

Het directiemodel (I)

Wat gaat u zelf anders doen?

Veel overheidsorganisaties zijn bezig hun sectorenmodel in te ruilen voor een directiemodel. Overal spelen soortgelijke vragen. Wat gaat het ons opleveren? Hoever gaan we wel of niet kantelen? Hoe pakken we het aan? Wat zijn de tips en valkuilen? Over dit onderwerp verschijnen twee bij elkaar horende artikelen in *Overheidsmanagement*. Dit eerste artikel over het directiemodel staat vooral stil bij de waartoe-vraag. Waarom zou u een directiemodel willen? Het artikel van volgende maand gaat over enkele mogelijke structuurkeuzes en denkbare voor- en nadelen daarvan.

Harrie Aardema

Wat is het verschil?

In veel gevallen houdt een reorganisatie van een sectorenmodel naar een directiemodel het volgende in¹:

- ◆ het vormen van een directie, waarbij tegelijk de dienstdirecteuren- c.q. sectorhoofdenlaag uit het organigram wordt geschrapd;
- ◆ het indikken van het aantal afdelingen tot een kleiner aantal grotere afdelingen;
- ◆ het versterken van de leidinggevende kwaliteiten van de directieleden en afdelingsmanagers.

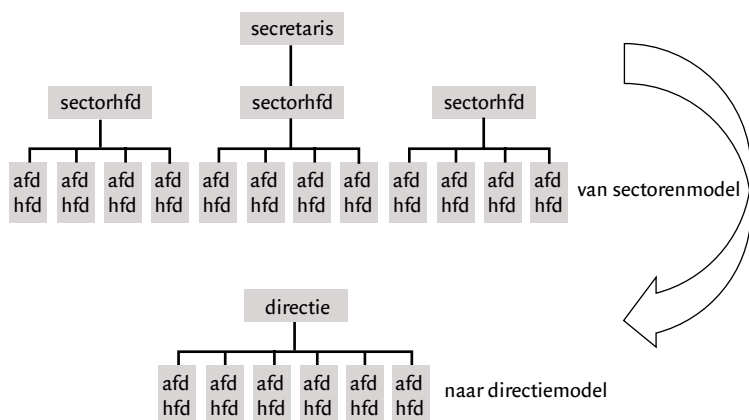
Kortom, het gebruikelijke piramidale sectorenmodel wordt vervangen door een platter afdelingenmodel. In schema kan dat er als volgt uitzien (waarbij natuurlijk het aantal afdelingen kan fluctueren, afhankelijk van de schaalgrootte en gemaakte keuzes, zie figuur 1).

Kanteling en burgerlogica

Dat ziet er aantrekkelijk uit: overzichtelijker, kortere lijnen, minder leidinggevend en ... goedkoper. Verder heeft men het bij zo'n reorganisatie vaak over de mate van 'kanteling' die al dan niet wordt doorgevoerd. Hiermee wordt bedoeld: blijven de

afdelingen geordend naar vakinhoudelijke beleidsterreinen (wat oneerbiedig ook wel 'verticale kokers' genoemd: bouwen, milieu, welzijn, onderwijs, financiën enzovoort), of vervangt men deze ordening door een indeling naar 'horizontale werkprocessen'? In het laatste geval beroept men zich dikwijls op 'externe vraagpatronen' of de 'logica van de burger'.

Volgens velen betekent de logica van de burger dat de 'burger als klant' moet worden gezien. Doel is dat deze tevreden wordt gesteld. De overheid is geen doel op zich, de overheid is er voor de burger. Dat is waar, maar tegelijk kan de klantbenadering een blikvernaauwing zijn, die kan leiden tot eenzijdig cliëntelisme. De burger verschijnt immers in meerdere gedaanten aan de overheid. Bijvoorbeeld als onderdaan die zich aan de regels heeft te houden, of wiens belangen soms moeten wijken voor andere belangen. Zo'n burger zal dus niet tevreden zijn. Of als wijkbewoner die een eigen verantwoordelijkheid voor zijn leefomgeving heeft. Daarnaast is er de burger als kiezer, die zich politiek netjes vertegenwoordigd wil zien. En sommige burgers zijn – particulier dan wel in de vorm van bedrijven of instellingen – partners in samenwerkingsconstructies en/of actieve meedenkers in beleidsontwikkeling. Verder is iedere burger een belastingbetaler, die mag eisen dat het belastinggeld niet over de balk wordt gegooid.



