

Rijksacademie voor Projectmanagement

Kernprogramma Bouw II

Studieopdracht

Jacco van der Vegte

December 2011

...spreek elkaars taal,

zodat je samen je verhaal kunt vertellen...

Begeleider: prof. Dr. M.B. Veenswijk

Studieopdracht van: Ir. J.J. van der Vegte MRE

0. Inleiding en leeswijzer

Voor u ligt het resultaat van de praktijkstudieopdracht die gemaakt is in het kader van de afronding van Kernprogramma Bouw II van de Rijksacademie voor Projectmanagement, kortweg Projectacademie.

De Projectacademie heeft als ambitie om binnen de rijksoverheid het vakgebied projectmanagement te professionaliseren. Daarom ontwikkelt zij leerprogramma's, die op maat worden gemaakt, met als uitgangspunt voor de overheid, door de overheid.

Het kernprogramma Bouw is een leerprogramma dat de Projectacademie samen ontwikkelt met de drie partners Prorail, Rijksgebouwendienst en Rijkswaterstaat. Het kernprogramma richt zich op projectmanagers binnen de overheid die zich bezig houden met het managen van complexe bouwopgaven. Hierbij wordt persoonlijke ontwikkeling gerelateerd aan de eisen en opgaven die de organisaties stellen.

De praktijkstudieopdracht gaat over een relevante verandering op het vakgebied van projectmanagement. Daarvoor wordt een vraagstuk uit de eigen praktijk geanalyseerd, verbetervoorstellen ontworpen en aangegeven hoe de situatie veranderd kan worden.

Ik hoop met deze opdracht inzicht te krijgen hoe projectmanagers beter kunnen inspelen op ontwikkelingen die zich (deels) buiten een project voltrekken. Daarmee kan ik zelf bij toekomstige opdrachten mijn voordeel mee doen, maar hopelijk ook mijn collega procesmanagers. In hoofdstuk 2 beschrijf ik de vraagstelling, de positionering daarvan en waarom ik deze vraag stel. Hoewel de opdracht geen wetenschappelijke studie is ga ik ook in op het theoretisch kader waaruit ik het vraagstuk onderzocht heb. In hoofdstuk 3 presenteer ik mijn bevindingen. De Conclusies en aanbevelingen staan in hoofdstuk 4. De bijlagen waar in de tekst naar verwezen wordt zijn samengevoegd in hoofdstuk 5.

Veel leesplezier!

December 2011, Jacco van der Vegte

1. Inhoudsopgave

| | |
|--|----|
| 0. Inleiding en leeswijzer | 3 |
| 1. Inhoudsopgave | 4 |
| 2. Beschrijving van het vraagstuk | 5 |
| Positionering van het vraagstuk / het doel van het onderzoek | 6 |
| Theoretisch kader van het onderzoek | 8 |
| 3. Presentatie van bevindingen | 11 |
| 4. Conclusies en aanbevelingen | 16 |
| 5. Bijlagen [vertrouwelijk] | -- |
| Vragenlijst | -- |
| Literatuurlijst | -- |
| Analyse mailberichten | -- |

2. Beschrijving van het vraagstuk

Het is toch te gek dat externe processen een project verstoren. Vooral externe processen die indirect te beïnvloeden zijn en een gelijk belang kennen als mijn project, zouden toch geen frustratie moeten geven?

Casus Nationaal Militair Museum Soesterberg:

Bij de start van het project is uitvoerig gesproken tussen defensie en gemeentes Soest en Zeist en de provincie. Alle partijen hebben een belang bij de saldobenadering die aan het bestemmingsplan ten grondslag ligt. Het betreft het inleveren van 'rood' (bebouwing, vooral de bestaande opstallen van de voormalige vliegbasis) voor 'groen' (nieuwe natuur die de ecologische hoofdstructuur(EHS) verder afmaakt).

Belangen: Zeist wil graag een klein beetje 'rood' terugbrengen (woningbouw aan de rand van het groene gebied, Soest wil graag het nieuwe Nationaal Militair Museum (hierna NMM) binnen haar grenzen hebben (stukje rood handhaven cq vernieuwen) en de provincie ziet groen ontstaan voor de EHS. Een win, win situatie die is vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst (SOK). Het maken van een nieuw bestemmingsplan is de belangrijkste uitwerking daarvan.

Na anderhalf jaar voorbereiding lijken partijen ieder hun eigen (tijd)pad te hebben uitgestippeld zonder rekening met elkaar te houden. Door vertraging in het opstellen van het bestemmingsplan lijkt de volgende situatie te ontstaan:

Omdat het nieuwe bestemmingsplan later van kracht wordt dan gepland

- wordt de omgevingsvergunning later geleverd voor de bouw van het NMM; schade voor defensie als gevolg van rente en exploitatieverlies doordat de huidige musea langer dicht zijn (Vertraging van een jaar betekent bij een rentestijging van 5 basispunten grofweg €250.000 aan jaarlijkse meerkosten voor de komende 25 jaar;*
- kan de nieuwbouw van woningen in Zeist niet aanvangen; schade voor Zeist ivm exploitatieresultaat;*
- kan de EHS niet of in kleinere omvang gerealiseerd worden als projecten vertragen (of nooit als projecten door vertraging stopgezet worden); schade voor de provincie*

Het lijkt alleen verliezers op te leveren.

