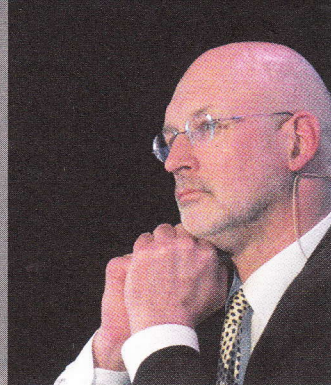


prof.dr. Harrie Aardema, hoogleraar Publiek Management
aan de Open Universiteit Nederland en senior adviseur bij BMC



'De scheiding van 'wat' en 'hoe' is volstrekt achterhaald'

In de publieke sector hebben we twintig jaar 'vernieuwing' achter de rug in de geest van het zogenaamde 'New Public Management' denken. 'New Public Management' betekent, kort samengevat: bij de overheid moet alles anders, het moet vooral meer zoals het gaat in het particuliere bedrijfsleven. Dus: minder bureaucratisch, meer naar buiten gericht (met concurrentie en marktwerking) en efficiënter (met planning & control) en met resultaatgerichte managers die dat voor elkaar moeten krijgen. Op dit moment lopen we overal in de publieke sector aan tegen de grenzen van deze vernieuwingsbeweging. Dat geldt internationaal, voor de hele Westerse wereld waar men zich enthousiast aan de uitvoering van het mooie New Public Management streven heeft overgegeven.

Uit nogal wat onderzoeken springt naar voren dat we ondanks alle goed bedoelde verbeterambities nogal eens het tegendeel lijken te hebben bereikt van wat we beoogden: dat het er juist bureaucratischer op is geworden, dat we erg intern met elkaar bezig zijn in plaats van met de buitenwereld en dat het juist niet efficiënter is geworden. Want als we goed rekenen hebben we meer middelen nodig (instrumenten, managers) om hetzelfde werk te doen. Dat wordt wel de 'efficiencyparadox' genoemd: een minder gunstige verhouding tussen doelen en middelen. Ook wordt in de literatuur veelvuldig gesproken van de 'prestatieparadox' of 'performance paradox': het werk zelf en de resultaten ervan zijn ook niet beter geworden.

Deze analyse geldt ongetwijfeld ook voor de onderwijssector, getuige het rapport van de commissie Dijsselbloem. Het is dan ook jammer dat deze commissie haar op zichzelf terechte bevindingen laat volgen door aanbevelingen die nog volstrekt in de geest zijn van het New Public Management denken. De politiek bepaalt voortaan het 'wat', het onderwijs moet zich richten op het 'hoe', aldus de commissie Dijsselbloem. In essentie is dat een onveranderde denklijn, want het 'nieuwe leren' en alle andere onderwijsvormingen van de afgelopen decennia gingen immers ook over 'wat' moest van de overheid en waar de onderwijssector steeds een 'hoe' op moest zien te bedenken. Het nieuwe 'wat' van de commissie Dijsselbloem, met door de overheid vast te stellen en te controleren kaders en 'leerstandaarden', zit nog steeds op dezelfde lijn van procedurele regeling en beheersing van bovenaf. Scherpere resultaatsturing en een meer heldere afbakening van taken en bevoegdheden, dat zou de oplossing zijn. Maar inhoudelijk, onderwijskundig heb ik geen alternatief voor het 'nieuwe leren' aangetroffen.

Mocht de impliciete redenering zijn dat het mislukte 'nieuwe leren' staat voor een vrijheid waarmee het onderwijsveld niet heeft kunnen omgaan, zodat de overheid – die het beter weet – zich nu genooddaakt ziet om de teugels strakker aan te halen in de vorm van resultaatsturing, dan plaats ik daar wel vraagtekens bij. Zulk uitvoeren van wat de politiek in hoofdlijnen als waarheid en als koers vaststelt – ook al worden die in overleg met het veld ontwikkeld – dat hebben we nou net twintig jaar lang gedaan. En zie wat ervan gekomen is.



De strikte scheiding van ‘wat’ en ‘hoe’ geldt in de bestuurskunde als een volstrekt achterhaalde theorie van meer dan honderd jaar oud. Intussen wordt ingezien dat het hameren op zo’n lineair causale scheiding in de praktijk juist de scheiding van de wereld van de managers enerzijds en die van de professionals anderzijds heeft bewerkstelligd. De beleidsmakers doen er goed aan om op zich te laten inwerken hoe momenteel overal in de Westerse wereld wordt gereflecteerd op de uitkomsten van New Public Management vernieuwingen.

