

DE TRANSITIE

Succesfactoren, managementlessen en conclusies
uit de opheffing van de Dienst Landelijk Gebied



Hadewych Jansen op de Haar
Diana D. van der Stelt-Scheele
Ingrid Coppieters

De Transitie

Andere uitgaven bij Van Haren Publishing

Van Haren Publishing (VHP) is gespecialiseerd in uitgaven over Best Practices, methodes en standaarden op het gebied van de volgende domeinen:

- IT en IT-management;
- Enterprise-architectuur;
- Projectmanagement, en
- Businessmanagement.

Deze uitgaven zijn beschikbaar in meerdere talen en maken deel uit van toonaangevende series, zoals *Best Practice*, *The Open Group series*, *Project management* en *PM series*.

Op de website van Van Haren Publishing is in de **Knowledge Base** een groot aanbod te vinden van whitepapers, templates, gratis e-books, docentenmateriaal etc. Ga naar www.vanharen.net.

Van Haren Publishing is tevens de uitgever voor toonaangevende instellingen en bedrijven, onder andere: Agile Consortium, ASL BiSL Foundation, CA, Centre Henri Tudor, Gaming Works, IACCM, IAOP, IPMA-NL, ITSqc, NAF, Ngi, PMI-NL, PON, The Open Group, The SOX Institute.

Onderwerpen per domein zijn:

IT en IT-management

ABC of ICT™
ASL®
CATS CM®
CMMI®
COBIT®
e-CF
ISO 17799
ISO 20000
ISO 27001/27002
ISPL
IT-CMF™
IT Service CMM
ITIL®
MOF
MSF
SABSA

Architecture (Enterprise en IT)

ArchiMate®
GEA®
Novius Architectuur Methode
TOGAF®

Business Management

BABOK® *Guide*
BiSL®
BRMBOK™
EFQM
eSCM
IACCM
ISA-95
ISO 9000/9001
Novius B&IP
OPBOK
SAP
SixSigma
SOX
SqEME®

Project-, Programma- en Risicomanagement

A4-Projectmanagement
DSDM/Atern
ICB / NCB
ISO 21500
MINCE®
M_o_R®
MSF™
P3O®
PMBOK® Guide
PRINCE2®

Voor een compleet overzicht van alle uitgaven, ga naar onze website: www.vanharen.net

De Transitie

**Succesfactoren, managementlessen
en conclusies uit de opheffing van
de Dienst Landelijk Gebied**

**Hadewych Jansen op de Haar
Diana van der Stelt-Scheele
Ingrid Coppieters**



Colofon

Titel:	De Transitie
Ondertitel:	Succesfactoren, managementlessen en conclusies uit de opheffing van de Dienst Landelijk Gebied
Auteurs:	Hadewych Jansen op de Haar Diana van der Stelt-Scheele Ingrid Coppieters
Met medewerking van DLG:	Andries Bouma, Rutger Brouwer, Fred Engelsman Johan Heinen, Tonny Janssen, Nora van Klingereren Frank van der Meer, Bernhard Mobach, Harro Pruijssen Willem Jan Sanders, Corina Spek, Willem Westra
Reviewers extern:	Erik Bok, Projectmanager Fridjof Brave, Programmamanager Berenschot Tom Willem den Hoed, Organisatie-adviseur, managementcoach Karin Kooij, Beleidsmedewerker directie strategie ministerie I&M Rudy Kor, Organisatieadviseur Twynstra Gudde Roelof van der Weg, Programmamanager
Illustratie omslag:	Arend van Dam, www.arendvandam.com
Foto's in boek:	Dinger Knoop
Uitgever:	Van Haren Publishing, Zaltbommel, www.vanharen.net
Tekstredactie:	Harry Ousen
ISBN Hardcopy:	978 94 018 0032 7
ISBN eBook:	978 94 018 0595 7
Druk:	Eerste druk, eerste oplage, maart 2016
DTP-productie:	CO2 Premedia, Amersfoort
Copyright:	© Van Haren Publishing, 2016

Dit boek is mede mogelijk gemaakt door de financiële steun van een aantal bedrijven dat vanuit hun expertise heeft meegewerkt aan de transitie van DLG:

Organisatie	Domein van expertise	Naam
BuitenhokPlus	HRM en plaatsingsproces	Eddy Buitenhok
Ernst & Young Accountants LLP	Audits/accountantscontroles	Frank Harmsen
Nora van Klingereren	Huisvesting	Nora van Klingereren
Proforce B.V.	Financiële advisering en ondersteuning	Peter Lening
TFM Total Facility Management	Facilitaire dienstverlening	Dolf Klijnhout
Top Movers P.A. van Rooijen	Verhuizingen	Rob de Reus

Dankwoord

Met het afronden van dit boek is er voor de auteurs een eind gekomen aan een periode van vier maanden intensief schrijven. Hieraan vooraf ging een periode van een half jaar, waarin het idee ontstond een boek te schrijven over een bijzondere gebeurtenis: het opheffen en transformeren van een overheidsorganisatie. Wij als auteurs vonden deze periode een zo unieke ervaring, waarin we zelf samen met een twintigtal collega's een weg moesten vinden, dat we deze praktijkervaring graag met anderen willen delen.

Veel van onze collega's, die nauw betrokken waren bij dit proces, hebben toegezegd hun ervaringen voor ons op papier te zetten. Anderen hebben door middel van een gesprek hun bevindingen aan ons overgedragen. Managers op cruciale posities waren bereid in een interview hun visie en mening te geven over de transitie.

