

Ambtelijke organisatie in Gelderland gekanteld

Naar een doelgerichte organisatie

Na een interne probleemoriëntatie kwam de ambtelijke top van de provincie Gelderland tot de conclusie dat de organisatie te verkokerd en te weinig uitvoeringsgericht werkte. Besloten werd over te gaan tot een grootscheepse reorganisatie van het ambtelijke apparaat. In dit artikel beschrijft de programmamanager die het proces getrokken heeft, zijn ervaringen met deze reorganisatie.

Piet Nieuwenhuysen

In 2006 is de provincie Gelderland gestart met een grootscheepse reorganisatie van het ambtelijke apparaat. Op 1 januari 2009 is de nieuwe organisatie van start gegaan. De gehele operatie kende enkele bijzondere kanten. Zo was er – in tegenstelling tot wat gebruikelijk is bij reorganisaties – geen expliciete externe veranderdruk. Daarnaast is gekozen voor een volledig procesgeoriënteerd organisatiemodel en is de reorganisatie grotendeels uitgevoerd door interne mensen.

Terugkijkend op het proces zijn de belangrijkste lessen dat de legitimatie van een dergelijke ingreep voor het gehele traject van groot belang is, dat de sturing op het proces eenduidig moet zijn en dat de rol van de medezeggenschap in het begin van het proces moet worden bepaald en vastgelegd.

De ambtelijke top van de provincie Gelderland kwam na een interne probleemoriëntatie tot de conclusie dat de organisatie te verkokerd en te weinig uitvoeringsgericht werkte. Om voldoende toekomstbestendig te zijn en de externe dienstverlening te verbeteren was een fundamentele reorganisatie nodig. In dit artikel beschrijft de programmamanager die het proces getrokken heeft, zijn ervaringen. De beschrijving spitst zich toe op de vorm van sturing van een dergelijk proces, inclusief de voor- en nadelen van een interne programmamanager. Interessant is hoe omgegaan is met de legitimering van een dergelijke ingreep terwijl er geen expliciete externe veranderdruk was. Ook de impact van de rol van de medezeggenschap blijft niet onbesproken. Of de reorganisatie het beoogde resultaat heeft gehad, is volgens de schrijver in dit stadium van het veranderingsproces nog niet te bepalen.

Als 'bril' voor de terugblik is gebruik gemaakt van het model van John P. Kotter. In zijn boek 'Leiderschap bij verandering' heeft Kotter een fasenmodel voor ingrijpende verandering opgenomen. Op de twee laatste fasen – die over implementatie gaan – na zijn de andere stappen herkenbaar. Zonder volledig te zijn gaat het om elementen als 'urgentiebesef vestigen', 'een leidende coalitie vormen', 'visie en strategie ontwikkelen', 'communicatie' en 'empowerment'.