Figuur 1. De overgang van het sectorenmodel naar het directiemodel

Rol burger	Rol gemeente	Gemeente intern
Kiezer	Democratische representant	Raad, bestuur, directie
Partner	Ontwikkelaar	Beleid
Gebruiker	Wijkbeheerder	Buiten
Onderdaan	Regels toepassen en handhaven	Backoffice
Klant	Dienstverlening	Frontoffice
Geen	Interne spelregels	Control
(belastingbetaler)	Interne ondersteuning	Facilitair

Figuur 2. Samenhangende rollen en werkprocessen

Een belangrijke gedachte achter deze logica van de burger is dat bij elke burgerrol een daarmee samenhangende rol van de overheid bestaat en dat de interne werkprocessen daarop het best kunnen worden ingericht. In schema, toegespitst op een gemeente (voortbordurend op Hiemstra, 2003), ziet dat eruit als in figuur 2.

Welke problemen gaat het directiemodel oplossen?

Nu eerst de vraag: waarom zou u zo'n reorganisatie willen? Het kan toch niet alleen dat inspirerende plaatje zijn? Of de behoefte aan iets nieuws? Welke problemen gaat het directiemodel oplossen? Uit onderzoek van de laatste jaren blijkt dat de overheid in grote lijnen kampt met een drietal problemen:

- ◆ Een teruggelopen vertrouwen van de burger: van zestig procent in 2000 naar dertig procent in 2002 (SCP, 2003). Er zijn nog geen tekenen die erop wijzen dat dit beeld intussen is veranderd. Natuurlijk wordt dit beeld ingekleurd door de politieke conjunctuur, maar ook over een langere periode bezien, lijkt de overheid met een legitimiteitscrisis te worstelen.
- ◆ Een kloof tussen beleid en uitvoering (Algemene Rekenkamer, 2003). Veel goede wil, ambities, beleidsnota's, plannen, projecten, waarbij de buitenwereld moet worden overtuigd dat 'aan alles' is gedacht. Helaas blijft de uitvoering daarbij achter. De werkelijkheid is weerbarstig en verandert traag of anders dan gedacht.
- ◆ Een hoge mate van interne systeemdwang, tot uiting komend in naar binnen gekeerd gedrag, hoge overheadpercentages en een 'terreur van planning & control' (Aardema, 2004). Veel overheidsfunctionarissen lijken vooral elkáár bezig te houden in plaats van dat zij nuttige dingen voor de buitenwereld doen.

Twijfelachtig is of burgervertrouwen, uitvoeringsproblemen en systeemdwang in de praktijk beweegredenen zijn voor reorganisatie. Is de aanleiding in de praktijk niet meestal een banalere urgentie, zoals minder geld? Is reorganisatie dan wel de meest geëigende oplossing? Zit de oplossing dan niet eerder in efficiëntere werkprocessen? Of is het eigenlijke probleem bijvoorbeeld een disfunctionerende directeur of dienst? Hoe vaak is reorganisatie een vorm van escapisme, waarbij de echte problemen worden ontkend en/of eigen ambities en belangen worden

