



Navigerend Transformeren in publieke organisaties

Tussen wendbaarheid en koersvastheid

Capgemini Consulting
September, 2009
© 2009 Capgemini Consulting
Alle rechten voorbehouden.

Drs. Sabine van Eck Mr. Lex van den Ham Drs. Tino de Velde Mr. Maarten Veldhuizen MPA

Voorwoord

Gezocht: leiders met lef!

Veranderingen in de publieke sector zijn per definitie nog ingewikkelder dan in de private sector. 'Wat werkt' in de private sector is nooit één op één te vertalen naar de publieke sector. Maar de druk op de overheid om te veranderen is groter dan ooit. Die druk komt vooral van buiten. Aan de ene kant is er 'minder overheid' nodig: voor veel zaken heeft de burger de overheid niet of veel minder nodig. Maar, wat er overblijft, bekijkt diezelfde burger (rechtstreeks, maar ook via de politiek) steeds kritischer: Kan het niet efficiënter en effectiever? Dat vraagt nogal wat van organisaties in de publieke sector. En dat gaat helaas niet altijd even soepel. Veranderingen bij de overheid komen dan ook vaak hijgend en puffend tot stand.

Capgemini Consulting heeft topambtenaren en topbestuurders uit alle lagen van de publieke sector gevraagd naar hun ervaringen met transformatieprojecten. Dat levert interessante inzichten op over de externe veranderdruk voor, tijdens en na transformaties. En laat zien dat steeds sterker de nadruk komt te liggen op de beleidsrealisatie. De uitdaging van de publieke sector is om te navigeren binnen dit krachtenveld. Het verbaast mij niet dat juist leiderschap zo'n cruciale factor voor succes is volgens de kopstukken uit de publieke sector zelf. Dat is ook mijn ervaring. Sterk leiderschap is het verschil tussen slagen en falen. Wat dat leiderschap volgens mij concreet inhoudt? Een succesvolle leider:

- Heeft het vertrouwen van zijn/haar omgeving en de politieke baas;
- Houdt rekening met de politieke context, maar laat het hoofd niet op hol brengen door diezelfde politiek;
- Stelt een punt aan de horizon; weet waar we op weg naartoe zijn;
- Is in staat om mensen ook daadwerkelijk mee te nemen;
- Is ook inhoudelijk voldoende sterk of weet zich de inhoud snel eigen te maken;
- Is in staat om buiten de eigen bestuurlijke kokers te treden;
- Toont, naast intern, met name ook extern leiderschap

Deze publicatie geeft een goed beeld van de stand van zaken in de publieke sector. Het roept herkenning op, laat zien waar de pijnpunten liggen en geeft ook de oplossingsrichtingen aan. Het schetst de dilemma's en uitdagingen waar publieke leiders zich nu voor gesteld zien. De uitdaging is hoe we, al die kennis en ervaring, de komende jaren gaan benutten om de overheid van de toekomst ook daadwerkelijk vorm te geven. Durven we met z'n allen om die stappen te zetten die nodig zijn om onze publieke sector aan te passen aan de tijd?

Ik wens u veel leesplezier!

Ed Nijpels

Voorzitter ONRI, Oud-minister VROM

Inhoudsopgave

1	Een onderzoek naar succes- en faalfactoren van transformaties in de publieke sector	6
1.	1.1 Meer kennis over transformaties in de publieke sector!1.2 Opzet van het onderzoek	6 8
9	De drijfveren voor publieke transformaties komen van buiten	10
4.	2.1 De kunst van het navigerend transformeren	10
	2.2 Van intern naar extern	12
	2.3 Drijfveren: klant en keten	12
	2.4 Nieuwe stroperigheid ligt op de loer	14
	2.5 Staat het op de agenda?	14
	2.6 Naast klanten en keten ook kosten	15
	2.7 Wat vraagt dit van publieke organisaties?	16
2	De veranderstrategie vertaalt het buiten naar binnen	18
\mathcal{L}	3.1 Noodzaak van veranderstrategie onbetwist	18
	3.2 Hoe dynamisch wilt u het hebben?	20
	3.3 Strategie met een kleine 's' of een big bang?	21
	3.4 Het 'strategiedilemma': balanceren tussen wendbaarheid	
	en koersvastheid	23
	3.5 Externe factoren bepalen de veranderstrategie	24
	3.6 Van strategie naar implementatie	26

4	Blijf de verandering een stap voor met een actueel veranderinzicht	28
1.0	4.1 Zonder veranderinzicht geen implementatiesucces 4.2 Veranderpotentieel: ben je bereid, in staat en klaar om	28
	te veranderen?	30
	4.3 It's the people, stupid!	32
	4.4 Stress testen voor een gedeeld inzicht	35
	4.5 Van review naar preview	36
	4.6 Meer aandacht voor het externe veranderinzicht	37
	Leiderschap is hét onderscheidend criterium voor succesvol	
	transformeren in de publieke sector	38
	5.1 Leiderschap wordt steeds belangrijker	38
	5.2 Leiderschap als sleutel voor transformatiesucces	4(
	5.3 Kenmerken van leiderschap bij transformaties	42
	5.4 Meer extern leiderschap is nodig	47
	5.5 Waar vinden we publiek leiderschap?	48
	5.6 Inversteren in leiderschapsontwikkeling?	49
	Het buiten nog meer naar binnen halen	52
6		
U.	6.1 Waar draait het nu echt om?	52
	6.2 Wat te doen met het politieke krachtveld?	55
	6.3 Veranderen we snel genoeg of kan het nog sneller?	55
	6.4 Transformatievaardigheden; een eis voor elke publieke leider?	56
	6.5 De toekomst van publieke transformaties	56
	•	

1.

Een onderzoek naar succes- en faalfactoren van transformaties in de publieke sector

Transformeren en de 'kunst van het navigeren'. Een synopsis van openhartige, levendige en persoonlijke gesprekken.

Uit internationaal onderzoek blijkt dat de druk om te veranderen voor organisaties in de publieke sector steeds groter wordt. Ook in Nederland ontkomen we niet aan deze druk. Veranderen is niet meer weg te denken uit publieke organisaties. Wat vraagt dat van inzichten in grote verandertrajecten, ofwel transformaties?

1.1 Meer kennis over transformaties in de publieke sector!

Vanuit de brede adviespraktijk van Capgemini Consulting in de publieke sector zien wij een sterk groeiende behoefte aan kennis (en uitwisseling daarvan) over transformaties in de publieke sector. Tegelijkertijd constateren wij dat er weinig informatie voorhanden is over percepties, leerervaringen en trends in transformaties in het publieke domein. Om die reden heeft Capgemini Consulting het initiatief genomen tot een onderzoek naar het verandervermogen van de publieke sector (met name binnen de overheid).

Traditionele 'kokers' blijken steeds minder in staat adequaat in te spelen op de indringende behoefte naar een goede publieksgerichte dienstverlening. Ook de toenemende complexiteit van maatschappelijke vraagstukken vergt een andere wijze van organiseren en veranderen.

De in het publieke domein traditioneel top down georganiseerde sturing van beleid, uitvoering, dienstverlening en toezicht staat steeds meer ter discussie.

Het huidige kabinet heeft in haar beleidsprogramma een aantal ambitieuze doelstellingen geformuleerd ten behoeve van een dienstbare overheid. Doelstellingen die ook in collegeprogramma's in gemeenten en provincies prominent aan de orde zijn.

+ Schiphol m Zuidoost Amsterdam

Uiteraard is er veel geschreven over grote verandertrajecten. De literatuur is doorgaans gebaseerd op onderzoek uit

de private sector en Angelsaksisch van aard. Daarnaast ontbreken veelal het inzicht en de ervaringen van de publieke

sleutelpersonen: wat is hun visie op publieke transformaties? Wat zien zij als belangrijkste risico's? Hoe gaan zij daar

mee om? Wat maakt veranderen in een publieke context anno 2009 bijzonder? En wat staat de publieke sector de komende jaren te wachten? Het is om deze reden dat wij in het afgelopen jaar een reeks van (internet)interviews en

Een onderzoek naar de veranderkracht van de publieke sector.

gesprekken hebben gevoerd met topambtenaren en bestuurders om deze ervaringen op te halen.

De belangrijkste daarvan zijn:

- Verbetering van de publieke dienstverlening;
- Terugdringingen van onnodige bureaucratie en
- Betere en snellere beleidsresultaten.

Beleidsrealisatie komt meer en meer centraal te staan. Schijnwerpers worden vaker gericht op de effectiviteit van processen. De roep om transparantie klinkt luid.

Uiteraard is er veel literatuur over transformaties. althans aspecten daarvan. De acht stappen van Kotter en de vijf veranderkleuren van De Caluwe en Vermaak zijn begrippen die velen bekend zijn. Toch moet geconstateerd worden dat de literatuur vaak gebaseerd is op onderzoek uit de private sector, Angelsaksisch van aard is en weinig toegesneden op de Nederlandse publieke sector. Ons onderzoek heeft niet de pretentie opnieuw het wiel uit te vinden. Wat veelal ontbreekt is het inzicht en de ervaringen van de hoofdrolspelers zelf: wat ervaren zij als cruciale factoren bij grote verandertrajecten, wat zijn de belangrijkste risico's en hoe sturen zij daarop? Wat maakt veranderen in een publieke context anno 2009 bijzonder? En hoe ziet dat er over enkele jaren uit?

Het is om deze reden dat wij in het afgelopen jaar een reeks van (internet)interviews en gesprekken hebben gevoerd om deze ervaringen op te halen.



1.2 Opzet van het onderzoek

Veel veranderingen in een organisatie hebben het karakter van moderniseren. Dit verschilt wezenlijk van transformeren. Bij moderniseren gaat het om verbeterslagen en aanpassingen gericht op effectiviteit en efficiency; bij transformeren gaat het om een fundamenteel andere manier van werken en een andere relatie met alle betrokken stakeholders binnen en buiten de organisaties (het ecosysteem).

Definities van transformaties verschillen, maar voor de doelstelling van dit onderzoek hebben wij de term publieke transformatie gebruikt voor strategische, organisatiebrede veranderingen die een diepgaande invloed hebben op de kerncompetenties en het functioneren van publieke organisaties, hun omgeving, processen en prestaties.

Het onderzoek is gevoed door een brede groep besluitvormers, verandermanagers en ervaringsdeskundigen van overheidsinstanties en richt zich op een tweetal vragen:

- 1. Wat kunnen we leren van (lopende en afgeronde) publieke transformaties in termen van succes- en faalfactoren?
- 2. Welke veranderingen staan de publieke organisaties te wachten gelet op de agenda van de publieke sector in 2012?

Het onderzoek bestaat uit een online enquête, een serie van diepte-interviews en enkele enkele ronde-tafel gesprekken. Over de opzet van het onderzoek hebben wij voorafgaand input gekregen van enige topambtenaren uit grote ministeriële en uitvoeringsorganisaties. Eind 2008 is een internet survey uitgezet onder enkele honderden honderden medewerkers binnen (semi-) overheidsorganisaties, met name op het niveau van het (strategisch) management. Voortbordurend op de resultaten van een onderzoek van Capgemini Consulting in samenwerking met de Economist Intelligence Unit is gekeken naar de invloed van visie, implementatie en leiderschap op het succes van publieke transformaties.

De uitkomsten van de internet survey hebben de input geleverd voor 33 diepte-interviews met topambtenaren uit diverse geledingen van de overheidssector. Deze zijn in de periode van januari 2009 t/m mei 2009 afgenomen.

De bestuurders die hun medewerking hebben verleend aan de diepte-interviews zijn na afloop uitgenodigd voor een tweetal diners pensant waarin de resultaten van de diepte-interviews zijn teruggekoppeld en de opgedane inzichten getoetst en verrijkt.

Deze publicatie mag daarom als een synopsis worden gezien van onze gesprekken, die openhartig, levendig en persoonlijk waren. Één ding kwam daarbij pregnant naar voren: transformeren gaat vooral over de 'kunst van het navigeren', het zoeken van de balans tussen wendbaarheid en koersvastheid, tussen verschillende organisaties die de koers mede beïnvloeden. Het beeld van navigerend transformeren blijkt de werkelijkheid dicht te benaderen.

2.

De drijfveren voor publieke transformaties komen van buiten

Ketensamenwerking, kostenreductie en klantgericht werken staan meer dan ooit centraal.



2.1 De kunst van het navigerend transformeren

Niet altijd is de meest optimale route van A naar B ook de kortste route van A naar B. Soms gaat het sneller via een, op het eerste oog, langere route of is de reis comfortabeler als onderweg meerdere tussenstops zijn ingepland. Maar ook wanneer je eenmaal op weg bent, kunnen vertragingen en omleidingen resulteren in een alternatieve route. Daarbij ben je in sterke mate afhankelijk van externe factoren als andere weggebruikers, infrastructuur of beschikbare vervoersmiddelen.

Grote verandertrajecten in de publieke sector, vertonen behoorlijke parallelen. Lang niet altijd kom je via een rechte lijn van A naar B. In veel gevallen bereik je B via een alternatieve, langere route. Ook tijdens een transformatie kunnen allerlei factoren zorgen voor een aangepaste route. En is het zaak om een deel van de risicofactoren al vooraf te kennen en te beheersen. Dé uitdaging van veranderen in de publieke sector is gelegen in het verbinden van wendbaarheid met koersvastheid. Dit betekent vooral dat de topambtenaren in de publieke sector de kunst van het navigeren moeten beheersen.

Voorafgaand aan elke reis en elk transformatietraject gaat de vraag: Waarom op reis gaan? Wat zijn de huidige en de te verwachten drijfveren voor de grote publieke transformaties? Dit vroegen we topambtenaren en bestuurders. Hun antwoord klinkt verrassend eensluidend.

Wat zijn de huidige en de te verwachten drijfveren voor publieke transformaties? De externe druk die uitgaat van klant, keten, het netwerk en allianties neemt alsmaar toe. Wat vraagt dat van de veranderagenda van publieke organisaties? Wat betekent dit voor organisaties, voor hun werkwijze en cultuur? Ligt het tempo inderdaad zo hoog? En is het nodig om barrières te slopen om niet zelf ingehaald te worden?



2.2 Van intern naar extern

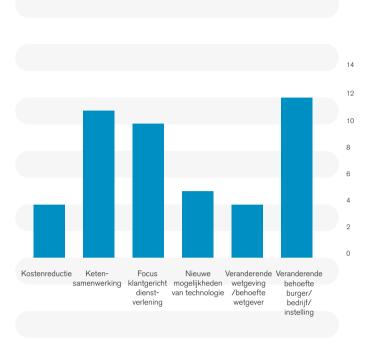
In het laatste decennia van de vorige eeuw eisten met name interne uitdagingen binnen publieke organisaties de aandacht op. Het was de tijd van het aanpassen en moderniseren van de financiële en personele processen, van het implementeren van een nieuwe manier van het organiseren en control en grote professionaliseringstrajecten voor het management. De laatste jaren stelt met name de externe omgeving nieuwe en vooral steeds dwingender eisen aan het functioneren van publieke organisaties. Dit is een trendbreuk met het verleden. Uit ons onderzoek blijkt dat deze omwenteling van interne naar externe drijfveren voor transformaties binnen alle domeinen van de overheid (toezicht, uitvoering en beleid) wordt ervaren.