Positionering van het vraagstuk / het doel van het onderzoek

Het vraagstuk positioneert zich aan de zijde van de Staat / defensie. Defensie heeft er uiteindelijk last van als het bestemmingsplan niet tijdig gereed is, zij willen immers zo snel mogelijk een nieuw museum gerealiseerd zien.

Doel van mijn onderzoek is om inzicht te krijgen in de culturele achtergronden van de verschillende spelers in het geschetste vraagstuk in de verwachting dat dit inzicht nieuwe handvatten geeft om het proces in beweging te krijgen. Aan de hand van de casus wordt het onderzoek beschreven. In een apart kader wordt waar mogelijk een algemeen geldende tekst geformuleerd.

Algemeen vraagstuk

Geeft inzicht in de culturele verschillen van actoren een handvat om een moeizaam lopend proces in beweging te krijgen?

Defensie, provincie Utrecht en de gemeentes Zeist en Soest hebben een samenwerkingsovereenkomst (SOK) gesloten om de oude vliegbasis opnieuw te ontwikkelen. Defensie zal op het 'Camp New Amsterdam' gevestigd blijven met een aantal legeronderdelen. Daarnaast zal ca 45 ha. in eigendom blijven van defensie om in dat gebied een nieuw museum te realiseren waar twee van de vijf defensiemusea een gezamenlijk nieuw onderkomen zullen krijgen. Het Legermuseum in Delft en het Militaire Luchtvaart Museum in Soesterberg zullen samengaan in het Nationaal Militair Museum (NMM). Het resterende deel van de oude vliegbasis is door defensie verkocht aan de provincie en gemeente Zeist om daar nieuwe natuur respectievelijk op kleine schaal woningbouw te realiseren.

Het project NMM waar ik als procesmanager verantwoordelijk ben voor de aanbesteding, is gestart toen de laatste gesprekken over de SOK plaatsvonden. Ik heb als procesmanager geen rol in het opstellen van de SOK gehad. Om deze plannen mogelijk te maken is een nieuw bestemmingsplan nodig. De SOK geeft daar de randvoorwaarden voor. De provincie en de beide gemeentes wilden ieder voor zich een bestemmingsplan opstellen, maar zagen tegelijkertijd het belang om hier samen in op te trekken.

Vanuit een samenwerkingsverband wordt nu het bestemmingsplan door Soest opgesteld met input van de andere partijen. De aansturing vindt plaats door een stuurgroep waarin zowel de gedeputeerde van de provincie Utrecht als de betrokken wethouders uit Soest en Zeist zitten. In de projectgroep die daar hiërarchisch onder hangt is ook defensie vanuit 'Camp New Amsterdam' vertegenwoordigd. Besluitvorming vindt gesplitst plaats: ieder voor zijn eigen deel. De beide raden van de gemeentes en het provinciale bestuur besluiten over de afzonderlijke delen van het bestemmingsplan.

Er is vanuit het project NMM geen directe sturing op de voortgang, alleen indirect via de vertegenwoordiger van 'Camp New Amsterdam' of via bestuurlijk overleg. Ik ben als procesmanager verantwoordelijk voor de tijdige afronding van de aanbesteding. De afspraken met de gemeentes en provincie zijn als randvoorwaarden aan het project meegegeven door mijn opdrachtgever, die de uiteindelijke probleemhebber is.

Wat zijn de symptomen?

Een van de geïnterviewden zei: 'als je zegt –er moet een defensiemuseum komen- en iedereen is het erover eens, waarom moet je dan nog iets vastleggen?'

Begrip wordt door partijen uitgesproken, maar niemand komt in actie om daadwerkelijk een versnelling te bewerkstelligen. De projectleider van de gezamenlijke projectgroep spreekt niet over een vertraging; zij ziet de voorliggende planning als de planning die altijd zo heeft bestaan. Zorgvuldigheid en creëren van draagvlak is als argument gebruikt om in de afgelopen periode de planning aan te passen.

Gemeente Soest is blij met de grote investering die in haar gemeente gedaan wordt. Werkgelegenheid, economische impulsen als gevolg van toerisme, etc. worden gewaardeerd maar actie om het voor elkaar te krijgen is er niet of niet voldoende in de ogen van defensie.

Angst bij gemeentes om hun eigen doel niet te gaan halen is er niet. Bij de behandeling (begin december 2011) van het bestemmingsplan in de raad is een forse lobby geweest om delen van het bestemmingsplan alsnog aan te passen. Met 15 tegen 14 stemmen heeft de gemeenteraad van Soest half december 2011 besloten het bestemmingsplan zonder aanpassing vanaf 22 december 2011 ter visie te leggen. Hierdoor is een forse vertraging voorkomen. De raadspartijen leken alleen politiek gewin in het vizier te hebben.

Doet deze situatie zich alleen bij dit project voor?

Nee, helaas niet, ook in andere projecten doet zich vaak voor dat afgesproken randvoorwaarden door derden niet tijdig worden ingevuld ondanks gedeelde belangen. En juist dat laatst verbaast me, als er geen belang is begrijp ik waarom vertraging kan ontstaan. Urgentie is immers vaak nodig om mensen in beweging te krijgen. Hoe kan ik partijen bewegen tot actie te komen?

