

Functioneringsmoeilijkheden hoeven niet onoverkomelijk te zijn...

over een beproefde aanpak van probleemoplossing in overheidsorganisaties

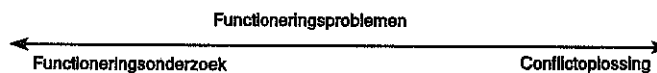
Organisaties functioneren zelden zonder spanningen. Dit hoeft niet direct problematisch te zijn. Pas als blijkt dat zaken structureel moeizaam verlopen is ingrijpen noodzakelijk, zeker in het geval van problemen als falende beleidsstrategieën, mismanagement, afstemmingsproblemen en samenwerkingsconflicten. Soms blijken deze problemen kortstondig, soms hardnekkig en ogenschijnlijk onoplosbaar. Met name in het laatste geval is het goed om de ontstane werksituatie aan een grondige analyse te onderwerpen. Bovendien moet dan snel en effectief worden geïnterveneerd. Dit artikel behandelt zowel over de aspecten van een analyse als ook over manieren om organisatieproblemen aan te pakken.

Chris Veenstra

Functioneringsproblemen

De term 'functioneringsproblemen' is een overkoepelend begrip voor minder eenvoudige problemen in een organisatie of onderdeel die te maken hebben met het functioneren van management en medewerkers. Verder hebben de problemen gevolgen voor de kwaliteit of kwantiteit van het werk en lijken de problemen structureel van aard. Dikwijls ontstaan er onderlinge spanningen over de aanwezigheid en oorzaken van de problemen, zijn verschillende partijen betrokken bij de problematiek en hebben interne pogingen om tot oplossingen te komen geleid tot escalatie, patstelling of nieuwe problemen die erger zijn dan de kwaal.

Bij functioneringsproblemen is sprake van een glijdende schaal. Indien de situatie niet structureel verbetert loopt men het risico af te glijden naar steeds heftigere problemen, die uiteindelijk zelfs kunnen uitmonden in een conflict. We spreken van een conflict als de spanningen zo hoog zijn opgelopen dat de samenwerking stagneert. De situatie wordt onwerkbaar en de communicatie tussen betrokkenen neemt af. Functioneringsonderzoeken zijn in conflictsituaties soms moeilijk toe te passen, omdat mensen dan minder snel informatie prijs geven. Voordat de factoren die een negatieve uitwerking hebben op het functioneren kunnen worden onderzocht en aangepakt, moet eerst het conflict worden opgelost. In sommige gevallen kunnen dit soort zaken parallel aan elkaar worden aangepakt.



Als er sprake is van spanningsvolle functioneringsproblemen (conflicten) is conflictoplossing de geeignende strategie. Functioneringsproblemen waarbij (nog) geen sprake is van een conflict kunnen worden opgelost met functioneringsonderzoeken.

Functioneringsonderzoeken

Complexe combinaties van factoren binnen organisaties kunnen ertoe leiden dat het functioneren van (delen van) organisaties steeds moeizamer verloopt. Deze factoren variëren zeer, zoals stijl van leiding geven, strategievorming, taakstelling, werkdruk, samenwerking, kwaliteit van management of medewerkers, hulpmiddelen, plaats in de organisatie en de inrichting van de werkprocessen. Voor iemand van binnen de organisatie is het over het algemeen niet eenvoudig om aan te geven wat er precies aan de hand is en hoe de situatie weer werkbaar kan worden gemaakt. Voor een objectieve beschrijving en bruikbare aanbevelingen voor verandering kan het nodig zijn om extern advies in te winnen. Het analyseren en oplossen van functioneringsproblemen vereist een door-dachte aanpak omdat de valkuilen legio zijn. Een oppervlakkige aanpak levert een scala van nieuwe organisatieproblemen op die ernstigere vormen kunnen aannemen dan het oorspronkelijke probleem. De kern van de problematiek ligt voor een groot deel in de wijze waarop men in de organisatie met problemen omgaat. Worden problemen ontkend, gebagatelliseerd of juist in hoge mate gecultiveerd omdat het werken aan de oplossing van een probleem een excuus kan zijn om andere problemen te laten liggen? Men dient er rekening mee te houden dat er soms betrokkenen zijn die belang hebben bij het voortbestaan van de problemen. Bij functioneringsproblemen is het essentieel dat allereerst de onderliggende processen en het krachtenspel inzichtelijk worden gemaakt.

