar beter onder veilige omstandigheden kunnen worden gemaakt.
- **feedback:** Geef en vraag om feedback. Goede feedback geven is vaak moeilijk. Daarnaast nemen veel mensen hier de tijd niet voor.
- **deel informatie over fouten:** Bijvoorbeeld door een bad practise in plaats van de gebruikelijke good practise uit te wisselen.
- **beloon het rapporteren van fouten:** Het rapporteren van fouten zou een aandachtspunt bij een beoordelingsgesprek kunnen zijn. Maar ook bijvoorbeeld een B&W van een gemeente zou hierop kunnen letten. Als ambtenaren nooit fouten rapporteren dan weet je een ding zeker, de kans op innovaties is niet zo groot.

Bad Practise Day

Met de gedachte dat er in Nederland weinig aandacht wordt besteedt aan en geleerd wordt van de dingen die fout gaan bij projecten organiseert het Kennisnetwerk Sociaal Beleid regelmatig een zogenaamde Bad Practise Day.

Tijdens deze dag deelden de aanwezigen hun slechte ervaringen met elkaar. "Het is weer eens wat anders om te praten over allerlei mislukkingen en de oorzaken daarvan."

5.3 Experimenteer

Het implementeren van een verandering kan op een analyserende en een experimentele manier plaatsvinden. Voor de publieke sector is een analyserende aanpak kenmerkend. Dit gaat echter gepaard met een negatieve kijk op fouten.

Stimuleer daarom een experimentele aanpak. Deze kenmerkt zich door een positieve kijk op fouten. Immers, tijdens het experimenteren worden fouten gemaakt teneinde tot een goed resultaat te komen.

Een mooi voorbeeld is het bedrijf 3M. Medewerkers hoeven 15% van hun tijd niet te verantwoorden. Hierdoor ontstaat ruimte om te experimenteren.

Ontdekking Post-it Notes

Eind jaren zestig had Spencer Silver, een onderzoeker bij het bedrijf 3M, een nieuw kleefmiddel uitgevonden. Het werkte echter niet. Het liet te gemakkelijk los. Wel merkte het onderzoeksteam op dat de kleefkracht behouden bleef, ook bij het keer op keer plakken en verwijderen.

Silver beseftte het belang van zijn vinding. In zijn 'vrije' tijd werd hij door 3M in staat gesteld naar een mogelijke toepassing te zoeken. Een collega bedacht dat de stukjes papier die hij tussen de bladzijden van zijn psalmboek stopte, met het plakmiddel beter op hun plaats bleven. Het zelfklevende en keer op keer bruikbare memoblaadje was geboren. In 1980 bracht 3M Post-it Notes op de markt. De ruimte die 3M Silver gaf werd ruimschoots terugverdiend.

5.4 Managen van verwachtingen

Uit de interviews kwam naar voren dat het managen van verwachtingen belangrijk is bij de vorming van attitudes tijdens veranderprocessen. Mensen willen weten waar ze aan toe zijn. Het beloven van gouden bergen terwijl die niet nagekomen kunnen worden, zorgt ervoor dat mensen een negatieve attitude ontwikkelen.

5.5 Monitor ambivalente attitudes

Er is sprake van een ambivalente attitude als mensen zowel positieve als negatieve gedachten en/of gevoelens tegelijkertijd ervaren. Dit is vaak een omvangrijke groep. Het is de uitdaging om deze groep mee te krijgen met een verandering. Dit is niet eenvoudig. Te meer omdat ambivalentie door anderen moeilijk is waar te nemen omdat mensen de neiging hebben om consistent over te komen. Verder kunnen attitudes in de tijd veranderen. Dit vraagt om een open communicatie.

Negatieve effecten van en vooroordelen over de verandering dienen te worden weggenomen, positieve effecten moeten worden benadrukt. Informeer medewerkers goed over het veranderproces, luister naar hen en moedig hun aan om hun gedachten en gevoelens uit te spreken. Op deze manier blijft u op de hoogte van de attitudes, maar belangrijker is misschien nog wel dat medewerkers hierdoor een hoge controle ontwikkelen.¹⁹

Feedback gevraagd

Wij horen graag uw feedback op ons onderzoek. Opmerkingen, suggesties en aanvullingen kunt u sturen naar: info@symbio6.nl. In de volgende versie van dit onderzoek zullen wij deze feedback verwerken.