Dwars door allerlei wetenschappelijke disciplines heen kun je daar wel een zeker nieuw patroon van onderzoeksresultaten en inzichten in ontdekken die mogelijk een nieuwe fase in het denken over leiderschap en organisatieverandering inluiden. Ik zal proberen dat nieuwe denkpatroon kort samen te vatten. De kernwoorden van het nieuwe denken zijn: ‘verschil’ en ‘verbinding’. Die woorden duiken overal steeds vaker op. Met ‘verschil’ wordt vooral bedoeld: de erkenning van de enorme veelvormigheid op de werkvloeren.

De kernwoorden van het nieuwe denken zijn: ‘verschil’ en ‘verbinding’.

Er zijn vele verschillende soorten werk, net zoals de mensen die dat werk doen verschillen, evenals degenen op wie dat werk is gericht: de leerlingen, de klanten, de burgers. Het zou dan ook van een grote paternalistische arrogantie getuigen als politici en managers nu weer van bovenaf gaan verordonneren dat alles door iedereen in principe volgens één bepaalde standaard moet gebeuren en wel volstrekt anders dan het op dit moment gebeurt. Dat roept wederom reacties op in de trant van: ‘Wat doen wij nu niet goed dan? Weten ze daarboven eigenlijk wel wat wij doen en waar wij allemaal tegenaan lopen? Wat jullie ons hebben aangedaan?’

Het effect ervan is dat mensen op de werkvloer zich er verdergaand in bekwamen om zich zo weinig mogelijk aan te trekken van wat er van bovenaf op hen neerdaalt. ‘Even bukken, het waait wel over.’ Oftewel:

zo ontstaan steeds nadrukkelijker gescheiden circuits van het beleid, de politiek en de managers enerzijds en de professionals op de werkvloer anderzijds. En de kwaliteit van het werk wordt daar niet beter van, want het kost professionals meestal toch veel tijd om het nieuwe 'wat' af te weren en je hebt er toch vaak op de een of andere manier last van – al was het maar in de vorm van erover vergaderen. Dat gaat allemaal ten koste van het 'echte werk'.

Met 'verbinding' wordt in het nieuwe denken bedoeld: een meer faciliterend politiek en onderwijskundig leiderschap, dat het werk van de professionals niet moeilijker maakt, maar het juist ondersteunt. Niemand zal toch ontkennen dat ook professionals leiding nodig hebben (behalve Matthieu Weggeman in zijn bekroonde boek 'Leidinggeven aan professionals, niet doen'), want professionals zijn ook mensen die aandacht nodig hebben, niet alleen in de zin van een schouderklopje en een salaris en een rechtspositie, maar ook in de vorm van een meedenken met problemen waar zij tegenaan lopen of een stimuleren om over de grenzen van hun eigen vakgebied heen te kijken. Een leiderschap dat daaraan tegemoet komt is niet een leiderschap dat van bovenaf roept dat alles verkeerd gaat, dat eenzijdig dicteert wat er voortaan anders moet gebeuren en met inspecties en veel formuleren controleert of iedereen het ook werkelijk gaat doen.

Het nieuwe leiderschap is een leiderschap dat een antenne heeft voor wat er werkelijk op de werkvloeren gebeurt in verbinding met de buitenwereld.

Het nieuwe leiderschap is een leiderschap dat een antenne heeft, of organiseert, voor wat er werkelijk op de werkvloeren gebeurt in verbinding met de buitenwereld. Dat dus ook ziet wat er allemaal goed gaat, waar mensen goed in zijn, waar zij energie van krijgen. En dat inspeelt op processen van leren en veranderen die zich sowieso voltrekken, los van wat je van bovenaf allemaal oplegt. Bij zulk 'verbindend leiderschap' past een grote reductie van het aantal regels, controles

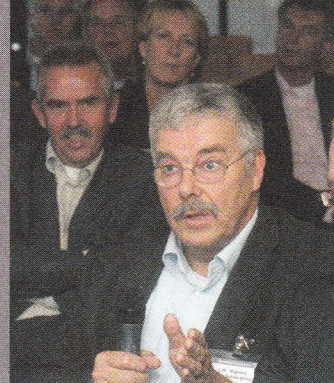
en formuleren dat veel werkvloeren in de publieke sector op dit moment terroriseert. En er past een minder betuttelde en meer zelfstandige klantgerichte kleinschaligheid (teamwork) en professioneel vakmanschap bij.

