

# Instrumenten voor sturing: ordening en samenhang

In het artikel 'De basis voor goed sturen' in *Overheidsmanagement* 3-2008 is gepleit voor een brede analyse van sturingsvraagstukken. Daartoe is een sturingsmodel gepresenteerd waarin, naast de organisatie van een sturingsrelatie en 'control', ook 'vertrouwen' en 'druk' belangrijke elementen zijn. In dit tweede artikel wordt dieper ingegaan op het onderdeel 'control' ofwel de instrumenten ten behoeve van sturing.

*Drs. Paul-Jan Linker*

Er zijn diverse instrumenten die als hulpmiddel ten behoeve van sturing kunnen worden ingezet. Het is de kunst om deze gedoseerd te gebruiken en geen onnodige lasten te veroorzaken voor de lijnorganisatie. Daartoe dient men te begrijpen welk instrument het beste voor welk doel kan worden ingezet en hoe de verschillende instrumenten met elkaar samenhangen.

## Een ordening in instrumenten

Er is een onderscheid tussen vier typen instrumenten: prestatie management, risicomangement, financieel management en kwaliteitsmanagement.<sup>1</sup>

Ten eerste zijn er instrumenten om te bepalen of een organisatie nog op koers ligt in het bereiken van haar doelen. Het ontwikkelen en gebruiken van dit type instrumenten noem ik *prestatie management*. De belangrijkste 'truc' om deze instrumenten te ontwikkelen, is het causale denken. Vanuit de organisatiedoelen kan men bepalen welke zaken kritisch zijn (Kritische Succes Factoren) en hoe deze kunnen worden gemeten met prestatie-indicatoren. De *balanced scorecard* en het VBTB (Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording) zijn

voorbeelden van methoden die kunnen worden gebruikt. Ook kunnen prestatie-indicatoren worden ontwikkeld vanuit processen of ten behoeve van SLA's (*service level agreements*). Gechargeerd kan men stellen dat prestatie management een positieve manier van denken is. De vragen 'Wanneer is het doel bereikt?' en 'Hoe maken we dat mogelijk?' staan centraal.

Het tweede type instrumenten dient om te voorkomen dat een organisatie 'struikelt over hindernissen' op weg naar haar doel. We spreken over *risicomangement*, waarbij systematisch wordt nagedacht over de belangrijkste risico's en het beheersen daarvan. Bij risicomangement helpt het om te starten met een gemeenschappelijke taal (soorten risico's met definities) om de risico's vervolgens te kunnen identificeren, prioriteren en analyseren. Vervolgens kunnen verschillende risicostrategieën worden ontwikkeld (exploiteren, reduceren, overdragen, vermijden en behouden) om deze strategieën dan te vertalen in beheersmaatregelen. Gechargeerd kan men stellen dat risicomangement een negatieve manier van denken is. De vragen 'Wat kan er allemaal mis gaan?' en 'Hoe gaan we daarmee om?' staan centraal.

De beide manieren van denken – prestatie- en risicodenken – zijn mijns inziens complementair. Hoewel men in de praktijk vaak gemakkelijker energie genereert om prestatie-indicatoren te ontwikkelen dan om risico's en beheersingsmaatregelen te doordenken.





Het derde type instrumenten wordt gebruikt om middelen effectief en efficiënt in te zetten. Bij *financieel management* gaat het hoofdzakelijk om de vragen 'Waarom kunnen we het geld (en de tijd) het beste besteden?' en 'Hoe voeren we dit efficiënt uit?'. Het meest gebruikte en bekende instrument is het 'budget' en om de efficiency te beoordelen, kunnen bijvoorbeeld efficiency-indicatoren of kostprijzen/kostprijsmodellen worden ontwikkeld. Een specifieke techniek om doelmatigheid te beoordelen, heet DEA (*data envelopment analysis*).

