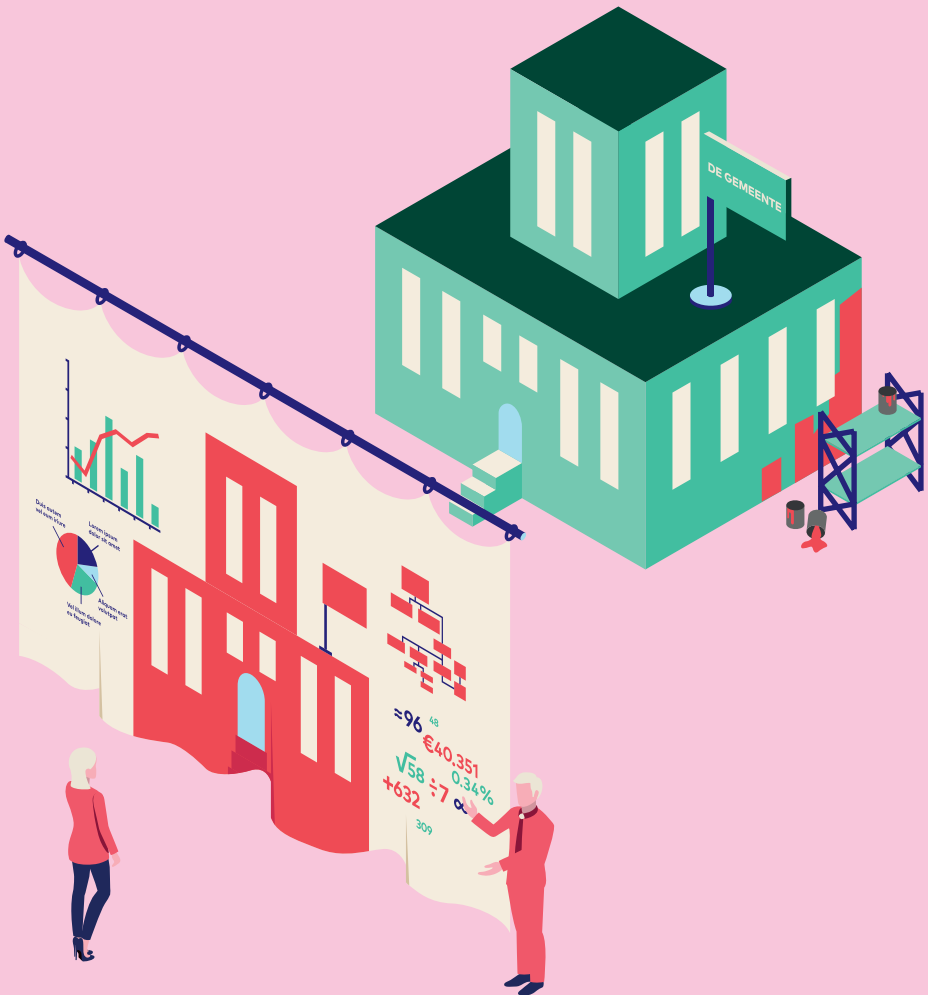


De veranderende gemeente

Tab 2. Ragfijn



Inleiding

Deze tab gaat over formele verandertrajecten die in gemeenten uitgevoerd worden. Waar het dan over gaat, zijn bijvoorbeeld de veranderingen die worden uitgevoerd naar aanleiding van de introductie van de Omgevingswet, de transitie van de drie D's en veranderingen van de organisatiestructuur van de gemeente, zoals het verplaten van de organisatie en het introduceren van zelfsturende teams, digitaliseringstrajecten, organisatieontwikkeltrajecten, herindelingen, opzetten van samenwerking met andere gemeenten enzovoort. Met de term *formeel* bedoel ik dat deze trajecten beginnen met een formeel besluitvormingsproces, waarbij managers, wethouders en de raad beslissen het verandertraject te ondernemen, er budget, tijd en mankracht voor wordt vrijgemaakt en iedereen op de hoogte gehouden wil worden van de voortgang en de resultaten ervan. Zoals een gemeentesecretaris van een van de casestudygemeenten dat formuleerde:

“Kijk, er zijn in de gemeentelijke organisatie natuurlijk continu allerlei veranderingen gaande. Maar er zijn ook veranderingen waarbij we – de secretaris, de wethouders en de raad – formeel besluiten om daar een project van te maken. Dan wordt er geld voor gereserveerd, komt er een projectleider en een projectteam en moeten er formele plannen over worden geschreven. Ook moet er dan regelmatig aan de wethouders en de raad worden gerapporteerd wat de voortgang is.”

Formele verandertrajecten als ontkoppelmecanisme

Zoals ik in het boek heb betoogd, hebben gemeenten te maken met een hoge mate van institutionele complexiteit. Er is sprake van een in veel gevallen direct betrokken externe coalitie, die tal van eisen, wensen en verwachtingen jegens de gemeente koestert. Eisen, wensen en verwachtingen die soms onderling inconsistent zijn. Ook verschijnt er in gemeenteland een continue stroom publicaties (onderzoek, pers, sociale media) waarin gemeenten steeds maar weer worden opgeroepen om dingen meer, minder of anders te gaan doen. Het uitgangspunt voor het DVG-onderzoek is dat het voor gemeenten niet mogelijk is ‘to be all things to all people at all times’ (iets wat in de survey is bevestigd). Toch moeten gemeenten hun legitimiteit behouden. En dat roept de vraag op hoe gemeenten dat doen, terwijl

ze niet alles doen wat iedereen van hen verwacht en over hen roept.

Onder meer gebaseerd op het onderzoek van Meyer en Rowan⁸¹ (zie ook hoofdstuk 14 op de website) en het onderzoek naar gemeentelijke veranderingen van Brunsson⁸² en Aardema⁸³ blijkt het ontkoppelen van de externe coalitie van de interne organisatie een belangrijk mechanisme te zijn om dit voor elkaar te krijgen. Om dus legitimiteit te behouden zonder dat er per se gehoor wordt gegeven aan al de externe eisen, wensen en verwachtingen. Door de eisen, wensen en verwachtingen van de externe coalitie ceremonieel en ritueel te adopteren in de formele aspecten van de gemeentelijke organisatie, kan er naar buiten toe worden aangetoond dat de gemeente zich conformeert aan de externe verwachtingen. Terwijl de interne organisatie zo tegelijkertijd gebufferd wordt van de externe coalitie, zodat de reguliere werkprocessen niet al te veel worden verstoord. Menigmaal is bij het DVG-onderzoek naar voren gekomen dat verandertrajecten in dit legitimeringsspel een belangrijke functie vervullen, iets wat ook Brunsson overtuigend aantoont. Enerzijds laat je door het initiëren van verandertrajecten zien dat je actief inspeelt op de externe eisen, wensen en verwachtingen, anderzijds moet je die verandertrajecten volgens Brunsson vervolgens dan wel zo uitvoeren, dat ze intern niet al te veel impact hebben. Deze gedachtegang maakt dat ik in het boek uitgekomen ben op het fenomeen van 'verandertrajecten voor de externe legitimatie'. Niet bedoeld voor interne verandering, maar vooral voor externe educatie.

Het combineren van de gedachtegang van Meyer en Rowan met die van Brunsson impliceert dat de verandertrajecten waar we het hier dan vooral over hebben, verandertrajecten zijn die inhoudelijk gaan over veranderingen van de formele kanten van de gemeentelijke organisatie. En ook dat dit vooral formele verandertrajecten betreft.

Deze overwegingen maken dat de aandacht in deze tab uitgaat naar formele verandertrajecten van formele aspecten van de gemeentelijke organisatie. Uiteraard haast ik mij nu om te zeggen dat het zeker niet zo is dat al deze formele trajecten alleen maar bedoeld zijn voor externe legitimering. Zeker diegenen die direct betrokken zijn bij het opzetten en uitvoeren ervan zullen er volstrekt serieuze bedoelingen mee hebben. Tegelijkertijd kan het echter wel zo zijn dat de manieren waarop er vervolgens in de dagelijkse praktijk mee wordt omgegaan, er precies voor zorgen dat formele verandertrajecten intern toch een relatief geringe impact hebben. Nogmaals:

ook dat hoeft niet overal en altijd het geval te zijn. Het kan. En we hebben het bij het DVG-onderzoek inderdaad menigmaal waargenomen.

En passant hebben we echter wel al een interessant eerste kenmerk van dit soort formele verandertrajecten te pakken, namelijk dat er een soort dualisme lijkt te bestaan over de feitelijke status ervan. Enerzijds zijn er personen en partijen die het traject bloedserius nemen en er met hart en ziel aan werken, anderzijds zijn er ook veel mensen die half bewust, half onbewust eigenlijk al lang weten dat het betreffende traject intern nauwelijks effect zal sorteren.*

Hoe organiseer je geringe impact van formele verandertrajecten?

Formele verandertrajecten als buffermechanismen dus. In deze tab zal het niet gaan over de externe functie van dergelijke verandertrajecten, maar over de manieren waarop dergelijke trajecten zo ingericht worden, dat ze binnen de gemeentelijke organisatie niet al te veel impact hebben. In de conventionele literatuur over verandermanagement is een vaak terugkomend thema dat verandertrajecten in de praktijk vaak weinig resultaten opleveren. Alsmar weer wordt in dit verband de cijfercombinatie van 70-80% aangehaald, waarbij beweerd wordt dat 70 à 80% van de formele geplande verandertrajecten falen. Wat ik in deze tab in essentie ga doen, is dat ik deze 70-80% niet meer als een probleem label, maar als een oplossing. Misschien zou het namelijk wel eens de impliciete bedoeling kunnen zijn dat de meerderheid van de formele verandertrajecten weinig impact heeft.** Als je dat heel cynisch zou verwoorden, zou het conventionele verandermanagement dus mogelijk een bruikbare toolbox kunnen zijn om dit te bewerkstelligen. Dat is de thematiek van deze tab Ragfijn: hoe organiseren we verandertrajecten zó, dat ze niet al te veel impact hebben, terwijl tegelijkertijd diegenen die het traject geëntameerd hebben en verantwoordelijk zijn voor de resultaten ervan, het idee hebben dat het verandertraject voorspoedig loopt?***

* Zie ook de adviseurs in de tab [Medewerkers, managers en adviseurs](#), en zie ook de tab [Bewust of onbewust?](#)

** Zie de tab [Bewust of onbewust?](#) over de mate waarin dit een heel bewust gedragspatroon is.

*** De beschrijvingen in deze tab zijn afgeleid uit de relevante literatuur hierover en geverifieerd bij diverse leer- en onderzoekbijeenkomsten en de casestudy's. Tegelijkertijd hoeft het natuurlijk niet zo te zijn dat al de verschijnselen die ik hier signaleer overal bij alle gemeenten en bij alle formele verandertrajecten voorkomen.

Deze tab is voornamelijk gebaseerd op een analyse en reflectie op de onderzoeksdata van het DVG-onderzoek aan de hand van het gedachtegoed van Brunsson.* Brunsson heeft jarenlang uitvoerig onderzoek gedaan bij Zweedse gemeenten, waarbij hij diepgaand bestudeerd heeft hoe verandertrajecten zo georganiseerd konden worden, dat ze intern weinig echte impact hadden, terwijl ze voor de externe coalitie tot indrukwekkende resultaten leidden. De conclusies die ik op basis van de data-analyse met behulp van Brunssons uitgangspunten heb getrokken, heb ik nadrukkelijk getoetst bij vrijwel elke bijeenkomsten en lezing die in het kader van het DVG-onderzoek georganiseerd zijn. Ook heb ik daarnaast andere onderzoeksliteratuur gezocht waar vergelijkbare resultaten uit naar voren kwamen.

