



## **Cultuurverandering bij de overheid: Sturen of sleuren?**

**Alex Straathof & Rita van Dijk**

**2003**

### ***Inleiding***

*Straathof en Van Dijk hebben hun boek verdeeld in vier hoofdstukken, getiteld als in deze samenvatting. Om inzicht te krijgen in de mogelijke cultuurveranderingen bij de overheid hebben de auteurs acht prominente leidinggevendenden geïnterviewd. De interviewteksten van deze trendsetters worden als aparte tekstblokken weergegeven en verder als korte tekstfragmenten in de hoofdttekst verweven.*

### **Samenvatting**

#### **Het waarom van cultuurverandering**

Externe ontwikkelingen (zoals de rampen in Volendam en Enschede, parlementaire enquêtes, bouwfraudes en integriteitschendingen) bepalen in belangrijke mate de wens om ingrijpende veranderingen binnen overheidsorganisaties door te voeren. Daarbij dienen succesvolle cultuurverander-trajecten (zoals bijvoorbeeld de Belastingdienst) vaak als voorbeeld voor hoe dat binnen veel overheidsinstanties wenselijk wordt geacht. Deze veranderingen hebben gemeen dat zij diep ingrijpen in het gedrag en de denkwijzen van medewerkers en leidinggevendenden.

Veel uitingen van organisaties zijn terug te voeren op de cultuur. Kennis van bestaande denkwijzen en gebruikelijke gedragspatronen geven meer inzicht in een overheidsdienst dan de gebruikelijke formele beschrijvingen. Cultuur raakt het verborgen leven van organisaties; daar waar werkelijk wordt bepaald wat belangrijk is, wat prioriteit heeft, hoe wordt omgegaan met burgers en hoe wordt samengewerkt.

Kennis van cultuur en het kunnen veranderen van gedrag van mensen betekenen invloed. In het onderwerp schuilt een schemering van beheersing van mensen en groepen. Veel managers en adviseurs willen juist meer invloed en sturing kunnen geven op het leven achter de schermen van de formele organisatie.

Het verschuiven van het maatschappelijke bestel, ingegeven door het failliet van oude ideologieën, heeft grote gevolgen voor overheidsorganisaties. Daarnaast hebben de technologische ontwikkelingen (internet, televisie, e-mail) de burger dichter bij de overheid gebracht. Burgers zijn overheidsconsumenten geworden en vragen om kwaliteit; resultaat, snelle afhandeling, focus, transparantie en betrokken opstelling en zorgvuldigheid van overheidsdiensten.

Het centraal stellen van de dienstbaarheid aan de burger vraagt om een andere oriëntatie, een andere mentale en politieke arena, van ambtenaren en politici. Ambtelijke managers krijgen de opdracht hun organisaties transparant en effectief te maken. Kwaliteit van de dienstverlening wordt tot een hoge prioriteit verheven. Dit alles vergt een proces van cultuurverandering. Het anders leren denken en het scheppen van andere interne verhoudingen zodat andere gedragspatronen in groepen ontstaan is de kern van cultuurverandering.

Volgens Martin van Rijn, Directeur-Generaal Management en Personeelsbeleid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, zal er een cultuurverandering moeten worden gerealiseerd waarbij de kwaliteit van de dienstverlening de kern vormt van de verandering. De burger zal het uitgangspunt moeten zijn van het overheidshandelen. Het van buiten naar binnen denken, het stimuleren van best practices, meetbaar maken van de resultaten en inspanning door benchmarking, de permanente monitoring en duidelijke competentieontwikkeling voor managers zijn de meest in het oog springende interventies van de gekozen aanpak. Leiderschap en management spelen hierbij een belangrijke rol. Zij moeten zichzelf afvragen wat zij zelf gaan veranderen of wat zij zelf kunnen doen. Het management dient haar eigen positie en taak voortdurend ter discussie te stellen.



