

Effectief besturen van publieke organisaties

Terwijl de opgaven voor publieke organisaties steeds complexer worden, dienen zij tegelijkertijd doelbewuster en doelgerichter te opereren. Er wordt veel verwacht van publieke managers die binnen deze context een organisatie besturen. Het is de vraag hoe zij daar beter invulling aan kunnen geven.

Het effectief besturen van organisaties is het kernvraagstuk van het veld van management en organisatie. Het gaat om de vraag hoe management en organisatie moeten functioneren om de organisatie-doelen zo goed mogelijk te realiseren. Dit geldt zowel voor private als voor publieke organisaties. Of het nu gaat om de rijksoverheid of gemeenten, politiekorpsen of onderwijsinstellingen, zorginstellingen of corporaties, voor al deze organisaties geldt dat er vanaf de jaren tachtig veel is veranderd in de wijze van organiseren en in de eisen die aan deze publieke instellingen worden gesteld.¹ Onder de noemer *new public management* hebben publieke organisaties, vooral via bedrijfskundige modellen en bedrijfseconomische analyses, gewerkt aan het resultaatgericht, meer gecoördineerd en efficiënter functioneren.² In de afgelopen decennia heeft een combinatie van maatschappelijke en politiek-bestuurlijke ontwikkelingen ervoor gezorgd dat goed organiseren een centraal onderwerp van publieke organisaties is geworden.

Publieke zaak

Ondanks de kritiek op de bedrijfs- en organisatiekundige benadering van publieke organisaties vanuit de bestuurswetenschap, is het onontkoombaar dat publieke organisaties werken aan het verbeteren van de wijze waarop zij functioneren. Het gaat daarbij altijd om de vraag in welke mate zij, gezien in het licht van een veranderende en veeleisende omgeving, in staat zijn doelbewust en doelgericht aan de realisatie van hun organisatie-doelen te werken. Voor publieke organisaties geldt dat het niet uitsluitend om 'zo goedkoop mogelijk zijn' gaat. Een te sterke bedrijfseconomische oriëntatie staat haaks op de specificiteit

van de publieke zaak, waarin het om meer dan geld gaat en ook andere waarden van belang zijn. Het gaat bij publieke organisaties wel om de wijze waarop zij in staat zijn binnen het spanningsveld van verschillende waarden, tot optimale (en te verantwoorden) prestaties te komen. Managers van publieke organisaties hebben de taak daar door middel van het effectief organiseren en besturen van de eigen organisatie invulling aan te geven. Onderzoek naar het effectief besturen (en managen) van publieke organisaties geeft hierin inzicht.³

Besturen

In essentie gaat het bij het effectief besturen van publieke organisaties (publiek management) om het op elkaar betrekken van prestaties, primaire processen en publieke en politieke contexten (omgeving).⁴ Van publieke organisaties wordt verwacht dat zij schaarse middelen zodanig inzetten, dat deze op een verantwoorde en goede wijze toegevoegde waarde aan de maatschappelijke opdracht van de organisatie leveren. Vanuit de bedrijfs- en organisatiekunde wordt het vraagstuk van effectief besturen traditioneel verbonden met de begrippen *planning* en *control*. *Planning* is het proces waarmee de organisatie de organisatie-doelen en de methoden om deze te realiseren, vaststelt. *Control* is het proces dat voorziet in meting en sturing (correctie en preventie) vanuit de vergelijking tussen de feitelijke

- 1 Noordegraaf, M., K. Geuijen & A. Meijer (2011). *Handboek publiek management*. Den Haag: Boom Lemma.
- 2 Noordegraaf, M. (2008). *Management in het publieke domein. Issues, instituties en instrumenten*. Bussum: Coutinho.
- 3 Have, W.D. ten (2011). *Weg van verandering. Systematisch besturen: organisatiekundige en veranderingkundige verkenningen en toepassingen van het in control concept*. Amsterdam: Mediawerf.
- 4 Noordegraaf e.a. op.cit.



