

De storm

Longitudinaal onderzoek naar cultuurverandering
tijdens een organisatietransformatie.

doorstaan

Wouter Smit



Samenvatting

Storm in Amsterdam: de casus 'stadsdeelorganisatie Nieuw-West'

"We verkeren in een stormachtige fase." "We lopen vooruit op de storm." De storm is een metafoor die geregeld door leidinggevendenden werd gekozen in de interviews die onderdeel uitmaken van deze dissertatie. De leidinggevendenden maakten deel uit van stadsdeelorganisatie Nieuw-West, een van de zeven stadsdelen die Amsterdam telt bij de start van het onderzoek. Tijdens de onderzoeksperiode, van september 2011 tot en met maart 2014, hebben er in de omgeving van de organisatie ingrijpende veranderingen plaatsgevonden. Allereerst werd er binnen de gemeente Amsterdam een stelselherziening doorgevoerd die ervoor zorgde dat drie stadsdelen fuseerden tot stadsdeel 'Nieuw-West'. Vervolgens werd tijdens de implementatie van de fusie in 2012 een nieuwe ingrijpende verandering aangekondigd in de vorm van een wetswijziging en een bestuurlijke hervorming. Voor stadsdeel Nieuw-West betekende dit een transformatie van een stadsdeel naar een bestuurscommissie. Deze organisatietransformatie ging gepaard met een stevige inperking van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Tevens werd de organisatie sterk in omvang gereduceerd.

Inzicht in cultuurverandering tijdens een organisatietransformatie

Binnen de organisatiekunde wordt gesteld dat ingrijpende veranderingen in de omgeving ertoe leiden dat er bij de organisatie een noodzaak tot transformatie ontstaat. Organisatietransformatie impliceert dat er in korte tijd ingrijpende wijzigingen worden doorgevoerd zodat de *fit* met de omgeving kan worden behouden waarmee de organisatie in staat blijft haar doelstellingen te behalen. Een organisatietransformatie kan alleen succesvol zijn indien er tevens sprake is van een verandering van de organisatiecultuur. In de literatuur wordt breed onderkend dat een organisatie alleen kan transformeren indien er ook een verandering ontstaat in de mindset van de medewerkers. Daarmee is organisatietransformatie

niet alleen een structurele maar ook een culturele aangelegenheid.

De opgave die in deze dissertatie centraal staat is het verkrijgen van inzicht in het proces van cultuurverandering dat ontstaat tijdens een organisatietransformatie. Dit inzicht ontstaat door de uitvoering van een uitgebreide casestudy bij stadsdeelorganisatie Nieuw-West. De volgende onderzoeksvraag staat daarbij centraal:

Op welke wijze is de cultuurverandering tijdens de organisatietransformatie van Nieuw-West verlopen?

Bij het inventariseren van het verloop van de cultuurverandering gaat het enerzijds over de 'inhoud' van de verandering. Het betreft het vaststellen van hoe de culturele kenmerken inhoudelijk zijn veranderd tijdens de transformatie, zoals de mindset van de medewerkers en de betekenis die zij aan de organisatie verlenen. Het denken en handelen van medewerkers kan bijvoorbeeld veranderen van meer 'kwaliteitsgericht' naar meer 'snelheidsgericht'.

Anderzijds gaat het over hoe het culturele veranderproces in werking is getreden in relatie tot de transformatie. Vragen die bij dit proces horen zijn bijvoorbeeld welke culturele variabelen er precies veranderen, in welk tempo de cultuur verandert en hoe de cultuurverandering samenhangt met de uitvoering van de transformatie.

Cultuur en cultuurverandering

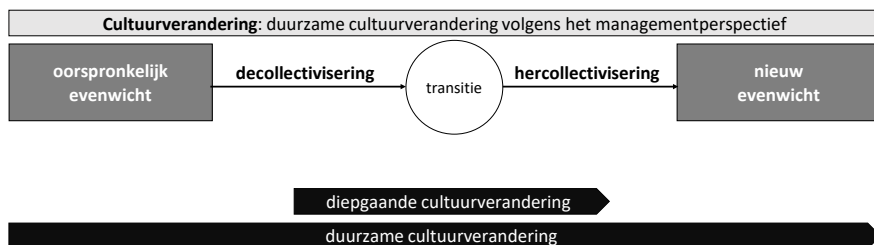
Perspectieven op en varianten van cultuurverandering