Bij het vierde type instrumenten gaat het om *kwali-teitsmanagement*. Hierbij staat het denken in proces-sen, en de beheersing en continue verbetering daarvan, centraal. Bekende instrumenten op dit gebied zijn de, al dan niet ISO-9000-gecertificeerde, kwaliteitssystemen of het INK-managementmodel. Die laatste incorporeert overigens ook veel van de andere drie type instrumen-ten. Minder gangbaar zijn de kwaliteitshandvesten, waarbij de garantie wordt gegeven dat bepaalde kwali-teitsnormen worden gehaald. Figuur 1 geeft de ordening en instrumenten ten behoeve van sturing weer.

### Samenkomst in de P&C-cyclus

Een ander principe dat we breed omarmd hebben, is 'plan-do-check-act', belichaamd in de planning- en controlcyclus. Vaak vindt die plaats als jaarcyclus, maar

bijna net zo vaak maakt de jaarcyclus deel uit van een meerjarencyclus die vaak vier jaar beslaat. Het basisidee is simpel. Men denkt aan de voorkant goed na over wat men wil bereiken (uitgedrukt in meetbare prestaties), wat gedaan moet worden om dat te bereiken en hoeveel geld en tijd dat kost. Daar worden vaak de benodigde verbeteringen in de processen/bedrijfsvoering aan toe-gevoegd en dat alles legt men vast in een begroting en/of jaarplan. Vervolgens gaat men periodiek monitoren of datgene dat bedacht is aan de voorkant, ook daad-werkelijk wordt gerealiseerd. Zo niet, dan worden ana-lyses gemaakt, afwijkingen verklaard en indien nodig worden maatregelen genomen om te zorgen dat het plan alsnog wordt gerealiseerd. Het maken van begrotingen, plannen en rapportages is vaak een tijdrovende bezig-heid.

### Mis in de praktijk

Hoe groter en complexer organisaties zijn, des groter wordt de behoefte bij leidinggevendenden om informa-tie te krijgen om te weten 'hoe de zaken ervoor staan'. Dat geeft de manager immers overzicht en stelt hem of haar in staat om 'bij te sturen' indien nodig. Projecten worden in gang gezet om de eerdergenoemde instru-menten te ontwikkelen en te implementeren. Dat deze projecten tijdrovend zijn en voor medewerkers lager in de organisatie niet zoveel opleveren ('zij weten immers wel hoe het ervoor staat'), is een noodzakelijk kwaad. Balanced scorecards, een gemeenschappelijke risicotaaal, kostprijsmodellen en kwaliteitssystemen worden ont-wikkeld om te kunnen sturen.

Daar houdt het echter vaak niet mee op. De leiding van een organisatie wil zich verantwoorden richting haar belanghebbenden. Opdrachtgevers willen dat de organisatie voldoet aan bepaalde *baselines*. Onafhan-kelijke auditors en onderzoekers voeren onderzoeken uit en presenteren de bevindingen. De verschillende werk-zaamheden worden verdeeld over verschillende projec-ten met verschillende projectleiders.

Zo komt projectleider A bij de lijnmanager om hem mee te laten denken over de te meten prestaties die in de balanced scorecard zullen worden opgenomen. Hoofd Financiën B vraagt diezelfde lijnmanager om een jaar-plan (volgens vast format) waarin de doelen, presta-ties, risico's, benodigde budget en verbeteracties in de bedrijfsvoering zijn opgenomen. De lijnmanager wordt ook door projectleider C gevraagd om te participeren in workshops over risicomangement. Hij wordt door pro-

<p><b>Prestatiemanagement</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Balanced Scorecard</li> <li>• VBTB</li> <li>• Prestatie-Indicatoren via processen</li> <li>• Prestatie-Indicatoren via SLA's</li> </ul>	<p><b>Risicomangement</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Risico's als een afgeleide van doelen</li> <li>• Baselines</li> <li>• Risico's in processen</li> <li>• Risico's in SLA's</li> </ul>
<p><b>Financieel management</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Budgeting</li> <li>• Efficiency-indicatoren</li> <li>• Kostprijsmodellen</li> <li>• DEA</li> </ul>	<p><b>Kwaliteitsmanagement</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ISO-9000</li> <li>• INK-managementmodel</li> <li>• Kwaliteitshandvesten</li> </ul>