Ingrijpende reorganisatie

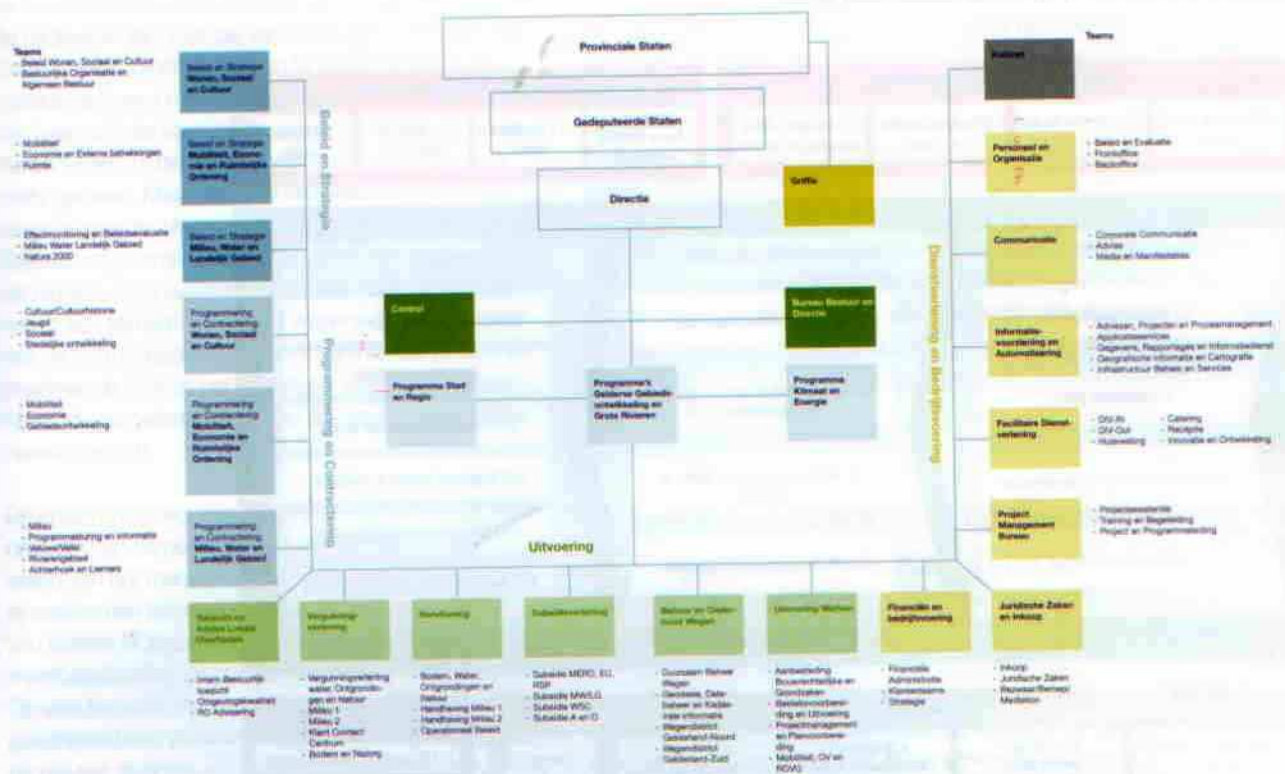
Op grond van een interne managementoriëntatie is de reorganisatie geïnitieerd door de directie. De organisatie is ingrijpend gewijzigd van een op inhoud gebaseerde sectorale organisatie naar een procesgestuurd directiemodel. In de nieuwe organisatie zijn de bedrijfsprocessen leidend bij de inrichting en is er sprake van een concerndirectie. Qua aansturing staat het afdelingsmanagement centraal (zie figuur 1). De organisatie is opgebouwd via de lijnen 'beleid en strategie', 'programmeren en contracteren' en 'uitvoering'. De bedrijfsvoering is georganiseerd onder de noemer 'dienstverlening en bedrijfsvoering'. Het hoofdprocessenmodel is daarbij uitgangspunt geweest (zie figuur 2).

Geen klachten toch reorganiseren

Waarom reorganiseren?

