

Bezuinigen binnen gemeenten

Een juiste aanpak met continu verbeteren maakt
bezuinigen en bouwen tegelijk mogelijk

*Een onderzoeksinitiatief van House of Performance
in samenwerking met de Universiteit Twente*



Voorwoord

Beste lezer,

De vijftientig grootste gemeenten van Nederland moeten in 2014 gezamenlijk 1,23 miljard euro bezuinigd hebben. Dat vraagt een flinke inspanning van de gemeenten en haar bestuurders. Nu is een gemeente wel gewend om te bezuinigen, maar deze keer is de situatie uniek door de omvang en het karakter van de bezuinigingen. De wijze waarop men deze bezuinigingen gaat realiseren is bepalend voor het succes en de duurzaamheid van deze operatie.

Om meer inzicht te verschaffen in wat effectieve methoden zijn om deze bezuinigingen aan te pakken heeft House of Performance een onderzoek laten uitvoeren in samenwerking met de Universiteit Twente. Het onderzoek laat zien wat de meest effectieve bezuinigingsmethoden zijn en wat kritieke succesfactoren zijn. Vervolgens is bij de 25 grootste gemeenten onderzocht hoe de bezuinigingen aangepakt worden. Op basis van deze resultaten en onze ervaring met bezuinigingsoperaties is een advies opgesteld dat u kan helpen uw aanpak succesvoller te maken, zowel op korte als op lange termijn.

Met dit document willen we een deel van onze kennis met u delen en hopen wij een bijdrage te leveren aan de uitdagingen die voor u liggen. Wij gaan graag met u in gesprek om te verkennen hoe deze aanpak de bezuinigingen in uw organisatie kan verbeteren.



Arjon van Lieshout
Partner van House of Performance

Hamburgerstraat 30
3512 NS Utrecht
Tel. 030-239 33 60
www.hofp.nl



Aanleiding

Gemeenten staan voor de uitdaging om de komende jaren flink te bezuinigen. Dit roept een aantal vragen op: Hoe gaat men dit aanpakken? Wat is de meest effectieve methode en waar moet je op letten wanneer je een bezuinigingsoperatie uitvoert?

Om een antwoord te krijgen op deze vragen heeft House of Performance een onderzoek laten uitvoeren. De bevindingen hebben geleid tot een top 5 van aanbevelingen om succesvol te zijn met het doorvoeren van bezuinigingen waarbij de dienstverlening op peil blijft. Zowel op de korte als op de lange termijn.

Wat maakt de huidige situatie zo bijzonder?

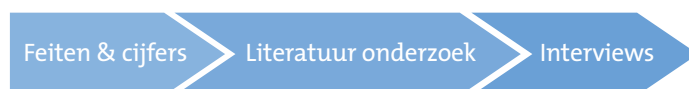
Bezuinigingen zijn niet nieuw. De laatste jaren hebben gemeenten wel vaker bezuinigd. In het verleden werden de doelstellingen over het algemeen gehaald door de taken te analyseren en reduceren, een inhuurstop af te kondigen en kritisch de uitgaven te bezien.

De huidige bezuinigingen zijn wezenlijk anders en maken dat men voor een flinke uitdaging staat. Er zijn verschillende factoren die de huidige bezuinigingen uniek maken. Ten eerste zijn de bezuinigingen van 1,23 miljard euro qua omvang groter dan voorgaande doelstellingen. Daarnaast is de spreiding en duur van de bezuinigingen ongekend groot. De verwachting is dat er ook na 2014 nog bezuinigd moet worden. Dit betekent dat gemeenten over een periode van vijf tot acht jaar continu te maken krijgen met bezuinigingen. Nieuw is ook dat, in tegenstelling tot het verleden, de komende jaren de budgetten gelijk zullen blijven of krimpen, in plaats van te groeien zoals gebruikelijk was. Een vierde reden die de bezuinigingen uniek maakt is dat er steeds meer taken, zoals rijks en provinciale activiteiten, overgeheveld worden naar gemeenten. De vijfde reden is dat bij sommige onderdelen van de gemeentelijke organisatie de

bezuinigingen zich opstapelen. De oorzaak hiervan is een combinatie van Rijksbeleid, de economische crisis en coalitieafspraken. Dit alles maakt dat gemeenten voor een uitdaging staan die zich niet eerder heeft voorgedaan.

Het onderzoek

House of Performance heeft een onderzoek laten uitvoeren in samenwerking met de Universiteit Twente. Het onderzoek bestond uit drie fasen, zie Figuur 1. In de eerste fase zijn feiten en cijfers onderzocht op basis van begrotingen, voor- en najaarsnota's, raadsinformatiebrieven, financieel meerjarenperspectieven en bezuinigingsdocumenten. In de tweede fase is een uitgebreid literatuuronderzoek gedaan naar effectieve bezuinigingsmethoden.



FIGUUR 1: DRIE FASEN VAN HET ONDERZOEK

Voor de derde fase zijn de 25 grootste gemeenten (G25)¹ van Nederland (100.000+ gemeenten) benaderd. In totaal hebben 18 gemeenten deelgenomen aan het onderzoek. Bij elk van de onderzochte gemeenten zijn tussen de één en drie interviews afgenomen. In totaal werden ruim dertig ambtenaren die direct betrokken zijn bij het bezuinigingsproces geïnterviewd. De deelnemers werd in het interview gevraagd naar de grootte van de bezuinigingsopgave en de gemaakte beleidskeuzes, de gebruikte (proces)aanpak, de voorbereiding van de bezuinigingen, de voorgenomen implementatie, de verwachte gevolgen en de succesfactoren.