Schip Rotterdam, waardoor Woonbron in financiële problemen raakte

prestaties en vastgestelde doelen. Om organisaties te ondersteunen bij hun *planning & control*cyclus zijn diverse instrumenten en systemen ontwikkeld die erop gericht zijn prestaties expliciet te maken, te monitoren en te optimaliseren. Deze wijze van besturen, het verbeteren van organisaties door prestaties meetbaar te maken en via metingen en monitoring de resultaten te verbeteren heeft, onder invloed van het *new public management*, ook zijn weg naar publieke organisaties gevonden. In lijn hiermee is het begrip *in control* de afge-

faïres die maatschappelijk veel verontwaardiging hebben veroorzaakt. Zo waren er problemen bij woningcorporaties als Woonbron, in de gezondheidszorg bij het IJsselmeerziekenhuis, het Orbis ziekenhuis in Heerlen en de bestuurlijke en financiële perikelen bij verschillende provincies zoals Noord-Holland. Het maakt dat publieke organisaties vooral bezig zijn met het (achteraf) aantonen dat zij geen fouten maken en hun doelen (prestatie-indicatoren) hebben gehaald. Managers sturen op verantwoording en beheersing. Het is de vraag of publieke organisaties daarmee daadwerkelijk effectief werken aan het realiseren van hun maatschappelijke opgave. De nadruk op verantwoording van prestaties en bijbehorende indicatoren drukt de vraag naar het functioneren van management en organisatie om optimaal aan de maatschappelijke opdracht bij te dragen, naar de achtergrond. Doelgericht en doelbewust werken aan maatschappelijke opgaven vraagt dat publieke instellingen kijken naar hun organisatie vanuit rationeel perspectief. Het gaat om het beïnvloeden van de rationaliteit van de organisatie, van het sociaal verband.⁵ Bij een sociaal verband zijn mensen betrokken. Zij moeten een doel realiseren, waarvan zij zich bewust moeten zijn. Effectief besturen van publieke organisaties gaat erom zo efficiënt (doelmatig) en effectief (doelgericht) mogelijk inspanningen en energie op het hogere doel van de organisatie (de maatschappelijke opdracht) te richten. Vanuit dat perspectief is *in control* meer dan beheersen, het gaat om *the ability to manage or direct*. *In control* gaat veel meer over besturen dan over verantwoordeden en veel meer over leren dan controleren.

Systemtheoretische benadering

Effectief besturen of *the ability to manage or direct*, biedt dus een breder perspectief op *in control*. Het is de vraag hoe managers van publieke organisaties daaraan invulling kunnen geven. De rol en verantwoordelijkheid van de manager is het maken van plannen en de uitvoering te volgen en te verbeteren. Vanuit de systeemtheorie gaat het om *input*, *output* en de wijze waarop de verbinding tussen beide door middel van *throughput* wordt vormgegeven. Het ontbreekt echter veelal aan zicht op en inzicht in de wijze waarop deze verbinding moet worden gerealiseerd.

Vanuit die constatering helpt het publieke organisaties en hun managers om zicht te creëren op de specifieke (combinatie of patronen van) processen die aan het effectief kunnen besturen van publieke organisaties

Het belang van sturen op resultaten is versterkt

lopen jaren nadrukkelijk deel gaan uitmaken van de taal en het repertoire van de publieke manager. In de praktijk van publieke organisaties blijkt *in control* echter synoniem te zijn geworden voor verantwoordeden. Publieke organisaties worden steeds vaker gedwongen zich over de realisatie van de organisatiedoelstellingen te verantwoorden. Deels door formele vereisten, zoals prestatiebesturing en -financiering, deels door de sociale verwachting dat publieke organisaties in de ogen van kritische burgers en bedrijven *value for money* moeten leveren, is het belang van sturen op resultaten versterkt. Dit leidt *de facto* veelal tot een sterke nadruk op *control* in de zin van verantwoording. Het gaat erom aan te tonen dat er verantwoordelijk is gehandeld, resultaten zijn behaald. Het richt zich vooral op risico's die met de bedrijfsvoering zijn verbonden. Dit is voor een belangrijk deel een uitvloeisel van af-

⁵ Have, S, ten (2002). *Voorbeeldig veranderen, een kwestie van organiseren*. Amsterdam: Nieuwezijds.

