

Prestatiegerichte organisatie-ontwikkeling bij waterschap Regge en Dinkel

Vanwege externe ontwikkelingen in de waterschapssector is de druk om beter te presteren toegenomen. Om die reden is het waterschap Regge en Dinkel zeven jaar geleden gestart met een prestatiegerichte organisatie-ontwikkeling. Welke lessen kunnen hieruit worden getrokken?

In de organisatiekunde is de basis voor de ontwikkeling van een organisatie de veranderende omgeving van de organisatie. Inspelen op deze veranderende omgeving stelt het bestaansrecht van de organisatie zeker. Of zoals Gareth Morgan schrijft in zijn boek *Images of organizations* 'Organizations are open systems that need careful management to adapt to environmental circumstances'.¹ Ook overheidsorganisaties operen in een veranderende omgeving, ook zij moeten – om die prestaties te leveren die vanuit de omgeving van hen geëist en gewenst worden – constant ontwikkelen. Het bestaanrecht van overheden

ligt daarbij in de maatschappelijk toegevoegde waarde die de organisatie levert.

Uitdaging voor lokale overheden is de maatschappelijk toegevoegde waarde vergroten of efficiënter leveren door effectief in te spelen op de omgeving. Een belangrijk knelpunt bij deze opgave is dat lokale overheden vaak nog onvoldoende zicht hebben op de eigen prestaties en op de interventies in de organisatie waarmee deze prestaties verbeterd kunnen worden. Soms lijkt de keuze voor een bepaalde organisatie-interventie meer ingegeven te zijn door 'de mode' dan door de vraag welke interventie op dat moment voor de



Schuivenhuisje nabij Denekamp

JAN ROMKE VAN DIJK en
ALY HIEMSTRA

Secretaris directeur bij waterschap Regge en Dinkel resp. adviseur bij Hiemstra & De Vries.

Tabel 1 Verschil tussen intern gedreven en prestatiegerichte organisatieontwikkeling

Onderdelen ontwikkeltraject	Intern gedreven organisatieontwikkeling	Prestatiegerichte organisatieontwikkeling
Probleemdefinitie	<ul style="list-style-type: none"> • door de staf en de ambtelijke top • accent op interne knelpunten 	<ul style="list-style-type: none"> • door de gehele organisatie, ook de 'front-office' • accent op externe prestaties
Beoogde verandering	<ul style="list-style-type: none"> • de huidige organisatie omvormen tot een compleet 'nieuwe organisatie' 	<ul style="list-style-type: none"> • betere prestaties door andere processen en ander gedrag van ambtenaren en bestuurders
Vooronderstelling	<ul style="list-style-type: none"> • een nieuw ontwerp voor de organisatie lost huidige knelpunten op 	<ul style="list-style-type: none"> • om prestaties te verbeteren zijn andere processen en ander gedrag noodzakelijk
Aanpak	<ul style="list-style-type: none"> • een nieuwe organisatie ontwerpen en vervolgens implementeren • top down sturen • freezing-unfreezing-refreezing 	<ul style="list-style-type: none"> • op basis van een visie komen tot stapsgewijze verbetering
Rol management/leider	<ul style="list-style-type: none"> • mensen overtuigen om verandering te accepteren 	<ul style="list-style-type: none"> • sturen én zelforganisatie • prestatieverbetering als continue proces • energie vrijmaken om mensen zelf te laten veranderen binnen de visie, doelen en kaders van het management
Wie staat aan de lat? Uitkomst	<ul style="list-style-type: none"> • stuur- en projectgroepen en adviseurs • in essentie nieuwe machtsverhoudingen (structuur) 	<ul style="list-style-type: none"> • de lijnorganisatie • andere houding en gedrag, andere processen
Maatstaf voor succes	<ul style="list-style-type: none"> • nauwelijks maatstaven 	<ul style="list-style-type: none"> • betere externe prestaties, efficiëntere organisatie

eigen organisatie effectief is. Huidige 'mode-verschijnselen' zijn de implementatie van het directiemodel en procesgericht werken. Deze organisatie-interventies zijn niet verkeerd zolang de achterliggende filosofie maar op maat wordt geïmplementeerd en niet alleen de labels worden veranderd. Zo kunnen afdelingshoofden wel procesmanager worden genoemd maar het gaat uiteindelijk om andere sturing en gedrag.