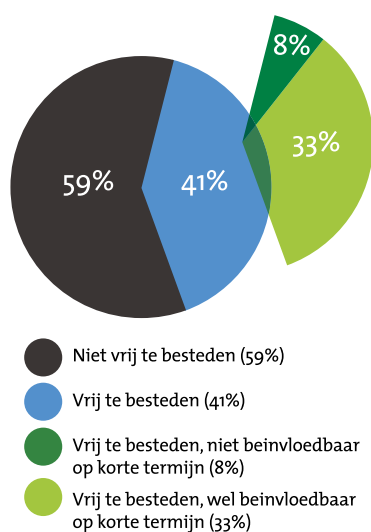
Waar gaat men op bezuinigen?

Niet alle inkomsten en uitgaven van een gemeente zijn direct beïnvloedbaar. In tegendeel: gemeenten hebben maar over een beperkt aantal gelden zeggenschap. In het algemeen kan gesteld worden dat alleen op de algemene dekkingsmiddelen een grote mate van invloed kan

¹ De vijftientig grootste gemeenten zijn: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Tilburg, Almere, Groningen, Breda, Nijmegen, Enschede, Apeldoorn, Haarlem, Arnhem, Zaanstad, Amersfoort, Haarlemmermeer, 's-Hertogenbosch, Zoetermeer, Zwolle, Maastricht, Dordrecht, Leiden, Emmen en Ede.

worden uitgeoefend. Deze algemene dekkingsmiddelen omvatten het deel van de gemeentelijke inkomsten dat kan worden aangewend om autonoom beleid te voeren. De algemene dekkingsmiddelen omvatten de inkomsten uit het gemeentefonds (de zogenaamde algemene uitkering) en verschillende belastingopbrengsten, inkomsten uit tarieven en inkomen uit vermogen. De komende jaren lopen de algemene dekkingsmiddelen terug. Om deze reden moet bezuinigd worden. Naast het feit dat de gemeentelijke inkomsten teruglopen, stijgen de gemeentelijke uitgaven. Dit wordt veroorzaakt door autonome ontwikkelingen (zoals nominale loon- en prijsontwikkelingen) en doordat gemeentelijke regelingen vaker worden benut (zoals een toename van WWB uitkeringen door de verslechterde economische situatie).

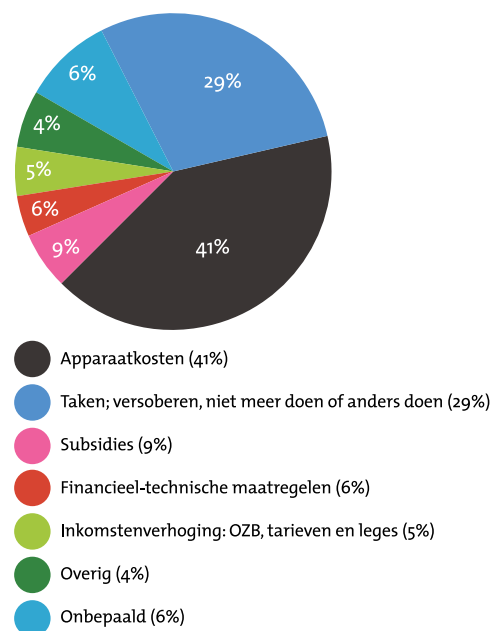
Van de gemeentelijke inkomsten is 41 procent vrijelijk te besteden. Slechts 80 procent daarvan is op korte termijn te beïnvloeden ². Dit komt neer op 33 procent beïnvloedbare ruimte op de totale begroting op de korte termijn ³, zie Figuur 2. Kortom, besparingen zijn voor een gemeente op papier relatief moeilijk te realiseren. Wanneer de bijdrage uit het gemeentefonds daalt, raakt dit direct het geld dat door een gemeente vrij te besteden is. Elke gemeente bepaalt binnen



FIGUUR 2: BEÏNVLOEDBARE RUIMTE OP KORTE TERMIJN

de beïnvloedbare ruimte op haar eigen wijze de begrotingen, perspectief nota's, meerjarenplannen en de bijbehorende bezuinigingen. Op grond van de inventarisatie van plannen van de G25 zijn de gebieden waarop men van plan is te bezuinigen in een aantal categorieën onder te brengen.

Deze categorieën zijn: apparaatskosten, taken, subsidies, financieel-technische maatregelen, inkomstenverhoging en overig. Figuur 3 beschrijft de verschillende categorieën en hun grootte. Zoals uit de figuur blijkt, worden de grootste besparingen bereikt door te bezuinigen op apparaatskosten (41 procent). In totaal willen de G25 minimaal 504 miljoen euro op het apparaat van 5,19 miljard euro bezuinigen. Onder apparaatskosten vallen, naast de totale loonsom, ook materiële kosten die nodig zijn voor medewerkers van een gemeente om hun taak te kunnen uitvoeren. Voorbeelden van apparaatskosten zijn huisvesting, automatisering en de inhuur van externe adviseurs ⁴. De op één na grootste bezuinigingspost betreft het versoberen, verminderen of schrappen van taken (29 procent). Kortom, deze bezuinigingen raken op directe wijze het grootste deel van de gemeentelijke organisatie (in totaal 70 procent).



FIGUUR 3: CATEGORIEËN VAN BEZUINIGINGEN BINNEN DE G25

² Uitgaven die niet op de korte termijn zijn te beïnvloeden zijn bijvoorbeeld: uitgaven die besteed moeten worden aan verplichte taken, kosten van een gebouw dat niet op de korte termijn verkocht kan worden. ³ Bron: Gemeentebegrotingen. ⁴ Allers en De Kam (2010).

De theorie: Effectief bezuinigen door een cultuur van continu verbeteren

Drie methoden om te bezuinigen

Uit onderzoek blijkt dat drie methoden voor bezuinigen vaak toegepast worden: personeelsreductie, taakreductie en continu verbeteren ⁵.

