

Dertig verandertips voor overheidsmanagers

Overheidsorganisaties kunnen efficiënter en effectiever functioneren als managers het accent verschuiven van een normatieve wijze van aansturing naar een werkwijze die meer gebaseerd is op 'stille waarden'. Dat wil zeggen: minder vanuit normatieve idealen en eisen en meer vanuit dat wat mensen buiten en binnen de organisatie beweegt. Uit empirisch onderzoek blijkt dat overheidsmanagers best tevreden zijn over zichzelf, maar hun medewerkers denken daar vaak anders over. Wat kunnen overheidsmanagers doen om deze kloof te overbruggen? In dit artikel worden dertig concrete verandertips aangereikt.

Prof. dr. Harrie Aardema

Overnormering

Het aantal interne normen in onze overheidsorganisaties is gedurende de laatste decennia sterk toegenomen. Ze zijn te vinden in bijvoorbeeld een bestuurs- en managementconcept, een visie en een missie, een handboek planning & control, in functiebeschrijvingen en in competentieprofielen. Hierin staan ideale overheidsorganisaties en ideale overheidsfunctionarissen. Volgens veel van deze normen moet er anders gestuurd, gemanaged en gewerkt worden. Daarbij moet veel worden gepland en gerapporteerd, geregistreerd en gemeten. Uit empirisch onderzoek blijkt niet overtuigend dat organisaties door dit alles beter gaan functioneren. Wel spreken veel betrokkenen momenteel hun afschuw uit over 'de terreur van planning & control', de interne 'systeemdwang' of 'systeemdruk', de overmaat aan 'stafsturing'.

Veranderkundigen lijken het er op basis van internationaal onderzoek over eens te zijn dat meer dan zeventig procent van alle organisatieverandering mislukt. Managementdevelopment en cultuur- en gedragsveranderingstrajecten blijken nauwelijks te helpen. De oorzaak is volgens veel deskundigen vooral gelegen in de wijze van aansturen, namelijk eenzijdig top-down normerend: voorschrijvend hoe het voortaan anders moet.

Stille waarden

Het begrip 'waarden' is nogal beladen. Waarden worden vaak verward met normen, met wat mensen behóren te vinden (gedragscodes, tien geboden enzovoort). Daarnaast zijn er waarden in de zin van onderliggende drijfveren van mensen en groepen, hun overlevingsmechanismen, de vaak verborgen motieven en principes, de ongeschreven regels van het spel, het 'gegons' in het informele circuit. Dat 'wat er in de gangen hangt' van onze overheidsgebouwen, dat wat maakt dat het gaat zoals het gaat, maar vaak onuitgesproken en voor overheidsmanagers onzichtbaar blijft.

Dergelijke 'stille waarden' laten zien dat het voor de meeste functionarissen onmogelijk is om aan alle normen te voldoen. Gelukkig voor die functionarissen vraagt ook niemand dat. Want anders dan de formele stukken suggereren, heerst informeel een non-interventiecultuur. Overheidsmanagers zijn vaak trots op de collegiale, informele sfeer binnen hun organisatie. De keerzijde daarvan is dat er op de formele normen nauwelijks wordt gemanaged. Op papier is iedereen aan het plannen en verantwoorden, maar als het erop aankomt, wordt niemand echt aangesproken op zijn prestaties en zijn gedrag. Iedereen weet dat binnen de organisatie. De informele norm is dat iedereen gewoon zijn werk kan blijven doen zoals hij dat gewend is te doen. En dat kan ondanks alles tamelijk goed gaan. De medewerkers kunnen hun schouders ophalen over alle vernieuwingen die elkaar in hoog tempo opvolgen. Even bukken. Het waait wel over. Oftewel: de aan de top uitgevaardigde normen schieten hun doel voorbij.

