

BESTURINGSAUDIT OVERHEIDSORGANISATIES

Met deze besturingsaudit beschikt u over een instrument waarmee de eventuele zwakke plekken in de besturing van een overheidsorganisatie kunnen worden opgespoord. Het instrument is speciaal ontwikkeld voor organisaties met talrijke en/of lange en vertakte besturingsketens. Omdat een volledige besturingsaudit vele onderdelen en talrijke aspecten (het gaat niet alleen om cijfers!) omvat en dus veel tijd vraagt, zullen er prioriteiten moeten worden gesteld. Een eerste globale audit of *besturings-scan* maakt verdachte plekken zichtbaar. Als de verdenking gerechtvaardigd blijkt, wordt verder ingezoomd op de geselecteerde onderdelen en / of aspecten.

1. De waarde van een besturingsaudit

Het dragen van de (eind)verantwoordelijkheid voor een grote en in diverse onderdelen opgesplitste organisatie is geen kleinigheid. Het is niet iets wat je er even bij doet, het vraagt expliciete en deskundige aandacht. Het gaat mij bij deze verantwoordelijkheid om de *actieve* variant: de bestuurder *draagt niet alleen de verantwoordelijkheid* maar moet tot actie overgaan en *deze verantwoordelijkheid ook uitoefenen!* Dit uitoefenen van de verantwoordelijkheid voor een organisatie noem ik *besturen*.

De talrijke affaires, zowel in de publieke als in de private sector, hebben de kwaliteit van besturing hoog op de agenda geplaatst. In onze moderne samenleving spelen grote organisaties een dominante rol. Onvolkomen bestuur kan verstrekkende gevolgen hebben en diezelfde samenleving is kritisch geworden en stelt hoge eisen aan deze organisaties: er dient ook adequaat verantwoording te worden afgelegd over de geleverde prestaties (effectiviteit en efficiency).

Nu er (terecht) zoveel aandacht wordt geschonken aan ‘zich verantwoorden’ zullen beide partners in zo’n besturingsrelatie goed moeten nadenken hoe, wanneer en waarover verantwoording moet worden afgelegd, enzovoort. Door de besturingsketens heen (in de hiërarchie maar ook binnen horizontale toezichtsrelaties) wordt èn bestuurd èn verantwoording afgelegd, activiteiten die nauw met elkaar verbonden zijn.

Met deze audit krijgt elke bestuurder een instrument in handen om op een systematische manier over de eigen besturingstaak na te denken en ook om erachter te komen of de managers die aan hem of haar rapporteren hun eigen zaken op orde hebben. Dit laatste is ook van groot belang want de kwaliteit van de besturing in elke schakel van de besturingsketen is bepalend voor de kwaliteit van de besturing aan de top!

2. Hoe wordt zo’n besturingsaudit uitgevoerd

Na de bestudering van een beperkt aantal documenten (Jaarverslag, beleidsdocumenten, begroting, enzovoort) worden gesprekken gevoerd met circa zes sleutelfunctionarissen. Aan deze respondenten worden zogenaamde ‘toetsvragen’ voorgelegd uit deze audit.

Op basis van de verkregen informatie uit de documenten en de vraaggesprekken stel ik een eerste diagnose van de besturingskwaliteit. Zo'n eerste scan zal in de regel niet meer dan tien adviesdagen in beslag nemen. De benodigde tijd is natuurlijk afhankelijk van de omvang van de organisatie die in beschouwing moet worden genomen. In overleg met de opdrachtgever wordt vervolgens bepaald of deze eerste diagnose aanleiding geeft voor verder onderzoek.

3. Wat is het achterliggend denkmodel

Het model is een combinatie van theoretische en praktische inzichten getoetst en bijgeschaafd in de eigen adviespraktijk. Het berust op inzichten uit de systeembenadering (Zie A.C.J. de Leeuw, *Bedrijfskundig management*. Van Gorcum, 2000.) en uit de organisatie- en bestuurskunde.

De persoon of instantie die bestuurt, wordt het *besturend orgaan* (BO) genoemd en de eenheid of activiteit die bestuurd wordt, wordt met *bestuurd systeem* (BS) aangeduid¹. Op alle niveaus in de organisatie vindt besturing plaats. Dit begrip krijgt echter pas betekenis wanneer het BO en het BS en daarmee de betreffende besturingsrelatie worden gedefinieerd.

