



Organisatiecultuur en psychologisch contract in de federale overheid

Samenvatting onderzoeksresultaten

Ingrid Willems

UA Politieke Wetenschappen, Management en Bestuur

Prof. Dr. Ria Janvier

Maart 2003

Prof. Dr. Erik Henderickx

UNIVERSITEIT ANTWERPEN

BELANGRIJKE OPMERKING

Dit document is een samenvatting van het eindrapport in het kader van een onderzoek uitgevoerd door de Universiteit Antwerpen in opdracht van de DWTC¹. Het onderzoek liep van januari 2001 tot december 2002 en droeg de naam ‘De cultuur, het psychologisch contract en de rechtspositieregeling: noodzakelijke hefboomen in het federale moderniseringsproces’. Deze samenvatting is enkel een zeer beknopte weergave van de onderzoeksresultaten. Voor een meer uitgebreide en genuanceerde analyse verwijzen we naar het eindrapport dat bij Academia Press² is uitgegeven.

INLEIDING

Sinds de Bouillon- en Copernicusnota's is de hervorming van het overheidsbestel naar een moderne administratie in een nieuwe versnelling gekomen. De Copernicushervorming beoogt een federale administratie die een efficiënter dienstverlener en een aantrekkelijker werkgever is. Om deze doelstellingen te bereiken werden verschillende structurele hervormingen en wijzigingen in het HRM-beleid ingevoerd. Een belangrijke belemmerende factor bij organisatieveranderingen is echter de organisatiecultuur. De cultuur speelt een niet te onderschatten rol in veranderingsprocessen en verdient daarom extra aandacht. Ook in het geval van de federale overheid kunnen de verregaande structurele veranderingen en de wijzigingen op vlak van HRM-beleid niet met succes worden bereikt zonder een cultuuromslag. Totnogtoe werd hier echter weinig rechtstreekse aandacht aan besteed. Het eerste deel van dit onderzoek poogt dan ook een beeld te geven van de huidige organisatiecultuur in enkele federale ministeries en tracht ook eventuele subculturen te onderscheiden. Het huidige cultuurprofiel wordt daarna vergeleken met de wenselijk geachte cultuur, zoals ze door topambtenaren wordt gedefinieerd. Deze ‘gap’-analyse leidt tot het beschrijven van de cultuurfactoren waaraan nog moet worden gewerkt en het benoemen van factoren of maatregelen die de overgang van de huidige naar de gewenste cultuur kunnen faciliteren.

Naast een cultuuromslag is eveneens een nieuw evenwicht in het psychologisch contract nodig. Het psychologisch contract bestaat uit de wederzijdse dwingende verwachtingen van ambtenaren en overheid en heeft betrekking op de ruilrelatie tussen overheid (als werkgever) en ambtenaren (als werknemers). De Copernicushervorming toont aan dat de overheid nieuwe en duidelijker verwachtingen heeft van haar ambtenaren. Het psychologisch contract tussen ambtenaar en overheid is bijgevolg aan herziening toe. Deze eenzijdige verandering door de overheid kan echter leiden tot een breuk in het psychologisch contract, wat op zijn beurt gevaren inhoudt zoals demotivatie, een dalende betrokkenheid en eventueel dalende prestaties. Een nieuw evenwicht in het psychologisch contract is bijgevolg cruciaal, wil men bovenstaande gevaren vermijden. Concreet wordt een beschrijving gegeven van de wederzijdse verwachtingen en wordt gezocht naar factoren die de verwachtingen van ambtenaren beïnvloeden. De doelstelling hierbij is te komen tot aanbevelingen voor een nieuw evenwicht in het psychologisch contract.

¹ Federale Diensten voor Wetenschappelijke, Technische en Culturele aangelegenheden, Wetenschapsstraat 8, 1000 Brussel, Tel. +32 2 238 34 11 - Fax : +32 2 230 59 12, www.belspo.be

² Academia Press, Wetenschappelijke uitgeverij, Eekhout 2, 9000 Gent, Tel. +32 9 233 80 88 - Fax +32 9 233 14 09, www.academiapress.be.

1. ORGANISATIECULTUUR

1.1. OMSCHRIJVING

Vooraleer de resultaten van de enquête worden voorgesteld is het wellicht nuttig nog even stil te staan bij het eerder vage begrip ‘organisatiecultuur’. Hoewel er geen consensus bestaat over de definiëring van dit concept, keren in de verschillende definities een aantal elementen steeds terug. Een organisatiecultuur kan men vergelijken met een ui, bestaande uit verschillende lagen. Waarden maken de kern van het cultuurbegrip uit: het zijn niet-zichtbare elementen die verwijzen naar opvattingen over hoe men zich in de organisatie dient te gedragen. Een laag meer naar buiten toe bevinden zich de normen, die meer concrete richtlijnen vormen van wat acceptabel en niet-acceptabel gedrag is. Het gaat voor een groot deel om ongeschreven regels. De buitenste of oppervlakkige laag van cultuur bestaat uit symbolen. Ze vormen de veruitwendiging van de cultuur en zijn direct waarneembaar.

Organisatiecultuur kan dan als volgt worden omschreven: “*een verzameling van waarden, uitingen en gedragingen die mede bepalen hoe mensen in een organisatie met elkaar omgaan en in welke mate zij energie steken in hun werk*” (Van Muijen, J. Koopman, P. & De Witte K., 1996). Een organisatiecultuur is geen gimmick die door een directie zomaar kan worden ingevoerd (Koot en Hogema, 1990). Het is meestal diep geworteld in de organisatie en groeit langzaam over de jaren heen. Mensen proberen in een organisatie bepaalde doelen te realiseren. Daarbij worden ze telkens opnieuw geconfronteerd met bepaalde problemen. Doordat ze deze problemen oplossen ontstaat een patroon van denken en voelen dat na verloop van tijd vanzelfsprekend wordt en aanzien wordt als dé manier van werken in de organisatie. Dit ontstane patroon biedt zodoende standaardoplossingen voor problemen en vormt de cultuur van een organisatie (Schein, 1992).