Figuur 1 Overzicht instrumenten ten behoeve van sturing

jectleider D gevraagd om een stukje aan te leveren voor het jaarverslag. Ook wordt hij door auditor E gevraagd op welke prestaties hij stuurt. Van projectleider F krijgt hij te horen dat het kerndepartement heeft aangegeven dat aan een aantal baselines moet worden voldaan, wat in feite inhoudt dat de lijnmanager een lijst met risico's moet langslopen. Projectleider G nodigt hem uit om deel te nemen in sessies waarin de processen worden beschreven. Vanuit die processen wordt dan ook meteen nagedacht over de belangrijkste prestatie-indicatoren en risico's. Tot slot wordt er een nieuw ICT-systeem geïmplementeerd. De wensen van de toekomstige gebruikers staan natuurlijk centraal en daarom komt projectleider H langs om de lijnmanager te vragen welke informatie hij nodig heeft om te kunnen sturen. Er is een project in de maak om een nieuwe opzet voor de management-rapportages te ontwikkelen. U begrijpt het: de lijnmanager overziet het niet meer, heeft het gevoel dat er dingen dubbel gebeuren maar kan er niet de vinger op leggen, komt voor zijn gevoel niet meer toe aan zijn 'echte werk' en het vreet energie van hem.

### Hoe dan wel?

Lijnmanagement moet in principe de opdrachtgever zijn voor het verbeteren van instrumenten om te kunnen sturen c.q. zich te kunnen verantwoorden. Het lijnmanagement dient richting degenen die hen daarbij ondersteunen, duidelijk aan te geven wat het wil en welke prioriteiten moeten worden gesteld. Het lijnmanagement heeft vervolgens recht op een voorstel over hoe hun behoeften worden vertaald in producten/diensten, de activiteiten die hiervoor nodig zijn en de hoeveelheid tijd en geld die deze kosten. Het lijnmanagement heeft volgens de verplichting om input te leveren en betrokken te zijn bij de ontwikkeling van het instrumentarium. Daar staat tegenover dat hij het recht heeft op een belasting die niet meer dan nodig is.

### Wat betekent dat?

Een gefaseerde aanpak c.q. manier van denken waarin:

1. overzichtelijk wordt weergegeven welke huidige instrumenten aanwezig zijn en wat de samenhang hiertussen is;
2. een analyse wordt gemaakt van de mate waarin het instrumentarium voldoet (primair in de ogen van de gebruikers maar wellicht aanvullend naar het oor-

deel van een 'expert'), waar tekortkomingen zitten en waar overlap zit;

3. de wensen van het lijnmanagement ten aanzien van het instrumentarium worden geëxpliciteerd;
4. een fasering (*roadmap*) wordt ontwikkeld waarin op basis van prioriteiten wordt aangegeven hoe welke instrumenten (verder) worden ontwikkeld;

5. dit wordt uitgewerkt in een programmaplan, waarbij niet alleen aandacht is voor het ontwikkelen van de instrumenten, maar ook aandacht is voor wat dit betekent voor de competentieontwikkeling van de stafmedewerkers die het instrumentarium moeten opleveren, maar ook de leidinggevendenden die ermee moeten werken.

In het programmaplan is ook aandacht voor de benodigde wijzigingen in de processen die het instrumentarium voortbrengen en de systemen die hierbij kunnen ondersteunen. Kortom: het is een samenhangend programma.

### Tot slot

Instrumenten zijn hulpmiddelen. Niet alles is ook via instrumenten te overzien. Te zwaar leunen op de (schijn)zekerheid van instrumenten kan gevaarlijk zijn. Afhankelijk van de mate van vertrouwen kan men dus ook variëren in de zwaarte van het instrumentarium. In de combinatie van 'control' en 'vertrouwen' dient men er geloof in te hebben dat de zaken goed komen.

*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. Kordestrofee, de prijs voor de organisatie met de beste publieke verantwoording.*

### Noten

1. In het boek 'Sturing in de rijksdienst' (ISBN 9023242335) wordt uitgelegd hoe deze instrumenten kunnen worden toegepast en welke valkuilen en kanttekeningen erbij te plaatsen zijn.

*Te zwaar leunen op de (schijn)zekerheid van instrumenten is gevaarlijk*