¹⁹ Parker, S. K. (1998). Enhancing role breadth self-efficacy: the roles of job enrichment and other organizational interventions. *Journal of Applied Psychology*, 83: 835-852.

Bijlage 1, over Symbio6

Symbio6 brengt mensen in beweging



Vernieuwing komt veelal niet van de grond en wordt een papieren tijger. Symbio6 helpt organisaties om succesvol nieuwe wegen in te slaan. De uitdaging is mensen in beweging te krijgen en te houden. Symbio6 richt zich op de symbiose tussen creatief denken en verandermanagement. Zie ook: www.Symbio6.nl

Creatief denken in de non-profit

Beleidsimpuls is een gratis elektronisch magazine (e-zine) over creatief denken in de non-profit. Dit e-zine gaat over creativiteitstools en inspirerende projecten. Daarnaast kunt u testjes doen en uitleg vinden over creatieve technieken. Ook worden de belangrijkste cursussen en evenementen genoemd. U kunt zich aanmelden voor Beleidsimpuls op www.Beleidsimpuls.nl.

Bijlage 2, overig onderzoek Symbio6

Symbio6 voert onderzoek uit naar creatief denken en verandermanagement in het algemeen en in het bijzonder in de non-profit. Recente onderzoeken van ons zijn:

Prijsvragen, een effectief beleidsinstrument?

De overheid probeert op vele manieren de buitenwereld te betrekken bij beleid. Een instrument om dit te realiseren is de prijsvraag. Deze prijsvragen zetten nauwelijks aan tot vernieuwing. De kracht van een prijsvraag ligt vooral in het genereren van publiciteit. Dit onderzoek bevat naast vele inspirerende voorbeelden ook een uitvoerige checklist voor het opzetten van een prijsvraag. Zie verder: www.symbio6.nl/onderzoek

Not-invented-here-syndroom

Symbio6 komt het vaak tegen, het not-invented-here-syndroom. De buitenwacht reikt baanbrekende ideeën, producten en diensten aan, maar deze worden niet herkend en opgepakt. Men draagt tal van argumenten aan waarom het nu net in deze situatie geen goede oplossing is.

Het not-invented-here-syndroom slaat toe: mensen worden alleen enthousiast over ideeën die ze zelf hebben bedacht. Deze zelf bedachte oplossingen kunnen wel rekenen op draagvlak maar leiden zelden tot doorbraken.

Het onderzoek van Symbio6 ging over dit dilemma. Een belangrijk symptoom blijkt opnieuw het wiel uitvinden te zijn. Wat is een effectief vaccin tegen het NIH-syndroom?

Zie verder: www.symbio6.nl/onderzoek



Bedrijfsblindheid en friskijkers

Belangrijk knelpunt bij veranderprocessen is bedrijfsblindheid, een situatie waarbij de medewerkers zitten vastgeroest in bestaande patronen. Symbio6 voert een onderzoek uit naar de kansen en knelpunten van het inzetten van friskijkers om bedrijfsblindheid te doorbreken. Friskijkers, ook wel wilde ganzen genoemd, zijn mensen met een flexibele en creatieve geest die participeren in een creatief proces van een organisatie waarvan zij zelf geen deel uitmaken. In dit artikel noemen wij al vast de eerste resultaten van ons onderzoek.

Het onderzoek gaat in op de oorzaken van bedrijfsblindheid, voor- en nadelen en knelpunten bij de inzet van friskijkers. Zie verder www.friskijkers.nl

Mediation en creativiteit

Wrijving tussen betrokkenen is vaak de aanleiding bij mediation. Een brainstorm gaat daarentegen van gemotiveerde deelnemers met veel positieve energie uit. Ondanks deze verschillende vertrekpunten zijn er opmerkelijk veel overeenkomsten tussen mediation en het creatieve proces. Zo schakelen beide methoden een onafhankelijke derde in en pakken ze beiden het probleem procesmatig aan.

Maar er zijn ook verschillen. Symbio6 onderzocht wat een mediator en een creatieve facilitator van elkaar kunnen leren. Zie verder: www.symbio6.nl/onderzoek

Bijlage 3, stappenplan om van fouten te leren²⁰

1. Fouten signaleren

Door het bijhouden van een foutendagboek gaat het signaleren van fouten beter. Ook ontdekt men hierdoor patronen in fouten. Besteed alleen aandacht aan fouten die u de moeite waard vindt om te verminderen.

