

Verwaarloosde organisaties

(HER-)OPVOEDEN: EEN VERGETEN TAAK VAN DE MANAGER



Joost Kampen en Gertjan Schuiling



Drs. J. Kampen is veranderbegeleider en werkt als professional partner voor Van de Bunt in Amsterdam.

Dr. G.J. Schuiling is zelfstandig adviseur Organisatieontwikkeling en Onderzoek.

Hij is tevens docent bij de Vrije Universiteit en bij Sioo.

Er zijn organisaties die een verwaarloosde indruk maken. Zij hebben een slechte naam, krijgen negatieve aandacht in de media en aan de borreltafel weet iedereen wat er mis is. Vele adviesbureaus zijn er al over de vloer geweest. In deze organisaties lijkt een grote verandermoedigheid te heersen. Zij reageren niet op de bedoelde wijze op veranderinterventies. Veranderingen mislukken keer op keer. Het lijkt alsof elke nieuwe poging tot verandering nog lastiger is dan de voorgaande. Uit onderzoek blijkt dat reorganisaties, fusies of andere transformaties vaak mislukken (Boonstra, 2000). In de literatuur vinden we echter weinig aanknopingspunten om te kunnen verklaren wat er aan de hand is in verwaarloosde organisaties.

Inleiding

Dit artikel is ontstaan als een reflectie van een extern adviseur op zijn werk als *change agent* in (non-profit-) organisaties die al een indrukwekkende veranderhistorie achter de rug hebben. De eerste auteur heeft gedurende acht jaar veranderingen in bedoelde organisaties begeleid en zich vaak afgevraagd waaraan het ligt dat veel van de gebruikte interventies niet werken. Ook merkte hij dat sommige interventies toch weer wel werkten. Hij had behoefte aan een structurering van zijn observaties en aan een verklaring van het fenomeen. Hij heeft aantekeningen gemaakt tijdens zijn advieswerk bij het Gemeentevervoerbedrijf Amsterdam, de Sociale Dienst Amsterdam en de Dienst Stadtoezicht Amsterdam. Hij besprak zijn aantekeningen met collega-adviseurs en met managers. En langzamerhand kwam daarbij het begrip verwaarlozing bij hem voorop te staan. In een intercollegiale reflectie met de tweede auteur zijn vervolgens de ervaringen in deze organisaties verder uitgeschreven en geanalyseerd. Daarbij is in de literatuur naar theorieën over verwaarlozing gezocht. In de organisatiekundige literatuur komen begrippen als *'verwaarloosde organisatie'* en *'neglected organization'* of *'abused organization'* niet voor. Ook niet in de publicaties uit de psychodynamische richting zoals het Tavistock Institute. Bij het zoeken op termen als *'verwaarlozing'*, *'neglect'* en *'abuse'* kregen we alleen hits in de pedagogische literatuur. Het betrof *verwaarlozing van kinderen* door hun opvoeders. Het voelde even wat onwennig om hier gebruik van te maken en daarmee een relatie te leggen tussen gezinssituaties en de wijze waarop in organisaties leiding wordt

gegeven aan verandering. Maar de parallellen tussen de pedagogische beschrijving van verwaarloosde kinderen en onze observaties van organisatorische verwaarlozing waren zo frappant dat wij op dit spoor zijn doorgegaan.

In dit artikel geven we eerst een fenomenologie van verwaarlozing in organisaties. Veel van wat erover in de media is geschreven, heeft een sterk (ver-)oordelelend karakter. Onze tekst is beschrijvend van aard en dient om het verschijnsel te onderzoeken. Dan typeren we welke interventies niet werken en welke wel werken. Vervolgens ontlenen we een theoretisch kader aan de pedagogiek. Dit schalen we op via verwante begrippen in de organisatiekundige en sociologische literatuur. Dan komen we uit bij de vraag wat volgens de pedagogiek wel en wat niet werkt in situaties van verwaarlozing. We proberen daarmee de interventies te begrijpen waarvan we de indruk hebben dat deze in verwaarloosde organisaties effect sorteren. Tot slot volgt een kritische reflectie op de mate waarin de pedagogiek nu echt het antwoord geeft op onze vraag naar een theorie van effectief interveniëren in verwaarloosde organisaties.

Al met al komen we uit bij een vergeten taak van managers: het (her-)opvoeden. En bij de constatering dat in verwaarloosde organisaties een andere relatie nodig is tussen opdrachtgever en externe adviseur.

1. Fenomenologie van verwaarlozing

Wij komen het begrip verwaarlozing in het dagelijkse spraakgebruik en in publieke discussies vaak tegen. 'Verwaarloosd' blijkt verschillende maar wel verwante betekenissen te hebben zoals *veronachtzaamd*, *niet naar waarde geschat*, *ondergewaardeerd*, *over het hoofd gezien*. Het kan leiden tot iets ergers: 'Deze longontsteking is het gevolg van een verwaarloosde verkoudheid'. Het gaat hier duidelijk om een gebrek aan aandacht en het onthouden van de juiste verzorging. Als het om organisaties gaat, kom je het begrip *verwaarlozing* tegen als een verwijzing naar slecht of niet functioneren, zoals in 'verwaarlozing van de interne organisatie'. Dit wijst wel in dezelfde richting als ons begrip verwaarloosde organisaties, maar is toch niet adequaat genoeg om de kenmerken van die toestand te benoemen. Evenmin beschrijft het de effecten ervan en hoe je daar als veranderbegeleider mee om dient te gaan.

Daarom nu eerst een fenomenologie van de verwaarloosde organisatie aan de hand van advieservaringen in het Gemeentevervoerbedrijf Amsterdam (GVB), de Sociale Dienst Amsterdam (SDA) en de Dienst Stadstoezicht Amsterdam (DST). Deze diensten staan in dit artikel model voor het begrip verwaarloosde organisatie.¹ Zij vertoonden de volgende symptomen. De *prestaties* waren langdurig ver onder de maat, zowel financieel, organisatorisch als sociaal. Zij hadden een verandehistorie van vele geheel of gedeeltelijk *mislukte reorganisaties* achter de rug. *Vele managers en adviseurs* kwamen en gingen en beten hun tanden stuk. De diensten opereerden in een complex en *ondoorzichtig politiek-bestuurlijk krachtenveld* in de non-profitsector en stonden onder sterke *externe druk* om nu einde-

lijk eens orde op zaken te stellen. Op een gegeven moment waren zij *out of control*, financieel *onder curatele gesteld* en kregen veel *negatieve media-aandacht*.

S

GEMEENTEVERVOERBEDRIJF: 'OUT OF CONTROL'

Vanaf eind jaren tachtig van de twintigste eeuw ging het bergafwaarts bij het Gemeentevervoerbedrijf Amsterdam (GVB). Toen de overheid de tekorten niet meer automatisch aanzuiverde, moest er bezuinigd worden. Jarenlang werd de kaasschaaf gehanteerd. Reorganisatie op reorganisatie volgde. In 1994 was het GVB *out of control*. Per week waren de kosten 400.000 gulden hoger dan de inkomsten. Deze deplorabele situatie was voor het gemeentebestuur aanleiding om het openbaar vervoer in de stad een dag plat te leggen en alle personeelsleden in een grote sporthal toe te spreken en drastische maatregelen aan te kondigen. Er moesten zeker vierhonderd mensen uit. Het bedrijf had in vijf jaar tijd drie directiewisselingen gekend en vele (interim-)managers waren gekomen en gegaan.

In de krant werd dagelijks verslag gedaan van de misstanden bij het bedrijf. Vakbonden organiseerden veelvuldig stakingen. Toen de directie een ander rooster wilde invoeren, sloten OR, bonden en wethouder een akkoord om de 'rust te bewaren'. De aangekondigde sanering onder het rijdend personeel vond in feite niet plaats.

De algemeen directeur die in 1996 met veel aandacht van de media aantreedt, treft een uitgewoende organisatie aan. Van de trams is 80 procent ruim dertig jaar oud en er zijn geen voorzieningen getroffen voor vervanging. De personeelsverblijven zijn pisbakken met een koffieautomaat. Het arbeidsverzuim is gemiddeld 25 procent en vierhonderd van de vijfduizend personeelsleden zitten zonder werk, maar met salaris thuis. Niemand weet wat hun taak of functie is. De werkplaatsen zijn ouderwets ingericht, de kantoren zien er door alle bezuinigingen versleten uit, het personeel is slordig gekleed en reizigers klagen over slechte service en grove behandeling door bestuurders.