Managementproces	Omschrijving	Onderscheidende interventies en aangrijpingspunten
<i>policy deployment</i>	het vertalen van organisatiedoelstellingen en -waarden door alle lagen van de organisatie heen.	<ul style="list-style-type: none"> • het meerjarenbeleid is vertaald in afdelingsplannen • de strategie is vertaald in bedrijfsplannen en afdelingsplannen • er is een duidelijke beleidscyclus met een strategisch beleidsplan, een jaarplan en daaraan gekoppelde begroting • de kaderbrief is opgesteld op basis van strategische kaders en vormt de basis voor de jaarplannen • strategische kaders zijn richtinggevend voor het bedrijfsplan en deze zijn consistent vertaald in managementcontracten
<i>key process management</i>	het definiëren, verbeteren van en werken volgens processen die de richting en strategie van de organisatie vertalen, dragen en realiseren; processen zijn beschreven en ingericht op basis van maximale toegevoegde waarde voor de realisatie van de organisatiestrategie.	<ul style="list-style-type: none"> • hr-beleid is afgeleid van de strategie • operationele processen zijn ontworpen en ingericht in lijn met de hoofddoelstelling van de organisatie • processen zijn ingericht op maximale bijdrage aan de realisatie van beleid • op basis van visie en strategie is de gewenste leiderschapstijl gedefinieerd en vertaald in kerncompetenties
<i>strategic monitoring</i>	het op basis van een beperkt aantal kritieke succesfactoren volgen van de realisatie van de strategie en voorzien in <i>feedback</i> waarmee de uitvoering gecorrigeerd of verbeterd kan worden.	<ul style="list-style-type: none"> • verbeterplannen worden <i>gemonitord</i> • per afdeling zijn kritische prestatie indicatoren gedefinieerd, die worden teruggekoppeld en kunnen leiden tot bijstelling van beleid • jaarlijkse voortgangs- en beoordelingsgesprekken • periodieke managementrapportages • afdelingen maken gebruik van externe benchmarks
<i>process improvement</i>	het systematisch en continu verbeteren van processen om deze in lijn te brengen met de interne en externe eisen die aan de organisatie worden gesteld.	<ul style="list-style-type: none"> • kritische momenten in processen zijn vertaald in een set meetbare prestatie-indicatoren • metingen worden gebruikt voor verbetering en vernieuwing van processen • periodieke klant-, medewerkers- en leveranciers metingen vormen de basis voor procesverbeteringen • managementinformatie wordt gebruikt voor het monitoren van zowel primaire- als ondersteunende processen • voor alle deelprocessen zijn prestatie-indicatoren gedefinieerd • er is een ingerichte cyclus (plan-do-check-act) om processen door te lichten, te evalueren en bij te sturen
<i>operational control</i>	het continu en systematisch volgen van de uitvoering van de operationele strategie en plannen en het voorzien in constructieve <i>feedback</i> .	<ul style="list-style-type: none"> • kritische succesfactoren zijn benoemd en worden gemonitord om te beoordelen of de organisatiedoelstellingen worden gehaald; periodiek worden kritische succesfactoren gemeten en vindt er rapportage over plaats. • klant- en medewerkerstevredenheidsmetingen worden gebruikt voor bijstelling van de strategie • evaluatie van de strategie is een nadrukkelijk onderdeel van de beleidsontwikkelingscyclus
