



Leiderschap met lef nodig voor nieuwe dienstbaarheid van ambtelijke organisaties

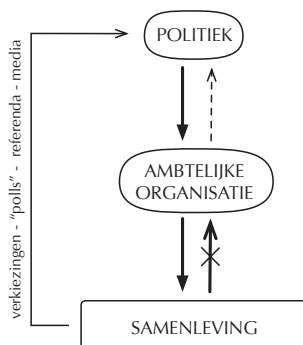
Het bestaansrecht van overheden is hun dienstbaarheid aan de samenleving. Ambtenaren dragen de verantwoordelijkheid om deze dienstbaarheid concreet te maken, maar lijken het in de ogen van de kritische burgers maar niet goed te kunnen doen. De samenleving verandert, de politiek stuurt aan op een participatieve maatschappij. Hoe kunnen ambtelijke organisaties een beter antwoord hebben op de wensen vanuit de samenleving? Wat vraagt dit van de ambtelijke organisatie en van leiderschap binnen ambtelijke organisaties?

Zijn de politiek en ambtenarij eraan toe de consequenties te aanvaarden die het doorvoeren van veranderingen binnen de ambtelijke organisatie met zich meebrengen?

Dienstbaarheid onder druk

Onze democratie is gebaseerd op het proces waarbij de samenleving zich door de politiek laat vertegenwoordigen in de besluitvorming. De ambtenaar fungeert in dit proces als schakel tussen politiek en samenleving. Hij heeft als opdracht om thema's op inhoud te doorgronden en oplossingen aan te dragen en consensus vorming te faciliteren. Waar dit niet lukt legt hij keuzes voor aan de politiek. De politiek is zijn opdrachtgever; de ambtenaar voedt deze met kennis opgedaan door interactie met de samenleving. In de loop der jaren is de balans in deze wisselwerking veranderd.

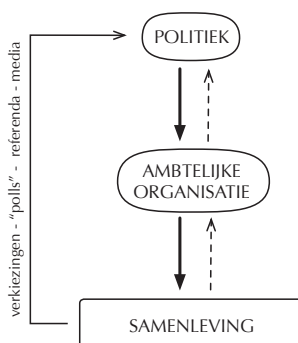
Wie midden jaren negentig als ambtenaar werkte ervaarde dat er uitdrukkelijk van hem werd verlangd dat hij zijn politicus (wethouder, minister, gedeputeerde, dijkgraaf) als zijn eerste klant erkende. Het beeld dat op een aantal plaatsen van de ambtelijke organisatie bestond was dat ambtenaren teveel zelf met 'hun veld' – het deel van de samenleving waarmee zij contact hadden – aan het 'wheelen en dealen' waren. Er moest worden tegengegaan dat ambtenaren een eigen, ongecontroleerde, macht werden.



Afbeelding 1.

Het leidde tot een sterke top-down aansturing vanuit de politiek. Signalen vanuit de samenleving en de (on)mogelijkheden van de ambtelijke organisatie worden steeds minder richting politiek doorgegeven. (afb. 1).

Met de verandering van het politieke klimaat van de afgelopen jaren (veel incidenten waarbij kleine dingen regelmatig worden uitvergroet, waan van de dag, mediocratie, ad hoc reageren van de politiek, stress) is ook de druk op het ambtelijk apparaat 'hun politicus' uit de wind te houden steeds sterker geworden. Het proces raakt minder gericht op de inhoud en het objectief schetsen van mogelijkheden in de samenleving en steeds meer op meedoen in het politieke bestel. De druk heeft ambtenaren aangezet om méér te doen dan meedenken. Er wordt voor de politiek gedacht, er wordt politiek gedacht... Daarmee verliest de ambtenaar zijn onafhankelijke positie die een zo belangrijk onderdeel is van zijn dienstbaarheid. En zo af en toe lijkt dit zo door te slaan dat het zich uiteindelijk zelfs nog weer tegen de politiek kan keren. Bijvoorbeeld als ambtenaren precaire informatie niet doorspelen aan de politicus 'om hem te beschermen', en die politicus als nog in de problemen komt omdat de informatie als nog naar buiten komt en de Tweede Kamer niet goed geïnformeerd blijkt te zijn. (zie afbeelding 2)



Afbeelding 2.

