

Faculteit Sociale Wetenschappen
Bestuurskunde, master Beleid en Politiek



Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Shared Services Organisatie, directie F&I

Samen werken, samen verder

*De culturele aspecten van het invlechtingstraject van
het ministerie van Infrastructuur en Milieu binnen de directie F&I*



Henk van der Weide
289884

September 2011

Afstudeergevens

Afstudeerder: Henk v.d. Weide, MSc.

Onderwerp: Een analyse de culturele aspecten van het invlechtingstraject binnen de directie Financiën en Inkoop van het ministerie van Infrastructuur en Milieu.

Scriptiekring Sociaal Beleid, Werk en Inkomen

Scriptiebegeleider: Dr. H.J.M. Fenger

2^o lezer: Dr. V.M.F. Homburg

Stagebegeleider: Drs.ing. Hans IJsselstijn

Voorwoord

Allereerst wil ik mijn twee begeleiders en tweede lezer bedanken. Hans IJsselstijn als directeur van de directie F&I mijn directe aanspreekpunt binnen het ministerie. Van je familie moet je het hebben. Menno Fenger als mijn scriptiebegeleider op de Erasmus Universiteit. Beiden dank voor jullie kritiek, aanwijzingen en sturing. En Vincent Homburg als tweede lezer van mijn scriptie. Het was qua tijd erg krap, dus nogmaals bedankt voor je hoge leestempo, kritiek en aanwijzingen.

Daarnaast zijn er binnen het ministerie van I&M een aantal mensen zonder wie ik dit onderzoek niet op deze wijze zou hebben kunnen doen. Uiteraard gaat mijn dank naar de respondenten die op mijn vragenlijst hebben gereageerd en hebben meegewerkt aan de interviews. Maar in het bijzonder wil ik Don Beekhuizen, Arja Rous, Jaap Reemus en Elsbeth Hübeler bedanken voor hun toelichtingen en hun initiatief om mij te betrekken bij het Vitaliteitsproject SSO. Wanneer ik het heb over het Vitaliteitsproject, is er een persoon die extra aandacht verdient. Arjella van Scheppingen, bedankt voor je hulp bij het aanleveren van de data. Erg fijn dat je naast je eigen werk ook de tijd nam om mij op weg te helpen. En hier is zeker ook een bedankje op zijn plaats voor Valerie en Rekha. Dankzij jullie hulp gingen dingen toch net wat gemakkelijker dan wanneer ik het zelf uit had moeten zoeken.

Ten slotte wil ik mijn familie en vrienden bedanken voor hun oprechte interesse, steun en tips. De gouden tip van een goede vriendin: “keiharde muziek, springen door de kamer, al spelend op luchtgitar en luchtdrumstellen helpt tegen de stress!”. Hulde!

Maar in het bijzonder gaat mijn dank uit naar mijn lieve vriendin. Wanneer ik mij in 2009 op het laatste moment toch niet had ingeschreven voor de opleiding Bestuurskunde, zou ik je (wanneer we de universele lotsbestemming even voor het gemak buiten beschouwing laten) niet ontmoet hebben. Zonder jou zou ik de opleiding en deze scriptie niet op deze manier af hebben kunnen ronden. Dank je voor je steun, motivatie, kritiek en vertrouwen!

Samenvatting

In deze scriptie is een onderzoek gepresenteerd naar de culturele achtergronden van het zogenoemde invlechtingsproces van de voormalige ministeries VROM en Verkeer en Waterstaat in het nieuwe ministerie van Infrastructuur en Milieu. Het onderzoek richtte zich specifiek op de financiële uitvoeringsafdelingen die in het nieuwe ministerie onder de *Shared Services Organisatie* komen te vallen.

Het onderzoek kan in twee delen gesplitst worden. Allereerst is er gekeken hoe de organisatieculturen van beide voormalige ministeries zijn te typeren. Dit is allereerst gedaan door een vragenlijst ("*Organizational Culture Assessment Instrument*") uit te zetten, zodat de culturen van beide ministeries in een kwadrant geplot konden worden. Het kwadrant bestaat uit een tweetal tegenstellingen, te weten interne/externe focus en stabiliteit/flexibiliteit, waaruit een viertal ideaaltypische soorten van organisatiecultuur zijn te formuleren:

- Groepscultuur;
- Ontwikkelingscultuur;
- Marktcultuur;
- Hiërarchische cultuur.

Voor dit onderzoek is gevraagd dit in te vullen voor de tijdsvlakken 'voorheen' (d.w.z. voor de aanvang van het invlechtingstraject), 'op dit moment' en 'gewenst'. Uit de resultaten bleek dat de heftigste verandering door de VROM-ers werd beleefd. Zij merkten een sterke toename van de marktcultuur en een flinke afname van de groepscultuur. Deze ontwikkelingen werden ook door de V&W-ers aangegeven, maar dan in minder extreme mate. Voor de toekomst wensten zowel V&W-ers als VROM-ers een toename van de ontwikkelingscultuur en de groepscultuur en een sterke afname van de marktcultuur.

Uit een enquête van TNO naar de beleving van het veranderingstraject, bleek dat de directie F&I niet heel positief scoorde. Maar ook in dit geval waren de meest extreme scores door VROM-ers. Met name op verbondenheid met de organisatie scoorden zij beduidend lager dan de V&W-ers. Verrassend genoeg scoorde zij ook lager op samenwerking en leren, terwijl uit de interviews met bleek dat frustraties over gebrekkige samenwerking voornamelijk onder de V&W-ers heersten. Hierbij dient echter wel aangetekend te worden dat deze frustraties voornamelijk voorkomen door een gebrekkige samenwerking tussen bepaalde afdelingen, en deze gevoelens slechts bij een deel van de V&W-ers aanwezig zijn. In de TNO enquête werd echter ook gevraagd naar de relatie met de leidinggevenden, hetgeen in de interviews door de V&W-ers als positief werd omschreven.

Er uit de OCAI, de TNO enquête en de interviews een aantal essentiële culturele verschillen voortgekomen, die zeker hun invloed hebben op de beleving van het invlechtingstraject. Onder de VROM-ers leefde voornamelijk een Calimero-effect, doordat er in het veranderingstraject en binnen de nieuwe organisatie weinig inbreng vanuit VROM is terug te zien. Onder de V&W-ers was een deel van de medewerkers met een negatieve mind-set de verandering ingegaan. De oorzaak hiervan ligt

voornamelijk bij het gebrek aan afstemming tussen een aantal afdelingen, waardoor met name de afdeling Inkoop zich verloren voelde binnen de organisatie. Als gevolg hiervan werd het invlechtingstraject vrij negatief beleefd en omschreef men de houding van de VROM-ers als passief.

In werkelijkheid moesten de VROM-ers in de eerste maanden van het invlechtingstraject om zien te gaan met veel veranderingen in hun vertrouwde werkomgeving en de daarbij horende emoties. Hierbij kwamen vooral onzekerheidsgevoelens om de hoek kijken, omdat niemand zekerheid had over hoe de taakstelling uitgevoerd zou worden. Deze onzekerheid wat betreft de taakstelling zorgde zowel onder de VROM-ers als onder de V&W-ers voor een verhoogd concurrentiegedrag, omdat medewerkers hun baan veilig wilde stellen.

Om de organisatiecultuur meer af te stemmen op de gewenste organisatiecultuur van de medewerkers, zou het MT haar voordeel kunnen doen met de volgende aanbevelingen:

- *Bekijk waar de knelpunten in de samenwerking binnen F&I zitten*
- *Creëer eigenaarschap om zo de binding met de organisatie te versterken*
- *Maak IenM onderdeel van het gedachtegoed*
- *Formuleer een heldere visie en bondige competenties*
- *Versterkte groepscultuur en verminderde marktcultuur*

Om hier een begin mee te kunnen maken, is het raadzaam dat er brainstormsessies worden georganiseerd met het personeel, waarin de volgende vier vragen worden behandeld:

- *Welke knelpunten zijn er binnen de directie?*
- *Hoe dient het werkproces naar eindproduct verbeterd te worden?*
- *Waar wilt de directie F&I in 2015 staan?*
- *Hoe moeten we daar komen?*

Inhoudsopgave

1	Inleiding	9
1.1	Context: De vorming van het ministerie van Infrastructuur en Milieu	9
1.2	Aanleiding: De culturele achtergrond van het invlechtingstraject.....	9
1.3	Probleemstelling	10
1.4	Onderzoeksvragen	11
1.5	Opbouw van de scriptie	12
2	De cultuur als basis van organisatieverandering	14
2.1	Inleiding	14
2.2	Cultuur als DNA van de organisatie	14
2.2.1	<i>Een eerste verkenning.....</i>	15
2.2.2	<i>Het competing values framework</i>	16
2.2.2.1	Groepscultuur	17
2.2.2.2	Ontwikkelingscultuur	17
2.2.2.3	Marktcultuur	17
2.2.2.4	Hiërarchische cultuur	18
2.3	Geplande Verandering	18
2.3.1	<i>Unfreeze-change-refreeze: over Lewin, Kotter en Latta</i>	19
2.3.2	<i>Ontdooien van de oude situatie: het creëren van motivatie</i>	21
2.3.3	<i>Verandering: naar een nieuwe situatie</i>	22
2.3.4	<i>Bevriezen van de nieuwe situatie: de verandering vasthouden</i>	22
2.4	Ongeplande Verandering	23
2.4.1	<i>Betekenisgeving</i>	24
2.4.2	<i>Culturele identificatie</i>	24
2.4.3	<i>Weerstand</i>	25
2.5	Conceptueel model.....	25
3	Onderzoeksopzet.....	29
3.1	Inleiding	29
3.2	Operationalisatie	29
3.2.1	<i>Organisatiecultuur.....</i>	29

3.2.2	<i>Geplande verandering</i>	31
3.2.3	<i>Ongeplande verandering</i>	32
3.2.4	<i>Bevriezen van de gewenste cultuur</i>	32
3.3	Onderzoeksdesign	33
3.3.1	<i>Vragenlijst</i>	34
3.3.2	<i>Interviews</i>	35
3.3.3	<i>Vitaliteitsproject SSO</i>	36
4	Context: De achtergronden van het invlechtingstraject	38
4.1	Inleiding	38
4.2	Organisatiestructuur F&I	38
4.3	Integratietraject	39
5	Empirie: De culturen van VROM en V&W	41
5.1	Inleiding	41
5.2	Resultaten 'Organizational Culture Assessment Instrument'	41
5.3	Resultaten SSO Vitaliteit	44
5.4	Cultuurlagen	45
5.4.1	<i>Cultuurlagen van V&W</i>	45
5.4.1.1	Artefacten	45
5.4.1.2	Waarden en normen	46
5.4.1.3	Onderliggende assumpties	47
5.4.2	<i>Cultuurlagen van VROM</i>	48
5.4.2.1	Artefacten	48
5.4.2.2	Waarden en normen	50
5.4.2.3	Onderliggende assumpties	51
5.5	Conclusie	51
6	Empirie: Uitvoering van de geplande verandering	53
6.1	Inleiding	53
6.2	Ontdooien	53
6.2.1	<i>Urgentie en motivatie</i>	53
6.2.2	<i>Leidend team</i>	54

6.2.3	<i>Veranderingsvisie</i>	55
6.2.4	<i>Implementatiestrategieën</i>	56
6.3	Veranderen	57
6.3.1	<i>Communicatie</i>	57
6.3.2	<i>Handelingsmogelijkheden</i>	57
6.3.3	<i>Korte termijnsuccessen</i>	58
6.3.4	<i>Consolideren van verbeteringen</i>	59
6.4	Conclusie	60
7	Empirie: De ontwikkeling van ongeplande verandering	62
7.1	Inleiding	62
7.2	Resultaten 'Organizational Culture Assessment Instrument'	62
7.3	Betekenisgeving	63
7.3.1	<i>Doel van de integratie</i>	63
7.3.2	<i>Verloop van de integratie</i>	66
7.4	Culturele Identiteit.....	68
7.4.1	<i>Rationeel begrip van eigen organisatie</i>	69
7.4.2	<i>Beeld over de andere organisatie</i>	70
7.4.3	<i>Binding met de huidige organisatie</i>	71
7.4.4	<i>Manipulatie van culturele opvattingen</i>	72
7.5	Conclusie	72
8	Analyse	74
8.1	Inleiding	74
8.2	Wisselwerking geplande verandering, cultuur en ongeplande verandering.....	74
8.2.1	<i>Bereidheid om te veranderen</i>	75
8.2.2	<i>Vormen van de veranderingsvisie</i>	76
8.2.3	<i>Informereren van veranderingsinitiatieven</i>	76
8.2.4	<i>Reflecteren op de organisatiecultuur</i>	77
8.2.5	<i>Voornemen om cultuur te veranderen</i>	77
8.2.6	<i>Bemiddelen van de uitkomst</i>	78

8.3	Involed ongeplande verandering op bevrozingsfase	78
8.3.1	<i>Matigende werking op de organisatieverandering</i>	78
8.3.2	<i>Neveneffecten op de cultuur</i>	79
9	Aanbevelingen	81
9.1	Inleiding	81
9.2	Aanbevelingen	81
10	Conclusie	86
10.1	Inleiding	86
10.2	<i>De organisatieculturen</i>	86
10.3	De geplande verandering	87
10.4	De ongeplande verandering	87
10.5	Aanbevelingen	88
	Literatuur	89
	Bijlage A: Organizational Culture Assessment Instrument	89
	Bijlage B: Resultaten Vragenlijst Vitaliteit SSO breed	95

1 Inleiding

1.1 Context: De vorming van het ministerie van Infrastructuur en Milieu

Met het aanstellen van het kabinet Rutte werd er direct een aantal flinke stappen vooruit gezet in de plannen om de Rijksoverheid te vernieuwen. Een belangrijk onderdeel van de hervormingsplannen was het vormen van het nieuwe ministerie van Infrastructuur en Milieu. Op 14 oktober 2010 werd per Koninklijk Besluit het voormalige ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) opgeheven en werd een deel hiervan samen met het voormalige ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) ondergebracht in het ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M). Een zeer ambitieus project, dat nog niet eerder op deze schaal in Nederland heeft plaatsgevonden.

Dat er grote verschillen bestaan tussen de voormalige ministeries VROM en V&W wordt al op het eerste gezicht duidelijk wanneer er wordt gekeken naar de structuur van beide ministeries. Een belangrijk onderdeel binnen de bedrijfsvoering van V&W was de uitsplitsing naar *kaderstelling* en *uitvoering*. Een voor de Rijksoverheid unieke organisatiebrede structuur, waarin de uitvoering van de bedrijfstaken was ondergebracht bij de zogenoemde *Shared Services Organisatie* (SSO). Deze in 2003 gevormde pijler staat voor een concentratie van verschillende bedrijfsvoeringstaken binnen het ministerie.

De organisatiestructuur met een splitsing tussen kaderstelling en uitvoering is door de Bestuursraad voor het nieuwe ministerie overgenomen. De structuurverschillen zijn echter maar een deel van de diepere cultuurverschillen die tussen beide voormalige ministeries zijn waar te nemen. Het gaat om een samenspel van zaken als hiërarchische verhoudingen, omgangsvormen en vertrouwen. Daar de werknemers die vanuit VROM naar I&M overkomen niet vertrouwd zijn met de manier van werken zoals dat binnen V&W gewoon was, is het de vraag op welke wijze het beste van deze twee werelden zo goed mogelijk samengevoegd kunnen worden. Dit zal de komende tijd veel van de medewerkers vragen qua aanpassing en vertrouwen.

Het onderzoek zal binnen de directie Financiën en Inkoop (F&I) van SSO uitgevoerd worden. Voor deze directie geldt tijdens het invlechtingstraject een taakstelling van 35% minder fte, hetgeen naar verwachting veel druk op zowel de medewerkers van voormalig V&W en VROM als de leden van het managementteam (MT) zal veroorzaken. Het uitgangspunt is dat de cultuurverschillen tussen de voormalige ministeries van invloed zijn op de wijze waarop men omgaat met de druk, emoties en weerstand die met het invlechtingstraject om de hoek komen kijken.

1.2 Aanleiding: De culturele achtergrond van het invlechtingstraject

Het invlechtingsproces van beide ministeries in het nieuwe ministerie van I&M is een voor Nederland unieke gebeurtenis. Nog niet eerder is er op zo'n grote schaal aan de vernieuwing van de Rijksoverheid gewerkt. Het MT van de directie F&I is van mening dat het invlechtingsproces niet mogelijk is zonder dat er aandacht wordt geschonken aan het cultuuraspect. De hierboven

beschreven verschillen in de organisatiestructuur zijn namelijk slechts een onderdeel van de discrepantie tussen beide voormalige ministeries. Zowel in de literatuur (Schein, 2004) als binnen de directie F&I, bestaat de overtuiging dat cultuur doordringt tot in de diepste essentie van de organisatie en zo invloed heeft op ieder aspect van de bedrijfsvoering. Werkprocessen, motivatie, percepties en doelstellingen zijn slechts een paar aspecten waarin de invloed van organisatiecultuur is terug te zien. Zeker nu de eerste fase van het invlechtingproces nog maar net van start is gegaan, is het interessant om vanuit de wetenschappelijke literatuur te bekijken welke maatregelen het managementteam kan treffen om culturele verschillen te overbruggen, weerstand te verkleinen en de geplande verandering van het invlechtingproces op de gewenste organisatiecultuur uit te laten komen.

Daar het om een zeer breed begrip gaat, zal er binnen dit onderzoek worden gefocust op de typering van de organisatieculturen van beide voormalige ministeries en de wijze waarop het managementteam binnen de directie F&I omgaat met de verschillen tussen deze organisatieculturen. Hoewel er binnen de voor dit onderzoek gehanteerde theorieën wordt uitgegaan van het idee dat organisatiecultuur begint bij de wijze waarop de managers hun visies en waarden aan de organisatieleden uitdragen, zal deze werking wat betreft de organisatieculturen van V&W en VROM niet verder worden bekeken. De vorming van de bestaande organisatieculturen en de invloed hierop vanuit de voormalige managementteams die in de tijd voor de aanvang van het invlechtingstraject hebben plaatsgevonden, zullen dus als een gegeven worden genomen. Er zal enkel worden gelet op de verschillen tussen de getypeerde organisatieculturen en de wijze waarop het managementteam met zowel de geplande verandering van het invlechtingstraject als de verschillen tussen de organisatieculturen omgaat.

1.3 Probleemstelling

Ook al is er in de afgelopen decennia vanuit verschillende wetenschappen veel aandacht geweest voor de culturele aspecten binnen allerhande organisaties, is het niet zo dat er een draaiboek bestaat over hoe er een optimale organisatiecultuur gecreëerd kan worden zodat de bedrijfsvoering zo efficiënt mogelijk kan worden uitgevoerd. Want wat is cultuur nu eigenlijk? En kan er eigenlijk wel van een “goede” of “foute” cultuur worden gesproken?

Laten we beginnen om te stellen dat er niet zozeer sprake is van een “goede” dan wel “foute” cultuur. Of een cultuur past binnen een organisatie hangt voornamelijk af van de omgeving waarin de organisatie verkeert en de relatie die het daar mee heeft (Schein, 2004: 8). Dit is dus per geval verschillend en dit verklaart waarom er niet een ‘Cultuurmanagement voor Dummies’ bestaat.

Doel van dit onderzoek is *het doen van aanbevelingen aan het MT van de directie Financiën & Inkoop voor een passende managementstrategie door het maken van een vergelijking van de cultuurlagen van beide voormalige ministeries, een beschrijving van de visie van het managementteam en een analyse van de beleving van het invlechtingstraject door zowel medewerkers als leidinggevenden.*

Het onderzoek verloopt in twee stappen. Allereerst zal er gekeken worden naar hoe de organisatieculturen binnen de financiële uitvoeringsafdelingen van V&W en VROM getypeerd kunnen

worden. Dit zal worden gedaan door aan de hand van vragenlijsten te beoordelen op welke wijze deze culturen zijn te plaatsen in het *competing values framework* (zie paragraaf 2.2.2). Hierbij zal vervolgens bekeken worden op welke vlakken deze culturen van elkaar verschillen. Bij het tweede gedeelte van het onderzoek zal er allereerst worden gekeken naar de visie van het MT betreffende de geplande verandering van het invlechtsproces. Daarnaast zal er in kaart worden gebracht hoe het personeel de geplande verandering beleeft. Het is ten eerste de bedoeling dat er een vergelijking kan worden gemaakt tussen de beleving van het invlechtsproces door het personeel van beide voormalige ministeries. Ten tweede zal er gekeken worden in hoeverre de beleving van het personeel overeenkomt met de bedoelingen van het MT.

De onderzoeksvraag waarmee in deze scriptie gewerkt zal worden, luidt:

Hoe kunnen de feitelijke organisatieculturen van de financiële afdelingen van de voormalige ministeries van VROM en Verkeer en Waterstaat getypeerd worden en welke maatregelen kan het managementteam gedurende de beginfase van het invlechtsproces nemen om de tegenstellingen tussen beide organisatieculturen en de eventuele weerstand tegen het veranderingsproces te overbruggen en tot de gewenste organisatiecultuur te komen?

Specifiek zal hierbij gelet worden op hoe de geplande verandering van het invlechtsproces is vormgegeven, op welke wijze de binnen F&I heersende organisatieculturen binnen de vier ideaaltypen van Quinn en Rohrbaugh (1983) zijn te plaatsen en welke maatregelen er door het MT getroffen kunnen worden om het integratieproces op een succesvolle wijze te laten verlopen.

1.4 Onderzoeksvragen

De hiervoor geformuleerde onderzoeksvraag zal worden onderverdeeld in de volgende deelvragen:

- *Hoe kunnen de feitelijke organisatieculturen van de financiële uitvoeringsafdelingen van beide voormalige ministeries getypeerd worden?*

De eerste deelvraag behandelt het gedeelte van het onderzoek waarin wordt beschreven op welke wijze de organisatieculturen van de financiële afdelingen beide voormalige ministeries getypeerd kunnen worden. Er zal in de eerste plaats een quickscan worden uitgevoerd, waarin beide ministeries aan de hand van het *competing values framework* van Quinn en Rohrbaugh zullen worden geanalyseerd. Daar het gaat om ideaaltypen, zal naar alle waarschijnlijkheid geen van beide organisatieculturen geheel binnen een van de vier typen te plaatsen zijn. Tevens zal er gebruik worden gemaakt van de resultaten van de TNO enquête en de interviews met medewerkers en leidinggevenden.

- *Hoe heeft het managementteam de geplande verandering van het invlechtingstraject vormgegeven?*

Bij de tweede deelvraag zal het invlechtingsproces aan de hand van de literatuur over geplande verandering worden geanalyseerd. Centraal hierin staat de wisselwerking tussen organisatiecultuur en het proces van geplande verandering.

- *Hoe wordt de geplande verandering beleefd?*

Bij de derde vraag zal er worden ingegaan op de beleving van het veranderproces, hetgeen binnen dit onderzoek zal worden aangeduid als ongeplande verandering. Het uitgangspunt hierbij is dat de culturele achtergrond van de leden van de organisatie invloed heeft op hun betekenisgeving (“*sensemaking*”) en weerstand.

- *In hoeverre kunnen de cultuurverschillen gedurende het invlechtingsproces tot fricties leiden?*

Aan de hand van de vierde vraag wordt bekeken in welke verschillen tussen beide organisatieculturen de grootste problemen verscholen zitten wat betreft de beleving van het invlechtingstraject. Hierbij zullen de uitkomsten van de typologieën gecombineerd worden met eigen observaties en uitkomsten van interviews met de betrokken managers en medewerkers.

- *Welke passende maatregelen kan men treffen om fricties tussen de beide organisatieculturen tegen te gaan?*

De laatste vraag gaat ten slotte in op de aanbevelingen die aan het managementteam gedaan kunnen worden om het invlechtingstraject soepeler te laten verlopen. Hierbij zal worden teruggegrepen op de verschillen tussen beide organisatieculturen, de eventuele probleemgebieden, en in hoeverre zowel de beide organisatieculturen als de typering van het managementteam zijn te passen binnen de theorieën over verandermanagement. De aanbevelingen dienen gericht te zijn op het overbruggen van de verschillen tussen beide organisatieculturen. Tevens dienen deze maatregelen te passen binnen de wijze van management en de visie die het managementteam heeft op de geplande verandering.

1.5 Opbouw van de scriptie

In het volgende hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de verschillende theorieën van waaruit het invlechtingstraject zal worden geanalyseerd. Centraal hierin staan de culturele benadering van Schein (2004), het *competing values framework* van Quinn en Rohrbaugh (1983), de ideeën over geplande verandering door onder meer Kotter en Latta en de rol van betekenisgeving en weerstand binnen een veranderingstraject.

In het derde hoofdstuk worden de belangrijkste begrippen uit het theoretisch kader geoperationaliseerd en wordt het onderzoeksdesign toegelicht. In hoofdstuk vier wordt de context rond het invlechtingstraject beschreven. Hier komen onder meer het doel en de planning van de verandering aan de orde en wordt de organisatiestructuur van SSO behandeld. In de hoofdstukken vijf tot en met zeven worden vervolgens de empirische gegevens gepresenteerd die in hoofdstuk acht worden geanalyseerd. In hoofdstuk negen wordt een aantal aanbevelingen gegeven op hoe er de komende tijd met de eventuele tegenstellingen binnen F&I omgegaan kan worden. In hoofdstuk tien wordt er tenslotte een conclusie gegeven en een antwoord op de onderzoeksvraag geformuleerd.

N.B.: Dit onderzoek richt zich enkel richt op de financiële uitvoeringsafdelingen die binnen het nieuwe ministerie zijn samengevoegd in de directie F&I. Dit benadruk ik hier nogmaals, aangezien er in de komende hoofdstukken geregeld wordt gesproken over onder meer “de organisatiecultuur van V&W” alsof het zou gaan om een ministeriebreed onderzoek. Dit is zeker niet het geval, aangezien organisaties van deze schaal gewoonweg te complex zijn om in de gegeven tijdspanne te onderzoeken en het de kwaliteit van de resultaten en de toepasbaarheid van de aanbevelingen niet ten goede zou komen. Daarnaast is het goed om aan te geven dat in het vervolg voornamelijk gesproken zal worden over VROM en V&W alsof beide ministeries nog zouden bestaan. Dat dit officieel niet het geval meer is, zal als een gegeven worden genomen en niet expliciet worden aangegeven.

2 De cultuur als basis van organisatieverandering

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de theoretische inzichten waarmee dit onderzoek vorm is gegeven gepresenteerd. In paragraaf 2.2 wordt allereerst de culturele benadering van Schein zoals hij deze onder meer heeft beschreven in zijn boek *'Organizational Culture and Leadership'* (2004) uiteengezet. Hier wordt gekeken naar wat hij precies onder organisatiecultuur verstaat en wat de drie culturele lagen (artefacten, waarden en assumptions) die volgens hem de cultuur van een organisatie vormen, inhouden. Daarnaast wordt het *competing values framework* van Quinn en Rohrbaugh (1983) uiteengezet/ beschreven. Hierin worden vier ideaaltypische soorten van organisatiecultuur geformuleerd door twee tegenstellingen tegen elkaar af te zetten. Allereerst wordt er gebruik gemaakt van de tegenstelling van een focus op stabiliteit dan wel flexibiliteit. Ten tweede wordt er door de auteurs gebruik gemaakt van de tegenstelling van een interne dan wel externe focus. Het idee van geplande verandering wordt vervolgens in paragraaf 2.3 uitgewerkt door de relatie tussen organisatiecultuur en een veranderingstraject aan te geven. In paragraaf 2.4 wordt de beleving van een verandertraject belicht, hetgeen binnen dit onderzoek wordt aangeduid als ongeplande verandering. Centraal hierin staan de begrippen betekenisgeving, identiteit en weerstand. In paragraaf 2.5 wordt ten slotte een conceptueel model gepresenteerd waarin de elementen van de verschillende theoretische inzichten aan elkaar gekoppeld worden. Centraal hierin staan de begrippen:

- Organisatiecultuur;
- Geplande verandering; en
- Ongeplande verandering.

Vanuit deze theoretische bril worden in het volgende hoofdstuk de belangrijkste begrippen geoperationaliseerd en zal in de daarop volgende hoofdstukken de rest van het onderzoek worden gepresenteerd.

2.2 Cultuur als DNA van de organisatie

Wanneer we het hebben over organisatiecultuur, kunnen we niet om het werk van Edgar Schein heen. Zijn ideeën over cultuur die uit verschillende lagen bestaat hebben hun weerslag gevonden in het werk van andere auteurs zoals Straathof en Van Dijk (2003). Schein's werk hangt echter sterk af van de inzichten en kundigheid van de onderzoeker. Om tot een gemakkelijkere hanteerbaarheid van het begrip 'cultuur' te komen, zullen de ideeën van Schein worden aangevuld met de meer praktische inzichten van Quinn en Rohrbaugh (1983). Hun *competing values framework* is een kwantitatieve methode om een eerste indruk te krijgen van de heersende culturele opvattingen binnen een organisatie. Deze zullen vervolgens worden aangevuld met de kwalitatieve resultaten die voortkomen uit het gedachtegoed van Schein.

2.2.1 Een eerste verkenning

Cultuur is een breed en abstract begrip. Als startpunt zal in de gedachtegang van Smircich (1983) worden meegegaan dat organisaties als culturen op zichzelf gezien kunnen worden en dat het bij grootschalige organisatieveranderingen van belang is om rekening te houden met de culturele achtergronden. Als startpunt wordt er binnen dit onderzoek uitgegaan van de omschrijving die Schein (2004) geeft van het begrip organisatiecultuur;

“a pattern of shared basic assumptions that was learned by a group as it solved its problems of external adaptation and internal integration, that has worked well enough to be considered valid and, therefore, to be taught to new members as the correct way to perceive, think, and feel in relation to those problems.” (Schein, 2004: 17)

Schein (2004: 26) stelt dat organisatiecultuur uit drie lagen bestaat die elk steeds dieper tot de kern van de organisatie reiken (zie Figuur 2.1). De bovenste laag worden door hem met artefacten (“*artefacts*”) aangeduid. Dit zijn de direct waarneembare kenmerken van een organisatie. Hierbij kan gedacht worden aan de organisatiestructuur, de omgangsvormen, de manieren van werken, gewoonten, etc. Maar hoewel deze cultuurlaag gemakkelijk te observeren is, geeft Schein aan dat de ware betekenis ervan lastig te ontcijferen is. Door enkel op de uiterlijke kenmerken af te gaan zonder dat er naar de diepere betekenis wordt gekeken, kunnen de geobserveerde artefacten volkomen verkeerd geïnterpreteerd worden.

Het is daarom van belang om bij het interpreteren van de artefacten de waarden en normen (“*espoused beliefs and values*”) van de organisatie in ogenschouw te nemen. Deze tweede cultuurlaag gaat onder meer over de strategieën, doelen en filosofieën van de organisatie. Deze komen in eerste instantie voort uit de ideeën die door de manager binnen de organisatie worden uitgedragen. Pas wanneer men overtuigd is van de toegevoegde waarde van deze waarden en normen, deze daadwerkwijze succes blijken te hebben bij de bedrijfsvoering en men tevens de gedeelde overtuiging heeft dat deze werkwijze ook daadwerkelijk een positief effect heeft opgeleverd, zullen deze waarden en normen na verloop van tijd onderdeel worden van de organisatiecultuur (2004: 28). Het is volgens Schein wel van belang om de waarden en normen te koppelen aan de diepste cultuurlaag om zodoende te kunnen bepalen of de geïdentificeerde waarden en normen weldegelijk onderdeel zijn van de organisatiecultuur.

In deze kern van de organisatiecultuur liggen de onderliggende assumpties (“*underlying assumptions*”). Waar de waarden en normen onderdeel zijn van de *bewuste* bedrijfsvoering, draait het bij de onderliggende assumpties volgens Schein om de “*unconscious, taken-for-granted beliefs, perceptions, thoughts, and feelings*” (2004: 26). De assumpties zijn als het ware de onzichtbare basis geworden voor het handelen, bewustzijn, denken en voelen binnen een organisatie, zonder dat hier door de werknemers nog langer vraagtekens bij worden gezet (2004: 31). Zij vormen kortom het *frame* van waaruit naar de organisatie en haar omgeving wordt gekeken en gehandeld.



