

Cultuur met een FORS postuur

A.F.A. Korsten, lid ROB

6 april 2004, speech Ministerie van Economische Zaken, ROB-meeting

De Nederlandse overheid verdient internationaal gezien veel waardering

Nederland kent een overheid die internationaal gezien goed scoort. Ooit heb ik een themanummer gemaakt voor het tijdschrift Bestuurskunde over *de fabelachtige overheid* en toen aan beroeps critici als H. Koning, toenmalig president van de Algemene Rekenkamer, en M. Oosting, Nationale Ombudsman, gevraagd: geef eens aan of de rijksoverheid goed bezig is in plaats van kritiek te spuien? Ze hebben daar toen aan voldaan. Nederland scoort niet slecht. Ik ga niet alle argumenten hier herhalen die ze inbrachten. Nederland kent een redelijk goed in elkaar stekende rechtsstaat, de kabinetten hebben gemiddeld geen korte zittingsduur, er is sprake van een verzorgingsstaat zodat er een vangnet bestaat voor misdeelden en zieken, belasting innen om die te betalen kunnen we, op Vinkenslag na, als geen ander, de salarissen aan ambtenaren worden ook uitbetaald, de corruptie is gering, en de politie vangt boeven.

Maar daarmee ben je er niet. Het *normatieve debat* over de Nederlandse staatsinrichting gaat met de voortschrijdende europeanisering door. Bijvoorbeeld, wat behoort aan taken en bevoegdheden tot de nationale souvereiniteit te blijven behoren en hoe zit het met de hoeveelheid overheidsorganen en de bestuurlijke drukte in het binnenlands bestuur? En de prestaties vallen te verbeteren.

Ook de opvattingen en houdingen van ambtenaren vragen de aandacht. Traditioneel gebeurt dat al in het kader van HRM maar onderzoek wijst uit dat bij de pakken neerzitten niet gewenst is. De *softe kant van de rijksdienst* kent ook *harde feiten*. Zo wordt er niet overal binnen de rijksdienst waar dat nodig is genoeg samengewerkt.

Een voorbeeld hiervan is het jeugdbeleid dat uitgesmeerd is over een aantal departementen. Om meer verbinding mogelijk te maken heeft het kabinet in 2003 de Operatie Jong gestart en is Van Eijck bezig om te bezien hoe de oriëntatie op jeugthema's slagvaardiger kan geschieden.

Adviesaanvraag 2002

Dat het beter kon, dacht ook de minister van BZK. Minister Remkes vroeg de ROB in 2002 om in te gaan op de wijze waarop de *organisatiecultuur* van de rijksdienst beter kan sporen met de huidige en te verwachten maatschappelijke ontwikkelingen. De minister vroeg ook nog om een beschouwing over het begrip organisatiecultuur en een verkenning van cultuuraspecten die een rol spelen bij de als problematisch ervaren verkokering. Een hele mond vol. En tenslotte vroeg minister Remkes ook nog om aanbevelingen om verkokering tegen te gaan.

Onder de titel '*Cultuur met een fors postuur*' is dit advies van de ROB uitgebracht. Ik zal daar niet alles over kunnen zeggen. U kent het waarschijnlijk. Ik zal er een paar zaken uitlichten en ook enkele eigen accenten zetten.

Er is een link tussen strategie, structuur en cultuur. Omgevingsturbulentie raakt alle drie.

Over organisatiecultuur nadenken is geen onbelangrijk onderwerp, hoewel sommigen - die vooral op resultaat gericht zijn - dat lijken te denken. Er loopt namelijk een denklijn tussen de

begrippen strategisch beleid, structuur en cultuur. Om die duidelijk te maken grijp ik even terug op strategisch beleid. Trendbreuken in de omgeving nopen tot een bezinning in het strategisch beleid. Met de val van de Berlijnse muur kwam een einde aan het traditionele vijandbeeld en dat noopte het kabinet met de minister van Defensie voorop om voor het Nederlandse leger te komen tot een nieuwe taak. Maar bij strategisch beleid bleef het niet. *Structure follows strategy*, leert Mintzberg ons. Dus komt ook de samenstelling van het leger en de organisatiestructuur aan bod.

Dit voorbeeld van defensie heeft een veel bredere strekking. Bij grote veranderingen in de omgeving behoeft het strategisch beleid in het algemeen aanpassing voordat de organisatiestructuur op de schop gaat.

Wat daarbij vaak vergeten wordt, is dat de organisatieleden de koerswijziging moeten dragen. Doen ze dat niet - en blijft de oude collectieve mentaliteit nog bestaan - dan zal de organisatie na een strategie- en structuurwijziging moeilijk de goede draai kunnen maken. De organisatiestructuur, op te vatten als de collectieve mentale programmering zoals die zich uit in waarden, rituele, symbolen, gewoonten en omgangsvormen, doet er dus toe. Kort gezegd: er moet samenhang bestaan tussen strategie, structuur, en cultuur; en cultuur kun je niet opleggen.

