

Maatwerk bij plannen en rapporteren

Een ontdekkingsreis bij Flanders Investment & Trade

Bart Boucké

Samenvatting - Door de hervorming 'Beter Bestuurlijk Beleid' bij de Vlaamse overheid verwierven de agentschappen niet alleen meer autonomie, maar ook meer verantwoordelijkheid. De bevoegde ministers en de agentschappen sloten beheersovereenkomsten af, die de wederzijdse engagementen regelen. Naast het monitoren van een aantal meetbare kritische performantie-indicatoren (KPI) gebeurt het in de praktijk omzetten van de aangegane engagementen via het opmaken, uitvoeren en opvolgen van een aantal planningsdocumenten, zoals het verplichte jaarlijkse ondernemingsplan en het minder in de kijker lopende planningsdocument op (middel)lange termijn (bij F.I.T. het driejarig operationeel plan). Uiteindelijk volgt elk agentschap de vooruitgang bij het uitvoeren van de beheersovereenkomst op via rapporteringsdocumenten (een facultatief halfjaarlijks en een verplicht jaarrapport). Voor zowel plannings- als rapporteringsdocumenten zijn er slechts beperkte sjablonen en voorschriften beschikbaar. Dat het aantal formele en inhoudelijke richtlijnen beperkt is, vormt niet zozeer een bedreiging, als wel een kans. Door het eigen initiatief toe te laten, vergroot immers de kans dat de organisatie deze documenten ook daadwerkelijk zal inzetten bij haar operationele sturing. Dit artikel biedt een overzicht van het gevolgde proces bij het opmaken van zowel het jaarlijkse ondernemingsplan, het driejarig operationeel plan en het eerste halfjaarlijkse en jaarrapport bij Flanders Investment & Trade in een tijdspanne van bijna anderhalf jaar (november 2006 - februari 2008).

44

1] INLEIDING

Er is in het huidige overheidsmanagement een duidelijke trend naar 'verzelfstandiging' en 'op afstand sturen'. Dit betekent dat de uitvoering van het beleid niet meer in een monolithisch ministerie gebeurt maar in agentschappen die, binnen een welbepaald verantwoordingskader (zoals een beheersovereenkomst), over een bepaalde autonomie beschikken. *De facto* komt dit neer op het scheiden van het ontwerpen van beleid (door het departement in samenspraak met minister en kabinet) en de uitvoering ervan (door het agentschap). Van elk agentschap wordt verwacht dat het verantwoording af-

Flanders Investment & Trade (F.I.T.) is ontstaan uit het vroegere Export Vlaanderen en de Dienst Investeren Vlaanderen.

Het agentschap is een publiekrechtelijk vormgegeven IVA zonder rechtspersoonlijkheid.

F.I.T. is een extern verzelfstandigd agentschap dat - net als o.a. Toerisme Vlaanderen - behoort tot het beleidsdomein Internationaal Vlaanderen. De bevoegde minister is de Vlaamse minister van Economie, Ondernemen, Wetenschap, Innovatie en Buitenlandse Handel, mevrouw Ceysens.

legt over wat het gaat doen (*ex ante* – plannen) en over wat het gedaan heeft (*ex post* – rapporteren). Voor die agentschappen betekent dit een omvangrijke evolutie waarbij vooral in de praktijk de voor- en nadelen van deze nieuwe benadering aan het licht moeten komen. Die verzelfstandiging leidt automatisch ook tot nieuwe sturingsvragen o.a. over de capaciteit van de overheid om op deze manier te werk te gaan en over effectiviteit van de nieuwe instrumenten voor sturing. Want naast de trend naar 'op afstand sturen' is uiteraard ook de trend naar het sturen op output en/of outcome opvallend. Beheersovereenkomsten en ondernemingsplannen bevatten naast kwalitatieve immers steeds vaker kwantitatieve, cijfermatig meetbare doelstellingen. Een aantal van de doelstellingen in zo'n beheersovereenkomst hebben bovendien niet zozeer betrekking op de activiteiten die het agentschap zelf uitvoert (output), maar ook op de beleidseffecten die als gevolg daarvan optreden in de maatschappij (outcome).

2] OP ONTDEKKINGSREIS ZONDER KOMPAS

2.1. Van beheersovereenkomst over ondernemingsplan naar jaarrapport

Op 1 december 2006 plaatste toenmalig minister Moerman haar handtekening naast die van mevrouw Joris, voorzitter van de Raad van Bestuur van Flanders Investment & Trade (F.I.T., Vlaams Agentschap voor Internationaal Ondernemen), onder de beheersovereenkomst 2007-2010. Voor het eerst in haar geschiedenis beschikt F.I.T. nu over zo'n beheersovereenkomst als sturingsinstrument.