Zonder al deze input had dit boek niet tot stand kunnen komen. Daarom gaat onze dank uit naar Andries Bouma (groepsproces), Bernhard Mobach (groepsdynamica), Corina Spek (afscheid), Evert Jan van Veen (communicatie), Frank van der Meer (archieven), Fred Engelsman (financiële administraties), Harro Pruijssen (groepsdynamica en gedicht), Johan Heinen (wetgeving), John Noldes (plaatsingsproces), John van Wijgerden (staken opdrachten), Maarten Willemse, Marjolein Romijn, Richard Huiberts (projectcontrole), Nora van Klingerden (facilitair en huisvesting), Rutger Brouwer (ICT), Tonny Janssen (spoor 3), Willem Jan Sanders (groepsdynamica), Ruud Offermans (gedicht Requiem) en Willem Westra (ondernemingsraad) voor hun bijdragen in woord en geschrift.

Bijzondere dank gaat uit naar Paul de Krom en Carolien de Boer (transitie-managers DLG en IPO), Erica Slump en Andries Bouma (directieleden DLG), Marcia van Dooren en Diana van der Stelt (managers plaatsing en bedrijfsvoering). Ook danken wij Marc Dormans, Marie-Thérèse Osse, Jan Weijs, Elly Duykers, Erik Gijsbers, Frans Willems, Patricia Heinrichs en Joost Maas (medewerkers DLG). Als geïnterviewden hebben zij persoonlijke kleuring gegeven aan dit boek. Verder zijn we nog een woord van dank verschuldigd aan Dinger Knoop die de prachtige foto's heeft genomen.

We zijn eveneens veel dank verschuldigd aan onze reviewers Erik Bok, Fridjof Brave, Tom Willem den Hoed, Karin Kooij, Rudy Kor en Roelof van der Weg.

Zij hebben met hun kritische opmerkingen en adviezen ons ertoe aangezet het boek aanmerkelijk te verbeteren.

Tevens willen we Henk Helming bedanken. Henk heeft na het verwerken van de reviewopmerkingen, het manuscript nog eens kritisch doorgelezen en met zijn kennis over DLG en provincie aanvullende adviezen gegeven.

Als laatste willen we Bart Verbrugge en Edwin van Oost van Van Haren Publishing bedanken. Zij hebben ons voorzien van adviezen en hebben tips gegeven die voor ons belangrijk waren om het boek nog verder te verbeteren.

De geïnterviewden dragen geen enkele verantwoordelijkheid voor de inhoud van het boek. De meningen van de auteurs en de geïnterviewde kunnen van elkaar afwijken.

Hadewych Jansen op de Haar
Diana van der Stelt- Scheele
Ingrid Coppieters

februari 2016

Voorwoord

De vraag van de auteurs of ik het voorwoord wilde verzorgen, bracht mij danig in verwarring. Ik voelde mij vereerd, maar ook wat vertwijfeld. Was ik, als laatste formele directeur van Dienst Landelijk Gebied in vol bedrijf, wel de juiste persoon om dit te doen? Ik, die de dienst in mei 2013 had verlaten in het volle vertrouwen dat er voor DLG een toekomst gloorde als interbestuurlijk shared servicedienst. Die race was toen weliswaar nog niet gelopen, maar de tekenen zoals ik ze zag, waren zeker gunstig. Vijf maanden na mijn vertrek viel de politieke beslissing anders uit: de dienst zou worden opgeheven. Het takenpakket ging voor een groot deel over naar de provincies, minder dan de helft van de duizend medewerkers kon mee. Een klein deel bleef bij Economische Zaken. Zo'n vijfhonderd mensen moesten elders op zoek naar een baan. Ik was diep geschokt en vroeg me af of ik dingen anders had kunnen en misschien ook had moeten doen. Maar het besluit was het gevolg van een politiek-bestuurlijke dynamiek die ik als individu – zo zie ik het nu – ook niet had kunnen veranderen.

Na lezing van het boek ben ik – opnieuw- onder de indruk van de bewonderenswaardige veerkracht van de mensen bij DLG. Het getuigt van grote professionaliteit zoals zij het voor hen zo trieste politieke besluit hebben uitgevoerd. Dit boek belicht het transitieproces aan de hand van zeven managementdimensies en kent een prettige afwisseling tussen praktische, inhoudelijke informatie, persoonlijke interviews met betrokkenen en analytische reflecties. Het biedt de lezer een kleurrijk palet van ervaringen en inzichten van zowel managers als medewerkers over hoe je een dergelijk proces tot een goed einde kunt brengen. De opheffing van DLG was nooit mijn verwachting, laat staan mijn wens. Wat ik wél altijd heb gewenst en ook uitgestraald is dat medewerkers zich bewust zijn van de keuzemogelijkheid om zichzelf actief op te stellen. Je hebt niet altijd invloed op wat er in je omgeving gebeurt, maar je kunt wél zelf bepalen hoe je je tot die gebeurtenissen verhoudt. Ik ben oprecht diep onder de indruk van en ook trots op de keuzes die de leiding en medewerkers in de laatste periode van het bestaan van DLG hebben gemaakt. Het loont om je niet als slachtoffer op te stellen, maar als actor.

Ik hoop dat dit boek mag bijdragen aan eenzelfde zelfbewustzijn van betrokkenen in vergelijkbare processen zoals opheffingen, fusies en andere grote organisatieveranderingen.