Gevolgen

De gevolgen zijn verschillend voor de verschillende betrokkenen. In de beschrijving van de casus is aangegeven wat de gevolgen op hoofdlijnen zijn voor de verschillende betrokkenen. Voor defensie (en daarachter de stichting defensiemusea) als probleemhebber gaat het om de volgende risico's die zich in meer of mindere mate zullen voordoen:

- Financiële risico's:
 - Latere opening museum, verlies inkomsten omdat 'oude' musea dicht gaan
 - Latere aanvang bouw, renterisico dat door consortium (opdrachtnemer voor uitvoering) als risico wordt geprijsd
 - Latere ingebruikname, risico dat door private financier wordt geprijsd omdat ook later de eerste betalingen plaats zullen vinden.

- Imagoschade
 - Ook dit museum loopt uit in tijd
 - Collectie is langere tijd niet voor publiek bereikbaar

De schade wordt met name veroorzaakt door vertraging. Het doel om dit proces in beweging te krijgen is met name gericht op het voorkomen van eventuele vertragingen in voorliggende planning en te versnellen waar mogelijk.

Theoretisch kader van het onderzoek

Om de culturele achtergrond van de verschillende betrokken partijen (defensie, gemeente, Rijksgebouwendienst, projectorganisatie provincie) te onderzoeken interview ik de betrokken medewerkers. Deze interviews kunnen op verschillende leesten geschoeid worden. Een veel voorkomende methode is theorie gestuurd: op basis van een theoretisch kader onderzoeken welke verschillen gevonden kunnen worden; het gekozen theoretisch model is daarmee een toetsingskader.

Maar eerst de vraag: wat is organisatiecultuur eigenlijk? Daar zijn meerdere antwoorden op mogelijk. Sommige schrijvers (bijvoorbeeld Louis¹) zien cultuur als iets dat 'gedeeld' wordt: 'cultuur is een set van belangrijke afspraken en betekenissen die door een groep *gedeeld* worden'. Anderen zien cultuur als iets dat juist *karacteristiek* en *uniek* is voor de betreffende groep. Niet altijd worden deze meer breed georiënteerde 'definities' gehanteerd. Bijvoorbeeld Davis² definieert cultuur als *communicatieregels*. Joanne Martin³ noemt het in een van haar boeken 'Pieces of the Puzzle'. Zelf schrijft ze dat het gaat over aspecten die geen aandacht krijgen of zelfs genegeerd worden. Bijvoorbeeld verhalen over 'hoe wij dingen doen'. En het gaat volgens haar ook over rituelen, humor, jargon, formele en informele structuren, etc.

Verschillende schrijvers⁴ onderscheiden een aantal lagen of niveaus. De drager van cultuur zijn de basiswaarden of basis veronderstellingen. Dit zijn vaak onbewuste uitgangspunten waaruit gedacht en gehandeld wordt. Uitspraken die daar sterk aan refereren worden als sterk ervaren; niemand kan het daarmee oneens zijn⁵, het zijn vanzelfsprekendheden.

Op basis van de basiswaarden en normen zijn vaak codes, symbolen of huisstijlen te onderkennen. Deze refereren aan de basis waarden, zijn typerend voor de organisatie maar zijn nog niet verfijnd tot het niveau van persoonlijke invulling. Het gaat bijvoorbeeld om de inrichting van het kantoor of de (bedrijfs)kleding waarmee men zich identificeert. Deze symbolen helpen om 'erbij' te horen en representeren de waarde van de organisatie.

¹ M. Louis (1985), An investigator's guide to workplace culture

² S. Davis (1984), Managing corporate culture

³ Joanne Martin(2002), Organizational Culture, Hoofdstuk 3

⁴ Bijvoorbeeld: E.H. Schein noemt drie niveaus in culturen: artifacts, values en basic assumptions

⁵ Zie ook Hans de Bruijn e.a. over framing

Bij het meest 'oppervlakkige' niveau van gedragspatronen en artefacten komt de persoonlijke invulling aan de orde. Het gaat over hoe men (samen)werkt, met elkaar omgaat, welke verhalen verteld worden, kleding, inrichting van de directe omgeving

Om de gesprekken structuur te geven (en daarmee ook de conclusies die uit de gesprekken getrokken wordt) heb ik me laten inspireren door J. Martin met haar boek 'Organizational Culture'. Hierin definieert ze verschillende perspectieven om cultuur te beschrijven. Net als J. Martin wil ik me graag richten op '...de gevarieerde en gelaagde invulling van uitingsvormen, interne dynamische verhoudingen en uiteenlopende betekenissen die eigen zijn aan werkgemeenschappen. ...'⁶ en zal ik trachten in eerste instantie vanuit twee perspectieven die Martin hanteert de cultuur te omschrijven waarin het project NMM en daarmee mijn casus zich bevindt. De twee perspectieven zijn: Integratieperspectief en differentiatieperspectief. Indien uit de interviews blijkt dat de te benoemen aspecten niet vanuit deze twee perspectieven te omschrijven zijn, zal ik in tweede instantie ook het door Martin gehanteerde fragmentatieperspectief in de analyse betrekken.

