

ESSAY



'ORGANISCH' VERANDEREN

In 2018 en 2019 heeft er een groot onderzoek plaatsgevonden naar veranderdynamieken en processen bij gemeenten. Een onderzoek over hoe het er in de praktijk werkelijk aan toegaat. Veranderingen, zo constateren de onderzoekers Thijs Homan en Mario Kieft, blijken zelden het resultaat van het optreden van management en bestuur, maar veelal het gevolg van ongecoördineerde acties.

We moeten zo veel als gemeente. Van allerlei kanten worden er tal van tegenstrijdige wensen en verwachtingen geuit. Als je al die eisen en verwachtingen bij elkaar optelt, dan zijn ze nooit allemaal tegelijkertijd realiseerbaar. Veel eisen en verwachtingen staan haaks op elkaar, veranderen bovendien continu en zouden daarom zo veel van het gemeentelijke apparaat vergen dat dit zou imploderen. Het streven 'to be things to all people at all times' zou het einde van de gemeente betekenen. Echter, als eerstelijns overheid moet de gemeente wel haar legitimiteit behouden. Willen gemeenten gezaghebbend handelen, dan moet er niet wor-

den getornd aan hun relevantie, autoriteit en bestaansrecht. Maar hoe behoud je als gemeente je legitimiteit, terwijl je tegelijkertijd wordt geconfronteerd met een onmogelijk hoge institutionele complexiteit en pluriformiteit?

Uit het onderzoek blijkt dat er in gemeenten veel formele verandertrajecten parallel aan elkaar gaande zijn. Soms zelfs meer dan 30 à 40 tegelijk. 'We zijn totaal verander-verslaafd', zoals een van de respondenten verzuchtte. Alhoewel niet iedereen door al die verandertrajecten wordt geraakt, lijkt het menselijkerwijs onmogelijk om tegelijkertijd op zo veel veranderingen te reageren. Veel respondenten geven aan dat een groot percentage van de verandertrajecten in hun gemeente dan ook niet slaagt. Vaak zien ze dat verandertrajecten met een hoop poeha beginnen, om als een nachtkars uit te gaan.

Zou je dit vanuit het conventionele managementperspectief beoordelen, dan zijn dergelijke falende verandertrajecten weggegooid (publiek) geld. Maar toch gaan gemeenten hier gewoon mee door. Sterker nog: falende verandertrajecten lijken het signaal om er nog veel meer op te starten. Binnen de managementtheorievorming is hier geen goede verklaring voor. In het onderzoek wordt daarom vanuit een ander theoretisch perspectief gewerkt: het institutionaliseringsperspectief. Een kernthema hierbij is de legitimiteit van de gemeentelijke organisatie. Zou je als gemeente je legitimiteit verliezen, dan kun je niks meer. Maar hoe behouden gemeenten hun legitimiteit, terwijl ze nooit kunnen voldoen aan de vele vaak inconsistente eisen waarmee ze te maken hebben?

Bezien vanuit het institutionaliseringsperspectief hebben formele verandertrajecten

een belangrijke functie voor het behoud van de gemeentelijke legitimiteit. Verandertrajecten kunnen namelijk worden ingezet om naar buiten toe te laten zien dat de gemeente dynamisch en veranderingsgezind is. Tegelijkertijd blijken er binnen gemeenten tal van mechanismen en dynamieken te spelen, die maken dat verandertrajecten intern weinig effect hebben. Zo vertellen managers naar buiten toe vol trots over de successen bij een verandertraject, terwijl ze datzelfde trajecten intern nauwelijks steunen, zodat het niet goed van de grond komt. Verandertrajecten dus *not for internal change, but for external education*. Falende verandertrajecten vervullen een belangrijke bufferende functie in relatie tot de institutionele complexiteit en pluriformiteit van de gemeentelijke setting. Een strategisch belangrijke functie om de externe legitimiteit te waarborgen. Maar eveneens een functie waar je vanuit managementperspectief van zou gruwen.

FORS VERANDERD

Terugkijkend op de afgelopen 10 tot 15 jaar blijkt dat Nederlandse gemeenten fors zijn veranderd. Het zijn heel andere organisaties dan begin deze eeuw. Maar hoe kan dat, als veel formele verandertrajecten zijn bedoeld voor externe legitimering en niet voor concrete verandering? Uit het onderzoek blijkt dat er naast formele verandertrajecten in gemeenten tal van zogeheten 'veranderfonteinjes' actief zijn. Dit zijn mensen van hoog tot laag en van links tot rechts in de organisatie, die vanuit onvrede ('dit kan toch véél handiger!') of frustratie ('het kan toch niet waar zijn dat wij als gemeente richting de burgers...!') zelf actie ondernemen. Los van formele verandertrajecten en veelal onder de radar, onzichtbaar



voor het management. Op lokaal niveau fungeren veranderfontejntjes als woelwaters, die met van alles en nog wat bezig zijn. Ze proberen daarbij steun voor hun veranderideeën te krijgen door heterogene steunnetwerken te ontwikkelen. Soms betreffen hun veranderinitiatieven thema's die aansluiten op thematieken van formele verandertrajecten. Vaak gaat het over zaken die in formele trajecten niet gearticuleerd worden. Getalsmatig blijkt dat er in gemeentelijke organisaties meer veranderfontejntjes dan formele veranderaars actief zijn.

