

Als een verbeteraanpak onvoldoende oplevert...

**Paul van Scherpen-
seel** is zelfstandig
onderzoeker.

Joop de Schepper
is plv. korpschef
Zaanstreek-Waterland
en projectmanager
Summ-IT/Aanvalspro-
gramma Informatie-
voorziening Politie
2011 - 2014.

Verandertrajecten binnen de politie (en ook bij andere organisaties!) verlopen niet altijd even soepel. Hoewel geraadpleegd, blijken medewerkers een nieuwe aanpak of werkwijze wanneer deze uiteindelijk wordt doorgevoerd, lang niet altijd te omarmen. We denken de mensen in de uitvoering voldoende bij onze plannen te betrekken. Maar, doen we dat nou echt en op een goede manier? Zijn de oplossingen die we bedenken wel gebaseerd op de juiste aannames? De auteurs van dit artikel – zelf ervaringsdeskundig – laten zien wat de valkuil is bij veranderingen, hoe deze vermeden kan worden en wat we zouden kunnen doen om oplossingen te bedenken die zowel voor de medewerkers in de praktijk als voor de organisatie hout snijden.

Verreweg de meeste organisaties volgen keer op keer dezelfde verbeteraanpak, ook al zijn hun ervaringen niet bijzonder positief. Dat is eigenlijk wonderlijk. Je zou verwachten dat ze hun strategie aanpassen als die niet onverkort succesvol is, maar dat is dus vrijwel nooit het geval. Uit onderzoek onder 235 organisaties blijkt bovendien dat de meeste een nogal technische verbeteraanpak volgen. Steevast gaan ze uit van het beoogde organisatiedoel en beredeneren ze welke stappen nodig zijn om het doel te bereiken. Het lijkt logisch om op die manier te werk te gaan, maar dat is het niet. Een technische verbeteraanpak leidt bijna altijd tot verwarring tussen de leiding en de mensen in de uitvoering over wat nu de kern van het probleem is. Dat komt vooral omdat die aanpak uitgaat van de formele organisatie-inrichting, terwijl medewerkers zich richten op waar ze in de dagelijkse praktijk tegen aanlopen. Tussen die twee zit een groter spanningsveld dan menig leidinggevende zou verwachten. Het gevolg van een technische aanpak is dan nogal eens dat medewerkers zich niet geroepen voelen om zich in te

zetten voor de aangedragen oplossing en dat de resultaten van het verbeterplan tegenvallen.

Deze conclusies illustreren we aan de hand van twee actuele politiecasussen: het landelijke Strategisch Programma Basisvoorzieningen (SP1), de BVH in het bijzonder, en de ZSM-aanpak in een van de pilotkorpsen. In beide casussen werd sterk vanuit het beoogde doel gehandeld en stapte de leiding in de valkuil door ervan uit te gaan dat hun beeld van de dagelijkse praktijk voldoende representatief was voor hoe het werk in de uitvoering werkelijk verloopt. In beide casussen laten we die valkuil zien en reiken we praktische tips aan hoe de valkuil te vermijden.

De tips zijn gebaseerd op twee aannames: plannen hebben pas een kans om breed te worden gedragen als medewerkers middelen hebben om ook in onduidelijke situaties doortastend te kunnen handelen en het zijn de medewerkers die ervoor kunnen zorgen dat de dagelijkse praktijk en de formele organisatie met elkaar in de pas blijven lopen.

Basisvoorziening Handhaving (BVH)

Het doel van SP1 was om de integriteit van gegevens in BVH en het gebruiksgemak merkbaar te verbeteren. De eerste stap daarvoor was het vereenvoudigen van de zestien meest gebruikte formulieren. Het idee daarbij: als BVH-gebruikers minder handelingen hoeven te verrichten in deze formulieren, is de kans op fouten kleiner en voelen ze de vereenvoudiging als tijdwinst. Als programmaleiding kregen we echter gaandeweg het gevoel dat het verbeterplan op die manier niet het gewenste effect zou hebben. BVH-gebruikers ervaren immers een veelheid aan knelpunten en het formulierenplan zou maar een willekeurig aspect aanpakken. Daarom hebben we in zeven korpsen aanvullend onderzoek laten doen naar de verwachte effectiviteit van het plan.