Managementcompetenties

Hoe zouden overheidsmanagers het tij kunnen keren? Om het doen en laten van overheidsmanagers te begrijpen kan een denkmodel worden gebruikt dat vier klassieke hoofdlijnen vertegenwoordigt die, ook internationaal, in min of meer vergelijkbare vorm in uiteenlopende disciplines zijn aan te treffen: het organisatiegerichte denken, het mensgerichte denken, het resultaatgerichte denken en het omgevingsgerichte denken (zie ook figuur 1). Het model nodigt uit tot verschillende wijzen van zien en kan helpen om de eigen horizon te verbreden. In het denkmodel zijn ook de kwaliteitseisen die aan managers plegen te worden gesteld in hoofdlijnen samengevat. Van managers worden intern gerichte vaardigheden verwacht (de linkerhelft van het schema) en extern gerichte vaardigheden (de rechterhelft van het schema), 'harde' vaardigheden (de onderste helft van het schema) en 'zachte' vaardigheden (de bovenste helft van het schema).



Figuur 1. Denkmodel

Vanaf voorjaar 2004 is via internet een zelftest voor leidinggevenden uitgezet die op dit denkmodel is gebaseerd. De test legt tegelijk een relatie tussen de eigen competenties en ambities enerzijds en de bestaande en gewenste organisatiecultuur anderzijds. In de periode tot september 2005 hebben in totaal 524 managers gebruikgemaakt van de mogelijkheid om deze test in te vullen, waarvan 302 gemeentelijke managers, 82 overige overheidsmanagers (provincies, departementen, enzovoort) en 131 managers uit het particuliere bedrijfsleven. Alle invullers hebben per e-mail een persoonlijke uitslag met korte interpretatie terugontvangen. Figuur 2 bevat de uitkomsten, waarbij is onderscheiden tussen gemeentelijke managers, overige overheidsmanagers en private managers.

Door het groot aantal invullingen worden de totalen uiteraard nogal gemiddeld. Toch springt uit een vergelijking van de cijfers ten minste een zestal interessante verschillen naar voren.

In de eerste plaats laten de uitkomsten zien dat overheidsmanagers een matig positief beeld hebben van de bestaande cultuur van hun eigen organisatie (kolom 1: 'Cultuur nu'). Gemeentelijke managers zijn het minst positief. De omgevingsgerichtheid scoort gemiddeld een 5,5, de resultaatgerichtheid een 5,4. De mensgerichtheid en organisatiegerichtheid scoren gemiddeld een 6,1. Overige overheidsmanagers en in nog sterkere mate private managers blijken positiever te denken over de bestaande cultuur van hun organisatie.

In de tweede plaats komt naar voren dat overheidsmanagers vrij sterke beelden hebben hoe het beter zou kunnen (kolom 2: 'Cultuur gewenst'). Ook dat geldt vooral voor de gemeentelijke managers. Op gewenste cultuur scoren zij een 7,6 op omgevingsgerichtheid en een 7,5 op resultaatgerichtheid. Overige overheidsmanagers en vooral private managers scoren lager op gewenste cultuur. Zij vinden cultuurverandering voor hun organisaties blijkbaar minder nodig.

In de derde plaats blijkt dat overheidsmanagers zichzelf over het algemeen ruim voldoende competent vinden (kolom 3: 'Leiderschap nu'). Ook gemeentelijke managers vinden zichzelf behoorlijk omgevingsgericht (gemiddeld een 7,0) en resultaatgericht (gemiddeld een 7,3). Private managers vinden zichzelf overigens nog beter. Het minst zeker zijn overheidsmanagers van hun mensgerichte competenties (gemiddeld een 6,6 / 6,7). Overige overheidsmanagers (dus van provincies en departementen) scoren relatief laag op hun omgevingsgerichte competenties.

In de vierde plaats blijkt dat de persoonlijke ontwikkelingsambitie van de overheidsmanagers relatief laag scoort (kolom 4: 'Leiderschap gewenst'). Gemeentelijke managers hebben relatief weinig met het interne regelen en beheersen (5,6) en willen vooral resultaatgericht worden (6,7). Provinciale en depar-

tementale managers willen menselijker (6,7) en vooral omgevingsgericht worden (7,4). Het organisatiegerichte regelen en beheersen is bij de invullers de minst populaire competentie om aan te werken.