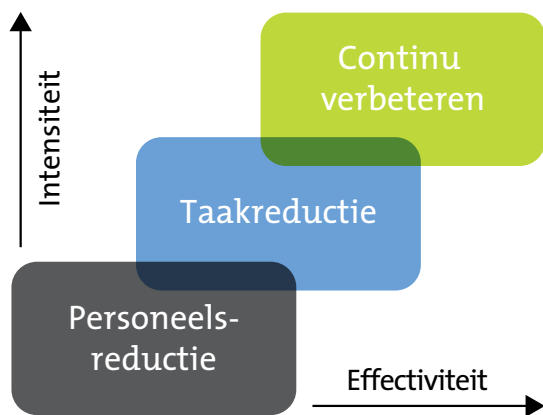
De eerste methode, personeelsreductie, richt zich op het reduceren van het aantal medewerkers (formatie). Door een relatief eenvoudig te nemen beslissing wordt het aantal medewerkers in korte tijd gereduceerd. De formatie kan worden verkleind door natuurlijk verloop, vacaturestop, outplacement en interne herplaatsing ⁶. Deze methode geeft rendement op de korte termijn, maar verhindert aanpassingsvermogen op de lange termijn. Onderzoek stelt dat bezuinigen door personeelsreductie negatieve gevolgen kan hebben zoals verarmde, verslechterde en minder presterende organisaties ⁷. Doordat de formatie dikwijls met een specifiek aantal teruggebracht moet worden, verlaat personeel de organisatie op de ene plek, terwijl later kan blijken dat de reductie juist op een andere plek moet plaatsvinden. Als personeel moet verdwijnen op de ene arbeidplaats en geworven moet worden op de andere, leidt dit in de praktijk tot meer kosten.

De tweede methode, taakreductie, richt zich op het reduceren van taken, werk en organisatieonderdelen. Hieronder valt bijvoorbeeld het elimineren van functies, producten of activiteiten, het herontwerpen van werk, het reduceren van hiërarchische lagen en het samenvoegen van organisatieonderdelen. Door reductie van overbodige functies, afdelingen en processen gaat de organisatie efficiënter functioneren ⁸. De implementatietermijn van de taakreductie methode is effectief op de middellange termijn en deze methode verhindert een snelle terugverdientijd.

Volgens de derde methode, continu verbeteren, is bezuinigen geen eenmalige oplossing, maar deel van een proces gericht op continu verbeteren. Dit betekent dat elke medewerker medeverantwoordelijk is voor het proces van verbeteren en veranderen. Bij deze methode vindt een cultuurverandering plaats waarbij de klant centraal komt te staan. Bij het toepassen van deze methode wordt resultaat geboekt door de organisatie te simplificeren. Als gevolg hiervan worden de voorraden van werk kleiner, komen er minder leveranciers en minder stafafdelingen. Er wordt bespaard door wachttijden, het aantal regels en de papieren ballast te verminderen. Bij de continu verbeter methode is de effectiviteit van de bezuinigingen op lange termijn het grootst ⁹. Een sterke kwaliteitscultuur wordt ontwikkeld, waardoor er

⁵ Cameron, Freeman en Mishra (1991; 1993) ⁶ Greenhalgh, Lawrence en Sutton (1988) ⁷ Cameron (1994) ⁸ Cameron et al. (1993)

kleine en continue kwaliteitsverbeteringen ontstaan. Innovaties en proactieve medewerkers leiden tot een hoger kwaliteitsniveau en lagere kosten op de korte termijn. In plaats van de bezuinigingen te zien als een concreet project of een organisatiebreed programma, wordt ingezet op een verandering in de wijze waarop medewerkers hun werk benaderen en interpreteren ¹⁰.



FIGUUR 4: INTENSITEIT EN EFFECTIVITEIT VAN 3 METHODEN VOOR BEZUINIGEN

Figuur 4 beschrijft de intensiteit en effectiviteit van de drie methoden. De intensiteit is de mate waarin de veranderingen op korte termijn te realiseren zijn en de mate waarin de veranderingen effect hebben op de structuur en cultuur van de organisatie. Effectiviteit is het vermogen om doelen op de lange termijn te bereiken. Zoals uit Figuur 4 blijkt, neemt met de intensiteit van de strategie ook de effectiviteit van de organisatie op de lange termijn toe. Uit deze figuur blijkt tevens dat personeelsreductie het minst intensief is, maar ook het minst effectief is. Taakreductie is gemiddeld intensief en gemiddeld effectief. Het is duidelijk dat de continu verbeter methode de meest effectieve en intense methode is.

Onderzoek toont aan dat organisaties meestal niet kiezen voor één bezuinigingsmethode, maar voor een combinatie van meerdere methoden. Naarmate er meer verschillende methoden toegepast worden, neemt de intensiteit van de bezuinigingen toe ¹¹. Op deze wijze worden meerdere maatregelen toegepast die gezamenlijk een grotere impact hebben. Bij de combinatie van de drie methoden wordt het gehele functioneren van processen, medewerkers, diensten en organisatie onder de loep genomen. Leiderschap blijkt een cruciale rol te spelen bij deze gecombineerde methode. Het is mogelijk dat het personeel wordt gereduceerd en er minder taken komen, maar dit gebeurt in combinatie met een cultuur van continu verbeteren.

