

Bijsluiter gewenst (I)

Recent is een interessant artikel verschenen van de hand van Marc Prins, hoofd van de Dienst Parkeren van de gemeente Den Haag¹. Deze dienst is onder zijn leiding al geruime tijd bezig met de toepassing van kwaliteitsbenaderingen en niet zonder succes: in 2004 ontving de dienst een Onderscheiding uit handen van de jury van de INK-prijs. In het artikel doet Prins verslag van zijn praktijkervaringen met het model. Dat is interessant genoeg, maar zeker zo relevant zijn de kanttekeningen die hij maakt bij het gebruik van het model. Het model heeft z'n waarde, maar wees realistisch in wat je er van verwacht. Daarom: bijsluiter gewenst.

De dienst

De Dienst Parkeren is verantwoordelijk voor het reguleren van de schaarse parkeerruimte in Den Haag. Er zijn zo'n 40000 parkeerplaatsen waarvan het beheer door een 160 medewerkers moet worden gereguleerd. Voor dat doel zijn keurig alle processen benoemd en worden alle belanghebbenden in beeld gebracht en bediend. Dat is niet vanzelf gegaan. In de periode 1989 zijn in een aantal golven verbeteringen aangebracht in de bedrijfsvoering en aansturing van de dienst. Tot die golven behoren o.a. de introductie van een kwaliteitssysteem op basis van ISO 9002 en 9001, de uitvoering van klanttevredenheidsonderzoeken, de invoering van een kwaliteitshandvest, een 'dashbord parkeren' en de invoering van 'Investors in People'. Het INK-model werd voor het eerst toegepast in 2000, met een zelfevaluatie en audit in 2003-2004. Voor wie de zichtbare praktijk van de dienst wil volgen verwijzen we graag naar het tv-programma 'Wielklem'.

Besturingsmodel?

Prins richt zich met name op de vraag of het model ook gebruikt kan worden voor het besturen van een organisatie. Kan het model werkelijk worden gebruikt voor het richten, inrichten en verrichten van een organisatie? Hij sluit aan bij de kritisch getoonzette artikelen van Kerklaan en Hoogendijk. De risico's van het gebruik van het model als besturingsmodel worden opgesomd, waarbij vooral wordt gewaarschuwd voor het risico van verstarring en de niet waar te maken pretentie dat je keurig volgens de ontwikkelingsfasen van het model een betere organisatie kunt worden. De werkelijkheid is rommeliger dan dat. Prins onderschrijft de kritiek dat de werkelijkheid zich niet mooi in een model laat vangen. Tegelijk is duidelijk dat hij niet bang is voor een instrument meer of minder. Duidelijk is dat Prins zich ergert aan een aantal pretenties die om het model heen zouden zijn gehangen. Hij zegt het zo: "Het model is niet geschikt als stuurmodel." De toepassing van de Deming-cirkel en regelkringen in het model creëren verstarring en doden de werkelijke impulsen tot verandering en verbetering. In de praktijk gebeurt niet alles planmatig en op basis van feiten. De concurrentiesituatie, politieke werkelijkheid en de emoties in de organisatie bepalen wat er gebeurt." Prins vervolgt: "Het INK-model is ook niet geschikt als leermodel. Het model besteedt maar beperkt aandacht aan de gedragsaspecten in relatie tot verandering. Bovendien vraagt het zoveel energie van de betrokkenen om het model bij diagnose te doorgronden, dat het eigen denk- en leerproces niet op gang komt."

Lastig om transparant te zijn

Prins illustreert dit aan de hand van de visie- en missieverklaring van de dienst. Deze hebben zich geleidelijk ontwikkeld op basis van 'trial and error'. De positiebepalingen en het dashboard dat Parkeren heeft ontwikkeld, hebben er wel toe bijgedragen dat de missie en visie beter zijn doorvertaald naar de praktijk van de organisatie. Daarbij werd er wel in de nodige valkuilen getuimeld. Zo hebben ze het zichzelf erg moeilijk gemaakt met het benoemen van de te behalen resultaten. Er werden allerlei doelen geformuleerd, maar voor het gevoel van de dienst had dat weinig te maken met de missie. Interessant is ook dat men de spanning tussen 'waardering door klanten' en 'bestuur en financiers' te laat zag. Aardig is de manier waarop dit bij de audit tot uiting komt. Op de vraag van de auditor: "als u moest kiezen tussen de belangen van de burgers of het gemeentebestuur, voor wie kiest u dan?", gaf Prins in eerste instantie een ontwijkend antwoord ("ik kan toch ook niet kiezen tussen mijn vader en