Wat tevens opvalt, is dat managers niet of nauwelijks optreden tegen medewerkers die te laat komen, zich ziekmelden, diensten ruilen of de kantjes ervan af lopen. De leidinggevenden zitten binnen in de remises of zijn op cursus. De oude garde onder het rijdend personeel maakt de dienst uit. Er zijn sterke tegenstellingen tussen kantoor en rijdend en technisch personeel. De bijnaam van het hoofdkantoor is 'het fossielenhuis'. De verschillende bedrijfsonderdelen functioneren naast elkaar en de verschillen in cultuur tussen tram, metro en bus worden zorgvuldig instandgehouden. De bedrijfsonderdelen hebben hun eigen staven gevormd. De GVB-ers en vooral het rijdend personeel worden steeds gelatener en cynischer: 'het zal mijn tijd wel duren'. Toch klinkt in de scheldnamen die men het bedrijf geeft nog enige affectie door.

Vele gerenommeerde adviesbureaus hebben onderzoeken gedaan en rapporten geschreven over hoe het anders moet bij het bedrijf. Met de aanbevelingen wordt weinig gedaan of alleen de leuke dingen worden eruit gepikt.²

D

SOCIALE DIENST: DE ZOVELSTE REORGANISATIE³

De Sociale Dienst Amsterdam (SDA) is een organisatie die rechtstreeks de invloed ervaart van het dominante maatschappelijk denken over werk en inkomen. In de jaren zeventig en tachtig lag het accent op inkomen voor kansarmen in de stad. Het was primair een uitkeringsfabriek. In de jaren negentig verschoof de aandacht naar toeleiding naar werk. Aan het einde van die periode kwam daarbij de aandacht voor misbruik van gemeenschapsvoorzieningen.

Ook de SDA heeft een jarenlange veranderhistorie met vele mislukte reorganisaties achter de rug. Organisatieconcepten volgden elkaar op met de komst van elke nieuwe directie. In 2001 greep de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zelfs in door een delegatie ambtenaren naar Amsterdam te sturen om orde op zaken te stellen. Dit was een blamage voor het gemeentebestuur.

Het resulteert in een omslag in denken in de gemeentelijke politiek. De gemeente begint een enorme politieke druk op de SDA uit te oefenen om de uitgaven aan uitkeringen in de hand te krijgen. De wethouder zit 'er bovenop'. Door nieuwe wetgeving wordt de gemeente risicodragend. Het klantenbestand van de SDA is sterk vervuild en moet opgeschoond worden. Controle 'aan de voorkant' moet voorkomen dat ten onrechte uitkeringen worden verstrekt.

De bestuursdienst van de gemeente detacheert dan een zware beleidsambtenaar in de directie van de Sociale Dienst die op de noodzakelijke veranderingen moet toezien. Dat doet hij met veel kracht en met hulp van een harde externe verandermanager. Er vindt een interne reorganisatie plaats om het aantal ten onrechte verstrekte uitkeringen omlaag te brengen. Alle werkprocessen met betrekking tot controle en handhaving worden gecentraliseerd binnen één nieuwe afdeling. De nieuwe afdeling wordt voortvarend van de grond getild. De manager krijgt volledig de vrije hand van de directie om de leiding te vernieuwen en personele maatregelen te nemen. Er wordt veel nieuw personeel aangetrokken uit verschillende opsporingsdiensten waaronder de politie. Er wordt sterk op productie gestuurd. Mensen die niet meekomen, krijgen de wacht aangezegd.

Hoewel de meeste leidinggevenden en medewerkers de noodzaak van de ingrepen erkennen, roept de harde aanpak veel weerstand op. De productiecijfers laten goede resultaten zien, maar het ziekteverzuim stijgt. De ondernemingsraad brengt de onvrede naar buiten en krijgt veel media-aandacht.

DIENST STADSTOEZICHT AMSTERDAM: MINDERWAARDIGHEIDSGEVOEL⁴

De Dienst Stadstoezicht is het product van politieke besluitvorming. De dienst is een samenvoeging van Parkeerbeheer en Stadswacht. Beide kennen al een eigen veranderhistorie. Parkeerbeheer wordt in 1984 opgericht ter uitvoering van het bereikbaarheidsbeleid van de gemeente Amsterdam, inclusief het innen van de parkeerbelasting. Het bureau Stadswacht wordt in 1989 opgericht met als taak toezicht te houden op de openbare ruimte. Een belangrijke doelstelling is echter ook met de oprichting van deze dienst een bijdrage te leveren aan de bestrijding van de werkloosheid in de stad.

In juni 1993 besluit het college deze diensten samen te voegen ter verbetering van de coördinatie, doelmatigheid en duidelijkheid voor de burger. De fusie komt in 1996 tot stand. De nieuwe dienst Stadstoezicht groeit meteen explosief door de uitbreiding van betaald parkeren en door de toenemende onveiligheid in de stad. De tijd voor een adequate integratie van processen, systemen én cultuur is er niet. Men let nauwelijks op kwaliteit bij de aanname van personeel, men heeft snel veel mensen nodig. Het management legitimeert dit met de werkgelegenheidsdoelstelling. Er ontstaan financiële tekorten en het arbeidsverzuim ligt tussen de 15 en 20 procent. In korte tijd zijn er vele wisselingen in directie en management. Het financiële beheer is niet op orde, er bestaat onduidelijkheid over doelstellingen en taken en er wordt niet gestuurd op houding en gedrag. De dienst glijdt af. Als fraude wordt geconstateerd neemt men snel maatregelen. Het management grijpt hard in naar het personeel. Je was schuldig tenzij het tegendeel bewezen kon worden. Taken worden opnieuw gestructureerd, de verantwoordingsplicht aangescherpt en vele procedures ingevoerd om fraude tegen te gaan en zo nodig eerder te ontdekken. Het management schakelt vele externen in om de boel op orde te brengen.

Deze maatregelen worden door het personeel ervaren als overkill en beschadigen de relaties. Medewerkers voelen zich miskend en gewantrouwd. Hun conclusie is: 'Enkelen hebben gefraudeerd, nu vertrouwt de leiding ons geen van allen.' Managers blijven de zaak strak houden ook als alles allang weer normaal functioneert. Dit leidt tot een gevoel van minderwaardigheid bij middenkader en personeel.

2. Wat werkt niet, wat wel in de cases

En dan word je als externe adviseur ingeschakeld. Bij het GVB heeft de eerste auteur acht jaar meegewerkt aan het in gang zetten van veranderingen en daarin ervaren wat wel en wat niet werkt. Bij de Sociale Dienst Amsterdam is hij ingeschakeld om een evaluatie te maken van de aanpak van het hierboven beschreven veranderingstraject. Bij de Dienst Stadstoezicht heeft hij een managementontwikkelingsprogramma ontwikkeld. Dit wordt in 2005 en 2006 uitgevoerd. Het accent ligt op de omslag in houding en gedrag van het operationeel management van 'moeten' naar 'willen' en op het aangaan van een duurzame verbinding met de organisatie en haar medewerkers.

Eerst enkele ervaringen die typerend zijn voor de drie organisaties zodra men er aan veranderingen begint.

- Het is altijd erger dan je denkt. Er zijn meer projecten mislukt dan op het eerste oog lijkt. Informatiesystemen zijn wel geïmplementeerd, maar de nieuwe mogelijkheden worden niet benut. Reorganisaties zijn niet afgemaakt of überhaupt niet uitgevoerd. Er zitten meer medewerkers thuis dan de administratie aangeeft. Mensen doen andere taken en vervullen andere rollen dan hun formele positie suggereert. Normale condities ontbreken kortom.
- Wat mis is, zit altijd dichterbij dan je denkt. Het onvermogen, de apathie of de weerstand zitten niet alleen 'onder in de organisatie', maar bijvoorbeeld ook in

de directie, het managementteam of op het bedrijfsbureau. Het lek naar de krant zit niet bij de OR, maar bij de postkamer.

- Het duurt langer dan men zich heeft voorgenomen. 'Ik had mij voor drie jaar aan die klus verbonden...', zei een van de directeuren. Hij zit er ondertussen acht jaar en is nog niet klaar.
- Macht is in een verwaarloosde organisatie heel beperkt bruikbaar, omdat het verschil tussen de formele en de informele organisatie zo groot is. De organisatie lijkt geen geheugen te hebben van wat er al is gedaan en lijkt niet te hebben geleerd van eerdere mislukkingen.

