

Overheidssucces door duidelijkheid

Basile Lemaire

De financiële crisis dwingt overheden om te veranderen. Met minder middelen moeten ze dezelfde diensten leveren. Met lessen en instrumenten uit de private sector trachten ze veranderingen tot een succes te maken. Dit terwijl verandering voor overheden aanzienlijk complexer is dan voor de private sector: met het bedienen van burgers en politiek zijn veel meer verschillende belangen en verwachtingen gemoeid. Succesvolle verandering vraagt daarom van overheden meer aandacht voor het managen van verwachtingen en het formuleren van legitieme en meetbare doelstellingen. Doelstellingen waarvan besluitvormers het eigenaarschap op zich nemen.

Consultancybureaus roepen het om de haverklap: meer dan de helft van de organisatieveranderingen mislukt. Die opmerkingen zijn natuurlijk voor een deel geboren uit eigenbelang; het is een legitimering voor hun aanwezigheid binnen overheidsorganisaties. Aan de andere kant zijn de opmerkingen niet onwaar. Volgens metaonderzoek van Smith (2002) slaagt slechts een op de drie organisatieveranderingen. Smith brengt daarbij nog onderscheid aan tussen verschillende

vormen van verandering. Op het gebied van herstructurering is 46% van de veranderprojecten succesvol, ICT-gerelateerde verandering is in 26% tot 40% van de gevallen een succes en cultuurverandering in slechts 19%.

Verwachtingen en het publieke domein

In het algemeen heerst de consensus dat veranderingen hoofdzakelijk te wijten is aan het uitlopen van projecten in termen van tijd en geld. Echter, uit de jaarlijkse ICT Barometer van Ernst & Young blijkt ieder jaar weer dat het niet voldoen aan verwachtingen als eerste oorzaak geldt voor projectfalen. Binnen de zorg en marketing is men zich er al langer van bewust dat voor een patiënt en klant geldt: *satisfaction equals perception minus expectation*. Ofwel: wil verandering succesvol zijn, dan moet er aan de verwachtingen worden voldaan. Een verwachting is datgene wat in de ogen van belanghebbenden rondom de verande-

ring (de stakeholders) het meest voor de hand liggend is om te gaan gebeuren. Het is een aanname of hoop ten aanzien van de toekomst. Als die toekomst vervolgens niet overeenkomt met de verwachting ontstaat er doorgaans teleurstelling. Hoe hoger de verwachting en hoe slechter het resultaat, hoe minder succesvol. Voor het management dat verantwoordelijk is voor de verandering betekent dit dat ze om succes te bereiken:

- het resultaat van de verandering in lijn moet brengen met de (bestaande) verwachtingen;
- de verwachtingen richten: verwachtingen managen in de richting van het (haalbare) resultaat.

De centrale plaats die verwachtingen innemen, maakt dat verandering binnen het publieke domein complexer is dan in de private sector: er zijn meer, en meer verschillende stakeholders. Er is geen homogeen klantbeeld,

Wil verandering succesvol zijn dan moet er aan de verwachtingen worden voldaan

er is een hybride verzameling van burgers en ondernemers. Er is geen raad van bestuur die toeziet op eenduidige drijvers als winst en continuïteit, maar er zijn wisselende coalities gedreven door idealen of dogma's.

Het managen van verwachtingen is pas mogelijk als verwachtingen expliciet en meetbaar zijn. Pas dan is duidelijk waar het over gaat en kun je erop sturen. Niet alleen de vele – en vaak tegenstrijdige – verwachtingen spelen de veranderaars binnen overheden daarbij parten. Verwachtingen verschillen ook vanwege het niveau van de stakeholder ten opzichte van de verandering. Bestuurders kunnen gedreven zijn door scoringsdrang en, vanwege de beperkingen van hun ambtstermijn, kortcyclisch denken en werken. Verwachtingen van medewerkers in de ambtelijke organisatie laten zich vooral gelden als hun rol of functie verandert, of als er verandering is in de collega's met wie ze dagelijks moeten samenwerken.

Eenvoudig verwachtingenmodel

In het kader van het richten van de verwachtingen, zal je aan de stakeholders duidelijk moeten maken *waarom* iets moet veranderen, *wat* er moet veranderen en *hoe* dat het beste kan. Essentieel is daarbij om de verwachtingen van de stakeholders ten aanzien van de beantwoording van de volgende vragen helder te krijgen (Lemaire, 2013).

