

De nieuwe ambtenaar binnen het directiemodel: de tijdbom tikt!

Hiërarchisch management als
grootste belemmering voor leiderschap,
talentontwikkeling en innovatie.



Over Jirtsin Beenhakker

Jirtsin Beenhakker MSc is Chief Expertise Officer van Expertisecentrum Plato uit Hoogeveen. In deze rol ondersteunt hij samen met de professionals van Plato organisaties in Human Capital Development: het op natuurlijke wijze faciliteren van samenwerken in organisaties. Jirtsin is expert in zijn vakgebied HR- en change-management en profileert zich met een scherpe, wetenschappelijk onderbouwde visie. Zijn specifieke aandacht gaat hierbij uit naar leiderschap in organisaties. In 2014 won hij de prestigieuze NVP Future Award met zijn essay "De effectief onzichtbare leider".

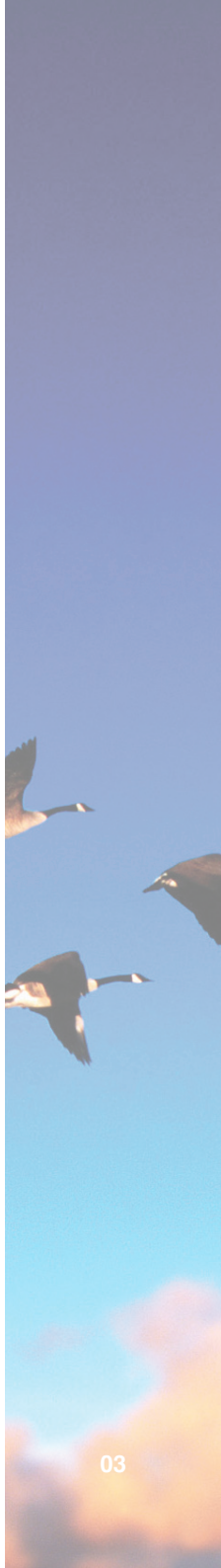
Heeft u vragen over dit artikel of wilt u Jirtsin inzetten als consultant, adviseur of spreker? Bel of mail gerust:

jirtsin@expertisecentrumplato.nl
06 291 68 666



Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	03
Samenvatting	04
Inleiding	06
Hoofdstuk 1 De veranderende rol van de overheid	08
1.1 De dynamische samenleving	08
1.2 Ambtelijk vakmanschap	10
Hoofdstuk 2 De nieuwe ambtenaar	13
Hoofdstuk 3 Leiderschap en de nieuwe ambtenaar	16
3.1 Het Taylorisme	16
3.2 De oorsprong van leiderschap	17
3.3 Management en leiderschap	20
3.4 Leiderschap en de nieuwe ambtenaar	21
3.5 Ondersteunende vormen van leiderschap	22
Hoofdstuk 4 De hiërarchische overheid: het 'directiemodel'	26
4.1 Het directiemodel	27
4.2 Leiderschap en management binnen het directiemodel	28
Hoofdstuk 5 Contextgericht organiseren	30
5.1 Mismatch	30
5.2 Contextgericht organiseren	31
5.3 Aan de slag!	34
Referenties	36
Dienstverlening vanuit verwondering	39



Samenvatting

‘Een tikkende tijdbom die zo snel mogelijk onklaar gemaakt moet worden.’

In onze snel veranderende samenleving worden wezenlijk andere eisen gesteld aan de overheid: flexibiliteit, dienstverlening, creativiteit en innovatie worden verwacht van organisaties die nog gestoeld zijn op controle, hiërarchie, gelijkheid en voorspelbaarheid. Door de verouderde werkwijzen binnen overheidsorganisaties dreigt de aansluiting met de samenleving juist minder in plaats van beter te worden. Jonge professionals slaan op de vlucht voor de verouderde denk- en werkwijzen van het zittende management. Veelal zijn dit managers die al jaren werkzaam zijn binnen de overheid en een directieve en bureaucratische stijl van leidinggeven niet meer kunnen loslaten. Met alle gevolgen en frustraties van dien. Een tikkende tijdbom die zo snel mogelijk onklaar gemaakt moet worden.

Om ambtenaren goed te begeleiden bij het ontwikkelen en vinden van fundamenteel nieuw gedrag in de nieuwe participatiesamenleving, is een andere vorm van leiderschap nodig. Niet langer een dominant leiderschap op basis van macht, maar juist een verbindend leiderschap op basis van gezag. Delegerend leiderschap en dienend leiderschap zijn twee leiderschapstypen die de vorming en aansturing van de nieuwe ambtenaar het beste ondersteunen.

Om deze leiderschapsstijlen toe te kunnen passen is ruimte nodig in organisaties. Bewegingsruimte voor ideeën en handelingsruimte voor professionaliteit. Het momenteel in organisaties veel gebruikte

directiemodel is echter vooral gericht op beheersing en sturing en leent zich niet om mee te bewegen met de vereiste veranderingen in overheidsorganisaties.

Deze mismatch vraagt om een nieuw organisatiemodel dat beter aansluit bij de nieuwe rol van de overheid en de verschillende taken daarin van de ambtenaren. In dit artikel vindt u een heldere aanzet hiertoe.

Wie zijn organisatie echt wil inrichten op basis van het faciliteren van de nieuwe ambtenaar zal af moeten stappen van de klassieke managementstructuren en gedateerd leiderschap. Een beweging is nodig naar meer dienend en delegerend leiderschap. Het belang van de professional centraal plaatsen en niet meer het ego en de positie van de baas. Een forse stap die snel gezet dient te worden om de aansluiting niet te missen.

Laten we afrekenen met overbodig leiderschap en ons sterk maken voor natuurlijk leiderschap in organisaties. De tijdbom tikt.



Inleiding

Er verandert veel in onze samenleving. Digitalisering, flexibilisering en individualisering zijn zomaar enkele begrippen die centraal staan in ons denken en doen tegenwoordig. Overheden staan voor de uitdaging om hierin mee te bewegen en met name van gemeenten, Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's) en Veiligheidsregio's wordt veel gevraagd. Van gemeenten wordt gevraagd te functioneren als 'eerste overheid' voor de burger en dat zo efficiënt en digitaal mogelijk te doen. Van Veiligheidsregio's en RUD's wordt verwacht dat zij veiligheid en handhaving op een dienstverlenende en transparante wijze in de samenleving organiseren.

Maar wat vragen we hiermee eigenlijk van deze organisaties? Zijn dit realistische veranderopgaven en zijn deze overheden in staat te leveren wat er van hen gevraagd wordt? En zo ja hoe dan?

Decennia lang heeft de overheid gefunctioneerd als professioneel bureaucratische organisatie(s), waar procedures, beleidsnotities en het bewaken van regels centraal stonden. Het voorkomen van fouten was belangrijker dan het realiseren van doelstellingen. Lastige kwesties werden afgedaan met politieke vaagheid en ambtelijk taalgebruik. Door de vele lagen in overheidsorganisaties verzandden veel thema's in stroperige procedures, oeverloze poldersessies en in voor de burger ondoorzichtige ambtelijke besluitvormingsprocessen. Ambtenaren waren tot voor kort vooral druk met het omzeilen van politiek lastige thema's en het zo correct mogelijk toepassen van de veelheid aan regelgeving.

En van deze organisaties vragen we nu om het rigoureus anders te gaan doen. Ramen en deuren moeten open, flexibiliteit en dienstverlening centraal, creativiteit en innovatie worden gevraagd! Maar vergeten we niet wat? Vragen we niet van een degelijke gezinsauto om zich ineens te profileren als een flitsende Ferrari?

In mijn werk als expertiseconsultant en organisatieadviseur zie ik dat veel organisaties zich in deze spagaat bevinden.

Er wordt creativiteit, flexibiliteit, innovatie en ambitie gevraagd van organisaties die ingericht zijn op basis van controle, hiërarchie, gelijkheid en voorspelbaarheid. En ook worden deze organisaties (nog) aangestuurd door ambtenaren die niet voor niets hun sporen hebben verdiend in de klassieke ambtenarij. Deze mensen voelen zich thuis in het 'oude model' en zij zullen dit, vaak onbewust, in stand willen houden.

Als we daadwerkelijk van de overheid als degelijke gezinsauto af willen, dan zullen we niet alleen de kleur van de auto moeten wijzigen. We zullen ook moeten kijken naar het model van de auto en naar wie de auto mag en kan besturen. Dit vergt leiderschap. Nieuw leiderschap, omdat de degelijke overheidsmanager het stuur zal moeten loslaten, zal moeten delen of zelfs zal moeten overgeven aan nieuwe bestuurders. En dat loslaten vergt persoonlijk leiderschap, je ego opzij zetten, zoeken naar nieuwe vormen van status en bestaansrecht. Dit is de binnenkant van de verandering waar de overheid voor staat en die in veel organisaties nog slechts in de kinderschoenen staat.

In deze publicatie neem ik u mee in een nadere verkenning van de veranderopgave waar de overheid voor staat en een verkenning van de huidige organisatie-inrichting bij veel overheden op basis van het directiemodel. Oftewel een verkenning van de vraag naar creativiteit en flexibiliteit versus de realiteit van controle, hiërarchie en macht.



