

Leiden meer beheersautonomie en resultaatsturing tot een meer innovatieve cultuur bij publieke organisaties?

Jan Wynen, Koen Verhoest, Eduardo Ongaro en Sandra van Thiel

SAMENVATTING VAN

Wynen, J., Verhoest, K., Ongaro, E. & Thiel, S. van (2013). Innovation-Oriented Culture in the Public Sector. *Public Management Review*, <http://dx.doi.org/10.1080/14719037.2013.790273>.

Hoewel de hoogdagen van New Public Management (NPM) ver achter ons liggen, blijft het één van de bekendste doctrines die een grote impact hebben gehad op hervormingen in diverse OECD-landen. Een kernidee van NPM bestaat erin, dat bepaalde publieke taken worden overgedragen aan een organisatie die op een afstand staat van de kernoverheid en die deze taak met een bepaalde mate van vrijheid of autonomie uitvoert. De keerzijde van de medaille is dat managers gemakkelijker ter verantwoording kunnen geroepen worden, bv. door hen te evalueren op prestaties (resultaatsturing) via beheersovereenkomsten of prestatiecontracten. Op deze manier werd gepoogd een stimulerende omgeving te creëren gelijkend op die in de private sector, wat zou leiden tot een meer innovatieve en een meer efficiënte overheid.

Hoewel over het begrip 'organisatiecultuur' al heel wat gepubliceerd is, blijft

het een zeer complex fenomeen waarbij de linken met andere organisationele dimensies, zoals efficiëntie, een goede theoretische omkadering missen. Volgens NPM is de juiste cultuur een 'trigger' voor efficiëntie en effectiviteit, en is cultuur vorm- en kneedbaar. De mate van autonomie en resultaatsturing van een organisatie kunnen bijgevolg determinanten zijn van haar organisatiecultuur. Tot op heden bestaat hierover echter weinig empirisch bewijs. Het doel van het artikel is dan ook na te gaan hoe autonomie en resultaatsturing van verzelfstandigde organisaties (agentschappen) leiden tot een innovatieve cultuur in die organisaties. Onder innovatieve cultuur verstaan we zowel de intentie om innovatief te zijn als de creatie van een klimaat ter ondersteuning van innovatie.

Grofweg zijn volgens NPM twee condities noodzakelijk om tot een innovatieve

cultuur te komen: voldoende autonomie en resultaatsturing.

In de literatuur kunnen we verschillende redenen terugvinden waarom meer organisationele autonomie daadwerkelijk zou leiden tot een meer innovatieve cultuur. Zo gaan managementtheorieën er vanuit dat meer beheersautonomie ervoor zorgt dat topambtenaren zich meer als hun collega's in de private sector zullen gedragen. Wanneer zij voldoende autonomie en flexibiliteit krijgen, wordt verwacht dat dit zal leiden tot de ontwikkeling van meer innovatieve activiteiten, een grotere klantgerichtheid en uiteindelijk een hogere efficiëntie. Een tweede argument is gebaseerd op het feit dat verzelfstandigde organisaties hun legitimiteit ontleen aan klanten en de belangengroepen die baat hebben bij hun dienstverlening. Daarom wordt verwacht dat het management het ontwikkelen van een klantgerichte innovatieve cultuur zal aanmoedigen. Een derde argument is gebaseerd op de sociale identiteitstheorie die er vanuit gaat dat de nieuwe afgesplitste en verzelfstandigde organisaties zullen proberen zich te differentiëren van de bestaande moederorganisatie. Doordat deze laatste meer onderhevig is aan traditioneel bureaucratische culturen, waarbij het volgen van regels vooropstaat, zullen nieuwe agentschappen zich richten op flexibiliteit, klantgerichtheid en innovatie.

Naast het geven van meer autonomie benadrukt NPM de noodzaak van resultaatsturing. Vaak gaat het hierbij over ex poststuring. Daarbij worden afspraken gemaakt over wat er gepresteerd moet worden en over welke sancties en beloningen eventueel aan de prestaties gelinkt

worden. Er wordt verwacht dat deze prestatiedruk zal leiden tot een streven naar meer efficiëntie, kwaliteit en innovatie. Uit diverse studies blijkt dat resultaatsturing inderdaad een positief effect heeft op innovatief gedrag en innovatieve cultuur bij verzelfstandigde organisaties.

