

Verwaarloosde organisaties

Wat de pedagogie ons leert

Joost van Kampen en Gertjan Schuiling

Als je er oog voor hebt, kun je organisaties tegenkomen die ronduit een verwaarloosde indruk maken. In de organisatiekunde kom je dat woord 'verwaarlozing' niet tegen. In de pedagogiek wel. De parallellen die een uitstapje naar de pedagogie oplevert zijn te frappant om te negeren. Organisaties zijn dan wel geen kinderen, maar managers (en hun adviseurs) moeten misschien wel iets van een opvoeder hebben.

- *Out of control*
- *De harde hand*
- *Minderwaardigheidsgevoelens*
- *Wat werkte niet, wat wel*
- *Pedagogen over patstellingen*
- *Kenmerkende stoornissen*
- *Frappante parallellen*
- *De behandeling: principes en valkuilen*
- *Twee belangrijke regels*

Er zijn organisaties waar het nooit meer goed mee lijkt te komen. Iedereen spreekt er kwaad van, maar niets lijkt te helpen. Voorbeelden waarmee we zelf in aanraking kwamen (inmiddels zijn ze aan de beterende hand) zijn het Gemeentevervoerbedrijf Amsterdam, de Sociale Dienst Amsterdam en de Dienst Stadstoezicht Amsterdam. Maar ook elders zullen organisaties bestaan die zo'n verwaarloosde indruk maken – we nodigen de lezer uitdrukkelijk uit om zulke voorbeelden met ons te delen. Openbare onderzoeksgegevens van recente datum suggereren dat in elk geval bij de krijgsmacht en de politie ook organisaties bestaan die trekken van verwaarlozing vertonen. NS is een organisatie die tot voor enkele jaren aan het signalement voldeed. En uit reacties maken we op dat ook mensen in het onderwijs het verschijnsel herkennen. Hoe is het met de relatie tussen management en medewerkers van de zorgverzekeraars nu de rook van de stelselherziening is opgetrokken?

De gevallen uit Amsterdam zijn ons inziens geen uitzonderingen maar heldere voorbeelden van een veel voorkomend verschijnsel. We geven aan dat verwaarlozing verschillende gedaanten kan aannemen, maar dat er toch ook steeds typische trekjes terugkeren, een kenmerkende 'pathologie'.

Out of control

Het kostte het GVB Amsterdam ruim 10 jaar om te herstellen van ernstige verwaarlozing.

In 1994 werd het GVB 'out of control' verklaard. Elke week namen de tekorten toe, kranten berichtten dagelijks over misstanden. Het bedrijf had in vijf jaar tijd drie directiewisselingen gekend, nog afgezien van de vele interimmanagers. Vakbonden organiseerden veelvuldig stakingen. Toen de directie een ander rooster wilde invoeren, sloten OR, bonden en wethouder een akkoord om de 'rust te bewaren'. Een al aangekondigde sanering vond in feite niet plaats.

De algemeen directeur die in 1996 met veel aandacht van de media aantreedt, treft een uitgewoonde organisatie aan. Het materiaal is aan vervanging toe, maar daarvoor zijn geen voorzieningen getroffen. Het verzuim was 25 procent en vierhonderd van de vijfduizend personeelsleden zaten met salaris thuis. Werkplaatsen en kantoren zien er niet uit, het personeel was slordig gekleed en reizigers klaagden over slechte service en grove behandeling.

Managers traden niet of nauwelijks op tegen medewerkers die de kantjes ervan af liepen. Een oudere garde onder het personeel maakte de dienst uit. Er waren sterke tegenstellingen tussen kantoor en uitvoerend personeel en ook verschillen tussen bedrijfssonderdelen werden gecultiveerd. Er heerste cynisme en gelatenheid, al bleef het wel 'ons klotebedrijf'. Met de aanbevelingen van gerenommeerde adviesbureaus werd weinig gedaan, of alleen de leuke dingen werden eruit gepikt.

De harde hand

Helemaal opnieuw beginnen als Dienst Werk en Inkomen (DWI) was de enig overgebleven oplossing voor de Sociale Dienst Amsterdam (SDA) na een jarenlange historie van mislukte reorganisaties. Met elke nieuwe directie kwam een ander organisatieconcept binnen, zonder dat men greep kreeg op de organisatie. In 2001 stuurt de minister van SZW zelfs een ploeg ambtenaren naar Amsterdam die de leiding overneemt. Daarna gaat de gemeente, die risicodragend is geworden, ook zelf met harde hand ingrijpen. Het 'klantenbestand' wordt opgeschoond. Er vindt opnieuw een reorganisatie plaats. Topambtenaren werden gedetacheerd in de leiding. Er wordt personeel aangetrokken uit opsporingsdiensten, waaronder de politie. Mensen die niet meekomen, krijgen de wacht aangezegd.