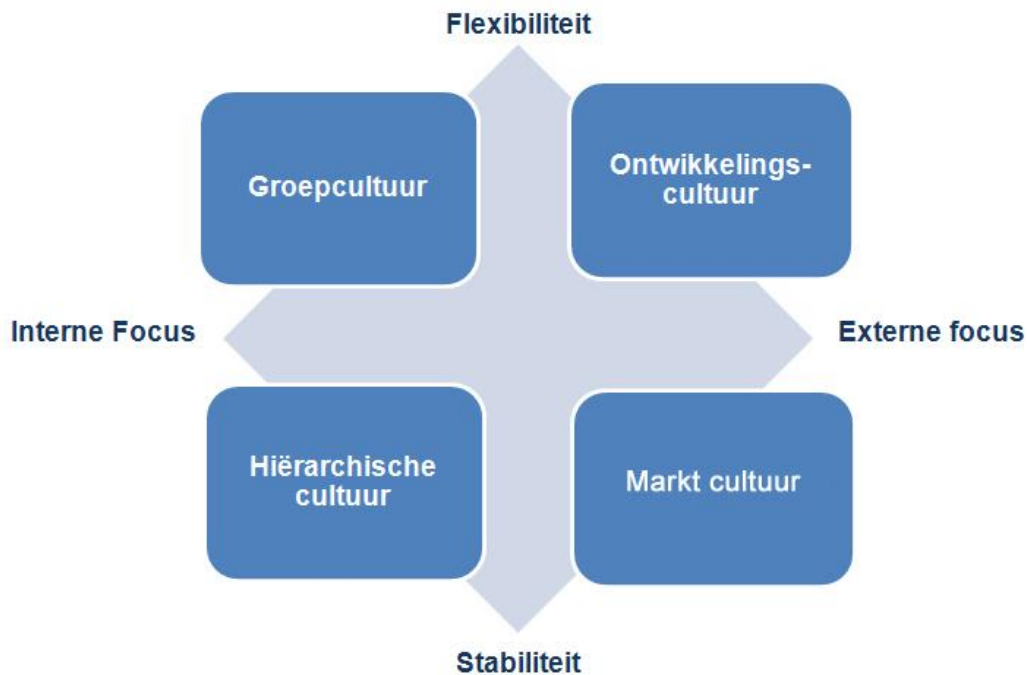
Figuur 2.1: Schein's model van organisatiecultuur

Straathof en Van Dijk (2003) presenteren een variatie op het gedachtegoed van Schein, door een onderverdeling te maken naar gedragspatronen (artefacten), groepsarena (waarden en normen) en mindset (onderliggende assumpties). Als voorproefje voor wat in de paragrafen 2.3 en 2.4 zal worden gezegd over het veranderingsproces, stellen zij dat tijdens een veranderingsproces aan elk van deze onderdelen van organisatiecultuur aandacht geschonken dient te worden. Zo kan bij interventies op het gebied van gedragspatronen worden gedacht aan training en individuele coaching, zijn groepscoaching, het creëren van nieuwe cultuurdragers en het vervangen van een deel van het managementteam geschikte interventies voor het aanpassen van de groepsarena, en kan de mindset veranderd worden door confrontatie van bestaande denkbeelden en het creëren van vervreemding.

2.2.2 Het competing values framework

In de vorige paragraaf is aangegeven dat Schein van mening is dat, ondanks dat *iedere* organisatie om dient te gaan met interne integratie en externe adaptatie, elke organisatiecultuur uniek is (Howard, 1998: 233). Quinn en Rohrbaugh (1983) hebben echter door middel van hun *competing values framework* universele typologieën van organisatieculturen weten te formuleren. Zeker bij een onderzoek dat in een korte tijd uitgevoerd dient te worden, is het hanteren van deze ideaaltypen een groot voordeel om snel inzicht te kunnen krijgen in een organisatiecultuur.

Zoals de naam al doet vermoeden, leunt het *competing values framework* op een tweetal tegengestelde waarden. Allereerst is er de tegenstelling tussen een interne dan wel externe focus. Ten tweede geven zij aan dat er binnen organisaties een tegenstelling bestaat tussen het nastreven van flexibiliteit dan wel stabiliteit. Door deze twee waarden tegenover elkaar af te zetten, komen zij tot een indeling van vier soorten organisatiecultuur, te weten groepscultuur, ontwikkelingscultuur, marktcultuur en een hiërarchische cultuur (zie Figuur 2.2).



Figuur 2.2: Het *competing values framework*

2.2.2.1 *Groepscultuur*

Organisaties die vanuit een groepscultuur werken, leggen een sterke nadruk op *human relations*. Binnen deze organisaties staan zowel flexibiliteit als een interne focus centraal. Howard (1998) geeft aan dat het groepsgevoel en de heersende moraal, de voedingsbodem zijn voor verdere ontwikkelingen op het gebied van Human Resource Management (HRM). Binnen deze cultuur ligt de focus op teamwork, participatie en consensus (Hooijberg & Petrock, 1993).

2.2.2.2 *Ontwikkelingscultuur*

Organisaties die vanuit een ontwikkelingscultuur te werk gaan, hebben eveneens een meer flexibele instelling, maar hebben daarentegen een focus op de externe context. De drang naar ontwikkeling wordt binnen deze cultuur als middel gebruikt om als organisatie te kunnen groeien. Binnen deze cultuur moedigt de organisatie individueel initiatief en vrijheid aan.

2.2.2.3 *Marktcultuur*

Organisaties die vanuit een marktcultuur werkzaam zijn, stellen het nastreven van doelen centraal. Het gaat hier om organisaties die zeer resultaatgericht te werk gaan. Deze voornamelijk op reputatie en succes leunende organisatiecultuur, zet het bereiken van doelen als middel in om zo de productiviteit van de organisatie aan te kunnen scherpen (Howard, 1998). Binnen deze cultuur is het primaire doel van organisaties om zich competitief op te stellen tegenover de omgeving en worden de organisaties in hun bedrijfsvoering gekenmerkt door agressiviteit en competitie.

2.2.2.4 Hiërarchische cultuur

Ten slotte richt de hiërarchische cultuur zich door middel van een sterk geformaliseerde organisatiestructuur op stabiliteit. Bij deze organisatiecultuur ligt het primaire belang bij interne controle door middel van verregaande formalisering van de bedrijfsprocessen, zodat de bedrijfsvoering zo soepel mogelijk kan verlopen. Het belangrijkste doel van het management binnen deze organisaties is het zorgen voor werkgelegenheid en voorspelbaarheid van de bedrijfsvoering. De hiërarchische cultuur vertoont overeenkomsten met het blauwdrukdenken van De Caluwé en Vermaak, waarbij het draait om planning, structuur en *best practices*.

Het voordeel van het *competing values framework* ten opzichte van het werk van Schein, is dat hier de interpretatie van de onderzoeker een minder grote rol speelt. Om de verschillende cultuurlagen van Schein te ontdekken, te interpreteren en de samenhang te formuleren wordt veel van de onderzoeker gevraagd. De kans is groot dat de uitkomsten sterk beïnvloed worden door de vooroordelen van de onderzoeker. Dit is minder het geval bij het *competing values framework*, aangezien het hier gaat om de eigen beoordeling van de organisatie door de leden van dezelfde organisatie. De keerzijde van deze methode is echter dat deze kwantitatieve werkwijze het begrip cultuur sterk gesimplificeerd. Daarom zal het *competing values framework* binnen dit onderzoek als eerste basis worden gehanteerd en vervolgens met het model van Schein worden aangevuld met gegevens die zijn verkregen uit observaties en interviews.

2.3 Geplande Verandering

Nu in de voorgaande paragraaf de theoretische achtergronden van organisatiecultuur uiteen zijn gezet, wordt in deze paragraaf ingegaan op het verloop van geplande veranderingsprocessen. Volgens Weick en Quinn (1999) kunnen veranderingsprocessen onderverdeeld worden in episodische en continue veranderingen. Onder episodische verandering wordt verstaan dat het gaat om een “*occasional interruption or divergence from equilibrium. It tends to be dramatic and it is driven externally*” terwijl het bij continue verandering gaat om “*a pattern of endless modifications in work processes and social practice. It is driven by organizational instability and alert reactions to daily contingencies. Numerous small accommodations cumulate and amplify*” (Weick & Quinn, 1999: 366). Dit is wat in de literatuur ook wel met “reizen” wordt aangeduid (De Caluwé & Vermaak, 2006). Gezien de spontane en tijdsgebonden aard van het integratieproces, is er voor gekozen om dit onderzoek te richten op de literatuur over episodische (geplande) veranderingsprocessen.

Centraal in deze paragraaf staat het werk van Latta (2009), die een aantal wisselwerkingen onderscheidt tussen organisatiecultuur en een veranderingsproces. Gedurende een veranderingsproces zoals het invlechtingstraject, vinden er volgens haar een aantal processen plaats die de organisatiecultuur (onbedoeld) veranderen en het verloop van het geplande veranderingstraject kunnen beïnvloeden. Het inzicht in deze wisselwerking zal voor de formulering van de aanbevelingen voor het MT van belang zijn, om zo gedurende het integratietraject te kunnen anticiperen op onvoorziene veranderingen van zowel de organisatiecultuur als ook het veranderingstraject zelf.

2.3.1 *Unfreeze-change-refreeze: over Lewin, Kotter en Latta*

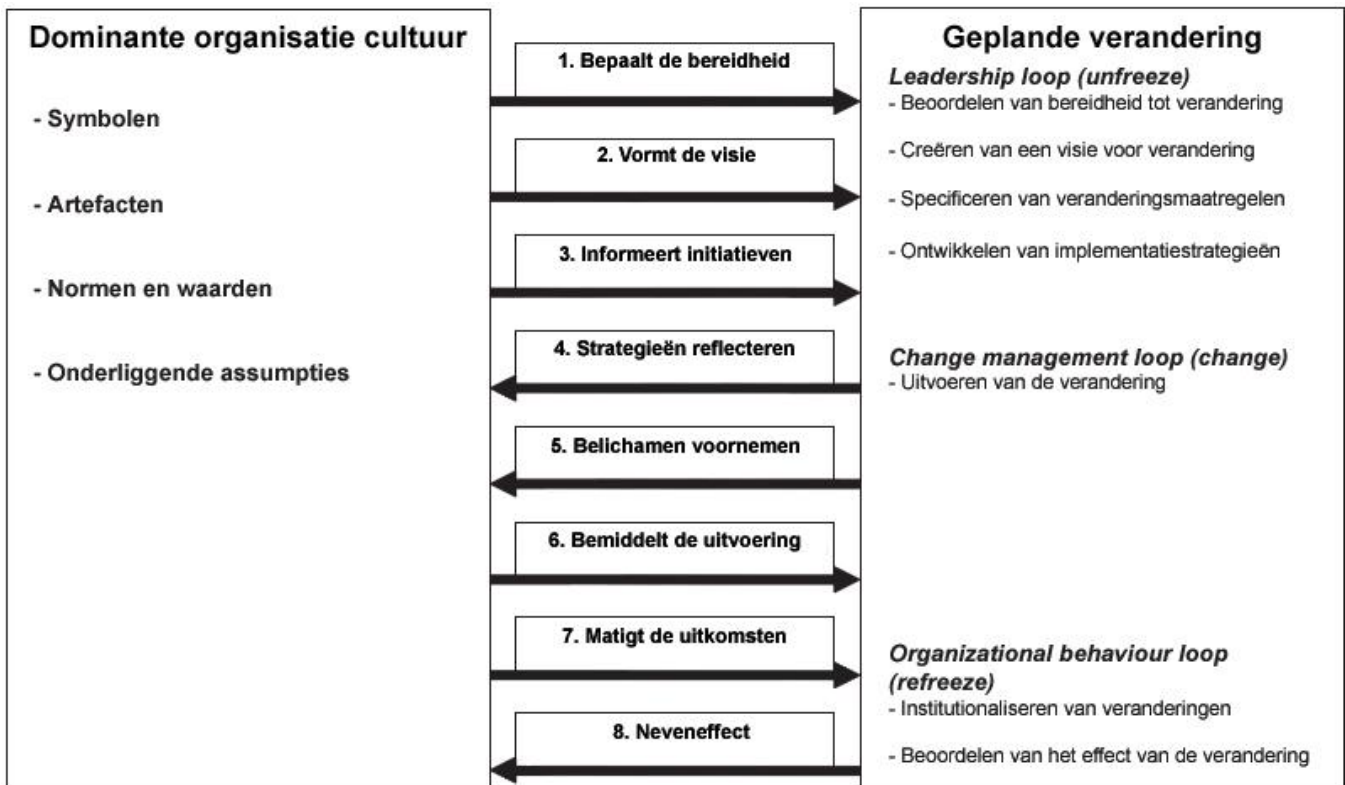
Bij episodische verandering staat nog altijd Lewins gedachte van ontdooien-veranderen-bevriezen (“unfreeze-transition-refreeze”) centraal. Bij deze lineaire voorstelling van het veranderingsproces zijn een goede uitvoering van alle drie de fases van belang om tot een gewenst resultaat te kunnen komen. In de eerste fase van ontdooien dienen vaste patronen doorbroken te worden door het weerleggen van bestaande verwachtingen, het creëren van angst en het verstrekken van psychologische veiligheid. Dit zodat in de veranderingsfase de maatregelen doorgevoerd kunnen worden in de vorm van cognitieve herstructurering, herdefiniëring van betekenisgeving, uitbreiding van het conceptuele *framework* en de introductie van nieuwe beoordelingsnormen. In de bevroeringsfase dient de gewenste verandering verankerd te worden in de dagelijkse gang van zaken binnen de organisatie door het creëren van ondersteunende sociale normen en de verandering overeen te stemmen met het karakter van de organisatie (Weick & Quinn, 1999).

Eén van de meer gedetailleerde invullingen van het model van Lewin, is het achtstappen-model van Kotter (1995). Naar zijn mening dienen er gedurende een geplande verandering de volgende stappen doorlopen te worden:

- Creëer gevoel voor urgentie;
- Verzamel een krachtig leidend team;
- Ontwikkel een visie en strategie;
- Communiceer de visie;
- Maak het anderen mogelijk te handelen;
- Genereer korte termijnsuccessen;
- Consolideer verbeteringen en creëer verdere veranderingen;
- Institutionaliseer de verandering.

Een belangrijke valkuil waardoor een geplande verandering volgens hem kan mislukken, is dat managers in bepaalde gevallen niet inzien dat het om een veranderingsproces gaat in plaats van een gebeurtenis, waardoor men geneigd kan zijn om bepaalde stappen over te slaan. Daarnaast kan het voorkomen dat managers te snel denken dat een verandering voltooid is, waardoor er veel werk verloren gaat. Ondanks dat Kotter's ideeën veelvuldig geciteerd zijn, is zijn gedachtegang van verandering als lineair proces sterk bekritiseerd (Fernandez & Rainey, 2006). Hoewel beide modellen qua inhoud sterke overeenkomsten vertonen, hanteren Fernandez en Rainey hun onderdelen als determinanten die elk van invloed zijn op de uitkomst van het verandertraject, in plaats van dat het gaat om fases die achtereenvolgens doorlopen dienen te worden. Daarnaast besteden zij meer aandacht aan de politieke aspecten van verandering binnen publieke organisaties door te wijzen op het creëren van externe steun en het bieden van middelen. De keuze om voor dit onderzoek toch van de ideeën van Kotter gebruik te maken, is gebaseerd op het gegeven dat de politieke context van het veranderingsproces voor F&I vrij beperkt is waardoor de kans bestaat dat elementen van het model van Fernandez en Rainey niet geheel toepasbaar zijn.

De invloed van de organisatiecultuur wordt in het model van Kotter echter grotendeels genegeerd. Latta (2009) geeft aan de hand van het *Process Model of Organizational Change in Cultural Context* (het OC³-model) aan dat er gedurende een veranderingstraject een achttal wisselwerking plaatsvinden tussen de dominante cultuuraspecten van een organisatie en de wijze waarop leiders een geplande verandering vormgeven (zie figuur 2.3).



Figuur 2.3: Wisselwerking tussen cultuur en geplande verandering (naar Latta, 2009: 23)

Ook Latta heeft haar model gebaseerd op de drie fases van Lewin, hoewel zij spreekt over *Leadership Loop*, *Change Management Loop* en een *Organizational Behaviour Loop*. In de eerste fase vinden een viertal processen plaats, welke tot doel hebben om de beoogde gevolgen van het veranderingstraject op de organisatiecultuur in kaart te brengen. Deze feedbackloop doet zich voor in de top van de organisatie en bevordert het culturele bewustzijn van de leiders. Dit zorgt voor een voortdurende verfijning van de veranderingsmaatregelen en daarmee de uiteindelijke impact op de organisatiecultuur. De tweede fase overlapt met de eerste fase waar het gaat om het specificeren van de veranderingsmaatregelen en het ontwikkelen van implementatiestrategieën. Vervolgens wordt het beoogde effect van de maatregelen op de organisatiecultuur en *vice versa* door het verandermanagement beoordeelt, hetgeen wederom leidt tot een voortdurende verfijning van de veranderingsmaatregelen en implementatiestrategieën. In de derde fase vindt er feedback plaats van de werkvloer naar het verandermanagement, zodat maatregelen en strategieën gedurende het veranderingstraject tijdig bijgestuurd kunnen worden wanneer er (onbedoelde) veranderingen plaatsvinden binnen de organisatiecultuur.

Het draait in haar model om een constante herbezinning van het veranderingstraject, hetgeen een nuancering is van de strikt lineaire denkwijze van Kotter. Wanneer de modellen van Kotter en Latta

naast elkaar worden gezet, wordt duidelijk dat de twee modellen elkaar wat betreft de invulling van de drie fases overlappen en met name op het vlak van organisatiecultuur aanvullen (tabel 2.1). In de volgende deelparagrafen zullen de drie fases zoals deze in het werk van Schein, Kotter en Latta worden beschreven, nader worden uitgelegd en naast elkaar worden gelegd.

Tabel 2.1: Modellen van geplande verandering

Lewin	Kotter	Latta
<i>Unfreeze</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Creëer gevoel voor urgentie • Verzamel een leidend team • Ontwikkel een visie en strategie 	<ul style="list-style-type: none"> • Beoordeling van bereidheid tot verandering • Creëren van een visie voor verandering • Specificeren van veranderingsmaatregelen • Ontwikkelen van implementatiestrategieën
<i>Change</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Communiceer • Maak het anderen mogelijk te handelen • Genereer korte termijnsuccessen • Houd het tempo hoog 	<ul style="list-style-type: none"> • Uitvoeren van veranderingen
<i>Refreeze</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Institutionaliseer de verandering 	<ul style="list-style-type: none"> • Institutionaliseren van veranderingen • Beoordeling van het effect van de verandering

2.3.2 Ontdooien van de oude situatie: het creëren van motivatie

Weick en Quinn geven aan dat een evenwichtige situatie (“equilibrium”) volgens Lewin gemakkelijker te veranderen is wanneer stabiliserende factoren zoals organisatiecultuur eerst worden “ontdooit” (Weick & Quinn, 1999: 372). Men moet kortom gemotiveerd worden om te *willen* veranderen. Schein (2006: 320) is van mening dat dit ontdooiingsproces uit een drietal elementen zou moeten bestaan:

- Bestaande verwachtingen dienen te worden weerlegd met *argumenten* waarom bepaalde zaken anders moeten, zodat men uit het vertrouwde evenwicht wordt gehaald;
- Deze argumenten dienen te worden gekoppeld aan *doelen en idealen* zodat er angst of zelfs schuldgevoelens ontstaan;
- Er dient psychologische veiligheid geboden te worden zodat men mogelijkheden ziet om de problemen het hoofd te bieden zodat de ontstane angst wordt weggenomen.

Het is het bieden van veiligheid dat uiteindelijk zorgt voor het ontstaan van motivatie om te veranderen. Zonder deze laatste stap kunnen de angstgevoelens leiden tot het ontkennen van de noodzaak om te veranderen. Het is daarom volgens Schein belangrijk dat managers het personeel stimuleren om zichzelf te ontwikkelen om zo hun onzekerheden en de weerstand wat betreft het veranderingsproces tegen te gaan. Deze drie stappen bezitten elementen van wat Latta aangeeft met veranderingsbereidheid en wat Kotter bedoelt wanneer hij het heeft over de urgentie om te veranderen.

Vervolgens dient er naar het model van Kotter een leidend team gevormd te worden. Hoewel het niet ongebruikelijk is dat een team zich in de loop van het veranderingsproces uitbreidt, dient er vanaf het begin een “*minimum mass*” te worden bereikt (Kotter, 1999: 79). Hierbij moet er buiten de bestaande hiërarchische structuur gedacht worden zodat er een breed draagvlak binnen de organisatie voor de veranderingsmaatregelen gecreëerd kan worden.

2.3.3 Verandering: naar een nieuwe situatie

Voor Schein (2006: 326) staan in deze fase twee veranderingen centraal. Enerzijds dient men zich nieuwe concepten eigen te maken die in lijn zijn met de nieuwe visie, zoals nieuwe functies binnen de organisatiestructuur of nieuwe werkprocessen. Anderzijds moet men nieuwe betekenis geven aan oude concepten, zoals hiërarchie, samenwerken of ambitie. Beiden sluiten aan op wat Kotter bedoelt met communicatie, hetgeen volgens hem een essentieel onderdeel van de verandering is om de visie uit te dragen en weerstand weg te nemen (Kotter: 1995). Hij onderscheidt drie patronen waarop managers hier de fout in kunnen gaan. Allereerst is er de mogelijkheid dat er te weinig tijd wordt besteed aan het uitdragen van de visie. Of men besteedt veel tijd aan de communicatie, maar de leden van de organisatie begrijpen het niet. En ten derde kan het zo zijn dat de visie niet door de managers in hun doen en laten wordt uitgedragen. Dit is wat Schein bedoelt met “walk the talk” (2006: 327). Om de nieuwe visie effectief over te dragen, dienen managers dienen zich als een rolmodel te gedragen.

Daarnaast geeft Kotter aan dat het veranderteam het anderen mogelijk moet maken om te kunnen handelen. Hiermee wordt bedoeld dat elementen die blokkades voor de nieuwe visie blijken te zijn, weggenomen dienen te worden. Het kan dan gaan om niet passende organisatiestructuren of te sterk ingekaderde functieomschrijvingen. Maar het kan echter ook gaan om blokkades die zich “in het hoofd” van de werknemer bevinden zoals emoties of het niet zien van oplossingen. Belangrijk hierbij is dat managers hun werknemers aanmoedigen om risico’s te nemen en “out of the box” te denken.

Tevens is het van belang dat er gedurende het veranderingsproces korte termijnsuccessen worden geboekt. Het vertrouwen van het personeel dient bevestigd te worden door het snel behalen van bepaalde doelen. Tijdens deze fase draait het volgens Kotter namelijk om het vasthouden van het *momentum* dat in de fase van ontdooiing is gecreëerd, hetgeen bereikt kan worden door het tempo van het veranderingsproces hoog te houden. De Caluwé en Vermaak (2006:123) geven echter aan dat wanneer na evaluatie blijkt dat het tempo te hoog ligt, dit bijgesteld zal moeten worden. Het tempo van het veranderingsproces zal dus afgestemd moeten worden op de behoeften van de leden van de organisatie. Ook hier is juiste (wederzijdse) communicatie van belang.

2.3.4 Bevriezen van de nieuwe situatie: de verandering vasthouden

Waar het in de eerste fase ging om argumenten om angst te creëren, dringt Schein in deze fase aan op bevestiging van de visie aan de hand van gegevens uit de omgeving, externe *stakeholders* of interne bronnen, om zo de nieuwe gedragingen en cognities binnen de organisatie te versterken (2006: 328). Latta geeft aan dat er tijdens deze laatste fase van het veranderingsproces wederom wisselwerking plaatsvindt tussen de geplande verandering en de organisatiecultuur. Enerzijds matigt de cultuur de uitkomsten van de geplande verandering doordat de bestaande cultuurlagen het effect

van het veranderingsproces temperen. Gezien de ideeën van Schein kan gesteld worden dat dit met name komt doordat de onderliggende assumpties en de normen en waarden van een organisatie lastig te veranderen zijn.

Anderzijds zorgt de geplande verandering volgens Latta voor een neveneffect op de organisatiecultuur. Dit gebeurt zowel in de gevallen waarbij cultuurverandering het doel van de verandering was, alsook in de gevallen waarbij dit niet het geval zo was. Met name de artefacten en symbolen zijn elementen die vrij gemakkelijk beïnvloed kunnen worden door een veranderingstraject. In de bevroingsfase van een integratieproces draait het wat betreft de organisatiecultuur om het proces van acculturatie, hetgeen door Berry gedefinieerd wordt als "*changes induced in (two cultural) systems as a result of the diffusion of cultural elements in both directions*" (Nahavandi & Malekzadeh, 1988: 81) . Hij is van mening dat dit tot een viertal mogelijke uitkomsten kan leiden:

- Assimilatie;
- Integratie;
- Separatie;
- Deculturalisatie.

Zoals uit bovenstaand figuur duidelijk wordt, zijn integratie en assimilatie de meest wenselijke uitkomsten. De ongeplande processen die dit in de weg kunnen staan, zullen in paragraaf 2.4 behandeld worden. Als belangrijkste processen is er binnen dit onderzoek gekozen voor betekenisgeving, culturele identificatie en weerstand.

2.4 Ongeplande Verandering

Zoals reeds is aangegeven, is het niet waarschijnlijk om een veranderproces als een lineair proces voor te stellen, aangezien er altijd onverwachte wendingen kunnen ontstaan. Het kan namelijk gebeuren dat er gedurende het invlechtingstraject emoties ontstaan die consequenties blijken te hebben voor de veranderingsbereidheid van de medewerkers. De individuele beleving van een veranderingstraject dient dan ook in de strategische planning van het MT meegenomen te worden, omdat het uiteindelijke succes van een geplande verandering niet alleen ligt bij de planning en uitvoering door het management maar ook bij de steun en uitvoering door de overige leden van de organisatie (Schein, 2006).

De drie feedbackloops uit het model van Latta zijn dan ook een welkome aanvulling om op deze onverwachte wendingen te kunnen anticiperen. Deze mechanismen hebben echter ook hun beperkingen, omdat het zo kan zijn dat negatieve gevoelens van medewerkers niet direct worden uitgesproken en zo gedurende het veranderingsproces door de leidinggevenden genegeerd kunnen worden. Om een beter beeld te krijgen van de verschillende emoties van de V&W-ers en de VROM-ers, zal er in deze paragraaf gekeken worden wat de achterliggende ideeën zijn van betekenisgeving, binding met een organisatie en weerstand. Het doel hiervan is om aan de hand van de beschrijving van de ongeplande verandering een analyse te kunnen maken van welke emoties er daadwerkelijk onder de medewerkers leven, hoe de elementen van de geplande verandering door de medewerkers

zijn opgepikt en welke verschillen er zijn waar te nemen tussen de V&W-ers en de VROM-ers. Dit wordt gedaan om aan de hand van deze analyse een aantal aanbevelingen te kunnen doen, waarin rekening wordt gehouden met de invloed van de emoties van de medewerkers op het verdere verloop van het veranderingsproces.

2.4.1 Betekenisgeving

Aan het begin van dit hoofdstuk is organisatiecultuur omschreven als een verzameling *gedeelde* assumpties. Maar cultuur speelt niet alleen op het collectieve niveau maar ook op het individuele niveau, doordat het individuele handelingen beïnvloed (Harris, 1994: 310). Wanneer organisaties zich in een veranderproces bevinden, komen gedeelde en individuele waarden en normen onder druk te staan (Ericson, 2001: 113). Deze invloed van geplande verandering op organisatiecultuur is in de voorgaande paragraaf uitvoerig behandeld. Door deze beïnvloeding wordt men gedwongen om een beeld te vormen van wat er allemaal gaande is. Men geeft betekenis (*sensemaking*) aan de verschillende onderdelen van het veranderproces en de organisatie als geheel.

Weick, Sutcliffe en Obstfeld omschrijven *sensemaking* als “*the ongoing retrospective development of plausible images that rationalize what people are doing*” (2005: 409). Tijdens het proces van betekenisgeving vindt er bij iedereen binnen de organisatie een interactief proces plaats van het zoeken naar informatie (“*scanning*”), het toekennen van betekenis en daarmee samenhangende reacties (Thomas, Clark & Gioia, 1993: 240). Het gaat kortom om het proberen inzicht te krijgen in de omstandigheden van waarin men zich bevindt, dit vervolgens onder woorden proberen te brengen en ten slotte te handelen in lijn met deze subjectieve interpretatie van de werkelijkheid. Zo bezien is het begrijpen hoe en welke betekenis er binnen een organisatie wordt gegeven aan de dagelijkse gang van zaken, een belangrijke functie binnen de *leadership feedback loop* (Latta, 2009: 34).

2.4.2 Culturele identificatie

Naast het feit dat het gedurende een integratieproces om objectieve cultuurverschillen gaat (zie paragraaf 2.5.1), spelen volgens Vaara (2000: 83) ook cognitieve, emotionele and politieke processen een rol. Zij is van mening dat het proces van betekenisgeving een sterke invloed heeft op het besef wat betreft de culturele tegenstellingen tussen fuserende organisaties. Zij stelt dat het wat betreft deze subjectieve cultuurverschillen een drietal “*concurrent cultural sensemaking processes*” plaatsvinden:

- Rationeel begrip van de culturele kenmerken en verschillen;
- Emotionele identificatie met een van de fuserende partijen;
- Doelgerichte manipulatie van de culturele opvattingen.

Waar het eerste rationele proces voornamelijk is gericht op praktische zaken, is de emotionele betekenisgeving met name gericht op de dieperliggende relaties tussen de twee organisaties en hebben zo een sterke invloed op het proces van acculturatie. De politieke betekenisgeving kan volgens Vaara (2000: 88) geconceptualiseerd worden als “ruziën”, “manipulatie”, “leiden van betekenis” of “politieke retoriek”. Dit proces is erop gericht om doelbewust de beeldvorming rond de voormalige en nieuwe organisaties te construeren.

2.4.3 Weerstand

Cultuur, betekenisgeving en weerstand tegen verandering zijn begrippen die in de literatuur vaak met elkaar in verband worden gebracht. Een reden voor het ontstaan van weerstand tegen organisatieverandering zou zijn doordat werknemers tijd nodig hebben voor *sensemaking* en het begrijpen van wat er om hen heen gebeurt (Weber & Manning, 2001: 229). In het model van Latta wordt weerstand echter gezien als tegenstrijdige culturele verbintenissen die door het veranderingstraject blootgelegd worden (2009: 34).

Dent en Goldberg (1993) geven een overzicht van de verschillen en overeenkomsten tussen de ideeën van een vijftal auteurs over de mogelijke oorzaken en remedies van weerstand tegen organisatieverandering. Als belangrijkste oorzaken noemen zij misverstanden, emotionele bijwerkingen, gebrek aan vertrouwen, persoonlijke conflicten, het uiteenvallen van de groep en het ontstaan van onzekerheid. Echter de oorzaak die door alle vijf auteurs wordt genoemd, is de mogelijkheid van ontslag. Veelgenoemde strategieën om weerstand te overbruggen zijn educatie, faciliteren en dwang. Echter, de managementstrategieën die door wederom alle vijf auteurs worden genoemd zijn participatie, onderhandelen en manipulatie.

Ford, Ford & D'Amelio (2008) geven aan dat de wetenschappelijke literatuur vaak op voorhand van de veranderaars is, terwijl de schuld van weerstand door de meeste auteurs bij de werknemers wordt gelegd. Ford *et al.* dringen er op aan dat weerstand gezien dient te worden als een label dat door de veranderaar wordt gebruikt, in plaats van een objectieve waarneming. De weerstand van de werknemer wordt door de manager gezien als een objectieve gedraging, terwijl hier volgens de auteurs ook de interpretatie en de handelingen van de manager een rol in kunnen spelen. Zij waarschuwen dan ook voor een *self-fulfilling prophecy*, dat wanneer managers weerstand verwachten, het ook waarschijnlijk is dat zij dit zullen ervaren onder hun werknemers. Daarnaast zien zij weerstand als een uiting van de kwaliteit van de relatie tussen veranderaar en werknemer en kan het onder bepaalde omstandigheden een positief gegeven zijn binnen een veranderingstraject.

Ford *et al.* (2008: 370) zijn van mening dat weerstand tegen verandering in feite een samenspel is tussen:

- Gedrag van de werknemer ("*recipient action*");
- Betekenisgeving door de manager ("*agent sensemaking*");
- Relatie tussen manager en werknemer ("*agent-recipient relationship*").

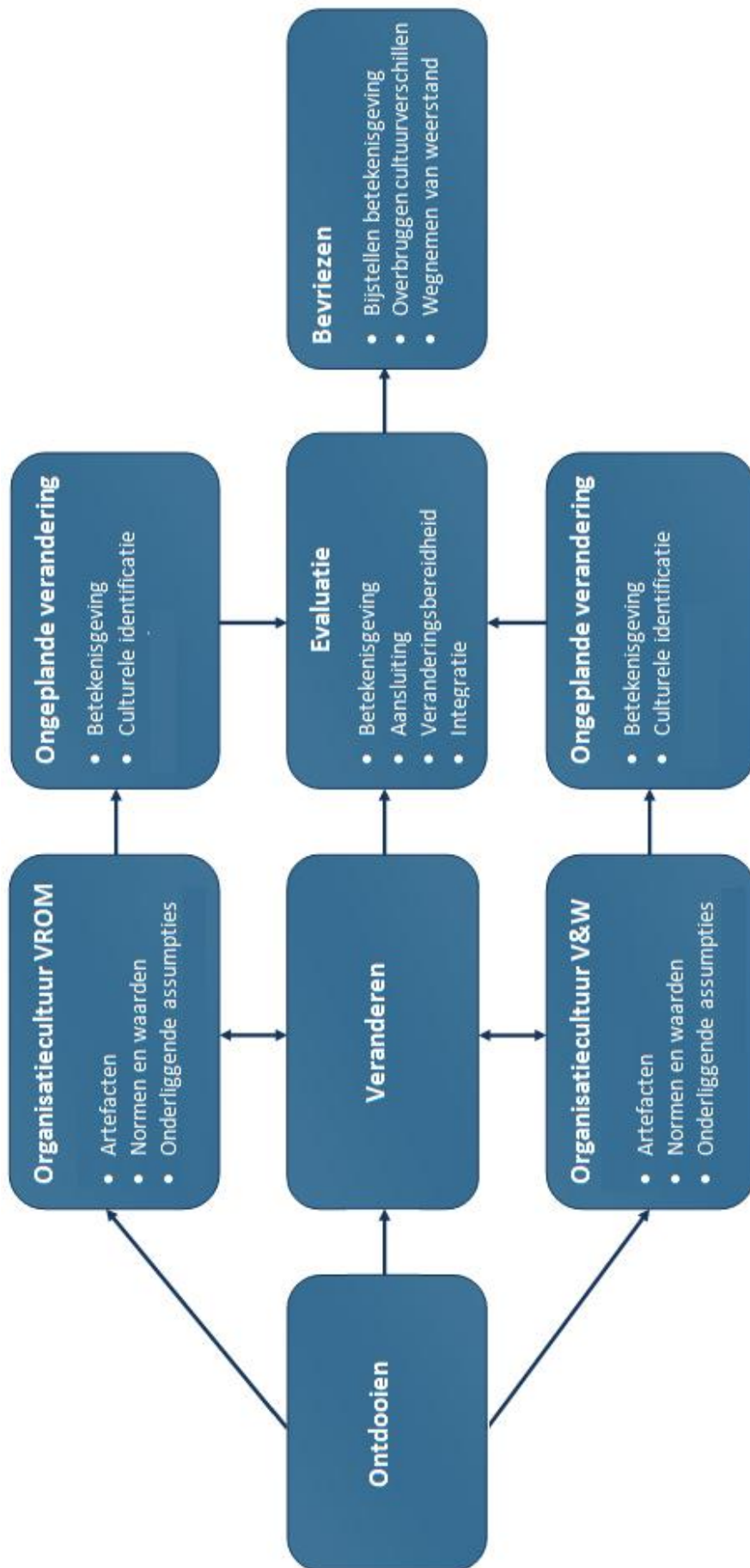
Deze drie onderdelen van weerstand zullen in de analyse gebruikt worden om de gegevens van ongeplande verandering nader te bekijken.