Een professionele organisatie die kwaliteitsbesef

Organogram provincie Gelderland 2009



Figuur 1. Organogram provincie Gelderland 2009

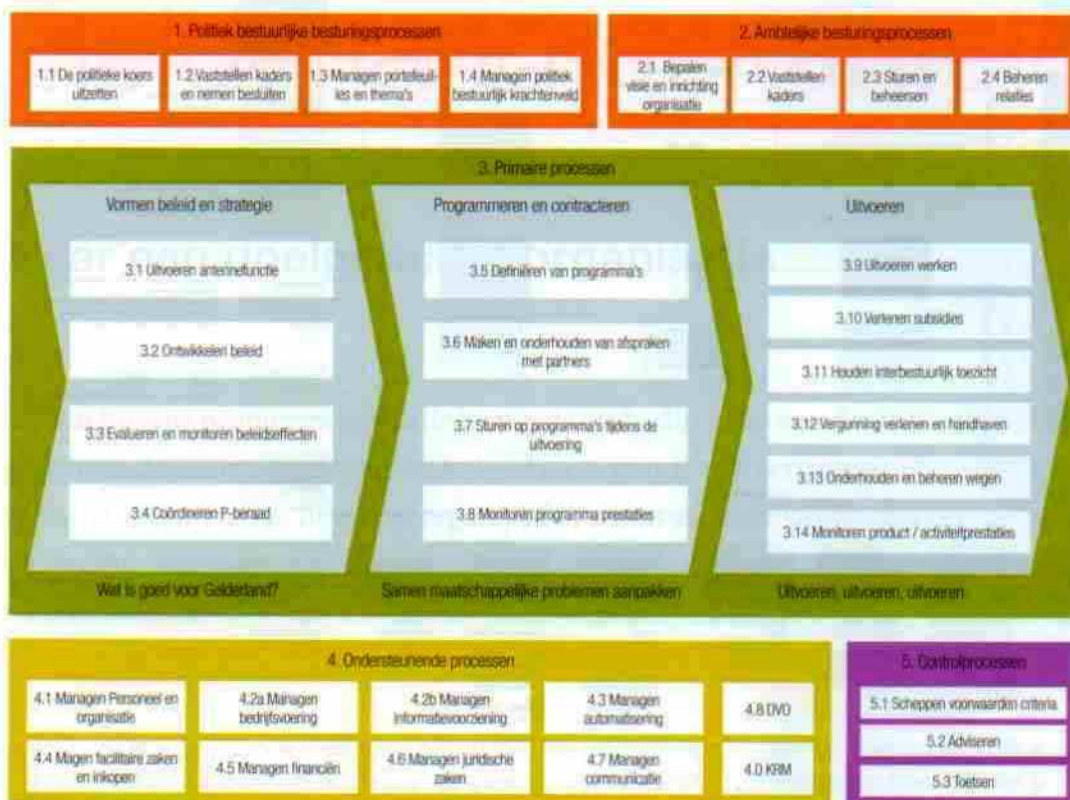
heeft, kijkt kritisch naar zijn eigen functioneren. Zo ook de provincie Gelderland. De directie organiseerde een interne oriëntatie die uiteraard gevoed werd door signalen van de buitenwereld. Die buitenwereld stelt in toenemende mate vragen met een meerdimensionaal karakter. De conclusie van de oriëntatie was dat de uitvoeringsgerichtheid van de organisatie onder druk stond vanwege de inhoudelijke/sectorale verkokering, een gebrekkige sturing en de interne beheersbureaucratie. Op grond daarvan kwam de directie tot de conclusie dat een fundamentele reorganisatie nodig was om de provincie toekomstbestendig te maken.

De directie koos voor een procesgericht directiemodel met een centrale directie en een inrichting van de organisatie via de lijnen van de bedrijfsprocessen. De keuze voor dit model is vooral ingegeven door de constatering dat de provincie te weinig uitvoeringsgericht is. Te veel nadruk lag op het maken van beleid, te weinig aandacht voor het goed vertalen van beleid in uitvoerbare activiteiten. De provincie is slechts in beperkte mate zelf uitvoerder van beleid en is daarom sterk afhankelijk van verschillende externe partners. De praktijk wijst uit dat het goed

programmeren en het vastleggen van afrekenbare resultaten verbeterd moet worden. De arrangementen met externen zijn te algemeen, te vrijblijvend en onvoldoende resultaatgericht. Met het invoegen van de afdelingen 'programmeren en contracteren' krijgt dit element een eigen plaats in het provinciale handelen. De achterliggende gedachte bij het gekozen model is dat integraliteit vanaf het begin van het beleidsproces tot stand komt en dat, om de processtappen goed te doorlopen, samenwerking tussen de verschillende onderdelen noodzakelijk is. In feite wordt hiermee de noodzakelijke combinatie van structuur en cultuur zichtbaar. Een structuurwijziging is hoogstens een voertuig voor de noodzakelijke verandering. Een cultuurverandering gericht op het nemen van verantwoordelijkheid en het elkaar daarop aanspreken en een cultuurverandering gericht op het verbeteren van de samenwerking en uitvoering moeten de brandstof leveren die het voertuig van de nieuwe structuur zijn dynamiek geeft. Proces, regie en leiderschap worden in onderlinge samenhang de motor van de nieuwe organisatie.