De tekst hierna is opgebouwd uit twee onderdelen. In het eerste onderdeel ga ik in op het initiëren van formele verandertrajecten. Dergelijke trajecten kosten veel geld, tijd en energie, hoe lukt het dan om ze van de grond te tillen? En, zoals we zien bij de survey en de casestudy's – hoe lukt het om zo veel formele verandertrajecten tegelijkertijd en naast elkaar van de grond te tillen? Soms is dat nodig als er veel externe druk gebufferd moet worden. Maar het leidt intern tot een wirwar van trajecten die allemaal door elkaar heen lopen en in veel gevallen ook nog eens behoorlijk op elkaar lijken. Hoe lukt het dan om het voor elkaar te krijgen om het zoveelste traject te initiëren? Dit komt dus allemaal in het eerst deel van deze tab aan de orde. In het tweede onderdeel, formele verandertrajecten uitvoeren, gaat het over het zodanig uitvoeren van eenmaal geïnitieerde verandertrajecten, dat ze enerzijds weinig intern effect hebben, terwijl anderzijds de opdrachtgevers het gevoel hebben dat hun traject goed loopt. Maar voordat het zover is, moeten de verandertrajecten dus eerst opgestart worden. Hoe doe je dat?

I. Formele verandertrajecten initiëren

Willen verandertrajecten als buffer voor de externe coalitie fungeren, dan moet je ze snel van de plank kunnen trekken. Formele verandertrajecten blijken die mogelijkheid te bieden. Waarom is het relatief gemakkelijk om steeds weer nieuwe verandertrajecten te lanceren? Me enerzijds baserend

* Voor het Nederlandse taalgebied heeft Aardema het gedachtegoed van Brunsson in diverse publicaties uitgewerkt (Aardema, 2010a, b en c).

op de analyse van de onderzoeksdata met behulp van de denkbeelden van Brunsson, en anderzijds op de reacties bij de leer- en onderzoeksbijeenkomsten en casestudy's, kom ik tot vijf verschillende verklaringen voor het relatieve gemak waarmee in gemeenten formele verandertrajecten opgestart kunnen worden:

1. de voor-de-hand-liggendheid van verandertrajecten;
2. gunstige condities voor verandertrajecten;
3. verandertrajecten genereren zelf nieuwe verandertrajecten;
4. de gewoontetaal (managementrationaliteit) triggert verandertrajecten, zeker bij een verdeelde externe coalitie;
5. verandertrajecten zijn goed voor managers.

1. De voor-de-hand-liggendheid van verandertrajecten

Het initiëren van formele verandertrajecten komt in de meeste gevallen neer op een formeel besluitvormingsproces. Iemand (of een klein groepje) heeft een idee over het opstarten van een traject. Hoe krijg je dat idee dan zodanig verkocht, dat er positief over wordt besloten? Zoals hierna zal blijken, bezitten formele verandertrajecten diverse kenmerken waardoor ze altijd wel een zekere aantrekkelijkheid en verleidelijkheid hebben en ze bovendien nooit als heel bedreigend overkomen.

- Eenvoud

In hoofdstuk 7 en 11 in het boek kom ik erop uit dat gemeenten in de meeste gevallen niet heel strak en coherent georganiseerd zijn ('loosely coupled'). Afgaand op de meeste gemeentelijke organogrammen lijkt dat misschien wel zo, maar meestal is er sprake van een zekere concurrentiestrijd tussen allerlei verschillende rationaliteiten, wordt er naar buiten toe anders gesproken en gehandeld dan dat er feitelijk binnen gebeurt, worden er soms beslissingen genomen waarover de professionals zich fors op het achterhoofd moeten krabben en lijken koerswisselingen, ad-hocacties en de waan van de dag haast aan de orde van de dag te zijn.

In hun aard zijn voorstellen voor formele verandertrajecten altijd juist relatief eenvoudig en overzichtelijk. Ze gaan in de meeste gevallen over maar een of enkele (formele) aspecten van de organisatie (digitalisering, structuur, cultuur, de P&C-cyclus), waarbij er gewerkt wordt vanuit een beperkt aantal overzichtelijke principes, uitgangspunten en oplossingsrichtingen. Vaak ook gepresenteerd met fraai vormgegeven figuren, matrices, stappenplannen en ontwikkelplateaus. Dit maakt dat

veranderplannen vergeleken met de rommelige en soms lastig te doorgronden dagelijkse praktijk aantrekkelijk en verleidelijk eenvoudig, overzichtelijke en ordelijk zijn. Zeker in tijden van onzekerheid laven zij zo de geest die op zoek is naar handvatten, orde en concrete acties.⁸⁴

- Lineair *future positive*⁸⁵

Formele veranderplannen bieden hoop.⁸⁶ In de meeste gevallen is de redeneerwijze bij het initiëren van een formele verandering: 'Als we dit gaan doen, wordt het probleem dat er nu is opgelost. Dus als we dit werkproces gaan digitaliseren, neemt het aantal fouten af en neemt de productiviteit toe.' Of: 'Als we die en die hiërarchische laag uit het organogram halen, worden de lijnen korter en wordt de organisatie flexibeler.' Enerzijds spiegelen veranderplannen dus mooie wenselijke toekomstbeelden voor, anderzijds suggereren ze dat er een lineair effect is tussen de veranderactiviteiten enerzijds en de positieve gevolgen daarvan anderzijds. Dus om nog eens een ander voorbeeld te geven: 'Als we alle middelmanagers een training in coachend leiderschap geven, gaan de teams beter functioneren en worden ze zelfsturender.' Naast dat formele verandertrajecten verleidelijk kunnen zijn omdat ze mooie aantrekkelijke toekomst beloven, ademen ze zo ook een geest van controle, beheersing en voorspelbaarheid uit:⁸⁷ 'Als we het zo gaan aanpakken, komt het dus goed.' Een factor die formele verandertrajecten aantrekkelijk maakt.

- Eenzijdigheid

Zoals uit de survey blijkt, zijn veel gemeenten op dit moment bezig met verandertrajecten die te maken hebben met het verplaten van de organisatie, het ruimte geven aan teams om zelfsturender te functioneren, het stimuleren om voorbij de eigen afdeling en silo ook contacten te leggen met mensen van andere afdelingen enzovoort. De consultancybureaus en de kennisindustrie bieden in dit verband tal van fraaie verandertechnologieën en -aanpakken aan, zoals 'terug naar de bedoeling', 'waardierend veranderen', 'Rijnlands organiseren', 'ambtelijk vakmanschap 3.0', 'theory U' en ga zo nog maar even door.** Elk van die veranderbenaderingen zijn gestoeld op bepaalde eenzijdige mensbeelden, in dit geval positieve mensbeelden, waarbij intrinsiek gemotiveerde professionals alle ruimte moeten krijgen, zodat ze zich optimaal kunnen ont-

* Daarmee vertoont het initiëren en gedragen krijgen van een veranderidee duidelijke overeenkomsten met het proces van *translation*, zoals ik dat omschrijf in de tab [Veranderfontejntjes](#).

** Zie ook de tab [Taalgenootschappen met privéaanlegsteigers](#).

plooien.⁸⁸ Of, zoals dat in een veranderprogramma van een gemeente stond: 'Al onze medewerkers groeien zelfbewust mee met de dynamiek in de snel veranderende samenleving.' Dergelijke mensbeelden steken schril af bij de dagelijks ervaren praktijk van bokitogedrag, machtsdynamieken, cynisme, conflicten tussen verschillende rationaliteiten, knokpartijen om wie het grootste deel van het gemeentelijke budget weet te bemachtigen enzovoort. Door zich inhoudelijk vooral op een blije wereld te richten, waarbij al de neuzen dezelfde kant op lijken te wijzen en iedereen opgewekt en intrinsiek gemotiveerd bezig is met de goede zaak, biedt de eenzijdigheid van verandertrajecten op deze manier hoop. Hoop op een mooie, maakbare wereld.

- Toekomstgericht

Veranderplannen gaan altijd over de toekomst. En dus over ideale (of geïdealiseerde) situaties die in de toekomst gerealiseerd zullen worden als we dit veranderplan gaan inzetten. Daarmee behelzen veranderplannen dus altijd ideeën en wensbeelden over de toekomst. Met als gevolg dat dergelijke ideeën en wensen voor de directe actuele situatie (nog) geen gevolgen hebben. Dit maakt het makkelijk om met dergelijke plannen in te stemmen. Ze gaan immers over het daar en dan en niet over het hier en nu. Vaak, zo is ook mijn eigen ervaring, worden verandertrajecten pas helemaal aan het eind van hun looptijd echt potentieel bedreigend. Zeker bij aanvang van verandertrajecten moet er van alles en nog wat georganiseerd en opgestart worden. En ook moet – conform de eisen van goed verandermanagement – alles en iedereen bij de verandering betrokken worden en erover mee kunnen praten. Dit heeft in veel gevallen tot gevolg dat er gedurende een lange tijd vooral over de verandering wordt gesproken, terwijl er tegelijkertijd in de praktijk nog weinig concreets gebeurt. Pas als alle ontwerpen en veranderingen zijn uitgekristalliseerd, worden ze overgeheveld naar de praktijk. En pas in dat stadium gaan mensen zich realiseren wat de verandering betekent. En vaak ontstaat de echte weerstand dan ook juist op het moment dat iedereen dacht dat alles in kannen en kruiken was. De toekomstgerichtheid van veranderplannen en -intenties maakt dat ze enerzijds mooi glinsteren en anderzijds vooralsnog geen enkele bedreiging vormen voor de praktijk.

Al met al hebben formele verandertrajecten dus een aantal kenmerken die ze heel aantrekkelijk en verleidelijk maken. Als je deze kenmerken in je plan goed uitspeelt, is de kans groot dat iedereen erin meegaat. Wil een veranderinitiatief uiteindelijk tot een positief besluit leiden, dan moet er echter aan drie andere voorwaarden worden voldaan. Hierover gaat het volgende gedeelte.

2. Gunstige condities voor verandertrajecten

Als je positief beslist over een verandertraject, dan moet je je beslissing wel kunnen verantwoorden. Er gaat doorgaans veel geld om in verandertrajecten: ze kosten veel mankracht, energie en tijd. Dus je moet een goed verhaal hebben om ze te kunnen legitimeren. Dit verhaal behelst doorgaans twee componenten en iets dat je goed moet organiseren. De twee componenten zijn: mooie problemen en tijdgeestconforme oplossingen. Wat je moet organiseren is organisationele vergeetachtigheid.

Mooie problemen

De eerste voorwaarde om een formeel verandertraject te legitimeren, is dat er voldoende problemen voorhanden zijn die met dat verandertraject kunnen worden opgelost. Als je kunt aantonen dat er bepaalde belangrijke en liefst urgente problemen zijn, dan is daarmee het fundament voor je veranderinitiatief gelegd. Afgaand op de resultaten van het DVG-onderzoek geldt specifiek voor gemeenten dat er meer dan voldoende bronnen zijn om uit te putten voor het vinden van mooie problemen, zoals deze vier:

- 1.** *Collateral damage*-problemen, die samenhangen met het gegeven dat gemeenten moeten dealen met een zeer hoge institutionele complexiteit. Zoals ik in hoofdstuk 9 in het boek schreef, zijn bloopers, missers, fouten, inefficiënties, inconsistenties, conflicten, samenwerkings- en motivatieproblemen en eilandjesgedrag een onvermijdelijk gevolg van het moeten dealen met een externe coalitie die steeds meer van gemeenten verlangt en ook nog eens steeds inconsistenter eisen stelt. Het is een soort niet te vermijden *collateral damage*, die samengaat met het behouden van de externe legitimiteit, terwijl je niet alles kunt doen wat iedereen van je verwacht.
- 2.** De formele onderdelen van de externe coalitie, vanwaaruit continu nieuwe problemen worden aangereikt waar je als gemeente formeel gesproken echt wat mee moet (of mee zou moeten). Zo produceren het rijk en de provincie bijvoorbeeld tal van aanwijzingen, waarbij er wordt gesteld

dat gemeenten het op bepaalde punten niet goed doen, te weinig doen of juist veel te veel doen. Op hun beurt zijn dat dus allemaal potentiële problemen die kunnen worden aangepakt met formele verandertrajecten.