Uit dat onderzoek kwam naar voren dat het verbeterplan

» Het formulierenplan voor BVH oogt als een vereenvoudiging, maar het verandert niets aan de complexiteit ervan



Foto: ANP, Koen Suyk

De leiding had onvoldoende rekening gehouden met hoe politiemensen hun administratieve werk doen.

onvoldoende rekening hield met hoe mensen in de dagelijkse praktijk werken. In afzonderlijke gesprekken met functioneel beheerders, kerninstructeurs en agenten bleek namelijk dat de laatsten al in verwarring raken nog voordat ze een formulier selecteren. Ze hebben vooral moeite om uit het grote aantal maatschappelijke klassen de juiste te kiezen en komen dan in de knel bij het afronden van hun registratie. Daarnaast bleek dat politiemensen niet vanuit de BVH-structuur denken, noch vanuit BVH-begrippen. Dat kwam naar boven door hen casussen te laten uitvoeren. Agenten hebben het bijvoorbeeld over een *vonnis betekenen*, maar BVH kent het begrip ‘vonnis’ niet. Het voorstel uit het aanvullende onderzoek was dan ook om de logica van BVH te vereenvoudigen door de gebruiker niet te dwingen BVH-begrippen te gebruiken, maar in eigen woorden te laten aangeven wat hij wil doen. BVH vertaalt die woorden naar relevante maatschappelijke klassen en laat per klasse zien hoe de gebruiker personen aan rollen kan koppelen. De gebruiker bepaalt vervolgens op basis van zijn vakmanschap wat hem onder de gegeven omstandigheden de meest geschikte klasse lijkt.

Voorkom je eigen verwarring

De bevindingen uit het aanvullende onderzoek hebben ons ervan doordrongen dat we verbetervoorstellen nadrukkelijker moeten destilleren uit gesprekken met de mensen in het veld. Tot nu toe gaan we er bij het ontwikkelen van ICT-verbeteringen telkens vanuit dat kerninstructeurs en functioneel beheerders de belangrijke gesprekspartners zijn, omdat zij kennis hebben van de BVH-applicatie. In die veronderstelling schuilt echter een belangrijke valkuil, zeker in een oriëntatiefase. Deze experts denken net als de leiding vanuit de formele organisatie, terwijl professionals zoals agenten vanuit de praktijk denken. Dat zijn twee gescheiden werelden: op papier ziet het er altijd veel overzichtelijker uit dan het in de werkelijkheid is. Agenten komen dan ook geregeld tot andere keuzes dan je wellicht

zou verwachten. Een reden daarvan is dat de maatschappelijke klassenstructuur door haar sterke differentiatie zodanig complex is geworden, dat agenten niet meer overzien hoe ze daarin tot goede keuzes komen. Als je daarom ervaringen uit de dagelijkse praktijk niet expliciet meeneemt in verbeterplannen, dan loop je grote kans oplossingen te ontwikkelen die niet het gewenste effect hebben. Op die manier creëer je je eigen verwarring.

Praktijkmensen zijn in een oriëntatiefase de aangewezen partij om mee te praten als je die verwarring wilt voorkomen. Daarbij is het zaak dat je verder kijkt dan enkel waar ze tegen aanlopen. Het is vooral van belang om uit te vinden waarom ze in onduidelijke situaties handelen zoals ze doen. Die overwegingen leggen veelal blinde vlekken in de organisatie bloot en vormen daardoor belangrijke toetsstenen voor oplossingrichtingen. Deze manier van bevragen is voor leidinggevendenden wellicht anders dan ze gewend zijn. Echter, je leert de werkelijke overwegingen alleen maar kennen als je er van uitgaat dat medewerkers een goede reden hebben om te handelen zoals ze doen, ook als het om een ongewenste werkwijze gaat.

Kerninstructeurs en functioneel beheerders blijven natuurlijk een belangrijke rol spelen in ICT-trajecten. Zij kunnen bij uitstek bepalen hoe een verbeteridee op een veilige manier kan worden uitgevoerd.

ZSM-aanpak

Het doel van de ZSM-aanpak is om wetsovertreders via een lik-op-stukbeleid snel aan te kunnen pakken. Verbalisanten kunnen dan niet alleen zaken direct afhandelen en het effect ervan direct zien, maar ook is met de ZSM-aanpak de administratieve afhandeling eenvoudiger geworden. Op papier lijkt deze aanpak voor alle betrokkenen alleen maar voordelen te bieden. Succes verzekerd, zou je denken. Wellicht is dat ook de reden dat agenten in een van de pilotkorpsen bij de start van de ZSM-aanpak vooraf niet zijn geraadpleegd over wat ze van de aanpak vinden en

Foto: ANP, Koert Suyk



Ongewenste werkwijzen ontstaan negen van de tien keer doordat medewerkers vinden dat de inrichting van hun werkomgeving tekortschiet en ze geen middelen hebben om er invloed op uit te oefenen.