Naast het op de voet volgen van een aantal meetbare kritische performantie-indicatoren (KPI) worden de aangegane engagementen in de praktijk omgezet via het opmaken, uitvoeren en opvolgen van een aantal planningsdocumenten. Verplicht is alvast het jaarlijkse ondernemingsplan waarvoor een beperkt aantal richtlijnen beschikbaar zijn. Een planningsdocument op (middel)lange termijn loopt iets minder in de kijker, maar ook dit element heeft F.I.T. op eigen initiatief nadrukkelijk in haar beheersovereenkomst opgenomen (i.e. een driejarig operationeel plan).

F.I.T. volgt de vooruitgang bij het uitvoeren van de beheersovereenkomst op via rapporteringsdocumenten. Verplicht is opnieuw enkel het jaarrapport, maar F.I.T.

achtte het raadzaam ook een halfjaarlijkse rapportering in te voeren.

<i>Ex ante</i> plannen	Uitvoering	<i>Ex post</i> rapporteren
<ul style="list-style-type: none"> • Beheersovereenkomst (vier jaar) • Operationeel plan (drie jaar) • Ondernemingsplan (één jaar) • Projectfiches 		<ul style="list-style-type: none"> • Jaarrapport (één jaar) • Halfjaarlijks rapport (zes maanden)

Tabel 1 De verschillende plannings- en rapporteringsdocumenten en hun timing

2.2. Sjablonen hollen voor F.I.T. achter de feiten aan

Het sjabloon met de structuur voor een beheersovereenkomst en een aantal generieke elementen die voor de volledige Vlaamse Overheid gelden, werden pas definitief vastgelegd op 1 september 2006. Ondertussen was de basistekst voor de beheersovereenkomst van F.I.T. al op 20 juli 2006 door de Vlaamse regering goedgekeurd en werd ook deze tekst door de minister en de voorzitter van de Raad van Bestuur van F.I.T. ondertekend.

Voor de planningsdocumenten waren er tot september 2007 slechts een beperkt aantal richtlijnen over de op te nemen elementen in een jaarlijks ondernemingsplan beschikbaar. Over een plan op (middel)lange termijn werd met geen woord gerept.

In september 2007 werd uiteindelijk een ontwerp sjabloon van ondernemingsplan voorgesteld. De opmaak van de begroting vormde de invalshoek voor dit sjabloon, waardoor het ondernemingsplan flink werd gereduceerd qua mogelijkheden als sturingsinstrument voor een agentschap. Ondertussen had F.I.T. al een door de Raad van Bestuur goedgekeurd ondernemingsplan 2007, een ontwerp ondernemingsplan 2008 en een ontwerp driejarig operationeel plan 2008-2010 aan de minister bezorgd.

Net zoals voor de planningsdocumenten is er ook voor het jaarrapport, naast een aantal algemene principes, slechts een heel summier sjabloon beschikbaar. F.I.T. bezorgde op 14 september 2007 het eerste halfjaarlijkse rapport aan de minister. Op 28 februari 2008 werd het eerste jaarrapport opgeleverd.

2.3. Vrijheid als zegen of als vloek

Omtrent het ontwerp van sjabloon voor het jaarlijks ondernemingsplan dat in september 2007 werd voorgesteld werden ondertussen al heel wat discussies gevoerd. Die discussies eindigen steeds weer bij de volgende vaststellingen:

- 1) Door de al bij al beperkte begrotingsinvalshoek reduceert het voorgestelde sjabloon voor het ondernemingsplan zijn nut als sturingsinstrument;
- 2) Bovendien lijkt het sjabloon momenteel enkel toegevoegde waarde voor Financiën en Begroting te vatten en dus niet voor het betrokken agentschap zelf;
- 3) De diverse agentschappen verkeren bovendien allemaal in een andere Ausgangssituatie waardoor het werken met een uniform sjabloon uiteindelijk voor geen enkele organisatie echt past.

Deze formele en inhoudelijke richtlijnen hoeven geen beperking te vormen. Bij F.I.T. is dit eerder als een kans ervaren. Op die manier is het immers mogelijk om geleidelijk aan ervaring op te doen met nieuwe instrumenten en werkwijzen. Zo is gebleken dat het eerste halfjaarlijkse rapport en het eerste jaarrapport niet alleen een ideaal middel vormen om de behaalde resultaten op overzichtelijke wijze kenbaar te maken. Deze rapporten

bieden ook de kans om te onderbouwen waarom een resultaat wel of (net) niet is behaald. Bovendien komen bij deze eerste rapporteren ook hiaten in de beheersovereenkomst zelf of in de daarvan afgeleide planningsdocumenten aan bod.