3. Een belangrijke dominante rationaliteit in het veld van gemeenten is de managementrationaliteit (het managementdiscours, zie hoofdstuk 2 in het boek).⁸⁹ Deze managementrationaliteit vormt, zo blijkt uit het DVG-onderzoek, de gewoontetaal waarin mensen in en om gemeenten met elkaar praten. Juist in die gewoontetaal gaat over het consistent invoeren van strategische plannen, het optimaliseren van werkprocessen dwars door de kolommen heen, het gecoördineerd optreden van verschillende afdelingen, het efficiënt opereren van de organisatie en het effectief behalen van vooraf opgestelde doelen. Bezien vanuit die managementrationaliteit zijn zaken als *collateral damage* en het inconsistent functioneren van de gemeente natuurlijk niet acceptabel. En daarmee vormt de combinatie van enerzijds het inconsistent functioneren van gemeenten en de *collateral damage* met anderzijds de managementrationaliteit een dankbare derde bron voor het vinden van problemen.
4. De Taalgenootschappen met privéaanlegsteigers met daarachter de kennisindustrie. Bij hun toegdagen nodigen de taalgenootschappen in veel gevallen onderzoeksinstituten, consultancy's en mensen van succesvolle gemeenten uit, om te vertellen wat er mis is in de gemeenten, welke trends zich aftekenen waar gemeenten echt wat mee zouden moeten en welke oplossingen (verandertrajecten dus) deze instituten en consultancy's en andere gemeenten vervolgens te bieden hebben. Zeker in die kennisindustrie ontwikkelen zich continu nieuwe managementfashions, buzzwords en vernieuwingen. Als je in je eigen taalgenootschap hoort dat diverse gemeenten al met die kreten, buzzwords en vernieuwingen aan de gang zijn, dan creëert dat een probleem: 'Waarom doen wij daar hier eigenlijk nog niets mee?'

Tezamen vormt deze mix van probleembronnen voor gemeenten een bijna onuitputtelijke *Fundgrube* voor mooie en aantrekkelijk problemen. Er zijn altijd wel dingen die niet goed gaan, die beter kunnen of die urgent moeten worden aangepakt. Als je in je veranderplan de meest actuele en prangende problemen opneemt en vervolgens claimt dat jouw formele verandertraject daar oplossingen voor gaat bieden, dan ben je al gauw spekkoper.

Ter afsluiting van dit gedeelte over mooie problemen nog een opmerking over het type problemen dat je idealiter zou moeten opnemen in je veranderinitiatief.* In een van zijn publicaties gaat Brunsson nader in op de bufferende functie van verandertrajecten.⁹⁰ Verandertrajecten kunnen worden ingezet als een antwoord op inconsistente eisen, wensen en verwachtingen van de externe coalitie. Door in de veranderplannen relatief vage, maar sexy taal te gebruiken, kan een veranderplan de verschillende inconsistente eisen en verwachtingen reflecteren en zo dus ceremonieel adopteren (zie ook hoofdstuk 14 op de website en de tab [Veranderfonteintjes](#)). Aangezien veranderplannen vooral dienen om externe inconsistenties te reflecteren, moeten ze bij voorkeur vooral over problemen gaan en minder over oplossingen. Als eerste dienen oplossingen liefst vermeden te worden, omdat die een te direct gevolg zouden kunnen hebben voor de gemeentelijke praktijk. Als tweede is het vaak ook onmogelijk om oplossingen te vinden die tegelijkertijd al de onderling inconsistente eisen en verwachtingen tevreden kunnen stellen. Vandaar dat het, nog steeds volgens Brunsson, in veranderplannen raadzaam is om de aandacht vooral te richten op problemen. En bovendien op een specifiek soort problemen, namelijk onoplosbare problemen. In de Nederlandse gemeentelijk context kan het dan bijvoorbeeld gaan over voortijdig schoolverlaten, tekortschietende jeugdzorg, multiprobleemgezinnen, falende inburgering, langdurige werkloosheid, (drugs-) criminaliteit, ondermijning en de tekortschietende handhaving.⁹¹ Brunsson over onoplosbare problemen:⁹²

//Vooral onoplosbare problemen zijn extra aantrekkelijk. Wanneer problemen logischerwijs of praktisch onoplosbaar zijn, dan kan niemand claimen dat ze moeten worden opgelost. Tegelijkertijd bieden dergelijke onoplosbare problemen materiaal voor eindeloze discussies waar tal van suggesties voor acties voor het oplossen van het probleem gedaan zullen worden. Maar omdat iedereen die suggesties doet vanuit een eenzijdige rationaliteit zullen ze bij elkaar opgeteld nooit een consistent geheel vormen, zodat er weer verder gepraat moet worden. Hierdoor wordt dus voorkomen dat er daadwerkelijk concrete acties worden ondernomen.//

Wat Brunsson dus met zoveel woorden zegt, is dat het opvoeren van zeer complexe en bijna onoplosbare problemen een goed hulpmiddel is voor het

* Met *idealiter* bedoel ik hier dat je een verandertraject initieert dat heel indrukwekkend, groots en meeslepend overkomt op de buitenwereld, terwijl het binnen de gemeente niet al te veel directe effecten heeft.

bufferen van de inconsistente externe coalitie. Net zoals bij beslissingen nemen (zie hoofdstuk 5 in het boek), bieden onoplosbare problemen een platform om daarover met Jan en alleman in gesprek te gaan, zodat iedereen zijn eigen belangen, wensen en verlangens kan uiten en laten weerklinken tijdens de gesprekken over de verandering.⁹³ Zeker door vervolgens in de gespreksverslagen nauwkeurig op te nemen wat iedereen zegt, wordt de indruk gevestigd dat iedereen invloed heeft op het verandertraject, wat op zijn beurt pacificerend kan werken in de relatie met de betrokken partijen uit de externe coalitie.

Er zijn in gemeenten dus meer dan genoeg mooie problemen voorhanden, die als springplank kunnen fungeren voor het ondernemen van een veranderinitiatief. Maar dan ben je er nog niet. Wil jouw veranderinitiatief namelijk gehonoreerd worden, dan moet je ook met tijdgeestconforme oplossingen over de brug komen.

Tijdgeestconforme oplossingen

Naast onoplosbare problemen heb je natuurlijk ook tal van problemen waar wel oplossingen voor mogelijk (lijken te) zijn. Heb je in je veranderplan aangetoond dat er een oplosbaar (aantrekkelijk, relevant enzovoort) probleem is, dan is het daarna zaak om suggesties te doen voor oplossingen. Oplossingen die jij kunt bieden. Bij verandertrajecten bestaan oplossingen in de meeste gevallen uit twee componenten: een inhoudelijke en een veranderkundige component. De inhoudelijke component gaat over de inhoud van datgene wat jij voorstelt om aan te pakken om de door jou gesignaleerde problemen op te lossen. Stel bijvoorbeeld dat de P&C-cyclus niet goed functioneert. De informatie voor de raad wordt soms veel te laat aangeleverd, is incompleet of juist veel te omvangrijk, waardoor de raadsleden verzuipen in al het aangeleverde materiaal. De inhoudelijke component van je veranderplan is dan de keuze voor wat je gaat doen. Ga je bijvoorbeeld delen van het P&C-proces digitaliseren, ga je een samenwerkingstraject opstarten, beveel je een werkprocesverbeteringstraject aan of pleit je voor het aanscherpen van regels, procedures en controles?* De veranderkundige component gaat over de manier waarop je het functioneren van de betreffende organisatieonderdelen denkt te veranderen en verbeteren. Ga je bijvoorbeeld top-down te werk. Of juist participatief? Ga je probleem-

* In het veranderkundige jargon heten dit *change levers*; zie Balogun et al., 2016.

oplossingsgericht aan de slag of kies je voor 'waarderend veranderen'? Pak je de verandering directief aan of ga je juist dingen loslaten en ruimte bieden?

Zoals ik in de tab [Taalgenootschappen met privéaanlegsteigers](#) duidelijk heb gemaakt, is het voor het behoud van de gemeentelijke legitimiteit belangrijk om 'gemeentelands' te spreken. Alle gemeenten, tezamen met de taalgenootschappen, onderzoeksinstituten, consultancy's enzovoort, vormen gezamenlijk het gemeentelijke (institutionele) veld. In dat veld ontwikkelen zich bepaalde normen over wat je als lid van zo'n veld wel en niet moet doen. Door je als individuele gemeente vervolgens (al dan niet ceremonieel) te conformeren aan deze normen, behoud je je legitimiteit.

Het deel uitmaken van het gemeentelijke veld behelst een subtiele balans tussen enerzijds conformeren en anderzijds bijzonder zijn.⁹⁴ *Conformereren* houdt in dat de gemeenten met die dingen bezig is en die dingen doet die de (meeste) andere gemeenten ook doen. Als het gaat om het poneren van oplossingen in plannen voor formele verandertrajecten, dan is het voor het behoud van de gemeentelijke legitimiteit belangrijk om die oplossingen te benoemen, die op dat moment in vogue zijn het veld. Daarbij gaat het, zoals gezegd, niet alleen om de inhoud van de oplossingen, maar zeker ook om de veranderkundige stijl die erbij gehanteerd wordt. Zo kun je het vandaag de dag niet meer maken om in een veranderplan te zeggen dat je dat plan puur top-down gaat invoeren, waarbij 'vaders wil wet is' (lees: je moet doen wat het management wil, anders kom je in de problemen). Nee, nu hoor je te zeggen dat je participatief aan de slag gaat, dat je juist niet te veel met plannen wilt werken en dat je vooral wilt inspelen op de intrinsieke behoeftes van professionals. De noodzaak om de veldlegitimiteit te behouden, maakt dat er doorgaans een relatief heldere (maar tegelijkertijd eenzijdige) verzameling oplossingen voorhanden is. Zolang je in je veranderplan gewag maakt van oplossingen uit deze verzameling, heb je een legitieme reden om je veranderplan te laten honoreren.

Net als bij de mooie problemen hiervoor, kunnen de [Taalgenootschappen met privéaanlegsteigers](#) ook wat de tijdgeestconforme oplossingen betreft de rol van hofleverancier spelen. Zeker als via verschillende taalgenootschappen vergelijkbare (verzamelingen met) oplossingen opdoemen, is het raadzaam om in je veranderplan te refereren aan die trends, methodes, aanpakken, kreten en dergelijke. Op hun beurt worden de taalgenootschappen gevoed door enerzijds de kennisindustrie en anderzijds door andere

gemeenten. Als andere gemeenten aantonen dat een bepaalde oplossing zowel inhoudelijk als wat veranderkundige aanpak betreft succesvol is geweest (*best practices*⁹⁵), dan vormt dat een extra bewijs van de relevantie en opportuniteit van de oplossing die jij aandraagt.

Al met al is de potentiële formele veranderaar inmiddels al een aardig stuk op dreef. Enerzijds heeft hij een aantal mooie problemen voorhanden, die als legitieme aanleiding kunnen fungeren voor het formele verandertraject dat hij ambieert. Anderzijds kan hij tegenover die problemen nu ook fraaie en tijdgeestconforme oplossingen aanvoeren, die zowel inhoudelijk als wat betreft veranderaanpak veldconform zijn, en ook nog eens op symbolisch niveau duidelijk maken hoe goed, innovatief en proactief de gemeente bezig is, als ze met zijn verandertraject in zee gaat. Maar dan ben je er nog steeds niet. Er moet namelijk ook nog het een en ander vergeten worden.

Organisationele vergeetachtigheid

Ieder formeel verandertraject is ingebed in een bredere verandercontext. Enerzijds bestaat die context uit al de andere formele verandertrajecten die er gaande zijn, anderzijds uit verandertrajecten uit het recente verleden. Zeker omdat in gemeenten al vele jaren de managementrationaliteit overheerst (met de komst van New Public Governance) valt het te verwachten dat veel formele verandertrajecten wat betreft doelstellingen en ambities over zo'n beetje dezelfde dingen zullen gaan. Denk in dit verband aan nieuwe missies, visies, strategieën, brede organisatieontwikkeltajecten, verbeteren van de onderlinge samenwerking en integraler werken, werkprocesoptimalisatie, leiderschapontwikkeling enzovoort. Interessant en beeldvormend is in dit verband een onderzoek bij de Zweedse spoorwegen, waarbij er onderzocht is welke formele verandertrajecten daar de afgelopen honderd jaar zijn uitgevoerd en waar die trajecten dan inhoudelijk over gaan.⁹⁶ Een opvallend – maar eigenlijk niet verbazingwekkend – resultaat van dit onderzoek is dat al die verandertrajecten inderdaad toch allemaal zo'n beetje over dezelfde problemen gaan, waarbij de gekozen oplossingsrichtingen aan de buitenkant weliswaar verschillend waren, maar in essentie toch allemaal ernstig veel op elkaar bleken te lijken.