Wat zijn op dit moment de belangrijkste externe drijfveren die publieke organisaties dwingen tot –soms– grootschalige verandertrajecten, tot transformaties?



2.3 Drijfveren: klant en keten

Over de belangrijkste drijfveren voor transformaties in de afgelopen drie jaar, bestaat brede consensus. Transformaties komen voort uit de noodzaak voor klantgerichte dienstverlening, als gevolg van de veranderende behoeften en eisen van burgers, bedrijven en instellingen. Daarnaast zijn veranderingen vaak ingezet als gevolg van de grote noodzaak tot ketensamenwerking.



Welke van de volgende trends/drijfveren zijn het meest bepalend geweest?

2.3.1 De klant centraal: De lippendienst voorbij

"We have to organise government around problems, not problems around government", zo vatte Tony Blair de drijfveer van klant- en ketengericht werken ooit goed samen. Boven aan de veranderagenda staat, anders dan vijf of tien jaar geleden, het belang van publieke dienstverlening. De blik is sterker dan ooit naar buiten gericht. Hoe realiseer ik betere dienstverlening voor burgers, voor bedrijven en voor instellingen? De klant centraal, is zeker geen nieuw begrip. Pas de laatste drie a vier jaar, ervaren veel van de respondenten dat dit meer is dan lippendienst. Vrijblijvendheid maakt plaats voor commitment op een weg waar geen terug die onomkeerbaar is.

Burgers verwachten een hoog serviceniveau en kijken naar de overheid voor snelle en betere oplossingen. Internet maakt burgers goed geïnformeerd en vraagt om transparante publieke organisaties. Contact met organisaties is, door gebruik van internet en email, laagdrempeliger en eenvoudiger, maar vraagt tegelijkertijd om snelle antwoorden op maat. De burger ondergaat niet meer op afstand, maar is een actieve stakeholder geworden, for better and for worse.

"De klant staat momenteel centraal. Dit is een paradigmashift in vergelijking met voorheen, waarin de politiek als belangrijkste klant werd gedefinieerd"

Wat betekent dit voor publieke organisaties? Het denken in organisaties kantelt van aanbodnaar vraaggestuurd, van buiten naar binnen. Denk aan de uitvoering van de asielprocedures, terugdringing van de werkloosheid, verminderen van toezichtsdruk bij ondernemers, maar ook de aanpak van bijvoorbeeld de jeugdzorg waarin 'het kind centraal' staat.

Klantgericht werken heeft nog teveel betrekking op de eigen organisatie. Op het organiseren en verbeteren van de eigen werkprocessen.

Maar daarmee staan we nog maar aan het begin.

De issues die vragen om een oplossing, liggen vaak op meerdere (beleids)terreinen en/of meerdere bestuurslagen. Remmend voor veranderingen zijn vaak de bestaande kokers.

Dit leidt tot vertraging, terwijl respondenten juist aangeven dat het tempo hoger moet en institutionele barrières geslecht moeten worden.

2.3.2 Ketenafhankelijkheid neemt sterk toe

Overheidsorganisaties zijn meer en meer genoodzaakt om bij de uitvoering van hun taken structureel samen te werken met andere overheden, en maatschappelijke organisaties. Die samenwerking kent vele verschijningsvormen en vindt plaats onder 'druk' of is vrijwillig, van bovenaf gestuurd of van onderop georganiseerd. Structureel of incidenteel op basis van voorvallen. We zien een brede waaier aan vormen van ketensamenwerking, van netwerkorganisaties en van allianties. Voor al deze samenwerkingsvormen geldt dat telkens een groter of kleiner stukje van de eigen autonomie wordt prijsgegeven om het gewenste resultaat te bereiken.

"De ketenafhankelijkheden zijn massaal, de afhankelijkheid van anderen enorm"

2.4 Nieuwe stroperigheid ligt op de loer

Dit nieuwe, sterk extern bepaalde, speelveld voor veranderingen, zorgt voor nieuwe risico's. De geïnterviewden zijn zich hiervan bewust. Door de toename van het aantal ketenpartijen dreigt een nieuwe ambtelijke en bestuurlijke drukte te ontstaan. Dit resulteert gemakkelijk in veel en nog meer overleg, in stapels papier en allerlei (geformaliseerde en niet-geformaliseerde) vormen van coördinatie en afstemming. En daarmee raakt het doel (klantgerichtheid) makkelijk bedolven onder het middel (ketensamenwerking). Tegelijkertijd zorgt de uitwisseling van gegevens voor nieuwe afhankelijkheden en risico's met betrekking tot betrouwbaarheid en privacy. Hoe voorkom je dat een nieuwe bureaucratisering en nieuwe stroperigheid ontstaat die resultaat behalen juist bemoeilijkt?

In de praktijk lopen klantgerichtheid en ketensamenwerking binnen publieke organisaties vaak gelijk op. Het zijn drijfveren die elkaar versterken. Klantgericht werken steunt immers sterk op beschikbare informatie (technologie) en op werkwijzen die dwars door organisaties heen gaan. Onze gesprekpartners signaleren een grote potentie in met name de uitvoeringswereld om kokeroverstijgend samen te werken. Niet alleen omdat uitvoeringsconsequenties en veranderingscondities goed kunnen worden overzien, maar ook omdat de dominante oriëntatie een andere is, namelijk gericht op praktische oplossingen. Een belangrijke voorwaarde voor succes. Uitvoeringsinstanties signaleren het probleem voor de klant en tonen de bereidheid om dit door bestaande kokers heen op te lossen.

Maar om een verandering structureel te borgen, is ook draagvlak op strategisch niveau nodig. De politiek moet het ook willen, zodat randvoorwaarden voor ketensamenwerking kunnen worden gerealiseerd, een gezamenlijke doelstelling kan worden geformuleerd en resultaten kunnen worden bewerkstelligd.

"Op strategisch niveau lijkt ketensamenwerking en klantgericht werken niet structureel te worden, omdat het wordt gezien als een operationele aangelegenheid"

Ons onderzoek maakt duidelijk dat deze strategische discussie nog te weinig wordt gevoerd. Het blijft teveel hangen in de tactische en operationele context. De ketensamenwerking heeft nog teveel de handrem er op. Een gedragen strategische discussie kan dit opheffen en publieke transformaties versnellen.



2.5 Staat het op de agenda?

Klant en keten zijn dan wel de driver, maar om een daadwerkelijke verandering te kunnen realiseren is het vereist de gewenste uitkomst op de politieke agenda te krijgen.

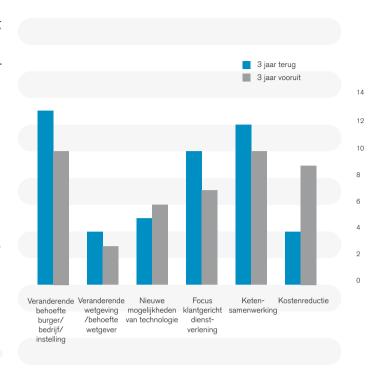
Deze uitspraak van een geïnterviewde ontmoette veel instemming. Het geeft vooral kernachtig weer dat een transformatie echt betekenis krijgt als deze verbonden is met de politieke agenda. Nieuwe beleidsdoelen vragen veelal om verandering van werkwijzen en organisatie. Ze zijn min of meer randvoorwaardelijk geworden. Tegelijkertijd onderkennen velen de behoefte om de politiek gedurende transformaties op gepaste afstand te houden. Het lijkt een paradox, maar ze is het niet! Voor een wezenlijke verandering van een organisatie binnen de publieke sector is instemming en steun van de politieke leiding onontbeerlijk. Het geeft betekenis en *commitment*, creëert de noodzakelijke druk en verschaft de financiële randvoorwaarden. Maar het importeert ook nieuwe, eigen risico's. De politieke agenda is veranderlijk, naar zijn aard wat chaotisch en heeft het karakter van een rupsje nooitgenoeg.

"Zonder politieke betrokkenheid is nauwelijks van een transformatie te spreken"



2.6 Naast klanten en keten, ook kosten

De respondenten zien voor de komende jaren geen wezenlijke veranderingen in de veranderagenda van de overheidsorganisaties. Daarop is één uitzondering, namelijk de noodzaak van kostenreductie. Topambtenaren anticiperen op een groeiende druk op kostenefficiëntie, op een stevigere focus op het 'lean' gehalte van de overheidsprocessen. Ook deze druk ervaart men als een externe veranderdruk, gericht op efficiency, transparantie, effectiviteit en vergelijkbaarheid.



"Welke van de volgende trends/drijfveren zijn het meest bepalend geweest en welke zullen de aankomende jaren bepalen?"

Opvallend is dat er in het onderzoek eigenlijk geen echt verschil blijkt tussen drijfveren voor beleid, uitvoering en toezicht. Ook niet tussen overheden. Wel ervaren gemeenten en uitvoeringsorganisaties de externe druk vanuit klant en keten op dit moment heel sterk. Onze verwachting is dat de verschillen steeds kleiner worden nu beleidsrealisatie meer en meer vraagt om een aanpak die dwars door de verticale overheidslagen heen gaat.



2.7 Wat vraagt dit van publieke organisaties?

Wat betekenen de externe druk van klant, keten, netwerk, allianties en kostenefficiëntie voor de transformatiedoelen? Wat vraagt de huidige en toekomstige veranderagenda van organisaties, van hun mensen, van werkwijze en cultuur? Drie dominante ontwikkelingen komen uit alle gesprekken prominent naar voren:

- Wendbaarheid en flexibiliteit van organisaties: randvoorwaarden om sneller en beter te werken;
- Kortere ketens en sluitende aanpak: de 'polder' dreigt vertragend te werken;
- Versnelling is noodzakelijk. Het resultaatbereik is te traag. De organisatie moet competitiever worden.

"Het tempo ligt hoog en om dat bij te kunnen benen is het slopen van barrières noodzakelijk om niet zelf ingehaald te worden"

Dit zijn de uitdagingen waar bestuurders en topambtenaren zich voor gesteld zien. De uitdaging van publieke organisaties is dat zij wendbaar en flexibel moeten zijn, maar tegelijkertijd ook koersvast. De strategische vraag voor elke publieke organisatie is: Hoe navigeer ik daartussen? Hoe breng ik mijn organisatie op koers, nu de externe dynamiek zo groot is? Uiteraard is dit per definitie een vraag waarop meerdere antwoorden mogelijk zijn en waarover in de literatuur veel verstandige dingen zijn geschreven.

Deze publicatie geeft vooral weer hoe topambtenaren daar zelf over denken, waar hun grootste uitdagingen liggen en welke oplossingen zij zien om beleid te realiseren.

Het veranderende speelveld vereist een goede veranderstrategie. Dat allereerst. Kan ik een stip op de horizon zetten en daar binnen enkele jaren redelijk ongestoord naar toe koersen? Of juist niet: kan de transformatie enkel in kleine te 'managen' stappen?

Naast een strategie vereist flexibiliteit en snelheid een flink veranderpotentieel van de mensen die het moeten gaan doen. Was dat in het verleden vooral een interne aangelegenheid, nu gaat het vooral ook om het meekrijgen van externe partijen. Is het inzicht in de veranderkracht van alle interne én externe betrokken voldoende aanwezig? Is het niet zo dat veel van de mislukkingen in grote verandertrajecten terug te brengen zijn tot een gebrek aan (inzicht in) dit verandervermogen? En dat transformeren vooral ook betekent risicofactoren kennen en hierop effectief sturen. Tenslotte is er de veranderaar, de leider die aan de lat staat om verantwoordelijkheid te nemen voor het transformatieproces. Hij of zij moet bij uitstek een beeld hebben van de aanpak en het verandervermogen.

Hij of zij moet kunnen schaken op steeds meer schaakborden, intern, maar ook én in toenemende mate in de externe omgeving van de eigen organisatie.

Het is deze interessante en relatief nieuwe dynamiek in overheidsland die maakt dat transformeren vaak nog maar gedeeltelijk is geholpen met traditionele, veelal uit de jaren '80 en '90 ontwikkelde, inzichten over wat en hoe te veranderen.

"De echt grote transformaties zijn uit. Het wordt een 'economie van de kleine series'. Anders gezegd: kleinere steeds sneller op elkaar volgende veranderingen om de responsiviteit van het systeem op te voeren"

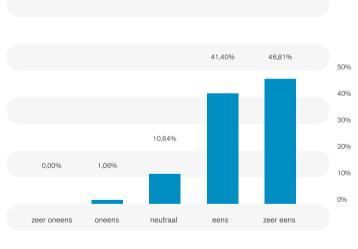
In de volgende hoofdstukken van deze publicatie wordt deze stelling verkend en proberen we daar inzichten en verdieping in aan te brengen. Een poging om dichter tot de kern van transformaties te komen, steunend op inzichten van de hoofdrolspelers zelf en daaraan onze eigen professionele ervaringen verbindend.

De veranderstrategie vertaalt het buiten naar binnen

Bij het kiezen van een transformatiestrategie wordt meer dan ooit rekening gehouden met de omgeving van publieke organisaties.

3.1 Noodzaak van veranderstrategie onbetwist

Een veranderstrategie opstellen is niets meer en niets minder dan ordening en structuur aanbrengen in een ongestructureerde situatie. De strategie beschrijft de manier waarop en het geheel waarmee gestelde doelen worden bereikt. Een effectieve veranderstrategie omvat zowel een heldere visie, concrete doelen, een veranderaanpak en inzicht in de verandersnelheid. De noodzaak van het formuleren en uitdragen van een heldere visie en strategie is onbetwist. De overgrote meerderheid (90%) van de respondenten in het onderzoek stelt, dat een heldere strategie en visie onmisbaar zijn als eerste stap bij het ontwerpen van het transformatieproces.



Zonder heldere strategie en visie is een succesvolle implementatie van een publieke transformatie niet mogelijk.

Zonder strategie geen succes.

Wat is een effectieve strategie? Met de toenemende externe dynamiek en complexiteit van de publieke sector constateren we een verschuiving in de veranderstrategie. Steeds vaker prefereren de geïnterviewde leiders in de publieke sector een dynamische ontwikkelaanpak, boven de klassieke top-down ontwerpaanpak. Bestuurders en managers balanceren tussen het kunnen sturen op resultaten aan de ene kant en het opvangen van invloeden uit de externe omgeving aan de andere kant. De tijd van kant- en klare veranderoplossingen is voorbij. De keuze voor een goede veranderstrategie is maatwerk, die met name wordt bepaald door politieke druk en ketenomvang.

"Als je niet eens duidelijk kunt maken wat er moet veranderen en in welke richting, dan hoef je niet aan een transformatie te beginnen"

Zonder verhaal geen verandering. De visie verduidelijkt het waarom van de verandering en neemt mensen mee in de gewenste veranderrichting. Tegelijkertijd is het ontwerpen van een visie, zoals één van de geïnterviewden het verwoordt "het makkelijkste onderdeel van het veranderingsproces. De echte uitdaging is: hoe zorg je dat de visie realiteit wordt?"



3.2 Hoe dynamisch wilt u het hebben?

De geïnterviewde topambtenaren stellen vast dat de tijd van grootschalige top-down geplande veranderingen voorbij is. Steeds vaker kiest men voor een dynamische wijze van het organiseren van veranderingen. In het verleden kenden transformatietrajecten in de publieke sector een sterke interne drijfveer (met name ICT en bedrijfsvoering), die een sterke planning en centrale sturing mogelijk maakte. De huidige externe drijfveren, in combinatie met de snelheid van transformaties, vragen om een andere strategie. De geïnterviewden geven aan dat men vooral flexibiliteit in de transformatie wil creëren, ruimte om bij te sturen en niet langer kan of wil werken met een blauwdruk. Het motto is: minder sturen op doelen, meer sturen op het proces. Voor sommigen betekent dit zelfs dat "het punt aan de horizon beter een resultante van een verandering kan zijn, dan een vertrekpunt."