Hoofdstuk 1

De veranderende rol van de overheid

Met het veranderen van de samenleving komt ook de rol van de overheid in een ander perspectief te staan. Waar enkele jaren geleden het tempo nog met regelingen en besluiten bepaald werd door de overheidsorganisatie zelf, zijn de rollen nu veelal omgedraaid. Burgers, bedrijven en media zijn al volledig op de hoogte van situaties, hebben onderling contact via de sociale media en van de overheid wordt verwacht dat zij op adequate wijze haar rol pakt in deze setting. Afwachten of terugtrekken in een kantoorgebouw is daarbij geen optie meer.

1.1 De dynamische samenleving

De wereld om ons heen verandert snel. Burgers, bedrijven en overheden worden in vele opzichten geconfronteerd met deze veranderingen. Trendwatchers maken overuren om de vele nieuwe trends aan ons te presenteren. Hierbij is het dan niet zozeer de vraag of deze verandering zich voor zal doen, maar vooral wanneer deze zich voor zal doen. We zoomen even in op een aantal belangrijke ontwikkelingen waar de overheid zich voor gesteld ziet.

Technologische ontwikkelingen

De technologische ontwikkelingen gaan onverminderd voort. Dataopslag in 'the cloud' is gemeengoed geworden, social media zijn ingeburgerd en de smartphone heeft zich in het lijstje primaire levensbehoeften genesteld. De omslag naar duurzame energie en elektrisch rijden is volop gaande en het aanschaffen van 3D-printers komt voor veel bedrijven steeds dichterbij. Alles is met een paar 'klikken' binnen handbereik.

Ontgroening en vergrijzing

Onze samenleving vergrijst. De gemiddelde levensverwachting stijgt en het aantal geboortes neemt af. Dit brengt nieuwe problemen en vraagstukken met zich mee waar oplossingen voor gevonden moeten worden. Betaalbaarheid van persoonlijke verzorging, pensioenen en gezondheidszorg voor ouderen brengt een forse lastendruk met zich mee. Dit terwijl de groep werkenden steeds kleiner wordt. Ook wijzigt

de samenstelling van bevolkingsgroepen sterk door kleinere gezinnen en een toename van alleenstaanden. Langdurige leegstand van gebouwen ontstaat doordat panden niet voldoen aan de vereisten en wensen van deze doelgroepen.

Werk en inkomen

Ook de factor werk staat stevig onder druk. De arbeidsmarkt vergrijsst in een hoog tempo en de werkloosheid stijgt als gevolg van het verdwijnen van banen. Banen houden zelfs geheel op te bestaan en nieuwe banen ontstaan. Aan een mismatch tussen vraag en aanbod lijkt haast niet te ontkomen. Het aantal zelfstandigen in de vorm van ZZP-ers en freelancers neemt gestaag toe.

Participatiesamenleving

De participatiesamenleving is een samenleving waar van de burger verwacht wordt, dat hij zelf verantwoordelijkheid neemt en actief een bijdrage levert aan maatschappelijke processen. Sinds iedere lokale overheid met de komst van de economische recessie forse bezuinigingen is gaan doorvoeren (de terugtrekkende overheid), is de ontwikkeling van de participatiesamenleving nadrukkelijk in gang gezet. Beoogd wordt om zoveel mogelijk mensen (in het bijzonder mensen met beperkingen) zo lang mogelijk mee te laten doen aan hun eigen zorg en welzijn en aan die van de samenleving in het algemeen. Bovengenoemde ontwikkelingen vragen veel van ambtenaren en politici. Het vraagt een andere houding en andere vaardigheden van zowel burgers als overheid. Overheden moeten goed op de hoogte zijn van wat er speelt in de samenleving, flexibel en alert zijn en op verbindende wijze met verschillende groepen en partijen samenwerken. Andere en nieuwe vaardigheden en nieuw leiderschap zullen aangewend moeten worden om concepten en werkwijzen zoals gebiedsgericht werken, co-creatie en verbindend besturen concreet en resultaatgericht vorm te geven.

De gemeente moet in de participatiesamenleving voor burgers gaan opereren als 'de eerste overheid'. Burgers verwachten dat de gemeente als organisatie haar dienstverlening zal aansluiten op de technologische ontwikkelingen en voor snelle en gemakkelijke service zorgt. Daarnaast brengen de ontwikkelingen van de dynamische samenleving nieuwe uitdagingen met zich mee, waar het lokaal bestuur haar verbindende rol in tot uitdrukking moet brengen. Denk hierbij aan nieuwe thema's zoals gameverslaving of het opbouwen van schulden bij webshops dan wel door online gokken. Het zal steeds meer aan de orde van de dag zijn: nieuwe thema's en vraagstukken die interventies van het lokaal bestuur en haar ambtenaren vragen, zonder dat zij zich hier gedegen op hebben kunnen voorbereiden.

1.2 Ambtelijk vakmanschap

De veranderingen die vandaag de dag op, met name lokale, overheden afkomen zijn nog niet eerder van zo grote omvang en van een dusdanige complexiteit geweest. De decentralisatie van het sociale domein en de uitgangspunten van de participatiesamenleving leggen verantwoordelijkheden en dienstverlening bij gemeenten neer die hen tot nu toe onbekend waren. Het vraagt expertise en leiderschap om deze uitdagingen goed aan te kunnen gaan. Hoe verhouden deze uitdagingen zich tot de rolopvattingen van de ambtenarij tot nu toe?

Paul 't Hart heeft de ontwikkeling van de ambtelijke rollen treffend weten weer te geven in zijn essay Ambtelijk vakmanschap 3.0. Hij schetst hierin drie fasen van ambtelijke rolvervulling; het Nederlandse model (voor 1965), imperfecties en reparaties (1965-heden) en een dynamische wereld (heden en toekomst).

In het Nederlandse model stonden de tegenstellingen tussen de vele religieuze, ideologische en regionale identiteiten centraal. De bijbehorende bestuursstijl kenmerkte zich door enerzijds het politiek debat en anderzijds het pragmatisme in de bestuurlijke achterkamers. Ingewikkelde vraagstukken werden waar mogelijk als technische kwesties voorgesteld, waar het neutrale en inhoudelijk deskundige ambtelijk apparaat dan haar oplossingen voor kon aandragen. De ambtenaar kenmerkte zich in deze periode door zijn deskundigheid, neutraliteit en loyaliteit. In tabel 1 typeren we dit als de neo-Weberiaanse stijl oftewel het type 'klerk'.

In het midden van de jaren zestig vuurde de babyboomgeneratie stevige kritiek af op het bestaande politieke en bestuursmodel van dat moment. Met name de kloof tussen de leefwereld van de kiezer en de systeemwereld van de politici, het langdurig uitstellen en vertragen (veelal via in het leven geroepen onderzoeks- of adviescommissies) van politiek lastige kwesties en een gebrek aan transparantie stonden centraal.

De kritieken leidden tot een periode waarin het systeem opgebroken moest worden. Het moest beter controleerbaar en slagvaardiger, en er moest meer ruimte komen voor burgerschap (i.p.v. alleen kiezerschap). De ambtelijke organisaties waren zodanig uitgedijd en intern verkokerd dat ook hier een moderniseringsslag ingezet werd. In deze periode stond het bedrijfsmatig werken centraal, hetgeen onder de noemer van New Public Management (NPM) haar hoogtepunt bereikte in het midden van de jaren '80. In tabel 1 typeren we dit als de zakelijke stijl oftewel het type 'koopman'.

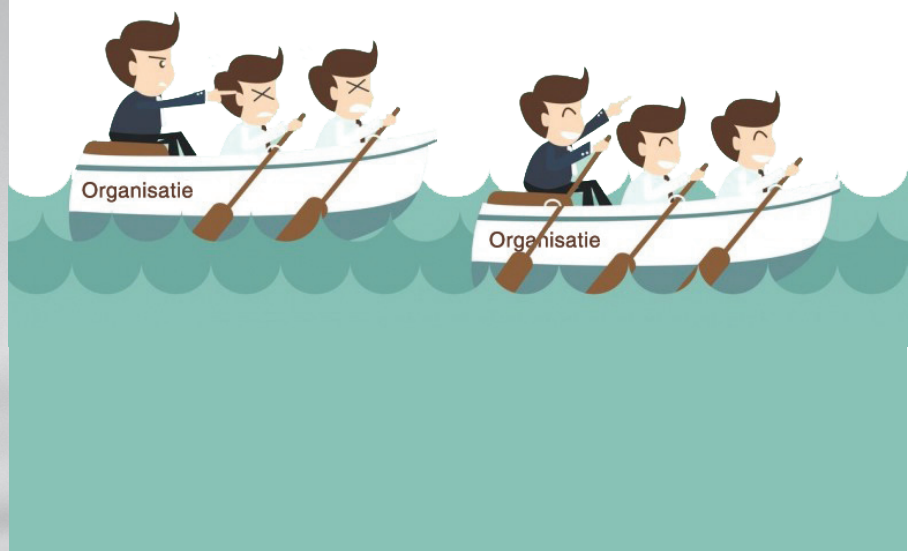
In een reactie op het bedrijfsmatig doorschieten ontstond de trend New Public Service. Niet langer staat de burger slechts als klant centraal, maar het gaat om de collectieve verantwoordelijkheid van de overheid voor burgers in meerdere gedaanten: als klant, als kiezer, als onderdaan. De ambtenaar beweegt mee in deze verschillende rollen en communiceert op pro-actieve wijze wat men van de overheid kan of mag verwachten. In tabel 1 typeren we dit als 'de aanspreekbare ambtenaar' oftewel het type 'communicator'.

