

Vreugde en verdriet over control

Louis Dolmans en Jan de Jonge

‘Planning en control wordt uitgevoerd door te veel mensen, die bovendien los van de werkelijkheid staan. Ze houden zich bezig met het meten van allerlei zaken die in feite onmeetbaar zijn en leveren rapportages af die nauwelijks gelezen worden. Het is daardoor één geweldig groot ritueel.’

Tijdens de congressen, workshops en trainingen die wij in de afgelopen jaren hebben georganiseerd op het gebied van planning en control binnen gemeenten, zijn er op vrij grote schaal verontrustende geluiden te horen. Optimisten hebben het er moeilijk. Het beeld overheerst dat planning en control ontzettend veel tijd – en dus geld – kost, maar slechts weinig oplevert. Er is sprake van een grote discrepantie tussen inspanning en resultaat. Controllers maken een grote hoeveelheid richtlijnen, rapportages, procedures en formats, waar maar weinig mee wordt gedaan. Een aantal citaten van deelnemers: ‘In onze gemeente kennen we maar liefst veertig programma’s, waarvan de meeste gebakken lucht zijn.’ ‘Managers en bestuurders zouden nooit zo veel plannen en rapportages vragen als ze zouden weten hoeveel het kost om deze op te leveren.’ En: ‘We vragen ons nauwelijks meer af wat het nut is, omdat we alleen maar hard aan het werk zijn. Je wordt er vooral moe van. Waarom kunnen we het niet simpel en effectief maken?’ Aan de andere kant ontmoeten we jaarlijks enthousiaste controllers, die ons vol vuur deelgenoot maken van hun succesverhalen. Zijn dat de naïevelingen of moeten die ons uiteindelijk tot vreugde stemmen?

In dit artikel bieden we een nadere beschouwing van deze problematiek en proberen we een aantal oplossingsrichtingen te schetsen. We baseren ons daarbij op de uitkomsten van de eerdere TCG-congressen ‘Sturing en control binnen gemeenten’ en op bevindingen uit een rondetafeldiscussie die wij op 1 december 2005 hebben georganiseerd als aanloop op het TCG-controlcongres van 12 mei aanstaande.¹

Wat is er aan de hand?

Wat is eigenlijk het probleem? Volgens Harrie Aardema (BMC en OU) is sprake van overnormering, schijncontrol en non-interventie. Bijna alle managers die hij kent en ook bestuurders en ambtenaren spreken hun afschuw uit over de overdaad aan planning, rapportages en metingen.² Maar wat zegt dat eigenlijk? Bijvoorbeeld dat metingen zinloos zijn, of dat managers geen zin hebben om te meten? Onze ervaring is ook dat managers om het hardst roepen dat er een heleboel instrumenten overbodig zijn, terwijl het stil wordt als daarop de vraag volgt wat er dan heel precies weg zou kunnen.³ Dat laat onverlet dat control altijd voor een deel uit ritueel bestaat. Dat lijkt echter niet zozeer een probleem, maar een onvermijdelijkheid, die rechtstreeks voortvloeit uit het gegeven dat er in een politieke organisatie mensen werken die uiteenlopende belangen hebben. Als je wilt weten wat er echt aan de hand is, moet je doorvragen en concrete voor-

beelden analyseren. Dat hebben we gedaan tijdens de workshops van onze congressen en bij onze rondetafelbijeenkomst. Volgens de deelnemers is er het volgende aan de hand.

De betekenis van control wordt te weinig gerelativeerd

Er zijn talrijke manieren om naar organisaties te kijken. Controllers kijken om te beheersen, maar beseffen te weinig dat niet alles te beheersen valt. Gedrag van managers kan ook gericht zijn op het behagen van het bestuur en het onderhouden van goede contacten met de buitenwereld en dat stemt niet altijd overeen met normen van rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid, waar controllers zo aan hechten. Daar is weinig aan te doen. Managers worden feitelijk afgerekend op de vraag in hoeverre ze de wethouder uit de wind houden, niet op het bedrijfsmatig resultaat. Functioneringsgesprekken gaan over de relatie met de wethouder en uitstraling naar buiten, niet over de rekening in relatie tot de begroting. Veel controllers denken vooral in termen van meetbare output en rapporteren daarover, maar zijn zich te weinig bewust van het feit dat dit, zoals een van de congresdeelnemers het verwoordde, ‘een eenduidige rationaliteit vereist die zich soms slecht verhoudt tot de meerduidigheid van politiek aangestuurde organisaties’. Ze hebben niet in de gaten dat een controller zowel overtuigd moet zijn van het wezenlijk belang van controlmaatregelen als van de beperkte betekenis ervan.

