

Harrie Aardema & Thijs Homan

IMMUNITEIT VOOR VERANDERING

Aan nagenoeg elk thema binnen de bestuurskunde heeft Arno Korsten in zijn omvangrijke oeuvre wel aandacht geschonken. Dus ook aan de menselijke factor binnen overheidsorganisaties (Korsten e.a., 1991), aan de uitdrukking daarvan in de organisatiecultuur (Korsten e.a., 2003; Korsten, 2004) en aan *groupthink* binnen subculturen ('t Hart, De Jong & Korsten, 1991). Zoals vele anderen constateerde ook Arno Korsten te veel interne gerichtheid, een te grote verkokering, te weinig bereidheid tot samenwerking en te weinig flexibiliteit binnen overheidsorganisaties (Korsten, 2004: 3; Raad voor het openbaar bestuur, 2004). Bij grote verandertrajecten zou er daarom meer aandacht moeten bestaan voor de organisatiecultuur. De verandering daarvan moet top-down worden ingezet, aldus Arno Korsten. In dit opzicht is volgens hem sprake van een 'grote lacune' (Korsten, 2004: 5).

De door Arno Korsten verwoorde gedachtegang wordt zowel in de literatuur als in de overheidspraktijk alom aangetroffen: mensen van boven (de leiding) en van buiten (adviseurs, wetenschappers) vinden dat er iets moet worden veranderd (dat er bijvoorbeeld een nieuwe strategie, een nieuwe structuur en/of een nieuw instrumentarium moet worden ingevoerd), maar 'ze' willen niet (de werkvloer houdt vast aan eigen manieren van doen en schermt deze af van de interventies van bovenaf) en daarom moet er volgens de mensen van boven en van buiten iets aan 'de (organisatie)cultuur' worden gedaan. Maar helaas, dat lukt meestal niet zo goed, en daarom moet er opnieuw worden veranderd. Zo blijven organisatieveranderingen – soms onafgemaakt – over elkaar heen buitelen. Werkvloeren lijken hiervoor steeds meer immuun te raken (Aardema, 2010; Homan, 2009).

Wat is de meerwaarde van de bestuurskunde ten aanzien van deze kennelijk vicieuze cirkel? Welke empirisch gefundeerde inzichten bestaan er op dit punt? Om deze vragen te beantwoorden staan wij achtereenvolgens stil bij de vraag wat de bestuurskunde 'doet aan' (organisatie)cultuur, vervolgens bij wat we weten over succes en falen van cultuurverandering en ten slotte bij een zekere omslag in het denken die wij in brede kring menen te bespeuren.

BESTUURSKUNDE EN (ORGANISATIE)CULTUUR

In het laatste themanummer van het blad *Bestuurskunde* (over 'cultuur'), in 2004, werd vastgesteld dat bestuurskundig onderzoek naar organisatiecultuur een 'ouderwetse' bijklank had gekregen. In de jaren tachtig van de vorige eeuw prijkte het thema 'cultuur' weliswaar prominent op de agenda, maar dit heeft volgens Noordegraaf e.a. geen vernieuwende inzichten opgeleverd (2004: 102). Ondanks tal van beloften over het succesvol managen van organisatieculturen leert empirisch onderzoek dat de organisatiecultuur van overheidsorganisaties 'weerbarstig' blijft (zie bijvoorbeeld Dobbinga, 2001).

De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) was in 2004 kritisch over een aantal departementale 'cultuurveranderingstrajecten'. Volgens de Rob zou de organisatiecultuur meer 'FORS' moeten worden: meer Flexibiliteit, Omgevingsgerichtheid, Resultaatgerichtheid en Samenwerkingsbereidheid (Raad voor het openbaar bestuur, 2004). Voor een succesvolle cultuurverandering waren volgens de Raad nodig: 'een breed gedragen beeld van de oude en de gewenste nieuwe situatie, een coöperatief werkklimaat, een commitment van de leiding, een incrementele aanpak en een lange adem' (Raad voor het openbaar bestuur, 2004: 8). Helaas zijn er tot op heden geen overtuigende empirische signalen dat de rijksdienst sedertdien 'FORS-er' is geworden.

