

NAAR ÉÉN SOCIALE INSPECTIE: EEN KWESTIE VAN CULTUUR?

DOOR | **KIM LOYENS**

Universitair docent, Departement Bestuurs- en Organisationswetenschap, Universiteit Utrecht

INLEIDING

Op 1 juli 2017 werd de algemene directie Sociale Inspectie (SI) van de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid (FOD Sociale Zekerheid) geïntegreerd in de inspectiediensten van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (RSZ). Dit gebeurde naar aanleiding van de beslissing van de Ministerraad van 10 november 2016, mede op basis van voorbereidend werk door een taskforce die de taken en bevoegdheden van diverse inspectiediensten in kaart bracht. De betreffende diensten hadden dus niet veel tijd voor de realisatie van de hervorming. Deze herschikking van sociale-inspectiediensten volgt na een reeks van hervormingen die werd ingezet vanaf het begin van de jaren 1990.¹ Het doel van deze hervormingen was om de samenwerking tussen de verschillende inspectiediensten op het terrein van sociale wetten te verbeteren, en daarmee de slagkracht van deze diensten in hun strijd tegen sociale fraude en illegale arbeid te versterken. De ingezette middelen waren diverse opeenvolgende samenwerkingsprotocollen en de oprichting van coördinerende organen, zoals de arrondissementscellen onder leiding van de arbeidsauditeurs en de Federale raad voor de strijd tegen de illegale arbeid en de sociale fraude, die in 2006 werd vervangen door de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD). De huidige hervorming is fundamenteeler van aard, omdat het niet louter de samenwerking tussen afzonderlijke diensten beoogt, maar via versmelting de eigenheid van de betrokken diensten aantast, waardoor na de fusie minder ruimte is voor een eigen organisatiecultuur en werkwijze in beide diensten.

Uit onderzoek blijkt dat fusies in veel gevallen mislukken. Afhankelijk van de specifieke studie en de definitie van succes die onderzoekers gebruiken, worden faalcijfers van 70 tot 90% genoemd (Cartwright en Schoenberg, 2006). Vaak

(1) Zie hierover de bijdrage van Kristof Salomez en Pieter-Jan Bogaert.

wordt verwezen naar problemen op het gebied van organisatiecultuur als doorslaggevende factor in het mislukken van een fusie (Schraeder en Self, 2003). Meer positief geformuleerd is er in 10 tot 30% (en bij sommige studies zelfs 50%) van de fusies wel kans tot slagen.

Deze bijdrage² stelt de vraag welke factoren bijdragen aan een geslaagde fusie en op welke risico's men moet anticiperen bij de uitwerking ervan. Aan de hand van het 7S-model van Peters, Waterman en Jones (1982) wordt nagegaan wat de rol is van harde en zachte factoren bij het voorbereiden en uitvoeren van een fusieproces, en wat we daaruit kunnen leren in de context van de samensmelting van sociale-inspectiediensten. Wat zijn de vragen die de initiatiefnemers en uitvoerders van deze hervorming moe(s)ten stellen, welke rol hebben culturele verschillen bij een fusieproces en wat zijn de risico's als organisatiecultuur te weinig aandacht krijgt in een dergelijk proces? Dit soort kritische vragen staat centraal in deze bijdrage.

In een eerste deel wordt een algemene toelichting gegeven van de componenten van het 7S-model, hun samenhang en hoe ze vertaald kunnen worden naar de context van een fusie (1.). Dan volgt in deel twee een bespreking van de vraag of de hervorming van de sociale-inspectiediensten mogelijk uit balans is door een te grote nadruk op harde factoren, zoals strategie, structuur en systemen (2.). In deel drie wordt een oproep gedaan om bij de volgende stappen in de implementatie van deze hervorming oog te (blijven) hebben voor de zachte kant van de fusie via gedeelde waarden, duidelijke kerncompetenties en een participatieve managementstijl (3.). In het vierde en laatste deel zal tot slot aan de hand van het model voor organisatieverandering van Kotter een

(2) Voor de uitwerking van die bijdrage werd een beroep gedaan op volgende bronnen over de hervorming:

- officiële communicatie over de hervorming via de media;
- presentatie voor medewerkers bij de geïntegreerde inspectie 'Op weg naar een geïntegreerde inspectie. Gezamenlijke informatiesessie RSZ en Sociale Inspectie', 2016, verzorgd door Koen Snyders (administrateur-generaal, RSZ), Philippe Benoit (Organisatie en Ontwikkeling, RSZ), Jean Claude Heirman (voormalig directeur-generaal Sociale Inspectie, momenteel directeur-generaal Juridische Diensten, RSZ), Karel Deridder (directeur-generaal, RSZ-inspectie), Stefan Leo (Sociale Inspectie) en Anne Kirsch (adjunct-administrateur-generaal, RSZ);
- analyse van de hervorming door studenten criminologie van de KU Leuven (De Craen, B., Degraen, A., Cornelis, N., Verschooten, M. en Romsée, C., 2017) voor het vak Organisatiegerichte Methoden van de Criminologische Interventie onder begeleiding van prof. Jeroen Maesschalck en Astrid Van Den Broeck;
- informeel gesprek met een leidinggevende binnen de RSZ-inspectie.

stappenplan worden voorgesteld om maatregelen bij elk van de 7S-en binnen een fusieproces doeltreffend en gefaseerd in te voeren (4.).