Het integratieperspectief houdt in: een beschrijving van de cultuur van een organisatie vanuit de gedeelde symboliek. Er wordt gekeken vanuit 'hoe het eruit zou moeten zien'. Het differentiatieperspectief ziet echter organisatieverbanden opgebouwd als een arena van groepen met elk hun eigen subcultuur. Daar wordt niet gekeken naar 'wat ons allen deelt' maar wat de verschillen zijn. Deze twee perspectieven hebben geen zicht op meerduidigheid, daar zoemt het fragmentatieperspectief op in. Vanuit ambiguïteit wordt in dat perspectief naar de cultuur /de organisatieverbanden gekeken.

Daarnaast is de 'grounded theory' een onderzoeksmethode die in bijna tegenovergestelde richting onderzoek aanpakt. Grounded Theory (in het Nederlands wel vertaald als 'Gefundeerde Theorie') staat voor een aanpak waarbij de onderzoeker tijdens de interviews gaandeweg op ideeën (hypothesen) komt en die in volgende interviews 'toetst'. Als die toetsen laten zien dat de hypothesen juist zijn, worden ze als een gefundeerde theoretische stelling beschouwd.

Om de culturele aspecten te onderzoeken die van invloed zijn op mijn onderzoeksvraag is de Grounded theory de meest gewenste. Deze methode is echter zeer breed georiënteerd en tijdrovend. De aanpak is te omvangrijk om te gebruiken bij voorliggende studieopgave. Ik kies daarom voor een tussenoplossing die meer theorie gestuurd is en waarbij ik me beperk tot een aantal aandachtvelden (soms brillen genoemd) waarop ik me focus.

Vanuit de perspectieven van Martin wil ik de volgende aandachtvelden verkennen bij zowel gemeente/provincie, defensie en Rijksgebouwendienst:

1. waarden van de organisatie (hoe zijn ze geformuleerd in doelen en visie? hoe worden ze ervaren? Hoe wordt er mee omgegaan?)
2. belang in de casus bestemmingsplan
3. belangrijkste actoren daarin

Bovenstaande punten vormen de opbouw van de interviews

⁶ A . Straathof 2009; Zoeken naar de kern van cultuurverandering, Theoretisch landschap

Cultuur is binnen een organisatie overdraagbaar, het is te leren en individuen kunnen daarin opgevoed worden. Ik kies ervoor om te focussen op waarden die cultuur overdragen en in het gebied zitten waar onderlinge beïnvloeding plaatsvindt in de verwachting aanknopingspunten te vinden om een vastzittend proces weer in beweging te krijgen. Daarbij wil ik mij concentreren op verhalen, rituelen en uitstraling. De verhalen, rituelen en uitstraling vertellen iets over de gedragspatronen van individuen; het zijn de meest zichtbare cq aan de oppervlak liggende culturele waarden. Ik kies niet voor waarden die meer refereren aan de 'basic beliefs'. Niet uitgesloten is dat op basis van de interviews informatie verzameld wordt over deze onderliggende lagen.

Een analyse van de mailwisseling wordt gebruikt om de resultaten van het onderzoek te toetsen.

| Cultuurniveaus⁷ | Kenmerken | Aandachtsvelden | Indicatoren |
|---------------------------------------|--|---|---|
| Onderliggende basisveronderstellingen | <ul style="list-style-type: none"> • Tijdsbeleving • Ruimte • Natuur • Menselijke relaties | | |
| Beleden basiswaarden | <ul style="list-style-type: none"> • Codes • Symbolen • Huisstijl | | |
| Artefacten | <ul style="list-style-type: none"> • Organisatiestructuren • Processen | <ul style="list-style-type: none"> • Organisatie • Belangen in bestemmingsplan • Actoren | <ul style="list-style-type: none"> • Verhalen • Rituelen • Uitstraling |

⁷ Edgar H. Schein (1985), Organizational culture and leadership

3. Presentatie van bevindingen

Opvallend is dat de verschillende stakeholders binnen de Staat verschillend hun rol beschrijven: binnen de Rijksgebouwendienst zijn er verschillende opvattingen. Zo ziet de ene procesmanager het geheel van het bestemmingsplan een verantwoording van zijn opdrachtgever waarbij hij 'slechts' faciliteert. De ander ziet het als zijn opdracht om te zorgen dat het bestemmingsplan op tijd gereed komt. Hoewel de beide personen binnen de zelfde organisatie en afdeling werken en ook dezelfde functie en rol in dit project hebben⁸ is hier een verschil van verantwoordelijkheden en daarmee ook een verschil in aanpak om het proces in beweging te kunnen krijgen, te zien.

Ook de defensiemedewerkers beschrijven voor zichzelf verschillende rollen en taken in dit vraagstuk: Enerzijds vanuit een algemeen belang om een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van het oude defensieterrein en anderzijds vanuit het belang om de nieuwe stichting defensiemusea aan een nieuw gebouw te helpen voor één van hun musea. Daarnaast worden verschillende verhalen verteld over de verdeling van rollen en taken tussen defensie en Rijksgebouwendienst. Zo ziet de procesmanager van defensie graag de Rijksgebouwendienst als trekker, benoemt aan eigen zijde ook een trekker om eigen defensiebelangen voor een aanpalend terrein te borgen, maar wil nadrukkelijk zelf een aantal contacten onderhouden. Een medewerker van de Dienst Vastgoed Defensie ziet alle bemoeienis met het bestemmingsplan als een typische rol voor de eigen organisatie en organiseert ook bestuurlijke overleggen om invloed uit te oefenen.

