

De basis voor goed sturen

Wanneer managers het idee hebben dat de sturing niet goed verloopt, wordt er te snel gegrepen naar interventies op ‘harde’ factoren als organisatie en instrumenten. Bijvoorbeeld een reorganisatie of de invoering van een balanced scorecard. Dit zijn vaak energie- en tijdrovende interventies, waarbij het nog maar de vraag is of die effectief zijn. Dat wil niet zeggen dat dergelijke interventies per definitie niet goed zijn, maar managers zouden er goed aan doen zich eerst te richten op een bredere analyse voorafgaand aan sturingsinterventies.

Drs. Paul-Jan Linker

In een situatie waarin de sturing niet goed verloopt, kan bijvoorbeeld het vertrouwen laag zijn. Hoewel het in een dergelijke situatie heel menselijk is om dan als ‘sturende’ partij de verantwoording op te voeren (meer control uit te oefenen), kan dit het probleem zelfs verergeren. De ‘aangestuurde’ partij zal dit ervaren als een bevestiging van het lage vertrouwen en een neerwaartse spiraal is snel ingezet. Ook druk is een cruciale factor die altijd gezien moet worden. Waar zitten de prikkels in het systeem om het voortdurend beter en efficiënter te willen doen? Als die er te weinig zijn, zal ook een reorganisatie of verbeterd instrumentarium geen soelaas bieden.

Belang van druk en vertrouwen

Waarom zijn vertrouwen en druk zo belangrijk? We weten allemaal dat omgevingen die gedomineerd worden door het beheersen van risico's, niet de productiefste en effectiefste zijn. Vertrouwen leidt tot risicotoelatend gedrag en daarmee ondernemerschap.

Om die vrijgekomen energie te richten, moet men ervoor zorgen dat de goede druk op de juiste plaats aanwezig is. Dit in lijn met de doelen die gerealiseerd moeten worden en met oog voor de zorgvuldigheid die in het publieke domein zo belangrijk is. En dat is niet gemakkelijk, want vertrouwen moet zich ontwikkelen en veelal is er sprake van andere of zelfs tegengestelde belangen (zijwaartse druk). De begrippen vertrouwen en druk zijn door respectievelijk Mayer en Oliver voorzien van kaders die deze begrippen werkbaar maken.

→ *Vertrouwen*

Vertrouwen wordt bepaald door drie factoren. Ten eerste is dat het geloof in elkaars kunnen (kennis en vaardigheden). Ten tweede is dat de mate waarin men hetzelfde nastreeft en proactief

is naar elkaar toe (welwillendheid) en ten derde is dat integriteit, zijnde een cluster van zaken dat neerkomt op afspraken nakomen, elkaar niet onaangenaam verrassen, met één mond spreken en open communiceren. Als er sprake is van weinig vertrouwen, is het goed om te weten welke oorzaken daaraan ten grondslag liggen. Je neemt immers andere maatregelen als de oorzaak een (gepercipieerd) gebrek aan kunde is, dan wanneer men vindt dat de ander zijn afspraken niet nakomt of inconsequent is in de stijl van aansturen. De mate van vertrouwen tussen partijen is overigens meetbaar en de resultaten

Omgevingen gedomineerd door het beheersen van risico's zijn niet het meest productief en effectief

Clickservice
Overheidsmanagement.nl |
Strategie & Bedrijfsvoering |
Lokaal sturen vanuit drie dimensies

kunnen prachtige input zijn voor een constructieve discussie.

→ Druk

Druk kan in kaart worden gebracht langs een vijftal dimensies. Ten eerste kan druk ontstaan omdat er 'reden' (*cause*) voor is. Achterblijvende prestaties of geldgebrek zijn daarvan de meest voorkomende soorten, maar ook uitgekomen schandalen geven reden voor druk. Ten tweede kan men druk ervaren van de belanghebbenden (*constituents*) van de organisatie. Dat kunnen afnemers, leveranciers, opdrachtgevers, financiers, maar ook organisaties in het maatschappelijk middenveld zijn. Die druk kan men ook op gezonde wijze organiseren door de interactie en feedback met deze belanghebbenden goed te organiseren. Ten derde kan men druk verhogen of verlagen langs de 'inhoud' (*content*) door bijvoorbeeld hogere prestatienormen te vragen of hiervoor minder geld beschikbaar te stellen. Het wordt dan moeilijker om de gevraagde prestaties te blijven leveren. Men zal dit echter pas als druk ervaren als er ook 'consequenties' worden verbonden aan het wel of niet halen van de afgesproken prestaties. Dat is dan ook de vierde dimensie (*control*). De vijfde dimensie van druk is de 'context' waarin de organisatie zich beweegt. De huidige tijd met mondige burgers geeft een andere context dan vijftig jaar geleden. In de sociale sector waarvan mensen afhankelijk zijn die het zelfstandig niet meer redden, ligt het 'kwistig' uitgegeven van geld een stuk gevoeliger dan bijvoorbeeld in het bankwezen. Allemaal context. In sommige situaties is er overigens nog een zesde dimensie toe te voegen, namelijk 'marktprikkels' (*competition*). Dat is echter niet altijd mogelijk bij overheidsinstellingen. Druk is deels een gegeven en deels te beïnvloeden.