Deze verschuiving loopt synchroon met een breder denken over veranderstrategieën, ook in de private sector. Onderzoek toont aan dat veel transformatietrajecten niet succesvol zijn in het realiseren van gestelde doelen binnen de gestelde tijd. Los van de theoretische discussie die hierover te voeren valt, wordt het besef breed gedeeld dat de uitkomsten van transformaties op zijn minst hoogst onzeker zijn. We zien dit ook terug in de gesprekken met de topambtenaren. Dit verklaart waarom, binnen en buiten de publieke sector, het klassieke idee van het planmatig ontwerpen en uitvoeren van een veranderstrategie, steeds meer terrein verliest, ten gunste van een meer dynamische ontwikkelaanpak. Het denken over strategiekeuzes speelt zich af binnen twee uitersten, de planmatige ontwerpaanpak versus de dynamische ontwikkelaanpak.

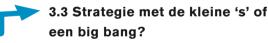
In het kort:

- De *ontwerpaanpak* gaat uit van een lineair, uniform transformatieproces, dat goed te plannen en te sturen is. Verandering is, in deze opvatting, voorspelbaar én planbaar.
- De *ontwikkelaanpak*, beschouwt verandering als een complex en dynamisch fenomeen, dat niet of nauwelijks te plannen of te sturen is. Veranderen is, in deze opvatting, een proces dat zich dynamisch ontwikkelt.



Het bepalen van de transformatiestrategie is een stap die vaak over het hoofd wordt gezien

"Het doel staat vast, maar de route kan wijzigen. Vooraf bepaal je het punt aan de horizon en die houd je vast. Implementatie volgt in kleine stappen, die je aanpast en bijstelt al naar gelang het verloop. Daarbij zorg je dat de eerste stap een "no regret"- stap is. Dat zet de toon"



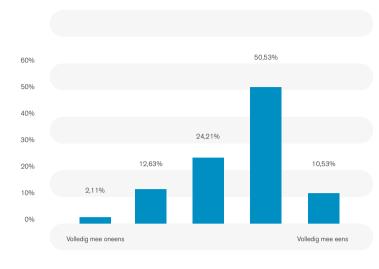
De voorkeur voor meer op ontwikkeling gebaseerde aanpak bij transformatietrajecten in de publieke sector is, zoals gezegd, met name te verklaren vanuit de ervaren complexiteit en dynamiek van de externe, ambigue omgeving die lastig stuurbaar is.

"Een publieke organisatie is zo complex dat het bijna onmogelijk is om die in één keer te herscheppen" Niet alleen de drivers voor veranderingen liggen dus extern, ook gedurende het transformatieproces bepalen externe factoren deels het verloop. Daarmee zijn transformaties in de publieke sector, in bijna alle gevallen, nauwelijks (meer) alleen een zaak van de eigen organisatie.

Naast (politieke) hijgerigheid, ervaren geïnterviewden vooral een steeds grotere ketenafhankelijkheid. Om doelstellingen te realiseren, is, in veel gevallen, niet alleen de eigen organisatie voldoende. Samenwerking is noodzakelijk tussen verschillende overheidslagen, tussen uitvoerings- en beleidsorganisaties of tussen overheids- en maatschappelijke organisaties. De transformatieresultaten van de ene organisaties liggen dus (deels) op iemands anders terrein. Een effectieve transformatiestrategie houdt hier rekening mee. En voor veel topambtenaren is dit de reden om te kiezen voor een ontwikkelaanpak.

3.3.1 Geen rechte lijn, wel concrete resultaten

De tijd van de grote strategieën en de blauwdrukaanpak, is definitief voorbij. Maar dit betekent niet dat gekozen wordt voor een 'anything goes'-aanpak. De overgrote meerderheid van de geïnterviewden geven aan dat het vooraf bepalen van het 'punt aan de horizon' een essentieel onderdeel is van het ontwerpen van de strategie. Resultaten tellen, meer dan ooit. Uit het onderzoek blijkt dat men vindt dat veel publieke instellingen onvoldoende scoren op dit punt. Ruim 60% van alle ondervraagden in het internetonderzoek geeft aan dat doelstellingen te weinig concreet worden gemaakt. Zonder een scherp punt aan de horizon, is het lastig navigeren.



Publieke instellingen maken hun doelstellingen te weinig concreet

"Het resultaat van een publieke transformatie ligt vaak voor de helft op iemands anders (beleids)terrein"

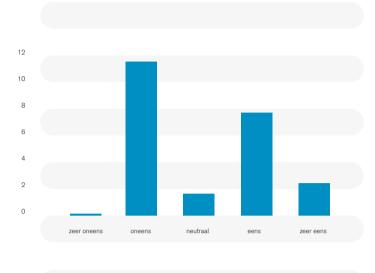
Opvallend is trouwens dat de respondenten positief zijn over de mate waarin doelstellingen gehaald zijn, bij transformatietrajecten waar men zelf bij betrokken is (geweest). Vijf van de tien ondervraagden geeft aan dat alle of in elk geval de belangrijkste, vooraf gestelde doelen zijn gehaald. Bij niemand is geen van de voorafgestelde doelen behaald. Men is dus positief over de mate waarin doelstellingen gerealiseerd worden bij transformatieprojecten. Negatief over de concreetheid van die doelen. Hier ligt kennelijk een subtiele relatie.

3.3.2 Een economie van de kleine series

Een goede transformatiestrategie begint met een heldere visie, vertaald in concrete doelstellingen die fungeren als een 'punt aan de horizon'. Is het mogelijk om vervolgens grote stappen te zetten? Of is transformeren in de publieke sector alleen te realiseren in kleine, te managen, stappen? De meerderheid van de respondenten geeft aan dat grote stappen wel degelijk mogelijk zijn, maar velen kiezen toch voor een strategie met de kleine 's'. Hoewel een big bang strategie mogelijk is, leidt dit in de praktijk, volgens hen teveel tot navelstaren. Door een veel te sterke interne gerichtheid slorpen transformatietrajecten letterlijk alle tijd en energie van een organisatie op.

Ook het stapelen van veranderingen heeft een verlammend effect en leidt af van de noodzakelijke aandacht voor klanten, ketenpartners en resultaten. Een herkenbaar probleem voor veel managers in de publieke sector. Overal worden (kleine) veranderingen doorgevoerd en onvoldoende met elkaar in verband gebracht. Het gevaar van het 'veranderen om het veranderen' is groot. Veel geïnterviewden hebben de negatieve effecten van deze veranderaanpak ervaren.

"Effectief transformeren vraagt om een strategie met de kleine 's': kleine stappen, geen big bang strategie. Succesvolle transformaties zijn vaak kleine stapjes met een grote impact"



Transformeren in de publieke sector kan enkel in kleine, 'te managen' stappen

De complexiteit maakt het volgens velen onmogelijk om organisaties in één keer te herscheppen. Dan wordt het achteraf herstellen. Dit betekent vooral dat de scope van de verandering minder lang wordt. De horizon om doelen te realiseren ligt op twee à drie jaar. Daarna kijkt men weer verder. Voor de strategie van grote transformaties betekent dit faseren. In plaats van grote transformaties over een langere periode, kiest men voor een strategie van kleinere veranderingstrajecten achter elkaar. Een "economie van de kleine series".



3.4 Het 'strategiedilemma': balanceren tussen wendbaarheid en koersvastheid

Transformeren is balanceren geworden. In de publieke sector zoekt men, meer dan ooit naar een koers die recht doet aan de dynamiek en complexiteit van de omgeving, maar die tegelijkertijd wel zo optimaal mogelijk koerst richting gesteld concreet doel. Alles draait om snelle beleidsrealisatie en het vermogen om voor burgers relevante resultaten te leveren. Maar het succesvol behalen van die resultaten hangt in hoge mate af van externe factoren. En die externe factoren vragen om hun beurt juist om flexibiliteit en wendbaarheid.

Schipperen dus, tussen assertieve klanten en politieke hijgerigheid, enerzijds en het gevaar van stroperigheid en bureaucratie van de ketensamenwerking anderzijds. De uitdaging bestaat eruit om de slagkracht van de transformatie te behouden, door een flexibele koers te varen om zo wendbaar en flexibel te zijn. Maar tegelijkertijd doelen te stellen, resultaten op te leveren en daarover verantwoording af te leggen. Koers houden dus. Dit dilemma vormt het hart van de strategiediscussie bij publieke organisaties en hun leiders.

De keuze voor een succesvolle veranderstrategie is meer dan ooit, maatwerk. De snelheid van de transformatie, de mate van flexibiliteit of juist planmatigheid en de keuzes voor de in te zetten interventies vragen, afhankelijk van context en inzet telkens een andere mix. Tegelijkertijd betekent dit niet dat een veranderstrategie niet stuurbaar is.

Navigerend transformeren betekent soms kiezen voor een alternatieve route als de gekozen route vastloopt. Soms kiezen voor een op het eerste gezicht wat langere route, waardoor de druk wat afneemt. Maar altijd met een doel voor ogen. Een te dynamische insteek heeft het gevaar van vrijblijvendheid. Van veranderen om het veranderen. De route zelf is en blijft het middel, niet het doel. Samenwerken met andere ketenpartners als het moet, en zo effectief mogelijk, maar soms ook alléén vaart maken, lef tonen en doorpakken. Eén van de geïnterviewden beschrijft de treffende metafoor van het flottielje zeilen, een kleine vloot van boten, aanpasbaar als het nodig is. "De veranderaar heeft de mogelijkheid om een boot naar de kant te sturen, als deze van het doel



3.5 Externe factoren bepalen de veranderstrategie

wegdrijft." Dit balanceren vraagt dus om maat-

werk, maar bovenal om leiderschap.

Een strategie bepalen voor een transformatieproces betekent vooraf anticiperen op mogelijke implementatierisico's. Die risico's liggen voor een groot deel, niet intern maar extern. Ook voor de strategiekeuze geldt dan: van buiten naar binnen.

3.5.1 Koersbepalende elementen

Koersbepalende elementen in een transformatiestrategie voor de publieke sector zijn, naast een heldere visie en een duidelijke scope van de verandering, met name de politieke druk en de betrokken interne en externe stakeholders.

Politieke context

De politieke aandacht voor een thema creëert 'doordrukkracht'. Politieke druk zorgt onmiddellijk voor een burning platform, een essentiële randvoorwaarde voor succesvolle transformaties. Een acute crisis maakt alles vloeibaar. Voor een veranderaar is dit strategisch goed te benutten en heeft het gevolgen voor de snelheid van de transformatie, de mate van stuurbaarheid en planbaarheid en het draagvlak van betrokken stakeholders.

Strategische vragen - politieke context:

- Staat het onderwerp op de politieke agenda?
- Is de politiek driver of juist nodig om doelen te realiseren?
- Is politieke aansluiting nodig? En mogelijk?
- Of moet juist worden ingezet op 'minder politiek'?
- Hoe staat het met de 'politieke resistentie'?

"De paradox tussen enerzijds de onvoorspelbare invloed van de politiek die we liever kwijt zijn en anderzijds de benodigde hulp van de politiek om resultaat te boeken"

Ketenomvang en governance

Ketens bepalen de mate van complexiteit en diffusiteit. Een groot aantal te bespelen ketens, maakt het proces om te komen tot gestelde transformatiedoelen diffuser en complexer. Het managen van de keten voor, tijdens en na de transformatie is een stevige klus.

Strategische vragen - ketenomvang en governance:

- Wie zijn nodig om doelstellingen te bereiken?
- Kan ik het als organisatie alleen? Of moet het samen?
- Is duidelijk wie de regie voert over de keten?
- Is er een gezamenlijk belang? Wie wil het?

3.5.2 De publieke transformatiematrix

"Ketensamenwerking over de kolommen heen is het importeren van (politieke) risico's. De kernvraag is: welke minister moet zich verantwoorden als het mis gaat?"

Ketenomvang en politieke druk bepalen de trans-

formatiestrategie. Interessant genoeg is daarbij

dat de ketenomvang nóg meer onderscheidend

hoe diffuser en minder voorspelbaar de trans-

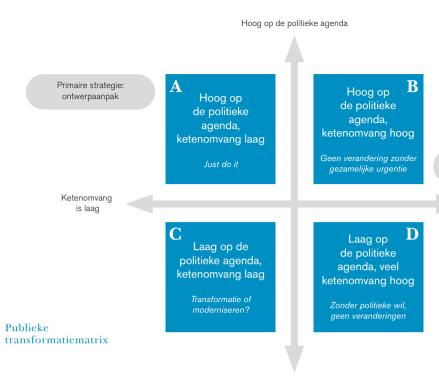
zowel in uitvoering, toezicht en beleid.

is dan de politieke agenda. Hoe meer kolommen,

formatie is. De noodzaak tot ketensamenwerking en toename van ketenafhankelijkheid zijn een constante in alle gevoerde gesprekken. Een trend Beleidsrealisatie vraagt steeds vaker om samenwerking buiten de eigen koker of keten. De combinaties van politieke druk en complexiteit van de keten, resulteren in vier kwadranten. Een transformatieproces kan zich helemaal afspelen in één kwadrant, of doorloopt verschillende kwadranten. De publieke transformatiematrix laat zien dat externe factoren (ketenomvang en politieke druk) leidend zijn voor het vaststellen van de primaire veranderaanpak.

"De veranderstrategie is te koppelen aan a) de energie die nodig is voor het doorbreken van de (beleids-)kokers en b) hoe dicht je bij het politieke vuur zit. Deze twee aspecten bepalen de scope van de verandering en daarmee de strategie"

25 | Navigerend Transformeren in publieke organisaties



Laag op de politieke agenda

A. Hoog op de politieke agenda, ketenomvang is klein

Transformatieprojecten in dit kwadrant hebben een hoge mate van planbaarheid. De politieke druk fungeert als burning platform voor het veranderingsproces. Dit betekent concreet dat het mogelijk is om snel tot een visie en concrete doelstelling te komen. Deze transformaties kunnen met een ontwerpaanpak worden gerealiseerd. Het motto is: Just do it.

B. Hoog op de politieke agenda, ketenomvang is groot

De grote, complexe publieke transformaties bevinden zich in dit kwadrant. Hoewel er wel sprake is van een katalysator voor de verandering (politieke druk) is de ketenafhankelijkheid groot. De strategie vraagt deels om dynamisch organiseren, maar tegelijkertijd om strak sturen. De politieke deadline is vastgesteld. "Een gevaarlijke mix", noemt één van de geïnterviewden dit. De politieke deadline is vastgesteld. Van essentieel belang is het verandervermogen en de veranderbereidheid van de keten. Hoe beter men in staat is om, voorafgaand aan het transformatieproces, het verandervermogen in kaart te brengen en hierop te sturen, hoe groter de kans op succes. De politieke druk kan zowel vertragend als versnellend werken. Ketengovernance is een belangrijk onderdeel van

Primaire strategie:

ontwikkelaanpak

Ketenomyana

is hoog

de transformatiestrategie.

