

ORGANISATIECULTUUR EN PERFORMANCE MANAGEMENT: PAS OP VOOR HET PAVLOV- EFFECT

STEPHANIE NIEBOER

KENNISCENTRUM MAATSCHAPPIJ EN RECHT/ URBAN MANAGEMENT
LECTORAAT MANAGEMENT VAN CULTUURVERANDERING

INLEIDING

Het invoeren en toepassen van performance management is onmogelijk zonder dat het dagelijkse gedrag van medewerkers verandert. Maar ondanks dat medewerkers weten dat de verandering voordelen oplevert, waarom is het dan toch zo moeilijk om het gedrag van medewerkers te veranderen? Veel gedrag gebeurt onbewust, we hebben vaak niet eens door dat we steeds dezelfde patronen afdraaien en daardoor steeds dezelfde uitkomsten krijgen. Een klassiek voorbeeld van automatisch en geconditioneerd gedrag is de hond van Pavlov die gaat kwijlen wanneer hij een belletje hoort. Terugvallen in oude gewoonten en gedragspatronen is kenmerkend voor iedere cultuur en een valkuil voor iedere vernieuwing.

Door eurocrisis en bezuinigingen is veranderen en vernieuwing van de publieke sector noodzakelijk. Ambtelijke organisaties hebben een niet al te positieve reputatie als het gaat om efficiency en effectiviteit. Dit moet veranderen en de Gemeente Amsterdam heeft zich ten doel gesteld om meer resultaatgericht te gaan werken. Het realiseren van concrete resultaten en bereiken van maatschappelijke effecten wordt belangrijker dan ooit. Externe en interne druk dwingt de gemeente te komen tot verbetering en performance management biedt hiervoor kansen.

Toch zie je in de praktijk te vaak dat performance management niet het verwachte resultaat oplevert en na verloop van tijd wordt gezien als een extra administratieve last. De keuze en inrichting van een performance managementsysteem is organisatie, afdeling en situatieafhankelijk. Maar uiteindelijk is het niet het systeem dat meerwaarde geeft, dat zijn de medewerkers. Hoe ze denken en doen, dat zijn zaken die deel uitmaken van de culturele opmaak van organisaties. Daarom is het, naast de keuze en inrichting van het performance managementsysteem, noodzakelijk om aandacht te besteden aan de organisatiecultuur: *the way we do things around here!*

MEER DOEN MET MINDER

Door decentraal beleid en uitvoering hebben gemeenten aan de ene kant de afgelopen jaren meer taken en verantwoordelijkheden gekregen en spelen zij een steeds belangrijkere rol in de uitvoering van Nationaal beleid. Aan de andere kant leiden de Rijksbezuinigingen per definitie tot minder gemeentefondsinkomsten en zijn deze van invloed op het gemeentebudget. Niet alleen gemeenten worden getroffen door de eurocrisis en de bezuinigingen, ook andere overheidsorganisaties zullen de aankomende jaren flink moeten bezuinigen. Deze ingrijpende veranderingen vragen om fundamentele keuzes in taken, werkwijze en bedrijfsvoering. *Meer doen met minder.*

Hebben we deze uitspraak niet eerder gehoord?

In de jaren '80 stond een golf van hervormingen bekend als New Public Management (NPM). Waarbij bedrijfsmatige technieken vanuit de private sector werden toegepast in de publieke sector. Enerzijds speelde bezuinigen een belangrijke rol in het NPM en anderzijds het verbeteren van de efficiency en effectiviteit van bureaucratische en logge overheidsorganisaties (Hood, 1995). Ook zouden politici en politiek-bestuurlijke organisaties zich meer moeten richten op hun kerntaken en de uitvoering van beleid zoveel mogelijk over laten aan uitvoerende overheidsorganisaties, semipublieke instellingen of de private sector. In deze periode van hervorming verschoof de focus van inputbudgettering naar outputsturing of de sturing op resultaat.

