

# LEIDERSCHAPSKANSEN VOOR PUBLIEKE MANAGERS: FAALRATIO ORGANISATIEVERANDERINGEN OMLAAG

STEPHANIE VERDOOLAEGE

KENNISCENTRUM MAATSCHAPPIJ EN RECHT/ URBAN MANAGEMENT  
LECTORAAT MANAGEMENT VAN CULTUURVERANDERING

De faalratio van organisatieveranderingen is ontzettend hoog. Breed gezien mislukt zeventig procent van alle organisatieveranderingen (Higgs & Rowland, 2005). Aandacht voor de cultuur in een organisatie is essentieel om de verandering te laten slagen. Het veranderproces is complex, er is geen beste manier om cultuur te veranderen (Van Es, 2008; Higgs & Rowland, 2005; De Caluwé & Vermaak, 2006).

Cultuurverandering heeft de afgelopen decennia in de schijnwerpers gestaan als managementinstrument (Van Es, 2008; De Man, 2009; Higgs & Rowland, 2011). Tot in de jaren '50 werd management niet gezien als scharnierfunctie in de organisatie. Afgelopen decennia is er een roep om leiderschap ontstaan ('t Hart & Boin, 2011). Organisatieverandering en de behoefte om deze te managen is een bijna permanente karaktertrek van het organisatieleven geworden (Burnes, 2004). Om de faalratio te kunnen verlagen staat de volgende vraag centraal:

OP WELKE WIJZE KAN HET MANAGEMENT DE CULTUUR BEÏNVLOEDEN WANNEER ER EEN VERANDERING PLAATSVINDT?

Kunda (2006:9) geeft het belang van deze vraag aan: *"The prescriptive view focuses on the explicit and active design and management of 'organizational culture'. What is in the 'hearts of minds' of employees, it is suggested, can and should be managed in the organizational interest."*

Een voorbeeld van een proces waarbij de cultuur veranderd moet worden is stadsdeelorganisatie Amsterdam Nieuw West. Deze organisatie is ontstaan na een fusie vanaf 1 mei 2010 van drie stadsdeelorganisaties in Amsterdam. Met dit eerste artikel over leiderschapskansen wordt op een exploratieve wijze inzichtelijk gemaakt welk gedrag managers kunnen uitdragen om succesvol leiding te geven aan zo'n organisatieverandering in de publieke sector. In een volgend artikel, wat in het najaar zal verschijnen, wordt hier dieper op ingegaan door middel van empirisch onderzoek in stadsdeel Nieuw West van de gemeente Amsterdam.

WELKE AANPAK HANTEERT U BIJ EEN ORGANISATIEVERANDERING?

Een organisatieverandering kenmerkt zich door een aantal aspecten. Ten eerste de schaal van de verandering. Dit varieert van van fine-tuning van lopende processen tot een reorganisatie of een fusie. Daarnaast vindt een verandering stapsgewijs of juist radicaal plaats. Een crisissituatie is een voorbeeld van een radicale verandering, hierin wordt in schokken veranderd. Gezien deze aspecten, is er nog een

laatste aspect waar het management zelf een grote rol in speelt. Dat is namelijk hoe de verandering benaderd wordt vanuit de managers. Bent u zelf manager? Waar kiest u voor? U heeft de keuze uit een top-down benadering, vanuit een bottom-up benadering of vanuit een combinatie van beiden (By & Macleod, 2009). Of kiest u niet bewust? Een topdown aanpak zorgt voor de richting, waarbij er gebruik kan worden gemaakt van de machtspositie van topmanagers (Boonstra, 2010). Aan de andere kant kunnen topmanagers nooit het tempo van verandering bijhouden en hierin niet zorgen voor effectief resultaat bij een verandering (Macleod & By, 2009). Een bottom-up benadering richt zich daarentegen op de participatie van medewerkers, zodat zij ook hun kennis en ervaring kunnen delen. Zo ontstaat er ruimte voor vernieuwing (Boonstra, 2010). Uit de literatuur blijkt dan ook dat een combinatie van beiden als meest geschikt wordt gezien (Boonstra, 2010).