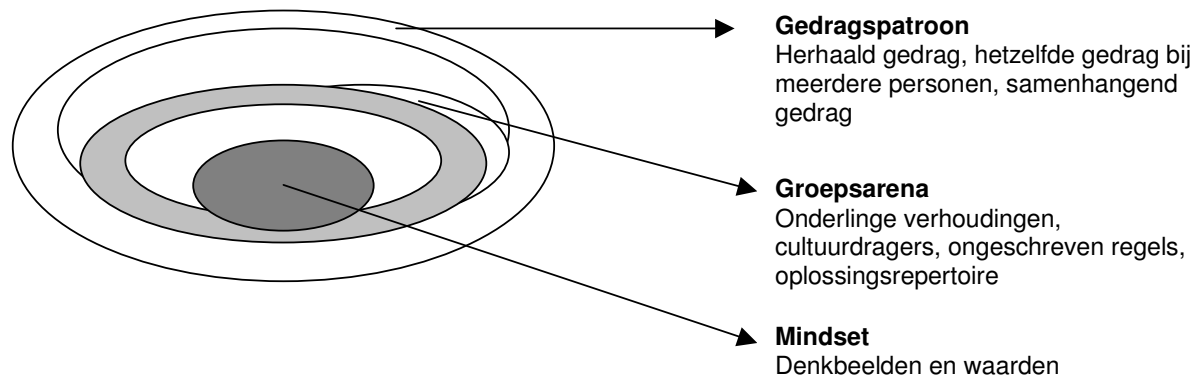
Overheidsorganisaties hebben met een andere dynamiek dan gewone organisaties te maken. Zo staan overheidsorganisaties onder grote publieke druk en grote media-aandacht, hebben ze te maken met oude culturen en daarbij behorende (diep verankerde) patronen van denken en doen en dat maakt de politieke dimensieveranderingen complexer. Ook de verwevenheid van ambtelijke en politieke culturen maken overheidsorganisaties essentieel anders dan organisaties in het bedrijfsleven. Door het politieke primaat zijn ambtelijke organisaties gevoelig voor wat er zich binnen politieke structuren afspeelt. Deze relatie kent echter maar één zijde: de politiek kan grote invloed uitoefenen op de ambtelijke cultuur, terwijl de invloed van ambtenaren op de politieke cultuur heel beperkt is. Daardoor kan het bijvoorbeeld gebeuren dat de politiek opdracht geeft tot een cultuurverandering van het ambtelijke apparaat terwijl zij zelf buiten schot blijft. Het kan ook mogelijk zijn dat problemen samenhangen met de bestuurlijke werkwijze of hoe bestuurders omgaan met ambtenaren. Volgens Hajer kunnen ambtelijke organisaties meer procesorganisaties worden die faciliteren dat doelen in maatschappelijke resultaten worden omgezet.

### Wat is cultuur?

De auteurs stellen dat cultuur over groepsgedrag gaat. Groepsgedrag heeft een basis en krijgt betekenis binnen de sociale gemeenschap waarin groepen functioneren. Binnen de groepsarena worden de echte onderlinge rollen en machtsverhoudingen bepaald. Anders kijken naar gedrag van groepen en meer zicht op de samenhang van bestaande cultuurproblemen maakt het mogelijk om betere keuzes te maken uit interventies om culturen in verandering te brengen.

Volgens Jenny Thunnissen, Directeur-Generaal van de Belastingdienst, is veranderen het aanwijzen van nieuw wenselijk groepsgedrag en groepen mensen uitnodigen om daar verder invulling aan te geven. Cultuurverandering lukt door te interveniëren in de interacties, in de patronen, die tussen mensen ontstaan.

Straathof en van Dijk onderscheiden drie niveaus van cultuur: buitenkant, binnenkant en kern. Ofwel: gedragspatronen, groepsarena's en mindsets:



Enkel sturen op verandering van gedrag blijkt niet te werken, omdat gedrag verankerd is in de gemeenschappelijke ideeën; mindsets. Verder bestaan culturen uit verbanden. Er is sprake van een sociale gemeenschap, waarbinnen gedrag betekenis krijgt. Het stellen van de 'waarom vraag' bij gedragspatronen leidt naar het niveau van de groepsarena. Hier wordt bepaald wat belangrijk is binnen de groep, hoe er met elkaar wordt omgegaan, hoe buitenstaanders worden benaderd et cetera. Niet de formele, maar informele verhoudingen domineren de onderlinge machtsverhoudingen die het groepsleven vorm en inhoud geven en de richting ervan bepalen.

Door te sturen op de groepsarena krijgen waarden betekenis en worden ze concreet. Constructies van de werkelijkheid, mindsets, vormen samen met de groepsarena de basis van cultuur. De mindset omvat naast organisatiebeelden ook beelden over de rol van burgers en inzichten over wat goede dienstverlening is.