De gevolgen van het invoeren van bedrijfsmatige methoden en technieken in publieke organisaties zijn niet alleen maar positief geweest. Het streven naar meetbare en stuurbare prestaties heeft in de publieke sector vaak geleid tot een enorme hoeveelheid verantwoordingsrapportages, cijferverantwoording en urenschrijverij. Activiteiten die ten koste gaan van het echte werk en die vaak leiden tot schijnbeheersing.

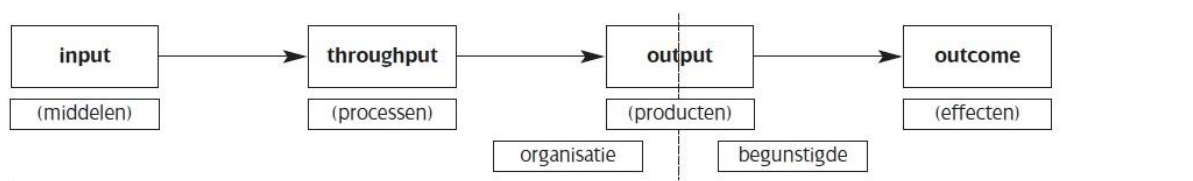
PERFORMANCE MANAGEMENT

Meerdere onderzoeken hebben aangetoond, dat goed prestatie management ervoor zorgt dat organisaties betere resultaten behalen, zowel in financiële als niet-financiële zin. De verklaring hiervoor is dat prestatie management de aandacht van de gehele organisatie voortdurend richt op het behalen van de geformuleerde doelstellingen en bovendien de individuele medewerker en manager stimuleren prestatiegericht te handelen (De Waal, 2003).

Performance management wordt door De Waal (2003) gedefinieerd als:

“() het proces waarin sturing van de organisatie plaatsvindt door het systematisch vaststellen van missie, strategie en doelstellingen van de organisatie, deze vervolgens te vertalen naar alle organisatieniveaus en meetbaar te maken door rapportages van kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren om uiteindelijk actie te kunnen ondernemen voor bijsturing van de organisatie.” (de Waal, 2003)

Performance management biedt inzicht in de middelen die voor een bepaald doel worden ingezet en het resultaat hiervan, de producten en/of effecten. Dit wordt ook wel het transformatieproces genoemd (Jansen, 2003). Het onderstaande figuur geeft dit schematisch weer.



Figuur 1 Het transformatieproces (Jansen, 2003)

Het transformatieproces bestaat uit input, throughput, output en outcomes. Input zijn de middelen waarover een organisatie beschikt om haar doelen te verwezenlijken. Throughput zijn de tussenproducten (o.a. beleidsdocumenten) die door het gebruik van de input tot stand komen. Output zijn de producten die tot stand zijn gekomen door de throughput-processen en die direct bruikbaar zijn voor degene voor wie het product bedoeld is. Tot slot is er de outcome, de maatschappelijke effecten van de output. Deze outcome-effecten kunnen zowel positief als negatief zijn. Een voorbeeld van outcome is de veiligheid in een wijk.

Bij een publieke organisatie is het resultaat moeilijker te bepalen dan een private organisatie (waarbij winstmaximalisatie het doel is). Bij publieke organisaties gaat het in werkelijkheid niet alleen om een prestatie of outputresultaat, maar om een maatschappelijk effect (= outcome). Die maatschappelijke effecten zijn vaak moeilijk meetbaar doordat de consequenties van een prestatie pas na verloop van tijd zichtbaar worden of andere externe factoren het effect mede beïnvloeden. Denk aan de projecten en maatregelen die worden ingezet om de veiligheid of leefbaarheid in een wijk te bevorderen.

