

Overheids **MANAGEMENT**

11

November 2004

Jaargang 17

RESULTAATSTURING BINNEN OVERHEIDSORGANISATIES

Bestuurlijke en financiële arrangementen in de waterketen

Professionalisering van projectmanagement

Het Balkenende-effect bij VROM

Lokale overheden in de spagaat

ELSEVIER Overheid

Resultaatsturing binnen overheidsorganisaties

Aanzet voor een aanpak

Drs. J.A.A.M. Kok en drs. M. Spaan

Het is moeilijk om deze vragen te beantwoorden, omdat maatschappelijke doelstellingen van overheidsorganisaties (outcome) zich niet makkelijk laten vertalen in concrete resultaten in termen van output. En als dan duidelijk is welke doelstellingen binnen je organisatie centraal staan voor de komende periode blijkt het vaak bijzonder lastig om deze ook te realiseren. Het sturen op resultaten stelt strenge eisen aan de informatievoorziening, aan het monitoren van de voortgang, maar vereist bovenal een fundamenteel andere manier van werken voor het management en voor de medewerkers uit een overheidsorganisatie. De directe koppeling tussen resultaten en daarvan afgeleide inrichting en besturing van de organisatie levert ook een belangrijke bijdrage aan het inzicht in de mate waarin een organisatie 'in control' is. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan de recente aandacht bij overheidsorganisaties voor het verantwoorden van resultaten.

Er is veel geschreven over de criteria waaraan een aanpak moet voldoen voor een veranderingstraject als de omslag naar resultaatsturing. Vaak blijft het echter bij kreten als 'creëer draagvlak' of 'betrek de medewerkers'. Een gedegen aanpak, gebaseerd op de vanzelfsprekendheid dat input uit de verschillende geledingen van de organisatie nodig is, zien wij nergens terug. In dit artikel vindt u een eerste aanzet voor zo'n aanpak. Deze is binnen Atos KPMG Consulting in de praktijk totstandgekomen.

Aanpak

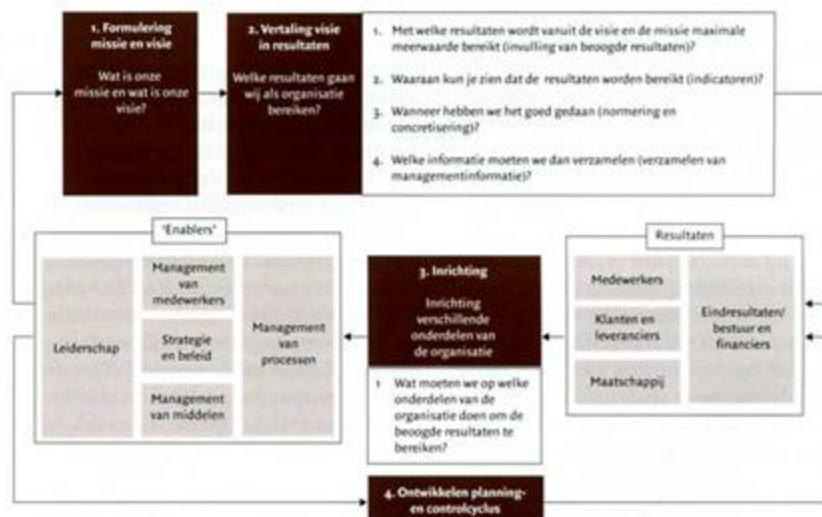
In de aanpak hanteren wij de uitgangspunten van VBTB (Van Begroting tot Verantwoording) en van het INK-managementmodel.² Door ons is ondervonden

Overheidsorganisaties staan in toenemende mate onder druk om tot zichtbare resultaten te komen. Waar vroeger kon worden volstaan met een goede verantwoording over de bestede middelen, wordt nu van uw organisatie verwacht dat zij zich verantwoordt over het bereiken van haar doelstellingen. 'Wat willen we bereiken?', 'Wat gaan we daarvoor doen en wat gaat dat kosten?' Dat zijn de vragen die aan het begin van het jaar gesteld worden.¹ De uitkomst is bepalend voor de verantwoording aan het einde van het jaar.

dat de combinatie van deze instrumenten effectief is. Met de combinatie ontstaat een model dat bestaat uit vier fasen (zie figuur 1). In fase 1 worden de missie en de visie omschreven. In fase 2 staat de vertaalslag naar concrete resultaten centraal. In fase 3 worden besluiten genomen over de inrichting en besturing van de organisatie. En tot slot wordt in fase 4 een planning- en controlcyclus ontwikkeld.

