

Northedge



The final frontier

Een versie van het INK-model voor gebruik in een beleidsomgeving

1. Inleiding

Het INK-model komt het meest tot haar recht in een complexe omgeving. Het verschaffen van zicht op samenhang is de kern van het model. Echter, hoe breed het model ook wordt toegepast, binnen de meest complexe omgeving van alle nog niet. Die omgeving is de beleidsomgeving.

Er zijn een paar goede redenen waarom het model in deze omgeving (tot nu toe) niet werkt. In deze notitie wordt daarop ingegaan en wordt tegelijk aangegeven hoe dit kan worden ondervangen.

Zo scherp mogelijk wordt aangegeven hoe en onder welke omstandigheden het model in een beleidsomgeving kan worden gehanteerd. Een aanpassing in de benamingen van de verschillende aandachtsgebieden van het model is het gevolg. Daarbij worden de afwijkingen van het standaard model tot het minimum beperkt, zodat vergelijking met andere organisaties tot de mogelijkheid blijft behoren. Belangrijk is dat de wijzigingen in de opbouw van het model minder belangrijk zijn dan de juiste benadering van waaruit met het model wordt gewerkt. Gevoeligheid voor een beleidsomgeving is voorwaarde voor een succesvol gebruik van het model, welke aanpassingen ook worden gemaakt.

De ontwikkeling van dit bijzondere model is de uitkomst van een reeks van ervaringen van Northedge in een (semi-) beleidsomgeving. Structureel verliep de positiebepaling of zelfevaluatie van een beleidsafdeling steeds moeilijker dan van uitvoerende organisatiedelen. Structureel werden ook de veronderstellingen achter het model meer ter discussie gesteld dan in andere organisaties – en voor een deel terecht. Luisterend naar onze doelgroep is in de afgelopen twee jaar intensief nagedacht over de vraag of en hoe het model moet worden aangepast aan een beleidsomgeving. In principe moeten dergelijke aanpassingen worden vermeden, want het ondergraaft de vergelijkbaarheid van organisaties met elkaar. Uiteindelijk is de hieronder beschreven versie van het model ontstaan. Deze maakt een aantal belangrijke aanpassingen zonder dat de vergelijkbaarheid verloren gaat.

Een eerste ervaring met deze gewijzigde versie van het model is positief verlopen. Geruisloos en constructief, zoals het hoort. Als kennispartner van het INK willen we de inzichten van Northedge graag delen met het instituut en andere partners.

Ook u, als lezer van deze notitie, willen wij graag om uw mening vragen. U kunt uw reactie kwijt bij Peter Noordhoek, e-mail: dpn@northedge.nl of u kunt bellen: 0182 – 68 45 45.

2. Waarom een aanpassing van het model?

2.1 Grenzen in het gebruik van het model

Het INK-model is breed verspreid¹. Kijkend naar de toepassing van het model komen we het in ontzettend veel organisaties tegen. Er zijn echter twee groepen organisaties waar het model niet aanslaat of waar men zelfs allergisch op het model lijkt te reageren. De eerste en grootste groep is het midden- en kleinbedrijf. Bij MKB-bedrijven leeft het gevoel dat het model veel te ingewikkeld is. Te veel velden, te veel principes voor organisaties die bijna per definitie in de eerste fase zullen opereren en daarin ook graag willen blijven opereren.

De tweede groep omvat de groep waarin professionaliteit en politiek-bestuurlijke gevoeligheid bij elkaar komen: in de beleidsomgeving. Hoewel geplaatst in de meest traditionele hiërarchie die we kennen, wordt juist in die omgeving het accent gelegd op het professionele karakter van het werk. De noodzaak om snel in te kunnen spelen op de eisen van de dag kan alles overheersend zijn. Een mogelijk gebrek aan beheersing wordt bestreden met Aanwijzingen, checklisten en vooral met een uitgebreide planning en controlcyclus. Dat laatste wordt overigens weer zo veel mogelijk overgelaten aan specialisten, om het eigenlijke werk niet te hoeven verstoren. Die weerstand is zo sterk dat we rustig kunnen spreken van de 'final frontier' van het INK-model. Het is dus tijd om te bekijken of het model wel werkt in een beleidsomgeving en zo ja, wat voor aanpassingen dan nodig zijn.

2.2 Verschillen tussen beleid en uitvoering

De positie van een beleidsafdeling is in veel opzichten anders dan die van een uitvoerende organisatie. Enkele van die verschillen zijn van fundamentele aard. Het klantbegrip is anders, de processen lopen anders. Professionele processen vormen de start van het dagelijkse werk en niet de opgeschreven werkprocessen. Gechargeerd gezegd; 'voor dat laatste hebben we de secretaresse'. Er zijn nog meer verschillen. De taken zijn altijd afgeleide taken, de verantwoordelijkheid voor de uitvoering lijkt weg. Leiderschap lijkt van een andere orde dan die in een omgeving waarin het om de uitvoering gaat. Voor een deel gaat het om slechts graduele verschillen, voor een ander deel zijn de verschillen structureel. Zwart-wit geformuleerd zetten we de volgende verschillen op een rij:

Uitvoering

politiek is een andere wereld
primaire klant buiten de organisatie
gericht op eigen verantwoordelijkheid
doel: uitvoering
procesbeschrijvingen leidend
eigen beheersverantwoordelijkheid
gericht op resultaat

Beleid

politiek is de wereld
primaire klant binnen de organisatie (minister)
afgeleide verantwoordelijkheid
doel: agenda formulering
inzichten medewerkers leidend
gescheiden beheerscircuits
gericht op acceptatie en draagvlak

Deze verschillen maken dat je hoe dan ook voorzichtig moet zijn met het zonder meer toepassen van het standaard INK-model op een beleidsomgeving. Maar er speelt meer dan alleen een kwestie van het overbruggen van verschillen. De weerstand tegen het gebruik van modellen en andere rationele instrumenten voor verandering steekt diep en bepaalt de cultuur van veel beleidsdirecties. Dat moet

¹ Deze tekst gaat over de toepassing van het model in een complexe beleidsomgeving. De veronderstelling is dat de lezers bekend zijn met het standaard INK-model, in het bijzonder de indeling van de verschillende aandachtsgebieden, de ontwikkelfasen en de wijze waarop een positiebepaling of zelfevaluatie wordt uitgevoerd. In de bijlage treft u meer informatie aan over het standaardmodel. Is dit niet voldoende, laat het ons weten, dan zorgen we voor aanvullende informatie (info@northedge.nl) of kunt u de website van het INK raadplegen (www.ink.nl).

begrepen worden en serieus worden genomen voordat er met welk model dan ook in een beleidsomgeving wordt gewerkt.