In 2009 kwam het tijdschrift *M&O (Management en Organisatie)* met een themanummer over cultuurverandering. De oogst overziend concludeerde redacteur De Caluwé dat cultuurverandering in de praktijk bij de overheid nog steeds in de mode is en dat de achterliggende wens bij zowel de organisatieleiding als de veranderaars en wetenschappers een eensgezinde en homogene cultuur is: de leden van de organisatie moeten een gezamenlijke manier van denken en doen hebben (De Caluwé, 2009: 115, 121). De meeste veranderaars en wetenschappers hebben hiervoor doorgaans hun eigen recept, maar veelal wordt de werking daarvan niet gesteund door empirisch onderzoek, en zeker niet door kwantitatief onderzoek (De Caluwé, 2009: 116, 117).

Dat cultuurverandering vooral bij de overheid populariteit geniet, is geen toeval. De afgelopen decennia hebben sterk in het teken gestaan van het New Public Management (NPM): overheidsorganisaties moesten minder bureaucratisch worden, meer naar buiten gericht werken en meer ondernemend zijn, kortom: net zo functioneren als succesvolle particuliere bedrijven dat doen (Hood, 1991; Osborne & Gaebler, 1992). Talloze verbeterrecepten hebben overheidsland overspoeld: TQM, INK, ISO, balanced scorecard, BBI, VBTB, integraal management, contractmanagement, competentie management, prestatie meting met prestatie-indicatoren, benchmarking, outsourcing, verzelfstandiging,

visies, missies, kernwaarden enzovoort.¹⁶ Veel van dergelijke initiatieven hebben echter in onvoldoende mate tot het beoogde effect geleid. Van Thiel en Leeuw noemen dit de 'performance paradox' in de publieke sector (2003).

WAAROM CULTUURVERANDERING NIET HELPT

Vandaar dat tamelijk massaal bestuurders en managers hun hoop vestigden op cultuurverandering als aanvullende aanpak. De meeste veranderkundige opvattingen over cultuurverandering verschillen echter niet van de andere genoemde NPM-interventies. Gemeenschappelijk element is de veronderstelling dat de organisatiecultuur van bovenaf – gevoed door inzichten van buitenaf – maakbaar en veranderbaar is, mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. De Caluwé gaat er bijvoorbeeld van uit dat cultuurverandering alleen mogelijk is als je 'de dieperliggende waarden van organisaties' kent (De Caluwé, 2009: 117) en als je leert om de verschillen op dat niveau te herkennen en daarmee om te gaan (De Caluwé, 2009: 115). Daarbij veronderstelt hij een allesoverziend managementteam of projectteam dat in staat is om als een soort objectieve buitenstaander de organisationele waarden te kennen, te beoordelen en tot een ontwerp van een nieuwe set met waarden te komen.

Verder is een basisassumptie bij cultuurverandering dat de bestaande cultuur niet deugt. In het hoofd van de veranderaar zit een gewenste cultuur die met de juiste aanpak te 'implementeren' is. Als gevolg daarvan zal er een betere cultuur ontstaan, overeenkomstig het ideaalbeeld dat de veranderaar heeft: de 'bedachte wereld' (Van Dinten, 2002). Empirisch bewijs wát er dan precies niet deugt aan de bestaande cultuur, ontbreekt veelal. De geconstateerde cultuurproblemen zeggen hoogstwaarschijnlijk meer over de 'mindsets' en ervaringen van de veranderaar zelf dan over de vraagstukken die zich werkelijk in de praktijk van de organisatie afspelen. Ook wordt de diskwalificerende impact van deze benadering doorgaans over het hoofd gezien. Het is een vervangende veranderaanpak, waarbij de huidige cultuur als het ware eerst moet worden weggehaald, waarna de nieuwe cultuur in de plaats van de oude terug moet worden geplaatst (Homan, 2009). De impliciete reactie bij betrokkenen op de werkvloer in de praktijk kan dan zijn: 'Wat doen wij nu niet goed? Zien ze daarboven eigenlijk wel waar wij mee bezig zijn? Er is hier nog nooit iemand komen kijken of ons komen vragen waar wij in de praktijk tegenaan lopen en welke verbetermogelijkheden wij zelf zien. Bovendien zit ik helemaal niet te wachten op al die peptalkbijeenkomsten – die gaan niet over mijn eigen werk.'