Na een uitgebreide analyse van het interne functioneren in relatie met de maatschappelijke omgeving kwam de directie – die aanvankelijk niet voor reorganiseren was – tot de conclusie dat een fundamentele reorganisatie noodzakelijk was. Dat was een dapper besluit omdat duidelijk was dat door het ontbreken van externe druk de noodzaak moeilijk uit te leggen zou zijn. De noodzaak om resultaatgericht en integraler te gaan werken en de bedrijfsvoering te stroomlijnen kregen in de besluitvorming de overhand.

Bedrijfsprocesmodel Provincie Gelderland v2-0



Figuur 2. Bedrijfsprocesmodel Provincie Gelderland

Hoe is de ingreep gelegitimeerd?

Met de keuze voor deze forse ingreep deed zich meteen een probleem voor: een dergelijke fundamentele aanpak laat zich doorgaans alleen legitimeren door zware interne of externe veranderdruk. Dat betekende dat het urgentiebesef van binnenuit gevestigd moest worden. In de profitsector worden ingrijpende veranderingen gelegitimeerd met argumenten als productieverhoging en winstmaximalisatie. Veranderdoelen worden geformuleerd in cijfermatige termen: concreet en gekoppeld aan de overlevingskansen van een organisatie.

Uit een interne analyse kwam naar voren dat een fundamentele reorganisatie nodig was om de provincie toekomstbestendig te maken

In overheidsland is een veranderdoel vaak meer intentioneel. In Gelderland moest het besef van urgentie om te veranderen bepleit worden met argumenten als verbetering van de uitvoeringsgerichtheid en de externe klantgerichtheid, verhoging van de efficiency en het toekomstbestendig maken van het provinciale apparaat. Argumenten die moeilijk concreet te maken zijn en nog moeilijker cijfermatig te onderbouwen. In termen van Kotter: een dergelijke rigoureuze ingreep vergt urgentie-

besef, ook bij het dagelijks bestuur van de provincie. De les die uit de Gelderse praktijk te trekken valt is dat bestuurders niet overtuigd worden met in abstracte termen geformuleerde veranderdoelen. Een bestuurder is vaak niet op de hoogte van wat er achter de ambtelijke schermen moet gebeuren om hem/haar te bedienen. Als de bestuurder tevreden is over de dienstverlening zal hij die zekerheid niet snel inleveren voor de onzekerheid die een reorganisatie met zich meebrengt. Zoek daarom de argumentatie in zaken die goed zijn en die behouden blijven en sluit met de verbeterdoelstellingen aan bij de beleavingswereld van de bestuurders.

Een belangrijke conclusie is (en dat had in Gelderland beter gekund): deel de dilemma's bij de keuze voor al dan niet reorganiseren in een vroeg stadium met het bestuur. Daarbij is van belang dat je interne veranderdoelen nadrukkelijk koppelt aan de externe performance van de provincie; daar zijn bestuurders – terecht – op gefocust.

Hoe overtuig je medewerkers?

Vanuit veranderkundig perspectief komt de vraag op of het bij dergelijke reorganisatieprocessen realistisch

is te verwachten dat medewerkers vanaf het begin te motiveren zijn voor de veranderingen. Het is in het beginstadium voldoende aan te geven waarom er gereorganiseerd moet worden (nut en noodzaak), wat de belangrijkste kansen zijn voor de nieuwe organisatie en tevens te benoemen wat de risico's zijn als er niets gebeurt. Maar probeer niet iedereen vanaf het begin achter de vlag van de reorganisatie te krijgen. Stelselmatig communiceren over het concept voor de nieuwe organisatie is echter wel nodig. Daarmee wordt een klimaat gecreëerd waarin, op het moment dat de reorganisatie concretere vormen aanneemt en daarmee dicht bij het dagelijkse werk van mensen komt, de verbeterpotentie van de nieuwe organisatie herkend wordt.

