

# Bedrijfsmatiger werken bij de overheid

## Droom of werkelijk haalbaar?

In het regeerakkoord van het kabinet Balkenende IV staat onder meer dat verdere verbeteringen en besparingen mogelijk zijn binnen de overheid. Een andere werkwijze en verbeteringen in de bedrijfsvoering zouden daarbij hand in hand moeten gaan. Dit moet resulteren in een besparing van 0,75 miljard euro, gelijk aan de uitstroom van 15.000 ambtenaren.



In een notitie *de verkokering voorbij* reageren de SG-en op het regeerakkoord. Ook zij streven naar een slankere en effectievere overheid. Zij geven aan dat de voorgenomen besparing afhankelijk is van herijking van politieke prioriteiten, een andere werkwijze en verbeteringen in de bedrijfsvoering. Dit lijkt op het eerste gezicht voor de hand liggend, de juiste weg. Het voorstel van de SG-en zal echter niet leiden tot de oplossing van het probleem. Uitvoering ervan zal leiden tot voortduren van de huidige situatie. Het streven van het kabinet is namelijk niet nieuw, maar successen zijn tot nu toe mager geweest.

Al vanaf begin jaren vijftig bestaat er de roep vanuit de politiek, maar vooral ook vanuit de maatschappij dat de overheid efficiënter en klantgerichter moet gaan werken.<sup>1</sup> De kwaliteit moet omhoog, maar wel voor minder geld. Een antwoord daarop is en was dat de overheid zich meer dient te spiegelen aan het bedrijfsleven, dat veelal niet eens zou kunnen overleven wanneer zij niet klantgericht en efficiënt zou opereren. De cultuur van de ambtenarij is nog niet van dien aard dat bedrijfsmatig werken overheerst.

Wat ik mis in de reactie van de SG-en is de aandacht voor leiderschap. De gewenste verandering kan alleen worden bereikt wanneer de managementcultuur verandert. Managers moeten weer leiden naar behoren, dat wil zeggen hun leidinggevende taak gaan uitoefenen. Synoniemen hiervoor zijn: aan de touwtjes trekken, aan het hoofd staan van, aan het roer staan, de leiding in handen hebben, de scepter zwaaien, de touwtjes in handen hebben, de vlag voeren, het /heft/roer/ in handen hebben, het voor het zeggen hebben. Zowel top-, midden- en lager management moeten (beter) leiding gaan geven! Het is opvallend dat de SG-en niet de hand in eigen boezem steken en het werkelijke probleem ontlopen. Managers zouden zich weer moeten richten op leiding geven als primair proces. Dit is een randvoorwaarde voor klantgerichter en efficiënter (bedrijfsmatiger) opereren van overheidsorganisaties.

Onderzoek heeft aangetoond dat het in gang zetten van bedrijfsmatig werken bij de overheid niet automatisch leidt tot de beoogde resultaten. Veel van de van

bovenaf doorgevoerde idealen belanden niet bij het betrokken personeel. Door een gebrekkige aansluiting op de cultuur van dit personeel worden veel veranderingen niet of niet volledig gerealiseerd.

Dit laat zich illustreren aan de hand van de feitelijke werking van planning en control binnen veel overheidsorganisaties. Er bestaat een andere werkelijkheid dan in de plannen staat (schijnplanning). Managers hebben te weinig inzicht op de uitvoering (schijncontrol). Tussen managers en personeel gaan nogal wat verwijten over en weer en er bestaat wederzijdse negatieve beeldvorming. Er is sprake van een non-interventiecultuur die haaks staat op het credo afspraak is afspraak. Managers en personeel leven in gescheiden werelden, waarin een hoge mate van zelfsturing plaatsvindt. Ondanks en door de zwaar aangezette top-down hiërarchische sturing kan de hiërarchie op de laagste niveaus nagevoel afwezig zijn.<sup>2</sup>

Daarnaast kan het werken met prestatie-indicatoren tot (ongewenste) neveneffecten leiden. Een van die neveneffecten is *measurement fixation* dat maakt dat het gebruik van prestatie indicatoren, in tegenstelling tot de verwachting, de flexibiliteit van een organisatie aantast. Een ander effect is *myopia* (bijziendheid) wanneer de organisatie zich alleen op de korte termijn resultaten richt.<sup>3</sup>

Beide effecten zijn ook te benoemen met populaire termen als *spreadsheetmanagement* of zelfs *spreadsheetfundamentalisme* en *cijferfetisjisme*. Het middel is doel op zich en heeft weinig meer te maken met sturing van het primaire proces. Resultante is dus dat veel organisaties denken in control te zijn terwijl dit in werkelijkheid niet zo is.