Zoals je eerder al las, zijn er binnen gemeenten in veel gevallen tal van formele verandertrajecten tegelijkertijd en parallel aan elkaar gaande. Wil jij dan jouw veranderinitiatief gehonoreerd krijgen, dan is het niet handig als jouw verandertraject grote gelijkenis vertoont met die andere trajecten of

verandertrajecten uit het recente verleden. Simpele reacties als: 'Ja, leuk, maar dat doen we al, daar zijn we in die en die trajecten ook mee bezig' en 'Oude wijn in nieuwe zakken' zijn dan afdoende om jouw veranderidee af te serveren. Precies op dit punt komt het organiseren van organisatienele vergeetachtigheid om de hoek kijken. Wil jouw verandering namelijk nieuw, fris en origineel zijn, dan moet er als het ware vergeten worden wat er eerder gebeurd is en wat er bij andere reeds lopende trajecten gaande is. Er zijn vier verschillende manieren voorhanden om deze organisationele vergeetachtigheid te organiseren:

- 1.** De eerste manier om vergeetachtigheid te organiseren is simpelweg personeelsverloop. Doordat mensen weggaan, verdwijnen er ook steeds stukjes organisationeel geheugen. Ditzelfde effect kan worden bewerkstelligd door mensen over te plaatsen naar andere onderdelen of gebouwen van de gemeente. Ook *job rotation*-programma's, die ervoor bedoeld zijn dat mensen steeds nieuwe leerervaringen opdoen, zorgen ervoor dat die 'roterende' mensen steeds stukjes organisatiegeheugen met zich meenemen. En juist hierdoor ontstaat organisationele vergeetachtigheid op de lege plekken die ze achterlaten. Ook het al dan niet gedwongen opstappen van gemeentesecretarissen, wethouders en burgemeesters en de vierjaarlijkse verkiezing van nieuwe gemeenteraden kunnen eenzelfde functie hebben. De mensen die weg zijn gegaan nemen hun herinneringen aan eerdere verandertrajecten mee. En daarmee opent zich de mogelijkheid om aan de zittende populatie vergelijkbare verandertrajecten als 'nieuw' en 'anders' te presenteren.
- 2.** Een tweede manier om organisationele vergeetachtigheid te organiseren, betreft managementdevelopmentprogramma's. Uiteraard zijn dit soort programma's voor het versterken van het managementpotentieel buitengewoon nuttig en bruikbaar. Maar tegelijkertijd wordt een belangrijk bestanddeel van dat soort programma's gevormd door het vervangen, overplaatsen, roteren en promoveren van managers. De nieuwe managers die dan op de vrijkomende plekken komen, hebben weinig kennis van de verandertrajecten uit het verleden en kunnen hun veranderideeën zonder schroom presenteren als 'disruptief', 'totaal anders' en 'innovatief'.
- 3.** Een derde manier voor het organiseren van organisationele vergeetachtigheid heeft te maken met het inhuren van externe adviseurs, trainers, adviesbureaus, consultancy's en dergelijke. Dit zijn bij uitstek mensen die vigerende problemen kunnen aanscherpen en gesuggereerde oplos-

singen kunnen uitwerken en van de nodige glitter en glamour voorzien. Maar vooral kenmerkend voor de contacten en contracten met adviseurs (trainers enzovoort) is dat ze maar kortdurend aanwezig zijn. Is hun contract eenmaal beëindigd, dan vertrekken ze. Het gevolg hiervan is dat elke nieuwe adviseur, consultant, facilitator of coach die vervolgens weer wordt ingehuurd, weinig weet heeft van eerdere formele verandertrajecten. Of zij krijgen van opdrachtgevers te horen dat die 'oude aanpakken' niet gewerkt hebben en dat er behoefte is aan een nieuw geluid. Ook dus het steeds weer inhuren van andere consultants kan een belangrijke bijdrage zijn aan het organiseren van organisationele vergeetachtigheid. Met volle energie gaan de betreffende mensen dan aan de slag, terwijl de wenkbrauwen van de mensen die ergens al wat langer zitten toch wel eens gefronst zullen worden: 'Hebben we dit niet al eens eerder meegemaakt?' In adviseursjargon heten dergelijke gefronste reacties echter 'weerstand tegen verandering'. En precies 'overcoming resistance to change' is juist een belangrijk aspect van het consultancymetier. Daar weten de consultants dus wel raad mee.

4. Als vierde kunnen opdrachtgevende managers en de adviseurs die zij inhuren ook op een indirecte manier bijdragen aan organisationele vergeetachtigheid. Wanneer zij namelijk hun nieuwe verandertraject aankondigen, dan is het in veel gevallen gebruikelijk om vorige verandertrajecten te bekritisieren ('die hebben weinig opgeleverd, dus moet er nu een nieuw verandertraject komen') of te herconceptualiseren ('met dit nieuwe verandertraject bouwen we voort op de resultaten van het vorige traject'). Op deze manier schrijven ze vorige trajecten als het ware af, waarmee de weg vrij wordt gemaakt om met iets nieuws te beginnen.*

Dus

Tot zover de belangrijkste voorwaarden voor acceptatie van verandertrajecten. Wanneer een voorstel voor een verandertraject over een mooi en actueel probleem gaat, er tijdgeestconforme oplossingen (zowel inhoudelijk als wat betreft aanpak) in staat en er bovendien voldoende vergeetachtigheid geregeld is, dan is de kans groot dat de beslissing over het opstarten van dat formele verandertraject positief zal uitpakken. In veel gevallen dus naast andere formele verandertrajecten die dan ook al gaande zijn.

* Met dank aan prof. dr. Herman van den Bosch voor deze suggesties.

Een volgende verklaring voor het relatieve gemak waarmee er binnen gemeenten formele verandertrajecten kunnen worden opgestart, is dat je er in feite eigenlijk nauwelijks moeite voor hoeft te doen. Verandertrajecten genereren namelijk zelf nieuwe verandertrajecten.

3. Verandertrajecten genereren zelf nieuwe verandertrajecten

Het interessante is dat formele verandertrajecten in veel gevallen zelf nieuwe problemen, oplossingsrichtingen en vergeetachtigheid veroorzaken. Nieuwe alibi's dus om weer met een volgende ronde verandertrajecten te beginnen. Drie thematieken zijn hier aan de orde: eenzijdigheid, *overselling* en vergeetachtigheid. Net zoals het vorige gedeelte, baseer ik me hier voornamelijk op de conclusies die ik bij de data-analyse op basis van het gedachtegoed van Brunsson getrokken heb; conclusies die ik menigmaal getoetst heb tijdens de leer- en reflectiebijeenkomsten.

Eenzijdigheid

Zoals je hiervoor al las, zijn verandertrajecten – zeker in hun initiatiefstadium – te karakteriseren als relatief eenzijdige verhalen. Ze zijn meestal gericht op maar een of enkele facetten van het functioneren van de organisatie, bijvoorbeeld de cultuur of de structuur, waarbij ze inhoudelijk vaak ook uitgaan van één bepaalde visie op de werkelijkheid, één mensbeeld enzovoort. Wanneer die veranderideeën dan in aanraking komen met de praktijk, wordt al snel duidelijk dat de praktijk niet zo eenzijdig benaderd kan worden. Vrijwel meteen duiken er allerlei thematieken en vragen op, waar het oorspronkelijke veranderverhaal geen antwoord op heeft. Een voorbeeld hiervan is het decentraliseren van de organisatie. Op zich is dat gunstig voor de motivatie van de professionals: ze kunnen wat autonomer, zelfsturender opereren. Maar wil je echt decentraliseren, dan zullen ook diverse staffuncties die nu heel efficiënt zijn samengebundeld op centraal niveau, ontbundeld moeten worden en overal in de gedecentraliseerde units terug moeten komen. Zeker op het eerste gezicht lijkt dit veel minder efficiënt dan als je ze centraal zou houden.

Dus de mooie en eenzijdige verhalen over decentraliseren en zelfsturing kunnen onverwachte problemen en vragen oproepen, in dit geval over de kosten- en efficiencykant ervan. Een ander voorbeeld is het zich steeds verder en breder uitwaaiëren van activiteitenpakketten van gemeenten. Om de breedte van de verschillende eisen en verwachtingen vanuit de externe

coalitie te kunnen weerspiegelen, moet de gemeente intern steeds opnieuw activiteitengebieden aan haar organisatie toevoegen. Stel dat er nu een heel rationeel en systeemgericht verandertraject komt met slagzinnen als 'terug naar de bedoeling', 'corecompetenties' en 'focus op speerpunten', dat vanuit het conventionele managementperspectief gezien dit natuurlijk een zeer voor de hand liggend traject is. Maar al snel zullen er problemen opduiken als partijen uit de externa coalitie erachter komen dat hun activiteit wegbezuinigd wordt.

Kortom: het in de praktijk brengen van formele verandertrajecten kan op zichzelf een goede leverancier zijn van allerlei nieuwe problemen. Problemen, die – zeker als ze breder in het gemeentelijke veld onderkend worden – op hun beurt weer goede aanleidingen en redenen vormen om daarvoor nieuwe formele verandertrajecten in het leven te roepen.

Overselling

Om voldoende draagvlak te krijgen voor een verandertraject, zullen diegenen die het traject initiëren de neiging hebben om het traject – zoals dat dan in het Engels heet – te *oversellen*. Wat dit inhoudt, is dat de ambities van het traject enigszins worden opgeschroefd, waarbij bovendien vooral de voordelen van het traject worden belicht en de nadelen onderbelicht. Komt het traject na goedkeuring vervolgens in contact met de praktijk van de gemeentelijke organisatie, dan blijken de hoge ambities vaak minder gemakkelijk realiseerbaar dan voorspeld. Ook blijken de voorgestelde oplossingen soms niet overal even goed toepasbaar. Er ontstaat dan een gat tussen datgene wat vooraf voorspeld is en datgene wat realiseerbaar is. Juist zo'n gat is vervolgens te *reframen* in termen van een nieuwe verzameling acute problemen, waar dingend aanvullende oplossingen en dus verandertrajecten voor nodig zijn. Tegenvallende resultaten worden dan kunstig *gereframed* als reden en noodzaak voor volgende verandertrajecten. Bijvoorbeeld door het volgende te vertellen: 'Het verandertraject x is succesvol geweest, omdat het een aantal concrete en duidelijke verbeteringen heeft opgeleverd. Maar ook heeft het traject aangetoond hoe lastig het is om de organisatie in beweging te krijgen en hoe diep oude gewoonten zijn ingesleten. Het is nu belangrijk om door te pakken, waarbij we kunnen voortbouwen op de eerste reeds behaalde resultaten. Daarom starten we nu met traject y. En dat gaat over ...'

Sexyness verliezen

Zoals hiervoor is opgemerkt, blijkt bij het implementeren van verandertrajecten vaak dat de praktijk toch vele malen gecompliceerder, chaotischer en onbeheersbaarder is dan van tevoren geschetst gehoopt en gedacht was in het veranderplan. Dit kan ertoe leiden dat het oorspronkelijke verandertraject zijn aantrekkelijkheid en *sexyness* verliest. De energie zakt weg, evenals de bereidheid om zich ervoor in te zetten. Het project verdwijnt naar de achtergrond en wordt op die manier in zekere zin vergeten. Tegelijkertijd vormt het manifesteren van de lelijkheid en weerbarstigheid van de praktijk op zijn beurt juist een extra prikkel om aan de slag te gaan met een nieuw, mooi, fris, eenduidig en eenzijdig verandertraject. Zeker als de complexiteit en onbeheersbaarheid van de praktijk inhoudelijk haaks staan op het ideaal van de gewoontetaal (het managementdiscours over het goed managen en organiseren van de gemeentelijke organisatie), is het motief om een nieuw verandertraject te initiëren snel gevonden.

De vorige alinea kan ik fraai samenvatten met de zinsnede dat de grootste kans en de grootste bedreiging voor formele verandertrajecten het implementeren ervan is. De bedreiging houdt dan in dat blijkt dat de fraaie en indrukwekkende plannen en ambities toch minder gemakkelijk te realiseren zijn dan oorspronkelijk beoogd. Tegelijkertijd biedt dit op zijn beurt weer tal van nieuwe kansen om weer andere nieuwe trajecten op te starten om ook deze problemen het hoofd te bieden.