- *Waarom* moet er worden veranderd? Op dit niveau gaat het om de verwachtingen vanuit de samenleving die in politieke besluitvorming zijn vertaald.
- *Wat* moet er veranderen? Dit betreft het vertalen van politieke besluitvorming naar de veranderdoelen door de top van de ambtelijke organisatie. Het betreft vooral de vertaalslag van de verwachtingen van de ambtelijke directie, als eigenaar van de organisatieverandering.
- *Hoe* moet er worden veranderd? Dit is wat merkbaar is voor medewerkers en in voorkomende gevallen ook voor burgers en ondernemers. Op dit niveau gaat het om de verwachtingen van de mensen die door de verandering worden geraakt.

De drie niveaus zijn logisch met elkaar verbonden. Het 'waarom' mondt uit in het 'wat' en vervolgens in het 'hoe'. Andersom is het 'hoe' verankerd in het 'wat' en vervolgens in het 'waarom'. Om succes te behalen is dit ook een noodzaak: de verwachtingen op alle drie de niveaus moeten daartoe in lijn zijn met elkaar. Anders gezegd: de verwachtingen moeten op alle niveaus *inhoudelijk consistent* zijn. Is het een eenvoudig model? Ja. Wordt er ook naar gehandeld? Nee, helaas. Er wordt weinig of niet gestuurd op verwachtingen of succes. De verschillende verwachtingen inventariseren, expliciteren, consistent maken, keuzes maken en continu communiceren is ook geen gemakkelijke opgave. Maar als je de succeskans serieus groter wil maken, zal je er wel mee aan de slag moeten. Mijn advies: begin bij het formuleren van meetbare veranderdoelstellingen.

Doelstellingen centraal

Een gemakkelijke valkuil is om bij verander-vraagstukken direct de oplossing in te duiken, het *hoe*. Oplossingen zijn concreet en tastbaar, en sluiten direct aan bij de eigen context en beleving. Daar schuilt ook direct het gevaar: iedereen heeft wel een beeld van *hoe* iets moet veranderen. Dat leidt tot oeverloze discussies waarbij uiteindelijk niet de beste oplossing wint, maar degene met de meeste formele of informele macht. Met als gevolg veel ontevreden stakeholders aan wiens verwachtingen de oplossing niet zal voldoen. Uw kansen op succes zijn daarmee feitelijk verkeken. Doelstellingen geven niet aan *hóe* maar *wát* er moet veranderen. Als je start met doelstellingen loop je aanzienlijk minder risico dat het veranderproces verzandt: je bereikt namelijk eerder en makkelijker consensus over wat je moet bereiken dan over 'losstaande'

Verwachtingenmodel voor succesgericht veranderen



Veel gemeenten in het land hebben het financieel zwaar. In twee van deze gemeenten, laat ik ze Desum en Fortuna noemen, nemen de respectievelijke gemeenteraden moties aan om de kosten van het gemeentelijk apparaat significant terug te brengen. In Desum vertaalt de concurdirectie het te bezuinigen bedrag naar het aantal fte-ambtenaren dat moet worden ontslagen om aan het politieke besluit te voldoen: 350 fte minder. Dat is de doelstelling die ze de rest van de organisatie meegeeft. In Fortuna legt de concurdirectie de bezuinigingsopdracht naast de andere opdrachten waar zij voor staat. Zo wil de gemeenteraad dat de dienstverlening aan de burgers op niveau blijft. Zij leggen in de eigen organisatie de vraag neer welke dienstverlening voor de inwoners essentieel is. Over aantallen fte's wordt niet gesproken.

oplossingen. Zeker als je aantoont dat politieke besluitvorming direct aan de verandering ten grondslag ligt, is consensus goed te bereiken en zijn verwachtingen te richten. Het politieke bestuur is eindverantwoordelijk en vertegenwoordigt de (wens van de) samenleving. Als je voor een doelstelling direct de relatie legt met een besluit, is die doelstelling daarmee gelegitimeerd.

Ambtelijke Spielerei

Doelstellingen waarvoor die relaties niet te leggen zijn, zijn een vorm van ambtelijke 'Spielerei'; ze vertegenwoordigen niet de verwachtingen van bestuur of samenleving. Veranderen op basis van dergelijke doelstellingen leidt dus onherroepelijk tot falen. Door

Er is gemor onder de ambtenaren van Desum. De directie heeft aangegeven dat er een forse ontslagronde aankomt. De kaasschaaf moet over iedere dienst heen. Wie moet er straks uit en wie mag er blijven? En wat gaan we straks nog wel en niet doen? Of minder doen? Fortuna gaat met vertegenwoordigers van bewoners en ondernemers het gesprek aan.

het proces van legitimering ben je ook in staat om op een transparante en niet bedreigende manier de persoonlijke belangen van machtige stakeholders te parkeren.