¹ Marc Prins – Besturen met het INK-model? Praktijkervaringen van Parkeren Den Haag. Kwaliteit in Praktijk, aflevering B2-14, juni 2005.

mijn moeder”) en daarna eerlijk (“het gemeentebestuur”). Zo kan het lastig zijn om transparant te zijn over je eigen prestaties. Dat is jammer, want aan ambities ontbreekt het niet. Integendeel; vandaar dat men er veel te makkelijk toe overging om te roepen dat men bijvoorbeeld ‘binnen twee jaar een fase-3 organisatie zou zijn.’

De andere kant

De Dienst Parkeren kwam zichzelf dus behoorlijk tegen. Toch is het oordeel over het model niet negatief. Een aantal positieve statements worden wel degelijk gemaakt: er is sprake van een aantoonbare ontwikkeling in de resultaten in de periode 2000 – 2004. Het model biedt een aansprekend raamwerk voor de inrichting van de organisatie. De elementen van het model zijn onderdeel geworden van de gemeenschappelijke taal van de leidinggevenden van de dienst. Het model stelt het management in staat vrij snel inzichtelijk te krijgen waar de blinde vlekken zitten wat betreft de inrichting van de organisatie. Instrumenten als ISO en IIP concurreren niet met het model, maar blijken een welkome invulling ervan te zijn. Over de Deming-cirkel wordt gezegd dat het met name haar toegevoegde waarde bewijst op het niveau van de primaire processen en in mindere mate de secundaire processen. De kracht van de cirkel laat zich met name gelden wanneer in een overzienbare periode alle stappen vele malen worden doorlopen. Zoals Marc Prins stelt: “dat is niet eenvoudig, maar met een volhardende instelling levert het aansprekende resultaten op.” Dat wordt concreet als hij het heeft over de aanpak van de vergunningverlening. Beperking van de wachttijd tot 15 minuten werd in het begin door de medewerkers volstrekt onrealistisch geacht en is nu een feit.

Ambivalent

Deze positieve kanten van het model kunnen niet wegnemen dat Marc Prins ambivalent staat tegenover het model. Soms heeft dat maar weinig met het model te maken. Zo stuit de toepassing van het model binnen de planning en controlcyclus op het bezwaar dat de rest van de gemeente Den Haag er niet mee werkt. Op andere momenten weet hij niet hoe het effect van het model in beeld moet worden gebracht. Wat is bijvoorbeeld het effect op de organisatiecultuur? Het begrippenapparaat lijkt behoorlijk ver af te staan van de gemiddelde medewerker. De grootste ambivalentie komt echter tot uiting als de uitkomsten betekenis moeten krijgen in de dagelijkse praktijk. Met name het in het model gesuggereerde onderscheid tussen strategie, tactiek en operationeel niveau moet het ontgelden. Zoals hij zegt: “De bus met wonderolie versimpelt, zelfs voor een model, in extreme mate de veelal complexe communicatieprocessen en het verkrijgen van betrokkenheid van medewerkers bij het veranderen van een organisatie. Hierdoor komt de relevantie voor de praktijk van het besturen in het geding.” Om die reden relateert Prins een aantal verschijnselen die bij het model zouden horen. Is meten wel altijd weten? Hoe ondervang je de nadelen van een te kwantitatieve benadering? Hoe ga je om met het calculerend gedrag van medewerkers bij het formuleren van doelen en het leveren van prestaties? Hoe voorkom je dat je op een gegeven ogenblik alleen nog maar communiceert via vragenlijsten? Hoe ga je om met de onvermijdelijke uitzonderingen op de regels? En tenslotte: hoe hou je oog op de informele organisatie? Een blik zegt soms meer dan duizend woorden. Hoe kan er voor worden gezorgd dat de formele wereld van structuren, systemen en rapporten de tijd niet opslokt die je nodig hebt om er domweg te zijn? Duidelijk is dat Marc Prins er voor beducht is dat het model onderdeel wordt van het probleem in plaats van de oplossing.