1. HET 7S-MODEL

1.1. SITUERING VAN HET MODEL IN DE ORGANISATIEWETENSCHAPPEN

Het 7S-model werd ontwikkeld door organisatieadviseurs van McKinsey. Het kwam tot stand na een grootschalige studie in de Verenigde Staten naar excellente organisaties. De onderzoekers wilden in deze studie nagaan waarom bepaalde bedrijven er – in tegenstelling tot andere bedrijven – in slaagden het hoofd te bieden aan de economische crisis eind jaren zeventig (Peters, Waterman en Jones, 1982). Waarom waren sommige bedrijven succesvol in tijden dat andere bedrijven dat niet waren? De studie kreeg kritiek wegens simplificering (wat tegelijkertijd ook de kracht van de studie is, zie bv. Newstrom, 2002), het ontbreken van belangrijke methodologische informatie (Cleverley en Stetson, 1985; Guest, 2001), maar vooral omdat sommige van de geselecteerde ‘excellente’ bedrijven het enkele jaren na de studie minder goed deden of zelfs failliet gingen (Aupperle, Acar en Booth, 1986). Niettemin hebben de factoren die Peters et al. (1982) toen identificeerden, en het model dat eruit voortkwam, grote invloed gehad op het denken over organisatiecultuur in de organisatiewetenschappen. Het globale argument van het model is dat succesvolle organisaties niet enkel investeren in harde variabelen (*hardware*), zoals strategie, structuur en systemen, maar ook in zachte variabelen (*software*), zoals skills, personeel (*staff*) en managementstijl (*style*). Bovendien is er binnen excellente organisaties sprake van gedeelde waarden (*shared values*). Al deze variabelen samen vormen de 7S-en die een sterke onderlinge samenhang moeten vertonen wil een organisatie succesvol zijn.³

De organisatieadviseurs van McKinsey hebben dit model dus niet specifiek ontwikkeld om fusieprocessen te analyseren, maar het model biedt wel mogelijkheden om na te denken over de vraag welke factoren van belang zijn bij het samenvoegen van organisaties. We weten immers uit onderzoek dat het bij een fusie heel belangrijk is om oog te hebben voor cultuurverschillen tussen de diensten of organisaties die samengevoegd worden, en inspanningen te doen om deze te overbruggen (Schraeder en Self, 2003). Het 7S-model

(3) Voor een visuele weergave van het model, zie: <https://www.strategicmanagementinsight.com/tools/mckinsey-7s-model-framework.html>.

biedt praktische handvatten om na te gaan welke culturele factoren van belang zijn bij een fusie, en op welke terreinen botsingen tussen organisatieculturen verwacht kunnen worden.

1.2. EEN BALANS TUSSEN HARDWARE EN SOFTWARE IN ORGANISATIES

Het 7S-model bestaat uit drie harde en vier zachte variabelen of factoren. De harde factoren (*hardware*) zijn instrumenteel van aard. Ze proberen gewenst gedrag van medewerkers en managers af te dwingen. De zachte factoren (*software*) richten zich daarentegen op de motivatie van medewerkers. Door hun verwachtingen in kaart te brengen en erop in te spelen, proberen ze een stimulans te zijn voor goed presteren.

De *hardware* van een organisatie bestaat uit de strategie, structuur en systemen. De strategie verwijst naar de doelstellingen van een organisatie en de middelen om deze te bereiken. De structuur bestaat uit de taakverdeling, formele bevoegdheden en coördinatiemechanismen binnen organisaties. Dit organisatieaspect komt bijvoorbeeld tot uiting in het organogram waarin de hiërarchische niveaus en coördinerende organen worden weergegeven. Het onderdeel 'systemen' wordt heel breed ingevuld binnen het 7S-model. Het behelst alle formele en informele werkwijzen, procedures en communicatiestromen. Dit betreft bijvoorbeeld de overlegstructuren en besluitvormingsprocedures.

Onder de *software* verstaan Peters et al. (1982) het personeel (*staff*), kerncompetenties van de organisatie (*skills*), de managementstijl (*style*) en gedeelde waarden (*shared values*). Bij de personeelscomponent (*staff*) staat de vraag centraal wat het profiel is van manager en medewerkers, in de vorm van kennis, expertise, ervaring en deskundigheid, maar ook wat hun verwachtingen en behoeften zijn. Motivatie van medewerkers is immers cruciaal bij succesvolle organisaties. Bij kerncompetenties (*skills*) verplaatst de aandacht zich naar het organisatieniveau. Wat onderscheidt deze organisatie van andere organisaties? Wat zijn de sleutelcompetenties van deze organisatie? De managementstijl (*style*) vervolgens kan beheersmatig, sturend of afwachtend zijn. Het onderscheid 'mensgericht' versus 'taakgericht' leidinggevend is hier ook van belang, evenals het verschil tussen een participatieve en een autoritaire stijl. Bij deze component wordt verder de nadruk gelegd op het belang van voorbeeldgedrag van leidinggevend. Tot slot moet er in organisaties volgens dit model sprake zijn van gedeelde waarden (*shared values*). Dit is volgens de auteurs de kern van de organisatiecultuur, omdat het de identiteit van de organisatie weergeeft.

Het is het antwoord op vragen als ‘wat is de bestaansreden van de organisatie?’ en ‘waarmee identificeren de medewerkers zich in deze organisatie?’.

Het 7S-model pleit voor een goede balans tussen harde en zachte factoren en kan dus gebruikt worden als een analyse-instrument om sterke en zwakke punten van de organisatie te identificeren. Bovendien roept het model op tot onderlinge afstemming tussen de organisatieonderdelen. Zo is het bijvoorbeeld belangrijk om na te gaan in hoeverre het huidige personeel de kerncompetenties beheerst, en dus in hoeverre *staff* en *skills* op elkaar zijn afgestemd. Verder kan de vraag worden gesteld of de managementstijl (*style*) aansluit bij de verwachtingen van medewerkers (*staff*) en of de organisatiestructuur geschikt is om de kerncompetenties (*skills*) uit te voeren. In de context van verandermanagement, en meer specifiek fusieprocessen, kan het 7S-model als een soort checklist worden gebruikt om na te gaan op welke terreinen een hervorming gevolgen heeft of kan hebben voor de betrokken organisatie(s), zodat erop geanticipeerd kan worden. De 7S-en kunnen gezien worden als bouwstenen, en bij een verandering heb je vaak elk van die bouwstenen nodig om een volledige implementatie te realiseren.

