

# **Sturing van Slimmer Werken**

Ruggensteun voor initiatieven in de haarvaten  
van de publieke sector

Centrum voor Innovatie en Publieke Sector  
Efficiëntie Studies, Technische Universiteit  
Delft

Essay



## **IPSE Studies**

Hans de Bruijn  
Emiel Kerpershoek  
Bertiene Dunning

Maart 2011

IPSE Studies, Technische Universiteit Delft



# COLOFON

Productie en lay-out: TU Delft, IPSE Studies

Druk: Sieca Repro Delft

Delft, maart 2011

ISBN:978-90-5638-250-6

TU Delft  
IPSE Studies  
Postbus 5015  
2600 BX DELFT

Jaffalaan 5  
2628 BX DELFT

T. 015-2786558  
F. 015-2786332  
E: [ipsestudies-tbm@tudelft.nl](mailto:ipsestudies-tbm@tudelft.nl)  
[www.ipsestudies.tudelft.nl](http://www.ipsestudies.tudelft.nl)

Deze studie is een onderdeel van het door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gesubsidieerde programma voor onderzoek en kennisdeling over sturing, innovaties en productiviteit in de publieke sector



# Inhoudsopgave

<b>Inhoudsopgave.....</b>	<b>5</b>
<b>Voorwoord .....</b>	<b>7</b>
<b>1 Vraagstelling.....</b>	<b>9</b>
<b>2 Quickscan: vier toepassingsgebieden van Slimmer Werken .....</b>	<b>11</b>
2.1 Shared Service Centers.....	11
2.2 ICT-projecten .....	13
2.3 Het huidig functiegebouw .....	15
2.4 Allocatie van geld.....	16
<b>3 Sturen op Slimmer Werken .....</b>	<b>19</b>
3.1 Inleiding .....	19
3.2 Ontwerp-eisen .....	20
3.3 Essentie van sturing op slimmer werken .....	21
3.4 Macrosturing Generiek.....	21
3.4.1 Een sense of urgency creëren.....	22
3.4.2 Institutionaliseren.....	23
3.4.3 Identificeren .....	26
3.4.4 Intervenieren .....	26
3.4.5 Diffuseren .....	26
3.5 Macrosturing specifiek.....	27
3.5.1 Framing .....	27
3.5.2 Interventieteams .....	31
3.5.3 Best persons .....	35
3.5.4 Intra-organisatorische mechanismen welke slimmer werken kunnen aanjagen .....	36
<b>Verantwoording .....</b>	<b>38</b>



## Voorwoord

Dit essay is een onderdeel van het door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gesubsidieerde programma voor onderzoek en kennisdeling over sturing, innovaties en productiviteit in de publieke sector. Dit programma is op zich weer een onderdeel van allerlei initiatieven die de laatste jaren zijn ontwikkeld op het terrein van sociale innovaties, slimmer werken en het nieuwe werken. Het programma heeft een sterke verwevenheid met de beleidsagenda “Arbeidsproductiviteit in de publieke sector”. Het programma wordt begeleid door een Programmaraad met leden vanuit het beleid en de wetenschap’

In dit essay staat de vraag centraal hoe het beleid slimmer werken in de publieke sector kan bevorderen. Ter beantwoording van deze vraagstelling is een quick scan gemaakt van vier ontwikkelingen binnen overheidsorganisaties en publieke sectoren, die belangrijke kansen lijken te bevatten, zoals de introductie van Shared Service Centers (SSCs), de rol van grote ICT- projecten, het huidige functiegebouw van de rijksoverheid en de wijze waarop overheden geld alloceren. Per thema komt de vraag aan de orde hoe deze initiatieven tot slimmer werken kunnen leiden of hebben geleid tot productiviteitswinst. Het essay tracht vooral de ruimte voor sturing op slimmer werken in kaart te brengen.

De auteurs van dit essay zijn Prof. Hans de Bruijn en Emiel Kerpershoek, beiden werkzaam bij de sectie Policy, Organisation Law and Gaming van de TU Delft en Bertiene Dunning (Kwink groep). Graag wil ik hen hartelijk bedanken voor hun interessante bijdrage aan het programma. Bij de totstandkoming van dit essay hebben zij een beroep kunnen doen op de aanwezige expertise bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over het onderwerp. Ik wil daarom Roelant van Zevenbergen, Adri Stet, Roman Markovski en Angela Imhof bedanken voor hun waardevolle commentaar en opmerkingen. Verder wil ik graag de leden van de Programmaraad hartelijk danken voor hun inbreng.

Jos Blank – TBM  
Directeur Centrum voor Innovaties en Publieke Sector Efficiëntie Studies  
Technische Universiteit Delft

Maart 2011





# 1 Vraagstelling

In dit essay staat de vraag centraal hoe het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) slimmer werken in de publieke sector, in het bijzonder bij andere overheden, kan bevorderen. Slimmer werken is een noodzaak omdat er in de komende decennia sprake zal zijn van een toenemend beroep op veel publieke voorzieningen, terwijl het aanbod van dienstverleners zal afnemen.

Ter beantwoording van deze vraagstelling, hebben wij eerst een quickscan gemaakt van vier ontwikkelingen binnen overheidsorganisaties en publieke sectoren, die belangrijke kansen lijken te bevatten voor slimmer werken.

Achtereenvolgens gaat het om:

- de introductie van Shared Service Centers (SSCs),
- de rol van grote ICT- projecten,
- het huidige functiegebouw van de rijksoverheid, en
- de wijze waarop overheden geld alloceren.

Per thema stellen wij ons de vraag hoe deze initiatieven tot slimmer werken kunnen leiden of hebben geleid tot productiviteitswinst (paragraaf 3). Onze bevindingen gebruiken we als inbreng voor onze gedachtevorming over de vraag hoe sturing van slimmer werken door BZK vorm kan krijgen (paragraaf 4). Het is hierbij niet onze bedoeling om randvoorwaarden of een blauwdruk voor slimmer werken te formuleren, maar eerder om ruimte voor sturing op slimmer werken in kaart te brengen (cf. Voncken, Derriks en Ledoux, 2008). Ter inleiding op dit alles zullen wij eerst aandacht besteden aan de complexiteit van de bovenstaande vraagstelling.

Dit essay kent één belangrijke beperking: wij besteden geen aandacht aan de invloed van de huidige arbeidsvoorwaarden bij de overheid op slimmer werken. Dit vraagstuk is onderdeel van een andere opdracht die door BZK is uitgezet.



## **2 Quickscan: vier toepassingsgebieden van Slimmer Werken**

In deze paragraaf bespreken we, in de vorm van een quickscan, vier thema's die zich bij uitstek lijken te lenen voor slimmer werken. Achtereenvolgens gaat het om SSCs, ICT- projecten, het functiegebouw van de overheid en de allocatie van geld.

### ***2.1 Shared Service Centers***

De achterliggende gedachte voor de introductie van SSCs in de publieke sector was drieledig: er is behoefte aan meer klantgerichte dienstverlening, die moet doelmatiger en efficiënter dan tot dan toe gebruikelijk, en deze moet ook leiden tot een hogere kwaliteit van dienstverlening.

De centrale gedachte achter een SSC is buitengewoon eenvoudig. Bepaalde te standaardiseren taken van publieke organisaties (administratie, inkoop, personeelszaken, tot op zekere hoogte: ICT) kunnen op grond van een overeenkomst tegen verrekenprijs worden uitgevoerd door een autonome, gespecialiseerde organisatie. Deze organisatie kan deze diensten verlenen voor meerdere publieke organisaties, die de dienstverlening daarmee 'sharen'. In een onlangs verschenen rapport van het Ministerie van Financiën (heroverweging 19, 1 april 2010) wordt gepleit voor interdepartementale samenwerking op het gebied van shared services. Hierbij wordt voorgesteld om één ondersteunend apparaat te creëren voor ondersteunende processen van de kernministeries en mogelijk ook voor uitvoeringsorganisaties.

Op een denkbeeldig spectrum van diensten zelf verrichten tot en met diensten inkopen op de markt neemt een SSC dus een middenpositie in. Er is vervolgens uiteraard een grote variëteit aan vormen van SSCs. Deze variëteit kan betrekking hebben op het takenpakket, de mate van standaardisatie, de mate waarin afnemers mogelijkheden hebben om maatwerk te vragen, etcetera.

Echter, de vraag die deze assumpties oproepen is: Leidt de ontwikkeling van SSCs ook werkelijk tot een verhoging van productiviteit en slimmer werken? Het antwoord op deze vraag is tweeledig. Enerzijds zijn er een aantal onmiskenbare voordelen van SSCs. Ze kunnen leiden tot kostenbesparingen door economies of scale. De transparantie van de bedrijfsvoering wordt vergroot – wie aan anderen diensten verleent, moet immers helderheid bieden over soorten diensten en de prijs per dienst – waardoor er een prikkel kan ontstaan voor efficiency verhoging. Er ontstaat een concentratie van expertise en dus is expertise opbouw mogelijk doordat een SSC zich specialiseert op één of enkele functies. De klanten van SSCs kunnen bepaalde functies schrappen en dus ontstaffen. Dit kan voordelig zijn voor kleine organisaties, waarvoor staf vaak relatief duur is. Het kan ook voordelig zijn voor grote organisaties, die op stafniveau vaak prikkels voor inefficiëntie en autonome groei hebben.