Omdat zich de laatste tijd op diverse terreinen trendbreuken voordoen, ik wijs slechts op de vergrijzing van de bevolking en de toestroom van asielzoekers, is strategische bezinning op rijksniveau nodig. Dat raakt het ministerie van AZ en het kabinet. Er is dan ook een strategische groep rond de MP bepleit. Strategische bezinning brengt als vanzelf ook de structuur in beeld. Zal de rijksdienst met alle departementen zoals nu kunnen blijven bestaan onder invloed van bijvoorbeeld de migrantenstroom, andere externe maatschappelijke ontwikkelingen en europeanisering van besluitvorming. Dat is een vraag waar hier en daar al traditionele antwoorden op gemaakt worden zoals de samenvoeging van departementen en het instellen van een specifiek ministerschap, zoals voor veiligheid. Maar daar gaat het hier niet om. Strategie en structuur staan hier niet centraal, het gaat om cultuur.

Organisatiecultuur als collectieve mentale programmering

Maar wat is organisatiecultuur? De term wordt te pas en te onpas gebruikt door velen die er niet over doorgeleerd hebben. Inmiddels is dit wel uitgegroeid tot een heel leerstuk, een kennisdomein.

Organisatiecultuur is in de ogen van de ROB een gelaagd begrip. Cultuur omvat als binnenste kern waarden, als tweede schil om die kern de symbolen en de rituelen en als derde schil de ingesleten omgangsvormen, de hardnekkige gewoonten en diepgewortelde houdingen. Cultuur verwijst naar de collectieve mentale programmering. Laten we daarin Geert Hofstede volgen. Ook binnen de rijksdienst bestaan organisatieculturen. Niet slechts een cultuur. Dat te denken zou naïef zijn. Er bestaan wel degelijk verschillen en dat is verder ook geen probleem.

Of er een gemeenschappelijk manco is, moet *cultuurdiagnose* uitwijzen.

Cultuurdiagnoses

Cultuurdiagnoses zijn zinvol want ze brengen sterkten en zwakten van de rijksdienst aan het licht. De zwakten zijn aanleiding voor bezinning en actie.

In de loop der jaren zijn op diverse plaatsen cultuurdiagnoses verricht. De BZK-leiding gooide dit jaar met Leeuwensprong de structuur om en recent is een - door de politieke leiding

aangemoedigd organisatiebreed - proces van mentaliteits- en gedragsverandering van start gegaan.

Diagnoses zeggen dat op BZK sprake is van veel vakmanschap maar ook van teveel overleg en afstemming. Tegenover een sterke loyaliteit staat het ondervangen en *vermijden van risico's*. Bovendien laten BZK-ambtenaren soms kansen aan zich voorbij gaan. Het ministerie van BZK blijkt een *'ingetogen' departement* waarvan de medewerkers niet gauw enthousiasme tonen en bewindslieden *weinig worden tegengesproken*, aldus een voormalige minister. Deze diagnose, die nog verder wordt uitgediept, is voor de ambtelijke leiding voldoende reden om de bestaande mentaliteit bij te buigen naar een meer omgevingsbewuste, open en resultaatgerichte cultuur.

De ROB is niet bij een departement blijven staan.

Vier zwakten in de rijksdienst

Volgens de Raad schort het in de rijksdienst nog teveel aan het volgende.

- Te weinig omgevingsgerichtheid, en dus te intern aan de gang.
- Te weinig resultaatgerichtheid, en teveel op processen.
- Te verkokerd en dus te weinig samenwerkend.
- Te weinig flexibel, en dus is een deel van het personeel niet makkelijk inzetbaar in nieuwe projecten.

Na diagnose: de spontane cultuuraanpassing afwachten of toch interventie?

Als je in een cultuurdiagnose zwakheden blootlegt, kan de ambtelijke leiding een spontane cultuuraanpassing afwachten, of niet afwachten en gaat sturen op de collectieve mentale 'programmering'.

De rijksdienst kent op dit punt geen eensgezindheid. We komen sceptici en positieven tegen. Menig sceptisch directeur met een financiële of juridische achtergrond heeft geen zin in cultuurinterventie want er moet beleid gemaakt worden en van cultuur begrijpen deze mensen weinig. Het operationele werk verdient in hun ogen voorrang. Ze hebben ook wel enige geschiedenis aan hun kant. Wie herinnert zich niet hoe een cultuurinterventietraject met kwaliteitskaarten ('bent u een fazant of konijn?') op Volkshuisvesting strandde.

De positieven willen wel de cultuur beïnvloeden maar realiseren zich dat het een lange weg is. Ze willen al werkende weg verbeteringen voorhouden. Het verdient volgens hen aanbeveling om medewerkers te betrekken bij de cultuurdiagnose en ze de nieuwe cultuur mee te laten ontdekken.

De Raad heeft meer op met de positieve denkers dan de sceptici. Het ROB-advies luidt: niet afwachten tot er spontane cultuuraanpassing volgt op strategische en/of structuurwijzigingen.