De organisatiecultuur verwijst in de eerste plaats naar de dominante cultuur die de *gedeelde* kernwaarden van een organisatie vertegenwoordigt. Een organisatie kan men echter niet typeren aan de hand van één uniforme cultuur. Veel te vaak wordt gesproken van ‘de’ cultuur, waarbij de bestaande verscheidenheid wordt genegeerd. Vooral in oudere en grote organisaties ontstaat vaak een heterogene cultuur met diverse subculturen. In een subcultuur kunnen de kernwaarden van de dominante cultuur worden gereflecteerd, aangevuld met bijkomende unieke waarden.

Tot slot staat een organisatiecultuur nooit los van andere factoren zoals de organisatiestructuur en -systemen (vb. personeelsbeleid). De cultuur verbindt de structuur- en systeemelementen en vormt zodoende de integrerende factor.

1.2. ONDERZOEKSRESULTATEN

In dit onderzoek wordt organisatiecultuur aan de hand van gedragsnormen gemeten. Ze zijn een veruitwendiging van de dieperliggende aspecten van cultuur, zoals waarden, en ze zijn makkelijker meetbaar.

De meting gebeurt aan de hand van de OCI-vragenlijst (Organisatie Cultuur Inventaris), een kwantitatief instrument dat aan de hand van 120 items (vragen) 12 sets van gedragsnormen of cultuurstijlen³ meet (Szumal, 1998). Respondenten worden gevraagd voor elk van de 120 uitspraken te antwoorden op de vraag (op een schaal van 1 tot 5) “In welke mate is het gebruikelijk, de gewoonte,

³ Zie bijlage 1 voor meer uitleg over de verschillende cultuurstijlen.

dat mensen van het ministerie...”. Per cultuurstijl worden de 10 scores van de 10 items opgeteld, zodat een score wordt bekomen van 10 tot 50. De scores van respondenten worden dan op een cirkel getekend, waardoor men een overzicht krijgt van de 12 cultuurstijlen en een algemeen beeld krijgt van de organisatiecultuur. Deze 12 cultuurstijlen worden in drie algemene types van organisatiecultuur onderverdeeld: constructieve, passief defensieve en agressief defensieve culturen.

1.2.1. Huidige organisatiecultuur

In juni 2001 werden de (toenmalige) Ministeries van Ambtenarenzaken en van Verkeer en Infrastructuur bevestigd. In september 2001 kwam daar nog het Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu bij. In totaal werden 3212 vragenlijsten verstuurd, waarvan 1191 ingevulde, bruikbare enquêtes terugkwamen. Dit vormt een respons van 37,1 % (VICI⁴: 26,0 %, MAZFP: 28,4 %, MINSOC: 46,6%⁵). Voor een schriftelijke enquête is dit een redelijk resultaat. Ambtenaren uit de hogere niveaus zijn oververtegenwoordigd in de responsgroepen van alle ministeries. Dit betekent dat zij vaker meewerkten aan de enquête dan andere ambtenaren. Voor alle andere kenmerken is de responsgroep representatief.

De bedoeling van dit onderzoek is te kijken naar de globale cultuur in de ondervraagde ministeries en te onderzoeken of men kan spreken van een ambtenarencultuur of men een meer gediversifieerd beeld moet hanteren. Kan de organisatiecultuur met andere woorden homogeen of eerder heterogeen worden genoemd en kunnen eventuele subculturen worden onderscheiden? De analyse gebeurt stapsgewijs: we vergelijken opeenvolgend de drie bevestigde ministeries, de verschillende afdelingen binnen deze ministeries, de centrale diensten en buitendiensten en tot slot de Vlaamse, Waalse en Brusselse buitendiensten.

MINISTERIES

In het Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu komen de vermijdende en de oppositionele cultuurstijlen het meest voor, volgens de respondenten. Voor de beide andere ministeries geldt hetzelfde. Dit betekent dat er weinig aandacht wordt geschonken aan goede resultaten en des te meer aan slechte resultaten. Er wordt veel kritiek gegeven en weinig beloofd. Daardoor wordt initiatief nemen en vernieuwend gedrag ontmoedigd. Nieuwe methoden uitproberen levert immers niets op, men wordt niet beloofd als het positieve resultaten oplevert en als het mislukt dan volgt enkel kritiek.

Er zijn duidelijke cultuurverschillen tussen de drie ministeries. Hoewel ze niet groot lijken, wezen de analyses er toch op dat negen van de twaalf cultuurverschillen significant zijn, d.w.z. dat ze niet toevallig zijn. Zo blijkt vooral het Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu te verschillen van de andere twee ministeries. De bevestigde ambtenaren van dit ministerie omschrijven hun cultuur minder als zelfactualiserend⁶ en prestatie-, mens- en relatiegericht dan ambtenaren uit de andere twee ministeries. Het Ministerie van Verkeer en Infrastructuur scoort duidelijk hoger op deze vlakken. Verder heeft het Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu een cultuur

⁴ We gebruiken de afkortingen van de ministeries zoals ze op de website van de federale overheid staan: VICI: Ministerie van Verkeer en Infrastructuur, MAZFP: Ministerie van Ambtenarenzaken, MINSOC: Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu.

⁵ De hogere respons voor het Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu is mogelijk te wijten aan de intussen aangepaste methode.

⁶ Zie bijlage 1 voor meer uitleg over deze cultuurstijlen.

die volgens haar ambtenaren meer oppositioneel, op macht gericht, competitief en minder perfectionistisch is in vergelijking met wat ambtenaren uit de andere ministeries verklaren. Dit cultuurverschil is mogelijk ook voor een deel te verklaren door de hogere respons in dit ministerie. Hoewel dit niet kan worden bewezen is het mogelijk dat hierdoor de 'kritische stem' meer werd gehoord. Op het niveau van de ministeries is geen sprake van één organisatiecultuur. Er zijn kleine, maar duidelijke en significante verschillen tussen de culturen in de drie bevraagde ministeries.