Er is echter ook een aantal nadelen, dat zich kan manifesteren. Door standaardisering kan een verlies van flexibiliteit optreden omdat er onvoldoende maatwerk wordt geleverd door het SSC. Een gevolg van onvoldoende maatwerk kan herstaffing bij de opdrachtgevers zijn. Bepaalde diensten worden toch weer door de opdrachtgever zelf ontwikkeld, of de diensten die door het SSCs worden aangeboden, worden vervolgens nog aangepast voor de specifieke omstandigheden van de opdrachtgever. Voorts kent een SSC altijd het risico van monopolistisch gedrag. Er is onvoldoende concurrentie tussen SSCs en de opdrachtgever heeft daarom de facto vaak geen exit-optie. Een SSC is eigendom van een groot aantal opdrachtgevers. Deze opdrachtgevers bevinden zich vaak in een hybride positie: ze zijn opdrachtgever en ze zijn eigenaar van het SSC. Zeker wanneer dienstverlening ‘slechts’ gestandaardiseerde dienstverlening is- die zich bovendien beperkt tot ondersteunende processen- is het gevaar groot dat niemand zich verantwoordelijk voor het SSC voelt: het SSC als geheel is van niemand.

Belangrijk voor de vraag of een SSC daadwerkelijk een vorm van slimmer werken is, is of het zich doorontwikkelt. Een SSC beschikt over veel expertise, over veel data, over veel relaties, en de vraag is of deze worden gebruikt voor de ontwikkeling van nieuwe producten, diensten en werkwijzen of dat het SSC niets anders doet dan het voortdurend aanbieden van gestandaardiseerde diensten, - die vaak gepaard kan gaan met een zekere afkeer van vernieuwing.

Tijdens het congres ‘Slimmer Werken’ in Den Haag is over deze voor- en nadelen nog eens doorgesproken in een tweetal workshops, onder leiding van Hans de Bruijn. Hierbij was Hans van de Werff, consultant bij Berenschot, die veel adviseert op het terrein van SSCs, de gastspreker. Bovenstaande beelden zijn hierin sterk bevestigd of komen deels uit de workshop voort. Wanneer de vraag is of SSC een vorm van slimmer werken zijn, dan luidt het antwoord ‘it depends’. Een SSC kan een bijdrage leveren aan een slimmer werkende overheid, maar kan net zo goed leiden tot meer standaardisatie, meer monopolistisch gedrag, meer bureaucratie etcetera.

## **2.2 ICT-projecten**

Het tweede thema betreft ICT. ICT draagt natuurlijk heel vaak bij aan slimmer werken en kan het antwoord zijn op allerlei problemen binnen publieke organisaties. Het kan leiden tot doelmatiger en efficiënter werken, tot het verbeteren en stroomlijnen van processen in de interne organisatie, tot het verbeteren van de besturing van de informatievoorziening, het verbeteren van de besturing van organisaties, tot de reductie van de doorlooptijd van een handeling en dus tot een hogere productiviteit en efficiency, tot administratieve lastenverlichting, tot een lagere werkdruk van personeel en ook tot het verbeteren van professionele dienstverlening. De voorbeelden liggen voor het oprapen: een geïntegreerd meldkamersysteem, een communicatienetwerk, het herinrichten van primaire bedrijfsprocessen, allerlei e-initiatieven – e-health, e-education, e-security – de introductie van de digitale werkomgevingen, etcetera.

De vraag is hier of deze ICT-innovaties ook werkelijk leiden tot een verhoging van productiviteit en slimmer werken? Het antwoord kan natuurlijk niet anders dan genuanceerd zijn. Enerzijds zijn er voorbeelden genoeg van projecten die leiden tot slimmer werken – zie de opsomming hierboven – maar er is een keerzijde. De introductie van ICT kan ook leiden tot systeem-gedreven inefficiënte werkwijzen. Een professionele werkwijze wordt noodgedwongen gestandaardiseerd en verliest hierdoor aan kwaliteit. Vaak blijkt dat het moeilijk is om een nieuw ICT-systeem in een organisatie of in een politiek-bestuurlijk systeem in te bedden. Maar al te vaak is de analyse van een mislukt ICT- project dat het technische weliswaar op orde was maar dat het ontbrak aan een goede bestuurlijke, politieke of organisatorische inbedding. Blijkbaar kan er een sterke spanning bestaan

tussen ICT- rationaliteit en bestuurlijke/politieke/ organisatorische rationaliteit. Belangrijk is ook het verschijnsel van de technologische dynamiek. Bij de ontwikkeling van ICT-projecten is altijd weer het dilemma of gebruik gemaakt wordt van proven technologies en dus de kans bestaat dat onvoldoende mogelijkheden worden benut om tot slimmer werken te komen òf dat gekozen wordt voor cutting edge technologie met als risico dat de implementatie faalt of dat sprake is van zeer hoge implementatiekosten. Tenslotte is een belangrijk punt dat veel dienstverlening arbeidsintensief van aard is. Denk aan onderwijs, zorg, bepaalde loketfuncties, handhaving. Dergelijke functies zijn vrijwel niet door ICT te vervangen en zullen dus ook altijd arbeidsintensief blijven. Worden ze wel vervangen door ICT-applicaties, dan bestaat het risico van een sterke verarming van de dienstverlening.

Ook hier zien we dus weer een ambigu beeld. ICT is bevorderlijk voor, maar kan tegelijkertijd ook een bedreiging vormen voor slimmer werken. Hier moet één opmerking aan worden toegevoegd. In de inleiding stelden we dat slimmer werken tot een vermindering van de kloof tussen het aanbod en de vraag van dienstverlening moet leiden. Echter, ICT leidt soms tot geheel andere en nieuwe werkwijzen. De introductie van e-health maakt straks wellicht diagnoses op afstand mogelijk, waardoor patiënten eerder een dokter raadplegen, waardoor het beroep op de gezondheidszorg toeneemt. ICT leidt zo tot heel nieuwe praktijken, die wellicht wel slimmer zijn, maar niet tot een vermindering van de kloof tussen vraag en aanbod van dienstverlening leiden. Een ander voorbeeld: toen het Internet opkwam, was de gedachte dat dit tot minder reizen zou leiden – contacten konden immers deels via het net worden onderhouden. De werkelijkheid was precies andersom: het Internet bleek een venster op de wereld en leidde tot meer reisgedrag.

### **2.3 Het huidig functiegebouw**

De problematiek bij het huidig functiegebouw kan zijn dat het onvoldoende bevorderlijk is voor de flexibiliteit en multi-inzetbaarheid van werknemers. Dit kan bijvoorbeeld leiden tot:

- Onvoldoende flexibiliteit van ambtenaren, alsmede een onvoldoende mate van multi-inzetbaarheid. Het schaalniveau bepaalt welke taken binnen een functie worden verricht. Dit kan ertoe leiden dat bepaalde taken niet of onvoldoende worden verricht.
- Het risico van overstaffing. Voor bepaalde taken, is overgekwalficeerd personeel beschikbaar. Het gaat hier met name om taken die in de loop der tijd minder ingewikkeld zijn geworden, of die zich inmiddels meer lenen voor standaardisatie.
- Het spiegelbeeld hiervan is onderstaffing. Bepaalde taken zijn naar hun aard meer en meer ingewikkeld geworden, het maatschappelijk belang van deze taken is toegenomen, zonder dat dit leidt tot de inzet van meer gekwalificeerde ambtenaren.
- De problematiek van onder- en overstaffing laat bovendien zien dat er bij een al te star functiegebouw onvoldoende prikkels zijn voor innovatie. Wanneer een starre verdeling van functies leidt tot een starre verdeling van taken zullen er waarschijnlijk weinig prikkels voor de ontwikkeling van andere, meer slimme werkwijzen zijn.

De oplossing voor dit soort problemen is uiteraard flexibilisering: flexibele projecten, flexibel werken, flexibel belonen, flexibele functies, flexibele prestaties, et cetera.

Is flexibel organiseren bevorderlijk voor slimmer werken? Enerzijds is het antwoord op deze vraag uiteraard bevestigend. Flexibiliteit maakt het mogelijk om taken, functies en beloningen beter en voortdurend op elkaar af te stellen en zal dus leiden tot een slimmer werkende overheid. Maar ook hier is er een anderzijds. Zo kan neerwaartse functiedifferentiatie (dat wil zeggen dat lager opgeleid personeel bepaalde functies gaat vervullen) tot minder flexibiliteit en minder innovatie leiden. Bovendien blijkt uit onderzoek dat flexibilisering niet automatisch tot kostenbesparing leidt. Overmatige flexibilisering van de arbeidsorganisatie kan ook leiden tot

afname van de productiviteit, bijvoorbeeld omdat ambtenaren minder commitment aan de eigen organisatie en eigen taak hebben en door een sterk verlies van het organisatorisch geheugen. Weer geldt: leidt flexibilisering tot slimmer werken? It depends. Maar ook hier is een aanvullende opmerking op haar plaats. Anders dan bij de andere onderwerpen geldt: flexibilisering leidt niet als vanzelf tot slimmer werken, maar een overheid die de *mogelijkheid* tot flexibilisering biedt, biedt ten minste de ruimte om slimmer werken initiatieven te ontplooien en benutten – hier valt wellicht meer dan bij de andere thema's iets te doen aan arbeidsrechtelijke randvoorwaarden, zodat flexibiliteit tenminste mogelijk is, als het in een concrete situatie tot slimmer werken kan leiden.