Binnen de overheid wordt nog steeds heel veel energie gestopt in structuurveranderingen, ondanks het feit dat ook binnen de overheid bekend is dat deze niet de beoogde cultuurveranderingen teweeg brengen. Straathof en Van Dijk halen een voorbeeld aan waar met veel trekken en sleuren een nieuwe strategie, een nieuwe structuur en zelfs nieuwe processen werden geïmplementeerd. Volgens de verantwoordelijke overheidsmanager leidde dit echter niet tot de gewenste veranderingen. De dienstverlening naar de klanten was niet echt verbeterd, de samenwerking verliep nog steeds problematisch. Het leek op het bekende schudden aan de boom met lijsters. Alle vogels vliegen op, strijken neer op een andere plek en de nieuwe situatie lijkt veel op hoe het was.

Deze terugverende cultuur kan verklaard worden doordat cultuur niet losstaat van wat er verder gebeurt in organisaties. Cultuur is de onzichtbare lijm die mensen met elkaar verbindt, waarbij er idealiter een balans bestaat tussen de omgeving, de strategie, de structuur en de cultuur. Als bijvoorbeeld onder invloed van veranderingen in de externe omgeving de strategie en de structuur worden aangepast, vraagt dit ook om een verrijking van de cultuur. Soms maken bestaande structuren een cultuurverandering onmogelijk. Het kan echter ook zo zijn dat de bestaande cultuur het probleem is, doordat zij vernieuwing tegenhoudt, verstarde is, naar binnen gericht of verouderd is en niet meer past bij waar de organisatie verder voor staat.

De marktwerking en de noodzaak om winst te maken geven het bedrijfsleven de kans zich te vernieuwen. Bij overheidsdiensten is de kans groter dat zij het contact met de omgeving verliest, waardoor het aanpassingsvermogen verloren gaat, omdat de buitenwereld er niet meer toe doet. Aansluiting vinden met de omgeving kost inspanning en vereist cultuurgestuurd management, waarbij leidinggevendenden in staat worden gesteld bestaande mindsets van medewerkers en lagere leidinggevendenden te leren beïnvloeden als duidelijk is dat deze niet bijdragen aan de politiek gewenste doelstellingen van de organisatie.

#### **De rol van de cultuurveranderaar**

Guus Hiddinks zegetocht met het Zuid Koreaanse voetbalelftal is een voorbeeld van een succesvolle cultuurverandering. Hiddink wist de perfecte balans te bereiken tussen het doorbreken van de bestaande cultuur (senioriteit en prestaties van het team) en het introduceren van een nieuwe cultuur (waarin prestaties en individualiteit voorop staan). Door contact te houden met de Zuid Koreaanse president toonde hij respect voor senioriteit en sloot hij aan bij de bestaande cultuur. Het gaat om de juiste mix. Als je alleen aansluit dan gebeurt er niks, alleen vervreemden leidt tot uitstoting.

Het aangehaalde voorbeeld van de nieuwe manager van een Documentaire Informatie Eenheid illustreert dat zolang er uitsluitend op inhoud en hiërarchie gestuurd wordt, elke poging om de bestaande cultuur te veranderen zal stranden. Uitsluitend sessies op het hoofdkantoor beleggen om de nieuwe kernwaarden (klantgerichtheid, openheid en daadkracht) in te prenten is eveneens een weinig succesvolle aanpak.

De aanpak voor het bereiken van cultuurverandering is lange tijd gestoeld geweest op een achterhaalde, mechanistische visie. Hierbij wordt er vanuit gegaan dat uitgebreide informatie over de gewenste richting leidt tot een andere houding en vervolgens resulteert in ander gedrag. Er wordt hierbij volledig voorbij gegaan aan het feit dat een cultuur niet zal veranderen als de groepsarena hetzelfde blijft.

Bij cultuurverandering is volgens Straathof en Van Dijk de manager zelf het belangrijkste instrument. Cultureel leiderschap is alleen mogelijk als de manager succesvol kan interveniëren binnen de groepsarena. Aan de hand van een voorbeeld case worden een aantal succesfactoren voor een cultureel leider genoemd:

- Toon respect voor het verleden;
- Intervenier acties op procesniveau door het functioneren van de groep bespreekbaar te maken;
- Ga de strijd om het leiderschap aan (met de informele leider(s) binnen de groep);
- Weet wat de verandering van jezelf vraagt en betrek mensen bij het veranderproces door hen er zelf verantwoordelijk voor te maken.



Uit het voorbeeld bleek ook dat cultuurverandering onmogelijk is zonder ingrepen in de groepsarena, door bijvoorbeeld het vervangen van leidinggevenden of het veranderen van de ongeschreven regels.