DIENSTEN EN BESTUREN

Binnen de ministeries (tussen afdelingen⁷) zijn er ook een aantal cultuurverschillen waar te nemen. De resultaten laten niet toe te besluiten dat afdelingen uit de drie ministeries steeds van elkaar verschillen op vlak van cultuur: sommige lijken zeer sterk op elkaar. Evenmin bewijzen de resultaten dat er geen subculturen zijn en dat elke afdeling dezelfde 'ambtenarencultuur' zou hebben. De analyses toonden voldoende significante verschillen aan om te kunnen spreken van subculturen. Omdat deze resultaten zeer uitgebreid zijn, komen ze in deze samenvatting niet verder aan bod.

BUITENDIENSTEN TEGENOVER CENTRAAL BESTUUR

De mogelijke cultuurverschillen tussen buitendiensten en centrale besturen verdienen ook wat aandacht. Er werd immers verwacht dat in de buitendiensten makkelijker een andere cultuur kan ontstaan aangezien ze fysisch verder verwijderd zijn van het hoofdbestuur. In het Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu blijkt duidelijk dat de buitendiensten gemiddeld een meer constructieve cultuur hebben dan het centrale bestuur. In het Ministerie van Verkeer en Infrastructuur is dit verschil minder uitgesproken. Verder leverden de analyses geen eenduidige bevindingen op. De enige conclusie die uit de kwantitatieve analyse kan afgeleid worden is dat de buitendiensten zich kenmerken door een iets constructiever cultuur.

BUITENDIENSTEN VLAANDEREN – WALLONIË - BRUSSEL

Tot slot gaat de aandacht naar de organisatiecultuur in de buitendiensten van het Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu. De cultuur van de buitendiensten in Vlaanderen, Wallonië en Brussel wordt vergeleken. De kwantitatieve analyses tonen aan dat buitendiensten waar enkel Nederlandstaligen werken een iets constructiever cultuur hebben dan buitendiensten in Wallonië. De Waalse buitendiensten hebben een meer vermijdende en oppositionele cultuur. Toch zijn deze laatste twee cultuurstijlen ook voor de Vlaamse buitendiensten de primaire cultuurstijlen. De Brusselse buitendiensten nemen doorgaans een middenpositie in.

VOORLOPIGE CONCLUSIE

Uit de enquête blijkt dat er duidelijke cultuurverschillen zijn tussen ministeries, buitendiensten en centrale besturen, en Vlaamse, Waalse en Brusselse buitendiensten. Ondanks de verschillen zijn de meest voorkomende cultuurstijlen telkens de vermijdende en de oppositionele stijlen. Zoals uit de beschrijvingen in bijlage 1 blijkt lijken deze twee cultuurstijlen erg op elkaar. Het vermijdende gedrag wordt vooral gecreëerd door een beoordelingssysteem gebaseerd op straffen. Men faalt in het belonen van succes en resultaten en benadrukt vooral de negatieve resultaten. Medewerkers vermijden dan liever het risico op slechte kritiek en vertonen daardoor weinig innovatief gedrag. Ze zijn niet geneigd hun nek uit te steken, proberen niet vaak nieuwe dingen uit en ontvluchten hun verantwoordelijkheden

⁷ Diensten, afdelingen of besturen: we bedoelen hier de eerste onderverdeling in de ministeries.

of schuiven ze door. Gezien het negatieve evaluatiesysteem is dit niet onlogisch. Controlesystemen worden er gebruikt om afwijkingen van procedures vast te stellen en medewerkers te wijzen op fouten. Ze worden weinig of niet ingezet om problemen op een constructieve manier aan te pakken. Leidinggevendens motiveren en stimuleren hun medewerkers (te) weinig en geven (te) weinig ondersteuning. Verder bieden medewerkers in deze cultuur sterke weerstand tegen veranderingen. Betrouwbaarheid en stroefheid hebben de overhand op innovatie, creativiteit en een effectieve aanpassing aan veranderende omstandigheden.

Het oppositionele karakter van de cultuur uit zich in negatief-kritisch gedrag. Medewerkers verwerven status en invloed door zich kritisch op te stellen en zijn geneigd ideeën van anderen af te breken en zelfs (impliciet) tegen te werken. Men levert weinig constructieve kritiek. Men zal hierdoor niet gemakkelijk nieuwe dingen uitproberen of risico's nemen. De kans op kritiek is immers groter dan de kans op beloning. Een gezonde mate van kritiek kan heel functioneel zijn, maar in een sterk oppositionele cultuur is de kritiek disfunctioneel en leidt ze tot onnodige conflicten en 'veilige' oplossingen voor problemen. Dit versterkt dus nog eens het vermijdend gedrag. Tot slot scoren de ministeries telkens zeer laag op de constructieve cultuurstijlen.

1.2.2. Verschillen in percepties

De enquête vroeg ook naar achtergrondkenmerken als geslacht, leeftijd, niveau en anciënniteit. Deze informatie laat toe te onderzoeken of er verschillen zijn in de perceptie van verschillende categorieën ambtenaren op de organisatiecultuur. Met andere woorden: zien mannen en vrouwen de cultuur op eenzelfde manier? Bekijken ambtenaren van een verschillend niveau de cultuur anders? We onderzochten de verschillen naargelang van de taal, het geslacht, de leeftijd, de anciënniteit, het niveau, het werkregime (voltijds - deeltijds), de juridische staat (contractueel - statutair) en het aantal mensen onder het gezag. Uit de analyse blijkt dat er vaak verschillende visies zijn tussen diverse groepen mensen, maar deze verschillen lopen niet steeds in dezelfde richting en zijn dus allerminst eenduidig. In het algemeen zijn de meeste verschillen te vinden tussen mensen van een verschillend tewerkstellingsniveau, tussen contractuelen en statutairen en tussen Nederlandstaligen en Franstaligen.