## **2.4 Allocatie van geld**

De problematiek is dat de wijze waarop de overheid geld alloceert niet altijd bijdraagt aan slimmer werken. We geven een aantal voorbeelden van allocatiemechanismen, die een negatieve prikkel hebben voor slimmer werken:

- Claw-back constructies. Dit zijn constructies waardoor de efficiencywinst van een overheidsorganisatie wordt terug geklauwd door de geldgever. Dit kan betekenen dat de prikkel voor efficiënt werken verdwijnt.
- Fixed-price opdrachtverlening. Ook dit kan een prikkel voor inefficiency bevatten. Werkzaamheden worden voor een fixed price verricht, terwijl het ook goedkoper kan.
- Tendering, waarbij een sterk accent ligt op de prijs van de aangeboden diensten. Dit leidt weliswaar tot efficiëntie op de korte termijn (er wordt waarschijnlijk voor een lage prijs geboden), maar bevat ook een prikkel voor het vooruitschuiven van kosten en dus voor inefficiëncies op de langere termijn.
- Het afrekenen op gekwantificeerde prestaties. Dit kan een sterke prikkel opleveren voor strategisch gedrag: op papier wordt de prestatie verbeterd, maar in werkelijkheid is geenszins sprake van een dergelijke verbetering.
- Bestedingsgebonden financiering. Het gaat hierbij om de financiering, waarbij de geldgever de verplichting oplegt om deze aan een bepaalde



activiteit uit te geven. Het kan een sterke prikkel zijn om het gehele budget uit te putten, een prikkel voor verkoking, terwijl mogelijkheden bij de geldontvanger om tot efficiëntere bestedingen van het geld te komen kunnen worden belemmerd.

- Uiteraard zijn daar de perverse prikkels van het kasstelsel. Dit bevat een sterke prikkel om budgetten uit te putten aan het einde van het jaar en dus een prikkel voor overbesteding.
- Allerlei vormen van subsidieverlening kunnen een sterke prikkel bevatten voor subsidy-snatching: zoveel mogelijk subsidie uit een bepaald fonds eten, zonder dat dit daadwerkelijk leidt tot verandering van gedrag, of zonder dat duidelijk is of de subsidie sine qua non is voor de gewenste gedragsverandering.

Gegeven deze problemen zijn er uiteraard ook talloze oplossingen te bedenken om met deze problemen om te gaan. Zonder volledig te zijn wijzen wij op de volgende oplossingen:

- Geen claw-back constructies, maar behoud van efficiency winst.
- Geen fixed-price, maar een reimbursable price.
- Niet tenderen op prijs, maar innovatief aanbesteden.
- Geen prestatie- of output financiering, maar input of throughput financiering.
- Geen bestedingsgebonden financiering, maar vrije ruimte voor de geldnemer.
- Geen kas, maar een baten- lasten stelsel.
- Geen honderd procent subsidieverlening, maar matching.

De essentie van dergelijke maatregelen is dat de prikkel voor inefficiency verdwijnt. Maar hier dient onmiddellijk iets aan te worden toegevoegd. Elk van deze alternatieven creëert op zijn beurt weer een prikkel voor inefficiencies. Twee voorbeelden. Wanneer een geldontvanger de efficiencywinst die hij realiseert mag behouden, kan deze efficiency winst zodanig een omvang aannemen dat de besteding van deze winst weer inefficiënt is. Wanneer een organisatie niet op output, maar op input of throughput wordt bestuurd, ontstaan ook weer prikkels voor strategisch

gedrag. Denk aan het overvragen en majoreren van claims (input), of aan het majoreren van geleverd inspanningen (throughput sturing). De boodschap is eenvoudig: de holy grail bestaat hier niet. Ieder allocatiemechanisme bevat prikkels voor slimmer werken, maar bevat ook prikkels om juist niet slimmer te werken. Dit betekent dat, zonder aandacht voor de specifieke context waarin nieuwe vormen van alloceren vorm kunnen krijgen, niet zinnig gesproken kan worden over slimmer werken door beter alloceren. Bij een dergelijke context kan gedacht worden aan variabelen als welke partijen zijn hierbij betrokken (is er bijvoorbeeld sprake van sterke prikkels voor strategisch gedrag), wat is de 'burden of the past' (zijn er bijvoorbeeld allocatiesystemen die inmiddels volledig zijn geperverteerd), wat zijn mogelijkheden voor effectieve controlemechanismen 'on the ground', etcetera.

De conclusie van deze korte quickscan kan geen andere zijn dan dat voor de maatregelen in elk van de vier besproken toepassingsgebieden geldt dat zij kunnen leiden tot slimmer werken, maar evenzeer kunnen leiden tot dommer werken. Ze kunnen leiden tot meer innovatie, maar evenzeer tot meer bureaucratie. Wat werkt op plaats A, hoeft niet te werken op plaats B. Wat werkt op moment  $t_1$ , hoeft niet te werken op moment  $t_2$ . Het behoeft geen betoog dat sturing van slimmer werken door het ministerie van BZK sterk compliceert. Het volgende deel van dit essay gaan we dan ook in op de vraag hoe deze sturing, ondanks dit ambigue beeld, vorm kan krijgen.

## 3 Sturen op Slimmer Werken

### 3.1 Inleiding

*Barrières.* Achter de quickscan, gaat een denkwijze schuil: eerst identificeren we kansrijke opties voor slimmer werken (de vier thema's), daarna gaan we op zoek naar barrières en stimulansen. Deze werkwijze is naar onze mening inziens niet erg vruchtbaar, omdat voor deze en andere thema's geldt dat moeilijk ex ante te voorspellen is of ze tot slimmer werken leiden.

Dit levert een ander beeld van barrières op, dat als volgt is samen te vatten:

*Unknowns.* Ten eerste, in veel gevallen zal er geen eenduidig en objectief verband bestaan tussen enerzijds een bepaalde maatregel en anderzijds slimmer werken en een hogere arbeidsproductiviteit, zeker niet ex-ante. Zo zal de één prestatiesturing zien als een sterke prikkel voor productiviteitsverhoging en slimmer werken, terwijl de ander prestatiesturing zal zien als het zoveelste instrument om bureaucratie te bewerkstelligen in dienstverlenende organisaties – het leidt slechts tot de terreur van de turfsmurfen.

*Sense of urgency.* Ten tweede is er onvoldoende maatschappelijke urgentie voor de noodzaak om productiviteit bij de overheid te verhogen. Een beeld dat ons wordt voorgehouden is dat er wel veel workshops, lezingen en trainingen rond het onderwerp worden gegeven maar dat men daarna weer 'gewoon aan de slag gaat'.

Ten derde, en hiermee nauw verbonden, is de constatering dat slimmer werken gemakkelijk kan worden *geframed* als een vorm van kwaliteitsverlies of een verkapte vorm van bezuinigen. Een dergelijke framing zal bijna als vanzelf resulteren in weinig steun voor het idee van slimmer werken. Zo wordt aandacht voor productiviteit in de zorgsector nogal eens weggezet als de introductie van een stopwatchcultuur, die tot standaardisatie en daarmee tot verarming van de zorg van de zorg leidt.

*BZK heeft geen local knowledge.* Ten vierde, slimmer werken moet vorm krijgen in sectoren, regio's, of individuele organisaties als ziekenhuizen, bedrijven, gemeenten, waterschappen etcetera. Initiatieven – tot slimmer werken - en het succes van dergelijke initiatieven – zijn sterk afhankelijk van specifieke, contextuele factoren. Het lijkt bijna onmogelijk dat een ministerie, vanuit Den Haag, inhoudelijk kan aangeven welke initiatieven wanneer en waar tot slimmer werken zullen leiden. Veel initiatieven tot slimmer werken in publieke sectoren zullen op micro niveau, in de haarvaten van deze sectoren moeten ontstaan, en zijn daardoor sterk contextgebonden. De vraag is hoe sturing vanaf macro niveau (de rijksoverheid) bevorderlijk kan zijn voor deze initiatieven.

### **3.2 Ontwerp-eisen**

Vanuit het ambigue beeld dat onze quickscan oplevert en de bovenstaande barrières, kan aan sturing door het ministerie van BZK een aantal zogenaamde ontwerp-eisen worden gesteld. Dit zijn de volgende:

- Er moet een sense of urgency komen en BZK moet voorkomen dat slimmer werken in het verkeerde frame terecht komt. Het thema staat bij veel organisaties immers niet hoog op de agenda, of staat nog niet hoog op de agenda of heeft zelfs een negatieve connotatie – bezuinigen, kwaliteitsverlies. Als slimmer werken op de agenda komt, is de kans dat lokale initiatieven ontstaan ook groter.
- Sturing door het ministerie van BZK moet kunnen omgaan met het gegeven dat veel concrete maatregelen een ambigu beeld opleveren en dat er dus veel unknowns zijn. Vaak weten we ex-ante niet wat werkt, we kennen de neveneffecten niet precies, we weten niet wat de barrières zijn, en we weten niet of iets wat werkt op plaats A ook op plaats B werkt.
- Sturing door BZK moet kunnen omgaan met het gegeven dat er dus ook vaak dissensus zal zijn over de vraag wat werkt, dus wellicht een gebrek aan draagvlak. Wanneer zich bij een aantal overheden het beeld heeft gezet dat SSCs slechts nieuwe bureaucratie zijn, is de kans dat deze goed van de grond komen natuurlijk zeer gering.
- Sturing moet ook kunnen omgaan met het gegeven dat het identificeren van vormen van slimmer werken, het slechten van barrières, en de daadwerkelijke introductie van slimmer werken een

ongoing-proces is. Voortdurend komen nieuwe mogelijkheden voor slimmer werken beschikbaar, kunnen nieuwe barrières ontstaan etcetera. Er is dus geen sprake van een eenmalige activiteit.