Een andere manier om fouten te signaleren is door terugkoppeling. Als de periode tussen het maken van een fout en de terugkoppeling lang is, neemt de kans op het leren van de fout af. Vraag daarom expliciet om terugkoppeling van anderen.

2. Fouten accepteren

Toets irrationele gedachten. Mensen reageren verschillend wanneer ze een fout maken. Sommige mensen accepteren hun fout meteen. Zij voelen zich verantwoordelijk voor de fout en proberen te achterhalen hoe en waarom het heeft kunnen gebeuren. Bij andere mensen is de weg naar acceptatie langer. Zij hebben moeite om hun fouten te accepteren omdat irrationele gedachten zoals 'ik tel alleen maar mee als ik in alle opzichten alles altijd goed doe' hun ervan weerhoudt om te leren van fouten. Deze gedachten moeten getoetst worden. Stel jezelf de vragen: Is deze gedachte op feiten gebaseerd? Gedachten die het leren van fouten blokkeren dienen veranderd te worden. Pas dan is acceptatie van de fout mogelijk.

3. Fouten om van te leren?

Stel de volgende vragen:

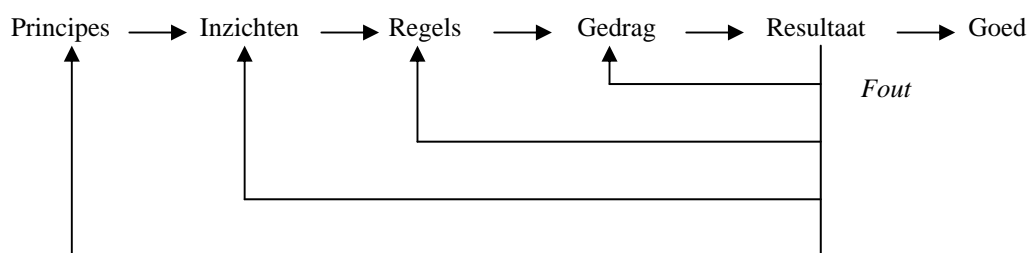
- Zijn mijn doelen zo belangrijk dat ik van een gemaakte fout wil leren en hem niet meer zal herhalen?
- Hoe groot is de kans op herhaling?
- Hoe groot is de kans dat anderen dezelfde fout maken?
- Kunnen anderen van mijn leerervaringen profiteren?

Ga bovendien na of de kosten van het analyseren en het leren opwegen tegen de kosten van het herstellen van een gemaakte fout.

4. Leer van fouten

Stel uzelf verschillende keren de waarom-vraag om de oorzaken van een fout te achterhalen. Vaak is een fout het gevolg van een samenloop van omstandigheden. Wanneer er slechts naar één hoofdoorzaak wordt gezocht, worden kansen gemist om de gevolgen van de fout in de toekomst te voorkomen.

Bepaal het niveau van leren aan de hand van deze keten:



²⁰ Vollenbroek (2003). Leren van fouten

Bijlage 4, begrippenlijst

Ambivalente attitude	Als mensen zowel positieve als negatieve gedachten en/of gevoelens <i>tegelijkertijd</i> ervaren.
Attitude	Bestaat uit meerdere verwachtingen en bijbehorende belangen.
Brainstormen	Het vinden van zoveel mogelijk oplossingen voor een probleem via een onorthodoxe of onlogische methoden. Uitgangspunt is: bekijk het van een andere kant.
Friskijker	Ook wel wilde gans genoemd, een persoon die <i>onbevangen</i> en <i>ongebonden</i> participeert in een creatief proces: een ‘blanco’ deelnemer.
Negatieve foutencultuur	In deze organisaties wordt het maken van fouten voorkomen. Het maken van fouten is taboe.
Not-invented-here syndroom	De buitenwacht (indieners prijsvraag) reiken baanbrekende ideeën aan, maar deze worden niet herkend en opgepakt. Men draagt tal van argumenten aan waarom het nu net in deze situatie geen goede oplossing is. Het not-invented-here-syndroom slaat toe: mensen worden alleen enthousiast over ideeën die ze zelf hebben bedacht.
Positieve foutencultuur	In deze organisaties bestaat de instelling dat fouten nu eenmaal een deel van de realiteit vormen. Niet de fouten zelf, maar de negatieve gevolgen dienen beperkt of voorkomen te worden. Deze organisaties worden ook wel lerende organisaties genoemd.