

Cultuurbeïnvloeding

Alex Straathof



Eburon
Utrecht 2023

ISBN 978-94-6301-462-5

Academische Uitgeverij Eburon, Utrecht
www.eburon.nl

Omslagontwerp: Textcetera, Den Haag

© 2023 A. Straathof. Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de rechthebbende.

Boekindeling

Woord vooraf	9
---------------------	---

Hoofdstuk 1

Waarom dit boek?	13
-------------------------	----

1.1 Vragen vanuit de praktijk	13
1.2 Wat is het probleem?	15
1.3 Wat werkt niet?	18
1.4 Rode draad van het boek	23
1.5 Voor wie is dit boek bedoeld?	25
1.6 Collega's die hebben meegeschreven en het gebruik van 'wij', 'ik' en 'jij'	26
1.7 Wat voor soort boek is dit?	27
1.8 Kijkkennis en doekennis	28
1.9 Waarom is wetenschappelijke ondersteuning van belang?	31

Hoofdstuk 2

Wat is cultuur?	33
------------------------	----

2.1 Verkenning van het culturele landschap	33
2.1.1 Bestaat cultuur?	34
2.1.2 Waar is cultuur te vinden?	35
2.1.3 Hoe omvangrijk is het aantal menselijke culturele uitingen?	38
2.1.4 Vijf verschillende soorten van sociale verbanden	40
2.1.5 Sociale identiteit, identificeren en culturele identificatie	47
2.2 Wat zijn tekortkomingen van huidige cultuurtheorieën?	51
2.3 Uitleg van het Cultuur Arena Model	58
2.4 Wat is de waarde van het Cultuur Arena Model voor de praktijk?	64
2.5 Hoe maak je een cultuurbeschrijving?	71
2.6 Cultuurbeschrijving van een gemeentelijk Beleidsteam Jeugd	73
2.7 De overstap van cultuurbeschrijving naar cultuurdiagnose	83

Hoofdstuk 3	
Hoe werkt een organisatiecultuur?	85
3.1 De risicomijdende cultuur van een gemeentelijke organisatie	85
3.2 Samenvatting van wat cultuur is en vragen die in dit hoofdstuk aan bod komen	87
3.2.1 Wat maakt iets tot een organisatie?	89
3.2.2 Hoe verhoudt cultuur zich tot strategie, structuur en werkprocessen?	92
3.2.3 De cultuur van een organisatie bestaat uit subculturen	94
3.2.4 De ontwikkeling van groep naar organisatie	95
3.2.5 Een parallelle informele organisatie binnen een kolen-overslagbedrijf	98
3.2.6 De mate van hechtheid binnen een organisatie	100
3.3 Welke soorten cultuurproblemen kunnen zich voordoen?	103
3.4 Hoe maak je een cultuurdiagnose?	108
3.5 Problematische gedragspatronen binnen een school	110

Hoofdstuk 4	
Hoe beïnvloed je een organisatiecultuur?	121
4.1 Wat betekent cultuurverandering?	121
4.1.1 Wanneer is iets veranderd?	122
4.1.2 Cultuurverandering als een soort reorganisatie	122
4.1.3 Zijn er meerdere soorten cultuurveranderingen?	124
4.2 Verschillende soorten mechanismen	127
4.2.1 Instandhoudingsmechanismen bij cultuurbehoud	128
4.2.2 Verandermechanismen bij cultuurontwikkeling	129
4.2.3 Verandermechanismen bij noodgedwongen cultuuraanpassing	134
4.2.4 Verandermechanismen bij cultuurbeïnvloeding	141
4.2.4.1 Reframing bij Philips	141
4.2.4.2 Dominantieverschuiving binnen politiebureau Warmoesstraat	143
4.2.4.3 Nieuwe gedragsoplossingen binnen de OK-afdeling van een ziekenhuis	148
4.2.4.4 Gemaskeerde cultuurbeïnvloeding bij de Belastingdienst in vroegere jaren	150
4.3 Hoe maak je een passende cultuurveranderstrategie?	155

4.3.1	Fasenmodel Cultuurveranderproces	155
4.3.2	Keuze van een strategie	160
4.3.3	Interventies die verandermechanismen in werking zetten	163
4.3.4	Handreiking voor het samenstellen van een interventiemix	166
4.4	Een actuele case: cultuurbeïnvloeding bij een mediabedrijf	167
4.5	Antwoord op de vraag hoe een cultuurverandering is te bereiken	174
 Dankwoord		 181
 Begrippenapparaat: de culturele werkelijkheid gevat in een beperkt aantal woorden		 185