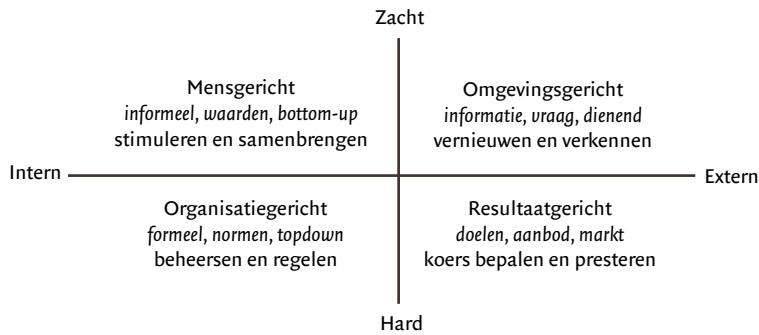
veiliggesteld? Hoe dat zij, de in de overheidspraktijk bestaande neiging om bij problemen in eerste instantie naar het middel van de structuurverandering te grijpen is groot. Men kan dan niet scherp genoeg zijn op de waartoe-vraag: voor welke problemen zal de reorganisatie de oplossing zijn?

De valkuil van de structuurverandering

Ook in andere opzichten kan structuurverandering een valkuil zijn. Uit nationaal en internationaal onderzoek blijkt dat zeventig tot tachtig procent van alle organisatieveranderingen mislukt (Boonstra, 2004). Er is een aanzienlijke kans op probleemvergroting in plaats van probleemoplossing.

Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de energie die gaat zitten in de interne veranderingen intussen niet aan het externe werk kan worden besteed. Mensen zijn vooral bezig met hun eigen positie en met die van anderen binnen de organisatie. De echte problemen blijven intussen onaangeroerd. Men hoopt dat het nieuwe model ze gaat oplossen. Dit verschijnsel staat bekend als de 'valkuil van de structuurverandering'. De kans bestaat dus dat het juist niet beter wordt, in elk geval niet gedurende de periode van het veranderingsproces.

Verwant hiermee is het verschijnsel van de 'performance paradox'. Dit betekent dat waar de leiding topdown krachtiger inzet op rationele verbetering en beheersing er in dezelfde mate contra-productieve neveneffecten ontstaan, waardoor het er in feite slechter op wordt. Het overlevingsmechanisme van de meeste betrokkenen leidt tot ogenschijnlijk loyale medewerking. Maar tegelijk ontstaat verborgen verzet in het informele circuit. 'Ja zeggen, nee doen.' Mensen zoeken op de werkvloer naar mogelijkheden om aan de normatieve druk van bovenaf te ontsnappen. Ze proberen hun eigen waarden, overtuigingen en vrijheden veilig te stellen. De kloof tussen top en werkvloer wordt groter. De mechanismen die aan de genoemde problemen ten grondslag liggen woekeren verhevigd door. De problemen zelf dus ook. Zulk veranderen wordt ook wel 'de dynamiek van niet veranderen' genoemd. Er verandert heel veel, maar dat zit vooral aan de 'harde kant': nieuwe structuren, systemen, procedures, projecten, plannen, maatregelen, doelen. Hierdoor groeit 'het systeem', terwijl gedragsroutines van mensen nauwelijks lijken te worden beïnvloed. Of op een averechtse manier. Door de permanente stapeling van alle ambities naast het bestaande werk



Figuur 3. Honderd jaar bestuurskunde en leiderschapstheorie in schema

en de bedreiging van het bij het werk benodigde houvast worden mensen op de werkvloer veranderingsmoe. Ze trekken zich min of meer stilzweigend terug in eigen kokers, disciplines en oordelen. De 'dynamiek van niet veranderen' betekent dat er zoveel verandert, dat het gedrag daardoor juist niet in positieve zin verandert.

Trends in leiderschap

Wat valt er aan deze valkuilen en ongewenste neveneffecten te doen? Bestaat er een wijze van optreden als leider en een wijze van aansturing van een veranderingsproces waarmee de valkuilen zijn te omzeilen? Ja, er zijn in elk geval perspectiefrijke trends. Om die te kunnen zien is eerst een klein theoretisch opstapje nodig. De kern van de analyse is de afstand tussen de top die iets wil en de werkvloer die dat niet wil. Hier zijn bibliotheken over vol geschreven. In figuur 3 vindt u een korte samenvatting van honderd jaar bestuurskunde en leiderschapstheorie.

