

Maatschappelijk ondernemen: systeem- én contextgericht organiseren

Maatschappelijke organisaties zijn in navolging van marktorganisaties de afgelopen jaren overgestapt naar een systeemgerichte wijze van organiseren. De huidige crises in de gezondheidszorg, onderwijs en volkshuisvesting zien hier op terug te voeren. Contextgericht werken kan hiervoor de oplossing zijn.



Woningcorporatie Domijn wil de wijk Bijvank in Enschede herstructureren, maar de bewoners zijn er duidelijk niet blij mee

Maatschappelijke organisaties denken en praten over de vraag hoe ze dichter bij de klant kunnen komen. Ze willen klantgedreven en maatschappijgedreven werken op een systeemgerichte manier voor elkaar krijgen. Dit zal niet lukken. Met het stellen van doelen, het formuleren van beleid, het maken van plannen en het ontwikkelen van systemen zal het niet lukken. Het zal anders moeten. Dit is voor bestuurders, managers en toezichhouders die systeemgericht denken en handelen een moeilijke opgave. De huidige crises in de gezondheidszorg, onderwijs en volkshuisvesting laten zien dat de systeemgerichte wijze van organiseren een verzadigingspunt heeft bereikt. Mensen hebben het gevoel dat er iets verloren is gegaan. Nu kan systeemgerichtheid in een situatie volstrekt passend zijn. Het is dan ook niet de bedoeling om aan te tonen dat systeemgerichtheid niet deugt. Het is wel een pleidooi om contextgerichtheid weer de aandacht te geven die het verdient, in situaties waar dit wenselijk is en beter werkt.

Er kan geen twijfel aan bestaan dat de afgelopen decennia systeemgericht organiseren de wind mee had. Maatschappelijke organisaties zijn in navolging van marktorganisaties de afgelopen jaren overgestapt naar een systeemgerichte wijze van organiseren. Een systeemgerichte organisatie gaat uit van zichzelf, werkt aanbodgericht en komt met plannen. Zij bepaalt zelf welke positie zij wil innemen, welke doelen zij wil bereiken en de middelen die zij hiervoor wil inzetten. Daarvoor zijn beleidsmakers, strategen, managers, vernieuwers, planners, controllers en handhavers nodig. Zorgorganisaties beschikken over een 'productencatalogus' waaruit 'doelgroepen' kunnen kiezen, onderwijsorganisaties sturen op 'output' en welzijnsorganisaties besteden hun diensten aan. Ook bij woningcorporaties zien we deze ontwikkeling. Er wordt gepland, gebudgetteerd en gemeten als nooit tevoren. Op zich is hier niets mis mee, behalve misschien dat de essentie ontbreekt: zingeving. Een voorbeeld is het 'sturen op gebiedswaarde'. Bij deze benadering worden plannen en maatregelen in een wijk vertaald naar hun bijdrage aan de vastgoedwaarde. De maatregel die het beste scoort, krijgt de voorkeur. Het gaat niet meer om wat bewoners en gebruikers van de wijk van 'waarde' vinden; waardecreatie is een rekenkundige exercitie geworden.

Een contextgerichte organisatie doet dingen die de ander verder helpen, in een vorm die bij de ander en diens situ-

atie passen. De context van de ander is leidend. Doelen stellen gebeurt wel, maar vanuit een met de ander gedeeld toekomstbeeld. Een dergelijk toekomstbeeld kan van alles zijn: een mooie buurt, het verminderen van overlast, het oplossen van de schuldenproblematiek, een schone en veilige woonomgeving. Een contextgerichte organisatie beschikt over het vermogen om zich met de ander te verbinden en diens wensen om te zetten in specificaties. Een contextgerichte organisatie werkt vraaggericht en komt met proposities. Per periode wordt geëvalueerd wat daaruit is ontstaan, of de verwachting moet worden bijgesteld en of het voldoende is door te gaan. Daarvoor zijn mensen nodig die zaken ter discussie durven stellen, open staan voor kritiek en niet voortdurend roepen dat alles is geanalyseerd en overwogen en dat zij het wel weten.