<i>interface management</i>	het in samenhang beoordelen van alle organisatorische niveaus, systemen en processen op toegevoegde waarde voor de te realiseren doelstellingen.	<ul style="list-style-type: none"> • ondersteunende processen zijn ingericht voor het primaire proces • ondersteunende processen zijn beschreven en afgestemd met het primaire proces • bij procesbeschrijvingen worden externe partijen betrokken als deze organisatiegrenzen raken of overschrijden • taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn aan procesbeleid gekoppeld • mt-leden zijn procesverantwoordelijk • duidelijk procesverantwoordelijke benoemd met mandaat • kennisdeling over hoofdprocessen vindt verticaal en horizontaal plaats
<i>strategic goal setting</i>	het vaststellen van de missie, belangrijkste doelen, strategie en beleid om richting te geven aan het verwerven en alloceren van middelen, aan afdelingen, processen en projecten, nodig om (hogere) doelen van de organisatie te realiseren.	<ul style="list-style-type: none"> • het strategisch beleidsplan fungeert als grondslag voor beleid binnen alle organisatieonderdelen en processen • activiteiten in afdelingen en processen worden beoordeeld op maximale bijdrage aan de strategie • het strategisch hr-plan is systematisch gekoppeld aan de organisatiestrategie, -ambitie en talenten van medewerkers • op basis van de vastgestelde strategie zijn specifieke doelen gesteld voor afdelingen en processen, maatregelen genomen en budgetten gealloceerd
<i>strategic learning</i>	het testen en toetsen van de kernassumpties over de context waarop de strategie gebaseerd is en het kunnen aanpassen of vernieuwen van strategische routines, waar die assumpties tekortschieten of achterhaald zijn. Deze doorvertalen naar alle lagen van de organisatie.	<ul style="list-style-type: none"> • het meerjarenbeleid wordt vertaald in managementcontracten op afdelingsniveau met daaraan gekoppelde prestatie-indicatoren • de uitkomsten van metingen worden geëvalueerd en leiden indien nodig tot bijstelling van strategie en beleid • meetresultaten worden gebruikt als input voor nieuwe jaarplannen • afgeleid van de strategie zijn er duidelijke doelstellingen op het gebied van personeelsmanagement met daaraan gekoppelde prestatie-indicatoren die periodiek gemeten en geëvalueerd worden
<i>organisational learning</i>	het toetsen van en reflecteren op de strategische doelstellingen, processen, gewoontes, routines en procedures van de organisatie en deze waar nodig verbeteren of vernieuwen, zowel <i>goal-oriented</i> als <i>feedback-driven</i> .	<ul style="list-style-type: none"> • de strategische doelstellingen worden vertaald in activiteiten en processen die periodiek geëvalueerd worden • de strategie wordt opgesteld in afstemming en samenhang met in- en externe belanghebbenden; deze wordt vertaald naar activiteiten en processen met daaraan gekoppelde indicatoren die periodiek gemeten en geëvalueerd worden • strategische doelstellingen zijn vertaald naar processen en daaraan gekoppelde indicatoren die geëvalueerd worden en waarop (bij)sturing plaatsvindt
<i>management control</i>	het in termen van processen en activiteiten definiëren van te realiseren doelen binnen de verschillende organisatieonderdelen en het volgen hiervan met behulp van prestatiecriteria, het voorzien in coördinatie en sturing door planning, middelenallocatie, <i>feedback</i> en correctie.	<ul style="list-style-type: none"> • relevante indicatoren worden gemeten, zodat er inzicht is in de prestaties per organisatieonderdeel en per proces; dit geldt zowel voor primaire als ondersteunende processen, zodat maandelijkse bijsturing, indien nodig, kan plaatsvinden • op basis van audits worden verbeteringen in de interne controles doorgevoerd, die leiden tot verbeteringen in het primaire proces • budgetten worden <i>gemonitord</i> in relatie tot afdelingen en processen en er wordt beoordeeld of bijsturing nodig is