In de vijfde plaats valt op dat de eigen leiderschapskenmerken van met name gemeentelijke managers over het geheel genomen aanmerkelijk hoger scoren dan de bestaande cultuurkenmerken (vergelijk kolom 3 met kolom 1). Dit kan betekenen dat het voorbeeldgedrag onvoldoende doorwerkt in de cultuur en/of dat het zelfbeeld rooskleuriger is dan het beeld dat anderen van hen hebben. Dit laatste wordt ook bevestigd door ander onderzoek. Van bescheidenheid is bij overheidsmanagers over het algemeen geen sprake.

In de zesde plaats valt op dat de wensbeelden ten aanzien van de cultuurontwikkeling bij overheidsmanagers aanmerkelijk hoger scoren dan de wensbeelden ten aanzien van de eigen competentieontwikkeling (vergelijk kolom 2 met kolom 4). Dit kan betekenen dat men het om de cultuur te veranderen minder nodig vindt om zelf te veranderen. Het eigen aandeel in de bestaande cultuur wordt als het ware ontkend. De vraag rijst dan wie het voortouw zal nemen bij de gewenste cultuurverandering. Een vrij algemeen aanvaarde gedachte is immers dat van leidinggevenden een sterke cultuurbepalende invloed uitgaat.

Naast de zelftest hebben, eveneens vanaf voorjaar 2004, vele overheidsmanagers in groepsverband invuloefeningen gedaan, waarbij zij hebben aangegeven aan welke managementactiviteiten – gerelateerd aan de acht managementvaardigheden uit het kwadrantenschema – zij op dit moment de meeste werktijd besteden en vervolgens voor welke activiteiten zij graag meer tijd zouden willen hebben. Hieruit kwam als patroon naar voren dat veel tijd van overheidsmanagers gaat zitten in regelen en beheersen, terwijl zij graag meer tijd zouden hebben voor activiteiten die samenhangen met het mensgerichte, omgevingsgerichte en resultaatgerichte kwadrant.

'Koppen dicht, die kant op!'

Kennelijk is in de praktijk sprake van een zekere onevenwichtigheid. Het kwadrant linksonder domineert: het top-down normeren van wat anderen moeten doen. Ook waar percepties en veranderideeën betrekking hebben op omgevingsgerichte, resultaatgerichte en mensgerichte idealen en verbeterprocessen. Deze onevenwichtigheid verklaart wellicht de tamelijk massale trend in de literatuur om te zoeken naar andere dan overwegend top-down normerende sturings- en managementvormen, met minder controle en toezicht, meer zelfsturing en samenwerking, meer mensgerichtheid en empowerment van binnenuit, met

	Cultuur nu gemeente/ overig publiek / privaat	Cultuur gewenst gemeente/ overig publiek / privaat	Leiderschap nu gemeente/ overig publiek / privaat	Leiderschap gewenst gemeente/ overig publiek / privaat
Mensgericht	6,1 / 6,5 / 6,8	6,8 / 6,1 / 5,8	6,6 / 6,7 / 6,7	6,1 / 6,7 / 6,0
Omgevingsgericht	5,5 / 6,1 / 6,2	7,6 / 7,6 / 6,5	7,0 / 6,0 / 7,4	6,0 / 7,4 / 5,8
Organisatiegericht	6,1 / 6,4 / 6,8	7,1 / 7,0 / 6,0	6,8 / 6,8 / 6,7	5,6 / 6,0 / 5,3
Resultaatgericht	5,4 / 6,2 / 6,5	7,5 / 5,6 / 6,6	7,3 / 6,7 / 7,5	6,7 / 6,3 / 6,5

Figuur 2. Uitslag zelftest

meer aandacht voor procesmatige en veranderkundige aspecten. Veel auteurs vragen aandacht voor de ‘binnenkant’ van leren en veranderen.