#### WAAR MOET U REKENING MEE HOUDEN BIJ EEN ORGANISATIEVERANDERING?

Wat betreft de schaal van verandering is er in het geval van Nieuw West sprake van een fusie. Bultsma (2004:3) definieert een fusie als volgt: *“Elke vorm van bestuurlijke en of organisatorische – al dan niet gedeeltelijke – samenvoeging van twee of meerdere organisaties ten behoeve van een of meerdere gezamenlijke doelen en activiteiten”*. Organisaties kunnen elkaar versterken en elkaars zwakke punten compenseren. Bij een fusie moet je rekening houden met weerstand vanuit de organisatie. Niet elk fusieproces loopt uit op een succes. Organisaties onderschatten vaak het feit dat integratie met een of meerdere organisaties ook andere problemen oplevert, dat het impact heeft op de medewerkers en dat er veel middelen nodig zijn om een fusieproces te managen (Van Raes et al., 2009). Bij een derde tot de helft van fusiemislukkingen ligt de belangrijkste oorzaak bij medewerkers: er kan weerstand ontstaan. *“Weerstand wordt veroorzaakt door de verstoring van de verwachting dat de dingen morgen net zo goed gaan als vandaag, ongedacht of het nu goed of fout gaat.”*(Kor et al., 2007:318) Ook kan er (onbewust) weerstand ontstaan bij managers. *“Vooral leidinggevendenden hebben (...) moeite met veranderen, omdat ze hun waarden en normen als passende handelswijze zijn gaan ervaren.”* (Burgerjon & Harlaar, 2008:65). Succesvolle verandering treedt alleen op als managers en andere leidinggevendenden gevoel hebben bij processen als organisatieverandering, zowel bij zichzelf als bij de medewerkers (Burgerjon & Harlaar, 2008). Bij een fusie verloopt een verandering vaak in schokken onder tijdsdruk, waarbij er niet goed wordt gecommuniceerd tussen het management en medewerkers. Het menselijke en psychologische aspect zijn van groot belang om een fusie te laten slagen (Van Raes et al., 2009).

Ook moet er rekening gehouden worden met de omgeving waarin een fusietraject plaatsvindt, er is namelijk een onderscheid tussen de publieke en de private sector. Gestelde doelen in de publieke sector zijn vaak ambivalent en ze richten zich niet (alleen) op het behalen van winst. In de publieke sector is er daarnaast de dynamiek door politieke invloeden en met transparantie doordat het gaat om publieke zaken. Ten slotte wordt het voortbestaan van een publieke organisatie minder bedreigd dan bij een private organisatie (het is bijvoorbeeld niet mogelijk om zomaar een departement weg te halen), waardoor een wel degelijk belangrijke sense of urgency kan ontbreken (Drenth et al, 2008).

## HOE KUNT U DE HUIDIGE CULTUUR METEN?

Er was een tijd dat cultuur bij organisaties niet bekend was, laat staan cultuurverandering. Er was wel een manier van doen en handelen, maar pas begin jaren tachtig kon men stellen dat het niet alleen ging om wat mensen doen, maar ook om hoe zij denken (Van Es et al, 2009). De meningen zijn verdeeld over het feit of cultuur beïnvloedbaar is (managementschool) of dat cultuur niet beïnvloedbaar is (antropologische school). De antropologische school geeft aan dat cultuur niet een factor is die de organisatie heeft, maar stelt cultuur gelijk aan de organisatie. De werkelijkheidsopvattingen die gelden binnen de organisatie is de cultuur. Zij zien cultuur niet als rationale factor, omdat het te complex is (Straathof, 2009). Waar bij deze school de focus ligt op het beschrijven van culturen, ligt bij de managementschool wel de focus op het beïnvloeden van cultuur. Straathof is een van de wetenschappers die deze school aanhangt.

