



Mentale beelden: de invloed van cultuur op beleid

Auteur(s):

Wursten, H.

Werkzaam bij het Institute for training en management in Den Haag. De samenhangen zijn gevonden tijdens mijn werk als consultant bij multinationale organisaties, onder meer bij het IMF in Washington. Een uitgebreider verslag is opgenomen in NYFER, Instituties, waarden, normen en groei, Sdu, Den Haag, 1997. Voor een volledige versie van het essay verwijst ik naar het instituut ITIM in Den Haag.

Verschenen in:

ESB, 82e jaargang, nr. 4131, pagina 921, 3 december 1997

Rubriek:**Trefwoord(en):**

economische, orde, normen, waarden

Combinaties van normen en waarden zoals individualisme of machtsafstand vormen bij elkaar een 'mentaal beeld'. Er zijn vijf van deze mentale beelden te vinden, waarmee culturele verschillen tussen landen beschreven, en beleidsverschillen verklaard kunnen worden. Ook het Poldermodel is een cultureel fenomeen.

Cultuur is niet altijd even populair als verklaringgrond. "Als ik het woord cultuur hoor, grijp ik onmiddellijk naar mijn revolver", schijnt Goebbels ooit te hebben gezegd. Cultuur mag natuurlijk ook niet worden gebruikt als verklaring voor alles wat er in de maatschappij gebeurt. Toch blijkt dat er in de keuzen die mensen maken regelmatig herkenbare patronen zijn, 'scripts', die te herleiden zijn tot diep in de persoonlijkheid verankerde waarden die richting geven bij het reageren op de omgeving. In de psychologie worden dat 'mindsets' genoemd. Cultuur wordt dan gedefinieerd als de collectieve mentale programmering die de ene groep of categorie van mensen onderscheidt van een andere.

Als fundamentele waarden van diverse samenlevingen met elkaar worden vergeleken, blijken er zo 'meerderheidsvoorkeuren' te bestaan, die zich door het opvoedingssysteem en opleidingssysteem van een samenleving steeds maar weer reproduceren. En dan blijkt dat als men bestudeert hoe die samenlevingen zich inrichten op zowel het microniveau als wel het macroniveau een bepalende invloed uitgaat van die meerderheidsvoorkeuren. Zij blijken bepalend te werken op de manieren waarop goed leiderschap wordt gedefinieerd. Maar ook de methode om tot besluitvorming te komen wordt erdoor beïnvloed. Ook de manier van controle op uitvoering van beleid. Kortom, alles wat te maken heeft met beleid en sturing.

Hierdoor is cultuur van groot belang voor een economie. In dit artikel zal ik betogen dat een studie naar de invloed van cultuur op economie met slechts één waarde, zoals NYFER die verricht heeft (zie het artikel van Van der Geest e.a., [Waarden, normen en economische groei](#), ESB, 3 december 1997, blz. 916-919.) een te grote simplificatie oplevert. Te meer daar vertrouwen geen eenduidige term is in de diverse waardesystemen. In dit artikel ga ik na hoe de combinatie van 'fundamentele waarden' leidt tot verschillende culturen en dus verschillende wijzen van sturing en besluitvorming.

Mentale beelden

Als empirisch vergelijkend onderzoek als uitgangspunt wordt genomen, dan is de eerste conclusie een zeer verrassende: de meest geciteerde wetenschapper met die benadering is een Nederlander, Geert Hofstede. Nog verrassender is dat Hofstede de verreweg meest geciteerde Nederlandse wetenschapper is in serieuze wetenschappelijke internationale tijdschriften. Hofstede vond in zijn meerdere malen herhaalde onderzoek vijf fundamentele waarden die gedrag van mensen in organisaties beïnvloeden:

» machtsafstand, ofwel de mate waarin de minder machtige mensen in een cultuur accepteren dat macht ongelijk is verdeeld;

» de mate van individualisme;

» masculiniteit versus femininiteit. Dit geeft een beeld van de heersende opvattingen over motivatie en wat mensen willen bereiken in hun leven;

» onzekerheidsvermijding. Geeft de mate van behoefte aan zekerheid en voorspelbaarheid weer, en de wijze waarop mensen bereid zijn risico's te nemen;

» Confuciaans dynamisme. Het verschil tussen sommige Aziatische landen en de rest van de wereld.

Om de realiteit van landen te begrijpen moet men enerzijds de gevolgen zien van de score op elk van de vijf dimensies. Anderzijds kan men de uitwerking pas werkelijk zien als er begrip is van deze dimensies in hun onderlinge samenhang.