Organisatiecultuur kan worden getypeerd als een uiterst complex concept. In de meest brede definitie is de organisatie het product van haar organisatiecultuur. Simpel gezegd; cultuur is een 'geheel'. In de meest enge definitie is cultuur niet veel meer dan een van de *resources* die strategisch voordeel en organisatiesucces voortbrengen. In dat geval is cultuur slechts een aspect of een 'deel' van de organisatie. De verschillende opvattingen en uitgangspunten zorgen ervoor dat er in de theorie diverse discussies bestaan over hoe een 'organisatiecultuur'¹ opgevat dient te worden en hoe het concept dient te worden onderzocht (Martin, 2002). Gezien de grote hoeveelheid definities die er in de loop der jaren aan het concept 'organisatiecultuur' zijn toebedeeld wordt er in hoofdstuk 2 een overzicht gegeven van vier verschillende cultuurperspectieven. In dit overzicht wordt voortgebouwd op het meest recente overzicht van Boonstra uit 2013. Omdat de perspectieven gebaseerd zijn op verschillende uitgangspunten en daarmee ongelijksoortig zijn, is er besloten om één perspectief centraal te stellen. Gekozen is voor het managementperspectief omdat het objectieve karakter in staat stelt de cultuur meetbaar te maken en in onderlinge tijdsintervallen te vergelijken.

¹ Met het begrip 'cultuur' wordt, tenzij expliciet anders genoemd, de cultuur van de organisatie bedoeld. De begrippen 'cultuur' en 'organisatiecultuur' zijn daarmee inwisselbaar.

Om rekening te houden met de complexiteit rondom cultuur zijn er aspecten uit twee andere perspectieven aan de onderzoeksbenadering toegevoegd. *Thick description*, ontleend aan het antropologische perspectief, stelt in staat een cultuur te begrijpen door deze te relateren aan een uitgebreide beschrijving van de context waar de organisatie zich in bevindt. Het in kaart brengen van de dominante betekenisconstructie, ontleend aan het sociaal-constructionistische perspectief, stelt in staat cultuur te beschrijven vanuit de beelden en beleving van de medewerkers.

Ten behoeve van deze dissertatie is een interpretatiekader opgesteld dat wordt toegelicht in hoofdstuk 4. In dit kader wordt cultuurverandering, in lijn met het managementperspectief, opgevat als een fasering waarbij een bestaand cultureel evenwicht middels een transitieperiode verandert in een nieuw evenwicht. Eerst vindt er een fase van decollectivisering plaats waarmee het bestaande culturele evenwicht wordt doorbroken. Deze fase maakt een verandering van de kernwaarden in de mindset mogelijk. De verandering in de mindset wordt een diepgaande cultuurverandering genoemd. Vervolgens ontstaat er een fase van hercollectivisering waarbij de nieuwe kernwaarden worden bestendigd in een nieuw evenwicht. De bestendiging van het nieuwe evenwicht wordt een duurzame cultuurverandering genoemd. Het culturele veranderproces wordt weergegeven in figuur A.



Figuur A Diepgaande en duurzame cultuurverandering visueel weergegeven volgens het managementperspectief.

Cultuurverandering binnen publieke organisaties

De oriëntatie gericht op het creëren van publieke waarden in plaats van het nastreven van groei en winst leidt ertoe dat er bij publieke organisaties gesproken kan worden over een afwijkende veranderdynamiek. Bij organisaties in het publieke domein ligt een sterke nadruk op het creëren en continueren van de publieke waarden, door Straathof (2009) benoemd als de ‘maatschappelijke waarden’ binnen de mindset van de cultuur. Bovendien bestaat er in vergelijking met private organisaties een grote diversiteit aan stakeholders. Medewerkers van publieke organisaties worden geconfronteerd met en beïnvloed door verschillende belanghebbenden. Deze belanghebbenden bestaan uit de politieke wensen, de ambtelijke aansturing en de diverse stakeholders buiten de organisatie die hun belangen behartigd willen

zien. Een derde specifiek kenmerk dat geldt voor publiek-bestuurlijke organisaties, zoals stadsdeel Nieuw-West, is de dubbele aansturing. De ambtelijk leider dient de opdracht van de politieke leiders uit te voeren en tevens leiding te geven aan de organisatie. Dat impliceert dat zijn leiderschap in termen van mandaat, autonomie en bewegingsvrijheid in de regel beperkter is dan bij een private organisatie.

Onderzoeksmethode op hoofdlijnen

Tijdens de onderzoeksperiode, van september 2011 tot en met maart 2014, heeft er binnen de stadsdeelorganisatie Nieuw-West een omvangrijk cultuuronderzoek plaatsgevonden. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen drie zogenaamde 'onderzoekssporen', beschreven in hoofdstuk 5.