2.5 Conceptueel model

Wanneer het voorgaande in ogenschouw wordt genomen, wordt duidelijk dat het binnen dit onderzoek draait om de relaties tussen de geplande verandering zoals die door het MT wordt uitgevoerd, de nog merkbare organisatieculturen van beide voormalige ministeries en de daarmee samenhangende beleving ("ong geplande verandering") van het veranderingstraject.

De drie fases van de geplande verandering (“ontdooien”, “veranderen” en “bevriezen”) zullen in dit onderzoek als aparte onderdelen behandeld worden. De reden hiervoor is dat de bevroeringsfase op dit moment binnen het invlechtingstraject nog niet aan de orde is en voor dit onderzoek als de aanbevelingen zal gelden. De bevroeringsfase is voor dit onderzoek daarom als afhankelijke variabele genomen. Vanuit deze gedachte is de fase van ontdooien als onafhankelijke variabele genomen, aangezien deze fase reeds is afgerond en het voor dit onderzoek van belang is om te kijken welke invloed dat heeft gehad op de huidige veranderingsfase en de beleving van het invlechtingstraject.

Zoals in paragraaf 2.6 uiteen is gezet, bestaat er volgens Latta een wederzijds verband tussen de organisatiecultuur en de geplande verandering. Allereerst zullen de feitelijke organisatieculturen van beide voormalige ministeries worden beschreven. Dit zal worden gedaan aan de hand van de OCAI, de TNO enquête en de interviews met leidinggevenden en medewerkers. Vervolgens zullen de eerste twee fasen van het veranderingsproces worden beschreven. Dit zal worden gedaan door vanuit de verschillende onderdelen van geplande verandering (zie figuur 2.4) naar het invlechtingsproces te kijken. En ten slotte zal er aan de hand van het tweede deel van de OCAI en de interviews een beschrijving worden gegeven van de gevoelens die er onder zowel de VROM-ers als de V&W-ers heersen wat betreft de invlechtingsproces.



Figuur 2.5: Conceptueel model

De stap Evaluatie staat voor de analyse waarin de beschrijvingen van de ongeplande verandering, geplande verandering en organisatieculturen samen komen. De doelen van deze analyse zijn:

- Het in kaart brengen van de verschillen in betekenisgeving tussen de medewerkers van VROM en V&W;
- Bekijken in hoeverre er aansluiting is tussen de geplande en de ongeplande verandering, oftewel het doel van het MT en de beleving door het personeel;
- Beoordelen of er binnen de directie F&I sprake is van binding met de nieuwe organisatie;
- En concluderen in hoeverre er sprake is van veranderingsbereidheid of dat er binnen de directie F&I weerstand bestaat ten opzichte van de geplande verandering.

In deze fase van het onderzoek zullen de verschillen tussen de voormalige ministeries samen worden gebracht. Vervolgens zal er op een prescriptieve wijze een aantal aanbevelingen gedaan worden voor hoe het MT in de laatste fase van de geplande verandering met deze verschillen om zal kunnen gaan. Hierbij gaat het om:

- Het bijstellen van de verschillen in betekenisgeving;
- Het overbruggen van de cultuurverschillen;
- En het afnemen van de eventuele weerstand, door de cultuurverandering meer op de wensen van de medewerkers af te stemmen.

Het doel van dit model is om een beter inzicht te krijgen welke invloed organisatieculturen hebben op de beleving en uitvoering van een invlechtingstraject. In het onderzoek van Latta is de wederzijdse wisselwerking tussen cultuur en een verandertraject uiteen gezet, maar hier wordt cultuur voornamelijk als een tastbaar object gehanteerd. Het idee van dit model is om cultuur eerder een interveniërende variabele te hanteren en wordt er meer waarde gehecht aan de beleving van het veranderingstraject die gevormd wordt door de culturele achtergrond van de leden van de organisatie.

Voordat de empirische gegevens worden gepresenteerd, zullen in het volgende hoofdstuk eerst de belangrijkste begrippen uit het conceptueel model worden geoperationaliseerd. Vervolgens zal in hoofdstuk vier in het kort de context van het invlechtingstraject uiteen worden gezet. Hierbij zal onder meer de organisatiestructuur van de directie F&I en de planning van de het invlechtingstraject worden behandeld. In hoofdstuk vijf zullen de empirische gegevens wat betreft de beide organisatieculturen worden behandeld. In hoofdstuk zes worden de verschillende onderdelen van de geplande verandering beschreven. In hoofdstuk zeven wordt de ongeplande verandering behandeld, zodat er een beter beeld ontstaat hoe het verloop van de geplande verandering bij de medewerkers is geland. In hoofdstuk acht zullen samenhangen tussen deze empirische gegevens worden geanalyseerd zodat er in hoofdstuk negen een aantal aanbevelingen gedaan kunnen worden om het vervolg van de geplande verandering beter op de emoties van de medewerkers aan te laten sluiten.

3 Onderzoeksopzet

3.1 Inleiding

Nu er in het vorige hoofdstuk een “wetenschappelijke bril” is gecreëerd van waaruit er in dit onderzoek naar het invlechtingstraject wordt gekeken, is het nu zaak om verder in te gaan op hoe het onderzoek vormgegeven zal worden. Allereerst wordt in paragraaf 3.2 gekeken naar de operationalisering. Doel hiervan is om aan de hand van de centrale begrippen uit het theoretisch schema een waarnemingsschema te creëren van waaruit het onderzoek uitgevoerd kan worden. Vervolgens wordt in paragraaf 3.3 gekeken naar het onderzoeksdesign. Hierin zal uiteen worden gezet wat het basisidee van het onderzoek is en op welke wijzen de data verkregen zal worden.

3.2 Operationalisatie

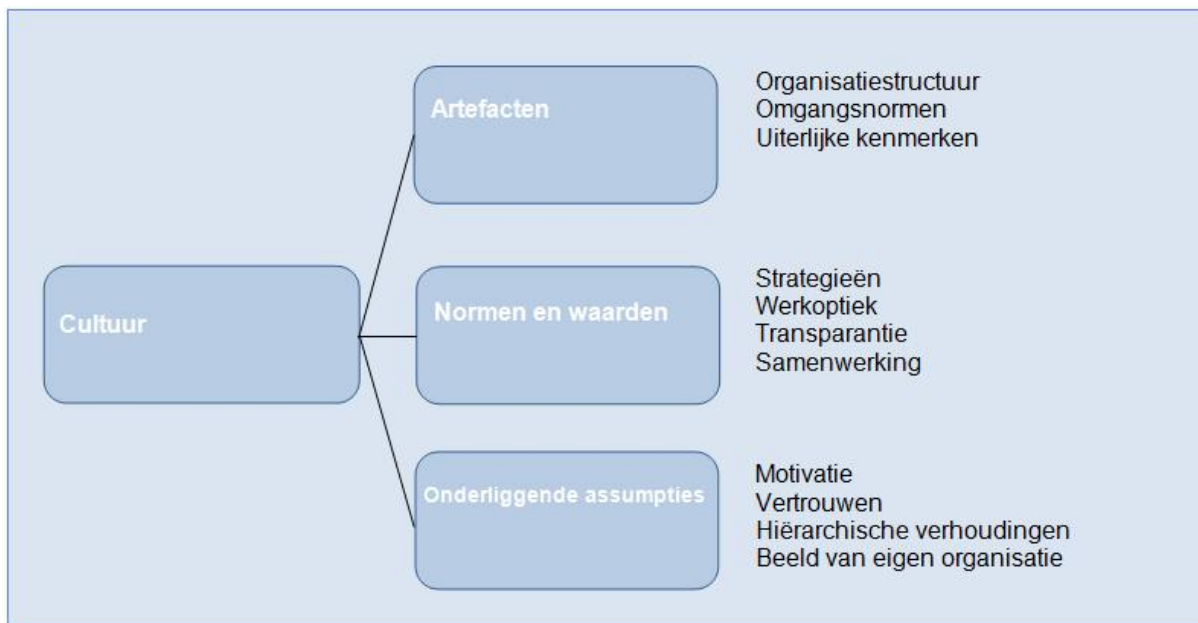
Bij de operationalisering gaat het om het zichtbaar en transparant maken van de centrale begrippen en verbanden (variabelen) zoals deze in het theoretisch kader naar voren zijn gekomen. Operationaliseren is het vertalen van een variabele in de concrete handelingen die binnen het onderzoek verricht moeten worden om vast te kunnen stellen of, en in welke mate, de kenmerken van de variabele van toepassing zijn op een bepaalde onderzoekseenheid. Het gaat hierbij echter niet om een herhaling van de verschillende theoretische concepten en definities. Het gaat juist om het meetbaar maken van de kernbegrippen uit het theoretisch kader zodat deze bij de dataverzameling duidelijk waarneembaar zijn. Kijkend naar de gehanteerde theorieën en de vooraf geformuleerde onderzoeksvragen, zullen in deze paragraaf de volgende kernconcepten nader worden toegelicht:

- Organisatiecultuur;
- Geplande verandering; en
- Ongeplande verandering.

In de volgende deelparagrafen zullen deze begrippen nader toegelicht worden en wordt aangegeven aan de hand van welke bronnen deze begrippen zijn ingevuld.

3.2.1 *Organisatiecultuur*

Onder cultuur wordt in dit onderzoek verstaan het samenspel tussen artefacten, normen en waarden en onderliggende assumpties van de directie F&I.



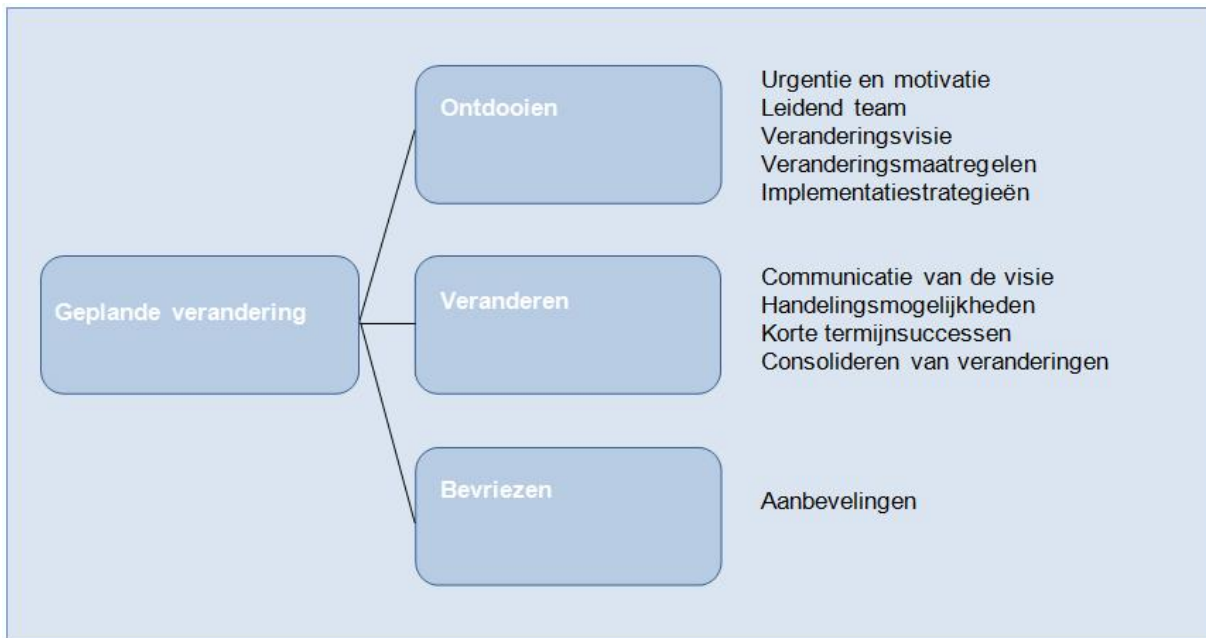
De artefacten zijn voor dit onderzoek onderverdeeld naar organisatiestructuur, omgangsnormen en uiterlijke kenmerken. Onder dit laatste kunnen alle fysieke kenmerken worden verstaan die zorgen voor een uniformiteit binnen de betreffende organisatie. Dit kan variëren van kleuren, meubilair, plaatsing van de afdeling tot aan het bezitten van een slogan. Normen en waarden zijn onderverdeeld in strategieën, werkoptiek, transparantie en samenwerking. Deze onderdelen variëren van individueel niveau tot aan directieniveau. Waar strategie en transparantie binnen dit onderzoek met name op directieniveau spelen, zal voor werkoptiek en samenwerking meer op afdelings- en individueel niveau gekeken worden. Met werkoptiek wordt binnen dit onderzoek bedoeld. De onderliggende assumpties zijn ten slotte onderverdeeld in werkperceptie, vertrouwen, hiërarchische verhoudingen en beeld van de eigen (voormalige) organisatie. Deze onderdelen spelen voornamelijk op individueel niveau.

Wat betreft de artefacten, zullen hier voornamelijk eigen observaties een belangrijke rol spelen. Nadeel hiervan is dat gedurende de stageperiode voornamelijk de gang van zaken op de Koningskade is geobserveerd. De reden hiervoor was dat in die maanden de Rijnstraat leegliep en er voorbereidingen werden getroffen voor de verhuizing. Observaties zouden daardoor al geen representatief beeld hebben gegeven van de omgangsnormen. Hierdoor kan het zijn dat de beschrijving van de Rijnstraat minder specifiek is, hoewel dit is geprobeerd op te vangen door hier gedurende de interviews meer aandacht aan te schenken.

De normen en waarden en onderliggende assumpties zijn voornamelijk gebaseerd op de interviews en enkele resultaten van de TNO-enquête. Dit laatste is het geval wat betreft samenwerking en vertrouwen. Het probleem wat betreft de onderliggende assumpties, is dat respondenten hier in veel gevallen ook geen duidelijk of eerlijk beeld van hebben. Zeker motivatie en beeld van de eigen organisatie zijn zaken die tijdens de interviews “tussen de antwoorden door” gevonden moesten worden.

3.2.2 Geplande verandering

Onder geplande verandering wordt in dit onderzoek verstaan de uitvoering van de fases van ontdooien, veranderen en bevriezen. Voor dit onderzoek vormen de modellen van Kotter en Latta de basis voor hoe er naar deze onderdelen van het invlechtingsproces zal worden gekeken.



De modellen van beide auteurs gingen in verhouding tot de andere twee fases, niet diep in op hoe de fase van bevriezing er uit zou moeten zien. Binnen dit onderzoek is er dan ook voor gekozen om deze fase enkel te omschrijven als het institutionaliseren van veranderingen. Hoe dit uiteindelijk gedaan zal moeten worden, zal – mede gezien het doel van het onderzoek - onderdeel zijn van de aanbevelingen die aan het eind gegeven zullen worden. Wat betreft de geplande verandering zal dan ook voornamelijk een beschrijving worden gegeven van het verloop van de fases van ontdooien en veranderen. Gezien het belang van de uitwerking van de aanbevelingen, is bevriezingsfase in paragraaf 3.2.4 verder uitgewerkt.

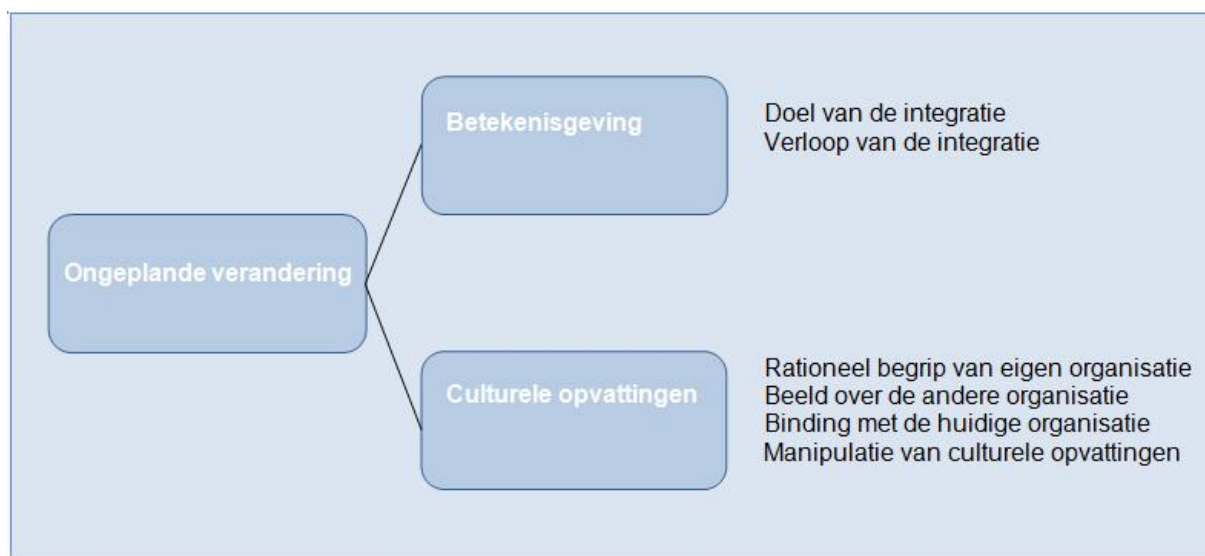
Als bronnen voor deze begrippen, zijn de interviews met leidinggevenden, bijeenkomsten van het MT en stukken van het ministerie gebruikt. De opbouw van het invlechtingstraject was in de praktijk vrij helder, hoewel het soms lastig bleek om dit in de theoretische begrippen in te passen. De oorzaak hiervan lag enerzijds aan het bijzondere karakter van het veranderingstraject. Vanwege het Kabinetsbesluit om het nieuwe ministerie van IenM te vormen, moesten veel zaken - die binnen dit onderzoek onder de fase van ontdooien vallen – in zeer korte tijd al bepaald zijn. Daardoor is het lastig geworden om onderdelen al veranderingsvisie en veranderingsmaatregelen binnen het theoretische kader te passen.

Anderzijds was het na verloop van tijd lastig om te bepalen welke ontwikkelingen met elkaar verband hielden. Zoals later zal blijken, speelden er gedurende de eerste maanden meerdere zaken die op een manier invloed uitoefenden op andere onderdelen van het veranderingstraject. Hierbij gaat het om zaken als de praktische integratie van VROM binnen IenM, de cultuurverschillen tussen beide voormalige ministeries, de taakstelling binnen de directie F&I en de gewenste cultuurverandering

binnen de directie. Dit laatste kan niet losgezien worden van deze andere zaken, hoewel het gedurende de stageperiode nog niet een duidelijk afgebakende vorm had. Dit heeft gedurende het onderzoek voor moeilijkheden gezorgd om goed te kunnen bepalen hoe al deze ontwikkelingen binnen het theoretische kade van geplande verandering gepast kon worden, waardoor er wellicht wat overlap is ontstaan tussen verschillende begrippen.

3.2.3 Ongeplande verandering

Onder ongeplande verandering wordt in dit onderzoek verstaan de betekenisgeving van het doel en verloop van het integratieproces en de betekenisgevende processen wat betreft de culturele opvattingen van de samengaande organisaties.



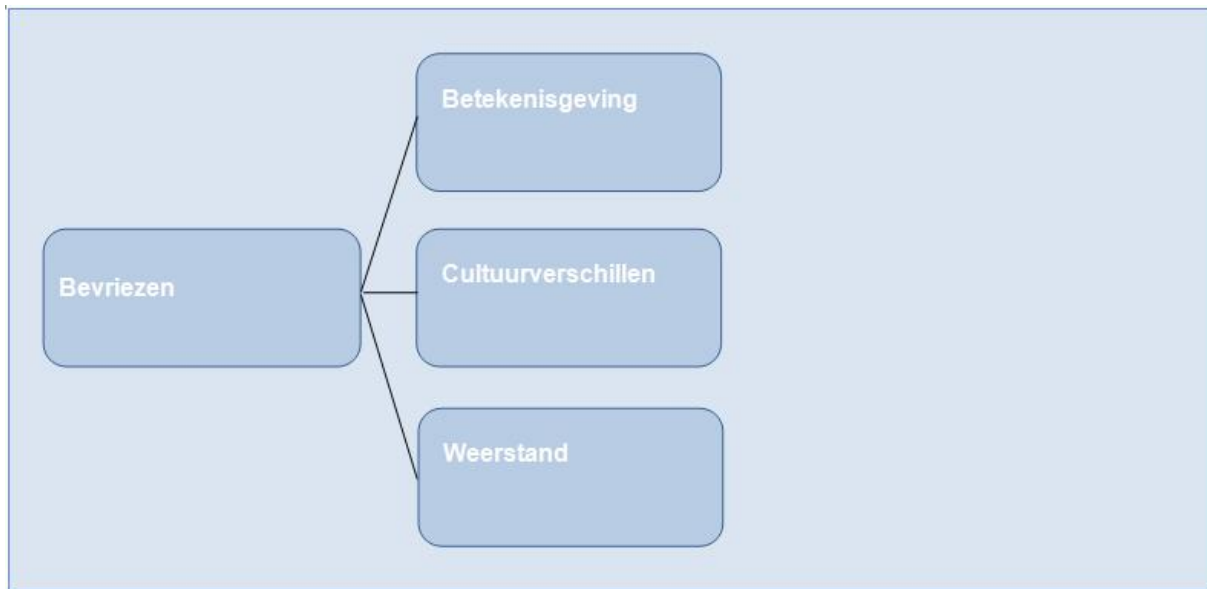
De betekenisgeving is binnen dit onderzoek gericht op de gevoelens van de medewerkers wat betreft het doel en het verloop van de integratie. Het is de bedoeling dat in de analyse de geplande verandering (d.w.z. de bedoeling van het MT) naast deze emoties gelegd zullen worden om zo een beeld te kunnen krijgen op welke wijze de invlechting door de medewerkers is geland en waar het MT dit traject eventueel bij zal moeten sturen. Als bronnen zullen de interviews met de medewerkers en het tweede deel van de OCAI worden gebruikt

Culturele opvattingen is voor dit onderzoek uitgesplitst naar het rationele beeld van de eigen organisatie, beeld van de andere organisatie, binding met de huidige organisatie en de manipulatie van culturele opvattingen. Voor het rationeel begrip van de eigen organisatie, beeld van de andere organisatie en manipulatie van culturele opvattingen zullen eveneens de interviews gebruikt worden, terwijl voor de binding met de huidige organisatie tevens de resultaten van de TNO enquête gehanteerd zullen worden.

3.2.4 Bevroren van de gewenste cultuur

Wat betreft het laatste onderdeel van het conceptueel model, richten de aanbevelingen voor de bevroeringsfase zich op drie onderdelen, namelijk:

- Het bijstellen van de betekenisgeving;
- Overbruggen van cultuurverschillen;
- Wegnemen van weerstand.



Allereerst dient er gelet te worden op het bijstellen van de betekenisgeving. Leidinggevenden en medewerkers zullen op één lijn moeten zitten wat betreft het verdere verloop van het invlechtingstraject en welk doel dit heeft.

Wat betreft de gewenste cultuur, is het de visie van het MT dat er een meer participatieve werkomgeving wordt gecreëerd. Waar het gaat om het proces van acculturatie, is de meest ideale uitkomst dat er sprake is van assimilatie of integratie. Om dit te begeleiden dient er inzicht te zijn in de behoeften van de medewerkers en de spelende fricties binnen F&I. Om dat te kunnen bereiken, zullen in de eerste plaats de cultuurverschillen tussen VROM-ers en V&W-ers genivelleerd moeten worden, door te kijken waar beide groepen behoefte aan hebben.

Ten slotte dient er de komende tijd rekening gehouden te worden met de emoties die ontstaan wat betreft de taakstelling. Er moet worden gezorgd dat negatieve emoties niet tot weerstand zullen leiden. Het MT is het er over eens dat er met name zorgvuldig omgegaan dient te worden met de medewerkers die gedwongen ontslagen zullen worden. Hier speelt enerzijds de wijze van aansturen op eigen mobiliteit (Fase 2) en het gedwongen ontslaan (Fase 3) van medewerkers. Anderzijds dienen de medewerkers die achterblijven begeleid te worden en is het van belang dat hun emoties begeleid worden zodat het verdere verloop van het veranderingstraject niet belemmerd zal worden.

3.3 Onderzoeksdesign

In deze paragraaf zal er een beschrijving en verantwoording worden gegeven wat betreft de keuze voor de onderzoekstrategie en de methoden en technieken. Het onderzoek heeft de vorm van een

deductief onderzoek. Zoals reeds vermeld, kan het onderzoek in twee gedeelten opgesplitst worden. Allereerst zal er *ex post* worden bekeken hoe de organisatieculturen van V&W en VROM aan de hand van de typologieën van het *competing values framework* getypeerd kunnen worden. Dit zal worden gedaan aan de hand van een meer kwantitatieve wijze van onderzoek, namelijk door middel van vragenlijsten zullen de medewerkers gevraagd worden hoe zij over hun organisaties denken. Daarnaast zal er echter ook op een meer kwalitatieve wijze onderzoek worden gedaan door middel van observaties van de nu nog grotendeels fysiek gescheiden werkplekken van beide voormalige ministeries.

In het tweede deel van het onderzoek zal er *ex ante* worden bekeken op welke punten deze twee organisatieculturen van elkaar verschillen en tot welke fricties dit zou kunnen leiden. Daarnaast zal er een vergelijking worden gemaakt met de visie van het managementteam wat betreft de beoogde organisatiecultuur van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Dit zal een voornamelijk een kwalitatieve insteek hebben, daar er voor dit gedeelte gebruik zal worden gemaakt van interviews en eveneens eigen observaties.

3.3.1 Vragenlijst

In *Diagnosing and Changing Organizational Culture*, presenteren Cameron en Quinn (1999) een vragenlijst ("*Organizational Culture Assessment Instrument*", OCAI) die naar hun oordeel het meest geschikt is om als methode te gebruiken in een onderzoek dat gebaseerd is op het *competing values framework* (zie Bijlage A). Hoewel zij aangeven dat zij tot deze lijst zijn gekomen op basis van onderzoek naar effectiviteit van commerciële organisaties, wijst geen van de door hen geformuleerde punten er op dat dit niet ook voor niet-commerciële organisaties zou kunnen gelden. Zeker nu de gedachte achter de Rijkshervorming is dat de efficiency verbeterd dient te worden en de directie F&I op een bedrijfsmatige wijze georganiseerd is, is het van oorsprong commerciële karakter van de OCAI meer geschikt dan op eerste gezicht gedacht kan worden.

De vragenlijst zoals deze door Cameron en Quinn is opgesteld en in de Nederlandse versie wordt toegepast door OCAI online, is onderverdeeld in een zestal onderdelen, te weten:

- Dominante karakteristieken ("*dominant characteristics*");
- De leiding van de organisatie ("*organizational leadership*");
- Personeelsmanagement ("*management of employees*");
- Het bindmiddel van de organisatie ("*organization glue*");
- Strategische accenten ("*strategic emphases*");
- Succescriteria ("*criteria of succes*").

Om de resultaten meer aan te laten sluiten op de belevingswereld binnen de Rijksoverheid, is bij enkele van bovenstaande vragen de formulering licht aangepast. Om de vragenlijst op de ontwikkelingen tijdens het invlechtingstraject aan te laten sluiten, zijn er tevens een viertal vragen toegevoegd, namelijk:

- Algemene sfeer betreffende het invlechtingsproces;
- Doel van het management;
- Praktische veranderingen;
- Communicatie vanuit het management.

Elk van deze vragen hebben een viertal stellingen (A tot en met D), welke karakteristiek zijn voor elk van de vier typologieën van organisatiecultuur zoals deze worden geformuleerd binnen het *competing values framework* (te weten groepscultuur, ontwikkelingscultuur, rationele cultuur en hiërarchische cultuur). De ondervraagde dient per vraag voor elk van deze vier stellingen aan te geven in hoeverre deze aanwezig zijn binnen de organisatie. Dit wordt gedaan door een totaal van 100 punten per vraag over de vier stellingen te verdelen, zoals deze naar zijn gevoel van toepassing zijn binnen de organisatie.

Bijvoorbeeld: ondervraagde vindt dat stelling A zeer van toepassing is op de organisatie, stellingen B en C gemiddeld en stelling D minimaal, dan kan hij er voor kiezen om voor stelling A een puntenaantal van 55 toe te kennen, voor de stellingen B en C elk een aantal van 20 en voor stelling D een aantal van 5. Belangrijk hierbij is dat het totaal aantal punten bij elk van de zes vragen 100 dient te zijn.

Het uiteindelijke doel van de OCAI is om een gemiddelde van de totale scores in een kwadrant uiteen te zetten, zodat te zien is welke ideaaltypische cultuur dominant is, of welke ideaaltypische culturen men in de toekomst nadrukkelijker terug zou willen zien. De resultaten van de OCAI zullen op directiebreed niveau worden uitgesplitst naar voormalig V&W en VROM, als ook naar afdelingsniveau.

Er is echter het nodige aan te merken op het gebruik van de OCAI als onderdeel van een wetenschappelijk onderzoek. Door het hanteren van slechts twee tegenstellingen en het kwantificeren van de data wordt een complex onderwerp als organisatiecultuur sterk gesimplificeerd. Er zijn echter een drietal redenen om toch aan de hand van de vier typologieën van Quinn een eerste omschrijving te maken van de culturen van V&W en VROM. ZO is er – en dit zeg ik niet graag – de onervarenheid van de onderzoeker. Om een onderzoek op basis van enkel kwalitatieve onderzoeksmethoden zoals observaties te doen, is veel ervaring vereist.

Hiermee komen we bij het punt van tijd. Vanwege de beperkte tijd die er voor het onderzoek staat, is er niet de mogelijkheid om diepgaande analyses uit te voeren van de dagelijkse gang van zaken op beide locaties. Daarnaast gaan de ontwikkelingen wat betreft het integratieproces op het moment zeer snel. Het was daarom zaak om de mening van zoveel mogelijk mensen op eenzelfde moment op een eenduidige wijze te achterhalen.

3.3.2 Interviews

Gedurende het onderzoek zijn er interviews met zowel leidinggevenden als ook met het personeel afgenomen. Dit gebeurde voornamelijk op de Koningskade, maar ook op de Plesmanweg en de Rijnstraat zijn er verscheidene gesprekken afgenomen. Er is geprobeerd om een zo evenwichtig

mogelijke verhouding tussen personen met een VROM- als een V&W-achtergrond te ondervragen. Uiteindelijk zijn er in de periode april tot en met juni 20 interviews afgenomen, waarvan zeven met leidinggevenden. Dit waren de directeur FMC, de directeur F&I, de directiesecretaris en een tweetal afdelingshoofden. Daarnaast zijn er twee teamleiders geïnterviewd.

Wat betreft het personeel is geprobeerd om van alle afdelingen een zo representatief beeld te krijgen zonder dat een bepaalde groep sterker vertegenwoordigd zou zijn. De meeste personen zijn aan de hand van de resultaten van de OCAI gevraagd of zij openstonden voor een verdiepend interviews. Daarnaast zijn er mensen uitgenodigd naar aanleiding van suggesties van reeds geïnterviewde medewerkers of omdat deze personen kennis bezaten over onderwerpen waarover ik meer informatie wilde verkrijgen.

De bedoeling van deze interviews was om allereerst meer diepgang te geven aan de resultaten die uit de OCAI naar voren kwamen. Daarnaast zijn het afnemen van interviews een goede methode om inzicht te krijgen in de elementen van de ongeplande verandering die in veel gevallen lastig zijn af te leiden uit kwantitatieve gegevens. Hoewel er aan de hand van het conceptueel model een topiclijst is opgesteld, ging het om open interviews. Dit was enerzijds omdat het om personen met verschillende functies ging en anderzijds hadden de interviews tot doel om belevingen te achterhalen die in eerste instantie niet (geheel) zichtbaar waren. Een gesloten interviewstructuur zou dit in de weg hebben gestaan.

