

# Acht aandachtspunten voor een strategisch beleidsplan

In de knoop met kwaliteitsdoelen en indicatoren?

Wat zijn streefwaarden?

Waar moet ik concrete verbeteracties kwijt?

Wat is het verschil tussen een strategisch (beleids)plan en een kwaliteits(verbeter)plan?

Vijf minuten lezen van dit document helpt je hierbij.

## Historiek

Kritische succesfactoren zijn oorspronkelijk in de jaren zestig zo genoemd door Ronald Daniel (McKinsey Consultants) en John Rockart (MIT School of Management). Het begrip werd geïntegreerd in het **Balanced Scorecard** model van Kaplan & Norton. Daar werd het concreter gemaakt in het begrip *Key Performance Indicators*: een set van variabelen die de performantie of het succes van een bedrijf weergeven. De begrippen zijn geworteld in de bedrijfswereld, die gekenmerkt wordt door competitiviteit. De Balanced Scorecard had in dit verband een sterke focus op financiële aspecten als één van de vier hoofddimensies (*profit, people, portfolio* en *processes*). Het wordt vaak gebruikt in management consultancy waar winst belangrijk is, doch is in het laatste decennium ook overgewaaid naar de social profit sector, als een aanvulling van of alternatief voor het EFQM kwaliteitsmodel. Wie de Balanced Scorecard wil toepassen, weet dus best dat financiële performantie hierbinnen een belangrijk aandeel heeft. Belangrijker is het basisidee: zorg ervoor dat je voor je organisatie de sleutelementen in kaart brengt en ook meetbaar maakt.

In Europa werd op het einde van de 20<sup>ste</sup> eeuw het model van EFQM sterk gepromoot. Samen met de PDCA-cyclus van Deming werd dit **integrale kwaliteitszorg** (IKZ) genoemd, waarbij het onderscheid tussen domeinen (input, proces en output) en continue verbetering in het geheel belangrijke aspecten zijn. Binnen de inputdomeinen (faciliterende condities) zijn leiderschap en strategie sterk aanwezig, naast personeelsbeleid en beheer van middelen. PROSE integreert het idee van domeinen en systematische verbetering, maar ook het werken met indicatoren en het identificeren van belangrijke factoren in de organisatie.

**Kritische succesfactoren** moeten begrepen worden volgens de Engelse betekenis van critical, namelijk als zodanig belangrijk dat het nodig is om deze continu te bewaken en er dus ook meetbare of verifieerbare **indicatoren** voor vast te leggen. In het 6P-model (Vyt, 2014) vormen ze één van de zes basisdimensies: beleidsdocumenten (policy & priorities), functieprofielen en verantwoordelijkheden (profiles & persons), pilaren & producten (pillars & products), processen en procedures, projecten en plannen, kwaliteitsindicatoren (progress & performance).

## Definities

Een **strategisch (beleids)plan** is gebaseerd op een **visie**, die is gestoeld op basiswaarden en uitgangspunten. Een beleidsplan stelt een aantal **beleidsdoelen** voorop, en maakt hierbinnen keuzen op basis van prioriteiten, die dan weer gebaseerd zijn op criteria of **kwaliteitsaspecten**. Bijkomend kan een beleidsplan aangeven welke methoden bij voorkeur worden gehanteerd voor het bereiken van de doelen, en ook op welke wijze doelen onderling samenhangen op korte en lange termijn. Het gaat dus om het zoeken naar de gepaste middelen, tijdstippen en perioden, afhankelijk van de context en de mogelijkheden. Essentieel is dat duidelijke en beredeneerde keuzen worden gemaakt, op basis van de visie en de opdrachtverklaring van de organisatie. Men kan hierbij een SWOT-analyse hanteren. Waar de basisvisie van een organisatie eigenlijk over een of meerdere decennia kan gaan, bestrijkt een strategisch beleidsplan in regel een periode tussen 3 en 10 jaar (meestal 5 jaren). Het vormt een belangrijke basis voor het kwaliteits(verbeter)plan, dat de realisaties van kwaliteitsverbetering opvolgt en dat meestal jaarlijks wordt geëvalueerd.