Door deze complexiteit is de verantwoording en budgettering, ondanks de hervormingen tijdens het NPM, nog sterk inputgericht. Een verklaring hiervoor is dat input relatief makkelijk is te identificeren en kwantificeren. Maar resultaatgerichtheid betekend opnieuw een verschuiving van de focus van inputsturing naar output- en outcome-sturing. Naast de complexiteit voor de inrichting van een performance managementsysteem, vraagt dit een verandering in werkwijze en gedrag van medewerkers. Er moeten andere beslissingen worden genomen, andere gewoonten worden aangeleerd en een andere mentaliteit worden ontwikkeld. Alleen een gedragsverandering is hiervoor onvoldoende, dit betekend een aanpassing van de organisatiecultuur. Of blijven we gewoon hetzelfde gedrag vertonen als dat we altijd gedaan hebben, net als de hond van Pavlov.

Om deze Pavlov-reactie te voorkomen wordt er in dit artikel, aan de hand van recent onderzoek en literatuur, een relatie gelegd tussen organisatiecultuur en performance management. Deze relatie vormt de basis voor het empirisch onderzoek bij de stadsdeelorganisatie Amsterdam Nieuw-West. De onderzoeksresultaten van het cultuuronderzoek van performance management worden in een opvolgend artikel gepubliceerd.

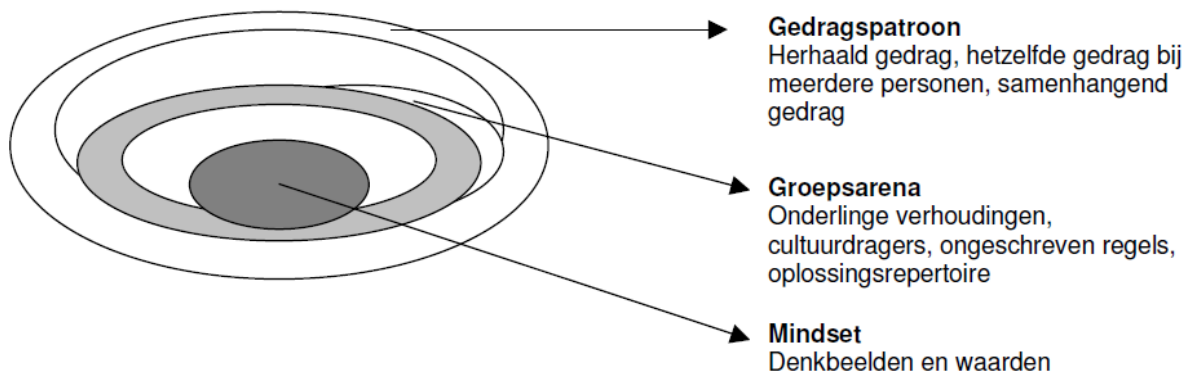
ORGANISATIECULTUUR

De bekende auteur Schein (1992) definieert de organisatiecultuur als:

“A pattern of shared basic assumptions that was learned by a group as it solved its problems of external adaptation and internal integration, that has worked well enough to be considered valid and therefore, to be taught to new members as the correct way to perceive, think and feel in relation to those problems.”

Schein (1992) verdeelt de elementen van een organisatiecultuur in drie niveaus. *Behaviours and artefacts* zijn de dingen die je kunt zien, horen en voelen en die tot uitdrukking brengen wat de organisatie wil zijn of wil betekenen. *Shared values* of *gedeelde waarden*, dit zijn de onderliggende waarden van personen die betekenis geven voor de dingen die worden gedaan. Tot slot gaat het bij *basic assumptions* of *basisveronderstellingen* om de opvattingen die voor de leden van de organisatie als zelfsprekend zijn

Shared values en *basic assumptions* zijn volgens Straathof (2009) de mindset en vormen de kern van cultuur. Het onzichtbare aspect van de organisatiecultuur. Via de omgeving het zichtbare gedrag kan gekeken worden naar de mindset. Naast gedrag en mindset is de groepsarena onderdeel van de organisatiecultuur.



