

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord van Peter Hennephof</b>	7
<b>Voorwoord van de auteurs</b>	9
<b>Inleiding</b>	12
<b>1 Wat is presteren in de context van een overheid?</b>	20
1.1 Wat zijn de spanningsvelden waarin overheidsorganisaties opereren?	21
1.2 Wat betekent het om als overheid in deze context voortdurend ‘hoog te presteren’?	26
<b>2 Wat is een HPOO?</b>	30
2.1 Het HPO-raamwerk	32
2.2 De kwaliteit van het management	35
2.3 Een cultuur van openheid en actiegerichtheid	47
2.4 De blik gericht op de lange termijn	51
2.5 De kwaliteit van medewerkers	59
2.6 Continue verbetering en vernieuwing	64
2.7 Hoe verbinden HPOO’s al deze HPO-factoren?	70
<b>3 Hoe presteert onze overheid?</b>	74
3.1 Hoe hebben we het presteren van overheidsorganisaties bepaald?	75
3.2 Wat zijn de HPO-uitkomsten bij de Nederlandse overheid?	78
3.3 Waarin verschilt de Nederlandse overheid van overheden uit andere landen?	84
3.4 Waarin verschilt de Nederlandse overheid van de Nederlandse private sector?	87

3.5	Wat zijn andere interessante uitkomsten uit het onderzoek?	90
3.6	Waar is meer winst te behalen en waarom lukt dat nog onvoldoende?	94
<b>4</b>	<b>Wat is nodig om tot doorbraken in presteren te komen?</b>	<b>100</b>
4.1	Hoe hebben we tot nu toe proberen te verbeteren?	101
4.2	Hoe kunnen we beter verbeteren?	104
4.3	Welke overtuigingen moeten we omdraaien?	107
4.4	Hoe kun je gezonde druk creëren?	110
4.5	Hoe kun je minder in de gesloten en meer in de open stand komen?	131
4.6	Hoe kun je gezondere druk en meer open stand omzetten in beter verbeteren?	135
4.7	Hoe richt je de sturing in een HPOO in?	153
4.8	Wat betekent dat voor jou als ambtenaar?	161
<b>5</b>	<b>Hoe maak je van jouw organisatie een HPOO?</b>	<b>164</b>
5.1	De HPOO-diagnose	167
5.2	Ondersteuning bij het uitvoeren van het HPOO-actieplan	169
5.3	Hoe ziet een transformatie naar HPOO er in praktijk uit?	174
5.4	De ‘individuele’ transformatie naar HPOO	186
5.5	Succesfactoren voor de HPOO-transformatie	188
5.6	Obstakels op de weg naar een HPOO	194
<b>6</b>	<b>Hoe kunnen High Performance Partnerships helpen om meer publieke waarde te creëren?</b>	<b>198</b>
6.1	Wat zijn High Performance Partnerships?	200
6.2	Hoe maak je van een samenwerkingsverband een High Performance Partnership?	204
6.3	Hoe kun je het HPP-raamwerk in de praktijk gebruiken?	228
	<b>Tot slot</b>	<b>230</b>
	<b>Bijlage 1 De scores van de Nederlandse overheidssector per HPO-kenmerk in vergelijking met andere sectoren</b>	<b>236</b>
	<b>Referenties</b>	<b>239</b>

# Voorwoord van Peter Hennephof

*De High Performance Overheidsorganisatie* is een belangrijk boek voor iedereen die de ontwikkeling van Nederlandse overheidsorganisaties een warm hart toedraagt, met name voor bestuurders en leidinggevendenden. En wel om drie redenen:

Ten eerste laat het boek je op een andere manier kijken naar verbeteren. Verbeteren is namelijk niet hetzelfde als meer van hetzelfde doen. Vroeger hadden we thuis een koningspoedel die luisterde (maar soms ook niet) naar de naam Bingo. Bingo was zeer geliefd, maar niet de snuggerste. Ik herinner mij dat Bingo zichzelf bijna een keer ophing door driemaal rond te boom te lopen waar hij aan was vast gelijnd. Hij liep steeds in dezelfde richting en bleef maar doortrekken toen hij niet verder kon. In mijn werk denk ik daar wel eens aan terug en stel ik mijzelf de vraag: “Doe ik als Bingo of moet ik mij misschien bezinnen en de andere kant op lopen?” Dit boek inspireert om zo’n draai te maken.

Ten tweede leert het boek je om selectief te zijn en als leiding ook meer te interveniëren op gedrag. We hebben, in onze drang om dingen beter te maken, de neiging om zelf steeds harder te lopen en alles op te pakken. Ik was nog niet zo lang eindverantwoordelijk voor de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) toen ik door een ongeluk drie maanden uitgeschakeld was. Toen ik terugkwam complimenteerde ik iedereen dat ze het spreekwoordelijke schip zo goed drijvende hadden gehouden. Ik kreeg echter een hangmat van mijn collega’s met als boodschap:

“Durf gerust eens wat over te laten.” En natuurlijk hoort daarbij: “Houd ze daar dan ook verantwoordelijk voor”. Die hangmat hangt bij mij nog steeds aan de muur om mijzelf daar voortdurend aan te herinneren.

