

WIT BOEK

W I T B O E K

De HoogPresterende OverheidsOrganisatie

Onderzoeksresultaten, analyses en verkenningen
bij Nederlandse gemeenten en uitvoerende Rijksdiensten

Paul-Jan Linker en André de Waal



Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	3
1 Introductie	6
Leeswijzer	10
2 De huidige situatie bij Nederlandse overheden	12
HPO-uitkomsten bij de Nederlandse overheid	12
Verschillenanalyses	15
3 De transitie naar hoog-presterende organisaties	18
De thema's	19
Transitievoorwaarde 1: Gezonde druk	22
Transitievoorwaarde 2: Minder gesloten en meer open stand	26
Hoofdthema: In verbinding in dialoog over de bedoeling en prestaties	29
Ondersteunend: Sterke coachende leiders creëren	36
Ondersteunend: Flexibele veerkrachtige medewerkers creëren	39
Het toepassen van de voorgestelde benadering	42
4 Suggesties voor het praktisch maken van de HPOO-transitie	43
Epiloog: naar Hoog Presterende Partnerships (HPP)	45
Over de auteurs	47
Bijlages	
1 – Ontwikkeling van het HPO-raamwerk	48
2 – De HPO-factoren en -kenmerken	52
3 – Verschillenanalyses	54
4 – Alle ideeën voor de HPOO-transitie in een overzicht	60
5 – Mogelijke werkvormen in de aanpak	62
Referenties	66



©2017 Paul-Jan Linker en André de Waal

Managementsamenvatting

Nederlandse overheidsorganisaties scoren een kwaliteitscijfer tussen de 6+ en 7-. Dat blijkt uit een jarenlang onderzoek op basis van het HPO (Hoog Presterende Organisaties) raamwerk. Dat HPO-raamwerk bestaat uit 35 kenmerken die aantoonbaar positief correleren met de prestaties van een organisatie, zowel financieel als niet-financieel. Het HPO-raamwerk is in wetenschappelijk onderzoek gevalideerd voor veel sectoren en bedrijfstakken en in veel landen. Daardoor is het mogelijk om, ondanks verschillen in het soort prestaties dat publieke organisaties leveren en verschillen in de context en cultuur, goed onderbouwde uitspraken te kunnen doen over het prestatieniveau van de Nederlandse overheid.

Het blijkt dat de Nederlandse overheid hoger dan de internationale publieke sector scoort op 'openheid en actiegerichtheid', maar juist lager op 'continu verbeteren'. De houding binnen de Nederlandse overheidsorganisaties om kennis uit te wisselen en van elkaar te leren, fouten te mogen maken en open te staan voor veranderingen leidt klaarblijkelijk nog niet tot succesvol continu verbeteren van de organisatie. De vraag is: hoe komt dit en wat kan eraan gedaan worden?

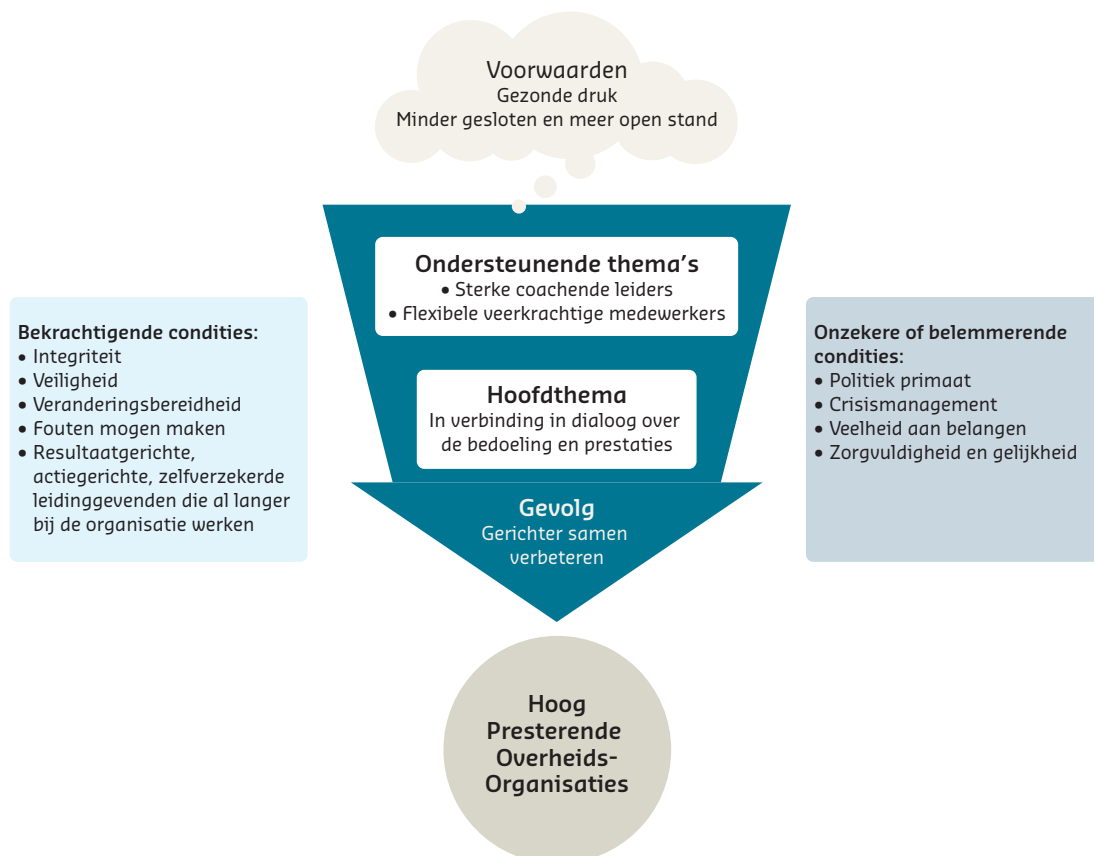
In dit witboek¹ doen wij een onderbouwde poging om dit vraagstuk te 'kraken'. Op basis van een analyse van de HPO-data die zijn verzameld in de afgelopen vijftien jaar presenteren we een aantal samenhangende thema's. Het gericht en gedisciplineerd verbeteren op die thema's is voor publieke organisaties de weg naar blijvend beter presteren. Overheidsorganisaties die dit lukt, noemen wij HoogPresterende OverheidsOrganisaties (HPOO's). In Nederland zijn we die helaas (nog) niet tegen gekomen, wel in het buitenland. Een HPOO voegt meer publieke waarde toe met de ter beschikking gestelde middelen. Een HPOO zal ook verder kunnen gaan in het realiseren van politieke ambities omdat haar absorptievermogen, het vermogen om veranderingen door te kunnen voeren, groter is. Maar HPOO's komen niet tot stand zolang we continu "de laatste druppel uit de citroen willen persen". 'Eigenaren' en bestuurders zijn nu vooral bezig om ervoor te waken dat hun overheidsorganisaties 'in control' zijn en niet door hun 'ondergrens' zakken en in continuïteitsproblemen komen. Maar daardoor we krijgen als maatschappij niet de publieke waarde die potentieel mogelijk is.

Op basis van de HPO-data laten we zien dat Nederlandse overheidsorganisaties actiegericht en resultaatgericht en vooral erg 'bezig' zijn. We noemen dit acteren in de 'gesloten stand'. Van daaruit kunnen ze zelfs tijdelijk nog meer presteren onder de hoge druk van een crisis of geforceerde politieke beslissing. Dan zijn ze erg wendbaar en wordt er over organisatiegrenzen en beleidskolommen heen gedacht en gedaan. Ook de waardering van 'klanten' over de dienstverlening lijkt niet direct onder dergelijke ingrepen of taakstellingen te lijden. Op zich een mooie prestatie, maar de HPO-data laten ook zien dat overheidsorganisaties onvoldoende in staat zijn om op tijd terug te schakelen naar een 'open stand', om in een open dialoog medewerkers en belanghebbenden te betrekken om betere en nieuwe werkwijzen te bedenken en door te voeren. Het vermogen van de publieke sector om continu te verbeteren blijft daarmee achter. Achter bij de andere HPO-factoren. Achter bij de private sector. Achter bij publieke organisaties in het buitenland.

¹ Een witboek of white paper is een document dat beschrijft hoe een specifiek probleem kan worden oplost. Witboeken worden gebruikt om de lezer van objectieve relevante informatie te voorzien die kan worden gebruikt voor het nemen van een beslissing.

Het is verleidelijk om op basis van de lage score op de HPO-factor 'Continu Verbeteren' aanbevelingen te doen die direct dat verbetervermogen zouden moeten vergroten, zoals het introduceren van Lean-methodieken, het beter 'rond maken van de Plan-Do-Check-Act cirkel', het elkaar nog meer aanspreken op 'afpraak is afspraak', en 'er nog een schepje bovenop doen'. Echter, dit 'paradigma' wordt al decennia lang gepredikt en heeft op de een of andere manier nog niet tot echte doorbraken geleid in het vergroten van het verbetervermogen.

Wij draaien het daarom om. Het vergroten van het verbetervermogen vraagt om een indirecte benadering. De volgende figuur illustreert dit.



Als eerste voorwaarde dient er 'gezonde druk' te worden gecreëerd om daadwerkelijk het niveau van de 6,5 te kunnen overstijgen. Niet als doel op zich maar in de wetenschap dat onze maatschappij daar veel meer mee gediend is en het bovendien ook nog veel leuker werken is in dergelijke organisaties. De politieke 'waan van de dag', misschien wel 'de waan van de vier jaar', belemmert nu immers publieke organisaties om hoog-presterend te worden.

Het begint binnen overheidsorganisaties ook met het (bestuurlijke) besef dat we doorgaans teveel tijd doorbrengen in de stand waarin we alsmat bezig zijn om iets voort te brengen ('de gesloten stand'). Juist het af en toe terug leunen om te reflecteren, opnieuw geïnspireerd te worden, een open dialoog met elkaar aan te kunnen gaan (in de 'open stand') is nodig om tot echte continue verbetering te komen. Dat is de tweede voorwaarde.

Dat vraagt om leidinggevendenden die hun medewerkers de ruimte geven om binnen kaders hun eigen professionele normen te halen en hun werk ook meer zelf te laten organiseren. Het vraagt ook van leidinggevendenden dat zij eerder en beter ingrijpen bij 'niet-presteren' en betere coaches worden die op gedragsniveau kunnen interveniëren. Hoopgevend is de bereidheid van leidinggevendenden in de publieke

sector om te willen leren, veranderen en daarbij niet bang zijn om fouten te maken.

Het vraagt ook om medewerkers die zich willen ontwikkelen als professional en hun flexibiliteit en veerkracht willen vergroten. Medewerkers die ook de ruimte pakken die hen wordt geboden.

Dat zal ons inziens leiden tot een organisatiecultuur waarin zowel medewerkers als externe belanghebbenden zich veel meer betrokken voelen bij belangrijke veranderingen. Omdat zij met elkaar een betere en meer open dialoog voeren over 'bedoelingen' die in de echte leefwereld van mensen moeten worden gerealiseerd en de beste manieren om daaraan bij te dragen. Dat is ons inziens de motor achter 'continue verbetering'.

In het eerste deel van het witboek lichten we de analyse en de voorgestelde oplossingsrichting uitgebreider toe. In het tweede deel doen we suggesties over 'hoe' dat gerealiseerd zou kunnen worden. We hebben een aantal bestuurders, uit de rijksoverheid en gemeenten, geïnterviewd en hun ideeën over 'hoog presteren' binnen de context van de Nederlandse overheid opgehaald. We hebben ook meerdere 'dialoogtafels' georganiseerd om over het concept witboek van gedachten te wisselen. De verzamelde inzichten en ideeën hebben we gekoppeld aan de thema's die uit onze analyse zijn gekomen. Interventies op de thema's zijn nodig voor een echte doorbraak naar HPOO's. Daarmee is dit witboek geen 'kant en klaar-recept'. Iedereen zal binnen de eigen context vooral moeten nagaan wat daar het beste zal werken. Er zal daarna vervolgonderzoek nodig zijn om de effectiviteit van de interventies te bewijzen of te ontkrachten, om zodoende steeds scherper in beeld te krijgen hoe HPOO's kunnen worden gecreëerd.

Wij hopen met dit witboek een nieuwe impuls te geven aan het effectief verbeteren van overheidsorganisaties in Nederland. We zullen rondom dit denken regelmatig publiceren en bijeenkomsten organiseren. Als u daarvan op de hoogte wilt blijven of mee wilt denken dan kan dat via info@sturingsadvies.nl of de websites van [Sturingsadvies](#) en het [HPO Center](#).

Wij wensen u veel leesplezier en inspiratie!

Paul-Jan Linker en André de Waal



1 Introductie

In de tweede helft van de afgelopen eeuw steeg in de private sector de interesse in het gedachtegoed van de high performance organisatie (HPO) gestaag. Een dergelijke organisatie wordt gedefinieerd als: “een organisatie die significant betere resultaten behaalt dan vergelijkbare organisaties, over een periode van tenminste vijf jaar, door zich op een gedisciplineerde manier te concentreren op datgene wat echt belangrijk is voor de organisatie.”^a Ook de publieke sector heeft steeds meer interesse in het ontwikkelen van overheidsorganisaties die meer publieke waarde creëren. Dergelijke overheidsinstanties zijn belangrijk omdat ze cruciaal zijn voor een goed functionerende samenleving die zich in een steeds sneller tempo ontwikkelt op economisch, ecologisch en sociaal gebied.^b Ontwikkelingen als de vergrijzende bevolking, de nog steeds toenemende bevolkingsgroei, complexere sociale verhoudingen in de samenleving, druk op milieu en leefbaarheid, steeds grotere rol van technologie, afnemend vertrouwen in de overheid, en toenemende eisen van het publiek om meer resultaten te zien voor het belastinggeld, vragen om overheidsinstanties die een perfecte balans kunnen vinden tussen efficiëntie, flexibiliteit en kwaliteit. Deze balans zorgt vervolgens voor steeds betere resultaten. Bij resultaten kan worden gedacht aan efficiënt middelengebruik, het behalen van door de burger gestelde en gewenste doelen, en een verbeterde service aan het publiek. Tegelijkertijd hebben overheidsorganisaties het afgelopen decennium zware tijden met bijbehorende spanningen gekend (zie figuur 1).^c



Figuur 1: Spanningsvelden voor Nederlandse overheidsorganisaties

Vanaf 2008 leidde de wereldwijde financiële en economische crisis, met enige vertraging, tot zware ombuigingen bij de overheid. Budgetten werden nog verder gekort, en met een noodgedwongen optimisme werd de leus “meer met minder” geïntroduceerd. De crisis werd door de regering ook als kans gezien om verdergaande hervormingen en reorganisaties binnen de overheid door te voeren. Er werden, vooral bij uitvoerende rijksdiensten, grote bezuinigingen ingeboekt voor digitaliserings-trajecten die regelmatig gepaard gingen met het kantelen van primaire processen, en fusies en reorganisaties. De muren van de verschillende beleidsterreinen, en daarmee moederdepartementen, werden hier en daar geslecht en het Rijksbrede denken² werd gestimuleerd. Verder werden grote taken op het gebied van zorg, jeugd en werk gedecentraliseerd naar de gemeenten, wat ook gepaard ging met bezuinigingen. Inmiddels is de crisis officieel ten einde maar veel overheidsorganisaties, zowel centraal als decentraal, zijn nog druk doende met de implementatie en nazorg van voornoemde maatregelen. Aangezien een groot gedeelte van de apparaatskosten bij de overheid bestaat uit personeel was de impact op het personeelsbestand groot: soms moesten organisaties tot 30 procent aan personeel binnen een aantal jaren laten afvloeien. Als grote interne projecten dan niet goed verliepen, ontstond er flinke druk om de gemaakte afspraken alsnog binnen het budget te realiseren. Dit bleek zeer moeilijk want de mensen waren dan al wegbezuinigd terwijl de nieuwe manier van werken nog niet op orde was. Ook nam de hoeveelheid wijzigingen in bestaande taken en opdrachten toe en kwam er veel nieuwe wet- en regelgeving. Bovendien lieten diverse groepen belanghebbenden, mede gefaciliteerd door de opkomst van social media, zich in toenemende mate gelden. Dit vroeg van (uitvoerende) overheden veel meer op het gebied van het bouwen en onderhouden van relaties en het voeren van een goede dialoog. Tot slot ontstond in de politiek, als gevolg van de toegenomen polarisatie aldaar, een sterke roep om snelle en zichtbare resultaten want kiezers bleken minder loyaal dan in het verleden. De traditionele bureaucratie had en heeft moeite om adequaat met deze complexiteit om te gaan, en er is een grote behoefte ontstaan aan een nieuwe manier van organiseren en opereren.

Een scan van de actuele managementliteratuur laat zien dat er in de laatste twee tot drie decennia veel publicaties over excellentie en high performance zijn verschenen. Helaas betreffen veel van deze publicaties de private sector terwijl er maar weinig zijn verschenen die specifiek gaan over high performance in de overheid. Wel zijn er veel publicaties te vinden over het verhogen van de efficiëntie en effectiviteit van de publieke sector door het New Public Management (NPM) programma^d en later Public Value Management. Helaas worden de resultaten van deze programma's tegenwoordig op zijn best als gevarieerd maar nog vaker als teleurstellend gekwalificeerd omdat het doel, het beter maken van de overheid, (nog) onvoldoende gelukt is.^e Dit betekent dat er behoefte is aan nieuwe manieren om overheidsorganisaties daadwerkelijk te kunnen transformeren in HoogPresterende Overheids-Organisaties. Een methode die in het afgelopen decennium ontwikkeld is en mogelijkheden kan bieden voor overheidsorganisaties is het HPO-raamwerk dat op wetenschappelijke wijze ontwikkeld werd op basis van wereldwijd verzamelde data uit zowel de private als overheidssectoren. Dit raamwerk is een conceptuele structuur die managers kunnen gebruiken bij de beslissing wat ze moeten doen om de prestaties van hun organisatie blijvend te verbeteren. In bijlage 1 wordt het HPO-raamwerk uitgebreid beschreven. In dit witboek maken wij het HPO-raamwerk specifiek voor de overheidssector, op een manier dat een overheidsinstelling zich op een praktische manier kan omvormen tot een HoogPresterende OverheidsOrganisatie (HPOO).

² Het Rijksbrede denken is de beweging van het afgelopen decennium om een aantal zaken, vooral met betrekking tot de bedrijfsvoering, efficiënter over de gehele rijksdienst te organiseren zoals inkoop, facilitaire zaken, en ICT-standaarden. Ook het willen worden gezien als één organisatie (het Rijk) met één logo, een rijkspas voor alle rijksambtenaren, en waar mogelijk een loket voor burgers valt onder dit denken. Het Rijksbrede denken is ontstaan vanuit het besef dat maatschappelijke vraagstukken dermate complex zijn dat deze niet langer alleen binnen de eigen beleidskolom effectief kunnen worden aangepakt maar samenwerking met andere beleidskolommen vergen. Dit betekent dat uitvoerende rijksdiensten opdrachten kunnen aannemen van andere departementen dan het eigen moederdepartement als dat effectiever lijkt te zijn.

Wat kenmerkt een HoogPresterende OverheidsOrganisatie?

Uit interviews met overheidsfunctionarissen komt het volgende beeld naar voren over wat een HoogPresterende (high performance) OverheidsOrganisatie kenmerkt:

- Stelt altijd de belangen van de burger centraal
- Draagt bij aan een betekenisvol leven en het welbevinden van de burger
- Verrast de burger aangenaam
- Biedt een consistent hoog niveau van dienstverlening
- Creëert tevreden klanten
- Helpt burgers snel en goed met goede producten
- Is ondernemend
- Heeft een consistente basis van de operaties die altijd op orde is
- Doet minder dan voorgeschreven en meer dan verwacht
- Maakt keuzes over wat het belangrijkste is (financieel of mensen helpen), houdt zich aan die keuzes en neemt daar de consequenties van
- Ondersteunt de zelfredzaamheid van de burger
- Ondersteunt bestuurders en politici
- Betreft de burgers en staat in goed contact met hen
- Dient het algemeen belang in de tijd (wat niet altijd gelijk staat aan het belang van de burgers nu)
- Weet de balans tussen willekeur en maatwerk te vinden
- Kan zich snel aanpassen aan veranderingen in de samenleving

Hoe wordt de HoogPresterende OverheidsOrganisatie gedefinieerd?

De HoogPresterende OverheidsOrganisatie (HPOO) creëert meer maatschappelijke waarde dan vergelijkbare overheidsorganisaties over een periode van tenminste vijf jaar, door zich op een gedisciplineerde manier te richten op wat echt van belang is voor de organisatie. Maatschappelijke waarde wordt gecreëerd door het behalen van hoge-kwaliteit resultaten voor de samenleving, met de daarvoor beschikbaar gestelde middelen.

De doelstelling van dit witboek

Doelstelling van dit witboek is: (a) om te vragen te beantwoorden wat er nodig is om het huidige niveau van 6,5 van Nederlandse overheidsorganisaties te overstijgen; en (b) daarvoor inspiratie en ideeën aan te reiken zodat overheidsorganisaties zich verder kunnen ontwikkelen in de richting van HoogPresterende OverheidsOrganisaties om daarmee de maatschappij mooier te maken.

In dit witboek wordt besproken hoe Nederlandse overheidsorganisaties meer publieke waarde kunnen leveren door de transitie naar een HPOO te maken. Daarvoor wordt gebruik gemaakt van de resultaten van de HPO-onderzoeken die tot nu toe door het HPO Center in de overheid zijn uitgevoerd. Ook zijn door de auteurs inzichten verzameld bij overheidsbestuurders via interviews. Inmiddels hebben ruim 6500 mensen werkzaam in de overheidssector de HPO-vragenlijst ingevuld. Daarnaast zijn er bijna 30 diepgaande HPO-diagnoses bij overheidsorganisaties uitgevoerd, waaronder 11 organisaties

in het kader van het programma van de Rijksbrede Benchmark-Groep (RBB Groep).³ Drie van deze elf organisaties hebben na twee jaar ook een vervolgd Diagnose uitgevoerd. Op basis van de verzamelde HPO-data en de uitkomsten van de HPO-diagnoses is een goed beeld samen te stellen van waar de Nederlandse publieke sector op het gebied van high performance staat.

Ten behoeve van dit witboek is in zeven interviews met gemeentesecretarissen en bestuurders van uitvoerende Rijksdiensten gesproken over wat in hun ogen een HPOO is of zou moeten zijn. Tijdens deze interviews zijn de thema's besproken die uit de HPO-onderzoeken naar voren zijn gekomen, en is er gevraagd naar mogelijke oplossingsrichtingen en inspirerende voorbeelden. Verder hebben verschillende bestuurders, leidinggevend en controllers aan een drietal dialoogtafels met ons van gedachten gewisseld over het eerste concept van dit witboek. Ook die inzichten zijn meegenomen in dit witboek.

We bedanken alle organisaties die tot nu toe HPO-diagnoses hebben laten uitvoeren. Voor de totstandkoming van dit witboek bedanken we de bestuurders die hun inspirerende verhalen hebben ingebracht in de vorm van interviews, namelijk Harmen Harmsma (Algemeen Directeur Rijksdienst voor Ondernemend Nederland), Daan Hoefsmit (Voorzitter Rijksbrede Benchmark Groep), Juul Covers (Gemeentesecretaris Teylingen en directeur HLTsamen), Ruud van Es (Directielid Sociale Verzekeringsbank), Ab van Ravestijn (Algemeen Directeur RDW), Christian van den Berg (Gemeentesecretaris Overbetuwe) en Nico Versteeg (Gemeentesecretaris Lelystad).

³ De Rijksbrede Benchmark Groep (RBB Groep), opgericht in 2002, is een initiatief van inmiddels 34 dienstverlenende organisaties in de publieke sector. De RBB Groep maakt zich sterk voor leren van elkaar, bij elkaar in de keuken kijken en het vergelijken van prestaties. De RBB Groep is uitgegroeid tot een netwerkorganisatie waar kennis en inzichten zo veel mogelijk worden gedeeld met het besef dat het niet alleen gaat om het bezitten van kennis maar ook om het kunnen beschikken over en delen van kennis. De partners van de RBB Groep streven naar continue verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening aan de burger en focussen daarbij op onderzoek, samen beter doen en verbinden.

Leeswijzer

U kunt dit witboek integraal van voor tot achter lezen. U kunt echter ook direct naar de informatie gaan waar u specifieke interesse voor heeft. U kunt daarna altijd weer terug naar deze leeswijzer en daarna door naar andere onderdelen van het witboek. We nodigen u eerst uit om voor uw eigen context (organisatie, organisatieonderdeel, programma, keten, et cetera) na te denken over de volgende vragen, om daarna te bepalen welke onderdelen van het witboek van directe interesse zijn voor u.

1. Wat is het huidige prestatieniveau? Hoe weet u dat? Hoe toekomstvast is dat prestatieniveau?
2. In hoeverre is er sprake van een gezonde hoeveelheid 'druk'? Is bij de hoogste leiding, opdrachtgevers/eigenaren, medewerkers en misschien ook andere relevante belanghebbenden de echte wil en/of noodzaak aanwezig om het huidige niveau van presteren te ontstijgen? Wilt u dat zelf ook? Waarom?
3. Is er een goede balans tussen de 'gesloten stand' (bezig zijn met de uitvoering van kerntaken, crisismanagement en verbeteringen/nieuwe ideeën invoeren en ook goed afmaken) versus de 'open stand' (dialoog voeren- intern/extern - met echte aandacht, terug leunen en reflecteren, nieuwe ideeën/inspiratie opdoen, afspraken te maken t.b.v. afstemmen, verbeteren en vereenvoudigen, en leren en ontwikkelen)?
4. Wat is goed en minder goed ontwikkeld qua leiderschap? In hoeverre zijn leidinggevenden coachend, sterk en geven zij de ruimte en ondersteuning aan medewerkers om in hun kracht te kunnen staan?
5. Wat is goed en minder goed ontwikkeld bij de medewerkers? In hoeverre zijn zij complementair aan elkaar, flexibel en veerkrachtig, durven zij verantwoordelijkheid te nemen en ontwikkelen zij hun professionaliteit en vakmanschap?
6. Wat is de kwaliteit van de dialoog die intern en met belanghebbenden wordt gevoerd over 'de bedoelingen', de daarvan afgeleide prestaties, de daartoe benodigde verbeteringen en de mate waarin deze met succes worden gerealiseerd? In hoeverre wordt deze dialoog vanuit oprechte aandacht en met belangstelling voor elkaar gevoerd? Ofwel: wordt 'het goede gesprek' voldoende gevoerd en wat is de kwaliteit van dat gesprek?
7. Wat zijn de thema's waar men zich in uw organisatie vooral mee bezig houdt m.b.t. organisatie-ontwikkeling? Hoe weet u of dat de goede thema's zijn?
8. Op welke manier werkt men in uw organisatie aan die thema's? Hoe weet u of dat de goede manier is?

Als u de antwoorden op deze vragen op u in heeft laten werken:

- Bent u dan vooral geïnteresseerd in reflectie op uw antwoorden op de vragen 1 en 7?
Dan is onze analyse van de HPO-data voor de Nederlandse overheid, ook in vergelijking met andere landen en sectoren mogelijk interessant. Ga direct naar **De huidige situatie bij Nederlandse overheden**
- Bent u vooral geïnteresseerd hoe uw antwoorden op de vragen 7 en 8 zich verhouden met de oplossingsrichting die wij voorstellen? Ga dan direct naar **De transitie naar HPOO**
- Zoekt u, in antwoord op vraag 2, naar manieren om de 'druk' op uw organisatie te kunnen beïnvloeden?
Ga dan direct naar **Transitievoorwaarde 1: Gezonde druk**
- Bent u aan het nadenken gezet door vraag 3 en benieuwd naar het onderscheid tussen de 'open en de gesloten' stand en wilt u ideeën opdoen hoe u uw organisatie meer in de 'open stand' kunt laten opereren?
Ga dan direct naar **Transitievoorwaarde 2: minder gesloten en meer open stand**
- Wilt u meer lezen over hoe anderen hebben geantwoord op vraag 6?
Ga dan direct naar **Hoofdthema: In verbinding in dialoog over de bedoeling en prestaties**
Specifieke onderwerpen daarbinnen zijn:
 - **Zingeving**
 - **Signalen uit de praktijk opvangen en doorspelen**
 - **Spanningsvelden als gevolg van verschillende bedoelingen en kaders**
 - **Stimuleren van participatie**
 - **Organiseren van dialoog tussen verschillende partijen**
 - **Het benutten van netwerken**
 - **Creativiteit van buiten**
- Wilt u het antwoord op vraag 4 verrijken met andermans ideeën? Ga naar **Ondersteunend: sterke coachende leiders creëren** of direct naar **sterke leiders** of **coachende leiders**
- Wilt u in het verlengde van uw antwoord op vraag 5 weten wat u zou kunnen doen voor uw medewerkers?
Ga naar **Ondersteunend: flexibele veerkrachtige medewerkers creëren** of direct naar de onderwerpen daarbinnen: **Zelforganisatie** en **Interactie organiseren over de kwaliteit van het werk**

In **bijlage 1** vindt u meer informatie over het HPO-raamwerk. In **bijlage 2** vindt u de scores van de Nederlandse overheid op de 35 HPO kenmerken in vergelijking tot andere sectoren. In **bijlage 3** worden verschillenanalyses toegelicht. In **bijlage 4** vindt u alle ideeën in een overzicht. In **bijlage 5** zijn werkvormen opgenomen t.b.v. het vormgeven van een eventuele transitie.