Hoe krijg je dat nieuwe leiderschap voor elkaar? Dat betekent immers een enorme cultuurverandering, dwars op de hardnekkige dominantie van de verbureaucratiseerde New Public Management traditie.

Nieuwste inzichten op het gebied van leiderschap en verandering gaan over de durf van individuen om een bestaande improductieve gang van zaken te spiegelen en bespreekbaar te maken, daar krachten op te bundelen en zelf te experimenteren met systeemdoorbrekend gedrag. Daar is veel moed voor nodig, en zelfinzicht, omdat wij allemaal, of wij nu professional of manager zijn, dagelijks ons aandeel leveren aan de instandhouding van een systeem dat wij vaak alleen 's avonds bij een goed glas wijn openlijk plegen te verfoeien.

In ons dagelijks werk kiezen wij meestal eieren voor ons geld – uit angst om onze baan te verliezen of omdat het soms misschien ook wel prettig is om je ergens tegen af te zetten en toch je eigen gang te gaan. Wij dienen dus niet te wijzen naar elkaar – zelfs niet naar de politiek, en zeker niet andersom: de politiek die u, ons de schuld geeft! – maar ieder van ons zou allereerst naar zichzelf en het eigen aandeel moeten kijken, en naar dat wat ons kennelijk verhindert om ons zodanig anders te gedragen dat anderen daar ook anders dan systeembevestigend op zullen reageren.

Want dát is de les die ikzelf in ieder geval trek uit het nieuwe denken dat de wereld van leiderschap en organisatieverandering momenteel doortrekt: de enige verandering die iets in het systeem teweegbrengt en beklijft, dat is het zelf, persoonlijk durven nemen van initiatief en verantwoordelijkheid. Al het andere – met inbegrip van de zogenaamd vernieuwende normen, structuurveranderingen en instrumenten die van boven blijven komen en het bijpassende slachtoffergedrag waartoe wij onszelf in reactie daarop vaak laten verleiden – houdt slechts het bestaande systeem in stand en verergert het.



'Lef hebben en af en toe burgerlijk ongehoorzaam zijn'

Bestuurder: 'Ik herken veel van wat Harrie Aardema heeft gezegd. Op onze basisscholen werken uiterst begeesterde leerkrachten. Als ik ze bezoek, ontstaan er levende discussies. Ik merk dat bijna iedereen zijn vak als een roeping ervaart. Tegelijkertijd is duidelijk dat veel leerkrachten last hebben van de enorme planlast waarmee ze dagelijks worden geconfronteerd. Ze hebben last van het systeem dat de politiek heeft ingebouwd. De Onderwijsinspectie bijvoorbeeld maakt het ons alleen maar lastiger om zoveel mogelijk kinderen binnenboord te houden. De overheid wil dat we niet snel naar het speciaal onderwijs verwijzen. En onze leerkrachten doen er alles aan om ze in de klas te geven wat ze nodig hebben. Maar je weet van tevoren dat deze leerlingen aan het eind van de rit andere opbrengsten hebben dan de opbrengsten die de Inspectie verwacht van een basisschool. Daarop word je vervolgens afgerekend. Dat vind ik echt een probleem.'

Directeur: 'Ik ben directeur op een basisschool en ook ik deel de opvattingen van Harrie Aardema. Naast je reguliere budget kun je allerlei subsidies krijgen voor bijzondere dingen. Maar als je ziet wat een papieren rompslomp daarmee gemoeid is, dan zakt je de moed in de schoenen. Ik vraag mij telkens af waaraan ik kan zien dat de overheid zich terugtrekt. Volgens mij wordt de planlast alleen maar groter. De Inspectie komt met het geheven vingertje binnen bij het bestuur en die gaat informeren bij de directeuren. Die hebben nauwelijks de tijd om zich met het onderwijs bezig te houden, ze zijn bezig met administratieve handelingen. En daar hebben leerkrachten ook last van.'

Directeur: 'Volgens mij moeten we ophouden met klagen over geld en over bureaucratie. Het gaat hier over leiderschap. Leiderschap tonen betekent wat mij betreft ook dat je het lef hebt af en toe burgerlijk ongehoorzaam te zijn. Zoek het in creativiteit, dan kun je ontzettend veel

met je budget. Trek je eigen plan, onderbouw dat goed en laat binnen de school de energie stromen om het te verwezenlijken. Dan wordt het iets van jezelf. Dan kun je met een gerust hart de Inspectie ontvangen, daar geloof ik heilig in. Weten waar je naartoe wilt en je ideeën vervolgens doordacht uitvoeren, dat is leiderschap tonen. Het is de dood in de pot als maar blijven roepen dat we zoveel formuliertjes moeten invullen. Je kunt er ook voor kiezen om ze niet allemaal in te vullen.'