Als laatste wil ik ingaan op een stokpaardje van mij waar Paul-Jan, een van de auteurs, mij jaren geleden middels zijn boek *Sturing in de Rijksdienst* bewust van maakte, namelijk ‘vertrouwen’. Je kunt alleen de hangmat-momenten pakken als je jezelf vertrouwd en niet opgejaagd voelt. Vertrouwen komt als je *kennis* van zaken hebt, *welwillendheid* toont en *integer* bent door onder andere afspraken na te komen. Dat vertrouwen kun je best een beetje pakken, maar de genoemde verdeling in onderliggende factoren die vertrouwen bepalen helpt ook om te begrijpen waarop en waarom je anderen kunt vertrouwen. Het biedt daarmee handvatten voor het werken aan vertrouwen en ook te begrijpen waar en waarom je wel of niet bepaalde ruimte kunt geven. In dit boek wordt veel geschreven over het belang van het voeren van de goede dialoog in verbinding met elkaar. Door dat te doen werk je ook aan vertrouwen.

Ik heb het gedachtengoed uit dit boek recent aan de leidinggevendenden in onze gemeente laten presenteren. Ik hoop dat het u net zo inspireert als ons!

Veel leesplezier,

Peter Hennephof  
Gemeentesecretaris Den Haag

# Voorwoord van de auteurs

Wij, André en Paul-Jan, kennen elkaar sinds 1999, toen we allebei bij Arthur Andersen Business Consulting werkten. Onze wegen scheidten zich na een paar jaar, maar we hebben altijd contact gehouden, omdat we een gezamenlijke liefde koesteren voor het steeds weer ontdekken en verwoorden van nieuwe inzichten die organisaties helpen om hoger-presterend te worden. Vroeger zochten we de oplossingen in nieuwe methoden om tot betere sturingsinstrumenten te komen. Maar naarmate de tijd vorderde, zochten we de oplossing steeds meer in het gedrag van mensen dat nodig is om beter te presteren.

We deden dat ieder op onze eigen wijze. André via de weg van het wetenschappelijk onderzoek en het toepassen van de inzichten op diverse organisaties, nationaal en (vooral) internationaal. Paul-Jan door de nieuwste inzichten te vergaren en aan elkaar te verbinden, hiervan nieuwe composities te maken in de vorm van sturingsmodellen en deze toe te passen in de Nederlandse overheidssector.

André had in 2007 zijn High Performance Organisatie (HPO)-raamwerk geïntroduceerd en daar sindsdien veel ervaring mee opgedaan, vooral in de profit- en zorgsectoren. Toen Paul-Jan in 2012 zijn adviesbureau Sturingsadvies opzette, ontstond er tussen ons een intensieve samenwerking op het gebied van hoog presteren binnen de overheid. Het HPO-raamwerk werd door de Rijksbrede Benchmark-Groep (RBB-Groep) omarmd als de nieuwe methode voor de onder-

zoeken die de aangesloten leden, de meeste uitvoeringsorganisaties in de Rijksoverheid, bij elkaar uitvoerden. In de jaren daarop trainden en coachten wij de RBB-onderzoeksteams, en tegelijkertijd verzamelden wij door alle HPO-diagnoses (metingen) bij de RBB-leden een schat aan HPO-gegevens. In 2017 hebben wij die verzameld en de beschikbare data geanalyseerd en kwamen we tot nieuwe inzichten in de patronen waarin Nederlandse overheidsorganisaties zichzelf hebben vastgezet. We haalden tevens kwalitatieve informatie en voorbeelden op bij een aantal gemeentesecretarissen, om de boodschap ook begrijpelijk te kunnen maken in de context van gemeenten. Wij schreven daarover in ons witboek *De HoogPresterende OverheidsOrganisatie*, dat in 2017 digitaal is uitgebracht en de schrijfstijl van een onderzoeksrapport had. De reacties van lezers maakten ons al snel duidelijk dat we met dat witboek waardevolle, breder te delen inzichten en oplossingen in handen hadden. Daarom hebben we in 2018 dit boek geschreven dat je nu in handen hebt. Ten opzichte van het witboek hebben we het verhaal toegankelijker opgeschreven. Ook hebben we de resultaten van aanvullend onderzoek naar de obstakels op de weg van een transitie naar een High Performance Overheidsorganisatie (of hoogpresterende overheidsorganisatie; HPOO) opgenomen en gaan we dieper in op het onderwerp van *High Performance Partnerships*. Tot slot geven we meer handvatten voor de toepassing in de praktijk.

We danken Ina Boer van Van Duuren Management voor het vertrouwen dat zij in ons en ons verhaal had. We bedanken ook Laura Woolthuis voor de begeleiding en feedback, Heidi Aalbrecht van de Taalwerkplaats voor de redactie en Eefje Gerits van Redactiepunt voor de feedback op het bouwplan en haar adviezen over de schrijfstijl.