⁹ Bruton, Keels & Shook (1996); Cameron et al. (1993); Hitt, Keats, Harback & Nixon (1994); Kets de Vries & Balazs (1997); Mishra & Mishra (1994); Mroczwiski & Hanaoka (1997) ¹⁰ Cameron et al (1991) ¹¹ Cameron et al (1993)

Kritieke succesfactoren voor bezuinigen

Naast de keuze voor een bezuinigingsstrategie, is ook de focus op kritieke succesfactoren van belang voor de effectiviteit van de bezuinigen. Onderzoek van Cameron ¹² beschrijft verschillende succesfactoren die een positieve invloed hebben op de effectiviteit van de bezuinigingsmethoden. Deze succesfactoren zijn beschreven in Tabel 1. Cameron stelt dat deze succesfactoren op zichzelf weinig verrassend zijn. Dergelijke kenmerken zouden onder normale omstandigheden simpelweg kunnen worden beschouwd als zijnde 'goed management'. Echter, zo concluderen de auteurs, managers gaan ten tijde van bezuinigen gebukt onder een enorme druk om deze succesfactoren terzijde te schuiven en zich volledig te richten op het financiële resultaat.

Literatuur: succesfactoren die een hoge effectiviteit van bezuinigen voorspellen

Uitgebreide systematische analyse van taken, functies en processen binnen de organisatie voorafgaand aan de bezuinigen

Gradueel implementeren van bezuinigen

Toegenomen communicatie en participatie

Toegenomen inzet van medewerkers ten aanzien van de bezuinigen

Een vergevorderde, verfijnde kwaliteitscultuur (voorkomen van fouten, continu verbeteren)

Een uitstekende creatieve kwaliteit, waarbij de bestaande prestatieaanpakken altijd veranderen en verbeteren

Betrokken, geïnvolveerde burgers, klanten en instellingen

Vaststellen van zelfstandige en/of eigen doelstellingen en doeleinden (door diensten of afdelingen), naar de door het topmanagement opgelegde bezuinigingsdoelen

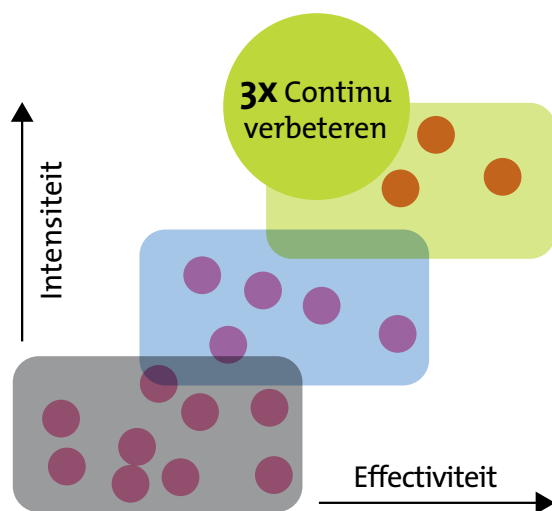
TABEL 1: SUCCESFACTOREN DIE EEN HOGE EFFECTIVITEIT VAN BEZUINIGINGEN VOORSPELLEN VOLGENS CAMERON, (1994). (IN VOLGORDE VAN RELEVANTIE).

¹² Cameron et al. (1994)

De praktijk: de meerderheid van de G25 bezuinigt ineffectief

Voor welke bezuinigingsmethode kiezen gemeenten?

Opvallend is dat het grootste deel van de onderzochte gemeenten (15 van de 18) kiest voor minder effectieve methoden om te bezuinigen. Uit het onderzoek blijkt dat de meerderheid kiest voor de personeels- en taakreductie methode, zie Figuur 5. Slechts drie van de achttien onderzochte gemeenten passen de continu verbeter methode toe¹³. Twee van deze gemeenten combineren de continu verbeter methode met de personeels- en taakreductie methode. Zoals uit onderzoek blijkt, is dat de meest effectieve en intense methode. Eén gemeente past alleen de continu verbeter methode toe. Een mogelijke oorzaak van de keuze voor een minder effectieve



FIGUUR 5: DRIE GEMEENTEN KIEZEN VOOR CONTINU VERBETEREN

methode is dat de gemeenten primair focussen op bedragen in plaats van op verbeteringen in het proces. Er is een sterke focus op 'doen en realiseren wat is afgesproken'. De manier waarop de bezuinigingen concreet ingevuld worden, is van secundair belang. De top-down gestuurde aanpak wordt vaak bij gemeenten toegepast. Hierbij worden medewerkers, klanten en instellingen weinig betrokken bij de bezuinigingen, ondanks dat de politiek gemeenten aanmoedigt om burgers en instellingen deelgenoot van het proces te maken. In de praktijk blijkt het dikwijls te ontbreken aan leiderschap en een duidelijke visie. Van leidinggevendenden wordt gevraagd focus te houden op de lange termijn, terwijl ook resultaten op korte termijn geboekt moeten worden. Dit blijkt een lastige combinatie te zijn. Daarnaast zijn een goede voorbereiding van de bezuinigingen en het continu monitoren van het proces van belang. Het is opvallend dat gemeenten zich dikwijls laten leiden door politieke oriëntatie. Hierdoor worden benadering en aanpak van de bezuinigingen vaak sterk gericht op