1.2.3. Jobkenmerken en arbeidstevredenheid

Ook enkele elementen uit het jobdesign werden in de enquête bevraagd. Dit laat toe na te gaan of de respondenten een verrijkte job hebben. Zo werden zes elementen van de jobinhoud bevraagd: de mate van autonomie en variëteit die men ervaart, de mate van feedback die men krijgt over de resultaten van zijn werk, de mate waarin men zich kan identificeren met zijn werk (taakidentiteit), de mate waarin men contact heeft met anderen (interdependentie) en tot slot de mate waarin men vindt dat zijn job anderen beïnvloedt (significantie). Alle aspecten zijn minstens in kleine mate aanwezig. Ambtenaren melden zelf dat hun functies vrij verrijkt zijn. De functies bieden vooral veel afwisseling en feedback. De ambtenaren van het ministerie van Ambtenarenzaken zijn het meest positief over hun job, in vergelijking met de andere twee ministeries.

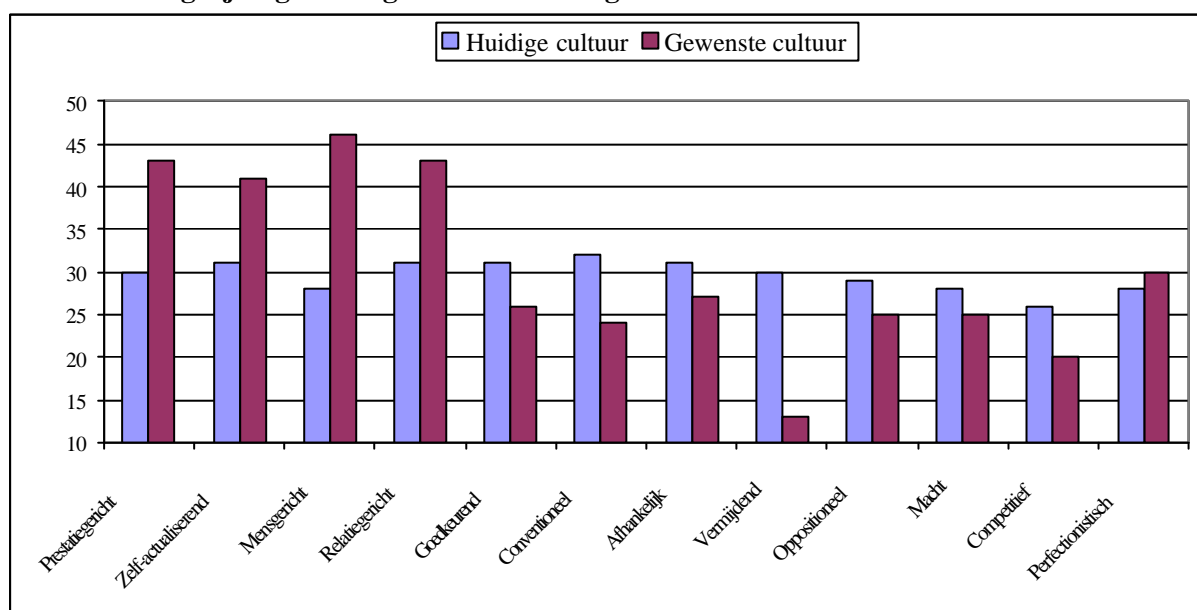
In de vragenlijst zaten ook enkele vragen die de arbeidstevredenheid van de ambtenaren nagingen. Opvallend aan de resultaten is de 'geringe' mate van tevredenheid die men voelt over het werken in het ministerie. Toch zou men slechts in geringe of bescheiden mate het ministerie verlaten als een alternatief wordt aangeboden en zou men het werken voor het ministerie wel aanraden aan mensen zoals zichzelf. Daarnaast is het eveneens merkwaardig dat ambtenaren uit de drie ministeries zeggen

dat hun job hen vereist zich anders te gedragen dan ze eigenlijk zijn, wat misschien een van de redenen kan zijn voor de geuite ontevredenheid.

1.2.4. Gewenste organisatiecultuur

Aan de hand van een enquête bij een focusgroep, bestaande uit een twintigtal (nieuwe) topfunctionarissen⁸, werd de wenselijk geachte organisatiecultuur voor alle FOD's⁹ tesamen in kaart gebracht. De gewenste cultuur voor de FOD's is een *constructieve* cultuur, voornamelijk mensgericht-stimulerend en met de nadruk op zelf-actualisatie. Men streeft duidelijk naar een cultuur met als centrale waarden ontplooiing, zelfverwezenlijking en zelfontwikkeling. Zowel een taakgerelateerde als een mensgerelateerde werking zouden daarin voldoende aandacht moeten krijgen. In een mensgerichte, stimulerende cultuur staat de mens centraal en is het leiderschap participatief. Medewerkers steunen elkaar en staan open voor elkaars opvattingen. In een zelf-actualiserende cultuur ligt de nadruk op creativiteit, kwaliteit, persoonlijke groei en prestaties. Medewerkers worden aangemoedigd om plezier te hebben in hun werk, nieuwe methoden te ontwikkelen en zichzelf te ontplooiën. Organisaties met deze cultuurstijlen lossen problemen doorgaans doelmatig op en zijn resultaat-, kwaliteit- en klantgericht.

Grafiek 1. Vergelijking tussen gewenste en huidige cultuur in enkele federale ministeries



De vergelijking met de huidige cultuur toont aan dat er op verscheidene vlakken nog grote verschillen zijn tussen de huidige en de gewenste situatie. Afhankelijk van de FOD of de afdeling is nog een lange weg af te leggen. De oppositionele cultuur zal in beperkte mate moeten afnemen. Waar men echter vooral aan zal moeten werken, is de afbouw van de vermijdende 'bunkerhouding'. Op dit vlak is er een enorme kloof tussen de huidige en de gewenste cultuur. Verder dient werk gemaakt van een evolutie naar een constructieve cultuur (eerste vier stijlen in de grafiek). De negatieve kritiek van de

⁸ De focusgroep bestond uit de voorzitters van de directiecomités van alle FOD's en uit de - op dat moment reeds benoemde - directeurs-generaal van de FOD P&O, Sociale Zekerheid, Volksgezondheid, Veiligheid Voedselketen en Leefmilieu, Mobiliteit en Vervoer. De respons bedroeg 70% (19 ingevulde enquêtes op 27)

⁹ Intussen waren "ministeries" al "FOD's" geworden.

oppositie stijl moet worden omgevormd tot constructieve kritiek. Dit kan door de systemen die deze houding in de hand werken en opwekken, om te vormen. Het evaluatiebeleid en de leidinggevende stijl zijn hierin zeer belangrijk. Ook een verrijkt jobdesign, dat ambtenaren autonomie, variëteit, feedback en intermenselijke contacten biedt, vormt hiertoe een belangrijk instrument.