In het volgende nummer worden de lessen die Marc Prins heeft getrokken nader onder de loep genomen. Verder zullen Marc en de auteur nader commentaar geven op manier waarop het INK-model het beste gebruikt kan worden.

Peter Noordhoek

Bijsluiter gewenst (II): de lessen

Marc Prins vat alles samen door te stellen dat het model bruikbaar is voor het gericht beïnvloeden van een organisatie. Een blauwdruk levert het echter niet op: de ‘waarom-vraag’ kan niet vaak genoeg worden gesteld. Besturen is maatwerk.

In zijn opvatting over het INK-model is dit slechts beperkt geschikt voor het bepalen van de strategie van de organisatie. Een scherpe focus is onontbeerlijk, waarbij het resultaatgebied ‘bestuur en financiers’ centraal staat, de andere staan voor hem voortdurend ter discussie.

Het model is in zijn visie geschikt als instrument om de bedrijfsvoering beheerst te laten verlopen. Het model zou echter minder geschikt zijn als het gaat om gedragsaspecten en het gevaar van technocratie en bureaucratie ligt op de loer. Hetzelfde geldt voor ‘cijferfetisjisme’.

Marc Prins vraagt zich ook af of we onszelf niet voor de gek houden tijdens de discussies in het kader van positiebepalingen en zelfevaluaties. Strategisch gedrag, machtsdenken, zelfbedrog en groepsvorming kunnen altijd aan de orde zijn. Zonder een goede ‘advocaat van de duivel’ kan het makkelijk uit de hand lopen. In ieder geval is hij van mening dat toepassing van het model om een bepaald werk- en denkniveau vraagt (minimaal HBO) en algemene kennis van organisatie- en kwaliteitskunde en het model zelf. Prins geeft enkele nuchtere suggesties voor de randvoorwaarden voor het proces van positiebepaling en zelfevaluatie.

Om al deze bezwaren, ambivalenties en andere redenen zegt Marc Prins over het INK-model dat een bijsluiter gewenst is. Al blijf je zelf verantwoordelijk voor de toepassing. “Als je niet zo handig bent op het gebied van klussen geef je de hamer ook wel eens de schuld als je jezelf op de vingers slaat, maar dat heb je toch echt zelf gedaan.”

Commentaar

De auteur van deze recensie is zelf kennispartner van het INK en werkt er al zo’n 13 jaar mee. Als je het bovenstaande leest kan je je afvragen waar hij al die jaren mee bezig is geweest. Wat een model! Het is niet goed of het deugt niet. Daarom veroorlooft hij zich enig commentaar op het artikel van Marc Prins. Voor de goede orde: de auteur heeft een kleine bijdrage geleverd aan de inspanningen van de dienst, als pré-auditor van het zelfevaluatierapport.

Allereerst: het is een interessant en relevant artikel. De dingen die hij zegt mogen en moeten gezegd worden. Omdat het van de hand komt van iemand die het model in de praktijk van een publieke organisatie heeft toegepast, heeft het vanzelf ook meer gezag dan artikelen van dezelfde strekking die uit de advieshoek afkomstig zijn.

Tegelijk echter deze constatering: Marc Prins komt niet met een alternatief voor het model of met een negatief advies over het gebruik van het model. Hij heeft willens veel van zijn eigen energie en die van zijn organisatie in het model gestoken en niet zonder resultaat. Hij waarschuwt bovenal – en terecht – voor een onoordeelkundige benadering van het model. Daarnaast vindt hij vooral dat de pretenties van het model te hoog zouden zijn als het gaat om het veronderstelde sturend vermogen van het model.

Het eerste kan alleen maar worden onderstreept, het tweede roept een lastige vraag op. Hoe gaat een overheidsmanager namelijk om met de vele modellen en instrumenten waarmee wordt gewerkt. Het is niet eenvoudig voor de gemiddelde overheidsmanager om de bomen door het bos nog te zien. Daarbij moet de rol van adviseurs niet worden onderschat. Te vaak komen ze met te mooie woorden over een model als het INK-model. Lang niet altijd worden dan de nuances afgegeven. Bovendien moet ook gezegd worden dat, zeker in het verleden, het INK zelf niet overdreven genuanceerd was in de promotie van het model. Maar dat alles betekent niet dat de waarschuwing niet is afgegeven. Ook over het gebruik van het model voor sturingsdoelstellingen waren en zijn de gevaren bekend.