Instrumenten blijven nodeloos complex

Controllers willen veel te veel weten, diverse instrumenten overlappen elkaar, er wordt vaak hetzelfde gevraagd en de rapportages zijn te weinig gestructureerd. Bovendien is hun taalgebruik niet afgestemd op de behoefte. Ontwerpers en opstellers van begrotingen en rekeningen staan te ver van de dagelijkse praktijk af. Een manager: ‘Ik snap de begroting niet, haal m’n informatie ergens anders vandaan.’ Controllers willen de instrumenten voortdurend verbeteren, maar het komt zelden zo ver dat daarover een grondige gedachtewisseling met het management plaatsvindt. Daar is immers geen tijd voor, want de volgende rapportage staat op het programma. Uit een door ons georganiseerde workshop kwam naar voren dat controllers naar schatting momenteel zestig tot tachtig procent van hun tijd besteden aan ‘going concern control’: activiteiten zoals het maken of beoordelen van begrotingen, periodieke rapportages en prestatie-indicatoren die hiermee samenhangen. De deelnemers wilden deze activiteiten, vaak cijfermatige werkzaamheden, dolgraag beperken. Maar waarom gebeurt dat dan niet?

Veel verwarring over rol van controller

Het takenpakket van een controller is in beginsel omvangrijk: instrumenten ontwerpen, informatie aanreiken, organiseren van 'het goede gesprek', advies geven, toezicht vooraf en toezicht achteraf uitoefenen, toetsen of processen, procedures en systemen op orde zijn en zorgdragen voor de kwaliteit van de administratie. In de praktijk is de rolinvulling van controllers zeer divers. In sommige gemeenten zie je controllers met een brede opdracht (inclusief bijvoorbeeld de rol van hoofd financiën), in andere is deze beperkt (bijvoorbeeld tot audit en advies). De verklaring hiervoor is banaal. In de top van de organisatie wordt gewoon te weinig nagedacht over wat men wil bereiken met control. Wil je een gewetensfunctie, een verlengde arm van de leiding, een onafhankelijke toetsers? En wat verwacht je daar dan van? Veel controllers gaan noodgedwongen zelf op zoek naar hun positie en dat leidt meer dan eens tot gedoe of onenigheid met het management. Deels hoort dat erbij, deels is het onwenselijk, omdat verhoudingen te veel verstarren, met alle bureaucratische gevolgen van dien. Problemen concentreren zich vaak rond de vraag of de controller wel of niet aan het college mag of moet rapporteren en of hij als hij dat wel doet een klikspaan is of gewoon zijn rol vervult. Ook is er regelmatig discussie over de vraag of de controller wel of niet deel uit moet maken van de directie. Dat alles was in 1980 bij de opkomst van overheidscontrol al zo en dat is nog steeds het geval. Zou ook dit bij het systeem horen?

Controllers zoeken oorzaken van problemen vaak buiten zichzelf

'De raad bezorgt ons in een vlag van waanzin een hele hoop werk', zegt een controller. Het college en de raad hebben weinig belangstelling voor control en managers geven zelf niet het goede voorbeeld, zeggen anderen. Ook al zijn ze waar, met dit soort constatering schiet je niets op. Ze maken alleen maar moe en bevorderen een machteloze houding. Zijn controllers, generaliserend gesteld, misschien getraind in het zoeken naar zaken die niet werken, de last te beschrijven? En vinden ze het ook niet lekker om zich daarin te wentelen? Maar ook: wat betekent dat voor de manier waarop er door bestuurders en managers naar hen wordt gekeken? Zet je jezelf daarmee niet buitenspel? Het is belangrijk te onderkennen dat er sprake is van een soort 'natuurlijk rollenspel'. Managers en bestuurders richten zich vooral op de mogelijkheden, het ontwikkelen en realiseren van mooie plannen die soms luchtkastelen lijken. Controllers moeten daar ook oog voor hebben, maar zijn tegelijkertijd sterk gericht op risico's en onmogelijkheden. Zij maken zich met 'het waarschuwend vinger' niet populair, maar dat hoort nu eenmaal bij hun rol. Controllers horen trots te zijn op de nuttige rol die ze vervullen! Dit was de situatie zoals wij die een aantal jaren geleden waarnamen. Wat de laatste jaren opvalt, is dat controllers nu veel meer 'meehuilen'. Ze klagen over zowel bestuurders als managers. Behoort dat tot het geaccepteerde ritueel, of heeft de organisatie er last van? Het ligt voor de hand dat te veel klagen ten koste gaat van de geloofwaardigheid en dus de effectiviteit van de controller.