De neo-Weberiaan (de klerk)	De zakelijke ambtenaar (de koopman)	De aanspreekbare ambtenaar (de communicator)
Wees loyaal	Wees efficiënt	Wees open en aanspreekbaar
Respecteer hiërarchie	Respecteer overeenkomst	Respecteer overeenkomst
Doel is rechtmatigheid	Doel is effectiviteit	Doel is draagvlak
Middel is dwang	Middel is ruil	Middel is communicatie
Benadruk gezag	Benadruk concurrentie	Benadruk samenwerking
Let op algemeen belang	Let op eigen belang	Let op belang 'netwerk'
Politiek primaat	Politiek is marktpartij	Politiek is regisseur
Burger is onderdaan	Burger is klant	Burger is partner
Formeel	Informeel	Mix formeel / informeel
Verantwoording	Geheimhouding	Verantwoording

*Tabel 1: De ideale ambtenaar als klerk, koopman en communicator
vlg. Hertogh (2000)*

In bovenstaande tabel zijn de verschillende eigenschappen en gewenste rolvervullingen van de ambtenaren uit de drie fasen weergegeven. Hieruit blijkt dat er door de jaren heen een duidelijke beweging is waar te nemen in het gewenste gedrag en de rol van de ambtenaar. Van formeel en loyaal beweegt de ambtenaar zich naar een meer informele stijl waarbij hij de burger actief benadert om verwachtingen duidelijk te maken. Niettemin ligt in alle drie de typeringen het gezag en het initiatief bij de overheid. En dat is nou juist waar nu met de komst van de participatiesamenleving en de snelle digitale ontwikkelingen een einde aan lijkt te komen.

Anno 2015 zijn we aangekomen in het tijdperk van 'de dynamische wereld', waarin ontwikkelingen elkaar dusdanig snel opvolgen dat de rol van de overheid definitief om zal slaan van 'wij bepalen wat goed voor u is' naar 'wij volgen goed wat u bepaalt'. Dit vergt een andere benadering in rol en vaardigheden van zowel bestuurders als ambtenaren. In het volgende hoofdstuk gaan we nader in op de eisen die gesteld worden aan de nieuwe ambtenaar en welke competenties of talenten van deze professional gevraagd worden. Recentelijk hoorde ik nog een overheidsmanager zeggen: "Ambtenaar 1.0, 2.1 of 3.0, het is allemaal hetzelfde; oude wijn in nieuwe zakken". Laten we eens kijken of hij gelijk krijgt.



Hoofdstuk 2

De nieuwe ambtenaar

De netwerksamenleving verschilt essentieel van de samenleving zoals we die kenden. De essentie is namelijk niet meer het bestaan van instanties of zelfs maar maatschappelijke knooppunten, maar het verkeer tussen die knooppunten. Dat verkeer bepaalt waar zich een knooppunt manifesteert, niet andersom. Er is geen machtscentrum, geen cockpit van waaruit het verkeer geregeld wordt. Voor veel overheden betekent dit een forse omslag in denken en doen. Het komt nu aan op het vermogen om met de burgers, klanten en partners mee te denken en mee te bewegen. Het verschilt per situatie wie het stuur in handen heeft.

In deze nieuwe netwerksamenleving is het van cruciaal belang dat overheidsorganisaties erop zijn ingericht om initiatieven vanuit de samenleving te ondersteunen. Ook is de vraag van belang of de eigen medewerkers voldoende het vermogen bezitten om zich te verplaatsen in burgers en adequaat in kunnen spelen op hun wensen en verwachtingen (empathie). Het is voor professionals van belang te bemiddelen, een flexibele toepassing van regels en procedures te bevorderen, rigiditeit en willekeur te voorkomen en te handelen vanuit de basishouding 'het kan wel' – met de nadruk op 'wel' (Denters et al. 2012).

Volgens Rotmans (2013) zit de ambtenaar 3.0 niet meer achter zijn bureau, maar trekt hij de wijk in en heeft hier ook zijn of haar werkplek. De ambtenaar van de toekomst zit niet vastgeroest in een functie, maar is breed inzetbaar. Dit is nodig om flexibel in te kunnen spelen op nieuwe taken (zoals in het sociale domein) en om toe te groeien naar een netwerkorganisatie, waarbij met name gemeenten meer samenwerken met maatschappelijke organisaties en burgers meer ruimte geven om te participeren.

Medewerkers van overheden krijgen meer ruimte en eigen verantwoordelijkheid. Organisaties moeten wendbaarder zijn en dat kan alleen via proactieve en professionele medewerkers. Anticiperen en reageren via klassieke structuren, beleidslijnen en regelgeving is



niet meer constructief. Hiervoor volgen de veranderingen elkaar te snel op.

Frans Mencke, gemeentesecretaris van de gemeente Hoorn, bevestigt dit beeld in het vakblad Binnenlands Bestuur (2014). "Niet de regeltjes zijn nog dominant, maar het multidisciplinaire werken – vanuit de logica van de samenleving, niet die van het stadhuis. De gemeente moet vertrouwen hebben in haar mensen en hun de ruimte geven om te experimenteren. Fouten moet je analyseren en ervan leren, maar ze niet aangrijpen om de vrijheid en de creativiteit van de medewerkers de kop in te drukken. Persoonlijk leiderschap wordt belangrijk. Het talent wordt steeds meer bepalend voor de organisatie." Hiermee wordt duidelijk dat de jarenlang door de overheid gekoesterde uitgangspunten van de bureaucratie op een hellend vlak zijn gekomen. Niet de hiërarchie en de regels, maar talenten en eigenaarschap komen centraal te staan. Welke eisen worden hiermee aan de nieuwe ambtenaar gesteld?

't Hart (2014) noemt acht eigenschappen waar de ambtenaar 3.0 in zijn optiek aan moet voldoen. Deze eigenschappen zijn in de volgende tabel weergegeven.

Eigenschap	Competentie(s)
Scherp op resultaat	Resultaatgericht
Slim op de zaak	Inhoudelijk deskundig
Slim op de relatie	Empathisch vermogen
Slim op de context	Timing
Politiek bekwaam	Politiek inlevingsvermogen
Transparant	Legt proactief verantwoording af
Toegankelijk	Extern georiënteerd
Verbonden en verbindend	Interveniërend vermogen, verbindt partijen

Tabel 2: de eigenschappen van de ambtenaar 3.0 volgens 't Hart (2014)

Als we de inhoud van tabel 1 (de ideale ambtenaar) en de inhoud van tabel 2 (de eigenschappen van de ambtenaar 3.0) met elkaar vergelijken kunnen we antwoord geven op de vraag: welk type gedrag onderscheidt de nieuwe ambtenaar van de klassieke ambtenaar?

Uit de verkenningen wordt duidelijk dat klassieke eigenschappen zoals loyaliteit, integriteit, klantgerichtheid en politiek inlevingsvermogen ook in de toekomst nog steeds van de ambtenaar gevraagd worden. Het belangrijkste waarin de ambtenaar 3.0 zich onderscheidt van de klassieke ambtenaar is het naar buiten gericht opereren in een dynamische omgeving. Van de ambtenaar 3.0 wordt verwacht dat hij midden in de samenleving staat, proactief partijen met elkaar verbindt en maatschappelijke kansen weet te verzilveren. Hierbij moet hij veelvuldig varen op zijn of haar eigen expertise en vaardigheden om concepten zoals gebiedsgericht werken, overheidsparticipatie, co-creatie en de participatiesamenleving handen en voeten te geven. Het terugvallen op beleidskaders, wachten op een formeel akkoord of zich terugtrekken op kantoor is hierbij geen optie meer.

We kunnen met deze conclusie rustig stellen dat we hier niet te maken hebben met 'oude wijn in nieuwe zakken', maar dat er van de nieuwe ambtenaar fundamenteel nieuw gedrag gevraagd wordt. De logische volgende vraag is dan welk type leiderschap nodig is om dit gedrag 'in de genen' van de ambtenaren te krijgen en deze veranderopgave te begeleiden en te faciliteren.



Hoofdstuk 3

Leiderschap en de nieuwe ambtenaar

We weten nu welke nieuwe stijl in gedrag en talenten gevraagd wordt van de ambtenaar van vandaag en van de toekomst. Nu moet we nog onderzoeken welk type leiderschap ondersteunend is aan deze veranderopgave. Voor we dat gaan doen is het van belang om eerst te begrijpen waar het huidige leiderschaps- en managementdenken vandaan komt en waar het op gebaseerd is. Daarvoor gaan we terug naar het begin van de vorige eeuw, waar we Frederick Winslow Taylor ontmoeten.

3.1 Het Taylorisme

In 1911 schreef Frederick Winslow Taylor zijn essay 'The principles of scientific management' en legde daarmee de basis voor wat in managementtermen het Taylorisme is gaan heten.

Vanuit zijn visie dat arbeiders van nature lui zijn en in het gareel gehouden moeten worden heeft Taylor een grootse bijdrage geleverd aan de enorme productiviteitsverbetering van de fabrieksarbeider. Met oprechte bedoelingen streefde Taylor naar een hogere productie, een beter salaris voor de arbeiders, meer winst voor de ondernemer en goedkopere producten voor de consument.