De ervaring in Gelderland leert ook dat – voor het overbrengen van de noodzaak tot reorganisatie – de inbreng van het management een belangrijk punt is. Om te voorkomen dat de focus volledig op de structuur zou komen te liggen is een parallelspoor van managementontwikkeling en cultuurverandering ontwikkeld. Op een bepaald moment is het trainingstraject direct geschakeld aan de reorganisatie. De kernprincipes van de nieuwe sturings- en beheersinstrumenten (structuurdeel) werden onderdeel van de training. Het cultuurdeel is geprogrammeerd via de lijn van de nieuwe kernwaarden voor de nieuwe organisatie. Via sessies met de directie zijn die kernwaarden bediscussieerd en van de nodige kanttekeningen voorzien. In een later stadium zijn via trainingen en ludieke acties de medewerkers bewust gemaakt van het belang van de aspecten attitude (cultuur) en vaardigheden in de nieuwe organisatie.

Kotter noemt dit in zijn boek: visie en strategieontwikkeling (en communicatie daarover). In feite gaat het in het voorgaande om het collectief maken van nut en noodzaak van de reorganisatie. Dat collectieve inzicht is de basis om te sturen op veranderingen bij mensen.

Het collectief maken van nut en noodzaak van de reorganisatie is onvoldoende planmatig (via een tevoren doordacht scenario) gebeurd. Werkende weg is dit goed opgepakt en is de communicatie geïntensiveerd. Het is nodig dit aspect vanaf het begin van het proces goed doordacht aan te pakken en er een goede communicatiestrategie aan te koppelen.

Ontwerpen of ontwikkelen

Niet strak in de leer: een mix

De intentie was om te werken via de ontwikkelmethode. De Gelderse ervaring is dat er sprake was van

een combinatie van ontwerpen en ontwikkelen. Het model werd gekozen door de directie en overgenomen door het dagelijks bestuur van de provincie. De invulling van het model vond vervolgens plaats via een ontwikkelmethode. Daarbij zijn de volgende kanttekeningen te plaatsen. Het nemen van het voortouw door de directie en het maken van een heldere modelkeuze, inclusief het hoofdprocessenmodel, is goed geweest. Daarmee is in termen van Kotter een 'leidende coalitie' gevormd. De discussie over de modelkeuze moet je niet te breed voeren. Het is een discussie die abstract is, die ver afstaat van veel medewerkers. Voer je de discussie te breed (en te algemeen) dan blijven beelden die in de discussie opgeroepen zijn, discussies die niet afgerond zijn, modellen die afgewezen zijn en deelbelangen die ingebracht zijn, in het verdere traject rondzingen en leiden af van het doel namelijk het uitwerken van het gekozen model.

Het collectief maken van nut en noodzaak van de reorganisatie is de basis om te sturen op veranderingen bij mensen

Maar een goede introductie van het gekozen model is wel nodig. Laat de elementen zien die bij de keuze de revue zijn gepasseerd, straal als directie (en management) uit dat je achter de keuze staat en dat je hem kunt onderbouwen met voorbeelden waaruit blijkt dat de problemen die aan de wens tot reorganisatie ten grondslag liggen opgelost zullen gaan worden.

Het ontwerp verder ontwikkeld

In Gelderland is door een relatief beperkt aantal mensen op grond van een globale modelkeuze de hoofdstructuur voor de nieuwe organisatie ontworpen. Wel een goede communicatie naar de overige medewerkers, maar niet in een interactieve vorm die rechtvaardigt te spreken van een brede ontwikkelbenadering. De volgende fase is wel breder aangepakt.