Eén van de meest ineffektieve vormen van organisatie-interventies is volgens ons het periodiek herverdelen van bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Deze vorm van structuurverandering wordt in de praktijk meestal 'reorganiseren' genoemd. Een term die niets meer belooft, en vaak ook niet meer is, dan zaken *anders* organiseren, niet verbeteren.

Bij de lokale overheid wordt nog steeds gereorganiseerd. Dit vinden wij verbazingwekkend. Veel reorganisaties lijken alleen maar ellende te veroorzaken; onrust in de organisatie, kostbare afkoopregelingen voor medewerkers die moeten vertrekken en gekwetste medewerkers en managers. Daar komt bij dat de trajecten vaak niet tot betere of goedkopere prestaties voor de burger leiden.² 'Tijdens de verbouwing blijft de winkel open' is een veelgehoorde kreet zonder dat aangegeven wordt wat er voor de burger na de verbouwing beter gaat in de winkel. Hoe komt het dat de goedbedoelde interventies

niet leiden tot het gewenste resultaat?

Managers en bestuurders beschikken vaak niet over gegevens over het feitelijk presteren van hun organisatie. Doordat een duidelijke diagnose van het presteren niet voorhanden is vindt er een intern gedreven organisatieontwikkeltraject plaats dat als volgt verloopt:

- 1 De oplossingen zijn gebaseerd op veronderstellingen en interne knelpunten.
- 2 De oplossingen worden geïmplementeerd volgens het top-down principe.
- 3 Nieuwe interne knelpunten vragen om oplossingen, die weer gebaseerd zijn op veronderstellingen.

Intern gedreven organisatieontwikkeling wekt hiermee de illusie van vooruitgang zonder dat de maatschappelijke prestaties merkbaar verbeteren. Veel organisatieontwikkeltrajecten waren in het verleden te zeer intern gedreven. In de waterschapssector is de interne focus versterkt door de fusiegolf die in de sector heeft plaatsgevonden. Dit is zeker niet te wijten aan de bestuurlijke en ambtelijke wil om beter te willen presteren. Bestuur en ambtelijk topmanagement hebben aan de voorkant van de fusie veelal hoge ambities en grote wil om met de fusie het presteren van de organisatie te verbeteren. Gedurende het traject blijkt echter vaak dat er zoveel werk uit het fusieproces voortvloeit, zoals plaatsingsplannen, bezwaarschriften, discussies met de ondernemingsraad en huisvesting, dat

de externe ambities noodgedwongen naar de achtergrond raken.

Wij zien binnen de lokale overheid een verschuiving in de focus van organisatieontwikkeltrajecten. Lokale overheden richten zich steeds meer op het extern presteren. Wij vinden dit een zeer positieve ontwikkeling. Bij deze prestatiegerichte organisatieontwikkeltrajecten kijkt de organisatie vanuit de ambities in het extern presteren naar het intern functioneren. De maatschappelijk toegevoegde waarde van de organisatie stijgt of er wordt een gelijke maatschappelijk toegevoegde waarde geleverd tegen minder kosten. Intern gedreven organisatieontwikkeling versus prestatiegerichte organisatieontwikkeling zijn niet alleen in uitgangspunt van het traject verschillend ook het traject zelf wordt bij prestatiegerichte organisatieontwikkeling anders ingericht. In *tabel 1* een overzicht van de verschillen tussen interne- en prestatiegerichte organisatieontwikkeltrajecten.