2. PSYCHOLOGISCH CONTRACT

2.1. OMSCHRIJVING

Het psychologisch contract kadert in de ruilrelatie tussen werknemer en werkgever. Naast het formele contract of statuut wordt de ruilrelatie tussen werkgever en werknemer immers ook uitgedrukt in het zogenaamde psychologisch contract. Dit is de individuele perceptie van een reeks dwingende verwachtingen over wat werknemer en werkgever aan elkaar verschuldigd zijn. Deze verwachtingen zijn gebaseerd op gepercipieerde beloftes tussen werknemer en werkgever over hun ruilrelatie. Het gaat om wat de werknemer (werkgever) verwacht van de werkgever (resp. werknemer) en wat hij in ruil daarvoor verwacht te kunnen bieden. Een werknemer kan bijvoorbeeld verwachten dat hij voor lange tijd in de organisatie zal kunnen blijven, dat hij op de hoogte wordt gehouden van interne vacatures, of dat de organisatie hem voldoende promotiemogelijkheden biedt. Een werkgever kan van zijn werknemers verwachten dat ze zich voor meer dan 100% inzetten, dat ze dringende zaken af en toe in hun vrije tijd afmaken, of dat ze elke dag stipt aanwezig zijn. Het psychologisch contract is een belangrijk instrument ter verklaring van de motivatie, de attitudes en het gedrag van werknemers. Wanneer aan hun verwachtingen wordt tegemoetgekomen zijn werknemers veel meer gemotiveerd, zijn ze doorgaans meer betrokken bij hun werk en de organisatie en zullen ze minder snel ander werk zoeken. Inzicht in de verwachtingen van werknemers is verder cruciaal voor een organisatie in verandering, aangezien het psychologisch contract dan wordt herzien. Bij de federale overheid bijvoorbeeld ligt de nadruk op nieuwe, of aangepaste verwachtingen zoals klantvriendelijkheid, efficiëntie, flexibiliteit en zelfontwikkeling.

Het psychologisch contract is *impliciet* en kan zowel impliciete verwachtingen, gepercipieerde rechten en plichten als de reeds formeel vastgelegde rechten en plichten bevatten (Van den Brande, 2002). Het is verder ook *dwingend*. Als aan de verwachtingen niet wordt tegemoetgekomen treedt een breuk in het contract op, wat ernstige gevolgen met zich kan brengen, zoals een dalende motivatie en betrokkenheid van werknemers, een stijgend verloop en slechtere prestaties. Het psychologisch contract dient dus evenzeer te worden nageleefd. Het psychologisch contract is daarnaast ook *subjectief*. Het is volgens Rousseau (1995) een individuele perceptie van de wederzijdse verplichtingen. Het psychologisch contract is ook *wederzijds*. Het kan enkel bestaan in de context van een uitwisselingsrelatie (Van den Brande, 2002; Anderson & Schalk, 1998). De voorwaarden of inhoud van de overeenkomst hoeven niet wederzijds te zijn (de partijen hoeven niet akkoord te gaan), ieders interpretatie van het contract kan immers verschillen. Er is wel een perceptie van wederkerigheid en wederzijdsheid (de partijen gaan er wel van uit dat ze akkoord zijn). Het psychologisch contract is tot slot ook *dynamisch*: het verandert doorheen de tijd en ontwikkelt binnen de context van de interactie tussen het individu en de organisatie.

2.2. ONDERZOEKSRESULTATEN

Dit tweede deel van het onderzoek gaat concreet na wat werkgever en werknemer in de federale overheid van elkaar verwachten en in hoeverre die verwachtingen overeenkomen. Verder wordt onderzocht welke factoren aan de basis kunnen liggen van een verschillende invulling van de ruilrelatie. Aan de hand hiervan kunnen beleidsvoorstellen worden geformuleerd ter verbetering van het psychologisch contract en ter voorkoming van een breuk in het contract. Vooral tijdens een veranderingsproces is het immers cruciaal om aandacht te besteden aan het (veranderende) psychologisch contract. De concrete onderzoeksvragen zijn: Welke zijn de wederzijdse verwachtingen tussen ambtenaar en overheid? Komen die verwachtingen overeen? Hoe evalueert de ambtenaar het psychologisch contract: komt men aan zijn verwachtingen tegemoet (breuk of schending)? Welke factoren oefenen een invloed uit op het psychologisch contract?

Het psychologisch contract werd gemeten aan de hand van een enquête bij 1275 federale personeelsleden¹⁰ uit zes FOD's (P&O, Sociale Zekerheid, Mobiliteit en Vervoer, Justitie, Financiën, Volksgezondheid, Veiligheid Voedselketen en Leefmilieu). De vragenlijst bestond uit vragen over verwachtingen van ambtenaren, in hoeverre aan deze verwachtingen werd voldaan, wat men bereid is te bieden¹¹, de mate waarin men kan participeren aan het beleid, het jobdesign, de communicatie over verwachtingen en enkele vragen over het gevoel van onzekerheid en de houding tegenover Copernicus.

¹⁰ De respons was 41%.

¹¹ Deze vragen zijn afkomstig van Van den Brande (2002) en werden met toestemming gebruikt.