4. De gewoontetaal triggert verandertrajecten

De vierde verklaring voor het relatieve gemak waarmee formele verandertrajecten in gemeenten kunnen worden opgestart, heb ik hiervoor al enigszins aangegeven. De dominantie van de managementrationaliteit maakt dat we vooral over de gemeente praten in (management)termen als *identiteit, visie, efficiency, in control zijn, coördinatie, motivatie van de ambtenaren, doelstellingen, ambities, structuren, procesoptimalisatie* enzovoort. Dit is de taal waarin gemeenten zich horen te representeren als ze het over zichzelf hebben. De ervaring dat de dagelijkse praktijk op tal van punten niet correspondeert met deze idealen van de gewoontetaal, vormt welhaast een continue prikkel om verandertrajecten te beginnen en te legitimeren.

De specifieke positie van de gemeentelijke organisatie doet hier nog een schepje bovenop. Omdat de externe coalitie zo dichtbij zit en in veel gevallen een breed scala aan (soms onderling tegenstrijdige) verwachtingen

uit, moet de gemeente dit brede en soms inconsistente scala aan verlangens in haar eigen gelederen reflecteren – soms ceremonieel, soms echt en concreet. Dit kan inhouden dat de gemeente bepaalde nieuwe activiteiten moet ontplooiën, terwijl er vanuit een ander onderdeel van de externe coalitie juist aangedrongen wordt op het inkrimpen van de activiteiten. Ook kan het voorkomen dat de ambtenaren in de gemeentelijke organisatie al lang met bepaalde activiteiten bezig zijn op het moment dat het bestuur en de politiek tot de conclusie komen dat zij die activiteiten juist niet wenselijk achten. Soms moet er dan een besluitvormingsproces worden opgezet om te beslissen dat die activiteiten – die dus eigenlijk al lang gaande zijn – opgestart moeten worden. Rationeel gezien (en dus in termen van de managementtaal) zijn dit soort zaken natuurlijk hemeltergend. Hoe kun je je activiteitenpakket nu uitbreiden als je moet inkrimpen? En hoe kun je in 's hemelsnaam een beslissing nemen over iets dat al lang aan de gang is? Ook – of misschien wel juist – in dat soort situaties kunnen verandertrajecten uitkomst bieden. Zeker als er in het gemeentelijke veld een paar sexy en interessante oplossingen rondzweven, is het niet al te moeilijk om het probleem waar er dan sprake van is zo te herformuleren, dat het past bij de oplossing die voorhanden is. En met een scheutje vergeetachtigheid is het volgende verandertraject dan al snel geboren.

5. Goed voor managers en bestuurders

De laatste verklaring voor het relatief gemakkelijk opstarten van formele verandertrajecten bij gemeenten, is de betekenis die dat soort trajecten kan hebben voor managers en bestuurders. In vergelijking met hun evenknieën in bedrijven hebben gemeentelijke managers het minder gemakkelijk. De gemeentelijke structuur maakt sowieso al dat de managers (de directie, het mt) niet – om een populaire term te gebruiken – de eindbaas zijn, maar eigenlijk vooral zetbaas. Formeel ligt de macht immers bij het bestuur en de gemeenteraad. Het gegeven dat de externe coalitie zo dicht op de gemeentelijke praktijk zit, maakt het bovendien een stuk ingewikkelder om bijvoorbeeld met heel heldere en strakke visies te komen. Ook is het direct en consistent aansturen van het ambtelijke apparaat soms lastig als er vanuit het bestuur en de politiek steeds koerswijzigingen komen die ingrijpende gevolgen hebben voor de gemeentelijke prioriteiten. Daar staat tegenover dat er in het conventionele managementdiscours vanuit wordt gegaan dat het management *in control* is. Als manager moet je laten zien dat jij het stuur stevig in handen hebt en dat jij in staat bent om de gemeen-

telijke organisatie zo te managen, dat het een effectief en efficiënt instrument is voor het uitvoeren van de wensen van het bestuur en de politiek.

Juist in dit spanningsveld bieden verandertrajecten andermaal een bruikbaar hulpmiddel voor managers om hun eigen verantwoordelijkheid en de impact van hun werkzaamheden te representeren. Door namelijk regelmatig met verandertrajecten te komen, kun je als manager het belang van je positie en de verantwoordelijkheid die daarmee samengaat bevestigen en legitimeren.⁹⁷ Ook kun je zo, en dat geldt zeker als het om nieuwe secretarissen, managers en wethouders gaat, je persoonlijke stempel op de gemeentelijke organisatie drukken. Bovendien speel je daarmee precies in op een van de hartenwensen van het managementdiscours, namelijk dat je laat zien dat je steeds bereid bent de organisatie te veranderen en te vernieuwen. Ook dat draagt bij aan het verstevigen van de legitimiteit van je positie als manager. Al met al vormt juist de management- en bestuurlijke positie dus een sociaal object, dat het initiëren van verandertrajecten triggert (zie ook de tab [Bewust of onbewust?](#)).

Dus

Tot zover de mogelijke verklaringen voor het relatieve gemak waarin er in gemeenten formele verandertrajecten kunnen worden opgestart. Zeker omdat formele verandertrajecten kunnen worden ingezet om de gemeentelijke organisatie te ontkoppelen van de externe coalitie, is het relatief gemakkelijk kunnen opstarten van formele verandertrajecten in de gemeentelijke context een pre. Als die formele verandertrajecten bovendien ook nog eens over vrijwel onoplosbare problemen gaan, vormen ze goede platforms voor langdurige discussies waar de verschillende onderdelen van de externe coalitie hun geluiden, visies en oplossingen kunnen exposeren. En zolang er nog over het formele verandertraject gepraat wordt, hoeft er binnen in de gemeentelijke organisatie niet al te veel te gebeuren.

Het tweede onderdeel van deze tab gaat dan over wat er gebeurt als verandertrajecten eenmaal uitgevoerd gaan worden. Daarbij staat de vraag centraal hoe je die uitvoering zo ter hand kan nemen, dat er enerzijds niet al te veel impact is op het feitelijk functioneren van de gemeentelijke organisatie, terwijl er anderzijds naar boven toe (management, bestuur, raad) steeds aangetoond wordt hoe goed het verandertraject verloopt en hoe succesvol het is.

II. Formele verandertrajecten uitvoeren

In deze tab staan formele verandertrajecten centraal die vooral bedoeld zijn voor 'external education' en minder voor 'internal change'. Met dergelijk verandertrajecten kunnen gemeenten hun interne organisaties bufferen ten opzichte van de externe coalitie. Dit maakt dat dergelijke formele verandertrajecten – naast de gebruikelijke gemeentelijke producten en diensten – eveneens te beschouwen zijn als strategisch belangrijke outputs van de gemeente, bedoeld om de legitimiteit van de gemeente te versterken en te continueren.

Zolang er nog gepraat wordt over *formele verandertrajecten* (over de opzet ervan, de doelstellingen, de aanpak enzovoort), verkeren ze nog in 'de wereld van de ideeën', zo zou je kunnen zeggen. Ze hebben dan nog weinig tot geen effect voor 'de wereld van actie'. De gemeentelijke praktijk hoeft er voorlopig nog niet echt iets mee. Maar stel dat het nu zover is dat het verandertraject daadwerkelijk uitgevoerd wordt, wat gebeurt er dan om ervoor te zorgen dat hun feitelijke impact op de praktijk niet al te groot is? Over het algemeen is het in ieder geval zo dat de partijen in de externe coalitie niet heel veel zicht hebben op wat er nu precies in de praktijk van de gemeentelijke organisatie gebeurt. Natuurlijk moet de gemeente – onder meer in het kader van de P&C-cyclus – laten zien waar ze mee bezig is, maar vaak zijn dit getalsmatige overzichten en gestileerde representaties (bij voorkeur geformuleerd in termen van de gewoontetaal), waardoorheen de feitelijke dagelijkse realiteit niet goed zichtbaar is (zie de tab [Managementtaal als plakbandtaal](#)). Interessant genoeg kunnen de gebruikelijke control- en verantwoordingsmethoden en -technieken als het om formele verandertrajecten gaat zo dus ook fungeren als een additioneel ontkopplingsmechanisme tussen de wereld van de ideeën en de wereld van de acties. Juist deze tussenruimte biedt de wereld van de actie de mogelijkheid om de publiekelijk aangekondigde verandertrajecten minder strak en fundamenteel uit te voeren, dan in de formele plannen staat. Sterker nog, als het gewenste resultaat van een verandertraject vooral bedoeld is als een symbolisch resultaat voor de externe coalitie, dan is het soms helemaal niet zo vreselijk erg als een verandertraject mislukt. Beoordeel je het traject vanuit het rationele managementdiscours, dan is het mislukken – lees: weinig impact hebben op de praktijk – van een verandertraject natuurlijk iets onwenselijks. Het verandertraject heeft dan niet opgeleverd wat er van tevoren beloofd was. Tegelijkertijd kan datzelfde verandertraject als

een succes worden beschouwd, als het naar buiten toe heeft bijgedragen aan het versterken en onderbouwen van de legitimiteit van de gemeente. In de veranderkundige en managementliteratuur wordt het mislukken van veel verandertrajecten vaak geproblematiseerd, maar beschouwd vanuit de legitimiteitsoptiek is het misschien wel juist eerder een oplossing dan dat het een probleem is.

Hoe wordt er nu in de praktijk met formele verandertrajecten omgegaan, zodanig dat ze weinig gevolg hebben voor de dagelijkse praktijk? Opnieuw zijn de punten die ik hier aanvoer gebaseerd op de conclusies die ik getrokken heb naar aanleiding van de analyse van de onderzoeksdata met behulp van het gedachtegoed van Brunsson, en die ik bij de leer- en onderzoekbijeenkomsten menigmaal heb getoetst. Er zijn vijf verschillende manieren te identificeren om de effecten die formele verandertrajecten voor de gemeentelijke organisatie hebben te verminderen:

1. ontkoppelen van de opdrachtgever en de veranderprojectleider;
2. gebruikmaken van tijd en van vergeetachtigheid;
3. tegenvallende resultaten gebruiken als springplank;
4. bureaucratisch veranderen;
5. verandertrajecten noch evalueren, noch monitoren.

1. Ontkoppelen van de opdrachtgever en de veranderprojectleider

Zeker als het om grotere formele verandertrajecten gaat, wordt de uitvoering ervan overgedragen aan een projectgroep (veranderteam, trekkersgroep enzovoort). Het management (en daarboven de wethouder) wordt dan opdrachtgever, en de leden van het projectteam worden verantwoordelijk gesteld voor het realiseren van de doelen en resultaten die in het formele veranderplan staan. Uit een serie diepgaande casestudy's bij diverse gemeenten concludeert Brunsson dat de opdrachtgevers slechts bescheiden aandringen op het expliciet en nauwgezet evalueren van hun verandertrajecten.⁹⁸

Zoals ik hiervoor al aangaf, is de grootste bedreiging voor formele verandertrajecten dat ze worden geïmplementeerd. In de confrontatie met de praktijk blijkt namelijk meestal dat de plannen toch niet helemaal kloppen, te eenzijdig zijn, te optimistisch en te ambitieus zijn. Dus zodra het projectteam echt concrete acties en interventies gaat ondernemen, komt er allerlei informatie op tafel waaruit blijkt dat de veranderplannen toch een

te rooskleurig beeld hebben geschetst van de haalbaarheid van de formele veranderingen. Uit diverse interviews en bijeenkomsten van het DVG-onderzoek blijkt dat het voor de opdrachtgevende managers dan niet per se heel handig is om te weten wat er in de praktijk allemaal misgaat. Het is namelijk in het belang van de managers om naar boven toe (wethouders, raad, externe partijen) te kunnen rapporteren over het succesvolle verloop van het verandertraject. Als managers dus zouden weten wat er werkelijk speelt, dan zou het mooi weer spelen neerkomen op het verstrekken van onjuiste informatie. Juist dus door niet te weten hoe het precies gaat, kunnen de managers eerlijk en oprecht enthousiast blijven over het verandertraject.

Hiervoor werd al duidelijk gemaakt dat het inhuren van externe adviseurs en veranderprojectleiders gunstig is in verband met de organisationele vergeetachtigheid. Maar ook als een verandertraject eenmaal de uitvoeringsfase ingaat, kunnen externen een nuttige rol spelen. Als eerste zullen zij – al was het alleen al uit commercieel belang – als veranderprojectleider de neiging hebben om aan de opdrachtgever overwegend positieve verhalen te willen vertellen.