Als je alle formele en informele verandertrajecten en -initiatieven bij elkaar optelt, dan is er binnen gemeenten sprake van een grote verzameling veranderacties en -activiteiten. De redenering dat 'echte' gemeentelijke verandering daarbij vooral afkomstig is van veranderfontejntjes, is echter te voorbarig. Er blijkt namelijk sprake te zijn van een 'verandertrajectcompetitie', waarbij al de veranderinitiatieven – zowel de formele als de veranderfontejntjesinitiatieven – met elkaar aan het concurreren zijn om budget, tijd, aandacht, energie en lokale landingsrechten. In die concurrentiestrijd probeert iedereen zo veel mogelijk lawaai te maken, respectievelijk steun te verwerven, in de hoop een zo groot mogelijke impact te bewerkstelligen. Budgetten, tijd, aandacht, energie en lokale landingsrechten zijn echter schaarse goederen. Hierdoor kunnen al die verandertrajecten en -initiatieven nooit allemaal tegelijkertijd hun beslag krijgen. Steeds zal er een bepaalde selectie tijdelijk de overhand hebben en impactvol zijn. Als de machtsverhoudingen bij de verandertrajectcompetitie veranderen, dan zullen weer andere veranderinitiatieven en -trajecten de vloer krijgen.

CEREMONIEEL

Zoals gezegd zijn gemeenten de afgelopen 10 tot 15 jaar behoorlijk veranderd. Is dat dan te verklaren door de formele verandertrajecten die pontificaal in mooi opge maakte beleidsnota's, strategische visies en koersdocumenten staan? Nee. Zijn het dan de veranderfontejntjes die met wit spelen? Ook niet. Op basis van het onderzoek concluderen we dat de feitelijke gemeentelijke verandering en -ontwikkeling niet kan worden begrepen door naar individuele verandertrajecten te kijken. 'Goed' verandermanagement (veranderkundig optimaal ►



THIJS HOMAN
HOOGLEERAAR CHANGE
AND IMPLEMENTATION
AAN DE OPEN UNIVERSITEIT
NEDERLAND



MARIO KIEFT
DOCENT ORGANISATIE-
VERANDERING AAN
DE OPEN UNIVERSITEIT
NEDERLAND

aanpakken van individuele verandertrajecten) is geen betrouwbare voorspeller voor gemeentelijke verandering. Nee, de feitelijke verandering en ontwikkeling is veel beter te begrijpen als resultaat van de verandertrajectcompetitie. Afhankelijk van de zich ontwikkelende machtsverhoudingen zullen bepaalde verandertrajecten en -initiatieven tijdelijk de overhand hebben en impactvol zijn. Verschuiven die machtsverhoudingen, dan nemen andere verandertrajecten en initiatieven de lead over.

Sinds het postvatten van *New Public Governance* moeten gemeenten klantgerichte organisaties zijn, die flexibel en servicegericht inspelen op omgevingsontwikkelingen. Het blijkt echter dat gemeenten dat hooguit ceremonieel doen. Op een symbolische manier engageren ze zich met omgevings-trends en externe ontwikkelingen, onder meer dus door het optuigen van steeds nieuwe verandertrajecten. Op hun beurt worden de feitelijke effecten van die trajecten binnen de gemeentelijke organisatie gemitigeerd middels ragfijne mechanismen en dynamieken, waardoor de naar buiten toe indrukwekkende veranderingen ('transities', 'kantelingen' et cetera) de lopende gang van zaken niet te veel verstoren. Welke verandering en welk veranderinitiatief dan wél impact heeft, hangt daarbij niet zozeer af van de ontwikkelingen en trends in de omgeving, maar vooral van de ontwikkelingen bij de interne verandertrajectcompetitie. Dit leidt tot de prikkelende conclusie dat gemeenten niet inspelen op omgevingsontwikkelingen, maar vooral reageren op zichzelf en op de interne machtsdynamieken bij de verandertrajectcompetitie. Gemeentelijke organisatieontwikkeling en -verandering is hierbij niet het resultaat van individuele formele en informele veranderinitiatieven, maar van een zich steeds ontwikkelende en veranderende interne machtsdynamiek. In deze dynamiek spelen mensen

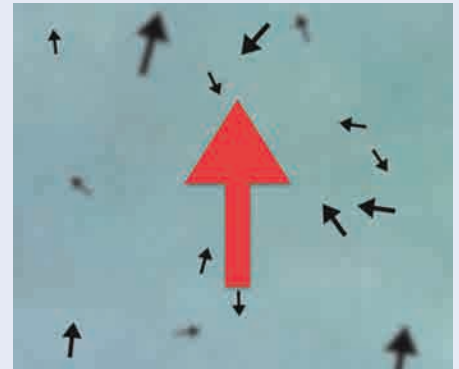
uit gemeentelijke organisaties vaak een soort dubbelspel. Naar buiten toe spreken ze managementtaal en laten ze zien hoe goed het allemaal gaat. *Keeping face*, heet dat: bij nacht en ontij bereid zijn om naar buiten toe het verhaal vertellen over 'onze mooie gemeente'. Ondertussen is men intern bezig met de machtsverhoudingen tussen de verschillende subculturen en de vraag wiens veranderidee het meest impactvol is.