Straathof (2009) geeft aan dat cultuurverandering in een organisatie een overgang inhoudt van een bestaand naar een nieuw equilibrium in de cultuur. Hij heeft een instrument ontwikkeld waarmee de cultuur gemeten kan worden. Dit instrument, weergegeven in onderstaande figuur, bestaat uit drie onderdelen: gedrag, mindset en arena.



*Figuur 1: Cultuurlandschap (Straathof, 2009)*

Het GEDRAG (blauwe ring) is te plaatsen aan de oppervlakte van de organisatiecultuur. Gedrag krijgt betekenis omdat het ten eerste een oplossing is voor iets wat iemand belangrijk vindt. Daarnaast is gedrag een middel om een bepaald doel te realiseren (Straathof, 2009). Gedragingen zijn vaak regelmatig omdat gedrag zich kan ontwikkelen tot bepaalde gewoonten, die ook door anderen bewust of onbewust worden overgenomen (Straathof, 2009).

Straathof's MINDSET (rode piramide) bestaat uit waarden en overtuigingen. Overtuigingen geven aan wat mensen beweegt. Het zelfbeeld van medewerkers bestaat uit een verzameling overtuigingen. Als we spreken over waarden wordt duidelijk wat een individu of groep belangrijk vindt. Met de waarden en overtuigingen wordt een eigen werkelijkheid gecreëerd. Het ontstaan van weerstand is te verklaren omdat bij de verandering van de mindset de eigen werkelijkheid wordt beïnvloedt.

De ARENA (groene ring) richt zich op betrekkingen tussen de groepsleden, waarin invloed en waardering van belang zijn. Onderlinge verhoudingen beïnvloeden het gedrag (Straathof, 2009). In een groep zijn bepaalde cultuurdragers te onderscheiden. Cultuurdragers zijn leidend voor het collectief en

hierdoor worden zij hoog in de rangorde van de hiërarchie geplaatst. Zij zullen meer invloed uitoefenen op de waarden en overtuigingen van leden in de organisatie dan anderen.

Als we terugkijken naar het model kunnen we een soort vulkaan onderscheiden. Aan de zichtbare kant zien we het gedrag (1). Vanuit het gedrag gaan we naar de mindset (2), die de basis vormt voor de arena (3). Dit zijn de onzichtbare innerlijke onderdelen van cultuur. Vanuit deze positie kan gedrag worden verklaard (4). *"Door de krater van binnen te verkennen kan gedrag worden gezien als het oplossingsrepertoire van een groep."* (Straathof, 2009:73). Hieruit kan worden geconcludeerd dat gedragingen waarden vervullen en dat deze door groepsdruk blijven bestaan, wat zichtbaar wordt in de arena. Deze drie onderdelen kunnen elkaar wederzijds beïnvloeden.

Cultuur verander je niet ineens. Een veranderproces duurt jaren. Met dit instrumentarium kunnen organisaties zoals de stadsdeelorganisatie Amsterdam Nieuw West gevolgd worden in een proces van ongeveer 3,5 jaar, waarbij verschillende meetmomenten de cultuur op dat moment weergeven. De gewenste cultuur is voorafgaand aan het traject vastgesteld.

#### HOE KUNT U LEIDING GEVEN AAN ZO'N ORGANISATIEVERANDERING?

De term management is enorm breed. Het management heeft zich door de tijd heen enorm ontwikkeld. Heden ten dage hebben managers te maken met globalisering, ondernemerschap, kennismangement en de lerende organisatie (Robbins & Coulter, 2008). Volgens Robbins & Coulter (2008:6) betekent management het volgende: *"Management is het proces van het coördineren van werkzaamheden, zodat deze efficiënt en effectief samen met en door anderen kunnen worden afgerond."* Noordegraaf et al. (2011) geeft aan dat management niet meer of minder is dan 'getting things done through others'. Er wordt leidinggegeven om bepaalde dingen via anderen voor elkaar te krijgen.