Natuurlijk hebben adviseurs het ook over dingen die misgaan. Maar de teur van hun feedback aan de opdrachtgever zal meestal niet zijn dat het traject helemaal mis aan het lopen is. Ze kunnen dan bijvoorbeeld zeggen dat de doelstellingen van het project niet op korte termijn haalbaar blijken te zijn, maar dat het verandertraject als nevenschiksel wel een hele reeks nieuwe inzichten heeft opgeleverd die allerlei nieuwe kansen voor verder verandering bieden. Door externe (en soms ook interne) adviseurs op de formele verandertrajecten te zetten, wordt er dus een extra positief informatiefilter ingebouwd, dat ervoor zorgt dat de opdrachtgever naar buiten toe het verhaal vol kan houden dat het allemaal best goed loopt.

Vanuit een enigszins wrange optiek bezien, zijn externe adviseurs, projectleiders en veranderbegeleiders bovendien ook voor de hand liggende zondebokken, als het verandertraject onverhoopt toch misgaat.

2. Gebruikmaken van tijd en van vergeetachtigheid

Verandertrajectvoorstellen worden gehonoreerd als ze gaan over belangrijke problemen en ze tijdgeestconforme, liefst 'evidence based'-oplossingen bieden die veldconform zijn. In combinatie met overselling stralen formele verandertrajecten in veel gevallen heel wat poeha uit: 'Wij gaan de zaken hier eens even goed aanpakken en de gemeente heel anders laten functio-

neren!' Maar, zoals al gezegd – als het verandertraject dan van start gaat in de dagelijkse praktijk, duiken er al snel allerlei tegenvallers, onverwachte zijeffecten en nieuwe problemen op.

Een methode om dan toch positief te blijven over de voortgang van het verandertraject, is het zogeheten *omdraaien van ex ante en ex post*.⁹⁹ *Ex ante* ('vooraf') gaat over de formele doelen en resultaten, zoals die in het veranderplan bij aanvang van het verandertraject worden beloofd. *Ex post* ('achteraf') is dan de feitelijke resultaten die daadwerkelijk geboekt zijn. Doordat formele verandertrajecten doorgaans minimaal een halfjaar, maar soms meerdere jaren in beslag nemen, is het relatief gemakkelijk om de ex-antedoelstellingen te vergeten. Verder is het natuurlijk zo dat er naar aanleiding van verandertrajecten altijd ergens wel iets verandert. Medewerkers nemen bijvoorbeeld bepaalde buzzwords van het verandertraject over. Opleidingstrajecten worden ingevoerd en afgerond, series workshops en bijeenkomsten worden netjes georganiseerd en uitgevoerd en nieuwe software wordt geïnstalleerd. Sommige teams hebben bepaalde enkelvoudige aspecten van het formele verandertraject overgenomen die weinig effect hebben op de praktijk. *Ex post* zijn er dus altijd wel een paar lokale, kleine succesjes te vinden.¹⁰⁰ Het omdraaien van *ex ante* en *ex post* houdt nu in, dat die kleine succesjes herlabeld worden als de bedoeling van het verandertraject. Door die kleine oppervlakkige veranderingen neer te zetten als successen, kun je laten zien dat het verandertraject toch zijn vruchten heeft afgeworpen. Terwijl er de facto dus niet echt veel veranderd is.

3. Tegenvallende resultaten gebruiken als springplank

In voorkomende gevallen is het rapporteren over het succes van een verandertraject door enkele kleine succesjes op te voeren ook te gebruiken voor het aankondigen van de noodzaak van een volgend formeel verandertraject. De redeneerwijze is dan: 'Verandertraject x is heel belangrijk voor onze organisatie [lees: voor onze externe coalitie]. We zijn er keihard mee aan de slag gegaan en we hebben er veel tijd en energie in gestopt. De eerste concrete resultaten zijn nu behaald, namelijk ...' (in concreto zijn dit dus de *ex-post*resultaten die nu geformuleerd worden alsof het de *ex-ante*resultaten zijn). 'Maar wat we ook gezien hebben, is hoe moeilijk de gemeentelijke cultuur te veranderen is. De eerste resultaten hebben we nu binnen, maar er is nog veel werk te doen. Daarom starten we nu verandertraject y, dat geleid wordt door [een ander extern adviesbureau dan dat traject x leidde].

Nu gaan we echt doorpakken en richten we ons op een totale [transformatie, kanteling, disruptieve verandering, ...] van ...!

4. Bureaucratisch veranderen

Kenmerkend voor veel formele verandertrajecten is dat ze volgens de uitgangspunten van het klassieke managementdiscours worden aangepakt. Aan de hand van een zeer uitgebreide casestudy tonen Alvesson en Sveningsson aan dat bureaucratische organisaties verandertrajecten vaak ook klassiek bureaucratisch aanpakken.¹⁰¹ De kerndynamiek die hierbij aan de orde is, is dat verandertrajecten in aparte stukjes worden opgedeeld, waarbij elk stukje wordt toegewezen aan bepaalde aparte hiërarchische lagen, clubs, teams en afdelingen en dergelijke. In essentie is hierbij sprake van een verticaal ontkoppelproces, waarbij elke hiërarchische laag eigen gedeeltes van het verandertraject voor zijn rekening neemt (of zou moeten nemen). Iedereen vervult zo de aan hem toegemeten taak. Is die taak eenmaal uitgevoerd, dan is daarmee de kous af. De impliciete redeneerwijze hierbij is dat als iedereen nu maar precies doet wat er door zijn laag of team gedaan moet worden, er bij elkaar opgeteld een organisatieverandering uit zal komen. In concreto ziet deze verticale ontkoppeling er zo uit:*

- Opdrachtgever

Een formeel verandertraject start met een opdrachtgever. Vaak is dit een lid van de hoogste managementlaag of de gemeentesecretaris. De opdrachtgever is degene die het verandertraject door de formele besluitvorming heeft geloodst.** Formeel gesproken is hij de bedenker van het veranderplan, inclusief de daarin staande prangende problemen die moeten worden aangepakt en de oplossingsrichting die hij voor ogen heeft. Zeker als het veranderplan inhoudelijk de belangen van verschillende onderdelen van de externe coalitie raakt, zal het uiteindelijke plan een compromis inhouden, waarover soms met tal van partijen en mensen flink onderhandeld is (zie hoofdstuk 7 in het boek en hoofdstuk 14 op de website). Juist dit compromiskarakter maakt dat bepaalde onderdelen van het formele veranderplan ambigu zijn en op verschillende manieren geïnterpreteerd kunnen worden. Ook lijken dergelijke plannen vaak wel concreet en precies, maar tegelijkertijd laten ze diegenen die in de

* Uiteraard is dit een ideaaltypische omschrijving.

** Een proces dat, zoals ik bij sommige casestudy's gezien heb, op zichzelf soms al maanden en soms wel jaren lang kan duren. Enerzijds is iemand dan dus wel druk met het verandertraject bezig, maar tegelijkertijd is de impact op de organisatie minimaal, wat een ontkoppelend effect heeft.

praktijk met de plannen aan de slag moeten (de projectleiders, leidinggevendens enzovoort, zie hierna) toch vaak nog een zekere discretionaire ruimte. Bijvoorbeeld over het tempo waarin de veranderingen moeten plaatsvinden: Moet iedereen of hetzelfde moment om? Wat doen we als sommige afdelingen sneller veranderen dan anderen? En over de manier waarop het plan vertaald en geconcretiseerd moet worden in specifieke lokale settings: Moeten alle elementen van het plan overal even zwaar worden aangezet of kan iedereen er een eigen draai aan geven?

Maar als het plan eenmaal klaar is en er een goedkeurend besluit over is genomen, dan zit de taak van de opdrachtgever er voorlopig op. Hij delegeert de verdere uitvoering van het verandertraject aan de laag onder hem of aan een projectteam.* Daarna kan hij overgaan op een enigszins passieve en beoordelende houding, waarbij hij zich als een soort consument van het vervolgtraject kan opstellen. Het verandertraject wordt nu voor hem geen hoofdzaak meer, maar een van de vele zaken die de opdrachtgever op zijn agenda heeft. Het projectteam is nu aan zet. Dat moet de opdrachtgever op gezette tijden van voortgangsinformatie voorzien, zodat de opdrachtgever kan monitoren of alles goed gaat. Op zijn beurt moet de opdrachtgever aan de hand van die (liefst positieve) voortgangsinformatie rapporteren aan de wethouders en de raad.

- Projectleider en projectteam

Nu kan de tweede laag aan het werk. Die tweede laag bestaat in veel gevallen uit een projectleider (verandermanager, interne of externe adviseur enzovoort) die de verandering organiseert. Deze vertaalt de formele verandering naar interventies, plannen, tussentijdse doelen en plannings. In concreto betekent dit dat de projectleider en zijn team tot eigen lokale interpretaties van de verandering moeten komen, waarbij ze moeten beslissen hoe de (vaak abstracte) verandering zoals die in het plan staat, er in de praktijk moet gaan uitzien. Bij dit vertaalproces spelen eerdere ervaringen, lokale belangen, ambities en machtsdynamieken bij de betrokken leden van het projectteam een constituerende rol. Met als gevolg dat er in de concretisering van het formele veranderplan vermoedelijk al andere accenten worden gelegd, dan de verwachtingen die de leden van de externe coalitie en de opdrachtgever hadden. Is de projectleider dan uiteindelijk klaar met het uitwerken van het plan

* De tijd die het kost om het projectteam samen te stellen, kan trouwens ook fors worden gereked. Ook over de projectondersteuning kan lang worden onderhandeld. Zo kan de opdrachtgever tijd kopen, waarbij hij kan zeggen dat hij druk met de verandering doende is, zonder dat er in de praktijk iets gebeurt.

voor de praktijk, dan zet hij het projectteam aan het werk om al deze dingen te realiseren en houdt hij tussentijds de vinger aan de pols of het team zo werkt, dat de vooraf geplande resultaten behaald en gerealiseerd worden.

- **Stafafdelingen**

Parallel aan de laag van het projectteam zullen op enig moment aanpalende stafafdelingen bij het verandertraject worden betrokken. Denk in dit verband aan de afdeling die de interne communicatie verzorgt, de mensen van hrm, md-functionarissen, automatiseringsafdelingen enzovoort. Al deze afdelingen krijgen – aangestuurd door de projectleider – min of meer concrete opdrachten om onderdelen van het veranderplan te verzorgen. Ook hier begint dit meestal met het maken van een plan (bijvoorbeeld communicatieplan, opleidingsplan of digitaliseringsplan), een plan waarin de betreffende afdelingen die zaken naar voren laten komen die zij belangrijk vinden en die aansluiten bij hun eigen ambities en preferenties. Als die plannen in concept klaar zijn, dan worden ze met de projectleider en (soms) met de opdrachtgever afgestemd.*

In veel gevallen gaan dit soort plannen over het ontwikkelen van tools, bijvoorbeeld een format voor veranderbijeenkomsten die lokale leidinggevende kunnen gebruiken met hun eigen team. Of een pakket voor het beoordelen van medewerkers en het bepalen van opleidingsbehoeftes. Of een format voor een serie workshops om workflows in beeld te brengen, die vervolgens geoptimaliseerd en geautomatiseerd kunnen worden.

- **Middelmanagement**

Als al de plannen en tools en dergelijke uiteindelijk zo'n beetje klaar zijn, dan kan het verandertraject verder worden 'uitgerold'. De eersten die dan aan de lat staan, zijn de leidinggevenden van afdelingen en teams. Om hen te helpen, krijgen ze al de eerder ontwikkelde methoden, draaiboeken, tools en deadlines aangereikt. Daarbij moeten zij bijvoorbeeld de verandering eerst enkele keren bespreken in het werkoverleg met de medewerkers. Daarna zijn er heisessies gepland, waar de leidinggevenden met hun teams de veranderdoelstellingen gaan vertalen in acties en dergelijke. Voor al die activiteiten krijgen de leidinggevenden (doorgaans fraai vormgegeven) stappenplannen, draaiboeken, Power-Point-sets enzovoort. En telefoonnummers en e-mailadressen voor als ze er niet uitkomen. Ook kunnen ze coaches, facilitators, begeleider en

* Iets wat op zich ook weer veel tijd kan kosten. Tijd, waarin er de facto dus weinig in de organisatie hoeft te gebeuren.

dergelijke toegewezen krijgen, die hen helpen met het in beweging krijgen van de medewerkers, het verzorgen en faciliteren van bijeenkomsten en dergelijke.