Hoewel de meeste leidinggevenden en medewerkers de noodzaak van de ingrepen erkenden, veroorzaakte de harde aanpak ook veel schade. De productiecijfers lieten

goede resultaten zien, maar het ziekteverzuim steeg.
In de DWI is het evenwicht hervonden maar de situatie nog kwetsbaar.

Minderwaardigheidsgevoelens

De Dienst Stadstoezicht van Amsterdam is een samenvoeging van Parkeerbeheer en Stadswacht, allebei diensten die al een eigen veranderhistorie kenden. De nieuwe dienst groeide explosief, tijd voor een adequate integratie was er niet. Kwaliteit was ondergeschikt bij de aanname van personeel vanwege de werkgelegenheidsdoelstelling die aan de dienst was opgelegd. Er ontstonden financiële tekorten en het verzuim lag tussen de 15 en 20%. In korte tijd zijn er ook hier vele wisselingen in directie en management. Het financiële beheer was niet op orde, er bestond onduidelijkheid over doelstellingen en taken en er werd niet gestuurd op houding en gedrag. De dienst gleed af.

Het toenmalige management greep hard in bij fraudezaken. Taken werden opnieuw gestructureerd en er werden allerlei procedures gecentraliseerd. De maatregelen werden door werknemers ervaren als overkill, ze krijgen het gevoel dat iedereen schuldig werd verklaard, tenzij je je onschuld kunt bewijzen. Ook als alles allang weer normaal functioneert is het gevoel van minderwaardigheid nog niet weg.

Wat werkte niet, wat wel

Nu de drie organisaties inmiddels normaal functioneren, is het moment aangebroken om een eerste evaluatie te maken van wat wel en niet werkte.

Niet effectief waren: 'wij weten hoe het anders moet' en het uitdrukkelijk veroordelen van de oude cultuur, alsof er helemaal niets meer deugt. Wat ook niet werkt is het stellen van niet-realistische termijnen of het almaar wisselingen aanbrenge in het management. Veronachtzaming van wat de organisatie nog te bieden heeft lijkt de kiem van mislukking in zich te bergen. De bemoeienis van wethouders en gemeente met de bedrijfsvoering was contraproductief: de druk werkte averechts.

Wel effectief waren: heldere scheiding in rollen (allereerst in de top, in dit geval tussen gemeentebestuur en directie), een open, nieuwsgierige- en betrokken houding van directeuren en managers, en investeringen in voorzieningen. Ook de naar buiten gerichte inspanningen van met name de algemeen directeur van het GVB om weer positieve aandacht voor 'zijn bedrijf' te krijgen waren heilzaam.

Bij de SDA voelden mensen zich weer serieus genomen toen er eisen aan ze werden gesteld, wat lang niet gebeurd was. Bij het GVB lag dat anders. Daar golden wel targets, maar de manier waarop die werden opgelegd had beschadigend gewerkt. Harde managementtechnieken werken blijkbaar alleen als zij bijdragen aan een relatie van wederzijdse erkenning.

De casus van de Dienst Stadstoezicht 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.

Pedagogen over patstellingen

Volgens de organisatiekunde ligt de sleutel bij het vergroten van 'participatie'. Echter, in verwaarloosde organisaties wordt een uitnodiging tot participatie niet meer beantwoord. Dit versterkt de neiging van managers om dingen gewoon op te leggen. Het is deze 'catch-22'-situatie die ons ertoe bracht om te kijken naar wat de pedagogiek hierover zegt.

Pedagogen spreken van verwaarlozing bij het langdurig onthouden van de juiste verzorging en aandacht. Dat is geen kwestie van kwade wil, maar van tekortschieten. Verwaarlozing kan zich ook uiten in verwenning, wanneer de materiële zorg niet wordt gecombineerd met voldoende affectie en regels. Want die twee zaken zijn bepalend: én accepteren én eisen stellen (of verwachtingen uiten).

Kinderen kunnen op verschillende manieren verwaarloosd worden:

- Emotioneel niet beschikbaar zijn, niet responsief zijn, negeren. De ouders of verzorgers worden geheel in beslag genomen door hun eigen besommeringen.
- Vijandigheid, neerbuigendheid, afwijzing. Het kind denkt dat het die houding ook verdient.
- Een ondoordachte- en misplaatste opstelling die niet past bij de ontwikkeling van het kind. Daarbij kan het gaan om blootstelling aan verwarrende- of traumatische gebeurtenissen. Maar ook om overbescherming (wat een rem zet op ontdekken en leren).
- Het niet-erkennen van de psychologische werkelijkheid van de ander, de ander gebruiken om eigen behoeften te vervullen.
- Nalaten de sociale aanpassing te bevorderen, asociaal gedrag in de hand werken, of juist isolatie.