Door dit eigen initiatief toe te laten en het aantal richtlijnen of sjablonen te beperken, vergroot tegelijkertijd ook de kans dat de organisatie deze documenten ook daadwerkelijk zal inzetten bij haar operationele sturing.

3] KRONIEK VAN EEN WORDINGSPROCES

3.1. Voorafgaand strategisch proces

Vóór F.I.T. aan de opmaak van een beheersovereenkomst begon, was er al een lange weg afgelegd. In het oprichtingsdecreet van F.I.T. van 7 mei 2004 (Decreet tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap "Vlaams Agentschap voor Internationaal Ondernemen") staat onder Art. 4. de missie van het agentschap als volgt beschreven: het agentschap moet het internationaal ondernemen op een duurzame wijze bevorderen door het aanbieden van kwalitatief hoogstaande en specifieke diensten aan alle ondernemingen. Het agentschap moet ook buitenlandse investee-

Een bewogen periode (juli 2006 – februari 2008)

- 20 juli 2006: goedkeuring van de tekst van de beheersovereenkomst door de Vlaamse regering
- 1 december 2006: ondertekening van de beheersovereenkomst
- November 2006 tot 12 januari 2007: discussie over KPI-definities en normen (targets)
- Ondertussen druk in de weer met nulmetingen en rapportering hiervan via Cognos
- Februari 2007: toelichting over bijakte aan de Raad van Bestuur
- Februari – maart 2007: klantentevredenheidsonderzoek (nulmeting voor twee KPI)
- Maart 2007: ontwerp van ondernemingsplan en operationeel plan klaar voor Raad van Bestuur
- Midden maart 2007: bijsturing van de KPI-normen op voorstel van de minister
- April – mei 2007: rapportering en verwerking resultaten klantentevredenheidsonderzoek
- Mei 2007: goedkeuring ondernemingsplan 2007, ontwerp ondernemingsplan 2008 en driejarig operationeel plan 2008-2010 door Raad van Bestuur
- Juni 2007: vergelijk met het kabinet over de nog ontbrekende normen bij twee KPI
- September 2007: onderhandelen over inhoud van de bijakte (bijkomende taken en middelen / KPI definities en normen / nieuwe paragraaf over interne controle) met kabinet en departement en opmaken van het eerste halfjaarlijkse rapport over de uitvoering van de beheersovereenkomst
- Oktober 2007: ontslag van minister Moerman met opvolging door minister Ceysens
- Oktober 2007: opmerkingen van de Inspectie van Financiën bij het ontwerp van bijakte
- Februari 2008: opmaken van het eerste jaarrapport 2007 over de uitvoering van de beheersovereenkomst

ringen in Vlaanderen aantrekken. Beide taken hebben tot doel een betekenisvolle bijdragen te leveren tot de internationale ontwikkeling van de Vlaamse Economie.

Maar ook de missie uit dit oprichtingsdecreet was ten dele al het product van een proces van strategievorming dat daaraan voorafging. In een strategiedocument van 1 augustus 2003 'Flanders Investment & Trade (F.I.T.), Uw center of excellence voor internationaal ondernemen' klonk de missie vrij gelijklopend echter met de klemtoon op de ambitie om een centrum van uitmuntendheid te worden door het inzetten van informatie, opleiding en begeleiding met als belangrijkste instrument ook het eigen binnen- en buitenlands netwerk.

In dit strategiedocument kwamen ook al een aantal belangrijke keuzes en sleutelementen naar voor zoals de aandacht voor het belanghebbendenmanagement (met een onderscheid tussen soorten partners zoals strategische partners en kennispartners).

Ook de keuze voor het uitwerken van een focusstrategie met driejarenplanning kwam toen aan bod. Voortaan zou F.I.T. nog slechts op een beperkt aantal doelsectoren in een beperkt aantal regio's focussen (zoals bijvoorbeeld nanotechnologie in de Pacific-regio, meer specifiek in Japan als één van de drie mogelijke doelsectoren).

In dit strategiedocument was bewust geen apart hoofdstuk 'kwaliteit' opgenomen. Kwaliteit werd beschouwd als de fundering voor het gehele F.I.T. met onder andere het specifieker maken (benadering, verdieping en uitbreiding) van het dienstenaanbod, méér aandacht voor training, loopbaanplanning, resultatenmeting, aansturing inzake personeelsbeleid, bundeling van kennis via partnerships, introductie van een 'management information system' (MIS) en een 'knowledge information sharing system' (KISS) en de introductie van klanttevredenheidspeilingen.