Figuur 2 Organisatiecultuur: het Cultuur-arenamodel (Straathof & Van Dijk, 2003)

In de buitenste laag van het cultuur-arenamodel bevindt zich het zichtbare aspect van organisatiecultuur, het gedrag. Gedrag krijgt betekenis omdat het een oplossing is voor iets wat iemand belangrijk vindt en het een middel is in het realiseren van een (persoonlijk) doel. Oplossingen die werken worden vaker gebruikt en leiden zo tot gedragspatronen. Gedragspatronen kunnen zich verder ontwikkelen tot gewoonten. Dit betekent dat de onbewust en routinematig worden. Een belangrijk deel van het gedrag van medewerkers binnen een organisatie bestaat uit nauwelijks bewuste gewoonten, hierdoor is het veranderen van gedrag geen eenvoudige aangelegenheid. Gedragsoptimalisaties zijn gewoonte geworden en terugvallen op gewoonten is een van de kenmerken van een organisatiecultuur. Schein (1992) spreekt over artefacten als de zichtbare laag van de organisatiecultuur waarbij naast gedragsuitingen, taal, kleding en mythen een rol spelen. Het is niet onbelangrijk om hier ook aandacht aan te besteden.

De mindset bestaat uit dieperliggende waarden en overtuigingen en zijn een vertolking van iemands gedachte over de werkelijkheid. Deze waarden en overtuigingen zijn gevormd naar aanleiding van ervaringen die de oordelen van een groep hebben gevormd over wat goed is en wat fout, over wat wel en niet werkt (Straathof, 2009).

Naast waarden en overtuigingen spelen in organisaties groepsdynamiek een belangrijke rol en heeft een regulerende werking op het gedrag. Straathof (2003) heeft een extra aspect opgenomen in zijn

cultuurmodel en geeft een aanvulling op het model van Schein (1992) door hier de groepsarena in op te nemen. Mensen gedragen zich niet zomaar zoals ze zich gedragen. Mindset en arena spelen hierbij een rol. Hofstede spreekt in zijn ui- model ook wel over 'helden en antihelden' en duidt hiermee op personen die een voorbeeldfunctie of tegenfunctie vervullen voor het gewenste gedrag.

DE RELATIE TUSSEN ORGANISATIECULTUUR EN PERFORMANCE MANAGEMENT

Een cultuur die niet overeenstemt met de gekozen strategie zal de implementatie daarvan verhinderen en moet om die reden gemanaged worden. De relatie tussen cultuur en performance management is nu juist daarom zo interessant, omdat cultuurelementen kunnen worden gezien als middel en als hindernis voor de invoering en toepassing van performance management. Vooral ondernemingen met een lange historie en sterke organisatiecultuur zijn moeilijker om te buigen. Om een cultuur te kunnen veranderen en managen moeten de cultuur elementen die van invloed zijn op het invoeren en toepassen van performance management zichtbaar worden gemaakt. Op die manier kan de organisatiecultuur optreden als strategische veranderingshefboom en wordt de praktische waarde van cultuur als veranderingsmiddel duidelijk.

Het gedrag bevindt zich aan de oppervlakte van de organisatiecultuur en bestaat uit zichtbare fenomenen. De Waal (2003) heeft onderzoek gedaan naar gedragsfactoren waaraan managers aandacht aan dienen te besteden om de kans te verhogen dat een performancemanagement-systeem wordt geïmplementeerd en gebruikt om prestatiegericht gedrag te stimuleren. De volgende vier gedragsfactoren zijn van invloed op het invoeren en toepassen van performance management.