Oplossingsrichtingen

Het valt op dat optimistische geluiden over control vaak uit kleine gemeenten komen. 'Wij hebben deze problemen niet; we moeten simpele zaken nog ontwikkelen en op de rails zetten en daar zijn wij goed mee aan de slag.' 'Wij pakken het simpel aan,

als we financieel gezond zijn is dat al heel mooi, en als we dan ook nog beleidsmatig een aantal zaken kunnen aanpakken is dat helemaal meegenomen.' Het lijkt of controllers van kleine gemeenten een positiever beeld en een meer nuchtere houding hebben dan hun collegae uit de grotere plaatsen. Bij grote organisaties is het speelveld natuurlijk complexer, is het lastiger om zaken te veranderen en is waarschijnlijk minder ruimte voor vernieuwing en het maken van keuzen. De context is heel anders, maar misschien kunnen grote gemeenten meer leren van kleine gemeenten dan vaak wordt gedacht. Als aanloop naar onze congressen vroegen we steeds naar succesfactoren en faalfactoren. Als verreweg de belangrijkste succesfactor komt steeds 'draagvlak' naar voren. Het zou dan de belangrijkste competentie van de controller moeten zijn om dat draagvlak te verwerven. De vraag is of daar bij de benoeming van controllers voldoende rekening mee wordt gehouden. De volgende oplossingsrichtingen hebben wij tijdens onze bijeenkomsten met managers en controllers opgetekend. Ze zijn gericht op de persoon van de controller.

Hanteer de 80-20-regel

Een eerste belangrijke aanbeveling is om planning en control te beperken tot een paar speerpunten, waar je werkelijk voor 'gaat.' Het is nu vaak zo dat controllers te veel tegelijkertijd willen aanpakken. 'We willen eigenlijk over alles rapporteren.' Een voorbeeld is de programmabegroting: deze wordt vaak gevuld met allerlei doelstellingen die ambtenaren hebben ontwikkeld en vervolgens hebben aangereikt aan de raad, in plaats van andersom. Probeer ook 'het gedoe rond rechtmatigheid' zoveel mogelijk te beperken. Vanwege de politieke lading, immers het politieke bestuur wil graag de goedkeurende verklaring van de accountant, bestaat de neiging daaraan onvoorwaardelijk mee te doen. De audits en onderzoeken rollen dientengevolge over elkaar heen. De houding is vaak: 'ze willen het nu eenmaal, niks aan te doen'. Maar welke controller zegt eens: 'Wij moeten de verklaring niet willen, want dat kost ons te veel tijd en energie, die we liever aan andere (control)activiteiten besteden.' Ga er niet meteen van uit dat er niets te beïnvloeden valt. Kern van de zaak is het antwoord op de vraag: zijn we in control? De financiële beheersing is daarbij essentieel, van alle tijden, de basis. Benader alles wat daar bovenop komt heel kritisch. Vraag je af: wat is essentieel? Wat bijvoorbeeld leveren – als we heel eerlijk zijn – al die prestatie metingen et cetera écht op?

Hou het simpel

Hoe lang roepen we dat al? De gedachte dat het simpeler kan en moet is hoe dan ook hardnekkig. Maak de rapportages niet nodeloos ingewikkeld en gooi hierbij de ballast overboord. Back to the roots dus. Stel bijvoorbeeld voor het afdelingsplan terug te brengen tot een paar A4'tjes met de kern, de match tussen doelen en prestaties enerzijds en beschikbare mensen anderzijds. Licht alle informatieverstreking kritisch door en beperk deze voortaan tot dat wat echt moet, of echt wordt gebruikt. Ga alle interne regels kritisch screenen, ter discussie stellen en waar mogelijk reduceren. Hoe meer regels, hoe meer kans op onrechtmatigheid. Dus misschien biedt de discussie rond rechtmatigheid wel de kans om regels af te schaffen. Het is aan de controller het bestuur te helpen focussen op de kern en de trends: de 'managementsamenvatting'. Maak ten slotte je eigen proces van P&C transparant. 'Organiseer P&C op je eigen P&C!'