2.3 Effectiviteit van een model in een beleidsomgeving

Een reeks bestuurskundige onderzoekers² hebben overtuigend aangetoond dat het werken in een beleidsomgeving gekenmerkt wordt door veel improviseren en snel anticiperen. Zeker voor de topfiguren kan dat nog wat scherper worden gezegd: er moet gewerkt worden in een situatie die buitengewoon chaotisch kan zijn. En het aardige is: dat vindt men nog leuk ook. Chaos is niet iets wat bestreden moet worden; het wordt omarmd of tenminste als onvermijdelijk gezien. Denkers als Frissen hebben op grond daarvan de conclusie getrokken dat de rol van beleidsdirecties vooral is gericht op het begeleiden van maatschappelijke processen. Elke pretentie van beheersing zal onvermijdelijk in het tegendeel verkeren. Traditionele modellen en instrumenten werken niet of zullen al snel in het tegendeel verkeren van waarvoor ze zijn ingevoerd.

Hoe zinvol is het dan om met een INK-model te komen? Zo'n model is immers gebaseerd op een wereldbeeld waarin het wel degelijk mogelijk is om rationeel en systematisch aan de organisatie te werken en concrete resultaten te behalen.

Niet zonder meer dus. De les van de onderzoekers moet serieus worden genomen. Op z'n minst moeten er een paar waarschuwingen worden geformuleerd. Het procesgerichte (eerst ontwerpen, dan doen) dat het standaardmodel kenmerkt zou wel eens niet zo'n goede ingang kunnen zijn in een beleidsomgeving. De prikkels die uit kunnen gaan van het werken voor burgers en bedrijven in een uitvoerende organisatie zouden wel eens helemaal niet – of slechts indirect - kunnen werken in een beleidsomgeving. 'De burger is geen klant' is een veelgehoorde kreet in de beleidsomgeving en die uitspraak is meer dan een teken van weerstand. In de weging van het algemeen belang kan de tevredenheid van de individuele burger inderdaad van secundair belang zijn. Achter het model schuilt de veronderstelling dat er een vorm van leiding (management) zit die er naar streeft de eigen organisatie zoveel als mogelijk autonoom te laten groeien. Is dat geen gevaarlijke veronderstelling voor beleidsorganisaties die er vooral zijn ten behoeve van de politieke bestuurders?

Hoor je niet veel eerder met een machtsmodel te komen dan met zo'n rationeel INK-model? Of is het niet beter om de illusie van rationaliteit te doorbreken en het relatie spel gewoon te zien voor wat het is?

Terechte vragen. Maar het antwoord is allesbehalve eenduidig. In werkelijkheid zijn de uitdagingen van een beleidsdirectie niet zo heel erg afwijkend van die van een uitvoeringsorganisatie en is er hetzelfde verlangen om wat orde in de chaos te brengen. Zelfevaluaties verlopen inhoudelijk niet zo heel veel anders in een beleidsomgeving dan elders. De dynamiek is anders, het geloof in rationele beheersing een stuk minder, maar het streven ernaar is er niet minder om. Wellicht is het ook een misverstand om het hanteren van een model in het teken te zetten van de 'beheersing' van de organisatie. De behoefte is anders en ligt ervoor; bij het inzichtelijk krijgen van de dynamiek waarin moet worden gewerkt.

Er is nog een andere reden om te denken dat de soep niet zo heet wordt gegeten als deze soms in bestuurskundige kring wordt opgediend. Niet alleen is er een grens aan wat je met goed improviseren kunt bereiken, een beleidsdirectie is natuurlijk meer dan alleen een omgeving waarin innovatief over maatschappelijke ontwikkelingen kan worden nagedacht. Zware formele planning-, wetgevings- en

² Om er slechts enkele te noemen (en andere tekort te doen): Paul 't Hart e.a. – Politiek-ambtelijke verhoudingen in beweging. Boom, 2002. Mirko Noordergraaf – Attention! Work and Behaviour of Public Managers Amidst Ambiguity. Eburon, 2000. Gaston L. Sporre – Ambtelijke invloed (v)erkend. Vuga, 1988. Deze onderzoeken sluiten overigens aan bij een traditie. Met name Mintzberg heeft hetzelfde eerder gedaan onder managers in het bedrijfsleven. Northedge heeft zelf een studie over 'sturing en kwaliteit. Een theoretische studie naar de rol van kwaliteitszorg bij sturingsrelaties binnen de overheid.', gepubliceerd Ministerie van BZK, 1998.

verantwoordingsprocessen komen uit bij de beleidsdirectie en vragen om een tijdige verwerking. Op dossierniveau moeten de formele en informele elementen bij elkaar worden gebracht. Dat vraagt wel degelijk om organisatie. Het probleem is echter dat beleidsdirecties zowel de top vormen van de overheidspiramide als de bodem zijn voor de ondersteuning van de bewindspersonen. Lijnen lopen dus voortdurend door elkaar heen. Het is opvallend dat vaak het enige proces dat goed is geregeld ook het enige proces is waarin de lijn helder is: het beantwoorden van Kamervragen.

Tot slot: terecht of niet, de verwachting is wel degelijk dat een beleidsdirectie haar eigen werkzaamheden goed weet te beheersen. Keer op keer – soms benadrukt door een enquête – wordt de verwachting uitgesproken dat een beleidsdirectie in staat is signalen op te vangen en er op een transparante wijze wat mee kan doen. Een beleidsdirectie moet ten minste een verhaal hebben over wat men wel of niet heeft gedaan. Het probleem is dat dit verhaal bijna altijd ontbreekt als een scherp licht wordt geworpen op de dagelijkse praktijk van een beleidsdirectie.

In het probleem schuilt ook de oplossing. Een beleidsdirectie is een theater van formele en informele elementen, van soms gestructureerde en dan weer chaotische elementen. Die mix van elementen smeekt om modellering.