Woord vooraf

Beste cultuurveranderaar,

Mogelijk denk je na over cultuurvraagstukken die in jouw organisatie spelen. Gedrag patronen en opvattingen, die zich hebben ontwikkeld, botsen met wat maatschappelijk acceptabel wordt gevonden. De organisatie kan gesloten voor de omgeving zijn geraakt, waardoor er normverschuivingen zijn ontstaan. Of de normale cultuurontwikkeling stopt doordat alle aandacht uitgaat naar interne conflicten, problemen met integriteit, een onveilig werkklimaat of criminele inmenging. In deze gevallen kan er een disfunctionele cultuur groeien, waarbij de cultuur niet meer past bij de maatschappelijke opdracht van de organisatie. Het zijn bedreigingen die noodzaken tot een cultuurverandering. Als jij en je collega's voor die verandering verantwoordelijkheid dragen, zal dat vragen bij jullie oproepen. Waarom blijven de problematische gedrag patronen in stand? Hoe zit de cultuur in elkaar zodat dat kan gebeuren? Hoe zorg je ervoor dat ingezette veranderingen niet terugveren naar de oorspronkelijke cultuur waar je juist vanaf wil? Graag analyseer ik met jou wat de culturele achtergronden zijn die de huidige gedrag patronen laten persisteren. Hoe je komt tot een effectieve veranderstrategie. Welke interventies geschikt zijn. Wat wel en niet werkt.

Het onderwerp 'shared values' is door Peters en Waterman met hun boek *Excellente ondernemingen* in 1982 wereldwijd op de kaart gezet. Het maakte het belang van het onderwerp organisatiecultuur duidelijk. Dat onderwerp heeft me sinds het lezen van dat boek niet meer losgelaten. Dat paste bij mijn opleiding tot psycholoog, waarin veel aandacht werd besteed aan groepsdynamica. Ik ben na mijn studie als intern organisatieadviseur binnen de Belastingdienst betrokken geweest bij een grote reorganisatie die de dienst in de jaren '86-'93 doormaakte. Ik heb vervolgens vanuit een eigen consultancybureau jarenlang overheden en bedrijven geadviseerd. Dat gebeurde met vallen en opstaan, waardoor ik tot de conclusie kwam dat ik mijn opdrachtgevers meer wilde bieden. Verdieping was nodig. Dat leidde tot een promotiestudie bij de vakgroep Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam. Het resultaat was het boek *Zoeken naar de kern van cultuurverandering*. De nadruk in dat boek ligt op de ontwikkeling van een cultuurtheorie die organisatieculturen in kaart weet te brengen. Daarna ben ik lector geworden aan de Hogeschool

van Amsterdam. Samen met collega's zette ik een onderzoeksteam op. Doel was om de theorie te toetsen aan de praktijk. Gedurende elf jaren hebben we veel praktijkgericht onderzoek verricht. We hebben ons als lectoraat Management van Cultuurverandering beziggehouden met allerlei cultuurkwesties zoals angstculturen, organisaties die door een te geringe interne hechtheid moeilijk tot gezamenlijke prestaties komen, integriteitschendingen en wat er met organisaties gebeurt als ze te maken krijgen met criminele inmenging. Verder hebben we bijgedragen aan het verminderen van cultuurfricties binnen samenwerkingsverbanden die zich richten op het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Zoals bijvoorbeeld laaggeletterdheid of het bevorderen van ondernemerschap in wijken waarin veel armoede bestaat.

De laatste jaren raakte ik doordrongen van de gedachte dat ik zelf managementverantwoordelijkheid moest dragen om te begrijpen hoe je cultuurverandering realiseert. Zelf ondervinden of cultuurtheoretische opvattingen ook daadwerkelijk in de praktijk werken. Jarenlang ben ik directielid geweest van het Speerpunt Urban Management, een samenwerkingsverband van de Hogeschool van Amsterdam en de gemeente Amsterdam. Ik was als plaatsvervangend programmadirecteur betrokken bij House of Skills, een publiek-private samenwerking die streeft naar een op skills gebaseerde onderwijs- en arbeidsmarkt. Die beweging is in 2017 in gang gezet en heeft veel navolging gekregen. Na twee jaar voorbereiding ben ik vanaf 2023 als projectleider Cultuurverandering betrokken bij een transitie die de bouwsector de komende jaren gaat doormaken. Tientallen organisaties hebben een consortium gevormd om de bouw te industrialiseren, te digitaliseren en circulair en biobased te maken. Daarvoor heeft het consortium een omvangrijke subsidie van het Nationaal Groeifonds gekregen.

Ondanks het feit dat ik vrijwel mijn gehele werkzame leven bezig ben met cultuurverandering, blijf ik het een uitdaging vinden om zo'n verandering te realiseren. De materie is complex. Ik heb geleerd dat ik van een aantal diepge wortelde denkbeelden en overtuigingen afstand moest doen. Voor een beter begrip van organisaties bleek het van belang mensen te leren zien als groepsleden in plaats van als individuen. Groepen vormen binnen een organisatie eigen subculturen in teams, afdelingen en managementlagen. Iemands denken en doen staat niet op zichzelf, maar is meestal een uiting van groepsgedrag en van groepsdenken.

Een tweede leerervaring is dat ik er ongemerkt van uitging dat zoiets bestaat als een objectieve waarheid. Er zijn vele waarheden. Mensen in organisaties

omhelzen hun eigen waarheid. Hun eigen verhaal dat ze tot waarheid hebben verheven. Ik leerde dat de kern bij cultuurverandering is om mensen tot een andere waarheid te brengen (wie die nieuwe waarheid kiest is nog een vraagstuk op zichzelf). Daarvoor is het van belang dat ik leerde begrijpen hoe mensen denken, welke ervaringen dat denken heeft voortgebracht en hoe dat denken doorwerkt in gedrag.