Directeur: 'Ik denk dat het allebei waar is. Aan de ene kant hebben we inderdaad last van de 'afvinkers', die ons dwingen tot papierproductie. Aan de andere kant vind ik dat wij de lenigheid moeten hebben om in andere perspectieven en concepten te denken. We moeten het intern echt anders aanpakken. In dialoog gaan met medewerkers, managers, leidinggevendenden, vanuit de gedachte dat de klant centraal staat. Het gaat om dat kind, die jongere. Die moet een plek krijgen in die samenwerking.'

Directeur: 'Op onze vmbo-school combineren we de theoretische leerweg met diverse beroepsoriënterende, intersectorale dingen. Dat leidde tot grote problemen met het ministerie, want theoretische leerweg is theoretische leerweg, punt uit. In de praktijk laten we leerlingen in een extra vak eindexamen doen. Als ze dat niet blijken te halen, dan kunnen we op het eindexamen altijd een duim leggen op het vak waarvoor ze onvoldoende scoorden en hebben ze een gemengd diploma behaald. Zo zijn we slimmer dan die regelmakers, in het belang van de leerlingen. Ons doel is dat die goed terechtkomen en daar halen we alles voor uit de kast.'

Docent: 'Ik geef les op zo'n vmbo-school en vind het een slimme oplossing, maar tegelijkertijd hebben we er ook veel last van gehad. Op een gegeven moment werd dat extra vak zo serieus dat er een examen kwam. Dat examen werd door de leerlingen goed gemaakt, maar toen bleek het niet goed ingebed in alle regelgeving. Terwijl het examen wel door het Cito was gemaakt. Het had iets te maken met het ontbreken van de juiste code voor dat vak, allemaal heel ingewikkeld. Het resultaat was in ieder geval dat op papier opeens een heleboel kinderen waren gezakt. Uiteindelijk is het goed gekomen, maar voor ons was het wel even zweten. Dat is jammer. Het apparaat is zo log dat je in Kafkaëske situaties terechtkomt. Het ene deel van het apparaat moedigt je aan om te vernieuwen, terwijl het andere deel die vernieuwing de nek probeert om te draaien. Dat is frustrerend. Maar ik ben blij dat wij zo eigenwijs zijn geweest om door te gaan.'

Directeur: ‘Het begint bij mij een beetje te kriebelen. Het lijkt er een beetje op dat je zo creatief met de regels omgaat en zo burgerlijk ongehoorzaam bent dat je aan het eind van de rit diploma’s gaat uitdelen. Het moet toch ook iets voorstellen neem ik aan.’

Op onze vmbo-school combineren we de theoretische leerweg met diverse beroeps-oriënterende, intersectorale dingen.

Docent: ‘Dan heeft u mijn woorden verkeerd begrepen. Het is weldegelijk een serieus diploma. Leerlingen zakten vanwege problemen met een codering, niet omdat ze slecht hadden gepresteerd. Vraag het aan de leerlingen zelf.’

Leerling: ‘We doen nu van alles over Roos BV. Dat is een transportbedrijf dat bloemen vervoert door heel Europa. Je moet daar allemaal dingen over uitzoeken. Je moet een zakelijke brief schrijven, je moet speciale dingen uitrekenen, je moet een adressenbestand maken. Je leert er heel veel van. Werken met Word, PowerPoint en Excel bijvoorbeeld. We hebben ook andere thema’s. Zorg en Welzijn bijvoorbeeld. Dat gaat over oudere mensen. Je hebt verschillende thema’s zodat je later, als je aan het werk gaat, beter weet wat je kunt verwachten en wat je moet doen. We maken ook uitstapjes, daar leer je heel veel van. We zijn naar een verzorgingshuis geweest en dan snap je beter waarom je het allemaal moet leren.’