Peter Heij

DG Ruimte en Water bij het Ministerie van Infrastructuur en Milieu
(2008 – mei 2013 algemeen directeur Dienst Landelijk Gebied)



Inhoudsopgave

Inleiding en leeswijzer	1
1 Bestuurskundige invalshoek	7
1.1 Analyse en duiding bestuurlijke processen	7
1.2 Periode voorafgaand aan de transitie van DLG	8
1.3 De geschiedenis van DLG in het licht van de strijd om het natuurbeleid	11
1.4 “Altijd zélf de regie houden!”	15
1.5 Juridische gevolgen van het opheffen van DLG voor de taakuitoefening	19
1.6 Reflectie op bestuurskundige processen	20
1.7 Ontwikkelingen in de tijd: het feitenrelaas	22
2 Leiderschap	27
2.1 Leiderschap bij verandering vanuit het kleurendrukdenken	27
2.2 Belangrijkste kopstukken in de transitie	30
2.3 “Als je vertrouwen geeft, krijg je het ook terug”	33
2.4 Dit is een succes van het collectief	37
2.5 De wereld draait door	40
2.6 Leiderschapstips	42
2.7 Reflectie op leiderschap	44
3 Verandermanagement	47
3.1 De aanpak van veranderprocessen	47
3.2 Time Management in tijden van ontreddeering	49
3.3 Bestuurlijke complicaties bij het plaatsingsproces	51
3.4 Tegengestelde belangen	52
3.5 Estafette als topsport – de commandocentrale	55
3.6 Verandermanagementtips	57
3.7 Reflectie op veranderaanpak	57

4	Communicatie	63
4.1	De managementdimensie communicatie: de trap van Quirke op en weer af	63
4.2	Interne communicatie	65
4.3	Externe communicatie	70
4.4	Communicatietips	72
4.5	Reflectie op de communicatieaanpak	74
5	Groepsdynamica	77
5.1	Fasen van rouwverwerking	77
5.2	De organisatie waar ik altijd heb gewerkt is er niet meer	80
5.3	Managers in een spagaat	82
5.4	De transitie als een estafettewedstrijd	84
5.5	Afronden en doorwerken: de rol van projectcontrol	87
5.6	Van verdoofd via verdriet naar nieuwe energie	90
5.7	Afscheid nemen in het klein en in het groot	93
5.8	De goede timing: de laatste weken zijn chaotisch	97
5.9	Groepsdynamicatips	98
5.10	Reflectie op de rouwverwerking	99
6	Mobiliteit	105
6.1	Loopbaankeuzen	105
6.2	Het plaatsingsproces: een dynamische aanpak onder hoge tijdsdruk	107
6.3	OR in tijden van nood	110
6.4	“Fietsen maakte mijn volle hoofd weer leeg”	113
6.5	“Ik wilde er zijn”	116
6.6	Werk vinden bij andere organisaties (spoor 3)	118
6.7	Een caleidoscoop aan reacties en keuzes	122
6.8	Een succesvol plaatsingstraject: wat is daarvoor nodig?	125
6.9	Tips voor loopbaanontwikkeling	128
6.10	Reflectie op mobiliteit	130
7	Bedrijfskundige processen	133
7.1	Procesaanpak	133
7.2	Wat moet je bedrijfskundig doen als je een organisatie opheft?	136

7.3	Opdrachtgevers, leveranciers en taakopvolgers	137
7.4	Archieven zijn ineens heel belangrijk – 10 kilometer archief op transport.....	139
7.5	Overall accountants.....	142
7.6	Je zet niet zomaar een computer uit.....	145
7.7	Gevolgen van uitfaseren of overdragen van legacy-systemen in IT-landschappen	148
7.8	Huisvesting ontmantelen met geluk en wijsheid.....	151
7.9	De laatste jaarrekening en de financiële afwikkeling.....	152
7.10	Beetje uit, bijna uit, helemaal uit: the party is over	155
7.11	De afrondingsorganisatie	157
7.12	Bedrijfsvoeringstips	159
7.13	Reflectie op de bedrijfskundige processen bij het opheffen van een organisatie.....	162
	Conclusies en nabeschouwingen	165
	Herinrichting van Holland (gedicht).....	170
	Bijlage A Verklarende woordenlijst en afkortingen	171
	Bijlage B Literatuurlijst en internetbronnen	173
	Over de auteurs	175

Inleiding en leeswijzer

In dit boek leest u de praktijkcasus van de ontmanteling van een overheidsagentschap. De taken van DLG werden voor de helft gestaakt, en voor de ander helft bij andere overheden ondergebracht: de provincies en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO).

In een jaar tijd werden 500 mensen geplaatst op een functie bij deze opvolgers, en vonden 400 mensen via een individueel spoor een nieuwe plek. Dossiers, IT-systemen, archieven en financiën, werden overgedragen. En ten slotte werd het bedrijf volledig ontmanteld en geliquideerd. Kortom dit boek gaat over een transitie van een organisatie.

Transitie betekende in dit geval feitelijk drie dingen:

1. Het personeel moest aan ander werk worden geholpen; bij de taakopvolger of elders. Hierover werden afspraken met de Ondernemingsraad en Vakbonden gemaakt in een sociaal akkoord.
2. De productie moest worden overgedragen aan de taakopvolgers en de verantwoordingsinformatie over die beëindiging werd vastgelegd op een wijze die juridisch en jaarrekening-technisch houdbaar is. Deze informatie diende deels door de taakopvolger gebruikt te kunnen worden om een balans te kunnen openen voor de taken die werden voortgezet. De transitie betekende in deze situatie ook het opbouwen van een organisatie.
3. Alle onderdelen van de bedrijfsvoering moesten deze twee veranderprocessen ondersteunen. Maar daarnaast moesten ook alle bedrijfsvoeringprocessen worden gestaakt nadat de productie werd gestopt en het personeel in het primaire proces was vertrokken. In de situatie van DLG betekende dit ook dat de bedrijfsvoerings- en productieprocessen in een bij de taakopvolger aangepaste vorm moesten kunnen worden voortgezet.

Het praktijkverhaal van de opheffing van DLG kan voor verschillende lezersgroepen interessant zijn. Dit boek kan dan ook vanuit verschillende invalshoeken gelezen worden.