3.3.3 Vitaliteitsproject SSO

Van 21 april tot en met 10 mei is binnen SSO een online enquête uitgezet om de beleving van de medewerkers wat betreft de vitaliteit en het integratieproces op een aantal indicatoren te kunnen monitoren. De door TNO opgestelde en verwerkte enquête bestond uit de onderwerpen:

- *Verbondenheid*

In welke mate voel je je verbonden met SSO?

- *Samenwerking en leren*

Hoe vind je dat er binnen SSO wordt samengewerkt?

- *Autonomie*

In hoeverre kun je volledig jezelf zijn op je werk?

- *Welbevinden en persoonlijk functioneren*

Hoe prettig voel je je op het moment op je werk?

- *Energie en weerbaarheid*

Hoe energiek en weerbaar voel je je op het moment op je werk?

Nadat de respondenten bovenstaande onderwerpen moesten beoordelen, werd er in het vervolg van de vragenlijst ingegaan op een drietal onderliggende items, namelijk:

- *Sociaal kapitaal*

Rechtvaardigheid, samenwerking, vertrouwen, openheid.

- *Zelfsturing*

De mate waarin mensen vanuit zichzelf handelen, passend bij eigen waarden en wie ze zijn.

- *Persoonlijk initiatief*

De mate waarin men meer doet dan wat er 'standaard' wordt verwacht.

- *Mentale gezondheid*

De mate waarin men zich na afloop van het werk nog fit voelt.

- *Vitaliteit*

De mate waarin men zich energiek en veerkrachtig voelt in het werk.

Wat betreft de organisatiecultuur is deze koppeling lastiger te maken, aangezien enkele onderdelen die binnen dit onderzoek onder verschillende cultuurlagen zijn geplaatst, binnen het onderzoek van TNO onder één noemer zijn geschaard. Een voorbeeld hiervan is sociaal kapitaal, dat onder meer bestaat uit de mate van samenwerking en vertrouwen, terwijl dit onderwerpen zijn die binnen dit onderzoek zijn uitgesplitst naar respectievelijk de normen en waarden en de onderliggende assumpties.

De resultaten van de vragenlijst zullen zowel per functiegroep als naar voormalig ministerie worden gehanteerd. Logischerwijs gaat het hier enkel om de resultaten voor de directie F&I, en zullen de uitkomsten van de directies Regie en Informatiemanagement (R&I) en HRM achterwege gelaten worden¹.

¹ De directie ICT is vanwege de afstoting naar het ministerie van BZK niet in het vitaliteitsproject opgenomen.

4 Context: De achtergronden van het invlechtingstraject

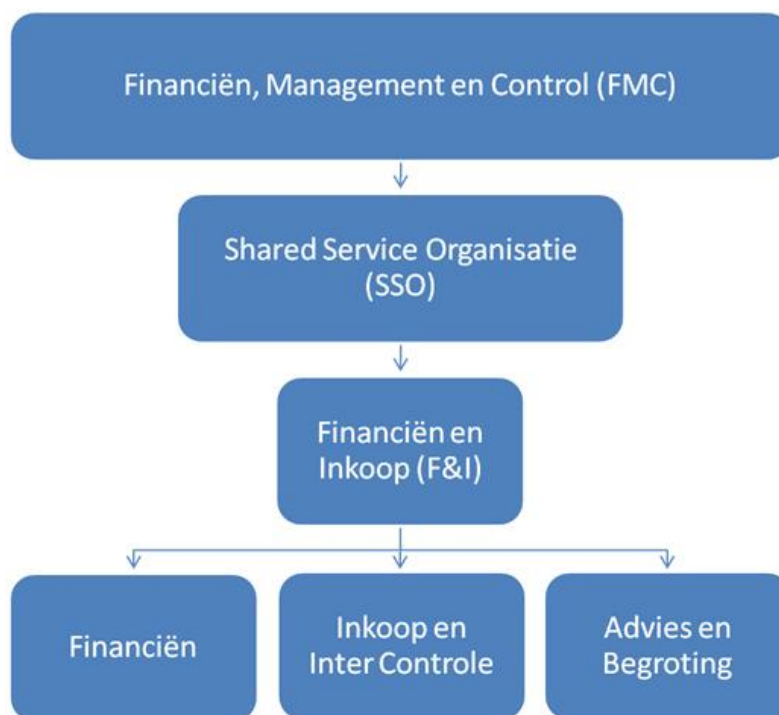
4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zullen kort de historische ontwikkelingen binnen beide ministeries worden beschreven, zal er in worden gegaan op de organisatiestructuur van SSO en de directie F&I en zal er een kort overzicht worden gegeven van het integratietraject.

4.2 Organisatiestructuur F&I

Zoals in de inleiding reeds is aangegeven, is de spil binnen de bedrijfsuitvoering van V&W de in 2003 gevormde afdeling SSO. Zij ondersteunt de beleidsvorming van de beleids-DG's en is tevens sparringpartner voor de hoofddirectie Financiën, Management en Control (FMC).

SSO bestaat voornamelijk uit de directies ICT (zal gedurende het invlechtingsproces worden overgeplaatst naar BZK), HRM, Regie en Informatiemanagement (R&I) en F&I. De directie F&I bestaat uit de afdelingen Financiën, Inkoop en Interne Controle en Advies en Begroting. De afdeling Financiën bestaat uit de teams Servicedesk, Subsidies en Financiële Administratie. De Servicedesk verzorgt binnen deze afdeling het frontofficeproces terwijl de teams Subsidies en Financiële Administratie het backofficeproces verzorgen. Het team Interne Controle is in feite de enige afdeling die grotendeels georganiseerd zal zijn op de organisatie van VROM. De andere teams zullen voornamelijk gebaseerd zijn op de wijze zoals dat binnen V&W het geval was. Op dit moment wordt gewerkt aan het geleidelijk unificeren van de werkprocessen.



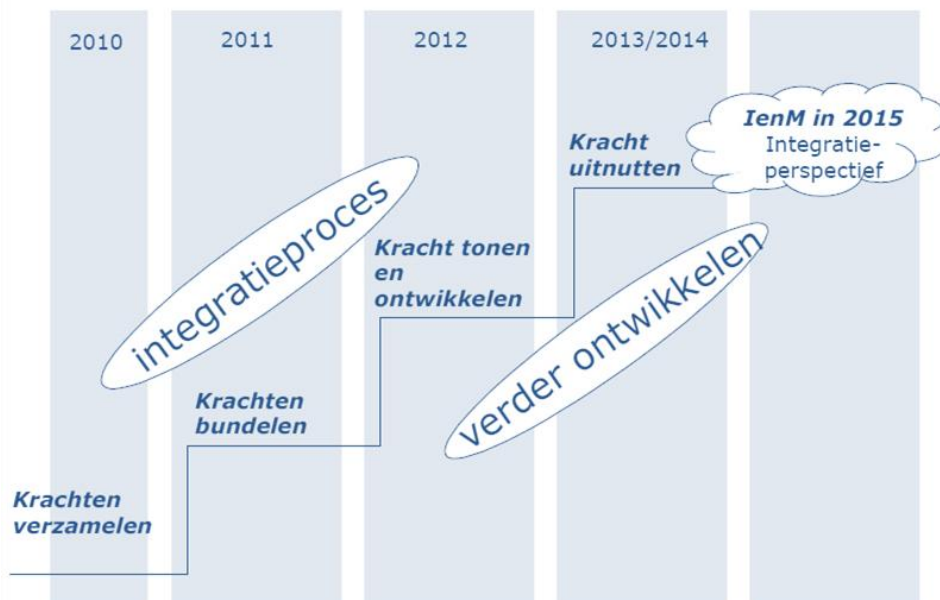
Figuur 4.1: Organogram

4.3 Integratietraject

Belangrijk binnen het integratieproces is de zware taakstelling en bezuinigingsopdracht, hetgeen bereikt dient te worden door middel van besparingen, versobering en efficiency in de organisatie. Voor de directie F&I geldt dat er een taakstelling ligt van 35%. Zoals in figuur 4.2 is terug te zien, is 2015 het jaar waar gedurende het integratieproces naartoe gewerkt zal worden. De jaren ervoor zijn in een aantal verschillende fases onderverdeeld, te weten;

- Krachten verzamelen (2010)
- Krachten bundelen (2011)
- Kracht tonen en ontwikkelen (2012)
- Kracht uitnutten (2013/2014)

Voor dit onderzoek zijn het met name de eerste twee fases die interessant zijn om nader te bekijken. De fase *Krachten verzamelen* is van belang wanneer er *ex post* wordt gekeken hoe de organisatieculturen van beide voormalige ministeries getypeerd kunnen worden en hoe men zich heeft voorbereid op de invlechting. De fase *Krachten bundelen* is van belang voor wanneer er wordt gekeken hoe het managementteam gedurende de eerst volgende fase om is gegaan met de eerste hobbels van het invlechtingstraject en er de komende tijd omgegaan dient te worden met de nog heersende verschillen tussen beide organisatieculturen.



Figuur 4.2: Integratieproces (Integratieteam I&M, 2011: 8)

De eerste fase van het integratieproces was voornamelijk gericht op voorbereiding door de uitgangssituatie van het nieuwe ministerie in kaart te brengen en is er gewerkt aan de planning van het verdere verloop van het proces. Gedurende deze fase vond er binnen VROM het

ontvlechtingstraject plaats, wat inhield dat er is gekeken welke onderdelen bij welk ministerie zou worden ondergebracht. Uiteindelijk zijn er gedeeltes naar Economie, Landbouw en Innovatie (ELI), Binnenlandse Zaken (BZK) en I&M verhuisd.

Wat betreft de tweede fase van het integratieproces, is het allereerst de bedoeling dat voor de zomer van 2011 de meeste praktische zaken opgelost zijn, of dat hier in ieder geval een (tijdelijke) voorziening voor is getroffen. In mei werd met de verhuizing van het grootste gedeelte van het personeel van de Rijnstraat naar de Koningskade een eerste fysiek herkenbare stap gezet naar de integratie van de voormalige ministeries. Wat betreft SSO is er in deze periode een formatierapport opgesteld, waarin helderheid wordt geschept over de organisatiestructuur en inrichting. Hiermee is er tevens duidelijkheid over de taken, wijzigingen in taken en taakreducties, de aard van de personele reducties, de wijze van reduceren en het reductietempo. Ten slotte is het de bedoeling dat per 1 januari 2012 alle bedrijfsvoeringsprocessen binnen de directie F&I zijn doorgelicht en geharmoniseerd. Tot die tijd zullen de werkprocessen van V&W en VROM geleidelijk geünificeerd worden.

5 Empirie: De culturen van VROM en V&W

5.1 Inleiding

In dit eerste empirische hoofdstuk zullen de uitkomsten van de *Organizational Culture Assessment Instrument* (OCAI) uiteen worden gezet. Dit is een vragenlijst die is ontwikkeld door Cameron en Quinn (1999), waarmee een indicatie kan worden gegeven over hoe de cultuur van een organisatie eruit ziet en op welke punten men moet veranderen al wil men de beoogde organisatiecultuur bereiken. Zoals in paragraaf 3.3.3 is aangegeven, betreft de voor dit onderzoek gehanteerde vragenlijst een aangepaste versie van de vragenlijst zoals deze door OCAI online wordt gebruikt. Doel hiervan is om een antwoord te kunnen formuleren op de eerste twee deelvragen;

Hoe kunnen de feitelijke organisatieculturen van de financiële afdelingen van beide voormalige ministeries getypeerd worden?

De gegevens die een antwoord op deze vraag moeten geven, komen voort uit het eerste gedeelte van de OCAI (paragraaf 5.2) en interviews (paragrafen 5.4 en 5.5). Deze interviews zijn afgenomen met de huidige MT-leden van F&I en medewerkers met zowel een V&W als een VROM achtergrond. Daarnaast zijn in paragraaf 5.3 de resultaten van de TNO enquête weergegeven, waarin een onderscheid is gemaakt naar de V&W-ers en VROM-ers binnen de directie F&I.

De paragrafen 5.2 en 5.3 zijn bedoeld als een vorm van quick-scan, om een eerste globale indruk te krijgen van de verschillen tussen V&W en VROM. De meer gedetailleerde beschrijvingen in de paragrafen 5.4 en 5.5 hebben tot doel om de indicatoren uit het conceptueel model nader in te vullen.

5.2 Resultaten ‘Organizational Culture Assessment Instrument’

Voordat er op een meer gedetailleerd niveau naar de resultaten van de OCAI gekeken zal worden, is het goed om te vermelden dat in totaal 36 personen² de vragenlijst hebben ingevuld hetgeen een respons van 26,7% betekent. De resultaten van de OCAI voor de gehele directie F&I zijn in tabel 5.1 weergegeven.

Tabel 5.1: Resultaten OCAI voor F&I

	Groepscultuur	Ontwikkelingscultuur	Marktcultuur	Hiërarchische cultuur
Voorheen	26,0	21,5	21,0	31,4
Op dit moment	22,4	20,7	27,9	29,0
Gewenst	28,0	27,7	18,0	26,2

Hoewel een respons van 26,7% geen onverwachts laag percentage bleek te zijn, zorgt dit wel voor enkele kanttekeningen. Zo is het vanwege het geringe aantal respondenten lastig om een goed beeld

² Leidinggevenden n=6; personeel V&W n=18; personeel VROM n= 12.

te krijgen van de verschillen tussen de verschillende afdelingen en functiegroepen. Daarom zullen de resultaten enkel uitgesplitst worden naar voormalig V&W en VROM en zullen de resultaten voor de MT-leden³ gepresenteerd worden. Onder de medewerkers van voormalig V&W hebben 18 respondenten de OCAI juist ingevuld. In tabel 5.2 zijn de resultaten voor V&W weergegeven.

Tabel 5.2: Resultaten OCAI medewerkers V&W

	Groepscultuur	Ontwikkelingscultuur	Marktcultuur	Hiërarchische cultuur
Voorheen	23,9	22,1	21,7	32,3
Op dit moment	20,4	22,8	26,4	30,4
Gewenst	26,7	28,2	18,5	26,6

Uit bovenstaande resultaten blijkt dat tot het moment dat de vragenlijst werd afgenomen, de hiërarchische cultuur dominant was binnen V&W. Sinds het begin van het invlechtingstraject is de groeps cultuur iets teruggelopen, terwijl de marktcultuur naar het idee van de medewerkers is toegenomen. Wat betreft de gewenste cultuur ziet men de marktcultuur graag verminderen en wenst men een toename van de groeps cultuur en de ontwikkelingscultuur.

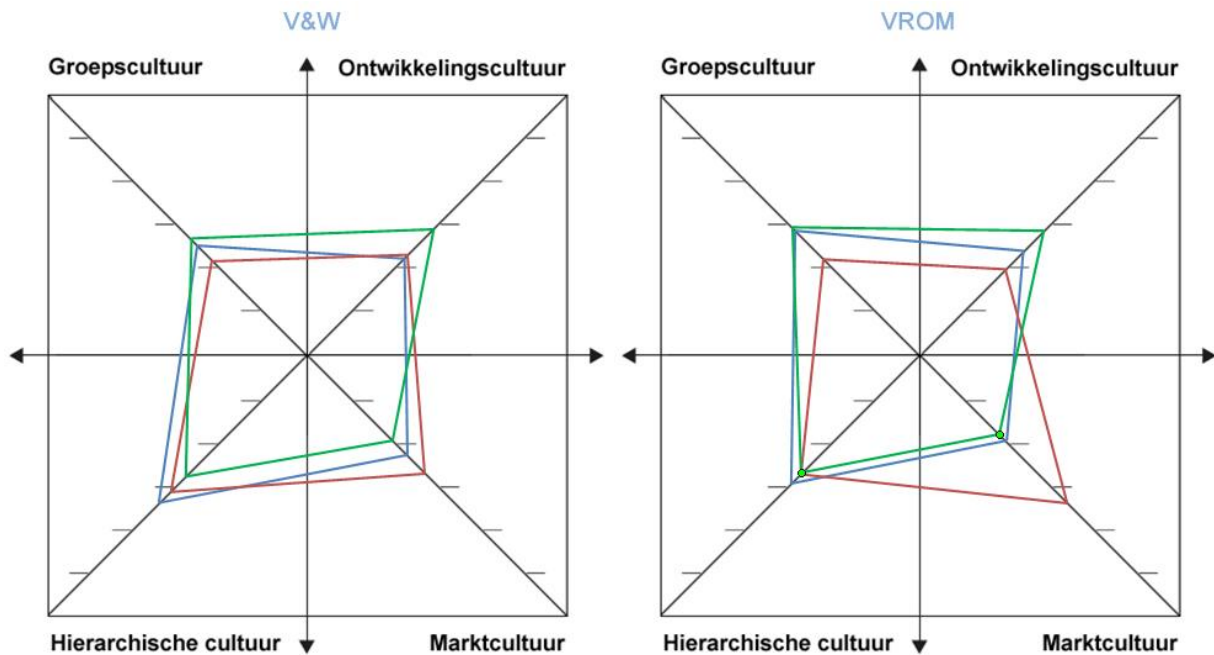
Onder het personeel van voormalig VROM hebben 12 personen de vragenlijst juist ingevuld. In tabel 5.3 zijn de resultaten voor V&W weergegeven.

Tabel 5.3: Resultaten OCAI medewerkers VROM

	Groepscultuur	Ontwikkelingscultuur	Marktcultuur	Hiërarchische cultuur
Voorheen	28,1	23,8	19,2	28,9
Op dit moment	21,2	19,4	33,2	26,2
Gewenst	28,6	27,8	17,6	26,0

Aan het begin van het invlechtingsproces waren binnen VROM de groeps cultuur en de hiërarchische cultuur dominant. Echter, op het moment dat de vragenlijst is afgenomen was met name de groeps cultuur sterk verminderd en ervoer men de marktcultuur als meest dominant. Voor wat betreft de toekomst ziet men de groeps cultuur naar iets boven het oude niveau teruggelopen en wenst men een sterkere ontwikkelingscultuur en een duidelijke afname van de marktcultuur. De resultaten van beide groepen zijn in figuur 5.1 in een kwadrant gepresenteerd.

³ Onder MT wordt hier verstaan MT breed, waar ook de teamleiders onder vallen.



Figuur 5.1: Resultaten OCAI

Onder de respondenten zaten tevens zes MT-leden. In tabel 5.4 zijn de resultaten voor het MT gepresenteerd. Door dit geringe aantal dient er echter rekening gehouden te worden met de invloed van extreme antwoorden die het gemiddelde sterk kunnen beïnvloeden.

Tabel 5.4: Resultaten OCAI MT

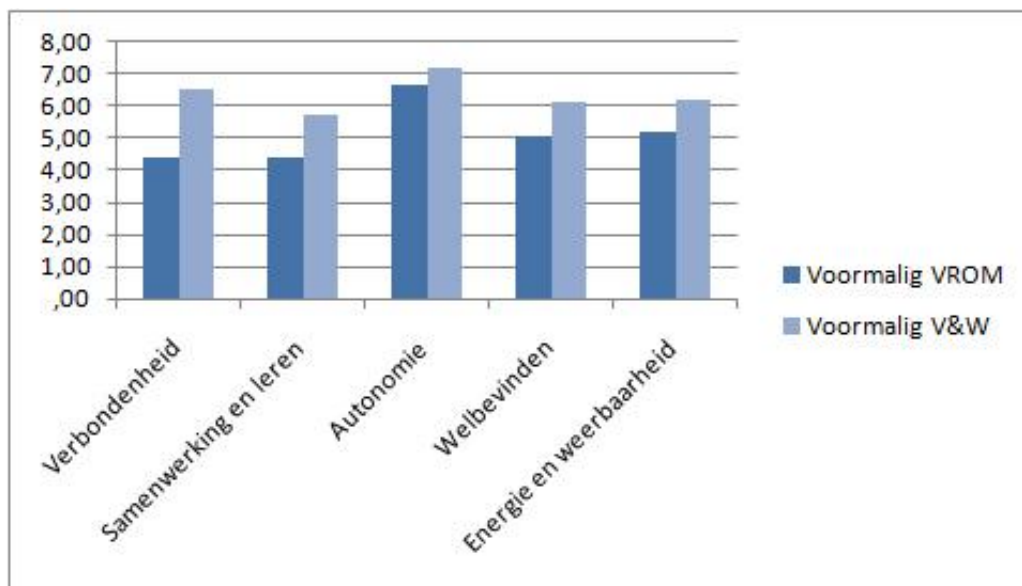
	Groepscultuur	Ontwikkelingscultuur	Marktcultuur	Hierarchische cultuur
Voorheen	27,4	15,3	22,6	34,7
Op dit moment	30,6	17,9	20,7	30,8
Gewenst	31,4	25,4	17,8	25,4

De uitkomsten van het MT ten opzichte van de medewerkers laten een aantal opvallende punten zien. Ten eerste ervaart het MT gedurende de eerste maanden van het invlechtingstraject een toename van de groeps cultuur en ontwikkelingscultuur, waar dit door de medewerkers met zowel een V&W als een VROM achtergrond voornamelijk als een afname wordt ervaren. Ten opzichte van de markt cultuur is juist een tegenovergesteld beeld waar te nemen.

Wat betreft de gewenste cultuur is het zeer opvallend dat het MT een sterke nadruk legt op een toename van de ontwikkelingscultuur. Zoals later zal blijken, komt dit overeen met de ideeën die het MT heeft over hoe men de komende tijd om dient te gaan met de tegenvallende resultaten van de directie F&I wat betreft de enquête die door TNO is afgenomen in het kader van het Vitaliteitsproject SSO.

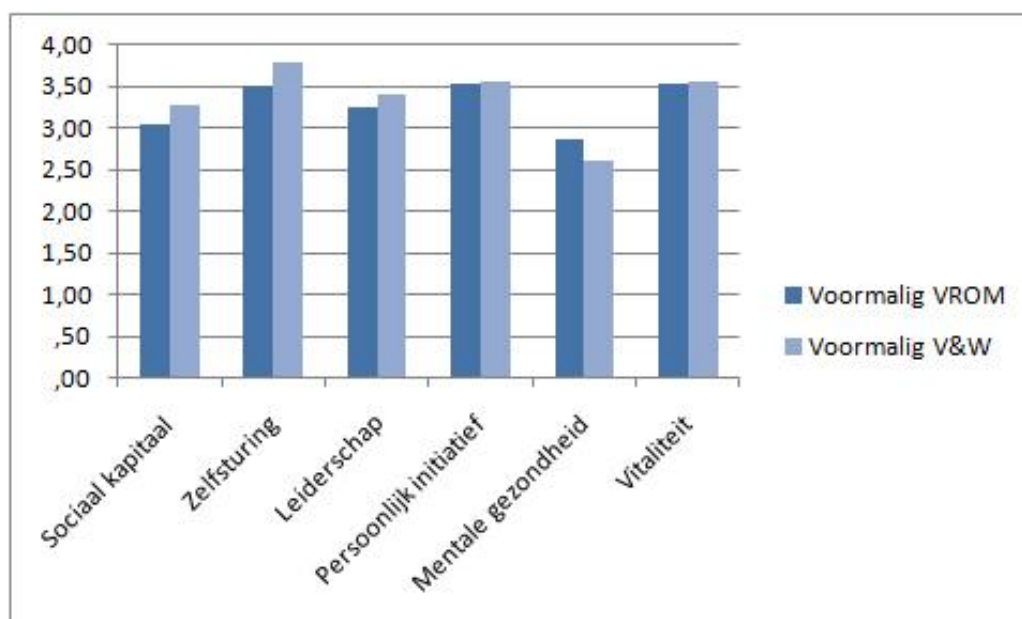
5.3 Resultaten SSO Vitaliteit

Binnen de directie F&I hebben in totaal 69 mensen de door TNO uitgezette enquête volledig ingevuld. Hiervan hadden 38 personen een V&W-achtergrond en 31 personen een VROM-achtergrond. In figuur 5.2 zijn de rapportcijfers voor de vijf onderwerpen door de respondenten van de directie F&I weergegeven. Hier valt op dat de oud VROM-ers voor alle onderwerpen lagere rapportcijfers geven. Met name het verschil in verbondenheid met de organisatie en de mate van samenwerking en leren worden door personen met een VROM-achtergrond beduidend lager beoordeeld.



Figuur 5.2: Deelnemerspopulatie F&I

In figuur 5.3 zijn de resultaten van de somscores weergegeven. Hier scoren de oud VROM-ers met name iets lager op de mate van ervaren sociaal kapitaal, zelfsturing en leiderschap. De ervaren mentale gezondheid is opvallend genoeg bij deze groep respondenten juist hoger.



Figuur 5.3: Somscores naar V&W en VROM

De somscores zijn door TNO verder uitgesplitst naar functiegroepen. Hier zijn echter de leidinggevenden (n=4) niet in opgenomen, aangezien deze groep te klein is. Opvallend aan de resultaten in tabel 5.5 is dat de functiegroep administratief slecht scoort wat betreft het sociaal kapitaal, en dat de mentale gezondheid voor de totale directie achterblijft ten opzichte van de andere somscores.

Tabel 5.5: Somscores naar functiegroep

	Sociaal kapitaal	Zelfdeterminatie	Persoonlijk initiatief	Mentale gezondheid	Vitaliteit
(senior) adviseurs (n=37)	3,21	3,74	3,54	2,62	3,44
Administratief (n=16)	2,83	3,40	3,41	2,70	3,45
Anders (n=12)	3,21	3,55	3,58	2,67	3,74
Totaal (n=69)	3,17	3,67	3,55	2,28	3,55

5.4 Cultuurlagen

Nu de kwantitatieve resultaten van de OCAI zijn gepresenteerd, zullen in deze paragraaf de eerste kwalitatieve resultaten van de interviews en observaties worden gepresenteerd. In het eerste gedeelte van de interviews werd onder meer gevraagd naar een omschrijving van de eigen cultuur, de meest kenmerkende eigenschappen van de werksfeer, onderlinge verhoudingen en werkoptiek. Belangrijk is dat het hier gaat om de beleving van de *eigen* organisatie. Het beeld over de andere organisatie valt binnen dit onderzoek onder culturele identificatie (zie hoofdstuk 8).

5.4.1 Cultuurlagen van V&W

Allereerst worden de drie cultuurlagen van het voormalige ministerie van V&W gepresenteerd. Zoals in hoofdstuk 3 is aangegeven, zal er wat betreft de artefacten gekeken worden naar de organisatiestructuur, omgangsnormen en uiterlijke kenmerken. Wat betreft de waarden en normen wordt er gekeken naar de strategieën, motivatie/zelfsturing, communicatie/transparantie en samenwerking. En de onderlinge assumpties zullen ten slotte uitgesplitst worden naar werkperceptie, vertrouwen, hiërarchische verhoudingen en het beeld van de eigen organisatie.

5.4.1.1 Artefacten

Wanneer er naar de organisatiestructuur van voormalig V&W wordt gekeken, valt de reeds gescheiden kaderstelling en uitvoering op. Deze uitsplitsing was een zeer bewuste keuze en heeft bewezen dat het de efficiëntie van de bedrijfsvoering ten goede komt. Efficiëntie is dan ook het centrale sleutelwoord binnen de directie F&I en het wordt – mede vanwege de taakstelling – dan ook als logisch gezien dat deze structuur als blauwdruk is gebruikt voor I&M.

Kijkend naar de omgangsnormen, valt het allereerst op dat er op het eerste gezicht geen noemenswaardige verschillen zijn waar te nemen in zaken als kledingstijl, aanspreekvormen en gedragingen tussen de verschillende functies. De meeste personen zijn enigszins formeel gekleed,

hoewel hier geen duidelijke verschillen bestaan tussen medewerkers en leidinggevenden. Er wordt op de gang niet uitvoerig met elkaar gecommuniceerd en over het algemeen is de sfeer rustig.

Wat opvalt aan de uiterlijke kenmerken van de gang waar de directie F&I gevestigd is, is dat er veel glas is en vrijwel alle deuren open staan. Daardoor heerst er een transparante sfeer en is het gemakkelijk om bij anderen langs te gaan. Ook hebben de leidinggevenden niet een prominente kamer op de gang. Uitzondering hierop is de directeur, die in een grote kamer in het midden van de gang zit. In alles ademt de Koningskade een sfeer van zakelijkheid en *no-nonsense*. Verder is het interieur strak, hoewel de meeste kamers wel een persoonlijke touch hebben. Opvallend is dat de meeste kamers een whiteboard is bevestigd.

5.4.1.2 Waarden en normen

Uit de gesprekken was een duidelijk gevoel van trots op te maken. Zo wordt nadrukkelijk uitgedragen dat men zeer tevreden is over haar organisatiestructuur met de scheiding van kaderstelling en uitvoering. Leden van het MT zien het ministerie van Verkeer en Waterstaat als vooruitstrevend en men ziet zichzelf als de aangewezen organisatie om orde op zaken te stellen wat betreft de werkwijze van de oud VROM-ers.

Uit de gesprekken kwam reeds aan het begin van het onderzoek naar voren dat de financiële afdeling binnen V&W als “slagvaardig”, “bevlogen” en “*no-nonsense*” getypeerd kan worden. De directeur zegt hier over dat naar zijn idee de mensen bevlogen en betrokken bij het departement zijn.

Zeker wat betreft het bevorderen van mobiliteit, probeert het management een zekere dynamiek binnen de directie in gang te houden. De typering van “slagvaardig” kan mede worden verklaard door de uitsplitsing van het beleid en uitvoering, waardoor de medewerkers op de Koningskade weinig te maken krijgen met de politieke waan van de dag die op de Plesmanweg wel is te merken. De directeur van de directie F&I gaf echter aan dat de personen die werkzaam zijn bij de beleidsmedewerkers en de bedrijfsvoeringsmedewerkers wel een “ander type mens” zijn. Zeker vanwege de spreiding over verschillende gebouwen verloopt de communicatie niet altijd even soepel.

“Die [bedrijfsvoeringsmedewerkers] kunnen zeggen ‘ik wil van A naar B en dat moet volgende week geregeld zijn’, dan zal een beleidsdirecteur zeggen: ‘Oh wacht eens even, niet zo snel. Hoe ziet de omgeving er uit...’ Dat is gewoon anders.[...] Die andere wijze van samenwerken uit zich in het slecht communiceren of afstemmen van werkprocessen. Het wij-zij-verhaal krijg je dan. Het helpt gewoon als je in één gebouw zit.”

De slagvaardigheid van F&I wordt tevens benadeeld door een mate van fragmentatie tussen afdelingen die voornamelijk door de medewerkers wordt ervaren. Er heerst een zekere concurrentie en onderwaardering tussen de verschillende afdelingen die resulteren in een gevoel van “eilandvorming”

“Nee, ik heb niet het gevoel dat F&I als organisatie één geheel is. Waar wij binnen F&I heel goed in zijn is om krampachtige dingen te organiseren om de administratie maar recht te trekken. Zij [Financiën] denken heel procesmatig, maar als in een adviestaak zit werkt dat niet zo. Dat kan je niet in een proces vangen. En men ziet dat gewoon niet.”

“Mensen zijn wel heel erg op zichzelf. Soms passief. De sfeer is meer van ‘ieder voor zich, ik doe mijn ding en ik ga om vijf uur weer weg’ en ik denk dat er minder saamhorigheid is. [...] Ik merk wel met de reorganisatie dat de mensen nog meer op zichzelf zijn gericht en nog minder samen doen. [Als oorzaak hiervan] denk ik toch wel, dat je nu weet dat er gewoon veel mensen uit moeten. Je denkt wat zal de toekomst mij brengen, dat is onzeker, en dat je toch het eerste aan je zelf denkt voordat je aan een ander denkt.”

Deze eilandvorming zorgt voor een beperking van de transparantie en communicatie tussen de verschillende afdelingen. Hoewel de directie op het eerste gezicht als een transparant geheel overkomt, creëert het gebrek aan interesse en waardering van het werk dat door anderen gedaan wordt een barrière om bij personen van andere afdelingen binnen te stappen. Een belangrijke oorzaak voor het wij-zij-gevoel zit volgens de directeur in het feit dat de directie F&I op dit moment over drie gebouwen is verdeelt, hetgeen hij als een belemmering van de cultuurverandering ziet.

Voor wat betreft de zelfsturing is het lastig om een eenduidig beeld van de directie te kunnen geven. Meermalen wordt door respondenten aangegeven dat hierin het verschil in opleidingsniveau een belangrijke rol speelt.

“Wat ook een onderscheid is, is het verschil in opleiden. Het niveau van de medewerkers bepaalt ook bepaalde cultuureigenschappen. Als je het hebt over lef en durf tonen, dat is een competentie die wij vragen, verwacht ik dat eerder van een HBO+ dan van iemand die bij de administratie werkt”

Zoals uit de resultaten van de TNO enquête blijkt (zie paragraaf 5.2), wordt de mate van zelfsturing door het administratieve personeel inderdaad lager beoordeeld.

5.4.1.3 Onderliggende assumpties

Binnen V&W heeft men over het algemeen een *no-nonsense* instelling als het om het werk gaat. Men gaat serieus en professioneel om met de taken die gedaan moeten worden. Er lijkt binnen afdelingen echter een gebrek aan interesse om verder te kijken dan de eigen werkzaamheden. Het werk wordt als het uitvoeren van de eigen taken gezien, zonder dat er wordt gedacht aan het eindproduct waar de directie F&I als geheel voor staat.

Binnen de directie lijkt een goed gevoel van vertrouwen te heersen. De meeste respondenten hebben het idee dat zij in ieder geval binnen de eigen afdeling kunnen zeggen wat zij willen.