De veranderbegeleider dient dus alert te zijn op de neiging om de ernst van de situatie te verbloemen en te ontkennen. In alle geledingen van de organisatie zal men tegenover buitenstaanders het zicht op de ernst van de problemen proberen te bagatelliseren. Liever doorgaan in de verwaarloosde toestand dan de pijn zichtbaar maken.

Tot de interventies die niet effectief waren, rekenen wij allereerst de houding van 'wij weten hoe het anders moet', die veelal van buiten komende directeuren en managers ten toon spreiden. Direct en ongefilterd geven zij de politiek-bestuurlijke invloed door naar beneden. Een kernpunt is ook het te uitdrukkelijk veroordelen van de oude cultuur van de dienst, het met veel druk en soms intimidatie afdwingen van prestaties of ander gedrag, en persoonlijke willekeur in het belonen of straffen van mensen. Verder het stellen van een niet-realistische termijn voor het doorvoeren van ingrijpende veranderingen, de vele wisselingen in de top en het hogere management, en het onzichtbaar en onbereikbaar zijn van het middenkader.

Wel effectief was bij GVB, SDA en DST een heldere scheiding in rollen tussen gemeentebestuur en directie. Voorts het investeren in nieuw materieel, huisvesting en voorzieningen. De naar buiten gerichte inspanningen van met name de algemeen directeur van het GVB om 'zijn bedrijf' weer op de kaart te zetten, geld te genereren en positieve aandacht voor het bedrijf te krijgen, hadden een heilzame werking. Verder werkt in de casussen een open, nieuwsgierige en betrokken houding van directeuren en managers ten opzichte van het 'reilen en zeilen' van het bedrijf goed uit.

Als we deze interventies nader beschouwen lijken de effectieve maatregelen te getuigen van het beter aansluiten bij de situatie en de problematiek en zijn de niet-effectieve interventies van bovenaf opgelegd en veelal van buiten bedacht. Alles wat er is, wordt beschouwd als een onderdeel van de ontstane problemen. De oplossing kan alleen nog van buiten komen en moet zonder veel inbreng vanuit de eigen mensen opgelegd worden. Er is sprake van *veronachtzaming* van wat de organisatie nog te bieden heeft en aan kan en men betreft de medewerkers niet in het veranderingsproces. Vandaar dat het begrip 'verwaarloosde organisatie' ons treffend lijkt om de toestand te typeren waarin het systeem als geheel zich bevindt. Zeker, in het geval van het GVB was de organisatie jarenlang 'uitgevoond'. Maar het gaat niet alleen om het feit dat er niet meer was geïnvesteerd in mensen en middelen, er was ook lange tijd onvoldoende aandacht geweest

voor de mensen en hun capaciteiten. Materiële verwaarlozing gaat in een verwaarloosde organisatie samen met relationele armoede.

Een verschil is dat het stellen van heldere doelen en het stellen van duidelijke prestatiecriteria en -eisen goed werkten bij de SDA en bij het GVB niet. Vermoedelijk komt dit, omdat men voordien bij de Sociale Dienst nooit eisen aan prestaties had gesteld. Mensen voelden zich weer serieus genomen toen er wel eisen aan hen werden gesteld. Bij het GVB had men normen en targets opgelegd vanuit de veronderstelling dat men medewerkers tot betere prestaties aanzet door druk uit te oefenen. Dit beschadigde de relaties. Harde managementtechnieken werken blijkbaar alleen als zij bijdragen aan een relatie van wederzijdse erkenning. De casus van de Dienst Stadtoezicht bevestigt dit. Het begin van een verandering ten goede was hier dat managers de medewerkers weer vertrouwen gingen schenken. Managers corrigeerden zichzelf door er niet meer vanuit te gaan dat hun medewerkers alleen maar uit waren op rottigheid.

Wij hebben verder ervaren dat het overgaan op een managementstijl die uitnodigt tot participatie, in een *verwaarloosde organisatie* niet wordt beantwoord door de medewerkers. Medewerkers wantrouwen de geboden mogelijkheid om te participeren in het doorvoeren van veranderingen, proberen zich te onttrekken aan maatregelen en willen geen verantwoordelijkheid dragen voor de ontstane situatie. De schuld voor het slechte functioneren van de organisatie ligt buiten henzelf en vooral bij het management.

Hoe komt dit? En hoe dit te doorbreken? Als medewerkers immers geen verantwoordelijkheid willen nemen voor de ontstane situatie, zal dit managers versterken in hun neiging van buiten bedachte maatregelen van bovenaf op te leggen. Om hier inzicht in te krijgen, dienen we eerst een beter zicht te krijgen op wat *verwaarlozing* betekent.

3. Theoretisch kader voor verwaarlozing

Op zoek naar theorieën over verwaarlozing hebben we in een universitaire bibliotheek meerdere zoekacties ondernomen, zowel in de Nederlandstalige als in de Engelstalige literatuur. Alleen de pedagogische literatuur biedt directe aanknopingspunten. Verwaarlozing is hier het gevolg van het ontbreken van de noodzakelijke opvoeding en verzorging. Verwaarlozing is enerzijds het onthouden van verzorging en anderzijds het ontbreken of onthouden van cognitieve of emotionele aandacht en zorg (Van der Baan-Slootweg, 1992). In deze basisbehoeften wordt *langdurig* niet voorzien (Van Hekken, 1992). Verwaarlozing is ook wel omschreven als het niet opvoeden door de opvoeder wanneer dat wel nodig is (Rink, 2000). Verwaarlozing is het gevolg van een gebrek aan bewustzijn, bekwaamheid of bereidheid van opvoeders om in te gaan op de behoeften van een kind. Er ontbreekt een bepaalde houding of intentie van de opvoeders (Verhey, 1990).

Verwenning wordt gezien als een aspect van verwaarlozing. Daar is sprake van wanneer kinderen materieel verwend worden, maar affectief tekort komen, of

wanneer aan kinderen weinig regels gesteld worden (Verhey, 1990). Een ander facet wordt aangeduid met het begrip *educatieve verwaarlozing*. Dit is het onthouden van kennis en informatie bijvoorbeeld in de vorm van een goede schoolopleiding (Asma et al., 1990). Het kind wordt dan iets onthouden waaraan het in de opvoeding behoefte heeft om zich normaal te kunnen ontwikkelen.

De ouder is als volwassene de eerst verantwoordelijke voor de kwaliteit van het opvoeden (Rink, 2000). Hiervoor is communicatie nodig en dit houdt in *dat ouder en kind wederzijds bereikbaar zijn voor elkaar*. De wederzijdse bereikbaarheid duidt op een werkzame opvoedingsrelatie tussen ouder en kind. Door communicatie kunnen de capaciteiten en de tekorten van het kind respectievelijk gestimuleerd en gecompenseerd worden (Rink, 2000, p. 23).

Een juiste opvoedingshouding omvat twee ouderschapsstijlen: accepteren (responsief zijn) én eisen stellen (of verwachtingen uiten). Terwijl een autoritaire, verwenende en veronachtzame houding als schadelijk wordt gezien (Maccoby en Martin, 1983). Grenzen stellen wordt niet als afwijzend gedrag beschouwd, maar als een in het opvoedproces juist hanteren van relatie, klimaat en situaties. Anders gezegd: 'opvoedend grenzen stellen is kansen schenken' (Kok, 2000). De Engelse termen *emotional abuse and neglect* klinken nog wat harder dan 'verwaarlozing'. Ook hier stelt men de opvoeder als eerste verantwoordelijk:

'The "abuser" is almost invariably the primary carer and attachment figure for the child' (Glaser, 2002).

Glaser geeft een zeer precieze omschrijving van emotioneel misbruik en verwaarlozing.

'Emotional abuse and neglect are defined as a carer-child relationship that is characterized by patterns of harmful interactions requiring no physical contact with the child. (-) Unlike sexual abuse, that is a secret activity, these forms of ill treatment are easily observable. (...) There is no clear intent to harm the child, although the interaction is clearly harmful to the child' (Glaser, 2002, p. 700).