Tevens dient het falen van eventueel eerder beproefde oplossingen te worden geanalyseerd. Voorts dienen oplossingen voor de problematiek te worden aangereikt en structurele condities te worden gecreëerd waardoor soortgelijke problemen in de toekomst niet meer kunnen voorkomen.

Als functioneringsproblemen niet tijdig worden gesignaleerd kunnen de spanningen tussen betrokkenen hoog oplopen. Bijvoorbeeld, indien een afdeling is gehuisvest in een gehorig pand waarin men veel overlast van elkaar ondervindt, ontstaan gemakkelijk conflicten.

Als tussen twee medewerkers onduidelijkheden bestaan over verantwoordelijkheden en bevoegdheden bestaat er een basis voor een conflict. Een leidinggevende die zijn taak niet aan kan raakt snel in conflict met zijn medewerkers. Functioneringsonderzoeken kunnen dan ook een preventief karakter hebben. Door zich een beeld te vormen van mogelijke bronnen van spanning in de organisatie en deze zaken zo spoedig mogelijk 'uit-de-weg-te-ruimen' worden soms conflicten voorkomen.

Conflicten

Conflicten drukken een negatief stempel op de onderlinge samenwerking in de organisatie en vergen veel tijd en energie. Voordat functioneringsproblemen effectief kunnen worden aangepakt, moeten eerst de conflicten worden opgelost. Het is in conflictsituaties wegens de heersende spanningen soms moeilijk om functioneringsonderzoeken uit te voeren.

Bovenstaand schema:

Glijdende schaal van functioneringsproblemen.

⇒⇒ pagina 6

Samenwerkingsmoeilijkheden binnen een managementteam

Een managementteam van een gemeentelijk samenwerkingsverband verkeerde reeds voor geruime tijd in samenwerkingsproblemen. De moeilijkheden spitsten zich vooral toe op kritiek op het leidinggevende vermogen van de directeur, de manier waarop hij de andere leidinggevendens van het samenwerkingsverband bij belangrijke beleidsontwikkelingen betrook en bovenal op de problematische verstandhouding tussen de directeur en het hoofd van de buitendienst. De werksituatie werd door het Dagelijks Bestuur onhoudbaar geacht. Verzocht werd om een snelle diagnose binnen twee à drie weken. Zijn de gerezen samenwerkingsproblemen op dit leidinggevende niveau nog oplosbaar of moeten meer ernstige maatregelen met rechtspositionele gevolgen worden getroffen, zo luidde de opdracht aan ons bureau. Na dossieranalyse van alle relevante stukken, personeelsinformatie en indringende vraaggesprekken met alle intern betrokkenen werd door de adviseur een mondelinge terugkoppeling met behulp van een sheetspresentatie gegeven aan het Dagelijks Bestuur, directeur, hoofd Buitendienst en overige leden van het managementteam. Formeel in die volgorde, alhoewel de direct betrokken leidinggevendens (inclusief de directeur) al eerder van de adviseur hadden gehoord welke conclusies zouden worden getrokken en welke aanbevelingen zouden worden gedaan. Het advies loog er niet om: veel zaken waren onder te brengen in tegenstellingen. Polariteiten op het terrein van het beleidstoeleveringsproces, stijl van leiding geven, wijze van communiceren en dergelijke. Na een verklaring van de ontstane werksituatie werden de voorwaarden voor een verbeteringsperspectief uit de doeken gedaan. Ook werd specifiek aangegeven wat er precies in de onderlinge samenwerking op managementniveau moest veranderen. Voorgesteld werd het managementteam met een afnemende intensiteit gedurende een halfjaar te begeleiden (eerste twee maanden drie dagdelen begeleiding, volgende twee maanden twee dagdelen en laatste twee maanden één dagdeel). Drie zaken zijn daarbij aangepakt: het beleidsontwikkelingsproces binnen het samenwerkingsverband, de manier van leiding geven van de directeur en in het bijzonder de samenwerkingsrelatie tussen de directeur en het hoofd Buitendienst. Zowel door onze korte doch indringende interventie als ook door de zorgvuldige begeleiding die daarop volgde keerde de rust in dit managementteam (en in de organisatie) terug. Het team functioneert nu naar behoren. De doorlooptijd van de diagnose en presentatie van het verbeteringsperspectief was drie weken. De teambegeleiding duurde, zoals geschetst, bij elkaar zes maanden.