Elk model is een versimpeling van de werkelijkheid. Juist in een complexe en dynamische omgeving is de behoefte aan versimpeling groot. Echter niet om over logistieke processen te praten, maar over de inhoud van het werk zelf en de manier waarop de medewerkers en partners er mee omgaan. Mensen moeten elkaar verhalen vertellen om betekenis te geven aan wat ze doen. Modellen helpen bij het vertellen van de moderne verhalen. Het INK-model helpt bij het vertellen van het verhaal, maar de taal waarin het is geschreven is die van het grote bedrijfsleven en niet die van een beleidsdirectie. Aanpassing van de taal is daarom een logische stap.

2.4 Werken met een model in een beleidsomgeving: wijzigingen

Conclusie van dit alles is dat het nooit goed zal vallen om zonder meer met een model in een beleidsomgeving aan de gang te gaan. De wijzigingen die hier op papier in het model worden gemaakt zullen moeten worden ingebed en begeleid door personen die weten wat ze met zo'n model in een beleidsomgeving aan kunnen.

Voor de inzet (de organisatievelden) betekent dit:

- het is mensenwerk, met name werk van mensen met een sterk professionele werkopvatting;
- de inhoud van het beleid moet in het model aan bod komen; het organiseren zelf is niet zo interessant;
- processen moeten dus niet afleiden van de taakopvatting;
- beheer moet houvast bieden zonder te knellen.

Voor het in beeld brengen van de 'resultaten' betekent dit:

- de primaire klant is de politiek bestuurder;
- het bereiken van de burger gaat niet vanzelf. De burger gaat op in de 'samenleving';
- motivatie van de medewerkers is kritische factor;
- het is extra moeilijk in beeld te brengen waar echt op wordt beloofd of afgerekend.

Bij het ontwikkelen van een aangepast model voor de beleidsomgeving is ervan uitgegaan dat de meeste beleidsdirecties voor een belangrijk deel functioneren op activiteitsniveau, met name het deel dat direct in contact staat met het politiek-bestuurlijke circuit. Tegelijk zal er sprake zijn van vele aanzetten tot sturing op een hoger niveau, onder andere onder invloed van het VBTB-proces, maar dat niet alleen.

Een ontwikkeling richting een hogere fase van ontwikkeling (fase II-III) betekent voor een beleidsomgeving bijvoorbeeld:

- een meer centraal stellen van het beleidsdossier;
- over institutionele grenzen heen;
- een meer projectmatige en programmatige manier van werken;
- een verminderde afhankelijkheid van de beleidstop bij het stellen van prioriteiten in het werk;
- een vergrote betrokkenheid van beleidsmedewerkers bij besluitvorming, ook op politiek-bestuurlijk niveau;
- een verhoogde politiek-bestuurlijke gevoeligheid bij de medewerkers;
- een goede betrokkenheid van niet-beleidsambtenaren bij de formulering van werkprocessen en bij projecten;
- een meer volwassen relatie tussen bestuurders en ambtenaren;
- een krachtige politiek-bestuurlijke aansturing met geargumenteed weerwerk wanneer nodig.

Bij de ontwikkeling richting hogere niveaus van organisatie-ontwikkeling wordt mogelijk tegen een aantal barrières aan gelopen. Dit heet de problematiek van de 'dubbele weg' en wordt nader uitgelegd in hoofdstuk 4.6. Het is onze ambitie in een verdere ontwikkeling van het model hier extra aandacht aan te geven.

3. Een model voor een beleidsomgeving

3.1 Uitgangspunten voor de aanpassing

Dit alles betekent dat als met het INK-model wordt gewerkt er een aantal aanpassingen moeten worden gemaakt. Daarbij mag het alleen gaan om onvermijdelijke aanpassingen. Waar mogelijk moet het standaardmodel intact blijven. Het gaat dus om minimale aanpassingen met een maximale impact. Voor een aangepaste versie van het model betekent dit:

- de herkenbaar voor de doelgroep (beleidsambtenaren) moet maximaal zijn;
- de politiek-bestuurlijke omgeving waarin wordt gewerkt moet terugkomen in de benamingen van de velden;
- de organisatiegebieden moeten aansluiten bij de prioriteiten van de beleidsambtenaar: zijn of haar professionele eisen, de taakopdracht, etc.;
- de resultaatgebieden moeten aansluiten bij de doelgroepen waarvoor wordt gewerkt, rekening houdend met het bijzondere 'klant' begrip van de beleidsomgeving;
- de begeleider maakt de echte aanpassing.

Wat gelijk wordt gehouden met het standaard model:

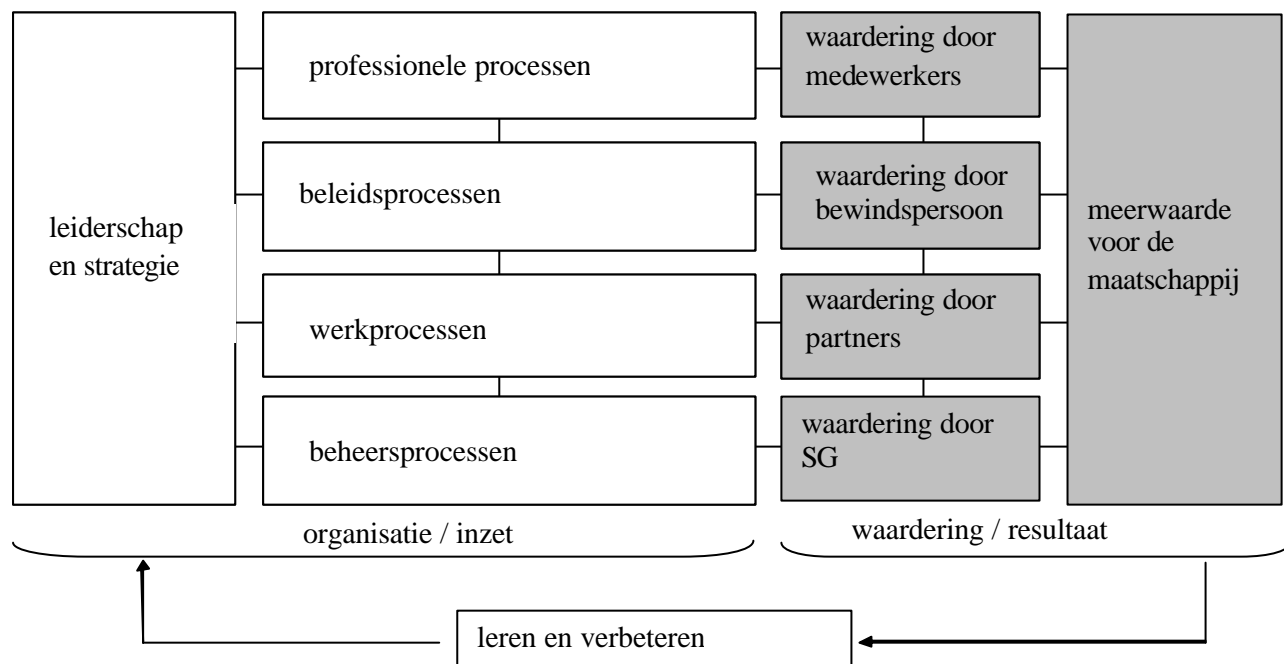
- de benamingen van de aspecten onder de zgn. organisatievelden;
- de wijze waarop met de invulling van de resultaatvelden wordt omgegaan;
- de scoringsmethode, inclusief de wijze waarop de zgn. ontwikkelfasen van het model worden gehanteerd;
- de mogelijkheid om het geheel op vergelijkbare wijze te laten auditen door het INK.

