

Keuzes bij kwartiermaken; De praktijk

De kerngedachte bij het inrichten van organisaties blijft, dat de structuur de inhoud dient te volgen. Eerst helderheid over visie en ambities, dan pas de vertaling naar de organisatiestructuur. Hoe dat in de praktijk kan worden ingevuld wordt in het hiernavolgende aan de hand van een voorbeeld-case met een opeenvolging van verschillende stappen getoond.

Twee corporaties hebben na vooronderzoek besloten een fusieproces aan te gaan. Er is een intentieverklaring getekend, waarin zij uitspreken zich te richten op een volledige integratie van de organisaties, om op die wijze het meeste synergievoordeel uit de fusie te halen. Integratie vraagt om het opnieuw onderzoeken van de organisatiestructuur en het maken van keuzes voor de toekomst.

1. De intentieverklaring geeft de corporaties de opdracht om in de komende (kwartiermakers-)fase de volgende onderwerpen uit te werken:
2. de visie en het beleid van de nieuwe organisatie;
3. de inrichting van de topstructuur van de nieuwe organisatie en daarbij behorende personele invulling;
4. de inrichting en personele invulling van het toezichthoudende orgaan van de nieuwe corporatie;
5. een nader financieel onderzoek
6. de organisatiestructuur van de nieuwe organisatie;
7. de hoofdlijnen van het beleid op het gebied van:

- het verhuurbeleid
- automatiseringsbeleid
- waarderingsgrondslagen in de nieuwe situatie
- financieel beleid
- personeelsbeleid
- afspraken met de lokale overheden.

Partijen starten vervolgens een project waarin ze de volgende stappen zetten. Het project wordt begeleid door een team van twee externe adviseurs.

Stap 1: Formuleren visie en missie van de fusie-organisatie

Hoewel in de voorfase de motieven en doelstellingen van de fusie uiteraard intensief zijn behandeld besluiten partijen toch de visie en missie als richtinggevend kader voor verdere beslissingen voor zowel beleid als organisatie-inrichting nader uit te werken. De externe adviseur inventariseert op basis van interviews met de leden van de directieteams van beide organisaties de ideeën over de visie en missie van de fusie-organisatie. Deze inventarisatie wordt vastgelegd in een notitie, die in werkconferenties wordt behandeld. De deelnemers aan

deze conferenties zijn niet slechts de directieteamleden, maar ook de andere (2e echelon-) managers van beide (oude) organisaties.

Hoewel zeker is, dat niet alle deelnemers tot het management van de nieuwe organisatie kunnen blijven behoren wordt toch gekozen voor een zo breed mogelijke deelname. Dit heeft voordeel dat inhoudelijk vanuit vele invalshoeken wordt meegewerkt aan de totstandbrenging van de visie en missie, en dat daarmee ook aan betrokkenheid en draagvlak wordt gewerkt. Tegelijkertijd is door deze collectieve en actieve werkvorm meer gelegenheid om met vele functionarissen van de partner beter kennis te maken, en zo ook tot een beter onderbouwd oordeel te komen als er keuzen voor toekomstige posities moeten worden. Om de discussie over de visie en missie tot een goed eind te brengen zijn uiteindelijk twee werkconferenties nodig. Het resultaat wordt vastgelegd en vervolgens in beide organisatie onder alle medewerkers verspreid, opdat dezen ook een beeld hebben van wat de toekomst in de nieuwe organisatie gaat brengen, en ze zo ook op de hoogte te houden van de voortgang.

Stap 2: Formuleren ontwerpcriteria voor de nieuwe organisatie

Op basis van de visie en missie wordt de eerste aanzet gemaakt om tot het ontwerp van de nieuwe organisatie te komen. Met de directieteams worden vier typen ontwerp-criteria geformuleerd:

1. Strategische uitgangspunten
2. Structuuruitgangspunten
3. Besturingsuitgangspunten
4. Cultuuruitgangspunten.

Strategie	Structuur	Besturing	Cultuur
Verbreding dienstenpakket	Scheiding front-office en back-office	Integraal management	Externe klantgerichtheid;
Aandacht bijzondere doelgroepen	Efficiency door schaaleffecten	Resultaatgericht werken	Interne klantgerichtheid
Versterking financiële positie.	Geografische dislocaties	Transparantie	Meer open communicatie;
Verdere samenwerking met zorgaanbieders	Toegankelijkheid en bereikbaarheid		Eigen verantwoordelijkheid.

Ook deze uitgangspunten worden weer in het brede overleg van managers besproken, becommentarieerd, en uiteindelijk vastgesteld.