Inhoudelijke en meer persoonlijk getinte meningsverschillen veroorzaken nogal eens spanningen tussen partijen maar hun reacties hierop bepalen of de tegenstellingen uiteindelijk in een conflict uitmonden. Zo kunnen de betrokkenen ervoor kiezen om samen aan een oplossing te werken of ze kunnen hun onenigheid uiten in 'vechtgedrag'. Deze laatste strategie betekent over het algemeen 'olie-op-het-vuur' bij conflicten. De escalatie van een conflict wordt derhalve niet alleen bepaald door de ernst van de onderlinge tegenstellingen maar vooral door de wijze waarop men de ontstane werksituatie hanteert.

Escalatie

Als de spanningen tot een conflict hebben geleid is de weg terug vaak moeilijk. Een opvallend punt bij conflicten is dat samenwerking tussen de betrokkenen niet meer vanzelfsprekend is. Afhankelijk van de escalatiegraad komt het voor dat de partijen elkaar volledig mijden waardoor een zelfstandige oplossing niet meer goed mogelijk is. Of het daadwerkelijk zo ver komt hangt samen met een aantal dimensies waarlangs conflicten escaleren. Zo kan een conflict in de eerste plaats steeds meer destructief worden, wat inhoudt dat het een slecht werkklimaat en op termijn zelfs een daling van de productiviteit tot gevolg heeft. In de tweede plaats kan een conflict, dat eerst een zakelijk karakter heeft, steeds meer persoonsgericht van aard worden. Persoonlijke conflicten zijn schadelijker omdat ze een belemmering vormen voor vruchtbare samenwerking. Ten derde is het mogelijk dat het niveau waarop het conflict zich afspeelt wijzigt. Een conflict tussen twee individuen (microniveau) kan bijvoorbeeld escaleren naar een conflict tussen twee afdelingen (mesoniveau) doordat de partijen steeds meer collega's bij het conflict betrekken.

Voor wat betreft de escalatie van een conflict zijn de volgende drie hoofdfasen te onderscheiden. Hierbij zijn tevens de substadia aangegeven.

| Hoofdfasen | Substidia |
|---|---|
| I. Mengeling van coöperatief en competitief gedrag | 1. Samenwerking is niet meer vanzelfsprekend |
| II. Subjectieve beleving van de (samenwerkings)relatie wordt bepalend | 2. Het conflictgedrag verschuift van coöperatief naar competitief |
| | 3. Men zet elkaar voor het blok |
| | 4. De zorg voor het eigen imago neemt toe en de partijen proberen hun gelijk te halen door er den bij te halen en coalities te vormen |
| III. Sterke botsingen en toebrengen van schade | 5. Het conflict wordt een integriteitkwesitie en de partijen vrezen voor gezichtsverlies |
| | 6. De partijen bestoken elkaar met dreigementen |
| | 7. De partijen stellen zich tot doel om elkaar dwars te zitten |
| | 8. Men tracht de 'tegenpartij' weg te spelen |
| | 9. Gerichtheid op destructie, eventueel met risico's van zelfvernietiging |

Hoofdfase I kan meestal nog wel intern worden opgelost. Als een conflict zich in hoofdfase II bevindt is het afhankelijk van de interne expertise of men in staat is het conflict zelf te hantieren. Over het algemeen leidt belangenverstrengeling ertoe dat het niet goed mogelijk is er binnen de organisatie objectief mee om te gaan. Conflicten in hoofdfase III zijn ernstig geëscaleerd en kunnen enkel door een onpartijdige externe instantie worden opgelost.