Professor Stevens van Insead, een business school in Fontainebleau, heeft (niet gepubliceerd) onderzoek gedaan naar de mentale beelden over organisaties die mensen uit diverse culturen hebben. Stevens vond drie van deze mentale beelden. Hofstede heeft er zelf

een aan toegevoegd. Eigen onderzoek van de auteur heeft een vijfde beeld opgeleverd dat met name van toepassing is voor Nederland en de Scandinavische landen.

Mentale beelden zijn de meest fundamentele organisatieplaatjes die mensen in hun hoofd hebben. Beelden die het soort activiteit overstijgen en dieper gaan dan verschillen in organisatiecultuur. Zowel in de private sector als in de overheid, in geuniformeerde diensten als in het welzijnswerk, blijken mensen uit een zelfde cultuur een zelfde beeld te hebben. De consequentie is dat als er tussen twee culturen waar een gemeenschappelijke taal gesproken wordt, twee verschillende mentale beelden operationeel zijn, zoals in het geval van Nederland en Vlaanderen, dit kan leiden tot grote mis- verstanden over - en verschillen in appreciatie van - gewenste leiderschapstijlen, gewenste mate van (de)centralisatie, beloningssystemen, enzovoorts. De vijf mentale plaatjes zijn: de piramide, de goed geoliede machine, het competitie-model, de familie en het netwerk.

De piramide van mensen

Het eerste beeld dat werd gevonden is dat van organisaties als een piramide van mensen. De belangrijke dimensies van cultuur zijn machtsafstand, onzekerheidsvermijding en individualisme. In landen met een hoge score op deze dimensies, zoals binnen de Europese Unie Frankrijk, België, Italië en Spanje, is besluitvorming in principe top-down. Hiërarchie is belangrijk en wordt erkend en aanvaard. Er is behoefte aan centralisatie van bestuur (kijk naar de kaart van Frankrijk, zelfs alle wegen lopen naar Parijs). Economisch is er een voorkeur voor 'mercantilisme', grote staatsinvloed bij de economische ontwikkeling. Veelvuldig referentiepunt voor de legitimatie van acties is het 'algemeen belang'. Er is behoefte aan formalisering van de communicatie tussen de diverse lagen in de organisatie en er is behoefte aan formaliteit in de relatie tussen collega's. In dergelijke landen is het criterium voor het evalueren van beleid of de mensen lager in de hiërarchie op een effectieve en efficiënte manier de besluiten hebben uitgevoerd die hoger in de hiërarchie zijn genomen.

De goed geoliede machine

Een tweede gevonden beeld, passend bij landen als Duitsland, Oostenrijk, het Duits-sprekende deel van Zwitserland en Hongarije, hangt samen met een lage score op machtsafstand en een hoge score op onzekerheidsvermijding. Mensen in deze landen voelen zich in principe autonoom en willen zelfstandige taakuitvoering. Op voorwaarde dat alle onduidelijkheden rond verwachtingen met betrekking tot taakinvoering en taakomschrijving zijn gereduceerd. Duidelijkheid in de structuur en expliciete procedures vormen de kern van de interne discussies over de organisatie. Het centrale begrip is 'Ordnung'. Decentralisatie binnen duidelijke afspraken is de natuurlijke vorm van bestuur en management. Een voorbeeld is de autonome positie van de Lander in Duitsland tegenover het centrale gezag in Bonn.

De organisatie als familie

Dit is het dominante beeld in bijvoorbeeld Azië, het Midden-Oosten, Afrika en sommige landen van Zuid-Amerika. Dit beeld wordt gevormd door een combinatie van hoge machtsafstand en collectivisme. Kenmerken: er is een sterke acceptatie van hiërarchie. Dit wordt in het algemeen gekoppeld aan ouderdom of senioriteit. Ouderdom is dan in de meeste gevallen synoniem aan wijsheid. In tegenstelling tot het piramidemodel is er in het familiemodel een 'morele' verhouding tussen bazen en ondergeschikten. In ruil voor loyaliteit van de werknemers zorgt de baas voor hun welbevinden. In alle andere mentale plaatjes is er een calculatieve relatie: iemand wordt beoordeeld op de prestatie die hij of zij levert voor de organisatie.