Deze eenzijdige dienstbaarheid aan de politiek heeft vaak tot gevolg dat ambtenaren onder druk komen te staan. Binnen veel gemeenten valt het ambtenaren zwaar om 'nee' te zeggen tegen de politiek. Gevolg is een te grote hoeveelheid werk waardoor aan kwaliteit wordt ingeboet en medewerkers uitvallen. Ook op nationaal niveau zijn er legio voorbeelden waarbij regelingen worden getroffen waarbij niet of onvoldoende inzichtelijk wordt gemaakt wat de praktische implicaties zijn van een politieke wens. Zo wordt er het persoonlijke rugzakje in de zorg ontworpen, zonder de mogelijkheden om dit maatwerk ook organisatorisch te kunnen borgen. Misbruik is een aantal jaren later de aanleiding om dit weer af te schaffen.

De (on)mogelijkheden van het eigen apparaat en de (on)mogelijkheden in de samenleving zijn met regelmaat minder maakbaar dan de politicus lief is. Dit wordt onvoldoende gecommuniceerd vanuit de ambtenaren.

Participatiemaatschappij en nieuwe rol

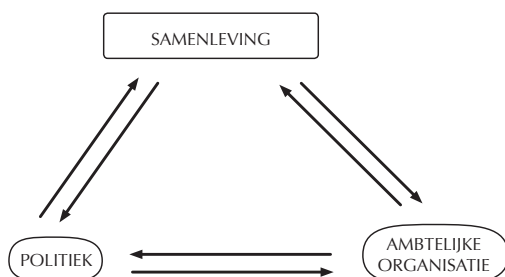
De samenleving verandert en de politiek stuurt aan op een participatieve maatschappij. Daarbij past een nieuwe rol voor de ambtelijke organisatie. De rol van het faciliteren van de samenleving. Dat wil zeggen dat de eigen verantwoordelijkheid van de burger en de activiteiten en initiatieven vanuit de samenleving centraal komen te staan. Het systeem van alleen reguleren

en het verstrekken van subsidies, ingesteld om burgers te beïnvloeden bepaalde keuzes te maken, werkt onvoldoende. Van de top-down gerichte manier van werken heeft de ambtenaar om te schakelen naar een andere werkwijze. Deze nieuwe werkwijze is niet het tegenovergestelde, bottom-up werken. Dat valt onder het 'oude' interactieve beleid maken: de samenleving mag op uitnodiging van de overheid meedenken met beleidsontwikkeling. In de nieuwe werkwijze is het zwaartepunt gewijzigd: niet het overheidsbeleid maar initiatieven uit de samenleving zijn het uitgangspunt. De overheid denkt mee en faciliteert nodige of wenselijke ontwikkelingen om deze initiatieven te verwezenlijken.

Naast de wetgevende rol van de Rijksoverheid, trekt zij zich steeds meer terug. Tegelijkertijd zijn veel directies binnen ministeries toch ook aan het zoeken hoe zij de veranderingen richting de participatiemaatschappij vorm en betekenis kunnen geven op hun beleidsterrein. Door ingrijpende decentralisaties naar gemeentelijk niveau zijn veel gemeenten aan het zoeken naar de nieuwe rol. Want een faciliterende overheid, wat betekent dat? De overheid is niet langer directief. Zij erkent dat de dynamiek in de samenleving bepalend is, en de overheid slechts een speler in het veld. Hoe vindt nu beïnvloeding plaats? Dat vraagt een andere manier van kijken, denken en handelen. Dat vraagt andere kwaliteiten en talenten. Het is werkelijk een hele nieuwe modus van opereren. Om invulling te geven aan deze paradigma shift, wordt veel tijd en energie gestoken in het zoeken van interactie met de samenleving. Het veld van sociale innovatie ligt open, het is aan ambtelijke organisaties om zich hiermee te verbinden. Het is urgent dat overheden werkelijk een draai gaan maken, de nieuwe beweging vinden. Wat daarbij nog vaak wordt vergeten, is dat als we willen dat dit slaagt, de dienstbaarheid van de ambtenaar aan de politicus hierdoor in een ander licht komt te staan.

Nieuwe rol, nieuwe verhoudingen?!

Zolang binnen de relatie tussen ambtenaar en politicus de huidige verhoudingen standhouden, kan de paradigmashift niet slagen. Een 'slaafse' of blinde dienstbaarheid aan de politiek werkt niet meer. De ambtenaar dient niet alleen in dialoog te komen met de samenleving, maar ook met de politiek. Alleen dan kan hij zinvol opereren in het krachtenveld tussen politiek en samenleving en haar rol waarmaken. Het is tijd om de samenleving bovenaan te plaatsen (afbeelding 3). Dat is waar 'het' gebeurt. De politiek wil graag beïnvloeden en positieve ontwikkelingen faciliteren. Ze heeft daarbij het ambtelijk apparaat tot haar beschikking, als haar ogen en oren, als informatieverstrekker en raadgever. En als uitvoerder.