Cultuurverandering gaat daarbij ook regelmatig gepaard met verschuivingen in invloedverdeling of zelfs wisseling van de wacht. Andere groepen worden machtiger en krijgen het voor het zeggen. Dat roept weerstanden op. Dat kan resulteren in kritiek op degenen die aan het roer staan van de verandering. Ik heb geleerd deze kritiek niet persoonlijk op te vatten. Het is een effect dat optreedt bij elke ingrijpende verandering.

Dit boek vertolkt onze opgedane praktische kennis over hoe culturen in elkaar zitten en hoe je van daaruit culturen kunt beïnvloeden. Ik wens je veel succes met het voltooien van je veranderopdracht.

Vriendelijke groet,

Dr. Alex Straathof

Amsterdam, juli 2023

Hoofdstuk 1

Waarom dit boek?

Cultuurverandering maakt de laatste jaren opnieuw een opleving door. De eerste golf van aandacht ontstond door het werk van Peters en Waterman. Het begon vroeg in de jaren '80 van de vorige eeuw toen het onderwerp cultuur door deze onderzoekers op de kaart werd gezet. Een belangrijke factor voor excellerende ondernemingen was het bestaan van 'shared values'. Organisaties waarin medewerkers waarden met elkaar deelden, bezaten een sterke cultuur. Dat was een aantrekkelijke gedachte. Organisaties probeerden op basis van dit boek sterke culturen te bouwen. Toen dat niet lukte verflauwde vervolgens de aandacht voor het onderwerp. Een tweede golf ontstond in Nederland begin deze eeuw mede als gevolg van de verontwaardiging rond de bouwfraude en de daaropvolgende parlementaire enquête, die licht wierp op wat er in de cultuur van de gehele sector gaande was. Een cultuur die werd getekend door verboden vooroverleg tussen aannemers en installateurs die op die manier de positie van opdrachtgevers ondermijnden. Er was sprake van prijsopdrijving, zwarte boekhoudingen en het omkopen van ambtenaren. We zitten nu dus in de derde golf. Onder meer door de Belastingdienst, de roep om een nieuwe bestuurscultuur en de aandacht voor grensoverschrijdend gedrag dat in veel organisaties voor komt.

Een boek als dit schrijf je omdat je denkt een waardevolle bijdrage te kunnen leveren aan de verdere gedachtevorming over cultuur en de uitvoeringspraktijk van cultuurverandering. Dit eerste hoofdstuk geeft een plaatsbepaling. Onderwerpen die aan bod komen zijn onder andere: vragen over cultuur die spelen in de praktijk, wat maakt dat cultuurverandering een belangrijk onderwerp is, welke inzichten we willen bieden en voor wie het boek is geschreven.

1.1 Vragen vanuit de praktijk

Erik Essen, een van mijn collega-onderzoekers in ons lectoraat, kreeg een telefoontje van het hoofd personeelszaken van een grote zorginstelling. Ze had

ons artikel¹ gelezen over 'Red Flags', dat verschillende organisatiecondities beschrijft die kunnen leiden tot integriteitschendingen. Ze wilde een afspraak om over de cultuur van haar organisatie te praten. De instelling kent veel vestigingen. Daarin zijn in haar woorden "eigen koninkrijkjes" gegroeid. Het jaren geleden ingevoerde organisatieconcept van zelfsturende teams heeft daaraan bijgedragen. Overwegend gaat het natuurlijk goed. Dit is de zorg, waar medewerkers hart hebben voor de mensen die ze begeleiden. Maar er waren ook incidenten. In een vestiging voor verstandelijk beperkten bijvoorbeeld hadden bewoners geen beschikking meer over hun eigen geld. Hun pinpassen waren door het personeel afgenomen. Daarbij bestond de verdenking van collectief drugsgebruik onder bewoners en medewerkers. Informele leiders bepaalden het groepsklimaat. Psychofarmaca werden naar eigen inzicht herverdeeld. Het hoofd personeelszaken vreesde dat er zich in andere vestigingen meer van dit soort misstanden voordeden.

We stelden een programma op. Het gehele leidinggevende personeel nam deel aan werksessies met als doel eigen casussen te inventariseren en te analyseren. Er kwamen inderdaad meer verhalen naar boven. Bij een woongroep voor psychiatrische patiënten was de gewoonte ontstaan dat het personeel voor de bewoners met behulp van shag sigaretten rolde. Roken is daar toegestaan. Het rollen van shag scheelt in de kosten voor cliënten, werd als reden opgevoerd. Gevolg was wel dat de benodigde tijd niet aan zorgtaken werd besteed. De teamleider wist daar niks van. Hij gaf aan niet op de hoogte te zijn gebracht.

Bij een andere vestiging bleken vormen van fraude en diefstal te zijn ontstaan. Een deel van het geld voor de inkoop van lunches werd door het personeel aan eigen boodschappen besteed. Spullen van bewoners als televisies en sieraden werden ontvreemd.

Een bazige medewerker bij weer een andere vestiging wist het werkrooster naar eigen voorkeur te beïnvloeden ten koste van de wensen van collega's.