Het verhaal van DLG is interessant vanuit de optiek van het *bestuurlijk krachtenveld* binnen Nederland. Het boek begint met een schets van de bestuurlijke gebeurtenissen die hebben geleid tot het politieke besluit van de opheffing van DLG in oktober 2013. Daarnaast wordt vanuit de bestuurlijke invalshoek naar de gemaakte keuze gekeken. De vraag die daarbij wordt gesteld is of de keuze tot opheffing van DLG de optimale oplossing is die

vanuit het huis van Thorbecke voor de hand ligt: decentralisatie van taken naar het niveau zo dicht mogelijk bij de burger of het gebied in kwestie.

Ieder hoofdstuk begint met de bespreking van een *managementmodel of -theorie* uit de vakliteratuur, gevolgd door thematisch gerangschikte ervaringen uit de praktijk van DLG. Aan het eind van ieder hoofdstuk vindt de lezer een korte reflectie vanuit de praktijk op deze managementtheorieën.

Aan bod komen vraagstukken als: in welke opzichten is de opheffing van DLG succesvol verlopen? En vinden we deze succesfactoren terug in de vakliteratuur en de daarin gepresenteerde conceptuele modellen? Waar ging het mis en waarom?

Dit boek is ook interessant voor diegene die zelf in zijn loopbaan op een punt staat van grote verandering, omdat zijn huidige functie door reorganisaties, faillissement of innovatie ophoudt te bestaan. DLG is erin geslaagd om ongeveer 400 mensen te begeleiden naar ander werk, veelal mensen van boven de 45 jaar die in de Nederlandse arbeidsmarkt weinig kans maken. De beschrijving van de instrumenten die DLG heeft ingezet om mensen naar nieuw werk te begeleiden (hoofdstuk 6) is daarom interessant, evenals de persoonlijke interviews die overal in het boek herkenbaar zijn terug te vinden. Duidelijk is dat mensen totaal verschillend reageren op een situatie als deze. De boodschap ‘onze organisatie stopt over een paar maanden’ kan slecht nieuws zijn, maar kan ook mogelijkheden bieden om eindelijk te kiezen voor de toekomst die tot nu toe een droom was. *Deskundigen op het gebied van personeelsbeleid* zullen deze delen van het boek lezenswaardig vinden evenals *vakbondsbestuurders en leden van ondernemingsraden*.

Managers die zelf voor een groot veranderproces staan zullen geïnteresseerd zijn in de vele dilemma’s die in de beschrijvende stukken van het boek aan de orde komen. Daarnaast vinden zij ook tips die her en der in het boek als kleine checklists zijn opgenomen. Het opheffen van een organisatie vergt veel van het leiderschap om te zorgen dat de vele zaken die moeten gebeuren doorgaan terwijl medewerkers op grote schaal op zoek gaan naar ander werk.

Daarnaast doen zich ook allerlei praktische bedrijfsmatige vragen voor die specifiek zijn voor de ontmanteling van een organisatie. Kun je zomaar je IT-systemen uitzetten? Hoe sluit je de financiële administraties en bijbehorende verantwoording? Hoe ontmantel je het kantoorgebouw? Hoofdstuk 7 beschrijft de praktijkervaringen van de managers van DLG die voor al deze terreinen van de bedrijfsvoering met dit bijltje hebben gehakt.

Ten slotte is er het thema van afscheid nemen, rouwverwerking en de groepsdynamica die in dit proces allerlei fasen heeft doorgemaakt. Op goede wijze afscheid nemen is een kunst en bleek een cruciale rol te spelen in de afbouw van DLG. Wie daar vanuit de *organisatiepsychologie* in geïnteresseerd is, kan terecht in hoofdstuk 5 (groepsdynamica), in hoofdstuk 3 (veranderaanpak) en hierin de verschillende interviews erop nalezen.

Analyse van de transitie: verschillende invalshoeken en modellen

In dit boek wordt de transitie van de maatschappelijke taak van de Dienst Landelijk Gebied naar de provincies geschetst aan de hand van de praktijkervaringen van een aantal betrokken managers en projectmanagers. In hun verhalen staan zij uitgebreid stil bij de lessen die er uit deze casus te trekken zijn.

Een jaar na 1 maart 2015, kan geconstateerd worden dat de transitie van DLG is uitgevoerd zoals beoogd. Bijna alle medewerkers hebben nieuw werk, en de middelen en productie zijn overgedragen aan de opvolgers. Hoe komt het dat de transitie zo goed is gelukt? Welke kosten waren daarmee gemoeid en welke zaken zijn niet gelukt? Welke factoren zijn bepalend geweest voor het resultaat, en zijn die factoren terug te vinden in de gangbare managementtheorieën? De analyse van de casus DLG, vanuit die vraag, kan ons lessen leren die ook voor andere transities bruikbaar kunnen zijn.

Het onderzoek van de casus vindt in dit boek plaats met behulp van een aantal gangbare managementtheorieën, waarbij we per thema stilstaan bij de vraag: heeft DLG gehandeld zoals dat volgens de theorie het beste zou zijn? Waarom wel of waarom niet? Wat was het effect? Wat zegt deze casus over de toepassing van de managementtheorie in een situatie van ontmanteling van een organisatie? Gelden dan dezelfde veranderkundige principes of is het juist noodzakelijk om een andere aanpak te kiezen? En zo ja, waarom?

In dit hoofdstuk introduceren we de managementtheorieën en -modellen die we voor deze analyse in het boek gebruiken. De complexiteit van het verhaal van DLG vraagt daarbij om een beschouwing op verschillende complementaire dimensies. We komen voor deze casus op zeven dimensies die relevant zijn om apart te analyseren.

Waar dat kon, zijn de door DLG zelf tot nu toe gebruikte theorie of methode als uitgangspunt genomen, aangenomen dat die als richtsnoer hebben gediend voor het handelen van het management toen bekend werd dat de organisatie zou worden opgeheven. Voor dimensies waarvoor die niet voorhanden waren is een theorie gekozen, die als een ‘good practice’ bekend staat (Van den Akker, 2012; Den Hoed, 2013). We definiëren hieronder eerst de voor onze casus gekozen dimensies, geordend van bestuurlijk (macro) naar individueel niveau (micro).