### **3.3 Essentie van sturing op slimmer werken**

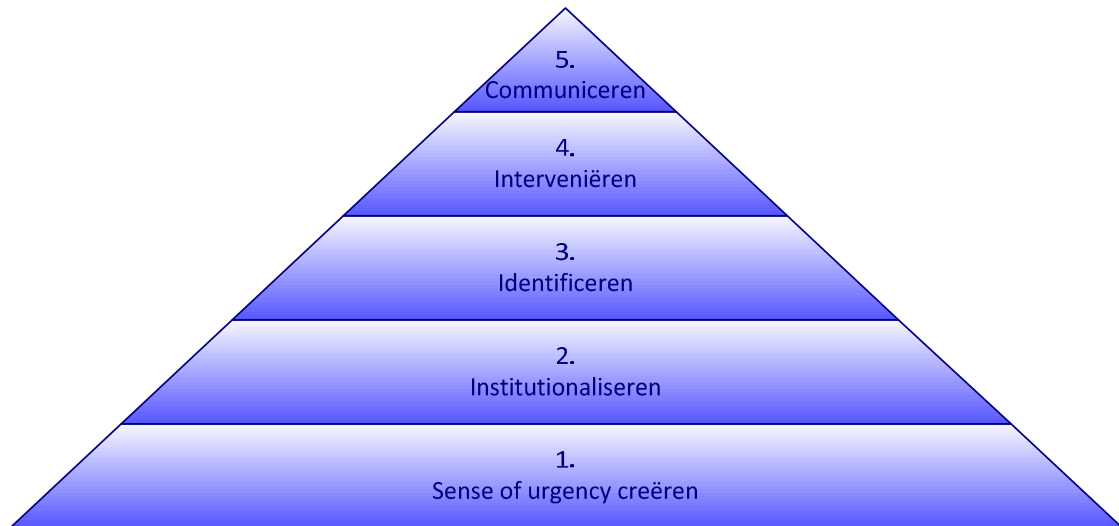
De essentie van sturing van slimmer werken door het ministerie van BZK is dat dit zich in mindere mate moet richten op de *inhoud* van te nemen maatregelen en meer op het *proces* dat moet leiden tot slimmer werken. Inhoudelijke sturing is immers erg moeilijk omdat van veel maatregelen niet op voorhand gezegd kan worden dat ze tot slimmer werken leiden. Het idee van procesmatige sturing werken we in het resterende deel van dit essay nader uit. We hebben hierbij zoveel mogelijk gezocht naar concrete uitingsvormen van procesmatige sturing, in de wetenschap dat een pleidooi voor procesmatige sturing soms ook kan blijven steken in teveel generalisaties.

Het idee van procesmatige sturing werken we eerst generiek uit, vervolgens noemen we een aantal specifieke maatregelen. We spreken daarbij steeds over macrosturing. Zoals gezegd, hiermee willen we zeggen dat het gaat om sturingsinterventies door een overheidsorganisatie die zich op macroniveau bevindt, terwijl de concrete maatregelen ter bevordering van slimmer werken vaak op microniveau, in de haarvaten van sectoren en organisaties, moeten worden genomen.

### **3.4 Macrosturing Generiek**

De essentie van macrosturing is dat deze er vooral op gericht is om overal in de publieke sector, en in de samenleving in bredere zin, processen op gang te krijgen die moeten leiden tot slimmer werken. Hierbij kunnen verschillende typen interventies worden onderscheiden – zie Figuur 1.

**Figuur 1 Vijf noodzakelijke stappen in macrosturing van Slimmer Werken.**



De piramide maakt een onderscheid tussen een aantal generieke interventies die BZK kan verrichten om deze processen op gang te krijgen. Naarmate we hoger in de piramide komen, worden de sturingsvormen inhoudelijker. Het gaat om de volgende activiteiten.

### **3.4.1 Een sense of urgency creëren**

Zoals gezegd is er niet overal in de samenleving een voldoende sense of urgency dat slimmer werken noodzakelijk is, met het oog op toekomstige ontwikkelingen. De essentie van het creëren van een sense of urgency is simpel: het beeld uitdragen dat door de aanstaande vergrijzing de kloof tussen de vraag naar en het aanbod van dienstverlening te groot kan worden en tot allerlei problemen kan leiden. En vervolgens: de boodschap uitdragen dat slimmer werken niet alleen moet, maar dat slimmer werken ook leuk is en kan bijdragen aan een betere samenleving. Mogelijke analogieën zijn de campagnes die een aantal jaren geleden zijn gevoerd om meer vrouwelijke studenten te laten kiezen voor bèta- opleidingen. Denk bijvoorbeeld aan de 'kies exact' campagne- gericht op de beeldvorming dat exacte studies interessant zijn en veel toekomstmogelijkheden bieden, ook voor vrouwelijke studenten. Echter, het voorbeeld van de de 'kies exact' campagne toont ook aan dat het creëren van een sense of urgency niet automatisch leidt tot de gewenste uitkomsten. Uit een onderzoek in opdracht

van het Platform Bèta Techniek wordt de conclusie getrokken dat deze en andere overheidscampagnes, wel een duidelijke boodschap uitdragen, maar zich niet direct vertalen in de gewenste gedragsverandering (Rommes et al, 2010, p.7). Echter, in dezelfde rapportage refereren de onderzoeker ook aan een studie van van Langen (2005) die stelde dat de overheidscampagnes om meer meisjes exact te laten kiezen nog jaren later een positief effect hadden op de perceptie van het belang van exacte vakken als wis- en natuurkunde. Hiermee moet het creëren van een sense of urgency dan ook niet worden gezien als een resultaatgerichte interventie, maar eerder als de voedingsbodem voor toekomstige maatregelen om de doelstellingen te bereiken. Dat exact de afgelopen 10 jaar aan populariteit heeft gewonnen ((Rommes et al, 2010, p.87)) , wordt dan ook niet toegeschreven aan deze overheidscampagnes, maar eerder aan het beleid dat hierop volgde om met onderwijsinstellingen targets en ambities te formuleren voor wat betreft de deelname van meisjes in Bèta / Techniek onderwijs (Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 30 420, nr. 116). Om deze reden plaatsen wij het creëren van een sense of urgency dan ook aan de basis van de piramide voor macrosturing van Slimmer Werken.

### **3.4.2 Institutionaliseren**

#### **A. Organisatorisch beleggen**

Hierbij gaat het er om dat het streven naar slimmer werken belegd wordt bij een groot aantal maatschappelijke actoren, die het ideaal van slimmer werken vervolgens ook zullen gaan uitdragen en dus mede bijdragen aan het proces om slimmer werken aan te jagen. We noemen twee voorbeelden:

- Er is vrijwel in iedere sector een aantal champions te vinden: actoren die met veel inzet en succes werken aan innovatie en slimmer werken. Het bijeen brengen van deze champions in een netwerk, het ondersteunen van hun activiteiten, het zichtbaar maken van hun activiteiten, kan bijdragen aan het institutionaliseren van slimmer werken.
- Vervolgens kan bij een aantal kennisinstututen het ideaal van slimmer werken worden belegd. Denk bijvoorbeeld aan het NICIS, NCSI of CAOP, die een goede entree hebben bij een aantal Nederlandse gemeenten. Dergelijke kennisinstututen kunnen het ideaal van slimmer werken vervolgens koppelen aan andere maatschappelijke thema's, die momenteel hoog op de politieke agenda staan. Denk bijvoorbeeld aan kenniswerkers en kennisconomie, maar bijvoorbeeld ook aan allerlei

open-source initiatieven die opkomen en die de ontwikkeling van software belangrijk goedkoper maken.