Het competitie-model

Er is een beeld dat van toepassing is voor, bijvoorbeeld, de Angelsaksische landen. Dit mentale plaatje heeft als culturele context: lage machtsafstand, lagere onzekerheidsvermijding en een hoog individualisme. De centrale veronderstelling van dit mentale plaatje is: als je mensen en organisaties de vrijheid geeft om met elkaar de competitie aan te gaan dan komt er vanzelf iets goeds uit voort. Kenmerk van dit organisatieplaatje is dat communicatie tussen de diverse lagen in de organisatie centraal staat. De lagere niveaus in de hiërarchie voelen zich in principe autonoom en gelijkwaardig aan de hoger geplaatsten. Hiërarchie is niet een existentieel verschil tussen mensen, maar iets, dat wordt afgesproken tussen mensen om het werk te vergemakkelijken: het moet duidelijk zijn wie aan wie rapporteert. Over doelstellingen of de inhoud van het werk wordt onderhandeld tussen bazen en ondergeschikten. Aan eenmaal geformuleerde doelen mag niet meer worden gemorrelt want zij fungeren als het centrale element van controle op prestatie. Gemeten aan de doelen wordt men beloond, door bonussen of carrièrestappen. Oplossingen voor problemen komen tot stand door met elkaar te communiceren. In dit model staat open competitie centraal. Om mensen te motiveren moeten ze de strijd aan kunnen gaan met anderen, maar ook met zichzelf. Belangrijke woorden die bij dit model horen zijn: achievement oriëntation, target setting, winners en losers, carrière maken, bonus systemen als beloning voor competitie, speciale loopbaan-paden voor 'high potentials', enz.

Dit is een belangrijk model, omdat de neiging bestaat om deze theorieën en concepten universele waarden te geven. De management-theorieën die in Nederland worden onderwezen zijn voor een groot deel Amerikaans georiënteerd. De uitleg daarvoor is een algemeen menselijke. Er bestaat een natuurlijke neiging om het gedrag van (economisch) succesvolle mensen te imiteren. Bekende gevolgen voor Nederlandse organisaties: het introduceren van zaken als flexibele beloningssystemen, op carrière gerichte management development systemen, introduceren van management by objectives, speciale opleidingstrajecten voor 'goudvissen', enz.

De gevolgen zijn dat mensen zich gedeeltelijk aanpassen aan de nieuwe rituelen. Het is een tendens, om je te gaan gedragen naar de verwachtingen van je omgeving. Maar dit betekent niet dat daarmee ingespeeld wordt op de innerlijke motivatie van mensen om hard te werken. Als voorbeeld kan dienen de eigen observatie, dat Nederlandse werknemers van Amerikaanse bedrijven zich aanpassen aan de Amerikaanse concurrerende omgeving. Dat leidt er toe dat zij het wel uit hun hoofd laten om het kantoor om vijf uur 's middags te verlaten. Om te tonen hoeveel inzet je hebt kan je pas om half zeven beginnen om je koffer in te pakken. Bij een proef op de som van de auteur bleken de meeste Nederlanders, binnen de veilige muren van hun kamer, dit eigenlijk uitsloofgedrag te vinden en gaven toe 'het spel mee te spelen', maar in die tijd meestal niet erg productief te zijn. Werkmotivatie is belangrijk. Desgevraagd blijkt een overgrote meerderheid van mensen in organisaties het een van de belangrijkste taken van management te vinden de werknemers te motiveren om op eigen kracht hard te werken. En precies daar blijkt de crux te zitten van de verschillen tussen het competitie-model en het Nederlands-Scandinavische model, wat kan worden aangeduid met consensusmodel of het netwerkmodel.

Netwerk

Net als bij het marktmodel is het netwerkstelsel karakteristiek voor samenlevingen die worden gedomineerd door een lage machtsafstand, een lage onzekerheidsvermijding en een hoge score op individualisme. Wat het netwerk zo volkomen verschillend maakt van het marktstelsel is het feminie karakter. In afwijking van het marktstelsel is het kernwoord niet competitiviteit maar consensus. Mensen uit een dergelijke cultuur worden gemotiveerd door 'een inspirerende werkomgeving', 'inhoud van het werk', 'aardige collega's' en vooral: 'eigen verantwoordelijkheid', in plaats van bonussystemen en promotievooruitzichten zoals in masculie culturen. In plaats van denken in termen van winnaars en verliezers is in feminie culturen consensus tussen maatschappelijk heterogene belanghebbenden het voornaamste.