Rituelen

Binnen defensie past dit allemaal in een hiërarchisch ingestoken organisatiemodel. De verbazing wordt door defensiemedewerkers uitgesproken dat een aantal externe partijen niet handelen naar wat er gevraagd wordt (bevelen worden niet opgevoerd). Opvallend is dat de medewerkers van defensie de manier van werken binnen defensie vergelijkbaar omschrijven: vooraf de kaders scherp uitspreken; zich daaraan houden; men kan aangesproken worden op de afspraken; maar binnen de afspraken altijd op zoek naar de maximale vrijheid om het werk naar eigen inzicht in te vullen.

'.....Ik kan niet goed tegen alles wat opgelegd is; ik kom daar mee weg....schijnbaar loop ik ongemerkt in het gareel...'

'...ruimte krijgen is ook ruimte nemen....'

De manier van elkaar groeten en aanspreken past geheel in de hiërarchie van defensie. Niemand tutoyeert ongevraagd. Personen worden in gesprekken met hun functie of rang aangesproken. Ook als men over personen spreekt, wordt iemand aangeduid met zijn of haar functie of rang. Binnen de projectgroep van defensie is dit niet (meer) het geval bij de onderlinge gesprekken, wel als men over derden spreekt. Bij gemeente, provincie en Rijksgebouwendienst wordt niet op deze manier gesproken. Een enkele uitzondering wordt bij die organisaties gemaakt voor de functie van de wethouder, burgemeester, gedeputeerde of directeur-generaal.

'...de stijl van leidinggeven bij defensie kan negatief uitpakken...'

⁸ De geïnterviewden hebben iedere een andere periode aan het project gewerkt.

De afstemming tussen defensie en de andere organisaties verloopt formeler en zakelijker. Het is meer een reageren op elkaars stukken dan het samen werken aan één product. Ook vanuit het projectbureau wordt defensie als zakelijke partner gezien: ten behoeve van het 'Camp New Amsterdam' als soort van bedrijventerrein, ten behoeve van de ontwikkeling van het NMM en als voormalig grondeigenaar waarmee de afdracht van de verkoop geregeld wordt. De manier van omgaan met elkaar is afstandelijk, de rituelen beperken zich tot het formeel afhandelen van noodzakelijke afstemming. Er is duidelijk sprake van het differentiatieperspectief, terwijl een van de geïnterviewden het graag anders zag:

'...het is een proces van vele goedwillende mensen die het hogere doel uit het oog zijn verloren....'

Uitstraling

Uitstraling is enerzijds het makkelijkste te observeren als 'informeel' aandachtspunt. Het gaat om onder andere architectuur, inrichting, kleding. Anderzijds wordt nadrukkelijk geconstateerd dat deze observatie meer subjectief is dan de andere observaties.

Als je de huisvesting beziet van de verschillende organisatie geeft dit een zeer gedifferentieerd beeld: De Rijksgebouwendienst is gehuisvest in een groot gebouw met veel glas en een strak uitgelegde plattegrond. Het gemeentehuis van Soest is een helder klein compact gebouw met ook een heldere structuur. Het provinciehuis is daarentegen een doolhof voor onbekenden. Daar staat tegenover dat de bezoeker altijd gehaald en gebracht wordt (de gemeente Soest doet dat ook, Rijksgebouwendienst niet), wat standaard gelegenheid geeft om even een 'social talk' te hebben of informeel iets te wisselen. In het gesprek met de projectleider wordt duidelijk dat er veel overleg plaatsvindt, de projectorganisatie lijkt daardoor meer een netwerk structuur te hebben dan de andere organisaties. De huisvesting van defensie sluit geheel aan bij de hiërarchische structuur die eerder is genoemd: statig, trappen met bordessen en met regelmaat rode lopers.

Rijksgebouwendienst en de gemeente Soest voert de interviews in vergaderzalen, niet op de werkplek. De vergaderzalen van beide organisaties zijn strak en eenvoudig ingericht. Bij het projectbureau en bij defensie worden de gesprekken aan een vergadertafel in het kantoorvertrek gevoerd. Een low profile inrichting met wat persoonlijke knipsels en foto's aan de wand. Met name bij de hiërarchische organisatie van defensie had ik dit niet verwacht. Mogelijk heeft dit te maken met de intense samenwerking van de gesprekspartners.

Als je naar de kleding van de verschillende betrokkenen kijkt is defensie het meest formeel gekleed (jasje dasje voor de heren). De andere partijen zijn vaak ook maar niet altijd formeel gekleed (das blijft achterwege, het jasje in sommige gevallen ook).

Wat is het gemeenschappelijke verhaal?

Bij de start van het proces van de totstandkoming van het bestemmingsplan was er een hechte samenwerking tussen partijen. Men kwam regelmatig bij elkaar en kwam met gezamenlijke producten. Een van die producten was de samenwerkingsovereenkomst (SOK) tussen Defensie, gemeentes en provincie. Daarnaast (afgestemd op de SOK) hebben grondtransacties plaatsgevonden. Na ondertekening van de samenwerkingsovereenkomst zijn partijen hiernaar gaan handelen. Ieder

binnen zijn eigen taak. In dit deel van het proces hebben partijen elkaar verloren. Gemeentes en provincie hebben deels buiten het zicht van defensie de voorbereiding van het bestemmingsplan opgepakt. Juist omdat defensie hier geen sturende rol in speelde is hun belang van tafel geraakt en vertraging niet tegengegaan. De contacten vanuit het project NMM met de vertegenwoordiger van defensie in de projectorganisatie zijn verwaterd.