- Verantwoordelijkheid: medewerkers voelen zich daadwerkelijk verantwoordelijk voor de resultaten van hun eigen prestatiegebieden;
- Managementstijl: Het topmanagement is zichtbaar betrokken bij de prestaties van medewerkers en bevordert een verbetercultuur en pro-actief gedrag;
- Actiegerichtheid: de prestatie-informatie is dusdanig geïntegreerd in de dagelijkse activiteiten dat problemen onmiddellijk (correctief en preventief) worden aangepakt;
- Communicatie: er vindt regelmatig communicatie, top-down en bottom-up, plaats binnen de organisatie over de prestatie-informatie en er is sprake van regelmatige uitwisseling van kennis over organisatieonderdelen heen.

Nu we weten welk gedrag wenselijk is kan de verandering beginnen. Dit is echter makkelijker gezegd dan gedaan. Zoals eerder in het artikel is beschreven staat gedrag niet op zichzelf en is een betekenis van wat iemand belangrijk vindt. De waarden en overtuigingen van medewerkers. Dus om gedrag te kunnen veranderen is het noodzakelijk om deze waarden en overtuigingen zichtbaar te maken.

Het invoeren en toepassen van performance management is een managementtechniek die is overgenomen vanuit de private sector. Voor een private organisatie is het hoofddoel winstmaximalisatie. Bij een publieke organisatie gaat het om het dienen van het publieke belang. Dit betekent dat de

klassieke manier van organiseren in overheidsorganisatie ter discussie wordt gesteld. De inputgerichte manier van werken maakt plaats voor een meer output en outcome gestuurde manier van organiseren waarbij andere waarden een belangrijke rol spelen.

In het artikel 'een zakelijke overheid' maken Smit en Van Thiel (2002) een verschil in waarden tussen bedrijf en overheid. Performance management is een bedrijfsmatige werkwijze. De verschillen in omgeving en opgave hebben gevolgen voor de mindset van beide organisatietypen. De fundamentele verschillen tussen publieke en private organisaties weerspiegelen zich in de verschillende waardenpatronen die beide organisatie kenmerken.

BEDRIJF	OVERHEID
Leiderschap	Verantwoording
Winst	Algemeen belang
Efficiëntie	Behoorlijkheid
Effectiviteit	Rechtmatigheid
Innovatie	Zorgvuldigheid
Eigen belang	Roeping
Resultaten	Regels
Exit	Voice
Aanpassingen	Anticipatie
Geheimhouding	Openbaarheid

figuur 3 Verschillende waardepatronen bij bedrijf en overheid

Er zijn in totaal tien verschillen genoemd en volgens Jacobs (1992) is er sprake van twee fundamentele onverenigbare etnische stelsels. Ook Koning en Bottema (2011) hebben onderzoek gedaan naar de waarden en overtuigingen van medewerkers in de publieke sector. Een gerichte overbrugging van de mindset-gap tussen de waarden die geconstrueerd zijn voor de bedrijfsmatige managementtechniek 'lean management' en de mindset van de organisatie, vergroot de kans op een succesvolle introductie. Tevens wordt door het in kaart brengen van de mindset-gap een scherper risicoprofiel gesteld, waarmee gerichtere maatregelen genomen kunnen worden om de succesansen te verhogen (Koning en Bottema, 2011).

Tot slot is er binnen een organisatie sprake van een sociale gemeenschap waarbinnen gedrag betekenis krijgt, de groepsarena. De groepsarena heeft onder andere betrekking op de invloed van groepsleden in een leidinggevende positie in de groepsrangorde.

De Waal (2002) noemt als één van de gedragsfactoren 'managementstijl'. Voor goed performance management is het van belang dat het topmanagement zichtbaar betrokken is en pro-actief en consequent gedrag vertoont. Boonstra legt ook de relatie met leiderschap. Vooral in organisaties die langer bestaan en een sterke cultuur kennen blijkt een combinatie van participatief en transformationeel leiderschap de basis voor een succesvolle verandering (Boonstra, 2010).