Verschillen van inzicht over de aanpak van een gemeentelijk bouwproject

Drie instellingen, waaronder een woningstichting, en de afdeling Welzijn van een middelgrote gemeente, hadden het plan opgevat om, vanwege de toenemende vraag vanuit de bevolking en de veranderende opvatting over de plaatselijke zorgverlening, één van de bestaande instellingen te verbouwen en uit te breiden met andere vormen van hulpverlening. Inhoudelijk bestond over de nieuwe wijze van zorgverlening al overeenstemming tussen de drie instellingen en de gemeente, zij het dan moeizaam tot stand gekomen.

Thans stagneerde de samenwerking bij de concretisering van de bouwplannen. Men kreeg ruzie over de architectenkeuze en de verdeling van de bevoegdheden van de participerende instellingen binnen de projectorganisatie. Op aanraden van de betrokken afdeling Welzijn kreeg ons bureau van de portefeuillehouder de opdracht in deze kwestie te bemiddelen, te bekijken hoe en onder welke voorwaarden de gezamenlijke bouwplannen konden worden gerealiseerd. Het College van B&W hechte hier zeer aan vooral omdat de provincie subsidiegelden ter beschikking had gesteld ter stimulering van deze gecombineerde vorm van zorgverlening. Deze gelden zouden pas beschikbaar komen bij een succesvol einde van dit gezamenlijke bouwproject. Na een uitgebreide dossieranalyse, bezichtiging van het gebouw ter plaatse, bestudering van de bouwplannen (en wijze van totstandkoming!) en interviews met de directies en voorzitters van de betrokken instellingen werd na drie weken een bespreking met de bouwgroep belegd in aanwezigheid van ambtenaren en wethouder van de gemeente.

In die bijeenkomst werd door de adviseurs teruggerepporteerd over hun voorlopige bevindingen. Duidelijk werd dat het gezamenlijke bouwproject niet van harte ging, door recente ervaringen in de samenwerking benaderde men elkaar meer met wantrouwen dan vanuit het gezichtspunt van potentiële samenwerkingspartner. Te veel oog had men voor de eigen instellingsbelangen en nauwelijks begrip voor elkaars belangen. Procedureel gezien had vrijwel elke instelling wel eens iets gedaan dat in elk geval haaks stond op de gemaakte samenwerkingsafspraken.

Weinig tot geen respect bestond er voor elkaars plaats en positie in dit bouwproces, zeker niet voor de eigenaarsbelangen van de betrokken woningstichting, hetgeen zich uitte in een conflict over de keuze van het architectenbureau. Na de confrontatie van de betrokken directies en bestuurders van de instellingen met deze analyse werden de uitgangspunten voor toekomstige samenwerking in het bouwproject door onze adviseurs geschetst.

Vervolgens werd aangegeven onder welke strikte voorwaarden dit bouwproject zou kunnen slagen. Na de instemming hiermee van alle betrokken instellingen daags na deze terugkoppelingbijeenkomst werd een tweede bespreking met de bouwgroep belegd, voorbereid door de adviseurs van ons bureau in de vorm van een concept-intentievereenkomst tot samenwerking en een eerste opzet van de projectorganisatie. Deze stukken waren eerst in pré-conceptvorm aan alle participanten rondgestuurd voor aanvullingen en bijstellingen.

Deze zaken waren dus al verwerkt vóór deze tweede bespreking. Ten tijde van de bespreking van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden over de projectbegeleiding (en architectenkeuze), waarvoor door onze adviseurs een alleszins acceptabele modus was gevonden, kwam het 'oude' conflictpunt over de architectenkeuze door toedoen van één van de instellingen wederom in alle heftigheid naar voren. De betrokken adviseur concludeerde toen dat het weinig zin heeft om met dit gezelschap met deze intenties verder te werken aan een gezamenlijk bouwproject met deze importantie voor deze gemeente.