## B. Processen organiseren en ‘energizing’

Voor een tweede vorm van institutionaliseren, kijken we naar het veelgeprezen onderwijsbeleid van Obama, gericht op productiviteitsverhoging. Zijn sturingsvraag ten aanzien van onderwijs is in essentie dezelfde als die voor BZK ten aanzien van slimmer werken: ook bij de productiviteitsverhoging van het onderwijs geldt dat maatregelen worden gekenmerkt door veel unknowns, negatieve framing, en een sterke afhankelijkheid van local knowledge. De essentie van sturing op hogere productiviteit vanuit Washington is de volgende:

- 1) *Framing en geld.* Onder de naam 'Race to the Top' heeft Washington 4.5 mld. dollar beschikbaar gesteld voor staten die bereid zijn, aan de hand van een aantal generieke richtlijnen, concrete stappen te nemen in de hervorming van de onderwijssector.
- 2) *Proces.* Washington organiseert vervolgens alleen het proces waarlangs de staten voorstellen kunnen doen – inhoudelijke bemoeienis is er niet.
- 3) *Steun voor wie wat wil.* Washington steunt hervormers die prestatieverhogende maatregelen willen invoeren in de onderwijssector.
- 4) *Barrières slechten die tijdens het proces duidelijk worden.* In gevallen waar initiatieven of voortrekkers vastlopen tegen traditionele bolwerken als bijvoorbeeld vakbonden, schaaft Washington zich achter de hervormingsgezinden en helpt het deze barrières te slechten.
- 5) *Resultaten proces gebruiken om standaarden te ontwikkelen.* Washington stimuleert de lokale ontwikkeling of verhoging kwaliteitsstandaarden voor het onderwijs.
- 6) *Een meer fundamentele aanpak als shadow.* Washington houdt de optie voor een meer fundamentele aanpak van de onderwijssector open. Zo bleek bijvoorbeeld uit een pilot project dat het sluiten van slecht presterende scholen en het openen van een nieuwe school op dezelfde locatie een effectieve strategie kan zijn.

In deze aanpak gaat de macro-stuurder dus niet ex ante op zoek naar barrières en stimulansen, maar probeert deze actoren die iets willen te ‘energizen’. Dat maakt positieve krachten los, en vervolgens wordt duidelijk welke barrières deze actoren tegenkomen. Deze barrières worden zoveel



mogelijk geslecht door het macro niveau. Het betreft hier dus een mengvorm van macro en micro niveau:

- Op macro niveau worden processen ontworpen om op micro niveau initiatieven naar boven te halen en innovatoren te stimuleren.
- Barrières die gedurende het proces op micro niveau aan het licht komen, kunnen door het macro niveau worden geslecht.
- Barrières worden dus niet ex ante opgespoord maar aangepakt wanneer ze ontstaan. Niet de analyse staat centraal, maar de actie. Op deze manier kan sturing van macro niveau dus een energizing effect hebben op actoren en ontwikkelingen op het gebied van slimmer werken.

Deze aanpak is om nog een andere reden interessant. Bij sturing van slimmer werken doet zich het dilemma voor dat enerzijds kan worden gekozen voor top down sturingsinstrumenten en anderzijds voor bottom up sturing:

Bottom up sturing richt hoofdzakelijk op het faciliteren en stimuleren van initiatieven en ontwikkelen op micro niveau. Door bijvoorbeeld meer autonomie te geven aan professionals kan beroepseer en arbeidsvreugde worden verhoogd wat vervolgens positief effect kan hebben op de arbeidsproductiviteit.

Top down sturing richt zich meer op hiërarchisch ingrijpen, het opleggen van maatregelen en het meten van prestaties.

In Obama's aanpak van de onderwijssector heeft het bottom up stimuleren van initiatieven het primaat. Echter, deze aanpak wordt kracht bijgezet door de mogelijkheid van fundamenteel ingrijpen in de onderwijssector open te houden. Dit schermen met hiërarchisch ingrijpen fungeert als shadow en vormt een stok achter de deur wanneer procesmatige sturing niet de gewenste resultaten oplevert. Door deze combinatie worden dus ook bottom up en top down instrumenten voor sturing op slimmer werken met elkaar verweven.

### **3.4.3 Identificeren**

Wanneer er een sense of urgency is en het ideaal van slimmer werken in voldoende mate is geïnstitutionaliseerd, dan wordt het ook eenvoudiger om succesvolle innovaties te identificeren, maar ook om barrières voor slimmer werken in kaart te brengen. Bij het identificeren van innovaties kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het laten ontwikkelen van maatschappelijke businesscases door onderzoeksinstituten, of het organiseren van aanbestedingen en tenders, die slimmer werken stimuleren. Bij het identificeren van barrières kan dan ook worden gedacht aan maatschappelijke businesscases, maar bijvoorbeeld ook aan Kafka-teams of Kafka-achtige teams die op zoek gaan naar deze barrières, ze identificeren en ze vervolgens proberen te slechten. Analogie kan bijvoorbeeld het initiatief zijn dat het kabinet Balkenende IV nam rond administratieve lastendruk. Burgers of ondernemers kunnen administratieve lasten melden, de overheid onderzoekt of inderdaad sprake is van disfunctionele administratieve lastendruk en onderneemt vervolgens actie.

### **3.4.4 Intervenieren**

Wanneer er een sense of urgency is, slimmer werken voldoende is geïnstitutionaliseerd, het mogelijk is mogelijkheden en barrières te identificeren is een volgende stap uiteraard om te intervenieren. Dit kan BZK zelf doen, indien een interventie tot het domein van BZK behoort, of ze kan zich inspannen om anderen interventies te laten verrichten.

### **3.4.5 Diffuseren**

Communiceren en diffuseren is het laatste onderdeel van deze interventiepiramide. Hierbij gaat het uiteraard om het zichtbaar maken van successen opdat anderen zich hierdoor geïnspireerd weten. Of het gaat om het zichtbaar maken van successen, opdat hiervoor voldoende media aandacht ontstaat en er een verdere diffusie kan plaatsvinden van deze successen.

Naarmate we hoger in deze piramide komen, neemt het inhoudelijk karakter van de sturingsvormen toe. Maar hieraan vooraf gaat dus een aantal interventies, die minder inhoudelijk zijn en meer erop gericht om een proces van zoeken naar mogelijkheden voor slimmer werken op gang te krijgen.

### **3.5 Macrosturing specifiek**

Hoe kunnen deze generieke ideeën over procesmatige sturing nu meer concreet vorm krijgen? Zonder volledig te zijn noemen wij een viertal concrete initiatieven. Achtereenvolgens gaat het om:

- Framing van de sense of urgency en het identificeren en benutten van positieve drivers
- Het opzetten van interventieteams
- Het identificeren van best persons
- Enige maatregelen ten aanzien van de interne organisatie.

#### **3.5.1 Framing**

Zoals gezegd zijn de nut en noodzaak van slimmer werken niet altijd voor iedereen duidelijk. De belangrijkste reden hiervoor is dat slimmer werken ook geframed kan worden als een vorm van kwaliteitsverlies of als een manier om bezuinigingen te legitimeren. Het streven naar slimmer werken kan worden belemmerd doordat het aan een aantal bestaande maatschappelijke frames worden gekoppeld, waarin slimmer werken een negatieve connotatie heeft. Wat zijn deze frames?

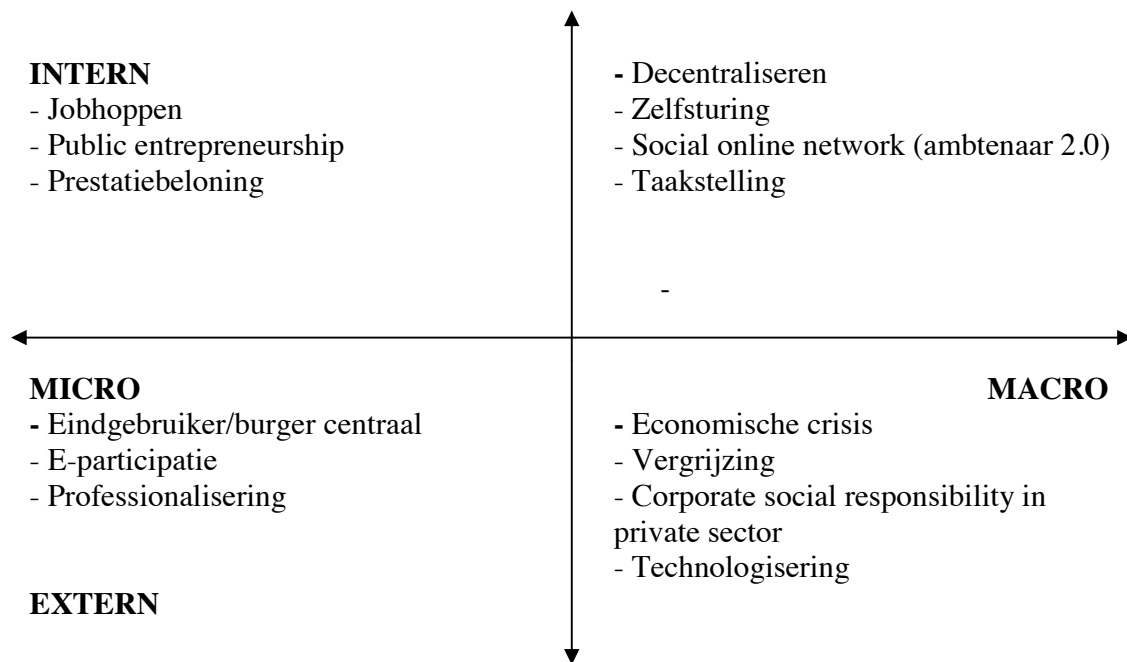
Bestaand frame 1: deprofessionalisering door bedrijfsmatig management. Er is momenteel een debat gaande over de positie van professionals in organisaties. Een zeer dominant frame in dit debat is dat professionele organisaties over-managed zijn. Managers en de managementlogica hebben een te grote invloed op professionals en op professionele dienstverlening. Hierdoor loopt de kwaliteit van de professionele dienstverlening terug. In de managementlogica staan vaak begrippen centraal als efficiency, targets, mean and lean, prestatiemeting, benchmarking, etcetera. Slimmer werken kan in dit frame maar al te makkelijk worden gezien als de zoveelste uiting van pogingen van managers om de managementlogica in een organisatie te versterken, ten koste van de professionele logica. In een dergelijk frame is slimmer werken dus een ernstige bedreiging voor de professionaliteit en past ze in een ontwikkeling waarin professionele organisaties steeds meer over-managed zijn geworden.