De managementprincipes van Taylor zijn wereldwijd toegepast en worden nog steeds op grote schaal benut. Kort samengevat komen de principes van Taylor erop neer dat medewerkers zoveel mogelijk op dezelfde wijze hun werk doen, efficiënt en strak georganiseerd. Medewerkers vallen onder directe aansturing van managers die weten wat de beste manier is om het werk te doen. Eigen inbreng en ideeën van medewerkers leiden tot diversiteit en worden daarom zoveel mogelijk uitgeschakeld. Nadenken en besluiten nemen is exclusief voorbehouden aan de positie van de manager. Ook in moderne organisaties is leiderschap in de regel nog steeds gebaseerd op positionele macht.

Met de intrede van de dynamische samenleving, zoals in hoofdstuk 1 beschreven, beginnen de fundamenteën van het Taylorisme echter te

kraken. Organisaties lopen vast door de vele managementlagen die zijn ontstaan en kunnen het tempo van schakelen dat gevraagd wordt niet meer bijbenen. Langzaam maar zeker wordt duidelijk dat organisaties die gebaseerd zijn op macht, dwang, controle, managementlagen en bureaucratie het niet meer redden in deze tijd. Waarom dit een logische ontwikkeling is, wordt in het volgende deel van dit artikel nader toegelicht. Laten we eerst eens kijken hoe we als mensen ons werk inrichtten en aanstuurden voordat het Taylorisme zijn intrede deed. We gaan terug naar de tijd van de jagers en verzamelaars.

3.2 De oorsprong van leiderschap

Leiderschap is een instinct dat bij veel dieren voorkomt. De oudste olifant die de groep naar water leidt, een kudde die haar jongen beschermt, leeuwen die al samenwerkend een zebra in weten te sluiten en zo zijn er talloze voorbeelden waarin diverse vormen van leiderschap zich laten zien in de dierenwereld. Leiderschap is dus niet alleen typerend voor de mens.

Behalve de sociale insecten zoals mieren en bijen is er echter geen diersoort die zo nauw in groepen samenwerkt als de mens. Dit is een evolutionair gevolg van het gegeven dat soorten die samenwerken het beter doen dan soorten die deze vaardigheid niet beheersen. Maar samenwerken is ook weer een uitdaging op zich. Hoe zorg je voor een effectieve taakverdeling, hoe behoud je een goede sfeer in de groep en hoe voorkom je dat er parasieten in de groep aanwezig zijn? Aan deze opgave linkt de evolutionaire logica achter leiderschap. Omdat samenwerking meer oplevert dan in je eentje uitdagingen aan gaan, werken mensen samen. Leiderschap draagt weer bij aan deze samenwerking en is daarmee dus ook beter voor het individu. Uit onderzoek blijkt dan ook: groepen met leiders doen het over het algemeen beter dan groepen zonder leider (Van Vugt & Wildschut, 2012).

Wanneer je een groep mensen bij elkaar plaatst en een taak geeft, ontstaan er binnen enkele seconden al leider-volgstructuren. Dit kan het gevolg zijn van een dominante opstelling van een groepslid op basis van macht (ik ben de sterkste) of van natuurlijk leiderschap op basis van gezag. Ik licht de verschillen tussen leiderschap op basis van macht en gezag hieronder nader toe.

Leiderschap op basis van macht

Mensen zijn dieren, complexe dieren weliswaar, maar dieren. Dit stelde Charles Darwin al vast in de 19e eeuw. Maar liefst 98% van

ons genetisch materiaal delen we met de chimpansee. Voor Darwins tijdgenoten was dit een ontnuchterende vaststelling. We bleken niet langer de omlaag gevallen engel te zijn, maar de omhoog gekropen aap (Verhoeven, 2013). De oorsprong van onze behoefte aan macht is evolutionair gezien dan ook vanuit dit perspectief te verklaren: wie een ander kan domineren, heeft betere vooruitzichten op overleven en voortplanting. Het is dan ook letterlijk van levensbelang om je machtsstatus met verve uit te dragen. Het verdedigen en bevestigen van deze status is essentieel om toegang te houden tot de voordelen en geneugten van deze bevoorrechte positie. Vaak is het dreigen vanuit macht voldoende om het positieverschil met ondergeschikten te benadrukken. We noemen deze rangorde een dominantiehiërarchie. Met het in acht nemen van deze hiërarchie kunnen groepen op een relatief vreedzame wijze met elkaar samenleven.

Leiderschap op basis van gezag

Lang geleden, in de tijd van de jagers en verzamelaars, was leiderschap gebaseerd op zichtbare kwaliteiten en prestaties. In de relatief kleine jagersgroepen nam degene die het beste kon spoorzoeken de leiding, waarna degene die het beste kon speerwerpen de leiding nam bij het daadwerkelijk omleggen van het dier. Het leiderschap wisselde dus in de groep, afhankelijk van welke rol gewenst was in de betreffende situatie. Mensen zijn echter selectief in wie ze volgen, want leiderschap heeft niet in alle situaties toegevoegde waarde. Het krijgen van gezag is grofweg afhankelijk van drie vragen die instinctief door volgers worden beantwoord:

1. Heeft het in deze situatie toegevoegde waarde om iemand te volgen?
2. Wie heeft in deze situatie toegevoegde waarde?
3. Is deze persoon te vertrouwen?

Gezag is dus gebaseerd op vrijwilligheid, meerwaarde en integriteit. De leider die zich baseert op gezag is de verbindende schakel binnen de groep: een eerste onder gelijken. Hij leidt de groep, maar staat er niet boven.

Vergelijking macht en gezag

Een verschil tussen leiderschap op basis van macht en leiderschap op basis van gezag is dat in het laatste geval geen sprake is van een continue situatie. Mensen volgen de leider zolang ze hem of haar het gezag geven vanuit de hiervoor genoemde vragen. Het leiderschap stopt zodra de leider onvoldoende gezag heeft om de leidersrol langer te vervullen. Bij macht is de rol van leider af te

dwingen en bij gezag dient de leider deze rol te verkrijgen vanuit de groep.

Samengevat is macht het vermogen om anderen de wil op te leggen, eventueel tegen de wensen of belangen van die anderen in. Macht onderscheidt zich van gezag doordat gezag gelegitimeerd is. Het moge duidelijk zijn dat de situatie van onze verre voorouders niet meer representatief is voor de huidige samenleving. Maar de evolutionaire behoefte aan macht zit ook vandaag de dag nog in onze genen opgesloten. Greene (2007) stelt dan ook dat het in onze huidige tijdgeest riskant is om van een te grote honger naar macht blijf te geven. Naar buiten toe moet nu eenmaal de schijn van eerlijkheid en fatsoen opgehouden worden. In zijn '48 wetten van de macht' maakt Greene de vergelijking met het van intriges aan elkaar hangende hofleven van weleer. De hovelingen moesten hun meester dienen, maar wanneer ze de schijn van vleierij op zich laadden, joegen ze hun medehovelingen tegen zich in het harnas.

Macht is gebaseerd op dominantie, dwang, hiërarchie en eigenbelang. De traditionele baas die opdrachten geeft en controleert, beroept zich veelal op macht. Uit onderzoek blijkt dat medewerkers in een machtsrelatie automatisch meer wantrouwend en afwachtend zijn. Ze nemen weinig verantwoordelijkheid; deze ligt immers bij de baas. Bij de leider leidt macht vaak tot minder empathie, minder sociaal gevoel en leidt niet zelden tot corruptie.

Ik durf de stelling gerust aan dat ook binnen onze huidige werksituaties deze dynamiek te bespeuren valt. Denk hierbij maar eens aan de strategische spelletjes aan de MT-tafel of de heidagen waarbij iedereen weet waar de angel zit, maar niemand deze eruit durft te trekken. De privileges die aan een machtspositie kleven, doen in hoge mate afbreuk aan de efficiënte ordening die macht binnen een groep teweeg kan brengen. Een gezagsrelatie zorgt daarentegen voor een andere dynamiek. Medewerkers nemen meer verantwoordelijkheid en laten een hogere betrokkenheid en mate van inspiratie zien in deze verhouding.

3.3 Management en leiderschap

In veel organisaties, leergangen en studies is de discussie terug te vinden wat het verschil is tussen management en leiderschap. Het gaat hierbij veelal om vragen als 'is een manager ook altijd een leider?' en 'gaan leiderschap en management samen of juist niet?'.

Boonstra (2011) stelt dat managers zich vooral richten op het uitzetten van een vaste route in een voorspelbare omgeving, en op het aansturen van mensen op basis van een zakelijk contract. Structuren en systemen worden ingericht op basis van rationele principes. Samenwerking wordt vormgegeven in zakelijke arrangementen waarbij de investeringen en opbrengsten contractueel worden vastgelegd.

Leiders richten zich daarentegen meer op het zoeken naar een koers in een onzekere omgeving en op het motiveren van mensen met een inspirerende visie. Het gaat om het creëren van saamhorigheid en het uitspreken van vertrouwen in de eigen kracht van mensen. Samenwerking krijgt vorm vanuit vitale coalities en door het realiseren van betrokkenheid vanuit een gezamenlijke ambitie.