Afbeelding 3.

De ambtelijke organisatie lijkt momenteel nog gevangen tussen de 'oude' aansturing vanuit de politiek (en de eigen leiding) en de 'nieuwe' roep om een faciliterende overheid. Voorbeeld van dit tegenstrijdige krachtenveld is een onderdeel van de rijksoverheid dat als voorloper op de huidige situatie tien jaar geleden al de taak heeft gekregen om vernieuwende ontwikkelingen in de samenleving te bewerkstelligen. Midden in de samenleving gepositioneerd komt dit organisatieonderdeel uiteindelijk zo los te staan van de rest van het ambtelijk apparaat, dat dit vanuit de ministeriële verantwoordelijkheid niet meer klopt. Bij een reorganisatie wordt het geheerpositioneerd binnen de organisatie, veel dichterbij de beleidsambtenaren aan. Het organisatieonderdeel lijkt daardoor haar autonomie te verliezen. Dit levert een spanningsveld op bij de betrokken ambtenaren. Het werpt vragen op als: hoeveel controle kunnen wij verdragen als we ook dicht bij de samenleving moeten staan? Hoe zoeken we naar nieuwe, juiste verhoudingen en onderlinge werkwijze? Hoeveel controle staat de faciliterende rol toe, hoeveel ruimte is nodig? Altijd gedekt zijn? Hoe kun je vernieuwen en meedoen in het krachtenveld én strak top-down worden aangestuurd?

Een ander voorbeeld: een gemeente medewerker van de afdeling Samenleving heeft tot taak om de participatiemaatschappij vorm te geven door initiatieven uit de samenleving te onderzoeken en zo mogelijk te ondersteunen. De medewerker vindt het werk soms lastig omdat 'wij zijn er voor de stad' niet door de hele organisatie heen als uitgangspunt wordt gehanteerd. Het is vaak zoeken naar de steun binnen de hiërarchische lijn en collega's van andere afdelingen hebben moeite om mee te denken doordat zij bovenal gericht zijn op het handhaven van de eigen regels.

Leiding geven aan succesvolle organisaties: ILPV

Wat blijkt uit de hierboven beschreven situatie is dat de ambtelijke organisatie zoekende is. De samenleving mag een kwalitatief hoogwaardige overheid verwachten. Maar succesvol zijn is niet vanzelfsprekend. Organisaties zijn succesvol als zij zichtbaar betekenisvol en waardevol werk verrichten. Wat vraagt het om succesvol te kunnen worden en blijven?

Om effectief te opereren is het nodig om telkens drie aspecten in het bewustzijn te hebben en in goede verhoudingen in te zetten: Intentie, Leidende Principes en Vorm (ILPV).

Wat een organisatie namelijk waardevol maakt of kan maken, haar potentie voor succes en haar bestaansrecht, komen samen in de 'Intentie' van een organisatie: de oorspronkelijke bedoeling en datgene wat een organisatie in essentie wil bereiken. Het is van belang dat leiders de intentie telkens opnieuw bij zichzelf zuiver op het netvlies hebben en zichzelf en medewerkers in diverse lagen van de organisatie hieraan weten te verbinden. Juist dan kan vanuit dienstbaarheid aan het grotere geheel 'kernkrachtig' leiding gegeven worden. Het vergroot de verbondenheid van medewerkers aan zowel hun organisatie als geheel, hun onderdeel of afdeling en met elkaar. Deze duidelijkheid en verbondenheid werkt als een kompas en brengt rust in organisaties.