Om navolging te kunnen krijgen binnen de groepsarena is succes nodig maar ook congruentie. Dit betekent dat de eigen mentaliteit en het gedrag overeenkomen met de gewenste cultuur die je wenst te bereiken ('practice what you preach'). Tenslotte heeft een cultuurverandering alleen slaagkans als er een brede kopgroep van cultuurdragers is die met elkaar op één lijn zitten. Zij vormen het begin van de resocialisatie binnen de organisatie. Dit impliceert dat mensen binnen de organisatie het leiderschap van cultuurverandering op zich nemen. Groepscoaching van deze kopgroep waarbij wordt bekeken welke waarden, ongeschreven regels en groepsrollenpatronen in stand worden gehouden, zijn een belangrijk middel. Leden van de kopgroep kunnen dit toepassen binnen hun eigen teams waardoor de cultuurverandering zich als een olievlek door de organisatie verspreidt.

Weerstand is onlosmakelijk verbonden met cultuurverandering. Het doorbreken van denken en doen zal altijd moeite kosten en gaat gepaard met weerstand.

Jenny Thunnissen, Directeur-Generaal van de Belastingdienst, geeft aan dat je echte problemen alleen maar kunt oplossen door radicaal andere concepten. Zo ervoeren medewerkers van de Belastingdienst een communicatieprobleem en wilden zij meer eigen verantwoordelijkheid. Door het vormen van zelfsturende teams werd een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid bewerkstelligd. Daarnaast werd hard gestuurd op het management (door middel van planning en control-cycles, met harde doelen), omdat zelfsturende teams vereisen dat je duidelijk bent in wat je precies verwacht. Mensen zijn hierdoor meer betrokken en spreken elkaar aan op elkaars prestaties.

#### **Cultuurverandering: hoe werkt het?**

Effectieve cultuurverandering ontstaat door het gebruik van interventies op de drie niveaus van cultuur: de mindset, de groepsarena en het gedrag. De sleutel tot succes is het lussen van de niveaus.

Het op vrij hardhandige wijze openbreken van de mindset is veelal een voorwaarde voor cultuurverandering. Er wordt een aantal voorbeelden aangehaald waarbij de bestaande denkwereld van medewerkers in duigen valt, waardoor de mindset wordt opengebroken. Bijvoorbeeld; collega dienders blijken ineens niet zo integer als altijd gedacht of het idee dat hoog opgeleide antecedenten het uitzendbureau een voordeel zouden verschaffen boven de concurrent blijkt een illusie. Deze effecten hebben invloed gehad op zowel de groepsarena als het gedrag van de individuele medewerkers. Het is onmogelijk je aan deze verandering te onttrekken waardoor de verandering niet van tijdelijke aard blijkt te zijn.

In dit hoofdstuk presenteren de auteurs een menukaart die de ingrediënten geeft voor een plan van aanpak voor cultuurverandering. De lijst is niet uitputtend en niet iedere interventie is in alle verandertrajecten te gebruiken. Van belang is dat de interventies op elkaar aansluiten zodat een maximaal effect gerealiseerd wordt op bestaande cultuurproblemen.

De menukaart bestaat uit de volgende onderdelen:

#### **Randvoorwaarden**

- Commitment vanuit de top;
- Voorbeeldgedrag van verantwoordelijken in het veranderproces;
- Structuren afbreken die veranderingen tegenhouden;
- Helderheid over wat van de bestaande cultuur wordt behouden;
- Missie en strategie formuleren wanneer deze niet voldoende bestaan, zodat een ijkpunt voor het veranderproces ontstaat;
- Er wordt een duidelijk probleem ervaren dat direct te maken heeft met de cultuur.



Interventies per niveau (NB: alleen de sleutelinterventies worden in deze samenvatting weergegeven, in het boek staan ook tal van andere nuttige interventies beschreven)

- **Mindset:** confrontatie van bestaande denkbeelden, vervreemding creëren;
- **Groepsarena:** groepscoaching, nieuwe cultuurdragers creëren, vervanging van een deel van het management;
- **Gedrag:** training, individuele coaching.

Contextbeïnvloeding

- Ontwikkel een nieuwe kantoorinrichting voor de gewenste cultuur als fysieke start van het verandertraject;
- Pas systemen aan (bijvoorbeeld procedures rond functioneringsgesprekken, beloningssystemen, wijze van archiveren);
- Breng symbolen in ter ondersteuning van de nieuwe cultuur, zoals een vernieuwde huisstijl, nieuwe bedrijfskleding.