In het eerste gedeelte van het proces spreekt iedereen positief over de contacten en de samenwerking tussen alle partijen. De indertijd betrokken personen worden daarbij genoemd; ook het frame ('ontwikkeling van het *nationaal vredespark*') wordt aangehaald waarmee men alle partijen meekreeg ondanks een negatieve grondhouding van sommigen. Het integratieperspectief is hier duidelijk aanwezig. Dit in tegenstelling tot het latere deel van het proces: in dit gedeelte worden de contacten minder (de SOK is getekend, ieder doet zijn ding) en wordt soms onderling wrevelig op elkaar gereageerd. De integratie is weg, eilanden zijn ontstaan en de differentiatie maakt dat partijen focussen op hun eigen belangen en niet op gedeelde belangen of een ander zijn belang.

Wat is het verhaal van de respectievelijke organisaties?

Binnen defensie manifesteert zich een opvallend verschijnsel: de organisatie is gericht op het duidelijk beleggen van taken en verantwoordelijkheden bij individuele medewerkers. De medewerker wordt daar ook door leidinggevenden op aangesproken. Daar staat tegenover dat binnen die 'smart'geformuleerde kaders van taken en verantwoordelijkheden als eerste door de medewerker de vrijheden binnen die kaders worden verkend en bepaald (zie ook hierboven). Men zoekt naar de randen van de afspraken, naar maximale bewegingsvrijheid en handelt daar vervolgens ook naar. Worden de afgesproken kaders strak en directief aangestuurd? Over de vrijheden gaat alleen de betreffende medewerker en niemand anders. Ook binnen de defensieorganisatie zelf is dus duidelijk sprake van een fragmentatieperspectief.

Het verhaal binnen defensie sluit daarop aan: er zijn twee geformuleerde rollen: de eerste meer algemene rol in het bijdragen aan de ruimtelijke ordeningsproblematiek voor het (voormalig) defensieterrein en ten tweede de adviesrol om voor het nieuwe museum een passend bestemmingsplan te krijgen. De rollen zijn specifiek benoemd, taken bij verschillende functionarissen belegd. En vervolgens beweegt ieder binnen zijn eigen kaders van de opdracht.

'...ieder gaat anders om met toegeschreven verantwoordelijkheden, dat leidt hier tot problemen...'

Het gemeenschappelijke en individuele verhaal sluiten geheel op elkaar aan cq hetzelfde systeem lijkt van toepassing. De mailanalyse bevestigt dit⁹. De mails laten zien dat op een aantal momenten nieuwe personen in de cc verschijnen en anderen er juist weer uitgehaald worden:

- op zoek naar bondgenoten (start mailwisseling met veel personen in cc),
- delen van verantwoordelijkheden (gemeente Soest die de collega's van Zeist in de cc toevoegen)
- collega's uit de cc halen (ik ga over de vrijheden binnen mijn kader);
- toevoegen cc (informereren in het kader van het elders belegd hebben van verantwoordelijkheden)

⁹ De mailanalyse is als bijlage toegevoegd

De positie en het verhaal van de projectleider Hart van de heuvelrug

Het gesprek met de projectleider Hart van de Heuvelrug leverde een aantal interessante beschouwingen op. In aanvang is gediscussieerd over de formulering van de vraagstelling. De projectleider vond de formulering suggestief waardoor het onderzoek 'gestuurd werd' en het onderzoeksblikveld 'beperkt werd'. Uit de formulering werd begrepen dat ik als onderzoeker bij voorbaat van mening was dat er geen mogelijkheden waren geweest om vanuit Rijksgebouwendienst of defensie te sturen op het proces van totstandkoming van het bestemmingsplan. Duidelijk is gemaakt dat dit geen vooronderstelling was. Wel was er aan het begin van het proces bij deze partijen een andere verwachting met betrekking tot de planning. De projectleider is van mening dat de planning nooit anders is geweest en Rijksgebouwendienst en defensie zich dit alleen nooit hebben gerealiseerd. Hier kan sprake zijn van een 'basic assumption' binnen de cultuur van het projectbureau Hart van de Heuvelrug. Bij de andere gesprekspartners is deze basic assumption niet aangetroffen.

Ook werd door de projectleider gewezen op het feit dat defensie zelf een bestemmingsplan had kunnen maken in plaats van de gemeente. Door zelf een bestemmingsplan te maken kan je er volledig op sturen. Defensie heeft indertijd aangeboden te helpen in het maken van het bestemmingsplan; dit is volledig afgewezen door gemeente en provincie. *'Defensie had door deze afwijzing heen moeten prikken. Als defensie planning belangrijk vond had ze daar het initiatief moeten nemen.'* Zo formuleerde de projectleider haar standpunt hierin. Ook deze opmerking kan gezien worden als een diepere laag in de cultuur van het projectbureau.