Het zou echter een grote misvatting zijn om te menen dat oog voor ‘stille waarden’ hetzelfde zou zijn als aandacht voor de ‘zachte kant’. Oog voor ‘stille waarden’ betekent ook het ‘aanvoelen’ op welke momenten juist hard, resultaatgericht optreden geboden is. Voorbeeld: een interdisciplinaire praatgroep ontspoord door een vooraf bepaald speelveld te verlaten en/of voorstellen te doen die in strijd zijn met het belang van de organisatie als geheel. Hier is het nodig dat de organisatieleiding durft in te grijpen: ‘Koppen dicht, die kant op!’ Het tijdig doorhakken van knopen en duidelijk kunnen communiceren over speelveld en spelregels zijn juist vormen van contact maken, van daadwerkelijk durven leidinggeven (in plaats van daarover op afstand normerend te praten en te schrijven of slechts medespeler te zijn).

Tal van beschouwingen over leren en veranderen lijken bovendien zonder meer het bestaan van ideale werknemers te veronderstellen, die bereid zijn tot open interactie en om aan zichzelf te werken in het belang van de organisatie als geheel. Maar we zien in de praktijk ook lijntrekkers, strategisch gedrag, behoefte aan houvast, overlevingsinstinct, faalangst en eigenbelang, macht en geldingsdrang, beperkte rationaliteit. En dan hebben we het nog niet over corruptie, afgunst of gewoon geen zin.

Veranderpotentie

Hoeveel overheidsmanagers zijn bereid en in staat om ‘het systeem’ te veranderen, te beginnen bij zichzelf? Aangenomen mag worden dat dit slechts weinigen zijn en blijven. Mensen ontlenen cruciaal houvast aan hun overlevingsmechanismen en andere ‘stille waarden’. Die zetten zij niet zomaar overboord. In het dagelijkse spel om macht, aandacht en zekerheid hebben zij veel te verliezen. Ergo: revolutionaire verbeteringsstrategieën zijn een utopie.

Niettemin staat het iedere individuele manager vrij om aan zichzelf en zijn eigen managementstijl te werken, ook al is dat geen wondermiddel. Er zijn – marginale – verbeteringsmogelijkheden. Immers, ook bij de overheid functioneert de ene organisatie kwalitatief beter dan de andere, zoals ook de ene afdeling kwalitatief beter functioneert dan de andere. Ziehier de verbetermarges waarvoor overheidsmanagers zelf verantwoordelijkheid kunnen nemen.

In termen van het kwadrantenschema (figuur 1) is dit overigens een beperkte exercitie: vooral een beweging van linksonder naar linksboven. Er is méér: de buitenwereld (omgevingsgerichtheid, resultaatgerichtheid). De dertig accentverschuivingen in figuur 3 bevatten slechts enkele suggesties om intern meer vanuit ‘stille waarden’ te managen. Waar staat ú dan als overheidsmanager? Links? Rechts? Tussenin? Wat zou ú kunnen proberen anders te doen?