Door te klikken op de knop
'Leeswijzer' komt u altijd
weer terug op deze pagina.

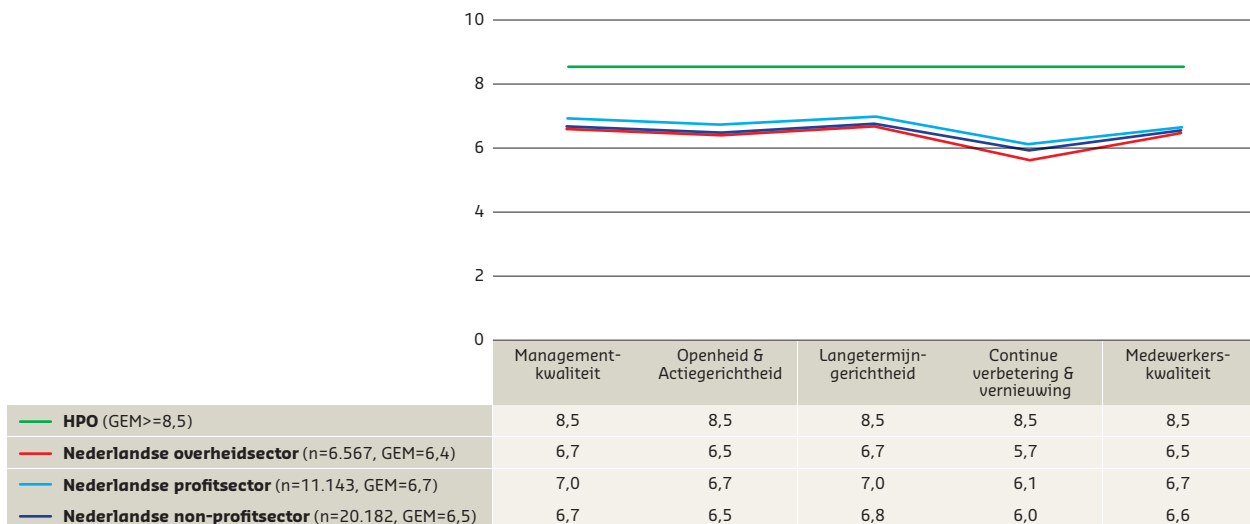


2 De huidige situatie bij Nederlandse overheden

2

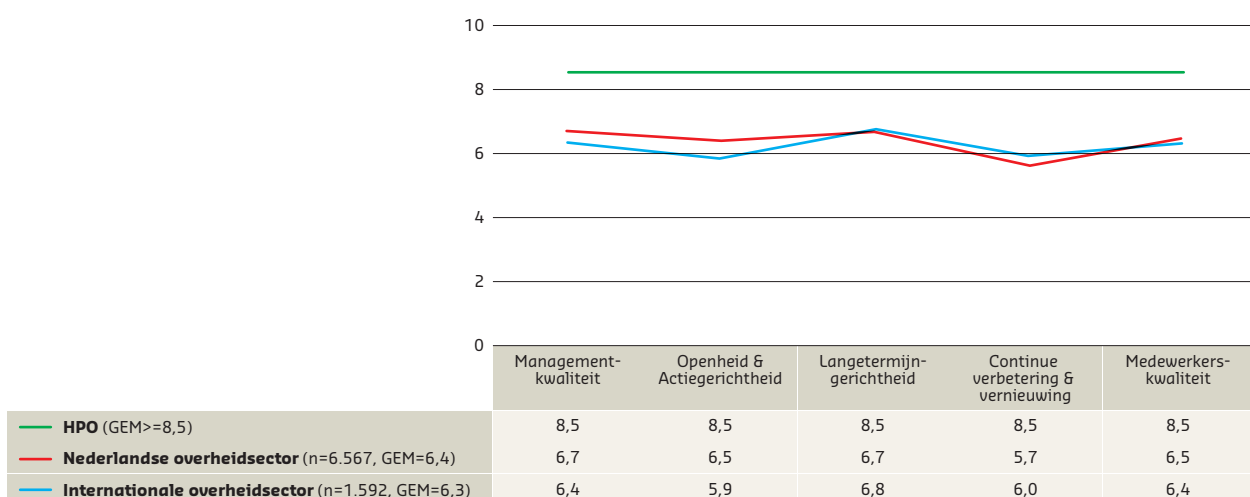
HPO-uitkomsten bij de Nederlandse overheid

In figuur 2 zijn de gemiddelde HPO-scores voor de Nederlandse overheid-, profit- en non-profitsectoren⁴ grafisch weergegeven. In **bijlage 2** kunnen de gedetailleerde scores voor de HPO-kenmerken gevonden worden.



Figuur 2: HPO-scores voor de Nederlandse overheid-, profit- en non-profitsectoren

Uit figuur 2 blijkt dat gemiddeld alle sectoren in Nederland (nog) niet high performance zijn, en dat Nederlandse organisaties eerder als 'average performance organisaties' (APO's) kunnen worden betiteld. Hiermee wijkt de Nederlandse overheidssector niet veel af van de internationaal overheidssector, zoals figuur 3 laat zien.

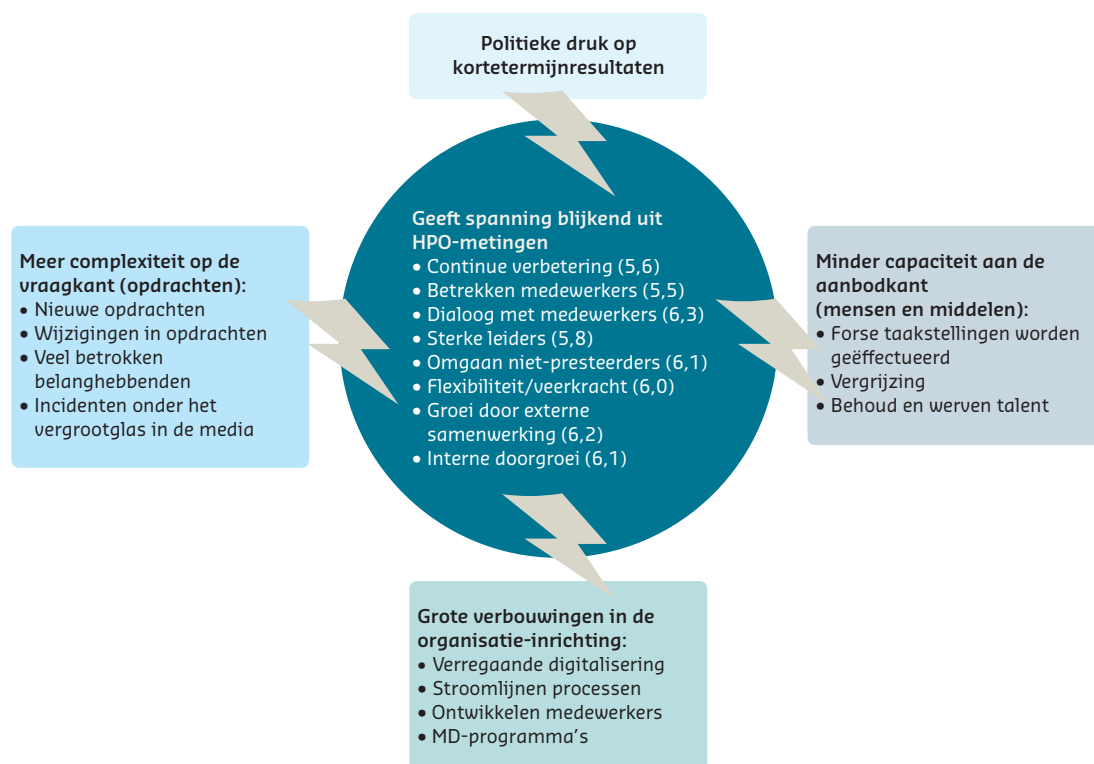


Figuur 3: HPO-scores voor de Nederlandse en internationale overheidssectoren

⁴ Non-profitsectoren omvatten vooral de zorg- en onderwijssectoren.

Het verschil (0,6 punt) tussen de Nederlandse overheidssector en de internationale overheidssector zit met name in HPO-factor Openheid & Actiegericht. Dit lijkt te maken hebben met de Nederlandse cultuur waar medewerkers over het algemeen mondiger zijn en wellicht daardoor minder bang zijn om fouten te maken (Nederland scoort op dit kenmerk gemiddeld 2,1 punten hoger, zie bijlage 2), gedrag dat ondersteund wordt door management dat over het algemeen open staat voor verandering in de organisatie (Nederland scoort 0,9 punt hoger).

Nadere bestudering van de scores op de HPO-kenmerken geeft duidelijk de effecten van de in hoofdstuk 1 benoemde spanningen weer op de HPO-scores van overheidsorganisaties (zie figuur 4).



Figuur 4: Effecten van de spanningsvelden op de HPO-scores van Nederlandse overheidsorganisaties

In het midden van figuur 4 staan de HPO-kenmerken die Nederlandse overheidsorganisaties het dringendst moeten versterken om een HPOO te kunnen worden. Dit betreft vooral HPO-factor Continu Verbeteren en Vernieuwen, omdat overheidsorganisaties laag scoren op het voortdurend verbeteren (5,9), vereenvoudigen (5,0) en op elkaar afstemmen (5,1) van de werkprocessen. Blijkbaar lukt het overheidsinstanties, ondanks allerlei initiatieven en methoden zoals Lean Six Sigma, maar matig om processen succesvol te verbeteren. Een verklaring hiervoor kan zijn dat er doorgaans teveel nieuwe verbeterinitiatieven worden gestart die te weinig worden afgemaakt. Nederlandse overheidsorganisaties zijn klaarblijkelijk beter in het bedenken van nieuwe dingen dan deze uit te voeren, te implementeren, en goed te laten beklijven. Daarmee kan gesteld worden dat Nederlandse overheidsorganisaties een beperkt verbetervermogen laten zien. Dit wordt bevestigd door de relatief beperkte vooruitgang die de drie organisaties hebben laten die een tweede HPO-diagnose hebben uitgevoerd. Normaal gesproken boeken organisaties die actief aan de slag gaan met de aandachtspunten uit de HPO-diagnose gemiddeld een verbetering in HPO-score van 0,3 tot 0,5 punt per jaar. Bij de drie Nederlandse overheidsorganisaties was dat echter 0 tot 0,3 punt in twee jaar. Daarbij moet wel

worden opgemerkt dat deze drie organisaties dat hebben gedaan in een voor hen turbulente periode, wat een dempend effect gehad kan hebben op de aandacht voor en het werken aan de HPO-aandachtspunten.

Figuur 4 laat ook zien dat de dialoog met medewerkers en de samenwerking met externe relaties lijden onder de spanningsvelden. Medewerkers voelen zich onvoldoende betrokken bij belangrijke veranderingen en het management is zich daar onvoldoende bewust van. “We communiceren toch en onze deur staat altijd open?” is nog steeds een veel gehoorde reactie. Daarnaast voelen medewerkers zich onvoldoende ondersteund in het vergroten van hun flexibiliteit en veerkracht om alle spanningen en veranderingen goed aan te kunnen. Managers roepen weliswaar op tot persoonlijk leiderschap en het nemen van eigen verantwoordelijkheid, maar de systeemwereld van regels en procedures ontmoedigt initiatiefrijke medewerkers nog teveel. Bovendien kan de roep om ‘persoonlijk leiderschap’ ook gemakkelijk worden geïnterpreteerd als een manier om verantwoordelijkheid en betrokkenheid van management af te wentelen en ‘uit contact’ te gaan. Leiders worden daarom regelmatig door hun medewerkers verweten dat ze niet ‘sterk’ genoeg zijn en de organisatie onvoldoende behoeden voor de overdaad aan verwachtingen waarmee de politiek, opdrachtgevers en klanten deze overstelpen. Tot slot maakt de grote uitstroom van medewerkers, in combinatie met het terugbrengen van het aantal managementlagen, het moeilijk om mensen intern te laten doorstromen en nieuw talent aan te nemen. Zeker kleinere overheidsorganisaties kennen in dit opzicht beperkingen.

De uitkomsten van de HPO-diagnose zijn niet alleen somber. Allereerst moet opgemerkt worden dat, ondanks alle beperkingen en uitdagingen, Nederlandse overheidsorganisaties een voldoende HPO-score halen. De primaire dienstverlening aan burgers en bedrijven staat hoog in het vaandel en motiveert het merendeel van de ambtenaren om iedere dag met goede moed naar het werk te gaan en hun bijdrage te leveren aan maatschappelijke vraagstukken.

HPO-factor		HPO-kenmerk	Score
openheid & actiegerichtheid	12	De leiding van onze organisatie staat fouten maken toe	7,0
openheid & actiegerichtheid	13	Mijn leidinggevende staat open voor verandering in de organisatie	7,3
managementkwaliteit	16	Mijn leidinggevende is integer	7,6
managementkwaliteit	21	Mijn leidinggevende is gericht op het behalen van resultaten	7,4
managementkwaliteit	24	Mijn leidinggevende straalt zelfverzekerdheid uit	7,0
langetermijngerichtheid	33	Leidinggevendens werken al lange tijd bij de organisatie	7,1
langetermijngerichtheid	35	Onze organisatie vormt een veilige werkomgeving voor medewerkers	7,0

Tabel 1: Hoogste gemiddelde HPO scores bij de Nederlandse overheid

Tabel 1 laat zien dat medewerkers over het algemeen positief zijn over de ‘caring-kant’ (“zorgen voor medewerkers”) van hun direct leidinggevende. Deze wordt als integer beschouwd, staat het maken van fouten toe, en staat open voor verandering. Dat is ook nodig in een context waarin zoveel verandert. Leidinggevendens zijn daarbij zelfverzekerd en werken al langere tijd bij de organisatie. En, zoals eerder is aangemerkt, doet de Nederlandse overheid het qua openheid- en actiegerichtheid beduidend beter dan het internationale overheids-gemiddelde.

Verschillenanalyses

De data verzameld in de HPO-database van het HPO Center maakt het mogelijk om verschillen te onderzoeken tussen (zie [bijlage 3](#) voor de gedetailleerde scores):

- De Nederlandse overheid en overheden uit andere landen
- De Nederlandse overheid en de Nederlandse private sector
- Grote en kleine overheidsorganisaties in Nederland
- Gefuseerde of reorganiseerde en relatief stabiel gebleven overheidsorganisaties in Nederland

Verschillen tussen de Nederlandse overheid en overheden uit andere landen

Ten opzichte van hun buitenlandse collega's doen Nederlandse overheden meer aan rapporteren, informatiedeling, kennisuitwisseling en leren van elkaar. 'Wij' hebben ook meer integrale, zelfverzekerde en langer bij de organisatie werkende leidinggevendenden die resultaatgerichter, besluitvaardiger en actiegerichter zijn. Daarin vervullen ze ook meer een voorbeeldrol en moedigen ze medewerkers meer aan om buitengewone resultaten te behalen. Ze staan meer open voor verandering en fouten mogen 'meer' worden gemaakt.

Daarentegen is ons vermogen om processen te verbeteren, te vereenvoudigen en op elkaar af te stemmen lager dan buitenlandse overheidsorganisaties. Nederlandse overheidsdienaren hebben een minder goed beeld dan hun buitenlandse collega's van de strategie en zijn ook minder gericht op het bedienen van klanten en het onderhouden van relaties met belanghebbenden. Ze voelen zich ook minder betrokken bij belangrijke veranderingen, voelen zich minder flexibel en veerkrachtig en ervaren hun (hoogste) leiders als 'minder sterk'.

Onze hypothese is dat wij in Nederland een hogere graad van individualisme hebben en daarom vooral gericht zijn op het behalen van resultaten in ons eigen verantwoordelijkheidsgebied of eigen belang. We staan minder in verbinding met de hogere strategie, 'bedoelingen' vanuit het perspectief van klanten, andere belanghebbenden en misschien zelfs wel collega's van andere organisatieonderdelen. Doordat we ons in Nederland relatief meer afsluiten, vinden we dat onze leiders ons wat meer moeten 'afschermen' en zijn we onzekerder over onze flexibiliteit en veerkracht. We voelen ons minder betrokken, maar misschien betrekken wij anderen ook minder goed.

Verschillen tussen de Nederlandse overheid en de Nederlandse private sector

Ten opzichte van het Nederlandse bedrijfsleven scoort de Nederlandse overheid nergens substantieel hoger op. Nederlandse overheden scoren daarentegen lager op de prestatiegerichtheid (en het rapporteren over prestaties) en (in iets mindere mate) op klantgerichtheid als motor voor het verbeteren en vernieuwen van processen, kerncompetenties en diensten.

Andere onderzoeken naar de vergelijkbaarheid tussen overheden en bedrijfsleven laten zien wat redenen hiervan kunnen zijn.^f

Zo blijkt dat overheden bureaucratischer zijn. Ze hebben meer formele regels voor besluitvorming, zijn minder flexibel en meer risico-avers dan het bedrijfsleven. Uitgangspunten als gelijkheid in behandeling en zorgvuldigheid werken dit mogelijk in de hand. Er zijn minder prikkels voor innovatie en meer consequenties voor het niet naleven van regels en procedures. Mogelijk is dit een verklaring voor de lage score op 'continu verbeteren' en het moeizaam realiseren van 'doorbraken' om tot buitengewoon presteren te kunnen komen.

Verder blijkt dat overheidsmanagers minder materialistisch zijn en minder worden gedreven door financiële beloningen. Ook voelen overheidsmanagers zich minder betrokken bij de organisatie. Dit komt door de inflexibiliteit van personele procedures en de zwakke relatie tussen prestaties en waarderingen. Het is voor veel overheden moeilijk om managers en medewerkers het gevoel te geven dat hun inzet ertoe doet. Hoewel overheidsmanagers zich wel betrokken voelen bij maatschappelijke vraagstukken, is de uitwerking in de praktijk soms onduidelijk en conflicterend door de verschillende belangen van verschillende partijen. Het is voor overheidsdienaren vaak ook moeilijk om de relatie te zien tussen de eigen inzet, hun te behalen prestaties (die ook niet altijd even duidelijk zijn) en het maatschappelijke effect. Mogelijk verklaart dit de lagere prestatie- en klantgerichtheid van overheden t.o.v. het bedrijfsleven. Immers, over welke 'klanten' en welke 'prestaties' gaat het dan in het geval van overheden?

Tot slot: ten opzichte van het bedrijfsleven ervaren medewerkers van overheidsorganisaties hun hoogste leiders als 'minder sterk'. Mogelijk heeft dat te maken met het minder eigenstandig kunnen nemen van beslissingen door ambtelijke leiders, omdat zij de politiek moeten dienen.

Verschillen tussen grote en kleine Nederlandse overheidsorganisaties

Grotere overheidsorganisaties scoren over het algemeen iets lager dan kleinere overheidsorganisaties. Zo zijn kleinere organisaties gemiddeld klant- en prestatiegerichter. Een mogelijke verklaring is dat de medewerkers van kleinere organisaties veel dichter op de 'klant' zitten en een duidelijkere afgebaakte prestatie te leveren hebben. In kleinere organisaties voelen medewerkers zich meer betrokken bij belangrijke organisatieprocessen en ervaren zij hun leiders als 'sterker'. Kleinere organisaties hebben bovendien minder moeite met het vereenvoudigen en op elkaar afstemmen van processen en het verbeteren van kerncompetenties. Mogelijk dat het vereenvoudigen en afstemmen van processen gemakkelijker verloopt omdat men in kleinere organisaties dichter bij elkaar zit en de processen over minder (verschillende) afdelingen lopen. Grotere organisaties zijn vaak uit fusies voortgekomen (zie verder) en zijn vaak ook geografisch meer verspreid en kampen daardoor met een grotere diversiteit in werkzaamheden en (sub)culturen. Men moet dan met elkaar afstemmen vanuit grotere verschillen in 'taal' en minder begrip van elkaars werk en de context waarin dit plaatsvindt. Er is één HPO-kenmerk waarop grotere organisaties hoger scoren dan kleinere, namelijk het van binnenuit laten doorgroeien van nieuwe leidinggevendenden. Dat is op zich logisch, omdat kleine organisaties minder leidinggevende posities hebben die vrijkomen.

Verschillen tussen gefuseerde of reorganiseerde en relatief stabiel gebleven Nederlandse overheidsorganisaties

De gehele HPO-factor Continue Verbetering & Vernieuwing scoort lager bij organisaties die een grote organisatieverandering of fusie hebben doorgemaakt. Ook hebben deze organisaties meer moeite met het betrekken van medewerkers en het voeren van een goede dialoog dan overheidsinstanties die geen grote organisatieverandering of fusie hebben gehad.

Een mogelijke verklaring is dat bij fusies of grote organisatieveranderingen in het begin veel basiszaken opnieuw moeten worden ingeregeld, zoals processen en (ICT) systemen. Men komt daardoor te weinig toe aan het verbeteren, vereenvoudigen en afstemmen van zaken. Vaak ontbreekt na een grote verandering in het begin ook nog stuurinformatie die iets zegt over het presteren van de organisaties. Men is al blij als men financieel de begroting en jaarrekening rond krijgt en gedurende het jaar de budgetuitputting kan volgen. In die post-fusie/verandering is men mogelijk zo druk 'in het hoofd' en bezig met de 'waan van de dag' dat het moeilijker is om iedereen tijdig en op de goede manier te betrekken en met aandacht een goede dialoog te voeren. Misschien dat de na een fusie toegenomen diversiteit

in het takenpakket en cultuur de eenduidigheid over de te realiseren 'bedoelingen' en de manier waarop die het beste gerealiseerd kunnen worden niet ten goede komt.

Het voorgaande leert ons dat door fusies groter gemaakte organisaties lagere HPO scores halen, vooral op kenmerken waar de Nederlandse overheid al relatief laag op scoort. We zien verder dat organisaties met recente grote wijzigingen of fusies ook na twee tot drie jaar nog maar een hele beperkte progressie laten zien⁵. In de afgelopen crisis zijn veel besparingen ingeboekt door het bij elkaar voegen van organisaties en andere grote organisatieveranderingen. Maar op de HPO-resultaten afgaand is het maar de vraag of deze maatregelen tot een hoger presterende overheid leiden. Er zijn overigens indicaties uit andere onderzoeken (onder andere bij de gemeente Rotterdam⁹) dat het niveau van de publieke dienstverlening niet direct lijdt onder grote taakstellingen, maar dat dit wel een prijs heeft. De loyale medewerkers moeten harder werken om hetzelfde niveau van dienstverlening te behalen, maar hun tevredenheid neemt af. Ook de druk op de interne dienstverlening neemt toe. Op basis van onze onderzoeksuitkomsten durven wij aanvullend de hypothese op te werpen dat niet goed doordachte schaalvergroting en centralisatie (vaak gepaard gaand met taakstellingen) ten koste gaat van het verbetervermogen en daarmee uiteindelijk van de effectiviteit in het oplossen van maatschappelijke vraagstukken.

Tijdens een onderzoek bij een grote pas gefuseerde organisatie die zwaar had ingezet op standaardisatie van processen en centralisatie van ondersteunende functies hebben wij ook interessante verschillen binnen die organisatie gezien. Het bleek dat de standaardisatie en centralisatie relatief beter uitpakte (d.w.z. hogere HPO-scores) voor de organisatieonderdelen met taken die relatief homogeen en voorspelbaar waren, ten opzichte van organisatieonderdelen met taken die relatief heterogeen en minder voorspelbaar waren. 'Standaard ondersteuning' lijkt dus beter te passen bij voorspelbare homogene taken.



⁵ We hebben drie overheidsorganisaties onderzocht die een grote fusie of organisatieverandering achter de rug hadden en waarbij we ook een 0-meting en een vervolgmeting na 2 tot 3 jaar konden vergelijken. De progressie was bij alle drie beperkt.

3 De transitie naar hoog-presterende organisaties

3

Het is duidelijk dat vooral het verbetervermogen van de Nederlandse overheid achterblijft. Hoe dit aan te pakken? Laten we maar met de deur in huis vallen: wij geloven met betrekking tot aanbevelingen niet in 'meer van hetzelfde'. Nog meer verbetermethoden en -technieken, nog betere plannen, nog strakkere controle, nog meer aanspreken, nog meer 'uit de citroen persen'. Dat doen we nu al een hele poos en dat heeft ons tot een HPO score van 6,5 gebracht. Het spreekt eigenlijk voor zichzelf: nog meer van hetzelfde zal ons niet een hoog-presterende organisatie gaan opleveren. Wij geloven dat we het perspectief moeten omdraaien om een doorbraak te realiseren naar HPO-scores van boven de 7.⁶ Het is de kunst om bewust de dingen in een betere volgorde te doen. We zullen dat in dit hoofdstuk toelichten.

Eerst staan we nog een keer stil bij de belangrijkste thema's op basis van de meest achterblijvende HPO-scores. Vervolgens laten we op basis van de vergelijkingen met de buitenlandse overheden en de private sector zien wat ons inziens nodig is, namelijk het *In verbinding voeren van de dialoog over 'de bedoeling' en daarvan afgeleide (te verbeteren) prestaties*. Dat is ons hoofdthema. Als Nederlandse overheidsorganisaties erin slagen om dat thema te ontwikkelen, zal dit leiden tot een groter verbetervermogen (gevolg) en daarmee hoger presterende overheidsorganisaties. We leggen uit hoe twee ondersteunende thema's het hoofdthema kunnen versnellen. En we stellen twee belangrijke voorwaarden om effectief aan de slag te kunnen gaan met de thema's.



⁶ Overigens zijn hogere HPO-scores geen doel op zich, maar een indicatie dat er een organisatie wordt ontwikkeld die meer publieke waarde gaat creëren.

De thema's

In tabel 2 zijn de HPO-kenmerken met de laagste scores gegroepeerd in te adresseren thema's tijdens de transitie naar HPOO. De thema's worden onderbouwd door de resultaten van de 30 HPO-diagnoses en zijn geverifieerd tijdens de interviews met overheidsfunctionarissen.