Verwachtingen managen is verwachtingen richten

Gelegitimeerde, meetbare doelstellingen zijn bij uitstek het middel om enerzijds verwachtingen te expliciteren en anderzijds om verwachtingen mee te richten. Voor de omgeving maak je kristalhelder *wat* je nu precies met de verandering wil bereiken en *waarom*. Dit is waar de schoen wringt in het voorbeeld van de gemeente Desum. De gekozen vorm, minder fte, is maar een van de vele mogelijke vormen om invulling te geven aan bezuinigen. De legitimiteit van de gekozen vorm wordt in twijfel getrokken waardoor de kaasschaafdoelen weerstand oproepen. Verwachtingen zijn niet met deze doelen te richten. Dit terwijl ze nog met de uitvoering van een bezuinigingsoperatie moeten beginnen.

De veranderdoelen van Fortuna zijn direct herleidbaar naar politieke besluitvorming. Daar bovenop heeft Fortuna voor extra draagvlak gezorgd door stakeholders te betrekken bij het formuleren van de doelen. Discussies gedurende het verdere verandertraject zijn hierop terug te voeren. Omdat helder is wat de bedoeling is en waarom, geeft het verandermanagement de medewerkers de ruimte om te anticiperen in plaats van te reageren. Dat betekent ook dat er minder gemanaged hoeft te worden.

Van deze doelstellingen kun je de businesscase afleiden en kun je voorwaarden, bijvoorbeeld een Programma van Eisen, opstellen.

Ze leggen uit dat er bezuinigd gaat worden. Ze vragen (nog) niet hóe dat zou moeten, maar wát bewoners en ondernemers essentiële, gemeentelijke dienstverlening vinden. Op grond van deze stap formuleert Fortuna de veranderdoelstellingen. De eerste doelstelling geeft aan hoeveel euro er straks exact door de ambtelijke organisatie moet zijn bezuinigd. De andere doelstellingen betreffen normen voor

Oplossingen en maatregelen kun je daaraan toetsen en het verandermanagement kan erop sturen dat deze altijd meet- en bewijsbaar bijdragen aan doelstellingen en verwachtingen.

In de gemeente Desum is de angst onder de ambtenaren voelbaar. Management en beleidsadviseurs zoeken naar mogelijkheden om mensen af te laten vloeien, terwijl ze zichzelf graag onmisbaar willen laten zijn. Vooral lager geschaalde medewerkers, direct verantwoordelijk voor de dienstverlening aan de burger, zullen daarom sneuvelen.

Krimp in deze groep levert echter naar verhouding de kleinste bijdrage aan de financiële besparing maar is wel direct voelbaar voor de inwoners. In de ogen van het publiek zal de verandering daarmee zonder meer falend zijn. Dat boeit management en beleidsadviseurs niet: het aan hun opgedragen doel is per slot van rekening om 350 fte weg te snijden en niet om te bezuinigen.

De gemeente Fortuna heeft met haar succesgerichte aanpak de ruimte geschapen voor creatieve oplossingen. Een van de oplossingsrichtingen is het ter beschikking stellen van budgetten aan wijken en buurten om zelf zorg te dragen voor onderhoud. Verder onderzoeken ze welke processtappen ze met behulp van LEAN in de dienstverlening kunnen schrappen. Tot slot zoeken ze bezuinigingen in de samenwerking met andere gemeenten en het waterschap in hetzelfde geografische gebied.

de gemeentelijke dienstverlening zoals de bereikbaarheid van loketten, vergunningverlening en onderhoud van de omgeving. Dit laat Fortuna veel vrijheid om te zoeken naar slimme oplossingen: welke dienstverlening kan komen te vervallen en welke kunnen ze goedkoper inrichten? Welke andere mogelijkheden, in het licht van de doelstellingen, zijn er nog meer om te bezuinigen?

Eisen aan doelstellingen

Mijn ervaring is dat overheden een probleem lijken te hebben met het formuleren van heldere doelen; doelen zijn er vaak vaag en ambigu. De ene keer is er een visiedocument met een drie pagina's tellend hoofdstuk 'doelstelling'. Uit het proza van het hoofdstuk mag de lezer dan zelf de concrete doelstellingen proberen te destilleren. Of er is een projectplan waarin doelstellingen zijn geformuleerd als kreten, zoals 'de regieorganisatie versterken' of 'de kwaliteit van de organisatie en de arbeidsverhoudingen verbeteren'.