Vanuit deze benadering lijkt het welhaast overbodig om te constateren dat het begrip management beter past binnen de eerder al geschetste context van het Taylorisme dan de aspecten van leiderschap. Als we echter kijken naar de eigenschappen en competenties die van de ambtenaar 3.0 gevraagd worden, dan sluiten de uitgangspunten van leiderschap hier veel beter op aan dan die van management. Het verbinden van partijen, een externe oriëntatie, empathisch vermogen en inhoudelijke deskundigheid worden van de



Ambtenaar 3.0 gevraagd. Deze competenties sluiten niet aan bij een managementbenadering waarin zakelijkheid, voorspelbaarheid en rationaliteit centraal staan.

Met dit gegeven wordt ook duidelijk waarom het leiderschap vanuit management in veel moderne arbeidsorganisaties begint te knellen. Het werken in organisaties (zeker in Nederland) is steeds meer opgeschoven van productiewerk naar kenniswerk. De uitgangspunten waarop het Taylorisme is gebaseerd komen voort uit een overzichtelijke productie-omgeving, waar voorspelbaarheid en maakbaarheid een realistisch fundament vormden voor deze visie. Overheidsorganisaties worden, naast administratieve bolwerken, ook steeds meer het eerste loket voor burgers en instanties om maatschappelijke issues mee op te lossen. Deze partnerrol vereist competenties zoals deze genoemd zijn in het profiel van de ambtenaar 3.0. Voorspelbaarheid en maakbaarheid zijn in deze rol geen fundament meer waar een organisatie of samenwerkingsvorm op ingericht kan worden. Het Tayloristische denken kan voor overheidsorganisaties dan ook definitief het archief in.

3.4 Leiderschap en de nieuwe ambtenaar

Van de ambtenaar 3.0 wordt verwacht dat hij midden in de samenleving staat, proactief partijen met elkaar verbindt en maatschappelijke kansen weet te verzilveren. Hierbij moet hij veelvuldig varen op zijn of haar eigen expertise en vaardigheden om concepten zoals gebiedsgericht werken, overheidsparticipatie, co-creatie en de participatiesamenleving handen en voeten te geven. Anderzijds verwachten burgers en bedrijven een betrouwbare en snelle service van overheden. Dit doet weer een beroep op andere vaardigheden en expertise, zoals het verzorgen van een correct en overzichtelijk administratief proces, een klantgerichte houding en het communiceren van regels en voorschriften. Ook het aansluiten op digitale ontwikkelingen en een veilige opslag van privacy-gegevens zijn essentieel voor het functioneren als betrouwbare overheid. In dit geval is een interne focus en vakmanschap meer van belang dan de vaardigheden die in het profiel van de ambtenaar 3.0 opgenomen zijn. Het profiel van de nieuwe ambtenaar is dan ook meer een verander-richting en geen universeel gegeven. De vraag is nu op welke wijze leiderschap kan bijdragen aan deze ontwikkelrichting.

Op basis van de inzichten omtrent macht en gezag die eerder in dit hoofdstuk zijn weergegeven, kunnen we constateren dat leiderschap op basis van gezag beter aansluit bij de nieuwe ambtenaar dan leiderschap op basis van macht. Medewerkers nemen in een gezagsrelatie immers meer verantwoordelijkheid en tonen een hoge mate van betrokkenheid en inspiratie. Dit sluit goed aan op de gevraagde competenties van de nieuwe ambtenaar: het verbinden van partijen, een externe oriëntatie en empathisch vermogen. De afwachtende en wantrouwende houding die de machtsrelatie met zich meebrengt, sluit daarentegen geenszins aan op deze competentie.

In meer dan zestig verschillende culturen werd onderzocht welke eigenschappen universeel werden gewaardeerd in leiders (GLOBE Research Program). Eigenschappen zoals charisma, integriteit, intelligentie en besluitvaardigheid werden hoog gewaardeerd, terwijl de eigenschappen zelfzuchtig en dictatoriaal als negatief werden ervaren. Kortgezegd worden de eigenschappen van natuurlijk leiderschap (gezag) positief gewaardeerd en de eigenschappen van dominantie (macht) negatief gewaardeerd.

Leiderschap vanuit macht als universeel principe heeft zijn langste tijd dan ook gehad binnen overheidsorganisaties; het sluit niet meer aan op de externe rol die in toenemende mate gevraagd wordt.

3.5 Ondersteunende vormen van leiderschap

We hebben aan het begin van dit artikel geconstateerd dat er een duidelijk verschil waar te nemen is tussen de 'klassieke' ambtenaar en de competenties en expertise die van de nieuwe ambtenaar gevraagd worden. Om de overheidsorganisaties zoveel mogelijk te 'vullen' met deze nieuwe ambtenaren is een vruchtbare leeromgeving van belang voor overheidsmedewerkers om zich deze expertise eigen te maken en de aanwezige talenten hier op in te zetten.

Om vaardigheden en competenties zoals empathisch vermogen, partijen bijeen brengen en een externe oriëntatie intern te ontwikkelen is een context van vertrouwen nodig waarin dit leerproces plaats kan vinden. Als we dit leerproces plaatsen in de natuurlijke context van leren, dan moet deze leeromgeving voldoen aan de volgende eigenschappen (Wildschut, 2009):

- Leren vindt plaats in een brede sociale structuur
- Er is sprake van veel en continue feedback
- Er zijn duidelijke rolmodellen (met aanzien en expertise)
- Leren is gedifferentieerd naar tempo en richting
- Leren en praktijk zijn geïntegreerd

Het creëren van de leeromgeving vergt een andere benadering en een andere vorm van leiderschap dan de klassieke toepassing van leren binnen veel overheidsorganisaties: het klassikaal schaven aan de geconstateerde zwakten in de vereiste competenties per functie. Ook is het van belang de ambtenaren zo gemotiveerd mogelijk in dit leerproces te kunnen plaatsen. Vanuit leiderschap vergt dit gedegen aandacht voor het ABC van motivatie (Deci & Ryan, 2000): de behoefte van medewerkers aan Autonomie, verbondenheid en zich Competent voelen. Om deze motivatie daadwerkelijk tot stand te laten komen is het creëren van een 'warme' context door betrokkenheid en respect van belang.

Het voert te ver om in dit artikel alle leiderschapstypen en -stijlen te benoemen. Ik wil me dan ook beperken tot het benoemen van twee leiderschapstypen die in mijn optiek ondersteunend zijn aan de vorming en aansturing van de ambtenaar 3.0: delegerend leiderschap en dienend leiderschap.

Delegerend leiderschap

De effectief onzichtbare leider (Beenhakker, 2013) is zich ervan bewust dat de wereld om hem heen en dus ook zijn organisatie in hoog tempo beweegt. Er hangen teveel ballen in de lucht om zelf allemaal hoog te kunnen houden. Het nieuwe leiderschap is daarom ook in hoge mate het delegeren van leiderschap. Het delegeren van leiderschap is geen lineair proces, maar betekent het stimuleren van een ieders eigen leiderschap en specifieke talenten. Het herkennen van leiderschap bij anderen en het benutten van unieke talenten per individu is een belangrijke competentie voor leiderschap in organisaties en netwerken. Aanvullend is het van belang om het binnen de organisatie delen van deze talenten en dit persoonlijk leiderschap te stimuleren. Zo gaat de leider zelf op zoek naar de talenten van zijn of haar medewerkers, maar zorgt hij er ook voor dat medewerkers op zoek gaan naar elkaars talenten. Met het uitwisselen van deze talenten kan een organisatie zeer snel de juiste talenten in een netwerk verzamelen en inzetten voor een project of nieuwe koers. Met het delegeren van leiderschap behoudt de hoogste leider het overzicht en de rust in een continu veranderende omgeving. Deze vorm van leiderschap geeft ruimte aan professionals en stimuleert leiderschap op basis van expertise. Door de continue focus op het vinden en stimuleren van talent binnen de organisatie, krijgt de natuurlijke leercontext voor de nieuwe ambtenaar volop de ruimte.

Dienend leiderschap

De Amerikaan Robert K. Greenleaf kan gezien worden als de geestelijk vader van wat we nu dienend leiderschap noemen. In zijn essay 'The Servant As Leader' stelde Greenleaf reeds in 1970 dat dienend leiderschap begint met het oprecht gevoel dat iemand wil dienen. Een dienend leider stelt de belangen van anderen op de eerste plaats, heeft de wijsheid om te zien wat nodig is, de capaciteiten om daar iets mee te doen en de moed om daarnaar te handelen. Hij geeft zijn mensen waardering voor de geleverde prestaties. Maar een dienend leider stuurt ook, hij geeft richting en brengt zijn mensen in beweging. Zij groeien, voelen zich vrijer, wijzer, autonomer en zijn zelf steeds beter in staat om dienend te leiden (Nuijten, 2012).

Omdat dienend leiderschap dienstbaarheid aan medewerkers en klanten als centraal uitgangspunt heeft, is dit type leiderschap uitermate geschikt om leiding te geven aan de nieuwe ambtenaar. Bovendien zorgt de focus op de belangen van anderen ervoor dat de kans op crises en andere hebzucht gerelateerde problemen aanzienlijk vermindert. Macht en hiërarchie zijn bij dienend leiderschap niet belangrijk, waardoor dit type leiderschap de overheid kan helpen om de omslag te maken van hiërarchisch leiderschap naar faciliterend leiderschap.