C. Laag op de politieke agenda, ketenomvang is groot

De logge, tijdrovende publieke transformaties bevinden zich in dit kwadrant. Het ontbreken van politieke druk, kan resulteren in het ontbreken van een gezamenlijk doel. Belangrijkste strategische uitdaging is dan: hoe krijg ik ketenpartners mee in de verandering? Dit vraagt om een primaire ontwikkelstrategie. Tegelijkertijd kan het ontbreken van politieke druk juist ook de benodigde ruimte in de (politieke) luwte creëren om de ketensamenwerking te realiseren.

D. Laag op de politieke agenda, ketenomvang is klein

De belangrijkste vraag bij 'projecten' in dit kwadrant, is of er überhaupt sprake is van een transformatie. Vaak gaat het om moderniseringstrajecten, die snel gerealiseerd kunnen worden.

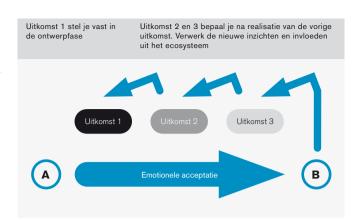


3.6 Van strategie naar implementatie

Transformeren in de publieke sector is balanceren. Balanceren tussen de externe druk om het behalen van resultaten en anderzijds de noodzaak om flexibel te kunnen inspelen op de complexiteit en dynamiek die zo eigen is aan de publieke sector. De uitdaging waar de publieke sector zich voor gesteld ziet, zit in het verbinden van die twee. Omgaan met dit dilemma is nu en in de toekomst een noodzakelijke voorwaarde voor succesvol transformeren. Dit dilemma raakt de kern van transformaties in de publieke sector.

Een goede strategie is maatwerk. En het ontwikkelen van een goede transformatiestrategie essentieel om risico's bij de implementatie te kunnen beheersen. Die risico's zijn met name externe risico's: te weten politieke druk en de ketenomvang. De veranderstrategie en het verandertempo is vooral gericht op het meekrijgen van de externe omgeving, de "emotionele acceptatie" van de verandering door het ecosysteem. Dat bepaalt de veranderkracht, nodig voor succesvolle transformaties. Een succesvolle implementatie van de gekozen veranderstrategie valt of staat bij het sturen op interne, maar vooral ook externe verandervermogen. Alleen zo kun je tijdens de implementatie koers houden en waar nodig bijstellen. Om de flexibiliteit en wendbaarheid te borgen is, volgens de respondenten, een aanpak van een serie van kleine veranderingen nodig.

De transformatie wordt in kleine stukjes gehakt en zo ontstaat een serie van kleine veranderingen. De uitkomst van iedere 'kleine' verandering is meteen ook het startpunt van de volgende fase.



Iedere overgang van de ene naar de andere fase is tegelijkertijd ook een evaluatiemoment om de emotionele acceptatie van alle interne en externe stakeholders (het ecosysteem) te kunnen meten en door te vertalen naar de volgende fase. De impact van het ecosysteem wordt zo een onderdeel van de transformatiestrategie.

Deze strategie is geen blauwdruk-strategie.
Wel is een eindpunt gekozen. Hoe verder weg, hoe 'vager' de gekozen route. De koers wordt bepaald en tussentijdse stappen en uitkomsten vastgesteld.
Sturen op concrete resultaten is zo mogelijk zonder aan de benodigde flexibiliteit in te boeten. Dit vraagt om voortdurend inzicht in en sturen op het verandervermogen binnen en buiten de organisatie. Hoofdstuk 4 gaat hier verder op in. De noodzaak van maatwerk, maakt het sturen en stuurmanskunst doorslaggevend voor het succes.
In hoofdstuk 5 gaan we in op het belang van leiderschap voor het ontwikkelen en implementeren van de transformatiestrategie.



Blijf de verandering een stap voor met een actueel veranderinzicht

Publieke transformaties moeten meer aandacht besteden aan het externe veranderinzicht. Het wordt wel herkend, maar nog te weinig vertaald in een structurele benadering

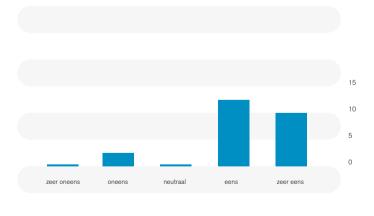


4.1 Zonder veranderinzicht geen implementatiesucces

Publieke transformaties kenmerken zich door een grote mate van onvoorspelbaarheid. Maar onvoorspelbaar betekent zeker niet onstuurbaar. Strategisch sturen voor, tijdens en na de transformatie is nodig en mogelijk. De basis voor het strategisch sturen is inzicht in de acceptatie van de verandering in iedere fase. Uit ons onderzoek blijkt dat dit besef breed gedragen wordt. Zonder de 'wil' van interne en externe stakeholders is transformeren een zware opgave.

Bijna 90% van de respondenten vindt dat zonder inzicht in wat een verandering belemmert of juist ondersteunt een transformatie gedoemd is te mislukken. Veel van de geïnterviewden refereren dan met name aan de veranderbereidheid voor en tijdens het traject. Hoe weet je of de verandering

echt wordt geaccepteerd en genomen besluiten worden gedragen?



Zonder inzicht in het verandervermogen van een publieke organisatie is een transformatie gedoemd te mislukken.

Veranderinzicht is de noodzakelijke voorwaarde voor het implementeren van de visie. Een actueel veranderinzicht maakt het mogelijk flexibel mee te bewegen binnen de kaders van de uitgestippelde

veranderroute. De verschillende fases in de strategie worden telkens gevoed door én aangepast op basis van de 'emotionele acceptatie' van het ecosysteem, dat bestaat uit interne maar steeds vaker ook uit externe stakeholders. Veranderen gaat altijd om mensen. Om mensen die bereid zijn, in staat zijn en klaar zijn voor de voorgestelde verandering. Met inzicht in hun drijfveren blijf je de verandering "steeds een stap voor".

"Als je een strategie levend wil maken moet je inzicht hebben in de werking van de organisatie"

Inzicht in de verandering en op basis daarvan sturen maakt het mogelijk de verandering steeds een stap voor te zijn. Het biedt houvast en de mogelijkheid flexibel mee te bewegen binnen de kaders van de uitgestippelde veranderroute. Veranderinzicht is de noodzakelijke randvoorwaarde voor het bepalen en implementeren van de strategie.



4.2 Veranderpotentieel: ben je bereid, in staat en klaar om te veranderen?

Inzicht in de verandering is nodig om de mate van acceptatie voor en tijdens het transformatieproces te meten en van daaruit te kunnen sturen.

Drie kernvragen staan centraal: :

- Zijn wij en onze omgeving bereid te veranderen? (Veranderbereidheid)
- Zijn wij en onze omgeving in staat om te veranderen? (Verandervermogen)
- Is het juiste moment aangebroken om te veranderen? (verandergereedheid)

Het gaat daarbij om concrete informatie vanuit de veranderende organisatie, vertaald in uitspraken over het willen en kunnen accepteren van de verandering door het ecosysteem. De discussie op strategisch niveau moet hierover gaan. Het vraagt om een beoordeling van de veranderkracht voor en tijdens het proces.

Change Readiness Assessment

vast op het vlak van veranderbereidheid (willen), verandervermogen (kunnen) en verandergereedheid (timing).

De CRA is een 'veranderkundig dashboard' dat het actuele veranderpotentieel laat zien en zo helpt om het veranderproces op koers te houden. Het dashboard is een krachtige manier om een overzicht te geven van de acht belangrijkste veranderissues. Het succes van de verandering en de mate van verankering in de organisatie is afhankelijk van hoe de acht factoren worden gemanaged. Door gerichte ondersteuning met het veranderinzicht is het mogelijk stakeholders te bewegen naar bewustwording en commitment:

De Change Readiness Assessment stelt het veranderpotentieel

- Identificeer de belangrijkste stakeholders en tref specifieke maatregelen om deze vast te houden
- Pas de analyse aan op de behoeften van het programma en haar stakeholders; creëer maatwerk
- Meet op regelmatige tijdstippen of je activiteiten het beoogde resultaat hebben
- Realiseer overeenstemming tussen de belangrijkste betrokkenen over het proces en het resultaat



4.2.1 Veranderbereidheid: 'willen veranderen'.

Veranderbereidheid uit zich in vertrouwen in en steun voor de verandering. Vertrouwen in de aanpak, visie en het leiderschap. Het ecosysteem moet overtuigd zijn van de nieuwe visie, zodat zij de verandering durft door te voeren. Dit vergt met name sensitiviteit van het leiderschap en goede communicatie. Volgens de respondenten is het noodzakelijk de verandering te 'verkopen' in termen van toegevoegde waarde en voortdurende groei.

4.2.2 Verandervermogen: "kunnen veranderen"

Verandervermogen uit zich met name in de benodigde capaciteit om de verandering ook daadwerkelijk te realiseren. Het beschrijft de sterktes en zwaktes van het gehele speelveld (ecosysteem) waarbinnen de verandering plaats moet vinden. Dit gaat zowel om mensen, maar ook om financiële of juridische belemmeringen of 'vastgeroeste' organisatiestructuren. Volgens de respondenten hangt verandervermogen vooral nauw samen met de verandercompetenties van medewerkers. Zijn er mensen aan boord die kunnen anticiperen op de hindernissen en versperringen die op de route liggen? Is er voldoende kritieke massa om de verandering te realiseren? Ook hier geldt dat leiderschap een belangrijke rol speelt: is zij in staat om de 'vaste' elementen van de organisatie aan te passen? Heeft zij voldoende inzicht in de remmers en versnellers van de verandering?

"Met meer inzicht in verandervermogen had ik een andere keuze gemaakt"

4.2.3 Verandergereedheid: "timing van verandering"

Het belang van timing in transformatieprocessen is essentieel. Grote veranderingen vereisen een veelvoud aan interne en externe aanpassingen van organisatie, medewerkers, keten en overige stakeholders. Een veranderproces bestaat uit meerdere (kleine en grote) veranderingen. De timing van elk van deze veranderingen bepaalt voor een belangrijk deel het draagvlak voor de verandering binnen en buiten de organisatie. Een optimaal transformatieproces is daarmee ook een goed getimed veranderproces. Praktische vragen als: hebben stakeholders tijd om te participeren? Maar ook meer fundamentele vragen: Is men bereid om zich op dit moment aan het transformatieproces te conformeren? Sterk leiderschap toont zich voor en tijdens een transformatieproces in een goed gevoel voor timing.

"Inzicht in de verandering vult je aanpak en geeft richting aan de manier waarop je de verandering kunt doorvoeren"

Voortschrijdend inzicht in het interne en externe veranderpotentieel biedt houvast voor besluitvorming, bindt het ecosysteem aan de transformatie en bepaalt de *drumbeat* van het veranderproces. Op cruciale momenten wordt het veranderinzicht gepeild, met alle betrokkenen gedeeld en zonodig bijgesteld.



4.3 It's the people, stupid!

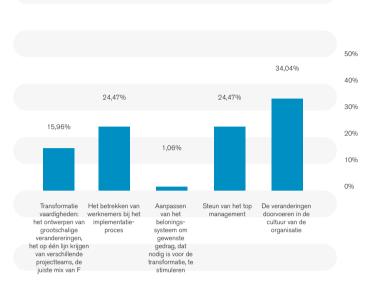
Inspelen op het veranderinzicht bepaalt voor een belangrijk deel of een transformatie slaagt en ook hoe een transformatie slaagt. Acteren op veranderbereidheid, verandervermogen en verandergereedheid is noodzakelijk. Maar welke factoren bepalen nu het succes dan wel falen? De respondenten van het onderzoek noemen er vijf:

- Cultuur;
- Draagvlak en motivatie;
- Verandercompetenties;
- Politiek krachtenveld
- Ketensamenwerking

Opvallend in de uitkomsten van het onderzoek is dat het vooral gaat om de "menselijke factor": de normen en waarden, het gedrag, de benodigde competenties en de benodigde motivatie. Veranderen gaat dus vooral om mensen. Respondenten spreken met name over het meekrijgen van mensen binnen de eigen organisatie. Het belang van het meekrijgen van mensen buiten de eigen organisatie wordt opvallend weinig door de geïnterviewden aan de orde gesteld.

4.3.1 Cultuur

De belangrijkste veranderingen in de publieke sector de afgelopen jaren hebben vaak betrekking op een verandering in de cultuur van de organisatie. Succesvol transformeren in de publieke sector betekent altijd het doorvoeren van veranderingen in de cultuur. Denk daarbij aan begrippen als flexibiliteit, continue verandering, professioneel handelen, klantgerichtheid en resultaatgericht werken. Deze vergen een andere mindset van de medewerkers en dat is niet eenvoudig



Welke van de volgende factoren die onder implementatie vallen zijn van belang voor een succesvolle transformatie?

Bestuurders en topambtenaren weten uit hun eigen ervaring dag in, dag uit, hoe moeilijk het is om mensen mee te krijgen in een verandering en dit niet alleen in het hoofd, maar vooral ook in het hart te laten ervaren. Ook de uitkomsten van de online survey laten het belang van cultuurverandering duidelijk zien. De verandering doorvoeren in de cultuur van de organisatie scoort bijzonder hoog wanneer gevraagd wordt naar succesvolle implementatiefactoren.

"De belangrijkste component betreft de invloed van de organisatiecultuur. Je moet je afvragen of de medewerkers de slag in hun hoofd kunnen maken"

4.3.2 Draagvlak en motivatie

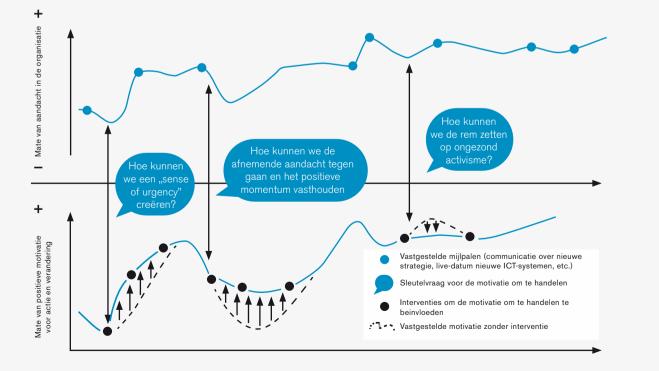
Transformaties gaan altijd gepaard met weerstand. Zeker in de publieke sector, menen veel respondenten, waar de cultuur vooral gericht is op stabiliteit en behoud. Hoe minimaliseer je weerstand? En hoe ga je ermee om?

De topambtenaren zoeken het antwoord vooral in het creëren van draagvlak en het versterken van de motivatie van medewerkers om onderdeel te zijn van het participatieproces. Alleen zo is een stabiel verloop van transformaties mogelijk. Draagvlak hangt nauw samen met een positieve motivatie voor actie en verandering.

De dramaturgie van de verandering

In elke transformatie spelen emoties een grote rol. Overreding is namelijk veel meer een kwestie van het hart dan van ratio. Wat zijn de emotionele ups en downs die worden ervaren in de loop van de reis? Wat zijn de specifieke maatregelen voor het omgaan met deze situaties? Uiteindelijk, wat was het "script" van de "transformatie reis?

Specifieke spanningscurve gebaseerd op vastgestelde mijlpalen +



Gedurende het transformatieproces neemt de weerstand toe, dan weer af en dan weer toe.