¹³ Bron: Interviews G25

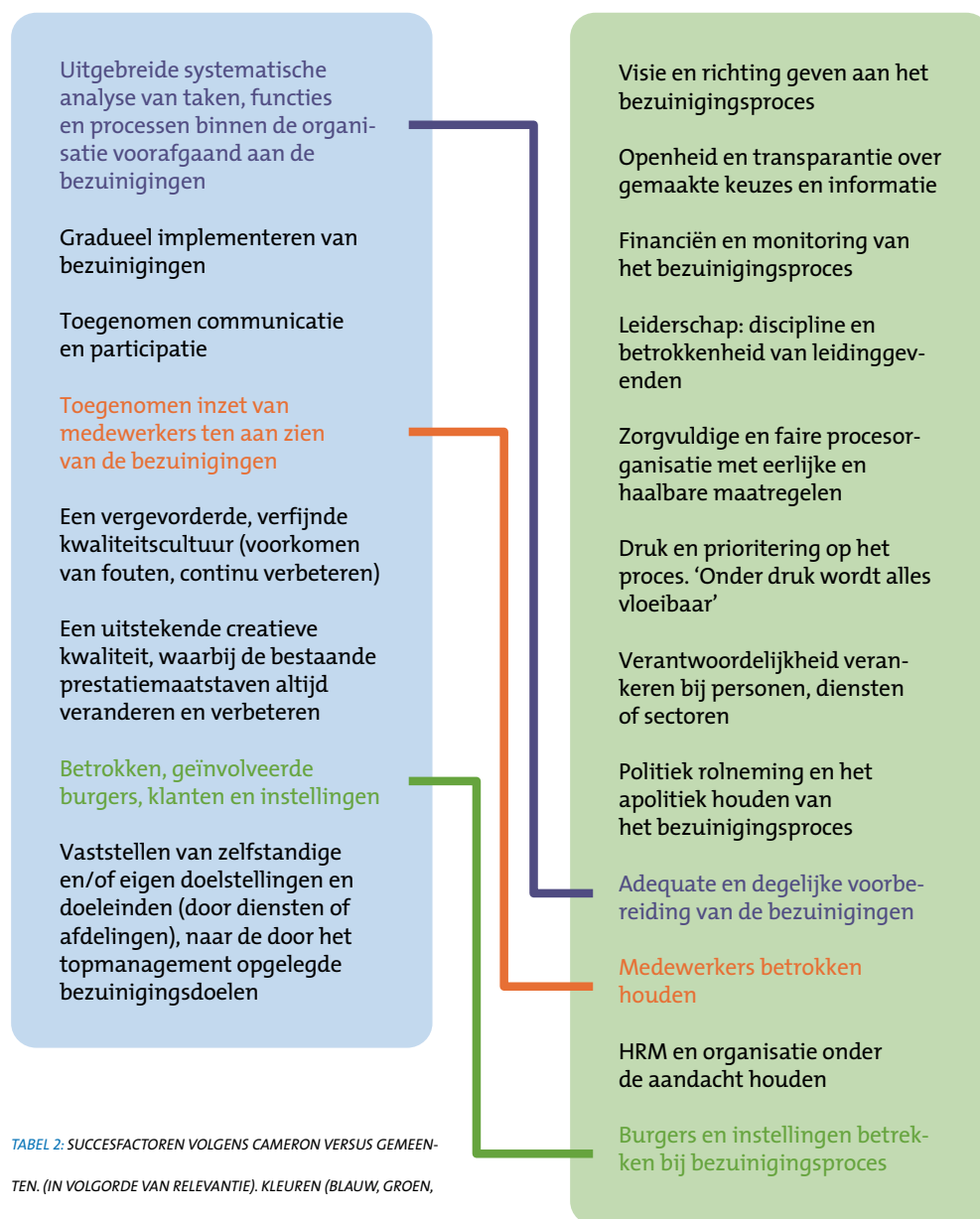
wethouders en de politiek. Het zou gunstiger zijn een duidelijke rolafbakening tussen politiek en organisatie te realiseren.

Op welke kritieke succesfactoren focussen de gemeenten zich?

De onderzochte gemeenten noemden twaalf belangrijke succesfactoren voor een geslaagde bezuinigingsoperatie. Succesfactoren uit de literatuur en de praktijk verschillen substantieel ¹⁴. Tabel 2 laat -door overlap in kleur- zien welke succesfactoren over eenkomen.

Literatuur: succesfactoren die een hoge effectiviteit van bezuinigingen voorspellen

Gemeenten: succesfactoren die een hoge effectiviteit van bezuinigingen voorspellen



TABEL 2: SUCCESFACTOREN VOLGENS CAMERON VERSUS GEMEENTEN. (IN VOLGORDE VAN RELEVANTIE). KLEUREN (BLAUW, GROEN, ORANJE) GEVEN OVEREENKOMSTEN IN SUCCESFACTOREN AAN.

¹⁴ Bron: Interviews G25

Eenzelfde kleur betekent dat deze factoren zowel genoemd worden in de literatuur als door gemeenten. Slechts drie succesfactoren genoemd door gemeenten komen ook voor in de literatuur. Vergelijking van de succesfactoren leidt tot de volgende conclusies: met name de rol van medewerkers wordt bij de succesfactoren van gemeenten onderschat. De kritieke succesfactoren van gemeenten zijn meer gericht op leiderschap en visie van leidinggevend. Daarnaast spelen het afleggen van verantwoording, transparantie en zorgvuldigheid een belangrijkere rol bij gemeenten. De politiek wordt door gemeenten ook genoemd als een factor die meespeelt. Met name het apolitiek houden van het bezuinigingsproces blijkt van belang te zijn. De conclusie is dat gemeenten dikwijls sturen op andere succesfactoren dan die in onderzoek de meest significante blijken te zijn.

Aanbevelingen

Het doorvoeren van de huidige bezuinigingen vraagt een gedegen aanpak. Men doet er goed aan te waken voor een eenzijdige aanpak die erop gericht is om enkel op korte termijn resultaten te kunnen boeken. Daarnaast is het van belang te beseffen dat bezuinigen zijn effect heeft op de medewerkers in de organisatie, op hun manier van werken maar ook op hun motivatie en houding naar buiten toe.