Lange-termijninterventies

- Permanent zichtbaar maken van de vordering en begeleiding van nieuwkomers, socialisatie naar de kenmerken van de nieuwe cultuur;
- Traineesgroepen worden opgeleid in de nieuwe cultuur;
- Stel op basis van de gewenste cultuur competentieprofielen op en voer competentie management in;
- Performance meting;
- Permanente monitoring van burgerwensen;
- INK;
- Balanced scorecard;
- Benchmarking;
- Benoem ketenpartners en kom service level agreements overeen;
- Verminderen van aantal managementlagen.

Vaststellen van een plan van aanpak

Het meest heldere beginpunt voor een cultuurverandering is het bestaande cultuurprobleem. Hierbij moet echter wel een gevoel van urgentie zijn doordat de problemen die nu spelen ook door iedereen worden ervaren. Hierna sommen de auteurs de te ondernemen stappen op binnen het plan van aanpak:

Stap 1

Van groot belang is dat het probleem en de gewenste verandering worden omschreven in gedragstermen. Welk gedrag is problematisch binnen de organisatie of is aan verandering toe, omdat tijden zijn veranderd? Het gaat om de buitenkant van cultuur.

Stap 2

Deze stap richt zich op de achtergronden van het gedrag, de binnenkant van cultuur. Waaromvragen bij gedrag stellen, biedt inzicht in waardepatronen die in het spel zijn (de mindset van cultuur).

Stap 3

Hier vindt verdere verkenning van de groepsarena plaats. Wie hebben er belang bij het in stand houden van de oude cultuur? Wat zijn hun onderlinge relaties? Door de interne verbanden te leren kennen, krijgen we inzicht in de weerstanden die een verandertraject zal gaan oproepen.

Stap 4

Hierin wordt de ontstaansgeschiedenis belicht van het gedrag dat je wilt veranderen.

Stap 5

Deze stap heeft als oogmerk duidelijk te krijgen wat de gewenste cultuur inhoudt, bijvoorbeeld door te zoeken naar organisaties die over een cultuur beschikken waarin het probleemgedrag geen rol van betekenis heeft.



#### Stap 6

Dit is een tussenstap. De analyse kan worden samengevat in een beschrijving van de problematiek, een beeld van de buitenwereld en de eisen die dit aan de organisatie stelt, hoe de binnenwereld (de groepsarena) van de organisatie eruit ziet en wat de mindset is. Dat kan worden afgezet tegen wat als een gewenste cultuur wordt gezien. Hierdoor wordt een 'cultuurgap' inzichtelijk evenals de zwaarte van het verandertraject.

#### Stap 7

We richten ons op het scheppen van de randvoorwaarden die een succesvolle cultuurverandering mogelijk maken. In deze stap wordt de menukaart als hulpmiddel gebruikt.

#### Stap 8

Deze stap gaat over de selectie van interventies. Het lussen van de niveaus is hierbij het uitgangspunt, zodat op alle drie niveaus sleutelinterventies worden geselecteerd.

Cultuurverandering richt zich op de gehele organisatie of grote delen daarvan. Het gaat vaak om het bereiken van gedragsverandering bij een grote groep mensen. De omvang van de verandering gaat gepaard met complexiteit en met een relatief lange doorlooptijd. Snelheid is echter aan te bevelen doordat dit makkelijker succes oplevert en de regie ervan ook gemakkelijker is. Echter dit is niet altijd mogelijk en snelle verandering kan ook risico's met zich meebrengen. Soms is dus een meer geleidelijke aanpak noodzakelijk. Van belang is echter dat de cultuurverandering dan duidelijk geregisseerd wordt zonder haar momentum te verliezen.

#### **Persoonlijke waardering door Edwin Brink**

*Cultuurverandering binnen de overheid is een toegankelijk boek dat praktische handvatten biedt bij het succesvol kunnen begeleiden van cultuurveranderingen (niet alleen binnen de overheid!). Het biedt zowel een theoretisch kader waarbij de drie niveaus van cultuur (mindset, groepsarena en gedragspatroon) centraal staan, als aansprekende voorbeelden uit de praktijk waarbij succesvolle en niet-succesvolle cultuurinterventies elkaar afwisselen. Met behulp van de voorbeelden wordt aangegeven dat voor effectieve verandering interventie op elk cultuurniveau vereist is en dat lussen tussen deze niveaus de sleutel van succes zijn. Het boek is gezien haar doelgroep geschreven vanuit een managementperspectief waarbij ervaringen vanuit medewerkerperspectief enigszins onderbelicht blijven.*