Tabel 1: Top 10 Belangrijkste verwachtingen van ambtenaren en wat ambtenaren bereid zijn te bieden (gemiddelde score op schaal van 1 = helemaal niet, tot 5= in zeer grote mate; standaarddeviatie en n)

Verwachtingen ambtenaren	Wat ambtenaren bereid zijn te bieden
1. Informatie over beslissingen die hen aanbelangen (M=4.65, stddev=0.59, n=1252)	1. Goed samenwerken met hun collega's (M=4.31, stddev=0.70, n=1249)
2. Langetermijnengagement (M=4.56, stddev=0.58, n=1241)	1. In alle omstandigheden klantvriendelijk blijven (M=4.31, stddev=0.79, n=1249)
3. De nodige opleiding om hun functie goed te kunnen uitvoeren (M=4.52, stddev=0.71, n=1253)	3. Prestaties leveren die aan de verwachtingen voldoen (M=4.29, stddev=0.70, n=1244)
3. Een goede samenwerking met hun directe chef (M=4.52, stddev=0.69, n=1253)	4. Snel en efficiënt werken (M=4.26, stddev=0.72, n=1249)
5. Duidelijkheid (M=4.51, stddev=0.53, n=1239)	4. Openheid (M=4.26, stddev=0.62, n=1234)
6. Interessant werk (M=4.47, stddev=0.68, n=1252)	6. Een opleiding volgen wanneer men hen dit vraagt (M=4.17, stddev=0.84, n=1251)
7. Gelijkheid (M=4.31, stddev=0.79, n=1243)	7. Loyauteit (M=4.06, stddev=0.76, n=1248)
7. Een rechtvaardige beloning in vergelijking met personeelsleden die gelijkaardig werk uitvoeren in andere organisaties (M=4.31, stddev=0.82, n=1247)	8. Flexibiliteit (M=4.03, stddev=0.76, n=1248)
9. Een voordeliger pensioen als ambtenaar (in vergelijking met de privé-sector) (M=4.30, stddev=0.98, n=1248)	9. Voorstellen doen om hun functie nog beter uit te voeren (M=4.02, stddev=0.89, n=1250)
10. Weddenverhoging naarmate men langer voor de organisatie werkt (M=4.25, stddev=0.90, n=1251)	10. Manieren bedenken om de werkwijze in de dienst nog te verbeteren (M=3.98, stddev =0.90, n=1251)

Bovenstaande tabel geeft een overzicht van de belangrijkste verwachtingen van ambtenaren aan de ene kant en aan de andere kant de zaken die de overheid het meest van hen kan verwachten, met andere woorden wat ambtenaren het meest bereid zijn te bieden. Ambtenaren hebben hoge verwachtingen van hun werkgever. Ze verwachten zeer sterk dat de overheid hen een engagement op lange termijn biedt, dat er voldoende informatie is over beslissingen die hen aanbelangen, ze verwachten de nodige opleiding, een goede samenwerking met de direct leidinggevende en dat er duidelijkheid is over rechten, plichten en afspraken. Beloning naargelang van hun evaluatieresultaat en keuzemogelijkheid tussen beloningsvormen staan veeleer onderaan hun lijstje van verwachtingen. Verder zijn er significante verschillen tussen niveaus, vooral wat niveau A en D betreft. Op verscheidene vlakken zijn er grote verschillen tussen de verwachtingen van de vroegere niveaus 3 en 4. Dit is geen onbelangrijk gegeven, gezien deze twee niveaus werden samengevoegd. Ambtenaren van niveau A hebben grotere verwachtingen dan de anderen rond elementen die 'intrinsieke motivatie' kunnen worden genoemd, zoals de jobinhoud. Ambtenaren van het vroegere niveau 3 hebben de grootste verwachtingen over de duidelijkheid van afspraken en over meer flexibele beloningsvormen (mogelijk omdat ze niet kunnen deelnemen aan de competentietesten). Ambtenaren van de lagere niveaus verwachten ook meer dat mensen van hetzelfde niveau gelijk worden behandeld en dat ze meer

persoonlijk worden behandeld. De verschillen tussen niveaus maken duidelijk dat men ambtenaren zeker niet als een homogene groep mag beschouwen.

In ruil voor bovenstaande elementen zijn ambtenaren bereid vrij veel terug te geven aan de overheid, vooral naar loyaliteit en openheid over hun wensen en problemen. Daarnaast kan de overheid eveneens in grote mate van haar personeelsleden verwachten dat ze klantvriendelijk zijn, goed met collega's samenwerken en goede prestaties leveren. Ambtenaren zijn minder bereid extra taken op te nemen, extra uren te werken of meer te doen dan wat van hen wordt verwacht. Dit betekent niet dat ambtenaren niet bereid zijn dit te doen, ze zijn bereid dit in beperkte mate te doen. De Copernicushervorming wil komen tot een flexibel, klantvriendelijk ambtenarenkorps dat initiatieven neemt en zelf instaat voor zijn ontwikkeling. Ambtenaren zijn tot al deze elementen minstens in beperkte mate bereid. Ambtenaren die positiever tegenover de hervormingen staan, een groter gevoel van controle hebben over hun werksituatie en het gevoel hebben dat ze kunnen participeren aan het beleid zijn doorgaans tot meer bereid dan hun collega's. Tussen de niveaus zijn er enkele significante verschillen. Ambtenaren van niveau A zijn meer bereid tot persoonlijke investering en tot het zoeken naar verbetering van werkmethodes. Van ambtenaren uit de andere niveaus kan de overheid meer loyaliteit en respect voor gezag verwachten.