16. TQM = Total Quality Management, INK = Instituut Nederlandse Kwaliteit, ISO = International Standardization Organization, VBTB = Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording, BBI = Beleids- en Beheersinstrumentarium (later: Bestuurlijke vernieuwing, Bedrijfsvoering en Informatievoorziening).

Al dat gedoe houdt mij onnodig van mijn werk af. Gelukkig heb ik geleerd om mij daar zo weinig mogelijk van aan te trekken en vooral te doen wat ikzelf belangrijk vind. Het zal mijn tijd wel duren' (Aardema, 2010: 34).

Dergelijke gekwetste en steeds cynischer reacties op de werkvloer gaan gepaard met een aantal andere verschijnselen, zoals een versterkt terugtrekken in de eigen kleine kring waarin het relatief veilig is (Van den Brink e.a., 2005). Ondanks – of beter: als gevolg van – de ambitieuze veranderactiviteiten is daardoor in feite juist sprake van minder hiërarchie, minder sturing en minder control (De Vries, 2005). Hiërarchie, sturing en control bestaan vooral op papier en uit mondelinge abstracties, maar deze werken niet of moeizaam door in gewenst gedrag. Kortom, de paradox is dat de norm van meer perfectie en samenwerking juist een eilandencultuur met angst- en non-interventiedrag in de hand lijkt te werken. Om te overleven werkt iedereen ogenschijnlijk loyaal mee, maar stilletjes verbergt men dat men er ten diepste anders over denkt en dat men zelf niet zo perfect is als het ideaalbeeld voorschrijft.

GESCHEIDEN CIRCUITS

Waar mensen elkaar niet aanspreken op hoe men er werkelijk over denkt maar liever de schijn ophouden dat het goed gaat, en waar leidinggevenden niet of nauwelijks sturen op werkelijke processen maar meer op afstand en op papier, ontstaan organisaties waar alles nog maar heel losjes met elkaar samenhangt. Ze zijn 'loosely coupled' (Weick, 1979: 111 e.v.), mogelijk zelfs 'decoupled' (Meyer & Rowan, 1991) of juist contra reagerend: de 'georganiseerde hypocrisie' (Brunsson, 2007). Een beeld dat met name in onze grotere overheidsorganisaties alleszins herkenbaar is. 'Ja zeggen, nee doen.' Er lijkt dikwijls sprake te zijn van subculturen, bijvoorbeeld in de vorm van teams en/of bureaus, waarin men tot op zekere hoogte in betrekkelijke vrijheid kan doen en laten wat men wil. Men heeft er alle belang bij om dat zo in stand te houden. Je hebt een salaris, je maatjes, geborgenheid en van daaruit kun je wijzen naar anderen die het in jouw ogen anders – slechter – doen dan jij en jouw groep. Enige 'groupthink' is aan deze situatie niet vreemd (Janis, 1972; 't Hart, De Jong & Korsten, 1991).

Wellicht zijn de ontkoppeling en de daarmee samenhangende gescheiden circuits in overheidsorganisaties nog manifester dan in particuliere organisaties, omdat er niet één persoon duidelijk de baas is. Een veelheid van verschillende soorten leidinggevenden – politiek, bestuurlijk, ambtelijk – kan zich achter elkaar verschuilen. Bij de overheid zijn velen van elkaar afhankelijk en kunnen velen zich achter elkaar verschuilen ('alibidedrag').