We hadden dit boek ook niet kunnen schrijven zonder de inspirerende verhalen en suggesties van de vele bevlogen overheidsbestuurders, -directeuren en -managers die we hebben gesproken in het kader van dit boek. We danken in willekeurige volgorde Harmen Harmsma, Peter Hennephof, Christian van den Berg, Mattheus Wassenaar, Ab van

Ravestijn, Juul Covers, Iwan Bean, Janneke Bok-Wicherts, Paul Hofstra, Mattheus Wassenaar, Bram van der Kamp, Maarten Smidts, Maarten Smorenborg, Daan Hoefsmit, Nico Versteeg, Joost van der Hulst, Arne van Hout, Jolle Landman, Ruud van Es, Marieke Wallenburg en Tom Raasveldt voor hun medewerking aan de interviews, het Delphi-onderzoek naar obstakels en de feedback op conceptversies van het (wit)boek.

De voornaamste reden dat we eerst het witboek en nu dit boek hebben geschreven, is dat we hopen daarmee zo veel mogelijk mensen te inspireren en te helpen om onze mooie Nederlandse publieke sector nog meer publieke waarde te laten leveren dan nu al het geval is.

Veel leesplezier en succes met de transformatie naar HPOO!

Paul-Jan Linker en André de Waal



**Inleiding**



**W**E LEVEN IN EEN LAND WAARIN HET IN VEEL OPZICHTEN heel goed toeven is. We zijn niet in oorlog, we behoren tot de rijkste landen ter wereld, de mensen zijn goed opgeleid en we beschikken over een uitstekende infrastructuur en gezondheidszorg. Ook kunnen we landgenoten die niet mee kunnen of die financiële hulp nodig hebben, tot op zekere hoogte bijstaan. Er zijn werkloosheidsuitkeringen, toeslagen, pensioenen en allerlei potjes met geld voor specifieke ondersteuning. Nederlanders leven in vergelijking tot mensen in andere landen relatief lang en gelukkig.

## **Het is mooi om bij de Nederlandse overheid te mogen werken**

De Nederlandse overheid draagt hier een aardig steentje aan bij, door in talloze opzichten goed werk te verrichten. Als gemeenteambtenaar verleen je bijvoorbeeld diensten aan burgers aan het loket of help je om langeretermijnmaatregelen uit te voeren, en om het leven in de eigen gemeente fijner te maken, bijvoorbeeld met een nieuw sportcomplex, of door een gezond ondernemersklimaat te scheppen. Als politieagent of militair zorg je voor veiligheid. Als medewerker bij het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers vang je vluchtelingen op. Vanuit de Sociale Verzekeringsbank keer je onder andere kinderbijslag en AOW uit. Als ambtenaar bij het UWV bied je financiële steun aan werkzoekenden en stimuleer je hun terugkeer in het arbeidsproces. Als je bij het Openbaar Ministerie werkt, breng je verdachten van misdrijven voor het gerecht, en als je bij de Raad voor de Rechtspraak werkt, draag je bij aan een eerlijke berechting van deze verdachten. Als je bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland werkt, doe je dingen

om onze economie te stimuleren en onze handelspositie in de wereld te versterken. Vanuit Rijkswaterstaat zorg je voor een groot deel van onze infrastructuur. Zo kunnen we nog wel even doorgaan, de lijst van uitvoerende overheidsdiensten is lang en op elk aspect van het leven is er wel een vorm van overheidsondersteuning. En daarbij gaat heel veel goed.

## Toch kan het altijd beter

Toch kan het nog altijd beter. We hebben te maken met lange wachttijden in de jeugdzorg, stijgende kosten van de zorg, uitval van kinderen op school, het moeizaam realiseren van klimaatdoelstellingen, en sociale spanningen in bepaalde wijken of onder bepaalde groepen. Natuurlijk is de overheid niet voor alle problemen verantwoordelijk, maar hoe hoger presterend de overheid wordt, des te meer publieke waarde\* zal zij kunnen toevoegen aan deze en andere vraagstukken.

Je wilt als ambtenaar de Nederlandse samenleving dienen, maar je hebt misschien niet het gevoel dat jouw bijdrage maximaal effect heeft. Je bent niet gedreven door geld, maar je vraagt je af of je de publieke waarde levert waar je naar streeft. Je zoekt de balans tussen werk en privé, maar je voelt continu werkdruk, terwijl de meeste Nederlanders denken dat je je er gemakkelijk van afmaakt. Je gelooft in de democratische rechtsstaat en dat houdt in dat je de wensen van de politiek moet uitvoeren. Maar wat doe je als je niet gelooft in de nieuwste beleidsmaatregelen, (de)centralisaties of bestelwijziging? Je wilt graag de publieke dienstverlening verbeteren en bijdragen aan het

---

\* “Publieke waarde is het collectieve beeld van wat de samenleving ervaart als waardevol” (...) en komt tot stand op een manier die legitiem is en vertrouwen wekt bij de samenleving (...). Publieke waarde wordt economisch (meer en betere dienstverlening), politiek (effectief beleid), strategisch (een responsieve overheid), sociaal (betere sociale uitkomsten), maatschappelijk (een effectievere publieke sector) uitgedrukt en in termen van goed rentmeesterschap. (Bron: [www.publiekewaardecreatie.nl](http://www.publiekewaardecreatie.nl).)