Begin vorige eeuw geloofde men in rationele vuistregels voor de organisatie: scientific management (linksonder). Daarbij hoort een leiderschap van beheersen en regelen. Hierop kwam een reactie van de human relations-beweging (linksboven). Leiderschap is dan vooral het beste uit mensen halen en ze tot samenwerking bewegen. In de loop van de vorige eeuw kreeg het doelrationele denken steeds meer aanhangers (rechtsonder). Volgens dit leiderschap gaat het om de doelen en de resultaten. In de laatste decennia is het open-systeemdenken steeds populairder geworden (rechtsboven). Leiderschap is dan vooral het oppikken van omgevingsprikkels en die vertalen in organisatievernieuwing.

De beweging in het schema is van onder naar boven en van links naar rechts. Dit heeft enkele belangrijke en tegelijk inspirerende consequenties.

Integraal management?

Zo'n twintig jaar geleden overheerste de opvatting dat het de kunst is om de leiderschapsactiviteiten die behoren bij de vier kwadranten te leren beheersen. Door development en ervaring leidt dat uiteindelijk tot 'persoonlijk meesterschap in management' (Quinn, 1984). Empirische gedragsstudies wijzen echter uit dat dit voor de meeste mensen niet is weggelegd. Schapen met vijf poten bestaan niet. De ene leider is nu eenmaal een typische controller (linksonder), de andere is een typische coach (linksboven) en weer een andere loopt het liefst recepties af (rechtsboven). De trend in competentie management en leiderschap is dat dergelijke verschillen in kwaliteiten juist de bron van vernieuwing zijn. Dus niet de alomvattende ideaaltypische competentieprofielen waar een normaal mens nooit aan kan

voldoen, maar het vermogen om de verschillende kwaliteiten van verschillende mensen te benutten. De trend is van eenvormigheid naar diversiteit. Zo kunnen de tegenstrijdigheden die in het schema zitten (topdown/bottom-up, aanbod/vraag enzovoort) met elkaar worden verzoend. De kunst van leiderschap is het spelen met paradoxen. Concreet: integraal management is alleen bestaanbaar als u mensen om u heen weet te verzamelen die u kunnen compenseren in uw minder sterke kanten.

Van linksonder naar balans?

De tweede uitdagende beweging die in het schema zit is de ontsnapping aan de dominantie van het organisatiegerichte kwadrant. Dat blijkt in de praktijk heel lastig. Een paar recente innovatiepogingen als voorbeeld. Competentiemanagement zit naar z'n aard linksboven, maar is in de praktijk vaak een beheersingsinstrument van de top (linksonder). Planning & control zit naar z'n aard rechtsonder, maar is in de praktijk vaak een bureaucratistisch ritueel (linksonder). Dualisme zit naar z'n aard rechtsboven, maar in de praktijk gaat veel energie zitten in onderlinge positionering en nieuwe instrumenten (linksonder). Kennelijk is het aloude organisatiegerichte denken in de praktijk nog steeds in overheersende mate in onze programmering verankerd, ook al zeggen we en schrijven we dat we mensgericht, omgevingsgericht en resultaatgericht willen zijn. De trend is nu dat leiderschap vooral het vermogen is om de patronen te doorbreken die samenhangen met deze schijnvernieuwing, bijvoorbeeld door ze bewust en bespreekbaar te maken en door andere spelers en spelregels toe te laten. Leidinggevenden bij de overheid zien zich gesteld voor een ingrijpend proces van leren en veranderen. De traditionele focus op telkens weer nieuwe regels en structuren, instrumenten en beleidsnota's volstaat niet meer. De beweging is van intern naar extern en van hard naar zacht.

Wat betekent dat voor het directiemodel?

Het voorgaande betekent dat een ander model pas verbetering brengt als het gepaard gaat met een andere dan de gangbare organisatiegerichte leiderschapsstijl. Deze andere leiderschapsstijl is samen te vatten in de volgende drie punten.