Zoals Straathof (2009) ook stelt kunnen managers een belangrijke rol spelen in het beïnvloeden van collectieve actie. Uw eigen gedrag en de achterliggende waarden kunnen het gedrag van anderen beïnvloeden. Managers kunnen wel of niet worden gezien als rolmodel voor de organisatie. Goede en slechte resultaten kunnen niet alleen worden toegeschreven aan de managers. De organisatiecultuur speelt hierbij een rol. Binnen een organisatie hebben managers namelijk beperkte keuzemogelijkheden door interne en externe begrenzingen. Managers gedragen zich binnen deze organisatiecultuur. Toch kunnen ze wel degelijk invloed uitoefenen in de organisatie. Binnen de theorie van het management bestaat namelijk de theorie dat de kwaliteit van de managers van een organisatie de kwaliteit van de organisatie zelf bepaalt (Robbins & Coulter, 2008).

Zoals eerder aangegeven is er een roep om leiderschap ontstaan. In een organisatieverandering wordt er door managers op verschillende wijze leidinggegeven. Behalve het verschil in managementniveau (top-, midden- en lagermanagement) is concreet gedrag in verschillende stijlen te onderscheiden. Boonstra (2010) heeft het volgende onderscheid gemaakt in concreet leiderschapsgedrag:

Ondernemend	Autocratisch	Transactioneel	Participatief	Transformationeel
Heeft plezier	Stelt doelen	Stuurt en regelt	Geeft richting	Geeft leiding
Innoveert	Intimideert	Administreert	Ontwikkelt	Innoveert
Creëert business	Behoudt macht	Behoudt kracht	Continueert	Creëert visie
Doelgericht	Machtsgericht	Systeemgericht	Mensgericht	Toekomstgericht
Bouwt	Controleert	Monitort	Consulteert	Inspireert
Zoekt kansen	Zoekt positie	Zoekt problemen	Zoekt mogelijkheden	Verbeeldt toekomst
Wat en hoe	Wie en wanneer	Hoe en wanneer	Wat en waarom	Wat, wie, waartoe
Doet goede dingen	Doet dingen	Doet dingen goed	Doet dingen goed	Doet goede dingen

Voor een succesvolle cultuurverandering is een combinatie van participatief en transformationeel leiderschap vereist. Managers richten zich op de toekomst en op duurzaamheid. Hierbij gedragen ze zich vooral transformationeel, omdat zij zich bewust zijn van de normen en waarden in een organisatie, vertrouwen kunnen kweken en conflicten kunnen oplossen.

Door middel van de casus in stadsdeel Nieuw West zal duidelijk worden welk leiderschapsgedrag werkt in de cultuurverandering die nodig is in het fusieproces en welke interventies er voor handen zijn voor de managers om de gewenste cultuur de bewerkstelligen. Van Dijk & Straathof (2011) geven aan dat interventies consistent moeten zijn, in proportie en corresponderen met de huidige denk- en gedragswijze. Ten slotte moet duidelijk zijn welke successen men voor ogen heeft met deze interventies.

## CONCLUSIES EN VERWACHTINGEN

Om succesvol leiding te geven aan de cultuurverandering kan het model van Straathof (2009) voldoen om de huidige en gewenste cultuur in kaart te brengen. Wat betreft veranderbenadering kunt u een combinatie van een top-down en bottom-up benadering hanteren. Zo wordt er richting gegeven door het management en geluisterd naar de medewerkers. Participatief en transformationeel leiderschapsgedrag in termen als 'mensgericht' en 'toekomstgericht' sluiten hier bij aan.

In een volgend artikel zal de stadsdeelorganisatie Nieuw West centraal staan. Zoals eerder aangegeven is het een proces van jaren om de cultuur te veranderen. In oktober 2010 heeft in Nieuw West de eerste meting plaatsgevonden door middel van interviews met medewerkers en managers verspreid over de hele organisatie. Hieruit is onder andere naar voren gekomen dat er sprake is van een beginnende collectiviteit, maar dat het management een beperkte collectieve mindset heeft. Hierdoor wordt de sturing door de medewerkers als ambigue ervaren en zouden managers hun rolmodelfunctie meer kunnen uitdragen. Omdat de fusie in zeer korte tijd is ingezet werd er op directieve wijze en vanuit een top-down benadering leidinggegeven. Verwacht wordt dat bij de tweede meting de collectiviteit bij zowel medewerkers als managers is toegenomen. Ook wordt verwacht dat het management meer zal luisteren naar de medewerkers en dat de medewerkers ruimte krijgen voor eigen initiatieven (bottom-up), hoewel politieke invloeden en het halen van maatschappelijke doelen deze ontwikkelingen kunnen vertragen of zelfs volledig in de weg staan.