oplossen van maatschappelijke vraagstukken, maar het lijkt of jouw overheidsorganisatie je eerder in de weg zit dan je ondersteunt. Er zijn veel regels en procedures om beginselen als gelijke behandeling en rechtmatigheid te waarborgen, maar vaak vormen die een belemmering om burgers goed te helpen. De simpelste dingen zijn soms noodeloos ingewikkeld gemaakt. Je moet met dure ICT-systemen werken die niet doen wat je wilt. Politici en bestuurders blijven steeds meer vragen, terwijl ze steeds minder middelen beschikbaar stellen. Ook als er meer geld komt, wil dat nog niet zeggen dat jouw organisatie de verandering aankan. Leidinggevendenden moeten al die politieke ambities opvolgen, en hoewel je waardering hebt voor je leidinggevendenden die hun uiterste best doen, je ziet de organisatie toch niet wezenlijk verbeteren.

## **Je ziet de ineffectieve gedragspatronen, maar komt er niet los van**

Vraagstukken worden alleen maar complexer. Tijd om rustig na te denken, even afstand te nemen, het goede gesprek te voeren, relaties te versterken, is er nauwelijks. Af en toe wordt er een ‘heisessie’ georganiseerd, meestal in eigen huis om kosten te besparen, en soms voel je dan even nieuwe energie. Maar de volgende dag overheerst de waan van de dag weer. Woorden als *verbinding* en *dialogoog* worden regelmatig uitgesproken, maar niemand neemt de tijd om eens rustig naar je te luisteren. En als je eerlijk bent, kun jij dat vaak ook niet opbrengen. Je bent blij als er even geen directe druk op je werk zit. Leidinggevendenden vragen je om flexibel en veerkrachtig te zijn, maar wat dat voor jou betekent, is niet altijd even duidelijk. Als je naar de koers vraagt, de stip op de horizon of de bedoeling\*, krijg je algemeenheden te horen

---

\* De term *bedoeling* is geïntroduceerd in het boek *Verdraaide organisaties* (2012) van Wouter Hart en Marius Buiting. Het woord gaat verder dan termen als *missie* of *doel*. Net als *missie* refereert *bedoeling* aan het bestaansrecht van een organisatie. Tegelijkertijd dient ook iedere handeling wel of niet een ▸

die bevestigen dat ze het eigenlijk ook niet weten. Ondertussen dient de volgende organisatiewijziging, proceskanteling of invoering van een nieuw systeem zich alweer aan. Je moet meedoen aan allerhande workshops en projectteams. De organisatie vraagt jou en je collega's veel tijd te besteden aan het maken van plannen, rapportages, notities, antwoorden op raads- of Kamervragen en verantwoordingsstukken. Je vraagt je af wie of wat daar nou beter van wordt.

Iedereen snapt dat er ineffectieve gedragspatronen zijn die beter presteren in de weg zitten, maar je gaat nooit echt naar het diepere laagje met je collega's. Zelfs als dat een keer lukt en je begrijpt wat er gebeurt, dan gaat het vanaf dat moment ook niet echt anders. De gedragspatronen zijn hardnekkig, ook bij jezelf. Regelmatig worden nieuwe verbeteracties opgestart. Het liefst zo concreet mogelijk, maar ze worden bijna nooit goed afgemaakt, laat staan dat ze beklijven. Steeds weer wordt er dan geroepen dat er 'meer focus' nodig is. Dat we elkaar moeten aanspreken als dingen niet goed gaan. Dat we 'er een schepje bovenop moeten doen'. Maar naarmate je langer bij de Nederlandse overheid werkt, heb je dat vaker voorbij horen komen. Steeds onder een andere vlag, met nieuwe modellen of concepten en met nieuwe adviseurs. Het lijkt wel of er steeds meer dingen bijkomen die je afhouden van je echte werk. Je troost jezelf met de gedachte dat het systeem nu eenmaal zo is, maar je weet dat er veel meer mogelijk is.

Dat het daadwerkelijk beter kan, blijkt uit ons onderzoek naar hoogpresterende overheidsorganisaties. Nederlandse overheidsorganisaties

---

bedoeling. Je kunt een doel stellen, maar de vraag 'Is dit de bedoeling?' helpt je om bij jezelf na te gaan of het doel ook 'klopt'. Een doel kan bijvoorbeeld zijn om een ICT-systeem op tijd in te voeren, maar als de mensen niet begrijpen wat daardoor voor wie in de echte leefwereld beter wordt, is het de vraag of dat doel bijdraagt aan de bedoeling. Of zoals Marius Buiting eens zo mooi verwoordde: 'Bedoelingen zitten tussen en achter de doelen.' Een *bedoeling* refereert dus altijd aan vraagstukken in de leefwereld van mensen, oftewel de vraagstukken zoals mensen ze beleven.

presteren tussen de 6+ en 7-. Geen onvoldoende, maar ook niet geweldig goed. Dat kunnen we concluderen omdat we gebruik hebben gemaakt van het High Performance Organisatie (HPO)-raamwerk. Dit wetenschappelijk gevalideerde raamwerk bestaat uit vijf factoren, met 35 onderliggende kenmerken, die aantoonbaar positief correleren met de financiële en niet-financiële prestaties van een organisatie. Dit houdt dus in dat een hogere score op de HPO-kenmerken een beter presterende overheidsorganisatie betekent. We hebben inmiddels veel HPO-onderzoeken uitgevoerd bij de Nederlandse overheid. De gegevens uit al die onderzoeken hebben we geanalyseerd en die analyses vormen de bron voor dit boek.