Onder leiding van een externe procesbegeleider is een driedaagse werksessie georganiseerd. In drie dagen hebben 250 medewerkers en managers op een vakantiepark gewerkt aan het opstellen van de organisatie rapporten per afdeling. Er waren ondersteunende diensten (procesdeskundigen, personeelszaken en IT) aanwezig om de werkzaamheden te faciliteren. De directie was aanwezig voor het nemen van de noodzakelijke besluiten. Deze operatie was om meerdere redenen een succes. Om praktische redenen: alle betrokkenen in een aangegoten periode op dezelfde plek beschikbaar. Er kon ter plekke onderhandeld worden en de tijdsdruk liet weinig ruimte voor strategisch uitstelgedrag. Om redenen van draagvlak: de reorganisatie was niet meer alleen van het management maar medewerkers werden er intensief en actief bij betrokken. Om redenen van motivatie: de aanwezigen maakten deel uit van een gezamenlijke operatie, waaruit een gevoel van 'samen de klus klaren' ontstond. Terug op de thuisbasis zijn meteen alle 'achterblijvers' bijgepraat over alle vorderingen zodat zij ook konden aanhaken bij de dynamiek die was ontstaan. In termen van Kotter: empowerment voor een breder draagvlak.

Deze werkmethode heeft een grote impact gehad. Na de driedaagse werksessie werd de reorganisatie een zaak die meer mensen aanging. De sfeer rondom de reorganisatie veranderde; van een betrokken of nieuwsgierig afwachten naar participatie. Er werd een basis gelegd voor het procesdenken. Een manier van denken die fundamenteel anders is dan de inhoudelijke oriëntatie die gemeengoed was.

De sturing van het reorganisatieproces

Bij de reorganisatie is gekozen voor een interne programmamanager; de zittende directie, aangevuld met de programmamanager, vormde de stuurgroep voor de reorganisatie.

Bij de invulling van het gekozen model gaat het om strategische en inhoudelijke keuzes en om concrete personeelscapaciteit; belangentegenstellingen worden manifest

Belangen komen in beeld

De discussie over het te kiezen model wordt in abstracte termen en via inhoudelijke lijnen gevoerd; belangentegenstellingen zijn nog niet manifest. Bij de invulling van het gekozen model wordt dat anders; het gaat dan om strategische en inhoudelijke keuzes en om concrete personeelscapaciteit.

Dan gaat zich ook strategisch gedrag vertonen. Het zittend management anticipeert op zijn belangen in de nieuwe organisatie. Dan wordt een groot beroep gedaan op het sturend vermogen van de stuurgroep. Maar in die kring was ook sprake van een *conflict of interests*. De zittende directie zou namelijk de reorganisatie doorvoeren en in de eerste jaren van de nieuwe organisatie de nieuwe directie vormen. Daarmee kwamen de directieleden in rollen terecht die niet convergeerden. Zij waren directeur van een bestaande dienst en moesten uit dien hoofde zorgen voor een goede afbouw. Zij werkten aan een nieuwe organisatie en namen elk een cluster van afdelingen als kwartiermaker voor hun rekening. Van dat cluster zouden ze in de nieuwe organisatie 'aandachtsdirecteur' worden. Tot slot waren ze lid van een stuurgroep die vanuit het algemene organisatiebelang het reorganisatieproces diende te sturen. Deze mix van rollen heeft onduidelijkheid in de hand gewerkt en was niet bevorderlijk voor het tempo van de reorganisatie.