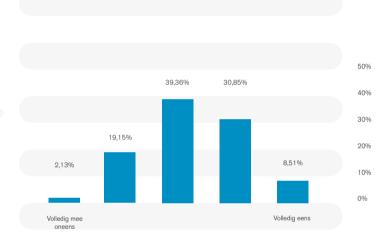
Meedoen aan transformatieprocessen is meer een kwestie van het hart, dan van het verstand. Sturing hierop is mogelijk en wordt de dramaturgie van de verandering genoemd.

"Je weet dat weerstand gaat ontstaan, maar ook dat het weer verdwijnt. Je kunt dat niet inplannen, maar wel besef hebben van de adoptiecurve die doorlopen moeten worden"

4.3.3 Verandercompetenties

Niet alleen het gedrag en de motivatie van mensen, ook de competenties om te veranderen zijn van belang. Ruim 60% van de respondenten geeft aan dat de noodzakelijke verandercompetenties binnen de eigen organisatie niet voldoende aanwezig zijn. Geïnterviewden spreken van het belang van het aanstellen van de juiste mensen op de doorslaggevende plekken die transformaties doen slagen. Hoe breng ik de juiste mensen in de juiste posities? Ook hier geldt: mensen maken het verschil!

Een sterk presterend transformatieteam is samengesteld uit personen die de juiste interventies plegen, het juiste moment aanvoelen en de verandering kunnen realiseren. "Je moet als organisatie de slag kunnen maken. Dit gaat niet enkel om de wil tot veranderen, maar nog meer om de aanwezigheid van competenties van de medewerkers"



Mijn organisatie beschikt over de noodzakelijke transformatiekennis en -vaardigheden"

Regulier projectmanagement waarin een planning wordt beheerd en risico- en issuemanagement wordt uitgevoerd is niet voldoende om een transformatie te kunnen aansturen. Een sterk presenterend transformatieteam kan afhankelijkheden en belangen tussen meerdere werkstromen en verschillende projecten aanbrengen. Weet hoe de juiste mix wordt gemaakt van functioneel, verander- en projectmanagement.

En kan het complexe veld overzien en daarbinnen acteren. Je moet mensen hebben die kunnen leven in het midden van veranderingen.

4.3.4 Politiek krachtenveld

De complexiteit van het politieke krachtenveld heeft grote invloed op de voorspelbaarheid van de implementatiefase. Inzicht in het krachtenveld vooraf, maar zeker ook tijdens het veranderingsproces maakt de transformatie bestuurbaar. Wie zijn mijn bondgenoten, meelopers of opponenten? Inzicht in het veranderpotentieel van de politieke omgeving helpt om op de juiste momenten op de juiste knoppen te drukken.

4.3.5 Ketensamenwerking

Publieke transformaties eisen steeds vaker een verandering bij de ketenpartner zelf of het opzetten van een structurele samenwerking met een nieuwe ketenpartner. Ons onderzoek laat zien dat het succes van de transformatie tegenwoordig voor een groot deel afhankelijk is van het verandervermogen van ketenpartners. Ook ketenpartners moeten dus gemotiveerd, betrokken en in staat zijn om mee te gaan in de verandering. De mogelijkheden om het verandervermogen van ketenpartners te beïnvloeden verschilt van die van de eigen organisatie. De beïnvloeding is niet verticaal, niet op basis van hiërarchie. Het vraagt inzet van andere vaardigheden om de gewenste resultaten te bereiken. Respondenten geven aan dat ketenpartners vaak niet kunnen worden verplicht, maar daarentegen wel gestimuleerd, uitgedaagd of gefaciliteerd in de samenwerking.

De aan- of afwezigheid van 'een baas' in de keten maakt hierin een groot verschil. Ketens met een duidelijke dominerende partij lopen meer gestroomlijnd, omdat de regievoerder benodigde afspraken voor de gehele keten kan afdwingen. Bij gelijkwaardige ketenpartners vraagt een goedlopende ketensamenwerking om een andere aanpak, bijvoorbeeld door intensiever te investeren in de ontwikkeling van een ontspannen samenwerking.

Condities voor ketensamenwerking

Basiscondities

verhoudingen)

'Standaardisser wat moet, niet wat kan' (sleutel niet meer dan nodig aan de

- Vertrouwen (afspraken over invloed op elkaars organisatie, processen en medewerkers)
- Duidelijke machtsverhoudingen (afspraken over verantwoordlijkheden en bevoegdheden)
- Aanwezigheid van een dominant ketenvraagstuk (explicitering van gemeenschappelijke doelbepaling)

Specifieke condities

- Frameworkcondities (infrastructuur)
- Zicht op resultaat (toegevoegde waarde)
- Balans kosten en baten (voor- en achteraf)
- Doelstellingenconvergentie (gedeeld besef en belang)
- Ketetncoördinatie of regie (afstemmingsniveua)
- Gemeenschappelijke taal (heldere communicatie)
- Veranderbereidheid (in de tijd en mentaliteit)
- $\bullet\ In formatise rings graad$

4.4 Stress testen voor een gedeeld inzicht

Inzicht in het veranderpotentieel voorafgaand aan en tijdens de transformatieroute draait om het vinden van de belangrijkste 'knoppen' waaraan gedraaid moet worden om het veranderproces op koers te houden. Goed uitgevoerd, fungeert het in feite als een stresstest. Het biedt de mogelijkheid om de verandering steeds een stapje voor te zijn door eerst te 'testen' wat de effecten zijn van de beoogde veranderingen, interventies en besluiten.

Tegelijkertijd biedt het, op gezette tijden verzamelen en analyseren van informatie over het veranderpotentieel ook de mogelijkheid om de eigen organisatie, maar ook ketenpartners en politiek te betrekken bij de voortgang van het transformatieproces. De geïnterviewden herkennen dat de kennis van het veranderpotentieel helpt om in gesprek te raken en te blijven met de organisatie en omgeving. Samen het veranderinzicht bepalen biedt een gedeeld beeld van het verloop van de verandering. Een mogelijkheid om te weten wat er leeft onder het management, de medewerkers, politiek en ketenpartners. Hoe gaat het ecosysteem om met de verandering? Welke weerstand belemmert de voortgang? Gedeeld inzicht in de antwoorden op deze vragen helpt om goed onderbouwde besluiten te nemen over de interventies die nodig zijn om de transformatie op koers te houden. Respondenten hechten er veel waarde aan om het ecosysteem vroegtijdig te betrekken in het veranderproces. Gezamenlijke bijeenkomsten worden door hen steeds vaker ingezet om de organisatie en haar externe stakeholders mee te laten denken over en mee te laten werken aan de verandering. Het voorkomt dat het gevoel ontstaat steeds voor verrassingen te komen staan.

"Het inzicht in verandervermogen is belangrijk. Het gaat er om dat er goed contact met de medewerkers is, dat bekend is wat er speelt en dat er inhoudelijke prikkels afgegeven kunnen worden"

Gezamenlijk inzicht creëren in de verandering biedt de kans het ecosysteem vanaf moment één in het veranderproces te betrekken, daarbij te behouden en ook nog eens te prikkelen. Zij kan zo meekijken, invloed uitoefenen en de voor haar belangrijke bijdrage leveren.



4.5 Van review naar preview

Zonder veranderinzicht is de kans op mislukken groter. Inzicht in de faalfactoren komen vaak pas achteraf. Te laat dus. Dat vraagt om gestructureerd meten van de veranderbereidheid, het verandervermogen en de verandergereerdheid van de interne en externe omgeving. Een meting die kijkt of het kan, hoe het kan en wanneer het kan. Een onafhankelijke stresstest aan de voorkant van de verandering houdt de veranderstrategie op koers. Misschien met een kleine omweg, maar zonder vast te lopen.

"Het gevaar bestaat dat je te vaak wil bijsturen en aanpassen in plaats van vast te houden aan de koers" Vooraf stresstesten kan resulteren in het ter discussie stellen van de visie tijdens het proces.
Nieuwe inzichten hoeven immers niet altijd complementair te zijn aan de uitgangspunten van de visie. Dit risico moet worden voorkomen. De visie is wat de verandering drijft en het ecosysteem bindt. Het veranderinzicht moet actueel worden gehouden en de interventies moeten daarop worden toegepast, maar het einddoel moet ten alle tijden worden vastgehouden.

Strategisch handelen vraagt in die zin om committerend leiderschap. Consequent moet het veranderinzicht omgezet worden in acties die de transformatieroute waar nodig bijsturen, versnellen, vertragen of in uiterste gevallen verleggen. Van belang is flexibel te transformeren, maar de koers gericht te houden op het einddoel, de visie.



4.6 Meer aandacht voor het externe veranderinzicht

Uit de gesprekken concluderen we dat er in de implementatiefase veel aandacht is voor de menselijke factor, maar dat dit te vaak nog te incidenteel is én teveel gericht op de eigen interne organisatie. Dat is opmerkelijk aangezien in de interviews de invloed van ketensamenwerking en politiek de boventoon voert als het gaat om oorzaken die maken dat veranderingtrajecten een flexibelere inrichting behoeven. Respondenten zien een groeiende invloed van de externe factoren op het veranderproces en wijzen dat aan als de belangrijkste factor waarom publieke transformaties zo complex van aard zijn geworden. Tijdens de implementatiefase lijken echter de interne factoren weer de overhand te krijgen.

Uiteraard zijn interne factoren zoals aanpassing van eigen cultuur en creëren van draagvlak nog steeds van grote invloed op een succesvolle verandering. De uitkomsten van vele veranderonderzoeken onderschrijven dat. Het sturen van de interne verandering vraagt al veel van het leiderschap. Niet iedereen is bewust van het feit dat na het ontwerpen van de transformatie de aandacht voor de externe factoren cruciaal blijft. Publieke organisaties hebben de neiging te verslappen als het gaat om het inzicht houden in de externe invloeden gedurende de implementatiefase. De invloed van het ecosysteem lijkt ineens niet meer van belang, ondanks dat dit juist de reden was voor een meer flexibele aanpak.

Meer aandacht voor het externe veranderinzicht bij publieke transformaties is nodig. De invloed van externe factoren wordt wel erkend, maar nog te weinig vertaald in een structurele benadering. Continu doorvertalen van inzicht in de bewegingen van het ecosysteem zou zo maar eens een groot deel van de vertraging van publieke veranderprogramma's kunnen voorkomen.

"Een grootscheepse veranderprogramma leidt veelal tot navelstaren binnen de organisatie. De blik wordt te intern gericht en men 'vergeet' de buitenwereld"



Leiderschap is hét onderscheidend criterium voor succesvol transformeren in de publieke sector

Het belang van leiderschap is groter dan ooit. Een opvallend verschil ten opzichte van eerdere onderzoeken naar succes- en faalfactoren van publieke transformaties.

Leiderschap wordt in de publieke sector gezien als de de andere kant. De verbindende factor tussen kritische succesfactor voor het slagen van veranderprocessen. Leiderschap voorkomt dat teveel wendbaarheid leidt tot stuurloosheid. Het beïnvloeden van het politiek-bestuurlijke krachtenveld en de ketenpartners, het vasthouden aan de nieuwe visie, het motiveren van mensen binnen en buiten de organisaties om nieuw gedrag te laten zien en het leiding geven aan de implementatie, stellen hoge eisen aan topambtenaren die transformaties leiden. In dit hoofdstuk gaan we op zoek naar de essentie van leiderschap in publieke transformaties.



5.1 Leiderschap verbindt visie, strategie en implementatie

Het dilemma voor het ontwerpen en implementeren van een transformatiestrategie in de publieke sector is de behoefte aan wendbaarheid aan de ene kantversus de behoefte aan koersvastheid aan deze twee is leiderschap. Uit ons onderzoek blijkt dat leiderschap veruit de belangrijkste succesfactor vormt voor het slagen van ingrijpende veranderingen. Op het eerste oog is dat verrassend. Immers, uit vorige onderzoeken in de private sector kwam met name implementatie naar voren als de achilleshiel voor het slagen van veranderingen. Maar het leiding geven aan transformaties wordt steeds complexer en minder voorspelbaar. Juist daarom wordt het belang van leiderschap steeds groter. In alle fasen van het verandertraject is leiderschap de constante factor. Alleen sterk leiderschap is in staat om visie, strategie en implementatie te verbinden en zo te komen tot resultaten.

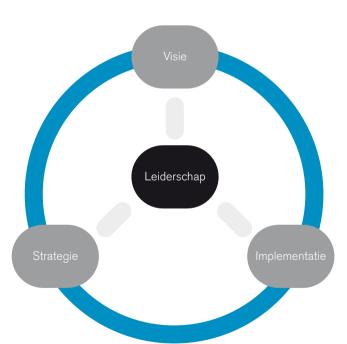
Daarbij dient de leider zich in de eerste plaats er van te vergewissen dat een transformatie een reis inhoudt.



Leiderschap is de sleutel voor een succesvolle transformatie.

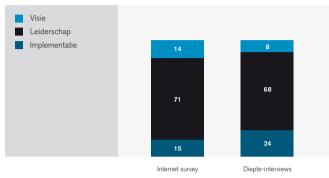
Eerder denken over publieke transformaties wijst implementatie aan als belangrijkste succesfactor. Ons onderzoek laat echter zien dat leiderschap veruit de grootste invloed heeft. Transformatieprocessen vragen om een goed gevoel voor timing en inzicht in het veranderpotentieel, maar vooral om het meekrijgen van mensen binnen en steeds sterker ook buiten de organisatie. Leiderschap is nodig om de verandering te verbinden aan de externe omgeving. Daarmee is het belang van leiderschap groter dan ooit; hét doorslaggevend criterium voor succesvolle publieke transformaties.

Een reis, waarbij het niet primair gaat om het implementeren van de visie, maar juist om het geaccepteerd krijgen van de visie. Een transformatie heeft een eigen strategie, een die ook de meer dramaturgische aspecten van veranderen adresseert, intern en extern. Een goede leider begrijpt dat en anticipeert op de verschillende en veranderende eisen die het transformatieproces aan zijn eigen leiderschap, zijn organisatie en zijn partners stelt. Het belang van een goede transformatiestrategie helpt leiders in te zien wat er tijdens de transformatie van hen wordt verwacht. Een goede leider creëert het benodigde veranderinzicht en stuurt op het geaccepteerd krijgen van de verandering.



5.2 Leiderschap als sleutel voor transformatiesucces

In zowel de internet survey als de interviewreeks met topambtenaren en bestuurders is leiderschap gekozen tot de meest bepalende factor.



Welke van de drie factoren is volgens u het meest van belang voor een succesvolle transformatie in de publieke sector?

Leiderschap is immers in staat om een verbinding te leggen tussen de (externe) drijfveren voor transformaties, de gekozen strategie en het veranderinzicht voor en tijdens het transformatieproces. Leiderschap is daarmee de oplossing voor de drie grootste uitdagingen van transformaties in de publieke sector, namelijk:

- De steeds grotere dynamiek en complexiteit die zo bepalend is voor de publieke sector en die het onmogelijk maakt om een transformatieproces topdown en lineair te ontwerpen;
- De toenemende externe druk bij het formuleren van de veranderdoelstellingen, de veranderstrategie en de implementatie;
- De toenemende vraag naar beleidsrealisatie en naar een efficiënt en effectief proces.