Van belang is om rekening te houden dat de arena voor de buitenwereld moeilijk is te achterhalen. Niet alleen de formele positie is van invloed op gedrag, ook de onderlinge informele betrekkingen in de arena hebben effect op gedragingen die zichtbaar worden. Hofstede noemt dit in zijn ui-model helden of antihelden. Helden zijn de personen die in de organisatie een voorbeeldfunctie kunnen vervullen bij het invoeren en toepassen van performance management. De antihelden zijn personen die een negatieve invloed kunnen uitoefenen en een blokkade kunnen vormen voor de vernieuwing. Dit kunnen ook personen zijn die formeel gezien weinig invloed uitoefenen, maar door hun praktijkervaringen of informele positie een belangrijke rol kunnen vervullen in de praktijk.

CONCLUSIE EN VERDER ONDERZOEK

Gedrag staat niet op zichzelf en wordt gevormd door onderliggende waarden en overtuigingen. Om performance management in de praktijk succesvol te laten zijn moet het worden opgenomen in de organisatiecultuur 'The way we do things around here'. Dit artikel heeft de relatie tussen organisatiecultuur en performance management zichtbaar gemaakt. Het laat zien dat de gedragsaspecten; verantwoordelijkheid, managementstijl, actiegerichtheid en communicatie van belang zijn om aandacht aan te schenken voor goed performance management. Veranderen van gedrag is geen eenvoudige aangelegenheid en terugvallen op oude gewoonten is een van de kenmerken van cultuur.

In verder onderzoek zal op basis van het cultuur-arenamodel van Straathof (2009) de cultuurelementen die van invloed zijn op het invoeren en toepassen van performance management nader worden onderzocht. Dit onderzoek zal, naast de gedragsfactoren, meer inzicht bieden in de waarden en overtuigingen die van invloed is op het invoeren en toepassen van performance management. Hierdoor is er meer inzicht in het gedrag van medewerkers en zijn we in de toekomst misschien wel slimmer dan de honden van Pavlov.

LITERATUUR

- Boonstra, J.J. (2010). *Leidinggeven aan cultuurverandering*. Den Haag: Stichting Managementstudies. Assen: Van Gorcum.
- Gemeente Amsterdam (2012). *Kadernota 2013*. Stadsdeel Nieuw-West.
- Hofstede, G. (1991). *Cultures and organizations*. Londen: McGraw-Hill
- Hood, C. (1991). A public management for all Seasons? In: *Public Administration*, nr 1, pp. 3-19.
- Jacobs, J. (1992). *Systems of survival: a dialogue on the moral foundations of commerce and politics*. New York, Random House.
- Jansen, E.P. (2003). Prestatiemeting in de particuliere non-profitsector. Een voorbeeld uit de humanitaire hulpverlening. *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfsleven*, nr. 77, pp. 100-108.
- Koning, J. en Bottema, M. (2011) *Cultuurwaarden als succesfactor voor Lean Manufacturing*. Erasmus Universiteit Rotterdam
- Leeuw, L. en van Thiel, S. (2002). The performance paradox in the public sector. *Public Performance & Management Review*, Vol. 25 No. 3, March, 267-281

Schein, E.H. (1992). *Organizational culture and leadership*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers

Schein, E.H. (1999). *De bedrijfscultuur als ziel van de onderneming*. Schiedam: Scriptum

Smit, N. en S. van Thiel (2002). De zakelijke overheid. In: *Bestuurskunde*, Jaargang 11, nummer 6

Straathof, A.J.M., R. van Dijk (2003). *Cultuurverandering bij de overheid. Sturen of Sleuren?* Utrecht:

Lemma

Straathof, A.J.M. (2009). *Zoeken naar de kern van cultuurveranderingen. Inzicht, meten, sturen*. Delft:

Eburon.

Waal, A.A. de (2003), Bevorderen van Prestatiegericht Gedrag. *Maandblad voor Accountancy en*

Bedrijfsadministratie, pp. 91-99

INFORMATIE

Kijk voor meer informatie over dit artikel op www.hva.nl/cultuurverandering.