Het netwerk is het mentale beeld van alle Scandinavische landen en Nederland. Dit netwerkstelsel is het onderliggende waardemodel voor schijnbaar ongecorrleerde zaken als het 'georganiseerd overleg', de structuur van de Nederlandse overheid: autonome ministeries onder leiding van eerste onder zijns gelijke de minister-president, het Poldermodel.

De voornaamste motivator voor mensen en organisaties in dergelijke culturen is autonomie in het eigen inhoudsveld. In de eigen 'toko' (afdeling, bureau, ministerie, enz.) accepteert men geen inmenging van anderen en kwaliteit en omvang van de toko bepaalt het prestige. Autonomie in eigen kring is het leidende beginsel. Als de autonomie onder druk staat is de allereerste reflex: muren bouwen om de toko. Als de druk echt groot is kan ook innerlijk ontslag volgen: 'ze' doen maar!

Dit zijn in beide gevallen tekenen dat het niet goed gaat. Als het wel goed gaat, als de tokhouders erkenning vinden bij collega's en superieuren voor hun autonomie, dan volgt automatisch de behoefte om met de andere collega's om de tafel te zitten en 'draagvlak' te zoeken voor besluiten voor het overstijgende geheel. Men kan het vergelijken met winkeliers in een winkelcentrum. De enkelvoudige winkeliers zijn natuurlijk in de allereerste plaats bezig om van hun eigen nering een succes te maken. Onder voorwaarde van eigen zeggenschap erkennen de tokhouders dat zij onderling afhankelijk zijn en hebben vandaar uit de behoefte om mee te denken en gehoord te worden in gesprekken over het winkelcentrum waar zij deel van uitmaken. Besluiten over het winkelcentrum kunnen daarom alleen effectief zijn als alle winkeliers het gevoel hebben dat zij gehoord zijn en dat zij in de besluiten hun belang terugvinden.

Dit verklaart waarom overleg in deze culturen zo belangrijk is. Vergaderingen dienen er toe om betrokkenen hun belang te laten verdedigen en om te zoeken naar besluiten die de stakeholders (tokhouders) bevredigen. Deze consensusbesluiten met als referentiepunt 'gemeenschappelijk belang' zijn geldig totdat een of meer van de betrokkenen het gevoel heeft dat in de praktijk de uitvoering niet gunstig uitpakt voor zijn toko. Er bestaat dan een neiging in het netwerkstelsel om desnoods in de wandelgangen een nieuwe definitie te vinden voor het gemeenschappelijk belang. De besluiten worden heroverwogen en leiden tot bijgestelde versies. Het belangrijkste evaluatie-element is dan ook: 'zijn alle betrokkenen tevreden met de uitwerking van gevoerd beleid'.

Dit nu is de kern van de Nederlandse mindset. Door de eeuwen heen is er ondanks de veranderende omgeving een benadering met als kenmerken:

- » autonomie (in eigen kring);
- » een wat losse opvatting over structuren en duurzaamheid van gemaakte afspraken;
- » het uitgangspunt dat mensen in de allereerste plaats loyaal zijn aan hun eigen doelstellingen;
- » het recht expliciet verbaal voor de eigen belangen op te komen;
- » er wordt gehandeld volgens het principe 'gelijke monniken gelijke kappen';
- » besluitvorming komt tot stand door het nastreven van besluiten in termen van gedeeld belang (consensus). Men beseft dat iedereen van elkaar afhankelijk is en dat belangrijke 'stakeholders' zich toch niet zullen neerleggen bij een beslissing die eenzijdig, bijvoorbeeld op basis van hiërarchie is genomen. Sterker nog: zelfs niet als die door de meerderheid is genomen, als er een gevoel is dat die beslissing verkeerd uitpakt voor de belangen waarvoor men zich voelt staan;
- » verder is er nog een sympathie voor de underdog in plaats van bewondering voor de degenen die het maken (uitslovers) en
- » het benadrukken van samenwerking in plaats van denken in winnaars en verliezers.

Men kan dit zien als een culturele basisgrammatica. Er zijn lokale verschillen in stijl en dialect mogelijk maar de basisgrammatica is gemeenschappelijk. Door deze culturele 'basisgrammatica' wordt doorzichtig waarom Fransen ons politieke stelsel onnoemelijk saai vinden en Fransen en Duitsers ons 'tolerante' gedrag tegenover drugs als onverschillig gedogen typeren. Nederlanders herkennen zeker deze buitenlandse observaties, maar wijzen de conclusies af.