Bestaand frame 2. Wantrouwen ten opzichte van ICT- vernieuwingen. Een aantal vormen van slimmer werken zal ongetwijfeld tot stand komen door de introductie van nieuwe ICT- tools. Door het mislukken van een groot aantal ICT- projecten en door de beperkte middelen waarover overheden in de nabije toekomst zullen beschikken, is er een zeker wantrouwen gegroeid ten opzicht van grote ICT gedreven vernieuwingen. In het huidige politieke debat is er een aantal partijen, zowel aan de linker als rechterzijde van het politieke spectrum, dat voortdurend waarschuwt tegen megalomane ICT- projecten. Het recente verzet tegen rekening rijden werd deels beargumenteerd met de stelling dat kastjes in de auto nooit zullen leiden tot een waterdicht systeem en dat dit naar aller waarschijnlijkheid het zoveelste ICT- project is dat niet zal slagen. Wanneer slimmer werken door middel van ICT wordt gekoppeld aan dit wantrouwen ten opzichte van ICT gedreven veranderingen, is er een kans dat het een negatieve connotatie krijgt.

Bestaand frame 3. Bezuinigen, bezuinigen, bezuinigen. Een derde frame is al een aantal malen besproken: slimmer werken kan ook worden gezien als een synoniem van bezuinigen. Wordt slimmer werken vooral als een bezuiniging geframed, dan verliest het zijn positieve connotatie en genereert het als vanzelf meer verzet. Bovendien kan het beeld dan ontstaan dat slimmer werken niets meer is dan verbale vernieuwing: de zoveelste herdefiniëring en reframing van wat in essentie niets meer is dan budgetten omlaag brengen.

Hoe met dergelijke frames om te gaan? Frames waarin slimmer werken een negatieve connotatie krijgt? Het antwoord hierop luidt dat BZK kan nadenken over alternatieve frames, waarin slimmer werken een positieve connotatie krijgt. In Figuur 2 is hiervan een aantal voorbeelden gegeven.

**Figuur 2. Positieve frames voor Slimmer Werken**



In de bovenstaande figuur wordt een onderscheid gemaakt tussen interne frames (die betrekking hebben op ontwikkelingen binnen de overheid) en externe frames (die betrekking hebben op ontwikkelingen buiten de overheid). Ook wordt een onderscheid gemaakt tussen macroframes (die op het niveau van de samenleving als geheel hun werk kunnen doen) en microframes (die zich beperken tot sectoren, organisaties etcetera). In het figuur wordt vervolgens een aantal frames genoemd dat benut kan worden om slimmer werken te stimuleren. Het leidt bijvoorbeeld tot meer participatie, tot meer vormen van zelfsturing, sluit aan bij de ambtenaar 2.0 – de jonge ambtenaar – is noodzakelijk in verband met de economische crisis, biedt mogelijkheden voor maatschappelijk verantwoord ondernemen etcetera. We willen met deze figuur niet zeggen dat dit de frames zijn die BZK kan gebruiken om slimmer werken in onder te brengen. Het gaat ons er veel meer om dat BZK bij voortduring nadenkt over de vraag wat maatschappelijke ontwikkelingen zijn, waaraan slimmer werken kan worden gekoppeld. Een heel simpel voorbeeld: de economische crisis dwingt overheden tot bezuinigen, bezuinigen kan via de kaasschaaf of via drastische maatregelen, in beide gevallen leidt het tot verarming van dienstverlening, slimmer werken kan een strategie zijn om ondanks bezuinigen toch een zeker niveau van dienstverlening te handhaven. De essentie van het voorbeeld is dat slimmer werken in een dergelijk frame een positieve connotatie krijgt.

Dat positieve framing ook mogelijk is in tijden van economische crises en bezuinigingen blijkt uit een artikel dat onlangs verscheen in het NRC Handelsblad (19 okt. 2010, p.2) waarin een wethouder Sociale Zaken uit Dordrecht aan het woord komt. Naar zijn mening heeft de Rijksoverheid jarenlang miljarden euro's verspild aan re-integratiebeleid. De bezuinigingen op maatregelen om mensen met een uitkering weer aan het werk te krijgen ziet hij daarom als 'een zegen', 'de enige manier om te komen tot effectiever beleid'. Vergelijkbaar verwacht de econoom Pim van Klink dat de voorgenomen bezuinigingen op gesubsidieerde kunst zullen leiden tot een explosie van talent (VK, 29 okt, 2010). Een andere geliefde vorm van positieve framing is de bezuinigingen te koppelen aan het debat over de woekerende bureaucratie die de verschillende overheden in zijn greep houdt (e.g. VK 27 okt, ; AD, 22 okt, 2010, p.6; AD 30 sept 2010, p. 10). Om te spreken met de woorden van premier Rutten 'Nederland lijdt aan bestuursobesitas en het is hoog tijd dat we de overheid op dieet zetten.' (NRC, 26 okt, p.7).

Voor het ontwikkelen van nieuwe frames bieden wij een aantal kristallisatiepunten aan. Dit zijn thema's die naar onze opvatting bij uitstek geschikt zijn om nieuwe frames te ontwikkelen. Rondom deze thema's kunnen zich nieuwe frames uitkristalliseren. We noemen er vier:

- De vele nieuwe mogelijkheden die ontstaan door ICT ontwikkelingen. Denk aan e-health, e-security, e-education.
- De nieuwe generatie ambtenaren, die veel en veel ICT-competenter is dan de veertig plus generatie en gebruik kan maken van allerlei nieuwe applicaties: van de i-phone tot sociale netwerken, van twitter tot...
- Nieuwe vormen van professionaliteit. In vrijwel alle professionele sectoren zal zich de problematiek van een tekort aan aanbod van dienstverlening gaan manifesteren. Dit dwingt deze sectoren om na te denken over de vraag wat professionaliteit in het huidig tijdsgericht betekent. Bij het opnieuw doordenken van professionaliteit kan slimmer werken een belangrijke waarde zijn.
- Slimmer werken kan ook gekoppeld worden aan ondernemerschap en aan publiek ondernemerschap. Slimmer werken is er voor mensen in de publieke sector die iets willen, die iets willen veranderen, die voorbij het bestaande willen gaan.

Een punt van aandacht hierbij is wel dat positieve framing niet alleen een zaak is voor BZK of de Rijksoverheid. Naast framing die centraal wordt geïnitieerd door BZK kan positieve framing van beleidsveranderingen ook decentraal vormkrijgen. De eerder besproken ‘kies exact’ campagne vormt hiervan een voorbeeld. Daar waar de landelijke media campagne geen directe effecten leek op te leveren, blijkt het nieuwe beleid om subsidie voor onderwijsinstellingen te relateren aan targets<sup>1</sup> voor de deelname van meisjes in Bèta onderwijs zijn vruchten af te werpen<sup>2</sup>. Door de instellingen op deze manier verantwoordelijk te maken voor hun prestaties op dit gebied worden de scholen ook automatisch geconfronteerd met de uitdaging om manieren te vinden om meisjes te enthousiasmeren voor het exacte onderwijs. Het belang van positieve framing van exact onderwijs voor meisjes en het bestrijden van vooroordelen hierover is hierbij dus deels bij de onderwijsinstelling komen te liggen.

### **3.5.2 Interventieteams**

Hierboven hebben wij het begrip macrosturing geïntroduceerd. De gedachte is dat veel problemen zich in de haarvaten van de samenleving afspelen (op microniveau), maar dat overheden die zich op macroniveau bevinden (met name de Rijksoverheid) toch wordt aangesproken op het succes van deze ontwikkelingen. We zien dat verschijnsel bijvoorbeeld bij vroegtijdig school verlaten (VSV). VSV is een problematiek die in de haarvaten van de samenleving ontstaat, op de ROC's, in de steden, en toch wordt de landelijke overheid verantwoordelijk gehouden voor de beperking van deze problematiek. Anders geformuleerd: op macroniveau moet worden gestuurd op een zodanige manier dat problemen op microniveau worden opgelost. Die problemen kunnen per regio en per tijdvak anders zijn, waardoor generieke inhoudelijke interventies vaak niet goed werken.

In veel sectoren is als oplossing voor deze spanning gekozen voor het sturingsinstrument van interventieteams. Zo kennen wij bijvoorbeeld:

- Streetlevel frontline teams- bij energie bedrijven, de politici in de gemeentelijke zorg, buurtconciërges. Deze teams assisteren burgers bij problemen in concrete leefsituaties en helpen deze problemen op te lossen.