3.2 Aandachtsgebieden

De volgende wijzigingen zijn gemaakt in de benamingen van de aandachtsgebieden van het model, met in de kleine kolom links de standaard nummering van de velden in het model en rechts de gewenste volgorde van bespreking tijdens een positiebepaling of zelfevaluatie:

	Standaard model		Beleidsmodel
1	Leiderschap	9	Leiderschap en strategie
2	Strategie en beleid	3	Beleidsprocessen
3	Medewerkers	1	Medewerkers (professionaliseringsprocessen)
4	Middelen	7	Beheersprocessen
5	Processen	5	Werkprocessen
6	Waardering door klanten en toeleveranciers	6	Waardering door partners
7	Waardering door medewerkers	2	Waardering door medewerkers
8	Waardering door maatschappij	10	Meerwaarde voor de maatschappij
9a / 9b	Eindresultaten (financieel en operationeel)	4 8	Waardering door bewindspersoon Waardering door (Plv.) Secretaris-Generaal
10	Leren en verbeteren		Leren en verbeteren

Hieronder worden de verschillende (aanpassingen in de) aandachtsgebieden nader besproken. Daarbij worden er steeds een koppeling gemaakt tussen een organisatieveld en een resultaatveld. Bij een positiebepaling of zelfevaluatie wordt deze koppeling ook voortdurend gemaakt. Op die manier worden inzet en resultaat goed met elkaar verbonden.



Wat betreft de benamingen is het veld leiderschap uitgebreid met het thema strategie. Dat is gedaan omdat het aspect 'richten' uit het veld leiderschap en het element strategie zo dicht bij elkaar liggen dat het maken van een onderscheid al snel zijn betekenis verliest. Dit wordt ook gedaan omdat de meeste beleidsafdelingen in de praktijk te klein te zijn voor een afzonderlijke strategische functie, respectievelijk dat ze daarvoor kunnen terugvallen op de diverse planbureaus en adviesraden.

Het veld 'eindresultaten' is vervangen door het veld 'meerwaarde voor de maatschappij'. Hoe maakt de organisatie haar taak waar in de ogen van de samenleving?

Het oude veld 'eindresultaten' komt niet meer in die hoedanigheid terug. Dit heeft nadrukkelijk ook inhoudelijke redenen. Het veld eindresultaten is gesplitst in een resultaatveld 'waardering door de (plaatsvervangend) secretaris-generaal', als vervanging voor de financiële eindresultaten en door 'waardering door partners' als vervanging van de operationele eindresultaten. Aansluitend bij hetgeen de meeste beleidsdirecties hebben gedefinieerd als de primaire klant, wordt het veld 'waardering door klanten' omgedoopt tot 'waardering door bewindspersoon'.

De overige waarderingevelden worden ingedeeld naar de diverse (in- en externe) klantengroepen zoals die logisch zijn voor een beleidsdirectie. Voor wat betreft de andere organisatiegebieden is alleen het veld 'medewerkers' vervangen door het duidelijkere 'professionaliseringsprocessen', is het veld 'processen' licht gewijzigd in 'werkprocessen' (om het interne karakter ervan te benadrukken) en is het veld 'middelen' vervangen door de term 'beheersprocessen'.

Een lastig aspect bij de aanpassing van dit model is de vraag naar de plaats van de planning en controlcyclus. Het blijkt dat de planning en controlcyclus nogal verschillend wordt gebruikt binnen de verschillende departementen. De principes van VBTB zouden tot een meer centraal stellen van de planning en controlcyclus kunnen leiden, maar in de praktijk is het nog niet zover – en de vraag is of

het ook ooit zo ver zal komen. Dit betekent voor de hantering van het aangepaste model dat een inschatting moet worden gemaakt van de feitelijke ontwikkeling van de planning en controlcyclus. Is deze cyclus een vooral financiële cyclus met veel accent op de verantwoording en weinig op de sturing, dan wordt het onderdeel van beheersingsprocessen. Is de cyclus sterk leidend voor de programmering van de taken, dan kan het besproken worden bij het onderdeel 'beleidsprocessen'. Het gereed maken van de beleidstaken op het niveau van VBTB zal overigens altijd onderdeel uitmaken van het onderdeel 'leiderschap en strategie'.

3.3 Beschrijving en koppeling van velden

Hieronder wordt beschreven hoe met de verschillende velden wordt om gegaan in een beleidsomgeving. Daarbij wordt steeds een koppeling gemaakt van een organisatieveld en een resultaatveld.

'Professionaliseringsprocessen' en 'waardering door medewerkers'

Ten aanzien van de volgorde waarin de verschillende aspecten worden besproken, is met name van belang dat niet met het veld 'processen' wordt begonnen, maar met 'professionaliseringsprocessen / waardering door medewerkers'. Dit sluit aan bij de veel gehoorde opmerking dat een beleidsontwikkeling wel zonder goed beschreven processen kan, maar niet zonder goede professionals. Of dat waar is valt te bediscussiëren, maar een mensgerichte benadering sluit zeker aan bij de ervaring dat het HRM-systeem bij beleidsdirectie s doorgaans actueler is en beter beschreven is dan de proceskant van de organisatie. Tegelijk wordt de discussie over waar een goede beleidsmedewerkers aan moet voldoen steeds heftiger. Is hij of zij procesbegeleider of regisseur of is er een meer inhoudelijke rol? Wat zijn de nodige competenties? Welke bejegening past daarbij? Bijna alle overheidsorganisaties zijn tegenwoordig bekend met het fenomeen 'medewerkerstevredenheidsonderzoeken'. Het is logisch dat de uitkomsten hiervan onderdeel uitmaken van het veld 'waardering door medewerkers'. Daarnaast kan ook gedacht worden aan indirecte maatstaven zoals cijfers voor ziekteverzuim en verloop. Ook onderzoeken en uitspraken van de OR kunnen onderdeel uitmaken van dit waarderingsveld. In ieder geval biedt de discussie over dit waarderingsveld de basis voor de vraag: 'zijn we wat betreft ons menselijk kapitaal klaar voor de beleidstaken die we hebben?' – ook in een tijd van volume- en taakstellingen.