Directeur: 'Ik zou de regels wel meer willen loslaten, maar in onze praktijk is dat niet zo gemakkelijk. Wij zijn een zogeheten 'oranje school', wat wil zeggen dat je nog net niet op de zwarte lijst staat, maar dat leerlingen niet presteren zoals zou moeten. Ik kan verklaren waarom dat zo is: wij houden kinderen binnenboord die anders naar het speciaal onderwijs zouden gaan. Daarnaast hebben we veel alloch-tone kinderen met een taalachterstand. Bij ons doet iedereen mee aan de Cito-toets, met als gevolg dat de scores de Inspectie zorgen baren. En dat betekent weer dat we werkelijk alles moeten verantwoorden. Ook de leerkracht in de klas moet alles verantwoorden: alle behandelplan-nen, alle gepleegde interventies. Doe je dat niet, dan wordt het bestuur straks aansprakelijk gesteld. Eigenlijk vind ik dat ik dit mijn leerkrach-ten niet kan aandoen. Maar als de school straks op die zwarte lijst belandt, zijn we nog verder van huis. Dat is mijn dilemma.'

Docent: 'Op de dingen die de politiek allemaal bedenkt, heb ik totaal geen invloed. Ik heb geleerd om mijn werkplezier niet te laten afhan-gen van Den Haag of van inspectierapporten. Ik ben er nauwelijks mee bezig met die politiek. Ik doe mijn werk met liefde en plezier, ik pro-beer het optimale uit kinderen te halen. Ik probeer, en ik weet zeker dat mijn collega's dat ook doen, het perspectief voor leerlingen te vergro-ten. Niet meer en niet minder.'

Directeur: 'Ik raak niet geïnspireerd door het zeuren over de Inspectie, over leidinggevenden die docenten lastigvallen met papierwerk, over al die dingen waar het onderwijs zo onder gebukt gaat. Vind je het gek dat we geen leraren en geen teamleiders kunnen vinden? Dat zeurgehalte is zo demotiverend. Leerkrachten moeten gewoon lesgeven. En ik moet ervoor zorgen dat ze dat onwijs goed kunnen doen. En al het bureaucra-tische gedoe neem ik er ook wel bij. Ik moet gewoon goed managen, zodat die professional zijn werk goed kan doen.'

Door dr. Carien Verhoeff en dr. Jos van der Waals

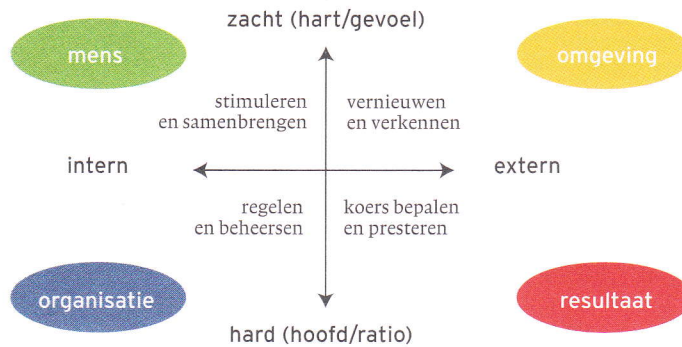


Schaakstukken versus de kunst van het loslaten

‘Op de tent passen? Dat is niet mijn ding. Ik ben een echte verandermanager. Ik vind het heerlijk om de zaak eens goed op te schudden (dat is soms echt nodig), wat projecten hier en daar weg te zetten en daarna de puzzelstukjes in elkaar te leggen. Daarna schuif ik mijn poppetjes eroverheen. Structure follows strategy, zeg ik altijd maar’. Aan het woord is een ervaren bestuurder van een groot schoolbestuur. Hoe zouden al die ‘poppetjes’ zijn werkwijze ervaren? Nou, daar zijn de meningen over verdeeld. Een deel van de groep weet zich al snel te ontwikkelen als belangrijk schaakstuk in zijn spel. Het zijn vaak de high potentials. Zij mogen meepraten en al snel komen zij tot de conclusie dat hun leider gelijk heeft. Als beloning worden zij deel van ‘het management’ dat gezamenlijk verder schaakt, de overige pionnen op grote afstand achter zich latend. Dit andere deel van de pionnen blijft gewoon doen wat het altijd al deed, en dat doen zij over het algemeen heel professioneel. Daarom gaat er ook zoveel goed in het onderwijs.