2. EEN HERVORMING UIT BALANS?

Op 10 november 2016 stelde de federale ministerraad in een persbericht⁴ de vier pijlers van de hervorming binnen de sociale-inspectiediensten voor:

1. bepalen van prioritaire doelstellingen;
2. nieuwe en versterkte Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD);
3. nieuwe structuren en synergieën (integratie van de SI van de FOD Sociale Zekerheid in de RSZ, synergie tussen de DG Zelfstandigen van de FOD Sociale Zekerheid en het Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen (RSVZ), synergie tussen de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) en het Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (RIZIV)⁵, uitbreiding bevoegdheden sociaal inspecteurs);
4. uniformisering van de processen van de sociale-inspectiediensten.

(4) Zie: <http://www.presscenter.org>.

(5) Deze synergieën worden in deze bijdrage buiten beschouwing gelaten, omdat de nadruk ligt op de integratie van de Sociale Inspectie in de RSZ.

Als we deze pijlers bestuderen in het licht van het 7S-model, valt meteen op dat enkel verwezen wordt naar harde factoren. Het bepalen van prioritaire doelstellingen (1) is onderdeel van de strategie. Het versterken van de SIOD als coördinerend orgaan en de uitbreiding van bevoegdheden (2, 3) zijn structurele aspecten, terwijl bij de uniformisering van de processen (4) verwezen wordt naar inspanningen op het vlak van systemen. Het is opvallend dat in deze pijlers met geen woord gerept wordt over vaardigheden, motivatie van medewerkers, kerncompetenties en andere zachte factoren. Dit roept de vraag op of door de initiatiefnemers van deze hervorming voldoende oog was voor de balans tussen harde en zachte factoren. Om die vraag te beantwoorden, is een oppervlakkige analyse op basis van vier pijlers uiteraard onvoldoende. Een diepgaande analyse was in het kader van deze bijdrage echter niet mogelijk, omdat er geen toegang was tot de concrete plannen en voorbereidende documenten over de hervorming. Hoopvol is wel dat staatssecretaris De Backer in de media aangeeft dat de hervorming over meer gaat dan structuren: *“Deze hervorming kadert in een visie over moderne, efficiënte fraudebestrijding. Het gaat dus over veel meer dan enkel een nieuwe structuur.”*⁶

Maar na een grondige screening van de (weliswaar beperkte) informatie over de hervorming in de media, lijkt de hervorming in hoofdte van de initiatiefnemers toch vooral te gaan over structuren, systemen (bv. informatica, datamining, samenwerkingsafspraken om dubbele controles te vermijden) en een nieuwe strategie voor fraudebestrijding.

Bij degenen die de hervorming na de beslissing van de regering moesten uitvoeren (met name het management van SI en RSZ) zien we dat er oog is voor zowel harde als zachte factoren. In de beginfase lag ook daar vooral de nadruk op harde factoren, en met name de vorming van de nieuwe matrixstructuur met tien regionale (verticaal) en zeven thematische directies (horizontaal) (Deridder, 2016), en andere werkzaamheden van het Strategisch Comité en de Stuurgroep. Van participatie van medewerkers en werken aan cultuurverandering was in deze eerste fase nog niet veel sprake. Dit werd in een latere fase wel prominenter. Zo konden medewerkers zich opgeven voor diverse projecten (o.a. cultuur, mensenhandel, social engineering) in het kader van de uitwerking en implementatie van de hervorming. Vooral het project “cultuur” (Benoit, 2016) is op vlak van de zachte factoren van belang, evenals andere

(6) Zie: http://www.standaard.be/cnt/dmf20161029_02546666.

faciliterende initiatieven, waaronder teambuilding, kennismakingsdagen en gemengde teams om samenwerking tussen medewerkers uit de verschillende diensten te bevorderen (De Craen, B et al., 2017). Deel 3 gaat hier dieper op in.

De stelling dat de hervorming – vooral in de beginfase – uit balans was, betekent overigens niet dat er op het vlak van de *hardware* geen winst te behalen was bij de sociale-inspectiediensten. Er was duidelijk nood aan een betere afstemming tussen diensten en een voor de burger transparantere werkwijze. In een doctoraatsstudie naar de ethische besluitvorming van politierechercheurs en sociaal inspecteurs (Loyens, 2012) werden tijdens observaties van gezamenlijke controles van SI, Toezicht op de Sociale Wetten (TSW) van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg en RSZ, verschillende coördinatieproblemen vastgesteld. De controles verliepen vaak chaotisch, waren niet altijd efficiënt⁷ en duurden langer dan noodzakelijk omdat verschillende inspecteurs in afzonderlijke gesprekken met de zaakvoerder dezelfde vragen stelden en dezelfde documenten opvroegen. Verder bleek dat het onderscheid tussen deze diensten voor zaakvoerders niet altijd duidelijk was. Bij afzonderlijke controles door inspecteurs van TSW gaven zaakvoerders regelmatig aan dat zij enkele weken ervoor reeds een controle hadden gehad van deze dienst, terwijl later bleek dat de RSZ of SI die controle had gedaan. Voor de zaakvoerder was dat onderscheid echter niet duidelijk, mede doordat gelijkaardige vragen gesteld werden en bevoegdheden die elkaar overlaptten.⁸ De complexiteit binnen de inspectiediensten in het domein van de sociale wetgeving is dus verwarrend voor de burger en de samenwerking op het terrein verloopt niet altijd zoals het hoort, wat pleit voor de voorgestelde maatregelen op het vlak van structuren en systemen.