Stap 3: Kiezen van het definitieve organisatiemodel

Wat hierboven naar voren komt, is dat partijen graag een veelheid van uitgangspunten in de nieuwe organisatie willen terugzien. Aan alle uitgangspunten in gelijk mate tegemoetkomen is echter onmogelijk. Afhankelijk van de waarde die aan de verschillende criteria wordt toegekend zijn er verschillende modellen mogelijk. Het kiezen voor geografische spreiding kan strijdig zijn met de wens tot efficiency door schaaleffecten te verzilveren. Versterking van de financiële positie stelt grenzen aan hoever men kan gaan in het investeren in bijzondere doelgroepen.

Deze dilemma's moeten in deze fase worden opgelost. Om dit keuzeprocess gestructureerd te laten verlopen werden aan de hand van de criteria vier hoofdmodellen opgesteld, waarbij voor elk model scores op alle criteria en uitgangspunten werden gegeven. Uiteindelijk leidde dit – alles afwegende - tot de keuze van één organisatiemodel, dat in het vervolg verder is uitgewerkt.

Stap 4: Opstellen hoofd- en topstructuur

Het organisatiemodel geeft nog slechts de hoofdkeuzen voor de organisatie. Van hieruit moet worden vastgelegd welke de hoofdstructuur van de nieuwe organisatie is. Een procesanalyse maakt duidelijk hoe de werkprocessen zo goed mogelijk georganiseerd kunnen worden, en waar logische overdrachtsmomenten ontstaan. In deze stap worden dan ook de afdelingen benoemd die zullen gaan ontstaan, en de hoofdtaken die in de afdelingen moeten worden uitgevoerd worden vastgesteld. Met de vaststelling daarvan worden ook de functies van de managers die aan deze afdelingen leiding zullen gaan geven ingevuld.

Voor wat betreft de hoofdstructuur is ook bij deze stap een werkwijze gevolgd, waarbij primair de kleine groep van directieleden, ondersteund door adviseurs, het voorwerk deden, en hun bevindingen neerlegden bij bredere groep van managers van de oude organisaties. Na discussie werd door de directieleden zelf de definitieve keuzes gemaakt.

De topstructuur is een ander hoofdstuk: in vele fusieprocessen worden reeds voorafgaand aan de intentieverklaring afspraken gemaakt over de directievoering in de nieuwe organisatie. Meestal is dit een noodzakelijke voorwaarde om het fusieproces überhaupt aan de gang te krijgen. Met medeweten van de Raden van Commissarissen worden in een prematuur stadium de hoogste functies verdeeld. Hier doemt een dilemma op: hoewel duidelijkheid over de top nodig en wenselijk is om het fusieproces in beweging te houden, ligt er dan geen 'objectieve' analyse, afgeleid van strategie en ontwerpcriteria, aan ten grondslag. Dat gebeurt pas in de fase van 'kwartiermaken'. De uitweg wordt gevonden door te starten met een voorlopige opzet van de nieuwe directie ("de beoogde directie"), en in het stadium van kwartiermaken de bijbehorende functies uit te werken en definitief te maken. Met dan in elk geval de theoretische mogelijkheid dat de topstructuur anders zou moeten zijn dan vooraf opgezet.

Stap 5: Vaststellen besturingsmodel en overlegstructuur

De structuur als zodanig maakt nog niet dat de nieuwe organisatie zo gaat werken dat de doelstellingen ook worden verwezenlijkt. De volgende stap is dan ook de besturing van de organisatie vast te leggen: wat zijn de verhoudingen tussen de verschillende hiërarchische niveaus, tussen de afdelingen onderling, welke afdelingen hebben primair een staf- of ondersteunende functie. Keuzes hierin leiden ook logischerwijze tot een management- structuur en overlegstructuur. Welke functies of geledingen beschikken over de ondernemingsbrede verantwoordelijkheden en bevoegdheden om die tezamen tot de top van de nieuwe organisatie te benoemen? En welke overleggrems zijn nodig om een goede beleidsbepaling mogelijk te maken?

Dit afwegingsproces kan niet alleen een zaak van de direct betrokkenen zijn. Juist de Raden van Commissarissen zijn zeer geïnteresseerd in dit deel van de organisatiestructurering. Immers, zij zijn degenen die vervolgens toezicht dienen te houden op de directie en management. Het dilemma bestaat hier uit de afweging tussen de betrokkenheid versus de afstand van de toezichthouder. De Raad van Commissarissen dient zich te kunnen vinden in de nieuwe managementstructuur; uit dat oogpunt is betrokkenheid bij de vorming ervan wenselijk. Echter, om vooral de toetsende rol te kunnen vervullen is gepaste afstand wenselijk. In deze situatie

zijn de voorzitters van de beide Raden steeds geïnformeerd over de voortgang en hebben ze adviezen gegeven aan de directies inzake de managementstructuur en het overlegmodel.