Bij een niet al te sterk veranderende omgeving kunnen zulke organisaties overigens buitengewoon stabiele systemen zijn. Men doet *alsof* men verandert,

maar in feite gaat men gewoon verder met de routine van alledag. Niemand spreekt elkaar aan op vervelende dingen en men 'respecteert elkaars autonomie', zoals dat dan zo mooi heet. Organisatieverandering wordt dan een papieren exercitie. Een goed geschreven veranderplan, aan de hand waarvan richting de buitenwacht kan worden aangetoond dat men dynamisch bezig is. Daarmee diezelfde buitenwacht pacificerend, zodat intern de rust gehandhaafd kan blijven.

PUBLIEKE PETRISCHAALTJES

Bij het bestuderen van (overheids)organisaties kan er onderscheid worden gemaakt tussen de binnenkant ervan ('off stage behavior') en de buitenkant ('on stage behavior') (zie Goffman, 1990). In een groot deel van de publicaties over (overheids)organisaties gaat het vooral over die buitenkant: over het officiële verhaal, over managen, sturen, controle, visies en beheersing, SMART gemaakte doelstellingen, enzovoort.¹⁷ De feitelijke impact van deze buitenkant verloopt echter via betekenisgevende interactieprocessen aan de 'off stage binnenkant' van de organisatie (Homan, 2005, 2006, 2009). De baas roept (*on stage*): 'We gaan volgend jaar POP-gesprekken invoeren.' *Off stage* is de reactie: 'De soep wordt vast niet zo heet gegeten.' De werkelijke betekenis die veranderplannen voor de mensen hebben, is dus niet het resultaat van het goed multimediaal verantwoord verzonden communicatieplan. Het is het resultaat van de betekenis die men er in dagelijkse informele interactie aan geeft. Er is daarom pas sprake van organisatieverandering als er in die binnenkant beweging is en er andere (min of meer gedeelde) betekenissen ontstaan. Anders gezegd: pas als de zogeheten 'betekeniswolken' veranderen, dus hoe men er informeel 'in den brede' over denkt, pas dan verandert er écht iets.

Hoe een organisatie werkelijk op een formeel verandertraject (en zeker een cultuurtraject) reageert, is het resultaat van de continue dagelijkse interacties die mensen in informele netwerken met elkaar hebben (Balogun & Johnson, 2005). Daarbij praat niet iedereen met iedereen. Veeleer is er sprake van 'petrischaaltjes', naar analogie van de glazen laboratoriumschaaltjes (Homan, 2005: 91 e.v.; Homan, 2006: 25 e.v.). Petrischaaltjes zijn kleine, informele community's: netwerkes van mensen die elkaar vertrouwen, die elkaar opzoeken zodra er iets aan de hand is, zoals de dreiging van een reorganisatie of een nieuwe baas. 'Heb je al gehoord dat ...?' Petrischaaltjes kunnen samenvallen met afdelingen of teams, maar dat hoeft niet. Daarbij gaat het ook om de informele

17. SMART = Specifiek, Meetbaar, Aanvaardbaar, Realistisch, Tijdgebonden.

interactie via telefoontjes, e-mails, sms-jes, het gesprek in de rokershoek, de bar, vaste groepjes tijdens de lunch.

Niet de top-down ingezette veranderprojecten, maar de betekenisgevende interacties binnen dergelijke community's zijn de werkelijke 'verandermotortjes' van een organisatie. Dáár worden de betekenissen geconstrueerd die het lot van de top-down ingezette organisatieverandering bepalen. De 'change agents' menen dat de petrischaaltjes leeg zijn, dat deze gevuld kunnen worden met achter bureaus bedachte nieuwe wereldbeelden en gedragsnormen. De schaaltes zitten echter meestal al boordevol met betekenispatronen die in het verleden zijn ontstaan: overlevingsmechanismen en overtuigingen. Organizationalverandering is dan alles behalve een soort 'select all – cut – replace'-actie, waarbij de schaaltes worden geleegd en er een nieuwe inhoud in wordt gegoten. Nieuwe betekenissen ontstaan juist in dagelijkse interacties tussen mensen, zowel formele als informele. Dit betekent dat er contact voor nodig is; gewone interactie tussen managers en hun medewerkers. Interactie, in plaats van 'communicatie-offensieven', 'road shows' en gestandaardiseerde trainingen. Zulk 'zenden' in plaats van 'ontvangen' staat 'off stage'-interactie juist in de weg. Of er uit die interactie nieuwe gedeelde betekenissen ontstaan, hangt af van datgene wat er op de achtergrond meespeelt: 'Hebben wij wel wat gemeen? Hoor jij bij mijn soort? Of hebben wij niks met elkaar?' en vooral: 'Kan ik jou vertrouwen?'