Het volstaat daarbij echter niet om in te zetten op uniformisering van de formele processen en structuren, want dat leidt niet automatisch tot betere samenwerking of een uniformere werkwijze op het terrein. Om dit te bereiken moet ook expliciet oog zijn voor de *software* van de hervorming, zoals gedeelde waarden, motivatie en vaardigheden van medewerkers, verwachte kerncompetenties en gehanteerde managementstijl. De relevantie van deze

(7) Dit bleek bijvoorbeeld bij controles in het kader van de arrondissementscellen op kleine bouwerven met vijf inspecteurs of meer terwijl je dit in principe met één of twee inspecteur(s) kan doen.

(8) Zie hierover de bijdrage van Kristof Salomez en Jan-Pieter Bogaert in dit nummer.

factoren bij de hervorming van de sociale-inspectiediensten wordt in het volgende deel besproken.

3. MEER AANDACHT VOOR DE ZACHTE KANT VAN DE ORGANISATIE

3.1. GEDEELDE WAARDEN

In het 7S-model staan gedeelde waarden voor datgene waarmee medewerkers zich identificeren, en voor de bestaansreden van de organisatie. Volgens het *Golden Circle*-model van Sinek (2009), moet dat steeds de eerste vraag zijn die gesteld wordt bij organisatieverandering. Zijn advies is om niet te beginnen met wat je precies wil doen (operationele doelstelling), of hoe je dit wil bereiken (strategische doelstelling), maar waarom je het wil doen (missie, identiteit). Grote leiders, zo luidt het argument, beginnen met dit laatste. Daarom zei Martin Luther King in zijn bekende speech ook niet “I have a plan” (wat zou verwijzen naar een strategie), maar “I have a dream” (wat verwijst naar een grotere missie of visie). In het kader van een fusie, roept het Golden Circle-model van Sinek (2009) de vraag op wat de bestaansreden van de nieuwe gefuseerde organisatie is, wat het hogere doel is dat men ermee wil bereiken, en in hoeverre alle medewerkers zich daar ook mee identificeren.

In het eerder genoemde persbericht van de Ministerraad, zien we duidelijke sporen van strategische en operationele taal (bv. ‘hervorming’, ‘uitvoering van het regeerakkoord’, ‘plan’), maar ook een antwoord op de ‘waarom’-vraag. We kunnen stellen dat de initiatiefnemers van de hervorming vooral de aanpak van sociale fraude, sociale dumping en misbruiken willen verbeteren, zoals blijkt uit volgend citaat: *“Het voorstel behelst de hervorming van de sociale-inspectiediensten in uitvoering van het regeerakkoord en het plan bestrijding sociale dumping van 22 april 2016. Het plan heeft als doel om de bestaande sociale-inspectiediensten te hervormen zodat de sociale fraude, de sociale dumping en de misbruiken op een efficiëntere en daadkrachtigere manier aangepakt zouden kunnen worden.”*⁹

Maar is die strijd tegen sociale fraude en dumping wat sociale-inspectiediensten met elkaar verbindt en is dat de kerntaak waarmee inspecteurs van de diverse diensten zich het meest identificeren in hun baan? Op de eerste vraag kan

(9) Persbericht van de Ministerraad van 10 november 2016, zie: <http://www.presscenter.org>.

wellicht positief geantwoord worden. In de variëteit aan bevoegdheid, zijn de bestrijding van sociale fraude, illegale arbeid en sociale dumping de verbindende factor tussen de arbeidsinspectiediensten. Het is een overlappende bevoegdheid die samenwerking en onderlinge afstemming kan stimuleren. Het is echter ook net die variëteit aan bevoegdheden tussen diensten die aan elke inspectiedienst een eigenheid, uniciteit en identiteit verleent. Vanuit het gezichtspunt van inspecteurs is de aanpak van sociale fraude dus niet noodzakelijk een kerntaak. Precies wanneer bepaalde taken uitsluitend bij één dienst zijn belegd, voelen medewerkers van die dienst zich meer verantwoordelijk om die taak te doen; ze zijn namelijk de enige die daarvoor bevoegd zijn. Dit bleek ook duidelijk in de eerdergenoemde doctoraatsstudie (Loyens, 2012). Veel inspecteurs van TSW vonden vooral de controle op loon- en arbeidsvoorwaarden een cruciaal onderdeel van hun baan, terwijl verschillende inspecteurs van de SI zich vooral toededen op een daadkrachtige aanpak van mensenhandel, wat volgens hen hun kerntaak was. Ook vonden veel inspecteurs hun adviserende rol minstens even belangrijk als hun handhavende rol. De belangrijke vraag is dus of inspecteurs van de gefuseerde organisatie zich voldoende kunnen identificeren met de nieuwe gedeelde waarden, of dat er sprake is van een mismatch waardoor de gepercipieerde noodzaak van de hervorming onvoldoende duidelijk is.

Het management van de nieuwe inspectiedienst heeft reeds een eerste poging gedaan om te komen tot gedeelde waarden, zij het niet specifiek gericht op de kerntaak van de organisatie maar de manier waarop medewerkers zich verhouden tot elkaar en de burger. In het project “cultuur”, waarin ook medewerkers betrokken waren, werden specifieke waarden geformuleerd voor de geïntegreerde inspectiedienst – zijnde respect, vertrouwen, verantwoordelijkheid, samenwerking en resultaatgerichtheid of professionalisme – om deze vervolgens te vertalen naar een aantal concrete gedragsregels (Benoit, 2016). Het is nog te vroeg om in te schatten in hoeverre dit al heeft geleid tot gezamenlijk gedragen waarden door medewerkers op de werkvloer, maar de expliciete aandacht ervoor door het management is althans positief.