Systeemgerichte organisatie heeft vertrekpunt nodig waarvan alles is af te leiden

Systeemgerichtheid is op zijn sterkst als de organisatie zelf de specificaties van haar producten kan vaststellen. Dit is aan de orde bij bijvoorbeeld planmatig onderhoud, waarbij de corporatie zelf het uitvoeringsjaar en de gewenste kwaliteit kan bepalen. In zijn algemeenheid is dit aan de orde in situaties waarbij een 'product' of 'dienst' aan de man moet worden gebracht. Zo'n organisatie doet aan onderzoek, beleid, strategie, marketing, e.d. Klanten zijn consumenten die afhankelijk zijn van het aanbod of kunnen kiezen uit het aanbod dat de organisatie bepaalt.

Systeemgerichtheid is op zijn zwakst als iets ontstaat in wisselwerking tussen mensen. Dat is aan de orde bij bijvoorbeeld wonen, zorg, onderwijs, (schuldhulp)verlening, buurtbeheer. In het algemeen geldt dit voor organisaties die gespecialiseerd zijn in het leveren van diensten waar aan een vraag of probleem van iemand ten grondslag ligt. Als in een dergelijke situatie beleid wordt geformuleerd op een manier die meetbaar is, gaat er iets verloren dat waarde heeft voor de ander. De organisatie gaat van zichzelf uit en zoekt de eigen betekenisgeving in regels en cijfers. De top van de organisatie streeft naar hoge scores (vastgoedwaarde, klanttevredenheid, rendement, output) om zo goed mogelijk bij collega organisaties af te steken. Als iets niet in een getal is uit te drukken krijgt het geen aandacht, maar laat dat nou juist zijn wat mensen van grote betekenis achten.

In de praktijk worden organisaties die ooit contextgedreven bedoeld en ingericht zijn, steeds vaker systeemgedreven aangestuurd. Dit is aan de orde bij vrijwel alle

Het was drie jaar geleden nog zo'n voorbeeldig project. Hoe je hangjongeren kunt omtoveren in enthousiaste en verantwoordelijke speeltuinbegeleiders. Nu is het kapot gemaakt. Niet door de hangjongeren, maar door de beleidsmakers van de gemeente en de woningcorporatie. Klieren waren het, die zich meester maakten van de schommel en het openbaar groen en grijs vernielden. Die zo de kinderen wegpestten voor wie de speeltuin was bedoeld en overlast veroorzaakten in de buurt. De speeltuinleidster ging dagelijks huilend naar huis en had al bijna haar ontslag ingediend. Ook de wijkbeheerder van de corporatie had geen vat op de situatie en kon bijna dagelijks de rotzooi in buurt opruimen. Tot ze samen bedachten dat ze de klieren zouden kunnen inzetten om de kinderen te helpen. In een gesprek met de jongeren kwamen ze overeen dat de jongeren vrijwilligerswerk gingen doen van minimaal 4 uur per week, in ruil voor gesprekken over levensvragen en het maken van een carnavalswagen voor de jaarlijkse optocht. Zo konden de kinderen weer gewoon spelen en kregen de jongeren steun en een doel om voor te werken. Het werd een groot succes.

Het project werd populair bij de beleidsmakers van de gemeente en corporatie. De beleidsmakers wilden het project opschalen van de huidige 8 plaatsen naar 80 per jaar.

Dus moest er een beleidsplan komen, een subsidieregeling en verantwoordings-eisen. Ook moesten er kwaliteitseisen worden gesteld aan de begeleiding, de ruimten, de materialen en de voorwaarden voor deelname. De jongeren kregen een intakegesprek en kwamen op een wachtlijst. De indeling van de groepen moest aan de door de beleidsmakers opgestelde criteria voldoen. Het geheel vergde een jaar van voorbereiding en na een feestelijke start is het project na een half jaar beëindigd. De jongeren hadden geen zin om zich te mengen met jongeren uit andere buurten of van een andere etniciteit. Ook hadden zij geen zin om vrijwilligerswerk te doen voor kinderen uit andere buurten. De centrale plek trok jongeren aan die op de wachtlijst stonden en wilden klieren. Het intensieve contact dat de speeltuinleidster en de wijkbeheer hadden met de jongeren, is er niet meer. Beleid en plannen maken soms meer kapot dan je lief is.

(semi-)publieke en maatschappelijke organisaties. In de volgende case wordt het essentiële verschil belicht.

In bovenstaande case komen alle verschillen tussen systeem- en contextgerichtheid aan de orde. Hieronder worden de verschillen op een aantal aspecten nader toegelicht.