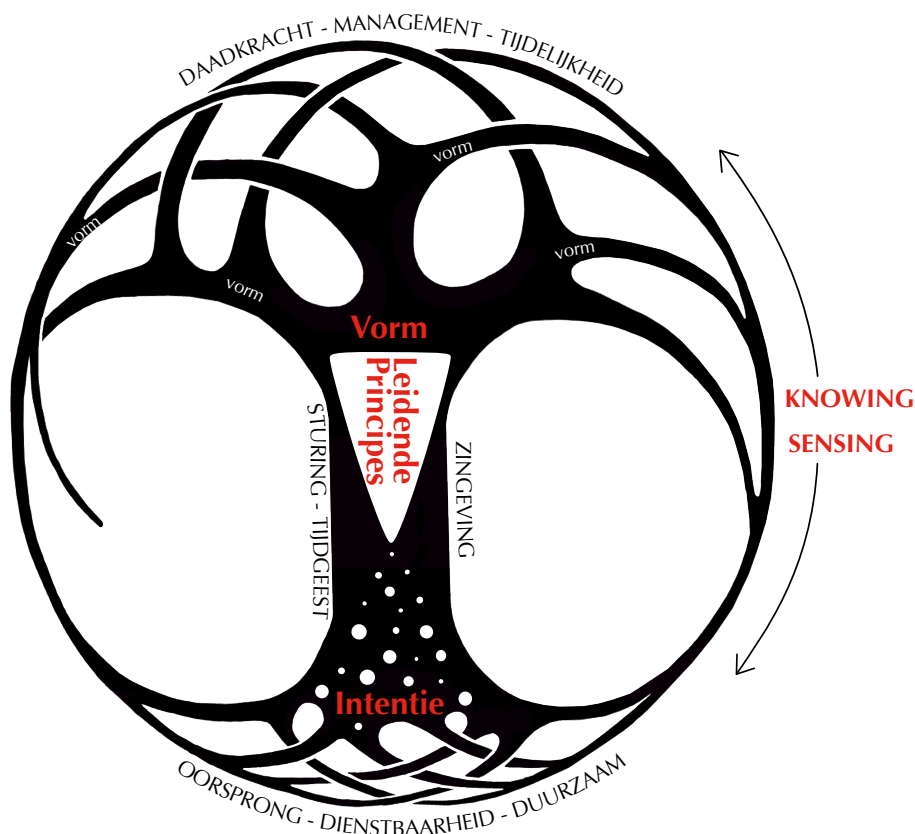
'Leidende Principes' verbinden de intentie aan de uiteindelijke vorm. Het zijn waarden die vaak op een onbewust of impliciet niveau aanwezig zijn, ze zijn sturend in de besluitvorming. Ze versterken de intentie en plaatsen die in de huidige tijdsgeest. Zij kunnen soms los staan van een eerder rationeel geformuleerde visie en missie. Met goed waarnemen kunnen leidende principes gekend worden en valt hierin een ordening te ontdekken (1^e leidende principe, 2^e etc). Deze ordening is in hoge mate bepalend voor de sturing in de organisatie. Als leidinggevend in een organisatie vanuit gezamenlijkheid op leidende principes sturen, ontstaat helderheid binnen een organisatie. In de praktijk zijn leidende principes echter vaak onbewust en impliciet aanwezig, en kan gezamenlijkheid hierin ontbreken.

Intentie en 'Leidende Principes' spelen zich op gevoelsniveau af, ze vormen de basis van wat mensen intrinsiek en (vaak onbewust) beweegt en motiveert. Om hier verandering en beweging te initiëren is het effectief om daarom ook op het niveau van 'sensing' te opereren.

Voorbeeld. Stel een directie heeft als eerste leidende principe 'dienstbaarheid aan de politiek'. Op twee staat een gezonde financiële basis voor het werk en als drie de professionaliteit van de eigen medewerkers. Óf: 1: professionaliteit medewerkers, 2: gezonde financiële basis, 3: dienstbaarheid aan de politiek. Je kunt je voorstellen dat er andere afwegingen worden gemaakt en andere besluiten worden genomen als de ordening in de principes wijzigt. En die besluiten bepalen de uiteindelijke 'vorm'.

De 'Vorm' heeft betrekking op een organisatie zelf, haar structuur, werkprocessen en procedures, producten en diensten. De vorm van een organisatie kent vele gezichten, het betreft alle uitingsvormen van haar bestaan. In de vorm komt de organisatie tot uitdrukking en de vorm bepaalt daarmee de daadkracht van de organisatie. De vorm is het domein van het management en wordt aangestuurd vanuit rationaliteit. Er wordt gewerkt vanuit 'knowing'.