3.2. MEDEWERKERS EN KERNCOMPETITIES

Als duidelijk is wat de gedeelde waarden zijn van de gefuseerde inspectiedienst, moet de vraag worden gesteld wat de kerncompetenties zijn die van medewerkers verwacht worden. Hoe onderscheidt de gefusioneerde organisatie zich van andere organisaties, en in dit geval van andere inspectiediensten die sociale wetgeving handhaven? Een vraag die daarbij aansluit is in hoeverre

de nieuwe kerncompetenties een optelsom zijn van die van de vorige twee diensten? Als dat het geval is, is versnippering binnen de gefuseerde dienst dan niet onvermijdelijk, gezien het complexe geheel aan taken en bevoegdheden? En als anderzijds kerncompetenties wegvallen, is er dan geen risico op het verlies van expertise? Uit deze laatste vraag blijkt duidelijk het verband tussen vereiste kerncompetenties (skills in het 7S-model) en expertise of ervaring van medewerkers (*staff* in het 7S-model). Nieuwe kerncompetenties vereisen nieuwe vaardigheden en expertise van medewerkers.

Uit onderzoek naar veranderingsmanagement weten we dat verandering vaak weerstand oproept bij hen die de verandering (zouden) moeten implementeren; onzekerheid bij medewerkers over de verandering en de invloed daarvan op hun eigen positie is daarbij een belangrijke verklaring (Ford, Ford en D'Amelio, 2008; Pardo del Val en Martínez Fuentes, 2003). Inspecteurs die lange tijd ervaring hebben opgedaan in een specifieke dienst waarin zij een specifiek takenpakket hadden, en nu ineens nieuwe taken krijgen, kunnen ernstig twifelen aan hun capaciteit om nieuwe vaardigheden te leren. Bovendien kan hun motivatie dalen als hun opgebouwde expertise minder relevant blijkt te zijn in de gefuseerde organisatie. Dit gevoel van onzekerheid kan overwonnen worden als er een hoge 'sense of urgency' is bij medewerkers. In een verandertraject is de gepercipieerde noodzaak van de verandering een belangrijke verklaring voor een geslaagde implementatie (Kotter, 2008). Als er in het voor- en implementatietraject van deze fusie voldoende ruimte is (geweest) om inspecteurs ervan te overtuigen dat een hervorming nodig is, en meer specifiek dat deze hervorming nodig is, dan heeft de fusie meer kans op slagen.

In deze specifieke hervorming werden gevoelens van onzekerheid versterkt door de beslissing om met de hervorming ook diverse bevoegdheden van de SI over te dragen naar andere inspectiediensten, zoals het RIZIV (inlichtingenblad ziekenfonds), Toezicht op het Welzijn op het Werk (TWW) (arbeidsongevallen) en TSW (jaarlijkse vakantie). Het is niet vreemd dat er mede hierdoor bij ex-medewerkers van de SI angst ontstond met betrekking tot hun functie en positie in de nieuwe organisatie (De Craen, B. et al., 2017). Door de beperkte communicatie over de hervorming van het management naar de medewerkers in het begin, hebben deze gevoelens zich in de wandelgangen vertaald naar valse geruchten, waarna het management in een latere fase beter heeft ingezet op communicatie via het intranet en een presentatie voor alle medewerkers (Snyders et al., 2016). Verder was er de mogelijkheid tot vrijwillige mobiliteit naar andere inspectiediensten, zoals het RSVZ, TSW en TWW voor hen die

niet tot de nieuwe dienst wilden behoren (Heirman, 2016). Hoewel maximum 40 medewerkers hiervoor konden kiezen, hebben slechts 20 personen er gebruik van gemaakt, onder wie enkelen de keuze nadien betreurden, zo bleek uit een informeel gesprek met een leidinggevende in de gefuseerde dienst. Op vlak van competenties is het eveneens van belang om te verwijzen naar de keuze in de nieuwe inspectiedienst om te werken met multidisciplinaire teams bestaande uit polyvalente medewerkers, die wat de basisopdrachten betreft generalist zijn (o.a. schijnzelfstandigen, generieke fraude) en binnen de horizontaal gevormde thematische directies expert (o.a. mensenhandel, fraude-netwerken), en daarbij te streven naar het “maximaal behouden van de huidige specialismen binnen de nieuwe structuur” (Deridder, p. 63, 2016). Interne communicatie, vrijwillige mobiliteit en behoud van specialisme zijn allemaal maatregelen die ertoe kunnen bijdragen dat rekening wordt gehouden met behoeften en verwachtingen van medewerkers, en weerstand kunnen voorkomen.

Wat ook van belang is in de menselijke factor van de hervorming is hoe deze samensmelting door inspecteurs van beide diensten gepercipieerd wordt. Wordt de hervorming gezien als een fusie of als een overname? Op basis van verschillende uitspraken in de media, ontstaat de indruk dat binnen de vroegere SI minstens de vrees bestaat (of bestond) dat deze hervorming eerder een overname dan een fusie is. Dit blijkt uit het gebruik van negatieve woorden als ‘wegasneren’, ‘liquideren’ en ‘ontmantelen’ van (vertegenwoordigers van) de SI. In een open brief gaf Dhr. Van Massenhove, als voorzitter van het directiecomité Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid, in oktober 2016 aan dat deze hervorming getuigt van te weinig respect voor ambtenaren van de SI, zoals blijkt uit volgend citaat: *“De ambtenaren van Sociale Inspectie voelen alles wat gebeurt aan als een totaal gebrek aan respect voor hun inzet. Ze zorgen voor het grootste gedeelte van de inkomsten uit de strijd tegen sociale fraude maar hebben het gevoel behandeld te worden alsof ze klungelaars zijn. Ze ervaren de pogingen om de Sociale Inspectie op te doeken (eerste plan) of op te laten gaan in een andere instelling (voorliggend plan) als een wraakoefening omdat ze er de zin niet van inzien. Feelings are facts.”*

De laatste zin in dit citaat sluit aan bij het overbekende Thomas-Theorema: *“If men define situations as real, they are real in their consequences.”* (Thomas en Thomas, p. 572, 1928).