Voor het realiseren van de missie werden die organisatiewaarden gedefinieerd die essentieel zijn voor elke medewerker, voor elke leidinggevende en voor elke partner met wie F.I.T. zou samenwerken; nl. klantgerichtheid, verantwoordelijkheid, continue kwaliteit en professionalisme, efficiëntie en effectiviteit, integriteit, flexibiliteit en collegialiteit en teamspirit. Deze waarden vormen zo de ziel van de organisatie en moeten F.I.T. leiden bij elke actie.

De visie van F.I.T. hield in dat het agentschap de draaischijf voor Vlaanderen op het vlak van Internationaal Ondernemen wilde zijn en wilde uitgroeien tot de top van de meest performante organisaties actief op het vlak van internationaal ondernemen.

Hierop volgde nog een strategische denkoefening met het buitenlands netwerk met o.a. een sterktezwaakte-analyse, afgestemd op de missie waarbij ook opnieuw de visie en de waarden op de voorgrond traden. Dit alles werd gelinkt aan een balanced scorecard via het concept van de strategiekaart.

Die balanced scorecard, de FIT-o-meter, bevatte 14 kritische succesfactoren, netjes verdeeld over de vier perspectieven (resultaten, kwaliteit-klanten, processen en innovatie) en verder uitgewerkt in 37 indicatoren (inclusief norm en meetfrequentie, soms ook met een trend). De organisatie was op dit ogenblik ook nog volop de fusie tussen Export Vlaanderen (E.V.) en de Dienst voor Investeren Vlaanderen (D.I.V.) aan het verwerken. Dit kwam tot uiting in de strategische zeshoek met bijzondere aandacht voor de fusie E.V. & D.I.V., een intense samenwerking tussen het binnenlandse en buitenlandse netwerk, de focusstrategie per regio (inclusief driejaren actieplannen), een snelle en correcte dienstverlening aan de klant, de optimalisering van de geografische structuur van het buitenlandse netwerk en voor de professionalisering en uitbouw van de ondersteunende diensten zoals stafdiensten, personeel, financiën, IT en communicatie.

Eind 2005 lag er ook een nieuw strategisch plan met acht strategische doelstellingen voor. Een aantal van de vroeger aangehaalde elementen doken opnieuw op: spreekbuis (i.p.v. draaischijf) voor internationaal ondernemend Vlaanderen in het buitenland, de focusstrategie of het samenwerken met partners. Nieuw waren de nu wel aparte vermelding van kwaliteit, het maatschappelijk verantwoord ondernemen en het uitbouwen van F.I.T. als kenniscentrum.

Op het einde van deze laatste in een lange rij strategische oefeningen in een kort tijdsbestek volgde ook een oproep tot procesanalyse en procesmanagement. Echter, toen kwam de beheersovereenkomst in volle ernst eraan en werden andere activiteiten zoals de balanced scorecard netjes opgeborgen.

3.2. Eerste kentering in 2006: data-gedreven & pragmatisch

3.2.1. Basistekst

De beheersovereenkomst van Flanders Investment & Trade stoelt in essentie op vier strategische organisatie-doelstellingen (SOD) en de doorvertaling hiervan in tien kritische performantie-indicatoren (KPI). Over de rest van de tekst zitten de generieke doelstellingen van de

Vlaamse Overheid verspreid in hun doorvertaling als een aantal initiatieven en projecten.

Vreemd genoeg werden er dus geen operationele doelstellingen voorzien als niveau tussen de vier strategische organisatiedoelstellingen (SOD) en de tien kritische performantie-indicatoren (KPI).

De ervaring, opgedaan met een prille balanced scorecard (FIT-o-meter) die was uitgemond in 37 indicatoren, bleek niet voor iedereen binnen F.I.T. een onverdeeld succes. Als algemeen oordeel gold dat 37 indicatoren van het goede teveel was. Bovendien bleken de gekozen indicatoren niet altijd even relevant of even makkelijk meetbaar. Als indirect gevolg hiervan werd het beperken van het aantal indicatoren tot 10 in de beheersovereenkomst bijna tot een doel op zich verheven. Ogenscheinlijk werd dit doel ook gehaald. In de praktijk bevatten een aantal van de huidige 10 indicatoren echter op hun beurt deelindicatoren waardoor het effectieve aantal indicatoren eerder de 20 benadert.