Een interne programmamanager

Het intern invullen van deze functie heeft voordelen, zoals bekendheid met de organisatie en het bestuur, een lage drempel waardoor signalen snel binnenkomen, vertrouwen van de directie, eenvoudiger beroep op loyaliteit en medewerking van management en medewerkers, etc. Maar het feit dat de programmamanager voor alle betrokkenen een bekende is maakt de drempel om hem te benaderen als pion in het schaakspel van belangen laag. Als de besluitvorming in de stuurgroep te traag verloopt dan wel uitblijft, kan de neiging bij individuele leden van de stuurgroep (of anderen) ontstaan via de programmamanager invloed uit te oefenen. De drempel voor dat soort strategisch gedrag is bij een externe programmamanager groter. De interne programmamanager kan daardoor in een loyaliteitsconflict terecht komen. Aan de ene kant is

hij er voor de opdrachtgever (de algemeen directeur) en wordt hij geacht die in alle objectiviteit te adviseren, terwijl er anderzijds – wellicht vanuit een deelbelang – invloed op hem uitgeoefend wordt de besluitvorming te sturen.

Daarnaast speelt bij een interne programmamanager het volgende. Besluitvorming in reorganisatieprocessen vindt plaats via rationele en irrationele lijnen. Het rationele bestaat eruit dat lineair redenerend vanuit de oude organisatie de nieuwe organisatie ontworpen en ontwikkeld wordt. Het irrationele bestaat eruit dat bij dat ontwerpen en ontwikkelen zaken als gevoelens, verworven rechten, bestaande coalities van invloed zijn. Een programmamanager van buiten is minder op de hoogte van dit soort irrationele elementen en is er gevoelsmatig niet mee verbonden. Het is voor hem eenvoudiger rationeel en directief te sturen in het proces. Voor een programmamanager uit eigen kring ligt dat anders; hij kent de irrationele beweegredenen, kan ze koppelen aan concrete personen en laat wellicht in zijn handelen ook gevoelsmatige afwegingen toe. Dat maakt het voor hem moeilijker directief en puur rationeel (zonder aanzien des persoons) te sturen in het proces.

Dit alles is overigens geen pleidooi voor het per definitie inhuren van een extern programmamanager. Maar omdat de autonome stuurkracht van een interne programmamanager anders is dienen er expliciete eisen gesteld te worden aan de wijze waarop de sturing van het reorganisatieproces is ingericht.

Dit spanningsveld is voor de programmamanager aanleiding geweest bij de algemeen directeur een wijziging van de sturing van het programma 'Gelderland in Beweging' te bepleiten. De belangrijkste wijziging was dat de nadruk van de dagelijkse sturing van de reorganisatie meer zou komen te liggen bij de algemeen directeur en het programmamanagement, daarin bijgestaan door twee projectleiders. Een van die projectleiders stuurde middels een taskforce 'kanteling' de ombouw van de bedrijfsvoering aan. In die taskforce hadden de leidinggevendende zitting die stuurden, bewaakten en onderling rapporteerden. Daardoor werden ook alle dwarsverbindingen tussen de bedrijfsvoeringsonderdelen helder. De andere projectleider was verantwoordelijk voor het plaatsingsproces. Met deze wijziging in aansturing werden de overleg- en aansturingslijnen helderder en korter.

De directe sturing van het reorganisatieprogramma moet lean and mean zijn. De opdrachtgever moet feedback op zijn sturing organiseren, waarbij het aanbeveling verdient de feedback te verbreden tot buiten de kringen van de directie.

En: stuur strak op het onderdeel 'bedrijfsvoering' en breng samenhang tussen de onderdelen aan.

De rol van de medezeggenschap

De gekozen ontwikkelaanpak heeft ook consequenties voor de rol van de medezeggenschap.

De ondernemingsraad heeft bij een reorganisatie van een dergelijke omvang terecht een belangrijke rol. De OR moet op verschillende momenten haar positie bepalen. In die positiebepaling zitten verschillende gradaties waarvan de belangrijkste het adviesrecht en het instemmingsrecht zijn.