Ambtenaren ervaren gemiddeld dat de verwachtingen waar ze belang aan hechten eerder niet worden vervuld. Ze ervaren voornamelijk een breuk in hun psychologisch contract op vlak van de feedback over hun werk, het beloningssysteem en de bevorderingsmogelijkheden in de organisatie. Daarnaast zijn er ook nog belangrijke breuken wat betreft opleidingsmogelijkheden en de mogelijkheden om van functie te veranderen. Het is duidelijk dat de grootste breuken in het psychologisch contract van ambtenaren op het vlak van loon en loopbaanontwikkeling (in brede zin) gebeuren. Hun hoge verwachtingen hierover komen niet uit. Ambtenaren communiceren verder weinig met hun direct leidinggevende over elkaars verwachtingen (gemiddeld één keer per twee jaar) en ervaren dit als een gemis. Ze verwachten daarnaast meer waardering, respect en positieve feedback. Aan de verwachtingen van ambtenaren op het gebied van werkzekerheid, de afstemming tussen werk- en privé-leven en de collegiale sfeer is wel voldaan. Dit kunnen als troeven van de federale overheid worden beschouwd. Verder ervaren de verschillende niveaus niet steeds op dezelfde elementen een breuk in hun contract. Niveau A en C ervaren het meest een schending van hun contract. Niveau 3 ervaart vooral een grotere schending wat opleidingsmogelijkheden betreft. Niveau 4 ervaart minder een schending van het contract, maar evalueert toch ook de facetten van de loopbaan als negatief. Ambtenaren die een groter gevoel van controle hebben op hun werksituatie, die meer communiceren met hun direct leidinggevende over wederzijdse verwachtingen en die meer worden betrokken bij beslissingen, ervaren vaker een vervulling van hun psychologisch contract. Ze vinden met andere woorden vaker dat aan hun verwachtingen wordt tegemoetgekomen. De kans op een breuk in het psychologisch contract, en de bijbehorende motivatiedaling, is groot tijdens een veranderingsproces. Als de overheid dit wil vermijden, moet ze er dus voor zorgen dat de communicatie met de directe chef over verwachtingen beter verloopt, dat ambtenaren meer betrokken worden bij beslissingen en dat men een grotere mate van autonomie ervaart in de werksituatie. Betrokkenheid en communicatie zijn al nieuwe sleutelwoorden in de Copernicushervorming, maar ze verdienen nog meer en betere aandacht. Ambtenaren ervaren (gemiddeld genomen) geen van beide momenteel als voldoende en dit heeft negatieve gevolgen op alle andere facetten van het psychologisch contract.

3. CONCLUSIE

De Copernicushervorming beoogt een slagvaardige, efficiënte federale overheid met een geresponsabiliseerd ambtenarenkorps dat oog heeft voor klantvriendelijkheid en resultaatgerichtheid. Om dit te realiseren, worden verscheidene structurele en operationele veranderingen doorgevoerd. Een cultuurverandering is hier onlosmakelijk mee verbonden. Algemeen is een omslag nodig van een oppositionele, vermijdende cultuur naar een constructief georiënteerde cultuur. De kloof tussen deze twee culturen is momenteel nog zeer groot. Naargelang van de FOD of de dienst is nog een hele weg af te leggen. Naast een cultuuromslag is ook een nieuw evenwicht in de ruilrelatie tussen ambtenaar en overheid nodig. Ambtenaren ervaren immers dat aan hun verwachtingen niet wordt voldaan en zoals gezegd kan dit nefaste gevolgen hebben. Cruciale factoren in de omslag naar een nieuwe cultuur en een nieuw evenwicht in het psychologisch contract zijn een moderne *managementstijl* met daarbij aansluitend een nieuw relevant *evaluatiesysteem*. Ambtenaren hebben behoefte aan eerlijke feedback over de resultaten van hun werk. Dit betekent dat zowel positieve aanmoediging als constructieve kritiek worden geuit. Niet alleen verwachten ambtenaren dit zelf, het is ook van groot belang om te cultuuromslag te realiseren. Dit houdt op zijn beurt in dat leidinggevenden dienen te beschikken over of moeten worden getraind in leidinggevende capaciteiten. Verder blijven open en eerlijke *communicatie* en *betrokkenheid* van ambtenaren ontzettend belangrijk. Een goede communicatie is nodig om een breuk in het 'psychologisch contract' te vermijden en om de onzekerheid weg te nemen, de betrokkenheid te vergroten en de weerstand tegen Copernicus te breken. Ambtenaren moeten zo snel mogelijk concreet weten wat er voor hen verandert in hun werksituatie. Als dit nog niet uitgeklaard is op managementniveau, dient dit ook op die manier naar het personeel te worden gecommuniceerd. Ambtenaren hebben nood aan duidelijke informatie over de fasen waarin het veranderingsproces zich bevindt: wat al beslist is, wat nog moet beslist worden en in welke mate ze bij het laatste betrokken worden. Er moet een eerlijk beeld worden gegeven van de voor- en nadelen van beslissingen. Communicatie is echter meer dan informeren alleen. Er zijn immers door te overheid al tal van communicatie-initiatieven genomen en toch blijkt uit de enquête dat men er niet tevreden over is. Een belangrijke vraag is of de communicatie wel tot alle ambtenaren doordringt en de boodschap wel juist overkomt en goed begrepen wordt. Wil men de weerstand ombuigen naar betrokkenheid, dan is een dialoog nodig en moet men ambtenaren overtuigd krijgen en enthousiasmeren voor de verandering. Dit vraagt opnieuw een inspirerend leiderschap. In de volgende (huidige) fase van de hervorming, waarbij per FOD de BPR's worden uitgevoerd heeft de overheid een kans om ambtenaren werkelijk te betrekken bij de hervormingen. Aangezien deze fase van de hervormingen kleinschaliger is, dichter bij de leefwereld van ambtenaren aanleunt en concrete impact zal hebben op hun werksituatie kan de input van ambtenaren, gebaseerd op praktijkervaring op 'de werkvloer', zeer belangrijk zijn (en dit voor zowel de overheid als de ambtenaren zelf). Tot slot zouden we willen pleiten voor een *gediversifieerd* beleid, omwille van de cultuurverschillen en de verschillen in verwachtingen die afhangen van verscheidene factoren zoals het tewerkstellingsniveau. Ook de betrokkenheid is niet in alle groepen even groot: hier moet speciale aandacht eveneens uitgaan naar oudere en statutaire personeelsleden.