De KPI zelf vormen een ietwat kunstmatig mengsel van resultaats- en inspanningsverbintenissen, waarbij de klemtoon soms eerder bij 'outcome' (beleidseffecten) dan bij 'output' (resultaten van de organisatie) is komen te liggen. Er zijn geen aparte monitoringindicatoren voorzien om de beleidseffecten op te volgen (en die niet als directe prestatie-indicator van het agentschap gelden).

3.2.2. Data-gedreven

Na de toch méér theoretische denkoefeningen rond missie, visie en strategie die voorafgingen trad er met de opmaak van de beheersovereenkomst een kentering qua aanpak op binnen F.I.T. Het opmaken van een beheersovereenkomst vormde nu een heel concreet project met als eindproduct een tekst, een contract met de functioneel bevoegde minister, waarin zowel rechten maar vooral ook plichten zouden zijn vervat. Ook de streefdatum voor het begin van de beheersovereenkomst (2007) lag vast.

Vanaf 2006 ging alle aandacht uit naar de formulering van de tien kritische performantie-indicatoren (KPI). In de beheersovereenkomst die uiteindelijk op 1 december 2006 werd ondertekend, was een tabel met KPI opgenomen, aangevuld met een bijlage die wat méér uitleg hierover verschafte. In 2006 werd binnen F.I.T. naarstig gewerkt aan het verzamelen, analyseren en rapporteren van gegevens om zo de vereiste nulmetingen (i.e. eerste meetresultaten voor de KPI) te bekomen. In de op 1 december 2006 ondertekende beheersovereenkomst waren immers nog steeds geen concrete streefcijfers opge-

nomen. Die streefcijfers zouden pas later volgen in een bijakte bij de ondertekende beheersovereenkomst.

3.2.3. Pragmatisch

Een tweede doorslaggevende element voor het veranderingsproces dat bij F.I.T. was gestart met de opmaak van de beheersovereenkomst, was de goedkeuring van een nieuw personeelsplan in april 2006. Dit personeelsplan hertekende immers de bestaande personeelsstructuren. Het plan zou ook helpen om de juiste mensen op de juiste plaats te voorzien om zo de vooropgestelde doelstellingen te behalen. Opnieuw was het dus een concreet document, een concreet plan, dat de aanzet vormde tot verandering.

3.3. Tweede kentering in 2007 – planning & rapportering

3.3.1. Planning

Het Kaderdecreet Bestuurlijk Beleid, het Besluit van de Vlaamse Regering over de generieke elementen in een beheersovereenkomst, de tekst van de beheersovereenkomst van Flanders Investment & Trade en het daarbij horende ontwerp van bijakte vormen het kader voor een geïntegreerde planningscyclus waarbij wordt voorzien in de opmaak van een jaarlijks ondernemingsplan en een operationeel plan op middellange en lange termijn.

Bij de opmaak van deze geïntegreerde planningsdocumenten wordt een tweeledig gefaseerde aanpak voorzien. In een eerste fase wordt een ontwerp tegen eind april aan de minister bezorgd zodat dit dienst kan doen als insteek bij de begrotingsbesprekingen. In een tweede fase volgen de ondertussen bijgewerkte documenten die pas na de begrotingscontrole in het najaar definitief worden.

Uiteindelijk worden het door de Raad van Bestuur goedgekeurde operationeel plan en het ondernemingsplan uiterlijk twee maanden na de goedkeuring van de begroting door de Vlaamse Regering aan de minister bezorgd.

Zoals reeds eerder in dit artikel gemeld, werden de generieke elementen uit de beheersovereenkomst gevat in concrete projecten in het driejarig operationeel plan en het jaarlijks ondernemingsplan.

Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen jaarlijks of tweejaarlijks weerkerende projecten en specifieke jaarprojecten.

Zo zijn voor F.I.T. in het eerste ondernemingsplan 2007 (JOP07) en het eerste driejarig operationeel plan 2008-2010 (DOP08-10) een aantal grote krachtlijnen en keuzes

Het driejarig operationeel plan bevat de volgende, voorgeschreven onderdelen:

- een focusstrategie;
- een actie- en dienstenprogramma om de focusstrategie te realiseren;
- een planning van het buitenlandse netwerk;
- een planning van het binnenlandse netwerk en het hoofdkantoor, rekening houdend met de werking van het VLAO;
- een marketingplan; en
- een planning van de besteding van de budgettaire middelen in een meerjarenperspectief met onderscheid tussen de financiële gegevens over het personeel binnenland en buitenland, de algemene werkingskosten binnenland en buitenland en de investeringskosten.