Samenvattend hebben we nu geconstateerd dat voor de ontwikkeling van de gewenste competenties van de nieuwe ambtenaar leiderschap vanuit macht niet passend is. Leiderschap op basis van gezag voldoet wel aan de natuurlijke context die nodig is om het leerproces van en naar de ambtenaar 3.0 te ondersteunen. De beschreven leiderschapstypen 'delegerend leiderschap' en 'dienend leiderschap' (b)lijken beiden geschikt om deze context tot stand te brengen.

Tijd om deze inzichten eens te plaatsen in de context van hoe veel (overheids)organisaties nu ingericht zijn en aangestuurd worden. Wat zien we dan?



Hoofdstuk 4

De hiërarchische overheid: 'het directiemodel'

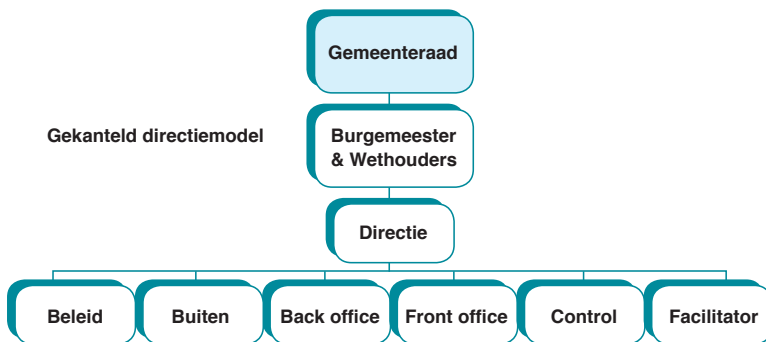
Overheidsorganisaties worden, niet voor niets, vaak als bureaucratisch omschreven. Bijna iedereen kent wel voorbeelden uit eigen ervaring, waarbij het toepassen van regels en voorschriften volledig hun doel voorbij schieten. Bureaucratie heeft daardoor een negatieve klank gekregen in de volksmond. Oorspronkelijk is de bureaucratie echter bedoeld om de overheid effectiever te laten functioneren. Volgens Weber is de bureaucratie de meest rationele wijze van organiseren. Geen enkele organisatie beantwoordt volledig aan het model van bureaucratie zoals door Weber geformuleerd. Vandaar dat Webers model van bureaucratie een ideaaltipe wordt genoemd. Het zit op een hoger abstractieniveau dan de realiteit. Hoe dichter bij dit type, hoe rationeler en effectiever het overheidsapparaat zal zijn. Een aantal essentiële typering van de bureaucratie volgens Weber zijn:

1. Er is sprake van een voortdurende organisatie van taken die gebonden zijn aan regels
2. Elke organisatie is ingedeeld volgens een hiërarchie
3. Alle administratieve bezigheden, beslissingen en regels zijn vastgelegd op papier.

De bureaucratie als systeem moet een garantie zijn tegen willekeur, corruptie en tegen een te grote invloed van private belangen in het publieke functioneren. Maar de afgelopen decennia heeft bureaucratisering de overheid een slechte naam bezorgd, omdat het model te star, te traag, te afstandelijk en te cliënt-onvriendelijk zou zijn. Sindsdien zijn er modellen ontworpen om aan deze nadelen van de bureaucratie te ontkomen. Deze ontwikkeling valt onder de noemer New Public Management (NPM). Het binnen overheden veel toegepaste directiemodel komt voort uit deze fase van New Public Management voort.

4.1 Het directiemodel

Aardema en Korsten (2009) stellen dat het directiemodel in veel gevallen een antwoord is geweest op de ervaren tekortkomingen van het sectorenmodel. Door de piramidale inrichting op basis van productafdelingen ontstond 'baasjesgedrag' in de top, waarbij vooral het onderhandelen over de in te zetten middelen tussen de sectoren centraal stond. Ieder was immers vooral met het belang van de eigen sector bezig. Het ging zelfs zo ver dat de sectoren elkaar intern facturen stuurden voor over en weer uitgevoerde diensten of werkzaamheden. Ook werd het sectorenmodel als stroperig, langdradig en bureaucratisch ervaren. Dit kwam door de vele baasjes die een verticale hiërarchie vormden waardoor veel in de ambtelijke molen bleef hangen of dusdanig vervormde dat er meer vragen terugkwamen dan dat er besluiten genomen werden.



De kern van het directiemodel is dat de organisatie wordt aangestuurd door een compacte directie. Vaak is dat de gemeentesecretaris in de rol van algemeen directeur, zo nodig daarbij ondersteund door een adjunct. De gemeentesecretaris is ook de eerste adviseur van het college. Het directiemodel heeft vanuit de filosofie een platte structuur. Onder de directie zijn afdelingsmanagers belast met de integrale aansturing van hun afdeling. Soms is deze afdeling productgericht ingericht en soms meer procesgericht, afhankelijk van het vakgebied of taakgebied dat van toepassing is. Waar mogelijk wordt tussen de afdelingen projectmatig gewerkt en de klanten worden zoveel mogelijk bediend vanuit de één-loket-gedachte. Deze één-loket-gedachte is veelal verzameld in een afdeling Dienstverlening of Klantcontactcentrum (KCC).

Centraal bij het directiemodel staat de eenheid van de organisatie en de nadruk op integraal werken binnen de organisatie. In de praktijk betekent dit het volgende: de directie heeft verantwoordelijkheid voor

de organisatie als geheel. De afdelingshoofden worden aangestuurd door de directie. Sturing en afstemming in de organisatie gebeurt op twee manieren, enerzijds via een directe lijn van de directie naar de afdelingshoofden en anderzijds via het managementteam. Uit diverse organisatieverordeningen van gemeenten, die in het kader van deze publicatie zijn geraadpleegd, blijkt dat het managementteam geacht wordt in haar besluitvorming naar consensus te streven.

4.2 Leiderschap en management binnen het directiemodel

Eerder in dit artikel hebben we onderzocht welke typen leiderschap goed passen bij de veranderopgaven waar de ambtenaar 3.0 voor staat de komende jaren. Interessant is nu om te verkennen welk type leiderschap binnen het directiemodel gestimuleerd wordt. En komt dit overeen met wat de ambtenaar van de toekomst nodig heeft? Om deze vragen te beantwoorden gaan we in deze paragraaf nader in op de uitwerking van het model.

Aardema en Korsten (2009) constateren dat de werking van het directiemodel tegen kan vallen, hoewel het model op papier zeer aantrekkelijk oogt. Zij constateren in dit kader het volgende:

- een herschikking met directieleden die voorheen sectordirecteur waren, leidt tot hetzelfde top-down hiërarchische gedrag als in het sectorenmodel; mensen vinden het erg moeilijk om hun formele status en positie los te laten en nieuw gedrag te gaan vertonen;
- de veelal uit het bedrijfsleven aangetrokken people- en procesmanagers worden onvoldoende serieus genomen door de werkvloer;
- door de grote omvang van de nieuwe afdelingen ontstaan spontaan nieuwe teams, welke zich concentreren rondom ervaren medewerkers met veel expertise. Zij ontpoppen zich als een soort leidinggevend, terwijl dit niet passend en gewenst is binnen het als 'plat' beoogde directiemodel;
- de topleiding stuurt op beheersbaarheid en control, terwijl de werkvloer er niet aan ontkomt gefragmenteerd zaken op te pakken. Er is daarmee een mismatch tussen de rationeel sturende leiding en het feitelijke gedrag van de werkvloer.

Jan de Kramer (2013) constateert in zijn terugblik op het directiemodel dat de primaire denkrichting bij het directiemodel *intern* is, gericht op beheersing en sturing. Aardema spreekt zelfs van een overnormering binnen het directiemodel. Deze overnormering uit zich in een top-down leiderschapsstijl vanuit centraal vastgestelde waarden. Op deze waarden wordt gestuurd vanuit rationeel gedreven principes zoals SMART, competentieprofielen, managementconcepten, planning

en control en werkprocessen. Dit geeft de manager wellicht het gevoel dat hij 'in control' is, echter van integraliteit in relaties en samenwerkingsvormen is met deze aanpak nauwelijks sprake.

We kunnen constateren dat de grondslag van het directiemodel ligt in traditioneel mechanistisch denken over organisaties, en daarmee onvoldoende recht doet aan de zeer grote complexiteit van de gemeentelijke organisatie en haar takenpakket. Vanuit het mechanistisch perspectief is de belangrijkste uitdaging om ervoor te zorgen dat mensen de vooraf omschreven taken goed uitvoeren. Daarmee is duidelijk sprake van een managementbenadering binnen het directiemodel en niet van een leiderschapsbenadering (zie hoofdstuk 3). De mechanistische benadering belooft voorspelbaarheid en controle en heeft daarom een grote aantrekkingskracht (Wildschut, 2009)

De goede bedoelingen ten spijt voorziet het directiemodel door haar mechanistische insteek vooral in een hiërarchische en op controle gerichte stijl van leidinggeven. Het nemen van besluiten is in hoge mate voorbehouden aan het management, waardoor niet snel genoeg kan worden ingespeeld op veranderingen in de samenleving. Door het streven naar consensus binnen het management verliezen discussies hun scherpste en regeert de middelmaat in besluitvorming.