Glaser onderscheidt vijf categorieën van emotioneel misbruik en verwaarlozing:

1. emotioneel niet beschikbaar zijn, niet responsief zijn, negeren. De ouders of verzorgers worden geheel in beslag genomen door hun eigen beslommingen;
2. negatieve attributies en misattributies. Vijandigheid, neerbuigendheid en afwijzing van het kind. Het kind denkt dat het die houding ook verdient;
3. interacties die niet passen bij de ontwikkeling van het kind. Dat kan overbescherming zijn, wat leidt tot inperking van ontdekken en leren. Maar ook blootstelling aan verwarrende of traumatische gebeurtenissen die het kind niet aankan. De ouders missen het gevoel voor verschil in belevingswereld van kind en volwassene. Hun handelen is eerder ondoordacht en misplaatst dan bewust schadelijk;
4. niet erkennen van de individualiteit van het kind, van de psychologische grens.

Het kind gebruiken om eigen psychologische behoeften te vervullen, bijvoorbeeld beroemd willen worden. Onvermogen om het verschil tussen de werkelijkheid van het kind en die van volwassenen te zien;

5. nalaten de sociale aanpassing van het kind te bevorderen. Asociaal gedrag bevorderen. Dit omvat ook het isoleren van kinderen of hen betrekken bij criminele activiteiten.

Emotioneel misbruik en verwaarlozing leiden tot stoornissen in het gedrag van verwaarloosde kinderen. De pedagogische literatuur duidt deze aan als *reactieve hechtingsstoornissen* (Kockelbergh et al., 1999). Hechtingsgestoorde kinderen vertonen de volgende kenmerken:

- leeg, oppervlakkig en onecht. Weinig persoonlijkheid, weinig ik, weinig kern;
- regressief gedrag;
- geen zorg voor toevertrouwde spullen;
- weinig belangstelling voor het leren, lui, vertikken iets te doen;
- weinig menselijk vertrouwen;
- agressief gedrag, liegen over anderen, kwaadspreken;
- idealiseren van de afwezige (voormalige) ouder/verzorger en de boosheid richten op de huidige verzorger.

Tot slot is bij kinderen die door hun opvoeders verwaarloosd zijn, een aantal competenties niet of slecht ontwikkeld (Rink, 2000):

- het kunnen ordenen en analyseren en het kunnen relativeren of ontdekken van verbanden en samenhangen;
- het gevoelsmatig aanspreekbaar zijn;
- het actief kunnen streven naar iets of het zelf kunnen willen;
- het lichamelijk gezond zijn of het zich lichamelijk welbevinden;
- het sociaal vaardig zijn.

Tot zover de pedagogische literatuur.

4. Parallellen met verwaarloosde organisaties

De parallellen zijn frappant. Ten eerste zijn de genoemde competenties (verbanden zien, gevoelsmatig aanspreekbaar zijn, zelf actief iets nastreven, sociaal vaardig zijn) ook bij medewerkers in verwaarloosde organisaties minder aanwezig. Dit is al een deel van de verklaring waarom het lastig is hen bij de veranderingen te betrekken.

Ten tweede zijn de gedragskenmerken van hechtingsgestoorde kinderen stuk voor stuk te herkennen in het gedrag van medewerkers in verwaarloosde organisaties. Medewerkers benaderen de leiding agressief, spreken er kwaad over en vertellen leugens. Men idealiseert vroegere leiders. Er is weinig vertrouwen, weinig belangstelling voor leren en extra inzet, men zorgt slecht voor de spullen en laat weinig van zichzelf zien. De medewerkers lijken vervreemd van hun werk, van elkaar, van de leiding en van de doelen van de organisatie.

Hier ligt het tweede deel van de verklaring waarom een participatieve stijl in een verwaarloosde organisatie door medewerkers niet wordt beantwoord. Als managers niet onderkennen dat medewerkers beschadigd zijn, leggen zij door medewerkers tot participatie uit te nodigen impliciet de eisen heel hoog. Medewerkers zijn er niet blij mee er in één klap volwaardig bij betrokken te worden. Zij ervaren dit als een poging te laten zien dat ze het toch niet kunnen.

Ten derde lijkt de leiding – net als in de opvoedingssituatie – de eerstverantwoordelijke voor de verwaarlozing. Leidinggevend hebben niet de intentie de medewerkers schade te berokkenen, maar hun interactie met medewerkers is schadelijk. Ook is makkelijk waarneembaar dat sprake is van emotioneel misbruik en verwaarlozing. Alle vijf categorieën van Glaser zijn herkenbaar. Managers zijn emotioneel niet beschikbaar voor medewerkers en worden geheel in beslag genomen door hun eigen beslommingen. Zij hebben negatieve attributies en misattributies over medewerkers (het verschil met kinderen is dat medewerkers zullen protesteren dat zij dit niet verdienen, maar uiteindelijk kan dit toch tot minderwaardigheidsgevoelens leiden, zie de Dienst Stadtoezicht). Managers gaan interacties aan die niet passen bij de ontwikkeling van de medewerkers door de druk van de buitenwereld ongefilterd door te geven. Men managet niet het verschil tussen de belevingswereld van medewerkers en de belevingswereld van politici en bestuurders. Men erkent niet de individualiteit van de medewerker en gebruikt medewerkers om eigen behoeften te vervullen, bijvoorbeeld om als daadkrachtige manager gezien te worden. En men laat na de sociale aanpassing van de medewerkers te bevorderen. Asociaal gedrag van medewerkers wordt niet direct bevorderd, wel getolereerd.

Een vierde parallel is dat het ook in verwaarloosde organisaties ontbreekt aan een relatie van wederzijdse bereikbaarheid. Managers zijn er niet op gericht de capaciteiten en tekorten van medewerkers te stimuleren en te compenseren. Bovenal ontbreekt wat de pedagogiek de 'juiste opvoedingshouding' noemt: de combinatie van accepteren én eisen stellen, van responsief zijn én verwachtingen uiten. Als we nogmaals kijken naar de interventies die werkten, is daarin precies deze combinatie te herkennen. Het begon bij het GVB goed te gaan toen directie en managers een open, nieuwsgierige en betrokken houding ten opzichte van het 'reilen en zeilen' van het bedrijf gingen vertonen én grenzen gingen stellen aan houding en gedrag van medewerkers. En de ouderschapsstijlen die tot verwaarlozing leiden, zijn goed herkenbaar. Autoritair leiderschap zien wij onder meer wanneer veranderingen van bovenaf worden opgelegd of met veel machtsvertoon en zelfs intimidatie worden ingevoerd. Vormen van verwenning in de organisatorische context zijn het snel toegeven aan de eisen van OR of vakbond (om maar van het gezeur af te zijn) of het afkopen van de verandering met salarisverhoging of meer vrije tijd. Veronachtzaming treedt op wanneer een manager bij een reorganisatie niet kijkt naar het potentieel en de capaciteiten van zijn medewerkers, maar zonder meer mensen van buiten haalt of medewerkers herplaatst volgens het principe van de meeste dienstjaren.

5. Overstap naar organisatiekunde

De organisatiekunde kent dan niet het begrip verwaarloosde organisatie, wel het begrip *zieke organisatie*. Zo wijzen Michael Beer en Russell Eisenstat (2003) op de onzichtbare factoren, de *silent killers*, die de gezondheid van de organisatie bedreigen. Vooral het ontbreken van verticale communicatie wijzen zij aan als *silent killer* die het leren blokkeert. Dodelijk is dat iedereen ziet dat het volkomen fout zit – de strategie is onduidelijk, het managementteam is niet effectief, er is een slechte coördinatie over afdelingen heen en het middenkader vertoont te weinig leiderschap – maar men gaat onderling het gesprek hierover niet aan. Een verwante onderzoeksbevinding betreft *organizational silence* (Morrison en Milliken, 2000). Medewerkers ervaren dat zij de problemen niet al te luid en duidelijk moeten aanklaarten, omdat het management dat niet op prijs stelt. Dit was lange tijd het geval bij GVB en SDA.

Daarnaast is bekend dat organisaties die ernstig ziek zijn, het gedrag van een verlaafde kunnen gaan vertonen (Schaefer en Fassel, 1988). Zij zijn niet meer bij machte hun eigen problemen te overwinnen, zij raken geheel op zichzelf gericht en verliezen het besef van normen en waarden.