“Als je het hebt over spanningen [binnen de afdeling], had iedereen alle mogelijkheid en vrijheid om dingen te zeggen die gezegd mochten worden waardoor dingen ook wel uitgesproken konden worden als er wel eens iets was, maar dat was vrij sporadisch naar mijn idee. Dit was ook naar leidinggevenden.”

De directeur geeft aan dat hij op het vlak van aanspreken en zelfredzaamheid sinds zijn aanstelling veel aandacht heeft geschonken.

“Ik ben van het aanspreken. En ik merkte dat toen ik hier binnenkwam nog wel een cultuur heerste van ‘zij hebben het gedaan’ en dan kwamen ze bij mij klagen. Ik zei dan ‘Nou, dan ga jij ze nu daarop aanspreken’.”

Hij is van mening dat problemen opgelost dienen te worden door onderling duidelijke afspraken te maken en elkaar aan te spreken op fouten. Leidinggevenden hebben hier een belangrijke rol in door voorbeeldgedrag te vertonen, hetgeen naar zijn idee iets was wat voor de directie F&I vrij nieuw was. Ook de andere leden van het MT geven aan dat zij proberen om vertrouwen en een laagdrempelige hiërarchie uit te stralen. Zo spreken zij de medewerkers direct aan en verwachten dit ook wederzijds van hun personeel.

Hoewel de directeur van mening is dat wat betreft de onderlinge communicatie vrij snel een verandering was waar te nemen, wordt dit beeld door de medewerkers toch enigszins genuanceerd. Er lijkt tussen bepaalde afdelingen niet voldoende vertrouwen te bestaan om strubbelingen op te lossen.

“Ik vind zelf met name dat toch nog wel een beetje het wij--zij-gevoel heersen [...] en dat frustreert en irriteert toch wel..”

Dezelfde persoon geeft aan dat er binnen F&I een laagdrempelige hiërarchie bestaat waardoor problemen vrij gemakkelijk met leidinggevenden besproken kunnen worden, maar dat deze eilandvorming voornamelijk tussen de verschillende afdelingen bestaat.

Al met al hebben de voormalig V&W-ers een trots zelfbeeld, hoewel de MT-leden een positiever beeld lijken te hebben dan de medewerkers. Zo zijn de MT-leden overtuigd van de mate van mobiliteit en het positieve effect van een waarderend perspectief binnen de directie F&I, terwijl dit bij medewerkers minder leeft. Zij benoemen voornamelijk de hoge mate van zakelijkheid. Typerend voor de directie F&I is dat door iedereen de afstand tussen beleidsmakers en bedrijfsuitvoerders wordt aangehaald en dat het gevoel heerst dat er de afgelopen jaren op de directie F&I als uitvoerende organisatie werd neergekeken.

5.4.2 Cultuurlagen van VROM

Nu er is gekeken naar de cultuurlagen van V&W, worden in deze deelparagraaf de cultuurlagen van het voormalige ministerie van VROM gepresenteerd. In paragraaf 5.4 zullen vervolgens op basis van de in dit hoofdstuk gepresenteerde gegevens, de eerste conclusies worden getrokken wat betreft de belangrijkste cultuurverschillen tussen V&W en VROM.

5.4.2.1 Artefacten

Waar bij V&W de financiële kolom een duidelijk afgebakend onderdeel binnen het ministerie was, bleek de directie Financiële en Economische Zaken (FEZ) bij VROM een lastig onderdeel te zijn om te ontvlechten. Het was een puzzel die opgelost moest worden om te bepalen welk gedeelte van de directie naar Binnenlandse Zaken en I&M diende te verhuizen. FEZ was in de loop der tijd een grote directie geworden, waarbinnen veel onderdelen met elkaar te maken hadden en niet altijd even

duidelijk was waarom bepaalde onderdelen erbij waren opgenomen. Met name de Directieondersteuning was wat dat betreft een “vreemde eend in de bijt”.

De organisatiestructuur werd door de VROM-ers echter als open en direct ervaren. De lijnen tussen de verschillende hiërarchische functies waren kort en het feit dat er geen sprake was van een uitsplitsing binnen de organisatiestructuur werd gezien als een middel om goed contact tussen beleid en uitvoering te houden.

“De lijntjes waren wat makkelijker, wat korter. Een wat plattere structuur, dus je kon wat makkelijker dingen voor elkaar krijgen en sneller bij elkaar binnen stappen.”

Waar de communicatie tussen beleidsmakers en de uitvoerende organisaties binnen V&W enigszins stroef leek te verlopen, had men daar binnen VROM geen last van. Leidinggevenden gaven aan dat de organisatiestructuur van VROM als minder stroperig wordt ervaren in vergelijking met de organisatiestructuur zoals die nu bestaat binnen I&M. Een leidinggevende vanuit VROM zegt hier over:

“Wat mij opvalt, is de enorme gelaagdheid. [...] Op de Rijnstraat was het heel plat. Wij konden zo bij iedereen binnenlopen. Je merkt hier [op de Koningskade] dat iedereen erg aan zijn positie hecht.”

In de omgang tussen collega's is een groot verschil waar te nemen ten opzichte van V&W. Het wordt unaniem als socialer omschreven, waar men de ruimte kreeg om anderen activiteiten te doen tijdens werkuren. Deze losse controle vanuit het management werd in de loop der tijd als een privilege beschouwd, en uitte zich in gedrag dat door zowel V&W-ers als VROM-ers als niet al te serieus werd omschreven.

“Je zag wel verschillen tussen de teams en dat ging dan samen met diegene die de teams aanstuurde. Bij de ene club was het een frivool gebeuren, daar was het gezellig en leuk. Bij de andere club was men serieuzer met het werk bezig. Dus daar bestonden wel wat verschillen in beleving. Maar VROM als geheel was toch wel een redelijk informeel departement.”

“Het was hier [op de Rijnstraat] wat losser allemaal. Als je er mee om kon gaan, ging het wat makkelijker. Iedereen kon doen en laten wat hij wilde. Wat eigenlijk ook niet goed is, laten we reëel zijn, want er zijn regels. Sommige mensen kunnen wel met de regels om gaan en anderen niet, en die maakten er een potje van.”

De uiterlijke kenmerken van de Rijnstraat geven eenzelfde beeld als de organisatiestructuur. Het is een groot gebouw waar de verschillende afdelingen niet even duidelijk zijn afgebakend. Afgezien van de grote ontvangsthal, voelen de afdelingen minder transparant door het weinige glas en de enigszins benauwde opzet van de rest van het gebouw. De grote ontvangsthal geeft een geheel andere indruk dan de rest van het gebouw dat een wat bedompte indruk maakte. Hierbij moet wel worden

aangetekend dat de verhuizing reeds in volle gang was en dat dit wellicht een vertekend beeld heeft gegeven.

5.4.2.2 Waarden en normen

Mobiliteit speelde binnen VROM een veel minder nadrukkelijke rol dan dat dit binnen V&W het geval was. De wijze waarop het voormalige management binnen VROM met haar medewerkers omging wordt door leidinggevendenden met een V&W als een VROM-achtergrond als een oorzaak gezien voor deze lage mate van mobiliteit en productiviteit.

“Het geldt niet voor iedereen, maar de cliché ambtenaar vindt je daar wel wat meer dan bij V&W. Waar op verjaardagen over wordt gesproken van ‘die werken van 9 tot 5 en niet te hard werken’, maar ik vind eigenlijk de schuld van het vorige management van het departement. Dat mag je de medewerkers eigenlijk niet aanrekenen. Want als ik hier mijn medewerkers niet aanstuur op productiviteit en nek uitsteken en efficiency zoeken in werkprocessen, wat creëer ik dan voor type mens, he? Dan gaan ze ook achterover zitten.”

Het algemene beeld bij zowel VROM-ers als V&W-ers was dat een groot deel van de medewerkers binnen VROM al voor een langere tijd op dezelfde functie werkzaam waren, hetgeen voor een deel van het personeel heeft geleid tot een verlies van motivatie. Vanuit het voormalige MT was er een mindere drang naar dynamiek zoals dat bij V&W het geval was.

De mate van zelfsturing verschilde per afdeling. Uit de interviews kwam naar voren dat de algehele sfeer binnen VROM minder zakelijk was dan dat dit bij V&W het geval was, maar dat de mate van toezicht en het naleven van de regels per afdeling verschilde.

“Bij mijn club hoefde ik niet te zeggen ‘jij doet dit of jij doet dat’, iedereen had zijn eigen verantwoordelijkheid. Maar dat was dan wel een redelijk zelfsturende toko. De club waar ik dan op doel, waar het dan wat losser was ... op het moment dat de baas er niet was, dan zag je ook gelijk dat het nog leuker werd. Daar moest iemand fysiek iemand zijn die oplet, en dan ging het wel.”

Deze respondent geeft tevens aan dat de aard van het werk er voor zorgt dat er weinig uitdaging is voor de (administratieve) medewerkers, hetgeen het noodzakelijk maakt dat er fysiek toezicht is. Ook hier speelt het verschil in opleidingsniveau een rol voor het enigszins diffuse beeld voor wat betreft de motivatie en zelfsturing.

De communicatie binnen VROM wordt door een enkeling als beter ervaren dan hoe dit op het moment binnen I&M het geval is. Er is reeds aangegeven dat door de andere organisatiestructuur de communicatielijnen binnen VROM als korter werden ervaren, maar ook binnen F&I ervaart een respondent een gebrek aan communicatie ten opzichte van hoe men dat binnen VROM gewend was. Dit geldt zowel binnen F&I als voor tussen beleidmedewerkers enerzijds en F&I anderzijds.

“Heb je daar [over beleidsmaatregelen] als werknemer wel eens terugkoppeling over gehoord? Ik niet! Dat ging bij VROM toch heel anders. Het gaat ons ook gewoon aan.”

Maar de meeste respondenten ervaren geen grote verschillen in transparantie en communicatie met hoe het er op dit moment aan toe gaat binnen F&I en hoe men dit bij VROM gewend was, of zijn zelfs van mening dat er binnen VROM te weinig duidelijkheid werd gegeven vanuit het management over wat er van het personeel werd verwacht.

5.4.2.3 Onderliggende assumpties

Waar de financiële afdeling binnen V&W als “slagvaardig” getypeerd kon worden, werden de financiële afdelingen bij VROM als “doelloos” aangeduid. Zoals reeds is aangegeven is het huidige MT van de directie F&I van mening dat de oud VROM-ers door de daar gebruikelijke wijze van management zijn afgestomd, hetgeen zich uitte in een gebrek aan motivatie en vertrouwen. Op alle lagen van de organisatie lijkt men minder begaan met werkproces.

Door de vrij horizontale organisatiestructuur, werden de contacten met leidinggevenden als gemakkelijk en toegankelijk ervaren. De houding van enkele leidinggevenden binnen de financiële uitvoeringstak van VROM werd door zowel VROM-ers als V&W-ers als sterk hiërarchisch gekenmerkt. Men benadrukte het feit dat zij in een hogere hiërarchische rang stonden, hetgeen een barrière opwierp tussen bepaalde leidinggevenden en de medewerkers. Deze hiërarchische verhoudingen zorgden echter niet voor een gestructureerde manier van werken, maar creëerden een omgeving waar men minder vertrouwen had in de toezeggingen van het management.

“Het nieuwe afdelingshoofd deed wel dingen voor VROM-ers. Ik denk dat het gevoel wel aanwezig bij het merendeel van het personeel dat de voorgangers het allemaal maar een beetje in het midden lieten”

“Op de Rijnstraat werd er nog wel eens op een wat gemakzuchtige manier met klachten van het personeel omgegaan. Door het management werd niet altijd de daad bij het woord gevoegd, zeg maar.”

Uit de interviews kwam naar voren dat oud VROM-ers zich al langere tijd gepasseerd hebben gevoeld. Er heerste een gevoel van onvrede door een gebrek aan waardering waar het ministerie voor stond. De aankondiging van de aanstaande fusie met V&W kwam voor een deel van de respondenten niet onverwacht aangezien deze plannen reeds langer de ronde deden, terwijl bij met name de lager geschaalde medewerkers de fusie met V&W als vrij onverwachts kwamen. Hoe dan ook zorgde dit in beide gevallen voor een Calimero-gevoel ten opzichte van de grotere ministeries van V&W en BZK.

5.5 Conclusie

Alles in ogenschouw genomen kan worden gesteld dat de organisatiecultuur van V&W als sterk hiërarchisch kan worden getypeerd met een vrij rationele en zakelijke inslag. Er is mede door de positie die SSO binnen de organisatiestructuur inneemt, een strikte hiërarchie tussen de verschillende lagen die door de oud VROM-ers als onwennig werd ervaren. Desondanks proberen de leidinggevenden binnen de directie F&I een transparante en laagdrempelige verhouding met de medewerkers te creëren. Het grootste probleem binnen deze organisatiecultuur zit met name in de

onderlinge verhoudingen tussen de verschillende afdelingen. Er is een gebrek aan waardering voor het werk van anderen hetgeen resulteert in “eilandvorming”.

Hoewel de uitkomsten van de OCAI onder de oud VROM-ers grotendeels werden bevestigd door de karakteristieken van de cultuurlagen die uit de interviews naar voren kwamen, was dit toch minder stellig dan dat dit bij V&W het geval was. Dat de groeps cultuur binnen VROM dominant was, werd door zowel oud VROM-ers als oud V&W-ers bevestigd. De diepere betekenis hiervan was echter minder duidelijk te ontcijferen. Het lijkt er op dat de groeps cultuur die aan de oppervlakte was te ontwaren, is ontstaan uit een gebrek aan motivatie voor het werk en een gebrek aan vertrouwen in het management.

De indicatoren van de artefacten geven binnen een redelijk inzicht in de verschillen tussen de feitelijke culturen van VROM en V&W. Helaas was de start van het onderzoek te laat om een goede observatie te kunnen doen van de gang van zaken op de Rijnstraat. In dat opzicht voegden deze indicatoren niet veel toe aan een beter begrip van beide organisatieculturen. Desondanks bevestigden met name de omgangsnormen de resultaten van de OCAI en was dit in lijn met de onderliggende cultuurlagen.

Wat betreft de indicatoren van de normen en waarden en de onderliggende assumpties kon er een betere vergelijking gemaakt worden tussen beide culturen, omdat deze voornamelijk voortkwamen uit de interviews. Met name de Werkoptiek en de samenwerking gaven een goed beeld van hoe beide voormalige ministeries van elkaar verschilden. Wat betreft de onderliggende assumpties was het vanwege het gebrek aan ervaring lastig om hier in alle gevallen een even goede betekenis aan te geven. Zeker de indicator motivatie was tijdens sommige interviews lastig te achterhalen.

Over het geheel kan worden gesteld dat de organisatiestructuur in beide organisaties belangrijk is geweest in de vorming van de werksfeer en de werkoptiek. Binnen V&W heeft dit geleid tot een rationele benadering die haast doet denken aan wat De Caluwé en Vermaak (2004) het blauwdrukdenken noemen. Op de Rijnstraat heeft dit geleid tot een losse controle vanuit het management en daardoor een vrije werkoptiek vanuit de medewerkers. Op de lange termijn heeft dit tot een tegengesteld zelfbeeld geleid. Waar V&W – zeker vanuit de leiding – een trots gevoel uitstraalde, gaven de VROM-ers aan dat zij zich al een langere tijd ondergeschikt voelden aan andere ministeries.

In het volgende hoofdstuk zal er in worden gegaan op de eerste twee fasen van geplande verandering, namelijk ontdooien en veranderen. In hoofdstuk 7 wordt er gekeken in welk opzicht deze cultuurlagen hebben geleid tot een verschillende beleving door de V&W-ers en de VROM-ers.

6 Empirie: Uitvoering van de geplande verandering

6.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn de verschillende cultuurlagen van de voormalige ministeries V&W en VROM beschreven. Nu is het tijd om dieper op het veranderingsproces in te gaan. In dit hoofdstuk wordt gekeken hoe het MT van de directie F&I de geplande verandering heeft vormgegeven. Het zal hier gaan om de in hoofdstuk 2 beschreven fasen van ontgooien en veranderen. Aangezien het invlechtingstraject nog maar enkele maanden geleden in gang is gezet, is de fase van bevriezen nog niet van toepassing. De uiteindelijke aanbevelingen van dit onderzoek zullen gericht zijn op hoe deze derde fase vormgegeven zou kunnen worden. Het doel van dit hoofdstuk is om een antwoord te kunnen formuleren op de tweede deelvraag;

Hoe heeft het managementteam de geplande verandering van het invlechtingstraject vormgegeven?

De data om op deze vraag een antwoord te krijgen komt voort uit de interviews met de huidige MT-leden van de directie F&I en het hoofd van FMC, bestudering van stukken en het bijwonen van bijeenkomsten van het MT. Het is de bedoeling dat in dit hoofdstuk een beeld wordt geschetst van het veranderingstraject, zonder dat er wordt ingegaan op de emoties over de verandering van de medewerkers. Het idee hierachter is dat er op deze manier een vergelijking kan worden gemaakt tussen de bedoeling van het MT en hoe dit vervolgens is beleefd door de medewerkers.

6.2 Ontgooien

In deze paragraaf worden de eerste onderdelen van de ontgooiingfase van de geplande verandering behandeld. Het gaat hier allereerst om het creëren van urgentie en motivatie. Ten tweede zal er worden gekeken naar de vorming van het leidend team. Ten derde komt de veranderingsvisie van het MT aan de orde. En ten vierde zal er in worden gegaan op de implementatiestrategieën. Dit alles heeft tot doel om een goed beeld te kunnen schetsen van de eerste stappen die het MT heeft gezet in het invlechtingstraject.

6.2.1 Urgentie en motivatie

Vanaf het eerste moment was men op zowel op het niveau van leidinggevenden als van werknemers bewust van de culturele verschillen tussen VROM en V&W. Zowel het MT van de directie F&I als de leidinggevenden binnen SSO en FMC, hadden het idee dat de diepste emoties bij de oud VROM-ers zaten. Wat betreft V&W was men van mening dat deze groep werknemers al aan het begin van de integratie zowel emotioneel als structureel in feite klaar was om samengevoegd te worden. Er heerste de overtuiging dat V&W met name qua efficiëntie en professionaliteit vooruit liep op VROM en dat er

daarom extra aandacht geschonken diende te worden aan de mensen die op de Rijnstraat werkzaam waren.

Een belangrijke stap was het overplaatsen van het MT-lid van de Koningskade naar de Rijnstraat in januari 2011. Zoals in hoofdstuk 2 is beschreven, dienen bestaande verwachtingen te worden weerlegd met argumenten waarom bepaalde zaken anders moesten, zodat men uit het vertrouwde evenwicht wordt gehaald. In de gesprekken die het MT-lid met de werknemers op de Rijnstraat voerde, werd onder meer de gewezen op de niet passende werkoptiek en de urgentie om te werken aan mobiliteit. Dit maakte in het begin veel los bij de medewerkers.

“Ze [VROM-ers] maakten veel mee. Ze waren hun oude ministerie kwijt, ze waren hun systemen kwijt en ze waren hun management kwijt. [...] Ze waren hun stekkie kwijt. Ze waren hun werk kwijt. Er liepen mensen van oud V&W rond die hen vertelde hoe ze het moesten doen en ik zit daar opeens met mijn neus bovenop. Er heerste totaal geen vertrouwen. Maar dan zie je toch in een korte tijd dat dat vertrouwen er langzaam gekomen is en dat ze zien dat wat ik zeg, dat ik dat ook doe. En dat is wat ik ook terug hoor, dat ze zeggen ‘dit is de eerste keer dat we meemaken dat je als manager dat wat je zegt ook daadwerkelijk uitvoert’.

Uit de interviews met de MT-leden blijkt dat er volgens de managers sinds het begin van het invlechtingstraject op de Rijnstraat veel aandacht is geschonken aan het afbreken van ongewenste gewoontes en het vervolgens bieden van psychologische veiligheid aan de medewerkers. Daarnaast werd aangegeven dat dit voor de medewerkers op de Koningskade niet in diezelfde mate nodig was, omdat er voor hen in eerste instantie niet veel zou gaan veranderen.

6.2.2 Leidend team

Voor wat betreft de financiële organisatieonderdelen zijn de belangrijkste posities binnen de organisatiestructuur bezet door personen met een V&W-achtergrond. Op directieniveau is een deel van het voormalige management van de financiële uitvoeringsafdelingen van VROM naar voornamelijk het ministerie van BZK overgestapt, terwijl in het uiteindelijke MT van de directie F&I een goede samenvoeging van personen met zowel een V&W als een VROM-achtergrond is terug te zien. De directeur van FMC zegt over de keuze voor sleutelposities;

“Wij hebben [wat betreft de desoriëntatie onder VROM-ers] geprobeerd rekening te houden. Er zijn een aantal besluiten genomen die, niet primair, maar wel indirect beïnvloed zijn door het feit dat men vond dat VROM nu ook wel een keer aan de beurt mocht komen, om het zo maar te zeggen. Er zijn een aantal benoemingen geweest die, wanneer er een functie was die gelijkwaardig was bij twee personen, dat nu maar eens de VROM-er voorrang moest hebben. Maar het is beperkt gebeurt. Maar af en toe speelde dat gevoel wel op.”

De directeur van F&I gaf aan dat de samenwerking binnen het nieuwe MT in eerste instantie niet soepel verliep doordat men zich sterk vast wilde houden aan de werkwijzen zoals men dat vanuit ieders eigen ministerie gewend was. Een voorbeeld van een structurele aanpassing die van VROM is overgenomen, is het benoemen van een directiesecretaris binnen het MT van de directie F&I. Dit was

een functie die voorheen nog niet bestond binnen de directie F&I. Het is de taak van de directiesecretaris om de directeur in de dagelijkse bezigheden te ondersteunen.

Voor het oppakken van de resultaten van de TNO enquête en het doorvoeren van een cultuurverandering binnen de directie F&I, is er gekozen om dit op een MT-breed niveau te doen. Dit houdt in dat naast de directeur, directiesecretaris en de afdelingshoofden, ook de teamleiders van de verschillende afdelingen zijn betrokken. Het is de bedoeling om zo de afstand tussen leidinggevenden en medewerkers zo klein mogelijk te maken.

6.2.3 Veranderingsvisie

Mede vanwege de tegenvallende resultaten van de directie F&I van de TNO-enquête, heeft het MT de wens uitgesproken om gedurende het integratietraject aan een nieuwe organisatiecultuur te werken. Centraal in deze visie staan het waarderend perspectief en het ontwikkelen van talent. Dit dient niet alleen op werknemersniveau te gebeuren, maar ook binnen het MT zal hier aandacht aan geschonken te worden. Binnen deze cultuurverandering dient er ruimte te worden gegeven aan twee daarmee samenhangende onderwerpen. Allereerst is er de fysieke integratie, waarbij het de bedoeling is dat per 1 januari 2012 alle medewerkers volgens dezelfde processen hun werk doen. En ten tweede is er de taakstelling van 35%. Wat betreft de fysieke integratie, is de verwachting dat dit voornamelijk op praktische problemen zal kunnen stuiten. De taakstelling zal echter voor emoties bij zowel de medewerkers als de MT-leden zorgen. Het MT heeft de hoop dat door middel van het verhogen van de mobiliteit een groot deel van de taakstelling ingevuld kan worden, maar er wordt rekening gehouden dat een deel van de medewerkers gedwongen ontslagen zal moeten worden.

Vanaf het begin van het invlechtingstraject hebben leidinggevenden op zowel de Plesmanweg als op de Koningskade duidelijk gemaakt wat de verandering voor de organisatie en haar medewerkers betekent. De directeur FMC zei hier over:

“Wij hebben voortdurend gecommuniceerd, één: Ja, er komt een grote taakstelling, maar die is er niet omdat één van de twee ministeries er een zootje van heeft gemaakt, maar omdat er een fusie is. Je hebt gewoon veel dingen dubbel. Twee: Het beeld was dat VROM heel erg achterliep in de taakstelling dat klopte niet. Zij liepen niet achter, maar zij hadden zichzelf een veel hoger tempo opgelegd. Zij hadden gezegd ‘wij willen op 1 januari 2011 klaar zijn’ en ten opzichte daarvan liepen zij achter. Maar wij bij V&W hadden gezegd ‘wij willen pas 1 januari 2012 klaar zijn met de vorige taakstelling’. [...] VROM heeft zichzelf een beetje onhandig in een negatief beeld gemanoeuvreerd. En ten slotte heb ik een aantal keren gezegd ‘Jongens, mobiel worden moeten we allemaal. Als we herplaatsers aan moeten gaan wijzen, wordt er geen onderscheid worden gemaakt tussen de mensen van VROM en mensen van V&W’. [...] Dus iedereen heeft een gelijke kans om getroffen te worden door ontslag.”

Hoewel de leidinggevenden aangeven dat er qua werkprocessen veel geleund zal worden op de werkwijzen zoals deze bij V&W gebruikelijk waren, betekent dit dus niet dat de medewerkers met een VROM-achtergrond een ondergeschikte positie innemen tijdens de realisatie van de taakstelling.

De wens om een cultuurverandering op gang te brengen hangt echter niet alleen samen met het verbeteren van de mobiliteit. Ook op langere termijn dienen medewerkers meer betrokken te worden

bij het algehele werkproces van de directie. Men wilt af van de psychologische en structurele schotten die zich tussen de verschillende afdelingen bevinden. De realisatie van een goed eindproduct dient voor alle medewerkers de boventoon te voeren. De directeur van de directie F&I vergeleek dit met het productieproces van een fabriek waar de medewerkers gezamenlijk een onderdeel van het eindproduct verzorgen, in plaats dat iedereen stapsgewijs zijn eigen werk doet zonder dat het gehele proces naar het eindproduct in het ogenschouw wordt genomen.

6.2.4 Implementatiestrategieën

Om deze veranderingsvisie te kunnen implementeren, diende er vanaf het begin van het integratietraject de nodige energie gestoken te worden in de niet passende organisatielcultuur van waaruit de VROM-ers hun werk deden. Hoewel dit niet op deze wijze is uitgesproken, kan de gewenste veranderingsvisie pas bereikt worden, wanneer V&W-ers en VROM-ers meer op één lijn zouden zitten. De directeur van FMC gaf aan dat het bij het ontwerpen van de nieuwe organisatiestructuur en het formuleren van de implementatiestrategieën het van belang is dat er vanuit beide voormalige ministeries wordt samengewerkt.

“Zet mensen eerst bij elkaar - dat heb ik bij deze fusie ook geprobeerd - en laat ze dan samen de nieuwe organisatie ontwerpen. Ga niet twee organisaties pakken, laat ze twee organisaties blijven en laat dan vanuit die twee organisaties mensen de nieuwe organisaties ontwerpen en dan daar naartoe. Nee, eerst er naar toe, binnen één bak, onder één leiding, ongedifferentieerd bij wijze van spreken, met de oude structuren daaronder nog en vervolgens zeg je dan ‘we gaan samen bedenken hoe deze organisatie er het best uit zou kunnen zien’. Dan is het ook veel meer van de mensen zelf. Dan is het niet meer wij-zij, maar dan wordt het al heel snel ‘wij’. [...] Ik heb wel het gevoel dat dat bij de fusie van V&W en VROM gaat lukken.”

Eigenaarschap wordt aldus gezien als de sleutel tot het creëren van een gemeenschappelijke organisatiebeleving.

Voor wat betreft F&I, zijn er in de eerste maanden een aantal strategieën geformuleerd. Allereerst is er een MT-lid vanuit de Koningskade naar de Rijnstraat verhuisd om daar gesprekken met medewerkers te voeren en daar duidelijk te maken wat er van hen binnen de nieuwe organisatie verwacht wordt. Daarnaast is er op zowel de Rijnstraat als de Koningskade een andere kamerindeling gemaakt zodat medewerkers van beide voormalige ministeries sneller met elkaar in contact zouden komen. Voor wat betreft de cultuurverandering geeft het MT aan dat dit lastig is nu de taakstelling nog als een “zwaard van Damocles” boven de hoofden van de medewerkers hangt. Het is de verwachting dat tot die tijd de medewerkers voornamelijk daar mee bezig zullen zijn, zodat het lastig is om een daadwerkelijke cultuurverandering binnen F&I tot stand te brengen. Maar de leidinggevendenden willen hier wel een begin mee maken door het tonen van voorbeeldgedrag en de medewerkers direct aanspreken op hun handelingen en verantwoordelijkheden. Het is echter duidelijk dat het MT op het moment van de interviews nog geen concreet plan voor had.

6.3 Veranderen

Nu de eerste fase van de geplande verandering is behandeld, wordt er in deze paragraaf gekeken naar de veranderingsfase. Allereerst zal er in worden gegaan op de communicatie van de veranderingsvisie. Ten tweede zal er worden gekeken naar de handelingsmogelijkheden van het personeel. Ten derde komen de korte termijnsuccessen aan de orde. En ten vierde zal de wijze van consolideren van de verbeteringen aan de orde komen.

6.3.1 Communicatie

Vanaf het moment dat de vormgeving van het invlechtingstraject op papier stond, hebben leidinggevenden geprobeerd om de veranderingsvisie op haar werknemers over te brengen. Zo vertelde de directeur van FMC:

“Ik ben een aantal keren daar geweest. Ik heb zowel op de Rijnstraat als op de Koningskade mijn verhaal verteld over waar we stonden en waar we naartoe gingen. In het begin ook nog samen met de PSG van BZK omdat natuurlijk die splitsing speelde. Ik heb een aantal keren op de zeepkist gestaan in de maanden tot aan januari. En daarna hebben we de normale lijn van command en control weer opgepakt. Dat was mijn grootste zorg. Ik wilde weer zo snel mogelijk een normale command en control lijn in orde hebben zodat ik niet via allerlei ingewikkelde hulpconstructies moest zitten sturen.”

Vanaf het begin van 2011 is deze communicatie binnen de directie F&I verder uitgedragen door de leden van het MT. Hierbij lag het accent met name op de werknemers op de Rijnstraat, aangezien de leidinggevenden van mening waren dat daar de grootste onzekerheden weggenomen dienden te worden.

Ook op de Koningskade heeft zich echter in vrij korte tijd op het gebied van communicatie een lichte verandering voorgedaan. Het meest aansprekende voorbeeld is het feit dat mensen via e-mail geïnformeerd worden over de belangrijkste vorderingen van het invlechtingsproces. Daarnaast probeert het MT de medewerkers door middel van e-mails en het organiseren van workshops bewust te maken van de arbeidsmogelijkheden binnen andere onderdelen van het ministerie. De insteek van de communicatie lijkt echter voornamelijk gericht op het concreet aansturen op mobiliteit dan op het informeren over de vorderingen van het invlechtingstraject.

6.3.2 Handelingsmogelijkheden

Het creëren van handelingsmogelijkheden voor de medewerkers was een lastig punt gedurende deze beginfase van het invlechtingstraject. Het grootste probleem was de sterke terugloop in werkaanbod op met name de Rijnstraat, doordat er door de invoering van andere bedrijfsprocessen de productie efficiënter verliep en een deel van de medewerkers zonder werk kwamen te zitten. Dit is echter tijdig door de MT-leden opgepikt en er is aangestuurd op (tijdelijke) herplaatsing van medewerkers op andere onderdelen van het ministerie.

“Begin dit jaar kwamen we tot de conclusie dat veel mensen niets te doen hadden. Dat waren inderdaad voornamelijk mensen op de Rijnstraat. Toen zijn er gesprekken gevoerd met mensen van ‘Joh, jullie moeten mobiel worden en willen jullie tijdelijk ergens anders een klus gaan doen’. In principe werden die gesprekken met iedereen gevoerd, maar de beeldvorming bij de mensen van VROM was dat die gesprekken alleen met hen gevoerd werden. Dus ‘wij moeten mobiel worden’ of ‘alleen wij moeten ons ergens anders nuttig maken’. Daar is toen onrust over ontstaan. Dat is toen met kracht tegengesproken en rechtgetrokken.

Het feit dat dit voornamelijk bij VROM speelde, kwam één: ‘Wij zijn van VROM, wij zijn gesplitst, wij worden gepakt’, terwijl de V&W-er het beeld heeft dat er een paar collega’s bijkomen. Twee: door de invoering van het administratiesysteem SAP speelde die overtolligheid bij VROM veel sterker dan bij V&W. De slag die zij nu nog moeten maken, namelijk dat je met SAP met veel minder mensen hetzelfde werk kunt blijven doen, die hadden wij bij V&W al een aantal jaren geleden gemaakt.”

Het tijdelijk herplaatsen had onder VROM-ers het effect dat zij een meer actieve houding aannamen en er een groot gedeelte van de angstgevoelens weggenomen werden. Het zorgde voor de energie waar reeds eerder op is gewezen. Daarnaast zorgde de geleidelijke samenwerking met de V&W-medewerkers voor een redelijk vloeiende overgang in de werkzaamheden. Maar de komende tijd moet hier nog het één en ander in veranderen, aangezien er tot 1 januari 2012 nog twee aparte werkprocessen zullen bestaan. Pas vanaf dat moment zal er sprake zijn van een uniforme manier van werken binnen de directie F&I.

De leidinggevenden gaven aan dat op de Koningskade er in de eerste paar maanden van het invlechtingstraject weinig veranderde. De beleving was dat het voormalige V&W in principe vanaf het eerste moment klaar was om ingevlecht te worden. Er hoefde weinig veranderd te worden aan de bestaande werkzaamheden, aangezien dit voor een groot gedeelte is overgenomen in de nieuwe organisatie.