## **Draai je denken en doen helemaal om**

Dit boek vertelt je, gebaseerd op dat onderzoek, hoe het beter kan. Het laat zien hoe je met je collega's een overheidsorganisatie kunt ontwikkelen die meer publieke waarde levert, door op een andere manier te denken en te doen. Door effectiever te verbeteren, en dat te zien als het *gevolg* van een bepaalde manier van werken. Wat we je in dit boek voorstellen heeft, in tegenstelling tot wat je in veel andere managementboeken leest, de onderbouwing van jarenlang onderzoek bij overheden, met een wetenschappelijk fundament. Je leest welke patronen ten grondslag liggen aan de huidige ineffektieve manier van verbeteren bij overheden. Vervolgens biedt dit boek je, geordend in een aantal thema's, praktische voorbeelden van hoe je de ineffektieve patronen kunt doorbreken of kunt ombuigen in een gezondere en effectievere manier van werken en verbeteren. Het presterend vermogen van jou en jouw overheidsorganisatie wordt daarmee vergroot. Maar dat is geen doel op zich, het doel is ervoor zorgen dat jij en je collega's steeds meer publieke waarde kunnen leveren. Het zorgt er uiteindelijk ook voor dat er steeds meer politieke ambities kunnen worden gerealiseerd, doordat jouw organisatie het vermogen heeft ontwikkeld om steeds betere prestaties te leveren. Als er dan bijvoorbeeld een nieuwe taak bij komt, kan de organisatie die sneller en beter uitvoeren. Vergelijk het maar

met het verbeteren van je conditie. Hoe beter die wordt, des te grotere afstanden kun je hardlopen zonder moe te worden. Of hoe sterker je spieren zijn geworden, des te sneller kun je een zwaardere doos verplaatsen. En jij en je collega's halen op de HPO-manier ook nog eens veel meer plezier uit je werk! Ook dat blijkt uit ons onderzoek naar de positieve relatie tussen de mate van werkgeluk en hoe hoogpresterend de organisatie is.<sup>1</sup>

## **Van bezig naar beter**

Uit ons HPO-onderzoek blijkt dat Nederlandse overheidsorganisaties vooral heel erg 'bezig' zijn, terwijl hun vermogen om continu te verbeteren achterblijft. Het blijft achter bij de private sector, en ook bij publieke organisaties in het buitenland. Het is daarom verleidelijk om adviezen te geven om direct dat verbetervermogen te kunnen vergroten, zoals het introduceren van Lean-methodieken, het beter 'rond maken van de Plan-Do-Check-Act-cirkel', het elkaar nog meer aanspreken op 'afspraak is afspraak', en 'er nog een schepje bovenop doen'. Deze manier van denken en doen wordt echter al decennialang gepredikt en heeft nog niet echt tot doorbraken geleid in het vergroten van het verbetervermogen. Effectief verbeteren in de overheid vraagt daarom om een andere benadering. Een benadering waarbij 'beter verbeteren' het gevolg wordt van beter gemanagede onderliggende oorzaken. Die benadering beschrijven we in dit boek.

In het eerste hoofdstuk lichten we toe wat het betekent om te presteren in de context van een overheid. Daarna beschrijven we in hoofdstuk 2 hoe het er voor jou uitziet om in een hoogpresterende overheidsorganisatie te werken. In het derde hoofdstuk leggen we op basis van ons HPO-onderzoek uit hoe hoog het presterend vermogen van de Nederlandse overheid nu is en waar dat door wordt veroorzaakt. In hoofdstuk 4 beschrijven we vervolgens hoe je tot doorbraken in presteren kunt komen. Dat maken we praktisch in hoofdstuk 5, waarin staat wat je concreet kunt doen. In het slothoofdstuk 6 gaan we in op

High Performance Partnerships (HPP's), omdat je als overheidsorganisatie altijd samen met andere partijen publieke waarde creëert. Je kunt zelf nog zo goed zijn als organisatie, maar de kwaliteit van de kritieke relaties met belanghebbenden bepaalt in hoge mate de effectiviteit van jouw organisatie. Met dit boek introduceren we het HPP-raamwerk in de overheid. Tot slot vind je in de bijlage de HPO-onderzoekresultaten in de overheid.



1

**Wat is presteren  
in de context van  
een overheid?**



**D**E TERM *HIGH PERFORMANCE*, OF IN HET NEDERLANDS *hoogpresterend*, klinkt natuurlijk als iets wat je zou moeten willen. Maar waarom dan? En wat betekent *presteren* in de context van de overheid? Want wat een goede prestatie is in de ogen van de één, valt voor de ander misschien tegen. En waar dragen die prestaties van overheidsorganisaties dan aan bij? Is het wel mogelijk voor een overheidsorganisatie om hoge prestaties te leveren, gegeven alle beperkingen en verschillende belangen waar een overheidsorganisatie mee te maken heeft? Zeker in het afgelopen decennium, waarin de taakstellingen een belangrijke stempel hebben gedrukt op overheidsorganisaties, is dat niet gemakkelijk geweest. In dit hoofdstuk gaan we op deze vragen in.