Leidinggevendenden kunnen de werking van de verandermotortjes niet sturen, noch beheersen. Sterker nog: juist die behoefte om te sturen en om vooraf vastgestelde resultaten te willen bereiken leidt ertoe dat de interactie niet goed op gang komt. Dan ketst het af. En doet men in de schaaltes alsof men het een goed gesprek vond, terwijl men non-verbaal al lang aan elkaar duidelijk heeft gemaakt dat het niks wordt. Waar het om gaat is dat leidinggevendenden de werking van en vooral de interactie met de mensen (in de petrischaaltjes) faciliteren. Een veilige omgeving creëren waarin mensen bereid zijn tot uitwisseling van datgene wat normaliter onuitgesproken blijft. Laten merken dat je een van hen bent (zonder overigens je formele verantwoordelijkheden over boord te zetten), dat je oprecht geïnteresseerd bent in hun overwegingen en deze begrijpt en deelt. Juist dit contactniveau is de voedingsbodem voor verandering. Daarbij is cultuur niet iets apart dat losstaat van het werk, maar betreft de cultuur juist het werk zélf en de dagelijkse interacties die daarmee gepaard gaan. Waar geen ruimte is voor dergelijke gezamenlijke betekenisconstructies van leidinggevendenden en werkvloeren, verandert er wel veel aan de buitenkant (structuren, instrumenten, spelregels, posities), maar de betekeniswolken (de binnenkant) blijven stabiel. Er ontstaat een 'dynamiek van veranderend niet veranderen' (vrij naar Bekke, 2003).

De waarde van het denken in termen van 'petrischaaltjes' en 'betekeniswolken' is dat ze begrippen als 'veranderbereidheid' en 'weerstand' in een

geheel ander licht plaatsen. Deze begrippen veronderstellen namelijk dat er maar één is die zendt. Doen de ontvangers daarna niet wat er verzonden is, dan moeten er extra methoden en instrumenten worden ingezet om 'het verhaal toch tussen de oren te krijgen'. Dit is een zendersperspectief in plaats van een interactieperspectief. De ervaring heeft intussen geleerd dat er door top-down 'planned change' dikwijls niets wezenlijks verandert, hoe ingenieus de bedachte receptuur ook is. Ook empirisch onderzoek toont aan dat de effectiviteit van geplande verandertrajecten buitengewoon laag is (Beer & Nohria, 2000). Wie oog heeft voor de dynamiek die zich in de praktijk op werkvloeren voltrekt, ziet dat er in sommige petrischaaltjes al lang dingen gaande zijn die prima aansluiten op de strategische intenties. Het gaat dan niet meer om veranderen, maar om aansluiten, verbinden. Terwijl het klassieke zendgerichte verandermanagement vooral gericht is op het 'bestrijden' van de weerstand, en dus alle aandacht fixeert op de schaaltes waar nog weinig verandering gaande is. Met als gevolg dat juist die schaaltes worden bekrachtigd in hun gedrag.