Het onderzoek laat zien dat gemeenten hun aanpak op een aantal gebieden kunnen verbeteren. Deze hebben wij in de volgende top vijf van aanbevelingen verwoord:

1. Duurzaam bezuinigen is breken en bouwen tegelijk
2. Combineer de aanpak 'van boven naar beneden' met 'van beneden naar boven'
3. Zoek balans tussen 'hard' en 'zacht'
4. Begin, maar doe het stap voor stap
5. Breng balans tussen het willen, kunnen en mogen

TABEL 3: AANBEVELINGEN

In de volgende paragrafen werken wij deze aanbevelingen uit en geven wij voorbeelden uit de praktijk. Hiermee willen wij u een concreet handvat bieden om uw bezuinigingsaanpak zo mogelijk te verbeteren.

1. Duurzaam bezuinigen is breken en bouwen tegelijk

Als je na bezuinigingen een organisatie wilt houden waarin medewerkers met plezier zinvol werk doen, moet een perspectief worden geboden. Een perspectief waarin breken en bouwen samenkomen. House of Performance gelooft niet in alleen maar breken,

omdat dat schade doet aan de organisatie. Breken alleen leidt tot demotivatie, bijvoorbeeld doordat de formatie verlaagd wordt op verkeerde plaatsen en er een mismatch kan ontstaan tussen mensen die de organisatie verlaten en de benodigde competenties. Tevens kan het afstoten van taken tot gevolg hebben dat burgers minder diensten kunnen afnemen, wat leidt tot ontevreden burgers. Door gelijktijdig te bouwen bied je medewerkers een toekomstperspectief waarin de nieuwe manier van werken centraal staat. Het breken en bouwen betekent dat de leidinggevenden samen met medewerkers een aanpak voor de bezuinigingen ontwikkelen. Dit betekent dat er keuzes gemaakt worden: waarop wordt bezuinigd en waarop niet? Er wordt gekeken waar de organisatie naar toe wil en dat doel wordt stap voor stap bereikt.

“Op een afdeling voor schuldsanering startte een verandering door te breken en te bouwen. Medewerkers van deze afdeling waren gewend om op huisbezoek te gaan op verschillende locaties in de stad. Huisbezoeken werden door hen gezien als een ontspannen moment van de dag waarop men even buiten kon zijn. Maar uit de cijfers bleek: het kostte (te) veel tijd en de huisbezoeken hadden weinig effect op het schuldsaneringsproces. House of Performance besloot samen met het management om de oude werkwijze af te breken en de huisbezoeken af te schaffen. Voor de medewerkers was dit een grote teleurstelling en ze waren zeer ontevreden over het besluit. Er ontstond veel negativiteit op de afdeling. Ondanks de negatieve sfeer zagen de medewerkers echter al snel dat als gevolg van de beslissing de achterstanden verdwenen. De daling in achterstanden werd een reden om de genomen beslissing te omarmen en te bouwen aan een nieuwe toekomst, waarin men meer verantwoordelijkheden kreeg om zelf te handelen. Tot tevredenheid van medewerkers, wordt er nu efficiënter gewerkt. De stapels met werk zijn verdwenen en men kan meer burgers adequaat bedienen.”

2. Combineer de aanpak ‘van boven naar beneden’ met ‘van beneden naar boven’

Het doorvoeren van veranderingen die nagenoeg de hele organisatie raken, dient zowel ‘van boven naar beneden’ als ‘beneden naar boven’ te verlopen. Van ‘boven naar beneden’ betekent dat de leidinggevenden zich ervan bewust zijn dat ze zelf ook moeten veranderen en dat ze beseffen wat hun rol daarin is. Leidinggevenden kunnen begeleid worden bij het maken van keuzes, hun stijl van leidinggeven, hun visie of hun wijze van communiceren. De begeleiding kan leidinggevenden helpen bij het sturen op doelstellingen en normen. Dit wordt gedaan door sturingscijfers zichtbaar te maken en leidinggevenden te begeleiden in het sturen op de cijfers. ‘Van beneden naar boven’ betekent dat medewerkers hun rol oppakken bij het inhoud geven aan de verandering en beseffen dat die verandering ook hun werk zal raken. Persoonlijke aandacht voor medewerkers tijdens het veranderingsproces speelt hierbij een belangrijke rol. Medewerkers willen meestal wel veranderen maar niet veranderd worden. De combinatie is essentieel omdat zonder betrokken leidinggevenden de organisatie niet gelooft dat het gaat gebeuren en dus niet meebeweegt.

Zonder betrokkenheid van medewerkers is elke verandering bij voorbaat tot mislukken gedoemd. Men ervaart de verandering als weer een verandering vanuit de top en denkt: 'het waait wel over'.

“Een continu verbeter traject bij een gemeente startte met een opleidingsprogramma. Het doel was om een verandering teweeg te brengen bij vier afdelingen van de gemeente. Tijdens het verandertraject was initieel veel aandacht voor de leidinggevenden en hun manier van sturen. De leidinggevenden werden begeleid door House of Performance en op dagelijkse basis kregen ze feedback over de genomen stappen. Daarnaast werden de leidinggevenden opgeleid in het sturen op resultaten en het gebruik maken van cijfers. Maar alleen het begeleiden van de top bracht weinig verandering. Dit deed het projectteam besluiten ook van 'beneden naar boven' aan de slag te gaan. Op verschillende afdelingen gingen projectteamleden met de medewerkers aan de slag. Door middel van workshops en dagstarts op de werkvloer kregen medewerkers inzicht in wat het traject inhield. Ze kregen praktische handvatten om de veranderingen in hun dagelijks werk toe te passen en er werd ruimte geboden voor vragen en feedback. Door de mensen 'boven' en 'onder' in de organisatie aandacht te geven en op te leiden ontstond een vliegwielfreactie. Mensen voelen zich nu vrij om input te leveren en merken dat zij zelf ook moeten veranderen. Stap voor stap wordt de nieuwe werkwijze overgenomen en een eerste stap naar continu verbeteren is gezet!”