Waterschappen worden geconfronteerd met vier dominante ontwikkelingen in de omgeving

De eerste dominante ontwikkeling is dat de legitimiteit van het waterschap onder druk staat. De meest actuele uiting hiervan is de aangekondigde maatregel in het ontwerp-partijpro-

Tabel 2 Externe ontwikkelingen en consequenties van deze ontwikkelingen voor de waterschappen

<i>Externe ontwikkeling</i>	<i>Consequenties</i>
Legitimiteit van de waterschappen staat onder druk	<ul style="list-style-type: none"> • noodzaak om maatschappelijk toegevoegde waarde uit te dragen • noodzaak om positie in te nemen in discussies en actualiteiten rondom de wateropgave in Nederland • noodzaak om visie op wateropgave uit te dragen
Voor het efficiënt bereiken van de maatschappelijk toegevoegde waarde is het waterschap afhankelijk van samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> • noodzaak tot ontwikkelen van nieuwe vaardigheden en competenties; rol van ontwikkelaar • noodzaak om actief partnerschappen te starten, er is al (te) lang over samenwerking gesproken • eventueel regierol innemen binnen samenwerkingverbanden
Waterschap moet steeds meer en complexere prestaties leveren	<ul style="list-style-type: none"> • noodzaak tot nieuwe werkvormen om prestaties effectief en efficiënt te kunnen leveren: gebiedsgericht werken, programmamanagement, multi-projectmanagement • noodzaak tot het optimaliseren van processen • meer afstemming intern (beleid, uitvoering en beheer) en extern
Toenemende druk op het kostenefficiënt handelen van het waterschap	<ul style="list-style-type: none"> • noodzaak tot efficiënter inrichten van de processen • noodzaak tot professionalisering van de bedrijfsvoering • noodzaak tot transparante bedrijfsvoering

gramma van de PvdA: 'Tussen Rijk en de gemeente bevinden zich nog vier bestuurslagen (regio, waterschap, provincie en landsdeel). Dat willen we terugbrengen tot twee. In ieder geval verdwijnen de waterschappen'.³ Het is voor ons onbegrijpelijk dat een overheidsorganisatie die zó een primaire taak vervult in onze samenleving, en waar zoveel betrokken mensen werken, zijn maatschappelijk toegevoegde waarde niet aan de burgers over kan brengen. In onze optiek moeten waterschappen positie innemen. De maatschappelijk toegevoegde waarde van de waterschappen moet voor iedere burger een vanzelfsprekendheid zijn. Alhoewel klimaatverandering, wateroverlast en bouwen in polders hoog op de actualiteiten agenda staan blijft het rondom de waterschappen stil. Wij zien een rol voor de waterschappen om meer op de voorgrond te treden om visie te geven op de actuele wateropgaven.

De tweede dominante ontwikkeling is dat waterschappen steeds meer afhankelijk worden van partners in het efficiënt behalen van hun maatschappelijke prestaties. Uit het recentelijk gepubliceerde rapport van WaterKIP⁴ komt naar voren dat alleen al in de waterketen een besparing van veertig tot vijftig miljoen Euro haalbaar is als de partners in de keten meer samenwerken. Alhoewel dit minder is dan het samenwerkingsverband eerst had verwacht is het nog steeds een behoorlijk bedrag. Ook in het watersysteem noodzaken omvangrijke integrale doelstellingen en de stroomgebiedsbenadering tot

een partnergerichte aanpak in het bereiken van de maatschappelijke doelstellingen. Samenwerken en de potentiële winst die samenwerking oplevert is niet nieuw, toch blijft daadwerkelijke samenwerking achter. Zo bleek ook op de 9de Nationale Conferentie Waterbeheer van november 2006 waar de partners uit de keten bij elkaar waren. Het algemene beeld op de bijeenkomst was dat er veel over samenwerking wordt gesproken maar dat partners elkaar in de praktijk nog te weinig opzoeken. Uitdaging voor de waterschappen is om actief samenwerking op te zoeken en waar nodig de regie te voeren op samenwerkingsverbanden. Dit betekent voor de waterschappen dat zij zich verder in de rol van 'ontwikkelaar' moeten ontplooiën. De rol van ontwikkelaar staat voor een partnergerichte en visionaire lokale overheid.⁵