Kader 3 Driejarig operationeel plan (DOP)

Het jaarlijks ondernemingsplan bevat de volgende, voorgeschreven onderdelen:

- Een gedetailleerd actie- en dienstenprogramma ter realisering van de focusstrategie voor het volgende jaar;
- Gedetailleerde actieplannen om specifieke strategische organisatiedoelstellingen uit de beheersovereenkomst te realiseren;
- Een beschrijving van de relevante kengetallen en kostendrijvers en van de prestatie-meetsystemen waarmee wordt nagegaan in welke mate de na te streven doelstellingen worden bereikt (Personeelskosten, huurkosten en investeringskosten in het wereldwijde IT-netwerk zijn als kostendrijvers opgenomen);
- Een onderbouwde voorspelling van de evolutie van de kengetallen en kostendrijvers;
- Een vergelijking tussen de in vorige ondernemingsplannen voorspelde evolutie en de effectief gerealiseerde kengetallen en kostendrijvers van de verstreken jaren;
- Budgettaire bordtabellen aan de hand waarvan zal opgevolgd worden op welke wijze de toegekende begrotingskredieten in operationele activiteiten worden omgezet en gerapporteerd.

Kader 4 Het jaarlijks ondernemingsplan

vastgelegd. Voor de periode 2008-2010 is het neerzetten van goede resultaten voor de tien KPI en de daarbij vastgelegde normen natuurlijk uitermate belangrijk.

Maar omdat een organisatie zonder voldoende aandacht voor haar klanten en/of haar partners geen lang leven beschoren kan zijn, stonden twee andere, grote projecten op dit vlak centraal in 2007. Enerzijds was er het uitvoeren van een klantentevredenheidsonderzoek (voor het eerst sinds 1996) en anderzijds het afsluiten van samenwerkingsovereenkomsten/convenanten met partners. Daarnaast is het ook essentieel dat F.I.T. kan beschikken over goed opgeleid en competent personeel. Dit uit zich o.a. in het verder uitvoeren van het personeelsplan van april 2006 (aanwervingen en bevorderingen), met als bijzonder aandachtspunt ook de nieuwe functies van technologieattachés en productmanagers.

Ook het opmaken van een geïntegreerd marketingplan zowel voor investeren als internationaal ondernemen is een primeur voor F.I.T. die de nodige aandacht opeist.

Door de architecten van de BBB-hervorming werd het uitwerken en implementeren van een gedocumenteerd systeem voor organisatiebeheersing beschouwd als de grote uitdaging voor de eerste lichting van nieuwe beheersovereenkomsten. Met de toegenomen autonomie gaat immers ook een verruiming van de eigen verantwoordelijkheid gepaard en voor een adequate organisatiebeheersing zijn de gepaste processen en procedures nodig. De planning en uitvoering voor het uitbouwen van zo'n systeem vormt een extra uitdaging voor F.I.T. in de komende jaren.

Ten slotte is er op technisch vlak ook het uitbouwen van een wereldwijd, beveiligd IT-netwerk dat F.I.T. moet toelaten om de uitwisseling en het delen van informatie tussen binnen- en buitenland verder te verbeteren.

3.3.2. Rapportering

Het Kaderdecreet Bestuurlijk Beleid, het Besluit van de Vlaamse Regering over de generieke elementen in een beheersovereenkomst, de tekst van de beheersovereenkomst van Flanders Investment & Trade zelf en het daarbij horende ontwerp van bijakte bevatten ook een aantal rapporteringsverplichtingen.

In de beheersovereenkomst van F.I.T. is er zowel een halfjaarlijks als een jaarlijks rapport voorzien. Het halfjaarlijks en jaarrapport bevatten de volgende voorgeschreven onderdelen: een rapportering over de performantie-indicatoren met betrekking tot de realisatie van de strategische organisatiedoelstellingen uit de beheersovereenkomst gecombineerd met een rapportering over de uitvoering van de begroting.

Het halfjaarlijks rapport met betrekking tot het eerste semester van het jaar moet worden voorgelegd aan de minister en het departement voor 15 september van het betrokken jaar. Het rapport met betrekking tot het tweede semester van het jaar moet worden voorgelegd aan de minister en het departement binnen twee maanden na het aflopen van het semester (geïntegreerd in het jaarrapport waarin de beide semesters duidelijk van elkaar te onderscheiden zijn). Dit botst echter met de boekhoudkundige realiteit waarbij de jaarafrekening pas tegen 15 maart van het volgende jaar is afgerond en pas dan aan Financiën en Begroting wordt overgemaakt. Voor F.I.T. betekent dit concreet dat er naast de resultaten van de KPI, de status van de lopende of afgewerkte projecten en de uitvoering van de begroting wordt gerapporteerd.