Zowel het proza als de kretologie zetten de deur open voor allerhande interpretaties en daarmee voor verschillende verwachtingen. Naast de eerdergenoemde legitimiteit is er daarom een aantal andere eisen waaraan doelstellingen moeten voldoen voordat zij bruikbaar zijn voor het managen van de verwachtingen: zij beschrijven de te bereiken status en ze zijn meetbaar.

Dit is net even wat anders dan de zogenoemde SMART-doelstellingen. Die zijn weliswaar ook meetbaar maar beschrijven niet wat de

te bereiken status is. SMART-doelstellingen zijn in de praktijk meestal geen werkelijke doelstellingen maar oplossingsvereisten. In sommige gevallen zijn het definities van oplossingen of maatregelen: ze geven het 'hoe' aan. Daar zou nog de werkelijke doelstelling (het 'wat') boven moeten hangen.

Bijvoorbeeld: '65% van de producten dient digitaal te worden aangeboden' zullen veel ambtelijke organisaties als SMART zien. Echter, dit is geen doel maar een oplossing ergens voor. De vraag is *wat* je hier precies mee wilt bereiken. Het antwoord op die vraag geeft de behoefte weer, de *werkelijke* doelstelling waar je verwachtingen op kunt richten.

Iedere doelstelling zou voorts een eigenaar moeten hebben met een volledig mandaat ten aanzien van die doelstelling. Bij voorkeur is dit een directielid dat ook zitting heeft in de stuurgroep. De eigenaar is degene die vanuit zijn rol of functie verantwoordelijk is voor de doelstelling, degene die er baat bij heeft dat de doelstelling wordt behaald. Eigenaarschap voor doelstellingen heeft alles te maken met succes. Als er niemand is die zich opwerpt als eigenaar van een doelstelling, is dat een helder signaal dat niemand óf het belangrijk genoeg vindt óf zijn vingers eraan wil branden.

Tot slot

Niet iedereen is in staat of bereid om met (machtige) stakeholders de confrontatie aan te gaan over waarom je nou iets wil, wat je dan precies wil of hoe dat aantoonbaar bijdraagt aan politieke besluitvorming. Ook het committeren van eigenaren kan confronterend zijn. Het vraagt om integere mensen met een goed ontwikkeld verantwoordelijkheidsbesef.

Overheden die duidelijkheid weten te scheppen in wat er moet worden bereikt en waarom dat moet, zijn in staat verwachtingen te richten en succesvoller te zijn in hun organisatieverandering. Meetbare en gelegitimeerde doelstellingen die de toekomstige situatie beschrijven, zijn daar een uitstekend middel voor. De businesscase, oplossingen, maatregelen en ook discussies gedurende

Een gemakkelijke valkuil is om bij verandervraagstukken direct de oplossing in te duiken, het 'hoe'

het verandertraject kunt u hier op terugvoeren. Verandering vraagt daarbij wel om integer management: mensen voor wie publiek succes belangrijker is dan zelfbehoud.

Literatuur

- Lemaire, B., *Ballen (m/v) op het blok: succesgericht veranderen binnen overheden*, Kluwer, 2013, p. 42.
- Smith, M.E., 'Success rates for different types of organizational change', *Performance Improvement*, 41(1), 2002.

Drs. B. Lemaire is onafhankelijk overheidsadviseur en auteur van het boek *Ballen (m/v) op het blok: succesgericht veranderen binnen overheden*. Dit artikel is op het boek gebaseerd.
basile@basilelemaire.com; www.basilelemaire.com

Fortuna heeft iedere doelstelling zo geformuleerd dat de verwachtingen er ook werkelijk mee te richten zijn. Bijvoorbeeld onderstaande doelstelling ten aanzien van het op niveau blijven van de dienstverlening:

Doel: Inwoners kunnen zelf kiezen welk kanaal ze gebruiken voor het contact met de gemeente (balie, telefoon, internet, post).

Norm: Via elk kanaal is de gemeente bereikbaar conform de kwaliteitsnormen van het Kwaliteitshandvest versie 2009.

Bron: Notulen van de raad van de gemeente Fortuna, d.d. 14 mei 2013, punt 5: verslag/verantwoording overleg gemeentelijke dienstverlening.

Eigenaar: Hoofd front-office, mevr. drs. A. de Bruyn-Smetsers