Opvallend is dat financiën in plaats van het besturen van het primaire proces centraal staan en men doelstellingen te abstract formuleert.<sup>4</sup> Prestatienormen zijn soms zeer slecht omschreven en de verzameling van prestatie-informatie is niet altijd betrouwbaar. Dit leidt er toe dat binnen bestuursorganen rapportages papieren tijgers kunnen zijn, die worden geproduceerd, omdat het moet, maar niet worden gebruikt waarvoor ze zijn bedoeld.

Een praktisch voorbeeld hiervan is het gebruik van jaar-, realisatie- of bedrijfsplannen. Drie woorden die min of meer voor hetzelfde staan. Dit soort rapporten, vaak voorzien van missie,

visie en doelstellingen, kunnen zijn opgesteld zonder dat daarbij de coherentie tussen de verschillende begrippen goed wordt beschouwd of goed is nagedacht over de betekenis van de begrippen. De praktijk van vandaag is, dat directies kritische succesfactoren opleggen aan afdelingen zonder dat hiervoor adequate meetinstrumenten bestaan en zonder dat de manager middelen krijgt hierop invloed uit te oefenen. De manager kan dan het gevoel krijgen op zaken, waarop hij geen invloed heeft, te worden afgerekend. De controle activiteiten ondermijnen op deze wijze het gevoel van vrijheid en daarmee de verwachting dat bedrijfsmatig werken stimulerend zal werken.

Het resultaat is dat bedrijfsmatig werken een loos of zelfs negatief begrip is geworden.<sup>5</sup> Planning en control wordt teveel gebruikt als planning en controle. Planning en control (beheersen) moet ten dienste staan van het primaire proces en niet het speeltje van de boekhouder zijn. Het moet ertoe bijdragen dat de overheid efficiënter en klantgerichter wordt.

Er lijkt ruimte te zijn voor meer en beter bedrijfsmatig werken bij overheidsorganen. Alle geavanceerde systemen en methoden, die bestaan om bijvoorbeeld sturingsinformatie te genereren, leiden er niet toe dat de overheid volledig in control is. Een mogelijke verklaring zou kunnen zijn dat we al die geavanceerde middelen en methodes tot doel op zich verheffen. Het primaire proces moet daarentegen centraler komen te staan en de managers moeten weer leiding gaan geven. Dit zijn randvoorwaarden voor klantgerichter en efficiënter opereren van overheidsorganisaties.

Leiderschap is een term die ik sporadisch hoor binnen het thema bedrijfsmatig werken. Niettemin hebben de publieke managers een tamelijk groot vertrouwen in eigen kunnen, ook al denken hun medewerkers daar anders over. Publieke managers zien tal van verbeteringsmogelijkheden, maar vinden overwegend dat anderen dan zichzelf die veranderingen moeten realiseren. Zij weten zelf niet goed hoe zij de situatie kunnen veranderen.<sup>6</sup>

Grote organisaties stimuleren risicomijdend gedrag. Dit staat haaks op bedrijfsmatig werken, waarbij juist za-

ken meer meetbaar en verantwoordbaar moeten zijn en dus schijnbaar meer risicovol. Managers in grote organisaties (en ook bij de overheid) zullen vanwege dit risico de neiging hebben zo min mogelijk concreet te zijn. Concreet zijn, het formuleren van concrete doelen, is een vereiste voor bedrijfsmatig werken. Als een plan van aanpak immers te abstract is, is ook lastig vast te stellen wat de resultaten zijn. Er is lef (lees leiderschap) nodig om dit te doorbreken. Leiderschap definieert in deze hoe de toekomst eruit zou moeten zien, brengt mensen met die visie op een lijn en inspireert hen deze visie te verwezenlijken ondanks de obstakels.

Managers moet zich dus niet beperken tot plannen en budgetteren en problemen oplossen, ze moeten ook leiderschap tonen. Wanneer de nadruk vooral ligt op management en niet op leiderschap, krijgen bureaucratie en een naar binnen gerichte blik de overhand. Leiderschap kan de vele bronnen van organisatie-inertie droogleggen. Het kan de acties in gang zetten die nodig zijn om gedrag in beduidende mate te veranderen, verandering doen beklijven door haar te verankeren in de cultuur van een organisatie.<sup>7</sup>

Leiderschap kan de ambtenarij ertoe zetten meer bedrijfsmatig te werken, ertoe bijdragen dat planning en controle geen speeltje is van de boekhouder, maar dat de middelen ten dienste staan van het primaire proces. Het dient de medewerkers te overtuigen van de juistheid van de visie en ze gedurende het traject bij de les te houden (Welch, 2005). Oftewel, manager laat u niet opslokken door de ene na de andere vergadering, maar neem het heft in handen, toon leiderschap en visie. Praat met de mensen, durf eisen te stellen en laat deze terugkoppelen.