SUBCULTUREN

Naast het opvoeren van fraaie verandertrajecten kennen gemeenten ook een tweede mechanisme waarmee ze hun legitimiteit behouden. Het kernwoord is hier 'internaliseren'. Dit houdt in dat gemeenten de grote diversiteit aan externe belangen, groeperingen, instituties en werkvelden in de gemeentelijke organisatie representeren in de vorm van verschillende kolommen, beleidsvelden en afdelingen. De externe institutionele complexiteit en pluriformiteit wordt zo weerspiegeld in een hoge mate van interne complexiteit en pluriformiteit. Met als gevolg de totaal verschillend opererende kolommen en subculturen zoals het fysieke domein, het sociale domein, het onderwijsdomein, het zorgdomein en het culturele domein. Door in de organisatie de belangen en optieken van de gevarieerde buitenwereld te representeren, maak je als gemeente symbolisch duidelijk dat je die belangen en optieken serieus neemt, hetgeen bijdraagt aan de legitimiteit.

Het gevolg hiervan is dat gemeenten soms eerder lijken op bedrijfsverzamelgebouwen, dan op hecht geïntegreerde organisaties waarbij men integraal vanuit een gedeelde visie werkt. Sterker nog, uit het onderzoek komt naar voren dat gemeenten eerder kenmerken van zogeheten *loosely coupled systems* vertonen dan van *tightly coupled systems*. Juist het binnen gemeenten aanwezig zijn van heel verschillende eenheden, die de belangen van hun eigen subomgevingen voorop stellen, is de veroorzaker van steeds verschuivende machtsdynamieken binnen de verandertrajectcompetitie.

Om de verkokering te doorbreken, zijn gemeenten op dit moment bezig met organisatieontwikkeltrajecten, cultuurtrajecten, opgavegerichtheid en integraal werken. Juist omdat dit echter formele verandertrajecten betreft, hoeven ze intern niet per se effect te hebben. Vanuit de legitimeringsoptiek beschouwd, is het geringe effect van integratieve verandertrajecten eigenlijk geen probleem. Zo kunnen gemeenten naar buiten toe allerlei verschillende gezichten (*keeping different faces*) laten zien, hetgeen een strategische competentie is om de externe legitimiteit te borgen. Door dit – eveneens naar buiten toe – te combineren met formele



integratie-verandertrajecten, bereiken gemeenten 'legitimiteitstechnisch' gezien een *best of both worlds-effect*.

De combinatie van veel parallelle niet altijd succesvolle verandertrajecten en het als organisatie juist niet integraal functioneren, zullen vanuit de *managerial*-optiek de haren ten berge doen rijzen. Tegelijkertijd blijken dit vanuit de legitimeringsoptiek juist fundamenteel strategische kenmerken van gemeentelijke organisatie te zijn, waardoor ze hun legitimiteit behouden terwijl ze niet doen wat iedereen van hen verlangt. Tussen de regels door veranderen gemeenten wel degelijk, zoals eerder werd geconstateerd. Maar dan niet als lineair gevolg van goed formeel verandermanagement, noch als lineair gevolg van succesvolle veranderfontein-tjes. Het zijn vooral de steeds wisselende machtsverhoudingen bij de verandertrajectcompetitie, die de effecten van individuele veranderacties kaderen.

EIGEN BEVLOGENHEDEN

In de interviews en bijeenkomsten voor het onderzoek heet dit 'organisch veranderen': 'onze gemeenten is de afgelopen 10 tot 15 jaar een andere organisatie geworden doordat we 'organisch veranderen'. Daarbij verhuult het woord 'organisch' de scherpe machtskantjes van de feitelijke gemeentelijke dynamiek. Zijn gemeenten het resultaat van goed gemeentelijk management? De hele hierboven geschetste 'organische' gemeentelijke verander- en ontwikkeldynamiek is geen unilateraal resultaat van het optreden van het management en het bestuur. Noch van veranderfontein-tjes en formele verandertrajecten. Eerder lijken gemeenten vooral vergelijkbaar te zijn met *loosely coupled* bedrijfsverzamelgebouwen, waar iedereen vooral bezig is met eigen bevlogenheden, belangen en verandervoorkeuren. Toch weten gemeenten op een non-intentionele en niet-gecoördineerde manier gedragspatronen te produceren die qua inconsistentie matchen met de inconsistentie van de institutionele complexiteit en pluriformiteit. En dat alles op een 'organische' manier. Dat dan weer wel. ●