'Beleidsprocessen' en 'waardering door bewindspersoon'

Het volgende paar velden dat aan bod komt is 'beleidsprocessen / waardering door bewindspersoon'. Zoals gemeld wordt het element 'strategie' uit het reguliere model onder leiderschap meegenomen. Belangrijk bij dit paar is dat het om een *inhoudelijke* discussie van de beleidscyclus gaat: de combinatie van taakopdrachten waar men verantwoordelijk voor is. Het gaat hierbij om de mate waarin de beleidsdirectie er in slaagt de beleidsagenda te kennen en te verkennen en de mate waarin de beleidscyclus daadwerkelijk rond komt, inclusief de aandacht voor de uitvoering en het toezicht daarop. Anders gezegd: het gaat hierbij om de externe kant van de werkzaamheden van de beleidsdirectie. Daarbij staat de beleidscyclus centraal en (anders dan vaak bij het standaardmodel) niet de planning en controlcyclus – tenzij deze voldoende zijn geïntegreerd. Het hoort bij de bespreking van dit veld om goed te spreken over het kennismanagement dat bij de invulling van een goede beleidscyclus hoort. Hetzelfde geldt voor de rol van innovatie en communicatie van het beleid.

De meeste beleidsdirecties die een discussie over het klantbegrip hebben gevoerd, kiezen er expliciet voor om de bestuursraad of de eigen bewindspersoon als primaire klant te benoemen. Omdat niet elk departement een bestuursraad heeft, is er hier voor gekozen om te spreken over 'waardering door bewindspersoon'. Bedacht moet worden dat hiermee tegelijk ook de waardering door (de leden van de) Tweede Kamer, Eerste Kamer en Raad van State aan de orde kunnen komen. Meting van de waardering zal in de praktijk vooral gebeuren door het (liefst gestructureerd) interviewen van een selectie van personen, waaronder in ieder geval de meest betrokken bewindspersoon. Het is raadzaam om dit te doen voordat tot een positiebepaling of zelfevaluatie wordt over gegaan.

'Werkprocessen' en 'waardering door partners'

De interne kant van de werkzaamheden komt bovenal tot uiting in het volgende paar: 'werkprocessen / waardering door partners'. Bij de werkprocessen gaat het hierbij om alle kleine en grote werkafspraken die zijn geformuleerd om het werk in de beleidscyclus daadwerkelijk te kunnen realiseren. Meer en meer gaat het hierbij om teamwerk, waarin het secretariaat en de diverse ondersteunende functies een sleutelrol hebben. In korte tijd moet heel veel informatie worden verwerkt en samengebracht. Hoe werkt het? Wat zijn de doorlooptijden en de outputcriteria die daarbij gelden? Misschien moet er zelfs af en toe wat worden opgeschreven. Belangrijk bij dit onderdeel is ook de wijze waarop de innovatie gestalte krijgt. Het gebruik van nieuwe media moet bijvoorbeeld aan de orde komen.

Het feit dat dit om een nauwe afstemming met de ketenpartners vraagt, is de reden dat hier voor de tegenhanger 'waardering door partners' wordt gekozen. Het kan daarbij om vele partners gaan. Het omvat in ieder geval de organisaties en instituten waar een formele relatie mee is, inclusief de zelfstandige bestuursorganen / rechtspersonen met een wettelijke taak die opereren in het verlengde van de ministeriële verantwoordelijkheid. Maar ook kan het gaan om de vertegenwoordigers van burgers en bedrijven in het kader van afstemming met het maatschappelijk middenveld danwel binnen het kader van zgn. 'interactieve beleidsvorming'. Belangrijk is het om te letten op de wetstechnische- en juridische functie bij het departement. Omdat deze soms binnen de beleidsdirectie zit en soms er buiten is er discussie mogelijk over de plaats waar dit moet gebeuren, maar er dient in ieder geval aandacht voor te zijn.

Het is de beleidsdirectie zelf die de selectie van de partners maakt en hen vraagt om hun mening over het eigen optreden.

'Beheersprocessen' en 'waardering door (plv.) secretaris-generaal'

Lang zijn de werelden van beleid en beheer gescheiden geweest. Geld volgt het beleid en niet andersom. De inzichten zijn nu anders. De aansluiting van beheer en beleid (met de werkprocessen daartussen in) wordt een kwestie van zorg en aandacht.

Hier wordt een relatief beperkte invulling van het veld beheersprocessen beoogd. De volle planning en controlcyclus behoort in wezen niet in dit veld thuis maar in beleidsprocessen. Een aantal aspecten wordt er bij dit veld in het bijzonder belicht. Bij het aspect b, 'kennis en technologie', ligt het accent op de IT-kant. Hoe functioneren de systemen? Wat is de kwaliteit van de aanwezigheid op het web? Kennismanagement moet hier besproken worden in de context van de techniek die er nodig is om tot een goede beleidsoriëntatie te komen, anders hoort het bij het beleidsproces.

Een ander aspect is 'uitbesteding'. De inzet en gebruik van extern onderzoek en advies kan in het kader van dit aspect worden besproken. De kwaliteit van de selectie, de uitwisseling van ervaringen met externe partners horen zeker bij de bespreking van dit aspect. Integriteit natuurlijk ook.

Er is discussie mogelijk over wat het confronterende resultaatgebied zou moeten zijn voor de beheersprocessen. Omdat in toenemende mate de plaatsvervangend secretaris-generaal als contractpartner geldt voor alle beheerszaken, is hij of zij degene die als counterpart geldt. In het verlengde hiervan kan aan de orde komen wat de directie FEZ en de accountants- en auditdiensten over het functioneren van het beheer te zeggen hebben.

