

Het creëren van een excellente rijksoverheid

In de laatste decennia zijn er verschillende initiatieven ontplooid om de prestaties van de overheid te verbeteren. Het nieuwste initiatief is de Nota Vernieuwing Rijksdienst. De uitvoering van de nota is belangrijk voor het creëren van een excellente rijksoverheid. Uit onderzoek naar High Performance Organizations blijkt namelijk dat er dezelfde factoren worden genoemd.

André de Waal

De Nota Vernieuwing Rijksdienst richt zich met name op het ambtelijke deel van de rijksoverheid. De nota mikt op:

- het verhogen van de kwaliteit van beleidsplannen, onder meer door deze beter uitvoerbaar te maken;
- het ontkokeren van de rijksdienst, zodat sneller op maatschappelijke ontwikkelingen kan worden gereageerd;
- het hanteren van minder en minder complexe regels en administratieve lasten;
- het op professionele wijze betere resultaten laten zien;
- het zijn van een goede werkgever voor ambitieuze ambtenaren.¹

De inmiddels verschenen 'Eerste Voortgangsrapportage Programma Vernieuwing Rijksdienst' (BZK, mei 2008) constateert dat de voortgang in de uitvoering van het programma als gematigd positief kan worden gekenschetst. Vooral het maken van departementale als bovendeportementale plannen die gericht zijn op zowel de afslanking als de verbetering van de Rijksdienst verloopt goed, echter met betrekking tot het realiseren van daadwerkelijke verbeteringen is het beeld gemengd. In de voortgangsrapportage wordt geresumeerd dat '... het programma in volle gang is, maar tegelijkertijd ook pas begonnen. De focus van het programma en de snelheid van planontwikkeling zijn positieve punten, maar waakzaam-

heid blijft geboden.' Dit laatste onderstreep ik van harte, omdat de uitvoering van de nota een belangrijke stap is in het creëren van een excellente rijksoverheid. Dit kan worden gesteld omdat de nota veel van de factoren adresseert die een rijksoverheidsorganisatie succesvol kunnen maken. Deze succesfactoren zijn af te leiden uit het zogenoemde *High Performance Organization*-onderzoek, waarbij ik gekeken heb naar wat het verschil maakt tussen excellerende en minder goed presterende organisaties.

In dit artikel worden de verbeteringen uit de Nota Vernieuwing Rijksdienst afgezet tegen de uitkomsten van het HPO-onderzoek.

Excellente organisaties

Een High Performance Organization (HPO) wordt gedefinieerd als een organisatie die gedurende een periode van ten minste vijf tot tien jaar betere financiële en niet-financiële resultaten behaalt dan concurrenten of vergelijkbare organisaties. Om het 'geheim' van de HPO's te ontrafelen, heb ik vijf jaar lang de kenmerken bestudeerd die deel uitmaken van excellente organisaties overal in de wereld. Het doel van het onderzoek was om managers de kennis en mogelijkheid te geven om precieze ingrepen te kunnen doen om hun organisatie richting high performance te laten groeien. De basis voor het onderzoek werd gevormd door een studie van

onderzoeken waarin op een goed onderbouwde en verificerbare manier werd onderzocht welke kenmerken het verschil maken tussen goed en minder goed presterende organisaties in profit-, non-profit- en overheidssectoren. Uit elk van de in totaal 280 bestudeerde onderzoeken werden de elementen geïdentificeerd die door de auteurs werden aangedragen als zijnde belangrijk om een HPO te worden. Gelijksortige elementen werden onder één kenmerk gebracht, waarna de kenmerken werden opgenomen in een vragenlijst die wereldwijd is gedistribueerd tijdens workshops, presentaties en colleges. Daar werd aan de in totaal meer dan 3100 participanten, afkomstig uit profit-, non-profit- en overheidssectoren, gevraagd om voor elk kenmerk aan te geven hoe goed hun organisatie daarop presteerde op een schaal van 1 tot 10, en aan te geven hoe goed de organisatie de laatste drie jaar had gepresteerd ten opzichte van concurrenten (voor profitbedrijven) of vergelijkbare organisaties (voor non-profit- en overheidsorganisaties). Met behulp van statistische analyses van de verzamelde enquêtes zijn vervolgens de kenmerken vastgesteld die een sterke correlatie vertonen met de prestaties van een organisatie. Dit bleken er 37 te zijn, die geclusterd konden

worden in vijf pijlers die bepalen of een organisatie al dan niet een HPO is en blijft (zie kader).² Deze pijlers zijn geldig voor alle sectoren, dus ook voor de Nederlandse rijksoverheid.