6.3.3 Korte termijnsuccessen

Wat betreft de eerste zichtbare veranderingen kunnen de samenstelling van het nieuwe MT van de directie F&I en de verhuizing van 19 mei worden gezien als korte termijnsuccessen. Deze twee veranderingen hebben een duidelijk signaal afgegeven dat het nieuwe ministerie niet alleen op papier bestaat, maar dat dit ook stukje bij beetje in meer concrete vorm tot stand komt. Het is voor het MT echter nog wel een probleem dat er nog steeds medewerkers op de Rijnstraat gepositioneerd zijn. Daardoor is er een versnippering van afdelingen op drie verschillende locaties.

Een ander succes is de verhoogde mobiliteit onder de VROM-medewerkers. Uit de interviews blijkt dat leidinggevenden tevreden zijn over hoe er in een vrij korte tijd een omslag is gecreëerd in de houding van deze medewerkers. Binnen het MT is men ook positief gestemd over hoe het sterk teruggelopen werkaanbod op de Rijnstraat is opgevangen door medewerkers tijdelijk naar andere onderdelen van de organisatie over te plaatsen.

Maar op het moment van de interviews was er echter wrijving merkbaar tussen bepaalde afdelingen. Dit werd in de interviews met de leidinggevenden niet op eenzelfde wijze verwoord als door de medewerkers van de betreffende afdelingen. Het kan zijn dat de emoties op

medewerkerniveau hoger oplopen, of dat de leidinggevenden een minder goed beeld hadden van deze onderlinge onenigheid. Hoe dan ook, deze streeve samenwerking zal in ieder geval geen gunstig effect hebben op het bevorderen van de integratie van beide organisatieculturen en de wens van het MT om een cultuurverandering binnen de directie door te voeren. Door verschillende respondenten werd tevens de streeve verstandhouding tussen de beleidsmakers op de Plesmanweg en de uitvoerders op de Koningskade aangehaald.

“Ik denk dat de streeve samenwerking met name speelt tussen de inkopers en de administratie. En uiteindelijk ook de Plesmanweg. Ik denk dat je op hoofdlijn kan zeggen: ‘Koningskade staat tegenover Plesmanweg’ en vice versa, dat is altijd al een soort water en vuur. En als je dan hier intern kijkt, dat dan de inkopers tegenover... of nou, ‘tegenover’, dat is misschien een verkeerd woord, maar in ieder geval dat er onderling wrijving is met de administratie. [Wat betreft de wrijving tussen Plesmanweg en Koningskade], vraag ik mij af of er onderling wel écht overleg is. Er is wel eens een poging gedaan, maar ik zie nou niet bepaald veel mensen van de Plesmanweg hier rondlopen en andersom mensen van de Koningskade daarheen gaan. Maar wil je er echt één organisatie van maken, dan moet er toch wel meer met elkaar overleggen.”

Hoewel deze beeldvorming – met name tussen beleidsmakers en uitvoerders - in de afgelopen tijd is bijgetrokken, lijkt dit alsnog mee te spelen in de beleving van de gang van zaken door zowel medewerkers als leidinggevenden.

Na de zomer is de mobiliteitsbereidheid en de sense of urgency onder het personeel volgens de directeur van F&I verder toegenomen. Hij merkt dat de druk voor het personeel om mee te gaan in het veranderingstraject richting het einde van het jaar hoger is geworden. Zaken als de realisatie van de taakstelling en de verdere transitie naar een uniform werkproces kunnen niet meer genegeerd worden en eisen hoe dan ook een aanpassing van het personeel. Daarnaast is de dynamiek hoog doordat de veranderingen in gang worden gehouden. Zo vinden er nog altijd verhuizingen plaats van afdelingen naar andere locaties en wordt er gewerkt aan een manier om het personeel zo goed mogelijk te begeleiden tijdens hun herplaatsing. Desondanks merkt hij nog steeds een cultuurverschil binnen de directie. Naar zijn mening zal dit in ieder geval voor de komende tijd nog blijven bestaan, hoewel dit niet zozeer als negatief wordt beoordeeld.

6.3.4 Consolideren van verbeteringen

Op het moment dat dit onderzoek gedaan werd, was het nog te vroeg om een duidelijk beeld te krijgen van hoe het MT de verbeteringen probeert te consolideren. Maar kijkend naar de toekomst, was het merendeel van de geïnterviewden van mening dat er de komende tijd geen speciale aandacht geschonken hoeft te worden aan eventuele cultuurverschillen tussen V&W-ers en VROM-ers. Al mochten er nog grote verschillen bestaan, dan zouden deze naar hun mening vanzelf verminderen. Zoals een VROM-er verwoord:

“Naar mijn idee, zoals ik daar op de Plesmanweg opgevangen ben, nee zitten er niet veel verschillen meer. Ik weet niet hoe het met de grote groep die vanaf de Rijnstraat naar V&W zijn

gegaan, want daar heb ik geen zicht op. Die zitten allemaal op de Koningskade. [...] Voor wat betreft de nieuwe IenM-cultuur denk ik dat dat voornamelijk gebaseerd zal zijn op de V&W-cultuur.”

Maar er was ook een kleine groep die een ander beeld had de mate van sturing die de komende tijd nog nodig zal zijn. Hier gaat het zowel om V&W-ers als om VROM-ers.

“Ik denk dat er helderheid moet komen over ‘krijgen mensen hier een plekje, ja of nee’ en al krijgen ze hier geen plekje, wat betekent dat. Dus puur de invulling van de taakstelling. En wat betreft [mijn afdeling], denk ik dat we snel moeten integreren en een duidelijke richting moeten krijgen [...] Er moet eerst een visie komen, want die is er nu gewoon niet. ”

“Ik vind dat er vanuit het MT dan wel de teamleiders meer gecommuniceerd mag worden daarover. En misschien in een kleiner verband, gewoon de dialoog aangaan met die mensen [waar de samenwerking stroef verloopt]. De directeur zou gewoon eens op de zeekist moeten gaan staan en vertellen van waar staan we nu, hoe ver zijn we nu, en wanneer willen we waar staan. Maar volgens mij moet je dan als teamleider met je eigen team rond de tafel gaan zitten van ‘oké, we hebben dit verhaal gehoord, wat is jullie reactie hierop?’. Maar goed, doordat de teams nu al gecombineerd zijn met V&W-ers en VROM-ers wordt daar dan verschillend op gereageerd.”

Deze groep respondenten geven aan dat zij het gevoel hebben dat de communicatie op dit moment te veel top-down gestructureerd is en dat het management te weinig openstaat voor de kritieken en gevoelens van de medewerkers. Dit is een issue dat door deze groep medewerkers herhaaldelijk wordt aangehaald als verbeterpunt om de integratie soepeler te laten verlopen.

6.4 Conclusie

Terugkijkend op de eerste maanden van het invlechtingstraject binnen de directie F&I, kan allereerst gesteld worden dat er van een lineair verloop dat door Kotter is geformuleerd niet in alle opzichten sprake is. Dit zou onder meer kunnen komen door de plotselinge aanvang van het invlechtingstraject waardoor het tempo zeer hoog kwam te liggen en het doel en verloop van de verandering bij voorbaat vastlagen. Door dit hoge tempo was er ook geen duidelijke feedback beweging te zien zoals dat door Latta is geformuleerd. Het enige element van de geplande verandering dat lijkt te duiden op een feedbackbeweging, is de veranderingsvisie dat door de resultaten van de TNO enquête een accentverschuiving heeft gekregen.

In het eerste maanden liepen er veel zaken parallel aan elkaar en was het daardoor lastig om deze periode in de theoretische begrippen te kunnen plaatsen. Zo stak de leiding juist in de beginfase veel tijd in de communicatie, terwijl in de maanden erna de veranderingsvisie meer vorm begon te krijgen. En het creëren van een *sense of urgency* was een onderdeel waar de gehele tijd door het MT aan is gewerkt, terwijl dit in de literatuur voornamelijk als een eerste stap binnen een veranderingsproces wordt gezien. Dit zijn binnen dit onderzoek de meest sprekende voorbeeld dat een lineair veranderingsproces op papier goed tot zijn recht komt, maar in de praktijk niet altijd even duidelijk is terug te zien.

De onderdelen waar het MT steeds meer haar eigen draai aan kon geven, waren de urgentie en motivatie, veranderingsvisie, de communicatie en het creëren van handelingsmogelijkheden. Het lijkt er echter op dat dit niet is gedaan na feedback van het personeel. In het volgende hoofdstuk zullen de laatste empirische gegevens worden gepresenteerd. Deze hebben tot doel om een beeld te geven over de elementen van ongeplande verandering binnen de directie F&I. Vervolgens zal worden beoordeeld in hoeverre het nodig is dat de bevroeringsfase meer aan dient te sluiten op de wensen van het personeel.

7 Empirie: De ontwikkeling van ongeplande verandering

7.1 Inleiding

Nu de culturele achtergronden en de praktische bedoelingen uiteen zijn gezet, zal in dit hoofdstuk ingegaan worden op de psychologische impact van de geplande verandering. Enkele elementen zoals motivatie en bereidheid zijn reeds in het vorige hoofdstuk naar voren gekomen, maar in dit hoofdstuk zal er dieper ingegaan worden op de betekenisgeving en culturele identificatie door zowel het personeel van beide ministeries als de leden van het MT. Dit heeft tot doel om uiteindelijk een antwoord te kunnen formuleren op de deelvraag;

Hoe wordt de geplande verandering beleefd?

Om een antwoord op deze vraag te kunnen krijgen, zal er van twee verschillende bronnen gebruik worden gemaakt. Allereerst zal er worden gekeken naar de resultaten van het tweede deel van de OCAI. Daarnaast zal er gebruik worden gemaakt van de interviews die met het personeel op zowel de Koningskade, Rijnstraat als ook de Plesmanweg zijn gevoerd.

Binnen dit onderzoek wordt uitgegaan van het idee dat de cultuurlagen bepalend zijn in de beleving van een veranderingstraject en de binding met de nieuwe organisatie. Het is de bedoeling om in de analyse een vergelijking te kunnen maken tussen hoe het MT het invlechtingstraject heeft vormgegeven en hoe dit door het personeel is beleefd. Vervolgens zal er worden gekeken in hoeverre het nodig is om het invlechtingstraject meer op de wensen en de culturele achtergronden van het personeel aan te laten sluiten.

7.2 Resultaten ‘Organizational Culture Assessment Instrument’

In deze paragraaf worden de resultaten van het tweede gedeelte van de OCAI gepresenteerd. In dit gedeelte van de vragenlijst is er gevraagd naar de beleving van een aantal aspecten van het invlechtingstraject. Het gaat hier om de algemene sfeer betreffende het invlechtingsproces, het doel van het management, het doorvoeren van praktische veranderingen en de communicatie vanuit het managementteam. In tabel 7.1 zijn de resultaten van de respondenten met een V&W-achtergrond gepresenteerd van het tweede onderdeel van de OCAI.

Tabel 7.1: OCAI integratieresultaten V&W

	Groepsbinding	Ontwikkeling	Concurrentie	Hiërarchie
Op dit moment	18,5	19,2	29,5	32,8
Gewenst	25,5	26,9	21,9	25,7

Deze resultaten wat betreft de invulling van het integratieproces, laten een bijna exacte kopie zien van de resultaten van de organisatiecultuur. De medewerkers zien de komende tijd een sterkere nadruk op

groepsbinding en ontwikkeling, terwijl deze groep in de toekomst de concurrentie- en hiërarchievorming minder terug wenst te zien. In tabel 7.2 zijn de gegevens voor de medewerkers met een VROM-achtergrond gepresenteerd.

Tabel 7.2: OCAI integratieresultaten VROM

	Groepsbinding	Ontwikkeling	Concurrentie	Hiërarchie
Op dit moment	18,6	18,0	30,7	32,6
Gewenst	28,4	26,7	20,3	24,6

Opvallend is dat beide groepen een vrij vergelijkbare invulling van de integratie beleven en een grotendeels overeenkomende gewenste vormgeving van de integratie voor zich zien. Enkel de gewenste groepsbinding is onder oud VROM-ers beduidend hoger en wenst men voor de komende tijd een nog sterkere afname van de concurrentie-en hiërarchievorming.

7.3 Betekenisgeving

Nu in de voorgaande paragraaf vluchtig is gekeken naar de kwantitatieve resultaten van de heersende gevoelens onder zowel leidinggevenden als medewerkers, wordt in deze paragraaf gekeken naar de kwalitatieve gegevens wat betreft de betekenisgeving van het doel en het verloop van het invlechtingstraject.

7.3.1 Doel van de integratie

Gedurende de aanvang van het invlechtingsproces heerste er op de Koningskade een vrij emotionele tot daadkrachtige stemming. Door de MT-leden wordt aangegeven dat de leidinggevenden binnen de directie een “niet-lullen-maar-poetsen-mentaliteit” uitstraalden. De directeur van F&I zei hier over:

“Ik zag het wel als een uitdaging, dit was wel echt mijn ding. [...] Volgens mij zat daar niemand binnen het MT negatief in. Iedereen had wel zoiets van ‘daar staan we voor gesteld en dat gaan we gewoon goed organiseren’, een beetje die ‘hands on’-mentaliteit. [...] Maar we maakten ons wel vanaf het begin zorgen om het personeel. De grote populatie mensen die daar op de Rijnstraat zat, dat bleek later een volledig overschot te zijn in relatie tot de totale hoeveelheid werk.”

De leidinggevenden waren van mening dat dit gevoel ook onder de medewerkers heerste, hetgeen uit de interviews ook naar voren kwam. De medewerkers op de Koningskade gaven aan dat zij geen bijzondere betekenis gaven aan de aankondiging van de samenvoeging met VROM. Het werd als een volgende reorganisatie gezien en de medewerkers hadden het idee dat er vanzelf meer duidelijkheid zou ontstaan.

Voor wat betreft de VROM-ers was dat anders. Binnen het MT was er vanaf het begin het idee dat er met name op de Rijnstraat een aantal zaken waren die specifieke aandacht nodig hadden. Met name wat betreft de dubbele functies en het verdwijnen van vertrouwde werkprocessen heerste er op de Rijnstraat de nodige angst. De meeste bedrijfsprocessen binnen IenM zijn gebaseerd op hoe men

dit bij V&W gewend was, hoewel de afdeling Interne Controle juist sterk op VROM is gebaseerd. Binnen de leiding van FMC heerst het idee dat zowel VROM-ers als V&W-ers op hun eigen manier moeite hebben gehad met de integratie.

“Ja, ik denk dat dat verschil nog steeds wel speelt. Ik denk dat VROM-ers eerder het gevoel hadden van ‘Hé, ik heb niets meer te doen, het is mijn baan die er aan gaat’. Maar de V&W-ers zien dat ook wel. Maar die beleven het wel anders. Zij denken: Wij hadden het allemaal goed voor elkaar en nu komen zij van VROM er bij en nu wordt ineens mijn baan ook bedreigd. Terwijl wanneer zij hun zaken op orde hadden gehad, hadden wij er heel anders voorgestaan. Dus bij beiden zit een stukje verwijt over en weer.[...] Dit wij-zij-gevoel speelt zich nog steeds op verschillende niveaus.”

Volgens de directeur van de directie F&I was er vanaf het moment dat de leiding op de Rijnstraat door het nieuwe MT werd overgenomen, een verandering merkbaar onder het personeel.

“Je moet wel de processen organiseren in je bedrijf om de mensen ook professionaliteit te laten zien. Bij VROM ging dat minder. Daar was een sterke hiërarchische aansturing. En dat merkten we in de maanden toen wij de aansturing overnamen. Toen kregen we van medewerkers te horen: ‘Hé, er gebeurt nu iets wat hier nog niet eerder gebeurd was’. Los of dat goed of fout was, maar er gebeurde wel wat. Er was ineens aandacht voor mensen, voor iedereen zeg maar. Ik denk dat men daar eerst selectief in was. Dat krijg ik terug van de VROM-ers.”

De komst van het nieuwe afdelingshoofd op de Rijnstraat, werd over uiteindelijk als vrij positief ervaren, hoewel respondenten aangeven dat de VROM-ers op het eerste moment wel moesten wennen aan de nieuwe manier van leidinggeven.

“Ik loop wat dat gaat al te lang mee in dit gebouw, maar ik wist wat ik wel of niet mocht. En dan kan je je wel heel erg storen aan het feit dat sommige collega's heel erg makkelijk hier mee omgingen. Ik was dan ook wel heel erg blij dat het nieuwe afdelingshoofd daar meteen van zei: jongens, dat gaat niet meer, we gaan werken zoals we moeten werken. [...] Hij heeft hier eerst een paar weken alleen maar rondgelopen en toen hadden we zoiets van ‘wie is die man, wat doet hij hier?’. Hij liep alleen maar rond, zei niets, luisterde en keek. Toen hij eenmaal aan het bewind kwam, heeft hij zijn regels gesteld. En niet meer dan terecht, naar mijn idee. Maar voor anderen kwam het hard aan, natuurlijk. Het was een hele nieuwe wind die er door heen waaide. Je kan gewoon niet 2,5 uur boodschappen gaan doen, dat gaat gewoon niet. Maar bij die mensen stuitte het wel tegen de borst.”

Hoewel er formeel gesproken werd over een fusie van beide ministeries, bleek uit de interviews met zowel de medewerkers als de leidinggevenden dat het gevoel heerste dat het voor wat betreft de werkprocessen voornamelijk als een overname door V&W gezien kon worden. Door VROM-ers – zowel medewerkers als leidinggevenden - werd dit ervaren als een afrekening voor de wijze waarop zij het beleid hadden uitgevoerd en zorgde de opheffing van hun ministerie voor een heus rouwproces.

Er heerste onder een groep VROM-ers het gevoel dat er vanuit V&W geen oog was voor hun manier van werken.

“Dat merk je toch wel hoor, een houding van ‘ja, maar wij’ en geen ruimte laten om de ander uit te laten praten. En ik moet zeggen voormalig V&W heeft daar wel een sterke neiging naar. Je moet eerst bewijzen, dus ze staan niet direct open voor wat VROM brengt.”

“Ik kan het wel begrijpen dat de V&W-processen de overhand kregen, maar ik had de voorkeur gehad dat ze iets meer naar inhoudelijke argumentatie hadden gekeken. Ik merk nu dat het ingericht is op een manier van ‘bij V&W hadden we het al zo geregeld, er is al veel digitalisering en self service, dus dat gaan we straks ook zo doen’. VROM had het op veel punten anders georganiseerd, waarvan ik nu denk dat je op die manier ook wel die 35% gehaald zou hebben”

Het beeld van “reorganisatiemoedheid” was een terugkerend thema. VROM was volgens een respondent al langer qua financiële beheersbaarheid een lastig organisatie. Daarom werd er in 2007 begonnen een hervorming van de financiële administratie. Wat dat betreft was de timing van het invlechtingstraject wat ongelukkig. Een van de respondenten die de start van het invlechtingstraject zowel binnen V&W als VROM mee had gemaakt, had het idee dat er binnen VROM een gevoel heerste dat men nu de kans niet kreeg om het werk af te kunnen maken, hetgeen zich uitte in een gevoel van gelatenheid onder de VROM-ers.

Aan de andere kant waren er ook VROM-ers die van mening waren dat er weldegelijk goed overleg heeft plaatsgevonden tussen beide ministeries, maar dat het nu eenmaal zo was dat de manier van werken bij V&W nu eenmaal op veel vlakken beter georganiseerd was.

“Ik heb vanaf het begin gezegd ‘Wat mij betreft gaan wij als voormalig VROM ook op die V&W manier werken. [...] In de werkgroep hebben we beide werkwijzen naast elkaar gelegd, en we kwamen tot de conclusie dat we gewoon naar de werkwijze van voormalig V&W toe moesten. Ik ben er erg blij om dat het zo is gelopen. Ik vond het een logisch gevolg.”

Hiermee samenhangend was het volgens deze persoon ook van belang dat veel sleutelposities binnen de nieuwe organisatiestructuur van I&M door personen met een V&W-achtergrond werden ingenomen.

“Hierdoor is er toch automatisch de neiging om veel meer dat Verkeer en Waterstaat proces over te nemen. Dat is toch het proces dat zij kennen en dan zijn er te weinig mensen van het oude VROM zeg maar op sleutelposities die dan nog invloed uit kunnen oefenen door te zeggen van ‘Ho eens’. Dus je merkt daar een ongelijkwaardigheid, waardoor het als startpunt ook niet zo gek is dat het gelopen is als het nu gelopen is.”

Dit positieve gevoel werd echter lang niet door alle VROM-ers gedeeld. Volgens een aantal geïnterviewden was het voor de mensen op de Rijnstraat een pijnlijk besef dat het ministerie van het ene op het andere moment niet meer bestond en letterlijk uit elkaar werd getrokken.

“Vanaf het moment dat het politieke besluit werd genomen, was al heel snel bekend wie de grote namen waren. VROM is eigenlijk erg opgeknipt naar verschillende departementen, dus wij hebben dat Calimero-gedrag overgenomen, van ‘zij zijn groot en nu zijn wij klein’. Dat is wat er eigenlijk gebeurd is. Wij zaten natuurlijk als VROM dicht bij het station, in een relatief mooi pand dat wel gerenoveerd moest worden. We hadden een bepaalde status en we deden ertoe. Maar nu zijn we opgeknipt en de naam VROM komt niet meer voor en we zijn een beetje uit elkaar gedreven. [...] Dat Calimero-effect is wel gekomen door het opknippen.”

Uit de interviews is niet geheel duidelijk geworden of dit komt omdat leidinggevenden gedwongen werden om vanuit VROM naar BZK zijn gegaan, of dat men zelf deze keuze heeft gemaakt omdat er voor hen geen plaats was binnen I&M. Echter, door zowel VROM-ers als V&W-ers werd tijdens de interviews aangegeven dat dit gedurende de beginfase van de invlechting onder de VROM-medewerkers voor een verlaten gevoel heeft gezorgd. Elk stukje vertrouwde – van de naam van het ministerie tot de vertrouwde collega’s en leidinggevenden – in een korte tijd werd weggenomen.

7.3.2 Verloop van de integratie

Zoals reeds is opgemerkt, heerste er onder VROM-ers vanaf een vrij vroeg stadium de angst dat zij overbodig zouden zijn binnen het nieuwe departement, terwijl onder een deel van de V&W-ers na verloop van tijd juist het idee ontstond dat hun vertrouwde werkomgeving zou worden overgenomen door mensen van buitenaf. Daarnaast waren het de medewerkers van de Koningskade die in de interviews aangaven dat zij het gevoel hadden dat er vanuit V&W getrokken moest worden om bepaalde zaken te regelen. Volgens deze respondenten heerste er een vrij passieve houding onder de medewerkers aan de Rijnstraat om dingen gedaan te krijgen. Door VROM-ers werd de samenwerking met de medewerkers op de Koningskade juist als prettig ervaren, hoewel er na de eerste paar maanden nog steeds een lichte tot erge onvrede bestond over het gebrek aan inbreng vanuit VROM. Een van de leidinggevenden gaf aan dat het voor de VROM-ers ten tijde van de interviews meer om een gevoel van gewenning zou gaan dan volledige acceptatie.

“Ik denk dat voor de inbreng van V&W iets minder begrip is Maar ze zijn het nu wel gewend blijkbaar, en dat is ook wel terecht. Alleen, waar ik wel wat vraagtekens bij zet is het beeld wat nu wordt neergezet van ‘we gaan echt samen’, terwijl dat in de praktijk gewoon niet zo is. En daar moet je volgens mij toch wel wat duidelijker over communiceren. Maar ja, dat is het vertrekkend management dat een bepaald traject inzet en het opvolgmanagement die dat overneemt en op haar eigen manier invult. Dus dat zijn dan wel van die verhalen die je moet houden. Maar volgens mij kan je dan gewoon vertellen hoe het er voor staat, in plaats van het mooier voor te stellen dan het is. En dat is wel gedaan.”

Het gevoel van rouw bleef echter nog een tijd bestaan onder de medewerkers op de Rijnstraat. Door zowel VROM-ers als V&W-ers werd aangegeven dat het verlies van de naam, het afscheid nemen van collega’s, het gevoel dat men werd overgenomen en de onzekerheid wat betreft de taakstelling voor veel emoties heeft gezorgd. Hierbij heeft het niet geholpen dat de verhuizing een aantal keren is

uitgesteld, hetgeen zorgde voor onzekerheid of de VROM-ers wel gewenst waren op hun nieuwe werkplek.

“We zouden eigenlijk in maart al gaan verhuizen. Toen was er plek, toen was er weer geen plek. Toen was er meubilair, toen was er weer geen meubilair. Maar wij hebben toch ook meubilair? Maar dat ging er niet in, het moest allemaal V&W-status meubilair zijn. Ik denk dan maar als je zo graag je mensen over wilt hebben, neem dan wat meubilair mee wat ze daar al hebben staan.”

Maar naar het idee van een leidinggevende aan de Rijnstraat, ging het hier voornamelijk om onzekerheid onder de medewerkers, dat door middel van goede communicatie weggenomen kon worden.

“Ook wel het gevoel van: zijn ze er dan wel klaar voor?. Op het moment dat dat dan drie keer gebeurt dat geeft iets van ‘is het daar een zootje, een puinhoop?’. Niet zo zeer de club hier, maar is het wel goed geregeld. Dat geeft natuurlijk wel wat twijfel over de zorgvuldigheid van de voorbereiding. Maar ik merk wel dat wanneer je dat goed communiceert en uitlegt [...] dan begrijpen de mensen het wel. Dan was daar wel begrip voor.”

Binnen VROM heerste kortom een gevoel dat men werd overgenomen en was er tot aan de daadwerkelijke verhuizing lichte twijfel of men vanuit V&W wel open stond voor een fusie. Maar door zowel leidinggevendens als medewerkers werd aangegeven dat de VROM-ers er uiteindelijk wel aan toe waren om naar de Koningskade te verhuizen.

“Dat pand liep een beetje leeg aan de Rijnstraat, ik zat zelf half hier half daar, dus het was een beetje op twee gedachten hinken. Dus uiteindelijk wilde men ook wel verhuizen. We moeten onze haven verlaten, vervelend en eng, maar uiteindelijk is het doorgedrongen dat het moet gebeuren en dan moet het ook maar zo snel mogelijk.”

Maar het rouwproces heeft zeker na de verhuizing naar de Koningskade plaatsgemaakt voor een meer actieve houding van de werknemers van voormalig VROM. Opvallend genoeg, werd de houding van juist de V&W-medewerkers in de tijd sinds de verhuizing door enkele VROM-er als passief omschreven. Met name op het vlak van mobiliteit was er volgens een aantal respondenten een verschil waar te nemen met de medewerkers van de Rijnstraat.

“Ja, ik merk wel een verschil in de beleving van de taakstelling. De VROM-ers zijn toch wel erg mobiel nu geworden. In die zin dat wanneer ik iets de tent in stuur van ‘we hebben een tijdelijke klus ergens’, dan krijg ik 80% ex-VROM aanmeldingen. Dit is toch redelijk omgeslagen. [...] Dus daar is een redelijke mobiliteitsbereidheid ontstaan. Bij de V&W-ers, die zie ik daar toch iets afwachtender in zitten. Die hebben zoiets van ‘wij hebben vorig jaar al een mobiliteitstraject gedaan, en dat is nu klaar’. Dat is nooit klaar, het is een start van iets, een manier van denken. Het is niet zo dat je dat hebt afgerond en nu hier lekker blijft zitten.”

En ook door enkele V&W-ers werd aangegeven dat er op de Koningskade een afwachtende houding bestaat wat betreft mobiliteit.

“Een uitspraak die mij wel is bijgebleven ... op een gegeven moment zit ik in een teamoverleg en dat ging er over dat Hans [directeur F&I] zei ‘jullie moeten zelf mobiel worden en jullie eigen toekomst in handen hebben, want het gaat veranderen. Dus hier zijn workshops, hier zijn gereedschappen dit bied ik je aan’. En daarop zei iemand ‘Ja, maar, hoezo zou ik dat doen, want ik heb het hier toch naar mijn zin’. En toen dacht ik ja, maar jij bent niet diegene die gaat bepalen of jij je baan houdt, dat wordt voor jou bepaald. Dat vond ik wel typerend voor het type mens. Zo van ‘ik laat het wel op mij afkomen en ik laat het mij wel ondergaan.’”

Er heerst tot aan de verhuizing een gelaten gevoel onder de V&W-werknemers, hetgeen sterk veroorzaakt lijkt te worden door het feit dat er op de Koningskade geen grote zichtbare veranderingen hebben plaatsgevonden. Het beeld dat de directeur van FMC had van de reacties op zijn presentaties, was dat er op de Rijnstraat – ondanks de frustraties – op een meer actieve wijze met de situatie werd omgegaan.

“Nadat ik daar [op de Rijnstraat] ons praatje had gehouden, ben ik daar ook blijven hangen en met allerlei mensen gaan praten. Nou, dan hoor je de onrust. Maar je hoort ook ‘Oké, nou ja ... we zien het wel zitten. Misschien naar BZK, misschien naar I&M, wat zal ik doen ... wat raad je mij aan?’. Dus dan krijg je dat soort gesprekken. Maar bij V&W was het meer van ‘Oh, oké ... nou, het komt er aan ... nou, het is wel wat’. Eigenlijk waren de mensen bij VROM actiever in hun opstelling naar mij, dan de mensen bij V&W. De VROM-ers konden nog kiezen en dat gaf misschien een stukje gevoel dat zij hun lot nog konden beheersen.[...] Terwijl de V&W-ers het over zich heen zagen komen. Zij stonden er wel vrij stevig in, zo van ‘wij hebben het hier voor elkaar en gaan wel kijken hoe we het hier met die anderen gaan rooien’. Maar bij de VROM-ers heerste het beeld van ‘wij komen er bij, dus wij zullen wel overtollig worden’, en bij de V&W-ers was er het beeld ‘verdorie, wij hebben het allemaal goed op orde en bij VROM was het een zootje’ – dat was natuurlijk niet zo, maar dat was het beeld dat men had – ‘en nu moeten wij weer een enorme verandering doormaken en een taakstelling ondergaan omdat zij er een zootje van gemaakt hebben’. Dat was een beetje het beeld dat ik op de Koningskade heb aangetroffen.”

Daarnaast was er een zekere reorganisatiemoehheid en het idee dat voor de V&W-ers uiteindelijk toch veel bij het oude zou blijven. De verhuizing lijkt pas het eerste moment te zijn waarop de medewerkers op de Koningskade het inzicht krijgen dat er daadwerkelijk grote veranderingen plaats gaan vinden. Dit in tegenstelling tot het beeld dat de MT-leden hadden over hoe hun werknemers met de integratie omgingen. Zoals reeds eerder is beschreven, gaven zij juist aan dat er naar hun idee vanaf het begin een actieve sfeer heerste binnen de directie F&I op de Koningskade.

7.4 Culturele Identiteit

In deze paragraaf zal er dieper op de binding met de huidige organisatie ingegaan worden, door de kwalitatieve gegevens wat betreft de culturele identiteit van te presenteren. Dit zal worden gedaan

door achtereenvolgens het rationele begrip van de eigen organisatie, het beeld over de andere organisatie, de binding met de huidige organisatie en de manipulatie van culturele opvattingen te behandelen.

7.4.1 Rationeel begrip van eigen organisatie

Een leidinggevende van VROM gaf aan dat de cultuurverschillen tussen V&W en VROM naar zijn idee minder sterk zijn dan soms wordt gesteld.

“Nou, het is hier op de Koningskade wel iets strakker ingeregeld, de hiërarchie is toch wel meer ingesteld. Er is wel wat meer respect voor de baas.[...] Bij VROM was het allemaal veel losser. Daar had je regelmatig scheldende en schreeuwende mensen, daar was minder respect voor de leiding. Daar werd toch wel van alles geroepen. Dat was ook niet altijd goed. Maar ik merk hier dat men daar wel meer respect voor heeft, en aan de andere kanten toch wel dezelfde mensen zijn. Dus zo heel erg veel verschillen in die culturen zijn er niet. Het is hier wel wat strakker, wat formeler, er wordt wat minder gekletst, maar dat meer omdat daar nu heel erg veel op gelet wordt. Ik denk wanneer je dat laat gaan en dat overlaat aan de mensen zelf, dan heb je in no time hetzelfde bereikt. Dus uiteindelijk zijn die verschillen niet zo heel groot.”

Deze respondent had het gevoel dat de organisatiecultuur van V&W zoals deze in de gesprekken op de Rijnstraat was voorgesteld, enigszins was aangedikt. Hij trok deze conclusies nadat hij had gemerkt dat de mobiliteitsbereidheid van V&W-ers op dit moment achterbleef op die van de VROM-ers.

De leidinggevendenden met een V&W-achtergrond waren overtuigd van de meer dynamische en mobile organisatiecultuur van V&W. Door de werknemers werd dit echter minder sterk ervaren. Door zowel V&W-ers als VROM-ers werd aangegeven dat de dwang onder de V&W-ers om mobiel te worden in de afgelopen tijd minder sterk is geworden.

Wat betreft de VROM-cultuur, waren er slechts enkele respondenten met een VROM-achtergrond die kanttekeningen zette bij de lossere sfeer die op de Rijnstraat heerste. Door een aantal respondenten werd de lossere controle vanuit de leiding zelfs als een privilege gezien, waarvan men van mening was dat zij hier recht op hadden.

“Op een gegeven moment weet je wat je kan verwachten. Het zijn dan zaken die je vanwege je inzet hebt verdient. Je kan dan wat makkelijker je werktijd indelen, wat toch wel privileges zijn die nu zijn weggenomen.”