Het sturingsmodel

Sturingsvraagstukken worden veel te weinig geanalyseerd vanuit de perspectieven van vertrouwen en druk. Men voelt zich doorgaans comfortabeler bij discussies over structuren en instrumenten. In het sturingsmodel worden deze elementen wel in de analyse betrokken.

Naast de hiervoor beschreven elementen 'vertrouwen' en 'druk' is niet gezegd dat de hardere zaken niet van belang zijn. In een organisatie dient duidelijkheid en logica te bestaan over wie wat moet doen en hoe rollen verdeeld zijn. Men dient de mogelijkheden te hebben om in te grijpen binnen het eigen verantwoordelijkheidsgebied (of soms zelfs daarbuiten). Ook de wijze van financiering is van belang. Als het even kan, dient het verkrijgen

van middelen gekoppeld te worden aan het realiseren van doelen en prestaties of zelfs maatschappelijke effecten. Omgekeerd kan een warboel qua financiering (zoals in het jeugd beleid, zie verder) de verkeerde prikkels geven.

Ook instrumenten zijn vereist om bij te kunnen sturen indien nodig en belanghebbenden in staat te stellen tot een oordeel over het functioneren te komen. Instrumenten om te beoordelen in hoeverre afgesproken prestaties worden behaald (prestatie management), middelen effectief en efficiënt worden ingezet (financieel management), 'beren op de weg' tijdig worden gesignaleerd en passend worden vermeden of niet (risicomanagement) en tot slot om te borgen dat de te leveren producten of diensten aan het vereiste kwaliteitsniveau voldoen en deze continu te verbeteren en te vernieuwen (kwaliteitsmanagement).

Dit zijn allemaal belangrijke elementen in het sturen van en tussen organisaties, onderdelen daarvan, ketens en netwerken. Deze elementen staan ook in interactie met elkaar, maar vertrouwen en druk zijn cruciaal. Met veel vertrouwen en de goede druk kan gewerkt worden aan het verbeteren van de organisatie en instrumenten. Andersom wordt het een stuk lastiger.



Voorbeelden uit de praktijk

Ter illustratie van het voorgaande een aantal voorbeelden:

→ Een waterschap

Een analyse van een waterschap leerde dat de organisatiestructuur erg complex werd gemaakt, waarbij veel ruimte en verantwoordelijkheid werd gegeven aan het middenmanagement, dat (na de invoering van het directiemodel) niet goed wist hoe het werd aangestuurd door de directie. Er was weinig samenhang tussen de diverse plannen en rapportages. Het opstellen van deze plannen en rapportages werd als vermoeiend ervaren. Intern werd discussie gevoerd over nut en noodzaak van een doelenboom. Prestaties werden ervaren als buitengewoon ambitieus, maar er werden weinig consequenties verbonden aan het (niet) realiseren ervan. Met vond zelf dat er veel druk vanuit de belanghebbenden werd uitgeoefend, maar voorbeelden met welke feedback van belanghebbenden de organisatie zich had verbeterd, konden niet worden gegeven. In dit voorbeeld is na analyse onder andere geadviseerd om de plannen en rapportages te vereenvoudigen en toe te spitsen op de belangrijkste opgaven en afwijkingen, de prestatienormen vast te stellen op een uitdagend, maar haalbaar niveau, maar dan ook consequenties te verbinden aan het realiseren ervan. Verder is geadviseerd om meer scherpte en duidelijkheid te krijgen in de besturingstijl tussen directie en afdelingshoofden om het vertrouwen op 'integriteit' te verbeteren. Vanzelfsprekend zijn deze adviezen verder geconcretiseerd.