- Spoor 1 betreft een uitgebreide beschrijving van de context waar de organisatie zich in bevond. Aan de hand van beleidsstukken (intern) en nieuwsberichten (extern) is er een reconstructie gemaakt van de gebeurtenissen die zich hebben voorgedaan, de belangrijkste besluiten die zijn genomen en welke interventies hebben plaatsgevonden.
- Spoor 2 betreft de meting van de cultuurverandering. In dit spoor zijn vier jaarlijkse² cultuurmetingen uitgevoerd met behulp van het cultuur-arena model. Dit model wordt toegelicht in hoofdstuk 4. De meting is een weergave van de belangrijkste waarden (de 'mindset') en van de invloedsverhoudingen (de 'arena') die de cultuur kenmerken. Per meting zijn gemiddeld 87 medewerkers geïnterviewd, overeenkomstig met ongeveer 10% van het totaal aantal medewerkers. Het resultaat van spoor 2 is een hoofdtabel met daarin de belangrijkste veranderingen die in de mindset en de arena zijn vastgesteld.
- Spoor 3 betreft een objectivering van de dominante betekenisconstructie, oftewel de betekenis die de leidinggevenden hebben toegedicht aan de verandering waar de organisatie zich in bevond. Dit onderzoeksspoor is het resultaat van de logboekgesprekken die zijn gevoerd met de leidinggevenden in de periodes tussen de cultuurmetingen in. In de logboeken zijn zij bevraagd over hoe zij de organisatieverandering hebben beleefd. In totaal zijn er 36 logboekgesprekken uitgevoerd. Het resultaat van spoor 3 betreft een weergave van de beleving van de cultuurverandering die wordt beschreven aan de hand van zeven gecodeerde thema's.

Per onderzoeksspoor worden de resultaten weergegeven in een resultatenhoofdstuk, respectievelijk hoofdstuk 6, 7 en 8. Voor het samenbrengen en samenvatten van de resultaten uit de drie onderzoekssporen is in hoofdstuk 9 gekozen voor een theoretisch raamwerk dat is gebaseerd op het werk van Kuipers et al. (2013). In het raamwerk wordt organisatieverandering onderverdeeld in vijf categorieën, te weten de organisatiecontext, het proces van de transformatie, de veranderbeleving,

² Tussen meting 1 en 2 is deze periode korter.

het leiderschap en de inhoud van de cultuurverandering. Aan de hand van de samenvatting van de resultaten wordt in hoofdstuk 10 het antwoord gegeven op de hoofdvraag.

Resultaat: het verloop van de cultuurverandering van Nieuw-West

De onderzoeksperiode kan beschreven worden als een periode waarin een diepgaande maar (nog) geen duurzame cultuurverandering heeft plaatsgevonden. De diepgaande cultuurverandering ontstond als gevolg van een critical event, te weten de aankondiging van een nieuwe, nog ingrijpendere transformatie in de vorm van een bestuurlijke hervorming en reorganisatie.

Er kan gesproken worden van een diepgaande cultuurverandering omdat er een verandering heeft plaatsgevonden in de mindset, oftewel de kern van de cultuur. De bedrijfskundige aandacht voor de organisatie veranderde naar de focus op het goed uitvoeren van het eigen werk. Anders gesteld, de aandacht voor het *resultaat* van het werk, oftewel de gerichtheid op resultaat en efficiëntie, veranderde naar aandacht voor het werk *an sich*.

De verandering in mindset ging gepaard met een verandering van de arena. Er ontstonden in toenemende mate loyaliteitsdiscussies omdat de belangen van de directie verschilden van die van het college van B&W. Aan het einde van de onderzoeksperiode werd er door de medewerkers nog amper aansturing vanuit de directie ervaren.

De impact van het critical event op de mindset is ook zichtbaar in de dominante betekenisconstructie van de organisatie: het beeld van een gefuseerde organisatie die moest worden opgebouwd veranderde naar een (onder)deel van een groter concern dat moest worden ontbonden. Daarbij was het besef ontstaan dat de organisatie haar toekomst niet meer zelf in de hand had maar dat deze (extern) zou worden bepaald door het college van B&W.

Het critical event zorgde ervoor dat de fase van hercollectivering veranderde in een fase van decollectivering vanwege het besef dat de bestaande organisatiecultuur geen doel meer diende. De diffuusheid in aansturing, gebrek aan een nieuw perspectief en de onzekerheid over de eigen rol in de organisatie zorgden ervoor dat er druk ontstond op de onderlinge collectiviteit tot een niveau waarbij er nog amper van culturele binding kon worden gesproken. Van een verduurzaming van de cultuurverandering naar een nieuw collectief evenwicht was daarmee aan het einde van de onderzoeksperiode geen sprake.