## LITERATUUR

- Boonstra, J. (2010). *Leiders in cultuurverandering – Hoe Nederlandse organisaties succesvol hun cultuur veranderen en strategische vernieuwingen realiseren*. Assen: Koninklijke Van Gorcum.
- Bultsma, J. (2004) *Focus op fusie in de non-profitsector. De chronische onderschatting van het fusieproces*. Assen: Koninklijke Van Gorcum.
- Burgerjon, P. en M. Harlaar (2008). *Succesvol servant leadership. De praktijk als basis voor je eigen plan*. Deventer: Kluwer.
- By, R.T. en C. Macleod (2009). *Managing organizational change in public services: international issues, challenges and cases*. Abingdon (Oxon): Routledge.
- Caluwe, L. de, en H. Vermaak (2006). *Leren veranderen*. Deventer: Kluwer.
- Drenth, B., D. Kok en B. Kokx (2008). *Op de schop. Waarom reorganisaties nodig zijn en hoe u ze kunt organiseren*. Assen: Koninklijke Van Gorcum.
- Es, R. van, J. Boonstra & H. Tours (2009). *Cultuurverandering: mythe en realiteit: Praktijken, verhalen en reflecties*. Deventer: Kluwer.
- Es, R. van (2008). *Veranderen van organisatiecultuur*. Amstelveen: Lenthe Publishers.
- 't Hart, P. en A. Boin (2011). *Leiderschap in publieke organisaties*. In: Noordegraaf, M., K. Geuijen en A. Meijer (2011). *Handboek Publiek management*. Hoofdstuk 6. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Higgs, M. en D. Rowland (2005). *All Changes Great and Small: Exploring Approaches to Change and its Leadership*. In: Journal of Change Management Vol. 5, No. 2, 121–151, June 2005.
- Kor, R., G. Wijnen en M. Weggeman (2007). *Meesterlijk organiseren. Handreikingen voor ondernemende managers*. Deventer: Kluwer.
- Kunda, G. (2006). *Engineering culture. Control and commitment in a High-Tech Corporation*. Philadelphia: Temple University Press.
- Man, H. de (2009). *Cultuur en verandering: Beperkingen van het instrumentele model*. In: Tijdschrift voor Management en Organisatie, 2009, nummer 3 – mei/juni.
- Noordegraaf, M., K. Geuijen en A. Meijer (2011). *Handboek Publiek management*. Hoofdstuk 1. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Raes, J. van, N. Vanbeselaere, H. de Witte en F. Boen (2009). *Het recept voor een succesvolle fusie. De cruciale rol van organisatiebinding* Leuven: Acco.
- Rainey, H. en B. Bozeman (2000). *Comparing Public and Private Organizations: Empirical Research and the Power of the A Priori*. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2): 447-469.
- Robbins, S. en M. Coulter (2008). *Management*. Amsterdam: Pearson Education Benelux bv.
- Straathof, A. (2009). *Zoeken naar de kern van cultuurverandering: Inzicht, meten, sturen*. Delft, Uitgeverij Eburon.
- Vermeulen, J. en M. Koster (2011). *Managen van cultuur*. In: Noordegraaf, M., Geuijen, K. & Meijer, A. (2011) *Handboek Publiek management*. Hoofdstuk 9. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.

## INFORMATIE

Kijk voor meer informatie over dit artikel op [www.hva.nl/cultuurverandering](http://www.hva.nl/cultuurverandering).