De tijd van blauwdrukken is voorbij, maar tegelijkertijd is sturing op resultaten steeds sterker nodig. Dit verklaart het grote belang dat respondenten hechten aan leiderschap. *A hell of a job*, voor de leider. Die moet in staat zijn om te sturen op resultaten, maar zonder aan flexibiliteit en wendbaarheid in te boeten. Extern naar binnen te halen, maar zonder daarmee aan daadkracht te verliezen.

5.2.1 De dynamiek van de publieke sector

"Leiders binnen de publieke sector zijn in algemene niet minder besluitvaardig dan leiders in de private sector; zij komen alleen zo over bij personen die niet de complexe besturing en diffuse machtstructuren van de publieke sector zien", aldus Jim Collins in zijn boek Good to Great and the Social Sectors. Transformaties in de publieke sector verschillen wezenlijk van transformaties in de private sector. Om te beginnen kent de publieke sector andere prestatieprikkels dan de private sector. Levert de beoogde verandering op papier de verwachte waardecreatie op, dan besluit men in de private sector makkelijker tot implementatie van de gewenste verandering. De publieke sector opereert echter vanuit een meervoudige rationaliteit, waardoor leiderschap in de publieke sector zich op een andere wijze manifesteert. Met andere woorden: in het (politiek-) bestuurlijke krachtenveld is een transformatieproces een van de vele ontwikkelingen die van belang zijn voor het realiseren van politieke ambities of beleidsdoelstellingen.

Die complexe externe context is zeer bepalend voor het interne transformatieproces. Leiderschap verbindt binnen en buiten, kan politiek benutten of juist op afstand houden en kan processen waar nodig vertragen of versnellen. Tegelijkertijd is sterk leiderschap het enige wapen tegen 'het zich verliezen' in het proces. Sterk leiderschap houdt altijd het doel en de beoogde resultaten voor ogen en voorkomt zo een doel-middel verwisseling.

"Aangezien de marges in het publieke domein veel kleiner zijn, is de factor leiderschap navenant belangrijker"

5.2.2 Externe factoren bepalen het transformatieproces

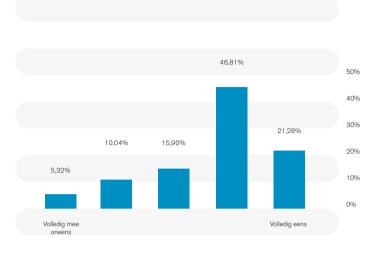
Een tweede verklaring voor het belang van leiderschap hangt samen met de aard van de veranderingen zelf. In toenemende mate is sprake van een wens tot flexibilisering van overheidsinstellingen en tot ketensamenwerking. Deze twee doelstellingen kunnen alleen worden gerealiseerd in interactie en samenwerking met andere onderdelen binnen de publieke sector. Het strategisch sturen op veranderingen vergt dan ook in toenemende mate interorganisatorisch leiderschap en medewerking van partners. Ketensamenwerking is niet voor niets een van de grote drivers van de laatste jaren. Transformatieprocessen vragen om een goed gevoel voor timing, inzicht in het veranderpotentieel en vooral om het meekrijgen van mensen, binnen en steeds sterker ook buiten de organisatie. Het draait steeds meer om pro-actief 'bewerken' van bestaande partnerships en het opzetten van nieuwe partnerships. Kan de leider de benodigde ontspannen relatie met haar externe stakeholders creëren? Leiderschap schuift op buiten de poorten van de eigen organisatie en treedt binnen andere organisaties.

"De externe omgeving is een andere wereld dan de interne organisatie en vereist dus ook een andere aanpak. De kunst is om vooraf de verbindingen te leggen"

5.2.3 Beleidsrealisatie vraagt om lef

Het belang van leiderschap in de publieke sector wordt nog benadrukt door een derde factor, namelijk de noodzaak om te komen tot resultaten. Aan elke ingrijpende verandering ligt een wilsbesluit ten grondslag dat een breuk met het verleden impliceert. Hierin zit het verschil tussen leiders en managers. De leider is in staat de context waarin hij of zij opereert te veranderen, een manager opereert binnen de gegeven context. Het is hierbij zoals Einstein aangaf: "The reasonable man adapts himself to the World; the unreasonable one persists in trying to adapt the World to himself. Therefore all progress depends on the unreasonable man".

Ingrijpende veranderingen vergen een zekere mate van onredelijkheid, of zoals een van de respondenten aangaf: "Mensen gaan het pas echt voelen als je druk op het systeem uitoefent en niet wegloopt voor moeilijke beslissingen". Ons onderzoek toont aan dat publieke transformaties nog al eens worden belemmerd door een gebrek aan durf om ingrijpende keuzes te maken. Gelukkig zie je steeds meer plekken in de publieke sector waar bestuurders het lef hebben om 'onredelijk' te zijn en leiderschap te tonen. Gemeengoed is dat niet.



Echte publieke transformaties worden belemmerd door het gebrek aan durf om ingrijpende keuzes te maken.

5.3 Kenmerken van leiderschap bij transformaties

Welke eisen stelt een transformatie aan het leiderschap in de organisatie? Laten we op voorhand vaststellen dat 'one size fits all' niet opgaat. We moeten op zoek naar karakteristieke kenmerken van leiderschap bij transformaties. Uit de gesprekken met topambtenaren komen vijf aspecten van succesvol leiderschap naar voren.

5.3.1 Leiders visualiseren hun visie

Essentieel is dat de leider de strategische koers uitzet en zijn of haar visie weet te visualiseren. Wat is de droom van de leider, welke verbindende kracht heeft die droom, hoe weet de leider zijn of haar aspiratie voor het voetlicht te brengen. Met andere woorden wat is het beeld van de toekomst dat de leider weet te schetsen en wat is zijn of haar visie op de wijze waarop die toekomst kan worden gerealiseerd. Immers, medewerkers, ketenpartners en politiek willen weten achter welk vaandel ze lopen. Het managen van risico's of ongedaan maken van zwaktes tijdens de implementatiefase is hiervoor niet voldoende.

Een transformatie is volgens respondenten per definitie holistisch van aard en leiderschap moet daar op inspelen. Het is belangrijk dat de leider een leidende coalitie bouwt, dat hij of zij de transformatie ontwerpt vanuit verschillende perspectieven, waaronder dat van zijn ecosysteem. Dat hij of zij de transformatie start met een geweldige finish in het hoofd en intern, maar vooral extern commitment verkrijgt voor het bereiken van concrete doelstellingen. In ons onderzoek hebben we gezien dat met name een aantal SG's vanuit dit perspectief vertrekt. Zij creëren een kleine gideonsbende om zich heen, formuleren een strategische ontwikkelagenda, concretiseren daaruit voortvloeiende doelstellingen en verkrijgen hierop commitmen in met name hun externe (politieke) omgeving. Juist in de fase waarin de toekomst wordt gevisualiseerd zien we vaak kleine gideonsbendes ontstaan.

5.3.2 Leiders vergroten energie

Een goede leider weet de transformatie te gebruiken om de energie van zijn mensen binnen en buiten de eigen organisatie te vergroten en passie voor de visie te creëren. Meestal lukt het (uiteindelijk) wel om eigen medewerkers mee te krijgen in de verandering. Wat is voor hen immers het alternatief? Het ecosysteem meekrijgen is andere koek. Het 'verkopen' van de visie buiten de deur vergt een extra inspanning. Andere (departementale) belangen moeten in ogenschouw worden genomen, welke niet altijd correleren.

Het gaat erom medewerkers en belanghebbenden te mobiliseren, werkelijk naar ze te luisteren, ze actief bij de verandering te betrekken. De Engelsen drukken dat zo mooi uit: winning the hearts and minds. Pas dan kan een leider zijn gedachten omzetten in actie. Maar het kost tijd voor mensen om zich te kunnen verbinden met de verandering. Te vaak komt het dan ook voor dat de verbinding met medewerkers en belanghebbenden onvoldoende wordt gemaakt door het veranderprogramma.

Te vaak wordt de emotionele cyclus van veranderen te weinig onderkend voor en vooral tijdens de implementatiefase. In gedachten is de veranderorganisatie al veel verder met het realiseren van de visie. Zij heeft moeite om te gaan met mogelijk aanwezige scepsis, gelatenheid of andere vormen van weerstandsgedrag binnen en buiten de organisatie. Zij hoeft niet meer overtuigd te worden, de organisatie en het ecosysteem nog wel. Juist hier moet de leider het voortouw nemen en zorgen dat de veranderorganisatie zich blijft richten op de emotionele aspecten binnen en buiten de organisatie.

"Ervaring leert dat je moet blijven uitleggen, in discussie gaan, oud gedrag ter discussie stellen en nieuw gedrag in het zonnetje zetten. Na 5 jaar transitieproces kan ik mij nog steeds niet permitteren achterover te leunen"

Naarmate de verandering ingrijpender is, wordt het aspect van mobilisatie steeds belangijker.

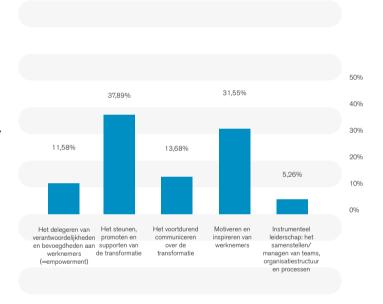
Negativisme doorbreken, maar vooral vasthouden aan het positivisme wordt dan het uitgangspunt.

Een van de respondenten zei het zeer pakkend:

"De realiteit is dat je het ijs moet breken, maar hoe houd je vervolgens het water in beweging?"

In tegenstelling tot een reorganisatie of proces van continue verbetering beoogt een transformatie ook traditionele uitgangspunten of waarden ter discussie te stellen, evenals bestaande processen, procedures en werkwijzen. Het hart van de organisatie wordt geraakt.

"Als leider moet je wanneer je iets start, het karwei ook afmaken! Dat gebeurt nu veel te weinig. Teveel transformaties zijn maar half afgemaakt" Een transformatie beoogt impact te hebben op het gedrag van mensen via betekenisvolle doorbraken. Het actief betrekken, mobiliseren en communiceren teneinde de energie binnen en buiten de organisatie te vergroten en de medewerkers zich te laten verbinden met de gewenste doorbraak, is essentieel voor het slagen van transformaties.



Welke factor met betrekking tot leiderschap acht u het meest van belang voor een succesvolle publieke transformatie?

5.3.3 Leiders verkennen groeimogelijkheden

Leiders die succesvol transformeren weten niet alleen de energie in de eigen organisatie te vergroten, zij doen volgens de respondenten ook nog iets anders. Zij weten een basiscultuur van creatieve conflicten en collegiale feedback te creëren. Zij weten mentale barrières in en tegenwoordig vooral buiten de organisatie te doorbreken en creativiteit en verbeeldingskracht op te roepen.

Zij weten hoe te richten op groeimogelijkheden en innovatie.

Juist in het publieke domein is dit essentieel omdat ten opzichte van de private sector een aantal prestatieprikkels ontbreekt. Publieke leiders moeten volgens respondenten altijd zoeken naar groei en innovatie.

De groeimogelijkheden onder invloed van publieke transformaties zitten vooral in ketensamenwerking en klantgerichte sturing, met andere woorden in de flexibilisering van overheidsorganisaties. Leiders die de mogelijkheden van groei consequent benutten, zullen meer doorbraken weten te realiseren en zo ook eerder de handen op elkaar krijgen van eigen organisatie en hun omgeving.

5.3.4 Leiders versterken executiekracht

Het klinkt zo simpel: versterk de executiekracht. Maar hier raken we toch echt een issue van menige gemeente, provincie, uitvoeringsorganisatie of beleidsorganisatie. Willen publieke organisaties succesvol kunnen transformeren dan is het nodig dat zij hun processen beheersen. Echter, dat is niet toereikend. Leiders die succesvol zijn in transformaties versterken rigoreus de uitvoeringskracht van hun organisatie. Zij weten de focus van procesbeheersing te verleggen naar dienstverlening; zij weten het handelingsvermogen van hun organisaties te vergroten door middelmatigheid te verbannen, door stelselmatig hun processen te innoveren en te vereenvoudigen, door nieuwe grenzen en ecosystemen te creëren. Deze leiders weten hoe belangrijk flexibilisering is voor het realiseren van de aspiraties van hun organisaties: het versterkt niet alleen het handelingsvermogen

van de eigen organisatie maar maakt transformaties ook schaalbaar.

Het is dit aspect waar veel transformaties door haperen, te weinig executiekracht. Of omdat veranderingen in de schoonheid van de implementatie sneuvelen, of omdat leiders onvoldoende investeren in het vasthouden aan hun visie en teveel compromissen sluiten in de implementatie. Het is, zoals in hoofdstuk vier beschreven, noodzakelijk om te opereren op basis van een actueel veranderinzicht, maar het einddoel moet ten alle tijden worden vastgehouden. De visie is hetgeen dat de verandering drijft en de organisatie en het ecosysteem kan binden. Deze moet altijd voorop blijven staan.

5.3.5 Leiders verleggen kerncompetenties

Transformaties beogen doorbraken in de uitgangspunten en waarden van de organisatie te bewerkstelligen; zij stellen bestaande processen en procedures ter discussie. Dit vergt aandacht van de leider voor de nieuwe competenties die nodig zijn om deze doorbraken te realiseren. Leiders die succesvol transformeren moeten volgens respondenten naast goed zijn in het aan zich verbinden van mensen, ook goed zijn in het bevrijden van nieuw talent en het creëren van een cultuur van samenwerking en co-creatie. Leiders die succesvol transformeren weten als geen ander de intelligentie van de eigen organisatie los te maken, individuele kennis aan te boren en gezamenlijke leercycli in te richten.

Wij zien op basis van ons onderzoek twee ontwikkelingen in de publieke sector. Aan de ene kant wordt in toenemende mate het belang van kennisontwikkeling over transformatieprocessen herkend en wordt zwaar geïnvesteerd in de benodigde transformatiecompetenties. Hierbij past wel de reeds beschreven kanttekening dat die transformatiecompetenties niet hoog worden ingeschat door de eigen doelgroep en er nog veel te winnen valt. Aan de andere kant blijkt dat nog te weinig wordt geïnvesteerd in leiderschapsontwikkeling. Echter, juist in geval van transformaties zou leiderschapsontwikkeling extra aandacht moeten krijgen. Een transformatie biedt het 'event' dat een leider nodig heeft om te schitteren. Het is een ideale broedplaats voor aanstormend talent.

5.3.6 De 5 V's van leiderschap

Er bestaan veel modellen om te veranderen.

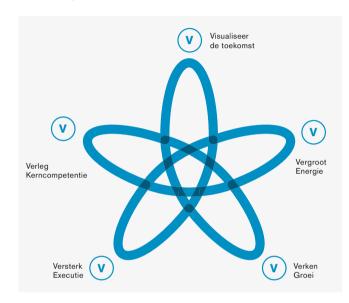
De meeste zijn ingegeven vanuit verschillen in aard of richting van de verandering.

Consequenties worden zichtbaar in de mate van beïnvloeding die verschillende actoren spelen.

Top-down, bottom-up, dynamisch organiseren zijn termen die net als in de vorige hoofdstukken veel gehoord zijn. Maar voor je het weet, zijn we naar Oud-Hollands gebruik een rondje aan het polderen en wordt het teveel van 'anything goes'. Wat tot een mooie synthese had kunnen leiden, dreigt al snel een slap compromis te worden. Het is het leiderschap in de publieke sector wat, volgens de respondenten, hierin het verschil maakt.