Zo zout heeft u het nog niet gegeten, denkt u. Maar toch zijn veel managers zeer bedreven in het verhullend taalgebruik dat precies dezelfde leiderschapsstijl wat moet verzachten. Zij zijn weliswaar diplomatieker, maar in de kern gebeurt hetzelfde. Inspirerend leiderschap, dat nodig is voor hoog presterende organisaties, is ver te zoeken. Slechts 30 procent van de medewerkers ervaart zijn eigen leidinggevende als inspirerend. Het is de moeite waard om iets beter te kijken naar wat hier precies gebeurt. Een bekend kwadrantenschema laat verschillende leiderschapsstijlen zien door twee dimensies met elkaar te combineren. (prof. dr. Harrie Aardema, ‘Verbindend leiderschap’ 2004)

verbindend leiderschap



In de praktijk blijkt het overgrote deel van de managers, niet altijd tot hun genoegen, veel activiteiten te verrichten die passen in het kwadrant links onder. Zij worden daartoe vaak verleid door hinderlijke regelgeving van hogerhand. Soms maken zij even een uitstap naar het kwadrant dat daar rechts van ligt. Veelal blijven de activiteiten echter rationeel, en dus goed te beredeneren in het hoofd van de manager zelf. Dat geeft hem houvast lijkt het wel, maar is dat ook zo? Wordt er op die manier wel een duurzame relatie opgebouwd met degenen waaraan je leiding geeft, die recht hebben op inspirerend leiderschap? Dan zullen we toch ook de bovenkant van het schema serieus moeten nemen. Deze stap lijkt in de praktijk veel lastiger. Daar is lef voor nodig, het lef om los te laten. Pas dan kun je goed luisteren naar anderen en je omgeving ervaren, stimuleren en samenwerken. Veel managers willen dat ook en in de praktijk ondernemen zij diverse activiteiten die dit streven ondersteunen.

Het gekke is dat dit verrassend vaak door hun medewerkers helemaal niet zo open, stimulerend en samenbindend wordt ervaren. Kennelijk straalt de manager voor hen nog steeds uit dat hij 'bij hen iets tussen de oren wil krijgen'. Open gesprekken, leervisites, evaluatiebesprekingen en ateliers, het mag allemaal niet baten. Het resultaat is vaak dat duidelijk is geworden wat de baas van hun werkelijkheid vindt. Hij is het meest aan het woord en weet met analyserende begrippen de werkelijkheid goed te 'kaderen'. Dat helpt vooral hemzelf.

Mooi voorbeeld is de manager die een onderzoek naar medewerkerstevredenheid uit laat voeren om te weten wat er onder het personeel leeft,

maar bij tegenvallende resultaten sterk de behoefte voelt de resultaten en petit comité te analyseren. Hij komt tot de conclusie dat hij 'precies weet wie negatief scoren, dat dit heel verklaarbaar is, want daar zit veel oud zeer'. Zijn analyse is klaar en het medewerkerstevredenheidsonderzoek verdwijnt in kast. En wat doe je dan als één van zijn pionnen? Je laat hem rustig uitspreken, je knikt bevestigend en je blijft op de werkvloer doen wat je altijd al deed. De echte analyse maak je wel met je maatjes bij het koffieapparaat of in de rokerscorner. Daar spreek je uit wat je echt vindt, en hoe het nu precies zit. Het is op die plekken waar de verborgen regels van het spel ter sprake komen.

Hoe meer het leiderschap resulteert in een spel van poppetjes en andere schaakstukken, hoe minder de regels van het spel expliciet zijn. De verborgen regels van het spel zijn verantwoordelijk voor de dynamiek in de organisatie en deze hebben geen enkele relatie meer met de sturing vanuit het management. Er ontstaan twee werelden naast elkaar die maar bar weinig met elkaar van doen hebben. De wereld van de denkers, planners en beleidsmakers (bovenstroom) en de wereld van de doeners, de praktijkmensen, de werkvloer (onderstroom).

Hoe meer het leiderschap resulteert in een spel van poppetjes en andere schaakstukken, hoe minder de regels van het spel expliciet zijn.

Hoe doe je dat dan wel, sturen en leidinggeven? Wij hebben het antwoord nog een-twee-drie niet voor handen. Maar we hebben misschien wel een belangrijke sleutel die zich laat vertalen in de kunst van het loslaten. Leiderschap zit immers in iedereen die ergens voor staat en durft te spelen. Probeer te luisteren en de poppetjes blijken te kunnen praten en zingen. Probeer te kijken en de poppetjes blijken te kunnen acteren en dansen. Probeer sfeer te proeven en het klimaat zal je onherroepelijk verleiden mee te doen en te genieten van het gezamenlijk succes. Stilstaan en toezien kan eenvoudigweg niet. Voor je het weet inspireer je de andere spelers. Zo moeilijk is het toch niet, leiderschap?