Een aardige metafoor is hier de kapitein en zijn schip. De kapitein bepaalt de haven waar het schip en zijn bemanning over een zekere periode willen binnenlopen. De stuurman zet de koers uit en vaart in principe via de kortst mogelijke route naar de gekozen haven. Onderweg zijn er zandbakken, klippen en ander scheepvaartverkeer, waardoor de route moet worden aangepast, maar de bestemming blijft hetzelfde. Belangrijk is wel dat de stuurman duidelijke concrete aanwijzingen geeft, zodat zijn orders niet mis te verstaan zijn, en ook dat hij weet dat zijn orders zijn overgekomen zoals hij bedoelt. Als dit niet het geval is, is het

heel reëel dat het schip op een klip loopt. De gehele bemanning werkt in dienst van dit centrale doel (de volgende haven) en hun activiteiten zijn in beginsel een afgeleide van het te bereiken doel. Sterker nog, ziet een bemanningslid de genoemde klip wel die de stuurman niet ziet, dan zal hij de stuurman op deze klip attent maken. Immers de haven zal anders niet worden bereikt.

Deze metafoor geeft aan dat een visie concreet en duidelijk moet zijn voor iedereen binnen de organisatie. Leiderschap betekent de visie uitzetten en de verantwoordelijkheid te nemen voor het realiseren ervan.

#### Noten

- 1 Smullen, A.J., Van Thiel, S. en Pollit, C.J. (2001), 'Agentschappen en de verzelfstandigingparadox', *Beleid en maatschappij*, 28(4), 190-201
- 2 Aardema, H. (2005), *Stille waarden. Een reflectie op overnormering in publiek management*. Open universiteit Nederland.
- 3 Smith, P. (1995) 'On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector'. *International journal of public administration* 18, 277-310.
- 4 Tjeenk Willink, (2006), Bijdrage voor een ontmoeting met Rijkswaterstaat naar aanleiding van de Algemene beschouwingen 2005 'volg het spoor terug'.
- 5 Oosterom, R. van, (2003), 'De terreur van planning en control'. *Publiekmanagement 2003*, nr.2.
- 6 Aardema, H. (2005), *Stille waarden. Een reflectie op overnormering in publiek management*. Open universiteit Nederland.
- 7 Kotter, J.P. (1997), 'Leiderschap bij verandering', *Academic service*, Schoonhoven, 1997/199.

Leiderschap en visie zijn de twee sleutelbegrippen, die aan de basis staan van meer bedrijfsmatig werken bij de overheid. De leider overtuigt de rest van de organisatie van nut en noodzaak van de gekozen visie en stelt vast dat binnen de organisatie alles in het werk wordt gesteld om de visie te bewerkstelligen. Op ieder niveau dient afstemming plaats te vinden over de doelstellingen van de organisatie. Ieder niveau dient uit de doelstellingen van een hoger niveau 'eigen' doelstellingen en een plan van aanpak af te leiden. Dit proces dient zich te herhalen tot het laagste niveau van de organisatie. Ieder niveau dient verantwoordelijkheid te krijgen en te nemen, maar er ook op aangesproken te worden. Cijfers en financiën zijn daarbij taakstellend, maar bovenal niet leidend. Het doel van dit betoog is duidelijk te maken dat in de ambtenarij mogelijk niet de cultuur leeft van het bedrijfsleven, maar dat het mogelijk moet zijn concrete afspraken te maken en deze na te leven, waardoor bedrijfsmatiger kan worden gewerkt. Dat is de taak van de leiding (op ieder leidinggevend niveau)!

Ten slotte nog het volgende: de door de nieuwe regering beoogde bezuiniging is alleen haalbaar met adequate leidinggevenden op ieder niveau. De cost gaat in deze zeker voor de baet uit. Nu is de realiteit dat de waan van de dag dit genoemde veranderingsproces doorkruist. Een oplossing voor het doorvoeren (maar vooral ook bewust maken) van dit proces is de hulp in te roepen van een professioneel team, waarvan de specifieke competentie is beleidsdoelstellingen te kunnen vertalen naar concrete operationaliseerbare doelstellingen met oog voor de organisatie en de markt waarin zij opereert, als ook de tips en trucs aan te geven die horen bij goed leiderschap. Het bijwonen van workshops is in tal van organisaties al zeer nuttig gebleken. Mocht dit niet werken, vervang inadequaet management dan door adequaat management. Ook hier geldt dat de cost voor de baet uit zal gaan.