Niet van bovenaf normeren, maar organisch faciliteren

Te veel nadruk op het topdown afkondigen van normatieve eenvormigheid is niet-effectief denken. Dat werkt niet. Het gaat veel meer om het dagelijks kunnen spelen met feitelijke diversiteit en veelvormigheid in projecten, ketens en netwerken, zowel intern als extern. U krijgt mensen niet mee met een hoogdravende bestuurs- en managementfilosofie, niet met competentieprofielen of lijstjes met gewenste gedragskenmerken, niet met vermeende consensus en niet met de oproep 'alle neuzen dezelfde kant

op'. U krijgt ze alleen mee als u openstaat voor hun probleem- en werkbeleving, vraagt naar hun eigen ideeën over verbeteringsmogelijkheden en daarover met ze in dialoog gaat. U hoeft niet alles beter te weten. Men zal u meer waarderen als u luistert en u kwetsbaar opstelt. Men gaat u nog meer waarderen als u mensen de ruimte geeft om dat wat zij belangrijk vinden al dan niet experimenterend in de praktijk te brengen. U dicteert niet, maar u faciliteert. U ziet en benut natuurlijke momenten om zonnig bepaalde vorderingen te bevestigen met een partiële structuurwijziging waar iedereen dan vrede mee heeft. U gaat verschillen in kwaliteit benutten in plaats van deze bestrijden. Dit is geen pleidooi voor soft leiderschap. De paradox is dat het tot op zekere hoogte nodig is om heel autoritair te faciliteren. U doet dat alleen niet op inhoud en op beter weten, maar op richting, begrenzing en het stellen van strategische criteria, geïnspireerd op externe waarden en effecten. Daar kunt u niet duidelijk genoeg in zijn.

Niet in uw eentje, maar samen

Te veel nadruk op het afrekenen op vastgestelde plannen en prestatiecontracten met zo SMART mogelijk geformuleerde doelen is niet-effectief denken.² Niet alleen houdt dit onvoldoende rekening met voortgaande ontwikkelingen en continue dynamiek, het leidt ook tot eenzame managers, die zich in hun eentje tot het onmogelijke gehouden voelen en dus iets gaan bedenken om daaraan te ontsnappen. Dat leidt tot allerlei ongewenste neveneffecten. Het kan leiden tot fixatie op de eigen toko en op de vastgestelde meetcriteria: als die maar op orde zijn, dan komt het goed met mij. Maar dat betekent dus weer een aanslag op samenwerking, integraliteit en ondernemerschap.

In het nieuwe denken staat niemand er meer in z'n eentje voor. U mag verschillen en u mag elkaar helpen. Het excuus dat u als leider geen contact met uw werkvloer zou kunnen maken omdat uw organisatie te groot zou zijn is ongeldig. U kunt contact organiseren. Uw afdelingshoofden en via hen de teamleiders daaronder zijn de vooruitgeschoven posten. U kunt met elkaar afspreken hoe u dat contact legt, u kunt uw ervaringen delen en u kunt elkaar versterken. Zo organiseert u dat mensen van hoog tot laag het beste van zichzelf gaan geven. Het accent komt zowel intern als extern te liggen op slimme samenwerking: het benutten van de specifieke kwaliteiten, karakters en disciplines van andere personen en organisaties. U hoeft niet meer alles zelf te kunnen, u heeft elkaar nodig. Juist door hun verschillen te erkennen en te mobiliseren verbindt u politici en ambtenaren, staf en lijn, intern en extern, ambitie en uitvoering, top en werkvloer.