Doordat binnen het directiemodel de nadruk wordt gelegd op integraliteit, control, consensus en sturing wordt een directieve stijl van leidinggeven gestimuleerd. Directieve leidinggevendenden controleren en corrigeren hun medewerkers op een actieve wijze en refereren hierbij aan normen en regels. Het behalen van de eigen management-doelstellingen staat hierbij centraal.

We kunnen aldus constateren dat binnen het directiemodel in basis een directieve en hiërarchische vorm van leiderschap gestimuleerd wordt. Ook is er meer sprake van een managementbenadering dan van een leiderschapsvisie binnen het model. De organisatie is ingericht vanuit systeemdenken, waarbinnen mensen zo goed mogelijk invulling moeten geven aan hun beschreven taak in het geheel. Het management controleert dit en zorgt met het nemen van besluiten voor voortgang in het proces. Het Taylorisme in een nieuw jasje?

Als we deze benadering vergelijken met wat nodig is qua leiderschap en het faciliteren van de ambtenaar 3.0 dan is hier sprake van een flinke mismatch. Waar dienend en delegerend leiderschap nodig is om de veranderopgave vorm te geven, wordt directief en controlerend leiderschap toegepast binnen veel overheidsorganisaties: de tijdbom tikt!

Hoofdstuk 5

Contextgericht organiseren

Na een zorgvuldige en uitgebreide verkenning in de voorgaande hoofdstukken hebben we geconstateerd dat wat nodig is qua leiderschap voor de ambtenaar 3.0, nauwelijks toegepast wordt in diverse overheidsorganisaties die ingericht zijn op basis van het directiemodel. In ieder geval niet qua filosofie.

De Tayloristische principes waar organisaties veelal op gebouwd zijn, passen niet meer bij de externe oriëntatie en flexibiliteit die van overheden verwacht worden de komende jaren. Ook is duidelijk dat voor de ontwikkeling van de gewenste competenties van de nieuwe ambtenaar leiderschap vanuit macht niet passend is. Terwijl van de nieuwe overheidsprofessional vertrouwen, zelfstandigheid en verantwoordelijkheid gevraagd worden is het directiemodel gebouwd op controle en besluitvorming vanuit hiërarchie. Ook vanuit leiderschapsperspectief staat het directiemodel haaks op wat nodig is om de nieuwe ambtenaar goed tot ontplooiing te laten komen. Leiderschapsvormen op basis van natuurlijk gezag zijn gewenst, terwijl het directiemodel directief en hiërarchisch leiderschap vanuit management-denken stimuleert.

Leiderschap op basis van gezag voldoet wel aan de natuurlijke context die nodig is om het leerproces van en naar de ambtenaar 3.0 te ondersteunen. De beschreven leiderschapstypen 'delegerend leiderschap' en 'dienend leiderschap' (b)lijken beiden geschikt om deze context tot stand te brengen en te ondersteunen.

5.1 Mismatch

Er is dus op diverse fronten sprake van een mismatch tussen de uitgangspunten van het directiemodel en datgene wat nodig is om de nieuwe ambtenaar tot ontplooiing te laten komen. Als overheden stug doorgaan met het aansturen van de organisatie vanuit piramidaal management- en systeemdenken, zal de leiding van de organisatie zelf de grootste belemmering voor innovatie worden. Professionals zullen zich gaan verzetten tegen hun 'baas' omwille van het verkrijgen van meer ruimte voor hun werk als ambtenaar 3.0. Als de leiding

onvoldoende bereid is afstand te doen van gedateerde privileges zoals een eigen kamer, een positie in een managementteam of het geven van akkoord op tal van inhoudelijke zaken, dan zal de kloof tussen leiding en werkvloer steeds groter worden. Zij echter die genoegdoening vinden in nieuw leiderschap vanuit inhoudelijke expertise en natuurlijk gezag zullen de nieuwe ambtenaar kunnen ondersteunen in de ontwikkelrichting die de samenleving van de overheid vraagt.

In de wetenschap dat een groot deel van de managementposities binnen de overheid bekleed wordt door 'babyboomers' uit de protestgeneratie, die vanuit het directiemodel (of een afgeleide vorm daarvan) leidinggeven aan hun organisatie, is er sprake van een tikkende tijdbom in overheidsland. Jongere generaties hebben stevige kritiek op de leiders van de protestgeneratie. 'Ze zijn nogal dominant en geven ons weinig ruimte en vertrouwen; ze zijn vaak autoritair en afstandelijk; die hokjesgeest en trage besluitvorming is nogal irritant' (Bontekoning, 2014). Van Liempt en Van Gessel (2010) stellen zelfs dat babyboomers er nog steeds van overtuigd zijn dat de samenleving maakbaar is.

5.2 Contextgericht organiseren

De constatering dat het directiemodel onvoldoende aansluit op de context waarbinnen de nieuwe ambtenaar moet functioneren en onvoldoende ondersteunend is aan de competenties die van hem of haar gevraagd worden, werpt ook de vraag op 'hoe dan wel?'.



“A good team leader
inspires intense loyalty.”

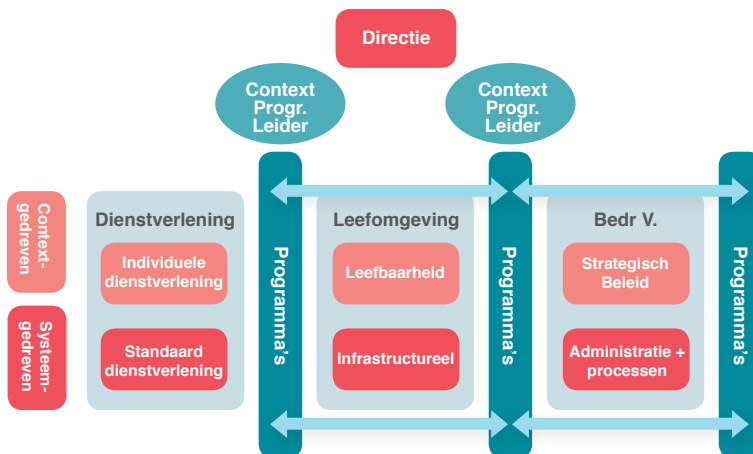
De nuancering die ik wil aanbrengen is dat binnen de overheid niet in alle gevallen om het profiel van de ambtenaar 3.0 gevraagd zal worden. Uiteraard moet alle ambtenaren zich blijven ontwikkelen om in technologisch en dienstverlenend opzicht bij te blijven, maar veel van de overheidstaken zullen ook bestaan uit administratieve en beheersmatige taken. In dit geval is een externe oriëntatie en het verbinden van partijen veel minder aan de orde dan bij ambtenaren die in het sociaal domein of in maatschappelijke functies werkzaam zijn. De overheid zal haar manier van werken dus meer moeten afstemmen op de rollen die van haar gevraagd worden en de context waarin deze rollen moeten worden uitgevoerd door haar ambtenaren. Ik sluit hier aan bij de visie van Prof. dr. Van Dinten die ervoor pleit om de organisatie meer in te richten op basis van deze context. Van Dinten onderscheidt vier categorieën van dienstverlening en daarbij passende vormen van werken en organiseren. In het volgende model is dit overzichtelijk weergegeven.

Categorie	Type werk	Succesfactor(en)
Mens- en contextgedreven	Individuele dienstverlening	Empathisch vermogen
Contextloos systeemgedreven	Gestandaardiseerde dienstverlening	Systemen en protocollen
Contextgericht systeemgedreven	Infrastructurele voorzieningen	Kennis, vakbekwaamheid
Contextgedreven	Diensten voor leefbaarheid	Taxeren van invloeden en effecten, overzicht hebben

Vanuit deze benadering wordt duidelijk dat binnen overheidsorganisaties verschillende rollen gevraagd worden met elk een andere context c.q. insteek van dienstverlening. Het type werk en de kritische succesfactoren die daarbij horen, nuanceren de inzichten uit voorgaande hoofdstukken weer enigszins. In voorgaande hoofdstukken stond de vergelijking met de ambtenaar 3.0 centraal en is geconstateerd dat het directiemodel hier onvoldoende ondersteunend aan is. Als meer gekeken wordt door de bril van de context en het type werk dat de overheidsmedewerker moet verrichten dan kan de organisatie-richting hier ook meer faciliterend op worden ingericht. Een type werk waarbij systemen en protocollen centraal staan, vraagt een andere werkomgeving en aansturing dan een type werk waarbij kennis en vakmanschap centraal staan. Om als organisatie invulling te kunnen

geven aan enerzijds een rol als betrouwbare en voorspelbare overheid en anderzijds een rol als flexibele en maatschappelijk partner, is een divergerende wijze van organisatie-inrichting noodzakelijk. Ook het type leiderschap zal op deze rollen en typen moeten worden afgestemd.