In een ander zorgonderdeel kwamen mensen regelmatig te laat op het werk, waardoor overdracht tussen de diensten niet kon plaatsvinden. De kwaliteit van de zorgverlening leed daaronder.

1 Essen, E., Smit, W., & Straathof, A. (2016). Maakt gelegenheid de dief? Zeven 'red flags' voor fraude en corruptie in de organisatiecultuur. *Holland management review*, (170), 27-34.

Controles van de kasgelden bleven hier en daar achterwege. Financiële onregelmatigheden werden daardoor pas na jaren ontdekt. De organisatie had wel het nodige integriteitbeleid ingevoerd zoals functiescheiding, vierogenprincipe, moreel beraad, gedragscodes en proportionele sancties naar aard en omvang van schendingen, maar het beleid werd maar ten dele uitgevoerd en opvolging van gemaakte afspraken bleef vaak achterwege.

In de werksessies kwamen vragen op. De deelnemers erkenden dat de genoemde voorvallen met de organisatiecultuur te maken hadden. Maar wat moet je allemaal verstaan onder cultuur? Hoe bewerkstellig je een cultuurverandering? Welke interventies zijn effectief? Hoe bakken je een cultuurverandering af? Sommigen hadden namelijk de ervaring dat cultuurverandertrajecten zo ongeveer over alles gaan. Cultuur werd door een deel van de leidinggevenden beschouwd als een vaag onderwerp. Zij stelden dan ook vraagtekens bij een cultuuraanpak. Kun je niet beter sturen op concretere zaken zoals een heldere taakverdeling, toezicht en sancties? Is de bron van verandering niet vooral gelegen in een betere stijl van leidinggeven?

1.2 Wat is het probleem?

Cultuurproblemen zijn natuurlijk niet voorbehouden aan de hierboven beschreven zorginstelling. Regelmatig gaat er iets goed mis in Nederland. Eind 2020 vond er een parlementair onderzoek plaats naar de Toeslagenaffaire bij de Belastingdienst². Het UWV³ komt door terugkerende misstanden in het nieuws. Achterstanden bij keuringen bijvoorbeeld worden op een verkeerde manier weggewerkt, wat leidt tot onrechtmatige uitkeringen. De roep om een andere cultuur doet zich ook voor in de top van de democratie van ons land. In de interactie tussen kabinet en de Tweede Kamer blijkt er weinig oog voor de uitvoerbaarheid van wet- en regelgeving. Burgers komen in de knel in de toepassing van beleid, is de conclusie van een parlementaire onderzoekscommissie⁴. Omdat ambtenaren en medewerkers van uitkeringsinstanties zoals de Belastingdienst en het UWV, niet goed uit de voeten kunnen met de

2 20201217_eindverslag_parlementaire_ondervragingscommissie_kinderopvangtoeslag.pdf (tweedekamer.nl)

3 <https://www.bnnvara.nl/kassa/artikelen/minister-gaat-jongste-affaire-uwv-uitzoeken>

4 Kamercommissie: mensen in de knel door missers bij uitvoering wetten en regels | NOS

gedetailleerde regels uit meerdere wetten, blijken uitkeringsgerechtigden te zwaar gekort te worden, waardoor ze onder het bestaansminimum terecht komen.

Het ministerie van Defensie⁵ dwong zijn onderhoudspersoneel decennialang met de kankerverwekkende verf chroom-6 te werken, ook al waren verantwoordelijken op het ministerie op de hoogte van de negatieve gezondheidseffecten. Het ministerie van Veiligheid en Justitie⁶ heeft in een paar jaar tijd twee ministers en een staatssecretaris verloren, vanwege het opzettelijk verkeerd informeren van de Tweede Kamer in wat de Bonnetjesaffaire is gaan heten.

Cultuurproblematiek zien we ook in het bedrijfsleven. Banken als de ING⁷, Rabobank⁸ en ABN AMRO⁹ hebben toegestaan dat klanten onwettig verkregen geld in grote hoeveelheden konden witwassen. Het betrof onder andere gesmokkeld kapitaal van Russische oligarchen, geld verkregen uit drugshandel en gelden bedoeld voor terroristische aanslagen. Shell¹⁰ heeft in het verleden willens en wetens jarenlang de eigen onontgonnen olievoorraden te ruim ingeschat, waardoor de aandelenkoers geforceerd hoog bleef.

Wanneer dergelijke affaires zich voordoen, wordt meestal een onderzoek ingesteld. Die commissies komen dan tot de conclusie dat er een cultuurprobleem bestaat en dat cultuurverandering noodzakelijk is. Daar is iets voor te zeggen. Het onderzochte problematische gedrag blijkt patroonmatig. De hoogst verantwoordelijken en grote delen van de organisatie wisten ervan en keken weg of hebben een actieve rol gespeeld in de instandhouding van het gedrag. Dat gold voor de Bonnetjesaffaire bij het ministerie van Veiligheid en Justitie¹¹, voor de Chroom-6 kwestie bij het ministerie van Defensie¹², voor de Toeslagenaffaire bij de Belastingdienst¹³. De voortzetting van problematische gedragspa-

5 <https://www.rivm.nl/chroom-6-en-carc/chroomonderzoek-defensie>

6 <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2154524-ard-van-der-steur-loog-tegen-kamer-over-bonnetjesaffaire.html>