Voorwaarden en thema's	HPO-scores
Voorwaarde 1: Gezonde druk creëren	De Nederlandse overheid heeft het afgelopen decennium onder grote druk gestaan om 'meer met minder' te presteren. De politiek vraagt veel, ook ad hoc, van de overheidsorganisaties. Deze druk heeft niet geleid tot een hoog prestatieniveau, vooral zichtbaar via de lage scores in 'continu verbeteren' (zie verderop) en medewerkers die zich niet erg flexibel en veerkrachtig (HPO-score: 6,0) en betrokken (5,5) voelen. We moeten op zoek naar 'gezondere druk' en hoe daar invloed op uit te oefenen. 'Gezonde druk' betekent dat er positieve prikkels zijn om een zo groot mogelijke bijdrage te leveren aan de 'bedoeling', waarbij men zich zo weinig mogelijk laat leiden door 'angsten' die een verlamdend effect hebben.
Voorwaarde 2: Minder gesloten en meer open stand	In de 'gesloten stand' zijn we vooral druk en bezig. In de 'open stand' is er ruimte voor reflectie en het maken van verbinding. De volgende scores op HPO kenmerken zijn een indicatie van dominantie van de 'gesloten stand': • Verbeteren (5,9), afstemmen (5,1) en vereenvoudigen (5,0) processen • Betrokkenheid medewerkers (5,5) • Vernieuwen/ verbeteren diensten (6,2) • Dialoog (6,3) • Flexibiliteit/ veerkracht (6,0) • Groei door samenwerking (6,2) Veel speelruimte van Nederlandse overheidsorganisaties gaat op aan 'crisismanagement' en 'brandjes blussen', wat ook nodig is, maar niet genoeg is om naar een hoger niveau te komen.
Ondersteunend thema 1: Sterke coachende leiders creëren	• 5,8 op de sterkte van de leiding van de organisatie • 6,1 voor het besluitvaardig omgaan met medewerkers die 'onder de maat' presteren • 6,4 voor het coachen van medewerkers door leidinggevend (wat een relatief lage score is t.o.v. de andere leiderschapskenmerken: zie bijlage 2) De effectiviteit van leidinggevend (6,6) wordt door bovenstaande scores gedempt
Ondersteunend thema 2: Flexibele veerkrachtige medewerkers creëren	• 6,0 voor het versterken van de flexibiliteit en veerkracht van medewerkers
Hoofdthema: In verbinding in dialoog gaan over de bedoeling en prestaties	• 5,5 voor de mate waarin medewerkers altijd worden betrokken bij belangrijke organisatieprocessen • 6,3 voor het aangaan van de dialoog met medewerkers • 6,2 voor het creëren van groei door samenwerking met andere organisaties En verder: lagere scores dan buitenlandse overheden op een duidelijke onderscheidende strategie, klantgerichtheid en het onderhouden van goede langetermijnrelaties met belanghebbenden.
Gevolg: Een beter verbetervermogen ontwikkelen	• 5,6 voor de HPO-factor Continue verbetering & vernieuwing, en daarbinnen vooral lage scores op vereenvoudigen (5,0) en op elkaar afstemmen van processen (5,1): het gevolg van de huidige manier van verbeteren.

Tabel 2: Onderbouwing van de thema's voor het maken van de transitie naar HPOO

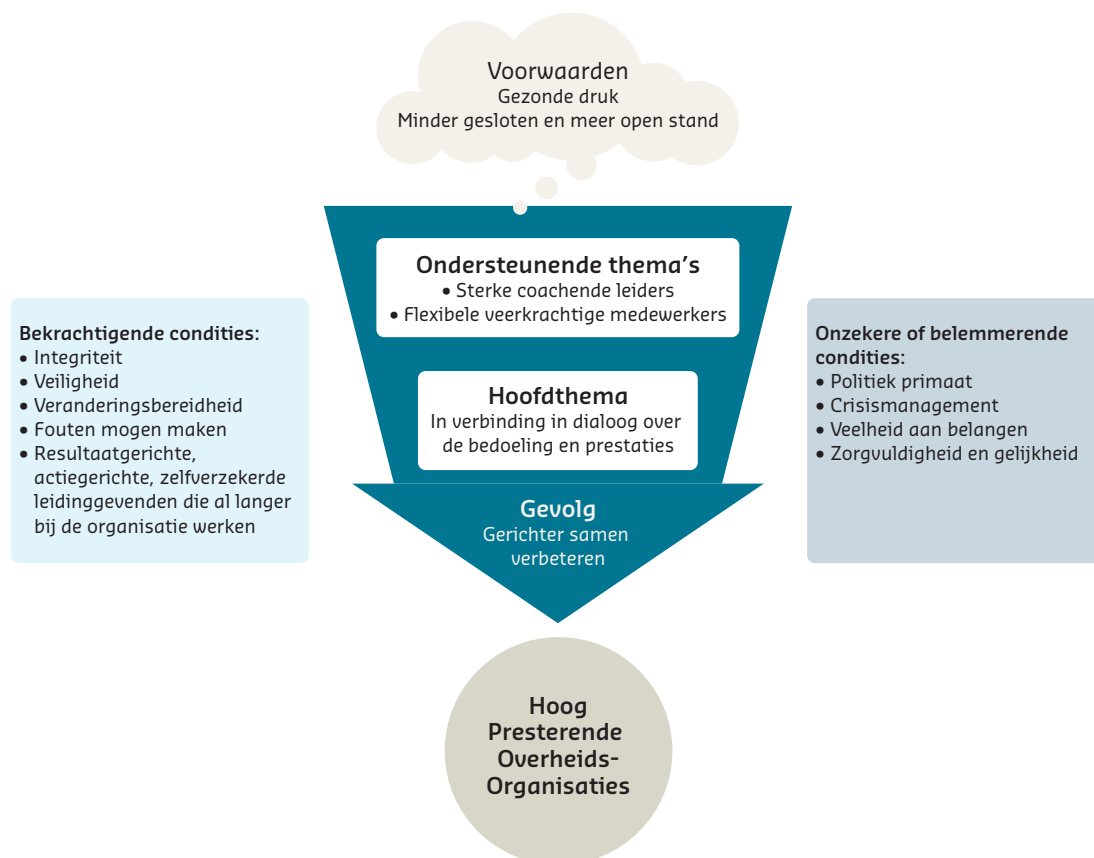
We zoeken in dit witboek dus naar het antwoord op de vraag hoe het verbetervermogen van overheidsorganisaties kan worden versterkt. Ook nu investeren overheidsorganisaties al veel in het ontwikkelen van processen met allerlei methoden en technieken, zoals Lean Six Sigma. Hoewel dit prima technieken kunnen zijn, leveren ze op zichzelf nog niet het gewenste resultaat op.

Om gericht en met de juiste focus te kunnen verbeteren, kunnen 'bedoelingen' en daarvan afgeleide prestaties duidelijker en meer gedeeld worden^h. Op een manier dat medewerkers en andere belanghebbenden die kunnen bijdragen zich betrokken voelen en de energie ontstaat voor het op gang brengen en houden van meer gerichte afgestemde verbeteringen in een continu verbeterproces. Dat vraagt om een betere dialoog over afdelings- en organisatiegrenzen heen. Wij zien dit als het hoofdthema.

Van leidinggevend wordt gevraagd dat zij zich ‘sterker’ laten gelden, met name als het gaat om het bewaken van de grenzen van wat de organisatie aankan en het omgaan met niet-presteerders, maar ook in het faciliteren van ‘verbindingen’ en het versterken van de coachende rol. Van medewerkers wordt gevraagd om hun flexibiliteit en veerkracht verder te ontwikkelen en daarmee de professionele ruimte te nemen die nodig is om de eigen verantwoordelijkheid goed in te vullen. Wij zien dit als de ondersteunende thema’s.

De eerste voorwaarde om op de juiste manier invulling te kunnen geven aan het hoofdthema en de ondersteunende thema’s is dat organisaties voor een gezonde hoeveelheid druk op hun organisatie zorgen (voor zover beïnvloedbaar). Ook om daarmee invulling te kunnen geven aan de tweede voorwaarde, namelijk het uit de dominantie van de ‘gesloten stand’ komen om relatief meer tijd in de ‘open stand’ door te kunnen brengen. Alleen in die stand is het mogelijk om met echte aandacht een betere dialoog (zowel met medewerkers als met externe belanghebbenden) te kunnen voeren over de bedoelingen van de organisatie en wat er binnen de organisatie verbeterd moet worden om die bedoelingen te kunnen realiseren. Daarbij kan men gebruik maken van een aantal ‘bekrachtigende condities’ die al aanwezig zijn (de hogere HPO-scores). Het is namelijk een groot goed dat leidinggevend binnen de overheid doorgaans beschouwd worden als integer, zelfverzekerd, veranderingsbereid, actiegericht, besluitvaardig, veiligheid biedend en de ruimte gevend om fouten te maken. Daarmee is een belangrijk fundament voor de transitie aanwezig.

Vanzelfsprekend kent de Nederlandse overheid ook enkele onzekere of belemmerende condities die tot op zekere hoogte gemanaged kunnen worden. Zo zijn ambtelijke organisaties wettelijk gebonden aan het opvolgen van beslissingen door de politiek. Overheidsorganisaties moeten snel en flexibel kunnen inspelen op crisissituaties of politieke beslissingen. Ook moeten er vaak afwegingen gemaakt worden tussen verschillende belangen en tot slot moeten burgers kunnen rekenen op een gelijke en zorgvuldige behandeling. Dit zijn condities waar private organisaties doorgaans minder door worden belemmerd. Zij hoeven niet alle klanten gelijk te behandelen, kunnen vaak op het hoogste niveau zelfstandig beslissingen nemen en hebben vaak minder belangen met elkaar te wegen. Figuur 5 illustreert de opbouw aan de hand waarvan we in de rest van dit witboek zullen beschrijven hoe wij denken dat Nederlandse overheidsorganisaties de transitie naar HoogPresterende OverheidsOrganisaties succesvol kunnen maken.



Figuur 5: Schematische weergave van de samenhang in de HPOO-transformatiethema's

Een voorbeeld van een HPOO

Hoewel het een kleine overheidsorganisatie betreft in een Afrikaans land (Zambia) is The Consumer and Competition Protection Commission (CCPC) op onderdelen ook voor Nederlandse overheden een inspirerend voorbeeld. CCPC is onderdeel van het Ministry of Commerce, Trade and Industry (MCTI) en reguleert de Zambiaanse economie met als doel beperkende bedrijfspraktijken te vermijden, misbruik van dominante marktmacht te voorkomen, en anti-concurrentie fusies, overnames en kartels te bestrijden zodat de belangen van Zambiaanse consumenten worden beschermd. De belangrijkste doelstelling van CCPC is dus het waarborgen van een gezonde concurrentie in de Zambiaanse markt en de consumenten te beschermen.

Het is CCPC gelukt om in een aantal jaren een HPOO te worden met een HPO-score van boven de 8,5. Ook de prestaties en het imago van CCPC staan in het land ongekend hoog aangeschreven. In vergelijking met andere Zambiaanse overheidsorganisaties die ook als doel hadden om HPOO te worden, maar daarin niet zijn geslaagd, is het interessant om te achterhalen waarom dit wel gelukt is bij CCPCⁱ.

Samengevat komt het erop neer dat CCPC de 'omgekeerde' benadering uit figuur 5 heeft gevolgd:

- Druk: de hoogste leidinggevende van CCPC was ongelooflijk gemotiveerd om een excellente organisatie te bouwen in dienst van de maatschappij en wist die motivatie over te brengen op de organisatie. Zowel de leiding als alle medewerkers legden hun persoonlijke 'geloftes' (pledges) af om van CCPC een HPOO te maken. Het management bleef de HPOO-transitie continu ondersteunen.
- Open stand: er is veel ruimte, tijd en aandacht vrijgemaakt om regelmatig met elkaar te reflecteren op bedoelingen en hoe deze steeds beter gediend konden worden. De interventies van het management en de HPO Coaches waren bijzonder effectief. Deze interventies bestonden onder andere uit het installeren van communicatie-platformen, het ontwikkelen van de HPO-visie waarin alle medewerkers participeerden en door iedereen ondertekend, het organiseren van de HPO-vrijdag en het houden van team-building evenementen.
- Sterke coachende leiders: de hoogste leidinggevende en de interne HR manager leefden het gewenste gedrag voor en fungeerden daarmee als HPO Champions. Verder zijn er HPO Coaches opgeleid die de coachende rol in aanvulling op het 'normale leiderschap' heel natuurlijk en actief hebben ingevuld. NB. in andere organisaties waar de HPOO-transitie niet is gelukt werden HPO Coaches soms gezien als 'extra leiderschap' wat complicerend werkte.
- Flexibele en veerkrachtige medewerkers: medewerkers werden gestimuleerd om zich uit te spreken en eigenaarschap te nemen. Hiertoe werd een veilige werkcultuur gecreëerd met bijvoorbeeld bijeenkomsten waarin iedereen gelijk was (heel on-Afrikaans). Medewerkers hadden een hele positieve houding t.a.v. het HPOO-traject.
- In verbinding over dialoog en prestaties: hierdoor werd het mogelijk om in de verschillende bijeenkomsten (en het normale werk) regelmatig en constructief te praten met elkaar over de bedoelingen van CCPC en hoe deze het beste te dienen en konden gericht verbeteringen worden ingezet die ook werden afgemaakt.
- Het gevolg was een organisatie waarin medewerkers met passie en vol trots hun werk steeds verder verbeterden hetgeen ook zichtbaar was voor de bevolking die CCPC voor allerlei problemen benaderden, omdat zij CCPC zagen als de enige overheidsorganisatie die ook daadwerkelijk iets voor hen kon betekenen. CCPC werd daarmee ook een 'loket' voor vraagstukken waar andere overheden mee verder konden.

We gaan nu dieper op de verschillende voorwaarden en thema's van de voorgestelde aanpak in.

Transitievoorwaarde 1: **Gezonde druk**

Als eerste kan de leiding van een overheidsorganisatie zich afvragen of en waarom ze het niveau van een 6,5 willen ontstijgen en zich willen ontwikkelen tot een HPOO. Ofwel: “Zijn er gezonde prikkels aanwezig om een HPOO te worden?” Eigenlijk spreken we hier over het juist niveau van ‘druk’. Dat betekent genoeg ‘positieve druk’ en niet teveel ‘negatieve druk’. We lichten dat toe.

‘Positieve druk’ ontstaat uit een verlangen om iets te scheppen of goed te doen en iets te betekenen voor een ander. Het oordeel van een ander is daarbij niet leidend, maar de eigen beoordeling of ‘iets de bedoeling is’ geeft de prikkel. ‘Intrinsieke motivatie’⁷, ‘Zingeving’ of ‘Betekenisvol’ zijn ook toepasselijke woorden in dat verband (zie verder). Simon Sinek deed de oproep “Start with why”, ofwel ‘Wat drijft jou?’. Die vraag kan ook op organisatieniveau worden gesteld, namelijk “Wat drijft het grootste deel van de medewerkers?”. Zoals al eerder vermeld worden overheidsmanagers en -medewerkers minder gedreven door financieel gewin en meer door het leveren van een bijdrage aan maatschappelijke vraagstukken. Betekenisvolle ‘bedoelingen’ geven antwoord op de vraag “Wat wordt er beter van en voor wie?” in de leefwereld van mensen. Bijvoorbeeld het uit hun sociale isolement halen van mensen met meervoudige problemen. Of het helpen verzilveren van kansen op het gebied van innovatie en duurzaamheid voor bedrijven. Of het vergroten van het woongenot in een gemeente voor burgers. Hoe duidelijker en betekenisvoller ‘bedoelingen’ zijn voor managers en medewerkers van overheidsorganisaties, des te groter is de bereidheid om daar ‘met bloed, zweet en tranen’ aan bij te dragen. Ook heeft het een selecterend effect: medewerkers voor wie de bedoelingen, alsmede de wijze waarop de organisatie hieraan wil bijdragen, duidelijk en betekenisvol zijn, haken aan. Zeker als het ook duidelijk is hoe zij daar met hun professionaliteit aan kunnen bijdragen en hiertoe de ruimte krijgen⁸. Degenen waarvoor dit niet geldt haken af. Misschien dat ze nog wel blijven zitten omdat ze niet weten wat ze dan moeten doen of bang zijn om werkeloos te raken, maar mentaal haken ze af.

Nota Bene: het halen van een bepaalde hoge HPO-score kan nooit een betekenisvol doel zijn dat op zichzelf positieve druk genereert. Het is hooguit een indicatie voor het vermogen van een organisatie om beter te presteren. Maar de HPO-score, zelfs een hoge, ontslaat de leiding en medewerkers van een organisatie er nooit van om met elkaar duidelijkheid te scheppen in betekenisvolle bedoelingen en hoe hieraan bijgedragen gaat worden vanuit de organisatie.

‘Negatieve druk’ ontstaat vanuit de angst om niet te voldoen aan verwachtingen. Verwachtingen van jezelf of van anderen. Angst kan leiden tot een kortdurende prestatie, zoals het nog nooit zo hard hebben gerend bij het zien van een aanvallende leeuw. Maar als men steeds moet presteren vanuit angst zal er weinig ruimte zijn voor continue verbetering. Dat leggen we uit bij de volgende voorwaarde ‘minder gesloten en meer open stand’. Angst kan zelfs een verlamrend effect hebben. Denk aan de ‘chokende’ sporter die het beslissende punt moet maken en bij die gedachte als het ware verlamt. Bij presteren vanuit negatieve druk is alles erop gericht om ‘het niet verkeerd te doen’, ‘de minister uit de wind te houden’ en ‘te zorgen dat je niet door een ondergrens heen zakt’.

Er ontstaat spanning op de momenten dat de eigen beoordeling over of een bepaalde activiteit of prestatie de bedoeling is niet overeen lijkt te komen met de verwachtingen die anderen daarvan lijken te hebben. Als mens kan het verleidelijk zijn om deze spanning te vermijden onder het mom van ogenschijnlijke harmonie. De beslissing vanuit het politiek primaat, de eisen van een opdrachtgever, de wensen van de klant, de instructies van de manager en de procedures van de organisatie worden dan leidend. Als dit tot een complex van gestapelde of misschien wel conflicterende verwachtingen leidt, kan dat ook meer negatieve (werk)druk veroorzaken. Dan is het verleidelijk om

⁷ Bij intrinsieke motivatie komt de motivatie vanuit de persoon zelf. Deze handelt niet om een externe beloning te bemachtigen of een straf te ontkomen, maar vanwege de intrinsieke waarde van de activiteit op het moment zelf of voor het behalen van een (maatschappelijk) doel in de toekomst.

⁸ In het boek ‘Drive’ (2011) van Daniel H. Pink worden drie elementen genoemd die tot intrinsieke motivatie leiden. Naast ‘zingeving’ noemt hij ‘autonomie’ en ‘meesterschap’.

naar boven te kijken in de hiërarchie en de leidinggevende aan te sporen om duidelijkheid te scheppen in welke verwachtingen leidend moeten zijn. Wat echter vaak ontbreekt is ‘de inbreng van’ en ‘het gesprek over’ de eigen interpretaties van de ‘bedoeling’. Positieve druk ontstaat als men dit soort gesprekken met elkaar gaat en blijft voeren en daardoor samen enthousiaster wordt over datgene wat men met elkaar gaat doen en presteren. Het is de kunst om (continu) ‘positieve druk’ te generen en leidend te laten zijn. Misschien is de roep van medewerkers om meer ‘sterke leiders’ ook wel een oproep om dat beter te doen.

Het onderzoek naar ‘druk’ brengt ons naar een indeling van vijf dimensies.^{j/k} Die indeling maakt het ons mogelijk om een aantal vragen te formuleren die kunnen helpen om in te schatten hoe ‘gezond’ de druk op de organisatie is, in hoeverre die druk is te beïnvloeden, en daarmee ook hoe kansrijk het is om van de organisatie een HPOO te maken. In tabel 3 hebben we deze vragen opgenomen en ook mogelijke acties beschreven n.a.v. de antwoorden op die vragen.

Dimensies van druk	Vragen	Mogelijke acties
Reden	• Wat is de reden om een HPOO te worden? • Is de hoogste leiding echt intrinsiek gemotiveerd om buitengewone bijdragen te leveren aan ‘bedoelingen’? • Is er urgentie? (maatschappelijk, politiek, financieel of anders)	Zoek naar scherpte in ‘bedoelingen’ en de wijze waarop de organisatie hieraan bijdraagt. Durf daarin keuzes te maken. Daarmee wordt urgentie en trots gecreëerd.
Belanghebbenden	• Welke belanghebbenden hebben welke eisen of verwachtingen van de organisatie? • Hoe afhankelijk zijn we van deze belanghebbenden? Of: hoe afhankelijk stellen we ons op van deze belanghebbenden?	Breng verwachtingen en belangen in kaart (eventueel samen met de belanghebbenden) en koppel deze aan de ‘bedoelingen’. Organiseer dialoog hierover en ontdek in hoeverre het nodig is om expliciet keuzes te maken.
Inhoud	• In hoeverre zijn deze verwachtingen van belanghebbenden samen te brengen in een consistente missie en organisatiedoelen? Is dat nodig?⁹ • Welke beperkingen worden ons opgelegd of leggen we onszelf op?	Organiseer een continu proces van het interpreteren van de missie en bedoelingen in het dagelijkse werk en maak spanningen bespreekbaar. Onderzoek daarbij ook in hoeverre er onnodige beperkingen worden opgelegd.
Sturing en beheersing	• Welke dwang zit er op het behalen van de gestelde doelen en prestaties? (wettelijk of anders) • Welke vrijheidsgraden nemen wij als hoogste leiding om af te wijken van prestatieafspraken als dat de bedoelingen beter dient? • Welke vrijheidsgraden hebben leidinggevers en medewerkers om af te wijken van normen, waarden en prestatieafspraken? • Welke consequenties worden hieraan verbonden c.q. op welke manier wordt hiermee omgegaan?	Onderzoek of het systeem van sturing en beheersing (incl. eventuele KPI’s ¹⁰) helpt of in de weg zit en breng daar wijzigingen in aan indien nodig. Bespreek ook situaties waarin afspraken botsen met bedoelingen en hoe daarmee om te gaan. Bepaal welk gedrag niet kan worden getolereerd en wees duidelijk over de gevolgen daarvan. Pas die ook consequent toe.
Context	• Welke omgevingsonzekerheden zijn van invloed en hoe kunnen signalen tijdig en goed worden opgepikt? • Hoe groot is onze afhankelijkheid van andere partijen (zoals ketenpartners)? Of: hoe afhankelijk stellen wij onszelf op van andere partijen? • Hoe kunnen deze afhankelijkheden worden gemanaged c.q. wat vraagt dit van de kwaliteit van de relaties en het betrekken van partijen?	Onderzoek hoe belangrijk welke relaties zijn en hoe goed de interactie daarmee is georganiseerd. Breng daarin wijzigingen aan indien nodig.

Tabel 3: Dimensies van druk en daaruit voortvloeiende vragen

⁹ Als er redenen zijn om meerdere doelen naast elkaar te dienen die niet helemaal consistent zijn, is het belangrijk om dat goed uit te leggen en te bespreken met medewerkers. Het kan namelijk tot zowel positieve als negatieve druk leiden. Er wordt misschien iets van een medewerker gevraagd waarvan hij/zij niet begrijpt waar dat aan bijdraagt. Dat kan negatieve druk veroorzaken en zelfs resulteren in een hoge beleving van werkdruk bij de medewerker die voor de leidinggevende moeilijk te begrijpen is.

¹⁰ Kritieke Prestatie-Indicatoren

‘Druk’ wordt nogal eens als een gegeven beschouwd. Vaak onbewust. Er wordt misschien hard gewerkt om te voldoen aan hoge verwachtingen van belangrijke partijen, omdat daarmee teveel negatieve druk wordt voorkomen. ‘Positieve druk’ en daarmee intrinsieke motivatie wordt misschien wel te gemakkelijk verondersteld aanwezig te zijn, omdat overheidsorganisaties nu eenmaal per definitie aan maatschappelijke vraagstukken bijdragen en daarmee ‘betekenisvol’ zijn. Zie ook het onderdeel ‘zingeving’ onder het hoofdthema.

Ideeën:

- Stel jezelf als leiding van de organisatie de vraag of een 6,5 goed genoeg is. Zo niet, stel je dan de vraag of het haalbaar is om de organisatie door te ontwikkelen naar een hoger presterende organisatie.
- Neem als leiding tijd om te reflecteren op de ‘druk’ op de organisatie. In hoeverre is deze ‘positief’ of ‘negatief’? In hoeverre is deze druk ‘gezonder’ te maken?
- Creëer positieve druk door het gesprek over ‘bedoelingen’ te organiseren en daarbij bijvoorbeeld medewerkers ‘filmpjes’ te laten maken van c.q. te simuleren hoe de ideale situatie is vanuit het oogpunt van de ‘klant’ of ‘degenen voor wie je het doet’. Ofwel: hoe zou dat eruit zien als de organisatie een HPO score van 8,5 of hoger zou hebben?

Idealiter is er vanuit ‘gezonde druk’ voldoende tijd en aandacht voor het 1) voortbrengen van de diensten/producten, 2) crisismanagement¹¹ en 3) verbeteren en vernieuwen, waarbij niet alleen nieuwe ideeën worden ontwikkeld maar deze ook goed worden afgemaakt en kunnen bekijken. We zien dat bij gebrek aan tijd en aandacht de laatste categorie vaak de sluitpost is. Een van de manieren om dat te voorkomen is het organiseren van voldoende ruimte tijdens het aannemen van opdrachten. Tijdens een van de interviews vertelde een bestuurder het volgende hierover:

“Vroeger maakten we afspraken in de trant van ‘je mag een uur doen over het formulier.’ We hebben nu een afspraak gemaakt waarbij we opbouwen. Dus ik heb tegen de opdrachtgever gezegd: ‘Weet je, als jij met ons zaken wil doen, dan wil jij ook een bepaalde kwaliteit ontvangen. Dus moeten we een paar dingen regelen om die kwaliteit te kunnen organiseren. Dan heb ik een olietankje nodig om dat te kunnen regelen. Dat stop ik in de manier waarop ik mijn tarieven bereken. Als je zaken doet met ons betaal je altijd een klein beetje meer. Ik ga met jou niet meer het gesprek aan of we die investering wel of niet moeten doen, die gebeurt gewoon.’ Dat is de eerste laag: we creëren de ruimte, die we voorheen helemaal niet hadden, om dingen te kunnen doen. Vervolgens hebben we gezegd tegen de opdrachtgever: ‘Wij moeten ook een aantal dingen organiseren die zijn gekoppeld aan producten. Dus, als je ons deze opdracht wil laten uitvoeren, dan moeten wij bijvoorbeeld ook in fraude investeren. Wij maken een inschatting over wat we daarvoor moeten doen en dat stoppen we vervolgens in de berekening van jouw klus.’ Nou, zo hebben we dat met alle activiteiten gedaan. Dat is de tweede laag. De derde laag is dat we zeggen: ‘We hebben een bepaald niveau van dienstverlening. We nemen de telefoon op tussen acht uur ‘s ochtends en zes uur ‘s avonds. Als jij het na achten wil dan kan dat maar dan moet je wel bijbetalen.’ En de vierde laag is: ‘Je wilt helemaal een maatwerkactiviteit. Daarvan zeg ik tegen jou, die klus kost een ton. En ik ga met jou geen gesprek meer aan van, doe je het ook voor €90.000 en ik ga ook niet roepen het kost €110.000. Het is onze trots en ons vakmanschap dat wij inschatten: het kost een ton. Dan denken wij dat het niet goedkoper kan en als we wel denken dat het goedkoper kan, dan gaan we het goedkoper organiseren en krijg jij het de volgende keer goedkoper.’ Met deze lagen hebben we ruimte georganiseerd.”

¹¹ Bijvoorbeeld het snel moeten corrigeren van zaken die fout gaan in de dienstverlening of het anticiperen op ad hoc politieke beslissingen of het anticiperen op aandacht vanuit de media of vragen vanuit volksvertegenwoordiging.

Idee:

- Organiseer in het aannemen van opdrachten voldoende ruimte om naast crisismanagement ook goed te kunnen verbeteren en vernieuwen, inclusief het laten beklijven van verbeteringen en vernieuwingen.

In tabel 3 wordt onder ‘Sturing en beheersing’ stilgestaan bij de vraag of de wijze waarop de sturing is ingericht passend is. Een manier van sturen en beheersen die niet passend is genereert niet de optimale druk. We hebben in het vorige hoofdstuk over de onderzoeksuitkomsten al gezien dat de keuze voor het samenvoegen van overheidstaken in grotere organisaties een dubbele negatieve impact heeft. Organisaties worden groter en de organisatieverandering zelf bemoeilijkt beter presteren. En als die verandering toch wordt doorgezet is het de vraag of er voldoende rekening wordt gehouden met de aard van de werkzaamheden. In groter en complexer wordende organisaties is de verleiding groot om de sturing voor de hele organisatie in te richten volgens het paradigma ‘voorspellen en beheersen’, gekenmerkt door een strakkere planning & control met gedetailleerdere plannen, prestatieafspraken en budgetten. Bij toenemende complexiteit is de reflex om te behalen prestaties nog beter te willen beheersen binnen dit oude paradigma terwijl eigenlijk een ander paradigma wordt gevraagd, namelijk dat van ‘aanvoelen en inspelen’¹². In een dergelijke context wordt nog meer gevraagd ten aanzien van ‘het maken van verbindingen’. Bureaucratie kan namelijk weinig complexiteit aan. Toenemende complexiteit betekent dat veranderingen van buiten die van invloed zijn op het presteren van de organisatie minder goed voorspelbaar worden. Dat kan niet worden opgelost door nog gedetailleerder te plannen, maar dat moet worden opgelost door het vermogen om veranderingen sneller waar te nemen en sneller daar op in te spelen. Dat vraagt om meer wendbare en flexibele organisaties. En gedetailleerdere plannen, prestatieafspraken en budgetten leiden juist tot een afname van die wendbaarheid. Een organisatie die, of een onderdeel daarvan dat, in een complexere context opereert kan beter een sturingsmodel hanteren dat minder (stringent) met planning & control principes en Kritische Prestatie Indicatoren (KPI’s) omgaat en meer vanuit de principes van zelforganisatie en -sturing. In dat sturingsmodel wordt het nog belangrijker om regelmatig te praten over ‘bedoelingen’ (die ook sneller kunnen veranderen). Omdat prestaties minder strak zijn geformuleerd is verder van belang om elkaar aan te spreken op congruent samenwerkingsgedrag. Tot slot fungeren externe relaties als de ‘voelsprietten’ van de organisatie en is het dus nog belangrijker om relaties te verbeteren teneinde sneller signalen op te vangen die om een reactie vragen.