Stap 6: Start detail-ontwerp

Met vastlegging van de topstructuur, de hoofdstructuur, het besturingsmodel en de overlegstructuur zijn de pijlers voor de nieuwe organisatie geslagen. Vanaf nu moet de interne opzet van de afdelingen worden uitgewerkt, het detailontwerp van de organisatie. In deze situatie is ervoor gekozen om langs twee hoofdstromen de verdere organisatie in te vullen:

Invulling van de afdelingsstructuren

Hiertoe zijn afdelingskwartiermakers aangesteld, met als opdracht hun onderdelen verder in te vullen, op een zodanige wijze dat uiteindelijk tot plaatsing van medewerkers in de functies kan worden gekomen.

Projecten met betrekking tot de inhoudelijke integratie

Dit betreft onderwerpen die organisatie-breed relevant zijn en waarbij medewerkers van verschillende onderdelen en disciplines betrokken worden. Hierbij moet gedacht worden aan beleidsonderwerpen, juridische vraagstukken, informatiebeleid, de integratie van de administraties, de begrotingen, de huisvesting, communicatievraagstukken.

In een periode van drie maanden zijn de afdelingstructuren gevormd, zijn de functiebeschrijvingen opgesteld, zijn er selectiegesprekken met medewerkers geweest, en zijn tenslotte voorlopige benoemingen vastgesteld.

Voorlopig en onder voorbehoud, omdat het fusiebesluit nog steeds niet definitief is genomen. De kwartiermakersfase bevindt zich nu in de afronding. De resultaten ervan zijn zodanig, dat het fusiedossier kan worden opgemaakt en het formele besluitvormingsproces langs Raden van Commissarissen en Ondernemingsraden kan worden gestart.

Samenhang

In het kader van fusies worden nieuwe organisaties ontworpen. In de kwartiermakersfase worden keuzes gemaakt met betrekking tot de structuur van de nieuwe organisatie. Dit vormt echter maar één aspect van de voorbereiding van het fusiebesluit. Tijdens deze fase dient evenzeer te worden gewerkt aan de steun van medewerkers en Ondernemingsraden voor de fusie, aan de motivatie van managers, worden systeemkeuze voorbereid, dienen de voorbereidingen voor een nieuw samengestelde Raad van Commissarissen te worden getroffen, moet met de vakbonden worden overlegd over de sociale gevolgen van de voorgenomen maatregelen, dienen huurdersorganisaties aan elkaar te worden gekoppeld, dienen gemeenten als partners etc.

Al deze deelprocessen lopen gelijktijdig en interfereren veelvuldig met elkaar. Opvattingen van de ondernemingsraden en vakbonden over de (personele) consequenties van organisatiemodellen hebben invloed op afwegingen en keuzes die door directies en managers worden gemaakt inzake de definitieve structuur. De organisatiestructuur stelt randvoorwaarden aan de systeem-integratie. Opvattingen van stakeholders als bij voorbeeld huurders en gemeenten hebben invloed op beleidskeuzes, en van daaruit weer op structuuruitkomsten. De veranderingsbekwaamheid van medewerkers stelt weer grenzen aan de mogelijkheden tot vernieuwing. Fusiedoelstellingen als het realiseren van kostenreducties zet juist weer druk op de noodzaak tot vernieuwing en verandering.

Een fusieproces betekent voor de directies dan ook het "in de lucht houden van vele ballen tegelijkertijd". Er moeten keuzes voor de korte en voor de lange termijn gemaakt worden. Daarbij zijn met het oog op de haalbaarheid soms korte termijn oplossingen te prefereren die vanuit een lange termijn oogpunt niet optimaal zijn.

Kortom, het ontwerpen van de organisatiestructuur vindt niet geïsoleerd plaats, maar binnen een context waarin ook vele belangen tot hun recht willen en moeten komen. Voor degenen die in het kader van een fusie de structuur aan het ontwerpen zijn, is het dan ook steeds van belang zich te realiseren, dat aan deze belangen voldoende aandacht wordt besteed en zo nodig consequenties worden getrokken ten aanzien van de uiteindelijke organisatievorm. In die zin is naast een rationele analytische benadering vooral ook sensitiviteit ten opzichte van de omgeving belangrijk. Wanneer dat wordt veronachtzaamd kan de meest ideale structuur worden ontwikkeld, zonder dat deze levensvatbaarheid heeft omdat er geen draagvlak voor is. Juist de kwartiermakers bij fusies zullen zich moeten realiseren, dat vaak gekozen moet worden tussen twee kwaden. Dilemma's behoren bij deze processen, ze onderkennen, expliciet maken en daarmee inzichtelijk en bespreekbaar maken is vaak belangrijker dan het zoeken naar de juiste oplossing. Dit is dan ook één van de moeilijkste én interessantste opgaven voor kwartiermakers bij fusieprocessen.