Bronnen

- Anderson, N., Schalk R., (1998) The psychological contract in retrospect and prospect. *Journal of organizational behaviour*, 19, 637-647.
- Hofstede G. (1991) *Cultures and organizations: software of the mind*. Maidenhead: Mc-Graw Hill.
- Koot, W. & Hogema, I. (Eds.) (1990) *Organisatiecultuur: fictie en werkelijkheid*. Muiderberg: Coutinho.
- Rousseau, D. (1995) *Psychological contracts in organizations: understanding written and unwritten agreements*. Thousand Oaks: Sage.
- Schein (1992) *Organizational culture and leadership*. San Fransisco: Jossey-Bass.
- Szumal, J. (1998) *Organizational Culture Inventory. Interpretation and Development Guide*. Human Synergistics International.
- Van den Brande, I. (2002) *Het psychologisch contract tussen werknemer en werkgever. Een survey-onderzoek bij Vlaamse werknemers*. Leuven: K.U.Leuven, Faculteit Economische en Toegepaste Economische Wetenschappen. Doctoraal proefschrift.
- Van Muijen, J, Koopman, P. & Drenth, P. (1996) Organisatiecultuur en organisatieklimaat: het FOCUS-project, in: Bouwen, R., De Witte, K., Verboven, J. (Eds.) (1996) *Organiseren en veranderen*. Leuven: Garant, 103-120.

Bijlage 1: De twaalf cultuurstijlen (Szumal, 1998)¹²

1. Een mensgerichte -stimulerende cultuur

In organisaties met deze cultuur is het leiderschap participatief en staat de mens centraal. Medewerkers steunen elkaar en staan open voor opvattingen van anderen. Er wordt op een constructieve wijze met elkaar omgegaan. Medewerkers worden actief betrokken en krijgen de gelegenheid te groeien.

2. Een cultuur van relatiegerichtheid

Opbouwende interpersoonlijke relaties staan in deze cultuur centraal. Medewerkers zijn open en vriendelijk en zijn gevoelig voor de arbeidstevredenheid van hun collega's. Men deelt gevoelens en gedachten en men stelt groepsbelangen voorop. De prestaties van de organisatie worden vergroot door het bevorderen van open communicatie, goede samenwerking en loyaliteit ten opzichte van teams.

3. Een cultuur van goedkeuring

Een cultuur van goedkeuring omschrijft organisaties waarin conflicten worden vermeden en menselijke verhoudingen doorgaans plezierig zijn. Medewerkers hebben het gevoel dat zij met anderen moeten instemmen. Ze streven naar de goedkeuring van anderen en willen door anderen positief worden gewaardeerd. Het uiten van eigen meningen wordt beperkt.

4. Een conventionele cultuur

Deze cultuur omvat een conservatieve, traditionele, bureaucratische manier van organisatie. Medewerkers dienen zich aan te passen, de regels te volgen en een goede indruk te maken. De doelmatigheid van de organisatie kan hier echter onder lijden, door het gebrek aan ruimte voor vernieuwing en aanpassing aan de omgeving.

5. Een afhankelijke cultuur

Hiërarchische en weinig participatieve organisaties worden gekenmerkt door deze cultuurstijl. De centrale besluitvorming heeft als gevolg dat medewerkers alleen doen wat hen wordt gevraagd en voor elke beslissing de goedkeuring van hun oversten vragen. Men doet wat verwacht wordt en probeert personen met een autoriteitspositie te behagen.

6. Een vermijdende cultuur

In deze organisaties worden goede prestaties niet beloond, maar worden fouten wel bestraft. Hierdoor schuiven medewerkers gemakkelijker verantwoordelijkheden naar anderen af om zodoende te vermijden dat ze de schuld krijgen bij een foute handeling. Werknemers wachten tot anderen de eerste stap zetten en grijpen weinig kansen.

7. Een oppositionele cultuur

Een oppositionele cultuur kenmerkt organisaties waarin confrontaties vaak voorkomen en negativisme wordt beloond. Door zich kritisch op te stellen geraken medewerkers hogerop, waardoor ze eerder

¹² Deze omschrijvingen zijn zeer algemeen, ze moeten per organisatie worden genuanceerd en van een kader worden voorzien.

geneigd zijn anderen tegen te werken. Zelf nemen ze veilige (maar ineffektieve) beslissingen. Onnodige conflicten komen vaak voor in deze organisaties.

8. Een machtscultuur

De structuur in deze organisaties is gebaseerd op autoriteit, gebonden aan de positie van medewerkers. Men verwacht dat leiding nemen en het controleren van ondergeschikten zullen worden beloond. Medewerkers verzetten zich hier echter tegen, houden informatie achter en beperken hun inbreng. Dit brengt de effectiviteit van de organisatie in gevaar.

9. Een competitieve cultuur

In deze cultuur wordt veel belang gehecht aan winnen en elkaar overtreffen. Leden worden beloond om elkaar voorbij te steken. Hierdoor werken personeelsleden hun collega's eerder tegen, om zodoende opgemerkt te worden. De samenwerking is dan ook beperkt.

10. Een perfectionistische cultuur

Perfectionisme, volharding en hard werken wordt in deze cultuur sterk geapprecieerd. Medewerkers hebben het gevoel dat ze fouten moeten vermijden en lang moeten werken om de nauwkeurig bepaalde doelstellingen te kunnen realiseren.

11. Een op prestatie -motivatie gebaseerde cultuur

Medewerkers stellen zichzelf uitdagende maar realistische doelen, ontwikkelen zelf plannen voor de uitwerking ervan en werken enthousiast om hun doelstellingen te halen. Deze organisaties zijn doelmatig, klantgericht en lossen problemen op een effectieve manier op.

12. Een zelf-actualiserende cultuur

Creativiteit, kwaliteit, prestaties en persoonlijke groei staan centraal in deze cultuur. Medewerkers worden aangemoedigd om plezier te hebben in hun werk, nieuwe methoden te ontwikkelen en zichzelf te ontploien.