'Leiderschap en strategie' en 'meerwaarde voor de maatschappij'

Het laatste paar dat wordt besproken is 'leiderschap en strategie / meerwaarde voor de maatschappij'. In zekere zin kunnen alle daarvoor besproken aspecten en velden worden herleid tot deze twee. De bespreking van het veld 'leiderschap' wordt begonnen met de vraag wie eigenlijk de leiding vormt van de beleidsdirectie. Daar volgt een discussie uit over de stijl van leidinggeven en de mate waarin de koers van de beleidsdirectie is geformuleerd en wordt gedeeld. Vervolgens wordt het aspect 'inrichting' grondig besproken, mede omdat hierin de keuze voor de gewenste organisatievorm is vervat. Het aspect 'verrichten' gaat vooral in op de rol van de leiding om de cultuur van de organisatie te beïnvloeden. Daarmee wordt op allerlei manieren ook gekeken naar de inzet van de medewerkers.

Als slotveld is nadrukkelijk gekozen voor het veld 'meerwaarde van de maatschappij'. In de naamgeving wordt aangesloten bij de benaming 'impact on society' van het EFQM-model, wat treft het doel van het veld aan. Binnen het traditionele Nederlandse model is dit veld vaak een soort restveld, waarin alles terecht komt wat niet bij de andere velden terecht komt. Voor een beleidsdirectie zou dit het ultieme veld moeten zijn. Dan gaat het niet om het oordeel van individuele burgers (waar de contacten welhaast per definitie summier mee zijn) of met de vele belanghebbenden in het veld, maar de relevantie voor de samenleving in haar geheel. Het probleem met het veld 'waardering door maatschappij' is altijd de bewijsvoering geweest. Vaak moet worden teruggevallen op imago-onderzoeken of lijstjes met lezingen en artikelen. Als we het over de 'meerwaarde van de maatschappij' hebben moet er meer bewijsvoering mogelijk zijn. Gedacht kan worden aan indicatoren als het beslag dat wordt gedaan op de collectieve middelen en de mate waarin wettelijke taken rechtmatig en doelmatig worden uitgevoerd. Uitkomsten uit Rekenkameronderzoeken, toezichtrapportages en enquêtes kunnen ook hun plaats in dit veld krijgen. Overigens wordt met deze invulling van het veld afgeweken van de manier waarop een werkgroep uit INK het veld 'waardering door maatschappij' vorm wil geven voor publieke organisaties. Daarbij wordt het veld als het gebruikt om de publieke organisatie zich te laten profileren als een 'maatschappelijk verantwoorde onderneming'. Dat kan een zinvolle benadering zijn, maar het lijkt de kern te missen van de relatie tussen organisatie en maatschappij. Een publieke organisatie kan haar relevantie niet alleen ontleen aan de directe waardering van haar burgers. Overwegingen van algemeen belang moeten hun plaats krijgen.

4. Toepassing

Het aanpassen van een model is nog niet hetzelfde als het werken ermee. De toepassing van het model is meer dan alleen een kennismaken met de aangepaste velden. Hieronder worden een aantal zaken op een rij gezet die te maken hebben met de hantering van het model. Het geheel wordt afgesloten met een paragraaf over de eerste ervaring met het aangepaste model en met wat woorden over de volgende uitdaging – want verbeteren eindigt nooit.

4.1. Toepassingsgebied

In het voorgaande is steeds gesproken over beleidsdirecties als logisch object voor toepassing van het aangepaste INK-model. Deze omschrijving is de meest treffende, maar wellicht nog niet duidelijk genoeg gelet op benamingen die worden gebruikt in onze complexe overheid.

Kern van de omschrijving (en de reden voor de aanpassing) is het feit dat de werkzaamheden worden gedaan aan het begin van de zgn. beleidscyclus en dicht tegen een politiek-bestuurlijke omgeving aan. Het gaat in ieder geval om de directoraten-generaal van de verschillende departementen en haar onderdelen, zeker wanneer er sprake is van een beleidsinhoudelijke taakstelling.

Aanvullend zijn er toepassingen denkbaar voor andere organisaties met een publieke taak, vooral wanneer de beleidsmatige activiteiten het uitvoerende werk overheerst. Te denken valt aan de bestuursdiensten van de provincies en de (grotere) gemeenten. Bij deze laatste doelgroep moet bedacht worden dat er een mogelijk alternatief is in de vorm van de vragenlijsten van Respons, een initiatief voor bestuurlijke planning en control op het niveau van de lagere overheden.

Zoals altijd met de toepassing van het INK-model moet ervoor worden gewaakt om het model toe te passen in een te kleine organisatie. Als iedereen elkaar kent en de taak eenduidig is, is het de ervaring dat het INK-model te groot is voor wat er mee wordt beoogd. Het INK-model is een model dat het beste tot haar recht komt in een complexe omgeving.

4.2 Stappen

De stappen die moeten worden gezet voor de toepassing van het aangepaste INK-model wijken in beginsel niet af van die voor welke organisatie dan ook. Wel zijn we van mening dat de handleiding publieke sector beter niet kan worden gehanteerd binnen een beleidsomgeving. De teksten in de verschillende matrixen van de handleiding passen niet bij een beleidsomgeving.

In de praktijk gaat het dus om de uitvoering van een zelfevaluatie op basis van het aangepaste INK-model. Het Scoringsboek van het INK kan daarvoor als basis dienen, mits de toelichting consequent wordt vertaald naar de beleidsomgeving.

De ervaring leert dat men in een beleidsomgeving doorgaans weinig zicht heeft op de eigen resultaten en moeite heeft met het formuleren van maatstaven.

De uitkomsten van een medewerkerstevredenheidsonderzoek is meestal wel beschikbaar, maar heeft het nadeel dat bij de bespreking van de resultaatvelden het accent dan teveel op de relatie met de medewerkers kan komen te liggen en dat te weinig wordt gehoord van de andere belanghebbenden bij het werk van een beleidsdirectie. Een goede voorbereiding is daarom belangrijk. Interviews met de diverse partners en belanghebbenden en het goed benutten van de informatie uit de planning en controlcyclus levert dan veel op.

4.3 Begeleiding

Het belang van een goede begeleiding valt moeilijk te onderschatten. Dat geldt voor elke zelfevaluatie, maar zeker ook voor die in een beleidsomgeving. Het gaat om de kunst van het scherp maar begrijpend doorvragen.