In dit boek geven we eerst een feitelijk overzicht van de transitie van DLG: de gebeurtenissen die hebben geleid tot het besluit om de dienst op te heffen, de aanpak die is gekozen om deze opheffing uit te voeren en om de taken, mensen en middelen over te dragen aan anderen, in het bijzonder aan de provincies. Vervolgens bespreken we in afzonderlijke hoofdstukken de opheffing van DLG in het licht van de managementtheorie.

In dit hoofdstuk introduceren we in het kort de zeven dimensies, en lichten onze keuze voor bepaalde theorieën en modellen toe.

7 dimensies voor de analyse van de transitie

Dimensie 1 Politiek bestuur

De opheffing van DLG was een politieke keuze van het Rijk en de provincies. De analyse van de transitie begint daarom logischerwijs met een bestuurskundige invalshoek.

Welke besturingsfilosofie voor de beleidsbepaling en uitvoering van het Natuurbeleid in Nederland ligt ten grondslag aan de gekozen veranderingen? Is daarin sprake van een verandering in de loop van de tijd? Hoe heeft dat de positie van DLG in het politieke krachtenveld in Nederland bepaald, en is die positie in de loop van de tijd veranderd? We kiezen hier voor een analyse vanuit het debat dat afgelopen jaren werd gevoerd over de gedecentraliseerde eenheidstaat (het ‘Huis van Thorbecke’) wat heeft geleid tot talrijke decentralisaties, zoals in 2015, in het sociaal domein.

Dimensie 2 Leiderschap

Een volgend perspectief waar vanuit in dit boek de transitie van DLG wordt geanalyseerd is de wijze waarop het leiderschap heeft gewerkt. Van welk type leiderschap was sprake bij DLG in de verschillende fasen van het veranderproces? Welke typen interventies horen er bij deze typologie, en zien we die

ook terug in het verhaal? Hoe hebben deze interventies uitgepakt? Welke leiderschapstijl was bepalend voor het succes van de transitie? En waarom?

We hebben het kleurenmodel van Léon de Caluwé (Caluwé, 1998, 2002) gekozen als model voor onze analyse omdat dit model zich specifiek richt op managementstijlen in situaties van verandering.

Daarnaast is het belangrijk om op te merken dat vanaf begin 2014 niet de zittende directie, maar vier personen van buiten DLG zijn ingeschakeld om een leidende rol te spelen in de transitie. Deze managers hadden geen persoonlijk belang bij de uitkomst, anders dan een succesvolle afronding van de transitie voor de politieke spelers (ministerie en provincies) en het personeel. Ze hadden geen verleden bij DLG.

Dimensie 3 Verandermanagement

Welke veranderaanpak is er gekozen om de transitie uit te voeren? Komt deze aanpak overeen met wat er in de literatuur wordt geadviseerd als aanpak voor de succesvolle implementatie van een grote verandering? Het in de literatuur meest aangehaalde model voor de inrichting van grote veranderprocessen, zoals het transformeren van organisaties, is het 8-stappen model van John Kotter (Kotter, 1995). Het model beschrijft een praktische aanpak die managers kunnen gebruiken voor het uitvoeren van een grote verandering met een duidelijk doel voor ogen en in een bepaald tijdbestek.

Hoewel in het geval van DLG het management een groot aantal praktische veranderstappen moest doorlopen, is hier sprake van een vergaand en psychologisch zeer ingrijpend proces. William Bridges (Bridges, 1991) maakt expliciet onderscheid tussen een veranderproject en een transitie waarbij hij drie psychologische fasen onderscheidt. Dit transitiemodel van Bridges sluit goed aan bij het verhaal van DLG, waarbij de dienst volledig is ontmanteld en taken, mensen en middelen een heel andere plek hebben gevonden.

Dimensie 4 Communicatie

Welke principes waren dominant in de interne en externe communicatiestrategie?

DLG zette sinds 2012 – de laatste reorganisatie – intern vol in op een combinatie van informeren en communiceren met als doel dat managers en medewerkers niet alleen op de hoogte zijn van belangrijke ontwikkelingen, en daar begrip voor krijgen, maar dat zij zich ook ondersteund, betrokken en verbonden voelen. DLG koos met andere woorden voor een combinatie van de actie- en

interactievisie. De actievisie kent traditionele middelen zoals nieuwsbrieven, intranet en zeepkistacties. De interactievisie richt zich op dialoogsessies, het gericht inzetten van het reguliere werkoverleg en het samen oplossen van problemen. Door deze twee visies te combineren kunnen alle ambities worden gehaald. Dit is door interne communicatie-expert Erik Reijnders vervat in een handzaam model van B. Quirke (Reijnders, 2010).

Het nut van de actie- en interactievisie tijdens de transitie zal worden geanalyseerd.

Dimensie 5 Groepsdynamica

In oktober 2013 werd bekend gemaakt dat DLG zou worden opgeheven. Dit was voor de meeste medewerkers een grote schok en de start van een periode van 18 maanden van grote verandering en afscheid nemen. Welke fasen zijn te onderscheiden in de collectieve psychologie van de organisatie vanaf het moment dat bekend werd dat DLG zou stoppen? We hebben gekozen voor een analyse van de groepsdynamica aan de hand van het model van Elisabeth Kübler-Ross (Kübler-Ross, 1969). Dit model beschrijft hoe mensen verschillende fasen doorlopen in hun reactie op een ingrijpende verandering die van buiten in hun leven is gekomen.