We zouden kunnen stellen dat zowel GVB als SDA niet gezond (meer) was en dat dit de transformatie lastiger maakte. Verwaarloosde organisaties hebben geen ‘gezonde’ of ‘normale’ conditie, zij zijn niet goed in staat of bereid dat te onderkennen en hebben zelfs een vermogen ontwikkeld om het te verbloemen. Deze conditie wordt onvoldoende geëxpliciteerd en doordacht in de veranderkundige literatuur op haar implicaties voor de interventie. De veranderkundige literatuur stelt dat participatie altijd helpt. Maar dat geldt alleen in gezonde situaties, als managers luisteren naar de inbreng van medewerkers en hier iets mee doen. In een verwaarloosde organisatie moet er eerst iets anders gebeuren voordat de participatieve strategie werkt.

We moeten verder oppassen met categorieën als ziek/gezond en normaal/abnormaal die een duidelijke dichotomie suggereren. De mate van verwaarlozing kan van organisatie tot organisatie zeer verschillen. Mogelijk is in de drie besproken casussen van uitzonderlijke verwaarlozing sprake. Omdat er echter nog geen vergelijkend onderzoek is gedaan, kan dit niet worden vastgesteld. We vermoeden echter dat verschijnselen van verwaarlozing in veel meer organisaties voorkomen. Het symptoom van het ongefilterd doorgeven van externe druk aan medewerkers is ook in het bedrijfsleven herkenbaar. Managers geven in dat geval de druk van de markt en van de aandeelhouders direct door aan medewerkers, zonder rekening te houden met het verschil in belevingswereld. Zo blijkt uit het onderzoek van Schuiling (2001) in een Nederlandse multinational dat het gebrek aan responsiviteit van het seniormanagementteam aantoonbare verbanden heeft met stagnaties in de ontwikkeling van empowerment en ondernemerschap bij middenmanagers en medewerkers. Responsiviteit is hier gemeten met een vragenlijst die medewerkers vraagt de mate te bepalen waarin het managementteam medewerkers informeert over beslissingen, aandacht heeft voor wat lager in de organisatie leeft, duidelijk antwoord geeft op vragen uit de organisatie en toegankelijk is voor urgente signalen en initiatieven. In dit onderzoek blijkt ook dat de

ontwikkeling van middenmanagers en medewerkers weer op gang komt zodra een situatie van wederzijdse bereikbaarheid wordt gecreëerd.

We moeten echter de analyse nog een stap verder opschalen. Als men de categorieën van *emotional abuse and neglect* positief formuleert, is het voor de opvoeding van belang dat de ouder/verzorger emotioneel beschikbaar en responsief is, oog heeft voor de behoeften en capaciteiten van het kind, individualiteit en psychologische grenzen erkent en oog heeft voor verschillen in belevingswereld. De parallellen tussen verwaarlozing van kinderen en verwaarloosde situaties zijn zo groot dat het plausibel is een analoge conclusie te trekken voor organisaties. De analoge conclusie luidt dan: voor de ontwikkeling van medewerkers is het van belang dat leidinggevend emotioneel beschikbaar en responsief zijn, oog hebben voor de behoeften en capaciteiten van medewerkers, de individualiteit en psychologische grenzen van de medewerker erkennen en oog hebben voor verschillen tussen de belevingswereld van medewerkers en de andere belanghebbenden met wie zij te maken hebben.

Deze relationele capaciteiten zijn echter geen gegeven. Ze worden ontwikkeld in langdurige relaties. In het heden en in het verleden. Zo is ook de leidinggevende ooit kind geweest. Hij of zij heeft al dan niet een 'goede' opvoeding genoten waarin hij of zij deze capaciteiten in interactie met primaire verzorgers heeft kunnen ontwikkelen. Er spelen tegenwoordig echter maatschappelijke ontwikkelingen die maken dat de condities voor het ontwikkelen van deze relationele vermogens ondermijnd raken.

6. Het flexibele kapitalisme erodeert vertrouwensrelaties

De Amerikaanse socioloog Richard Sennett (1998) stelt dat de huidige tijd van voortdurend reorganiseren en herstructureren het karakter van mensen aantast. Bij karakter gaat het om persoonlijke eigenschappen die we in onszelf waarderen en waarvoor we graag door anderen gewaardeerd willen worden. Door vrienden en collega's. Maar ook door je ouders en je kinderen. Het is echter lastig te bepalen wat in onszelf van blijvende waarde is als de hele samenleving om ons heen op de korte termijn is gericht. Een 'duurzaam zelf' heeft langetermijnverbanden met anderen nodig, die zich vormen vanuit een gevoel van wederzijdse afhankelijkheid. In het nieuwe kapitalisme wordt afhankelijkheid echter als iets verwerpelijks beschouwd, als iets waarvoor men zich dient te schamen.

Afhankelijkheid is echter een menselijk gegeven. De Amerikaanse psycholoog Bowlby (1973) stelt dat 'een gezonde zelfstandige persoon' in staat is afhankelijk te zijn van 'anderen als de situatie hierom vraagt en te weten op wie hij zich kan verlaten'. In intieme relaties is de angst van een ander afhankelijk te worden zelfs een uiting van onvermogen de ander te vertrouwen. In de flexibele economie en organisatie is het tegenwoordig echter een hele prestatie als iemand zich er niet voor schaamt te erkennen dat hij behoefte heeft aan anderen en het alleen niet redt.

De schaamte over afhankelijkheid erodeert het wederzijdse vertrouwen en de onderlinge betrokkenheid. Het leidt tot een actief wantrouwen in degenen die de

eigen behoeften kunnen vervullen. Herstel van vertrouwen is een reflexieve daad. Zij vereist minder angst voor eigen kwetsbaarheid. Managers die onafhankelijkheid bejubelen, roepen echter meer het gevoel van kwetsbaarheid op dan dat zij de betrokkenen helpen hun angst voor kwetsbaarheid onder ogen te zien en zich daar doorheen te werken.

Als het management de angsten en spanningen bovendien simpelweg afdoet als een onvermijdelijke levensomstandigheid, of – wat wij ook hebben meegemaakt – zelfs vitaal acht om medewerkers tot verandering te bewegen, dan voelen medewerkers zich in hun onzekerheid niet gezien en gehoord. Dit is nu precies wat gebeurt bij onresponsief management en wat tot verwaarlozing leidt. Mensen schamen zich voor hun afhankelijkheid, waardoor deze onbespreekbaar wordt. Zij horen niet meer de informatie die het management geeft of durven niet meer zelf naar die informatie op zoek te gaan, met als gevolg lagere participatieniveaus en slechtere bedrijfsresultaten.

7. De opvoedingstaak van de manager

De literatuur over verwaarlozing van kinderen lijkt ons dus in staat te stellen om te beschrijven wat vanuit pedagogisch perspectief gezien effectief management is in verwaarloosde organisaties. Hiermee kunnen wij de *opvoedingstaak van de manager* nader omschrijven:

- de manager dient zich ervan bewust te zijn dat zijn medewerkers voor hun functioneren en ontwikkeling zijn *ondersteuning* nodig hebben en zelfs deels van hem afhankelijk zijn;
- voorts is managen net als opvoeden een vorm van beïnvloeden. Daar is een relatie voor nodig. Manager en medewerker dienen dan wel *wederzijds bereikbaar te zijn voor elkaar*;
- het derde element gaat over de richting van de ‘opvoeding’: de gedragscodes, de manier waarop een medewerker zich hoort te gedragen als lid van de organisatie.

Een medewerker wordt verwaarloosd wanneer een manager de rol van opvoeder niet oppakt wanneer dat wel nodig is. Wij betogen dat de opvoedrol van de manager in het bijzonder van belang is bij het ontwikkelen en veranderen van de organisatie. Dan komt het erop aan om *ondersteunend en bereikbaar te zijn, richting te geven en het goede voorbeeld te geven*. De direct leidinggevende, of operationele manager, is daarbij een belangrijke schakel in de relatie van de medewerker met de organisatie. Hij is immers de directe ‘verzorger’.

Wanneer het proces van verwaarlozing lang heeft geduurd – in onze cases tussen de vijftien en twintig jaar – dan is er sprake van *reactieve hechtingsstoornissen*. Er zijn dan geen gezonde relaties meer. In de volgende paragraaf gaan wij in op wat wij hieruit kunnen concluderen voor de effectiviteit van veranderstrategieën in verwaarloosde organisaties.

8. Reëducatieve veranderstrategie

Er is nu een makkelijke relatie te leggen met het klassieke onderscheid tussen drie algemene veranderstrategieën: de rationeel-empirische, de macht-dwang- en de normatief-reëducatieve strategie (Chin en Benne, 1969). Deze algemene strategieën zijn eerder mensvisies dan contingente benaderingen van verandering in organisaties. Chin en Benne gaan niet in op de veranderhistorie van een organisatie, de duur en het aantal keren dat geprobeerd is de organisatie bewust te veranderen, al of niet met het beoogde resultaat. Zij staan evenmin stil bij de conditie ('gezondheid') waarin de organisatie verkeert.