waar rekening mee moet worden gehouden in de pilot. Ondanks het feit dat de ZSM-aanpak alleen geldt voor een specifiek aantal strafbare feiten, verwachtte de divisieleiding dat hij door het gemak ervan en de tijdswinst die hij oplevert, snel tot goede resultaten zou leiden. De divisieleiding was dan ook verrast toen ze er tijdens haar eerste evaluatie van de ZSM-aanpak achterkwam dat een substantiële groep agenten niet voor deze aanpak koos, terwijl ze dat wel had kunnen doen. Deze personen bleven de ‘oude’ en meer tijdrovende manier volgen. Omdat de ZSM-projectleiding niet duidelijk kreeg waarom agenten de ‘oude’ manier bleven volgen terwijl er een snellere aanpak voorhanden was, leek het de divisieleiding een goed plan om nader te laten onderzoeken waarom agenten handelen zoals ze doen. Dat onderzoek kon haar helpen om beter te beoordelen welke strategie wenselijk is voor het verdere verloop van de pilot. Uit het onderzoek bleek dat agenten een ander beeld hebben bij de ZSM-aanpak dan dat de leiding had verwacht. Ze zien alleen voordelen in zaken die kunnen worden afgedaan met een transactie. De andere mogelijke

middelen die de ZSM-aanpak biedt, vergt volgens hen meer werk dan bij de reguliere aanpak. Met ‘extra’ werk bedoelen agenten echter niet dat het kwantitatief meer werk is, maar dat er met de ZSM-aanpak minder mogelijkheden zijn om het werk later af te kunnen maken. De grotere nadruk die de ZSM-aanpak legt op een directe afhandeling, belevten ze als een aspect dat het werk alleen maar complexer maakt.

Bezinning op de ZSM-aanpak

Wat zonder meer parten heeft gespeeld bij de tegenvallende ZSM-resultaten in de eerste fase van de pilot in dit korps, is dat de leiding onvoldoende rekening had gehouden met hoe politiemensen hun administratieve werk doen. De discipline om dat tijdig af te handelen, wisselt sterk. Mensen hebben de ruimte ook om het uit te stellen, want de leiding controleert het administratieve werk en de tijdigheid ervan niet.

De ZSM-casus laat goed zien waarin een technische aanpak tekortschiet. Met die aanpak ligt de nadruk op de inhoudelijke stappen om de nieuwe werkwijze tot stand te kunnen verheffen en niet op het beïnvloeden van het gedrag van collega's. Er wordt daardoor weinig tot geen rekening gehouden met welke invloed de dagelijkse aansturing heeft op hoe agenten werken, terwijl die aansturing van wezenlijke invloed is op de discipline om iets wel of niet te doen.

De divisieleiding bezint zich nu op de vraag of ze in de verdere pilot veel nadrukkelijker moet onderzoeken hoe ze mensen kan beïnvloeden in hun gedrag. Een concrete gedragsinterventie is om middelen te bieden waarmee ze beter in staat zijn hun administratieve werklust te verdelen in de tijd, zonder dat de kwaliteit ervan of de tijdigheid van inlevering in gevaar komt.

Drie praktische tips

We schreven aan het begin al: bij het ontwikkelen van verbeterplannen hebben we de neiging om sterk vanuit de formele organisatie te redeneren. De praktijk herkent zich vervolgens vaak onvoldoende in de aangedragen oplossing

» *Tussen de formele organisatie-inrichting en de dagelijkse praktijk zit een groter spanningsveld dan menig leidinggevende zou verwachten*

met alle negatieve gevolgen van dien voor het beoogde resultaat. De volgende tips helpen om deze valkuil te vermijden. De drie tips zijn:

1. Focus op verbeteringen die tot vereenvoudigingen leiden.
2. Dwing jezelf verder te kijken dan je gewend bent. Stel jezelf de vraag: ‘Wat is een goede reden waarom medewerkers handelen zoals ze doen?’
3. Focus op middelen voor medewerkers opdat ze doortastend kunnen handelen.