De elementen die daarin van groot belang zijn manifesteren zich in vijf karakteristieke elementen:

- 1. Visualiseer de toekomst;
- 2. Vergroot de energie van het ecosysteem;
- 3. Verken de mogelijkheden tot groei;
- 4. Versterk de executiekracht;
- 5. Verleg de kerncompetenties.



Het maakt daarbij niet uit vanuit welk perspectief een transformatie aanvangt. Wat wel uitmaakt, is dat het leiderschap zich van deze vijf kernelementen rekenschap geeft. De leider die in staat is alle kernelementen op een gebalanceerde wijze in zijn transformatiestrategie en implementatie tot uitdrukking te laten komen, heeft de meeste kans om werkelijk het verschil te maken. "De uitdaging voor een leider van een publieke organisatie is om op een verantwoorde manier druk te houden op het veranderproces. Implementatie en leiderschap zijn dus zeer met elkaar verbonden"



5.4 Meer extern leiderschap is nodig

Publieke transformaties zijn vooral complex vanwege de sterke externe component. Dit vraagt om leiderschap buiten de eigen organisatiegrenzen, buiten de eigen kolom, het eigen beleidsterrein en/of de eigen keten. Het leiderschap moet hier op berekend zijn. Veel van de respondenten geven aan dat vooral de verbinding tussen de interne organisatie en de externe politiek en ketenspelers van belang is. Met name het externe leiderschap is een cruciaal onderdeel van leiderschap in de publieke sector. Dit betekent een uitbreiding van de huidige leiderschapcompetenties.

"De kunst van leiderschap in de publieke sector is om verbindingen te leggen tussen binnen en buiten"

Extern leiderschap draait om durf. Leiders moeten het lef durven tonen de buitenwereld ter discussie te stellen, niet enkel de eigen organisatie. Respondenten geven aan dat het nodig is een visie te hebben op de buitenwereld en om niet alleen de externe, maar ook de interne omgeving 'te beïnvloeden, te bewerken en te verbinden'. Proactief zijn in de samenwerking met de politiek en andere organisaties. Wees als leider niet enkel de verbindende schakel, maar betrek proactief andere organisaties in nieuwe manieren van samenwerking.

Om publieke dienstverlening te verbeteren, is het nodig buiten de eigen grenzen te treden. Leiderschap gaat dus niet enkel meer over leiderschap van de eigen interne organisatie. Intern leiderschap gaat over het besturen van de eigen organisatie. Extern leiderschap gaat over het besturen van de omgeving. Interne leiderschap is essentieel om de eigen organisatie effectief en efficiënt haar werk te laten doen. Externe leiderschap is nodig om de buitenwereld in positie te brengen het werk van de eigen organisatie een optimale uitwerking te geven. Bouw aan vertrouwen en een ontspannen relatie met het veld. Wees in staat om het dilemma scherp te benoemen en het op het bordje van de externe (keten)partner te leggen. Realiseer bestuurlijke inbedding en krijg autonome kokers in optimale samenwerking.

Ons onderzoek maakt helder dat extern leiderschap om drie zaken draait:

- Extern koers uit durven zetten: positioneren van de organisatie in de externe omgeving;
- Extern niet verschuilen: bevorderen van de juiste condities waaronder de eigen organisatie optimaal extern kan functioneren;
- Externe wegen durven bewandelen: zoeken naar groei in de externe omgeving.

"Van belang is het proactief handelen. Met name als het gaat om invloed in en op de buitenwereld"



5.5 Waar vinden we publiek leiderschap?

De vraag is nu natuurlijk waar we die leiders vinden en welke eisen we aan hen mogen stellen?

5.5.1 Schaap met vijf poten

De crux van ambtelijk leiderschap zit hem in de verbinding die de ambtelijk leider weet te leggen tussen de wereld van de politiek en die van beleid en uitvoering. Op het niveau van gemeente, provincie en rijksoverheid. Zo iemand is dienend aan de politiek en krachtig binnen de eigen organisatie. Of zoals een respondent aangaf: groot binnen en klein buiten. Bestuurlijke behendigheid is een belangrijke voorwaarde. Maar wanneer zo'n leider ook nog ingrijpende veranderprocessen moet kunnen leiden, zoeken we dan geen schaap met vijf poten? Ja en nee.

Ja, omdat de eisen die een werkelijke transformatie aan het leiderschap stelt enorm zijn. Zeker in een publieke context waarin voortdurend sprake is van wisselende machtsverhoudingen en het leiden van de organisatie op zich al een kunst is, gegeven de meervoudige werkelijkheid waarmee een ambtelijk leider te maken heeft. Koersvastheid en het realiseren van een eenmaal vastgestelde strategie zijn op zichzelf al geen sinecure.

Het leiding geven aan grootschalige veranderingen stelt daar bovenop extra eisen, vooral voor wat betreft de intensiteit van de aandacht van de leider.

Nee, omdat transformaties steeds vaker een onlosmakelijk onderdeel vormen van de strategische agenda van veel ambtelijk leiders. Of het nu om meer klantgerichte dienstverlening gaat, intensivering van ketensamenwerking of ingrijpende herontwerpen van processen om kosten te reduceren. Het wordt langzamerhand de kern van hun functioneren en dus kun je leiders maar beter vooral selecteren op hun transformatie kwaliteiten.

"Juist transformatieprocessen kunnen vaak leuke verassende nieuwe leiders opleveren"

5.5.2 Horses for courses

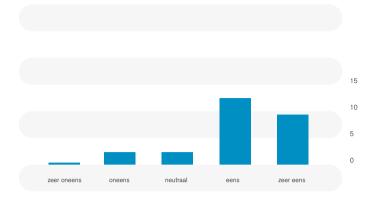
Wanneer we kijken naar de uitkomsten van ons onderzoek zien we verschillende aanleidingen of typen transformaties in het publieke domein. In het kader van de vernieuwing van de rijksdienst zien we een toenemende behoefte aan flexibilisering, zowel bij departementale beleidsorganisaties als bij uitvoeringsinstellingen. Departementale beleidsorganisaties gaan steeds programmatischer werken en uitvoeringsorganisaties focussen steeds meer op ketensamenwerking en klantgerichtheid.

De oorzaak voor deze ontwikkelingen is dat de ontwikkeling en uitvoering van beleid en de omgeving waarin beleid en uitvoering tot stand komen steeds complexer wordt. De kunst is dus om de juiste leider op de juiste plek te krijgen. Elke transformatie vraagt zijn eigen leider. Het is zoals de Engelsen zo mooi zeggen "horses for courses". Er is geen bestuurder die overal zijn kunstje kan vertonen, het is maatwerk.

In het algemeen zien we hier de slinger weer terugzwaaien ten opzichte van een aantal jaren geleden. Was het tot enkele jaren geleden gemeengoed dat leiders in het publieke domein vooral moesten rouleren, omdat hun procesvaardigheden overal in de rijksdienst konden worden ingezet; tegenwoordig zien we dat het belang van inhoudelijke kennis weer belangrijker wordt geacht.

"Echt leiderschap betekent zelf gevoed willen worden door kennis van het bedrijf. Je moet doorduwkracht tot in de haarvaten hebben"

Men is het erover eens dat transformaties bijzondere eisen stellen aan het gezag van de leider. Dat doordrukkracht primair wordt ontleend aan de mate waarin de leider inhoudelijk kan opereren in zijn beleidsomgeving, het vertrouwen van de politiek heeft en diepgaande kennis en ervaring met de uitvoeringspraktijk.



Succesvol leiderschap in de publieke sector kan niet zonder inhoudelijk gezag

Zonder inhoudelijk gezag weet een leider zijn omgeving en eigen mensen niet voldoende aan te spreken. En juist het aanspreken, overtuigen en geaccepteerd krijgen speelt een belangrijke rol bij transformaties. Een aanpassing in de keten realiseren vergt inhoudelijke kennis van zaken.

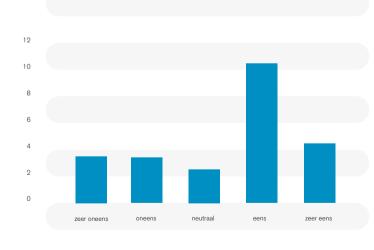


5.6 Investeren in leiderschapsontwikkeling?

Als leiderschap zo belangrijk is, moeten we ons dan niet de vraag stellen of we in het publieke domein wel voldoende investeren in leiderschap. De ingewikkelde context waarin publieke transformaties moeten worden gerealiseerd en de eisen die dat aan het leiderschap stelt rechtvaardigen bijzondere aandacht voor de leiderschapsontwikkeling. Dit wordt versterkt door het feit dat transformaties in het publieke domein aan de orde van de dag zijn en naar verwachting van respondenten ook blijven.

Volgens onze respondenten valt er qua professionalisering van leiderschap in de transformatiecontext nog genoeg te winnen. Zij vinden het leiderschap binnen de overheid traditioneel niet sterk ontwikkeld, wat een belemmering vormt om met andere (keten)partners samen te werken. Ondanks alle positieve ontwikkelingen vanuit onder andere de Algemene Bestuursdienst.

"Je mag je afvragen of we leiderschap in de publieke sector niet meer moeten professionaliseren willen we meer klant- en ketengericht gaan werken. Want hoe krijg je autonome kokers in optimale samenwerking?"



Bij publieke transformaties wordt niet voldoende ruimte gemaakt voor leiderschapontwikkeling

Een van de respondenten constateert dat binnen de overheid op alle niveaus de 'stamoudsten' nog steeds te vaak de leidinggevende posities bekleden, waardoor jong leidinggevend talent weinig ruimte krijgt om zich te onderscheiden. Leiderschapsprogramma's ten spijt, die zullen zo geen verschil maken. Een leider heeft een plek of event nodig om te excelleren. Transformaties bieden hierin een uitstekende mogelijkheid om leiderschap te ontwikkelen. Ruimte voor goede ideeën en bijbehorende leiderschap ontstaat juist tijdens verandering. Mede omdat dan posities en rollen minder helder zijn. Leiders kunnen dan hun eigen rol pakken.

Veel leiderschapsprogramma's richten zich voornamelijk op de ontwikkeling van individuele competenties van de manager. Goed leiderschap bewijst zich echter alleen in de interactie binnen een groep en de praktijk van alledag.

Hoe ontwikkelen we dus gezamenlijke competenties? Hoe krijgen we samen de mensen en omgeving achter de visie? Welke besluiten nemen we samen om het draagvlak te creëren? Echt leiderschap bestaat alleen als mensen uit eigen beweging mee gaan, niet omdat het moet.

Leiderschap komt tot stand in interactie tussen het individu, zijn medewerkers en externe partijen. Dit is een wezenlijk onderdeel van een transformatie, aangezien de acceptatie en betrokkenheid van medewerkers en omgeving voorop staat. "Je moet het aan durven leiderschap echt in beweging te laten komen. Ze zelf laten bepalen waar ze energie in stoppen"

Leiderschapsontwikkeling tijdens transformaties moet zich verbinden met de manier van veranderen, de veranderstrategie. Behapbare stappen waarbij flexibel in wordt gespeeld op invloeden uit organisatie en omgeving. Fases waarin ruimte wordt geboden aan potentiële leiders bij elke stap die wordt gezet. Het draait niet enkel om het opleiden van de juiste persoon voor de juiste plek, maar om het vinden van de juiste leider voor de verandering.

Het buiten nog meer naar binnen halen

Publieke transformaties hebben te maken met dezelfde uitdaging als de publieke sector:

De buitenwereld moet meer aandacht krijgen.

Het succes van publieke transformaties is niet eenvoudig te ontrafelen. Complexiteit zit verweven in de publieke sector en dat maakt transformeren tot een flinke uitdaging. In de afgelopen hoofdstukken hebben we laten zien wat topambtenaren en bestuurders zelf zien als de belangrijkste uitdagingen waar zij bij grote veranderingen voor staan. We beschreven hun ervaringen met betrekking tot de belangrijkste drijfveren voor verandering, de te maken strategische keuzes, de implementatiefase en het grote belang van leiderschap. De uitkomsten geven een beeld van de publieke sector die wil transformeren tot een volwassen, klantgerichte dienstverlener. Dit hoofdstuk kijkt vooruit aan de hand van vier vragen.



6.1 Waar draait het nu echt om?

Publieke transformaties zijn, meer dan ooit, bepaald door externe factoren als de klant, de politiek en de keten. De complexiteit van de context van transformaties neemt alleen maar toe. Tegelijkertijd ligt nieuwe stroperigheid op de loer, terwijl juist nu beleidsrealisatie noodzakelijk is. Het opvangen van invloeden uit de externe omgeving is zowel onderdeel van strategiebepaling als van implementatie geworden. Flexibiliteit in de route is voor veel respondenten dus een noodzaak. Het dilemma is hoe je koersvast kunt zijn en tegelijkertijd wendbaar. De oplossing ligt in het versterken van het leiderschap in de publieke sector. Leiderschap is de continue factor in het hele transformatieproces, van het ontwikkelen van een visie en ontwerpen van een strategie, tot het implementeren van deze visie en strategie.



Navigerend transformeren tussen wendbaarheid en koersvastheid.

Waar zit de hefboom voor ingrijpende vernieuwingen binnen de publieke sector? De problematiek van publieke transformaties is complexer geworden en maakt van transformeren een kunst van het navigeren. De invloed van de externe omgeving drukt tegenwoordig een steeds grotere stempel op publieke transformaties, zodanig dat succesfactoren die voortkomen uit traditionele opvattingen over veranderprocessen en –management niet meer voldoen. Verandermanagement moet daar op inspelen.

1. VISIE

Zet de klant centraal en breng ketensamenwerking op strategisch niveau in lijn

Blijf denken in klant en keten, niet in eigen organisatie of eigen koker. Zet de klant centraal en focus op het belang van een goed functionerende keten. Dit is en blijft *a hell of a job* in een context die georganiseerd is rondom afgebakende beleidsthema's en de bijbehorende afgebakende politieke verantwoordelijkheid. Toch kan echt klantgericht werken alleen maar met en door de ketens heen. Integrale oplossingen vragen om integrale aanpassingen en dus een discussie op strategisch niveau. Een uitdaging voor het leiderschap!

2. STRATEGIE

Ontwerp een flexibele veranderstrategie door de invloed uit de externe omgeving een prominente plaats te geven De tijd van de blauwdrukken is voorbij. Binnen de private sector en ook binnen de publieke sector. Het strategisch dilemma van de publieke sector is om een veranderstrategie op te stellen die flexibel is, maar zonder door te slaan in een aanpak van 'anything goes'. De flexibiliteit zit vooral in de wijze waarop de externe invloeden kunnen worden opgevangen. Een transformatie opdelen in een serie van veranderingen en afstemmen op de acceptatie van het ecosysteem zorgt voor de benodigde flexibiliteit. Elke 'kleine verandering' (fase) moet zich richten op het geaccepteerd krijgen van de verandering, zowel inhoudelijk als procesmatig. Wil en gaat iedereen nog mee in de verandering, is de centrale vraag die steeds opnieuw gesteld en beantwoord moet worden. Het antwoord geeft input over de voortgang, de omgang en de noodzaak tot bijsturen voor de volgende fase.

Leiderschap kijkt vooruit en houdt tijdens het proces de koers vast.