→ Netwerken in het jeugdbeleid

Voor jeugdbeleid is erg veel aandacht op dit moment. Partijen werken langs elkaar heen en het belang van het kind moet meer centraal komen te staan. Allerlei oplossingen worden ingevoerd, zoals het onder een dak brengen van verschillende instanties in Centra voor Jeugd en Gezin

(een structuurmaatregel), het invoeren van het kindgebonden budget (een maatregel aangaande de systematiek van financiering), en het implementeren van de Verwijsindex voor risicojongeren. Uit een meting onder de diverse partijen die betrokken zijn bij het jeugdbeleid, blijkt dat het vertrouwen tussen partijen op onderdelen zeer laag is. Zo worden onderwijsinstellingen als 'onwettelijk' beschouwd door gemeenten, wat waarschijnlijk het gevolg is van de toenemende eisen die gesteld worden aan onderwijsinstellingen naast het geven van onderwijs, zoals naschoolse opvang, uitval en vroegsignalering, terwijl er een toenemend lerarentekort is. Uitvoerende organisaties op het gebied van jeugdbeleid

hebben zeer weinig vertrouwen in de kennis en vaardigheden bij de betrokken ministeries. Wanneer individuele partijen achterblijvende prestaties vertonen, is er vanuit het netwerk geen echte druk (doorzettingsmacht) om daar iets aan te doen. Er zijn momenteel maar weinig interventies die gericht zijn op dit soort tekortkomingen in de sturing op het jeugdbeleid.

→ Een departement en haar uitvoeringsorganisaties

De sturing en het toezicht op externe uitvoeringsorganisaties bij een departement vond in principe plaats via de éénloketgedachte. De aansturing was primair ondergebracht bij de beleidsdirecties. Deze brachten dit werk als deeltijdtaak per uitvoeringsorganisatie bij verschillende beleidsmedewerkers onder. De beleidsmedewerkers deden de aansturing van een of meerdere uitvoeringsorganisaties er vaak 'bij'. Een aparte unit was verantwoordelijk voor het toezicht, maar werd in praktijk weerhouden van echt toezicht door de éénloketgedachte. Toezicht en aansturing liepen in praktijk door elkaar heen en beleidsmedewerkers wisten vaak niet wat de taken en verantwoordelijkheden van de unit toezicht waren. Uitvoeringsorganisaties gaven indicaties af dat zij te laat en te weinig werden betrokken bij belangrijke beleidsbeslissingen en wetswijzigingen en dat er te weinig echte inhoudelijke interactie plaatsvond met het departement. Het vertrouwen van uitvoeringsorganisaties in de kennis en vaardigheden van de beleidsmedewerkers bij het departement was laag. Beleidsdirecteuren gaven doorgaans weinig aandacht aan de aansturing, hetgeen zijn effect had op het belang dat de aansturende beleidsmedewerkers hechten aan hun 'neventaak'. Vaak werd deze taak ondergebracht bij relatief onervaren en

Ook instrumenten
zijn vereist om bij
te kunnen sturen
indien nodig



jonge beleidsmedewerkers, die na korte tijd van baan of functie wisselden. In deze situatie is onder andere geadviseerd om de functie van aansturende beleidsmedewerkers te ontdoen van de toezichtstaken en te bundelen naar fulltime functies, verspreid over minder medewerkers. Op die manier is het gemakkelijk om de functie van aansturende beleidsmedewerker te professionaliseren en meer aandacht te schenken aan de interactie en de inhoudelijke dialoog met de uitvoeringsorganisaties. Tevens is geadviseerd om de ambtelijke top meer druk te laten uitoefenen op de beleidsdirecteuren, om de aansturing van uitvoeringsorganisaties te professionaliseren. De unit toezicht zou zich minder moeten laten weerhouden door het éénloketprincipe, hoewel eerstelijns toezicht alleen zou moeten worden toegepast als na analyse van andere bronnen (onderzoeken, Raden van Toezicht, aansturende beleidsmedewerkers, et cetera) blijkt dat dit nodig is.

Overigens is bij steeds meer departementen de regel richting zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) dat er vooral afspraken worden gemaakt over product, prijs en kwaliteit. Aanvullende eisen qua control worden dan in principe alleen gesteld als een risicoanalyse daar aanleiding toe geeft. Dat scheidt vertrouwen, maar wel op een voor iedereen zichtbare wijze en voorzien van een 'meetbare' basis.

Conclusie

'Vertrouwen' en 'druk' zijn stuurbare elementen ten behoeve van een betere sturing.

Drs. Paul-Jan Linker is gespecialiseerd in sturing- en verantwoordingsvraagstukken in de publieke sector en werkzaam bij Deloitte Consulting. Hij is auteur van het boek 'Sturing in de Rijksdienst' en deed onderzoek naar de sturingsrelaties tussen departementen en ZBO's. Tevens is hij projectmanager en jurysecretaris van de F.G. Kordes-trofee, de prijs voor de organisatie met de beste publieke verantwoording.