Idee:

- Onderzoek of het systeem van sturing en beheersing (incl. eventuele KPI’s) de juiste druk genereert gegeven de aard van de werkzaamheden en breng daar wijzigingen in aan indien nodig. Mogelijk is het verstandig om het systeem van sturen en beheersen te differentiëren voor verschillende taken binnen de organisatie.

Bij uitvoeringsorganisaties die hun opdrachten van departementen krijgen, vraagt het creëren van ‘gezonde druk’ ook om een constructieve opstelling van de departementen. Niet alleen in hun rol als opdrachtgever maar ook in hun rol als eigenaar. In de rol van opdrachtgever is de neiging om ‘meer voor minder’ te willen wel te verklaren. Maar in de rol van eigenaar moeten departementen de continuïteit, in termen van ‘fitheid’ en ‘toekomstvastheid’, van uitvoeringsorganisaties bewaken.

¹² In het boek ‘Reinventing Organisations’ van Fredric Laloux worden de verschillende sturingsparadigma’s en consequenties voor organisatievormen behandeld.

Daar is een zekere ruimte voor nodig om te kunnen ontwikkelen naar een organisatie die niet alleen op efficiëntie stuur, maar ook flexibel en veerkrachtig is. Het besef begint bij departementen door te dringen dat alleen het (vooral financieel) beoordelen van begrotingen en jaarplannen, het toezien op de opvolging van auditafwijkingen en 'beheeraspecten', en het vragen om risico-inschattingen en beheersmaatregelen onvoldoende is. Een goede eigenaar kijkt met andere 'brillen' naar de uitvoeringsorganisaties, om betere inschattingen te kunnen maken van de balans tussen efficiëntie en veerkracht. Het beoordelen van een 'gezonde druk' die de organisatie in staat stelt om ook te werken aan de 'fitheid' en de 'kwaliteit van relaties' wordt dan steeds belangrijker. Ook de aard van de opstelling van de eigenaar in het gesprek met de uitvoeringsorganisatie kan veranderen: van controleur naar gewaardeerde sparring partner.

Idee:

- Professionaliseer het samenspel tussen de rollen van opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar, waarbij met name de eigenaar mede goede inschattingen maakt van de mate waarin de uitvoering onder 'gezonde druk' staat.

Transitievoorwaarde 2: Minder gesloten en meer open stand

Er heerst bij overheidsorganisaties over het algemeen een gevoel van 'meer willen of moeten doen in de beperkte tijd die er is'. Mogelijk is dit het resultaat van teveel 'negatieve' druk, zoals hiervoor beschreven, maar mogelijk is het ook gewenning. Dat leidt tot continue stress van altijd maar druk bezig zijn om de zaken van het moment af te krijgen, vooral die zaken waar door klanten of opdrachtgevers direct om gevraagd wordt of crises te managen. Dat levert een zogenoemde 'gesloten stand' in de organisatie op, die in tegenstelling staat tot een 'open stand' (Tabel 4).

Gesloten Stand	Open stand
• Gespannen/ adrenaline/ geconcentreerd • Serieus • Gereduceerde werkelijkheid • Hiërarchie • Delegeren • Moeten uitvoeren • Actie-/taakgericht	• Ontspanning • Humor • Alles is verbonden werkelijkheid • Gelijkwaardigheid • Interacteren/ overleg • Mogen ontstaan • Rust

Tabel 4: De gesloten en de open organisatiestand

In de gesloten stand zijn we vooral geconcentreerd. De adrenaline giert door het lijf en maakt dat we door kunnen gaan. Er is spanning in het lichaam. We zijn serieus en vermijden overbodige prikkels van buiten om ons te focussen op de taak die voor ons ligt. Dit is heel handig om concrete acties en taken in het hier en nu goed uit te kunnen voeren, en al helemaal handig in crisissituaties (zoals een ramp of een mediabericht dat de minister kan beschadigen) en ook voor het uitvoeren van duidelijke taken ("houd de dief, zodat we weer veilig zijn"). Dat geldt niet alleen voor individuen, maar ook voor organisaties. Politie, het leger, en een rampenbestrijdings-organisatie zijn voorbeelden van organisaties die helemaal zijn ingericht om, als het nodig is, in de gesloten stand op te treden. Daar past ook een heldere bevelstructuur in een hiërarchie bij, waarin het duidelijk is wie voor welke taken verantwoordelijk is.

In de open stand is er rust en ontspanning. Niks moet, er is humor, dingen mogen ontstaan. Een mooie gemoedtoestand om rustig nieuwe ideeën op te doen, te reflecteren op de dingen die we doen en oplossingen voor complexe vraagstukken te bedenken en geïnspireerd te worden. Daarin past gelijkwaardigheid. Niemand is meer of beter dan de ander. Iedereen krijgt ruimte. Goed functionerende inheemse stammen jagen in gesloten stand, maar 's avonds bij het vuur is iedereen gelijk en is er ruimte voor plezier en nieuwe ideeën. Ook organisaties zoals politie, het leger en rampenbestrijdingsorganisaties en veel uitvoeringsorganisaties bedenken de beste aanpakken in de open stand. De open stand is niet perse beter dan de gesloten stand, beiden zijn noodzakelijk. Het gaat erom of een individu en een organisatie tijdig kan schakelen tussen de open stand (idee bedenken, goed besluit nemen, resultaat evalueren) en de gesloten (uitvoeren en afmaken) stand. Het vermogen om te verbeteren, hangt in grote mate af van het vermogen om tijdig te schakelen tussen de open en de gesloten stand en vice versa. Organisaties die te lang in de gesloten stand doorgaan, komen onvoldoende toe aan reflectie, inspiratie en dialoog waaruit de beste ideeën voor het verbeteren, vereenvoudigen en op elkaar afstemmen van processen of het vernieuwen van producten en diensten ontstaan. Organisaties die te lang in de open stand blijven, komen tot de mooiste ideeën die echter nooit worden uitgevoerd. In Tabel 5 zijn de HPO-kenmerken (en de bijbehorende gemiddelde scores voor de Nederlandse publieke sector) gegeven die een indicatie geven over of een organisatie teveel in de open dan wel de gesloten stand zit.

Teveel gesloten stand - lage HPO-scores op:	Teveel open stand - lage HPO-scores op:
• Verbeteren (5,9), afstemmen (5,1), vereenvoudigen (5,0) processen • Vernieuwen/ verbeteren diensten (6,2) • Dialoog (6,3) • Kennisuitwisseling/ leren van elkaar (6,4) • Betrokkenheid (5,5) • Fouten mogen maken (7,0) • Open voor verandering (7,3) • Flexibiliteit/ veerkracht (6,0) • Groei door samenwerking (6,2) • Onderhouden langetermijnrelaties (6,6)	• Prestatiegerichtheid (6,6) • Snelheid besluiten nemen (6,9) • Actiegerichtheid (6,9) • Resultaatgerichtheid (7,4) • Verantwoordelijk voor resultaten (6,8) • Aanmoedigen tot betere resultaten (6,8)

Tabel 5: HPO-indicaties voor teveel in de gesloten of open stand zitten

Wanneer we de kenmerken in Tabel 4 samenvoegen met HPO-scores voor overheidsorganisaties (zoals gegeven in Figuur 4) dan wordt duidelijk dat de laagste scores van de overheidsinstanties zich vooral links bevinden (cursief gedrukt). Dit betekent dat de 'gesloten stand' dominant is bij overheidsorganisaties. Daar is een aantal redenen voor:

- Het is gemakkelijker om nu een lijst acties af te werken dan het ongemak te verduren van stilte en leegte van waaruit nieuwe ideeën mogen ontstaan. We voelen immers dat er nog zoveel te doen is en we kunnen ons daarom niet gemakkelijk overgeven aan de open stand.
- We leven in een cultuur en samenleving waarin prestaties en output doorgaans hoger, of in ieder geval directer (bijvoorbeeld in de vorm van beloningen of formele beoordelingen), worden gewaardeerd dan goede ideeën en investeringen in de toekomst. We moeten immers de normen op de kritische prestatie-indicatoren (KPI'en) halen. We moeten binnen budget blijven. We moeten een project op tijd af hebben. We moeten heel veel. "Ik ben druk dus ik mag er zijn" is het adagium. Voor een goed idee of een mooi inzicht is misschien wel waardering, maar eerst en bovenal moet het werk af en de klant bediend worden.
- In de gesloten stand herkennen we niet dat we moeten terugschakelen naar de open stand. Pas als we structureel 'in het rood' gaan en fysieke klachten krijgen of andere stoplichttekens van buiten, zoals signalen van collega's, begint ons doorgaans iets te dagen.

De gevolgen van het te lang in de gesloten stand doorgaan zijn in de HPO-scores van de Nederlandse overheidsorganisaties terug te vinden. Er wordt niet genoeg met elkaar gesproken over wat de bedoeling is, welke prestaties gehaald moeten worden en voor wie, en hoe het werk het beste kan worden georganiseerd (verbeteren, vereenvoudigen en op elkaar afstemmen). Er is niet voldoende tijd voor een echte dialoog, waarin met oprechte aandacht en zonder oordeel naar elkaar geluisterd wordt, en waarbij aangegeven wordt dat wat de ander heeft gezegd ook binnen is gekomen. Hierdoor voelen weinig mensen zich serieus genomen en zijn ze niet betrokken bij belangrijke organisatieveranderingen, ondanks de overvloed aan communicatie per zeepkist, intranet, e-mails en andere uitingen. Dat geldt ook voor de externe relaties van overheidsorganisaties. De noodzakelijk connecties, doorgaans die met klant en opdrachtgever, worden op basisniveau gemanaged, maar aan het ontdekken van kansen via samenwerking met externe partijen wordt te weinig toegekomen terwijl die juist veel potentie in zich hebben. Wanneer geprobeerd wordt te verbeteren, leidt dit doorgaans tot alleen maar meer verbeterinitiatieven die niet goed worden afgemaakt, laat staan dat ze voldoende bekijken.

Alle levende organismen streven naar een optimale balans tussen efficiëntie en veerkracht. Naar onze mening zouden organisaties, bestaande uit levende mensen, dat ook het beste kunnen doen. Efficiëntie is het vermogen om meer uit de voorhanden middelen te halen, veerkracht is het vermogen om snel en goed te anticiperen op een verandering van buitenaf. Een voorbeeld: als we maximale efficiëntie zouden willen voor het vervoeren van een stroom goederen van A naar B, dan zouden we misschien één brede en snelle snelweg aanleggen. Maar als die weg om wat voor reden verstopt raakt dan komt al het vervoer stil te liggen. Als we naar maximale veerkracht zouden gaan, dan leggen we misschien veel verschillende kleine wegen aan. Maar dat zou veel te duur en te langzaam worden. Veel overheidsorganisaties zoeken ook naar een optimale balans. Door de taakstellingen lijkt meer efficiëntie onontkoombaar ('meer met minder'), maar tegelijkertijd daagt het besef dat dit een tijd is van grote veranderingen die steeds sneller gaan, wat dus vraagt om meer veerkracht.¹³ Veerkrachtige organisaties hebben het vermogen ontwikkeld om tijdig veranderingen aan te voelen en daar op in te spelen. Dat vraagt om tentakels of voelsprietten onder de belanghebbenden, en vereist in praktijk tijd en aandacht om in de open stand in verbinding met die belanghebbenden te komen en te blijven. Hoewel de meeste topleiders van overheidsorganisaties dit rationeel begrijpen, ligt toch nog steeds teveel het accent op efficiëntie en is de dominante gemoedstoestand die van de 'gesloten stand'. Het streven naar 'en-en' is vaak makkelijker te verkopen dan het maken van keuzes. Dat 'en-en' vertaalt zich vervolgens naar 'er een schepje bovenop doen' terwijl men al 'in het rood zit'. Het logische gevolg: steeds weer de bocht uitvliegen, niets echt afmaken en steeds meer werken op de reservebatterij.

De transitie naar de HPOO begint daarom bij het bewust worden dat er meer 'open stand' nodig is om daadwerkelijk op een andere manier te kunnen gaan verbeteren. Dit vraagt om medewerkers die ruimte durven te nemen en zichzelf dat ook gunnen, en om leidinggevendenden die een dergelijk gedrag 'voorleven' en die ruimte helpen organiseren. Want als de medewerker alsmaar wordt aangesproken op het halen van productienormen is het moeilijk om af en toe eens gas terug te nemen en te reflecteren in de open stand.

Idee:

- Stimuleer leidinggevendenden en medewerkers om regelmatig de tijd te nemen om te reflecteren, met elkaar en met externe partijen.

¹³ Woorden die ook vaak worden gebruikt zijn 'wendbaar' en 'flexibel'

Hoofdstuk: In verbinding in dialoog over de bedoeling en prestaties

Zingeving

Over het algemeen zijn mensen in overheidsdienst intrinsiek gemotiveerd om een bijdrage aan de maatschappij te leveren. Zoals een bestuurder het uitdrukte tijdens het interview: *“Mijn intrinsieke drijfveer is altijd geweest: de wereld een beetje leuker en mooier maken.”* ‘Zingeving’ lijkt bijna synoniem voor het werken in de overheid omdat de overheid er nu eenmaal ‘voor ons allen is’. Geld verdienen met koekjes verkopen of geld rondpompen in de economie is doorgaans niet waar de Nederlandse ambtenaar warm voor loopt. Het gaat om het helpen van de minder zelfredzamen in de samenleving, een bijdrage leveren aan de veiligheid, het goed zorgen voor de natuur en het milieu, het onderwijzen van onze kinderen, en het bijdragen aan een innovatief en duurzaam ondernemend Nederlands bedrijfsleven. Een van de geïnterviewde bestuurders benadrukt het belang van zingeving: *“Zingeving is enorm krachtig. Een essentiële bijdrage leveren aan een betere, veilige en toekomstbestendige stad en samenleving. Waar iedereen naar vermogen zijn aandeel in heeft en in het perspectief van het geheel. Dus het vraagstuk staat centraal, niet onze eigen organisatie. De afdelingen ontplooiën initiatieven die helpen om de bovenstaande maatschappelijke resultaten te bereiken. High performance is zoeken naar de grootste mogelijke bijdrage daaraan.”*

Echter, zoals beschreven bij de transitievoorwaarde ‘gezonde druk’, is het niet voor iedere medewerkers even duidelijk en zichtbaar wat diens bijdrage is aan de ‘bedoelingen’. Sterker nog, ook die bedoelingen zijn niet altijd even duidelijk en eenduidig. Daarom is het belangrijk om veel dialoog te voeren over ‘bedoelingen’ en ieders bijdrage daaraan.

Idee:

- Aangezien ‘zingeving’ een belangrijke intrinsieke drijfveer is, zet als bestuurder altijd de maatschappelijke vraagstukken centraal.
- Organiseer het gesprek met medewerkers over hoe hun werk bijdraagt aan ‘bedoelingen’ in de echte leefwereld van mensen en daarmee ‘betekenisvol’ is.

Een andere bestuurder legt uit hoe belangrijk hij het vindt om medewerkers de ruimte te geven om dienstbaar te zijn ‘in de geest van de wet’: *“Wat verinnerlijkt moet worden, is het zijn van een publieke dienstverlener. Ik heb geleerd dat je de burger daarbij ook wel eens mag verrassen. Mensen hebben behoefte aan betekenisvol leven. Wij zeggen altijd: de wet is voor iedereen, maar toch is iedereen anders. Je moet de geest van de wet toepassen, in plaats van ‘principle-based’ de regels. Dat kun je ook doen in je eigen organisatie. We geven medewerkers de ruimte om hun eigen betekenisvolheid in te vullen en daarbij fouten te maken.”*

Idee:

- Geef medewerkers de ruimte om ‘bedoelingen’ betekenisvol in te vullen en daarbij te experimenteren en fouten te mogen maken.

Maar naast het ruimte geven aan medewerkers om 'bedoelingen betekenisvol in te vullen' is ook het gesprek over wat je dan wel en niet doet belangrijk. Een gemeentesecretaris hierover: *"We hebben een buitendienst groenonderhoud. Die mensen worden gebeld voor acute problemen, zoals het scheefhangen van een boom. Ze waren ergens bezig en toen kwam er een oud vrouwtje naar buiten die zei: 'Goh meneer van de gemeente, ik zie dat u hier bent. Ziet u deze tak van mij? Die hangt helemaal over de schuur heen en ook richting buurman. Jullie zijn hier nu allemaal met die apparaten. Kun je die tak even weghalen voor mij?' De medewerker zegt: 'Ja natuurlijk, dat doen we wel even voor u.' Servicegericht toch? Want zo'n oud vrouwtje help je toch even? Dus ze pakken een trap en zetten die tegen de schuur aan. Maar de medewerker had die trap niet goed gezeurd en hij brak zijn pols. Toen kwam de Arbeidsinspectie daarachter en de gemeente kreeg een boete van € 10.000. Toen heb ik met het team de discussie gevoerd: 'Is het nou wijs geweest dat je hierop inging?' Want natuurlijk is het heel klantvriendelijk. Maar tegelijkertijd had die mevrouw ook gewoon een tuiniersbedrijf kunnen bellen. Want in feite zijn wij een beetje onder de duiven aan het schieten van een regulier bedrijf. En als wij dan die tak weghalen en aan de overkant woont een man van 30 en die zegt van: 'Ik heb er hier ook nog één, doen we die dan ook?' En als die mevrouw de burgemeester was geweest, had het dan ook gemogen? Het gaat er mij om dat we vooral met elkaar het gesprek voeren over dit soort situaties. Om de bewustwording in de organisatie."*

Idee:

- Praat over hoe de bedoeling in verschillende dagelijkse praktijksituaties kan uitpakken, welke consequenties dat heeft en hoe je ermee kan omgaan.

Signalen uit de praktijk opvangen en doorspelen

Het is motiverend als de overheidsfunctionaris het gevoel heeft dat diens bijdrage aan de 'bedoelingen' ertoe doet. Helaas is de bijdrage van menig ambtenaar moeilijk zichtbaar te maken, zeker als deze ambtenaar niet direct in contact staat met de 'doelgroep'. Ook komen ambtenaren nog wel eens in situaties terecht waarin ze voor hun gevoel 'de regels moeten toepassen' en daarbij twijfelen of dat wel helemaal de bedoeling is. Bijvoorbeeld het moeten weigeren van een aanvraag voor een verkeersbord op een gevaarlijke kruising omdat dit niet past in het verkeersbeleid terwijl dat wel de situatie veiliger zou maken, of het naar Nederland halen van een bedrijf dat hier weliswaar voor werkgelegenheid gaat zorgen maar ook het milieu vervuult.

Signalen van 'de werkvloer', van medewerkers die het dichtst bij de doelgroep staan en daardoor vaak het beste weten wat nodig is om zaken te verbeteren in de 'echte leefwereld', bereiken de leiding en de politiek niet altijd even goed. Dit is zeker het geval bij uitvoeringsorganisaties waar het kerndepartement er als 'filter' tussen zit. Een bestuurder vertelde hoe diens organisatie er een keer voor heeft gekozen om direct de route naar de staatssecretaris te bewandelen, om 'de filter' te omzeilen: *"We beschouwen onszelf als een intelligente organisatie die de ervaringen die we opdoen in de praktijk teruggeven aan beleidsmakers. Sterker nog: we doen dit ook direct naar de staatssecretaris toe. Daar kwam natuurlijk een keer een enorme rel over. Was dit nu wel of niet bekend bij het ministerie? Moet dit naar de Tweede Kamer? Wij hebben ons hier niet mee bezig gehouden. We hebben geen onderzoek gedaan naar hoe het nu functioneert, maar we hebben aan onze medewerkers gevraagd: wat valt je op aan de uitvoering van deze opdracht? Wat willen jullie anders? Wij hebben dat zo naar de staatssecretaris gestuurd. Dat veroorzaakte vervolgens angst bij het ministerie: 'Dan krijg je ongeleide projectielen. We moeten dit helemaal anders doen.' Maar de staatssecretaris vond het geweldig: 'Hè hè, ik krijg nu vanuit de praktijk te horen hoe het zit.' Het is geen opzet geweest maar het heeft wel het effect gehad dat er nieuwsgierigheid ontstond: 'Ik wil wel weten wat de uitvoerders ervan vinden.' Als we het*

alleen naar onze hoofdplichtgever hadden toegestuurd en we hadden het daar neergelegd, dan was waarschijnlijk de reactie geweest: 'Wij willen dat niet zo ontvangen. Je kunt het toch bespreken zonder dat er een notitie ligt?' Uiteindelijk is het dus goed gekomen. Nu zeggen ze bij het ministerie: 'We horen graag hoe het bij jullie gaat.' En we zijn natuurlijk niet gek: we hebben een goed publiek-bestuurlijk gevoel voor wat je nu wel of niet in de Kamer moet hebben."

Idee:

- Breng signalen uit de praktijk over hoe maatregelen uitpakken in de leefwereld van mensen, en daarmee ook de mate waarin 'bedoelingen gediend worden', van de werkvloer ook direct bij opdrachtgevers, eigenaar en soms ook de politiek onder de aandacht. Daarmee kunnen zij hun rol ook beter uitvoeren, bijvoorbeeld door het aanpassen van beleid, wetgeving en/of opdrachtformuleringen.

Spanningsvelden als gevolg van verschillende bedoelingen en kaders

Verschillende betrokken partijen kunnen verschillende belangen en daarmee 'bedoelingen' hebben. Een van de bestuurders ziet daarom drie gelijkwaardige velden en geeft aan hoe met spanningsvelden tussen de velden wordt omgegaan in zijn organisatie: *"We onderscheiden drie gelijkwaardige velden: (1) hoe we schakelen met de opdrachtgever, (2) hoe we zorgen dat we efficiënt werken en dat het hier leuk genoeg is, en (3) hoe we schakelen met onze doelgroep waar we het voor doen. Volgens mij doe je het als organisatie alleen maar goed als je op alle drie velden maximaal resultaat bereikt. Om daar te kunnen komen, heb je nodig dat iedereen in de organisatie voortdurend bezig is met 'Hoe kan het elke dag beter? Wat is mijn bijdrage aan de drie velden? Doe ik dat dan ook op die drie velden? En kan het slimmer, handiger of leuker?' Dat geeft ook spanningsvelden. Het 'beter doen' voor de doelgroep kan leiden tot hogere kosten voor de opdrachtgever. Je wilt misschien wel veel verder gaan dan de afspraak die met de opdrachtgever is gemaakt. Dus in gesprekken proberen we regelmatig het 'kantelpunt' te vinden tussen 'het meeste halen uit de opdracht om het doel te realiseren' en 'activist worden op het realiseren van dat doel'. Je kunt geen activist worden, welke betrokkenheid je ook hebt."*

Ideeën:

- Benoem 'velden' waaraan iedereen gevraagd wordt om een bijdrage te leveren en dat elke dag beter te doen.
- Praat veel over het omgaan met allerlei spanningsvelden die verschillende bedoelingen, wet- en regelgeving en andere kaders met zich mee brengen.

Een volgende bestuurder beschrijft hoe binnen diens organisatie medewerkers betrokken worden in een dialoog en daarmee direct het verbetervermogen van medewerkers wordt aangesproken: *"Onze algemeen directeur heeft het initiatief genomen. In het begin vroeg hij aan ons als managers: 'Wat wil je houden, wat wil je kwijt?' Dat is de aanpak geworden voor al onze medewerkers. De eerste ideeën hebben we op grote posters gezet waarop mensen kruisjes zetten als ze het ermee eens zijn of dingen erbij plakken als ze iets kwijt willen. Dan hebben we daar vervolgens met de hele groep een gesprek over. Ik geef een voorbeeld van een locatie waar het gesprek als volgt ging: 'Waar we vanaf willen is de verplichting om altijd maar die telefoon op te moeten nemen. Dat leidt af van ons werk.' Onze reactie was: 'In de resultaatverantwoordelijke teams is er ruimte om het anders doen. Als jij met je collega's wil afspreken dat je bij toerbeurt, zolang het aantal telefoontjes het toelaat, andere ingewikkelde dossiers wilt doen, dan mag dat. Regel het dus zelf.' 'Ja', zei toen een medewerker,*

‘Daar hebben we eigenlijk al een werkgroepje voor opgetuigd. In januari willen we een voorstel hebben om daar keuzes in te maken.’ Onze reactie was daarop: ‘Waarom ga je niet volgende week als iets proberen? En als het niet werkt, stel je het een week later bij. Je hebt de ruimte, pak die dan ook.’”

Ideeën:

- Vraag aan medewerkers welke kaders (regels, procedures, prestatie-indicatoren en normen) moeten blijven en welke weg moeten, omdat ze de bedoeling niet dienen maar eerder in de weg zitten.
- Probeer niet alles te plannen, maar doe soms gewoon en stel vervolgens bij waar nodig.

De bestuurder vervolgde: *“Ruimte geven, dingen doen, eigen verantwoordelijkheid nemen, oppassen met kaders en systemen die alleen maar meer kosten dan ze opleveren, dat zijn bij ons nu belangrijke uitgangspunten. Naar de bedoeling gaan werken, betekent dat je ruimte creëert om van de strakheid van de regels af te komen. Daar zit een spanningsveld, we moeten de wet uitvoeren. Maar het betekent niet dat je niet kan nadenken over, als je de wet uitvoert, of dat dan niet rare uitkomsten heeft die je misschien, als ze structureel zijn, moet melden bij Den Haag. Of dat het misschien handig is om even een gemeente te bellen. Vertellen dat een paar mensen zijn die in het gedrang zitten die wij niet kunnen helpen, maar waar het dan misschien handig is om een buurtteam langs te sturen. We zeggen ook nadrukkelijk: ‘Als jullie bang zijn dat je werk opdroogt omdat wij verder automatiseren en het werk steeds slimmer doen, besef dat het bestaansrecht in zo’n manier van proactief handelen zit. Je kan gewoon morgen bellen als je zo’n klant hebt, niemand die je weerhoudt. Daar hebben we geen handboek voor nodig.’ De cultuur die we hebben is: je doet wat er in de instructies staat. Je taken zijn strak omschreven, dat staat in je functiebeschrijving, daar word je op beoordeeld. We hebben een productiemeteelsysteem wat er vanuit gaat dat je bepaalde producten levert tegen een bepaalde tijd, en doe je minder dan heb je een probleem. Wat we nu doen, is proberen waar mogelijk systemen en onzinnige normen weg te halen. Een van de medewerkers zei onlangs: ‘Ja, maar het is nog steeds zo dat je maar zes minuten over een telefoontje mag doen.’ Dat is dus niet meer waar. We hebben zeven, acht jaar geleden in het kader van de integrale serviceteams al gezegd: dit is een morbide instrument. Het gaat erom dat je die klant goed bedient. Bedenk een inputnorm in plaats van een outputnorm. In het hoofd van die medewerker was die oude outputnorm er dus nog steeds. Het is dus blijkbaar belangrijk om daar veel over te praten. Want we halen een norm weg, de medewerker zal hierover ooit een keer gelezen hebben, maar wat komt er voor in de plaats, dat weet hij klaarblijkelijk niet. Als leiding moeten wij dat gesprek organiseren, maar uiteindelijk moet dat een soort waterval gaan worden van leidinggevendenden die ook dat soort gesprekken aangaan met medewerkers. Soms zit het oude angstvallige er nog in. Dan halen wij een kader weg en de leiding ter plekke haalt het kader terug en creëert daarmee niet de ruimte voor de mensen die je het eigenlijk beoogt te geven. Dan zeggen wij: “Doe het anders”. En als dat dan maar mondjesmaat gebeurt, gaan we langs om leidinggevendenden te bevragen: “Wat hebben jullie ermee gedaan?” Eigenlijk is het: dialoog, dialoog, dialoog.”*

Ideeën:

- Moedig medewerkers aan om zelf na te denken over wat nodig is in lijn met ‘de bedoeling’ en daarnaar te handelen, en niet alleen houvast te zoeken in handboeken en procedures.
- Wees voorzichtig met kaders. Als tussenlagen of medewerkers die zelf onnodig opwerpen, voer hierover dan het gesprek en moedig ze aan om daar waar nodig kaders los te laten en het anders te doen.