Vergelijking Nota met HPO-raamwerk

Aangezien de Nota Vernieuwing Rijksdienst de richtlijnen bevat waarmee in de nabije toekomst rijksoverheidsorganisaties, en dan met name het ambtelijke deel, verbeterd worden, is het belangrijk om te weten of de nota de juiste zaken adresseert om deze organisaties blijvend excellent te laten presteren. Hiertoe zijn de kenmerken uit het HPO-raamwerk vergeleken met de artikelen uit de nota. De vergelijking wijst uit dat de nota specifieke aandacht besteedt aan 17 van de 35 HPO-kenmerken. In de nota bestaat deze aandacht voornamelijk uit verklaringen dat een bepaald kenmerk

Adresseert de nota de juiste zaken om organisaties blijvend excellent te laten presteren?

verbeterd dient te worden; er worden geen actieplannen en verbeteracties gegeven waarmee de gesuggereerde verbeteringen vormgegeven moeten worden. Dit heeft twee redenen. De eerste reden is de grote heterogeniteit van de overheid, met tal van zeer uiteenlopende, publieke en semipublieke organisaties, die telkens weer eigen problemen en omstandigheden kennen. Dit betekent dus ook dat er geen 'de rijksoverheid' is.

De tweede reden is dat de nota niet alleen een verbetering beoogt, maar ook een forse afslanking, en in de nota wordt uiteengezet dat die combinatie van verbetering en afslanking, in een diverse overheid, nu juist de moeilijkheid oplevert. Daarom is in de nota gekozen voor een opzet die niet centraal is, maar decentraal. Er zijn afslankingsdoelstellingen geformuleerd per departement en elk departement moest een plan maken om die te realiseren. Bovendien moest elk departement in zijn plan aangeven wat men doet aan verbeteringen. Daarnaast is er voor een groot aantal bovendepartementale onderwerpen sprake van plannen die vaak onder supervisie van een SG of DG worden uitgevoerd en die eveneens verbetering tot doel hebben. Er is dus bewust – gegeven de heterogeniteit van de overheid en de enorme variatie in te ondernemen activiteiten – gekozen voor een decentrale aanpak, waarbij ook vermeden wordt dat de indruk zou ontstaan dat een 'centrale rijkssuperman' in zijn eentje weleens even de hele overheid zou 're-inventen'. De voortgang van de decentrale aanpak is

De vijf HPO-pijlers

De vijf pijlers zijn in het kort:

- Het management van een HPO is van een hoge kwaliteit en combineert integriteit en coachend leiderschap met snelle besluitvorming.
- Een HPO betreft iedereen intensief via een open cultuur en dialoog, gericht op acties naar betere prestaties.
- De langetermijngerichtheid van een HPO geldt voor haar relaties met alle *stakeholders* (klanten, leveranciers en partners, management, medewerkers, aandeelhouders, samenleving).
- Een HPO heeft een unieke en onderscheidende strategie, en laat alle medewerkers continu bijdragen aan het verbeteren en vernieuwen van haar processen, diensten en producten.
- De medewerkers van een HPO zijn van hoge kwaliteit doordat ze divers, complementair, flexibel en veerkrachtig zijn en goed kunnen samenwerken.

te volgen in de inmiddels verschenen voortgangsrapportages (te vinden op www.bzk.nl).