3. Zoek balans tussen 'hard' en 'zacht'

Een succesvol verandertraject besteedt zowel aandacht aan de 'harde aspecten' van een verandering als aan de 'zachte aspecten' daarvan. De 'harde aspecten' betreffen de inhoudelijke aspecten van de verandering. Het gaat dan om het bepalen van aard en niveau van dienstverlening, het inrichten van nieuwe werkwijzen, werkprocessen, instructies, het vormen van een besturing met planning, rapportages en een overlegstructuur. De 'zachte aspecten' hebben betrekking op de stijl van leidinggeven en het gedrag van medewerkers. De 'harde aspecten' maken duidelijk wát men gaat doen en hòe men dat gaat doen. De 'zachte aspecten' zorgen ervoor dat de verandering beklijft en dat nieuw gedrag onderdeel wordt van de cultuur van de organisatie. Om een duurzame verandering te waarborgen moeten beide facetten aandacht krijgen.

“Het toekennen van een WWB uitkering duurde op een afdeling Sociale Zaken ca. 180 dagen. Dit zorgde voor ontevreden klanten. Die kregen weliswaar een voorschot maar moesten toch lang wachten op de definitieve uitkering. Naast ontevreden klanten zorgde dat ook voor veel extra werk in de organisatie, door bijvoorbeeld extra klantvragen en het corrigeren van alle voorschotten. Als eerste heeft House of Performance het proces aangepakt en hebben we met de medewerkers gekeken hoe dit sneller zou kunnen verlopen. Door een aantal stappen er uit te halen en sommige stappen parallel te laten lopen, is dit traject teruggebracht naar 30 dagen. Een besturing is ingericht waarbij gestuurd werd

op het realiseren van de 30 dagen. Vervolgens is gekeken naar de 'zachte' aspecten van de verandering. Met behulp van coaches zijn leidinggevenden begeleid in de nieuwe manier van aansturen. Het gewenste gedrag is vastgesteld en medewerkers en leidinggevenden zijn getraind in het elkaar aanspreken als er iets in het proces niet goed verliep. Langzaam maar zeker begon de cultuur te veranderen en werd de efficiëntere manier van werken een tweede natuur.”

4. Begin, maar doe het stap voor stap

Een valkuil bij veranderingen is dat men tracht alle risico's op te vangen in een planning vooraf, in de hoop de risico's uit te sluiten. Dit vergt erg veel tijd, terwijl het echte werk dan nog moet beginnen. Beter is het om na enige tijd te starten met het doorvoeren van de veranderingen en zodoende de eerste resultaten reeds te behalen. Een aantal onzekerheden kan opgelost worden wanneer het traject al loopt. De theoretische oplossingen worden op deze manier in de praktijk getoetst en zijn makkelijker te realiseren. Deze graduele aanpak zorgt ervoor dat men ziet dat er ook echt iets gaat gebeuren. De verandering verspreidt zich als een olievlek van enthousiasme onder de medewerkers. Een deel van de verantwoordelijkheid komt te liggen bij de uitvoering en er ontstaat ruimte om de plannen in de praktijk bij te slijpen.

“De leverbetrouwbaarheid van een afdeling was gering. De klant werd vrijwel nooit op tijd bediend en het imago van de afdeling in de organisatie was erg laag. Al snel waren we het erover eens dat het tij gekeerd moest worden, maar dat een project met een lange voorbereidingstijd niet zou werken. We kozen ervoor om snel te starten met het doorvoeren van de verandering: een grafiek is aan de muur gehangen met daarop het percentage afleverbetrouwbaarheid. Dagelijks begonnen we met de afdeling de dag door even bij het resultaat van de vorige dag stil te staan en concrete verbeterideeën te bespreken. De eerste ideeën werden direct met steun van het management ingevoerd en na een paar weken waren de resultaten al duidelijk zichtbaar.”

5. Breng balans tussen het willen, kunnen en mogen

Bezint eer gij begint is een oud gezegde dat ook in de context van een bezuiniging geldt. Voorafgaand aan de actie loont het de moeite om een analyse uit te voeren. Vanuit de analyse wordt aangegeven wat de impact van bepaalde maatregelen is op de kosten en de dienstverlening. Een analyse brengt zowel het ambitieniveau in kaart als de competenties van de organisatie en de wettelijke eisen die gesteld worden aan de organisatie: het willen, kunnen en mogen. Een goede analyse voorkomt onnodige frustraties en brengt focus aan bij de veranderingen.

“Een afdeling van een gemeenten met 120 consulenten moest een stuk efficiënter gaan werken. Na een korte analyse werd duidelijk dat de consulenten gemiddeld 77% van hun tijd met administratie bezig waren. Daarnaast bleek dat sommige consulenten slechts twee cliënten per week zagen en anderen dertien.

De teamleiders vonden het moeilijk om hun mensen aan te spreken en met cijfers inzichtelijk te maken hoe hun afdeling presteerde. Het werd ook duidelijk dat de afdeling tijd verspilde doordat er veel verschillende formulieren gebruikt werden voor dezelfde taak. De getallen uit de analyse gaven de teamleiders inzicht en houvast om hun mensen aan te sturen. Samen met de teamleiders is geoefend hoe ze medewerkers met een lage productie op een goede manier konden aanspreken. Dit is gebeurd en met goed resultaat. Door een procesverbetering en een vermindering van het aantal te gebruiken formulieren is de efficiency op de afdeling inmiddels met 37% gestegen en worden klanten sneller geholpen.”