Stimuleren van participatie

De gemeentesecretarissen die we hebben geïnterviewd hebben het allen over het onderscheid tussen de basis-dienstverlenende taken (paspoorten, vergunningen, afval ophalen, et cetera) en het stimuleren van de participatiemaatschappij, met name in het sociale domein. Het eerste vindt men doorgaans wel op orde, maar op het tweede vlak is nog veel verbeteren. Een aantal quotes hierover:

- *“Maar het meeste doen we om te kijken of we in staat zijn om een betekenisvol netwerk te organiseren. Dan zullen wij ook weer een spiegel voorgehouden krijgen door de verschillende netwerkpartijen. De burger moet je partner zijn, anders red je het niet. Wij kunnen als overheid niet alle problemen oplossen. Als iemand ons belt omdat de buurman de hond in zijn heg laat poepen, dan gaan wij dat niet oplossen. Het gaat om de ouderwetse sociale controle, waarbij mensen elkaar op dingen aan durven te spreken. Dit betekent dat je meer in en met de stad werkt, in plaats vanuit een ideale gedachte van het gemeentehuis.”*
- *“De beleidsmakers moeten er voor zorgen dat we erachter komen waarom mensen in een bijstandsuitkering blijven zitten. Waarom lukt het ze niet om zelf een stap te zetten op weg naar meer sociaal contact? Meer bezig zijn met en in de wijk. Ik vind het dan slecht presteren als we alleen maar achter een staatsecretaris aanlopen en zeggen: ‘U krijgt een boete als u niet...., we gaan met de stok slaan want’ Daar worden mensen bang van en dan komen ze niet meer op gang. Zijn we zo creatief dat we nieuwe manieren vinden om aan te tonen dat er andere wegen zijn naar Rome? En weten we die manieren dan, ondanks alle politieke druk, toch op een goede manier voor het voetlicht te brengen?”*
- *“Bijvoorbeeld in het sociaal domein: als mensen uit de rails raken, het huis uit moeten, schulden hebben, of wat dan ook, worden ze nu al beter geholpen dan in het verleden doordat we nu keukentafelgesprekken voeren en een integrale aanpak hebben. We hopen dat we die lijn kunnen voortzetten door nog meer preventief een breder repertoire aan instrumenten te kunnen inzetten.”*
- *“Bijvoorbeeld onze participatiewet waarbij we mensen met een afstand naar de arbeidsmarkt aan de slag moeten helpen. Wij zitten in een gemeenschappelijke regeling met financiële tekorten. Onze beste mensen steken veel energie in het verklaren aan de politiek waarom we daar weinig aan konden doen, waarom het toch goed is om daar geld bij te passen en waarom eventueel een andere manier van werken daarin financieel minder verlies oplevert. Maar we zorgen er niet voor dat we die 350 mensen allemaal goed onder de pannen hebben. We hebben een heel goed economisch team, de bedrijfscontactfunctionaris en de economisch beleidsmedewerker en de strateeg die hebben heel veel goeie contacten. Als we dat goed combineren kunnen we eigenlijk voor al die mensen hier in de gemeente prima een plekje vinden. Veel bedrijven zouden daarbij kunnen helpen. We steken nog te weinig energie en tijd in zo’n manier van werken, want we zijn nog bezig met onszelf goed verweren tegen vragen uit de raad, aandacht uit de pers of misschien wel juridische claims over die gemeenschappelijke regeling. Ik vind dat eigenlijk jammer.”*

Ideeën:

- Zet netwerken op om de burgers en bedrijven te laten meedenken over en meedoen aan het realiseren van oplossingen voor vraagstukken.
- Verleg de aandacht van controle, boetes en verantwoording, naar aandacht voor het doorgronden van vraagstukken en mensen echt helpen.

Organiseren van dialoog tussen verschillende partijen

Het voeren van de dialoog over bedoelingen is niet iets om alleen met medewerkers te doen, maar ook met andere belanghebbenden. Dat vraagt om het opzetten van interactie met partijen die mogelijk een bijdrage kunnen leveren. Vaak zijn medewerkers al blij als ze enige interactie met hun collega's

kunnen hebben naast het uitvoeren van hun 'echte werk'. Daarbij is interactie over afdelingsgrenzen heen vaak al magerder. Ook de interactie met de buitenwereld en externe partijen krijgt te vaak onvoldoende aandacht. Toch liggen daar kansen. Dat blijkt uit de lage score (6,2) op het HPO kenmerk "Onze organisatie creëert groei door samenwerking met andere organisaties". Overigens gaat het niet alleen om kwantitatieve groei, maar ook om kwalitatieve groei. Een bestuurder over het organiseren van de dialoog met andere partijen: *"We hebben een paar goede voorbeelden van werkende ketens waarbij dat gebeurt, omdat het inhoudelijk belang kennelijk dusdanig is dat ze je met z'n allen profijt merkt. Maar de dialoog met de buitenwereld los van ketenpartijen is heel beperkt. Wat we nu eerst aan het doen zijn is de dialoog intern starten en dan naar Den Haag. En Den Haag is meer dan ministeries. We investeren behoorlijk in de relatie met de inspectie. We gaan overal langs om te kijken waar de gemeenschappelijke belangen zitten. Dus dat wordt echt op een andere manier nu vormgegeven dan dat dat de jaren voordien gebeurde. Ook met meer transparantie van onze kant over wat onze vraagstukken zijn. Maar die buitenwereld is veel groter dan dat. Het Kloosterhoeve-beraad is bijvoorbeeld een ontmoetingsplek van uitvoeringsorganisaties in de Rijksdienst en gemeenten. Eigenlijk komen die twee partijen elkaar zelden tegen. Het Rijk decentraliseert veel naar die gemeenten en daar staan we als uitvoeringsorganisaties in de Rijksdienst niet mee in verbinding. In het begin moet je dat structureren. Als het over organisaties heen gaat moet je het echt in structuurtjes gieten."*

Ideeën:

- Organiseer de dialoog over 'bedoelingen en oplossingen' over organisatieonderdelen heen.
- Organiseer de dialoog over 'bedoelingen en oplossingen' met externe partijen.
- Breng belangen in kaart, wees daarbij transparant over de eigen vraagstukken en zoek naar gemeenschappelijke belangen.

Het benutten van netwerken

Overheidsorganisaties zijn erg gericht op het bedienen en ondersteunen van individuele personen en bedrijven vanuit hun eigen taak. Mogelijk is het veel effectiever om netwerken te benutten. Een gemeentesecretaris hierover en de praktische doorvertaling daarvan: *"Ik zie veel nadruk op het individu. Maar mensen krijgen hun inspiratie altijd in verbinding met anderen. Dus hoe meer wij een burger of inwoner gaan zien als in individu die we individueel moeten bedienen, des te groter wordt het risico dat we niet bereiken wat we willen. Waarom komen mensen in de bijstand niet op gang? Mensen willen sociaal contact in de wijk. Ze willen hun angst kwijt dat ze gekort worden op hun uitkering. Want daarom worden ze volledig teruggehouden en komen ze niet op gang. Bijna al die mensen willen verbinding. Mensen halen energie, liefde en passie, reflectie, erkenning uit netwerken. Terwijl je ziet dat we steeds meer zijn gaan focussen op de individuele benadering. Ik denk dat we als overheid een rol te spelen hebben in het ondersteunen van mensen om hun netwerken weer te gebruiken en zo weer op gang te komen en uit de bijstand te komen."*

Idee:

- Focus niet alleen en teveel op individuele klantbediening, maar ondersteun mensen om hun netwerken te gebruiken.

Ook de manier waarop de samenwerking met netwerkpartijen vorm wordt gegeven, is belangrijk: *"Samenwerken is vaak de dagelijkse praktijk voor ons als gemeente. We hebben het niet over onderwijs zonder in gesprek te zijn met alles wat met het onderwijs te maken heeft. We hebben het niet over Wmo*

zonder in gesprek te zijn met de aanbieders, met Welzijnswerk en al die andere partijen. Soms hebben we contracten op basis van subsidies met organisaties. Zij voeren een maatschappelijke taak uit voor ons. Je hebt dan bijna een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie. Maar we zien dat soort instellingen wel als partners. Tegelijkertijd maak je ook zakelijke afspraken met elkaar. Het contract voor het lichtonderhoud is een mooi voorbeeld. Dat is voor alle verlichting in de stad. Dat hebben we aanbesteed zonder naar de prijs te kijken. We hebben nu een partnerschap gesloten op basis van open begrotingen. Dat is de afspraak. Zij mogen een reële winstmarge hebben. Wij werken met open begrotingen, omdat onze stellige overtuiging is dat we daarmee maatschappelijk gezien het meeste bereiken. In plaats van laagste prijs met eindeloze gevechten over meerwerk en mensen die elkaar moeten gaan controleren. Ook weer een experiment. Ik geloof hier echt in, omdat je anders een vechtlaag creëert die alleen maar maatschappelijk kost in plaats van oplevert. Ik wordt er als overheid toe gedwongen om alles maar aan te besteden. Ik zat me te frustreren over de aanbestedingsregels. Maar toen ik zag dat dit ook kon, dacht ik: daar ga ik me een stuk minder druk over maken. Hoe beperkt is die ruimte nu echt?"

Ideeën:

- Maak van samenwerken de dagelijkse praktijk: betrek altijd externe partijen die een bijdrage kunnen leveren aan een vraagstuk.
- Zoek vanuit een open houding de ruimte om (niet meteen voor de hand liggende) partnerships en samenwerkingsvormen aan te gaan die mogelijk beter werken.

Creativiteit van buiten

In gesprek met een gemeentesecretaris kwam de behoefte ter sprake om voor het inbrengen van nieuwe ideeën ook mensen te benutten die niet vast bij de gemeente in dienst zijn: *"Mijn probleem is dat ik een hele grote bulk mensen heb die hun werk goed doen en ook best wel creatief genoeg zijn om de signalen af te geven aan onze beleidsmensen, aan onze strategen. Ik vind alleen onze strategen: die kleuren te veel binnen de lijntjes. Wellicht zijn er in een high performance gemeente drie groepen mensen. Eén groep mensen zijn die van de operatie die gewoon heel erg goed zijn in de regels volgen, maar tegelijkertijd een zekere mate van creativiteit moeten hebben binnen dat kader. Dan heb je de groep die aan niet-operationele zaken werkt. Dus dingen als bestemmingsplan, participatiewet, enzovoorts. Dat zijn een groep mensen die veel creativiteit moeten hebben, maar wel degelijk ook die regels moeten kennen en een audit trail binnen hun verantwoordelijkheidsgebied moeten kunnen maken. En dan heb je nog een derde groep mensen, en dat is een klein groepje waarschijnlijk: de mavericks, de zonderlingen. De mensen die eigenlijk niet geremd moeten worden door al die regeltjes, sterker nog als ze het niet weten is misschien nog maar beter ook, want ze moeten blijven komen met ideeën. Een soort kunstenaars zijn het. Je wordt helemaal gek van die lui. Maar zo nu en dan komen ze met iets dat toch wel heel mooi zou kunnen worden. En die drie groepen moeten wel alle drie een dialoog kunnen voeren. De vraag is echter: hoe creatief en vrijdenkend kan de maverick nog zijn als die op loonlijst staat? Je moet hem dus niet te lang laten zitten. Dan moet je bijna zeggen: "Hier is je salaris, je zit er een jaar en wat je doet je ziet maar, en daarna ben je weer weg." f misschien committeer je zo iemand voor twee dagen in de week. De maverick begeeft zich dan onder de mensen, praat, doet ideetjes op, maar hoort wel bij ons. Hij heeft ook een badge, komt ook binnen, is bij het personeelsfeestje, maar is natuurlijk gewoon een vrije vogel. Weet je wat mij tegenhoudt? Gewoon de praktijk van mijn beschikbare fte's. Mijn management is hier nog niet klaar voor. Als ik een aantal mensen ontsla om ruimte te maken voor twee mavericks krijg ik weerstand. Want de overigen hebben allemaal een taakveld en die worden allemaal geacht iets te doen. Op het moment dat ik van hen het zelfde werk vraag en zeg dat ik twee mavericks aanneem die mogelijk niks presteren, maar misschien wel nog meer werk verzinnen dan wordt dat best lastig."*

Idee:

- Organiseer creativiteit, eventueel van buiten, om buiten de gebaande paden naar oplossingen voor vraagstukken te zoeken. Zorg er wel voor dat er verbinding blijft met de staande organisatie.

We hebben beschreven onder welke voorwaarde en op welke mogelijke manieren het verbetervermogen van Nederlandse overheden zou kunnen worden verbeterd. We zien twee ondersteunende thema's om de transitie naar een HPOO te versnellen, namelijk 'Sterke en coachende leiders' en 'Flexibele veerkrachtige medewerkers'. Daar gaan we nu op in.

Ondersteunend: **Sterke coachende leiders creëren**

Sterke leiders

Uit de HPO-diagnoses blijkt dat overheidsmedewerkers hun direct leidinggevende relatief hoog waarderen op punten zoals integriteit, actiegerichtheid, zelfverzekerdheid, resultaatgerichtheid, open staan voor verandering, en ruimte geven voor het mogen maken van fouten. Toch zien ze hun managers niet als 'sterke leiders' want dit kenmerk heeft een gemiddelde score van 5,8. Dan is natuurlijk de vraag wie ze als 'de leiders' beschouwen en wat dan in hun ogen 'sterk' is. Uit de interviews blijkt het te gaan om de 'directie' of 'het bestuur' dat voor veel medewerkers minder zichtbaar is. In de context van Nederlandse overheden betreft dit bestuurders van uitvoeringsorganisaties in het Rijk of gemeentesecretarissen. Deze 'leiders' zitten tussen hun eigen organisatie en opdrachtgevers en de politiek in. Medewerkers 'verwijten' hen vaak dat ze de organisatie niet voldoende 'afschermen', door bijvoorbeeld opdrachten te makkelijk en voor te weinig geld aannemen en onvoldoende tegendruk te geven op - in hun ogen - moeilijk haalbare afspraken. Al eerder hebben we een voorbeeld gegeven van een bestuurder die de ruimte organiseert in opdrachten. De vraag is of het voor medewerkers ook altijd zichtbaar is wat bestuurders doen. Soms lijkt het bestuurders verstandiger om 'onder de radar' te opereren: *"Ik denk dat heel veel mensen mij geen sterke leider vonden. Zij vonden mijn voorganger een veel sterkere collega. Want die deed waar hij zelf zin in had. Die liet zich niets gelegen aan de rest van het departement. Die had constant ruzie met FEZ om bezuinigingen te ontlopen dat bepaalde dingen niet te hoeven doen. Ik ging de gezamenlijke besluitvorming uitvoeren. En ik had geen harde taal. Maar, of zijn koers effectiever was dan de mijne? Ik vermoed van niet. Ik heb het op mijn manier gedaan waarbij ik mijn eigen koers heb gevolgd. Mensen vonden mij soms ook een sfinx omdat ik lang kan afwachten om het daarna goed te kunnen doen. Sommige voornemens zei ik niet hardop, terwijl ik ze in mijn hoofd heel duidelijk had. Als ik het hardop gezegd had, was het niet gelukt. Ik denk dat overheid vol zit met sterke leiders. Die heel goed weten waar ze mee bezig zijn. Maar ze weten ook goed dat als ze dat van de daken gaan roepen, dat dat dat niet gaat lukken. Als ze zichzelf profileren als een sterke leider, dat de collega's zeggen van: "Hé, wat moet die allemaal!" Ik hoef ook helemaal niet gezien te worden als sterke leider. Ik vind het juist heerlijk om de organisatie onder de radar stap voor stap beter te maken."*

Idee:

- Ken als leider je eigen stijl en pas die in bepaalde mate aan de context van de organisatie aan: bepaal met welke leiderschapsstijl de bedoelingen die de organisatie dient het beste gerealiseerd kunnen worden.

Het is belangrijk om het gewenste gedrag als leider voor te leven. Een leider laat zien hoe hij/zij verantwoordelijkheid neemt en niet vanuit angst, maar vanuit 'het goede' handelt, bijvoorbeeld door 'nee' te durven zeggen tegen onhaalbare opdrachten en tegelijkertijd met alternatieven te komen. Een bestuurder hierover: *"Zo nu en dan vind ik het best eng om te zeggen: 'Nee, dat kan niet.' Dan krijgt de opdrachtgever vervolgens wel de ruimte om te vragen: 'Maar wat dan wel?' Dan kun je met alternatieve voorstellen komen. Mijn opdrachtgever is daar altijd erg gevoelig voor geweest. Er was een moment dat ik tegen hem zei: 'Wil jij 2 januari in de krant staan, omdat het fout is gegaan? Of wil je dat niet? Want dan zit er een prijskaartje aan en die is niet laag. Aan jou de keuze.' Toen zei hij: 'Doe mij dat prijskaartje maar.' We hebben het wel inzichtelijk gemaakt en ons goed voorbereid: als het systeem het niet deed, dan deden de handjes het. Je kunt veel bereiken door vertrouwen in elkaar te hebben. Als wij zeiden dat het niet kon, dan kon je er vergif op innemen dat het gewoon echt niet kon. We geven ook volledige transparantie in Den Haag. Door het geven van volledige transparantie krijg je discussies. Je moet wisselgeld geven: wat wel en wat niet? Maar op een gegeven moment kun je zeggen: 'Nee, het is nu klaar.' Dan zeg je in vertrouwen: 'Blijkbaar is de bodem nu bereikt, dan moeten we het maar zo doen.' We hebben nooit gelogen. Ik heb alle jaren in deze functie nog nooit gelogen. Dat hoeft niet en dat deden we ook niet."*

Idee:

- Durf nee te zeggen tegen opdrachtgevers als iets niet kan en kom dan met alternatieven.

Uiteindelijk vallen overheidsorganisaties onder het politieke primaat. De politiek maakt de keuze voor een bepaald beleid en hoe middelen ingezet moeten worden. Een gemeentesecretaris hierover: *"In het voorbeeld van langdurig werklozen begint het met een echte keuze maken over wat we belangrijk vinden. Vinden wij het nou belangrijk dat we hier financieel goed uitkomen of vinden we het belangrijk dat we die mensen helpen? Ik vind beide keuzes valide. Ik denk dat het goed is dat je daar dan wel een fundamentele keuze in maakt. Want als je dat niet doet, dan blijf je schipperen. Op dit moment houden wij de mensen vooral aan het werk. Dat is prima, maar als je dat heel bewust doet dan moet je ook niet zeuren dat het geld kost. Ik vind oprecht dat dit een politieke keuze is. Ik zit ervoor om de politiek goed die keuze te kunnen laten maken. Als we een keuze maken nemen we ook de consequenties van de keuze en durven we die uit te leggen."*

Idee:

- Durf fundamentele (beleids)keuzes te maken, die uit te leggen aan de mensen die daardoor geraakt worden en de volksvertegenwoordiging en bij die keuzes te blijven.

Managers kunnen medewerkers stimuleren om zelf meer verantwoordelijkheid te nemen. Managers moeten dan echter ook de uitgangspunten neerzetten, ruimte geven binnen gestelde kaders en coachen. Een gemeentesecretaris hierover: *"Als ik niet zelf laat zien dat ik leer en verbeter en dat ik soms ook twijfel, dan gaat het mis. Dan ben ik niet meer congruent met wat ik uitdraag. Ik geloof niet dat ik de wijsheid in pacht heb. Ik zal het toegeven als ik niet zo handig bezig ben. Soms moet ik mezelf helpen door af en toe stil te staan en te structureren. Wat zijn de uitgangspunten van waaruit we werken? Ik dwing mijzelf in het najaar om een presentatie te houden over voor de medewerkers. Ik wil aan de ene kant de interactie met de groep. Aan de andere kant dwing ik mijzelf om de zaken waar we mee bezig zijn te structureren en het daar met mensen over te hebben en te toetsen: 'Is dit waar we mee bezig zijn en is dit wat we belangrijk vinden?' Dat doe ik met de hele groep. Door dat te doen merk ik dat we langzaam een rode draad hebben en ik mensen meeneem in de structurering. Voor je het weet*

is iedere afdeling met zijn dingetjes bezig en uiteindelijk moet het wel passen in een context. We werken voor de stad, de toekomst van de stad en voor de samenleving. Wat betekent dat? Waar werken we aan? Steeds terug naar de essentie van het verhaal. Als je dat niet kent, kun je het niet uitleggen en wordt het niet gedeeld.”

Ideeën:

- Toon voorbeeldgedrag inzake leren, verbeteren en kwetsbaar zijn.
- Structureer en toets maatschappelijke vraagstukken, uitgangspunten en waarden samen met de medewerkers.

Sterke leiders durven ook in te grijpen bij ‘niet-presteerders’. Een bestuurder hierover: *“Het is soms nodig om te vragen: ‘Zit je wel op de goede plek?’ Van de mensen die zeggen: ‘Zeg het maar,’ kun je je afvragen of die wel bij ons horen te werken. Dat vragen we dan ook. ‘Maar heb je zelf het inzicht dat je eigenlijk op een andere plek hoort? Dan helpen we je naar die andere plek.’*

Idee:

- Durf in te grijpen bij niet-presteren of als mensen niet op de juiste plek zitten.

Een gemeentesecretaris over omgaan met ‘niet- presteerders’ bij het opnieuw plaatsen van medewerkers in het kader van een fusie: *“Ik heb afgelopen week een paar slechtnieuwsgesprekken gevoerd. Het begint met het slechte nieuws. Niet een lange aanloop en een hoop gedraai, maar ik leg ‘t in één keer hard neer. Over het algemeen geef ik mensen dan eerst de tijd om het te verwerken. Laat er een nacht of een weekend overheen gaan, verwerk het maar even, ga niet meteen nu met mij het gesprek aan over wat dat betekent voor de toekomst. Eerst het verleden proberen af te sluiten. Dan hebben we een paar dagen later een vervolgesprek. Dan is het kijken of ze in ieder geval rationeel begrijpen wat er is gebeurd. Vaak merk je dat mensen het al wel zagen aankomen. Want het sollicitatiegesprek was al niet zo geweldig en het assessment resultaat was niet goed. We hebben hier in de gemeente waarderend leiderschap ingevoerd waarbij je probeert op een waarderende manier met iemands talenten om te gaan. Van daaruit kijken we: wat zou een goede toekomst zijn? Ik probeer er toch maatwerk voor te hanteren. Ik had gisteren een medewerker met een geweldige staat van dienst, die komt uit de vorige fusie, was daar zelfs loco-secretaris en afdelingshoofd. Die is al na maand één naar een andere gemeente gegaan. En hij zei: ‘Ik heb het gevoel dat ik de winter ingeduwde wordt.’ Want het was allemaal niks meer. Hij was in tranen. Dan is het toch weer kijken of je in ieder geval iemand emotioneel binnenboord kan houden. Ik heb wel in het verleden geleerd: je moet mensen die het niet redden, niet te lang meeslepen. Want vroeg of laat slaat de frustratie toe. En dan krijg je een boulevard of broken dreams.”*

Idee:

- Leg slecht nieuws meteen neer, geef de tijd om het te verwerken en help daarna mensen (met maatwerk) met de volgende stap om hen naar een betere plek te helpen of hun prestaties te verbeteren.

Coachende leiders

Het geven van ruimte betekent niet dat leiders 'uit de verbinding' moeten gaan met medewerkers en het hen maar zelf verder 'laten uitzoeken.' Het gesprek moet minder gaan over HOE het werk moet worden uitgevoerd maar meer gericht zijn op bewustwording bij medewerkers van hun overtuigingen, gedrag en de gevolgen daarvan. Een coachende leider stelt vragen aan medewerkers om hen dit zelf te laten ontdekken. Het stellen van de juiste vragen is heel belangrijk. Een bestuurder hierover: *"Je kunt beter focussen op het talent van mensen dan op hoe ze hun werk moeten doen. De wijsheid van een paar honderd man is een stuk groter dan de wijsheid van een paar MT-leden en een paar externe adviseurs. Om het helder te hebben redeneer je steeds terug naar je eigen organisatie: waar werk je aan? Dat is cruciaal, omdat mensen anders de hele tijd gaan vragen: 'Wat is nu de visie? Ja, wat is jouw visie?' Ondertussen probeer je te werken vanuit een aantal gedeelde waarden waarin je gelooft. Ik intervenieer vaak op gedragsniveau van individuen. Niets is zo moeilijk als het met mensen over gedrag hebben. Ik vind dat ik knettergoed moet zijn in interactie met mensen, omdat daar mijn toegevoegde waarde moet zitten. Als gemeentesecretaris kan ik denken: ik moet heel goed zijn in modellen en in visies. Maar als ik naar mijn werk in de dagelijkse praktijk kijk, dan zijn dat veel korte gesprekken met veel mensen, individuen en groepen. Daar moet mijn kracht zitten."*

Ideeën:

- Vraag medewerkers steeds waar ze aan werken, zodat ze zich bewuster worden van hun betekenisvolle bijdrage aan bedoelingen en gestimuleerd worden om hierover na te denken.
- Intervenier vooral op gedrag. Bevrraag medewerkers op de redenen van hun gedrag en de mogelijke consequenties. Wees in eerste instantie onderzoekend en niet oordelend, maar geef ook aan welke waarden leidend zijn in de organisatie en waarom. Grijp in als gedrag strijdig is met het realiseren van 'bedoelingen' (zie: omgaan met niet-presteerders eerder in deze paragraaf).

Ondersteunend: Flexibele veerkrachtige medewerkers creëren

Zelforganisatie

Uit de HPO-diagnoses blijkt dat medewerkers doorgaans vinden dat ze redelijk complementaire collega's hebben die elkaar goed aanvullen qua competenties. Zij voelen zich echter onvoldoende door hun organisatie ondersteund om flexibeler en veerkrachtiger te worden. De coachende capaciteiten van leidinggevendenden blijven relatief ook achter bij de andere HPO-kenmerken van goed management. Hierover hebben we het in de vorige paragraaf gehad. Mogelijk voelen medewerkers zich zelf ook onzeker over de vraag of zij wel mee kunnen groeien met alle veranderingen die steeds sneller lijken te gaan. En mogelijk is het dan ook gemakkelijker om de organisatie onvoldoende ondersteuning te verwijten dan zelf in de spiegel te kijken. Maar misschien zijn er ook meer kansen om medewerkers via zelforganisatie flexibeler en veerkrachtiger te laten worden. Een bestuurder over het medewerkers laten organiseren van hun eigen werk: *"Waar wij in geloven is dat mensen het beste hun eigen werk kunnen organiseren. Ik geloof er niet meer in om van buitenaf een mooi plan te maken en dat dan te gaan implementeren. Als ik het woord 'implementeren' hoor dan weet ik het al. Het is onnatuurlijk om tegen professionals te zeggen: 'Je moet het nu op onze manier gaan doen'. Dan is implementeren een recept voor weerstand. Die weerstand wordt dan vooral gevoeld in het hoofd van de degene die wil implementeren. Wat we van buiten halen, gebruiken we alleen om onze eigen mensen op te leiden."*

Externen leiden onze mensen op om hun werkprocessen steeds beter te krijgen, en ze nemen daar vervolgens zelf verantwoordelijkheid voor. Ze worden daar trots van, ze zijn immers zelf in staat om hun doorlooptijden terug te brengen. Ik geloof er echt in dat als je met je mond belijdt dat mensen op de werkvloer hun verantwoordelijkheid mogen nemen, dat je hen dan ook de ruimte moet geven om hun eigen processen vorm te geven en keuzes te maken. We hebben het veel jaren zwaar gehad. Maar je ziet dat het nu weer goed is. Mensen zien ook dat het iets rustiger is geworden met alle bezuinigingen. Je merkt dat er dan gelijk weer creativiteit bovenkomt. Als je die dan steunt en zorgt dat er niet afgerekend wordt, dan komen er meer experimenten. We hebben inmiddels hele groepen innovators opgeleid, in een landelijk netwerk, om mensen te begeleiden in creatieve processen. Dus als er nu een probleem is, dan kunnen medewerkers elkaar helpen. Daar komen mooie dingen uit voort.”

Ideeën:

- Geef medewerkers de ruimte om hun eigen werk te organiseren.
- Laat medewerkers zoveel mogelijk zelf hun werk verbeteren.
- Haal alleen van buiten wat nodig is om medewerkers op te leiden in het zelf organiseren en verbeteren van hun werk.