Er heerst vaak een misvatting over **kritische succesfactoren** en de plaats ervan in een beleidsplan. Eigenlijk hoort een organisatie op voorhand vast te leggen welke de **kernprocessen** zijn, wie de belangrijkste **belanghebbenden** zijn, en welke **kwaliteitsaspecten** essentieel zijn. Men kan hierbij de nadruk leggen op output-, input- of procesaspecten. De scheidingslijn tussen de drie aspecten is niet altijd makkelijk te maken. Voor een ziekenhuis is bijvoorbeeld het beheer van logistiek en infrastructuur van uitermate groot belang (bijv. hygiëne, stroomvoorziening) en kan dit beschouwd worden als een kernproces, waarvoor dan ook trouwens vaak procedures zijn vastgelegd. De essentiële kwaliteitsaspecten, de kernprocessen en de belanghebbenden moeten een hoge mate van continuïteit hebben, anders raakt de organisatie op drift. Een fout die vaak wordt gemaakt, is het exclusief koppelen van essentiële kwaliteitsaspecten als kritische succesfactoren aan strategische beleidsdoelen. Een strategisch beleidsplan is meestal vooral gericht op zaken die zorgen voor problemen of uitdagingen. Door kwaliteitsaspecten of succesfactoren exclusief hieraan te koppelen, krijgt men niet alleen een vertekend beeld, maar dreigt men ook andere belangrijke kwaliteitsaspecten uit het oog te verliezen.

In de bedrijfswereld wordt vaak gebruik gemaakt van *key performance indicators*. De nadruk ligt hier op het outputaspect, of op de *cost efficiency*. In meer algemene zin kunnen we spreken van **sleutelindicatoren**, die een goed beeld moeten geven van de kwaliteit en de kwaliteitszorg in een organisatie. Deze sleutelindicatoren moeten coherent zijn met de kernprocessen en de belanghebbenden. Zo kan het voor een bepaalde voorziening misschien belangrijker zijn om de tevredenheidsgraad van verwijzers te hanteren als een indicator, eerder dan de tevredenheid van cliënten die er verblijven, terwijl het voor een andere voorziening anders ligt. De (in hoge mate continue) sleutelindicatoren moeten dus eigenlijk vastgelegd worden vooraleer een strategisch beleidsplan wordt gemaakt voor een nieuwe periode.

Een strategisch beleidsplan zal vaak bestaan uit **doelen** die een verbetering, verhoging of vermindering vooropstellen. Men heeft dan een goede meting en opvolging van indicatoren nodig. Een vaak gemaakt fout is het vooropstellen van een doel terwijl men voor het gegeven probleem of de huidige situatie geen gegevens heeft of geen duidelijke analyse heeft gemaakt.

Op basis van het strategisch beleidsplan kunnen in tabelvorm de beleidsdoelen kernachtig omschreven worden met verwijzing naar onderliggende kwaliteitsaspecten of **kritische succesfactoren** (de **kwaliteitsbepaling**). Een bepaling is slechts volledig indien er een duidelijke **indicator** (kengetal) wordt aan gekoppeld, indien hiervoor een **norm** (streefwaarde) is bepaald en indien duidelijk is op welke manier de indicator wordt gemeten. Een indicator zonder norm of meetplan is zinloos.

Een **kwaliteits(verbeter)plan** omvat de concrete tussenliggende doelen en acties om een bepaald beleidsdoel te bereiken, om een bestaand probleem te verhelpen of een verbetering in kwaliteit te bekomen. Het kwaliteitsplan wordt dus opgebouwd vanuit het strategisch beleidsplan, maar ook op basis van tussentijdse evaluaties, onverwachte ontwikkelingen en bijkomende ideeën.

Er is een wederzijdse terugkoppeling tussen het strategisch (beleids)plan en het kwaliteits(verbeter)plan. Het is mogelijk dat op basis van een tussentijdse evaluatie van kwaliteitsverbetering wordt voorgesteld om een kritische succesfactor te identificeren of een extra indicator aan te maken.