Verwijzingen

Het onderzoek

Baarspul, H. (2011). *Continu bezuinigen door continu te verbeteren. Een studie naar de bezuinigingsaanpak binnen de lokale overheid*. Hayo C. Baarspul (MSc.) is een freelance onderzoeker. Hij is afgestudeerd in Bestuurskunde, Bedrijfskunde en Arbeids- en Organisationspsychologie aan de Universiteit Twente. Zijn onderzoeksinteresse richt zich op de vermeende verschillen tussen publieke en private organisaties, alsmede bezuinigingen in de publieke sector. *Geschreven onder begeleiding van Prof. dr. Celeste P.M. Wilderom: hoogleraar Management en Gedrag binnen Organisaties in de Publieke en Private Sector, verbonden aan de Universiteit Twente, Faculteit Management en Bestuur*. Prof. Wilderom is gepromoveerd aan de State University of New York, Buffalo (USA 1987): De meer dan honderd publicaties van haar hand -over het managen van mensen- zijn publiekelijk toegankelijk: <http://www.utwente.nl/mb/iscm/staff/Wilderom/>

Literatuurlijst

Allers, M.A. & De Kam, C.A. (2010). Renovatie aan het huis van Thorbecke. In: C.A. de Kam, J.H.M. Donders & A.P. Ros (Eds.), *Miljardendans in Den Haag: Over bezuinigingen en belastingen* (pp. 185-205). Den Haag: SDU Uitgevers. Bruton, G.D., Keels, J.K., & Shook, Ch.L. (1996). Downsizing the firm: answering the strategic questions. *Academy of Management Executive*, Vol. 10:2, pp. 38-45. Cameron, K.S., Freeman, S.J., & Mishra, A.K. (1991). Best practices in white-collar downsizing: managing contradictions. *Academy of Management Executive*, Vol. 5:3, pp. 57-73. Cameron, K.S., Freeman, S.J., & Mishra, A.K. (1993). Downsizing and redesigning organizations. In: G. Huber & W. Glick (Eds.), *Organizational change and redesign* (pp. 19-63). New York: Oxford University Press. Cameron, K.S. (1994). Strategies for successful organizational downsizing. *Human Resource Management*, Vol. 33:2, pp. 189-211. Greenhalgh, L., Lawrence, A.T. & Sutton, R.I. (1988). Determinants of workforce reduction strategies in declining organizations. *Academy of Management Review*, Vol. 13:2, pp. 241-254. Hitt, M.A., Keats, B.W., Harback, H.F., & Nixon, R.D. (1994). Rightsizing: building and maintaining strategic leadership and long-term

competitiveness. *Organizational Dynamics*, Vol. 23:2, pp. 18-32. [Kets de Vries, M.F.R. & Balazs, K. \(1997\). The downside of downsizing. *Human Relations*, Vol. 50:1, pp. 11-50.](#) Mishra, A.K., & Mishra, K.E. (1994). The role of mutual trust in effective downsizing strategies. *Human Resource Management*, Vol. 33:2, pp. 261-279. [Mroczkowski, T. & Hanaoka, M. \(1997\). Effective rightsizing strategies in Japan and America: is there a convergence of employment practices? *Academy of Management Executive*, Vol. 11:2, pp. 57-67.](#)

Auteurs

Dit rapport is gebaseerd op het onderzoek dat is uitgevoerd in opdracht van **House of Performance** onder supervisie van de **Universiteit Twente**. Het volledige onderzoek is op te vragen via de website van House of Performance: www.hofp.nl. House of Performance: [Arjon J.P. van Lieshout MBA](#), is partner en mede oprichter van het organisatie-adviesbureau House of Performance. Hij heeft ruim 20 jaar advieservaring in het doorvoeren van veranderingen in publieke en private organisaties. Hij is tevens gastdocent aan het Master of Public Management aan de Universiteit Twente, met als aandachtsgebied implementeren in de overheid. House of Performance: [Anne-marie H. Mennes MSc](#), is adviseur bij House of Performance. Zij is afgestudeerd in Arbeids- en Organisatie Psychologie aan de Rijksuniversiteit Groningen en in bedrijfskunde aan de Universiteit Nyenrode. Als adviseur richt zij zich op het doorvoeren van veranderingen in organisaties en het inrichten van Performance Management.

Profielschets House of Performance

House of Performance is een resultaatgericht advies- en implementatiebureau. Wij willen de beste zijn in het vormgeven en begeleiden van transformaties leidend tot een duurzaam resultaat. *Waarom willen we dit?* 'Mensen laten excelleren' is waar het ons om te doen is, wat ons raakt. Wij geloven dat een duurzaam resultaat ontstaat door vertrouwen en een open en transparante atmosfeer. We hechten veel waarde aan de maximale verantwoordelijkheid, de kans krijgen te leren en het creëren van een plek voor dialoog en onderlinge feedback. *Hoe werken wij?* De verbeteringen borgen we met een aanpak op de harde en de zachte kant: de processen en besturing van een organisatie, en het gedrag van medewerkers en leidinggevenden. Wij leren onze klanten om zelf te verbeteren door voordoen - samen doen - zelf doen.

Onze opdrachtgevers zijn actief in de sectoren banken, verzekeraars, gezondheidszorg en (semi-) overheid. Wij werken graag samen met rechte ruggen: klanten die integer zijn en op elk moment in een verandering hun rug recht houden. Dat mogen ze ook van ons verwachten. Bij de selectie van nieuwe adviseurs van House of Performance tellen de persoonlijke kwaliteiten en waarden even zwaar. We blijven daarbij trouw aan onze kernwaarden authenticiteit, reciprociteit en intensiteit.



 **House of**
Performance

WE ARE THE DIFFERENCE BETWEEN