In alle gesprekken is gevraagd wie men als belangrijkste cq invloedrijkste actor zag. De projectleider Hart van de Heuvelrug werd in alle gesprekken genoemd als de belangrijkste cq invloedrijkste stakeholder in het proces van het maken van een bestemmingsplan. Andersom zag de projectleider geen van de partners als invloedrijkste stakeholder. Voor haar was de belangrijkste stakeholder het ondersteunende bureau Arcadis die inhoudelijke adviseert in het proces. Een geheel ander beeld dan alle andere stakeholders noemden! Duidelijk werd ook dat het primaire belang voor het projectbureau de ontwikkeling van de natuur en de ecologische hoofdstructuur is. Bebouwing en dus ook het NMM heeft duidelijk een lagere prioriteit.

De gemeente, defensie en Rijksgebouwendienst zetten zich in voor beide aspecten: zowel 'rood' als 'groen'. Bij het projectbureau lijkt een duidelijke afwijking van prioriteit te zien. De differentiatie in culturen zoals eerder geconcludeerd wordt hiermee bevestigd. Ik sluit niet uit dat bij nader onderzoek zal blijken dat je hier kan spreken van een fragmentatieperspectief.

'...niet iedereen kan tevreden gesteld worden, maar wel zo dat de mensen snappen hoe we tot het voorstel gekomen zijn...'

Onderstaand is een zeer korte samenvatting gegeven van de beschreven bevindingen, afgezet tegen de indicatoren zoals in het eind van paragraaf 2 zijn beschreven.

| Indicatoren | Bevindingen |
|-------------|---|
| Rituelen | <ul style="list-style-type: none"> • Veel hiërarchie binnen defensie, rituelen zijn 'georganiseerd' • Alle organisaties zijn gericht op het halen van eigen doelen |
| Uitstraling | <ul style="list-style-type: none"> • Zakelijke houding van defensie • Netwerk gericht bij provincie |
| Verhalen | <ul style="list-style-type: none"> • Tot het ondertekenen van de SOK was er één gemeenschappelijk verhaal • Het gemeenschappelijke verhaal wordt nadien door partijen anders geformuleerd • Verhalen van de individuele organisaties zijn gericht op individuele doelen • Rollen worden niet eenduidig verwoord |

4. Conclusies en aanbevelingen

Conclusies op basis van het samenbrengen van analyse van de aandachtsvelden, het theoretische kader en de sociale positionering.

Het volgende proces heeft zich voltrokken: een voorbereiding die resulteert in een samenwerkingsovereenkomst, die op haar beurt weer de basis vormt voor het opstellen van een bestemmingsplan voor het hele gebied van de voormalige vliegbasis. In dit proces zie je een verschuiving van integratie- naar differentiatieperspectief.

De reden hiervan lijkt te liggen in het veranderen van de gezamenlijke focus op gezamenlijke belangen naar een individuele focus gericht op de respectievelijke individuele belangen. De contacten werden minder tussen de partijen. Partijen hebben eigen aannames en een eigen uitleg van de afspraken gemaakt. Tussentijds toetsen of bespreken van ieders voortgang is niet gebeurd.

Het is zaak dat juist wel te doen, wel in gesprek te blijven en elkaars taal te blijven spreken. De verhalen die verteld worden, zouden gelijk moeten zijn. Ook de uitleg van termen moet van elkaar overgenomen worden (hetzelfde zijn) om aansluiting te houden bij deze ontwikkeling van het bestemmingsplan.

Mijn conclusie is:

Indien de partijen intenser met elkaar waren opgetrokken in het bestemmingsplanproces was er een gezamenlijke sturing ontstaan die niet tot een onverwachte verwondering bij defensie en Rijksgebouwendienst geleid zou hebben.

Inzicht in elkaar cultuur helpt de procesmanager omdat je beter kunt benoemen waarom de ander handelt zoals hij handelt. Dat inzicht geeft ook de mogelijkheid om te sturen op de onderwerpen die zich er meest voor lenen. Met wellicht een relatief snel resultaat.

Inzicht betekent niet dat er geen discussies zullen zijn of een verschil van mening kan ontstaan. Er zullen altijd verhalen van actoren zijn die alleen binnen hun eigen culturele context passen. Het is daarom van belang een overkoepelend zingevend verhaal te maken dat ruimte laat voor deze 'microstories'.

Het intenser samen optrekken betekend concreet:

- Meer aandacht voor elkaars rollen.
- Weten hoe men denkt, handelt en spreekt.
- Elkaars taal spreken of (deels) samen een taal ontwikkelen.
- Controleer of iedereen dezelfde uitleg of definitie geeft aan zaken.
- Organisaties zijn culturen en cultuur is een manier van kijken en denken over organisaties.
- Dezelfde verhalen vertellen, dezelfde uitleg aan zaken geven, samen verhalen maken; zorg hierbij voor bewegingsruimte om nieuwe verhalen (micro stories) te maken.
- Creëer overlappende taken en opdrachten zodat samenwerking ontstaat.

- Tijd vinden om elkaar met regelmaat te spreken, liefst fysiek, eventueel telefonisch. Mailverkeer alleen is onvoldoende omdat het zich beperkt tot alleen de inhoudelijke noodzakelijke uitwisseling.

Door kennis te hebben van elkaars handelen én denken ben je een stap verder in het voorkomen van onverwachte gebeurtenissen.