Wat vooral opvalt, is hoe groot de verlokking kennelijk is die van een model uitgaat en hoe hoog, ook bij een nuchtere manager als Marc Prins, de verwachtingen zijn die er aan worden opgehangen. De teleurstelling kan dan niet anders dan groot zijn. Al deze heilsverwachtingen zitten een effectief gebruik van het model duidelijk in de weg. Mede daardoor lijkt voor het model nu vooral nog een toekomst weggelegd als analysemodel. Als inspiratiebron voor verandering – en ook sturing – lijkt het op een dood spoor terecht te komen. Dat is zonde. Zonde van de geïnvesteerde energie en zonde van de geleerde lessen.

Marc maakt in zijn reactie gehakt van mijn commentaar dat 'je het had kunnen weten'. Als leidinggevende heeft hij wel wat anders te doen dan het volgen van de vele publicaties die er over hem uit worden gestort. Daarom zijn pleidooi voor een 'bijsluiter' bij het model, zodat je ook de neveneffecten kunt inschatten. Hij wijst daarbij op een verschil in beleving tussen de wereld / horizon van de adviseur en die van de (gemiddelde) manager.

Marc zegt dat zijn grootste zorg inzake de toepassing van het INK-*management*model misschien wel schuilt in de sterke nadruk op analyse en dan ook nog een keer in sterke mate gescheiden van actie. Terwijl leidinggeven/managen toch veel actie met schaarse momenten van uitgebreide reflectie is. Het concept van 'reflection in action' begint hem daarom steeds meer aan te spreken. Het is de vraag wat de toegevoegde waarde van het INK-model daarbij is.

Het is lastig om hier niet een te verdedigende reactie op te geven. Ik heb in ieder geval geen behoefte om het INK te verdedigen. De nuances in de publicaties van dat instituut hadden wel wat meer en eerder zichtbaar mogen worden en als veel-schrijver voel ik ook wat gêne opkomen, maar er is een andere kant. Want wie garandeert dat de bijsluiter wel gelezen zal worden? Er valt veel te zeggen om 'lerende weg' de organisatie te verbeteren, maar de behoefte aan modellen is niet voor niets vrij groot binnen de overheid. Het geeft een structuur waar in de praktijk veel behoefte aan blijkt te zijn. Al met al is het eigenlijk vreemd dat het verstandig omgaan met modellen niet tot de standaard bagage van de overheidsmanager behoort. Dat neemt niet weg dat het aan de adviseurs en instellingen als het INK is om kritisch te zijn en blijven op de manier waarop de modellen en instrumenten worden gepresenteerd.

Vervolg

Recent is er een nieuwe publicatie van het INK verschenen, onder de titel 'Publiek presteren'. Weer een publicatie erbij, maar in het kader van dit artikel wel een interessante. Voor deze publicaties zijn een groot aantal gebruikers van het model geïnterviewd over hun bevindingen. De uitkomsten daarvan zijn over het algemeen positiever dan wat Marc Prins weet te brengen – terwijl de effecten minder getoetst zijn dan in het geval van de Dienst Parkeren. Is het INK te zonnig bezig? Niet als je de teksten leest. Wel is duidelijk dat het model geen wondermiddel is. Veel van de elementen die Marc Prins aansnijdt spelen ook bij de overige geïnterviewden. De discussie is dus nog niet afgelopen. Prima dat leidinggevers als die van de Dienst Parkeren hun ervaringen op papier zetten. Ook voor deze nieuwsbrief is dat van groot belang: schrijf!

Het werk van de Dienst Parkeren blijft overigens nog op een andere manier nuttig. Recent heeft het INK een interne auditoropleiding gedaan op basis van het zelfevaluatie-rapport van de dienst. De deelnemers waren unaniem vol lof over de case. Het INK zelf komt dit najaar en in het voorjaar van 2006 met een specifiek op de lokale overheid toegespitste reeks seminars. De discussie wordt voortgezet!

Peter Noordhoek