Fase 1: formuleren missie en visie

Welke organisatie heeft zich niet op enig moment beziggehouden met haar missie en haar visie? Vaak staan deze in mooie bewoordingen omschreven in het 'mission statement' van de organisatie of in het meerjarenplan. Waarom dan toch met deze exercitie beginnen?



Atos KPMG Consulting 2004

Figuur 1. Model op combinatie van VBTB en INK-managementmodel

Uitgaande van het begrip visie zoals vertaald uit het Engelse 'vision' als zijnde 'de toekomstige situatie zoals je die wenst', 'je droom', 'jouw beeld van de toekomst'³, is het de visie die de spanning creëert tussen het heden en de toekomst. Deze afstand tussen het heden en de toekomst motiveert en activeert mensen om naar die toekomstige situatie toe te werken. Welnu, het creëren van de bereidheid om actief naar de toekomstige situatie toe te werken is precies het streven van de eerste fase. Dit betekent dus dat een visie een wenkend perspectief moet zijn waarvoor mensen het de moeite waard vinden om zich in te spannen. Als zodanig moet de visie dus herkenbaar zijn, uitdagend, maar ook in tijd en in ambitieniveau realiseerbaar.

De eerste fase leent zich goed voor inbreng uit de verschillende geledingen van de organisatie. Het verdient aanbeveling de eerste fase te doorlopen met het management, de belangrijkste staffunctionarissen en medewerkers uit de lijn om een brede veranderingsbereidheid te creëren.

Fase 2: vertaling naar resultaten

De missie en de visie zijn richtinggevend en motiverend, maar vaak nog algemeen van aard. Daarom is het nodig in de volgende fase een vertaalslag te maken naar de resultaten waarop gestuurd kan worden.

De eerste stap is het omschrijven van de resultaten die maximaal bijdragen aan het bereiken van de visie en de missie. Om hiervan een beeld te verkrijgen zijn beleidsevaluaties, beleidsanalyses en/of andere vormen van onderzoek naar het verband tussen

de inzet van organisaties en de maatschappelijke effecten van belang. Verbanden zijn vaak moeilijk te analyseren, maar veelal is wel uitvoerig onderzoek gedaan naar beleidseffecten en is er voldoende materiaal voor het maken van een goede afweging. De belangrijkste vraag daarbij is welke resultaten (output) maximaal bijdragen aan het realiseren van de beoogde maatschappelijke effecten (outcome).

Een belangrijk aandachtspunt bij deze stap is het besef dat het maken van keuzes onontbeerlijk is. Het achterhalen van de 'beste' combinatie van resultaten kost onevenredig veel inzet en leidt al snel tot onmogelijke discussies. Alleen al het feit dat met deze stap bij de relatie tussen resultaten (output) en maatschappelijke doelstellingen (outcome) wordt stilgestaan leidt vaak tot interessante vragen en een belangrijke vorm van bewustwording. Vaak worden als gevolg hiervan doelstellingen aangepast. Een voorbeeld van zo'n vraag is of het aantal Processen-Verbaal (PV) dat door de politie wordt geproduceerd als prestatie-indicator bijdraagt aan haar maatschappelijke doelstellingen om de veiligheid in Nederland te vergroten. Met andere woorden: moet de politie haar doelstellingen wel formuleren in het aantal uit te schrijven PV's?

Een tweede belangrijk aandachtspunt is de doelstellingen zo dicht mogelijk bij de eigen organisatie te houden. Slechts bij uitzondering zijn de verbanden tussen de inzet van de overheid en de effecten dusdanig krachtig aangetoond dat een overheidsorganisatie zich direct kan conformeren aan het bereiken van een maatschappelijke doelstelling. Een voorbeeld waarin dit

wel kan is het aantal dodehoeks spiegels bij vrachtwagens in relatie tot het aantal verkeersslachtoffers. Hier blijkt een causale relatie tussen te zijn. Het verminderen van het aantal verkeersslachtoffers bij ongelukken met vrachtwagens kan dan als directe doelstelling worden neergezet door de overheidsorganisaties die verantwoordelijk zijn voor het opstellen en naleven van de wetgeving. Veelal is een verband echter niet een-op-een te leggen en moeten doelstellingen dichter bij de eigen organisatie worden gezocht.

De overige stappen in de tweede fase staan in het teken van het benoemen van indicatoren, verdere concretisering en normering. Daarnaast wordt een eerste aanzet gedaan voor informatieverzameling. In de dagelijkse praktijk zijn plannen vaak vluchtig. Hoe concreter de uitkomst van deze stappen, des te meer aangrijpingspunten om op resultaten te sturen.