Dus:

- Een kwaliteitsbeleid start met **kwaliteitsbepaling**: vaststellen wat de essentiële kwaliteitsaspecten zijn, de kernprocessen en de belanghebbenden.
- Voor de essentiële kwaliteitsaspecten en de kritische kernprocessen legt men **kwaliteitsindicatoren** vast. Men zorgt hierbij dat deze voldoende resultaat- of outputgericht zijn. Dit zijn de sleutel(prestatie)indicatoren van de organisatie.
- Voor de sleutelindicatoren legt men **streefwaarden** of **normen** vast, alsook in welke mate afwijkingen hiervan nog aanvaardbaar zijn of niet onmiddellijk aanleiding hoeven te geven tot verbeteracties.
- Het **strategisch (beleids)plan** dient vooral om vanuit een visie en een missie langetermijndoelen uit te zetten, alsook keuzen voorop te stellen in de wijze waarop en de snelheid waarmee men die doelen wil bereiken.
- In het **kwaliteits(verbeter)plan** worden de concrete operationele verbeteracties en hun resultaten beschreven en opgevolgd.



## Overleg

Een beleidsplan vergt een goed overleg tussen de directie (het management), de kwaliteitsfunctionaris en de betrokken proceseigenaars. De **kwaliteitsfunctionaris** kan er bijvoorbeeld over waken dat de gekozen indicatoren op een goede manier zijn gedefinieerd en meetbaar gemaakt, dat de verbanden eenduidig zijn en dat er een logische samenhang is. Hij kan er ook over waken dat er een duidelijk onderscheid wordt aangehouden tussen het beleidsplan en het verbeterplan. Het **managementteam** kan erover waken dat de gekozen verbeterdoelen relevant en prioritair zijn (bijv. in relatie tot top-down vastgelegde strategische doelen). De directe betrokkenheid van de **proceseigenaars** is belangrijk omdat dit vermijdt dat onrealistische doelen zouden worden vooropgesteld en dat indicatoren zouden worden vastgelegd die onvoldoende bruikbaar zijn of die te complex zouden zijn om op te volgen. Een belangrijke factor van succesvolle productiebedrijven is het goede contact tussen managers, ontwerpers en operatoren. In de non-profit sector is dit niet anders: beleid ontstaat uit contact op de werkvloer.

## Afstemming

Er is een spanning mogelijk tussen doelen die vanuit het centraal bestuur worden vooropgesteld, en doelen die relevant zijn voor afdelingen binnen de organisatie. Zo kan het dat een instelling vanuit strategisch belang vooropstelt om nog méér cliënten te bereiken of meer studenten/cursisten op te leiden, terwijl sommige afdelingen eigenlijk al overbevolkt zijn. Een afdeling kan er dan voor kiezen om een doel zodanig te formuleren dat het toch relevant is voor de organisatiebrede doelen. Bijvoorbeeld kan een afdeling kiezen om een alternatieve begeleidingsvorm aan te bieden met derden of (in een hogeschool) om het studierendement van instromende studenten te verhogen (bijv. door aan het begin van een opleidingsprogramma duidelijke minimumdrempels te leggen, waardoor het profiel van de gemiddelde student performanter wordt, maar ook door extra inspanningen te leveren in studie-ondersteuning en studie-heroriëntatie binnen de instelling). Zowel de afdeling als de instelling hebben er dan baat bij. Goede beleidsplanning vergt dus afstemming tussen beleidsplannen van afdelingen en centrale diensten.

## Evenwichtige uitdagingen

Een beleidsplan is afgestemd op meerdere jaren, meestal 5 jaar. Externe ontwikkelingen kunnen snel gaan, en dus moet een beleidsplan hiermee ook rekening houden. Anderzijds dient een beleidsplan ook de interne veranderingskracht in rekening te nemen bij het kiezen van juiste en haalbare doelen. Het dient dus een goed evenwicht te bevatten tussen uitdagingen en gemakkelijk haalbare zaken. Een beleidsplan is dan ook best afgeleid van een goede SWOT-analyse. Wat het niét moet bevatten, zijn doelen die eigenlijk al achterhaald of gerealiseerd zijn, tenzij het gaat om zaken die onvoldoende verankerd of verzekerd zouden zijn. In dit geval neemt men ze best op als doelen die men continu opvolgt. Het is bijvoorbeeld in het onderwijs mogelijk dat een opleiding competentiegericht is ontworpen, doch dat de ontwikkelingen in het beroepsveld zo snel gaan dat men als doel stelt dat het opleidingsprogramma steeds afgestemd is op de meest actuele noden en ontwikkelingen. In de welzijnssector kan dit ook gelden voor de integrale hulpverlening als continu aandachtspunt.