## **1.1 Wat zijn de spanningsvelden waarin overheidsorganisaties opereren?**

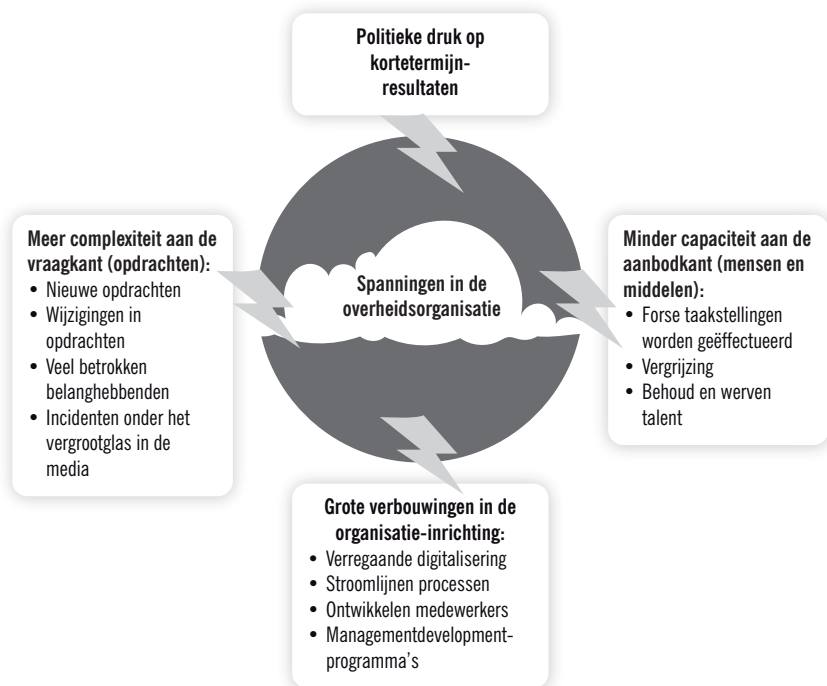
Onze samenleving ontwikkelt zich in een steeds sneller tempo op economisch, ecologisch en sociaal gebied.<sup>2</sup> Het gaat dan om ontwikkelingen als de vergrijzende bevolking, de nog steeds toenemende bevolkingsgroei, complexere sociale verhoudingen in de samenleving, zorgen over het milieu en leefbaarheid, de steeds grotere rol van technologie, afnemend vertrouwen in de overheid en toenemende eisen van het publiek om meer resultaten te zien voor het belastinggeld. Je moet als overheidsinstantie een bijna onmogelijke balans zien te vinden tussen efficiëntie, flexibiliteit en kwaliteit. Want het moet allemaal goedkoper, sneller, beter én klantgerichter.

Vanaf 2008 leidde de wereldwijde financiële en economische crisis tot zware ombuigingen, ofwel ‘taakstellingen’, bij de overheid. Budgetten werden nog verder gekort, en met een noodgedwongen optimisme werd de leus ‘meer met minder’ geïntroduceerd. De regering zag de ‘louterende’ crisis als kans om verdergaande hervormingen en reorganisaties binnen de overheid door te voeren. Er werden, vooral bij uitvoerende rijksdiensten, grote bezuinigingen ingeboekt voor digitaliseringstrajecten die regelmatig gepaard gingen met het stroomlijnen en som kantelen van processen. Processen waren bijvoorbeeld eerst per product of dienst opgezet en werden nu georganiseerd in klant- of opdrachtgeverketens. Met fusies en reorganisaties hoopten men schaalvoordelen te realiseren. In veel organisaties gingen juist de goede medewerkers weg en was het dus een uitdaging om huidig talent te behouden en nieuw talent te werven. Maar daar was dan weer weinig formatieve ruimte voor. In combinatie met de komende vergrijzing was het daarom belangrijk om de medewerkers en leidinggevendenden die bleven, te ondersteunen in hun ontwikkeling. De muren van de verschillende beleidsterreinen, en daarmee moederdepartementen, werden hier en daar geslecht en het rijksbrede denken\* werd gestimuleerd. Verder werden grote taken op het gebied van zorg, jeugd en werk gedecentraliseerd naar de gemeenten, wat ook gepaard ging met bezuinigingen. Inmiddels is de crisis al enige tijd ten einde en gaat het weer crescendo met de economie, maar veel overheidsorganisa-