---

<sup>1</sup> <http://www.platformbetatechniek.nl/?pid=40&page=Vraaggerichtinnoveren>

Geraadpleegd op 26 november 2010

<sup>2</sup> <http://www.platformbetatechniek.nl/index.php?pid=221>

Geraadpleegd op 26 november 2010

- Er zijn Q- teams in grote organisatie. Wie de kwaliteit van dienstverlening wil verhogen, maar vastloopt in de kleilagen van de organisatie, kan een Q-team inschakelen.
- Er zijn teams die regeldruk moeten aanpakken. Deze identificeren concrete situaties waarin sprake kan zijn van regeldruk, analyseren de problematiek, en doen aan de relevante overheden voorstellen voor verbetering.
- Er zijn Kafka-brigades: teams die de uitwassen van bureaucratie voor de burgers en bedrijven opsporen, aanpakken en bij overheidsorganisaties bespreekbaar maken. Niet de organisatie maar de burger of de ondernemer staat centraal.
- In allerlei sectoren zijn er mobiliteitsmakelaars die een schakel vormen tussen bedrijfsleven en overheden bij knelpunten in bereikbaarheid.

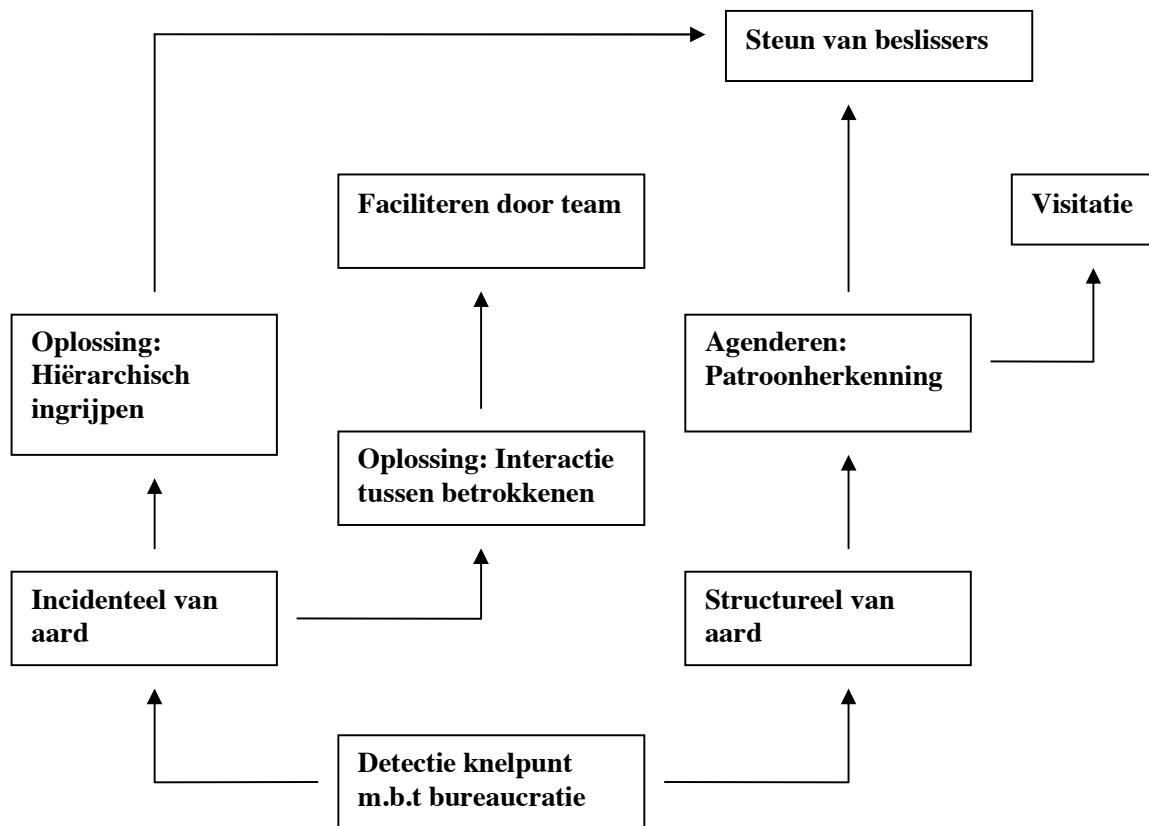
Belangrijke overeenkomst tussen al deze soorten interventieteams is dat zij zich vooral richten op de eindgebruiker (de burger of de ondernemer). Zij constateren de problemen waarmee deze eindgebruiker wordt geconfronteerd en proberen die vervolgens op te lossen. Het perspectief dat zij innemen is dus niet macro → micro, maar micro → macro.

Bij het ontwerp of de aansturing van interventieteams is het van belang om de mogelijkheden en handelingsperspectieven van deze teams in het oog te houden. Afhankelijk van mandatering kunnen interventieteams de volgende functies vervullen:

- Zij kunnen knelpunten detecteren.
- Zij kunnen die eigenhandig oplossen.
- Zij kunnen soms, wanneer dit eigenhandig oplossen niet lukt, de interactie tussen de betrokken partijen faciliteren, in de hoop dat deze onderling tot een oplossing komen.
- Zij kunnen, wanneer dit ook niet lukt, de knelpunten agenderen bij organisaties die hiervoor een oplossing kunnen vinden. Figuur 3 laat zien hoe dit vorm kan krijgen.



**Figuur 3. Handelingsperspectieven van interventieteams**



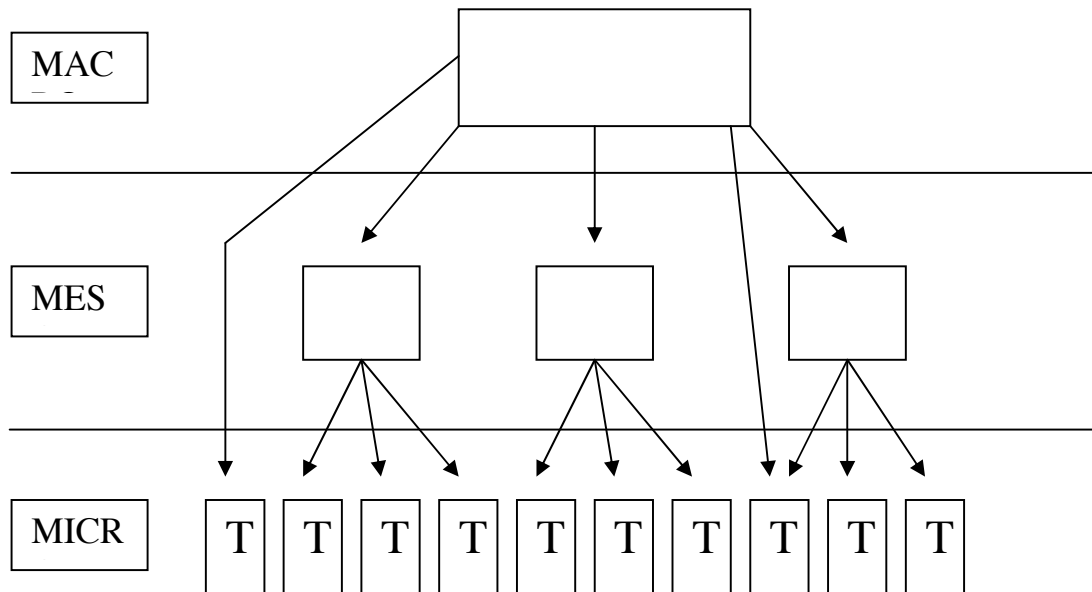
Interventieteams opereren dus in de haarvaten van de publieke organisatie, maar kunnen echter zowel op intra-organisationeel niveau als ook op inter-organisationeel niveau functioneren.

Het succes van interventieteams is in belangrijke mate afhankelijk van steun op het macro niveau. Ze functioneren dus op microniveau, maar zonder voldoende steun op macro niveau kunnen ze niet assertief zijn. Deze steun kan inhouden:

- Bestuurlijke rugdekking
- Adequate mandateringsconstructies
- Steun op macro niveau bij het doorbreken van catch-22 situaties
- Morele steun

Figuur 4 geeft aan hoe de aansturing van interventieteams plaats kan vinden. Vanuit macro niveau zijn er dus drie mogelijkheden:

**Figuur 4. Aansturing van interventieteams**



- In de eerste plaats kan aansturing van een interventieteam dat in de haarvaten van het openbaar bestuur actief verlopen van macro niveau via lagere echelons naar micro niveau.
- In de tweede plaats kan een interventieteam rechtstreeks worden aangestuurd vanaf macro.
- niveau, waarbij de betrokken publieke organen op meso niveau worden geïnformeerd of geraadpleegd.
- In de derde plaats kunnen interventieteams op microniveau ook direct vanaf macro niveau worden aangestuurd waarbij de publieke organen op meso niveau worden gepasseerd.

Het voordeel van rechtstreekse aansturing van interventieteams op micro niveau zal duidelijk zijn: op deze wijze vergaart een overheid op macro

niveau veel kennis over de mogelijkheden en problemen die op microniveau spelen.