3. IMPLEMENTATIE

Maak meer gebruik van het veranderinzicht en laat de externe focus tijdens de implementatiefase niet verslappen. Strategisch sturen voor en tijdens het transformatie-proces vraagt om continu inzicht in de veranderkracht en het veranderpotentieel van de eigen organisatie en het ecosysteem. Zonder inzicht is het nooit duidelijk of het doel wordt gehaald, of men nog op koers ligt en of alle stakeholders nog zijn aangehaakt. We zien dat topambtenaren zich hiervan steeds sterker bewust zijn, maar dat dit met name wordt toegepast voor de interne organisatie. Ook hier geldt dat externe invloeden meer naar binnen moeten worden gehaald. Het binnenhalen van externe invloeden in je

4. LEIDERSCHAP

nodig on the road.

Biedt leiderschap meer ruimte in het transformatieproces en zet in op extern leiderschap

transformatiestrategie en -implementatie is

Leiderschap is de sleutel om de bovenstaande drie aspecten van de verandering te verbinden en zo een succesvolle transformatie te realiseren. Dit is een behoorlijke switch ten opzichte van eerder denken over succes- en faalfactoren van publieke transformaties. Transformatieprocessen vragen om een goed gevoel voor timing, inzicht in het veranderpotentieel en vooral om het meekrijgen van mensen, binnen en steeds sterker ook buiten de organisatie. Daarmee is het belang van leiderschap groter dan ooit. Volgens de respondenten van dit onderzoek hét doorslaggevend criterium voor succesvolle transformaties.

Tegelijkertijd is de ontwikkeling van leiderschap nog onvoldoende geborgd en kan het daarmee wel eens de echte achilleshiel van toekomstige transformaties worden.

"Leiderschap is traditioneel zwak ontwikkeld binnen de overheid. Dit vormt nog te vaak een belemmering om met anderen samen te werken"

We hebben leiders nodig die de interne en externe complexiteit niet willen beheersen, maar die ermee willen werken. Zij maken het verschil tussen beleidsvorming en beleidsrealisatie. Leiderschap is de katalysator die beweging brengt, meebeweegt, maar ook koers houdt. Sterker dan ooit stellen we vast dat leiderschap zich niet alleen toont binnen de eigen organisatie, maar vooral ook in de buitenwereld. Extern leiderschap betekent een externe koers uit te durven zetten, naar buiten treden, niet verschuilen en zoeken naar mogelijkheden voor externe groei. Dat betekent dus lef tonen.

6.2

6.2 Wat te doen met het politieke krachtenveld?

De politiek is en blijft één van de grote drijfveren voor transformaties in de publieke sector. Een van de respondenten zei het pakkend: "Daar waar in de private sector het afwegingskader bovenal wordt bepaald door de financiële resultaten, kan de politiek om een diversiteit aan redenen besluiten tot transformaties met een grote variëteit aan uitkomsten."

Geïnterviewden geven aan dat dit niet alleen een kwestie is van klakkeloos ondergaan. Politiek biedt ruimte voor doordrukkracht en wordt op die manier ook vaak ingezet. Anderen geven daarentegen aan dat zij juist sterk sturen op 'politieke immuniteit'. Een uitdaging voor het leiderschap in de publieke sector is om "het hoofd niet op hol te laten brengen door de politieke omgeving". Leiderschap wordt anders teveel geremd. Goed leiderschap is daartoe in staat, zonder de primaire loyaliteit aan de politiek of de politieke leider te verliezen. Juist in de omgang met de politieke omgeving toont het leiderschap zijn ware gezicht.

"Het gaat om mensen intern aanspreken op hun verantwoordelijkheid. Maar ook externen zoals de politiek aanspreken wanneer dat nodig is om zo te laten zien dat jij staat voor het gezag, aanzien en werkwijze van jouw organisatie en jouw medewerkers"



6.3 Veranderen we snel genoeg of kan het nog sneller?

Als klantgericht werken en ketensamenwerking transformaties drijven, hoe snel kunnen we dit dan optimaliseren? Komt het de laatste jaren wel voldoende van de grond of is het vooral een papieren werkelijkheid? "Het wordt hijgeriger" sprak een van de respondenten. "De verkorting van de afschrijvingstermijn van bestuurlijke vraagstukken dendert door" zei een andere.

Komt de verandering wel snel genoeg van de grond of gaan we juist te snel? Moeten we niet de ambities van publieke innovatie verhogen en rigoureus gaan ontkokeren? Grote stappen zetten is mogelijk. Niet overal, maar in veel gevallen wel, zeker bij uitvoeringsinstanties. Voorwaarde is dat zij gezamenlijk optrekken en niet zelfstandig de keten gaan herinrichten. Daarnaast zou een afstemming op strategisch niveau het vliegwiel kunnen activeren.



6.4 Transformatievaardigheden; een eis voor elke publieke leider?

Vragen over leiderschap hebben te weinig prioriteit binnen publieke transformaties, maar verdienen veel meer aandacht. Leiderschap is dé succesfactor en toch is volgens de topambtenaren de aandacht voor leiderschapsontwikkeling onderbelicht. Een kans voor de sector.

Moet iedere publieke manager straks een leider zijn die de noodzakelijke transformatie vaardigheden bezit en zo ingrijpende veranderingen kan realiseren? Willen we het schaap met de vijf poten? Dergelijke leiders zijn schaars. Transformatiecompetenties zouden elke bestuurder en manager in de publieke sector in de genen moeten zitten. De ontwikkeling daarvan is een belangrijke prioriteit voor elk leiderschapsprogramma. Veel meer dan nu is het belangrijk dat de publieke sector deze specifieke leiderschapsvaardigheden structureel ontwikkelt. Leiderschap bepaalt immers de transformatiekracht van de publieke sector.



6.5 De toekomst van publieke transformaties

Waar zit de hefboom voor ingrijpende vernieuwingen binnen de publieke sector?

De problematiek is vaak multidimensionaal en moet daarom ook multidimensionaal worden opgelost. De invloed van de externe omgeving drukt tegenwoordig zo'n grote stempel op publieke transformaties, dat succesfactoren die voortkomen uit traditionele opvattingen over veranderprocessen en –management niet meer voldoen. Het is te intern gericht.

De externe omgeving wordt onderdeel van het transformatieproces. Verandermanagement moet daar op worden afgestemd. Het is eenzelfde uitdaging die de publieke sector ook moet doorzetten: haal nog meer dan nu het geval is het buiten naar binnen!

Deelnemers interviews

Mevr. N. Albayrak-Temur	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
Dhr. A.H.C. Annink	Ministerie van Defensie
Dhr. R. Bekker	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Mevr. A.W.H. Bertram	Gemeente Den Haag
Mevr. E.Y. Bogerman	Stichting ICT-Uitvoeringsorganisatie
Dhr. H.A. van Brummen	Openbaar Ministerie
Dhr. M.R.P.M. Camps	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Dhr. J. Demmink	Ministerie van Justitie
Dhr. R.J. Dortland	Voedsel en Waren Autoriteit
Dhr. A.H.P van Gils	Gemeente Rotterdam
Dhr. P.R Heij	Dienst Landelijk Gebied
Dhr. P.C. Hermans	College voor zorgverzekeringen
Dhr. M.W.I. Hillenaar	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Dhr. P.F.M. Jägers	Rijksgebouwendienst
Dhr. D.M.F. Jongen	UWV
Dhr. T.H.J. Joustra	Productschap Tuinbouw
Dhr. R.J.A. Kerstens	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Dhr. L.Th.C. Kuijs	Politie Brabant Zuid-Oost
Dhr. J.F. de Leeuw	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Dhr. A.J. Meijboom	Politie Rotterdam-Rijnmond
Dhr. A.J. Mewe	Gemeente Emmen
Dhr. E.H.T.M Nijpels	Voorzitter ONRI, branchevereniging van advies- en
31	ingenieursbureaus en oud-minister van VROM
Dhr. H. Paul	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milie
Dhr. A. Regtop	Centraal Justitieel Incasso Bureau
Dhr. W.A.J.M. Rovers	Ministerie van Financiën
Dhr. C. Spanjaard	Informatie Beheer Groep
Dhr. K. van der Steenhoven	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Dhr. F. van Steenis	Kamer van Koophandel Nederland
Dhr. E.F. Stoové	Sociale Verzekeringsbank
Dhr. H.A. Timmerman	Provincie Overijssel
Dhr. J.J.M. Uijlenbroek	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Dhr. G. van der Veen	Centraal Bureau voor de Statistiek
Dhr. P.W.A. Veld	Immigratie- en Naturalisatiedienst
Dhr. J. van der Vlist	Ministerie van Justitie
Dhr. J. Wallage	Gemeente Groningen
Dhr. F.E. van Zoeren	Belastingdienst/Douane

Geraadpleegde literatuur

- Beer, M., Nohria, N. (2000). Breaking the Code of Change. Boston, Mass.: Harvard Business School Press.
- Boonstra, J.J. (2000). Lopen over Water. Over dynamiek van organiseren, veranderen en leren. Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt als hoogleraar Management van veranderingen in organisaties aan de Universiteit van Amsterdam op 10 februari 2000. Amsterdam: Vosiuspers.
- Caluwé, L. de en H.Vermaak (2006). Leren veranderen: een handboek voor de veranderkundige. Compleet herzien editie. Deventer, Kluwer.
- Capgemini Consulting, The Economist Intelligence Unit (2006). Trends in Business transformation
 Survey of European Executives.
- Capgemini Consulting (2008). Business TransformationTM Framework.
- Collins, J. (2005). Good to great and the social sectors. Why business thinking is not the answer.
 Boulder: HarperCollins Publishers.
- Eibergen, van, R., et al, (2007). Organiserend veranderen of veranderend organiseren. Den Haag: Academic Service.
- Hangelbroek, H. (2008). Voorbij E en O-veranderen als regisseren van toneel.
- Have, S ten & Visser, C. (2004). Naar een productief veranderperspectief- van mislukking naar succes. Holland Management Review, 98, p.32-47.
- Higgs M, Rowland, D. (2005). All Changes Great and Small: Exploring Approaches to Change and its Leadership. Journal of Change Management 5 (2), p. 121-151.
- Kotter, J.P. (1996). Leading Change. Boston: Harvard Business School Press.
- Kotter, J. P. and Cohen, D. S. (2002). The Heart of Change: Real-life stories of how people change their organizations. Boston: Harvard Business School Press.
- Mars, A. (2006). Hoe krijg je ze mee? Vijf krachten om een verandering te laten slagen. Assen: Van Gorcum.
- Werkman, R.A. (2006). Werelden van Verschil: hoe actoren in organisaties vraagstukken in veranderprocessen hanteren en creëren. Proefschrift, Universiteit van Amsterdam.
- Werkman, R.A., Boonstra, J.J. & Elving, W.J.L. (2005). Complexiteit en weerbarstigheid in veranderprocessen: patronen in het verandervermogen van Nederlandse organisaties. In: M&O Tijdschrift voor Management en Organisatie, 5, p. 5-29.

Over de auteurs

Sabine van Eck heeft ruime ervaring in de publieke sector, zowel bij het rijk als ook in andere publieke organisaties, ondermeer in leidinggevende functies. In 2008 maakte zij de overstap naar de Capgemini Consulting. Als consultant is zij vooral gespecialiseerd in de gewijzigde relaties tussen rijk en decentrale overheden en procesmanagement als instrument voor het rijk om deze relatie nieuw inhoud te geven. Als adviseur is zij ondermeer betrokken geweest bij de door het rijk ingestelde Taskforce die heeft toegezien op de snelle huisvesting door gemeenten van mensen die onder de pardonregeling vielen. Sabine heeft na haar opleiding aan de School voor Journalistiek en Voorlichting, Filosofie gestudeerd.

Lex van den Ham is jurist. Sinds 2007 is hij als vice president in dienst van Capgemini Consulting. Daarvoor was hij als leidinggevende werkzaam in diverse functies in zowel beleid, uitvoering als inspectie bij achtereenvolgens de ministeries van VROM, VWS en BZK. Zijn laatste functie was directeur-generaal Andere Overheid. Als consultant is hij gespecialiseerd in strategische vraagstukken op het gebied van complexe innovaties en transformaties in en tussen overheidsorganisaties. Met regelmaat geeft hij hierover colleges aan universiteiten.

Tino de Velde is bestuurskundige en sinds drie jaar werkzaam bij Capgemini Consulting. Hij is senior consultant binnen de publieke sector, met als interessegebied de organisatie en bedrijfsvoering van grote uitvoeringinstanties. Als consultant is hij gespecialiseerd in de ontwikkeling en implementatie van (grootschalige) veranderingtrajecten. Zijn ervaring met transformatievraagstukken heeft hij opgedaan in diverse opdrachten voor enkele uitvoeringsinstanties en een grote onderwijsinstelling.

Maarten Veldhuizen is jurist en bestuurskundige. Sinds 1998 is hij in dienst van Capgemini Consulting. Daarvoor was hij gedurende tien jaar werkzaam voor het ministerie van Justitie. Maarten is als vice president binnen Capgemini Consulting verantwoordelijk voor sectoren en sales. Als consultant is hij gespecialiseerd in strategie, transformatie en leiderschapsvraagstukken, overwegend binnen de publieke sector. In 2001 won hij samen met een collega de professionele publicatieprijs van de Raad voor Organisatie Adviseurs met een artikel over klantgerichte dienstverlening binnen de overheid. Tevens is hij mede-auteur van Publiek Ketenmanagement.

Capgemini Consulting

Capgemini levert aantoonbaar toegevoegde waarde aan de prestaties en veranderingsprocessen van zijn klanten in een groot aantal branches. Dit gebeurt met een compleet en innovatief aanbod van consulting-, technology- en outsourcingdiensten, die vrijheid creëren in het ondernemerschap van de klanten. Daarbij werkt Capgemini op een onderscheidende manier - the Collaborative Business ExperienceTM - samen met zijn klanten aan het behalen van snellere en betere resultaten. Bovendien wordt gebruikgemaakt van het eigen wereldwijde leveringsmodel Rightshore®, met als doel de juiste balans te bieden in het beste talent van verschillende locaties dat als een team samenwerkt om de optimale oplossing voor klanten te creëren en leveren. Capgemini heeft vestigingen in meer dan 30 landen en heeft wereldwijd 90.000 medewerkers in dienst. De organisatie realiseerde in 2008 een omzet van 8,7 miljard euro.

Meer informatie is beschikbaar op www.nl.capgemini.com.

Rightshore® is een gedeponeerd handelsmerk van Capgemini.

Capgemini Consulting is het mondiale Strategie en Transformatie Consulting label van de Capgemini Groep, gespecialiseerd in het adviseren en begeleiden van organisaties bij verandertrajecten: van de ontwikkeling van innovatieve strategieën tot en met de uitvoering daarvan, met continue aandacht voor duurzame resultaten. Capgemini Consulting biedt ondernemingen en overheden een vernieuwende benadering, gebruikmakend van innovatieve methodes, technologie en het talent van meer dan 4.000 consultants wereldwijd.

Voor meer informatie:

www.capgemini.com/services/consulting

Colofon

Uitgever

Capgemini Consulting, Utrecht, Nederland

Coördinatie

Tino de Velde Thijmen van der Linden

Grafisch ontwerp

Vandenberg Drukwerken, Maarn Ron Van Otterlo Esther Winnubst

Druk

Vandenberg Drukwerken, Maarn

Binder

Boekbinderij Van Mierlo, Nijmegen

