

# Managementondersteun de Nieuwegeinse aanpak



De gemeente Nieuwegein heeft afscheid genomen van het sectorenmodel en het directiemodel ingevoerd. Daarbij zijn de sectorale afdelingen bedrijfsvoering opgeheven en ondergebracht bij de centrale stafafdelingen. Deze reorganisatie was niet alleen een structuurvraagstuk, maar ook aanleiding voor een heroriëntatie op de rol van de managementondersteuning. De theorie van 'Control voor leiders' van Harrie Aardema bood hiervoor goede aanknopingspunten. De aanpak blijkt ook een goede invalshoek voor de invulling van komende bezuinigingen op overhead.

**Peter Beumer** Senior adviseur BMC, tot 15 april 2010 directeur Bedrijfsvoering gemeente Nieuwegein  
**Mark van Dam** Adviseur BMC

ing als ‘helpende hand’:



# Interne organisatie

De gemeente Nieuwegein heeft zich de afgelopen jaren van een groeikern ontwikkeld tot een middelgrote stad met eigen kansen en problemen. De grote bouwopgaven uit het verleden hebben plaatsgemaakt voor herstructurerings- en revitaliseringsvraagstukken. Nieuwegein kende lang een sectorenmodel, dat op zich goed functioneerde maar minder goed aansloot bij de noodzakelijke aanpak van maatschappelijke vraagstukken. Leefbaarheidsproblemen in de eerste groeiwijken, waar de school, de sporthal en het buurthuis zijn afgeschreven, vragen om een integrale inzet van ruimtelijke en maatschappelijke disciplines. De sectorgrenzen waren belemmerend in de aanpak van deze vraagstukken, omdat het niet vanzelfsprekend is dat de dezelfde functies op dezelfde wijze terugkeren. Er was duidelijk behoefte aan centrale in plaats van sectorale aansturing van het strategisch proces. Eind 2008 is daarom besloten het directiemodel te in te voeren.

## Op weg naar een nieuw directiemodel

Invoering van het directiemodel betekent

concreet dat de bestaande sectoren met sectordirecteur en afdeling bedrijfsvoering vervallen. De afdelingen komen direct onder een nieuw te vormen concerndirectie. De reorganisatie is onderverdeeld in vier sporen: werken met strategische thema's, samenwerken, kwaliteit managementfunctie en managementondersteuning. Deze zijn uitgewerkt in vier werkgroepen. Het structuurvraagstuk was slechts een klein onderdeel. In dit artikel staan we met name stil bij de aanpak en het resultaat van de werkgroep die zich bezighield met de wijziging van de managementondersteuning. Daarbij waren drie opgaven leidend:

- A Zorg voor de organisatorische inbedding van managementondersteuning. Hoe pas je managementondersteuning het beste in het directiemodel in?
- B Gebruik de structuurverandering voor een vereenvoudiging van het planning-en-controlinstrumentarium.
- C Draag zorg voor effectief gedrag van adviseurs en andere ondersteuners. Voorkomen moet worden dat centralisering van de staffuncties leidt tot stafsturing en tegelijkertijd of er een oplossing

denkbaar is voor de worsteling van de huidige stafmedewerkers tussen hun adviesrol en hun controlrol.

De aanpak begon met inspiratiesessies om een praktische visie te formuleren op managementondersteuning in het nieuwe model. In de inspiratiesessies zijn aan de hand van de theorie van 'Control voor leiders' [zie kader] de dagelijkse dilemma's van de omgang tussen staf en lijn besproken. In de eerste inspiratiesessie is nadrukkelijk stilgestaan bij het 'waarom van de staf' en 'hoe gaan de dingen in de praktijk nu echt'. Bij stafmedewerkers was bij een te nadrukkelijke faciliterende rol de aarzelende of men dan niet 'speelbal van de lijn' werd. Terwijl de lijn aangeeft dat goed onderbouwde adviezen geen waarde hebben als deze niet aansluiten op de vraagstukken van de praktijk. Dat met elkaar eens goed doorspreken, is zeer verhelderend. Vervolgens zijn in een tweede sessie enkele succesvolle voorbeelden van samenwerking tussen staf en lijn besproken. Onderstaand twee voorbeelden van de opbrengsten van een verrassende, grensoverschrijdende samenwerking.