7 <https://www.platform-investico.nl/artikel/ing-bank-worked-for-russian-money-laundering-network/>

8 <https://www.transparency.nl/nieuws/2017/02/aangifte-tegen-rabobank-witwassen-drugsgeld/>

9 <https://www.nu.nl/economie/5998602/om-verdenkt-abn-amro-van-onvoldoende-tegengaan-van-witwassen.html>

10 <https://www.theguardian.com/business/2004/jul/29/oilandpetrol.news>

11 Oud-minister Opstelten geeft fouten toe in bonnetjesaffaire (nos.nl)

12 Conclusies en adviezen Paritaire Commissie Aanpak problematiek Chroom 6

13 'Snel actie nodig om cultuur Belastingdienst te veranderen' (nos.nl)

tronen komt voort uit onderliggende overtuigingen en denkbeelden die door toonaangevende personen en groepen in de organisatie worden gestimuleerd.

Gedrag is cultureel bepaald, volgens de cultuurtheorie die we binnen ons lectoraat hanteren¹⁴. Gedragspatronen worden in stand gehouden door bestaande overtuigingen en door de opstelling van invloedrijke personen binnen de organisatie.

Na de onderzoekscommissies gaan organisatieadviesbureaus aan de slag. Meldingen over geslaagde cultuurveranderingen blijven daarna vaak uit omdat veranderinspanningen hun vooropgestelde doelen niet bereiken¹⁵. Cultuurproblemen blijven dan voortbestaan en dit heeft in veel gevallen tot gevolg dat ze zich verbreden en verdiepen. Cultuurproblemen gaan namelijk niet vanzelf weg. De Belastingdienst vormt hiervan een goede illustratie. De cultuur van deze organisatie lijkt te veel gesloten, waardoor maatschappelijke signalen te weinig en te laat worden opgepakt. Dit heeft gevolgen voor de normale cultuurontwikkeling van de organisatie. Er is een gesloten organisatiecultuur ontstaan die gedragspatronen voortbrengt die botsen met morele standaarden die leven in de maatschappij. Aan de Toeslagenaffaire gingen eerdere affaires vooraf, zoals de honderden miljoenen kostende Vertrekregeling van medewerkers van de dienst¹⁶ die resulteerde in een onderbezetting. Een andere affaire kwam in 2022 aan het licht. De Autoriteit Persoonsgegevens legde de Belastingdienst een boete van 3,7 miljoen euro¹⁷ op vanwege jarenlange illegale verwerking van persoonsgegevens in de Fraude Signalering Voorziening (FSV). Deze onrechtmatige zwarte lijst omvat 270.000 personen. Bij de dienst is sprake van institutioneel racisme, zoals staatssecretaris Van Rij in mei 2022 toegaf¹⁸.

In oktober 2022 publiceert de NRC het verhaal dat er binnen de Belastingdienst corruptie bestaat¹⁹. Het Openbaar Ministerie is een ambtenaar op het spoor gekomen die illegaal informatie aan de datasystemen onttrekt ten behoeve van criminelen. Het blijkt dat de dienst geen zicht heeft op wie naar welke informatie zoekt. Inloggegevens en zoekgedrag worden anders dan bij de politie niet bijgehouden. Criminele inmenging kan daardoor niet worden ontdekt. Hierdoor

14 Straathof, A. (2009). Cultuurverandering: wat gemeten wordt, wordt gemanaged. *M & O*, 63(6), 39.

15 Veranderen organisatiecultuur mislukt vaak | Personeelsnet

16 Vertrekregeling Belastingdienst kost tonnen extra (nos.nl)

17 Boete Belastingdienst voor zwarte lijst FSV | Autoriteit Persoonsgegevens

18 Kabinet erkent institutioneel racisme bij deel fiscus: 'Heeft velen pijn gedaan' (nos.nl)

19 Corruptie is bij de Belastingdienst lastig te traceren – NRC

is de kans groot dat het niet om een incident gaat, maar om meerdere gevallen. Dit gevaar wordt onderstreept door onderzoek van de Rijksrecherche²⁰, waaruit naar voren komt dat criminele organisaties veelvuldig ambtenaren corrumperen, zodat zij persoonsgegevens doorsturen. Deze informatie blijkt te worden gebruikt voor aanslagen op leden van concurrerende bendes.

Begin 2023 werd duidelijk dat de ICT-problemen bij de Belastingdienst door de jaren heen niet zijn opgelost maar groter zijn geworden, waardoor nieuwe wetgeving niet tot uitvoering kan komen²¹. De inning van belastinggelden, noodzakelijk om al het overheidsbeleid te financieren, loopt zelfs gevaar²². In februari van 2023 blijkt dat bij de Uitvoeringsorganisatie Herstel Toeslagen de afhandeling van de Toeslagenaffaire vastloopt door interne regels en procedures. Er is een angstcultuur gegroeid en het verloop onder medewerkers is groot²³. Dit alles roept de vraag op welke gedachtewereld aan die gedragspatronen ten grondslag ligt en welke beslissingen door managers wel en niet zijn genomen toen de problemen zich intern openbaarden en daarna bleven voortbestaan. Al in 2017 stuurt staatssecretaris Wiebes, die toen verantwoordelijk was voor de Belastingdienst, een brief aan de Tweede Kamer²⁴. Er wordt een cultuurverandering aangekondigd, samen met procesverbeteringen en structuurveranderingen. De brief ademt dadendrang, maar onduidelijk blijft hoe proces- en structuurveranderingen zich verhouden tot de gewenste cultuurverandering. Nu er sprake is van een reeks van nieuwe affaires wordt duidelijk dat die beoogde cultuurverandering uit 2017 niet is gerealiseerd.