De negatieve toon wat betreft het integratietraject hing tijdens de gesprekken sterk samen met het gebrek aan kritische reflectie van de eigen organisatiecultuur. Respondenten die de losse controle van het management van VROM als prettig of als privileges ervoeren, waren opvallend kritischer wat betreft de gang van zaken sinds het nieuwe management de leiding op de Rijnstraat had overgenomen.

7.4.2 Beeld over de andere organisatie

De vooraf heersende beelden over beide ministeries zijn in de tijd rond de verhuizing in zeker zin bevestigd. Bij V&W-ers heerste sterk het idee dat VROM een “geitenwollensokkenclub” was, waar de gemiddelde leeftijd door een slechte mobiliteit hoog lag, de motivatie gering was en er vrij werd omgegaan met verplichtingen.

“Wij zeiden wel eens gekscherend tegen elkaar ‘Nou, ik ben blij dat ik daar niet werk’. Wij vonden het wel leuk om met ze samen te werken, het waren ook mensen die hun nek uitstaken aan die kant, maar de processen vonden wij nou niet heel efficiënt ingeregeld aan die kant bij VROM. Wij hebben een mega slag gedaan de afgelopen jaren, in de digitalisering, stappen in het proces waarvan ik dacht ‘daar sturen we toch niet op, dus laten we het dan ook maar niet doen’. Toen kwam ineens die samenvoeging.”

“Kijk, het zijn echte VROM-ers. Vergroeid met de collega's, met de cultuur. Ik kwam daar binnen en zij vonden mij daar veel te onrustig, veel te snel, te besluitvaardig. En toen kwamen zij hier binnen en toen zeiden ze van ‘wat is het hier strak geregeld, en iedereen doet zijn werk en het is hier stil. En toen dacht ik, ja, het is daar herrie, ik werd daar gek. Ik kreeg daar een soort marktgevoel.

“Wat wij [bij V&W] dachten was ‘wat een duf zootje’. Het viel mij bijvoorbeeld op dat zij veel capaciteit hadden ten opzichte van het werk dat zij moeten doen en dan merk je dat mensen inslapen. Wat ik zelf helemaal niet gewend was, was dat wanneer je iemand kwijt was dat je hoorde dat diegene bij wijze van spreke naar de kapper was geweest. Ja, dat hoeft ik hier niet te doen, maar daar werd daar blijkbaar normaal op gereageerd. Ze hadden daar die ruimte, en dus werd die ruimte genomen.”

“Ik denk dat ze voor het gevoel heel amicaal met elkaar waren, want je komt daar binnen [...] en dan zie je dus dat mensen met elkaar koffie staan te drinken en zo. En dat is heel gezellig. Voor vijf minuten zou ik zeggen ‘oké’, maar om dat een uur te doen [...] Dus in die zin denk ik dat er geen afstand is tussen de mensen. Maar als je dan achter de schermen hoort, dan zitten de mensen wel op elkaar te foeteren van ‘dat hebben die mensen van die afdeling gedaan’. Nee [dat is niet meer dan hier], ik denk dat dat overal wel zo'n beetje gaat. Dus het lijkt op het eerste gezicht ‘oh, iedereen gaat hier heel leuk en gezellig met elkaar om’.”

Dezelfde respondent stelt dat door de cultuurverschillen, de integratie voor de VROM-ers een stuk zwaarder was.

“Als ik naar de cultuur keek, toen ik daar net werkte, dacht ik iedereen is daar vrij, doet maar een beetje waar hij zin in heeft. Doe ik mijn werk, goed. Doe ik wat minder, ook goed. Wil ik om 2 uur naar huis, ook goed. Daar zie je dus dat door die samenvoeging hebben ze daar heel erg last van gehad. Alleen de naam VROM al, dat die niet meer bestond. Dat heeft bij heel veel mensen zeer gedaan. Ze zeggen ook echt ‘ik ben geen VROM-er meer. Maar hier [bij V&W] is dat niet zo.”

Het negatieve beeld binnen V&W over VROM raakte met name in de beginperiode van het invlechtingstraject een gevoelige snaar.

“Er heerste hier een niet al te best beeld over VROM. En dat heeft de toon wel gezet. En er is ook weinig moeite gedaan om vanuit het V&W-deel in te leven in hoe het bij VROM georganiseerd was. Die moeite is niet genomen.”

Bij VROM-ers heerste echter het beeld dat er binnen V&W een formele en zakelijke cultuur heerste, waar de medewerkers door het management nauwlettend in de gaten werden gehouden en er geen ruimte was voor een wat lossere werksfeer.

“Het is daar op de Koningskade allemaal wat gestructureerder, met pauzes en zo. Daar is een half uur, een half uur en dan ga je weer aan het werk. Hier bij VROM was dat allemaal vrijer. [...] Qua mensen moet ik zeggen, ben ik heel goed opgevangen. Je wordt niet met de nek aangekeken. Je wordt niet als indringer gezien. En daar was ik toch wel angstig voor.”

“De mensen zijn hier een stuk afstandelijker. Er wordt niet met elkaar op de gang gepraat en 's morgens wordt er geen gedag gezegd. Op de Rijnstraat was toch wel een wat meer hartelijke sfeer.”

7.4.3 Binding met de huidige organisatie

Zoals in paragraaf 7.3 is aangegeven, is er een duidelijk verschil tussen de binding met de organisatie tussen respondenten met een V&W en een VROM-achtergrond. Hier moet wel bij gezegd worden dat de TNO enquête voor de daadwerkelijke verhuizing in mei is uitgezet. Wellicht dat de verhuizing naar de Koningskade onder de VROM-ers voor een verbetering van de verbondenheid heeft gezorgd.

“Nee, ik voel mij nog geen lenM-er. Het waren twee hele verschillende ministeries, en je merkt dat de naam lenM nog niet bij de mensen leeft. De mensen hebben het nog steeds over ‘V&W’ of VROM’.”

De leidinggevendenden hebben hier echter een genuanceerder beeld van.

“Het is iets dat moet groeien. Je hoort mensen nog wel praten over V&W en VROM, maar dat heeft ook wel een praktische reden. Op het moment werken we nog met twee aparte systemen, dus is het begrijpelijk dat de mensen nog een beetje in dat wereldje zitten. Maar je ziet toch wel op de gang dat de mensen hier steeds meer met elkaar samen optrekken en dat er steeds meer een gevoel van eenheid zeg maar ontstaat.”

Uit de interviews die na de verhuizing zijn gehouden, bleek echter eveneens dat de respondenten zich maar in geringe mate verbonden voelden met de directie F&I of SSO. En ook op ministerie niveau gaf men aan dat het lenM-gevoel voornamelijk op papier bestond, maar men zichzelf nog voornamelijk als “V&W-er” of “VROM-er” zag. In de mate waarin men dit gebrek aan I&M-gevoel ervoer, was geen verschil te merken tussen V&W-ers en VROM-ers. Dit verschil speelde meer op afdelingsniveau. Enerzijds verschilde het per afdeling hoeveel waarde men hechtte aan het gebrek aan lenM-gevoel. Dit varieerde van respondenten die het idee hadden dat deze nog heersende verdeling naar V&W en

VROM logisch en voor het moment zelf gemakkelijk was, tot aan respondenten die van mening waren dat deze blijvende onderverdeling de integratie in de weg staat.

Wanneer de resultaten van de afzonderlijke vragen in Bijlage B worden bekeken, valt wat betreft de verbondenheid met name de lage score voor de gehele directie F&I voor de stelling *'Ik voel me vaak alleen als ik onder collega's ben'* op.

7.4.4 Manipulatie van culturele opvattingen

Het valt op dat sinds de verhuizing de ondervraagde V&W-ers nadrukkelijker het idee hebben dat er meer een eenheid is ontstaan, dan de VROM-ers. Bij VROM-ers viel nog steeds het verschil in omgangsnormen op. Een voorbeeld dat meerdere keren naar voren kwam, was het gevoel onder VROM-ers dat het niet op prijs werd gesteld dat er op de gang werd gesproken. Wanneer er echter aan V&W-ers werd gevraagd naar de omgang tussen beide groepen, was men unaniem van mening dat er geen noemenswaardige verschillen op te merken waren.

De wijze waarop de eerste kennismaking plaatsvond laat juist een omgekeerd beeld zien. De VROM-ers waren over het algemeen van mening dat – op een paar praktische knelpunten na – de eerste kennismaking vrij sociaal is verlopen. Onder V&W-ers waren enkele weken later nog steeds geluiden te horen dat er een gebrek aan initiatief vanuit de VROM-ers was te merken om kennis te maken met de nieuwe collega's.

7.5 Conclusie

Hoewel het onderzoek in eerste instantie was opgezet als een vergelijking tussen voormalig V&W en VROM, bleek gedurende de interviews dat fricties tussen de verschillende afdelingen van F&I van grote invloed zijn op hoe de integratie wordt beleefd. Waar de meeste afdelingen naar het voorbeeld van V&W zijn ingericht, werd de afdeling Interne Controle gevormd naar hoe men het bij VROM gewend was. Dit zorgde binnen deze afdeling voor een geheel andere beleving onder de oud VROM-ers. Daarnaast was er al langer sprake van fricties tussen verschillende afdelingen binnen de directie F&I, waardoor met name de afdeling Inkoop zich achtergesteld voelt bij het huidige verloop van het invlechtingstraject.

Nu de empirische gegevens over de kenmerken van de organisatieculturen, de fasen van geplande verandering en de elementen van ongeplande verandering zijn gepresenteerd, zullen deze gegevens in het volgende hoofdstuk worden geanalyseerd. Dit wordt gedaan door te kijken naar de relaties uit het conceptueel model, namelijk:

- Wisselwerking cultuur en geplande verandering;
- Invloed cultuur op ongeplande verandering;
- Verschillen tussen geplande en ongeplande verandering.

Kijkend naar de onderdelen van ongeplande verandering, is het voornamelijk de culturele identificatie waar de komende tijd door het MT aan gewerkt zal kunnen worden. De betekenisgeving over het doel van de integratie zal in de komende maanden waarschijnlijk geen grote rol meer spelen. En de

negatieve gevoelens over het verloop van de integratie spelen voornamelijk op individueel en afdelingsniveau, of in ieder geval is hier een minder duidelijke tweedeling tussen VROM-ers en V&W-ers waar te nemen.

8 Analyse

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de empirische gegevens uit de voorgaande drie hoofdstukken geanalyseerd. Dit zal worden gedaan aan de hand van de drie verbindingen zoals die zijn terug te vinden in het conceptueel model (zie hoofdstuk 2). Dit heeft tot doel om tot een beantwoording te komen van de vierde deelvraag, namelijk;

In hoeverre kunnen de cultuurverschillen gedurende het invlechtsproces tot fricties leiden?

Allereerst zal er worden gekeken naar de wisselwerking tussen organisatiecultuur en het verloop van de geplande verandering en welke rol de ongeplande verandering hierin speelt. Centraal hierin zijn de wisselwerkingen zoals deze door Latta (2009) zijn omschreven. Hoewel dit in het conceptueel model als twee verschillende onderdelen wordt aangegeven, is uit de voorgaande hoofdstukken duidelijk geworden dat dit niet als twee losstaande processen kan worden beschreven. Betekenisgeving en cultuur blijken - in ieder geval binnen dit veranderingstraject – te veel met elkaar verbonden. Zo is onder meer veranderingsbereidheid binnen dit onderzoek als betekenisgeving te hanteren. Daarom zullen zowel de culturele elementen als de resultaten van de ongeplande verandering in samenhang met de geplande verandering worden geanalyseerd.

Ten tweede wordt er gekeken naar de invloed van deze emoties op de bevestigingsfase van de geplande verandering. Het MT streeft naar acculturatie waarin tevens ruimte kan worden geboden voor de gewenste cultuurverandering binnen de directie F&I. Maar het is de vraag in hoeverre dit belemmerd zou kunnen worden door diepliggende emotionele verschillen tussen V&W-ers en VROM-ers.

8.2 Wisselwerking geplande verandering, cultuur en ongeplande verandering

Zoals in hoofdstuk 2 is beschreven, formuleert Latta een aantal wisselwerkingen tussen organisatiecultuur en de fasen van geplande verandering. Dit zijn achtereenvolgens:

- Cultuur bepaalt de bereidheid om te veranderen;
- Kennis van de cultuur helpt het vormen van de veranderingsvisie;
- Kennis van de cultuur informeert veranderingsinitiatieven;
- Effectieve veranderingsstrategieën reflecteren aspecten van de organisatiecultuur;
- Veranderingsstrategieën belichamen het voornemen om cultuur te veranderen;
- Onderliggende cultuurelementen bemiddelen de implementatie van de verandering;
- Cultuur oefent een matigende werking uit op de organisatieverandering;
- Verandering heeft een neveneffecten op de cultuur.

Op deze plaats enkel de wisselwerkingen voor de eerste twee fasen van de geplande verandering van belang, aangezien de verzamelde data voornamelijk betrekking hebben op de eerste twee fasen van geplande verandering.

8.2.1 Bereidheid om te veranderen

De bereidheid om te veranderen was op het eerste gezicht bij V&W groter dan bij VROM. In eerste instantie leek er voor de V&W-ers niet veel te gaan veranderen en de zakelijke en directie mentaliteit op de Koningskade zorgde voor een 'niet-lullen-maar-poetsen'-mentaliteit bij zowel leidinggevendenden als medewerkers. Dit was een ander verhaal voor de medewerkers op de Rijnstraat. Zij zagen op een abrupte wijze een eind komen aan hun vertrouwde werkomgeving en de daar heersende werkmentaliteit. De controle door de nieuwe leidinggevendenden was strenger dan zij gewend waren en er werd veel van hen gevraagd om op te geven en aan te passen. Het voelde als een "veilige haven" die verlaten moest worden, terwijl de toekomst vrij onzeker was.

Maar op een gegeven moment verminderde ook onder de V&W-ers de bereidheid om te veranderen. Dit kwam door het gevoel dat zij diegenen waren die moesten trekken om zaken geregeld te krijgen, terwijl de VROM-ers naar hun idee een passieve houding innamen. Dit was het eerste moment waarop de verschillen in organisatiecultuur duidelijk werden, hetgeen tot frustraties heeft geleid onder met name V&W-ers.

Het grote verschil tussen de wijze waarop de leidinggevendenden met de medewerkers op de Koningskade en de Rijnstraat omgingen, lag in het creëren van een gevoel van urgentie. Op de Rijnstraat werden de VROM-ers vanaf het eerste moment er op gewezen dat er een aantal zaken veranderd moesten worden, maar straalde de managers tegelijkertijd uit dat zij het beste met hen voor hadden. Ondanks de emoties die werden veroorzaakt door het verlies van het vertrouwde departement, was dit voor het grootste deel van de medewerkers van VROM een essentiële steun in de rug.

Bij de medewerkers op de Koningskade heerste echter tot aan de daadwerkelijke verhuizing een gebrek aan besef dat er ook voor hen veel zal gaan veranderen. Het lijkt er op dat de al langer spelende frustraties over een gebrekkige samenwerking tussen afdelingen binnen de directie F&I werden versterkt door het idee dat er door de VROM-ers niet actief werd samengewerkt. Achteraf kan echter gesteld worden dat de medewerkers op de Rijnstraat in de eerste maanden van het invlechtingstraject te druk met hun eigen veranderingen en emoties bezig waren, hetgeen door de medewerkers op de Koningskade geïnterpreteerd werd als een passieve houding wat betreft de samenwerking met de V&W-ers.

Er is door de leidinggevendenden van de directie F&I nadrukkelijk gewerkt aan het creëren van veranderingsbereidheid bij de medewerkers op de Rijnstraat, door met name te wijzen op het gebrek aan werkmentaliteit, het verhogen van de mobiliteit en het uitoefenen van een verhoogde controle op het werkproces. Het MT had vanaf het begin het idee dat de veranderingsbereidheid onder de medewerkers op de Koningskade voldoende was, maar had niet voldoende inzicht in de heersende frustraties tussen bepaalde afdelingen en het gebrek aan mobiliteit van de V&W-ers. De typering van de organisatiecultuur van de directie F&I als een dynamische en mobiele omgeving was niet meer in

die mate van toepassing. Dit leidde na een aantal maanden tot een verminderde mobiliteit en veranderingsbereidheid onder de V&W-ers dan dat dit onder de VROM-ers het geval was.

8.2.2 Vormen van de veranderingsvisie

Het is met name de aard van dit veranderingstraject geweest die de veranderingsvisie heeft gevormd. Al snel werd duidelijk dat er onder de medewerkers op zowel de Rijnstraat als op de Koningskade angst bestond voor de wijze waarop de taakstelling uitgevoerd zou worden. Om het 'wij-zij'-gevoel tussen de V&W-ers en VROM-ers te verminderen is er vanaf het begin duidelijk gecommuniceerd dat de achtergrond van de medewerkers voor de uitvoering van de taakstelling geen rol speelt.

Vanwege de tegenvallende resultaten van de TNO enquête, heeft het MT in juni direct werk gemaakt om hiermee aan de slag te gaan. Het doel was om op langere termijn een meer positieve werkomgeving te creëren. Het is dankzij de bereidheid van de leidinggevenden om de uitkomsten van de enquête serieus te nemen, dat de focus ook op de V&W-ers kwam te liggen. De directie F&I werd als geheel genomen, zodat er minder onderscheid werd gemaakt tussen de V&W-ers en VROM-ers. Er werd onderkend dat de samenwerking tussen de verschillende afdelingen niet optimaal was en dat er een gebrek aan lerend vermogen bestond. Ondanks dat de resultaten tegenvallend genoemd werden, waren ze over het geheel genomen niet verrassend. Het MT leek een goed beeld te hebben waar de problemen zaten, alleen was de mate waarin zij zich voordeden wellicht onverwachts. Voor het vervolgtraject werden de resultaten echter als belangrijke basis meegenomen om op een effectieve manier een verdere cultuurverandering te kunnen bewerkstelligen binnen de directie F&I.

In de eerste maanden van het veranderingstraject is de veranderingsvisie dus uitgebreid. Er gingen steeds meer zaken spelen, waarvan het oppakken van de resultaten van de TNO enquête de laatste is geweest. Het besef kwam dat deze zaken niet los van elkaar gezien konden worden, maar dat de invlechting, de taakstelling en de cultuurverandering nauw met elkaar verbonden zijn. Het zijn stappen die zeer zorgvuldig na elkaar gezet zullen moeten gaan worden.

8.2.3 Informeren van veranderingsinitiatieven

Gedurende het begin van het veranderingstraject liepen kennis en vooroordelen van de elkaars organisatieculturen door elkaar heen. Binnen V&W heerste een negatief beeld van de cultuur van VROM, hetgeen heeft geleid tot een aantal essentiële punten binnen het veranderingstraject. Allereerst was er de nadrukkelijke aandacht voor de medewerkers op de Rijnstraat, waarbij met name het aansturen op mobiliteit onder de aandacht werd gebracht. Dit gaf de VROM-ers aan het begin van het veranderingstraject het idee dat zij de enige waren die moesten veranderen en zagen dat als kritiek op hun manier van werken.

Daarnaast hebben de vooroordelen over beide culturen er aan het begin van het veranderingstraject voor gezorgd dat zowel leidinggevenden als medewerkers vast wilden houden aan hun eigen gewoonten. Respondenten gaven aan dat dit meerdere keren voor wrijving heeft gezorgd. Hoewel dit – in ieder geval binnen het MT - niet tot structurele problemen heeft geleid, heeft dit wel voor negatieve spanningen onder de medewerkers gezorgd waardoor de vooroordelen eerder versterkt werden dan dat er wederzijds een rationeler beeld ontstond van elkaars organisatieculturen.

De leiding was zich echter vrij snel bewust van de onzekerheden onder medewerkers wat betreft de taakstelling. Over en weer ontstond bij medewerkers het gevoel dat een groep achtergesteld zou kunnen gaan worden. Bij VROM-ers kwam dit door het idee dat zij overbodig zouden zijn en daardoor als eerste gedwongen zouden worden om plaats te maken. Bij V&W-ers ontstond dit gevoel door de gemiddeld hogere leeftijd van de VROM-ers, hetgeen volgens het 'last-in-first-out'-principe zou betekenen dat een groot deel van de VROM-ers veilig zou zijn. De leiding heeft echter sterk benadrukt dat dit zeker niet het geval zal zijn en dat de taakstelling even zwaar voor V&W-ers als VROM-ers zal gelden.

8.2.4 Reflecteren op de organisatiecultuur

Het creëren van veranderingsbereidheid van de VROM-ers heeft, ondanks de negatieve ondertoon van het beeld dat V&W-ers hadden, haar vruchten afgeworpen. De mobiliteit onder de VROM-ers is door het creëren van een betrouwbare werkomgeving sterk toegenomen. Het management van de directie F&I lijkt vanaf het begin van het veranderingstraject de juiste knelpunten aangepakt te hebben, waardoor de negatieve stemming grotendeels is weggenomen.

Dat wil echter niet zeggen dat de wijze waarop deze knelpunten zijn aangepakt niet beter had gekund. De leiding had vanuit een genuanceerder beeld van de organisatiecultuur van VROM te werk kunnen gaan. Vanuit het negatieve beeld van het reilen en zeilen op de Rijnstraat, kregen VROM-ers in ieder geval het idee dat de wijze waarop hun organisatie was ingericht niet goed genoeg was. Dit had een versterkende werking op het Calimero-effect dat op de Rijnstraat heerste, dat in de eerste plaats veroorzaakt werd door de aard van het veranderingstraject waardoor het departement in kleinere onderdelen opgedeeld moest worden.

Dat de negatieve werking van de veranderingsmaatregelen uiteindelijk beperkt is gebleven, lijkt er mee te maken te hebben dat de veranderingsmaatregelen duidelijkheid schiepen wat er van de medewerkers op de Rijnstraat verwacht werd. Het is juist deze duidelijkheid waar de VROM-ers behoefte aan leken te hebben. Aan de andere kant lijken de veranderingsmaatregelen in de beginfase een remmend effect te hebben gehad op de veranderingsbereidheid van een deel V&W-ers. Hun werkomgeving bleef grotendeels onveranderd, waardoor de *sense of urgency* voor een groep V&W-ers uitbleef.

8.2.5 Voornemen om cultuur te veranderen

Doordat de directie F&I vanwege de scheiding van kaderstelling en uitvoering meer als een productieafdeling kan worden getypeerd, zijn omschrijvingen als "zakelijk" en "efficiënt" begrijpelijk. De werkoptiek zoals die op de Rijnstraat gebruikelijk was, stond hier in de ogen van het MT echter te ver van af. Uit de wijze waarop in de eerste maanden de medewerkers op de Rijnstraat werden aangestuurd om zich aan te passen aan de normen en waarden zoals die binnen V&W gebruikelijk waren, sprak duidelijk welke aspecten van de organisatiecultuur van VROM het MT aan wilde passen. Hierbij ging het voornamelijk om het aansturen op mobiliteit en het creëren van een meer zakelijke werkoptiek. Door de medewerkers direct aan te spreken op hun gedrag, strikte controle uit te oefenen op hun werkzaamheden en de ze met andere collega's in contact te brengen door de kamerindeling te

wijzigen, is succesvol geprobeerd om de VROM-ers uit hun vertrouwde werkomgeving te halen en werd duidelijk gemaakt wat er van hen verwacht werd.

Pas nadat de uitkomsten van de TNO enquête voor de directie F&I bekend werden, sprak het MT meer expliciet haar wens uit om op langere termijn een cultuurverandering te bewerkstelligen. Zeker wat betreft de punten samenwerken en leren en de mentale gezondheid willen de MT-leden dat de directie hier de komende tijd beter op zal gaan scoren. Maar op dat moment had het MT echter nog geen concrete maatregelen voor ogen hoe dit bereikt zal moeten worden. Tevens waren de MT-leden zich ervan bewust dat voor een daadwerkelijke cultuurverandering, er eerst duidelijkheid moest zijn over de uitvoering van de taakstelling. Zolang dit nog niet het geval is, zal het lastig zijn om een betere saamhangigheid tussen de afdelingen te creëren en het lerend vermogen te stimuleren.

8.2.6 Bemiddelen van de uitkomst

Achteraf hebben een aantal punten gedurende de eerste paar maanden van het invlechtingstraject een versterkende werking gehad op het Calimero-effect onder de VROM-ers. Zo werden de sleutelposities binnen de nieuwe organisatie voornamelijk ingenomen door personen met een V&W-achtergrond, kregen de VROM-ers de eerste tijd een e-mailadres met een V&W-account en ging de verhuizing naar de Koningskade niet zoals gepland. Hoewel verschillend in omvang, zijn dit voorbeelden die bij VROM-ers een versterkend effect hebben gehad op het negatieve zelfbeeld van het departement.

Wat betreft de V&W-ers had het MT een positiever beeld van de mate van mobiliteit dan daadwerkelijk het geval was. Tevens lijkt het MT de wrijving tussen de verschillende afdelingen te hebben onderschat, terwijl dit voor enkele medewerkers juist de oorzaak was om op een meer negatieve wijze met de invlechting om te gaan. Dit leidde tot frustraties wat betreft de verschillen tussen de V&W-ers en de VROM-ers.

8.3 Invloed ongeplande verandering op bevroingsfase

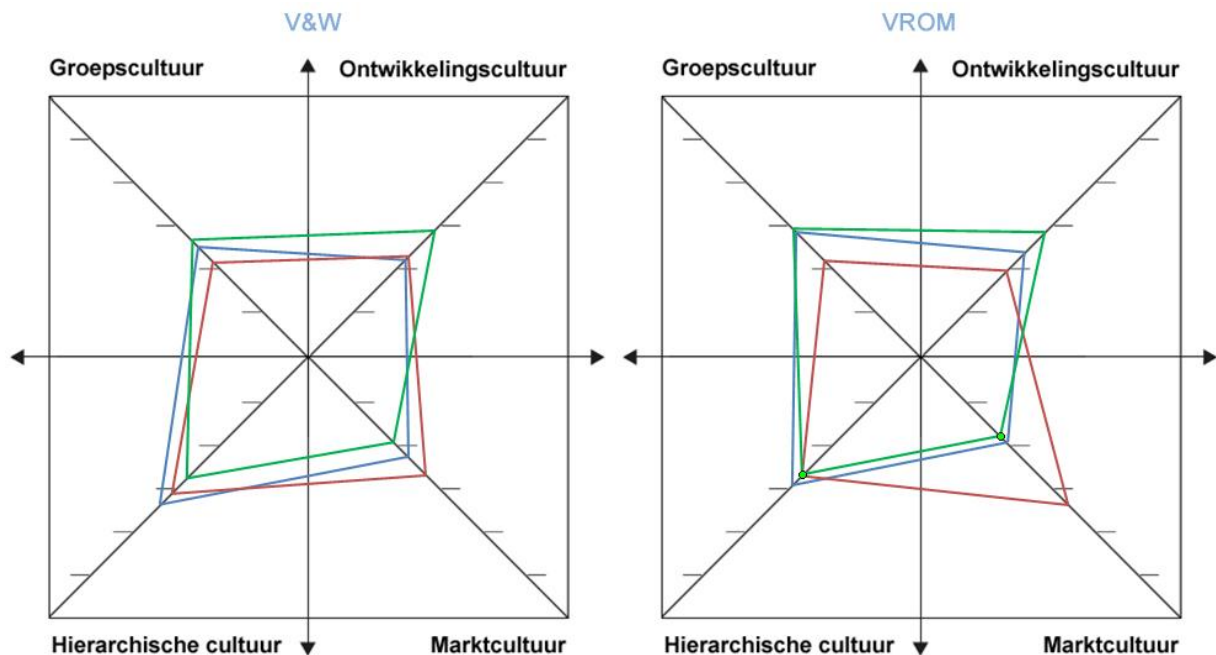
In deze vierde paragraaf zal ten slotte worden bekeken welke invloed de ongeplande verandering kan gaan hebben op het verloop van de bevroingsfase. Dit zal worden bekeken aan de hand van de twee laatste wisselwerkingen van Latta tussen organisatiecultuur en geplande verandering en hoe de leiding er voor kan zorgen dat er assimilatie plaatsvindt tussen beide organisatieculturen en de medewerkers de gewenste organisatiecultuur omarmen.

8.3.1 Matigende werking op de organisatieverandering

Het is op dit moment lastig om te voorspellen welke invloed de heersende frustraties bij zowel enkele V&W-ers als VROM-ers zullen hebben op het verdere verloop van de invlechting en de gewenste cultuurverandering. Dit komt voornamelijk door het feit dat er geen sprake is van een duidelijke weerstand onder de medewerkers, maar dat het voornamelijk gaat om frustraties bij een deel van het personeel. Daar komt bij dat de oorzaken van een aantal frustraties reeds van voor het invlechtingsproces zijn.

8.3.2 Neveneffecten op de cultuur

Zoals het samengaan van beide departementen de eerste paar maanden is verlopen, is het de verwachting dat er de komende tijd geen grote problemen voor zullen doen wat betreft het creëren van een IenM-cultuur. Dit onderzoek is wat dat betreft te kleinschalig om aan te kunnen tonen of er in de afgelopen maanden processen in gang zijn gezet die voor de komende tijd voor onbedoelde neveneffecten zouden kunnen zorgen. Maar zoals in hoofdstuk 5 is aangetoond, is er sinds het begin van de invlechting met name naar het gevoel van de VROM-ers een sterke verandering van de organisatiecultuur op te merken.



Figuur 8.1: Resultaten OCAI

Opvallend is dat er naar het gevoel van de VROM-ers een sterke nadruk op de marktcultuur is komen te liggen, terwijl de groepscultuur sterk is teruggedrongen. Dit laatste is ook – zij het in mindere mate – het geval volgens de V&W-ers. Nu kan dit niet als neveneffect worden gezien, aangezien dit tot op zekere hoogte ook de bedoeling was van het MT. Daarentegen valt op dat de VROM-ers over de eerste paar maanden een afname van de ontwikkelingscultuur hebben gemerkt, terwijl het MT zichzelf tot doel heeft gesteld om dit binnen de directie F&I juist te bevorderen. De toename van de marktcultuur en de afname van de ontwikkelingscultuur kunnen wat dat betreft als neveneffect worden gezien, aangezien dit niet zozeer de bedoeling was van het MT. Hier moet echter wel opgemerkt worden dat door V&W-ers er geen afname van de ontwikkelingscultuur is bemerkt en het dus aannemelijk is dat de afname onder de VROM-ers voornamelijk de eigen beleving is, in plaats dat het hier gaat om een neveneffect van het veranderingstraject.

De toename van de marktcultuur kan echter wel als neveneffect worden opgemerkt, aangezien het door zowel VROM-ers als V&W-ers wordt opgemerkt. Cruciaal hierbij is dat een toename van de marktcultuur haaks staat op de bedoeling van het MT om de samenwerking en het lerend vermogen binnen de directie te verbeteren. De marktcultuur staat namelijk onder meer voor concurrerend gedrag,

hetgeen juist vermeden zou moeten worden gezien de heersende frustraties wat betreft de gebrekkige samenwerking tussen bepaalde afdelingen. Een gangbare verklaring voor deze toename van de marktcultuur is de opgelegde taakstelling die voor toenemende spanningen tussen collega's heeft gezorgd.

9 Aanbevelingen

9.1 Inleiding

Nu in de voorgaande hoofdstukken de gegevens zijn gepresenteerd over zowel de elementen van ongeplande verandering als de eerste twee fasen van geplande verandering, zal er in dit hoofdstuk worden gekeken naar de mogelijke uitkomsten gedurende de laatste fase van de geplande verandering. Het doel hiervan is om tot een antwoord te komen op de laatste deelvraag, te weten:

Welke passende maatregelen kan men treffen om fricties tussen de beide organisatieculturen tegen te gaan?

In de volgende paragraaf zullen naar aanleiding van de analyse uit hoofdstuk 8, een aantal aanbevelingen worden gedaan. Aan het eind zullen deze punten nogmaals puntsgewijs herhaald worden.

9.2 Aanbevelingen

Op het moment is er geen sprake van daadwerkelijke weerstand. Als er al van problemen gesproken kan worden, dan zijn dit voornamelijk frustraties die komen uit de tijd voor het invlechtingstraject en sindsdien zijn verergerd of negatieve gevoelens over hoe de integratie door het MT wordt uitgevoerd. Wat betreft de reeds heersende frustraties zit het belangrijkste knelpunt in de soms gebrekkige samenwerking tussen sommige afdelingen. Medewerkers van met name de afdeling Inkoop weten niet goed wat nu precies hun plek binnen de directie is en wat er in de toekomst van hen verwacht wordt. Vanuit deze negatieve *mind-set* zijn deze medewerkers het invlechtingstraject ingegaan, waardoor cultuurverschillen van de VROM-ers negatief geïnterpreteerd werden in termen als “passief”. Vanuit het MT zou er op medewerkerniveau besproken moeten worden tegen welke problemen de afdelingen aanlopen in hun samenwerking met de rest van de directie. Daarnaast zou het MT duidelijk op papier moeten zetten wat er in het kort van elke afdeling gevraagd wordt, welke rol zij speelt binnen de gehele directie en welke weg de directie in wilt slaan. Overzichtelijkheid en visie zijn hierin de kernbegrippen.