Dimensie 6 Persoonlijke loopbaankeuzen

Op individueel niveau werden medewerkers van DLG geconfronteerd met het verlies van hun baan. Al snel werd duidelijk, dat voor de helft van de medewerkers in het plaatsingsproces bij de provincies en RVO geen plek meer zou zijn. In dit boek komen de verschillende wijzen aan bod waarop medewerkers op deze situatie hebben gereageerd.

We gebruiken het loopbaan-ankermodel van Edgar Schein (Schein, 1978) in onze analyse van de keuzen die mensen maken voor hun werktoekomst. Schein beschrijft verschillende waardeoriëntaties die deze keuzen bepalen.

Dimensie 7 Bedrijfskunde

Welke bedrijfskundige aanpak was er bij DLG gebruikelijk voor de inrichting en verbetering van werkprocessen? De dienst heeft in de jaren voor de transitie serieus gebruikgemaakt van de Lean-aanpak, (Huguenin, 2013), waarbij op een gestructureerde wijze processen werden (her)ingericht, met als doel kwaliteitsverbetering en efficiencyverhoging. Voor de IT-ontwikkeling was een programma ingesteld dat werkte volgens de Scrum-aanpak. We zullen analyseren in hoeverre de bedrijfskundige transitie gebruik heeft kunnen maken van deze werkwijzen.



Hoofdstuk 1

Bestuurskundige invalshoek

1.1 Analyse en duiding bestuurlijke processen

De Dienst Landelijk Gebied is per 1 maart 2015 opgeheven. De uitvoering op het terrein van natuurbeleid is daarbij gedecentraliseerd aan de provincies. Aan deze opheffing is een lang bestuurlijk traject vooraf gegaan. Dit hoofdstuk beschrijft de verschillende beelden en verwachtingen bij de bestuurslagen van het Rijk en de provincie en plaatst het proces dat tot het besluit heeft geleid in een bestuurlijke perspectief zoals dit door de Dienst Landelijk gebied is ervaren.

De geschiedenis laat zien dat aanpassingen in de bestuurlijke verhoudingen een weg met een lange adem kent. “Mogelijk grijpt de wetgever te gemakkelijk terug op het ‘Huis van Thorbecke’. Als deze metafoor van stal wordt gehaald, stolt en stopt het debat”, zoals Raijmakers¹ op 27 november 2014 constateerde tijdens de verdediging van zijn proefschrift *Vervlakking kenmerkt de debatten over decentralisatie*. “Decentralisaties zouden niet enkel moeten worden gebruikt om problemen op te lossen of vanuit doelmatigheid, maar ook voor een goede inrichting van het staatsbestel. Dan doe je recht aan Thorbecke. We moeten echt beter nadenken hoe en wanneer we een decentralisatie inzetten. Nu gebeurt dat te instrumenteel”, aldus Raijmakers (Raijmakers, 2014).

Is het niet raar, dat ons staatkundige bestel in ruim anderhalve eeuw nauwelijks is aangepast of vernieuwd? In hoofdlijnen doen we alles nog precies zoals de liberaal Thorbecke het in 1848 bedacht. Gezien de dynamiek die

¹ Raijmakers (1967) is senior beleidsmedewerker bij de afdeling Bestuur van de provincie Zuid-Holland. In 2008 is hij afgestudeerd in Bestuurskunde en in 2014 gepromoveerd

zich de afgelopen decennia heeft voorgedaan in de ruimtelijke structuur van Nederland, is de bestuurlijke drukte enorm toegenomen. De stadsgewesten en interstedelijke netwerken groeien de laatste jaren snel (Tordoir, 2015) waardoor er een spanning ontstaat tussen taken en verantwoordelijkheden binnen de verschillende bestuurslagen. In de nota ‘Bestuur in samenhang’ van voorjaar 2013 zet het kabinet, in het licht van recente ruimtelijke economische ontwikkelingen, vraagtekens bij de relevantie van de huidige provinciale grenzen. De basis voor de vorming van vijflandsdelen lijkt te zijn gelegd, te beginnen met de Noordvleugelprovincie, bestaande uit Noord-Holland, Utrecht en Flevoland. In de loop van 2014 verdwijnen die plannen weer naar de achtergrond. De dominante houding ‘je gaat erover of niet’ leunt sterk op het aloude bouwwerk van Thorbecke; wat op zolder gebeurt, gaat de begane grond niet aan. Toch blijken de maatschappelijke opgaves zoals water, economie, natuur, werkgelegenheid et cetera dwars door de etages heen te lopen. Dit betekent dat rijk, provincies en gemeenten over bestuurlijke grenzen heen moeten kijken. Een discussie over de bestuurlijke organisatie en samenwerking in ons land, over hoe en waar de verantwoordelijkheid voor de toekomstige opgaven belegd moet worden, lijkt bitter hard nodig te zijn (Tordoir, 2015).

Pragmatisme staat in het politieke debat voorop, maar zelfs hieraan wordt nauwelijks invulling gegeven. De regering kan wel zeggen dat een decentralisatie leidt tot doelmatiger werken, maar dat wordt zelden echt onderbouwd en achteraf geëvalueerd. Veel wijzigingsvoorstellen zijn doorgevoerd op een te smalle basis. Uit het onderzoek van L. M. Raijmakers blijkt dat het debat lang niet altijd ten volle wordt gevoerd.