Achter de nieuwe namen van de velden schuilen een groot aantal onderwerpen die spelen in een beleidsomgeving, maar waar de gemiddelde begeleider van een zelfevaluatie geen weet van heeft. Het is goed denkbaar dat dit door eigen mensen gebeurt, mits goed getraind in de hantering van het INK-model. Mede vanwege de legitimering van de uitkomsten van een zelfevaluatie, leert echter de ervaring dat de begeleiding van een externe de voorkeur krijgt. Natuurlijk zien we ons als Northedge dan een rol spelen. Het belangrijkste vinden we echter een begeleiding die aan het slot de beleidsafdeling achterlaat met een goed gedeelde ervaring, vergroot inzicht in de eigen situatie, scherp geformuleerde verbeterpunten en rode draden en een methode waarvan de deelnemers zich nauwelijks bewust zijn dat die is gehanteerd. De deelnemers moeten aan het einde het gevoel hebben gehad dat ze het over hun eigen werk hebben gesproken, niet dat ze aan een model hebben gewerkt.

4.4 Audit en benchmarking

Omdat de onderliggende aspecten van het model niet veranderen, blijft het onverkort mogelijk om op basis van het INK-model over te gaan tot vergelijking (benchmarking) of tot een audit. Wat betreft de mogelijkheden voor benchmarking zou het juist zeer interessant zijn als beleidsdirecties zich met elkaar gaan vergelijken op basis van het aangepaste model en later wellicht de vergelijking gaan zoeken met de uitvoeringsorganisaties (zoals bijvoorbeeld al aan het gebeuren is in het kader van het platform benchmarking uitvoeringsorganisaties).

Als het om de auditfunctie gaat moet er waarschijnlijk nog veel gebeuren. De bekende IBO-onderzoeken lijken weinig consistent in de manier waarop ze worden uitgevoerd. Belangrijk is om de verbeterdoelstelling die achter audits in het kader van het INK-model schuilen niet te mengen met allerlei controle en toezichtdoelstellingen.

4.5 Eerste ervaring

De aanpassing van het model is voortgekomen uit een groot aantal ervaringen met het model in een beleidsomgeving. Inmiddels is er een eerste ervaring opgedaan met het gewijzigde model zelf. De aanpassingen bleken in de praktijk van de zelfevaluatie geen problemen op te roepen. Integendeel: de benamingen en de volgorde werden als logisch ervaren. Er waren wel afbakeningsproblemen (moet planning & control bij werkprocessen of bij beheersprocessen worden besproken?), maar deze zijn zeker niet scherper gevoerd dan bij hantering van het traditionele model. Voor ons is belangrijk dat de vergelijking met het traditionele model overeind is gebleven. Bij het maken van de profielschets vielen de verschillen goeddeels weg.

4.6 Vervolgstappen

Met deze aanpassing van het standaard INK-model voor beleidsdirecties denken we een grote stap vooruit te doen. Toepassing van de aangepaste versie van het model zou op basis van het bovenstaande al kunnen gebeuren. Het is wel zo dat het om begeleiding vraagt van mensen met veel kennis van zowel het model als de beleidsomgeving. Voor een snellere hantering van het model moet het materiaal verder worden aangepast. Daarom denken we bijvoorbeeld aan een aanpassing van het Scoreboek voor beleidsdirecties en een aanpassing van de handleiding. Voor beide wensen is het nodig dieper in een aantal aspecten van het model te duiken, willen we geen teksten produceren die te simpel zijn.

Niet alleen dat er verschillen zijn in de wijze waarop beleidsdirecties hun werk doen ten opzichte van andere organisaties, er moet ook rekening worden gehouden met spanningen binnen de overheid zelf die op beleidsniveau versterkt tot uiting komen. We weten dat het werken aan kwaliteit binnen de overheid wordt gekenmerkt door een reeks paradoxen of tegenstellingen³. Zo wordt er veel gesproken over resultaatgericht werken en is het tegelijk vaak moeilijk om precies te benoemen wat de resultaten zijn. Beleidsprocessen zijn de uitkomst van een niet te achterhalen aantal afwegingen en compromissen, voor en achter de schermen. Wellicht dat er mede daarom verzet is tegen al te rationele benadering van de beleidsomgeving.

Er is ook sprake van een structureel verschil tussen een beleidsdirectie en een organisatie die zich - in min of meerdere mate van autonomie - in het veld van de uitvoering bevindt. Dit verschijnsel noemen we het verschijnsel van 'de dubbele weg'. Het gaat er van uit dat een organisatie begint met een eigen opdracht en zich dan ontwikkelt tot een systematisch werkende organisatie, die zich vervolgens weer weet te verankeren in een keten en zich tot slot volledig integreert in de maatschappij. Voor overheidsorganisaties geldt het omgekeerde. Ze zijn per definitie maatschappelijk verankerd, ontstaan uit de samenwerking van een aantal maatschappelijke partijen, waarbij een wet de organisatie in het leven roept en ordent en uiteindelijk loyale ambtenaren uitvoeren wat de wet van hen vraagt.

Dat verschil is van grote betekenis voor beleidsdirecties. Net als alle organisaties kennen ze een streven naar verdere ontwikkeling en integratie in de omgeving, maar die is altijd begrenst. Daarbij moet ook de werkwijze anders worden geschetst. Het proces begint met verkenningen, gevolgd door het agenderen van overleg en dan pas het formuleren van wetten, inrichten van de uitvoering, etc. Niet bepaald de werkwijze van een normaal bedrijf - maar wel een logische en legitieme wijze van werken. Het is onze ambitie om ook deze procesgang te integreren in het model. Nogmaals, uw suggesties zijn welkom.

Gouda, maart 2003.

Voor informatie:

Drs. D.P. Noordhoek
Directeur
Northedge B.V.
Oosthaven 15-16
2801 PC Gouda
tel.: 0182 – 68 45 45
fax: 0182 – 68 45 42
e-mail: dpn@northedge.nl
web: www.northedge.nl

³ Zie o.a. de publicatie van het KPS Gilde van Han Hendrickx, Paul Hilhorst, Jan Maas, Marc Muntinga en Peter Noordhoek – Kwaliteitsthema's in de publieke sector. Sigma, uitgave Kwaliteit in de praktijk, maart 2003, C2-2.