Ook de zin “Medewerkers Sociale Inspectie maken deel uit van de RSZ-inspectie” in de presentatie voor nieuwe medewerkers van de gefuseerde

dienst (Benoit, p. 35, 2016) kan de indruk wekken dat de fusie eerder een overname is. Bij ex-medewerkers van de SI heeft dit tot vrij veel weerstand geleid. Zij dachten dat zij door de hervorming in een ‘keurslijf’ gedwongen zouden worden (De Craen, B. et al., 2017), omdat zij zich zouden moeten aanpassen aan de werkwijze binnen de RSZ. Dat is precies de reden waarom gevoelens van ondergeschiktheid in een fusieproces zo nefast kunnen zijn voor de implementatie van de verandering. Dit zogenaamde Calimero-effect kan immers belangrijke consequenties hebben voor het al dan niet slagen van een hervorming. Het risico bestaat dat degenen die zich benadeeld voelen, een subcultuur gaan vormen binnen de gefusioneerde organisatie, die op cruciale momenten de hervorming kan tegenwerken vanuit een gevoel van ongenoegen en ontevredenheid. De interne conflicten die zich bij de Belgische geïntegreerde politie hebben voorgedaan, zelfs jaren na de hervorming (Loyens, 2012), zijn maar een van de vele voorbeelden van hoe van subgroepen uit weerstand tegen verandering een subcultuur kan vormen in de gefuseerde dienst, wat samenwerking en goede interne werking kan tegengaan.

3.3. MANAGEMENTSTIJL

De rol van managers is bij die menselijke factor van cruciaal belang. Zij moeten voorbeeldgedrag laten zien. Dit kan bijvoorbeeld door goed te communiceren over de noodzaak van deze hervorming, en uitleg te geven over wat er precies van inspecteurs in de nieuwe organisatie verwacht wordt en hoe de organisatie hen zal ondersteunen om dit ook te realiseren. Op dit vlak zijn er binnen de gefusioneerde inspectiedienst enkele belangrijke risico's, namelijk op het vlak van aansturing van medewerkers, en mogelijke verschillen in managementstijl tussen diensten die gefuseerd worden.

Bij eerstelijnsambtenaren, zoals inspecteurs, politieambtenaren en leerkrachten, moet men steeds de vraag stellen in hoeverre zij aan te sturen zijn. Onderzoek naar deze *street-level bureaucrats* (Lipsky, 1980, 2010; Hupe, Hill en Buffat, 2015) laat zien dat zij een grote de facto autonomie hebben, en daardoor moeilijk aan te sturen zijn door leidinggevendenden. Die hebben immers niet altijd een goed beeld bij hoe hun medewerkers zich gedragen op het terrein en op welke manier zij beslissingen nemen. Bij een fusie waarin werkprocessen en structuren aan verandering onderhevig zijn, is het voor leidinggevendenden lastig om hun medewerkers aan te zetten tot effectieve verandering van hun gedrag op het terrein. Uit onzekerheid hanteren sommige leidinggevendenden daarom het principe van ‘vertrouwen is goed, maar controle is beter’, maar dit kan bij eerstelijnsambtenaren in een verandertraject verkeerd uitpakken. Nog meer dan

andere ambtenaren, hebben zij behoefte aan autonomie en zelfregulering. Een participatieve managementstijl, in combinatie met maatregelen om de 'sense of urgency' bij medewerkers te stimuleren, werkt dus vaak beter bij dit type medewerkers dan een directieve managementstijl. De vraag die zich dus stelt is, hoe de aansturing in de nieuwe organisatie eruit zal zien. Als medewerkers gewoon zijn om te werken op basis van een vertrouwensrelatie, zullen zij moeilijk kunnen wennen aan een situatie waarin meer top-down en directief wordt aangestuurd. Dit kan ernstige gevolgen hebben voor hun motivatie en bereidheid om een constructieve bijdrage te leveren aan de implementatie van de hervorming. Het is daarbij ook van belang om medewerkers actief te betrekken bij de uitwerking van de hervorming. Zij zijn de experts op het terrein, en weten dus ook in hoeverre de concrete werkwijze van inspecteurs van diverse diensten van elkaar verschilt. Als zij actief worden uitgenodigd om mogelijkheden tot stroomlijning van werkwijze en aansturing te bedenken, zullen zij zich meer eigenaar voelen van de hervorming, wat de kans op slagen doet toenemen (Bartkus, 1997).

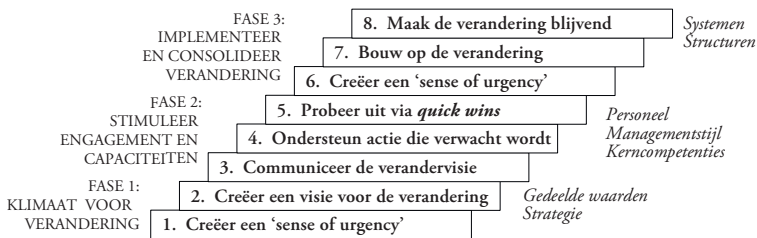
In de nieuwe dienst wordt gekozen voor een combinatie van functionele en inhoudelijke aansturing, respectievelijk door provinciaal verantwoordelijken die reguliere HR taken op zich nemen in de verschillende regio's en thematische verantwoordelijke leidinggevendenden, die de inhoudelijke aansturing rondom een specifiek thema voor hun rekening nemen over de verschillende regio's heen (Deridder, 2016). Waar de thematische aansturing met name uniforme werkmethodes per thema over de verschillende regio's wil garanderen, kan de provinciaal verantwoordelijke bij de aansturing rekening houden met regionale verschillen. Toch staat en valt alles met de precieze invulling van deze taak door de betreffende leidinggevendenden. Omdat sommige leidinggevendenden nog vanuit hun oude referentiekader redeneren, is het leiderschapstraject dat wordt opgezet, een stap in de goede richting.¹⁰

(10) Informatie bekomen uit een informeel gesprek met een leidinggevende in de nieuwe inspectiedienst.