Volgens NPM zijn autonomie en resultaatsturing tegelijkertijd noodzakelijk. De achterliggende gedachte hierbij is dat autonomie gecombineerd met resultaatsturing managers zowel de mogelijkheid als de stimulans biedt om te experimenteren en te innoveren.

Op basis van de data van de 'Comparative Public Organization Data Base for Research and Analysis' (COBRA)¹ en van regressieanalyse wordt het effect van autonomie en resultaatsturing op innovatieve cultuur nagegaan. De afhankelijke variabele in deze analyses is innovatieve cultuur en is gebaseerd op de volgende variabelen: innovatie, bereidheid om risico's te nemen, bereidheid om te experimenteren en creativiteit. Elke respondent werd gevraagd hoe typerend bovenstaande eigenschappen zijn voor zijn/haar organisatie. Daarna werden deze antwoorden geaggregeerd en herleid tot een index. Bij wijze van robuustheidstest werd een gecorrigeerde index voor innovatieve cultuur toegevoegd. Daarbij werd de oorspronkelijke index aangepast naargelang het daadwerkelijke gebruik van innovatieve managementtechnieken door de betrokken organisaties als maatstaf voor effectief innovatief gedrag. Op die manier wordt een mogelijke bias, waarbij topambtenaren zeggen innovatief te zijn zonder dat dit resulteert in innovatief gedrag, tegengegaan.

Vervolgens werden beheersautonomie en resultaatsturing als onafhankelijke variabelen opgenomen. Hierbij werd beheersautonomie gemeten op het vlak van personeelsmanagement (de mate van beslissingsbevoegdheid omtrent salarissen, promoties en de evaluatie van personeelsleden) en van financieel management (de mate van beslissingsbevoegdheid omtrent het zetten van tarieven en het overzetten van budgetten).

Resultaatsturing is geoperationaliseerd via de mate waarin topambtenaren verantwoordelijk worden gehouden voor prestaties en of dit al dan niet leidt tot sancties of beloningen. Verder werden controlevariabelen opgenomen, namelijk de grootte van het agentschap, de grootte van het budget, de leeftijd van de organisatie (aantal jaren dat de organisatie bestaat onder de huidige rechtsvorm), de specifieke taak van het agentschap (publieke dienstverlening of niet) en het type agentschap (gebaseerd op de wettelijke status).

Uit de resultaten blijkt dat er geen noemenswaardige verschillen zijn tussen de originele en de gecorrigeerde index. Verder blijkt dat zowel beheersautonomie als resultaatsturing van publieke organisaties een positief effect heeft op de ontwikkeling van een innovatieve cultuur binnen die organisaties. De kernstelling van NPM die beweert dat een hoge mate van beheersautonomie en een hoge mate van resultaatsturing tegelijkertijd nodig zijn, valt niet in de resultaten terug te vinden. De combinatie van beheersautonomie op

het vlak van personeelsmanagement met resultaatsturing heeft zelfs een negatief effect op de aanwezigheid van een innovatieve organisatiecultuur. Een mogelijke verklaring hiervoor zou kunnen zijn, dat de dreiging van sancties ten opzichte van de organisatie en haar personeel bij het niet-behalen van de vooropgestelde resultaten net de bereidheid om risico's te nemen afremt bij de organisatie en haar personeel. Een andere mogelijke verklaring zou kunnen zijn, dat individuen die het goed doen in autonome flexibele organisaties extra gevoelig zijn voor alle vormen van resultaatsturing, waardoor ze 'counteracting strategies' zullen ontwikkelen.

Uit deze studie volgt dat het geven van autonomie aan publieke organisaties kan leiden tot de ontwikkeling van een innovatieve cultuur. Het gebruik van resultaatsturing daarentegen moet echter goed overwogen worden, omdat dit kan leiden tot dubbelzinnige resultaten. Beleidsmakers moeten bijgevolg de balans tussen autonomie en resultaatsturing goed inschatten. Eén algemene aanpak, zoals gepropageerd door NPM, voldoet dus niet. Er moet per organisatie een specifieke strategie worden geformuleerd ter bevordering van een innovatieve organisatiecultuur.

Noot

1. Voor meer informatie over de data, zie: <http://soc.kuleuven.be/io/cost/index.htm>.