---

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

ties, zowel centraal als decentraal, zijn nog steeds druk bezig met de implementatie en nazorg van voornoemde maatregelen. Aangezien een groot gedeelte van de apparaatskosten bij de overheid bestaat uit personeel, was de impact op het personeelsbestand groot: soms moesten organisaties tot 30 procent aan personeel binnen een aantal jaren laten afvloeien. Als grote interne projecten dan niet goed verliepen, ontstond er grote druk om de gemaakte afspraken alsnog binnen het budget te realiseren. Dit bleek nog niet zo gemakkelijk, want de mensen waren dan al wegbezuinigd, terwijl de nieuwe manier van werken nog niet op orde was. Ook nam de hoeveelheid wijzigingen in bestaande taken en opdrachten toe en kwam er veel nieuwe wet- en regelgeving. Bovendien lieten diverse groepen belanghebbenden zich meer en meer gelden, onder andere via sociale media. (Uitvoerende) overheden moesten dus veel meer doen om relaties te bouwen en onderhouden en een goede dialoog te voeren, maar daar was juist steeds minder tijd voor. Tot slot ontstond in de politiek, als gevolg van de toenemende polarisatie, een sterke roep om snelle en zichtbare resultaten, want kiezers bleken minder loyaal dan in het verleden. Geen wonder dat overheidsorganisaties in het afgelopen decennium zware tijden met bijbehorende spanningen hebben gekend (zie figuur 1.1).<sup>3</sup>



**Figuur 1.1** *Spanningsvelden voor Nederlandse overheidsorganisaties*

## Voorbeelden van overheidsorganisaties met spanningsvelden

De Sociale Verzekeringsbank (SVB) stond heel lang bekend als een goed geoliede en dienstverlenende overheidsorganisatie. De SVB had het destijds misschien ook iets makkelijker, omdat haar takenpakket voorspelbaar en repeterend was: het bestond grotendeels uit het tijdig en correct uitbetalen van AOW en kinderbijslag. De SVB was een betrouwbare diesel.

In korte tijd moest de SVB echter een snelle injectiemotor worden. Het bestuur was net vervangen. Er was een strategie ingezet om medewerkers om te scholen van specialisten naar generalisten, zodat deze flexibeler in te zetten zouden zijn op de verschillende regelingen. Er werd een groot, nieuw ICT-systeem (het Multi-RegelingenSysteem) gebouwd dat medewerkers zou gaan ondersteunen in deze manier van

werken (spanningsveld *grote verbouwingen in de organisatie-inrichting*). Intussen kwamen er steeds meer nieuwe taken bij en ook de bestaande taken wijzigden steeds vaker (spanningsveld *meer complexiteit aan de vraagkant*). Er moest door de bezuinigingen veel personeel afvloeien (spanningsveld *minder capaciteit aan de aanbodkant*). Ondernemende medewerkers zagen hun kans schoon en maakten gebruik van de goede afvloeiingsregelingen om elders hun werk voort te zetten. Het Multi-RegelingenSysteem mislukte en werd stopgezet. De SVB moest terugvallen op oude systemen die wat langer in de lucht moesten worden gehouden. Meer werk moest nu met minder mensen en oude systemen worden uitgevoerd.

Als klap op de vuurpijl werd onder grote politieke druk bij de SVB een nieuwe grote taak neergelegd: de uitvoering van het persoonsgebonden budget (pgb) (spanningsveld *meer complexiteit aan de vraagkant*). We hebben allemaal in de kranten gelezen hoe dat ging (spanningsveld *politieke druk op kortetermijnresultaten*). Hulde aan de medewerkers van de SVB die in staat bleken om de bestaande dienstverlening in de ogen van de meeste burgers toch op het hoge peil te houden.

Bij veel overheidsorganisaties werden, om de bezuinigingen te realiseren, ondersteunende processen gecentraliseerd in Shared Service Centers (SSC's) – steeds meer ook op rijksniveau. Deze SSC's voeren ondersteunende diensten uit voor de ambtenaren van de aangesloten overheidsorganisaties, bijvoorbeeld op het gebied van inkoop, ICT, hrm en facilitaire zaken. Het kostte veel werk om deze SSC's in te richten, maar ook de organisaties waar deze taken waren weggehaald, moesten wennen aan de nieuwe situatie. De geüniformeerde procedures gaven een stuk minder ruimte voor maatwerk. De ondersteunende dienstverlening werd misschien efficiënter voor uitvoerders, maar voor de te bedienen ambtenaren werd het werken soms zelfs moeilijker. Daar waar bijvoorbeeld vroeger nog makkelijk iets kon worden ingekocht, werd dat nu een hele bureaucratische procedure.

Er kwamen ook fusies tussen overheidsorganisaties. Bij gemeenten waren de herindelingen al in volle gang. In het Rijk werden uitvoeringsorganisaties samengevoegd in onder andere de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVONL), de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), de (Nationale) Politie en het Rijksvastgoedbedrijf (RVB). Allemaal grote operaties in combinatie met ICT-verbouwingen, nieuwe taakstellingen en uniformering van (ondersteunende) processen, die ambtenaren heel veel tijd en energie hebben gekost, naast hun gewone werk. Na jaren van de basis weer op orde brengen ontstaat er hopelijk nu meer tijd en ruimte om die basis verder te verbeteren.