Blijkbaar was de wil tot samenwerking hiervoor niet in voldoende mate aanwezig. Bovendien bleek, na meerdere malen appel van onze kant, dat de betrokken instellingsbesturen eerder de neiging vertoonden om (vierkant) achter hun directeur te staan dan het belang van het gemeenschappelijk project te benadrukken. Deze teleurstellende conclusie, analysepunten en overige adviespunten werden door ons bureau in een slotrapport op schrift gezet en onder de instellingen verspreid.

Tot ongeveer een jaar daarna hebben de bouwvoornemens van de instellingen en gemeente stilgelegd. Thans heeft men de draad van dit bouwproject weer opgepikt met andere deelnemers aan het bouwverleg: twee van de drie betrokken directies zijn op dit punt door het eigen bestuur vervangen. De voorbereiding op de bouwplannen loopt nu. De doorlooptijd van dit functioneringsonderzoek en conflictbemiddeling bedroeg twee maanden.

Er zijn zelfs situaties, waarbij conflicten tussen individuen hebben geleid tot een conflict tussen organisaties (macro-niveau). Tenslotte wordt een conflict soms meer complex, omdat gedurende het proces steeds meer onderwerpen deel gaan uitmaken van het conflict.

Interventie

Bij conflicten doen de partijen meestal hun uiterste best om elkaar te negeren en zo mogelijk dwars te zitten. Wederzijdse negatieve beeldvorming versterkt het conflict waardoor men nog hardnekkiger probeert elkaar te mijden. Het risico bestaat dat buitenstaanders bij het conflict worden betrokken. Deze escalerende situatie kan zich steeds destructiever profileren binnen de organisatie(s). Het lijkt steeds minder waarschijnlijk dat er nog een oplossing wordt gevonden. Uiteraard dient men dit proces een halt toe te roepen als men wil voorkomen dat de organisatie hiervan grote schade ondervindt.

Voor het oplossen van conflicten kunnen twee fundamenteel van elkaar verschillende methoden worden gehanteerd. In de eerste plaats kan door middel van intensieve conflictbemiddeling worden gewerkt aan verbetering van de samenwerkingsrelatie tussen de partijen.

Vaak valt dat niet mee, omdat de bereidheid met elkaar te praten is afgenomen met de toename van het wederzijds wantrouwen. Het vergt meestal enige diplomatieke inspanning om de partijen het belang van conflictoplossing te laten inzien. Nadat de betrokken adviseur het conflict grondig heeft geanalyseerd wordt in een aantal indringende sessies onder diens begeleiding (samen)gewerkt aan een oplossing voor het conflict. Meestal resulteert dit in een schriftelijke of mondelinge bereidverklaring waarin men zich bindt aan voorwaarden voor samenwerking in de toekomst.

De tweede methode is meer rigoureuze dan de eerste en wordt toegepast wanneer daadwerkelijke oplossing van het conflict moeilijk haalbaar lijkt. Het betreft ingrepen in de organisatie waarbij de onderlinge samenwerking tussen de conflictpartijen structureel wordt ontbonden. Vaak gaat het om een overplaatsing van één of meer medewerkers naar een andere afdeling. Een dergelijke interventie vergt een grondige analyse vooraf, omdat natuurlijk voorkomen dient te worden dat het conflict zich in de nieuwe werksituatie herhaalt.

Ook moet vantevoren zeker zijn dat de overplaatsing niet tot andere organisationele problemen leidt. In meer extreme conflictsituaties (en wanneer structuurinterventies niet mogelijk blijken) is ontslag van (één van) de partijen de uiterste oplossing.

Ongeacht de toegepaste conflictoplossingsmethode is het meestal noodzakelijk aanvullende interventies te plegen om de condities (waaronder het tot een conflict heeft kunnen komen) te wijzigen. Tijdens of na afloop van conflictoplossing worden deze condities onderbouwd door middel van een functioneringsonderzoek. Terwijl de oorzaak van conflicten over het algemeen al snel bij personen wordt gelegd, tonen functioneringsonderzoeken vaak aan dat de werkelijke basis van samenwerkingsconflicten is gelegen in organisationele knelpunten.