## Niet alles is kwantitatief

Kwantitatieve indicatoren worden vaak vermeden omdat men voor deze indicatoren verplicht is om ook een kwantitatieve norm of streefwaarde voorop te stellen. Dit is niet eenvoudig wanneer de waarden sterk afhankelijk zijn van contextfactoren. Bijvoorbeeld voelen opleidingen zich wat ongemakkelijk wanneer ze streefcijfers van studierendement moeten definiëren, aangezien deze vaak afhankelijk zijn van het studentenprofiel en organisatorische aspecten (zie bijv. de impact die flexibilisering heeft gehad). Nochtans kan men wel minimumwaarden vooropstellen, en aanvaardbare schommelingen van de waarden. Indien een slaagpercentage bijvoorbeeld meerdere jaren na elkaar onder de vooropgestelde minimumwaarde ligt, dan is verbeteractie onvermijdelijk. Hetzelfde kan gelden voor het meten van succesvolle begeleiding in gezondheidszorg en welzijn. Niet alle doelen moeten omgezet worden in kwantitatieve indicatoren. We moeten vermijden dat het meten van kwaliteit teveel kostbare tijd zou opslorpen. Het is goed mogelijk dat voor ICT veel kwantitatieve indicatoren worden opgevolgd, en voor andere domeinen minder.

## Gemakkelijk is verleidelijk

De verleiding is groot om in een beleidsplan concrete realisaties op te nemen. Het risico bestaat dan dat het beleidsplan een concreet verbeterplan wordt. Het doel van een beleidsplan is om, op basis van een strategische visie, een kader te scheppen op basis waarvan een kwaliteits(verbeter)plan kan worden opgemaakt en opgevolgd. Zo zou een openbare vervoersmaatschappij bijvoorbeeld kunnen kiezen om als doel te stellen “het in gebruik nemen van een hogesnelheidstrein tussen Amsterdam en Brussel”. Dit doel kan ambitieus lijken, en toch niet echt. Indien de financiën het toelaten, kan de aanschaf van een aantal HS-treinen vrij eenvoudig zijn. Het is echter een grotere uitdaging om “de meeste passagiers in minder dan 120 minuten op een stipte en comfortabele manier tussen Amsterdam en Brussel te vervoeren”. Hier moet men dan definiëren welk aandeel van reizigers men viseert, welke vertraging men tolereert om nog als stipt beoordeeld te worden, en wat men verstaat onder comfortabel reizen (bijv. aanwezigheid van wifi en dranken, speciale voorzieningen voor rolstoelgebruikers...). Het hebben van een HS-trein is dus slechts een start.

## Metten vanuit verschillende perspectieven

Voor belangrijke doelen of aspecten kan het aangewezen zijn om een set van meerdere indicatoren te gebruiken. Deze kunnen dan objectief meetbaar of constateerbaar zijn, maar kunnen ook best perceptiemetingen zijn gebaseerd op tevredenheid van gebruikers. Zo kan het zijn dat 4 minuten vertraging objectief niet als een vertraging wordt beoordeeld, maar wel als belangrijk kan gezien worden indien het merendeel van de reizigers een aansluiting met een trein of vliegtuig moet halen. Als we het bovenstaande toepassen op een opleiding uit het hoger onderwijs, dan kan men gelijkaardige principes toepassen op bijvoorbeeld de invoering van een digitaal leerplatform of een intranet. Men kan kwaliteitsindicatoren ontwerpen die te maken hebben met de gebruiksfrequentie en de technologische capaciteiten, maar ook met de tevredenheid van de gebruikers (docenten en studenten). Voor cruciale kwaliteitsdoelen zal men best de verschillende perspectieven in rekening nemen. Als men PROSE gebruikt, kan men de bekomen effectiviteits- en performantieindexen gemakkelijk gebruiken als indicatoren. Dit zijn geobjectiveerde zelfevaluatie scores.