Drugsbeleid

Het valt niet te onderschatten wat de invloed is van deze kernbegrippen voor de realiteit van besturing en management in zowel macro-organisaties als de overheid en de politiek, zowel als voor micro-organisaties. Dit valt goed te illustreren aan de hand van het conflict tussen Nederland en Frankrijk over het drugsbeleid.

Terwijl sommige mensen denken dat het gaat over een rationeel-inhoudelijke discussie over een gemeenschappelijk sociaal probleem, is het in feite een confrontatie tussen twee cultureel verschillende sturingsmodellen. Frankrijk gaat er vanuit dat beleid pyramidaal in elkaar zit. De overheid, aan de top van de piramide heeft het privilege om in het kader van wat zij zien als algemeen belang besluiten te nemen over de prioriteiten daarbinnen en te bepalen wat gedaan moet worden. De overheid formuleert dan regelgeving, waaraan de andere lagen van de bevolking zich moeten houden. De overheid moet, om zeker te zijn van implementatie van de regels systematisch controleren en, zo nodig afdwingen. Concreet: drugs zijn een maatschappelijk probleem. Daar moet de overheid paal en perk aan stellen,

door strikte verbodsbepalingen die desnoods hardhandig worden afgedwongen.

In Nederland is het denken diametraal anders. Vanuit het consensusdenken kijkt men naar een maatschappelijk verschijnsel als drugs als iets wat als sociale realiteit blijkbaar een verankering vindt in het gedragspatroon van de burgers. De basisvraag in het netwerkmodel is dan: hoe kunnen we zo'n verschijnsel zo indammen dat de maatschappelijke realiteit aan de ene kant wordt erkend maar dat belangen van anderen niet worden geschaad. Centraal staat dan het zoeken naar oplossingen waarin alle betrokken hun belangen zien afgedekt. Niet het algemeen belang staat centraal, maar het gedeelde belang. Dit leidt dan tot vrijwillige afspraken tussen de betrokkenen, met ook vrijwillig overeengekomen manieren van sanctioneren. Hard eenzijdig afdwingen is uit den boze. De regelgeving neemt de vorm aan van convenanten. Zo kan het gebeuren dat in een provinciestad zoals Tilburg de christen-democratische burgemeester een convenant afsluit met de koffieshops in zijn stad, waarin bepaald wordt dat er softdrugs mogen worden verhandeld, onder voorwaarde dat er geen lawaai op straat wordt gemaakt, dat er geen hard-drugs over de toonbank gaan en er niet verkocht wordt aan minderjarigen.

Er zijn veel meer voorbeelden die laten zien hoezeer het netwerkmodel de Nederlandse samenleving en economie bepaalt. Zo lijkt het er op dat de veranderingsprocessen in de jaren zestig in Nederland relatief vlot verlopen zijn ¹. Terwijl veel Amerikaanse gezagsdragers zich verzetten tegen de nieuwe ontwikkelingen, deden de Nederlandse leiders slechts weinig moeite om de status quo te handhaven. De Nederlandse politieke elites kenmerkten zich door het niet uitsluiten van afwijkende ideeën of minderheidsgroepen, maar door ze te incorporeren. Ook in de 17e eeuw leek het Nederlandse beleidssysteem al niet op het feodale systeem van de buurlanden ². De steden waren zelfstandig, en deze zelfstandigheid werd juist ondersteund door het centrale gezag.

Cultuur blijkt dus wel degelijk invloed te hebben op (economisch) beleid. Het is echter niet zo dat het ene systeem automatisch succesvoller of effectiever is dan het andere.

Cultuur en economie

Samenlevingen met een sterke cultuur van onderling vertrouwen vertonen een hogere economische groei dan samenlevingen waarin men elkaar minder vertrouwt. Dat duidt op een samenhang tussen economische en culturele factoren. Naar deze samenhang verrichte Nyfer een empirische studie (zie het artikel van Van der Geest c.s. [Waarden, normen en economische groei](#)). Tegelijkertijd schreef Nyfer een prijsvraag uit voor het beste essay over de samenhang tussen cultuur en economie. De twee winnende essays, over mentale beelden en het verband tussen cultuur, economie en de buitentemperatuur, zijn in verkorte vorm opgenomen in deze ESB.

¹ J.C. Kennedy, *Nieuw Babylon in aanbouw, Nederland in de jaren zestig*, Amsterdam, 1995.

² J.L. Price, *Holland and the Dutch Republic in the 17th century: the politics of particularism*, New York, 1994