Aanbeveling

Het is bij de analyse van een project en het opstellen van een projectopdracht van belang een goede actorenanalyse te maken en daarbij extra aandacht te hebben voor ieders belangen: de verschillen en de overeenkomsten. Een combinatie van actorenanalyse en risicoanalyse kan bijvoorbeeld helpen om inzicht te krijgen in de naast elkaar liggende belangen. Kern van de zaak is om hierover met betrokkenen in gesprek te raken, of dit met behulp van analyses gebeurt staat daar los van. Zoek in ieder geval de actoren op die 'naastgelegen' belangen hebben en schurk tegen hen aan. Zoek ze op en trek intens met elkaar op. Beïnvloed ze.

Blijf in gesprek met de verschillende actoren om de verwachtingen gelijk te houden.

Daarmee zullen veranderingen IN de cultuur optreden, niet een verandering VAN cultuur. Zeker indien er sprake is van een actor die meer buiten je eigen organisatie staat is verandering VAN cultuur moeilijk (of eigenlijk niet) te bewerkstelligen. Ook niet nodig, er is immers niet sprake van een cultuur die stagneert of in verval is of iets dergelijks, maar een cultuur die niet aansluit bij een andere cultuur (fragmentatie). Zoek het daarom in eerste instantie in je eigen organisatie en probeer je eigen cultuur aan te passen aan de actor.

Neem je eigen organisatie mee.

Door samen op te trekken zal in tweede instantie ook de ander veranderen. Richt je op de culturele aspecten die het meest aan de oppervlak liggen (artefacten, in terminologie van Schein) en probeer daar je verandering in te zetten. Onderliggende waarden (basic assumptions) zijn veel moeilijker te veranderen.

Streef indien nodig naar een verandering IN cultuur, niet een verandering VAN cultuur.

Bate beschrijft methoden om verandering af te dwingen (van zacht tot hard)¹⁰:

Bij de zachte methoden creëert de manager een situatie waar de mensen zichzelf discipline opleggen en zichzelf controleren. De hardere methode die daar tegenover staat creëert de manager een situatie waar mensen die afwijken van de gewenste norm worden gecorrigeerd. Bate onderscheid zes stappen van 'zacht' tot 'hard'. Onderstaand worden ze opgesomd en ter illustratie is tussen haken een voorbeeld gegeven die de betreffende aanpak voorstaat.

1. Zorgen voor mensen (zorg voor zieke werknemers, zekerheid van werk)
2. Verantwoordelijkheid geven (werknemers maken het bedrijfsdoel hun eigen doel, ze krijgen vrijheden met betrekking tot hun werk op voorwaarde dat geleverd wordt wat is afgesproken)
3. Plezier hebben (practical jokes, samen een borrel na werktijd zijn kenmerken van deze methode)
4. 'persoonlijke' bedrijfssieraden en andere symbolische beloningen
 - a. Cognitieve controle / symbolisch framen mbv geschenken (bedrijfshorloge)
 - b. Emotionele controle / blij met geschenk maakt blij met onderneming (bedrijfshorloge is statement van punctualiteit van bijvoorbeeld vliegmaatschappij SAS)
5. Voordoen op basis van een stevig netwerk van regels en normen [Disney is hier een goed voorbeeld van]
6. Bruut onmenselijke aansturing(ook wel corporate fascism genoemd; ten overstaan van alle collega's een medewerker berispen)

En tot slot een aanbeveling die ook bij aanvang van een project kan helpen:

Maak een overkoepelend zingevend verhaal dat ruimte laat voor 'microstories'.

Hoe verder?

Ik vertel het verhaal aan de mensen in mijn omgeving, in de verwachting dat het verder verteld wordt. De aanbeveling is niet in een model te vangen om vervolgens te implementeren. Een model of methode (bijvoorbeeld actorenanalyse) kan een hulpmiddel zijn, maar het verhaal waarom je het toepast doet er werkelijk toe: namelijk op zoek zijn naar het gezicht en de stem van de actoren en naastliggende activiteiten. Ga er niet vanuit dat het wel goed komt terwijl ondertussen een verandering in het proces aan je aandacht ontglipt. Wees echter alert op ontwikkelingen en blijf in gesprek en zorg vooral dat je elkaars taal spreekt.

¹⁰ zie Strategies for cultural change, Bates pagina 47 en verder

Tot slot

Het onderzoek heeft me geleerd dat in een relatief korte tijd veel inzicht kan ontstaan in de culturele omgeving van een vraagstuk of proces. Wel constateer ik dat de perspectieven van J. Martin moeilijk vast te houden zijn. De focus op bindende en differentiërende krachten is al moeilijk genoeg terwijl je tegelijkertijd ziet dat de werkelijkheid doordraait, zich herdefinieert of een nieuwe werkelijkheid (her)creëert, waardoor fragmentatie ontstaat. Dit fragmentatieperspectief blijft een fascinerend fenomeen, waar ik absoluut meer kennis voor nodig heb om verantwoord naar te kunnen verwijzen binnen een onderzoek.

De aanbevelingen heb ik geprobeerd zo eenvoudig mogelijk te houden, zodat toepassing ervan ook binnen handbereik blijft voor mij, maar ook voor collega procesmanagers. In de casus van het bestemmingsplan en het NMM heb ik de eerste stappen gezet om meer met elkaar in gesprek te komen. Ik hoop hiermee niet alleen elkaars taal beter te spreken, maar een stapje verder te komen zodat we ook samen ons verhaal kunnen vertellen.