De derde dominante ontwikkeling is de forse toename van prestaties die het waterschap moet leveren. Met name door de impact van scherpe Europese wet- en regelgeving neemt de druk op de prestaties toe. Belangrijkste Europese wet is op dit moment de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW); doelstelling van de KRW is de kwaliteit van het oppervlaktewater en grondwater per 2015 op orde hebben. Om dit doel te bereiken stellen waterschappen samen met de partners in de stroomgebieden stroomgebiedbeheersplannen op. De uitvoering van de stroomgebiedbeheersplannen betekent voor veel waterschappen een forse toename

in de prestaties. De prestaties die het waterschap moet leveren worden daarbij steeds complexer. Van vrij standaard en afgebakende acties tot integrale en unieke maatregelen. Dit komt door veranderde inzichten op het gebied van effectief waterbeheer: van ruimte stuurt water naar water stuurt de ruimtelijke ontwikkeling, van stoffen meten naar gebiedskwaliteit, van top down gedetailleerd regelen naar ruimte bieden binnen stimulerende kaders.⁶

Ten vierde is er de toenemende druk op de kosten van het waterschap. Veel besturen willen, ondanks de toenemende prestaties die het waterschap moet leveren, de tarieven gelijk houden of slechts zeer beperkt laten stijgen. Zo heeft het Algemeen Bestuur van waterschap Fryslân in 2005 besloten dat er tot 2008 jaarlijks 2 procent bespaard moet worden. Dit betekent vanaf 2008 een structurele bezuiniging van acht miljoen Euro: 8 procent op de totale jaarbegroting van 100 miljoen Euro. Dit moet gebeuren in een context waar juist meer moet worden gepresteerd (tabel 2).

Regge en Dinkel ontwikkelt op basis van externe prestaties

In 1999 stonden bestuur en management van waterschap Regge en Dinkel voor een uitdagende opgave. Zij waren zich bewust van het feit dat door de steeds sterker en sneller veranderende

WATERSCHAP REGGE EN DINKEL;
FEITEN OP EEN RIJ

- Het hoofdkantoor van waterschap Regge en Dinkel staat in Almelo.
- Het gebied van het waterschap strekt zicht uit over 135.000 hectare en omvat nagenoeg geheel Twente.
- Het waterschap heeft 365 medewerkers.
- De begroting van het waterschap bedraagt vijfenzeventig miljoen euro.
- In de laatste benchmark bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer van Deloitte en Vertis eindigt Regge en Dinkel in de top drie met een eerste plek voor het functioneren van de installaties. In het onderzoek wordt met name de enorme wil om beter te willen presteren onder de medewerkers genoemd. Ten opzichte van de Bedrijfsvergelijking in 1999 heeft het waterschap daardoor volgens de onderzoekers een uitzonderlijk goed resultaat kunnen behalen (Deloitte/Vertis).
- In het laatste medewerkerstevredenheidsonderzoek geven de medewerkers de organisatie een 7,7.

omgeving de organisatie moest worden ingericht op permanente verandering. De organisatie moest zich, in het beeld van bestuur en management, ontwikkelen tot een 'zelflerende' organisatie om zodoende adequaat in te kunnen spelen op de vaak snelle maatschappelijke en technologische ontwikkelingen. Daarbij had de organisatie de ambitie om tot de toonaangevende vijf waterschappen in Nederland te horen. Sinds 1999 tot op heden werkt het waterschap aan deze ambitie. In *figuur 2* een overzicht van de fasen van het organisatieontwikkeltraject.

Waterschap Regge en Dinkel koos het INK-mangementmodel als instrument om te groeien naar een omgevingsgerichte organisatie en zette als resultaat om in 2006 systeem georiënteerd te zijn (INK-fase III). Dit resultaat is behaald en de organisatie ziet het nu als haar uitdaging om te groeien naar een ketengeoriënteerde organisatie (INK-fase IV).

Het traject van waterschap Regge en Dinkel verliep met vallen en opstaan en de organisatie heeft in haar zeven jaar prestatiegerichte organisatieontwikkeling belangrijke lessen opgedaan.

Nevenstaand drie belangrijke lessen uit de ervaring met prestatiegerichte organisatieontwikkeling, die we mede trekken op basis van de ervaringen van Regge en Dinkel.