Veranderingen in omgeving en omstandigheden geven in steeds hoger tempo impulsen aan vernieuwing in de vorm. Als het goed is zijn intentie en leidende principes samen de basis voor de keuzes die daarbij worden gemaakt. Vanuit die basis kan handen en voeten gegeven worden aan de vorm en kan leiderschap worden gegeven aan het management. Werken vanuit de basis van intentie en leidende principes maakt mensen en organisaties flexibeler: het houvast dat doorgaans door mensen wordt gezocht in de vorm (het systeem), kan nu telkens opnieuw worden gevoed vanuit intentie en leidende principes en gemakkelijker worden vernieuwd. De vorm is uiteindelijk altijd maar een tijdelijk adequate hoedanigheid. In afbeelding 4 is te zien dat intentie en leidende principes de basis zijn van leiderschap.



Afbeelding 4.

Het succesvol ontwikkelen van organisaties vraagt om het voortdurend leggen van verbinding tussen intentie, leidende principes en vorm. Als een boom wordt gestart bij de bron, de wortels en daarmee de voeding vanuit de vruchtbare aarde: de intentie. De leidende principes creëren de stam die de kruin van de boom met al haar blad – de vorm – draagt. De boom verliest met regelmaat haar blad, vanuit de voeding van de wortels wordt er nieuw blad en nieuwe vorm gecreëerd.

Het samenspel tussen intentie, leidende principes en vorm is in iedere organisatie weer anders. Allereerst moet de intentie van de organisatie helder zijn en telkens opnieuw 'doorleefd' worden. Vaak komen de mensen in een organisatie los te staan van de intentie. Gevolg is dat de vorm en alle procedures en systemen die zijn bedacht om in control te zijn leidend worden en de manier van werken binnen de organisatie verder af komt te staan van de oorspronkelijke bedoeling. De vorm wordt leidend, de ambtenaar raakt verward in de veelheid van takken, de waan van de dag.

Heel concreet klein voorbeeld. Er is in een gemeente een telefoonnummer ingesteld waar burgers informatie kunnen opvragen. Een dove dame komt aan de balie voor deze informatie. Een ambtenaar die alleen de regel/de vorm kent ('daarvoor is het telefoonnummer') en niet de intentie (de informatie ter beschikking stellen aan de burger) blijft halsstarrig naar het telefoonnummer doorverwijzen in plaats van zich dienstbaar op te stellen aan de burger.

Er dient bewustzijn en overeenstemming te zijn op de (ordening binnen de) leidende principes. Leidende principes veranderen met de tijdsgeest, zowel inhoudelijk als in ordening. Te vaak zie ik als adviseur nog dat dit ontbreekt doordat:

- er te weinig bewustzijn is op (impliciet) gehanteerde principes,
- het eerste leidende principe de plek van de intentie heeft overgenomen (dienstbaarheid aan de politiek als doel op zich)
- er door leidinggevendenden binnen één Managementteam verschillende ordening wordt gehanteerd (geen gemeenschappelijke lijn in de organisatie)
- leiders impliciet sturen vanuit misleidende principes: principes die los staan van de inhoudelijke intentie (eigen positie, status, deel belang van het eigen onderdeel,...).

Gevolg is dat er afbreuk wordt gedaan aan de werkelijke dienstbaarheid die de samenleving van de overheid en de ambtelijke organisatie mag verwachten.

Conclusie

De samenleving verandert, de politiek stuurt aan op een participatieve maatschappij. Hoe kunnen ambtelijke organisaties een beter antwoord hebben op de wensen vanuit de samenleving? Wat vraagt dit van de ambtelijke organisatie en van leiderschap binnen ambtelijke organisaties?

De intentie van de ambtelijke organisatie (en daarmee de inhoudelijke opgave) is doorgaans naar de achtergrond geraakt. Er wordt hoofdzakelijk gestuurd vanuit hetgeen op veel plaatsen het eerste leidende principe is: dienstbaarheid aan de politiek, of daarvan afgeleide principes. Een dienstbaarheid die top-down wordt aangevlogen en wordt aangestuurd vanuit het machtsdenken uit de politiek. Houvast wordt vervolgens gezocht in systemen, in controle. 'Als er maar iemand verantwoordelijk is gemaakt en er een systeem voor is gemaakt dan is het geregeld' ('dan ben ik gedekt').

In het huidige leiderschap ligt vervolgens teveel nadruk op de management kant, op de vorm. De vorm was het middel, maar is geworden tot doel en instrument om staande te blijven in het politieke strijdgewoel. Daarmee wordt het lastig de intentie van de organisatie nog op een effectieve wijze te verwezenlijken. Geen wonder dat de kritische burger klachten heeft.