In het geval van verwaarloosde organisaties blijken op basis van de bestudeerde cases de rationeel-empirische strategie (mensen veranderen zodra zij inzien dat de verandering in hun eigen belang is) en de macht-dwangstrategie (mensen veranderen als zij onder druk worden gezet met behulp van politieke of economische macht) ineffectief. De normatief-reëducatieve strategie (gedrag van mensen wordt bepaald door taal, normen en gewoonten) is verwant aan het pedagogische kader dat hier is verkend. Het (her-)opvoeden van de mensen in de organisatie volgens een norm staat centraal. Dat gebeurt door mensen bij de problemen te betrekken en gezamenlijk naar oplossingen te zoeken. Quinn (2004) noemt deze strategie zelfs de 'participatiestrategie', waarbij hij aangeeft dat het in de loop der tijd politiek correct is geworden de participatiestrategie te promoten, maar dat deze doorgaans manipulatief wordt toegepast en daarmee cynisme en wantrouwen oproept. Deze houding van medewerkers gaat dan weer door voor bewijs dat de participatiestrategie niet werkt, waardoor managers zich gelegitimeerd voelen terug te grijpen op de dwangstrategie, waarvan we hebben gezien dat deze al helemaal niet werkt.

We stelden al dat medewerkers in een verwaarloosde organisatie de uitnodiging tot participatie niet beantwoorden. Waarom medewerkers niet willen participeren is eerder geanalyseerd door Neuman (1989). Zij betreft dit echter niet op het verschijnsel van verwaarlozing. We moeten dus tot een nuancering van de participatiestrategie komen in geval een organisatie een verwaarloosde conditie heeft. We gaan opnieuw terug naar de vraag welke interventie wel en welke niet werkt in geval van verwaarlozing.

9. Aanbevelingen uit de pedagogiek

Welke aanbevelingen doet nu de pedagogiek voor het opvoeden van verwaarloosde kinderen? Allereerst dient men voor de hand liggende valkuilen te mijden. De pedagogische literatuur noemt er vier in de behandeling van hechtingsgestoorde kinderen (Kockelbergh et al., 1999). Dit zijn opvullen van het gemis, van vooraf aan beginnen, partijdigheid en aanpakken van symptoomgedragingen. Deze valkuilen zijn als volgt te herkennen in verwaarloosde organisaties:

- *Opvulling van het gemis*
Omdat medewerkers in een verwaarloosde organisatie de verbinding met hun werk, hun collega's, de leiding en de bedrijfsdoelstellingen zijn kwijtgeraakt en

daarom moeite hebben met normale sociale interactie, menen managers dat ze dat gemis moeten opvullen door extra aandacht, 'pamperen', het voor ze opnemen, toleranter zijn, enzovoorts. Die medewerkers zijn echter qua behoefte aan aandacht onverzadigbaar. Pamperen werkt niet herstellend, maar benadrukt de afhankelijkheid.

- *Tabula rasa: van vooraf aan beginnen*

Omdat het verwaarlozingsproces ver terug kan gaan in de arbeidsrelatie, willen managers het psychologisch contract herstellen door een nieuwe situatie te creëren en bij wijze van spreken terug te gaan naar de datum van indiensttreding. Ze benaderen de medewerker als een nieuwe medewerker en proberen van daaruit de band weer op te bouwen. Daarin staan ze bijvoorbeeld ook regressief gedrag toe, bijvoorbeeld gedrag als afhankelijke puber. De medewerkers hebben echter geleerd oppositie te voeren tegen elke band. Ze zijn al slachtoffer van de verwaarlozingsspiraal en hebben vanuit het verleden slechte ervaringen opgebouwd met leidinggevendenden die proberen een verbinding aan te gaan.

- *Partijdigheid*

Velen zijn zodanig bewogen door wat de medewerkers tekort zijn gekomen dat ze partij voor hen kiezen en zodoende meegesleurd worden in de spiraal van vijandige afzetting tegenover de leiding of het bedrijf. Vooral OR-leden, vakbondskaderleden en personeelsmedewerkers laten zich gemakkelijk beïnvloeden door de negatieve boodschappen die een hechtingsgestoorde medewerker geeft over zijn leidinggevende. Met die partijdigheid versterken ze echter het afzetten van de medewerker tegen de leiding.

- *Aanpakken van symptoomgedragingen*

Managers leggen vaak de nadruk op het afleren van ongewenst gedrag. Bij hechtingsgestoorde medewerkers werken alle trucjes van negeren, belonen en straffen echter niet. De verwaarloosde medewerker wil altijd de strijd aangaan. Straf versterkt de machtsstrijd, de medewerker ziet het als een teken van verwerping en gaat nog sterker door.

Hoe dan wel? De pedagogiek geeft geen recept, er bestaat geen handboek Jeugdzorg. Er zijn wel twee belangrijke regels. De eerste is: ga de confrontatie aan met het verwaarloosde kind. Hiermee is niet bedoeld vechten, maar laat duidelijk merken dat je de verbinding wilt aangaan. De allereerste opgave is immers relatievorming. Het is voor de opvoeder een zoekproces hoe hij een band krijgt met het kind dat juist een stoornis heeft in het zich hechten aan anderen. De tweede regel is: stel je doelen laag. Zoek de participatie op een zodanig niveau dat het kind de taak kan volbrengen en daarvoor gewaardeerd en beloond kan worden. Dit draagt bij aan herstel van zelfvertrouwen. Geleidelijk aan maak je de taak zwaarder en word je strenger in het nakomen van gemaakte afspraken. De aanpak hangt verder af van de ernst van de verwaarlozing, wie het doet in welke rol en of het binnen het oorspronkelijke of in een nieuw opvoedingssysteem dient plaats te vinden (Kockelbergh et al., 1999). In de jeugdzorg wordt onderscheid gemaakt tussen het plaatsvervangend opvoederschap, het aanvullend opvoederschap en het superviserend opvoederschap (Rink, 2002). Bij ernstige verwaarlo-

zing zijn vervangende hechtingsfiguren zoals familieleden of pleegouders voorwaarde voor relatievorming.

Voor organisaties trekken wij hieruit de conclusie dat de manager die de verwaarlozing heeft veroorzaakt, niet degene kan zijn die de relatievorming kan herstellen. Er zullen in verwaarloosde organisaties dus ingrijpende wisselingen in het management noodzakelijk zijn om het proces van verwaarlozing te keren. De drie rollen van plaatsvervangend, aanvullend en superviserend opvoederschap kunnen vergeleken worden met de rollen van nieuwe manager, projectleider en adviseur. In de twee laatstgenoemde varianten gaat het vooral om de voorbeeldrol als leermethode.

De belangrijkste les die wij hier uit de pedagogiek kunnen trekken, is dat men eerst de relatie moet vormen voor men met participatie kan beginnen. En begin dan de participatie op het niveau dat de medewerkers aankunnen. Daarbij is het belangrijk te zoeken naar de aanwezige competenties en hier een beroep op te doen bij het definiëren van de taak. Hiervoor is de houding vereist dat ieder mens over competenties beschikt die de moeite waard zijn.

Het is echter goed hier nogmaals de aanwijzing naar voren te halen die de pedagogiek benadrukt: ga de confrontatie aan met medewerkers in verwaarloosde organisaties! Alleen zo kun je zoeken naar wat bindt en kan er iets in beweging komen. Ook Sennett geeft aan dat 'vertrouwen', 'wederzijdse verantwoordelijkheid' en 'betrokkenheid' vooral ontwikkeld worden als men gezamenlijk conflicten open aangaat. In de scène van het conflict, zo stelt hij, ontwikkelt zich een gemeenschap in de zin dat mensen leren te luisteren en antwoord te geven, juist als zij hun verschillen steeds duidelijker gaan voelen. De zich ontwikkelende uitdrukking van het meningsverschil bindt mensen meer dan de zuiverste verklaring van 'correcte' principes. De gemeenschap is een proces dat zich in de tijd ontvouwt door disputen en confrontaties heen. Neem hier de tijd voor. In dit proces ervaren mensen dat zij ertoe doen, dat zij nodig zijn voor anderen. Dat herstelt op hun beurt hun gevoel van verantwoordelijkheid naar klanten en collega's.