Drie lessen voor prestatiegerichte organisatieontwikkeling

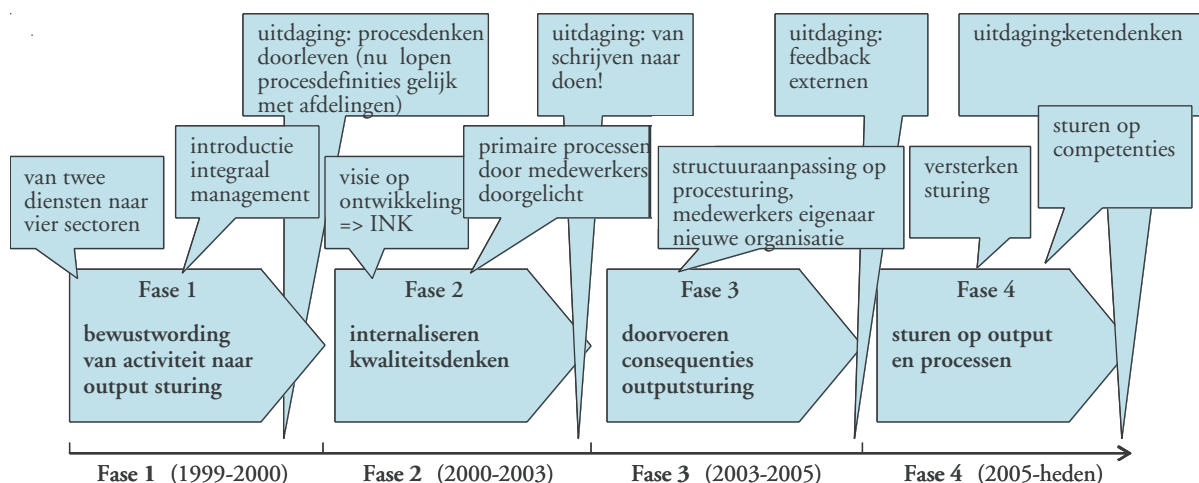
Les 1 De lijn doet het binnen heldere kaders van het management

Er zijn twee belangrijke redenen om de lijn centraal te stellen in prestatiegerichte organisatieontwikkeling. Eerste reden is dat het de medewerkers op de werkvloer zijn die uiteindelijk de prestaties aan de maatschappij leveren. Zij staan in direct contact met de omgeving, zij beleven en horen wat er speelt in de omgeving. Adequaat inspelen op die omgeving kan daarmee het meest efficiënt ook daar plaatsvinden. Tweede reden is dat prestatiegerichte ontwikkeling een continu proces is. Een continu proces kan niet continu top-down doorgevoerd worden. Medewerkers op de werkvloer moeten zelf in de dagelijkse werkzaamheden het continue proces doorvoeren; constant kritisch blijven op het eigen werk.

De lijn centraal stellen houdt in dat er geen aparte organisatie wordt ingericht voor het organisatieontwikkeltraject en dat lopende werkzaamheden het grondvest vormen waarop de ontwikkelactiviteiten plaatsvinden. De lijnmanagers trekken het organisatieontwikkeltraject en acties die worden opgezet zijn direct gekoppeld aan de reguliere lijnactiviteiten als de P&C cyclus en functionerings- en beoordelingsgesprekken.

De lijn succesvol centraal stellen eist dat er aan vijf condities wordt voldaan:

Figuur 2 Vier fasen in organisatieontwikkeling Regge en Dinkel



- Het topmanagement heeft een inspirerende visie op het extern presteren van de organisatie en op de organisatieontwikkeling.
- Het topmanagement heeft heldere doelen voor het organisatieontwikkeltraject geformuleerd.
- Het topmanagement biedt een veilige omgeving waarin medewerkers kritisch kunnen kijken naar het eigen presteren.
- Het topmanagement heeft duidelijke randvoorwaarden gezet.
- Er heerst geen machtscultuur in de organisatie maar een cultuur waarin men open staat voor van en met elkaar leren.

Invulling geven aan deze condities kost tijd. Het topmanagement moet investeren voor zij kan starten met prestatiegerichte organisatieontwikkeling.