BIJLAGE

Het standaard INK model

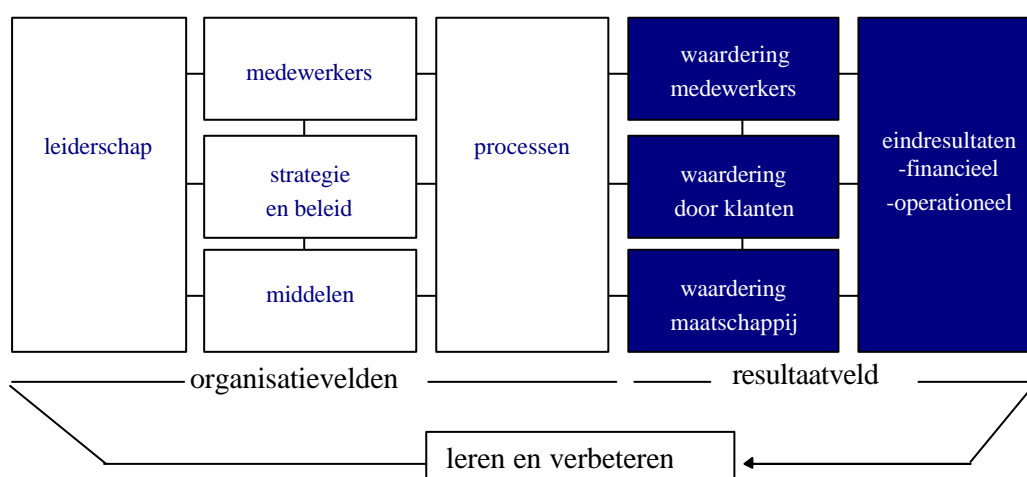
In deze paragraaf wordt een korte uitleg van het standaard INK-model gegeven. Kenners van het model kunnen deze paragraaf overslaan.

Het model geeft structuur aan de bespreking van de verschillende activiteiten van DGW en meet de vorderingen af op basis van de mate waarin de organisatie zich 'lerend' toont.

Het model van het Instituut Nederlandse Kwaliteit (INK) is ontwikkeld door veertien personen met een vooruitziende blik. Zo voelden ze dat echter niet zelf. Alles wat zij wisten was dat ze een paar serieuze problemen hadden. In 1989 ging het slecht met Europa, overal waren er problemen en was het spannend. Deze veertien kwamen bij elkaar omdat ze vonden dat de klassieke manieren om hun organisaties in de vingers te krijgen niet voldeden. Allemaal deden ze aan procesbeschrijvingen, klantenmetingen en probeerden ze hun personeel te motiveren, maar het was nooit genoeg. Het leek alsof ze voortdurend achter de feiten aanhielden. Dat moest worden omgekeerd. Zicht op samenhang zou moeten ontstaan. Uit dit probleembesef zijn de negen velden van het model gegroeid. Nadenkend over de naam die ze deze velden wilden geven, kwamen de Nederlandse leden van het gezelschap uit op de benaming 'aandachtsgebieden'. Die term gebruikten ze bewust, omdat ze beseften dat deze negen velden letterlijk 'aandacht behoeften'. Het missen van aandacht voor één van deze velden zal vroeg of laat kunnen betekenen dat het voortbestaan van de organisatie op het spel komt te staan.

De aandachtsgebieden van wat nu het INK-managementmodel heet, kenmerken zich doordat ze verschillende invalshoeken van de bedrijfsvoering met elkaar verbinden. In het bijzonder gaat het om het verbinden van inzet (de zgn. organisatievelden) met het resultaat (de resultaatvelden). Eigenlijk hoort het model van rechts naar links gelezen te worden, omdat het model voor een deel is ontstaan uit reactie op het feit dat de meeste organisaties slechts een beperkt of eenzijdig beeld van de resultaten hebben en des te meer weten over de inspanning die ze plegen. Voor DGW geldt in de kern hetzelfde. Bij elke zelfevaluatie hebben we veel meer moeite gehad om maatstaven voor de resultaatvelden in beeld te brengen dan voor de organisatievelden.

In onderstaande figuur is het standaard INK-model weergegeven.



Wellicht nog belangrijker dan de negen velden, zijn de ontwikkelfasen die zich achter het model bevinden. De makers van het model gaan er vanuit dat elke organisatie zich ontwikkelt, of het dat nu wil of niet. Het model zet in het kader van de handleiding de activiteiten van organisaties af tegen vijf fasen: van activiteitgericht naar procesgericht, van systeemgericht naar ketengericht en tot slot gericht

op excellentie en transformatie. In het kader van de handleiding van het INK wordt de organisatie op elk aspect afgezet tegen deze vijf fasen. In het kader van deze zelfevaluatie hebben wij deze fasen uitgedrukt in een honderdtal punten - de score - en hebben we een nader onderscheid gemaakt tussen de opzet van een gekozen manier van werken en de mate waarin deze opzet daadwerkelijk is geïmplementeerd en dus door de hele organisatie terug valt te herkennen. Voor wat betreft de resultaatvelden is ruwweg hetzelfde gedaan, alleen wordt dan een onderscheid gehanteerd tussen de mate waarin een organisatie de aanpak van haar metingen goed heeft doordacht en de mate waarin de uitkomsten goed zijn en door de organisatie worden gebruikt. In de bijlage treft u de zogenaamde scorebladen aan zoals die door de begeleider zijn gebruikt bij het geven van een score.

Wat opvalt, is dat een score hoger uitvalt naar mate een organisatie meer gestructureerd en meer systematisch weet te werken. Met andere woorden: de score wordt hoger naar mate het minder een 'toeval' is dat een bepaalde opzet of aanpak wordt aangetroffen. Tijdens de toepassing van het model in het kader van een zelfevaluatie kan dit tot weerstand leiden. De nadruk op systeem en structuur lijkt dan bedreigend voor de wens om op basis van creativiteit en improvisatievermogen doelen te bereiken. Dat is een misverstand. De organisatie mag en moet haar eigen keuzen maken over de manier waarop zij haar doelen wenst te bereiken. Het INK-model vraagt zelfs om de inzet van professionaliteit, flexibiliteit en het ter discussie stellen van vanzelfsprekendheden. Wel vraagt het model om bewijs dat dit soort zaken voortkomen uit een bewuste keuze en dat ze leiden tot de voorgenomen doelen en zo daar geen sprake van is, dat men een manier heeft om tijdig bij te sturen.