De OR richt zich op twee belangen namelijk de belangen van het personeel en het organisatiebelang. Het organisatiebelang vraagt van de OR een uitspraak over het gekozen model: brengt dat de organisatie de verbeteringen die beoogd worden? De belangen van de medewerkers worden behartigd door de personele gevolgen van de reorganisaties in kaart te laten brengen en te beoordelen of de maatregelen die genomen worden de belangen van de medewerkers voldoende zeker stellen. Die dubbele focus van de ondernemingsraad kan spanning opleveren. Een als goed beoordeeld organisatie-model kan namelijk grotere personele consequenties hebben dan een slechter model. Is het verantwoord de keuze voor een model afhankelijk te maken van de personele gevolgen? Dient het niet zo te zijn dat een OR in het begin van een reorganisatieproces bij het beleidsvoornemen en de hoofdstructuur een uitspraak doet over het voorgelegde model? Bij een positief oordeel kunnen voorwaarden gesteld worden voor de rechtspositionele consequenties en het omgaan daarmee. Na de advisering over beleidsvoornemen en hoofdstructuur zou de ondernemingsraad zich moeten focussen op de consequenties voor de medewerkers in casu op het plaatsingsbeleid. Daarbij kan vastgelegd worden dat indien het voorgestane model leidt tot onverantwoorde personele gevolgen het model heroverwogen moet worden.

Dient het niet zo te zijn dat een OR in het begin van een reorganisatieproces een uitspraak doet over het voorgelegde model?

In het Gelderse koos de ondernemingsraad voor een mix van strategieën. De eerste was: bij de directie de bewijslast leggen dat het gekozen model onweerlegbaar het beste was en onvoorwaardelijk tot de gewenste verandering zou leiden. In veranderkundig opzicht is dit een ondoenlijke opgave. Bij het door-

denken van en kiezen voor een model worden er aannames gedaan die hun realiteitswaarde in de praktijk moeten bewijzen. Bij veranderingen worden geen garanties gegeven. Het enige wat je als initiatiefnemer kunt doen is je overwegingen duidelijk maken en aannemelijk maken dat het voorgestelde model tot de gewenste veranderingen zal leiden. De ondernemingsraad gaf steeds voorwaardelijk groen licht voor de verdere uitwerking. In feite was dat het tweede deel van de strategie namelijk geen definitief standpunt over het gekozen model innemen, besluitvorming uitstellen, consequenties afwachten, nadere voorwaarden stellen en het kruis (van alsnog negatief adviseren over het model) droog houden. Als een dergelijke strategie tot het laatste deel van het reorganisatieproces wordt doorgevoerd moeten er vraagtekens bij worden gezet. Want hoe verder het nieuwe organisatie-model concreet ingevuld wordt, hoe zichtbaarder en groter de impact voor de medewerkers wordt. Daarmee komen de veranderingen dichterbij op de huid van mensen en nemen onzekerheden steeds concreter vormen aan. Het zou in dat stadium zo moeten zijn dat de ondernemingsraad het gekozen model alleen nog kan afwijzen omdat de personele gevolgen onverantwoord zijn. Door de definitieve keuze steeds uit te stellen hield de ondernemingsraad de voortdurende onzekerheid in stand. Bovendien betekent een dergelijke opstelling dat je de keuze voor een model ondergeschikt maakt aan de personele consequenties. Dat is funest voor fundamentele vernieuwingen die gaan immers altijd gepaard met het nemen van risico's en het accepteren van onzekerheden.

In het begin van een reorganisatietraject moeten bestuurder en ondernemingsraad overeenstemming proberen te bereiken over inhoud, status en moment van inbreng van de medezeggenschap.

Terugkijkend kan geconcludeerd worden dat het een zeer ingrijpende operatie is geweest, waarbij – achter af bekeken – kanttekeningen zijn te plaatsen, maar die met inzet van velen tot een succesvolle kanteling van de organisatie heeft geleid. Over de uiteindelijke opbrengst van de reorganisatie zal een evaluatie uitspraken moeten doen.

Auteur

Drs. P.J.H.F.M. Nieuwenhuysen is programmamanager 'Gelderland in Beweging'.

Het artikel is tot stand gekomen met medewerking van Alexander Groen (Gooiconsult) en Sander van der Werff (Denion).