### Voorbeeld 1

Vanwege een aanvraag van kapvergunningen voor ongeveer twintig bomen ging een jurist uitzoeken waarom deze vergunningen waren aangevraagd. Haar verwachting was dat dit ging leiden tot bezwaarschriften. Bij navraag bij de afdeling Beheer bleek dat de bomen weg moesten in verband met vervanging van de riolering. Omdat de bomen uniek en mooi waren, stelde de jurist voor om naar andere oplossingsmogelijkheden te kijken. Een deskundige van de Bomenstichting, de gemeentelijke deskundige op het gebied van verhardingen en bestratingen, de rioleringsdeskundige en de jurist hebben samen de situatie ter plekke bekeken en vervolgens besproken. De rioleringsdeskundige vond vervolgens een nieuwe techniek waardoor de rioolbuizen van binnenuit konden worden hersteld en de bomen konden blijven staan. Ook budgettair bleek dit een goede oplossing te zijn.

### Voorbeeld 2

Een schoolbestuur had een bureau opdracht gegeven voor het maken van een bestek voor het vernieuwen van een schoolgebouw (met gemeenschapsgeld). Dat bestek voldeed niet aan de eisen en zou worden aanbesteed op een manier die twijfelachtig was. Medewerkers van de unit gebouwenbeheer constateerden dit en trokken aan de bel. Zij gaven niet alleen aan waar de fouten zaten, maar hebben ook geholpen om de fouten te herstellen en ervan te maken wat ervan te maken viel. Al voldeed dit volstrekt niet aan hun eigen kwaliteitsstandaard, ze hebben de lijndirecteur de helpende hand toegestoken om de kwestie op te lossen.

Bij het uitwerken van de voorbeelden werd duidelijk dat goede samenwerking niet ten laste van de professionaliteit van de staf hoeft te gaan noch compromitterend hoeft te zijn voor de stafmedewerkers.

## Helpende handen in Nieuwegein

De volgende stap bij de reorganisatie in Nieuwegein was het formuleren van een visie op basis van de inspiratiesessies en de theorie van 'Control voor leiders' (Harrie Aardema, Den Haag, 2007). Deze visie kreeg de titel 'Helpende handen'. Hierin wordt de ambitie uitgesproken dat de staf de organisatie met inlevingsvermogen helpt in haar taak voor de burgers van Nieuwegein. Wat Aardema schreef over controllers is van toepassing op de hele staforganisatie: stafmedewerkers moeten zich ontwikkelen van vakdeskundigen en onafhankelijke hoeders van kaders en richtlijnen tot betrokken ondersteuners in de dagelijkse praktijk. Uit de voorbeelden blijkt dat je met betrokkenheid en samenwerking verder komt dan met een formele positie. De discussie over wanneer iemand een adviesrol heeft en wanneer een controlrol wordt daarmee minder interessant.

Nadat de visie 'Helpende handen' was vastgesteld door de directie, werden gesprekken gevoerd met de stafafdelingen en de lijnmanagers. Daarmee werd 'Helpende handen' ook echt een begrip. De afdelingshoofden van de stafafdelingen kregen de opdracht om in hun afdelingsplan (twee A4tjes) aan te geven hoe ze de aansturing van medewerkers op afstand gingen oppakken en hoe ze gingen sturen op het in de praktijk brengen van de visie van helpende handen.

Het bestaande instrumentarium voor planning en control werd gesreend. Dit betrof met name de vraag wat er nodig was om het directiemodel te starten, wat later aangepast kon worden en wat op grond van de visie kon worden afgeschaft. Het was een goed moment om te kiezen voor wat echt nodig en nuttig is en om de overbodige ballast overboord te gooien.

## Nieuwe rolopvatting vraagt continu aandacht

Halverwege 2010 is gestart met het directiemodel door eerst de directie op de nieuwe manier te laten werken. Een van de structuurwijzigingen houdt in dat de directeur Bedrijfsvoering tevens concerncontroller is. De vraag naar zijn onafhankelijkheid is vaak gesteld, maar blijkt in de praktijk nauwelijks een issue. Het is heel goed mogelijk om tegelijkertijd kritisch, betrokken en samenwerkend te zijn. Op 1 februari 2010 zijn de decentrale afdelingen bedrijfsvoering opgeheven. Het is voor