10. Elementen van een succesvolle veranderstrategie in verwaarloosde organisaties

We vatten nu samen wat in welke veranderstrategie in de cases van het GVB Amsterdam, de Sociale Dienst Amsterdam en de Dienst Stadstoezicht heeft gewerkt. Met andere woorden, de transformatie in deze verwaarloosde organisaties werd succesvol(ler) toen de *change agent* de onderstaande elementen in de veranderstrategie opnam.

- *Herken en erken de veranderhistorie van de organisatie*

De lessen en frustraties uit eerdere reorganisaties vormen het vertrekpunt voor een nieuwe transformatie. Inventariseer of er signalen van verwaarlozing aanwezig zijn. Dit is zichtbaar in het gedrag van mensen in de organisatie. Erkennen van de veranderhistorie is een vorm van respectvol handelen, een erkenning voor wat er is in de organisatie. Randvoorwaarde is het scheppen van een

gezond en veilig organisatieklimaat waarin het veranderverleden een plek heeft gekregen en er weer ruimte komt om over de toekomst na te denken. Hierbij past (h)erkenning van de pijn uit eerdere reorganisaties.

De uitbreiding op de theorie van de normatief-reëducatieve strategie is dat het bij verwaarloosde organisaties om meer gaat dan de erkenning van kennis, waarden, betekenissen, aannamen en overtuigingen van mensen in de organisatie. Het gaat ook om (h)erkenning van stroomlijnen in relatievorming.

- *Normalisering van de relaties met de omgeving*

In verwaarloosde organisaties is het spel aan de top vaak ondoorzichtig geworden. Een directie moet de strategische ruimte, geld en tijd claimen om de organisatie weer gezond te maken en te ontwikkelen naar het gewenste niveau van presteren. Realisme dient hierbij voorop te staan. De spelers aan de top moeten overeenstemming bereiken over een rolverdeling met een helder onderscheid in taken en verantwoordelijkheden. De spelers aan de top spreken ook af wie het primaat heeft in het omgaan met andere stakeholders, zoals politici, belangenorganisaties, vakbonden, ondernemingsraad. Ook de omgang met de media is een punt om zorgvuldig te registreren.

- *Normalisering van de interne rollen en verhoudingen*

In aansluiting op de regulering van de verhoudingen met de omgeving zullen de interne verhoudingen op diverse niveaus genormaliseerd dienen te worden. Dat begint met de aansluiting van de top met het tactische en operationele management én met zichtbare aandacht voor het primaire proces. De leden van een directie moeten zichtbaar zijn in de organisatie en weten wat het primaire proces inhoudt en hoe de mensen zich daarin voelen. Dat betekent bijvoorbeeld dat een directeur meeloopt in onregelmatige diensten, een bus, tram of metro kan besturen of als parkeercontroleur op straat bonnen heeft geschreven. Normaliseren betekent ook kritisch kijken naar de kwaliteit van het management en van de staven. Wat is hun toegevoegde waarde en hoe gaan zij bijdragen aan de doelen van de organisatie? Wellicht het allerbelangrijkste is het herstellen van de verbinding van de medewerker met zijn of haar werk.

- *Herstel van het 'normale leven' in de organisatie*

Maak de gangbare maatschappelijke waarden, normen en omgangsvormen in de organisatie weer 'gewoon'. Je kunt hier denken aan het vieren van (dienst-) jubilea, het voeren van werkoverleg, het informeren van medewerkers, et cetera. Ook corrigerend optreden hoort hierbij. Fraude en misbruik worden bestraft en bij andere vormen van normafwijkend gedrag bijvoorbeeld in taalgebruik, kleding, bejegening van collega's of klanten, worden mensen door hun leidinggevende en door elkaar aangesproken. Eigenlijk moet je denken aan normalisering op alle gebieden in het dagelijkse organisatieleven waartoe ook dingen behoren als op tijd komen en afspraak is afspraak. Ook het herstel van een gezond sociaal klimaat binnen heldere functionele verhoudingen hoort tot de normalisering. In verwaarloosde organisaties zitten er nogal wat mensen thuis of op verkeerde plekken in de organisatie. Daar moet je wat aan doen. Dat betekent concreet het contact met de organisatie herstellen en mensen duidelijkheid verschaffen en heldere keuzen voorhouden. Door te investeren in mensen en middelen laat je zien dat de organisatie een toekomst heeft.

11. Competentie van de change agent

Wat zijn de competenties van de persoon die leiding geeft aan verandering in verwaarloosde organisaties? Met change agent doelen we zowel op de verandermanager als op de adviseur die als veranderbegeleider optreedt. Aan de cases van het GVB, de Sociale Dienst Amsterdam en de Dienst Stadstoezicht kunnen wij een grondhouding ontleen die de effectieve leider van verandering onderscheidt van zijn voorgangers.

Het begint met *systemisch denken*: je moet de organisatie altijd als een werkend geheel kunnen zien. De organisatie functioneert in een groter geheel, een sector, een regio, een land, de Europese Unie en kent allerlei (afhankelijkheids-)relaties en belangengroeperingen. In de organisatie moeten de functies werkzaam zijn die het geheel en de delen goed kunnen laten werken.

De change agent moet *normatief-relatieveel* optreden. Hij of zij is een voorbeeld in zijn houding en gedrag. Hij is beslist en zorgvuldig als het gaat om het beoordelen van mensen. Hij spreekt mensen aan op hun bindingen met het werk, collega's, hun chefs en klanten. Hij kan mensen enthousiasmeren en stimuleren. Hij houdt mensen alert. Wij vinden dit relationele aspect zo belangrijk dat wij liever spreken van een normatief-relatieveel strategie dan van een normatief-reëducatieve strategie.

De change agent kan de processen die deel uitmaken van de interventiestrategie *organiseren en regisseren*. Dit betekent dat hij een goed inschattingvermogen heeft voor timing, dosering, snelheid en voor wie hij daarbij moet betrekken (en wie niet). Hij kent het krachtenveld en kan daarin invloed uitoefenen. Hij doet en roept (inter-)actie op.

Ten vierde kan de change agent *communicatief handelen*. Hij laat door zijn handelen zien waar het om draait. Hij draagt door zijn gedrag betekenis over. Daardoor krijgt hij volgelingen in de organisatie. Kunnen verbinden is de gemeenschappelijke noemer in deze vier competenties.

En het belangrijkste tot slot. De change agent is bereid en in staat een meerjarige relatie aan te gaan met het te veranderen organisatiesysteem. In de adviesrelatie is dit ongebruikelijk. Die is vaak kort van duur en resultaatgericht, terwijl de relatie langdurig en relatiegericht moet zijn in verwaarloosde organisaties. Welke adviseur wenst een dergelijke duurzame relatie met een cliëntsysteem aan te gaan en welke opdrachtgever is daartoe bereid? Hier lijken dus een bijzondere opdrachtgever, een bijzondere adviseur én een bijzondere regie voor nodig.

12. Kritische reflectie

Na enige aarzeling hebben we pedagogische inzichten verkend en vertaald naar ervaringen met verwaarloosde organisaties. De parallellen waren indrukwekkend. Biedt de pedagogiek nu echt het antwoord? Laten we terugkeren naar de oorspronkelijke aarzeling. Mag je de manager-medewerkerrelatie vergelijken met de ouder-kindrelatie? Eerlijk gezegd: nee. De psychologische en maatschappelijke verschillen tussen een kind en een volwassene zijn dermate groot dat het onge-

past is deze relaties gelijk te stellen. Volwassenen zijn geen kinderen en dienen niet als kind behandeld te worden. Bovendien mag een arbeidsorganisatie niet gelijk gesteld worden aan een gezin of opvoedingssysteem. In hun aard en maatschappelijke functie zijn dat twee totaal verschillende systemen.