F.I.T. bezorgde op 14 september 2007 het eerste halfjaarlijkse rapport aan de minister.

Op 28 februari 2008 werd het eerste jaarrapport 2007 opgeleverd.

3.4. Derde kentering in 2007: Bottom-up communicatie

Maar terwijl er in het voorjaar van 2007 al volop werd gesleuteld aan de planningsdocumenten waren de normen nog niet voor alle KPI vastgelegd. De discussies hierover met het kabinet van toenmalig minister Moerman en met het departement Internationaal Vlaanderen sleepten uiteindelijk nog aan tot midden 2007.

Eén van de redenen hiervoor was dat de input uit het grootschalige klantentevredenheidsonderzoek noodzakelijk was en de rapportering van de resultaten hiervan even op zich liet wachten.

Bij gebrek aan concrete streefcijfers voor alle KPI werd de communicatie met het personeel over de beheersovereenkomst bewust vrij minimaal gehouden. In december 2006 was de tekst van de ondertekende beheersovereenkomst weliswaar op het intranet van F.I.T. beschikbaar. Eveneens via het intranet werd input en medewerking geronseld voor het klantentevredenheidsonderzoek met een directe verwijzing naar de strategische doelstelling en de overeenkomstige indicator uit de beheersovereenkomst.

Bij de regiovergaderingen met de vertegenwoordigers van F.I.T. in het buitenland, de Vlaams Economisch Vertegenwoordigers (VLEV's) verschaften de aanwezige directieleden een beknopt overzicht van de structuur en inhoud van de beheersovereenkomst.

Bij hun aanwezigheid in België tijdens de contactdagen met de Vlaamse bedrijven kregen diezelfde VLEV's,

telkens in kleine groepjes van vijf tot tien personen, van de verantwoordelijke beheersovereenkomst wat uitgebreider uitleg over de structuur en inhoud van de beheersovereenkomst en werd gepeild naar hun vragen, verwachtingen en bedenkingen.

Deze informatieuitwisseling werd op iets grotere schaal herhaald tijdens de jaarlijkse diplomdagen in september 2007 in drie groepssessies met alle VLEV's. Ondertussen bleven er bij het binnenlands personeel nog heel wat vragen leven. De informatieverspreiding bleef beperkt tot een éénmalige presentatie van de structuur en inhoud van de beheersovereenkomst aan de binnenlandse adviseurs Internationaal Ondernemen. Daarom werden er uiteindelijk in oktober 2007 vijf workshops beheersovereenkomst voor het binnenlandse netwerk georganiseerd. Elke workshop bestond uit een informatief en een interactief gedeelte. In een eerste halfuur werd de inhoud en vooral ook de betekenis van de beheersovereenkomst voor de organisatie kort toegelicht. Er werd duidelijk gesteld dat het 'wat', met name de tekst van de beheersovereenkomst en de definities en streefcijfers voor de 10 kritische performantie-indicatoren (KPI) reeds waren bepaald. Die elementen stonden niet ter discussie. Aan de deelnemers werd echter wel gevraagd om hun inbreng te geven voor het invullen van het 'hoe', de manier waarop we het in de beheersovereenkomst aangegeven engagement in concrete acties konden vertalen. Hiervoor volgden groepsdiscussies rond een aantal deelonderwerpen (o.a. specifieke KPI). Aan groepjes van 10 tot 15 personeelsleden werd gevraagd kort even stil te staan bij wat zij nu al, in hun afdeling, dienst of individueel, realiseerden als bijdrage tot de opdrachten uit de beheersovereenkomst. Vervolgens werd hen gevraagd wat zij in de toekomst méér en anders (dus niet noodzakelijk beter) konden aanpakken. Door het werken volgens een rotatiesysteem kon een groep na het doorschuiven naar een volgend thema doorbomen op de ideeën van de voorgaande groep. Ter afronding maakten de groepen ook een onderscheid tussen de voorgestelde initiatieven door uit te maken of het project een grote of kleine impact zou hebben op de werking en of het een grote of kleine inspanning zou vergen.