Les 2 Van A naar B volgens de principes van B

Prestatiegerichte organisatieontwikkeling vraagt om net zoveel energie op de inhoudelijke ontwikkeling als op het proces van het ontwikkeltraject. Doelstelling van organisatieontwikkeltrajecten is vaak het bereiken van een 'zachte' verandering als gewenste houding en gedrag of gewenste manier van werken of gewenste cultuur. In onze visie op organisatieontwikkeling moet het gewenste gedrag en de gewenste manier van werken en de gewenste cultuur al in het organisatieontwikkeltraject zichtbaar zijn. Oftewel ontwikkelingen van A naar B volgens de principes van B. Het is onmogelijk om twee jaar lang te spreken over een bepaald type gewenst gedrag, terwijl het oude gedrag wordt getoond, en dan te denken dat aan het einde van de twee jaar het nieuwe gedrag 'start'.

Het principe ontwikkelen van A naar B volgens de principes van B betekent dat met name het topmanagement veel energie moet steken in het proces van het organisatieontwikkeltraject. Het topmanagement richt het ontwikkeltraject in volgens de principes van B en vertoont gedurende het gehele proces voorbeeldgedrag van de gewenste situatie. Concrete voorbeelden van ontwikkelen van A naar B volgens de principes van B zijn:

- Als de gewenste situatie een lerende organisatie is moet ook in het traject ruimte zijn om te leren: fouten maken mag.
- Als de gewenste situatie is dat managers resultaatverantwoordelijk zijn

moeten de managers ook in het ontwikkeltraject resultaatverantwoordelijk zijn.

- Als de gewenste situatie is om meer resultaatgericht te werken moet het topmanagement reeds tijdens het traject gaan sturen op resultaten in de organisatie: bijvoorbeeld in de lopende P&C cyclus.

Het belang van het proces in prestatiegerichte organisatieontwikkeling brengt ook de valkuil aan het licht: inhoudelijke resultaten van het traject zijn niet kopieerbaar. Immers een belangrijk deel van de ontwikkeling vindt plaats in het proces en het proces heeft invloed op het inhoudelijke resultaat.

Les 3 Kritisch blijven op het eigenpresteren

Bij prestatiegerichte verandering ligt de focus op het extern presteren van de organisatie. Dit betekent dat externe meetgegevens over het presteren van de organisatie nodig zijn. Tegelijkertijd willen wij een kanttekening plaatsen

bij het gebruik van cijfers en 'harde' informatie als basis voor organisatieontwikkeling. Goede cijfers zijn vaak heel moeilijk te verkrijgen. Het opzetten van goede informatiebronnen kost veel tijd en geld. Daarnaast blijft de meting altijd een momentopname beïnvloed door omstandigheden. Ons advies is daarom informatie te gebruiken als inspiratiebron. Zelf kritisch blijven op de prestaties en hoe deze prestaties effectiever en efficiënter geleverd kunnen worden is dé basis voor prestatieverbetering.

Noten

- 1 Gareth Morgan; Images of organizations.
- 2 Burger in de breedste zin van het woord; burgers, bedrijven, instellingen.
- 3 www.pvda.nl; PvdA_Verkiezingsprogramma2006_krant.pdf
- 4 WaterKIP is een samenwerkingsverband van Stowa, Rioned, Kiwa en Riza. Het onderzoek is uitgevoerd door Witteveen en Bos, Welldra en Kiwa.
- 5 *Het Presterende Waterschap*; 'Rollen van het presterende waterschap' door P.Polhuis en J.Hiemstra
- 6 *Watertoets 2*, Ministerie van Verkeer en Waterstaat; juni 2006.

Het waterschap staat in het komende decennium voor een uitdagende opgave. Het zal meer en complexere prestaties moeten leveren in een complexere omgeving. Prestatiegerichte organisatieontwikkeling richt zich in de ontwikkeling van de organisatie op de prestaties en daarmee op de maatschappelijk toegevoegde waarde van de organisatie. Alhoewel inhoudelijke doelen grotendeels overlappen zal ieder waterschap zijn eigen weg moeten vinden om de maatschappelijk toegevoegde waarde zo efficiënt mogelijk te leveren. Immers iedere organisatie en de omgeving van iedere organisatie is anders. Wel adviseren wij om ervaringen en lessen van het eigen proces met elkaar te delen om zodoende elkaar te inspireren en verder te helpen. Prestatiegerichte organisatieontwikkeling neemt tijd, neem die tijd: je kunt niet in één keer van de kelder naar de zolder springen!