### 3.5.3 Best persons

In sectoren waar sprake is van de macro- micro problematiek is er ook veel aandacht voor wat genoemd wordt 'best persons'. In het Engels wordt gesproken over 'exemplary practitioners'. Dit zijn individuen die in de haarvaten van het openbaar bestuur actief zijn en beschikken over zeer veel doorzettingsmacht, innovatiegerichtheid, het vermogen relatienetwerken te bouwen en concreet probleemoplossend vermogen. De gedachte is dat veel succes van overheidsbeleid afhankelijk is van de kwaliteit en beschikbaarheid van deze individuen, deze best persons. Er wordt wel een onderscheid gemaakt tussen meer netwerk gerichte en meer actie gerichte best persons, aan de hand van de volgende kenmerken (Van Hulst, de Graaf & van de Brink, in press):

#### *Meer netwerkgericht*

- Reflective practitioner: Denken terwijl doen, focus op de framing van problemen
- Deliberative practitioner: focus op relaties tussen betrokken partijen
- Street-level bureaucrat: on the spot decision making beschikken over discretionaire en coping strategieën.

#### *Meer Actiegericht*

- Frontline worker: citizen-agents die hun beslissingen baseren op lokale kennis en actie-, implementatie- en interactie gericht zijn
- Everyday maker: streven ernaar concrete beleidsproblemen op te lossen in de praktijk op microniveau
- Everyday fixer: publieke entrepreneurs die weten hoe belangen, agenda's en actoren te verbinden

Uit de bovenstaande definities kunnen een aantal centrale kenmerken van een best person worden herleid:

- In de eerste plaats zijn ze inhoudsdeskundig, ze kennen de problematiek zoals deze in de haarvaten van het openbaar bestuur speelt.
- In de tweede plaats zijn zij sterk actie gericht. Zij redeneren vanuit concrete problemen en zijn bereid, indien de oplossing van concrete problemen dit vergt, allerlei systeemgrenzen te doorbreken. Vaak wordt dit kenmerk van best persons geassocieerd met jonge professionals die wellicht minder dan oude professionals zich laten gezeggen door bestaande werkwijzen, categorisering en cetera.

Een derde kenmerk van best persons dat hieraan kan worden toegevoegd is dat zij beschikken over uitgebreide netwerken, niet alleen op het operationele niveau maar ook op het midden en bestuurlijk niveau. Ze zijn daardoor soms rechtstreeks in staat een contact te leggen met bijvoorbeeld een wethouder of een burgemeester wanneer zich specifieke problemen voordoen. Zo'n netwerk van relaties impliceert vaak ook dat best persons zowel de taal van de haarvaten van de operatie spreken als de meer bestuurlijke taal waardoor ze zich heel snel bewegen tussen bestuurlijke en operationele processen.

Net zoals voor interventieteams is het succes van best persons in sterke mate afhankelijk van de steun op macroniveau. Ook hier gaat het om bestuurlijke rugdekking, mandatering, het doorbreken van catch-22 situaties en caring: dat wat aandacht krijgt groeit. De kracht van het gebruik van best persons is dat door het faciliteren van best persons en interventieteams de intelligentie die aanwezig is in de haarvaten van het openbaar bestuur wordt geactiveerd. Hierdoor is het eenvoudiger om allerlei vormen van slimmer werken te identificeren en vervolgens ook breder in te voeren.

#### **3.5.4 Intra-organisatorische mechanismen welke slimmer werken kunnen aanjagen**

Tenslotte willen we een aantal mechanismen noemen die in de organisatie van overheden, op allerlei niveaus, kunnen worden geïntroduceerd om slimmer werken te bevorderen.

- 'Apple' competitie mechanisme: Teams binnen dezelfde organisatie werken aan dezelfde opdracht in competitie met elkaar. Team met beste/snelste/goedkoopste oplossing of werkwijze wordt uitgekozen en beloond.

- ‘ABN/Ahold’ stage mechanisme: Medewerkers van verschillende afdelingen binnen één organisatie lopen stage van een of enkele dagen bij andere afdeling om functioneren van de gehele organisatie beter te begrijpen. Medewerkers op deze manier bewust van doorwerking van hun werkzaamheden.
- Bootlegging policy (3M; Google): Waarbij medewerkers een vast aantal uren per week kan besteden aan innovatieve ontwikkeling en projecten naar keuze.
- Interface management: Waarbij de publieke sector organisaties kunnen leren van initiatieven uit de private sector. Denk hierbij bijvoorbeeld aan Hotel Huis ter Duin dat de gastvrijheid beoordeelt in ziekenhuis Hoogeveen, of aan Philips dat scholen adviseert over verlichting om onderwijsprestaties van leerlingen te verbeteren.

De rol van BZK kan zijn dat ze andere overheden zoveel mogelijk stimuleert dit soort mechanismen in de eigen organisatie toe te staan. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een verplichting tot institutionalisering wanneer het gaat om het aanstellen en beschikbaar maken van vertrouwenspersonen of over de omgang met klokkenluiders.

Hiernaast kunnen door explicitering van verantwoordelijkheden op een bepaald gebied en de toewijzing van deze verantwoordelijkheden aan één persoon, linking pins in de organisatie zichtbaar worden gemaakt. Bij deze linking pins kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de aanstelling van een energie- of veiligheidscoördinator in de organisatie. Dergelijke linking pins in de organisatie kunnen fungeren als sturingsagenten en hiermee een katalysator vormen voor initiatieven tot slimmer werken.

## Verantwoording

De oorspronkelijke vragen die ons werden gesteld luiden:

- 1) *‘Wat zijn financiële, juridische, arbeidsvoorwaardelijke of bestuurlijke belemmeringen dan wel stimulansen op nationaal en/of sectoraal niveau voor innovatief werken (slimmer werken)?’*
- 2) *‘Hoe kan je effectief sturen op verhoging van arbeidsproductiviteit in de publieke sector?’*

In overleg met de opdrachtgever is vraag 1 beantwoord door een verkenning van vier genoemde thema's (SSCs, ICT, functiegebouw en financiële allocatiemechanismen). De achterliggende gedachte was dat we eerst zouden bezien hoe slimmer werken rond deze thema's vorm kan krijgen, om vervolgens de belemmeringen op te sporen.

Uit onze analyses bleek dat dit iets anders ligt. Voor elk van de onderwerpen geldt dat niet a priori kan worden gesteld dat ze tot slimmer werken leiden. Zo kan een SSC tot slimmer werken leiden, maar evenzeer leiden tot meer bureaucratie. Het gaat dus niet zo zeer om de vraag wat barrières/stimulansen zijn op weg naar een SSC, maar hoe, als we kiezen voor een SSC, wordt bevorderd dat dit tot slimmer werken leidt en het risico op meer bureaucratie zo veel mogelijk wordt verminderd?

Een ander voorbeeld. Ons is een aantal voorbeelden gegeven van allocatiemechanismen die deels tot inefficiëntie leiden en dus tot minder slim werken. Punt is nu dat de alternatieven hiervoor eveneens prikkels voor inefficiëntie kennen – zij het uiteraard andere prikkels. Het gaat dus niet om de vraag wat allocatiemechanismen zijn die tot slimmer werken leiden en wat barrières/ stimulansen zijn op weg naar deze allocatiemechanismen. Het gaat veeleer om de vraag hoe, wanneer voor een allocatiemechanisme wordt gekozen, de prikkel voor inefficiëntie zo veel mogelijk wordt gedempt. Dergelijke vragen moeten in concrete situaties worden beantwoord en vergen dus veel *local knowledge*.

Het antwoord op de vraag of deze en andere oplossingen tot slimmer werken leiden, is dus altijd ambigu. Daarmee is ook de vraag naar barrières/ stimulansen niet eenduidig te beantwoorden. Een bestuurlijke of juridische factor die de oprichting van een SSC in de weg kan staan, kan een belemmering voor slimmer werken zijn (bijvoorbeeld wanneer een SSC tot

meer efficiency leidt) maar evenzeer bevorderlijk voor slimmer werken (als zo bijvoorbeeld wordt voorkomen dat een SSC als luie monopolist ontstaat).

Dit beeld – dat ook bij de andere voorbeelden naar voren komt – heeft onzes inziens gevolgen voor sturing door BZK (vraag 2). In overleg met de opdrachtgever zouden wij vooral reflecteren op sturing van slimmer werken bij gemeenten, provincies en waterschappen. Het lijkt verstandig te veronderstellen dat het moeilijk is om vanuit BZK *inhoudelijk* aan te geven wat acties zijn die tot slimmer werken leiden. De oprichting van een SSC of een nieuw allocatiemechanisme, bijvoorbeeld, kunnen immers leiden tot slimmer werken, maar ook tot verspilling. Hooguit kan worden aangegeven wat de risico's en kansen van een SSC zijn – en dus waar een andere overheid die een SSC wil introduceren alert op moet zijn.

Sturing vanuit BZK richt zich dus niet op inhoudelijke maatregelen, maar is meer procesmatig van aard: andere overheden stimuleren om processen op te starten, die tot slimmer werken leiden: problemen identificeren, oplossingen ontwerpen, barrières identificeren, deze slechten et cetera – en dat allemaal in een concrete, locale context.

Inhoudelijke sturing leidt altijd tot meer concrete aanbevelingen dan procesmatige sturing – desondanks hebben we een aantal concrete acties benoemd, die BZK kan initiëren. Het voordeel van meer inhoudelijke acties is dat ze weliswaar concreter zijn, maar altijd als risico hebben dat ze in het geheel niet tot slimmer werken leiden.