Soms lijken dingen echter niet goed te gaan. Een bestuurder vertelt over het belang om uit de control reflex te blijven en hoe belangrijk het is om mensen de kans te geven om hun eigen kwaliteitsnormen te halen: “Als het bij een uitvoeringsorganisaties niet goed gaat is de reflex: ‘er moet meer controle op de organisatie zijn: hoe kunnen we beter weten welke beslissingen daar worden genomen en hoe kunnen we daar beter toezicht op houden?’ Niet: ‘hoe kunnen we de organisatie beter laten functioneren?’ Dat is de reflex van bureaucraten. En we zitten allemaal in een bureaucratische omgeving. We kunnen beter sturen op de kwaliteit van de mensen. En te zorgen dat er ook een open structuur is, waardoor ze open de discussie aangaan en een probleem daadwerkelijk verhelpen. We moesten bijvoorbeeld binnen drie weken van het ene systeem naar het andere, anders zat er een gat in de dienstverlening. Drie weken voor de deadline komt er een bevinding, die eigenlijk niet het hart van het systeem raakt, maar toch een beetje een ongelukkig gevoel gaf. Toen hebben de mensen het afgeblazen en gezegd: we willen nog even testen, en misschien toch nog even de specificaties veranderen. Ze hebben de moed gehad om te zeggen: ‘dit voldoet niet aan de eisen die wij ons zelf stellen. We breken het af en we gaan opnieuw kijken.’ Dat is een combinatie van zorgen dat het proces goed is en zorgen dat de mensen, de eigen kwaliteitseisen voor laten gaan, aan de eisen van de manager, om dingen op tijd op te leveren. Je moet de vrijheid hebben om de mensen de kans te geven om optimaal hun professionele kwaliteitsnormen te halen.”

Ideeën:

- Als zaken niet goed lopen, schiet dan niet in de control-reflex maar zoek naar manieren om het functioneren van de organisatie te verbeteren.
- Stuur op kwaliteit van mensen (en dan volgen resultaten en prestaties).
- Zorg voor een open structuur waarin de dialoog wordt aangegaan om problemen op te lossen.
- Geef medewerkers de ruimte om hun professionele kwaliteitsnormen te stellen en te halen. Dat komt erop neer dat je mensen vraagt wanneer ze zelf vinden dat hun werk goed is en wat ze nodig hebben om dat te realiseren.

Interactie organiseren over de kwaliteit van het werk

Er zijn inmiddels een aantal onderzoeken door het HPO Center gedaan naar de effectiviteit van interventies, toegepast tijdens HPO-transformaties. Het meest effectief blijken interventies te zijn waarbij mensen regelmatig bij elkaar worden gebracht om met elkaar de voortgang te bespreken, punten te in te brengen waar men tegenaan loopt, en elkaar proberen te helpen. Bij het vergroten van flexibiliteit en veerkracht van medewerkers wordt al snel gedacht aan training en opleiding, maar veel effectiever lijkt het te zijn om groepen medewerkers van elkaar te laten leren. Een bestuurder hierover: *“We doen aan operationele zelfstandige teams. Niet zelfsturend, maar zelfstandig. Teams gaan met elkaar in gesprek over de kwaliteit van hun werk of over hoe zij hun werk doen. We noemen het feed forward: ‘Laat eens zien wat je doet aan een collega.’ Het duurt wel even voordat de collega durft te zeggen: ‘Dit is een slechte brief. Dat zou ik zo niet doen. Het is niet voldoende gemotiveerd. Je komt tot een verkeerd besluit.’ Hij denkt: ‘Een dag later gaat hij mij beoordelen. Dan ga ik nu een beetje zitten zeuren?’ Het is een heel proces om dat voor elkaar te krijgen. Maar als je intrinsiek niet gebruik durft te maken van je vakmanschap, dan hoor je hier niet thuis. Maar wat is dan vakmanschap? Mijn vakmanschap is dat ik heel goed aan mijn collega durf te vragen: ‘Ik weet niet wat ik hiermee moet doen. Heb jij een idee? Kun je het daar eens even over hebben?’ Als je het zelf niet voorleeft, kun je het ook niet vragen.”*

Ideeën:

- Laat teams met elkaar regelmatig het gesprek voeren over de kwaliteit van hun werk en elkaar daar eerlijke feedback op geven vanuit vakmanschap.
- Vraag als manager zelf ook regelmatig om feedback en hulp (om daarmee te laten zien niet alwetend te zijn).



Het toepassen van de voorgestelde benadering

In dit witboek hebben wij onderbouwd waarom we denken dat het ‘omdraaien van het paradigma’ nodig is om Nederlandse overheidsorganisaties zich te kunnen laten ontwikkelen tot HoogPresterende OverheidsOrganisaties. Met ‘omdraaien’ bedoelen we het weerstaan van de neiging om direct het verbetervermogen te willen verbeteren door ‘meer van hetzelfde’ te doen. In plaats daarvan eerst goed na te denken in hoeverre de voorwaarden (‘gezonde druk’ en meer ‘open stand’) in positieve zin te beïnvloeden zijn om van daaruit leidinggevend en medewerkers te versterken in hun vermogen om een betere dialoog aan te gaan met elkaar en belanghebbenden over ‘bedoelingen’, daaruit voortvloeiende prestaties en hoe deze te verbeteren. Dit zal een hefboomwerking hebben ten aanzien van het verbeteren van het verbetervermogen. De strategie zal duidelijker worden door de betere en intensievere gesprekken over ‘bedoelingen’ en ‘belangen’. In het verlengde hiervan zullen te behalen prestaties duidelijker worden. Mensen zullen elkaar intern en met behulp van externe partijen beter weten te vinden om processen te verbeteren, op elkaar af te stemmen en te vereenvoudigen. Door het benoemen van spanningen worden daarin gemakkelijker doorbraken gerealiseerd. Kerncompetenties zullen verbeterd worden en producten, diensten en processen zullen worden vernieuwd. Kortom: de hele HPO-factor ‘Continu verbeteren’ zal een impuls krijgen.

Het toepassen van de gepresenteerde ideeën, of daardoor geïnspireerde activiteiten die passend zijn in de eigen context, zal in de praktijk niet eenvoudig blijken. Ook bij de organisaties van de geïnterviewde bestuurders is dat het geval. Blijkbaar is ‘iets begrijpen’ nog niet hetzelfde als het ‘iedere keer ook goed doen’. Diepgewortelde, vaak onbewuste, ‘overtuigingen’ belemmeren vaak nog. Het is wijs om die ook onder de loep te nemen en hierop te reflecteren.

Het maken van de transitie naar een HPOO vraagt vooral om moed en energie van medewerkers en leidinggevende om spannende situaties aan te gaan. Ontwikkeling komt hieruit voort. Het doorbreken van ogenschijnlijke of geveinsde harmonie en het benoemen van spanning is cruciaal in het verbeteren van relaties. En daarmee het verbeteren van het functioneren van organisaties en samenwerkingsverbanden. Veiligheid, open staan voor verandering, fouten mogen maken, zelfverzekerdheid en integriteit zijn daarbij van belang. Gelukkig zijn dat nou net de HPO-kenmerken waarop Nederlandse overheidsorganisaties relatief hoog scoren. Dus daarin ligt een enorme kans om de transitie naar HoogPresterende OverheidsOrganisaties mogelijk te maken.

In het volgende hoofdstuk doen wij praktische suggesties ten aanzien van de mogelijke aanpak van een transitie naar een HPOO.

4 Suggesties voor het praktisch maken van de HPOO-transitie

De verleiding is groot om nu een stappenplan te presenteren. Een begrijpelijke set van volgordelijke activiteiten die, omdat het in een bepaalde context gewerkt heeft, schijnzekerheid zou kunnen bieden op een onzeker pad. Wij gunnen bestuurders, leidinggevend en medewerkers wat anders, namelijk hun eigen natuurlijke ontwikkelpad. Ontwikkeling verloopt niet lineair, maar cyclisch. Afhankelijk van de fase in een cyclus waarin een organisatie verkeert, is er iets anders nodig. Misschien zit een organisatie in een fase waarin gevoelsmatig 'alles op zijn plaats is gevallen' en waarin 'het klopt'. Misschien is er juist sprake van een louterende 'identiteitscrisis' waarbij de organisatie op zoek is naar nieuwe waarden en hernieuwde 'bedoelingen'. Of zijn deze al in wording, hetgeen tot spanning en conflicten binnen en buiten de organisatie leidt. Of misschien is dat al achter de rug en is de basis 'uit-onderhandeld' om van daaruit naar nieuwe creatieve oplossingen te kunnen zoeken. Of misschien zijn deze al gevonden en manifesteren ze zich door samenwerking stap voor stap vorm te geven. Of misschien is het niet zo duidelijk in welke fase de organisatie zich bevindt omdat dit verschilt per organisatieonderdeel, taakgebied of relatie met belanghebbenden. Afhankelijk van de fase waarin een organisatie, al dan niet in diversiteit, zich bevindt zijn andere activiteiten nodig. Het zou te ver voeren om daar nu in detail op in te gaan.

Het is daarnaast verstandig om de geschiedenis en context van de organisatie in ogenschouw te nemen. Het maakt nogal een verschil of de organisatie al geruime tijd stabiliteit kent of juist een hele turbulente tijd achter de rug heeft. Hoe ervaren is de organisatie in het reageren op veranderingen? Wat is de aard van het takencomplex? Is dat een voorspelbaar homogeen takenpakket of juist een heel onvoorspelbaar heterogeen takenpakket? Hoe goed ontwikkeld en stabiel zijn de relaties met de belangrijkste belanghebbenden? Hoe volwassen is de bedrijfsvoering? Hoe groot zijn de invloeden van ketens en netwerken en de technologische ontwikkelingen? Een stabiele, voorspelbare en homogene context vraagt om een andere benadering dan een turbulente, onvoorspelbare en heterogene context. Het is daarom altijd verstandig om in alle rust dergelijke inschattingen te maken, alvorens met elkaar in te schatten hoe groot de wil is om een hoog-presterende organisatie te worden en op welke manier de 'druk' zou moeten worden beïnvloed om een eventuele transitie te maken. Als die wil er is kan er, gegeven de context, een plan (mits de context voorspelbaar en stabiel is) of een organische aanpak met een eerste actie (als de context onvoorspelbaar en instabiel is) worden gemaakt. In de 'open stand' vanzelfsprekend. In **bijlage 5** zijn een aantal (hier verderop onderstreepte) werkvormen of activiteiten opgenomen die mogelijk onderdeel kunnen zijn van de aanpak.

Het kan in het begin verstandig zijn om, mits de leiding de keuze heeft gemaakt om een HPOO te worden, het enthousiasme en de motivatie hiervoor bij medewerkers te peilen c.q. te helpen vergroten. Dat kan op verschillende manieren en mogelijk hoeft het woord HPOO daar helemaal niet bij te vallen. Zo kunnen bijvoorbeeld inspiratiesessies, kennismakingsworkshops of workshops voorwaardelijke verkenning worden georganiseerd om kennis te maken met het HPOO-raamwerk en met elkaar te verkennen 'hoe de organisatie eruit zou zien als deze hoog-presterend zou zijn', zowel vanuit het perspectief van 'klanten', 'medewerkers', 'maatschappij' en mogelijk andere belanghebbenden. Ook kan dan worden verkend in hoeverre aan de transitievoorwaarden kan worden voldaan. Een toekomstbeeld kan ook worden gesimuleerd of ontstaan uit simulaties, waarbij ideaal-situaties worden nagespeeld en er ruimte is om te spelen met het weghalen en opwerpen van 'regels, wetten, procedures, et cetera'. Aangezien 'gedrag' gebaseerd is op 'overtuigingen' kan het ook zinvol zijn om te reflecteren op de leidende 'overtuigingen' of 'verhalen' van de organisatie. Uit onderzoek blijkt namelijk dat het mogelijk is om het 'transformerend leren' te bevorderen door dialoogsessies te organiseren met medewerkers waarbij kritisch wordt gereflecteerd op de 'leidende verhalen' van een organisatie. Zodoende kan men erachter komen welke overtuigingen ontwikkeling bevorderen en in de weg staan¹. Vanzelfsprekend

moeten die ‘verhalen’ dan eerst expliciet worden gemaakt. Een andere manier om met elkaar op speelse wijze te verkennen welke leidende overtuigingen in de organisatiecultuur in de weg staan van organisatieontwikkeling is via het **Sturingsspel**. Eigenlijke dienen dit soort activiteiten ertoe dat leidinggevend en medewerkers worden losgeweekt van hun, vaak onbewuste, overtuigingen om daarmee opener te kunnen reflecteren op de organisatiepraktijken en het gedrag.

Dit witboek gaat steeds uit van een beeld dat gebaseerd is op gemiddelde scores uit de verschillende onderzoeken. Hoewel veel organisaties niet sterk afwijken van deze gemiddelden zijn er toch altijd verschillen en is het ‘verhaal achter de cijfers’ per definitie uniek. Het is daarom wijs om eerst een beeld te krijgen van ‘het eigen verhaal’ van de organisatie. Afhankelijk van de context en de gekozen aanpak kan dat via een meting (een **HPO-diagnose**) of door in dialoog en/of middels simulaties inschattingen te maken. In beide gevallen is het van belang dat iedereen de kans krijgt om hierbij betrokken te zijn. Door de eigen thema’s scherper te hebben kan een betere focus, en waar nodig maatwerk, worden aangebracht tijdens de transitie.

Of het transitieproces planmatig of meer organisch wordt vormgegeven^m, in alle gevallen is het belangrijk dat leidinggevend en medewerkers continu worden ondersteund in hun persoonlijke ontwikkeling. Om beter te coachen of om flexibeler en veerkrachtiger te worden of om goed te reflecteren, et cetera. Idealiter sluit de leiderschapsontwikkeling hier goed op aan, maar onder bepaalde condities kan het ook heel effectief zijn om met interne (**HPOO**) **coaches** te werken. Deze fungeren als een soort continue aanjagers en ondersteuners voor het blijvend vertonen van HPO gedrag. Ook is het, ongeacht welke aanpak dan ook, van belang dat de hoogste leiding onvermoeid laat zien dat de transitie hen serieus is en daarbij ook het gewenste gedrag voorleven. En als dat soms niet lukt, ook daarin kwetsbaarheid durven te laten zien. Het bewaken en stimuleren van de ‘positieve druk’ en het doorbrengen van voldoende tijd in de ‘open stand’ is ook heel belangrijk. Daartoe is het organiseren van (geplande en ongeplande; formele en informele) **leerbijeenkomsten** waarop medewerkers met elkaar continu bedoelingen doorleven, voortgang bespreken en elkaar helpen van grote waarde. In de huidige praktijk gebeurt dat vaak nog wel aan het begin van een ontwikkelproces, maar ‘versloft’ dat na verloop van tijd. Of bijeenkomsten verworden tot plekken waar vooral de eigen vakkundigheid wordt geëtaled.

Wij geloven dat, ongeacht de context, iedere organisatie en ieder mens de keuze heeft om met zijn of haar unieke kwaliteiten bijzondere prestaties neer te zetten en die te geven aan anderen.

Paul-Jan Linker en André de Waal

Epiloog: Naar Hoog Presterende Partnerships (HPP)

Steeds vaker vragen maatschappelijke vraagstukken om samenwerking tussen verschillende partijen. Niet alleen samenwerking tussen publieke organisaties, maar ook met het maatschappelijk middenveld en private partijen en doelgroepen zelf. Om deze samenwerkingen tot een blijvend succes te maken, is het niet genoeg voor overheidsorganisaties om hoog-presterend te worden. Ook de samenwerkingen tussen de overheidsorganisaties moeten hoog-presterend worden. De schakels tussen die organisaties moeten van hoge kwaliteit zijn: zogenoemde hoog-presterende partnerships (HPP). Van een HPP is sprake als alle partijen in een partnership elkaar versterken en geïntegreerd samenwerken aan een optimalisatie van de waardeketen, met als doel op financiële en niet-financiële indicatoren langdurig betere resultaten te boeken. Om de HPP mogelijk te maken, heeft het HPO Center met behulp van empirisch onderzoek het HPP-raamwerk ontwikkeldⁿ.

Er is veel onderzoek gedaan naar partnerships en alliantiemanagement, maar dat onderzoek richtte zich meestal op structurele factoren zoals de strategie ende organisatie van de partnership. Er is minder onderzoek gedaan naar de combinatie van structurele en gedragsfactoren waarmee een goede langdurige samenwerking vorm kan worden gegeven, een vorm waarbij alle partijen geïntegreerd samenwerken in de waardeketen. Bij de HPP gaat het om het creëren van langdurige samenwerkingen tussen partijen die niet alleen zelf een HPO (willen) zijn, maar die ook de gehele waardeketen op het hoogste niveau willen krijgen en houden. Voor het onderzoek naar HPP is eerst in de literatuur gezocht naar de rationele en niet-rationele factoren van succesvolle samenwerkingen, waarna deze factoren zijn getest voor een specifieke samenwerking tussen een aantal partijen die naar HPO aan het transformeren waren. Uit het literatuuronderzoek kwamen tien factoren, met 54 bijbehorende kenmerken, naar voren die potentieel van belang zijn om een excellente samenwerking te creëren:

1. Controle: elkaar in de partnership open en eerlijk aansturen en aanspreken op de geleverde prestaties
2. Vertrouwen: de verwachting dat de ander in de partnership zich niet opportunistisch zal gedragen, maar juist het wederzijds belang voortdurend in de gaten houdt
3. Betrokkenheid: interesse en bereidheid tonen in het ontwikkelen van een langdurige relatie tussen de partners
4. Coördinatie: het afstemmen van de eigen processen op die van de ander om de gezamenlijke prestaties te verbeteren
5. Afhankelijkheid: een wederzijdse afhankelijkheid in de partnership creëren doordat beide partijen gelijkelijk tijd en geld investeren in de relatie
6. Communicatie: continue en effectieve communicatie in de partnership, zodat beide partijen voortdurend op de hoogte zijn
7. Conflictafhandeling: conflicten aangaan en afhandelen
8. Diversiteit: erkennen en waarderen dat de partner anders is
9. Locatie: nabijheid van de partijen in de partnership, zodat er regelmatig face-to-face-communicatie kan plaatsvinden en er sterke persoonlijke relaties kunnen worden opgebouwd
10. Leiderschap: het hebben van sterke leiders bij beide partijen die de partnership proactief op de hiervoor genoemde negen factoren en op de gewenste resultaten van de partnership managen

Voor elke waardeketen of samenwerkingsrelatie wordt getest, met behulp van een HPP-diagnose, welke van deze tien factoren en 54 kenmerken het succes van de samenwerking in die specifieke waardeketen/ relatie bepalen. De lijst met potentiële kenmerken wordt door het onderzoek dus teruggebracht tot die kenmerken die in de specifieke samenwerkingsrelatie van echt belang zijn. Daarmee kunnen tijd, energie en aandacht veel beter worden gericht, het gaat dan alleen over de echt belangrijke zaken in de samenwerking. De HPP-diagnose bestaat uit de volgende activiteiten:

- Elke partij in de samenwerking voert een HPO-diagnose uit. Hiermee wordt bepaald in hoeverre de partij een HPO is, of de HPO statussen van de partijen ongeveer gelijkwaardig zijn, en waar de grootste uitdagingen liggen.
- Elke partij in de samenwerking voert een HPP-diagnose uit. Hiermee wordt bepaald hoe elke partij tegen de andere partij aankijkt, of de percepties van de partijen van elkaar ongeveer gelijkwaardig zijn, en waar de grootste uitdagingen liggen.
- Op basis van de verzamelde data worden met behulp van een statistische analyse de HPP-factoren en -kenmerken voor de samenwerking in deze specifieke waardeketen bepaald. Er wordt dus een specifiek HPP-raamwerk samengesteld.
- In de interviews of groepsbesprekingen komen zowel de relevante HPO- als de specifieke HPP-kenmerken aan bod. De antwoorden van elke partij afzonderlijk worden vergeleken met die van elke andere partij. Zo wordt bepaald wat de onderliggende oorzaken zijn van het beeld dat de partijen van elkaar hebben.
- Tijdens HPP-workshops worden de partijen bij elkaar gebracht en worden de resultaten van zowel de HPO- als de HPP-diagnose besproken. In de workshop wordt ook besproken hoe de zwakkere punten in de samenwerking kunnen worden versterkt.

Tot nu toe is iedereen in de overheid zoekende geweest naar de juiste manier om samenwerkingen te verbeteren. Handvatten hiervoor waren echter nog te vaak zwak onderbouwd. Met het HPP-raamwerk wordt aan overheden de kans geboden om op een goed onderbouwde manier te werken aan het verbeteren van relaties met partners. Dat kan gaan over de samenwerking tussen departement en uitvoeringsorganisaties, de samenwerking in ketens, samenwerking met andere overheidslagen, samenwerking in programma's of in netwerken.

Over de auteurs

Paul-Jan Linker

Drs. Paul-Jan Linker is sinds 2012 directeur/eigenaar van Sturingsadvies en De Muzikale Organisatie, en ook de Associate van het HPO Center voor de Nederlandse Publieke Sector (www.sturingsadvies.nl). Daarvoor werkte hij bij de managementconsultants van (Arthur) Andersen en Deloitte. Hij werkt inmiddels meer dan 20 jaar als organisatieadviseur in de publieke sector, is een veelgevraagd spreker en organisator van symposia, (strategische) werkconferenties, bijeenkomsten voor medewerkers, workshops en trainingen. Paul-Jan is daarnaast gastdocent voor de Public Controlling opleiding aan de Vrije Universiteit Amsterdam (Zijlstra Instituut). Hij heeft diverse publicaties op zijn naam staan op het gebied van sturingsvraagstukken, keten- en netwerkmanagement, prestatie management en governance, waaronder het boek *Sturing in de Rijksdienst* (Van Gorcum, 2006) en het luisterboek *Het besturen van de betekenisvolle organisatie* (2014).

Paul-Jan is in staat om zowel op hoog bestuurlijk- en ambtelijk niveau, maar ook in andere lagen van organisaties of ketens/netwerken, de goede analyse te maken van organisatieontwikkeling en sturingsvraagstukken. Hij heeft het sturingsvraagstuk verbreed naar veel facetten, waaronder het betrekken van begrippen als 'vertrouwen' en 'druk', het concept van 'multidimensionaal sturen' en 'natuurlijk ontwikkelen'. Met zijn sterk ontwikkelde analytische vaardigheden en creativiteit reflecteert hij met mildheid. Het gaat hem niet om 'oordelen', maar om via het vergroten van bewustzijn en inzicht de natuurlijke ontwikkeling van individuen, organisaties en samenwerkingsverbanden te bevorderen. Paul-Jan is daarbij altijd gericht op het realiseren van bedoelingen in de echte leefwereld. Ofwel: wat wordt er beter van voor wie?

André de Waal

Dr. André de Waal MBA is managing partner en academisch directeur van het **HPO Center**, een organisatie die onderzoek doet naar de kenmerken van high performance organisaties. Hij is ook directeur van StatMind Management Research & Development, een business school in Afrika (Tanzania, Zambia) die MBA, MSc, DBA, PhD programma's, en consultancy op het gebied van high

performance aanbiedt. Daarnaast is André professor High Performance Organisations aan het University Institute for International and European Studies, gevestigd in Georgie en Nederland, en visiting fellow van Cranfield University, UK. Hiervoor heeft hij zestien jaar als organisatieadviseur en vennoot gewerkt bij Arthur Andersen en Holland Consulting Group, en veertien jaar als professor Organizational Effectiveness aan de Maastricht School of Management. Hij is ook gastdocent (geweest) aan de Vrije Universiteit Amsterdam, Erasmus Universiteit Rotterdam en de Universiteit van Amsterdam. André heeft een MSc in Chemistry van de Leiden Universiteit, een MBA van Northeastern University Boston, en een Ph.D. in Economics van de Vrije Universiteit Amsterdam.

In april 2002 is André aan de Vrije Universiteit van Amsterdam gepromoveerd op het onderwerp van de gedragsaspecten die belangrijk zijn voor een succesvolle invoering en gebruik van prestatie managementsystemen. Hij geeft les en doet projecten op het gebied van high performance organisaties en prestatie management in landen als China, Vietnam, Bangladesh, Mongolië, Nepal, Peru, Ecuador, Suriname, U.K., Polen, Saudi-Arabië, Jemen, Verenigde Emiraten, Palestina, Zuid-Afrika, Namibië, Tanzania en Zambia. André is door *Managementboek.nl* geselecteerd als een van *Hollandse Meesters in Management*, tien mensen die het managementdenken in Nederland het meest hebben beïnvloed tijdens het laatste decennium. Vooral zijn onderzoek naar de kenmerken van high performance organisaties trekt (internationaal) aandacht. André heeft inmiddels meer dan 330 artikelen en 30 boeken op de gebieden van prestatie management en organisatieverbetering op zijn naam staan, waaronder de bestseller *Hoe Bouw Je Een High Performance Organisatie?* (Van Duuren, 2013), *Power of Performance Management, How Leading Companies Create Sustained Value* (John Wiley & Sons, 2001), *Quest for Balance, the human element in performance management systems* (John Wiley & Sons, 2002), *Strategic Performance Management, A Managerial and Behavioural Approach, 2nd edition* (Palgrave MacMillan, 2013), *What Makes A High Performance Organization, Five Validated Factors Of Competitive Performance That Apply Worldwide* (Global Professional Publishing, 2012), en *Hoe Bouw Je Een High Performance Financiële Functie?* (Vakmedianet, 2016). André's artikelen zijn te vinden op de websites www.hpocenter.nl en www.andredewaal.eu.

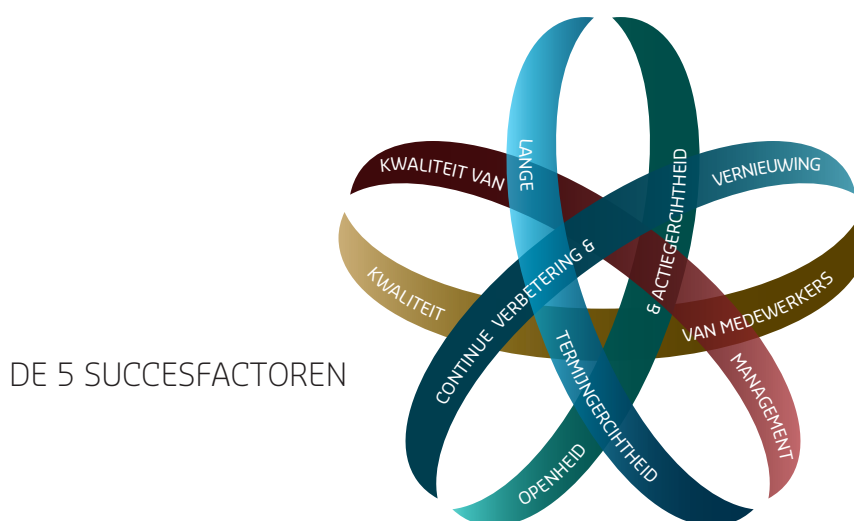
Bijlage 1 – Ontwikkeling van het HPO-raamwerk

De high performance overheidsorganisatie is gebaseerd op het HPO-raamwerk.¹⁴ Dit raamwerk is een conceptuele, wetenschappelijk onderbouwde structuur die managers kunnen gebruiken bij de beslissing wat ze moeten doen om de prestaties van hun organisatie blijvend te verbeteren.

Ontwikkeling van het HPO-raamwerk

Het HPO-raamwerk werd ontwikkeld tijdens een onderzoeksproject dat bestond uit twee fasen. Het project omvatte een literatuurstudie (Fase 1) en een empirische studie in de vorm van een vragenlijst die we op meerdere plaatsen in de wereld lieten invullen (Fase 2). Fase 1 begon met het verzamelen van het beschikbare onderzoek naar high performance en excelleren, zodat dit kon worden opgenomen in het literatuuroverzicht. Het literatuuroverzicht omvatte 290 onderzoeken die de basis vormden voor het vaststellen van de potentiële HPO-kenmerken die nodig waren om de vragenlijst van Fase 2 te ontwikkelen. Het proces van het vaststellen van de HPO-kenmerken bestond uit een reeks stappen. Allereerst werden uit de publicaties die elementen gehaald die door de auteurs zelf als belangrijk voor high performance werden beschouwd. Deze elementen werden in groepen onderverdeeld, uiteindelijk vonden we 189 kenmerken. Vervolgens werd de 'gewogen belangrijkheid', oftewel het aantal keren dat een bepaald kenmerk voorkwam in de literatuur voor elk van de kenmerken berekend, wat uiteindelijk een lijst met 53 potentiële HPO-kenmerken opleverde.