1.3 Wat werkt niet?

Omdat er te oppervlakkig wordt gedacht over cultuur, worden manieren van verandering gebruikt die niet werken. De volgende aanpakken bewerkstelligen mogelijk wel iets, maar resulteren niet in een gewenste cultuurverandering. Aanpakken die niet werken vormen onderdeel van de kwestie dat problematische gedragspatronen in organisaties niet worden opgelost.

20 <https://www.nrc.nl/nieuws/2023/05/08/een-integere-overheid-is-geen-vanzelfsprekendheid-zegt-de-baas-van-de-rijksrecherche-a4164146>

21 Verouderde ict kost Belastingdienst honderden miljoenen per jaar – NRC

22 Overheidsfinanciën lopen gevaar door verouderde ict (binnenlandsbestuur.nl)

23 Herstel gedupeerden toeslagenaffaire loopt vast door ambtelijke chaos (nos.nl)

24 Kamerstuk 31066, nr. 374 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl)

- *Kernwaarden benoemen en die tussen de oren proberen te krijgen*: dat gebeurt vaak. Misschien nuttig om de organisatie te typeren, maar als manier om tot een wenselijke cultuur te komen werkt het niet. Eens in de zoveel tijd zitten wij als onderzoekers in een vergadering, waarin de directeur bij zijn medewerkers polst wat de kernwaarden zijn van de organisatie. Dan ontstaan er lege blikken. Sommigen weten schoorvoetend nog een paar waarden te noemen, waarop de directeur het nog een keer uitlegt. Vermeden wordt vragen te stellen over hoe de waarden met elkaar samenhangen. Het probleem is dat die waarden abstract zijn en zich niet gemakkelijk laten doorvertalen in concreet gedrag. Zoals de kernwaarde ‘leef’ die we bij een bouwbedrijf aantreffen²⁵. Of transparant, want transparantie is goed, maar niet over alles. Zo kan het weggeven van bedrijfsgeheimen de concurrentiepositie van een bedrijf aantasten. Naïeve transparantie bij overheden kan de privacy van mensen schaden, of bedrijven bevoordelen waardoor de markt verstoord wordt. Wanneer voldoe je wel en niet aan een waarde? Dat is nog niet zo gemakkelijk te bepalen. De gemeente Amsterdam kent drie kernwaarden: actief, open en integer²⁶. De gemeente Utrecht zegt zich te laten leiden door dezelfde kernwaarde open, maar voegt daar wendbaar, betrouwbaar en scherp²⁷ aan toe. De keuze is inhoudelijk nogal arbitrair. Dat geldt ook voor het aantal kernwaarden. Nog moeilijker wordt het wanneer een organisatie aan heel veel waarden probeert te voldoen. Op de site van de gemeente Hellendoorn²⁸ tellen we er onder de kop ‘kernwaarden’ meer dan vijftien:

“De gemeente Hellendoorn staat ervoor dat we er zijn voor de Hellendoornse samenleving en onze partners. Dit doen we met een duurzame organisatie en op een open en respectvolle manier. Hierbij staan we middenin de samenleving, zijn we ondernemend, betrouwbaar en nemen onze verantwoordelijkheid. We willen een organisatie zijn die een duidelijke koers volgt (zowel in- als extern), die efficiënt werkt en kan inspelen op veranderingen. Een organisatie die dat doet met de partners in de samenleving en waarvan de medewerkers proactief en maatschappelijk bewust zijn. Dit bereiken we met de volgende uitgangspunten: Gericht werken, Samenwerken, De klant centraal, Houding en cultuur, Medewerker als spil, Passend leiderschap.”

25 Onze kernwaarden: Lef, Samen, Oplossingsgericht en Samen (hercuton.nl)

26 Kernwaarden – Stijlweb (amsterdam.nl)

27 Stijl | Gemeente Utrecht – Huisstijl

28 De gemeente als werkgever (hellendoorn.nl)

Wat ‘Houding en cultuur’ als uitgangspunt betekent en waarom dat valt onder de kop kernwaarden is niet duidelijk. En wat in dit verband bedoeld wordt met ‘Passend leiderschap’, is op het eerste oog niet aan te geven. Voor burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen zal het heel moeilijk aan te wijzen zijn wanneer de gemeente wel of niet voldoet aan de genoemde kernwaarden.