Tabel 1: Tien managementprocessen uitgewerkt op basis van onderzoek

ten grondslag liggen. Het gaat om inzicht in (management)processen die een manager kan aanwenden om de verbinding tussen *input* en *output* te realiseren. Het expliciteren van deze processen en het onderzoeken van hun bijdrage aan systematisch besturen, breken de *black box* die de *throughput* kenmerkt, als het ware open. Het geeft aangrijpingspunten en concrete interventies, die managers van publieke organisaties kunnen gebruiken om *in control* te komen en te blijven.

Systeemgeoriënteerd en procesgeoriënteerd

Vanuit verschillende onderzoeksdisciplines is veelvuldig onderzoek gedaan naar het succes en falen van (publieke) organisaties en hun managementaanpak. Naast het feit dat deze onderzoeken na een nadere beschouwing vaak stevige kritiek krijgen, richten zij zich vooral op kenmerken of aspecten van organisaties die zich positief onderscheiden of zelfs uitblinken. Inmiddels is er veel bekend over hoe slecht georganiseerde organisaties zich kunnen verbeteren. Het gaat er vaak om te beginnen met het toepassen van de basisprincipes van management. Deze hebben hun weg naar publieke organisaties in grote mate gevonden. Veel publieke organisaties zijn het stadium van deze basisprincipes dan ook gepasseerd. Het samenbrengen van prestaties, primaire processen en omgeving betekent voor publieke organisaties dat zij effectief moeten organiseren. De effectiviteit wordt door de omgeving of context gedefinieerd en door de organisatie als instrument gerealiseerd.⁶ Dit vraagt van publieke organisaties die *in control* zijn, dat zij de interne organisatie aan ontwikkelingen in de externe omgeving kunnen koppelen en deze aan de hand daarvan kunnen aanpassen en verbeteren.⁷ Publieke organisaties die daar toe in staat zijn, worden als systeemgeoriënteerd omschreven. Deze vanuit het kwaliteitsdenken overgenomen term past bij organisaties die op alle niveaus systematisch (kunnen) werken en inzicht hebben in de effectiviteit van de organisatie in relatie tot het realiseren van de beoogde doelen. Zij maken in primaire, ondersteunende en besturingsprocessen de verbinding tussen *input* en *output*. De eisen vanuit de omgeving en de daarmee verbonden opdracht zijn een op een gekoppeld aan het beleid. De organisatie is op pro-actief bijsturen gericht, in plaats

van reactief problemen te verhelpen. Er is inzicht in oorzaak en gevolg, de effectiviteit van acties is bekend. De organisatie is in staat effectief te besturen en aan te duiden als zijnde *in control*.

Aan de hand van het INK-managementmodel kan worden bepaald of een organisatie als systeemgeoriënteerd kan worden gekwalificeerd.⁸ Het model koppelt negen managementaandachtsgebieden aan kwalificaties voor ontwikkelingsfasen van organisaties. Na de introductie bleken deze fasen in de praktijk al snel synoniem te zijn geworden voor goed, beter, best. De fasen staan echter voor een toename van complexiteit en aandacht voor kwaliteit. Het Instituut Nederlandse Kwaliteit (INK) heeft deze koppeling daarom losgelaten, aangezien de overgang van fasen voor veel organisaties een doel op zich was geworden. Dat neemt niet weg dat voor publieke organisaties die *in control* zijn, geldt dat zij voldoen aan de kwalificaties behorende bij systeemgeoriënteerde organisaties. Organisaties die hier nog niet aan voldoen, kunnen als procesgeoriënteerd worden omschreven.

Procesgeoriënteerde organisaties beheersen hun primaire proces en hebben de wederzijdse afhankelijkheden tussen activiteiten in beeld. Ze hebben hun afzonderlijke processtappen geïdentificeerd en prestatie-indicatoren fungeren als stuurmiddel. Processen worden verbeterd op basis van geconstateerde afwijkingen. Deze organisaties hebben echter een beperkte externe blik en daarmee een gebrekkige verbinding met wat er extern van de organisatie wordt verwacht. Ze zijn daardoor niet voldoende in staat de organisatie daadwerkelijk effectief te besturen en zijn daardoor niet (volledig) *in control*.

Door managementprocessen bij publieke organisaties die nog net niet systeemgeoriënteerd zijn, te vergelijken met organisaties die wel systeemgeoriënteerd zijn, kan de vraag worden beantwoordt welke managementprocessen het verschil maken tussen organisaties die wel en (nog net) niet *in control* zijn.

Onderzoek

Wat maakt het verschil? Via het INK zijn dertien voorbeelden beschikbaar gesteld voor onderzoek naar effectief besturen bij publieke organisaties. Deze complexe publieke organisaties hebben de laatste jaren meegedongen naar de INK-kwalificatie 'systeemgeoriënteerd'. Zes van die voorbeelden hadden in termen van het INK de systeemgerichte fase (*in control*) bereikt en zeven (net) niet.

Voor de vergelijking tussen de *cases* zijn op basis van

6 Beer, S. (1985). *Diagnosing the system for organizations*. New York: John Wiley & Sons.

7 Hardjono, T.W. & R.J.M. Bakker (2011). *Management van processen. Identificeren, besturen, beheersen en vernieuwen*. Deventer: Kluwer.