Niet het model, maar zelf

Te veel nadruk op een nieuw structuurmodel als gevolg waarvan ander gedrag zal worden vertoond is niet-effectief denken. Een andere structuur helpt hooguit in randvoorwaardelijke zin. Bijvoorbeeld als kans om oudere, inhoudelijk georiënteerde managers te vervangen door managers met de gewenste managementstijl. Maar een grote denkfout, die stelselmatig valt aan te treffen aan het eind van menig artikel of handboek over een nieuw model, is dat 'de cultuur' en 'het gedrag' moeten veranderen om het model te laten werken. Cultuur- en gedragsveranderingsprogramma's lijden meestal aan de performanceparadox. De meeste mensen willen helemaal niet worden veranderd. 'Ze moeten mij eerst maar eens vertellen wat ik nu dan niet goed doe.' Wat ze wel willen is gehoord en erkend worden in de dingen

waar zij zelf tegenaan lopen. Leiders die erin slagen dat los te maken, die verschillende inzichten, overtuigingen en disciplines met elkaar in contact weten te brengen, die een sfeer van vertrouwen en welwillendheid weten te creëren waarin mensen eerlijk durven te zijn en bereid zijn hun vertrouwde programmeringen en overlevingsmechanismen een klein beetje los te laten, leiders die het lef hebben om verborgen drijfveren en agenda's zichtbaar en bespreekbaar te maken, zulke leiders brengen echte verandering.

Voor deze leiderschapsstijl is het in eerste instantie van belang dat iedere leidinggevende zich bewust is van de eigen programmering. Een management development-traject is niet toereikend, noch een van vroeg tot laat met afspraken gevulde agenda. Daarmee isoleert u zich juist. Mensen kunnen gaan klagen dat u of in training of in vergadering bent, maar dat zij niet ervaren wat u daar leert respectievelijk afsprekt of zich voorneemt. Omdat u als leidinggevende zelf een belangrijke cultuur- en gedragsbepaler bent, is het belangrijk dat u zich niet isoleert maar 'echt' contact maakt. 'Mensen doen niet wat u zegt, zij doen wat u doet.'³

Conclusie: waar weinig bereidheid bestaat tot wijziging van eigen gedragsroutines, daar zal het directiemodel weinig verbetering brengen. Vanuit dit besef wordt volgende maand nader ingegaan op enkele mogelijke structuurkeuzes en de voor- en nadelen daarvan.

Prof. dr. H. Aardema is senioradviseur bij BMC (Bestuur & Management Consultants) en hoogleraar publiek management, in het bijzonder in relatie tot vernieuwingen in organisatie en bedrijfsvoering, aan de Open Universiteit Nederland. Hij dankt zijn collega mr. H. Haan voor diens commentaar op het concept van dit artikel.

Noten

1. Waarbij soms andere benamingen worden gebruikt. In grotere organisaties heet een sectorenmodel vaak 'dienstenmodel' of 'concern-dienstenmodel'. Een directiemodel wordt ook vaak 'afdelingenmodel' genoemd.
2. SMART = Specifiek, Meetbaar, Aanvaardbaar, Resultaatgericht, Tijdgebonden.
3. Aldus placht ex-BMC-collega Wim Schreuders (nu directeur Dienst Werk en Inkomen gemeente Amsterdam) in zijn betogen te benadrukken.

Literatuur

- Harrie Aardema, Verbindend leiderschap. Inspiratie voor leren en veranderen bij de overheid, Elsevier Overheid, 2004.
- Algemene Rekenkamer, Tussen beleid en uitvoering, Tweede Kamer 2002-2003, 28 831 nr. 2.
- Jaap J. Boonstra (ed.), Dynamics of organizational change and learning, Wiley, 2004.
- Jaring Hiemstra, Presterende gemeenten, Kluwer, 2003.
- Robert E. Quinn, Beyond rational management. Mastering the Paradoxes and Competing Demands of High Performance, Jossey-Bass Publishers San Francisco, 1984.
- SCP 2003: Sociaal en Cultureel Planbureau, De sociale staat van Nederland, 2003.

De redactie en de uitgever van *Overheidsmanagement* feliciteren dr. Aardema met zijn benoeming tot hoogleraar en wensen hem een goede toekomst.