1. Focus op verbeteringen die tot vereenvoudigingen leiden

De uitdaging is dat de mensen in de uitvoering een organisatieverbetering daadwerkelijk als een verbetering ervaren. Dat is lang niet altijd het geval. De ZSM-casus is daar een voorbeeld van. Agenten vinden nogal eens dat organisatieverbeteringen hun werk alleen maar complexer maken. In die situaties zakken verbeteringen als een pudding in elkaar zodra de leiding zich er niet meer actief mee bezig houdt. Omdat de mensen in de uitvoering de dragers zijn van elke verbetering, is het zaak om hun perspectief nadrukkelijk te betrekken. Focus dus op verbeteringen die de organisatie eenvoudiger maken en het werk behapbaar houden. Dat bereik je door belangen en wensen van de leiding te verbinden met die van de mensen in de praktijk. Het formulierenplan voor BVH oogt als een vereenvoudiging, maar het verandert niets aan de complexiteit van BVH. Om die reden is het niet te verwachten dat de kwaliteit van registraties zal toenemen. Het voorstel om BVH-gebruikers zo min mogelijk lastig te vallen met de structuur van BVH is daarentegen een bewuste aanpak om het systeem eenvoudiger en intuïtiever te maken. Het oorspronkelijke ZSM-plan leidde niet tot het beoogde succes, omdat het enkel ging over het doorvoeren van de nieuwe procedure en niet over hoe het de feitelijke werkwijze van agenten kon versterken. De gedachte om administratieve taken te vereenvoudigen zodat mensen die beter kunnen verdelen in de tijd, is wel een bewuste aanpak om belangen en wensen van leiding en de mensen in de uitvoering te verbinden.

2. Dwing jezelf verder te kijken dan je gewend bent

Veel verbeterplannen nemen de kern van een ongewenste situatie of werkwijze niet weg, omdat de plannemakers niet verder hebben gekeken dan ze gewend zijn. Een doortastende manier om dat wel te doen en je eigen blinde vlekken te ontdekken, is door te onderzoeken waarom medewerkers vasthouden aan een ongewenste werkwijze. Hoe vreemd het ook klinkt, ze hebben vaak een goede reden om die te volgen. Dat heeft ermee te maken dat de plannemakers lang niet altijd weten welke onduidelijkheden in de uitvoering spelen en daar dus geen rekening mee houden bij het ontwikkelen van nieuwe procedures. Als je de redenen kent waarom medewerkers werken zoals ze doen, heb je een solide kapstok om hen te beïnvloeden in hun handelswijze.

In het formulierenprogramma werden de blinde vlekken zichtbaar toen gebruikers een aantal casussen uitvoerden. Daarbij kwam duidelijk aan het licht dat ze niet vanuit de structuur van BVH denken, noch vanuit BVH-begrippen. In het ZSM-project bleek waar in het plan geen rekening mee was gehouden, toen agenten voorbeelden gaven van de momenten dat ze niet volgens de ZSM-aanpak willen werken.

3. Focus op middelen voor medewerkers zodat ze doortastend kunnen handelen

Ongewenste werkwijzen ontstaan negen van de tien keer doordat medewerkers vinden dat de inrichting van hun werkomgeving tekortschiet en ze geen middelen hebben om er invloed op uit te oefenen. Plannemakers hebben onvoldoende aandacht voor die middelen. Ze zijn gewend zich in verbeterplannen te richten op de organisatiedoelen en de processen. Ze kijken op een abstracter niveau naar de werkstromen dan de mensen in de uitvoering doen. Om zicht te krijgen op de middelen die mensen nodig hebben, is het doorgaans voldoende om met een aantal groepen medewerkers aan de hand van casussen te praten en hen te vragen waar zij in hun werk tegenaan lopen. Dan kun je concreet nagaan hoe ze denken en welke overwegingen ze maken in onduidelijke situaties. Lopen meerdere groepen tegen dezelfde belemmeringen aan en maken ze dezelfde overwegingen, dan doe je er goed aan om die zaken als vertrekpunt te kiezen voor een betere ondersteuning van je medewerkers, zodat uiteindelijk zij hun werk goed kunnen organiseren.

In de SP1-casus gaven de geïnterviewde medewerkers aan dat BVH lang niet altijd de praktijk dekt, maar wel met die aanname is ingericht. Omdat ze geen middelen hebben om concrete voorbeelden onder de aandacht te brengen en bespreekbaar te maken, zoekt ieder voor zich een manier om in BVH te registreren. Het voorstel was daarom om gebruikers een meldfunctie te bieden en deze te integreren in BVH. Deze meldfunctie is ook waardevol voor de leiding, die op een objectieve en praktische manier aange-reikt krijgt waar in het gebruik van BVH de schoen nu echt wringt.

Het directe belang van agenten in het ZSM-project is dat ze in een aantal gevallen, zoals bij evenementen, zo snel mogelijk weer op straat willen zijn om te surveilleren. Ze hebben daarom middelen nodig om hun administratieve last slim te kunnen verdelen in de tijd.

Met de deze tips richt je je bij verbeteringen op het terugdringen van de complexiteit van de organisatie en op het aanbrengen van samenhang tussen de formele organisatie en de praktijk. Het is onze ervaring dat je op deze manier verbeteringen ontwikkelt die ook voor dienders hout snijden. Betrek daarom het perspectief van de mensen in het veld uitdrukkelijk en tijdig bij verbeterplannen, ruim voordat je de oplossing induikt of een ver uitgewerkte pilot organiseert. <<