De bestaansreden van organisaties ligt buiten haar grenzen, het gaat dus in eerste en laatste instantie om de *externe besturing*. Maar om dit goed te kunnen, dient de *interne besturing* goed op orde te zijn. Bij deze audit ligt de nadruk op de interne besturing, waarbij wel steeds de grenzen tussen binnen en buiten nauwkeurig moeten worden bepaald.

Of een bestuurder goed bestuurt hangt van twee dingen af: (1) van de kwaliteit van zijn koers, bestemming of doelstellingen en (2) van de kwaliteit van de mensen, middelen en instrumenten (de organisatie) waarmee hij deze bestemming of doeleinden moet zien te bereiken.

Deze besturingsaudit richt zich op (1) de kwaliteit van de interne besturing maar ook op (2) de kwaliteit van het object van de besturing: het 'bestuurd systeem' (BS). Het eerste bestanddeel 'besturing' blijft abstract en leeg zonder ook het tweede in aanmerking te nemen. Vergelijk een kapitein of stuurman (BO) met zijn schip (BS) dat hem naar zijn bestemming brengt.

Voor de beoordeling van de kwaliteit van de besturing hanteren wij de zogenaamde 'voorwaarden voor effectieve besturing'. Om te komen tot een kwaliteitsoordeel over het BS - zijnde een overheidsorganisatie - hebben wij het kwaliteitsbegrip geconcretiseerd en uitgewerkt in negen zogenaamde kwaliteitsgebieden. In de volgende paragrafen zullen beide onderdelen worden toegelicht.

¹ Ik ben mij ervan bewust dat de werkelijkheid een stuk ingewikkelder is: het is niet altijd duidelijk wie wie bestuurt, BO en BS wisselen van positie, stuurinformatie en feedback zijn dikwijls onduidelijk, enzovoort. De waarde echter van dit model is dat het gesprek over besturing systematisch kan plaatsvinden.

De besturingsaudit is op twee pijlers gebouwd:

- A er zijn vijf belangrijke besturingsvoorwaarden
- B de kwaliteit van een overheidsorganisatie wordt geconcretiseerd in negen resultaat- of kwaliteitsgebieden

A Vijf voorwaarden voor effectieve besturing

Om goed te kunnen besturen moet aan enkele voorwaarden zijn voldaan: de zogenaamde voorwaarden voor een effectieve besturing (VEB)). Deze voorwaarden vormen een belangrijk uitgangspunt voor de besturings-audit.

Besturing wordt gezien als iedere vorm van bewuste en doelgerichte beïnvloeding. Het leiding geven aan mensen, organisaties of projecten maar ook aan veranderingsprocessen en niet te vergeten aan besluitvormings- en beleidsprocessen moet als besturing worden beschouwd. De persoon of instantie die bestuurt, wordt het besturend orgaan (BO) genoemd en de eenheid of activiteit die bestuurd wordt krijgt in de besturingstheorie het etiket bestuurd systeem (BS) opgeplakt.

Besturing vindt op alle niveaus in de organisatie plaats en ook zowel intern als extern. De topleiding bestuurt de gehele organisatie, het afdelingshoofd zijn of haar afdeling en de projectleider bijvoorbeeld een ingewikkeld en actueel dossier. De bestaansreden van organisaties ligt buiten haar grenzen, het gaat dus in eerste en laatste instantie om *externe besturing* (voor departementen is dit het helpen oplossen van maatschappelijke vraagstukken). Maar om dit goed te kunnen, dient de *interne besturing* goed op orde te zijn.

In deze notitie wordt primair geredeneerd vanuit de topleiding en ligt de nadruk op de interne besturing.

Wij geven een beknopte toelichting op de vijf voorwaarden voor effectieve besturing.

VEB 1. Doelstelling, norm, maatstaf

Er is een wilsbesluit nodig om iets tot stand te brengen: een keuze voor een richting, een doel. De formulering van een doelstelling is noodzakelijk om achteraf te kunnen beoordelen of het bereikt is. Zonder een duidelijke norm en een evaluatiemechanisme is besturen onmogelijk! Het lijkt een open deur maar helaas!