De ROB-norm: in vier richtingen werken aan verbeteringen

Cultuurinterventies lijken zinvol. De Raad ziet een gewenste cultuur in vier normatieve richtingen, een FORSe cultuur.

1. Meer Flexibel.

2. Meer Omgevingsgericht.
3. Meer Resultaatgericht.
4. Meer Samenwerkingsgericht.

Geheel nieuw is dit niet want het ministerie van VROM kende in de jaren negentig al het traject FOS: flexibel, omgevingsgericht en samenwerkend.

Vinden we deze vier richtingswijzers of oriëntatiepunten ook *thans* terug in de praktijk van de cultuurinterventies of schieten die andere kanten op?

De ROB bekeek drie interventies:

- ‘Anders gaan werken’ van EZ;
- Koers van VROM;
- Leo van BZK.

Opvallend is dat we veel van de FORSe- elementen die de ROB benoemt ook terugzien als strevingen in deze programma’s. Heel specifiek doelgericht zijn de interventies niet maar van stuurloze operaties is geen sprake. Er is wel degelijk sprake van richting en patroon in de acties.

Kan zo’n interventie falen of niet? Leo nader bezien

De cultuurinterventie bij BZK onder de naam ‘Leo’ acht ik een goede zaak. Het programmateam- Leo heeft er werk van gemaakt om – in lijn met het streven van het kabinet-Balkenende II - tot een culturaanpak gericht op kwaliteitsverbetering van en in het departement te komen.

Welke adviezen zijn te halen uit die aanpak?

Geen lichtvaardigheid.

Het Leo-team waarschuwt terecht voor *een lichtvaardige kijk*. Omdat eerdere veranderingsprocessen veel BZK’ers sceptisch maakten, moet de cultuurinterventie vooral niet als een ‘*quick fix*’ worden opgevat. Houdingen en werkwijzen zijn immers in een reeks van jaren ingesleten geraakt en ongewenste gewoonten zijn moeilijk af te leren. Daarom gaat het traject tot minstens 2006 lopen.

Commitment top

Met Leo hoopt BZK afscheid te nemen van verandertrajecten die tot op heden niet de resultaten brachten ‘die bij de aanvang beoogd waren’, aldus het programmateam. Het Plan van Aanpak: ‘Eerdere cultuurprogramma’s binnen BZK hebben niet tot de beoogde resultaten geleid, onder meer door het *gebrek aan implementatiekracht* en vooral ook door het *gebrek aan commitment vanuit het topmanagement*. Dit niet zozeer in woorden, maar wel in daden’. BZK- topmanager J.W. Holtslag en de zijnen moeten zich dus nu écht eens wat aantrekken van de cultuurverandering schreef ik in Binnenlands Bestuur omdat anders de scepsis van veel medewerkers niet verdwijnt die zeggen: ‘Hadden we dit niet al eens geprobeerd en toen lukte het niet’.

Een *geloofwaardige leiding* moet het cultuurprogramma in woord en daad uitdragen.

Al werkende weg verbeteren

De aanzet daartoe is positief maar is de hele nota over de BZK-cultuurinterventie positief? De nota heeft de goede toon. De aanpak is gebaseerd op diagnose van de bestaande cultuur, die nog wordt uitgediept, en de gewenste cultuur is duidelijk. Leo is dus geen programma bovenop andere omdat de verbetering *al werkende weg* moet worden bereikt. Elke dienst moet de cultuurverandering *zelf* aanpakken en kan daarbij de hulp van *een ondersteuningsteam* inroepen. Bovendien is sprake van veel communicatie en pogingen om betrokkenheid op speelse manieren te organiseren. Medewerkers kunnen in een Irritatie Top Tien, die al uitgroeide tot een Top Twintig, aangeven wat moet veranderen. Een advies luidt: 'gij zult u aan afspraken houden'. Dat BZK'ers afspraken niet nakomen is te vaak en te lang met de mantel der liefde bedekt, meent het programmateam, en juist dat is cultuur.

Conclusie: Het heeft er veel van weg dat Leo ontkomt aan diverse valkuilen van cultuurinterventie. Als de BZK- leidinggevend en zich er ook in 2004 en 2005 naar blijven gedragen, wordt het cultuurprogramma een succes. Verandering moet altijd 'top down' worden ingezet omdat een deel van de medewerkers afwachtend is en wil zien of het topmanagement meedoet én volhoudt.

Andere overheid

Mijn betoog tot nu toe bevat de centrale stelling: de bestuurlijke strategie, de organisatiestructuur en cultuur hangen samen als touwtjes in een web. Als je aan het ene begint te trekken, beweegt het ander mee en als je een touwtje stuk trekt moet je herstellen. Dat betekent derhalve dat als minister De Graaf wil werken aan een 'Andere overheid' hij niet alleen kan ingaan op de rol van ICT en dergelijke maar de organisatiecultuur niet ongemoeid kan laten. Hier is evenwel sprake van een grote lacune. Niet alleen minister Remkes maar ook minister De Graaf moet het advies van de ROB nog maar eens goed lezen.

Ik dank u voor uw aandacht.