Een doorvertaling van deze inzichten, en wellicht een opvolger van het directiemodel, kan gevonden worden in onderstaand organisatie-model voor overheden. Typerend voor dit model is dat binnen iedere afdeling of dienst (die overeenkomt met een rol van de overheid) ruimte is om in te richten op basis van contextgedreven of systeemgedreven. Daarmee kan een type werk goed gefaciliteerd worden vanuit de context waarbinnen gewerkt wordt. Ook het type leiderschap kan hier op worden afgestemd. In het model is leiderschap vanuit hiërarchie alleen nog terug te vinden vanuit meerwaarde binnen het werkproces (formele rollen zo lang het meerwaarde heeft). De piramidale opzet vanuit lagen hiërarchie is vervangen door programma- en contextleiders die zoveel mogelijk het overzicht houden en de organisatie faciliteren in de uitdagingen en het leggen van interne en externe verbindingen. Het spreekt voor zich dat een verdere uitlijning van dit model in de praktijk vorm zal moeten krijgen.



Het contextmodel voor overheden (Beenhakker, J. en De Vries J.W., 2015)

Uiteraard zijn er veel modellen en werkvormen te ontwerpen die invulling geven aan overheidsorganisaties die meer ingericht worden op basis van het soort werk en de context waarin dat werk verricht moet worden. De kern van mijn betoog is dat we hierbij af moeten van de piramidale eenheidsworst van organisatie-inrichting. Het werken via schijven zoals Managementteams, stuurgroepen, klankbordgroepen en diverse leidinggevendenden, dient slechts het doel van orde en voorspelbaarheid. Ook is het vooral een ritueel waarin dagelijks de pikorde bevestigd moet worden en het ego van veel leidinggevendenden doet strelen. Maar feitelijk voegt al dat 'sturen' weinig toe voor professionals die buiten of binnen hard aan het werk zijn de samenleving te bedienen. Ook als mijn bewering enige irritatie bij u oproept: vraagt u zich eens af wat u zelf eigenlijk nodig hebt van uw leidinggevende om uw werk goed te kunnen doen. Zijn dat MT-vergaderingen en heidagen of gaat het dan meer om betrokkenheid, empathie, meedenken en gefaciliteerd worden in wat u nodig heeft?

Als overheidsorganisaties daadwerkelijk ruimte willen geven aan hun professionals en 'in de samenleving' willen staan, zal men hier ook de voorwaarden voor moeten scheppen of belemmeringen op moeten heffen. In de volgende tabel is dit nog eens overzichtelijk in een aantal voorbeelden weergegeven.

Faciliteren	Elimineren
Professionele handelingsruimte	Overbodige regels en voorschriften
Dienend of delegerend leiderschap	Overbodig, directief leiderschap
Werk afstemmen op de context	One size fits all - aanpakken
Werken vanuit programma's	Werken vanuit managementlagen
Leidinggeven als wisselende rol	Leidinggeven door één vaste persoon
Wie het weet mag het zeggen	Wie de baas is mag het zeggen
Toetsen niveau professionals	Aannemen dat iedereen een professional is
Contextgericht organiseren	Hiërarchisch organiseren
Gezag	Macht

5.3 Aan de slag!

In diverse organisaties kom ik de situatie tegen dat 'men bezig is' met een veranderproces of doorontwikkeling van de organisatie. Met veel energie en goede wil worden projecten gedraaid, notities vastgesteld en trainingen gevolgd. Maar is er wel sprake van echte verandering?

Willen we anderen wel echt de ruimte geven en hen optimaal faciliteren in hun werk? En zo ja, waarom zitten er uiteindelijk dan toch managers aan het veranderproces gekoppeld die besluiten welke kant het op moet?

Wie zijn organisatie echt wil inrichten op basis van het faciliteren van de ambtenaar 3.0, zal af moeten stappen van de klassieke managementstructuren. En dat is een forse stap, gedacht vanuit het bureaucratische en Tayloristische tijdperk waar veel overheidsorganisaties uit voort komen. Vanuit professioneel en meer natuurlijk oogpunt is het echter niet meer dan logisch dat de organisatie ontdaan wordt van belemmerende functies of structuren die de handelingsvrijheid van de overheidsprofessional in de weg staan.

Want juist door de erkenning en confrontatie van verschil wordt vernieuwing mogelijk gemaakt, niet door de onderdrukking ervan in de vorm van top-down sturing en beheersing. De wereld van nu is gewoonweg te complex geworden om richting van één persoon te verwachten.

Zoals de bekende hoogleraar en auteur Peter Drucker al stelde: 'De grootste verdienste van het management van de 20^{ste} eeuw is de vijftigvoudige verbetering van de productiviteit van de fabriekswerker. De grootste uitdaging van het management voor de 21^{ste} eeuw is om de productie van de kenniswerker op een vergelijkbare wijze te verbeteren.'

Hoog tijd dus om aan de slag te gaan: de tikkende tijdbom kan onklaar gemaakt worden door de invoering van een nieuw organisatiemodel dat beter aansluit bij de nieuwe rol van de overheid en de verschillende taken daarin van de ambtenaren. Doet u mee?

Referenties

- Aardema, H. en Korsten A. (2009), *Gemeentelijke organisatiemodellen, hoe integraler het moet, hoe minder je het ziet....*, Opgenomen in: Bekke, A. e.a. (red.), *Naar een collegiaal en samenhangend overheidsbestuur*, uitgave Raad voor het openbaar bestuur, Den Haag, 2009.
- Beenhakker, J. (2013), *De effectief onzichtbare leider; naar delegerend leiderschap en Human Development in 2025*, winnend essay 10e NVP Future Award
- Boer, de, N. en Diepen, van, A. (2013), *Swingen met lokale kracht*, Raad voor maatschappelijke ontwikkeling, Den Haag
- Bontekoning, A. (2014), *Nieuwe generaties in vergrijzende organisaties*, Mediawerf uitgevers, Amsterdam
- Boonstra, J. (2011), *Leiderschapsverkenningen, een safari door de wereld van leiderschap*, een uitgave van Managementboek.nl
- Deci, E.I., & Ryan, R.M. (2000), *The 'what' and 'why' of goal pursuits: Human need and the self-determination of behavior*, *Psychological Inquiry*, 11, 227-268.
- Denters, S.A.H., E.H. Tonkens en I. Verhoeven (2012), *Burgers maken hun buurt*, Den Haag: Platform31
- Dinten, van, W. (2013), *In de gemeente gebeurt het!*, Spijker & Co, Buren
- Goleman, D. (2006), *Sociale intelligentie, relaties als sleutel tot succes*, Uitgeverij Contact, Amsterdam
- Greene, R. (2007), *De 48 wetten van de macht*, Meulenhoff B.V., Amsterdam.
- Greenleaf, R.K. (1977), *The servant as leader*, bron: www.leadershiparlington.org
- Hart, 't, P. (2014), *Ambtelijk vakmanschap 3.0, zoektocht naar het handwerk van de overheidsmanager*, NSOB, Utrecht
- Hertogh, M. (2000), *Klerk, koopman of kommunikator: interactieve beleidsvorming en institutionele onzekerheid*, *Beleidswetenschap*, nr. 4, jaargang 11, p. 291-315.
- Korsten, A.F.A., *Gezocht: een goede ambtenaar; stabiliteit en dynamiek in functie-eisen*, via www.arnokorsten.nl

Kramer, de, J. (2013), *Terugblik op het directiemodel*,
bron: www.ingovernment.nl

Liempt, van, P. en Gessel van, P. (2010), *Bye Bye Babyboomers*,
Business Contact, Amsterdam

Nuijten, I. (2011), *Dienend-leiderschap; van wetenschap naar succes in de praktijk*, bron: www.ingenuijten.nl

Nuijten, I. (2012), *Echte Leiders Dienen; voor leiders die het verschil maken*, Sdu Uitgevers, Den Haag

Robertson, I. (2012), *Het winnaareffect; wat succes en macht met onze hersenen doen*, Maven Publishing B.V., Amsterdam

Rotmans, J. (2013), Lezing 'Wijzen in het Oosten', tijdens In het Oog van de Orkaan: waar staat Overijssel?

Taylor, F.W. (1911), *The Principles of Scientific Management*, Harper & Brothers, New York/Londen

Vugt, van, M. en Wildschut, M. (2012), *Gezag, de wetenschap van macht, gezag en leiderschap*, Bruna uitgevers B.V., Utrecht

House, R.J., Hanges, P.J., Javidan, M., Dorfman, P.W. en Gupta, V., Culture, *Leadership and Organizations: The GLOBE Study of 62 Societies*, Thousand Oaks, CA, Sage Publications, Inc, 2004

Verhoeven, H. (2013), *Oorganisatie; de evolutie van samenwerking, van mierenhoop tot multinational*, Maven Publishing B.V., Amsterdam

Weber, M. (1927), *General Economic History*, translated by Frank H. Knight. Glencoe, IL: Free Press. Originally: 1923.

Wirtschaftsgeschichte. Edited by S. Hellman and M. Palyi. Munich: Duncker & Humblot.

Wildschut, M. (2009), *Darwin voor managers*, Uitgeverij Haystack, Zaltbommel



EXPERISECENTRUM



Dienstverlening vanuit verwondering

Expertisecentrum Plato richt zich op vraagstukken rondom mensen, management en organisaties. Wij zijn met onze dienstverlening regionaal georiënteerd op Noord-, Oost en Midden-Nederland.

Wij blinken uit in:

- Human Capital Development
- Leiderschap en Management
- Talentontwikkeling
- Interim management

Benieuwd wat we voor u kunnen betekenen?

Een afspraak is snel gemaakt!

06 212 712 99

www.expertisecentrumplato.nl

info@expertisecentrumplato.nl



Het verschil zit in de mensen!