Als je alleen bestuurt hoef je deze norm alleen maar zelf te kennen. Wanneer je samen met anderen (be)stuurt of van hen afhankelijk bent, moet deze norm bekend zijn aan en gedeeld en gedragen zijn door deze 'anderen'. Dit is een belangrijke conclusie en een verklaring waarom besturen meestal zo moeilijk is. In het bijzonder in het openbaar bestuur gaat het immers vaak om omstreden vraagstukken.

Zie ook A.C.J. de Leeuw, *Bedrijfskundig management*. Van Gorcum, 2000, pp 157 e.v..

VEB 2. Kennis werking BS

Zonder een grondige kennis van de werking van het BS kan effectieve beïnvloeding (anders dan bij toeval) niet plaatsvinden. Het BO moet de mogelijke effecten van een bepaalde interventie (een nieuwe wet, een circulaire, een convenant, een goed gesprek) kunnen voorspellen.

Een maatregel wordt tenslotte gekozen in de verwachting dat een bepaald effect wordt bereikt. Het komt erop aan om zowel de eigen organisatie als de externe stakeholders in onderling verband en in hun context goed te doorgronden.

De volgende (derde) voorwaarde is hiervoor weliswaar noodzakelijk maar moet nadrukkelijk worden onderscheiden van deze tweede VEB.

VEB 3. Informatie over BS in omgeving

Om te weten wanneer welke interventie noodzakelijk is, moet het BO continu over betrouwbare informatie over de actuele staat van het BS in zijn omgeving beschikken. Dit monitoren dient continu te gebeuren om te kunnen beoordelen of bijsturen nodig is. Zonder deze informatie is het BO als een blinde.

VEB 4. Variëteit aan interventies

Het BO moet kunnen beschikken over een breed assortiment aan interventies. Deze variëteit aan maatregelen moet in verhouding staan tot de variëteit aan verstoringen van de kant van het BS.

Om doelgroepen in de samenleving tot gewenst gedrag te bewegen (overeenkomstig de gestelde doelen) moet het BO uit een reeks van uiteenlopende beleidsinstrumenten kunnen kiezen. Ditzelfde geldt voor de eigen medewerkers. Om hen te motiveren zijn ook diverse methoden in wisselende omstandigheden effectief.

VEB 5. Vermogen om divergerende informatie te verwerken

De informatie over het BS in actie in zijn omgeving (zie VEB 3) moet worden verzameld, verwerkt en geïnterpreteerd om effectieve maatregelen te kunnen treffen. Meestal zijn daarbij – gelet op de hoeveelheid en hoedanigheid – diverse medewerkers van verschillende organisatieonderdelen betrokken. Dit betekent dat de informatie moet worden opgesplitst in delen die onafhankelijk van elkaar kunnen worden verwerkt. Naarmate de opsplitsing minder goed mogelijk is, zal de verwerking moeilijker worden. Het draait hierbij steeds om vier factoren:

- a. hoe bereikt de info vanuit de afzonderlijke eenheden het BO,
- b. hoe is de afstemming tussen deze info georganiseerd,
- c. hoe en door wie wordt de niet relevante info geblokkeerd of gefilterd en
- d. hoe en door wie wordt omgegaan met informatie die met de besturing zelf niets te maken heeft maar wel capaciteit kost en de aanvoer van informatie voor het BO in belangrijke mate beïnvloedt!; denk aan oogkleppen veroorzaakt door eigen specialisme en eigenbelang maar ook bureaupolitieke strijd.

B Kwaliteit overheidsorganisatie

Om te kunnen besturen moet de bestuurder ook een kwaliteitsnorm hanteren ten aanzien van het functioneren en de prestaties van de eigen organisatie. Wij concretiseren deze kwaliteit in de volgende negen gebieden:

1. strategie & beleid
2. politieke primaat
3. besturingsfilosofie (leiderschap), werkwijze & cultuur
4. structuur en formatie
5. organisatie en inrichting primaire proces
6. idem ondersteunende en besturingsprocessen
7. legitimiteit (externe en interne)
8. HRM en competenties.
9. legaliteit en wetgeving

In onderstaand figuur zijn de onderdelen van het model weergegeven.