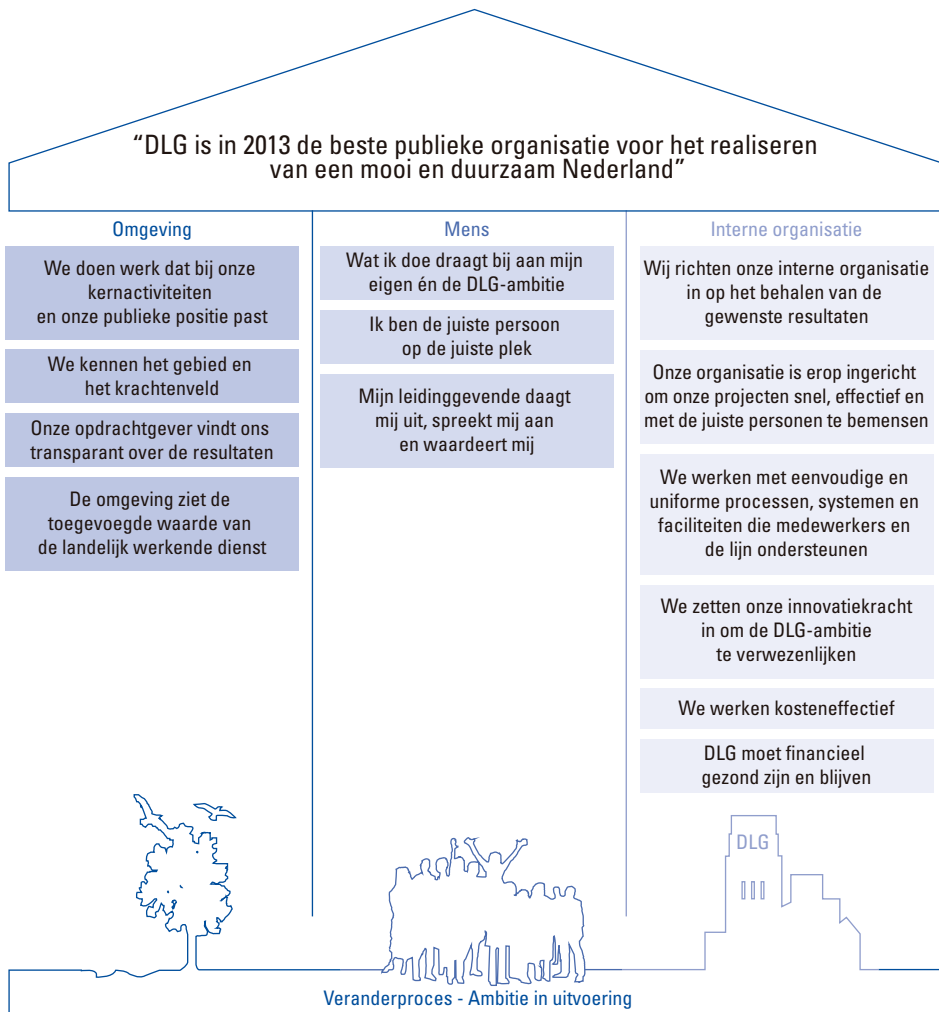
1.2 Periode voorafgaand aan de transitie van DLG

Inspelend op maatschappelijke ontwikkelingen, een innerlijk gevoelde noodzaak én als reactie op het regeerakkoord van het kabinet Rutte I – zie paragraaf 1.2 ‘De strijd om het natuurbeleid’ -, kiest de directie van DLG in 2010 voor een positionering van DLG als een gemeenschappelijke, interbestuurlijke expertiseorganisatie. De dienst wil bovendien meer inspelen op duurzame energie en ontwikkelkansen die zich op economisch terrein voordoen. Om hiertoe veranderingen in de organisatie tot stand te brengen, omarmt de directie van DLG de bestuurskundige uitgangspunten van een ‘agile of lenige overheid’. De directie voert hierover gesprekken met professor Geert Teisman². De ‘lenigheid’ komt tot uiting in het feit dat DLG alle

² Prof. dr. ing G.R. Teisman is hoogleraar bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam

opdrachten en vraagstukken binnen haar domein aan moet kunnen en mee moet kunnen bewegen met de vragen en behoeften van de opdrachtgevers en de ontwikkelingen in de maatschappij. Dit betekent dat de verantwoordelijkheden zo laag mogelijk in de organisatie komen te liggen en dat elke project- of programmaorganisatie mogelijk moet zijn.

De dienst positioneert zich in het visiedocument ‘Ambitie in Uitvoering’ van september 2010 als een gemeenschappelijke interbestuurlijke expertisorganisatie die bij de besturing uitgaat van drie pijlers namelijk: omgeving, mens en organisatie.



Figuur 1.1 Veranderhuis zoals opgenomen in de managementfilosofie ‘Ambitie in Uitvoering’

Deze expertiseorganisatie moet aan de volgende kenmerken voldoen (zie ook figuur 1.1):

Omgeving

- Geen concurrentie met de markt of publieke sector.
- Een opdracht moet herkenbaar bijdragen aan een of meer beleidsdoelstellingen.
- Voorkeur voor opdrachten met een meervoudig vraagstuk met meervoudige bestuurslagen.
- De medewerker kent de fysieke kwaliteiten en de problemen van het gebied.
- De medewerker kent de stakeholders en weet wat hen drijft.
- Een opdrachtgever voelt zich niet verrast en heeft de tijd om te sturen.
- De gegenereerde oplossingen liggen buiten het bereik van de opdrachtgever.

Mens

- Ik kan trots vertellen wat de dienst doet en kan het laten zien.
- Ik ken mijn taak, rol en verantwoordelijkheid en kan dit koppelen aan een te behalen resultaat.
- Er is een werksfeer waarin ik mijn fouten kan ontdekken, ik durf deze te melden en ik etaleer de verbeteringen als een succes.

Organisatie

- De inrichting is ondersteunend aan de missie van de dienst.
- We werken als 1 dienst en delen kennis en ervaring met elkaar.
- We zetten expertise vanuit het hele land gericht in op basis van de vraag van de opdrachtgever.
- De klant wordt op de afgesproken tijd en de overeengekomen kwaliteit bediend.
- We zetten onze innovatiekracht in om de ambitie te verwezenlijken.
- De dienst is financieel gezond, we dragen zorg voor de eigen continuïteit.