Aansluitend op deze workshops voor alle binnenlandse personeelsleden organiseerde de personeelsdienst in samenwerking met de verantwoordelijke beheersovereenkomst smart-workshops voor PLOEG – evaluatoren. F.I.T. kreeg hierbij ondersteuning van het Agentschap voor Overheidspersoneel (AgO). PLOEG is het systeem voor planning, opvolging en evaluatie van personeelsleden bin-

nen de Vlaamse Overheid en staat voor Plannen, Leiding geven, Opvolgen, Evalueren en Gewaardeerd voelen. Ondanks de doorvertaling in een aantal concrete projecten en initiatieven in een operationeel – of ondernemingsplan bezat de beheersovereenkomst nog altijd een heel hoog ver-van-mijn-bed gehalte. Daarom was de verankering in de persoonlijke planning van alle personeelsleden absoluut noodzakelijk om het in de beheersovereenkomst aangegane engagement tastbaar te maken.

In de smart-workshops leerden de evaluatoren (leidinggevend) om de jaardoelstellingen voor hun medewerkers smart, i.e. specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdsgebonden te formuleren. Bovendien werd er ook op aangedrongen om die jaardoelstellingen zoveel als mogelijk te koppelen aan elementen uit de beheersovereenkomst (KPI) of de planningsdocumenten (projecten). Dit project kreeg uiteindelijk vorm in de planningsdocumenten voor 2008. De personeelsdienst zal dit verder opvolgen en steekproefsgewijs nagaan hoe succesvol dit verloopt en of er eventueel bijkomende ondersteuning nodig is.

3.5. Vervolg in 2008: monitoring

In 2008 is opnieuw een terugkeer naar de gegevensbronnen voorzien. De klemtoon ligt dit jaar vooral bij monitoring, het meten en opvolgen van gegevens en resultaten. Net zoals de talrijke strategische oefeningen zijn in het verleden ook al heel wat analyses uitgevoerd, maar de stap naar goedwerkende, operationele systemen in de praktijk liet opnieuw op zich wachten. Ondertussen is ook de vereiste business intelligence software beschikbaar. Hiermee is de cirkel rond en staat F.I.T., weliswaar op een hoger niveau, opnieuw bij een datagedreven aanpak, het uitgangspunt van begin 2006.

4] BESLUIT

Afhankelijk van de uitgangspositie van de eigen organisatie zijn er andere noden en behoeften. Voor F.I.T. was het werken met een beheersovereenkomst een primeur. Spieken was nu uitzonderlijk eens wel toegestaan, maar het klakkeloos kopiëren van andere organisaties, zoals VDAB, VRT of De Lijn die in het verleden al heel wat ervaring met dit instrument hebben opgebouwd, had uiteraard geen zin.

De strategische oefeningen uit het verleden vormden een basis en hadden de organisatie bewust gemaakt

van een aantal belangrijke aandachtspunten. Op zich volstond dit echter niet om een echte veranderingsdynamiek binnen F.I.T. op gang te brengen. De beheersovereenkomst daarentegen vormde, samen met het personeelsplan 2006, de basis voor een concreet veranderingsproces dat bij F.I.T. is ingezet. Een benadering die oorspronkelijk wellicht te veel top-down is verlopen, wordt nu aangevuld met een bottom-up aanpak van communicatie en overleg. Als extern verzelfstandigd agentschap beschikt F.I.T. voor de uitvoering van het beleid nu over een batterij aan nieuwe instrumenten, zowel voor het *ex ante* plannen (beheersovereenkomst, jaarlijks ondernemingsplan, driejarig operationeel plan) als voor het *ex post* evalueren (halfjaarlijks en jaarlijks rapport). Of deze nieuwe instrumenten ook tot effectieve sturing leiden, zal de toekomst uitwijzen.

Het werken met een beheersovereenkomst, inclusief bijhorende plannings- en rapporteringsdocumenten, is voor F.I.T. dan ook een heus veranderingsproject. Niet alles verloopt even vlot en F.I.T. gaat lang niet altijd als een pijl recht op doel af. Maar in cyclische bewegingen worden dezelfde thema's opnieuw aangesneden, telkens op een hoger niveau of verder uitgediept.

De huidige beperktheid qua formele en inhoudelijke richtlijnen voor de plannings- en rapporteringsdocumenten vormt zowel een bedreiging als een kans. De Vlaamse overheid loopt inderdaad het risico dat een veelheid van verschijningsvormen de vergelijkbaarheid en/of de overkoepelende synthese van de planningsdocumenten van alle entiteiten onmogelijk zal maken. Maar de klemtoon moet wellicht veel meer bij de geboden kansen liggen omdat hierdoor documenten ontstaan die door de organisatie op maat van de organisatie zelf zijn gemaakt. Hierdoor vergroot alleen maar de kans dat de organisatie deze documenten ook daadwerkelijk zal inzetten bij haar operationele sturing.

Bart Boucké (bart.boucke@fitagency.be) is verantwoordelijke beheersovereenkomst bij Flanders Investment & Trade.