Doelen en resultaten

Een systeemgerichte organisatie heeft een vertrekpunt nodig waarvan alles is af te leiden. Dat wil zeggen de organisatie heeft een probleemstelling gedefinieerd, doelen die ze wil bereiken en maatregelen die ze gaat nemen. En ze hebben de ermee verbonden kosten uitgedrukt in een dimensie die iedereen snapt: geld. Deze benadering van boven naar beneden en van binnen naar buiten is heel functioneel voor collectieve problemen. Bijvoorbeeld: wij willen de problemen van starters op de woningmarkt oplossen. In situaties waarin de ander een onderdeel is van het probleem of de oplossing werkt deze benadering niet. Voorbeelden zijn de hierboven vermelde case en de plannen voor het dorp-

je Ganzendijk in Groningen en de wijk Kanaleneiland in Utrecht. De van boven geformuleerde doelen 'het gebied teruggeven aan de natuur' en 'de verhouding marktconform – sociaal dient 70% - 30% te zijn') en de hieraan gekoppelde maatregelen zijn gesloten. Dit betekent dat mensen mogen meepraten zonder daadwerkelijk invloed uit te kunnen oefenen. In deze situaties is een contextgerichte aanpak meer passend. Hoe dit zou kunnen zien we bij Barack Obama. Hij argumenteert, stelt zaken ter discussie, is voortdurend in gesprek en is er ruimte voor debat, waarnemen en argumentatie. Hij kijkt naar situaties als toestanden en komt met proposities. Hij geeft mensen de kans mee te denken, nodigt rivalen en andersdenkenden uit. Hij zoekt en legt vast zodra het kan. Het is een wijze van organiseren die werkt in een situatie waarbij de context van de ander leidend is. Het stellen van doelen gebeurt wel, maar in termen van een 'toestand die moet worden bereikt' en niet in termen van resultaten. Achteraf blijkt of de inzet voldoende was en of de inzet moet worden verbeterd of versterkt.

Met sturing geeft de top van de organisatie aan wat zij belangrijk vindt, waar de aandacht en energie van de medewerkers zich op moet richten. Een systeemgerichte organisatie maakt gebruik van *planning en control* instrumenten. Er wordt veel en op veel momenten gemeten, zodat afwijkingen snel zichtbaar zijn en ingrijpen mogelijk wordt. Dit is passend voor een marktorganisatie waarbij producten (telefoons, koffiezetapparaten, auto's) via een marketing of distributieconcept aan consumenten worden afgezet. Bij een taakorganisatie, waar het om de context van de ander gaat (onderwijs, welzijn, zorg) werkt deze vorm van sturing niet. Zo leidt het principe 'sturen op output' bij onderwijsorganisaties tot het geven van een advies aan leerlingen een gemakkelijke studie te volgen, in plaats van leerlingen te stimuleren het beste uit zichzelf te halen. Indien de context van de ander een belangrijke rol speelt, is het beter te sturen op *verwachtingen en uitkomsten*. Cijfers helpen de situatie beter in kaart te brengen en de verwachtingen bij te stellen. De top van de organisatie moet duidelijk hebben in welke situatie welke vorm van sturing het meest passend is. Voor diensten als wijkbeheer, schuldhulpverlening en overlast ligt een contextgerichte sturing op basis van *verwachtingen en uitkomsten* voor de hand. Diensten als onderhoud en verhuur vragen om een meer systeemgerichte sturing. Klanten worden immers vanuit een bestaand aanbod geholpen en daarin wegwijz gemaakt. Met behulp van cijfers kan voor deze diensten worden beoordeeld of de organisatie op koers ligt en of ingrijpen noodzakelijk is.

Leiderschap

In een systeemgerichte organisatie kan een manager zonder kennis of ervaring de baas worden. Dat kan omdat hij/zij kan terugvallen op structuren, regels en