Vooraf op normen gebaseerd management		Meer op ‘stille waarden’ gebaseerd management
Aan alle wensen en verwachtingen van buiten willen voldoen; de indruk maken dat je alles overziet en alles kunt.	1	Verwachtingen managen: duidelijk aangeven wat je wel en niet kunt; prioriteren; alleen reële resultaatverwachtingen naar buiten communiceren.
Ongenaakbaar zijn; je zwakkere kant goed weten te maskeren.	2	Je ‘pure zelf’ laten zien, ook je zwakke kant; hulp durven vragen.
Decentralisatie en zelfsturing organiseren; taken, bevoegdheden en verlangde prestaties goed vastleggen; ‘dat is jouw winkel’.	3	Gezamenlijke betrokkenheid bij het presteren van de organisatie weten te creëren; ‘hier gaan we voor’.
Binnen de eigen organisatie iedereen spiegelen aan eenzelfde ambitieuze competentieprofiel; geen consequenties verbinden aan het niet-halen daarvan.	4	Mensen waarderen naar hun werkelijke sterktes en zwaktes; durven ingrijpen: zwakke broeders en lijntrekkers de wacht aanzeggen.
Mensen als object van verandering zien; ik ben goed en wij zijn goed; anderen/vreemden in andere circuits zijn raar en verdacht; zij zouden zich moeten gedragen naar wat ik en wij in het eigen circuit het beste vinden.	5	Mensen als subject van verandering zien; zelf willen veranderen door te leren van anderen/vreemden uit andere circuits, wetend dat door eigen gedragsverandering in interactie het verandervermogen van anderen is te beïnvloeden.
Je in je eentje verantwoordelijk voelen voor alles; daarom niet ‘met iedereen koffie kunnen drinken’, maar opdrachten geven, uitvoerende verantwoordelijkheid aan anderen opleggen.	6	Verantwoordelijkheid delen, elkaars sterke punten zien en gebruiken, vanuit onderling verschil gezamenlijk contact met werkvloer en buitenwereld organiseren.