## De visie van 'helpende handen', gebaseerd op 'Control voor leiders'

### Gescheiden circuits

De theorie van 'Control voor leiders' gaat uit van het gegeven dat veel organisaties uit gescheiden circuits bestaan. Een organisatie kan gezien worden als een groep mensen die samen werken aan een bepaalde taak. De mensen binnen zo'n organisatie hebben verschillende taken, verschillende rollen. Hierdoor ontstaan er binnen de organisatie verschillende circuits. Voorbeelden van deze circuits zijn: politiek, directie, lijnmanagement, werkvloer en stafafdelingen. Elk circuit heeft eigen opvattingen over hoe de dingen (horen te) gaan en een eigen perspectief op de organisatie en haar omgeving. Deze verschillende opvattingen, belangen en perspectieven zijn een gegeven in een organisatie. Op zich is het bestaan van deze verschillende circuits niet erg en op een bepaalde manier zelfs noodzakelijk. Het risico bestaat echter dat de circuits te veel van elkaar gescheiden worden. Mensen uit verschillende circuits hebben dan geen contact met elkaar, weten niet waar anderen in de organisatie mee bezig zijn of begrijpen elkaar zelfs niet meer. Dit is een onwenselijke situatie, die helaas in veel organisaties in meerdere of mindere mate voorkomt.

### Helpende handen

Hoe kan het anders? Als de gescheiden circuits zo'n groot probleem vormen binnen organisaties, dan is dat in de eerste plaats een probleem voor managers. Zij moeten immers leiding geven aan de medewerkers in de organisatie, de organisatie sturen. En dat gaat moeilijk als de verschillende circuits in de organisatie niet met elkaar in verbinding staan. Control, wat in essentie niets anders is dan het sturen van de organisatie door managers, gaat dus om het tot stand brengen van contact tussen de verschillende circuits binnen de organisatie.

De stafmedewerkers verantwoordelijk voor managementondersteuning hebben als belangrijkste taak om managers te helpen bij het verbinden van de circuits. Managers zijn verantwoordelijk voor control, maar de medewerkers van de verschillende staffuncties ondersteunen hen hierbij. Het verbinden van de circuits vraagt om een aanpak die bestaat uit drie elementen die in figuur 1 zijn weergegeven (zie volgende pagina).

Eenvoudige planning en control (P&C) betekent het terugbrengen van het aantal en de omvang van de planning- en controldocumenten. Te veel en veel te lange documenten kunnen het gesprek verdringen en dat houdt de gescheiden circuits in stand. Goede planning- en controldocumenten zijn nodig, maar vooral om het gesprek tussen de circuits te faciliteren en stimuleren.

# Interne organisatie

Figuur 1



Verbindend leiderschap staat voor het verbinden van de verschillende circuits. Dat is in eerste instantie een verantwoordelijkheid voor managers, maar uiteindelijk kan iedereen in de organisatie een leider zijn en verbindend leiderschap vertonen. Leiderschap is namelijk geen functie die je hebt, maar gedrag dat je vertoont. Verbindend leiderschap is het contact maken met mensen uit een ander circuit, je verdiepen in de beweegredenen van een ander, het buiten de vertrouwde paden durven treden.

Helpende handen zijn stafmedewerkers die uit hun eigen circuits komen en moeite doen om van waarde te zijn voor anderen in de organisatie. Ze helpen in eerste instantie de lijnmanager, door hem mee te helpen zijn knelpunten op te lossen. Helpende handen zijn betrokken bij de organisatie en bij de problemen van de manager. Zij denken mee, maar wel

vanuit een kritische houding. De belangrijkste uitdaging voor de stafmedewerker om helpende hand te worden, is dat hij 'on-line' is. Dit betekent dat hij aan tafel zit bij de lijnmanager, betrokken wordt bij de echte discussies. Dit vraagt dat hij het vertrouwen van de lijnmanager wint, zodat deze hem ook daadwerkelijk betreft bij zijn werk. Helpende handen zijn niet onderdanig of kruiperig. Helpen heeft in dit verband niets te maken met slaafs uitvoeren wat van je gevraagd wordt. Het heeft wel te maken met meedenken, iets voor een ander doen - ook als dat niet in je functiebeschrijving staat - en verantwoordelijkheid nemen. Helpende handen komen het best tot hun recht als zij van anderen in de organisatie, in de eerste plaats van managers, de ruimte krijgen om te helpen. Managers moeten verbinding zoeken met hun stafmedewerkers door hen te betrekken - en ze in een vroeg stadium om advies te vragen.

medewerkers die dicht op het werkproces zitten en niet centraal op een afdeling wel zoeken naar hun nieuwe rol. Dit geldt ook voor hun leidinggevende die ook de klantrelatie goed moet onderhouden. Nog los van wat een structuurwijziging nog meer aan dagelijkse oneffenheden oplevert. Juist in die situaties kijken de medewerkers naar het optreden van de leidinggevendenden. Het goede voorbeeld of openlijk de worsteling laten zien om ook zelf te veranderen, maakt de verandering los.