- *Change-targets*

De klassieke veranderkundige term *change-targets* wordt gebruikt voor de medewerkers (soms dus ook teamleiders enzovoort) die uiteindelijk moeten veranderen. In de tijd gezien loopt het verandertraject nu vermoedelijk al heel wat maanden. In die maanden is er weliswaar al een hoop werk verricht, maar tegelijkertijd is er nog niets gebeurd dat de medewerkers direct raakt. Tot op dit moment kan er dus nog steeds gerapporteerd worden dat het verandertraject lekker loopt en goed op stoom komt. Maar nu zijn de medewerkers aan de beurt. Zij zien dat hun leidinggevenden een heel pakket aan methoden, draaiboeken en tools aangereikt heeft gekregen. Ook zijn de leidinggevenden in voorkomende gevallen naar trainingen en opleidingen geweest om het te equiperen voor het adequaat kunnen managen van de verandering. Het is dan nu aan de medewerkers om zich in te voegen in het pad dat reeds voor hen is uitgestippeld. Ze nemen deel aan bijeenkomsten, krijgen zelf misschien opleidingen, en worden betrokken bij allerlei sessies waar ze zelf hun wensen en visies op de verandering kunnen aangeven en dergelijke. Ook de taak voor de *change-targets* is dus opnieuw een goed afgemeten taak, namelijk meedoen aan al de sessies en workshops en in je werk datgene doen en uitvoeren dat bedacht en ontworpen is.

Estafetteloop

Het is mijn eigen ervaring dat in publieke organisaties (en de velden waar-toe ze behoren) er over de rollen en taken van al de verschillende lagen duidelijke beelden en gewoontes leven. Als je al die verwachtingen bij elkaar optelt, is er sprake van een normatieve estafette-metafoor: veranderen kan alleen als eerst iemand wat doet, daarna moet een ander wat doen en dan pas kunnen weer anderen aan de gang. De opdrachtgever geeft de opdracht en krijgt van de projectleider voortgangsinformatie. Dan wordt het stokje doorgegeven aan de projectleider. Deze geeft leiding aan de projectmedewerkers en stuurt op kosten, kwaliteit en tijd. De projectleider geeft het estafettestokje dan weer door aan stafafdelingen, die duidelijk afgeperkte werkzaamheden moeten gaan uitvoeren. Als al het voorbereidende werk klaar is, dan wordt het estafettestokje overgedragen aan de afdelingsmanagers en teamleiders. En die moeten dan met datgene wat

het projectteam voor hen bedacht en gemaakt heeft aan de slag met hun eigen teams.

Doordat iedereen vooral bezig is met de eigen klus, is er eigenlijk niemand die zich verantwoordelijk hoeft te voelen voor het geheel. Vanuit de legitimiteitsoptiek beschouwd, hoeft dat geen ramp te zijn. Helemaal boven aan de ladder, dus bij de opdrachtgever, heerst namelijk vooral de wereld van de ideeën: de fraaie ambities en indrukwekkende vergezichten over wat het verandertraject allemaal zal gaan bewerkstelligen. Een treetje lager zullende projectleiders al deze fraaie ambities omwerken tot doelen en verwachtingen die zij realistisch achten gegeven hun eigen ervaringen met dit soort trajecten en ook gegeven het totale budget en de tijd die er voor het project zijn uitgetrokken. Zij vertalen dit vervolgens in verhalen, boodschappen en directieven voor diegenen die in het projectteam en samen met de andere stafafdelingen aan de slag gaan met het verder concretiseren en organiseren van de verandering en bijbehorende interventies.

Uiteindelijk zullen de afdelingshoofden en teamleiders dan met dat vermoedelijk dus al wat verwaterde verhaal over de doelen van de verandering in hun eigen teams aan de slag gaan. Daarbij maken die afdelingsmanagers en teamleiders natuurlijk deel uit van de sociale en relationele binnenwereld van hun eigen afdelingen. Ze zullen daarom vooral die dingen uit het verandertraject willen benadrukken die weinig kwaad kunnen (en die zij soms al lang doen) en waarover de medewerkers vermoedelijke enthousiast zullen zijn of waar ze geen weerstand tegen zullen bieden. Een aantal gepokte en gemazelde leidinggevendenden uit een grote publieke organisatie, verwoordden dit fraai:

“Kijk, elk jaar komen er wel een of twee van dit soort grote organisatiebrede verandertrajecten op ons af. En daar moeten we dus op de een of andere manier iets mee. Die trajecten gaan over van alles en nog wat. Vaak zijn ze opgehangen aan een fraaie kreet, zoals ‘Organisatie 2030’, ‘Op weg naar een organische netwerkorganisatie’ of ‘De burger centraal’. Wat wij dan doen, is dat we er één of twee dingen uitpikken die passen bij datgene waar wij in onze eigen afdelingen mee bezig zijn en waar we dus wel wat aan hebben. Of we kiezen er een paar dingetjes uit die we met onze eigen afdeling eigenlijk al lang aan het doen zijn. Zo kun je laten zien dat je positief meedoet met het grotere verandertraject, terwijl het tegelijkertijd niet al te veel gevolgen heeft voor je eigen afdeling.”

Wat deze leidinggevenden ook aangaven, was dat het verandertraject zoals zij dit kregen aangereikt voor hen toch een ver-van-mijn-bedshow is. Toen ik hen bijvoorbeeld vroeg of ze wisten van wie het plan afkomstig was, was het collectieve antwoord:

„Geen idee. Dat zullen ze ergens bovenin wel verzonnen hebben. Maar hoe dat gegaan is, en van wie het idee afkomstig is, dat is ons niet bekend. Ja, we hebben wel van die collectieve voorlichtingspresentaties gehad waar sommige leden van het bestuur ook wel bij waren, maar het verhaal is dan altijd dat 'wij' willen dat er iets gaat veranderen. Wie die 'wij' dan concreet is, dat krijg je verder niet te horen.“

De uitgewerkte tools, werkboekjes, PowerPoints, draaiboeken, resultatenoverzichten en voorlichtingen zijn het uiteindelijke product van tal van lokale vertaalprocessen. Op elke laag en bij elke betrokken afdeling zijn er daar vigerende lokale betekenissen en prioriteiten in verwerkt. In de organisatie van de leidinggevenden van de beide citaten hiervoor was er bijvoorbeeld een fraaie set met tools ontwikkeld, waar de leidinggevenden mee aan de slag konden. Variërend van flip-overs voor gesprekken met medewerkers, fraai gekleurde *mindmaps* waar de kernpunten van de formele verandering overzichtelijk zijn weergegeven en vrolijk gekleurde placemats, waarin de belangrijkste fasen en stappen van het veranderproces overzichtelijk in kaart waren gebracht. Vreemd genoeg werd al dit materiaal, vlak voor de *go live*-datum van het verandertraject allemaal weer ingetrokken. Via via had de opdrachtgever deze tools namelijk ook op zijn bureau gekregen. En hij gaf te kennen dat er niet voldoende duidelijk in verwoord werd wat de echte bedoeling van de verandering was. Daarbij bleek deze echte bedoeling inmiddels fors af te wijken van de oorspronkelijke bedoeling, omdat er een nieuwe bestuurder was aangetreden die een aantal nieuwe prioriteiten had gesteld.*

Een verwaterend en vertragend effect

De keuze om het verandertraject volgens de lijnen van de bestaande hiërarchie en afdelingsstructuur te laten lopen is op zich natuurlijk logisch en voor de hand liggend. Tegelijkertijd moeten de onderdelen van het verandertraject steeds landen in lokale settings waar mensen met hun eigen dingen

* Eigenlijk opnieuw ook weer een heel mooie manier om ervoor te zorgen dat een veranderplan geen effect heeft op de praktijk.

bezig zijn, waar lokale prioriteiten leven inclusief lokale machtsverhoudingen tussen medewerkers onderling en tussen medewerkers en leidinggevenden. Hier gaat in veel gevallen een verwaterend en vertragend effect van uit. Iedereen heeft het immers al druk genoeg en wordt afgerekend op de reguliere resultaten voor de eigen unit. Veranderklussen worden in de meeste gevallen dan ook ervaren als dingen die erbij komen en die, gegeven de druk om reguliere resultaten te halen, niet altijd meteen de hoogste prioriteit krijgen.

Vanuit het legitimeringsperspectief beschouwd heeft de veel gehanteerde logica om verandertrajecten op te hangen aan de bestaande hiërarchie en afdelingsstructuur al met al een aantal duidelijke positieve schaduwzijden. Op deze wijze worden formele verandertrajecten namelijk zo georganiseerd en opgezet, dat het richting de externe coalitie lijkt alsof iedereen druk bezig is met veranderen, terwijl er intern niet al te veel gebeurt.

5. Verandertrajecten noch evalueren, noch monitoren

Een prominent onderdeel van het conventionele managementdiscours is dat activiteiten en projecten nauwkeurig gemonitord en geëvalueerd moeten worden. Formele verandertrajecten vergen doorgaans flinke investeringen in tijd, geld en mankracht. En dan moet je dus goed de vinger aan de pols houden of alles wel gebeurt zoals gepland. In dit verband wordt er vaak gerefereerd aan de PDCA-cyclus van *Plan, Do, Check* en *Act*. Tegelijkertijd is het dan haast standaard, dat daarbij meteen wordt aangegeven dat *Plan* en *Do* meestal wel lukken, maar dat *Check* en *Act* er op de een of andere manier altijd bij in lijken te schieten.

Als je uitgaat van wat hiervoor staat, is dit niet zo verwonderlijk. Het heel nauwgezet monitoren en evalueren van formele verandertrajecten zou er namelijk wel eens toe kunnen leiden dat er informatie op tafel komt waaruit blijkt dat verandertrajecten helemaal niet goed lopen, dat er veel onderlinge conflicten zijn en dat leidinggevenden niet echt met de veranderingen aan de gang aan en dergelijke. Gegeven al de drukte wordt het evalueren dan 'vergeten', zodat opdrachtgevers vooral afhankelijk zijn van casuïstische informatie en mondelingen indrukken van de projectleiders en adviseurs die het verandertraject trekken.¹⁰²

Een alternatief is dat verandertrajecten juist wel nauwkeurig worden geëvalueerd. Daarbij wordt dan onderzocht of de resultaten zoals die in het oorspronkelijke veranderplan staan gerealiseerd worden. Maar aangezien

die resultaten in veel gevallen ambigu zijn, kan iedereen altijd wel iets positiefs vinden om terug te geven aan de evaluatoren. Daardoor worden er geen slapende honden wakker gemaakt en kan iedereen rustig doorgaan met datgene waar hij mee bezig is.

Een andere manier om verandertrajecten te evalueren is – wat dan heet – de *methodegebonden evaluatie*. In veel plannen voor formele verandertrajecten staan niet alleen inhoudelijke doelstellingen en resultaten, maar worden er ook uitspraken gedaan over de manier waarop de verandering moet worden aangepakt. Die 'manier waarop' wordt in veel gevallen aangeduid met populaire, veldconforme kreten, zoals *participatief veranderen, waarderend veranderen, cocreërend veranderen* enzovoort. Ditzelfde geldt voor de meer technische kanten van het verandertraject, waarbij er gesproken wordt van *procesregie, step-gate-innovatiemanagement, Scrum, Agile, Lean* en noem allemaal maar op. Een methodegebonden evaluatie houdt in dat de criteria waarop een verandertraject beoordeeld wordt, een-op-een samenhangen met de gekozen verandermethode en veranderaanpak. Een sterk gesimplificeerd voorbeeld hiervan is dat er bij een waarderende veranderbenadering aan de *change-targets* gevraagd wordt of zij zich in voldoende mate gewaardeerd vinden en of veranderacties in voldoende aansluiten bij zaken waar de betrokkenen trots op zijn.