## 1.2 Wat betekent het om als overheid in deze context voortdurend ‘hoog te presteren’?

Het voorgaande lezend zou je kunnen zeggen dat het moeilijk, misschien wel onmogelijk, is voor een overheidsorganisatie om in een dergelijke context hoogpresterend te worden en te blijven. De vraag is hierbij wat we eigenlijk verstaan onder een hoogpresterende overheidsorganisatie. Wij hanteren de volgende definitie (afgeleid van de definitie van een hoogpresterende organisatie):

De hoogpresterende overheidsorganisatie creëert meer maatschappelijke waarde dan vergelijkbare overheidsorganisaties over een periode van ten minste vijf jaar, door zich op een gedisciplineerde manier te richten op wat echt van belang is voor de organisatie. Maatschappelijke waarde wordt gecreëerd door het behalen van kwalitatief hoogwaardige resultaten voor de samenleving, tegen de daarvoor beschikbaar gestelde middelen.

Hoog presteren is dus relatief. HPOO's zijn overheidsorganisaties die het, zowel in goede als in slechte tijden, beter doen dan soortgelijke overheidsorganisaties. Er zijn overheden die, ondanks verschillen in context, wat werkpakket betreft op elkaar lijken, zoals gemeenten, pro-

vincies en waterschappen. Nou zouden andere ambtenaren kunnen stellen dat ze bij een organisatie werken die uniek in haar soort is, omdat ze als enige organisatie een bepaalde wettelijke taak hebben. Maar ook de bestuursdepartementen onderling en de uitvoerende rijksdiensten onderling zijn op een iets hoger abstractieniveau vergelijkbare organisaties. Zo hebben bestuursdepartementen allemaal te maken met het vertalen van politieke wensen in beleid en uitvoeringsopdrachten en het monitoren van de effecten van beleid. Uitvoeringsorganisaties zijn over het algemeen uitvoerders van overheidstaken in opdracht van een of meer ministeries of vanuit een wettelijk kader. Ook zijn deze organisaties vaak vergelijkbaar wat grootte of het type taken betreft. Zo zijn er bijvoorbeeld verschillende grote uitvoeringsorganisaties die grote stromen geld innen of verstrekken.

Maar hoe ziet dat ‘hoog presteren’ er dan uit in de context van de overheid? We hebben deze vraag gesteld in een serie interviews met overheidsfunctionarissen.\* In deze gesprekken komt heel sterk het *dienstverlenende en ondersteunende aspect* van het overheidswerk naar voren. Zo vinden de geïnterviewden dat een hoogpresterende overheidsorganisatie altijd de belangen van de burger centraal stelt en bijdraagt aan een betekenisvol leven en welbevinden van de burger. Een HPOO biedt een consistent hoog niveau van dienstverlening, helpt burgers snel en goed met goede producten en diensten waar deze burger heel tevreden over is. De HPOO verschuilt zich niet achter de regels en doet meer dan verwacht.

De wensen van de burgers in het heden kunnen op gespannen voet staan met het algemeen belang, ook op langere termijn. Een HPOO zal zorgvuldig haar afwegingen maken en vooral de langeretermijnbelan-

---

\* We hebben interviews gehouden met vier bestuurders in de uitvoerende rijksdienst en drie gemeentesecretarissen. Met hen hebben we het begrip ‘hoogpresterende overheidsorganisatie’ verkend en ook voorbeelden verzameld van praktijken die passen bij een HPOO.

gen laten prevaleren boven kortetermijnsuccessen. Bij een HPOO is klantgerichtheid niet hetzelfde als alles doen wat iedere burger vraagt, maar zij ondersteunt vooral de zelfredzaamheid van de burger. Een HPOO doet dat door burgers te betrekken bij het vinden van oplossingen voor problemen of het benutten van kansen, en door in goed contact met hen te staan.

De ambtelijke organisatie van een HPOO ondersteunt bestuurders en politici goed, maar verschuilt zich niet achter het politieke primaat en geeft tegenkracht als dat nodig is. Bij het moeten nemen van belangrijke, wellicht zelfs impopulaire, maatregelen is het makkelijk om, zowel in de uitleg naar medewerkers als naar burgers, aan te geven dat het moet van de politiek. De politiek heeft immers via het politiek primaat altijd het laatste woord. De ambtelijke leiding van een HPOO verschuilt zich echter niet achter politieke beslissingen. Ook maken ambtelijke medewerkers van een HPOO het zichzelf in het contact met de burger niet gemakkelijk met opmerkingen als 'Dat is nu eenmaal het beleid' of 'Dat staat in de wet.' In een HPOO zullen ambtenaren niet alleen de letter van de wet, maar ook de geest achter het beleid uitleggen. Ook zorgen zij ervoor dat zij in hun voorbereidende en adviserende rol invloed uitoefenen op goede besluitvorming. En uiteindelijk zullen zij zich medeverantwoordelijk tonen voor de genomen besluiten.

De overheidsfunctionarissen deelden tijdens onze interviews ook hun zienswijze over de manier waarop de HPOO tot de genoemde hoge prestaties komt: de HPOO heeft de basis van de operaties altijd op orde en kan zich snel aanpassen aan veranderingen in de samenleving, maakt keuzes over wat het belangrijkste is, houdt zich aan die keuzes en accepteert daar de consequenties van, weet de balans te vinden tussen willekeur en maatwerk, en is ondernemend door altijd op zoek te zijn naar kansen om meer publieke waarde te leveren.

Maar wat zijn nu de kenmerken van een HPOO? En wat doet een HPOO concreet? Daarover gaat hoofdstuk 2.