Als de kernwaarden na veelal een moeizaam proces zijn geformuleerd, wordt vaak een organisatieadviesbureau of trainingsbureau in de arm genomen om de waarden bij de medewerkers te internaliseren, tussen de oren te krijgen. Dat lukt niet. Mensen laten zich geen arbitrair gekozen waarden opleggen. Door de abstractheid kunnen collega’s elkaar ook geen feedback geven, zodat iedereen beter voldoet aan de kernwaarden. Denken en doen in een organisatie laten zich door andere factoren leiden dan door enkele gekozen kernwaarden.

- *De structuur aanpassen.* De opsplitsing van de Belastingdienst in drie delen is hiervan een goed voorbeeld²⁹. Die drie organisaties (Belastingdienst, Douane en Dienst Toeslagen) krijgen ieder een eigen directeur-generaal. Onderdeel van deze reorganisatie is dat er voor ambtenaren een meldpunt wordt ingericht waar ze misstanden kunnen rapporteren. De hoop is dat de structuurwijziging de aansturing zal versterken en ‘de menselijke maat’ in het handelen van ambtenaren zal bevorderen. Daar komt weinig van terecht. Voor de beoogde versnelde afhandeling van de Toeslagenaffaire heeft de Dienst Toeslagen de dossiers en ICT-systemen van de Belastingdienst nodig. Door de opsplitsing wordt de toegang tot de vele benodigde ICT-systemen meer op afstand gezet. De afhandeling versnelt niet, de vertraging neemt juist toe³⁰. Het is niet zo dat een structuurwijziging geen invloed heeft op de cultuur. Er is altijd een wisselwerking. Herstructurering kan een bruikbare interventie zijn als onderdeel van een veranderstrategie. Maar het realiseren van een gewenste cultuur op basis van een structuurwijziging is een overschatting van de potentie van deze interventie.

Een ander voorbeeld van een meer fysieke herstructurering is de introductie van een kantoortuin. De bedoeling is vaak dat het wegnemen van de wanden een open communicatie tussen medewerkers zal bewerkstelligen. Het blijkt dat een open werkplek ook neveneffecten heeft die de communicatie juist bemoeilijken en de gezamenlijke prestaties beperken.

29 Kabinet grijpt in bij Belastingdienst: opsplitsing in drie delen (nos.nl)

30 Woede in Kamer over aanhoudende vertraging afhandeling toeslagenaffaire (nos.nl)

De kwaliteit van telefoongesprekken en gesprekken met collega's daalt omdat iedereen je kan horen. Er ontstaan mentale klachten door gebrek aan privacy. En medewerkers doen langer over hun taken doordat ze meer worden afgeleid en worden beperkt in hun concentratie³¹. Wat geldt voor structuur gaat ook op voor veranderingen in de strategie en de inrichting van werkprocessen. Onderzoekers dwingen een bepaalde procedure te volgen bij de indiening van subsidieverzoeken of het uitbrengen van offertes, zijn bedoeld om intern beter samen te werken. Dat wil nog niet zeggen dat die gewenste samenwerking dan ook daadwerkelijk ontstaat. Er zijn altijd uitzonderingen die niet in het stappenplan zijn opgenomen. Of de stappen zijn in een specifiek geval onnodig, omslachtig en kosten te veel tijd, waardoor deadlines mogelijk niet worden gehaald. Daarom wordt toch van het stappenplan afgeweken. Ook kan zo'n ingericht proces nooit rekening houden met de dynamiek van betrokken externe partijen. Het grijpen naar structurele, strategische en procestechnische interventies om een wenselijke cultuur te laten ontstaan, heeft vaak te maken met de aantrekkelijke concreetheid van die maatregelen. Vergeten wordt dat een organisatie feitelijk een organisatie van mensen is, waarin cultuur een bepalende rol speelt in hoe de organisatie in de praktijk functioneert.

- *Heel veel leuke, ongevaarlijke interventies.* Premier Rutte kondigde in 2021 naar aanleiding van de Toeslagenaffaire een nieuwe bestuurscultuur aan. In 2023 meldt de NRC³² dat een opgetuigd programma alweer wordt afgeblazen nog voordat het goed en wel is gestart. Doel is binnen ministeries tegenspraak te creëren. Ambtenaren moeten open zijn en verantwoordelijkheid nemen. Het 25 miljoen euro kostende programma behelst een 'kralenspel', een boekenclub, 'socratische dialogen' en kringgesprekken rond een virtueel kampvuur. Ambtenaren nemen deel aan wat met een zelfverzonnen woord 'bouweenkomsten' wordt genoemd en aan 'dialogo-estafettes'. En er zou een podcast 'Hallo Hannah' worden ontwikkeld waarin ambtenaren kunnen getuigen van hun dilemma's. Maar die is niet doorgegaan, wat meteen het einde van het hele programma betekende. In de voorbereiding van de podcast kwamen verhalen naar boven over slechte werksfeer, discriminatie, onethisch gedrag zoals het bedenken van een plan om Syrische vluchtelingen op een minimaal niveau op te

31 Davis, M. C., Leach, D. J., & Clegg, C. W. (2011). The physical environment of the office: Contemporary and emerging issues.

32 Wat vindt NRC | Een nieuwe bestuurscultuur begint niet met 'socratische gesprekken', maar met verandering aan de top - NRC

vangen. Misstanden dus, die bij openbaring het imago van de overheid verder zouden schaden.