## Een brede invalshoek

De keuze van de juiste doelen in een langetemijnperspectief en in een brede context is van belang. Een beleidsplan mag zich niet verliezen in details en momentane aspecten. Men richt zich vooral op sleutelfactoren en sleutelresultaten. In een strategisch plan worden inputfactoren gedefinieerd die nodig zijn voor het bereiken van die sleutelresultaten. De essentiële kwaliteitsaspecten worden dan kritische succesfactoren. In een resultaatgericht beleidsplan wordt sterk gefocust op sleutelindicatoren op resultaatniveau (*key performance indicators* of KPI's). Voor een onderwijsinstelling zijn dit dan bijvoorbeeld studeerprestaties van studenten, impact van onderzoeksprojecten of realisatie van maatschappelijke dienstverlening. Voor een instelling in de gezondheidszorg is dit de effectiviteit van de zorg. Om een resultaat te bereiken, kunnen ook sleutelindicatoren op inputfactoren geplaatst worden. Zo kan men bijvoorbeeld een minimumpercentage VTE in onderzoek vastleggen en over de jaren heen opvolgen, vanuit de veronderstelling dat men pas vanaf een bepaalde minimuminput na jaren ook aan een bepaalde output komt.

Een vaak voorkomend misverstand heeft te maken met de resultaatgerichte relatie tussen succesfactoren en indicatoren. Vaak wordt gedacht dat key performance indicators een directe meetbare vertaling vormen van succesfactoren. Dat is niet per definitie zo, of althans dat hoort niet zo te zijn. Een resultaatgerichte onderneming kan gericht zijn op het meten van outputelementen - de omzet en de tevredenheid van klanten bijvoorbeeld - want daarop wordt ze uiteindelijk afgerekend. Voor een onderwijsinstelling kan dit de tevredenheid van afgestudeerden zijn en de slaagpercentages, voor een hulp- of zorginstelling de effectiviteit van de geboden zorg of interventie. Alleen meten bij de output is echter gevaarlijk. Performantie hangt af van de input- en procesfactoren. Succesfactoren moeten dus op de verschillende domeinen gekozen worden. Wie met PROSE werkt, kan zich richten op de meest essentiële aspecten via de Quickscan of kan de aandachtspunten in de 9 EFQM-domeinen als uitgangspunt nemen. Tenslotte kan men zich specifiek op het negende domein richten, waar een aantal indicatoren zijn die een organisatie als performant kenmerken.



## Overzicht houden

Men raadt vaak aan om het aantal factoren of indicatoren sterk te beperken, om het haalbaar en overzichtelijk te houden. Het menselijk werkgeheugen is weliswaar beperkt tot 7 à 9 elementen, doch dit betekent niet dat men zich tot dit aantal moet beperken. Ook inzake verbeterprojecten die men wil realiseren wordt vaak vooropgesteld om deze te beperken tot een drietal, doch dit is afhankelijk van de complexiteit van de doelen, de beschikbare mankracht en de middelen. Alles moet dus afgewogen worden. Hoe dan ook is het belangrijk om structuur en overzicht te behouden. Zo is het wél aangeraden om binnen een bepaalde categorie wél het aantal indicatoren te beperken. Wie volgens het PROSE-systeem werkt, heeft binnen de 9 domeinen onmiddellijk 5 tot 10 hoofdindicatoren en hierbinnen telkens 10 tot 20 mogelijke subindicatoren, terwijl het geheel toch overzichtelijk blijft. De vraag is vooral hoe vaak je indicatoren gaat meten. Je moet dus keuzes maken in aantal, maar ook in frequentie. Je kan een cyclus installeren waarbij je een beperkt aantal KPI's jaarlijks meet en andere bijvoorbeeld om de 3 jaar.