Wat betreft de negatieve gevoelens over het invlechtingstraject zelf, zijn er duidelijke verschillen waar te nemen tussen V&W-ers en VROM-ers. Door V&W-ers werd voornamelijk naar voren gebracht dat de communicatie vanuit het MT gebrekkig was. Hiermee werd gedoeld op communicatie over de stand van zaken van het invlechtingstraject als over de invulling van de taakstelling. Medewerkers zouden het zelfs op prijs stellen, dat door leidinggevenden ook zou worden aangegeven over welke onderwerpen het MT zelf nog worstelt. Door een meer open communicatie geeft het MT het signaal af dat zij open staat voor een continue feedback. Het doel hiervan is om het eigenaarschap van de nieuwe organisatie te versterken. Wanneer mensen hun eigen inbreng terug zien in de dagelijkse gang van zaken binnen de directie, zal de verbondenheid met de organisatie toenemen.

Door VROM-ers werd voornamelijk het negatieve beeld van V&W-ers over de medewerkers van de Rijnstraat aangestipt. Deze medewerkers hebben in een jaar tijd veel moeten veranderen, maar het heersende negatieve beeld over VROM heeft niet geholpen om deze mensen op hun gemak te laten voelen. Ondanks dat lenM nu reed bijna een jaar bestaat, wordt er nog steeds over VROM en V&W gesproken. De naam Infrastructuur en Milieu dient vanaf nu niet alleen meer op papier te bestaan, maar ook onderdeel worden van hoe er binnen de organisatie gedacht en gewerkt wordt. Het denken in V&W en VROM zou definitief ingewisseld moeten worden voor lenM. Zolang er negatieve ideeën heersen over elkaars achtergronden – dat wil zeggen, het gebruik van typering als “zakelijk/afstandelijk”, “ cliché ambtenaren” – blijft men met vingers wijzen en zal er geen optimaal werkende groep ontstaan. Wellicht dat deze typering in de beginfase hun nut hadden om ongewenste praktijken bespreekbaar te maken, op het moment zullen zij groepsvorming eerder belemmeren. Wat dat betreft is het ook nodig dat er kritischer gekeken wordt naar het functioneren van mensen die voorheen op hetzelfde departement werkzaam zijn. In bepaalde opzichten was er namelijk een gebrek aan kritische reflectie op de eigen cultuur. Een belangrijk voorbeeld hiervan was de mate van mobiliteit, die onder V&W-ers na een aantal maanden achter bleef op de mobiliteitsbereidheid van de VROM-ers. Ook hierin zou het verstandig zijn wanneer er een duidelijke visie wordt omschreven, waaraan de huidige werkoptiek van alle medewerkers én leidinggevenden kan worden gespiegeld.

Ten slotte zijn er uit de OCAI een aantal punten naar voren gekomen wat betreft de gewenste organisatiecultuur. Ondanks de verschillen in de feitelijke culturen, kwam naar voren dat beide groepen in grote lijnen dezelfde wensen hebben. Zowel VROM-ers als V&W-ers zouden graag een afname zien van de marktcultuur, terwijl een sterke ontwikkelingscultuur en groeps cultuur wordt toegejuicht. In het kort betekent dit dat het MT zou moeten investeren in de sociale cohesie en het lerend vermogen binnen de directie F&I, terwijl er gewerkt zal moeten worden om het concurrentiegevoel binnen de directie te verminderen.

Kortom, gezien de uitkomsten van dit onderzoek beveel ik de volgende punten aan:

- *Bekijk waar de knelpunten in de samenwerking binnen F&I zitten*

Ga rond de tafel met de medewerkers van elk van de afdelingen. Maak bespreekbaar waar men tegenaan loopt wat betreft de samenwerking binnen de directie. Hierdoor wordt het vertrouwen tussen medewerkers en managers vergroot en kan het MT effectiever aansturen op een verbeterde samenwerking. Met name de afdeling Inkoop dient een duidelijkere positie in te nemen. Een deel van hun werkzaamheden worden door andere afdelingen geregeld en Inkoop is van mening dat zij vaak op een te laat moment in het proces wordt ingeschakeld.

- *Communiceer open en transparant en breng een continue feedback op gang*

Ook onzekerheden zijn punten die besproken kunnen worden vanuit het MT. ‘Geen bericht’ wordt door de medewerkers niet altijd als ‘goed bericht’ opgevat. Dit wat betreft de taakstelling als ook het verdere verloop van de integratie. Het doel van deze communicatie is om zodoende meer feedback te krijgen over toekomstige veranderingsinitiatieven. Deze maatregelen kwamen voorheen voornamelijk

voort uit de V&W-cultuur, maar het zou goed zijn wanneer hier meer inbreng vanuit VROM terug te zien zou zijn.

- *Creëer eigenaarschap om zo de binding met de organisatie te versterken*

Met name door de VROM-ers ziet men weinig inbreng in de nieuwe organisatie. Door de directeur van FMC is aangegeven dat hij een voorstander is van het creëren van eigenaarschap door beide groepen de nieuwe organisatie op te bouwen. Op veel zichtbare vlakken – organisatiestructuur, werkprocessen en leidinggevenden – stond bij voorbaat vast dat dit sterk V&W georiënteerd zou zijn. Het is daarom van belang dat de komende tijd wordt geïnvesteerd om het personeel mee te laten denken over hoe de directie eruit zou moeten komen te zien. Eigenaarschap van de artefacten en normen en waarden van de organisatie zullen de onderlinge relaties en de binding met de nieuwe organisatie versterken.

- *Maak lenM onderdeel van het gedachtegoed*

Als eerste stap dient het denken in VROM en V&W verlaten te worden. De beelden over en weer zijn over het algemeen negatief van aard. Zolang deze beelden naar de medewerkers toe in stand gehouden worden, zal groepsvorming belemmerd worden. lenM dient niet alleen op papier te bestaan, maar onderdeel te worden van het gedachtegoed van zowel leidinggevenden als medewerkers. Maak duidelijk waar lenM voor staat, hoe de verschillende cultuurlagen ingevuld zouden moeten en draag dit uit.

- *Formuleer een heldere visie en bondige competenties*

Naast het levendig maken van lenM, dient iedereen die binnen de directie F&I werkzaam is, te weten waar de directie voor staat en welke weg de directie de komende jaren in wilt slaan. Formuleer een visie en een motto die ook door de medewerkers geaccepteerd wordt. Op dit moment is nog onduidelijk wat nu de daadwerkelijke verandervisie van het MT is. Maak dit helder en maak dit de identiteit van de directie. Daarnaast dienen er duidelijke competenties op papier komen te staan waar een ieder in de toekomst op aangesproken kan worden. Beiden zijn zaken waar het eerder aangestipte eigenaarschap van belang is.

- *Versterkte groepscultuur en verminderde marktcultuur*

Het MT heeft aangegeven het lerend vermogen en het samenwerken te willen stimuleren. Deze toename van de ontwikkelingscultuur wordt ook – ongeacht de achtergrond - door het personeel gedeeld. Om dit te bereiken wijst de literatuur op interventies als teambuilding, gaming en intervisie (De Caluwé en Vermaak, 2004).

Echter, door de medewerkers wordt tevens een toename van de groepscultuur gewenst. Hiervoor zijn volgens de literatuur interventies als een toename van het aantal sociale activiteiten, teamrollen en *management by speech* genoemd. Daarnaast wenst het personeel een afname van de marktcultuur. Om dit te kunnen bereiken dient er op een meer transparante manier gecommuniceerd te worden en de schotten tussen de verschillende afdelingen verkleind te worden.

Deze aanbevelingen zijn in feite niet nieuw. In de loop van de tijd zijn er talloze lijsten met competenties opgesteld, visies op papier gezet en motto's geformuleerd. Het gevaar is dat dit uiteindelijk zijn geloofwaardigheid verliest. Daarom dienen er twee zaken duidelijk gemaakt te worden:

- Een nieuwe organisatie vraagt om een nieuwe start;
- De inbreng van het personeel is essentieel.

Om dit te kunnen bereiken, is het als startpunt raadzaam om bijeenkomsten te organiseren waar MT en personeel over deze zaken met elkaar in gesprek kunnen gaan. Dit dient in een laagdrempelige en open setting te gebeuren en dient als brainstorm sessie benaderd te worden. Het is de bedoeling dat er uiteindelijk een aantal speerpunten naar voren komen die door iedereen belangrijk worden gevonden en dat er wederzijds begrip ontstaat waarom deze punten belangrijk zijn. Gezien de punten die in dit onderzoek naar voren zijn gekomen, stel ik voor dat er aandacht wordt geschonken aan de volgende vragen:

- *Welke knelpunten zijn er binnen de directie?*

Dit kan gaan om praktische zaken of meer cultuurinhoudelijke aspecten.

- *Hoe dient het werkproces naar eindproduct verbeterd te worden?*

Hier draait het om praktische maatregelen om de werkzaamheden te verbeteren.

- *Waar wilt de directie F&I in 2015 staan?*

Centraal staan de gewenste visie en cultuur zoals door zowel MT als medewerkers.

- *Hoe moeten we daar komen?*

Dit gaat om het samenbrengen van de antwoorden op bovenstaande vragen. Welke maatregelen, competenties en eisen kunnen er gesteld worden om de gewenste cultuurverandering in gang te zetten en de samenwerking te bevorderen?

In het vervolgtraject draait het om snelheid en herkenbaarheid. De resultaten van deze bijeenkomst dient snel op papier gezet te worden en aan het personeel bekend te worden gemaakt. Het vasthouden van de dynamiek is essentieel. Daarnaast dient het MT er voor te waken dat zij hier niet een eigen draai aan geeft, maar open blijft staan voor de visie van het personeel. De medewerkers moeten hun eigen beleving terug kunnen zien om überhaupt van eigenaarschap te kunnen spreken.

De cijfers wijzen op een nog heersend verschil tussen VROM-ers en V&W-ers, nu is het zaak dat deze onderlinge verschillen uitgesproken worden. Ten slotte raad ik aan dat de OCAI volgend jaar herhaald wordt, met hopelijk een grote respons. Ondanks haar gebreken, is de OCAI een goede methode om te zien hoe de organisatiecultuur in grote lijnen wordt ervaren en hoe dit door de tijd heen veranderd.

Samen werken, samen verder!

10 Conclusie

10.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstuk zijn de gegevens gepresenteerd die antwoord hebben gegeven op de in hoofdstuk 1 geformuleerde deelvragen. Het doel hiervan was om tot een conclusie te kunnen komen op de onderzoeksvraag, te weten:

Hoe kunnen de feitelijke organisatieculturen van de financiële afdelingen van de voormalige ministeries van VROM en Verkeer en Waterstaat getypeerd worden en welke maatregelen kan het managementteam gedurende de beginfase van het invlechtingsproces nemen om de tegenstellingen tussen beide organisatieculturen en de eventuele weerstand tegen het veranderingsproces te overbruggen en tot de gewenste organisatiecultuur te komen?

10.2 De organisatieculturen

In deze paragraaf kijken we naar de beantwoording van de eerste deelvraag. Deze vraag ging over de typering van de organisatieculturen van VROM en V&W, de eventuele verschillen hiertussen en in hoeverre deze verschillen kunnen wijzen op daadwerkelijke fricties.

Hoe kunnen de feitelijke organisatieculturen van de financiële uitvoeringsafdelingen van beide voormalige ministeries getypeerd worden?

Wanneer er wordt gekeken naar de resultaten van de OCAI, scoorde V&W voorheen met name hoog op de hiërarchische cultuur. Dit kwam eveneens naar voren in de interviews met zowel V&W-ers als VROM-ers, die de organisatiestructuur van V&W met de splitsing van kaderstelling en uitvoering als sterk hiërarchisch bestempelden. Door deze structuur zijn er meerdere lagen gecreëerd met ieder een eigen leidinggevende. Deze structuur zorgt voor een meer efficiënte productie en betere controle op het werk, maar heeft als nadeel dat de communicatie moeizamer kan verlopen en men tijdens discussies in dezelfde cirkels kan blijven zitten.

De organisatiestructuur van VROM werd in de interviews als horizontaler getypeerd, wat er voor zorgde dat de communicatie tussen de verschillende organisatieonderdelen door VROM-ers als gemakkelijk werd beoordeeld. Naast een vrij sterke hiërarchische cultuur, kwam uit de resultaten van de OCAI naar voren dat de VROM-ers de cultuur op de Rijnstraat tevens als sterk groepsgericht beoordeelden.

Uit zowel de interviews, de OCAI als de enquête van TNO zijn enkele wezenlijke verschillen tussen beide organisatieculturen naar voren gekomen. De OCAI gaf aan dat er op het moment dat de vragenlijst werd afgenomen, enkele overeenkomsten bestonden tussen VROM-ers en V&W-ers wat betreft de beleving van de huidige cultuur binnen IenM. Volgens beide groepen was er een sterke toename van de marktcultuur merkbaar en waren zowel de hiërarchische cultuur als de groeps cultuur afgenomen. Dit laatste werd voornamelijk opgemerkt door VROM-ers.

Waar de medewerkers echter op verschilden was het verschil in de ontwikkelingscultuur. Waar de V&W-ers een licht toename merkten, waren de VROM-ers van mening dat dit sinds het begin van de invlechting juist was afgenomen. En ander verschil was de huidige beleving van de hiërarchische cultuur in vergelijking met hoe men dit in de toekomst zou willen zien. De VROM-ers waren van mening dat de mate van hiërarchie binnen IenM goed was, terwijl de V&W-ers dit in de toekomst nog verder terug zouden zien lopen.

10.3 De geplande verandering

In deze paragraaf wordt gekeken naar de tweede deelvraag, namelijk:

Hoe heeft het managementteam de geplande verandering van het invlechtingstraject vormgegeven?

De verschillende fases zoals die in hoofdstuk 2 zijn beschreven, zijn in zekere zin terug te zien in de manier waarop het managementteam de geplande verandering heeft vormgegeven. Met name de wisselwerking tussen cultuur en de wijze waarop het management heeft geprobeerd om de veranderingsbereidheid onder de VROM-ers te verhogen, was duidelijk zichtbaar.

Enkel was de herbezinning die door Latta is beschreven niet zozeer terug te zien in de geplande verandering. Het MT had vanaf het begin een duidelijk beeld van de cultuur bij VROM en heeft hier haar maatregelen op gebaseerd. Daarnaast had het hele veranderingstraject een sterke oriëntatie op de V&W-cultuur.

10.4 De ongeplande verandering

In deze paragraaf wordt gekeken naar de derde en vierde deelvraag die ingingen op de ongeplande verandering en de invloed ervan op het verloop van het invlechtingstraject?

Hoe wordt de geplande verandering door het personeel beleefd?

Door de VROM-ers wordt voornamelijk de strikte controle en de zakelijke sfeer aangehaald. Zij hebben in een korte tijd veel veranderingen door moeten maken, hetgeen voor veel emoties heeft gezorgd. Voor de V&W-ers bleef echter voor langere tijd veel bij het zelfde, waardoor er onbegrip ontstond voor elkaars emoties. Dit onbegrip werd door beide groepen uitgelegd als passiviteit. Uiteindelijk was de *sense of urgency* onder VROM-ers zodanig, dat door leidinggevendenden werd aangegeven dat de mobiliteitsbereidheid onder de medewerkers van de Rijnstraat sterk was toegenomen. Zodanig zelfs, dat de mobiliteitsbereidheid onder V&W-ers achter kwam te liggen.

In hoeverre kunnen de verschillen in organisatiecultuur gedurende het invlechtingsproces tot fricties leiden?

Sinds het begin van de invlechting hebben zich op een aantal punten fricties voorgedaan. Dit was zowel het geval op het niveau van leidinggevenden als op het niveau van de medewerkers. Het gevoel van een deel van de V&W-ers was dat alles aan hen werd overgelaten en dat de medewerkers op de Rijnstraat niet bereid waren om mee te denken en te werken. Onder VROM-ers heerste het idee dat zij niet welkom waren, had men een minderwaardig gevoel en hadden sommigen moeite om zich aan te passen aan de nieuwe werksfeer.

Maar van daadwerkelijke weerstand is gaan sprake geweest. Sommige van deze frustraties werden uitvergroot door een groep respondenten, maar over het algemeen gingen de medewerkers mee in het veranderingsproces. Hetgeen niet betekent dat er geen onvrede heerste over de manier waarop. De negatieve beelden van 'de andere groep' bepaalden de sfeer, er was onvrede onder VROM-ers over hun beperkte inbreng in de nieuwe organisatie, er heersten frustraties onder V&W-ers over de gebrekkige samenwerking tussen medewerkers en afdelingen en nog altijd zijn er verschillen te merken in werkoptiek tussen beide groepen medewerkers.

10.5 Aanbevelingen

Welke passende maatregelen kan men treffen om fricties tussen de beide organisatieculturen tegen te gaan?

In hoofdstuk 9 zijn een aantal aanbevelingen gedaan om de nog heersende cultuurverschillen binnen de directie F&I te overbruggen en het verdere verloop van de geplande verandering te vergemakkelijken:

- Bekijk waar de knelpunten in de samenwerking binnen F&I zitten;
- Creëer eigenaarschap om zo de binding met de organisatie te versterken;
- Maak lenM onderdeel van het gedachtegoed;
- Formuleer een heldere visie en bondige competenties;
- Versterkte groepscultuur en verminderde marktcultuur.

Literatuur

- Cameron, K. S. & Quinn, R. E. (1999). *Diagnosing and Changing Organizational Culture: Based on the competing values framework*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Caluwé, L. de & Vermaak, L. (2006). *Leren Veranderen. Een handboek voor de veranderkundige*. Amsterdam: Uitgeverij Kidsgids.
- Dent, B.D. & Goldberg, S.G. (1993). Challenging "Resistance to Change". *The Journal of Applied Behavioral Science*, 35 (1), 25-41.
- Ericson, T. (2001). Sensemaking in organisations - Towards a conceptual framework for understanding strategic change. *Scandinavian Journal of Management*, 17 (1), 109-131.
- Fernandez, S. & Rainey, H.G. (2006). Managing Successful Organizational Change in the Public Sector. *Public Administration Review*, 66 (2), 168-176.
- Ford, J.D., Ford, L.W. & D'Amelio, A. (2008). Resistance to Change: The Rest of the Story. *Academy of Management Review*, 33 (2), 362-377.
- Harris, S.G. (1994). Organizational Culture and Individual Sensemaking: A Schema-Based Perspective. *Organization Science*, 5 (3), 309-321.
- Hooijberg, R. & Petrock, F. (1993). On Cultural Change: Using the Competing Values Framework to Help Leaders Execute a Transformational Strategy. *Human Resource Management*, 32 (1), 29-50.
- Howard, L.W. (1998). Validating the Competing Values Model as a Representation of Organizational Cultures. *International Journal of Organizational Analysis*, 6 (3), 231 – 250.
- Integratieteam I&M. (2011). *Programmaplan Integratie I&M*. Ongepubliceerd.
- Kotter, J.P. (1995). Leading change: why transformation efforts fail. *Harvard Business Review*, 85 (1), 96-103.
- Kotter, J.P. (1999). *On what leaders really do*. Boston: Harvard Business Press.
- Latta, G.F. (2009). A Process Model of Organizational Change in Cultural Context (OC3 Model): The Impact of Organizational Culture on Leading Change. *Journal of Leadership & Organizational Studies*, 16 (1), 19-37.

- Nahavandi, A. & Malekzadeh A. R. (1988). Acculturation in Mergers and Acquisitions. *Academy of Management Review*, 13 (1), 79-90.
- Quinn, R.E. & Rohrbaugh, J. (1983). A spatial model of effectiveness criteria: Towards a competing values approach to organizational analysis. *Management Science*, 29 (3), 363-377.
- Schein, E.H. (2004). *Organizational Culture and Leadership, 3D Ed.* San Francisco: Jossey-Bass.
- Smircich, L. (1983): Concepts of Culture and Organizational Analysis. *Administrative Science Quarterly*, 28 (3), 339-358.
- Straathof, A. & Dijk, R. van. (2003). *Cultuurverandering bij de overheid: Sturen of sleuren?*. Utrecht: Uitgeverij Lemma.
- Thomas, J.B., Clark, S.M. & Gioia, D.A. (1993). Strategic Sensemaking and Organizational Performance: Linkages among Scanning, Interpretation, Action, and Outcomes. *The Academy of Management Journal*, 36 (2), 239-270.
- Vaara, E. (2000). Constructions of Cultural Differences in Post- Merger Change Processes: A Sensemaking Perspective on Finnish-Swedish Cases. *M@n@gement*, 3 (3), 81-110.
- Weber, P.S. & Manning, M.R. (2001). Cause Maps, Sensemaking, and Planned Organizational Change. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 37 (2), 227-251.
- Weick, K. E. (2001). *Making Sense of the Organization*. Oxford: Blackwell Publishers Ltd.
- Weick, K.E., Sutcliffe, K.M. & Obstfeld, D. (2005). Organizing and the Process of Sensemaking. *Organization Science*, 16 (4), 409–421.
- Weick, K. E. & Quinn, R. E. (1999). Organizational Change and Development. *Annual Review of Psychology*, 50 (1), 361-386.

Bijlage A: Organizational Culture Assessment Instrument

Algemene kenmerken van uw afdeling:

1. Dominante kenmerken
A. De afdeling heeft een zeer persoonlijk karakter. Ze heeft veel weg van een grote familie. De mensen lijken veel met elkaar gemeen te hebben.
B. De afdeling is zeer dynamisch en er heerst een echte ondernemingsgeest. De mensen zijn bereid hun nek uit te steken en risico's te nemen.
C. De afdeling is sterk resultaatgericht. Het werk af zien te krijgen is de grootste zorg. De mensen zijn competitief en resultaatgericht.
D. De afdeling is strak geleid en gestructureerd. Formele processen en regels bepalen in het algemeen wat het personeel moet doen.

2. Het management van de afdeling
A. Het management van de afdeling straalt ondernemingslust, vernieuwingsgezindheid en risicobereidheid uit.
B. Het management van de afdeling gedraagt zich als mentor. Zij ondersteunt en stimuleert het personeel.
C. Het management van de afdeling staat voor coördinerend en organiserend gedrag en maakt de indruk van een soepel draaiende en efficiënte machine.
D. Het management van de afdeling staat voor een no-nonsense instelling, agressiviteit en resultaatgerichtheid.

3. Personeelsmanagement

A. De managementstijl van de afdeling wordt gekenmerkt door het creëren van zekerheid, volgen van voorschriften, voorspelbaarheid en stabiele verhoudingen.

B. De managementstijl van de afdeling wordt gekenmerkt door het bieden van persoonlijke risicobereidheid, vernieuwing en vrijheid.

C. De managementstijl van de afdeling wordt gekenmerkt door het aansturen op teamwerk, consensus en participatie.

D. De managementstijl van de afdeling wordt gekenmerkt door competitie, het stellen van hoge eisen en prestatiegerichtheid.

4. Binding op de afdeling

A. Op de afdeling worden loyaliteit en onderling vertrouwen als erg belangrijk ervaren. Betrokkenheid bij de afdeling staat hoog in het vaandel.

B. Op de afdeling worden formele regels en beleidsstukken als erg belangrijk ervaren. Het zorgen voor een soepel draaiende afdeling is belangrijk.

C. Op de afdeling worden prestaties en het bereiken van doelstellingen als erg belangrijk ervaren. Agressiviteit en winnen zijn gangbare thema's.

D. Op de afdeling worden betrokkenheid bij innovatie en ontwikkeling als erg belangrijk ervaren. De nadruk ligt op het streven om binnen de Rijksoverheid voorop te lopen.

5. Strategische accenten

A. De afdeling legt de nadruk op stabiliteit. Efficiëntie, beheersbaarheid en een soepele bedrijfsvoering zijn belangrijk.

B. De afdeling legt de nadruk op concurrerend gedrag en prestaties. Het bereiken van ambitieuze doelstellingen spelen de hoofdrol.

C. De afdeling legt de nadruk op het aangaan van nieuwe uitdagingen. Uitproberen van nieuwe dingen en zoeken naar kansen wordt gewaardeerd.

D. De afdeling legt de nadruk op menselijke ontwikkelingen. Een grote mate van vertrouwen, openheid en participatie zijn essentieel.

6. Succescriteria
A. De afdeling definieert succes op grond van de ontwikkeling van human resources, teamwerk, de betrokkenheid van het personeel en aandacht voor de werknemers.
B. De afdeling definieert succes op basis van efficiëntie. Betrouwbare levering, soepel verlopende schema's en goedkope werkprocessen zijn van cruciaal belang.
C. De afdeling definieert succes als het stimuleren van innovatie. Ze wilt wat haar werkprocessen betreft, vernieuwend en uniek zijn.
D. De afdeling definieert succes als het behalen van doelstellingen en beter presteren dan andere afdelingen. Men hanteert een agressieve bedrijfsmatige manier van werken waarbij het doel is om toonaangevend te zijn.

Kenmerken van het invlechtsproces:

7. Algemene sfeer betreffende het invlechtsproces
A. Binnen de afdeling wordt als belangrijk ervaren dat het invlechtsproces tot een betere dienstverlening van het ministerie zal leiden en zo een voorbeeld zal zijn voor de overige departementen. Men wil zich bewijzen.
B. Binnen de afdeling wordt als belangrijk ervaren dat het invlechtsproces zal zorgen voor nieuwe energie en dynamiek op de afdeling. Men ziet het als een spannende uitdaging om iets nieuws te beginnen.
C. Binnen de afdeling wordt als belangrijk ervaren om zo spoedig mogelijk een stabiele werkstructuur te creëren en de werkprocessen zo soepel mogelijk aan te passen. Men wilt op een efficiënte wijze de veranderingen doorvoeren.
D. Binnen de afdeling wordt als belangrijk ervaren dat alle werknemers zich gedurende het invlechtsproces op hun plaats voelen. Men wilt dat iedereen zich gemakkelijk en snel thuis voelt.

8. Doel van het management
A. Het management is gericht op het behalen van de taakstelling die het invlechtsproces met zich meebrengt. Het draait om prestatiegerichtheid.
B. Het management is tijdens het invlechtsproces gericht op het wegnemen van onzekerheden onder het personeel wat betreft de taakstelling. Het draait om vertrouwen.
C. Het management is gericht op de mogelijkheden die de taakstelling met zich mee zal brengen. Het personeel wordt gestimuleerd om het beste uit zichzelf te halen en te leren.
D. Het management is gericht op het opbouwen van de nieuwe organisatiestructuur die de invlechting met zich meebrengt. Het draait om orde en stabiliteit.

9. Praktische veranderingen
A. Binnen de afdeling heerst de gedachte dat praktische veranderingen zijn gericht op het verbeteren van de afdeling. De veranderingen zijn gericht op innovatie en vernieuwing.
B. Binnen de afdeling zijn de praktische veranderingen voornamelijk gericht op hoe de doelstellingen tijdens het invlechtsproces zo snel mogelijk behaald kunnen worden.
C. Binnen de afdeling zijn de praktische veranderingen voornamelijk gericht op hoe de werknemers zo vertrouwd mogelijk hun (nieuwe) werkzaamheden kunnen doen.
D. Binnen de afdeling zijn de praktische veranderingen voornamelijk gericht op efficiëntie, het aanpassen aan nieuwe regels en het soepel laten verlopen van nieuwe werkprocessen

10. Communicatie vanuit het management
A. Vanuit het management is de communicatie over het invlechtsproces gericht op het geven van vertrouwen en er is persoonlijk contact wat betreft de onzekerheden van het personeel.
B. Vanuit het management is de communicatie over het invlechtsproces gericht op het uitstralen van energie over nieuwe uitdagingen voor de afdeling.
C. Vanuit het management is de communicatie over het invlechtsproces gericht op het opleggen van doelstellingen die de afdeling zal moeten behalen.
D. Vanuit het management is de communicatie over het invlechtsproces gericht op het informeren over hoe het personeel zich aan zal moeten passen aan de nieuwe structuur en manier van werken.

Bijlage B: Resultaten Vragenlijst Vitaliteit SSO breed

Verbondenheid

	Totaal
Ik voel me betrokken bij de ontwikkelingen binnen SSO	3,3
Ik ben trots op SSO	3,0
Ik voel een nauwe band met de andere mensen op mijn werk	3,5
Ik voel me deel van een groep op het werk	3,5
Ik kan met anderen op het werk praten over wat ik echt belangrijk vind	3,6
Ik voel me vaak alleen als ik onder collega's ben	2,2

Samenwerken en leren

	Totaal
Er heerst binnen mijn afdeling een wij samen gevoel	3,1
Wij informeren elkaar binnen de afdeling altijd voldoende over werk gerelateerde zaken	3,4
Binnen onze afdeling voelen mensen zich begrepen en geaccepteerd door anderen	3,2
Binnen mijn afdeling bouwen we voort op andermans ideeën om te komen tot de best mogelijke oplossingen (best practices delen)	3,2
Mensen in onze afdeling werken samen om nieuwe ideeën te ontwikkelen en toe te passen	3,2
Mijn leidinggevende stimuleert me om mijn talenten te ontwikkelen	3,3
Mijn leidinggevende toont interesse in mij als persoon	3,4
Ik voel een vertrouwensband met mijn leidinggevende	3,2

Autonomie

	Totaal
Ik ervaar dat ik mezelf kan zijn in mijn werk	3,7
Op mijn werk moet ik vaak doen wat anderen mij opdragen	2,9
Als ik de keuze heb, zou ik mijn werk anders aanpakken	2,9
Mijn taken op het werk stemmen overeen met wat ik echt wil doen	3,3
Ik voel me vrij mijn werk te doen zoals ik denk dat het goed is	3,6
In mijn werk kom ik vaak met nieuwe ideeën of plannen	3,6
Meestal doe ik meer dan er van mij gevraagd wordt	3,8

Welbevinden en persoonlijk functioneren

	Totaal
Ik vind mijn werk interessant	3,8
Ik heb de taken op mijn werk goed onder de knie	4,1
Ik voel me bekwaam in mijn werk	4,1
Ik heb het gevoel dat ik ook de moeilijke taken op mijn werk tot een goed einde kan brengen	4,1
Ik voel me geestelijk uitgeput door mijn werk	2,5
Aan het einde van een werkdag voel ik me leeg	2,6
Ik voel me vermoeid als ik 's morgens opsta en er weer een werkdag voor me ligt	2,5

Energie en weerbaarheid

	Totaal
Op mijn werk bruis ik van energie	3,3
Als ik werk voel ik me fit en sterk	3,5
Als ik 's morgens opsta heb ik zin om aan het werk te gaan	3,5
Als ik aan het werk ben, kan ik heel lang doorgaan	3,6
Op mijn werk beschik ik over een grote geestelijke veerkracht	3,7
Op mijn werk ga ik altijd door ook als het tegenzit	3,8
In mijn werk ben ik zo gedreven dat ik mezelf voorbij loop	2,9
Ik ervaar een goede balans tussen mijn werk en mijn privé leven	3,6

Wijze van berekening en referentiegegevens

Sociaal culturele factoren ('sociaal kapitaal') gemeten met de schaal van Kouvonen et al (2006) en vergeleken met de gegevens van Oksanen et al (2008), waarbij het sociaal kapitaal van een standaard werkende populatie werd berekend op 3,69 (sd 0,72).

Zelfsturing ('zelfdeterminatie') vergeleken met de gegevens van Van den Broeck et al (2010), waarbij de totale score op de zelfdeterminatielijst (bestaande uit autonomie, competenties en verbondenheid) werd berekend op 3,84 (sd 0,42)

Persoonlijk functioneren

Persoonlijk initiatief vergeleken met een schaal ontwikkeld door Huiskamp et al (2008) op basis van de persoonlijk initiatief vragenlijst van Frese et al (2001). Huiskamp et al vonden in een algemeen werkende populatie een score van 3,95 (sd 0,65).

Mentale gezondheid⁴

Mentale gezondheid is gemeten met 3 items uit de UBOS (Utrechtse Burnout Schaal), waarbij vragen naar Emotionele Uitputting zijn gebruikt. Normscores voor de Emotionele Uitputtingsschaal is 1,72 (sd 0,91). Let wel: deze score is gebaseerd op negatief geformuleerde vragen. Omwille van leesbaarheid hebben we de gegevens voor de rapportage omgecodeerd.

Voor de UBOS wordt de volgende interpretatie gebruikt:

U-score:

Zeer laag: indien score gelijk of minder dan .20

Laag: indien score tussen .21 en .80

Gemiddeld: indien score tussen .81 en 2.20

Hoog: indien score tussen 2.21 en 3.60

Zeer hoog: indien score hoger dan 3.61

SSO scoort 2,47 en valt daarmee in de categorie 'hoog' (een relatief lage score op mentale gezondheid).

Vitaliteit⁵

Vitaliteit is gemeten met UWES bevoegenheidsschaal van Schaufeli en Bakker (2003), waarbij de vragen naar vitaliteit zijn gebruikt. De normscore voor vitaliteit voor een algemeen werkende populatie is 3,99 (sd 1,1).

Voor een kantoorpopulatie betreft de normscore 4,15 (sd 1,11). Met de score van 3,59 scoort SSO zowel lager op de norm voor de algemeen werkende populatie als de norm voor de kantoorpopulatie.

⁴ De standaard schaal voor mentale gezondheid wordt afgenomen op een 7 puntsschaal (met een score van 0-6). In deze lijst is een 5 puntsschaal gebruikt. Omdat de mediaan voor beide schalen gelijk is (nl. 3) is ervoor gekozen om alleen de scores 1 en 5 te transformeren tot 0.5 en 5.5.

⁵ idem

Voor de UWES wordt de volgende interpretatie gebruikt:

< 2,17 = erg laag

2,17- 3,20 = laag

3,21-4,80 = gemiddeld

4,81-5,60 = hoog

> 5,61 = erg hoog

SSO scoort 3,59 en valt daarmee in de categorie 'gemiddeld'.