Lef

Zowel de politiek als de ambtelijke organisatie zijn zich nog onvoldoende bewust van de aardverschuiving die de participatiemaatschappij vraagt in hun onderlinge werkverhoudingen. Een vruchtbare onderlinge samenwerking brengt met zich mee dat ambtenaren werken vanuit transparantie op inhoud (intentie) en waarden (leidende principes) en dat ze ruimte hebben om de consequenties daarvan in beeld te brengen. Het vraagt lef en moed om deze ruimte te nemen. De ambtenaar moet het lef opbrengen om de inhoud van maatschappelijke vraagstukken weer vooraan te zetten in hun aandachtsgebied in plaats van bovenal dienstbaar te zijn aan de politiek. Dat betekent meer tegenspel en samenspel met de politiek. Politieke dienstbaarheid krijgt daarmee een nieuwe lading, waarbij de onafhankelijkheid van de ambtenaar wordt versterkt. De ambtenaar is verantwoordelijk voor een open dialoog tussen samenleving en overheid. Dus tussen ambtenaar en burger én tussen ambtenaar en politicus.

Toewijding

Deze koerswijziging binnen de ambtelijke organisatie vraagt een andere stijl van leiderschap. Vanuit 'knowing' met de nadruk op management, controle en vorm, ligt het antwoord in een stijl van leidinggeven aangevuld met 'sensing': om mensen te verbinden met de intentie van de organisatie en te sturen vanuit vernieuwde leidende principes.

Dat vraagt veel bewustzijn op wat leidend is en wat leidend zou moeten zijn. Oplossingen ingezet als trucjes, instrumenten, trainingen: ze zijn nooit een geslaagd antwoord op een vraagstuk als ze los zijn van de passende intentie en leidende principes. Dat vraagt dus telkens opnieuw afstemming op de intentie, creatie langs de meetlat van de leidende principes. En dat vergt telkens opnieuw aandacht, aanwezigheid met hart en ziel en dus toewijding. Die toewijding dient vervolgens gestand te worden gedaan door de moed op te brengen om consequenties van keuzes te aanvaarden, ook in datgene dat je niet altijd vooraf kunt overzien. Want leiderschap is nodig waar de controle en de valse zekerheid vanuit vorm ophouden. Ik ben er van overtuigd dat echte zekerheid en het werkelijke kompas liggen in intentie en leidende principes. Vorm behoort alleen maar volgend te zijn.

Aan de organisatieadviseur wordt eigenlijk nooit het hele vraagstuk voorgelegd. Het is steeds een stukje van de puzzel dat wordt gesignaleerd en waarop ondersteuning wordt gevraagd. Vanuit het perspectief van het geheel kunnen effectievere interventies worden gevonden. Daarbij is het van belang om oog te hebben voor de mensen die het moeten waarmaken. Voor mij gaat het om het samenspel: de mensen die vanuit eigen kracht werken én hun verbinding met het doel van de organisatie (en daarbinnen hun organisatieonderdeel); een doel dat groter is dan zichzelf en waarvoor zij hun talenten optimaal hebben in te zetten. Dat geldt ook voor leidinggevendenden. Het antwoord ligt niet in het invoeren van weer een systematiek binnen een organisatie, maar juist in het naar bovenhalen van de intentie die al binnen de organisatie aanwezig is en het opnieuw en scherp richten van de toewijding. Om te leren telkens opnieuw te creëren vanuit leidende principes en daarmee bewuster gaan sturen op wat effectief de intentie kan waarmaken.

Daarvoor bestaat geen vastomlijnd stappenplan, want dat zou suggereren dat een vaste vorm de oplossing zou kunnen brengen. Maar het vraagt interventies die er toe leiden dat telkens opnieuw de intentie op de eerste plaats wordt gezet. Vervolgens vraagt het interventies waarbij het bewustzijn op de leidende principes wordt vergroot, een verantwoorde ordening helder wordt én dat telkens opnieuw wordt gecheckt of de leidende principes ook in deze volgorde worden gehanteerd in de besluitvorming. Want van daaruit kunnen afwegingen worden gemaakt en besluiten worden genomen die de dienstbaarheid van de organisatie waarborgen. Zodat 'de vorm' die wordt gecreëerd daarop aansluit. Dat vraagt werken vanuit verbinding, vanuit 'sensing'. Op deze wijze wordt stap voor stap het pad naar nieuwe dienstbaarheid zichtbaar. Een spannend, mooi en zeer noodzakelijk proces.