De screening van het instrumentarium bleek zeer verhelderend. Daarmee kunnen ook bezuinigingen gerealiseerd worden. In Nieuwegein betrof dit in eerste instantie de inefficiënties van het sectorenmodel en van de planning-en-controlcyclus. Vanuit de nieuwe visie bepaalde projecten doordenken, blijkt echter geen sinecure. Zo werd in Nieuwegein na de invoering van de nieuwe functiebeschrijvingen (van ruim 250 naar 65) duidelijk dat deze in het licht van 'Helpende handen' met nog minder rompslomp voor de afdelingshoofden had gekund.

Het moeilijkste vraagstuk is nog wel het motiveren van de medewerkers voor de nieuwe visie. Dat vraagt echt voortdurende aandacht. Borging in de afdelingsplannen met besprekingen is niet voldoende. Voorbeeldgedrag en het bespreken van de ondersteunende activiteiten met de lijnmanagers is noodzakelijk om te weten of je goed op weg bent. Maar verandering in rolopvatting en gedrag is iets dat voortdurende aandacht blijft vragen. In 'Control voor leiders' wordt dit beschreven aan de hand van het onderscheid tussen boven- en onderstromen.

### Met minder, meer bereiken

De invoering van het directiemodel heeft een aantal zaken opgeleverd dat de moeite waard is om breder gebruikt te worden. Daar sluiten we dit artikel mee af.

- Inspiratiesessies zijn een goed middel om na te gaan waar staf en lijn elkaar tot last zijn en wanneer ze elkaar juist versterken. Goede voorbeelden geven energie voor nieuwe wegen om met elkaar samen te werken. Daarmee kan 'zand in de machine' tot smeerolie worden. Ook voor implementatie van bepaalde bedrijfsvoeringsontwikkelingen is het goed een duidelijke visie op

## Boven- en onderstromen

In het boek 'Control voor leiders' (2007) en het nieuwste boek 'Voorbij de hypocritie' (2010) maakte Harrie Aardema onderscheid tussen boven- en onderstromen. Dit onderscheid is van belang als het gaat over gedragsverandering.

Bovenstromen gaan over datgene wat aan de oppervlakte gebeurt. Het formele gedrag dat zichtbaar is voor iedereen, wat men zegt en doet in officiële bijeenkomsten, vergaderingen, werkoverleggen, etc. Dit is het sociaal geaccepteerde en sociaal wenselijke gedrag. Het is het rationeel verklaarbare gedrag, dat aansluit bij de algemeen heersende regels, normen en waarden.

Onderstromen gaan over datgene wat onder de oppervlakte gebeurt. Het is het informele gedrag dat niet voor iedereen direct zichtbaar is, wat men bespreekt bij de koffieautomaat, met enkele vertrouwde collega's, of wat misschien helemaal niet uitgesproken wordt. Dit is het eigenlijke gedrag, gedrag dat te maken heeft met iemands belangen, wensen, gevoelens en behoeften.

Bij veranderprocessen is het van belang om niet alleen te kijken naar het gedrag van de bovenstromen. Dit veranderen is niet het moeilijkst. Het om gaat is om te raken aan de onderstromen van de organisatie en daarbij aan te sluiten. Alleen daardoor kan echte gedragsverandering worden bereikt.

de relatie tussen staf en lijn te hebben. Tijd vrijmaken om samen na te denken over een inspirerende visie leidt tot een gedeelde basis voor verdere verbetering in de onderlinge samenwerking. Het kan ook een middel zijn voor het doorbreken van de klassieke manier van organisatieverandering: visie vormen, structuur wijzigen en het dan 'tussen de oren van de medewerkers krijgen'.

- Het doordenken van 'betrokkenheid en samenwerking' als leidraad voor stafafdelingen is een goede exercitie voor invulling van de onvermijdelijke bezuinigingen op overhead. Welke onderdelen van het door de jaren heen opgetuigde instrumentarium leiden daadwerkelijk tot verbetering van de werkprestaties? De inventarisatie van kaders, richtlijnen en formats leverde in Nieuwegein een enorme hoeveelheid op. Door te beden-

ken wat managers en medewerkers écht nodig hebben, kan een forse besparing worden gerealiseerd. Zo kunnen gemeentes met minder, meer bereiken.