8 Hardjono, T.W. & F.W. Hes (1993). *De Nederlandse kwaliteitsprijs en onderscheiding*. Deventer: Kluwer.

eerder onderzoek naar de wijze waarop complexe organisaties erin slagen over een langere periode doelgericht en doelbewust veranderingen te realiseren, tien essentiële managementprocessen gedefinieerd (zie tabel 1).⁹

Deze managementprocessen zijn verder geoperationaliseerd, onderbouwd en naar concrete indicaties op basis van een uitgebreide literatuurstudie, vertaald. Door middel van een *case control study* is vervolgens per voorbeeld de mate van aanwezigheid van de onderscheiden managementprocessen vastgesteld.

Het onderzoek laat zien dat publieke organisaties die effectief besturen (*in control* zijn) op al deze managementprocessen significant hoger scoren, behalve *policy deployment* (daar scoren ze beide goed op). Meer specifiek blijkt dat de managementprocessen *strategic goal setting*, *strategic learning*, *organizational learning* en *management control* het verschil maken tussen publieke organisaties die wel en (net) niet systematisch worden bestuurd (*in control*). Systematisch bestuurde organisaties passen deze managementprocessen beter toe dan andere organisaties.

De managementprocessen *key process management*, *strategic monitoring*, *interface management*, *operational control* en *process improvement* zijn noodzakelijk, maar niet voldoende voorwaarde voor een publieke organisatie die systematisch wordt bestuurd. Systematisch bestuurde organisaties passen deze managementprocessen weliswaar beter toe dan de andere organisaties, verbetering van alleen deze processen door (procesgeoriënteerde) organisaties leidt niet tot het daadwerkelijk zetten van de stap van proces- naar systeemgeoriënteerd (*in control*).

Besluit

De waarde van de in dit artikel besproken onderzoeksresultaten moet vooral worden gezocht in de

relatie tot vraagstukken van *in control* zijn en het goed besturen van publieke organisaties. Het laat een breder perspectief op *in control* zien en kijkt verder dan de financiële aspecten management en organisatie. Een publieke organisatie die *in control* wil zijn, zal systematisch moeten kunnen sturen. De tien onderscheiden managementprocessen maken duidelijk,

Procesgeoriënteerde organisaties hebben een beperkte externe blik

dat het draait om een combinatie van terugkijken en vooruitkijken, verbeteren en vernieuwen, beheersen en veranderen, korte en lange termijn, financiële en niet-financiële harde indicatoren (bijvoorbeeld prestatie-indicatoren) en zachte factoren (bijvoorbeeld visie en organisatiewaarden).

In dit artikel zijn de bepalende managementprocessen geoperationaliseerd voor het effectief besturen van organisaties. Het biedt managers van publieke organisaties de mogelijkheid betekenis en invulling te geven aan het doelgericht en doelbewust realiseren van de maatschappelijke opdracht van de organisatie. Het toepassen van de interventies die aan de managementprocessen ten grondslag liggen, helpt bij het effectief besturen of managen van publieke organisaties en kan managers ondersteunen bij het behendig op elkaar betrekken van prestaties, primaire processen en omgeving. ■

9 Have, S, ten (2002). *Voorbeeldig veranderen, een kwestie van organiseren*. Amsterdam: Nieuwezijds.

De Florentijn Niccolò Machiavelli

Hij raakte in de vergetelheid, de jong gestorven Rotterdamse schrijver en wetenschapper Jo Otten (1901-1940), die in 1928 promoveerde op een proefschrift over het Italiaans fascisme. Maar hij heeft wel een standaardwerk op zijn naam staan, namelijk een vertaling van *Il Principe* van de Florentijn Niccolò Machiavelli. Bij uitgeverij In de Knipscheer verscheen de zevende druk van Ottens postuum verschenen *Machiavelli, sleutel van onze tijd* (1940), gevolgd door diens Nederlandse vertaling van Machiavelli's wereldberoemde en omstreden politieke geschrift *Il Principe*. Als gevolg van de oorlogsomstandigheden moest destijds het inleidende hoofdstuk uit het oorspronkelijke werk *Machiavelli, sleutel van onze tijd* worden geschrapt. Ook in latere drukken keerde het niet terug en werden er zelfs allerlei coupures in de tekst aangebracht. Deze zevende druk is compleet en voorzien van het nooit eerder gepubliceerde inleidende hoofdstuk.