Echter, in beide systemen werken en leven mensen die aangewezen zijn op relaties, die hun identiteit en capaciteiten zonder relaties niet tot ontwikkeling kunnen brengen, onderhouden en zo nodig herzien. En relationele vermogens zijn niet alleen de primaire vermogens van de opvoeder, maar ook de vermogens die mensen als kind primair in de opvoeding bij zichzelf ontwikkelen. En we hebben gezien dat het bij verwaarloosde organisaties niet alleen gaat om materiële verwaarlozing, maar ook om immateriële ofwel relationele verwaarlozing. En in die zin is de link naar de pedagogiek gerechtvaardigd. Niet omdat medewerkers kinderen zijn en managers hun ouders, maar omdat mensen in arbeidsorganisaties uitermate veel behoefte hebben aan vermogens die bij uitstek in de opvoedingsrelatie benut en ontwikkeld worden. Vanuit dat oogpunt is juist het te veel scheiden van werk en privé ongepast. Zij vormen twee polen van één levenssamenhang. In die zin mag de vergelijking met de pedagogiek best provocerend worden neergezet. Men mag een manager die medewerkers emotioneel misbruikt en verwaarloost, best de vraag voorleggen: 'Ga je ook zo met je partner en kinderen om?'. Zolang ook deze vraag maar vanuit de 'juiste pedagogische houding' wordt gesteld, in de zin dat men door die vraag te stellen op zoek is naar de relationele competenties van in dit geval de betrokken manager.

13. Vragen voor verder onderzoek

Er zijn tot slot enkele kwesties die in het bestek van dit artikel niet aan de orde zijn gekomen waarvoor wij aandacht zouden willen vragen, omdat het aspecten zijn van het fenomeen verwaarlozing in organisaties.

Ten eerste een vraag voor het adviesvak: kan een extern adviseur in een duurzame relatie voldoende distantie bewaren of gaat hij zich identificeren met de rol van 'opvoeder'. Wat is daar vanuit professioneel oogpunt voor of tegen te zeggen?

Ten tweede een onderzoeksvraag voor communicatiewetenschappers. We hebben waargenomen dat medewerkers zich schamen voor de vaak negatieve berichtgeving en er niet meer voor uit durven komen dat zij voor die organisatie werken. Onderkennen en onderzoeken de communicatiewetenschappers de effecten van berichtgeving in de media op de mensen die bij een verwaarloosde organisatie werken?

Ten derde een onderzoeksvraag voor politicologen. Dit betreft de relatie tussen politiek bestuur en ambtelijk management. Hoe onderscheid je de verantwoordelijkheden voor het realiseren van politieke doelstellingen van de verantwoordelijkheid voor het leidinggeven aan een transformatie? Het zijn niet enkel de managers en medewerkers die 'schuld' hebben aan het slechte functioneren van hun organisaties. Het zijn vaak politieke maatregelen die op termijn verwaarlozing tot gevolg hebben, denk aan het onderwijs en de recente fouten die het

Openbaar Ministerie zwaar worden aangerekend. Deze vraag is ingegeven door onze constatering dat ambtelijke managers vanuit de politiek regelmatig geconfronteerd worden met irreële opdrachten. Een wethouder bijvoorbeeld zegt onder druk aan de gemeenteraad vergaande maatregelen toe die vanuit veranderkundig perspectief volstrekt onhaalbaar zijn. De ambtelijk directeur of manager van een dienst wordt echter geacht dit uit te voeren op straffe van ontslag. Welke inzichten levert de politicologie of bestuurskunde om politici hierin te corrigeren?

Noten

1. De door ons beschreven verschijnselen zijn zeker niet uniek voor het GVB, de Sociale Dienst en Stadstoezicht; ze zijn wel exemplarisch. Het is evenmin specifiek Amsterdams wat hier is gebeurd. Wij komen dergelijke verschijnselen tegen bij ministeries, landelijke overheidsdiensten, in de zorg en bij het onderwijs. Denk hier bijvoorbeeld aan de ROC's die reeksen van elkaar opvolgende reorganisatieslagen hebben meegemaakt. Verwaarlozing zal niet enkel in non-profitorganisaties voorkomen. De auteurs zijn benieuwd naar cases in de marktsector die binnen dit verklaringskader passen.
2. Zie het artikel van Ed Lof (1998), 'Adviseren in het vacuüm tussen politiek en markt – Muurvast in drijfzand van aarzelend gezag'. – In: *Management Consultant*, nr. 2.
3. Zie het dossier 'Ondergang van de Sociale Dienst' in *Het Parool* van 12 februari 2002, redactie Kees Tamboer.
4. Zie onder meer het verslag van de commissie vooronderzoek Dienst Stadstoezicht, Gemeenteraad Amsterdam, 19 februari 2004.

Literatuur

- Asma, G.E.M., Klompenhouwer, M.C., Pouw-Tan, B.K., en Trotsenburg, J.T. (1990), *De afdeling Jeugdgezondheidszorg G.G.D. Rotterdam en Kindermishandeling: een verslag over de periode van augustus 1988 tot en met juni 1989*. – Rotterdam: GGD
- Baan-Slootweg, O.H. van der (1992), *Medische diagnostiek van kindermishandeling*. – In: H. Baartman en A. Van Montfoort (red.), *Kindermishandeling: resultaten van multidisciplinair onderzoek*. – Utrecht: Data Medica, p. 124-145
- Beer, M. en Eisenstat, R.A. (2003), 'Building organizational fitness'. – In: S. Chowdhury (ed.), *Organization 21 C*. – New Jersey: Upper Saddle River, New Jersey, *Financial Times*, Prentice Hall
- Bowlby, J. (1973), *Separation*. – New York: Basic Books
- Chin, R. en Benne, K. (1969), 'General strategies for effecting changes in human systems'. – In: W.G. Bennis, K. D. Benne en R. Chin, *The Planning of Change*. – Londen, etc.: Holt, Rinehart & Winston
- Boonstra, J.J. (2000), *Lerend veranderen, Veranderd leren*. – Amsterdam: Vossiuspers



- Glaser, D. (2002), *Emotional abuse and neglect (psychological maltreatment): a conceptual framework*. – In: *Child Abuse and Neglect* no. 26. – Londen: Pergamon, p. 697-714
- Hekken, S.M.J. van (1992), 'Verwaarlozing: achtergronden, gevolgen en behandeling'. – In: H. Baartman en A. Van Montfoort (red.), *Kindermishandeling: resultaten van multidisciplinair onderzoek*. – Utrecht: Data Medica, p. 166-185
- Kockelbergh L., Lambrechts L., Eersels Luc en Cverle, P. (1999), 'Wat met psychische stoornissen op school?'. – In: *Reactieve hechtingsstoornissen*, no. 11. Caleidoscoop (internet), p. 2-18
- Kok, J.F.W. (1992), 'Opvoeden als beroep: een inleiding voor groepsopvoeders en leraren.' – In: Rink, J.E. (2000), *Pedagogische verwaarlozing en orthopedagogiek: opvoeding, behandeling, personeelsbegeleiding, management*. – Antwerpen: Maklu
- Maccoby, E.E. en Martin, J.A. (1983), 'Socialization in the context of the family: parents child interaction'. – In: Rink, J.E. (2000), *Pedagogische verwaarlozing en orthopedagogiek: opvoeding, behandeling, personeelsbegeleiding, management*. – Antwerpen: Maklu
- Morrison, E.W. en Milliken, F.J. (2000), 'Organizational silence: a barrier to change and development in pluralistic world'. – In: *Academy of Management Review*, Vol 25, No. 4, p. 706-725
- Muyen, J.J. (2003), *Leiderschapontwikkeling: het hanteren van paradoxen*. Rede bij de aanstelling tot hoogleraar aan de Universiteit Nyenrode. – Amsterdam
- Neuman, J.E. (1989), 'Why people don't participate in organizational change'. – In: R.W. Goodman en W.A. Pasmore, *Research in organizational change and development. Volume 3*. – Greenwich: JAI Press Inc
- Quinn, R.E. (2004), *De brug bouwen terwijl je erover loopt. Een gids voor leidinggeven bij verandering*. – Den Haag: Academic Service
- Rink, J.E. (2000), *Pedagogische verwaarlozing en orthopedagogiek: opvoeding, behandeling, personeelsbegeleiding, management*. – Antwerpen: Maklu
- Schaef, A.W. en Fassel, D (1988), *The addictive organization*. – New York: Harper Collins Publishers
- Schuiling, G. (2001), *Persoonlijke ontwikkeling door organisatieontwikkeling*. – Deventer: Kluwer. – Academisch proefschrift
- Sennett, R. (1998), *The corrosion of character. The personal consequences of work in the new capitalism*. – New York: Norton & Company
- Verhey, F. (1990a), 'Kind en omgeving'. – In: Sanders-Woudstra, J.A.R. en Witte, H.F.J. de (red.), *Leerboek kinder- en jeugdpsychiatrie*. – Assen; Maastricht: Van Gorcum, p. 559-597