4. EEN GEFASEERDE IMPLEMENTATIE VAN 7S-MAATREGELEN AAN DE HAND VAN HET MODEL VAN KOTTER

Na een analyse van de hervorming van de sociale-inspectiediensten aan de hand van het 7S-model is het nuttig om de zeven factoren te integreren in het model van organisatieverandering van Kotter (2008) (zie figuur 1).

FIGUUR 1: INTEGRATIE VAN HET 7S-MODEL (PETERS ET AL., 1982) EN HET MODEL VAN KOTTER (2008)



Het model van Kotter (2008) bestaat uit acht stappen die je moet doorlopen om een organisatieverandering succesvol door te voeren. Deze acht stappen zijn onderverdeeld in drie fasen. In de eerste fase moet je vooral een veranderklimaat creëren. Het creëren van een *sense of urgency* – waar hierboven reeds naar verwezen werd – is de eerste stap in deze fase, die gevolgd wordt door het vormen van een krachtige coalitie en een duidelijke visie voor de verandering. Opvallend is dat al deze stappen te maken hebben met het creëren van een duidelijke strategie én gedeelde waarden. Van een strategie is in de vier pijlers van de hervorming van de sociale-inspectiediensten zeker sprake, maar het is onduidelijk of er reeds een gedeeld gevoel van urgentie is en een gezamenlijke visie waar medewerkers en leidinggevenden achter staan. Het management van de nieuwe organisatie heeft althans enkele stappen hiertoe gezet, met name via het Cultuurproject.

De tweede fase in het model van Kotter houdt verband met de andere zachte variabelen in het 7S-model. Kotter noemt dit de fase waarin je in de organisatie engagement creëert en medewerkers in staat stelt om te veranderen. Dat doe je door de visie te communiceren, actie(s) van medewerkers te ondersteunen en hen via kleine projecten te laten zien dat de nieuwe werkwijze effectief is. Waar interne communicatie in de beginfase minimaal was – met valse geruchten tot

gevolg – heeft het management later via de website en een presentatie voor alle medewerkers duidelijkheid gecreëerd over de hervorming. Ook is participatie van medewerkers via projecten actief gestimuleerd. De weerstand is hierdoor echter nog niet helemaal weggeëbd.

Pas als die fase is afgerond, is het volgens Kotter tijd om de verandering te consolideren door structuren en systemen te introduceren die de verandering blijvend maken. Vooral dit laatste is opvallend, omdat het tegengesteld is aan de manier waarop in de praktijk vaak aan verandermanagement wordt gedaan. Doorgaans verwachten managers dat nieuwe structuren en systemen, eventueel vanuit een duidelijke managementvisie, automatisch tot nieuw gedrag leiden, maar slaan zij de andere stappen over die medewerkers ervan moeten overtuigen dat deze structuren en systemen een stap in de goede richting zijn en dat zij in staat zijn om op deze nieuwe manier te gaan werken. Veranderen is voor medewerkers een moeilijke aangelegenheid die veel energie en tijd kost. Het loont de moeite om hen op voorhand te overtuigen van de noodzaak, de meerwaarde en de haalbaarheid van de verandering, zodat zij er vanuit een intrinsieke motivatie hun schouders onder willen zetten.

CONCLUSIE

Deze bijdrage vertrok van de vraag welke factoren kunnen bijdragen aan een geslaagde fusie en op welke risico's men moet anticiperen bij de uitwerking ervan. Hierover werd nagedacht in het licht van de integratie van SI en RSZ op 1 juli 2017. Aan de hand van het 7S-model (Peters et al., 1982) zagen we dat in de informatie die hierover bekend is, via de media vooral harde factoren (o.a. strategie, systemen en structuren) benadrukt worden, terwijl over zachte factoren (o.a. motivatie en expertise van medewerkers, gedeelde waarden en managementstijl) weinig of niet gesproken wordt. De uitvoerders van de hervorming hebben echter al enkele stappen gezet richting cultuurverandering en uniforme werkwijze op het terrein, maar het is nog te vroeg om in te schatten of deze succesvol zijn. Het blijft dus van belang om in de volgende fasen van het implementatieproces de menselijke factor en aspecten van organisatiecultuur – die bij fusieprocessen van cruciaal belang zijn – niet uit het oog te verliezen. Of de integratie een voorbeeld wordt van de 10 tot 30% succesverhalen, hangt wellicht af van de mate waarin bij de implementatie van de fusie rekening wordt gehouden met alle 7S-en. Kotter (2008) beveelt aan om te starten met het creëren van een op verandering gericht klimaat, waarin medewerkers zelf overtuigd zijn van het belang van een hervorming en van

de noodzaak ervan, en niet met de implementatie van structuren en systemen zoals in de praktijk vaak gebeurt.

Hoewel deze modellen handvatten kunnen bieden om na te denken over hoe diensten succesvol kunnen fuseren, bieden ze uiteraard geen garantie op succes. In elke verandering gaan er dingen mis. Deze mislukkingen als een leerkans zien en bereid zijn om af te wijken van het oorspronkelijke plan door werkprocessen flexibel aan te passen aan de (nieuwe) realiteit, getuigt van lerend vermogen dat noodzakelijk is bij elke organisatieverandering.

BIBLIOGRAFIE

Aupperle, K. E., Acar, W. en Booth, D. E., An empirical critique of in search of excellence: how excellent are the excellent companies?, *Journal of Management*, 12(4), pp. 499-512, 1986.

Bartkus, B. R., Employee ownership as catalyst of organizational change, *Journal of Organizational Change Management*, 10(4), pp. 331-344, 1997.