Kenmerkende stoornissen

Verwaarlozing leidt tot gedrags- en hechtingsstoornissen. Die kunnen zich op allerlei manieren uiten, bijvoorbeeld in oppervlakkig, onecht of kinderachtig gedrag. In luiheid, laksheid, of gebrek aan zorg voor toevertrouwde spullen. In een gebrek aan vertrouwen in andere mensen en in agressiviteit. Wat ook veel voorkomt is dat de afwezige (voormalige) ouder/verzorger wordt geïdealiseerd en dat alle boosheid zich richt op de huidige verzorger.

Bij verwaarloosde kinderen is een aantal competenties niet of slecht ontwikkeld, zoals ordenen en analyseren, relativeren, het zien van samenhangen, gevoelsmatig aanspreekbaar zijn, doelen stellen en nastreven, voor de eigen gezondheid zorgen, en sociaal vaardig zijn.

Frappante parallellen

De parallellen met het gedrag van volwassen mensen in verwaarloosde organisaties zijn te frappant om te negeren. Managers kunnen geheel in beslag worden genomen door hun eigen beslommeringen. Zij kunnen afwijzend gedrag vertonen en gevoelens van minderwaardigheid oproepen. Ze kunnen ongepast te werk gaan door de druk van de buitenwereld ongefilterd aan medewerkers door te geven, of door hun eigen ego voorop te stellen. Ook het negeren van asociaal en crimineel gedrag is terug te vinden.

Autoritair leiderschap zien wij wanneer veranderingen van bovenaf worden opgelegd. Van verwenning is sprake wanneer snel wordt toegegeven aan eisen, om maar van het gezeur af te zijn. Veronachtzaming treedt op wanneer een manager niet meer 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.

Pedagogen spreken van de 'juiste opvoedingshouding': accepteren én eisen stellen, responsief zijn én verwachtingen uiten. Als we kijken naar de interventies die wel werkten, is dat precies wat we zien. Maar het is geen eenvoudige 'succesformule'.

De behandeling: principes en valkuilen

In een verwaarloosde organisatie moet er eerst iets anders gebeuren voordat de participatieve strategie werkt. Anders durven medewerkers er niet in mee te gaan, bang om alleen maar een nieuwe bevestiging te leveren voor hun tekortschieten. Als we iets van de pedagogie kunnen leren, is het dat leidinggevenden de juiste

relationele capaciteiten moeten hebben, en dat gevoelens van vertrouwen essentieel zijn. Zulke zaken kunnen alleen worden ontwikkeld in langdurige relaties. Helaas is juist dat in toenemende mate lastig te verwezenlijken, in een tijdperk waarin alle relaties steeds verder worden geflexibiliseerd.

Bij de behandeling van verwaarlozing liggen ook valkuilen op de loer. De pedagogiek noemt er vier, en die vertalen we voor het gemak meteen maar even naar organisaties.

1. Opvulling van het gemis: 'pamperen', toleranter zijn dan goed zou zijn. Heilloos, want de behoefte aan aandacht is onverzadigbaar. Pamperen benadrukt juist de afhankelijkheid.
2. Van vooraf aan beginnen: omdat de verwaarlozing al lang duurt, willen managers als het ware de boel 'resetten': ze benaderen de medewerker als onbeschreven blad en proberen van daaruit de band weer op te bouwen. De medewerkers zijn echter geen onbeschreven blad meer. Ze hebben geleerd oppositie te voeren tegen elke band.
3. Partijdigheid: velen zijn zodanig bewogen door wat de medewerkers tekort zijn gekomen dat ze meegesleurd raken in de spiraal van vijandige afzetting. Ze versterken daarmee het proces.
4. Aanpakken van symptoomgedragingen: managers proberen ongewenst gedrag af te leren. Maar bij hechtingsstoornissen werkt belonen en straffen niet meer. Straf versterkt slechts de machtsstrijd.

Twee belangrijke regels

De pedagogiek kent geen succesformules. Wel twee belangrijke principes.

1. Ga de confrontatie aan, in de zin van: zorg dat er überhaupt een relatie tot stand komt. Hechten komt later. Een relatie komt ook tot stand wanneer men erin slaagt een conflict openlijk met elkaar te bespreken.
2. Stel je doelen laag, zodat herstel van zelfvertrouwen binnen bereik komt voor de ander. Geleidelijk aan maak je de taak zwaarder en word je strenger in het nakomen van afspraken.

Bij ernstige verwaarlozing is een vervangende hechtingsfiguur nodig voor relatievorming, bijvoorbeeld een pleegouder. Voor organisaties geldt dat de manager die de verwaarlozing heeft veroorzaakt, niet degene kan zijn die de relatievorming kan herstellen.

Voor een theoretische fundering van de hierboven kort samengevatte gedachten: zie M&O september/oktober 2005.