Het verdient aanbeveling de eerste stap in hetzelfde (gemengde en brede) gezelschap te doorlopen als in fase 1. De overige stappen om te komen tot verder concretisering kunnen het best bij de medewerkers worden gelegd, omdat zij later ook belast zullen zijn met de uitvoering.

Fase 3: inrichting van de organisatie

In de volgende fase staat het INK-managementmodel centraal. In deze fase gaat het om de vraag: wat moeten we doen aan



Visie moet uitdagend en haalbaar tegelijk zijn

organisatie-inrichting en -besturing om er zeker van te zijn dat we onze resultaten gaan halen? Het INK-managementmodel geeft via de organisatiegebieden een raamwerk waarlangs deze vraag beantwoord kan worden, en vraagt ook aandacht voor de interactie hiertussen. De kracht van het INK-managementmodel is hierbij dat de onderlinge verbanden tussen de organisatiegebieden goed zichtbaar worden en dat zij goed inzicht geeft in de 'enablers' die je helpen om de beoogde resultaten te bereiken. Een ander aspect dat specifieke aandacht behoeft, is de aanpassing van de manier van werken voor zowel het management als voor medewerkers. Het management dient krachtig te sturen op 'wat' zij wil bereiken en medewerkers ruimte te geven in 'hoe' zij

Succes van een omslag is afhankelijk van leiderschap

dit gaan bereiken. Vaak is vergaande delegatie van werkzaamheden nodig om medewerkers resultaten te laten bereiken. Met name dit 'loslaten' en het coachend en faciliterend ondersteunen van medewerkers vereist aanpassingen van het management. Medewerkers werken niet meer op basis van instructies en taakomschrijvingen, omdat zij op een bepaald moment een resultaat bereikt moeten hebben. Dit vergt een aanpassing in de manier van werken die door iedere medewerker anders wordt beleefd. Persoonlijke ontwikkelingsplannen, coaching en gericht competentie management helpen ter ondersteuning. Waar in fase 1 en het eerste deel van fase 2 gekozen werd voor een brede betrokkenheid, ligt het accent van de inzet in fase 3 bij het management. In feite wordt in deze fase de management-agenda vastgesteld die weer geconcretiseerd wordt in de diverse jaarplannen van afdelingen.

Fase 4: planning en control in een resultaatgerichte organisatie

Zoals Kaplan en Norton in hun tweede boek over de Balanced Business Scorecard⁴ al hebben gezegd, zijn de succesvolste organisaties niet de organisaties met de briljantste strategie, maar de organisaties die in staat zijn om hun strategie ook daadwerkelijk uit te voeren. Uiteraard is het succes van een dergelijke omslag sterk afhankelijk van het leiderschap in een organisatie. Onze ervaring is dat het gewenste coachend leiderschap enorm gefaciliteerd wordt door een planning- en controlproces dat aansluit op het resultaatgericht denken van VBTB en het INK-managementmodel. Gesprekken tussen management en medewerkers worden dan gestuurd door enerzijds de mate waarin resultaten gerealiseerd worden en anderzijds het gezamenlijk zoeken naar elementen in de organisatiegebieden die dat stimuleren of blokkeren. Gezamenlijk worden verbeteracties uitgezet die in het volgende gesprek weer aan de orde komen. Naast dus het metende en controlerende karakter van een gesprek wordt het faciliterende karakter van leidinggevende naar medewerkers steeds belangrijker. Dit betekent vaak wel een omslag in cultuur bij zowel leidinggevende als bij de medewerker.

Tot slot

De aanpak zoals die in hoofdlijnen is beschreven in dit artikel heeft zich reeds meermalen in de praktijk bewezen maar kan zeker nog verder worden verbeterd. Met name de vertaling van de visie naar meetbare resultaten, het vaststellen van de relatie tussen resultaten van de organisatie en de beoogde maatschappelijke effecten en de implementatie van een passende planning- en controlcyclus zijn onderdelen waarop nog slagen te maken zijn. Wij zijn benieuwd naar bijdragen die daarbij helpen.

Drs. J.A.A.M. Kok is directeur van het Frits Philips Institute for Quality Management van Atos KPMG Consulting. Drs. M. Spaan is organisatieadviseur bij Atos KPMG Consulting.

Noten

1. Centrale vragen binnen de nieuwe manier van begroten zoals geïnitieerd door het ministerie van Financiën in mei 1999 middels de nota 'Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording'.
2. Bedrijfsvoeringsmodel Instituut Nederlandse Kwaliteit (INK).
3. Deze omschrijving sluit aan op Senge P.M., *De vijfde discipline*, Scriptum Books, Schiedam, 1992.
4. Kaplan, R. en D. Norton, *The Strategy-focused Organization*, Harvard Business School Press, 2001.