Het voorgaande houdt een volstrekt andere kijk op cultuurverandering in dan volgens de logica van het NPM-denken. Organisatieverandering die beklijft, komt niet eenzijdig van boven en van buiten, maar ontstaat in de interactie *tussen* boven, buiten, onderop en binnenuit. Zij kan niet worden opgelegd, maar ontstaat in interactie tussen actoren. De organisatiecultuur wordt niet gemaakt door deze ergens 'op de hei' te bedenken en vervolgens rationeel verantwoord uit te schrijven, te laten uitleggen en te laten intraineren. Dat leidt slechts tot de gefrustreerde vaststelling dat de cultuur 'weerbarstig' is of dat de organisatie weinig veranderingsgezind zou zijn. Wat een vergissing! De werkelijke organisatie(cultuur) leeft in petrischaaltjes en betekeniswolken, waar verandering doorgaans al volop gaande is. Dáár wordt uitgemaakt wat er wel en niet van de officieel verordonneerde cultuur zal worden ingevoerd. Dat hangt af van de mate waarin het nieuwe aansluiting kan vinden bij de eigen persoonlijke programmering en de zelfreferentialiteit van de groepsverbanden waarvan betrokkenen deel uitmaken. Het herhaaldelijk 'nog eens uitleggen' is daartoe geen probaat middel. Laat staan het klemmende beroep op het organisatiebelang, waarbij het 'twee voor twaalf' is.

CONCLUSIE

Het denken in termen van 'publieke petrischaaltjes' past bij de omslag in denken die zich ten aanzien van organisatievraagstukken bij de overheid momenteel in brede kring lijkt te voltrekken. De klassieke 'public administration' is in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw steeds nadrukkelijker opgevolgd door 'public management', meer in bijzonder 'New Public Manage-

ment'. Maar omdat dit NPM ook zo z'n beperkingen en nadelen blijkt te hebben, wordt tegenwoordig steeds vaker gesproken van 'public governance'. Er bestaat een technisch-rationele invulling van dit begrip; dan staat public governance voor sturen, beheersen, toezicht en verantwoorden. Ook allerlei concepten van 'good governance' zijn nogal normatief van aard, zij leggen gedragscodes op aan een grillige werkelijkheid die minder 'good' zou zijn.

Internationaal rukt evenwel steeds meer een 'New Public Governance' op, dat de nadruk legt op een minder centralistische overheid die in een maatschappelijk speelveld met complexe beleidsvraagstukken slechts een der actoren is en het moet hebben van het vermogen om meer gelijkwaardig te opereren in ketens en netwerken (zie bijvoorbeeld Kickert e.a., 1997). Met deze visie op governance lijkt zich een nieuwe consensus in de bestuurskunde af te tekenen (Klijn, 2008: 11). Het top-down denken maakt daarbij plaats voor een meer lateraal en bottom-up denken. Veel auteurs die hun kritiek op de bestaande gang van zaken in het openbaar bestuur onder woorden proberen te brengen, blijken zich bij deze nieuwe denkrichting aan te sluiten. Daarbij heeft men het over verschil, kleinschaligheid, empowerment en de menselijke maat als nieuwe oplossingsrichtingen. En zet men zich af tegen uniforme sjablonen, grootschaligheid en directieve aansturing. Dit lijkt een internationale trend te zijn, dwars door veel disciplines heen. Zoals in de jaren zeventig en tachtig massaal werd gepleit voor rationalisering van de overheid, zo lijken de denkers van deze tijd een omslag te maken van min of meer 'harde structurering en aanpakken' naar de 'zachte accenten'.

Het zou mooi zijn als de bestuurskunde en de overheidspraktijk daarbij ook de veranderkundige inzichten zoals in dit hoofdstuk beschreven zouden omarmen: cultuurverandering niet als top-down implementatie van voorin genomen ideaalbeelden van bovenaf en van buitenaf – óók niet als dit 'zachte accenten' zijn! –, maar als een gezamenlijk interactie- en ontwikkelproces van boven, buiten, van onderop en van binnenuit. Geen beweging eenzijdig van boven naar beneden, maar meerzijdig. Daarbij kunnen dan ook weer 'harde elementen', zoals ondersteunende instrumenten, ingrijpen waar dat nodig is en zelfs hergroeperingen van personen nuttig zijn (Weick & Quinn, 2004). 'Dubbelspel-spelen' noemt Van Dinten (2002) dat dan, maar dan wel vanuit een nieuw perspectief op wat 'verandering' is.