Impasse in de voortgang van het functioneren van een P&O afdeling

Een grote afdeling voor P&O van een ministerie kampte met moeilijkheden in de bepaling van de prioriteitstelling van het beleidswerk. Sommige medewerkers verklaarden dit uit het gebrek aan sturend vermogen van het afdelingshoofd. Anderen waren van mening dat een ieder vanuit een persoonlijk belang louter de eigen vakmatige interesses volgde. Weer anderen vonden de onderlinge taakverdeling binnen de afdeling niet duidelijk en vonden bovendien dat de afdeling P&O zich binnen het ministerie niet goed profileerde. Aan ons bureau werd gevraagd hierover te adviseren en verbeteringsuggesties te doen. Na een kennismaking met de afdeling werden door de adviseurs van ons bureau interviews gehouden met alle medewerkers. Tevens werden de functieomschrijvingen vergeleken met de individuele werkopdrachten en taakstellingen van de afdeling. Ook werden daarbij de project- en afdelingswerkplanningen betrokken. Na vooral vele indringende vraaggesprekken met het afdelingshoofd (waarin vele suggesties werden gedaan ter vervolmaking van een eigen stijl van leiding geven) werden de individuele capaciteiten van alle medewerkers in relatie gebracht met de huidige en toekomstige taakopdrachten aan deze stafafdeling. Al beschouwend en analyserend kwam onze adviseur in nauw overleg met het afdelingshoofd tot een taakverschikking, andere verantwoordelijkheidstoebeding en een bijstelling van de logische clusterings van de afdelingsstaken in verscheidene eenheden. Afgezien van de persoonlijke functioneringsgesprekken door het betrokken afdelingshoofd met enkele medewerkers, waarvoor dit dringend nodig was, werden de nieuwe plannen gepresenteerd en besproken in een tweetal afdelingsbijeenkomsten. Na enige bijstelling en nuancering van de plannen zijn al deze veranderingen door het hoofd en medewerkers van deze P&O afdeling zelf ter hand genomen. Doorlooptijd in totaal zes weken.

Veel voorkomende oorzaken van conflicten zijn bijvoorbeeld gebrekkige werkafspraken en een onduidelijke verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

De in een organisatie aanwezige knelpunten die conflicten kunnen veroorzaken zijn soms omvangrijk. Het is in veel gevallen aan te bevelen te investeren in het oplossen van deze knelpunten, bij voorkeur vóórdat een conflict ontstaat.

Slot: kenmerken van de aanpak

Functioneringsonderzoeken dienen vanuit een pragmatische en toekomstgerichte adviesbenadering te worden uitgevoerd. Het doel moet zijn om het functioneren nu, maar vooral ook in de toekomst, te verbeteren. Hiervoor komen alle relevante niveaus in de organisatie bij een onderzoek aan bod en worden probleembevestigende en -versterkende factoren diepgaand geanalyseerd én aan de orde gesteld.

Omdat persoonlijke belangen tijdens een functioneringsonderzoek soms het verkrijgen van bruikbare informatie bemoeilijken worden veel verschillende informanten benaderd. Zij worden door de adviseur op ten minste drie niveaus ondervraagd. Hierbij gaat het ten eerste om de visie van de betrokkene op de ontstane werksituatie, in de tweede plaats om een toelichting op interventies die reeds zijn gepleegd ter verbetering van de werksituatie (én waarom deze 'vroegere' ingrepen niet zijn gelukt) en ten derde om de oplossingsrichting die door de informant wordt voorgestaan. Deze werkwijze leidt tot een heldere diagnose van de werksituatie en de rol hierin van betrokkenen. Analyse van deze gegevens levert de basis voor verbetering. Ten slotte is begeleiding van medewerkers die te maken krijgen met de interventie een belangrijke succesfactor. Oplossing van een slepend probleem kan een ingrijpende verandering betekenen en daardoor veel onzekerheid teweeg brengen. Niet alleen een gefundeerde aanpak maar óók gedegen begeleiding (en nazorg) is bij conflictoplossing voor het welslagen van belang.

Drs P.C. Veenstra is werkzaam als organisatieadviseur bij Contain Organisatie Advies bv.