In Fase 2 van het HPO-onderzoek werden deze potentiële HPO-kenmerken opgenomen in een vragenlijst, die we voorlegden aan managers en medewerkers tijdens lezingen en workshops overal ter wereld. We vroegen de invullers van de vragenlijst – mensen uit profit- en non-profitorganisaties en overheidsinstanties uit vijftig landen – hoe goed hun eigen organisatie het deed met betrekking tot de HPO-kenmerken. Daarbij gebruikten we een schaal van 1 (zeer slecht) tot 10 (excellent). We vroegen ook hoe hun organisatie presteerde ten opzichte van concurrenten of vergelijkbare instellingen. In totaal vulden 2515 personen de vragenlijst in. Met behulp van een statistische analyse identificeerden we 35 kenmerken met een significante en sterke positieve samenhang met de prestaties van organisaties, die we bestempelden als de HPO-kenmerken. De statistische analyse liet ook zien dat deze 35 kenmerken konden worden gerangschikt onder vijf factoren, de HPO-factoren (zie figuur 6).



Figuur 6: De grafische weergave van het HPO-raamwerk

¹⁴ Meer details over het HPO-onderzoek zijn te vinden in het boek *Hoe bouw je een high performance organisatie* (de Waal, Van Duuren Management, 2013).

Het HPO-onderzoek toonde aan dat er een directe en positieve relatie bestaat tussen de sterkte van de vijf HPO-factoren en de prestaties van de organisatie. Hoe hoger de scores op de HPO-factoren, des te beter de resultaten van de organisatie. Hoe lager de HPO-scores, des te lager de prestaties van een organisatie in vergelijking met de vergelijkbare organisaties (*de peer group*). We gaan nu in op de vijf factoren van high performance. In **bijlage 2** zijn de bijbehorende 35 HPO-kenmerken te vinden.

HPO-factor 1: Kwaliteit van management

In een HPO onderhouden managers op alle niveaus binnen de organisatie vertrouwensrelaties met hun medewerkers door waardering te tonen voor hun loyaliteit, slimme mensen met respect te behandelen, een goede relatie met hen te ontwikkelen en te onderhouden, geloof en vertrouwen in anderen aan te moedigen en ze eerlijk te behandelen. Managers in een HPO gaan integer te werk en zijn een rolmodel voor anderen door hun eerlijkheid, oprechtheid, toewijding, enthousiasme, respectvolle houding, sterke ethische normen en waarden, geloofwaardigheid en consistente gedrag. Ze zijn niet bang om hun zwakten te laten zien en zijn niet zelfgenoegzaam. Ze zijn besluitvaardig, nemen actiegerichte beslissingen, vermijden over-analyse en stellen effectieve acties voor, terwijl ze ook anderen stimuleren om tot actie over te gaan. HPO-managers coachen en faciliteren hun medewerkers zodat zij beter kunnen presteren. Dit doen ze door hen te steunen, te helpen en te beschermen tegen bemoeienis van buitenaf. Daarbij zijn ze altijd aanspreekbaar voor hun medewerkers. HPO-managers houden de medewerkers verantwoordelijk voor de resultaten en nemen maatregelen tegen mensen die niet presteren, door altijd de focus te leggen op het behalen van resultaten, de verantwoordelijkheid voor het eigen presteren te onderstrepen en door het nemen van moeilijke beslissingen waar nodig (zoals bijvoorbeeld iemand ontslaan). Managers in een HPO ontwikkelen een effectieve, zelfverzekerde en sterke managementstijl door de waarden van de organisatie uit te dragen en ervoor te zorgen dat iedereen binnen het bedrijf bekend is met de organisatiestrategie en daar ook achter staat.

HPO-factor 2: Openheid en actiegerichtheid

Een HPO heeft een open cultuur, dat wil zeggen: HPO-managers gebruiken dialoog voor het ontwikkelen van betrokkenheid, het overtuigen van mensen en het scheppen van duidelijkheid op alle niveaus van de organisatie. In een HPO toont het management waardering voor de mening van de medewerkers. Daarom praten managers regelmatig met medewerkers en betrekken ze bij alle belangrijke bedrijfs- en organisatieprocessen. Het management van een HPO is voorstander van experimenteren en accepteert dat mensen fouten maken. Het laat medewerkers risico's nemen en neemt ook zelf risico's. In een HPO worden fouten gezien als kansen om iets te leren. Op deze manier verwelkomt en stimuleert het management verandering. Een HPO-manager streeft continu naar vernieuwing door dynamische managementcapaciteiten te ontwikkelen die de flexibiliteit vergroten en is persoonlijk betrokken bij veranderingen. De medewerkers van een HPO besteden veel tijd aan onderlinge dialoog en het uitwisselen van kennis en leerprocessen. Op die manier doen ze nieuwe ideeën op waarmee ze de kwaliteit van hun werk verbeteren en daarmee de focus van de gehele organisatie richten op beter presteren.

HPO-factor 3: Langetermijngerichtheid

Voor een HPO zijn de voordelen die ze op de lange termijn kan behalen veel belangrijker dan korte-termijn successen. Deze langetermijngerichtheid strekt zich uit tot alle belanghebbenden van de organisatie. Dat betekent niet alleen tot de politiek/aandeelhouders/eigenaren, maar ook tot de medewerkers, de leveranciers, de klanten en de samenleving als geheel. Een HPO streeft er continu naar om haar waarde voor de klant te vergroten. Hiertoe luistert ze naar wat klanten willen, heeft ze inzicht in de waarden van die klanten, bouwt ze uitstekende relaties met hen op en treedt ze direct met hen in contact. Daarbij betreft een HPO klanten bij zaken rondom de organisatie (zoals het gezamenlijk ontwikkelen van nieuwe producten en diensten), staat zij open voor hun reacties en richt ze zich continu op het vergroten van de waarde voor de klant. Een HPO onderhoudt goede lange-termijnrelaties met alle belanghebbenden, heeft een breed netwerk, is zeer betrokken, geeft terug aan de samenleving en schept kansen waar ook klanten van profiteren. Het management van een HPO is toegewijd aan de organisatie voor de lange termijn. Het weet het evenwicht te vinden tussen het algemeen belang en het eigenbelang en weet iedereen binnen de organisatie ervan te overtuigen de behoeften van de organisatie op de eerste plaats te zetten. Nieuwe managers worden opgeleid binnen de eigen gelederen en worden aangemoedigd zich verder te ontwikkelen, zodat ze leiders kunnen worden. Een HPO zorgt voor een veilige werkomgeving door mensen een gevoel van veiligheid te geven (zowel fysiek als psychologisch) en ontslag uitsluitend als een uiterste maatregel te zien.

HPO-factor 4: Continue verbetering en vernieuwing

Het proces van continue verbetering begint ermee dat een HPO een unieke strategie omarmt waarmee ze zich kan onderscheiden¹⁵. De organisatie ontwikkelt alternatieven voor strategieën die niet meer werken. Daarna zal een HPO alles doen wat in haar vermogen ligt om deze unieke strategie ook in de praktijk te brengen. Een HPO vereenvoudigt, verbetert en stemt al de processen op elkaar af, zodat ze haar vermogen om op een zo efficiënt en effectief mogelijke manier op gebeurtenissen te reageren kan verbeteren. Daarnaast maakt de HPO een einde aan onnodige procedures en taken en beperkt ze de overvloed aan informatie. Die dingen die ertoe doen, houdt een HPO wel nauwkeurig bij. De organisatie meet de vooruitgang en houdt in de gaten of doelstellingen worden bereikt en zorgt ervoor dat de lastige zaken worden aanpak. Deze lastige zaken worden niet alleen gerapporteerd aan het management, maar aan alle medewerkers in de organisatie. Op die manier heeft iedereen toegang tot de financiële en niet-financiële informatie die nodig is om verbeteringen te kunnen doorvoeren. De medewerkers van een HPO voelen een morele verplichting om continu te streven naar de beste resultaten. De organisatie vernieuwt voortdurend haar producten, processen en diensten en blijft nieuwe bronnen ontwikkelen om concurrerend te zijn en te blijven. Zij ontwikkelt snel nieuwe producten en diensten als reactie op ontwikkelingen in de markt. Daarnaast excelleert een HPO in haar kerncompetenties en is ze daarin ook vernieuwend. Zij bepaalt waarin de organisatie het beste is en houdt daaraan vast, zodat deze kerncompetenties binnen het bedrijf blijven (en niet-kerncompetenties juist worden uitbesteed).

HPO-factor 5: Medewerderskwaliteit

Een HPO zorgt voor een gevarieerd en complementair medewerkersbestand. De organisatie neemt mensen aan die een grote mate van flexibiliteit aan de dag leggen om problemen in bedrijfsprocessen te herkennen en die creativiteit tonen bij het zoeken naar oplossingen. Een HPO werkt voortdurend aan de verdere ontwikkeling van haar medewerkers door ze te trainen om zowel veerkrachtig als flexibel te zijn. Doordat er samenwerkingsverbanden met leveranciers en klanten worden aangegaan, leren de medewerkers van anderen. Zodoende raken ze geïnspireerd om hun vaardigheden verder te ontwikkelen om zo buitengewone resultaten te behalen. Ook houdt een HPO haar medewerkers verantwoordelijk voor hun eigen prestaties. Managers moedigen hun medewerkers aan om op een creatieve wijze te zoeken naar nieuwe productieve manieren om de gewenste resultaten te behalen.

Het is belangrijk te beseffen dat het HPO-raamwerk geen instructies of recepten omvat die blindelings gevolgd kunnen worden. Managers zullen de factoren en kenmerken moeten vertalen naar de specifieke situatie in hun eigen organisatie op dat moment. Ze zullen een eigen variant van het raamwerk moeten ontwikkelen die bij hun organisatie past. Dit is slecht nieuws voor 'slechte managers', omdat het HPO-raamwerk geen blauwdruk is. Het is daarentegen goed nieuws voor 'goede managers'. Zij kunnen hun eigen ervaring, expertise en creativiteit aanwenden terwijl ze hun organisatie omvormen tot een HPO. Het HPO-raamwerk laat zien wat belangrijk is om op te focussen om hoog-presterend te worden. De organisatie zal zelf moet invullen *hoe* zij de factoren wil versterken, afhankelijk van de eigen context.

Een organisatie kan haar status met betrekking tot het HPO-zijn bepalen door de zogenoemde HPO-diagnose uit te voeren¹⁶. Tijdens deze diagnose vullen managers en medewerkers de HPO-vragenlijst in, waarbij ze aangeven hoe goed hun organisatie presteert op de 35 HPO-kenmerken, op een schaal van 1 (zeer slecht) tot 10 (uitstekend). Vervolgens kunnen de gemiddelde scores voor de vijf HPO-factoren worden bepaald en in een grafiek worden uitgezet. Uit deze grafiek kan afgelezen worden of de organisatie al een HPO is (de gemiddelde HPO-score is dan minimaal 8.5) en ook aan welke kenmerken gewerkt moet worden om de kwaliteit van de organisatie te verhogen.

¹⁵ Veel overheidsorganisaties hebben het alleenrecht op het uitvoeren van wettelijke taken (al dan niet in een bepaald gebied). Toch kan het ook voor overheidsorganisaties goed zijn om de vraag te stellen: "Stel dat er een vergelijkbare organisatie zou zijn om deze taken uit te voeren, waarom zouden opdrachtgevers dan voor ons kiezen?"

¹⁶ Zie [bijlage 5](#) voor een korte toelichting op de HPO-diagnose.

Toegevoegde waarde van het HPO-raamwerk

Door het werken aan het versterken van de HPO-factoren ontstaat er een verbetercultuur binnen de organisatie. Deze brengt en houdt mensen in beweging en stelt de juiste prioriteiten. Alleen dan is er echt sprake van continue verbetering en een organisatie waarin mensen met veel meer plezier werken en waarvan alle stakeholders de vruchten plukken. Sinds de eerste publicatie over het HPO-raamwerk in 2006 hebben vele honderden organisaties wereldwijd, waaronder ook veel overheidsorganisaties, ermee gewerkt. Er werden ook veel onderzoekstudies gedaan die gebaseerd waren op het raamwerk. Hierdoor was het mogelijk om de financiële en niet-financiële voordelen die voortvloeien uit toepassing van het HPO-raamwerk bij organisaties te evalueren.⁹ Deze zijn:

- *Een betere houding van de medewerkers.* Medewerkers ontwikkelen een sterkere gerichtheid op verbetering. Zij voelen en nemen meer verantwoordelijkheid voor het verbeteren van de producten, diensten en processen van de organisatie. Op deze gebieden nemen ze ook meer initiatieven, wat leidt tot een zich continu verbeterende organisatie. Daarnaast neemt de mate van innovatie toe als medewerkers meer durven te experimenteren. Er is sprake van een positievere mentaliteit binnen de organisatie en een grotere betrokkenheid. Medewerkers werken meer oplossingsgericht. Ze denken minder vaak in termen van problemen en meer in oplossingen. Ze zijn trots op hun organisatie en vinden het er prettig werken.
- *Betere samenwerking.* Medewerkers werken vaker en beter samen, zowel intern met de collega's van andere afdelingen, als extern met leveranciers en partners. Ze staan veel meer open voor suggesties van anderen en werken niet op eilandjes. Er is meer vertrouwen tussen de medewerkers onderling en tussen medewerkers en managers. Hierdoor is het gemakkelijker om relaties op te bouwen en samen te werken. Het management doet er alles aan om het beste in de medewerkers en zichzelf naar boven te halen. Daarnaast is er sprake van meer openheid binnen de organisatie.
- *Betere organisatie.* De organisatie heeft een unieke strategie in vergelijking met sectorgenoten. Deze strategie kan uniek zijn in inhoud of uitvoering. Hierdoor onderscheidt de organisatie zich duidelijk van anderen en wordt ze aantrekkelijker voor nieuwe klanten (hoe deze dan ook gedefinieerd worden) en potentiële medewerkers. De organisatie handelt veel gericht dan in het verleden en kent meer discipline. Er worden minder projecten en initiatieven ontplooid en als dit wel gebeurt, worden ze op tijd afgerond, binnen het gestelde budget en met de gewenste resultaten. Medewerkers voelen een sterkere behoefte om maatschappelijk verantwoord te ondernemen. Daarnaast bouwt de organisatie een reputatie op dat ze hoge kwaliteit levert. Dit is het gevolg van betere service, een meer constante kwaliteit en het maken van minder fouten. HPO's halen vaker de gewenste doelen en maken hun beloften aan de klant vaker waar. Hierdoor krijgt de organisatie niet alleen een betere reputatie binnen de eigen sector, maar ook in de samenleving als geheel.
- *Betere financiële resultaten.* De eerder genoemde niet-financiële voordelen vertalen zich ook in financiële voordelen. De productiviteit neemt toe omdat individuele medewerkers meer werk verzetten en daarmee meer succes hebben. De organisatie kan meer doen met een hogere kwaliteit voor hetzelfde budget. De financiële situatie van de organisatie zal beter worden en zich stabiliseren omdat ze meer controle heeft op de kosten en budgetten.

Voor overheidsorganisaties zouden de omschrijvingen van deze voordelen waarschijnlijk hier en daar iets anders worden geformuleerd, maar verder gelden ze daar ook.

Bijlage 2 – De HPO-factoren en -kenmerken

				Internationale overheidssector (n=1.592, GEM=6,3)			
				Nederlandse non-profitsector (n=20.182, GEM=6,5)			
				Nederlandse profitsector (n=11.143, GEM=6,7)			
				Nederlandse overheidssector (n=6.567, GEM=6,4)			
HPO-factor	No.	HPO-kenmerk					
continue verbetering & vernieuwing	1	Onze organisatie heeft een strategie die duidelijk onderscheidend is van andere organisaties.		6,1	6,2	6,0	6,5
continue verbetering & vernieuwing	2	In onze organisatie worden de werkprocessen voortdurend verbeterd.		5,9	6,4	6,4	6,4
continue verbetering & vernieuwing	3	In onze organisatie worden de werkprocessen voortdurend vereenvoudigd.		5,0	5,3	5,1	5,8
continue verbetering & vernieuwing	4	In onze organisatie worden de werkprocessen voortdurend op elkaar afgestemd.		5,1	5,5	5,5	5,8
continue verbetering & vernieuwing	5	In onze organisatie wordt alles gerapporteerd dat belangrijk is voor het halen van een goede prestatie.		5,6	6,1	6,2	5,8
continue verbetering & vernieuwing	6	In onze organisatie wordt aan managers en medewerkers zowel financiële als niet-financiële informatie gerapporteerd.		5,8	6,4	5,9	5,0
continue verbetering & vernieuwing	7	Onze organisatie verbetert haar kerncompetenties (die activiteiten waar wij als organisatie goed in zijn) voortdurend.		5,9	6,4	6,3	6,0
continue verbetering & vernieuwing	8	Onze organisatie vernieuwt haar producten, diensten en processen voortdurend.		6,2	6,7	6,5	6,2
openheid & actiegerichtheid	9	Leidinggevendens gaan vaak de dialoog aan met medewerkers.		6,3	6,6	6,3	6,1
openheid & actiegerichtheid	10	Onze medewerkers besteden veel tijd aan kennis uitwisselen en van elkaar leren.		6,4	6,3	6,2	5,6
openheid & actiegerichtheid	11	Onze medewerkers worden altijd betrokken bij belangrijke organisatieprocessen.		5,5	5,8	5,6	5,8
openheid & actiegerichtheid	12	De leiding van onze organisatie staat fouten maken toe.		7,0	6,9	6,7	4,9
openheid & actiegerichtheid	13	Mijn leidinggevende staat open voor verandering in de organisatie.		7,3	7,2	7,2	6,4
openheid & actiegerichtheid	14	Onze organisatie is prestatiegericht.		6,6	7,6	7,0	6,5
managementkwaliteit	15	Mijn leidinggevende geniet het vertrouwen van iedereen in de organisatie.		6,7	6,7	6,4	6,6
managementkwaliteit	16	Mijn leidinggevende is integer.		7,6	7,5	7,2	6,8
managementkwaliteit	17	Mijn leidinggevende heeft een voorbeeldrol voor medewerkers.		6,8	7,0	6,7	6,4

Internationale overheidssector
(n=1.592, GEM=6,3)

Nederlandse non-profitsector
(n=20.182, GEM=6,5)

Nederlandse profitsector
(n=11.143, GEM=6,7)

Nederlandse overheidssector
(n=6.567, GEM=6,4)

HPO-factor	No.	HPO-kenmerk	●	●	●	●
managementkwaliteit	18	Mijn leidinggevende neemt snel besluiten.	6,9	6,9	6,7	6,0
managementkwaliteit	19	Mijn leidinggevende neemt snel actie.	6,9	6,9	6,7	6,1
managementkwaliteit	20	Mijn leidinggevende coacht medewerkers om betere resultaten te behalen.	6,4	6,7	6,5	6,3
managementkwaliteit	21	Mijn leidinggevende is gericht op het behalen van resultaten.	7,4	7,8	7,3	6,8
managementkwaliteit	22	Mijn leidinggevende is erg effectief.	6,6	6,7	6,5	6,4
managementkwaliteit	23	De leiding van onze organisatie bestaat uit sterke leiders.	5,8	6,6	6,2	6,6
managementkwaliteit	24	Mijn leidinggevende straalt zelfverzekerdheid uit.	7,0	7,3	7,1	6,6
managementkwaliteit	25	Mijn leidinggevende is besluitvaardig in het omgaan met medewerkers die 'onder de maat' presteren.	6,1	6,4	6,1	5,8
managementkwaliteit	26	Mijn leidinggevende houdt medewerkers altijd verantwoordelijk voor hun resultaten.	6,8	6,9	6,7	6,5
medewerkerkwaliteit	27	Mijn leidinggevende moedigt medewerkers aan om zeer goede resultaten te behalen.	6,8	7,0	6,9	6,0
medewerkerkwaliteit	28	De flexibiliteit en veerkracht van onze medewerkers wordt steeds versterkt.	6,0	6,2	6,0	6,3
medewerkerkwaliteit	29	Onze organisatie heeft diverse (verschillende) en complementaire (elkaar aanvullende) medewerkers.	6,9	7,0	7,0	6,8
medewerkerkwaliteit	30	Onze organisatie creëert groei door samenwerking met andere organisaties.	6,2	6,5	6,5	6,3
langetermijngerichtheid	31	Onze organisatie onderhoudt goede langetermijnrelaties met alle belanghebbenden.	6,6	6,8	6,7	7,2
langetermijngerichtheid	32	Onze organisatie is gericht op het zo goed mogelijk bedienen van haar klanten.	6,9	7,3	7,2	7,6
langetermijngerichtheid	33	Leidinggevendens werken al lange tijd bij de organisatie.	7,1	7,1	6,9	6,7
langetermijngerichtheid	34	Nieuwe leidinggevendens groeien door van binnenuit de eigen organisatie.	6,1	6,5	6,3	5,9
langetermijngerichtheid	35	Onze organisatie vormt een veilige werkomgeving voor medewerkers.	7,0	7,2	6,9	6,9

Bijlage 3 - **Verschillenanalyses**

De data verzameld in de HPO-database van het HPO Center heeft het mogelijk gemaakt om verschillen te onderzoeken tussen:

- De Nederlandse overheid en overheden uit andere landen
- De Nederlandse overheid en de Nederlandse private sector
- Grote en kleine overheidsorganisaties in Nederland
- Gefuseerde of reorganiseerde en relatief stabiel gebleven overheidsorganisaties in Nederland

Deze verschillen hebben we opgenomen in de navolgende tabellen.

Verschillen tussen de Nederlandse overheid en overheden uit andere landen

De onderstaande tabel laat zien op welke kenmerken de Nederlandse overheidsorganisaties *hoger* scoren dan overheidsorganisaties uit andere landen.

HPO-factor	No.	HPO-kenmerk	Nederlandse overheid (6,4)	Internationale overheid (6,3)	Δ
continue verbetering & vernieuwing	6	In onze organisatie wordt aan managers en medewerkers zowel financiële als niet-financiële informatie gerapporteerd.	5,8	5,0	0,8
openheid & actiegerichtheid	10	Onze medewerkers besteden veel tijd aan kennis uitwisselen en van elkaar leren.	6,4	5,6	0,8
openheid & actiegerichtheid	12	De leiding van onze organisatie staat fouten maken toe.	7,0	4,9	2,1
openheid & actiegerichtheid	13	Mijn leidinggevende staat open voor verandering in de organisatie.	7,3	6,4	0,9
managementkwaliteit	16	Mijn leidinggevende is integer.	7,6	6,8	0,8
managementkwaliteit	17	Mijn leidinggevende heeft een voorbeeldrol voor medewerkers.	6,8	6,4	0,4
managementkwaliteit	18	Mijn leidinggevende neemt snel besluiten.	6,9	6,0	0,9
managementkwaliteit	19	Mijn leidinggevende neemt snel actie.	6,9	6,1	0,8
managementkwaliteit	21	Mijn leidinggevende is gericht op het behalen van resultaten.	7,4	6,8	0,6
managementkwaliteit	24	Mijn leidinggevende straalt zelfverzekerdheid uit.	7,0	6,6	0,4
managementkwaliteit	27	Mijn leidinggevende moedigt medewerkers aan om zeer goede resultaten te behalen.	6,8	6,0	0,8
langetermijngerichtheid	33	Leidinggevendenden werken al lange tijd bij de organisatie.	7,1	6,7	0,4

De onderstaande tabel laat zien op welke kenmerken de Nederlandse overheidsorganisaties lager scoren dan overheidsorganisaties uit andere landen.

HPO-factor	No.	HPO-kenmerk	Nederlandse overheid (6,4)	Internationale overheid (6,3)	Δ
continue verbetering & vernieuwing	1	Onze organisatie heeft een strategie die duidelijk onderscheidend is van andere organisaties.	6,1	6,5	-0,4
continue verbetering & vernieuwing	2	In onze organisatie worden de werkprocessen voortdurend verbeterd.	5,9	6,4	-0,5
continue verbetering & vernieuwing	3	In onze organisatie worden de werkprocessen voortdurend vereenvoudigd.	5,0	5,8	-0,8
continue verbetering & vernieuwing	4	In onze organisatie worden de werkprocessen voortdurend op elkaar afgestemd.	5,1	5,8	-0,7
openheid & actiegerichtheid	11	Onze medewerkers worden altijd betrokken bij belangrijke organisatieprocessen.	5,5	5,8	-0,3
managementkwaliteit	23	De leiding van onze organisatie bestaat uit sterke leiders.	5,8	6,6	-0,8
managementkwaliteit	28	De flexibiliteit en veerkracht van onze medewerkers wordt steeds versterkt.	6,0	6,3	-0,3
langetermijngerichtheid	31	Onze organisatie onderhoudt goede langetermijnrelaties met alle belanghebbenden.	6,6	7,2	-0,6
langetermijngerichtheid	32	Onze organisatie is gericht op het zo goed mogelijk bedienen van haar klanten.	6,9	7,6	-0,7

Verschillen tussen de Nederlandse overheid en de Nederlandse private sector

De onderstaande tabel laat zien op welke kenmerken de Nederlandse overheidsorganisaties lager scoren dan Nederlandse profit organisaties. Op geen enkel HPO kenmerk scoort de Nederlandse overheid hoger.

HPO-factor	No.	HPO-kenmerk	Nederlandse overheid (6,4)	Nederlandse profit (6,7)	Δ
continue verbetering & vernieuwing	2	In onze organisatie worden de werkprocessen voortdurend verbeterd.	5,9	6,4	-0,5
continue verbetering & vernieuwing	4	In onze organisatie worden de werkprocessen voortdurend op elkaar afgestemd.	5,1	5,5	-0,4
continue verbetering & vernieuwing	5	In onze organisatie wordt alles gerapporteerd dat belangrijk is voor het halen van een goede prestatie.	5,6	6,1	-0,5
continue verbetering & vernieuwing	6	In onze organisatie wordt aan managers en medewerkers zowel financiële als niet-financiële informatie gerapporteerd.	5,8	6,4	-0,6
continue verbetering & vernieuwing	7	Onze organisatie verbetert haar kerncompetenties (die activiteiten waar wij als organisatie goed in zijn) voortdurend.	5,9	6,4	-0,5
continue verbetering & vernieuwing	8	Onze organisatie vernieuwt haar producten, diensten en processen voortdurend.	6,2	6,7	-0,5
openheid & actiegerichtheid	14	Onze organisatie is prestatiegericht.	6,6	7,6	-1
managementkwaliteit	21	Mijn leidinggevende is gericht op het behalen van resultaten.	7,4	7,8	-0,4
managementkwaliteit	23	De leiding van onze organisatie bestaat uit sterke leiders.	5,8	6,6	-0,8
langetermijngerichtheid	32	Onze organisatie is gericht op het zo goed mogelijk bedienen van haar klanten.	6,9	7,3	-0,4
langetermijngerichtheid	34	Nieuwe leidinggevenden groeien door van binnenuit de eigen organisatie.	6,1	6,5	-0,4

Effecten van grootte organisatie en reorganisatie/fusie

De verzamelde HPOO-data laat zien dat de grootte van de overheidsorganisatie en of deze onlangs een reorganisatie/fusie heeft doorgemaakt van invloed zijn op sommige resultaten. In de volgende tabel zijn de grootste verschillen weergegeven tussen grote en kleine organisaties.

HPO-factor		HPO Kenmerken	Organisaties groter dan 400 respondenten	Organisaties kleiner dan 200 respondenten	Δ
continue verbetering & vernieuwing	3	In onze organisatie worden de werkprocessen voortdurend vereenvoudigd.	4,9	5,5	-0,6
continue verbetering & vernieuwing	4	In onze organisatie worden de werkprocessen voortdurend op elkaar afgestemd.	5,0	5,5	-0,5
continue verbetering & vernieuwing	7	Onze organisatie verbetert haar kern-competenties (die activiteiten waar wij als organisatie goed in zijn) voortdurend.	5,8	6,2	-0,5
openheid & actiegerichtheid	11	Onze medewerkers worden altijd betrokken bij belangrijke organisatieprocessen.	5,5	6,1	-0,6
openheid & actiegerichtheid	14	Onze organisatie is prestatiegericht.	6,3	7,1	-0,8
managementkwaliteit	23	De leiding van onze organisatie bestaat uit sterke leiders.	5,7	6,1	-0,5
managementkwaliteit	32	Onze organisatie is gericht op het zo goed mogelijk bedienen van haar klanten.	6,8	7,3	-0,5
langetermijngerichtheid	34	Nieuwe leidinggevenden groeien door van binnenuit de eigen organisatie.	6,4	5,1	1,3
		Totaal gemiddelde	6,4	6,6	-0,2

In de onderstaande tabel zijn de grootste verschillen weergegeven tussen organisaties met of zonder recente grote organisatieverandering of fusie.