De hoop dat medewerkers te verleiden zouden zijn tot ander gedrag met een leuke maar ongevaarlijke aanpak, zien we vaker bij de landelijke overheid. Nieuw geformuleerde kernwaarden kunnen onderdeel van zo'n programma uitmaken. Veenswijk³³ zegt in 2006 hierover in zijn inaugurale rede tot hoogleraar aan de Vrije Universiteit:

“Inmiddels hebben meerdere departementen grootschalige cultuurtrajecten uitgevoerd, doorgaans voorzien van treffende namen en slogans. Het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu heeft vanaf 2003 veel energie gestoken in KOERS: Kies, Onderneem, Extravert, Resultaatgericht en Samen. Het Ministerie van Financiën concentreerde zich op SPIRIT, terwijl het Ministerie van Binnenlandse Zaken zich heeft ingelaten met LEO, onder de toevoeging: weet wat er leeft, zorg dat het werkt. Ik moet u melden dat deze programma's – die vrijwel allemaal gekenmerkt worden door een combinatie van goedbedoelde peptalk, seminars en trainingen – vrijwel zonder uitzondering voortijdig zijn beëindigd, of op een laag pitje zijn gezet.”

Leuke en ongevaarlijke interventies laten de innerlijke orde van een cultuur ongemoeid. Cultuurverandering gaat gepaard met schade aan gevestigde belangen en verliezers, zo zullen we nog gaan zien. Als je dat wilt vermijden, kun je er beter niet aan beginnen.

- *Wensculturen*. Er is geen diagnose, geen zicht op de cultuurproblemen waar de interventies op aangrijpen. Er is een wens. Als je geen duidelijk beeld hebt van de problemen die om een cultuurverandering vragen, dan wordt er al gauw met hagel geschoten. De vele interventies zijn goed bedoeld, maar raken niet de kern van de bestaande cultuur. Interventies grijpen niet duidelijk aan op de oorzaken van cultuurproblemen. Men kiest vaak voor een verandering op basis van een wenscultuur om te voorkomen dat bestaande cultuurproblemen al te zeer in de aandacht komen. Er wordt gevreesd voor verdere imagoschade. Veranderpogingen worden dan ingehaald door de problemen uit de bestaande cultuur.

33 Veenswijk, M. (2006). *Interventies van betekenis*. Inaugural Speech, VU Amsterdam. Blz. 7

- *We sturen iedereen naar een training.* Dit zie je ook vaak. De directie wil een aanspreekcultuur creëren. Mensen moeten elkaar scherp houden, zo is de gedachte. Een trainingsbureau wordt uitgenodigd, dat voorstelt iedereen deel te laten nemen aan een feedbacktraining. Voor andere onderwerpen kan dat ook gelden, zoals integriteitstrainingen en diversiteitstrainingen. Alleen de inzet van trainingen zal maar zelden leiden tot een andere cultuur. Trainingen zijn heel geschikt om kennis over te dragen en vaardigheden aan te leren. Het is van groot belang dat je deelneemt aan een rijcursus om een auto te leren besturen. Als je voor je bedrijf verantwoordelijk wordt voor het verwerven van vastgoed, is het heel nuttig om een training onderhandelen te volgen. Voor leidinggevendenden is het ook raadzaam deel te nemen aan een training slechtnieuwsgesprekken. Iedere leidinggevende zal zo nu en dan een slechte boodschap moeten brengen en dat is lastig. Maar een gewenste cultuur bestaat niet alleen uit vaardigheden en kennis. En organisaties zijn geen optelsom van losse individuen. In de complexe werkelijkheid van cultuurverandering zijn er geen individuen die geheel eigenstandig tot oordelen en gedragingen komen, maar gaat het om leden van een sociaal werkverband waar collectief gedrag bestaat, dat bepaald wordt door een collectieve mindset. Daar geldt de kracht van machtsverschillen. Daar bestaat een cultuur. Mensen die een cultuur met elkaar delen kunnen nieuw gedrag en nieuwe denkbepelden afwijzen, omdat het gevolgen heeft voor de posities binnen de onderlinge verhoudingen maar ook omdat het haaks staat op een lang bestaande lokale waarheid.

1.4 Rode draad van het boek

Om te achterhalen hoe verandering van een cultuur wel kan worden bereikt, moeten we allereerst op zoek naar een meer fundamentele visie op wat cultuur is. Een grondige definitie zal dan het fundament vormen waarop we verandering aanpakken kunnen baseren. Concreet betekent dit dat we een algemene cultuurdefinitie ontwikkelen die breed van toepassing is. Duidelijk wordt dat cultuuruitingen alom in ons leven aanwezig zijn. Het resultaat van onze verkenning is een definitie die zich niet beperkt tot de cultuur van groepen of organisaties, maar ook betekenis heeft in de culturele antropologie die de cultuur van voor ons vreemde volkeren onderzoekt. De definitie kan ook gebruikt worden in de sociologie die kennis wil vergaren over de cultuur van gemeenschappen en zelfs de ethologie, die verklaringen wil vinden voor het gedrag van sociale diersoorten. Door zo'n brede definitie te ontwikkelen wordt voorkomen dat we cultuur te licht of verkeerd opvatten, waardoor gekozen