Het visiedocument ‘Ambitie in Uitvoering’ is een resultaat van intensieve gesprekken en debatten met relaties zoals opdrachtgevers en met de medewerkers binnen de organisatie. Hiermee wil DLG tijdens de discussie over eigenaarschap en omvang van het personeelsbestand overleven en een nieuwe positie verwerven.

De managementfilosofie is van invloed geweest op het verloop van de transitie, zie paragraaf 5.5.

1.3 De geschiedenis van DLG in het licht van de strijd om het natuurbeleid

De dienst

De Dienst Landelijk Gebied is sinds haar oprichting in 1935 – weliswaar onder wisselende namen – dé uitvoerende rijksdienst die regie voert op de veranderingen van het platteland (Buiter, 2006). In het begin zijn de ruilverkavelingen en later de landinrichtingsprojecten vooral gericht op het verbeteren van de agrarische productieomstandigheden. Dit gebeurde door het verbeteren van de verkaveling, het optimaliseren van de waterhuishouding en het verbeteren van de constructie van de wegen. Door het verplaatsen van boerderijen naar open delen in de polders, door het vervangen van kleine, niet-functionerende gemalen door grotere gemalen, die ook grotere gebieden kunnen droogleggen en door het graven van nieuwe watergangen die het water sneller af kunnen voeren of juist in het gebied brengen in tijden van droogte. Te smalle en onverharde plattelandswegen werden verbreed en van een verharding voorzien waar het zwaarder wordende landbouwverkeer veilig overheen kon. Zo is in 80 jaar tijd het platteland van Nederland gemoderniseerd en de agrarische productie veel efficiënter geworden. De dienst verandert mee met maatschappelijke veranderingen en andere behoeften in de samenleving. In de jaren '70 van de vorige eeuw komt er bijvoorbeeld meer aandacht voor landschapsonwikkeling en recreatie en in de jaren '80 groeit de focus op de natuur en het milieu. Aspecten die vanaf dat moment worden meegenomen in de planvorming en de uitvoering. Het scheppen van nieuwe natuur als onderdeel van de Ecologische Hoofdstructuur wordt een belangrijke nieuwe taak voor de dienst. Juist ook vanwege die expertise vraagt Rijkswaterstaat DLG om de inrichting van de uiterwaarden van de grote rivieren geschikt te maken voor waterberging en nieuwe natuur en daarmee de veiligheid en milieuwaarden te versterken.

Gezag

Doordat de landinrichtingsplannen vanuit wetgeving sturend zijn voor de ontwikkelingen op het platteland, vindt er steeds een intensieve afstemming plaats met de provincies en de gemeenten voor de aanpassingen van de streekplannen en bestemmingsplannen. DLG zet daarmee een grote stempel op de planologische ontwikkeling van Nederland in het landelijk gebied. De dienst heeft in die periode gezag vanwege haar daadkracht, de kennis, de ervaring, de invloed en de uitvoeringskracht (Buiter, 2006).

Splitsing tussen beleid en uitvoering

Door de veranderende machtsverhoudingen tussen het Rijk en de provincies komt de positie van DLG steeds meer ter discussie te staan. Bij de provincies roept de dienst juist ook door haar positie en gezag, steeds meer weerstand op.

De geschiedenis sinds 1993 in vogelvlucht

In 1993 besluit de regering de bevoegdheden ten aanzien van het natuur- en het landinrichtingsbeleid te mandateren. Provincies en het ministerie van LNV sluiten 'een akkoord over de Decentralisatie-impuls' gericht op een splitsing tussen beleid en uitvoering. Dit betekent dat DLG vanaf dat moment voor een deel van haar taken wordt aangestuurd door de provincies. DLG is hierdoor een hybride-organisatie geworden. DLG legt verantwoording af aan zowel de provincies als het Rijk (LNV).

In 1995 wordt de Landinrichtingsdienst samengevoegd met de Directie Beheer Landbouwgronden, om de positie als uitvoerende dienst te versterken. Direct daarna wordt een reorganisatie in gang gezet om de sterk hiërarchische dienst om te vormen tot een flexibele projectenorganisatie. De splitsing tussen uitvoering (DLG) en beleid (provincies) zou daarmee zijn afgerond.

In 1997 beschikken de meeste provincies over een eigen overlegplatform waar de beleidsafspraken worden gemaakt. Als antwoord hierop is DLG omgevormd van 12 provinciale eenheden tot vier regio's en één Centrale eenheid. De medewerkers moeten flexibel binnen de regio maar ook landelijk kunnen worden ingezet. Dit betekent dat alle werkkantoor-tjes in de landinrichtingsprojecten en een paar provinciale kantoren worden gesloten.

In 2004 wordt de dienst omgevormd tot een (Rijks)agentschap. Vanuit deze meer zelfstandige positie, waarin de rol van de Rijksoverheid kleiner wordt dan die van de provincies, kan de dienst een betere positie innemen als uitvoerende dienst voor deze partijen. In de periode 2004-2006 breekt het kabinet Balkenende III met de centraal geregelde Ruimtelijke Ordening door met de Nota Ruimte het beleid vergaand te decentraliseren. DLG gaat op basis van prestatieafspraken voor de provincie de projecten uitvoeren. De decentralisatie krijgt pas echt vorm als de Eerste Kamer in december 2006 de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) aanneemt en daarmee ook het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) van kracht wordt. De afspraken die het Rijk hierover met de provincies maakt gelden voor een periode van zeven jaar. Deze gaan gepaard met een budget voor het realiseren van beleidsdoelen en het beschikbaar stellen van de dienst om het werk uit te voeren. De provincies hebben nu boven op de zeggenschap over het natuurbeleid (1993)