HPO-factor		HPO Kenmerken	Organisaties met een recente organisatieverandering of fusie	Organisaties zonder een recente organisatieverandering of fusie	Δ
continue verbetering & vernieuwing	1	Onze organisatie heeft een strategie die duidelijk onderscheidend is van andere organisaties.	5,7	6,4	-0,7
continue verbetering & vernieuwing	2	In onze organisatie worden de werkprocessen voortdurend verbeterd.	5,7	6,4	-0,7
continue verbetering & vernieuwing	3	In onze organisatie worden de werkprocessen voortdurend vereenvoudigd.	4,8	5,4	-0,7
continue verbetering & vernieuwing	4	In onze organisatie worden de werkprocessen voortdurend op elkaar afgestemd.	4,8	5,6	-0,7
continue verbetering & vernieuwing	5	In onze organisatie wordt alles gerapporteerd dat belangrijk is voor het halen van een goede prestatie.	5,3	5,9	-0,6
continue verbetering & vernieuwing	6	In onze organisatie wordt aan managers en medewerkers zowel financiële als niet-financiële informatie gerapporteerd.	5,5	6,0	-0,5
continue verbetering & vernieuwing	7	Onze organisatie verbetert haar kerncompetenties (die activiteiten waar wij als organisatie goed in zijn) voortdurend.	5,7	6,2	-0,6
continue verbetering & vernieuwing	8	Onze organisatie vernieuwt haar producten, diensten en processen voortdurend.	6,0	6,5	-0,5
openheid & actiegerichtheid	9	Leidinggevendenden gaan vaak de dialoog aan met medewerkers.	6,1	6,5	-0,4
openheid & actiegerichtheid	11	Onze medewerkers worden altijd betrokken bij belangrijke organisatieprocessen.	5,6	6,0	-0,4
		Totaal gemiddelde	6,2	6,7	-0,5

Bijlage 4 –

Alle ideeën voor de HPOO transitie in een overzicht

Samengevat hebben de geïnterviewde bestuurders de volgende ideeën meegegeven op de cijfermatig onderbouwde thema's, om de transitie naar een HPOO te maken. Een aantal ideeën komen van de auteurs zelf. Deze lijst heeft niet de pretentie om volledig te zijn, noch om een klant-en-klaar recept voor succes te bieden, maar om te inspireren.

Thema	Ideeën
Gezonde druk	• Stel jezelf als leiding van de organisatie de vraag of een 6,5 goed genoeg is. Zo niet, stel je dan de vraag of het haalbaar is om de organisatie door te ontwikkelen naar een hoger presterende organisatie. • Neem als leiding tijd om te reflecteren op de 'druk' op de organisatie. In hoeverre is deze 'positief' of 'negatief'? In hoeverre is deze druk 'gezonder' te maken? • Creëer positieve druk door het gesprek over 'bedoelingen' te organiseren en daarbij bijvoorbeeld medewerkers 'filmpjes' te laten maken van c.q. te simuleren hoe de ideale situatie is vanuit het oogpunt van de 'klant' of 'degenen voor wie je het doet'. Ofwel: hoe zou dat eruit zien als de organisatie een HPO score van 8,5 of hoger zou hebben? • Organiseer in het aannemen van opdrachten voldoende ruimte om naast crisismanagement ook goed te kunnen verbeteren en vernieuwen, inclusief het laten beklijven van verbeteringen en vernieuwingen. • Onderzoek of het systeem van sturing en beheersing (incl. eventuele KPI's) de juiste druk genereert gegeven de aard van de werkzaamheden en breng daar wijzigingen in aan indien nodig. Mogelijk is het verstandig om het systeem van sturen en beheersen te differentiëren voor verschillende taken binnen de organisatie. • Professionaliseer het samenspel tussen de rollen van opdrachtgever, opdrachtnemer en eigenaar, waarbij met name de eigenaar mede goede inschattingen maakt van de mate waarin de uitvoering onder 'gezonde druk' staat.
Minder open en meer gesloten stand	• Stimuleer leidinggevend en medewerkers om regelmatig de tijd te nemen om te reflecteren, met elkaar en met externe partijen.
In verbinding in dialoog gaan over de bedoeling en prestaties	• Aangezien 'zingeving' een belangrijke intrinsieke drijfveer is, zet als bestuurder altijd de maatschappelijke vraagstukken centraal. • Organiseer het gesprek met medewerkers over hoe hun werk bijdraagt aan 'bedoelingen' in de echte leefwereld van mensen en daarmee 'betekenisvol' is. • Geef medewerkers de ruimte om 'bedoelingen' betekenisvol in te vullen en daarbij te experimenteren en fouten te mogen maken. • Praat over hoe de bedoeling in verschillende dagelijkse praktijksituaties kan uitpakken, welke consequenties dat heeft en hoe je ermee kan omgaan. • Breng signalen uit de praktijk over hoe maatregelen uitpakken in de leefwereld van mensen, en daarmee ook de mate waarin 'bedoelingen gediend worden', van de werkvloer ook direct bij opdrachtgevers, eigenaar en soms ook de politiek onder de aandacht. Daarmee kunnen zij hun rol ook beter uitvoeren, bijvoorbeeld door het aanpassen van beleid, wetgeving en/of opdrachtformuleringen • Benoem 'velden' waaraan iedereen gevraagd wordt om een bijdrage te leveren en dat elke dag beter te doen. • Praat veel over het omgaan met allerlei spanningsvelden die verschillende bedoelingen, wet- en regelgeving en andere kaders met zich mee brengen. • Vraag aan medewerkers welke kaders (regels, procedures, prestatie-indicatoren en normen) moeten blijven en welke weg moeten, omdat ze de bedoeling niet dienen maar eerder in de weg zitten. • Probeer niet alles te plannen, maar doe soms gewoon en stel vervolgens bij waar nodig. • Moedig medewerkers aan om zelf na te denken over wat nodig is in lijn met 'de bedoeling' en daarnaar te handelen, en niet alleen houvast te zoeken in handboeken en procedures. • Wees voorzichtig met kaders. Als tussenlagen of medewerkers die zelf onnodig opwerpen, voer hierover dan het gesprek en moedig ze aan om daar waar nodig kaders los te laten en het anders te doen. • Zet netwerken op om de burgers en bedrijven te laten meedenken over en meedoen aan het realiseren van oplossingen voor vraagstukken. • Verleg de aandacht van controle, boetes en verantwoording, naar aandacht voor het doorgronden van vraagstukken en mensen echt helpen.

Thema	Ideeën
In verbinding in dialoog gaan over de bedoeling en prestaties (VERVOLG van pagina 60)	• Organiseer de dialoog over ‘bedoelingen en oplossingen’ over organisatieonderdelen heen. • Organiseer de dialoog over ‘bedoelingen en oplossingen’ met externe partijen. • Breng belangen in kaart, wees daarbij transparant over de eigen vraagstukken en zoek naar gemeenschappelijke belangen. • Focus niet alleen en teveel op individuele klantbediening, maar ondersteun mensen om hun netwerken te gebruiken. • Maak van samenwerken de dagelijkse praktijk: betrek altijd externe partijen die een bijdrage kunnen leveren aan een vraagstuk. • Zoek vanuit een open houding de ruimte om (niet meteen voor de hand liggende) partnerships en samenwerkingsvormen aan te gaan die mogelijk beter werken. • Organiseer creativiteit, eventueel van buiten, om buiten de gebaande paden naar oplossingen voor vraagstukken te zoeken. Zorg er wel voor dat er verbinding blijft met de staande organisatie.
Sterke coachende leiders creëren	• Ken als leider je eigen stijl en pas die in bepaalde mate aan de context van de organisatie aan: bepaal met welke leiderschapsstijl de bedoelingen die de organisatie dient het beste gerealiseerd kunnen worden. Durf nee te zeggen tegen opdrachtgevers als iets niet kan en kom dan met alternatieven. • Durf fundamentele (beleids)keuzes te maken, die uit te leggen aan de mensen die daardoor geraakt worden en de volksvertegenwoordiging en bij die keuzes te blijven. • Toon voorbeeldgedrag inzake leren, verbeteren en kwetsbaar zijn. • Structureer en toets maatschappelijke vraagstukken, uitgangspunten en waarden samen met de medewerkers. • Durf in te grijpen bij niet-presteren of als mensen niet op de juiste plek zitten. • Leg slecht nieuws meteen neer, geef de tijd om het te verwerken en help daarna mensen (met maatwerk) met de volgende stap om hen naar een betere plek te helpen of hun prestaties te verbeteren. • Vraag medewerkers steeds waar ze aan werken, zodat ze zich bewuster worden van hun betekenisvolle bijdrage aan bedoelingen en gestimuleerd worden om hierover na te denken • Intervenier vooral op gedrag. Bevraag medewerkers op de redenen van hun gedrag en de mogelijke consequenties. Wees in eerste instantie onderzoekend en niet oordelend, maar geef ook aan welke waarden leidend zijn in de organisatie en waarom. Grijp in als gedrag strijdig is met het realiseren van ‘bedoelingen’ (zie: omgaan met niet-presteerders eerder in deze paragraaf).
Flexibele en veerkrachtige medewerkers creëren	• Geef medewerkers de ruimte om hun eigen werk te organiseren. • Laat medewerkers zoveel mogelijk zelf hun werk verbeteren. • Haal alleen van buiten wat nodig is om medewerkers op te leiden in het zelf organiseren en verbeteren van hun werk. • Als zaken niet goed lopen, schiet dan niet in de control-reflex maar zoek naar manieren om het functioneren van de organisatie te verbeteren. • Stuur op kwaliteit van mensen (en dan volgen resultaten en prestaties). • Zorg voor een open structuur waarin de dialoog wordt aangegaan om problemen op te lossen. • Geef medewerkers de ruimte om hun professionele kwaliteitsnormen te stellen en te halen. Dat komt erop neer dat je mensen vraagt wanneer ze zelf vinden dat hun werk goed is en wat ze nodig hebben om dat te realiseren. • Laat teams met elkaar regelmatig het gesprek voeren over de kwaliteit van hun werk en elkaar daar eerlijke feedback op geven vanuit vakmanschap. • Vraag als manager zelf ook regelmatig om feedback en hulp (om daarmee te laten zien niet alwetend te zijn).

Bijlage 5 – Mogelijke werkvormen in de aanpak

In hoofdstuk 4 is beschreven hoe de HPOO-transitie kan worden vormgegeven.⁹ Tijdens de opdrachten die wij de laatste jaren hebben uitgevoerd in de Nederlandse overheid zijn een aantal werkvormen naar voren gekomen die – indien goed toegepast – de kans op een succesvolle transitie kunnen verhogen. Deze werkvormen worden in deze bijlage beschreven. De toepassing is afhankelijk van de context waarin de transitie plaatsvindt.

Inspiratiesessies of kennismakingsworkshops

Uit voorgaande HPO-transities weten wij dat deze niet succesvol kunnen zijn als de medewerkers niet zelf meebouwen aan een HPOO. Dat gaat gemakkelijker als de leidinggevend en medewerkers in de organisatie samen begrijpen wat een HPOO is, waarom het wenselijk en leuk is om een HPOO te worden, en wat dat mogelijk allemaal betekent. Daarbij zijn praktijkvoorbeelden van andere organisaties illustratief. HPOO-inspiratiesessies zijn daarmee ondersteunend in het HPOO-transitieproces.

Workshop voorwaardelijke verkenning

Het kan ook verstandig zijn om met het hoogste management een verkenning uit te voeren in hoeverre voldaan kan worden aan de transitievoorwaarden. In de workshop wordt de vraag beantwoord in hoeverre het wenselijk en haalbaar is om een hoog-presterende organisatie te worden, wat dit in praktijk betekent en in hoeverre hiervoor ‘gezonde druk’ en voldoende ‘open stand’ kan worden gecreëerd. Ook kan worden stilgestaan bij de context van de eigen organisatie en welke aanpak dan het beste zou kunnen zijn. Deze workshop kan gekoppeld worden aan de kennismakingsworkshop.

De HPO-diagnose

De HPO-diagnose is ontwikkeld om een goed beeld van ‘het verhaal’ en de specifieke thema’s van de organisatie in kaart te brengen en bespreekbaar te maken. Het is overigens ook mogelijk om de dialoog te organiseren zonder een HPO-diagnose. Indien er echter weinig zekerheid is over de aandachtspunten van de organisatie, specifieke verschillen zijn tussen onderdelen, of gewoon om iedereen actief na te laten denken over de HPO-kenmerken, is het verstandig om een HPO-diagnose uit te voeren als onderdeel van de aanpak.

De HPO-diagnose begint met het door zoveel mogelijk mensen uit alle lagen van de organisatie laten invullen van de HPO-vragenlijst. Hiermee ontstaat een volledig beeld van de organisatie. De HPO-vragenlijst bestaat uit vragen die gebaseerd zijn op de 35 HPO-kenmerken en gebruikt mogelijke antwoorden op een absolute schaal van 1 (zeer slecht) tot 10 (uitstekend). Hierna worden de scores voor de vijf HPO-factoren berekend, geanalyseerd en weergegeven in grafieken en onderliggende tabellen. De HPOO-scores worden berekend voor de gehele organisatie, de verschillende bedrijfsonderdelen en de organisatieniveaus (managers en medewerkers). Vervolgens worden gesprekken georganiseerd met leidinggevend en medewerkers uit alle lagen van de organisatie om zo de verhalen achter de cijfers boven tafel te krijgen. Het ‘verhaal’ van de organisatie komt daarmee in beeld. De gesprekken brengen de bewustwording op gang en leveren al eerste inzichten en suggesties voor het vervolg op. De data en de gesprekken worden geanalyseerd. Eventueel volgen aanvullende bijeenkomsten om voor elk bedrijfsonderdeel apart de aandachtspunten en aanpak vast te stellen. De ontwikkelde aanpak wordt aangepast aan wat het specifieke organisatieonderdeel nodig heeft om de transitie naar een hoog-presterend onderdeel te kunnen maken.

HPOO Coaches

Om de ontwikkeling van een HPOO-cultuur te stimuleren kan een netwerk van HPOO Coaches worden samengesteld. Dit netwerk bestaat uit mensen uit verschillende organisatieonderdelen en lagen van de organisatie. Mogelijk is er binnen de organisatie al een intern coachnetwerk om hiervoor in te zetten. De HPOO Coaches ondersteunen het management bij zijn inspanning om van de organisatie een HPOO te maken. De coaches worden zo getraind dat ze een uitstekend begrip van het HPOO-raamwerk hebben. Ze weten hoe ze het moeten toepassen, wat de diagnoseresultaten zijn die specifiek voor hun eigen organisatie gelden en wat ze kunnen doen om de HPOO-aandachtspunten te verbeteren. De aanwezigheid van HPOO Coaches stimuleert HPOO-leiderschap binnen de organisatie en zorgt er ook voor dat de kennis over HPOO actueel en binnen de organisatie blijft. Om te evalueren welke vooruitgang de organisatie heeft geboekt, kan na verloop van tijd – doorgaans na 8 tot 24 maanden – de tweede HPOO-diagnose uitgevoerd. Deze kan worden uitgevoerd door de HPOO Coaches. Het doel van deze tweede diagnose is niet alleen om erachter te komen welke bedrijfsonderdelen vooruitgang hebben geboekt en welke niet, maar vooral om te onderzoeken welke interventies in welke mate hebben gewerkt. Hiermee kunnen ook aanvullende HPOO-aandachtspunten worden vastgesteld waarmee nog meer verbeteringen gerealiseerd kunnen worden.

Simulaties

Een simulatie is het nabootsen van een bepaalde situatie en het laten oefenen van deelnemers in het omgaan met die situatie. Simulaties kunnen worden gebruikt om bijvoorbeeld na te spelen hoe de dienstverlening en de samenwerking verloopt wanneer de organisatie een HPOO is. Hierdoor wordt het nastreven van een HPOO voor medewerkers concreet en kunnen zij er hun eigen invulling aan geven en dat vervolgens met elkaar bespreken. Een simulatie kan blootleggen welke barrières moeten worden geruimd en welke voorwaarden moeten worden geschapen. Een simulatie vergroot het begrip bij deelnemers omdat het hen direct aan den lijve laat ervaren wat het effect is van bepaald gedrag en bepaalde acties. Deelnemers evalueren hun eigen gedrag na afloop en delen dat met elkaar. Het is de kunst voor deelnemers om die evaluatie vooral bij zichzelf te houden. Optioneel kunnen ‘observatoren’ worden opgesteld tijdens de simulatie die de situatie tussentijds met behulp van aangereikte ‘brillen’ (waaronder bijvoorbeeld de HPOO-gedragskenmerken) beschrijven, waarna de deelnemers weer verder gaan met de simulatie. Voorbeelden van simulaties zijn: de interactie tussen opdrachtnemer, opdrachtgever en eigenaar; samenwerking intern of tussen partijen waarbij een dilemma wordt ingebracht dat spanning met zich mee brengt; een nieuwe opdracht waarvoor meerdere afdelingen nodig zijn die moet worden ingeregeld; en een vergadering van een directie- of managementteam over een probleem of uitkomst van een onderzoek. Het is belangrijk om eerst scherp te maken aan te brengen in het doel van de simulatie. Een simulatie kan bijvoorbeeld ook tot doel hebben om positieve druk te genereren met elkaar over de toekomstige ideale situatie (‘de bedoeling’). Dan worden niet allerlei frustrerende spanningsvelden nagespeeld, maar wordt in de voorbereiding vooral met elkaar de ideaal situatie beschreven en tijdens de simulatie gaan deelnemers deze ideaal situatie ervaren.

Een simulatie wordt idealiter voorbereid met een groepje medewerkers van de eigen organisatie. Al dan niet met behulp van een goede begeleider worden allereerst de rollen bepaald die een plek krijgen in de simulatie. Vervolgens worden, afhankelijk van het doel, de spanningsvelden of de ideale werkwijze in kaart gebracht. Indien er een HPOO-diagnose is geweest, kunnen de uitkomsten input zijn voor het benoemen van spanningsvelden. Vervolgens komen de medewerkers met beschrijvingen van situaties die zich werkelijk hebben voorgedaan of die zich zouden kunnen voordoen. Deze worden omgezet in startinformatie voor de simulatiedeelnemers (per rol). In deze informatie wordt de uitgangssituatie beschreven en deelnemers kunnen vervolgens in hun rol ‘op pad’. Een (interne of externe) procesbegeleider zorgt voor een goede uitleg, stelt de deelnemers op, bewaakt de tijd en begeleidt de evaluatie.

Sturingsspel: van overtuigingen naar organisatiepraktijken

Gedrag komt (vaak onbewust) voort uit overtuigingen die door opvoeding, opleidingen en ervaringen zijn ontstaan en worden beïnvloed door de tijdgeest. De kans dat mensen HPOO-gedrag gaan vertonen, wordt groter naarmate men zich meer bewust wordt van de eigen belemmerende en bekrachtigende overtuigingen. In de transitie van een overheidsorganisatie naar een HPOO is het daarom verstandig om het management bewust te laten kiezen voor bepaalde overtuigingen en deze leidend te laten zijn voor de wijze waarop de organisatie wordt bestuurd.

Om deze overtuigingen op een open en speelse wijze te ontdekken en te bespreken, is een spel ontwikkeld. Tijdens dit spel, dat gespeeld wordt op een groot bord van enkele meters lang en breed, wordt van de deelnemers gevraagd om in de eerste speelronde bewust keuzes te maken tussen tegengestelde overtuigingen. De vraag is welke overtuiging (geprint op de voor- of achterkant van een kaart) ze leidend willen laten zijn voor hun organisatie. Vervolgens worden daar in de tweede speelronde organisatiepraktijken/-gedragingen aan gekoppeld die daar bij horen. Omgekeerd worden de organisatiepraktijken/-gedragingen gepresenteerd die logischerwijs dan losgelaten zouden moeten worden. Deelnemers mogen de te omarmen dan wel los te laten organisatiepraktijken/-gedragingen zoals voorgesteld in speelronde twee laten liggen of wijzigen. Daarbij worden deelnemers uitgedaagd om de consistentie met de in de eerste speelronde gekozen overtuigingen te behouden. In de derde speelronde wordt de tijd vijf jaren vooruit gedraaid, en wordt aan deelnemers gevraagd wat de organisatie in de afgelopen vijf jaren heeft gedaan om de voorliggende organisatiepraktijken/-gedragingen te realiseren c.q. los te laten.

Het spel heeft als doel om directie- en managementteams, al dan niet aangevuld met concern controllers en senior stafmensen, los te weken uit het bestaande denken en zich eens opnieuw te beraden op of men de gewenste overtuigingen om tot een HPOO te kunnen komen leidend laat zijn voor de sturing van de organisatie. Dit kan leiden tot een bevestiging en minimale bijstelling van de besturing of de basis zijn voor meer fundamentele wijzigingen. Vanzelfsprekend kan het spel ook breder met medewerkers worden gespeeld. Het spelen van het spel in verschillende organisatieonderdelen kan ook een manier zijn om 'het verhaal' van de organisatie in kaart te brengen om daar vervolgens kritisch met elkaar op te kunnen reflecteren.

Leerbijeenkomsten

In leerbijeenkomsten brengen leidinggevend en medewerkers vraagstukken in waar ze tijdens de HPOO transitie moeilijk verder mee komen. Andere collega's en/of HPO experts denken mee over deze vraagstukken. Doelstelling is om de kwaliteit van de analyses en de acties te verhogen waardoor de kans op een succesvolle HPOO-transitie groter wordt. De insteek is altijd mild, kritisch positief, en opbouwend. Aangezien dit kwetsbaar is leven leidinggevend en medewerkers dit voor en brengen dus ook hun vraagstukken in. Des te beter de leerbijeenkomsten worden voorbereid door de 'inbrengers', des te effectiever deze zijn, is onze ervaring.

Reflectie

Reflectie is meer individueel gericht op leidinggevend en medewerkers die met vraagstukken worstelen in de transitie naar een HPOO. Reflectiesessies duren doorgaans niet langer dan twee uur en vinden idealiter in een omgeving plaats waarin men makkelijker in de 'open stand' kan komen, bijvoorbeeld een wandeling door het bos of over het strand. Reflectiesessies kunnen ad hoc worden ingepland, maar de ervaring leert dat een serie van een om de paar weken geplande reflectiesessies meer verdieping geeft. Als reflectie-momenten niet worden ingepland, overheerst al snel weer de 'waan van de dag'. Reflectiesessies kunnen worden verzorgd door interne (HPOO) coaches of externe coaches.



Referenties

- ^a de Waal, A.A. (2013), *Hoe bouw je een high performance organisatie*, Van Duuren Management, Culemborg
- ^b Accenture (2005), *Driving High Performance in Government: Maximizing the Value of Public-Sector Shared Services*, *The Government Executive Series*, Accenture, January; Karyotakis, K.M. en Moustakis, V.S. (2014), Reinvention of the Public Sector: Total Quality Management and Change Management, *Singidunum Journal of Applied Sciences*, Vol. 11 Issue 2, pp. 30-44; Prakash, A. and Potoski, M. (2016), Dysfunctional institutions? Toward a New Agenda in Governance Studies, *Regulation & Governance*, Vol. 10 Issue 2, pp. 115-125; Public Sector Performance Commission (2011), *Overview of the High Performance Framework*, Government of South Australia, http://www.hpf.sa.gov.au/wp-content/uploads/hpf-overview_feb2011.pdf; Rodríguez-Pose, A. and Di Cataldo, M. (2015), Quality of government and innovative performance in the regions of Europe, *Journal of Economic Geography*, Vol. 15 Issue 4, pp. 673-706
- ^c Doh, S. (2014), Social capital, economic development, and the quality of government: how interaction between social capital and economic development affects the quality of government, *Public Administration*, Vol. 92 Issue 1, pp. 104-124
- ^d ter Bogt, H.J., van Helden, G.J. en van der Kolk, B. (2015), Challenging the NPM Ideas About Performance Management: Selectivity and Differentiation in Outcome-Oriented Performance Budgeting, *Financial Accountability & Management*, Vol. 31 No. 3, pp. 287-315
- ^e Andrew R. en Van de Walle S. (2012), *New Public Management and citizen's perceptions of local service efficiency, responsiveness, equity and effectiveness*, COCOPS Working Paper, Number 7; Atreya B. en Armstrong A. (2002), *A review of the criticisms and the future of New Public Management*, Working paper series, Victoria School of Management, Melbourne; Baclija, I. (2012), *Measuring New Public management at the local level: Experiences from EU Cities*, Department of Political Science, Faculty of Social Science, University of Ljubljana, Slovenia; Larbi, G. A. (1999), *Overview of Public Sector Management Reforms*, United Nation Research Institute for Social Development, Discussion Paper 112; Mongkol, K. (2011), The critical review of the NPM Management model and its criticisms, *Research Journal of Business Management*, 5: 35-43; Rosta M. (2011), *What makes a New Public Management reforms? An institutional analysis*, Corvinus University, Budapest
- ^f Boyne, G.A. (2002), Public and private management: what's the difference?, *Journal of Management Studies*, 39:1, 0022-2380
- ^g Rekenkamer Rotterdam (September 2016), *Geen krimp gegeven: effecten personele krimp op kwaliteit dienstverlening*, onderzoeksrapport
- ^h Linker, P.J. (2014), *Het besturen van de betekenisvolle organisatie*, luisterboek op CD en te beluisteren vanaf www.sturingsadvies.nl/app

- ⁱ De Waal, A.A. en Mulimbika, T (2017), A Comparative Analysis of Zambian Governmental Institutions Using the HPO Framework, *SAGE Open*, July-September 2017: 1 –17; De Waal, A.A. (2018), Becoming a high performance organization in African Government: the case of Zambia's Competition & Consumer Protection Agency, *Paper, Africa Academy of Management 2018 Conference, Ethiopië*
- ^j Linker, P.J. (2006), *Sturing in de rijksdienst*, Van Gorcum
- ^k Oliver, C. (1991), *Strategic responses to institutional processes*, *Academy of Management Review*, Vol. 16 no. 1, pp. 145-179
- ^l Abma, T.A. (2000), Fostering learning-in-organizing through narration: Questioning myths and stimulating multiplicity in two performing art schools, *European journal of Work and Organizational Psychology*, Vol. 9 Issue 2, pp. 211-231
- ^m de Waal, A. en Heijtel, I. (2016), Searching for effective change interventions for the transformation into a high performance organization, *Management Research Review*, Vol 39 Issue 9, pp. 1080 – 1104; de Waal, A. en Heijtel, I. (2017), Developing a change approach for the transition to a high performance organization, *Measuring Business Excellence*, Vol. 21 Issue 2, pp. 101-116
- ⁿ de Waal, A.A., Hinfelaar, E. en Goedegebuure, G. (2013), High-performance partnership: de succesfactoren', *Holland Management Review*, no. 150, pp. 49-54
- ^o de Waal, A. de and Chachage, B. (2011), Applicability of the high-performance organization framework at an East African university: the case of Iringa University College, *International Journal of Emerging Markets*, Vol. 6 No. 2, pp. 148-167; de Waal, A.A. and de Haas, J. (2016), *Longitudinal research into the effects of the high performance organization framework: the case of NEH the Philippines*, Paper presented during the PMA 2016 Conference, Edinburgh; de Waal, A.A. and Frijns, M. (2011), Longitudinal research into factors of high performance: the follow-up case of Nabil Bank, *Measuring Business Excellence*, Vol. 15 No. 1, pp. 4-19; de Waal A.A. and Goedegebuure, R. (2017), Investigating the causal link between a management improvement technique and organizational performance: the case of the HPO Framework", *Management Research Review*, Vol. 40 Issue 4, pp. 429-450
- ^p Andrews, R. and Boyne, G. (2011), *Corporate Capacity and Public Service Performance*, *Public Administration*, Vol. 89 Issue 3, pp. 894-908
- ^q Kakabadse, A., Abdulla, M.O., Abouchakra, R. and Jawad, A.Q. (2011), *Leading smart transformation, a roadmap for world-class government*, Palgrave MacMillan, Basingstoke