procedures, op wat eerder is bedacht en de manier waarop dat moet gebeuren. Hij/zij is een manager die activiteiten moet coördineren, resultaten moet beoordelen en medewerkers moet motiveren, belonen of straffen. In een contextgerichte organisatie ligt dat anders. Medewerkers weten wat nodig is. Zij hebben de kennis, inhoud en vaardigheden. De leidinggevende moet medewerkers faciliteren, kan toezien of de kwaliteit wordt gehaald en kan aanreiken wat de context is van een maatregel of de ander. In een contextgerichte organisatie is niet de leidinggevende maar de klant de basis voor motivatie, belonen en straffen. Als in een contextgerichte organisatie systeemgericht wordt leidinggegeven, ontstaat een spagaat. De systeemgerichte manager kan niet terugvallen op voorschriften, omdat deze er niet zijn en kan de geleverde kwaliteit niet toetsen. Het effect zal zijn dat ofwel de manager niet serieus wordt genomen ofwel dat medewerkers een knechtenrol krijgen, waar ze ziek uit wegvluchten. Alle spanningen die er zijn tussen managers en professionals als leraar, opbouwwerker en verpleegkundige zijn op dit probleem terug te voeren. Bij woningcorporaties waarbij er sprake is van een mix van systeem en context en de professie 'volkshuisvesting' nog niet is uitgekristalliseerd, speelt dit probleem minder. Maar ook hier zitten leidinggevendenden, die vooral met behulp van managementmethoden werken, met een probleem: hoe kan ik medewerkers de resultaten laten boeken die ik in mijn hoofd heb en waarop is mijn leiderschap gebaseerd?

Bij maatschappelijke organisaties waren toezichthouders in het verleden gericht op de bescherming van klanten tegen machtsmisbruik of wanbeleid. In de transformatie naar systeemgerichtheid die de afgelopen decennia heeft plaatsgevonden is deze oriëntatie totaal veranderd. De toezichthouder beoordeelt nu of de systemen goed functioneren. De denklijn hierbij is dat door meer informatie de kern van de organisatie (het systeem) dichterbij komt. We zien deze denklijn terug in de Governance Code voor woningcorporaties, die één grote opsomming is van interne risico-, beheersings- en beoordelingssystemen. Uit een onderzoek ('toezicht op scherp') van de Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties komt naar voren dat toezichthouders steeds vaker een formeel toezichtkader hanteren, waarbij zij zich verantwoordelijk voelen voor de informatievoorziening. Toezichthouders zitten gevangen in het schema van systeemgerichtheid. Het is de kern van de huidige problemen.

Ook de overheid probeert systeemgerichtheid (die ze zelf onder de noemer van marktwerking heeft gepromoot) in een systeemgericht korset te dwingen. Het feit dat woningcorporaties geen taakorganisaties meer zijn van de overheid heeft men geprobeerd op te los-



sen door allerlei regels over prestaties, transparantie en verantwoording. In het rapport van de commissie Meijerink van november 2008 (nieuw arrangement overheid – woningcorporaties) wordt nog gesproken over de 'eigen doelstellingen' en de 'publieke taken' van de woningcorporatie en hoe het toezicht op beide functies moet worden georganiseerd. Dit vanuit het besef dat corporaties zijn doorgeschoten en teveel van zichzelf uitgaan. De VROM-raad gaat in zijn advies van februari 2009 een stap verder en stelt dat 'eigen en publieke doelstellingen' altijd samen dienen te vallen. Deze manier van denken waarbij ondernemerschap niet gericht is op het eigen belang, maar gericht is op het publieke belang wordt hopelijk ook weer leidend bij de bestuurders en toezichthouders van woningcorporaties.

Samenvattend kan worden gesteld dat maatschappelijke organisaties zijn doorgeschoten naar vormen van systeemgericht organiseren. Ze concentreren zich op zelf bedachte doelen, die na verloop van tijd worden versimpeld tot wat meetbaar is. Ze denken effecten, die alleen met contextgerichte vormen van organiseren te bereiken zijn, cadeau te krijgen. De ongewenste resultaten proberen ze te verzachten door hun goede bedoelingen te vertellen en ze willen hun systemen repareren door meer toezicht, gedragscodes, strengere regels en meer cijfers. Het vinden van de oplossing in meer systeemgerichtheid zal niet lukken. Probleem hierbij is dat er een toestand is ontstaan die uitnodigt meer van hetzelfde te doen, namelijk expliciteren. Dus komen er nieuwe regels voor meer toezicht, meer meten en codes met heel veel punten. Accountants en juristen vinken af: dat doen we wel, dat niet. Er is een systeem ontstaan waar we nou juist vanaf wilden. Maatschappelijke organisaties zullen weer duidelijk moeten krijgen welke activiteiten een meer systeemgerichte wijze van organiseren vragen en welke een meer contextgerichte. Dit vraagt om zelfonderzoek en herkennen wat reductie van de context in de vorm van expliciteren aanricht.

Over hoe een wijk weer leefbaar kan worden gemaakt, hebben bewoners en corporatie in Enschede een hele andere visie