Conclusies over cultuurverandering tijdens een organisatietransformatie

Aan de hand van de resultaten omtrent de cultuurverandering tijdens een periode van organisatietransformatie wordt in hoofdstuk 10 een conclusie getrokken die gebaseerd is op een aantal deelconclusies. De conclusie bevestigt het theoretische uitgangspunt dat een organisatietransformatie gepaard gaat met een cultuurverandering. Beide veranderingen vinden echter niet parallel plaats. De diepgaande cultuurverandering ontstaat als gevolg van de aankondiging van de transformatie en vindt daarmee plaats *voordat* de transformatie daadwerkelijk wordt gestart. In deze casestudy is (nog) geen duurzame cultuurverandering zichtbaar. Deze wordt verwacht *nadat* de transformatie is doorgevoerd. Gesteld wordt dat cultuurverandering niet alleen de start maar ook het sluitstuk van de organisatietransformatie behelst.

Verder wordt bevestigd dat publieke kenmerken van invloed zijn op de transformatie en op het verloop van de cultuurverandering. Bij Nieuw-West werden de invloedsverhoudingen in de arena in aanloop naar de tweede transformatie (nog) veel complexer, met een diffuusheid in aansturing en trage besluitvorming tot gevolg. Naast de ambtelijke aansturing heeft de politieke aansturing een vergaande invloed op de cultuur. De politieke aansturing is ingewikkeld omdat deze vanuit verschillende bestuursniveaus invloed uitoefent op de organisatie. De diffuusheid in aansturing zorgt voor veel onzekerheid bij de medewerkers, met als gevolg dat zij zich richten op hun eigen werk en er minder aandacht is voor de gezamenlijke maatschappelijke opgave.

Vervolgonderzoek

Een belangrijke vaststelling is dat de resultaten van deze casestudy gedeeltelijk afwijken van het (theoretische) interpretatiekader. De organisatietransformatie en de cultuurverandering verlopen niet parallel. De cultuurverandering is 'proactief' in dat deze reeds ontstaat voordat de organisatietransformatie wordt uitgevoerd. Vervolgonderzoek kan bepalen wat de oorzaak is voor de afwijking van de resultaten ten opzichte van het interpretatiekader. Een sleutelpositie lijkt daarbij weggelegd voor het critical event. Het is belangrijk vast te stellen welke criteria een gebeurtenis als 'critical' bestempelen en daarmee een diepgaande cultuurverandering in gang zetten. Het is aannemelijk dat een minder ingrijpende en onverwachte gebeurtenis geen directe impact op de mindset heeft. In dat geval blijft het theoretische uitgangspunt van een fase van decollectivering die leidt tot een diepgaande cultuurverandering in stand.

De 'reactieve' cultuurverandering oftewel een duurzame cultuurverandering richting een nieuw en robuust evenwicht wordt verwacht nadat de transformatie is uitgevoerd. Deze voorspelling is gebaseerd op de periode na de fusie tot Nieuw-West

die gekenmerkt werd door een fase van hercollectivisering. De versterking van de culturele binding kon ontstaan doordat medewerkers duidelijkheid werd geboden in termen van veranderrichting, aansturing en de gezamenlijke (maatschappelijke) opgave. Vervolgonderzoek zou kunnen vaststellen of er tijdens de implementatie van de bestuurlijke hervorming en reorganisatie van Nieuw-West opnieuw collectiviteit ontstaat rondom een set van gedeelde kernwaarden.

Dit onderzoek heeft een bijdrage geleverd aan de theorievorming rondom het proces van cultuurverandering dat plaatsvindt tijdens een organisatietransformatie. Daarnaast is de impact van ingrijpende gebeurtenissen en van het (management)-leiderschap op dit proces in perspectief geplaatst.

Het opgestelde interpretatiekader van cultuurverandering kan als basis fungeren voor nieuw cultuuronderzoek. Dat is belangrijk voor de verdere validering van de resultaten omdat een casestudy niet tot te generaliseren uitkomsten leidt. Organisaties die verkeren in een stormachtige fase dienen daartoe gedurende meerdere jaren gevolgd en geanalyseerd te worden. Dit is een moeilijke en langdurige opgave, maar biedt net als deze studie meer inzicht in hoe het complexe fenomeen van cultuurverandering kan worden begrepen.

“Ik werk nu vierenveertig jaar voor deze stad en dit is de vijftiende reorganisatie die ik meemaak en ook de meest ingrijpende.”

Afdelingshoofd Nieuw-West