Als deze vragen in evaluatieve vragenlijsten aan de betrokkenen worden voorgelegd, kunnen er zich drie zaken voordoen, die ertoe leiden dat methodegebonden in de meeste gevallen zullen leiden tot relatief positieve evaluaties:

1. Voorgrond-achtergrondeffecten

Door te vragen naar aspecten en elementen van de ingezette verandermethode, worden heel specifieke facetten van de ervaringen die medewerkers hebben met de verandering naar voren gehaald. Tegelijkertijd spelen er in de context van verandertrajecten waarschijnlijk talloos veel andere (mogelijk veel relevantere) zaken, die op deze manier niet gemeten of geregistreerd worden.

2. Spiegelen

In de tab [Veranderfonteintjes](#) lees je dat mensen er soms alle belang bij hebben om te doen alsof ze actief meedoen aan een verandertraject, terwijl zij tegelijkertijd in de praktijk heel andere dingen doen en heel andere neveninkomsten uit het betreffende verandertraject halen. Het volgende voorbeeld klinkt misschien cynisch, maar illustreert wel

wat *spiegelen* dan inhoudt. Stel dat de teammanagers en teams van een bepaalde gemeente worden geconfronteerd met een (zoveelste) grootschalig verandertraject. Uit eerdere ervaringen weten ze dat veel van dit soort verandertrajecten weliswaar met de nodige poeha worden gepresenteerd, maar dat ze uiteindelijk weinig directe effecten zullen hebben. Stel nu dat het deelnemen aan bepaalde workshops deel uitmaakt van zo'n verandertraject, waarvan de teammanagers en teams tegelijkertijd dus vermoeden dat het weinig effect zal hebben. Door nu netjes aan de workshops deel te nemen, bereiken zij dat het verandertraject succesvol is (lees: veel deelnemers aan de workshops) en dat het daardoor zijn bestaansrecht bewijst. Dit maakt dat het verandertraject nog wel een tijdje in de lucht zal blijven, want het loopt immers goed! Tegelijkertijd heeft datzelfde traject weinig concrete gevolgen voor de praktijk. *Spiegelen* houdt dus in dat je een verandertraject steunt door daar (op gezette tijden) actief aan mee te doen en door dat project positief te evalueren als je daarnaar gevraagd wordt. Daardoor blijft dat traject immers bestaan, wat precies de bedoeling is, omdat het verder geen directe effecten heeft.

3. Normen over kritisch zijn

In de tab Bewust of onbewust? gaat het over taalwerelden, legitieme en schaduwthema's en de metanormen over de mate waarin je schaduwthema's ter tafel mag brengen. Mijn vermoeden is dat deze taalwerelden en metanormen ook aan de orde zijn bij het evalueren van formele verandertrajecten. Formeel gesproken mag het bij een verandertraject bijvoorbeeld 'best af en toe schuren en knallen', zoals een gemeentesecretaris dat verwoordde. Maar tegelijkertijd gelden er vermoedelijk allerlei impliciete regels over hoe kritisch je echt mag zijn. Idem dito over de mate waarin je bij evaluatiemomenten echt het achterste van je tong mag laten zien. Je bij een evaluatie van een verandertraject enigszins kritisch uitlaten is in principe wel oké, maar – zoals Engelstaligen dat zeggen – 'Don't push your luck!'

Wat hier dus te concluderen valt, is dat het evalueren van formele verandertrajecten zodanig kan worden uitgevoerd (of kan worden vergeten), dat er over het algemeen redelijk positieve resultaten uit zullen komen. Resultaten waaruit geen bloed zal vloeien als daarover wordt gerapporteerd aan het college en de raad. Op deze wijze conformeer je aan het conventionele

managementdiscours, kun je aan de externe coalitie laten zien dat je hun eisen, verwachtingen en wensen serieus neemt en dat het verandertraject dat daarvoor bedoeld is eigenlijk best goed loopt. Tegelijkertijd zorg je er met elkaar zo ook voor, dat datzelfde verandertraject niet al te veel impact heeft op de lopende werkprocessen.

Dus

In deze tab ging het over formele verandertrajecten die zo opgezet worden, dat ze naar buiten toe een positieve uitstraling hebben, terwijl ze intern binnen de gemeenten niet al te veel impact hebben. Als eerste hebben we gezien dat het relatief gemakkelijk is om nieuwe verandertrajecten te initiëren. Zeker als je aansluit bij de problemen en oplossingsrichtingen en -aanpakken die in het gemeentelijke veld actueel zijn, ben je al snel spekkoper. Vervolgens hebben we gezien hoe er daarna zo met formele verandertrajecten kan worden omgesprongen, dat de opzet ervan precies aansluit bij het rationele (verander)managementdiscours. Waarbij diezelfde opzet er tegelijkertijd ook voor zorgt dat de feitelijke impact van de verandering niet altijd even groot hoeft te zijn.

Een mêlee van oude en nieuwe verandertrajecten

Een bijkomend gevolg van het verticaal en afdelingsgewijs opknippen en delegeren van onderdelen van het verandertraject is dat de voorbereidingsfase gekenmerkt kan worden door regelmatig terugkerende felle machtsdynamieken. Iedere afdeling en laag werkt het aan hen toebedeelde stuk van het verandertraject immers op een wijze uit, die past bij de lokale ambities en prioriteiten. Op het moment dat al die losse stukken dan weer bij elkaar komen, blijkt dat ze niet meer goed op elkaar aansluiten. En dan wordt het vervolgens de vraag welke afdeling of laag moet inleveren om het geheel weer coherent te krijgen. Een en ander kan tot gevolg hebben dat juist die voorbereidende fasen van formele verandertrajecten veel tijd en energie kosten.

Tegelijkertijd staat het leven in de bovenste regionen van de gemeentelijke organisatie natuurlijk ook niet stil. Vanuit de externe coalitie kunnen er nieuwe eisen en verwachtingen op de gemeente afkomen, nieuw aantredende managers en bestuurders willen zichzelf manifesteren door ook een duit in het veranderzakje te doen. Of er gaat iets concreets mis in de

uitvoeringspraktijk, wat vervolgens via sociale media leidt tot een als zeer urgent ervaren problemen waar snel iets aan gedaan moet worden. Gegeven het relatieve gemak waarmee er nieuwe veranderinitiatieven kunnen worden gelanceerd, kan het dus maar zo zijn, dat er – terwijl de voorbereiding van het ene verandertraject dus nog loopt – al weer nieuwe verandertrajecten opdoemen waar we ook snel wat mee moeten.

Op een soort metaniveau leidt de combinatie van het relatief gemakkelijk initiëren van verandertrajecten met de soms stroperige voorbereidingsdynamiek ervan zo tot een mêlée van diverse oude en nieuwe verandertrajecten die naast elkaar bestaan en die zich in allerlei verschillende fasen van ontwikkeling bevinden. En juist die mêlée brengt lokale team- en afdelingsleiders en medewerkers (*change-targets*) tot de logische overlevingsstrategie dat zij eerst maar eens even afwachten of de verandering nu echt zal leiden tot acties. Soms duurt de vormgeving van verandertrajecten zo lang, dat ze inmiddels al lang weer overvleugeld zijn door nieuwe veranderinitiatieven, die dan ook weer zo'n lange voorbereidende fase ingaan. Dus, zoals een gemeenteambtenaar dat bij een van de leer- en onderzoeksbijeenkomsten zei:

//Joh, ik laat die veranderingen gewoon allemaal netjes aan me voorbijgaan. Ik zeg altijd: 'Als ik echt wat moet, dan bellen ze wel!' //

Onvermijdelijke en noodzakelijke inefficiëntie

Vanuit het conventionele managementdiscours beschouwd, kan ik me voorstellen dat je je achterhoofd inmiddels al flink kaal gekrabd hebt: 'Wat een inefficiency! Wat een verspilling van tijd en geld!' Je zou zomaar geneigd zijn om nu nieuwe formele verandertrajecten op te starten over het goed managen van verandertrajecten, over projectmanagement en over effectief communiceren over verandering. Waarbij ook deze – op zich logische – veranderinitiatieven natuurlijk weer terecht zullen komen in de dynamieken en processen die in deze tab zijn beschreven. Bezien vanuit de managementrationaliteit is het verandermanagement van gemeenten waarschijnlijk duchtig aan groot onderhoud toe. Maar gezien we dit vanuit het legitimiteitsperspectief, waar gemeenten moeten dealen met een grote mate van institutionele complexiteit en waarbij ze hun legitimiteit moeten behouden, terwijl ze niet doen wat iedereen over hen roept, dan ontstaat er een heel ander beeld. Daarbij is de inefficiëntie in de manieren waarop

er met veranderingen wordt omgegaan een onvermijdelijk en noodzakelijk gevolg van de plaats van gemeenten in hun institutionele velden.

Inmiddels kan bij jou, lezer, de gedachte zijn opgekomen dat het beeld dat hier in de tab geschetst wordt wel heel erg zwartgallig is, op het cynische af misschien wel. Ik haast me daarom om te vermelden dat er natuurlijk ook tal van formele gemeentelijk verandertrajecten zullen zijn, die wel de beoogde resultaten opleveren, die lekker lopen en die leiden tot enthousiaste reacties van betrokkenen.

Ragfijne dynamieken en processen

In deze tab heb ik mijn conclusies weergegeven, die gebaseerd zijn op de analyse van de onderzoeksdata met behulp van het gedachtegoed van Brunsson. Conclusies die, voorgelegd aan de deelnemers van de leer- en onderzoekbijeenkomsten, in hoge mate gedeeld en herkend werden. Het bijzondere is dat ik soms de mogelijkheid had om de hogere managers en gemeentesecretarissen te interviewen die opdrachtgevers waren van de mensen die deelnamen aan de DVG-bijeenkomsten. Verschillende van hen waren heel enthousiast over de verandertrajecten die zij zelf hadden ingezet.¹⁰³ Zij herkenden zich dan ook zeker niet in het beeld dat verandertrajecten zo worden uitgevoerd, dat ze intern weinig effect hebben. Bij de bijeenkomsten had ik dan dus de organisatieadviseurs en veranderprojectleiders in de zaal die verantwoordelijk waren voor het implementeren van diezelfde formele verandertrajecten waarover ik sprak met hun opdrachtgevers. Zij gaven juist luid en duidelijk aan dat ze de door mij gepresenteerde onderzoeksbevindingen in hun eigen gemeente zeer goed herkenden. Wie weet is ook dit misschien wel weer een manifestatie van de ragfijne dynamieken en processen die in deze tab zijn beschreven.

Eindnoten

De literatuurverwijzingen in deze eindnoten zijn terug te vinden in het onderdeel Literatuur in het boek.

- 81 Meyer en Rowan, 1977, bijvoorbeeld p. 356.
- 82 Zie Literatuur in het boek voor alle verwijzingen naar Brunssons publicaties.
- 83 Aardema, 2010 a, b en c.
- 84 Fink, 2003, p. 47.
- 85 De term *future positive* is afkomstig van Edwards, in Mosse, 2004, p. 640.
- 86 Brunsson, 2006a.
- 87 Fink, 2003, p. 47.
- 88 Zie ook Homan, 2017b.
- 89 Zie ook Meyer en Rowan, 1977.
- 90 Brunsson, 1986, pp. 168-169.
- 91 Gerritsen, 2011, p. 39; Gerritsen noemt dit *ongetemde problemen*.
- 92 Brunsson, 1986, pp. 168-169.
- 93 Zie ook Gossink et al., 2013.
- 94 Zie ook de sociale vergelijkingstheorie van Rijsman en Wilke, 1980; de *strategic balance theory* van Deephouse, 1999; en voor gemeenten Wæraas, 2015.
- 95 Zie ook Fink, 2003, p. 48.
- 96 Brunsson en Olsen, 1993, p. 41.
- 97 De Cock, 1988, pp. 17-18.
- 98 Brunsson, 2006a; zie ook Meyer en Rowan, 1977, p. 359.
- 99 Brunsson, 2006a.
- 100 De Cock, 1998, p. 16.
- 101 Alvesson en Sveningsson, 2015.
- 102 Meyer en Rowan, 1977, p. 359.
- 103 Zie ook Aardema en Korsten, 2009.

**© 2019 Stichting Arbeidsmarkt- en opleidingsfonds Gemeenten
Den Haag**

Postbus 11560 • 2502 AN Den Haag • 070 76330030
secretariaat@aeno.nl • www.aeno.nl