Vanuit isolement (overleg, vergadering, training, heisessie) een formeel vast te stellen bestuurs- en managementvisie opstellen.	7	Vanuit contact (in interactie met buitenwereld en werkvloer) zien wat er leeft in het informele circuit en daar eigen en gezamenlijke interventies op afstemmen.
Vergaderen, de inhoudelijke agenda afwerken, stukken paginagewijs doornemen en doen vaststellen, dan klaar denken te zijn.	8	Sociale agenda: elkaar opzoeken en weten te vinden als je elkaar nodig hebt; stukken zijn instrumenten om mee aan het werk te gaan.
De hele dag 'vol zitten' met afspraken, overleggen, 'belangrijke' dingen; ook voor de komende tijd volgepland zijn.	9	Je niet laten leven door agenda/secretaresse/wat anderen vinden dat jij moet doen; 'uit je hok' komen en contact maken met mensen.
Denken en handelen vanuit ideaalbeelden, dat wat zou moeten volgens eigen inzichten, overtuigingen, waarden.	10	Denken en handelen vanuit (maatschappelijke en individuele) noden en behoeften, dat wat er naar breed gevoelen werkelijk toe doet.
Normen van anderen accepteren omdat het zo hoort, je conformeren aan de bestaande cultuur omdat 'het hier zo werkt'.	11	Normen van anderen alleen accepteren als ze zinvol zijn; niet-zinvolle normen bestrijden en bespreekbaar maken.
Kennismaken van de negatieve effecten van contraproductieve gedragspatronen en communicatiepatronen zonder die patronen zelf te zien c.q. daar iets aan te doen.	12	Contraproductieve gedragspatronen en communicatiepatronen opsporen en bespreekbaar maken; alternatieven verkennen en zondig ingrijpen.
Je willen bewijzen, scoren, gerespecteerd en bewonderd willen worden.	13	Anderen laten gloriëren, aandacht en complimenten kunnen geven.
In eigen circuit erbij willen horen, meepraten en meelachen met vrienden op uitbundige websites en leuke bijeenkomsten.	14	In eigen circuit afwijkend standpunt durven innemen, vriendjespolitiek en inefficiënties durven ontmaskeren.
Confronteren door klip en klaar te zeggen waar het volgens jou op staat.	15	Confronteren in contact, de ander voorbereiden en meenemen, een spiegel voorhouden.
Planned change, via rationeel verantwoorde projectplanning toewerken naar vooraf bedacht ideaal (blauwdruk).	16	Organische verandering, voortgaand proces vanuit zich ontwikkelende ideeën van betrokkenen, zonder het eindpunt te benoemen.
Prestatieafspraken maken, SMART doelen formuleren, contracten en rapportages, besluitvorming daarover.	17	Weten wat je van elkaar kunt verwachten, inspirerende doelen formuleren, regelmatig contact over de voortgang.
Inputgericht: de vraag welke middelen (PIOFAH) beschikbaar zijn, staat centraal.	18	Outputgericht: het doorvragen met 'waarom' staat centraal, tot geen antwoord mogelijk is.
Vanuit vakinhoudelijke betrokkenheid en gedegen dossierkennis zelf met de oplossing te komen.	19	Met de criteria komen waaraan oplossingen moeten voldoen: voorwaarden, grenzen, kaders, houvast.
Operationele interventies: oplossingen, technieken, spelregels, voor- en nadelen, kosten en baten, wie, hoe, wanneer, waar en hoeveel.	20	Strategische interventies: waarom, waartoe, output, behoeften, prioriteiten, 'zodanig dat...', 'zonder dat...'
Ambitieuze plannen en regelen op inhoud en details, alles overzien en niets vergeten.	21	Anders regelen: naar behoefte, op richting en omgrenzing, alleen dat wat 'aankomt'.
Bij te hoge werkdruk als gevolg van plannen en normen van bovenaf: zelf keuzes maken, er het beste van maken.	22	Bij te hoge werkdruk keuzes terugleggen naar hoger echelon, daar laten prioriteren (apen van je schouders halen).
Toezicht, controleren en corrigeren, afrekenen op gemaakte plannen.	23	Meedenken, ondersteunen, faciliteren, houvast bieden in de waan van alledag.
Op basis van wantrouwen: ze kunnen het niet, als ik niets doe wordt het niets.	24	Op basis van vertrouwen: ze kunnen het zelf, als ik mij inhoud blijkt het beter te gaan.
Onderdrukken en beperken door veel te praten over eigen inzichten: 'zie mij eens'.	25	'Vrij' maken en ruimte geven door even niets te zeggen: 'je wordt allang gezien'.
Vooringenomen, het beter weten, steeds opnieuw vertellen hoe het moet, overtuigen, afwachten of 'ze' er iets mee doen.	26	Onbevangen, eigen programmering loslaten, luisteren, het nieuwe echt toelaten en daar iets mee doen, het 'teruggeven'.
Het wat, hoe en waarom van de nieuwe strategische visie aan iedereen uitleggen; de enige zekerheid is dat er niets meer zeker is; iedereen moet constant veranderen en leren.	27	Communiceren op het niveau van wat de ander nodig heeft; zekerheden en houvast verschaffen in de zin van routines die goed zijn; respecteren wat al goed gaat.
Voorzitter, de baas willen zijn; je steeds afvragen wat er moet gebeuren, de agenda bepalen en het gesprek regisseren.	28	Natuurlijk gezag, open agenda, observeren wat er gebeurt; waar nodig afwegen en knopen doorhakken.
Vernieuwingen doorvoeren aan de hand van de nieuwste trends, daarin geloven, andere organisaties doen het ook.	29	Vernieuwingen doorvoeren omdat betrokkenen ideeën hebben en ervoor willen gaan, trends en geloof zondig ontmaskeren.
Zelfreflectie door de heil op te gaan, management development, over jezelf nadenken, een lijstje maken met goede voornemens (= planning).	30	Zelfreflectie door anderen te vragen wat ze van jou vinden, je gevoel laten spreken, het onbewuste toelaten, experimenteren met daadwerkelijk ander gedrag (= doen).

Figuur 3. Dertig accentverschillen

Prof. dr. Harrie Aardema is senior adviseur en procesdirecteur kennisontwikkeling bij BMC. Dit artikel is een samenvatting van de oratie waarmee hij op 18 november 2005 bij de Open Universiteit Nederland de deeltijd functie aanvaardde van bijzonder hoogleraar 'publiek management, in het bijzonder in relatie tot vernieuwingen in organisatie en bedrijfsvoering'.

Literatuur

Harrie Aardema, *Stille waarden. Een reflectie op overnormering in publiek management*, Open Universiteit/BMC, 2005.