Moeilijk vak

Een belangrijke omissie in de nota lijkt te zijn dat plannen voor het verbeteren van de managementkwaliteit ontbreken. Het HPO-onderzoek laat zien dat de kwaliteit van management de belangrijkste factor is voor het op een hoger peil krijgen van een organisatie. Dit is des te belangrijker voor overheidsorganisaties, omdat het managen van dit type organisaties in het algemeen lastig is en bijzondere vaardigheden en eigenschappen vergt. Overheidsmanagers moeten immers hun werk doen in een context die bijzonder lastig is: politieke druk, maatschappelijke eisen, strikte regelgeving, volledige openbaarheid, intensieve controle van Eerste en Tweede Kamer, Algemene Rekenkamer en Ombudsman, *zero risk tolerance* en de media die er bovenop zit. Dit naast de bijkomende moeilijkheden van een beperkt budget, gelimiteerd personeel dat niet zo maar weggestuurd of vervangen kan worden bij wisselende omstandigheden, en arbeidsvoorwaarden waarin flexibiliteit niet het centrale element is.

Overheidsmanagement is dus een moeilijk vak, dat bovendien pas relatief korte tijd de aandacht heeft en waar men nog druk bezig is om de steen der wijzen te vinden als het gaat om werving, selectie, en management development. De Nota Vernieuwing Rijksdienst bespreekt deze factor echter nauwelijks. De nota bevat wel een aantal verwijzingen naar de noodzaak van goede managementkwaliteit, waarbij in algemene termen wordt gesteld dat er extra aandacht moet zijn voor het selecteren van goede managers en het aanscherpen van hun flexibiliteit en hun kennis en ervaring als het gaat om uitvoering en EU-zaken. Er zijn ook wel succesvolle programma's voor de top en men is redelijk tevreden over de Algemene Bestuursdienst en het ABD Kandidatenprogramma. Daarnaast is in de uitvoering bij veel organisaties de managementkwaliteit sterk verbeterd. Maar uit onze analyse blijkt dat goed management op alle organisatieniveaus van cruciaal belang is voor het doorvoeren van veranderingen en het verbeteren van beleidsvorming, beleidsuitvoering en bedrijfsvoering. Er zou dus een extra inspanning moeten worden geleverd in de vorm van een concreet, aanvullend programma over de gehele breedte van managementontwikkeling (zowel de

ontwikkeling van algemene managementkwaliteiten als kwaliteiten die specifiek bij de overheid horen), waarbij nadrukkelijk ook het middenkader wordt meegenomen. Dat is nodig voor het vergroten van de flexibiliteit, maar ook om opgewassen te zijn tegen de uitdagingen die voor ons liggen. In het kader van het flankerende beleid voor het programma Vernieuwing Rijksdienst is hier geld voor beschikbaar dat nadrukkelijk besteed moet worden.

Conclusie

Tot slot concludeer ik dat in het Programma Vernieuwing Rijksdienst er inmiddels op tal van plekken veel meer aan de orde is dan in de Nota Vernieuwing Rijksdienst staat, maar dat de managementkwaliteit van de overheid omhoog moet en omhoog gaat. Dit betekent dat management in de rijksoverheid voortdurend aandacht moet blijven besteden aan de uitvoering van de nota en daarbij de factoren van het HPO-raamwerk in ogenschouw moet blijven nemen. Gebeurt dit op een consciëntieuze wijze, dan ben ik hoopvol dat de rijksoverheid op termijn excellent kan worden genoemd.

Dr. André de Waal MBA is academisch directeur van het Center for Organizational Performance en associate professor Maastricht School of Management. De auteur dankt prof. mr. Roel Bekker (secretaris-generaal Vernieuwing Rijksdienst) voor zijn input en commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

Noten

1. Ministerie van Binnenlandse Zaken (2007), *Nota Vernieuwing Rijksdienst*, 25 september, www.minbzk.nl/asp/get.aspx?xdl=/views/corporate/xdl/page&VarIdt=109&ItmIdt=108559&ActItmIdt=108556.
2. Meer informatie over de HPO-pijlers en de onderliggende kenmerken kan worden gevonden in: A.A. de Waal (2007), *High Performance Organizations: een stand van zaken*, *Holland Management Review*, 16: 22-7 of in A.A. de Waal (2008), *Maak van je bedrijf een toporganisatie! De vijf pijlers voor het creëren van een high performance organisatie*, Van Duuren Management.

Plannen voor het verbeteren van de managementkwaliteit ontbreken