Benoit, P., Hoe pakken we deze integratie aan?, in Snyders, K., Benoit, P., Heirman, J.C., Deridder, K., Leo, S. en Kirsch, A., presentatie voor medewerkers bij de geïntegreerde inspectie: 'Op weg naar een geïntegreerde inspectie. Gezamenlijke informatiesessie RSZ en Sociale Inspectie', 2016.

Cartwright, S. en Schoenberg, R., Thirty years of mergers and acquisitions research: Recent advances and future opportunities, *British Journal of Management*, 17(S1), 2006.

Cleverley, W. O. en Stetson, R. L., In Search of Excellence: Fact or Fiction?, *Journal of Healthcare Management*, 30(6), pp. 26-47, 1985.

De Craen, B., Degraen, A., Cornelis, N., Verschooten, M. en Romsée, C., *Analyse van een veranderingstraject. Inspectie van de Sociale Inspectie*, KU Leuven, analyseopdracht in het kader van het vak Organisatiegerichte methoden van de criminologische interventie, 2017.

Deridder, K., Het model van de virtuele matrix, in Snyders, K., Benoit, P., Heirman, J.C., Deridder, K., Leo, S. en Kirsch, A., presentatie voor medewerkers bij de geïntegreerde inspectie: 'Op weg naar een geïntegreerde inspectie. Gezamenlijke informatiesessie RSZ en Sociale Inspectie', 2016.

Ford, J. D., Ford, L. W. en D'Amelio, A., Resistance to change: The rest of the story, *Academy of Management Review*, 33(2), pp. 362-377, 2008.

Guest, D., Right enough to be dangerously wrong, *Organizational Studies: Modes of Management*, 1, 347, 2001.

Heirman, J.C., Juridisch traject: stand van zaken, in Snyders, K., Benoit, P., Heirman, J.C., Deridder, K., Leo, S. en Kirsch, A., presentatie voor medewerkers bij de geïntegreerde inspectie: 'Op weg naar een geïntegreerde inspectie. Gezamenlijke informatiesessie RSZ en Sociale Inspectie', 2016.

Hupe, P., Hill, M. en Buffat, A., *Understanding street-level bureaucracy*, Bristol, Policy Press, 2015.

Kirsch, A., Arbeidsvoorwaarden in de geïntegreerde inspectie, in Snyder, K., Benoit, P., Heirman, J.C., Deridder, K., Leo, S. en Kirsch, A., presentatie voor medewerkers bij de geïntegreerde inspectie: 'Op weg naar een geïntegreerde inspectie. Gezamenlijke informatiesessie RSZ en Sociale Inspectie', 2016.

Kotter, J. P., *A sense of urgency*, Harvard, Harvard Business Press, 2008.

Leo, S., De dagelijkse werking van de nieuwe inspectie, in Snyder, K., Benoit, P., Heirman, J.C., Deridder, K., Leo, S. en Kirsch, A., presentatie voor medewerkers bij de geïntegreerde inspectie: 'Op weg naar een geïntegreerde inspectie. Gezamenlijke informatiesessie RSZ en Sociale Inspectie', 2016.

Lipsky, M., *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public service*, New York, Russell Sage Foundation, 1980, 2010.

Loyens, K., *Integrity secured. Understanding ethical decision making among street-level bureaucrats in the Belgian Labor Inspection and Federal Police*, Leuven Instituut voor Criminologie, KU Leuven, Doctoraal proefschrift, 2012.

Newstrom, J. W., In search of excellence: Its importance and effects, *The Academy of Management Executive*, 16(1), pp. 53-56, 2002.

Pardo del Val, M. en Martínez Fuentes, C., Resistance to change: a literature review and empirical study, *Management Decision*, 41(2), pp. 148-155, 2003.

Peter, T. J. en Waterman, R. H., *In search of excellence: lessons from America's best-run companies*, New York, Warner Book, 1982.

Schraeder, M. en Self, D. R., Enhancing the success of mergers and acquisitions: an organizational culture perspective, *Management Decision*, 41(5), pp. 511-522, 2003.

Sinek, S., *Start with Why: How Great Leaders Inspire Everyone to Take Action*, New York, Portfolio Trade, 2009.

Snyders, K., Inleiding en korte voorstelling van de RSZ, in Snyder, K., Benoit, P., Heirman, J.C., Deridder, K., Leo, S. en Kirsch, A., presentatie voor

medewerkers bij de geïntegreerde inspectie: 'Op weg naar een geïntegreerde inspectie. Gezamenlijke informatiesessie RSZ en Sociale Inspectie', 2016.

Thomas, W. I. en Thomas, D. S., *The child in America: Behavior problems and programs*, New York, Johnson Reprint Corporation, 1928.

INHOUDSTAFEL

NAAR ÉÉN SOCIALE INSPECTIE: EEN KWESTIE VAN CULTUUR?

| | |
|--|-----|
| INLEIDING | 265 |
| 1. HET 7S-MODEL | 267 |
| 1.1. SITUERING VAN HET MODEL IN DE ORGANISATIEWETENSCHAPPEN | 267 |
| 1.2. EEN BALANS TUSSEN HARDWARE EN SOFTWARE IN ORGANISATIES | 268 |
| 2. EEN HERVORMING UIT BALANS? | 269 |
| 3. MEER AANDACHT VOOR DE ZACHT KANT VAN DE ORGANISATIE | 272 |
| 3.1. GEDEELDE WAARDEN | 272 |
| 3.2. MEDEWERKERS EN KERNCOMPETITIES | 273 |
| 3.3. MANAGEMENTSTIJL | 276 |
| 4. EEN GEFASEERDE IMPLEMENTATIE VAN 7S-MAATREGELEN AAN DE HAND VAN HET MODEL VAN KOTTER | 278 |
| CONCLUSIE | 279 |
| BIBLIOGRAFIE | 281 |