Richt je op mensen

In de gangbare benadering van sturing en control staan plannen maken, meten en rapporteren voorop. De impliciete veronderstelling is dat mensen uit zichzelf te weinig gemotiveerd zijn om prestaties te leveren en zelfs opportunistisch op hun eigen belang uit zijn. Indien beheersmaatregelen onvoldoende werken, is er een sterke neiging om nog méér beheersmaatregelen te creëren. Het gevolg: meer bureaucratie, ontwijkend gedrag, afnemende betrokkenheid en onvoldoende aanzet tot een lerende organisatie. Een veel beter alternatief is om de planning- en controlactiviteiten primair op mensen te richten en daarbij uit te gaan van vertrouwen. Poog met 'targets' en 'metingen' vooral een (provocerende) discussie in gang te zetten. Vermijd een angstcultuur en mobiliseer lokale kennis. Vertrouwen leidt tot 'disclosure', bevordert het gevoel van betrokkenheid en is (anders dan vaak wordt gedacht) een veiligheidsklep tegen opportunistisch gedrag. Haal 'het goede type mensen' in huis, dan heb je minder behoefte aan control(e). Als mensen het juiste mentale model in hun hoofd hebben, heb je minder bijsturing nodig. Zie planning en control vooral in termen van houding en gedrag en samenwerking. Meer praten, minder papier.

Kom uit je hok

Met regels en 'formats' alleen kom je er niet, er moet gericht worden gewerkt aan een cultuur van vertrouwen en openheid. Samenwerking is daarbij het sleutelwoord. Kies voor gemeenschappelijke bijeenkomsten: durf bijvoorbeeld 'politiek primaat' en 'ambtelijke professionaliteit' bij elkaar aan tafel te brengen om samen tot maximaal resultaat te komen. Wanneer de drijfveren van de verschillende partijen scherper worden uitgesproken, wordt de inzet van iedereen beter gebundeld en effectiever ingezet. Maar hou ook rekening met de persoonlijkheid van de manager: de ene manager voelt zich thuis bij een confronterende aanpak, de andere bij een empathisch-ondersteunende. Onderken dat iedere manager en iedere bestuurder iets anders van control verwachten en dat control dus maatwerk is. Waak voor een teveel aan standaardisatie. Dus: zo weinig mogelijk gemeentebrede voorschriften! Hoe vul je zo'n rol in? Van belang is dat je als controller vooraf betrokken wordt bij het opstellen van beleidsplannen. Probeer feedback te regisseren in de vorm van confronterende gesprekken, zonder per se rapportages of papier vooraf. Ga het 'veld' in en praat met mensen binnen en buiten de organisatie om een beeld te vormen van de te bereiken en bereikte effecten.

Werk aan je zelf

Om dingen voor elkaar te krijgen zijn de persoonskenmerken van de controller belangrijker dan diens rol en positie. Het is van belang dat de controller beschikt over moed om dingen aan de kaak te stellen. Zonder daadkracht geen resultaten. Communiceer daarbij proactief, 'live' en met inlevingsvermogen. Wees de adviseur die doorvraagt, niet om de pijn te vergroten, maar om de echte problemen of (informatie)behoefte van de manager boven water te krijgen. Ga niet in de schoenen van de manager staan, maar kruip wel in zijn huid! Dit vereist voor een deel andere competenties dan die waarover controllers 'van nature' beschikken. Probeer je hier van bewust te zijn en werk aan het ontwikkelen van nieuwe vaardigheden.

Tot slot

Praten over successen, resultaten en ervaringen werkt inspirerend en wekt energie op. Onze bijeenkomsten zijn daar het levende bewijs van. Aan de andere kant domineert het gevoel dat 'de overheidscontroller' in de ongeveer 25 jaar die inmiddels sinds zijn aantreden zijn verstreken nog maar in beperkte mate naam en faam heeft kunnen maken. Controllers voelen dat en willen daar iets aan doen. Het roepen hoe het idealiter zou moeten is niet zo moeilijk. Goede controllers weten dat het echte antwoord daarmee niet gegeven wordt. In feite gaat het steeds om het geheim van de smid. Wij kijken ernaar en we hebben het erover, maar staan vaak met lege handen als we het zelf moeten doen. Maar de smid werd ook niet zo maar een vakman.

Jan de Jonge is eigenaar van het congresbureau TCG. Samen met Louis Dolmans organiseert hij vanaf 2000 jaarlijks een congres voor gemeentecontrollers, waaraan overigens ook vertegenwoordigers van andere overheden deelnemen. Louis Dolmans is onderzoeker en docent control aan de Bestuursacademie Nederland.

Noten

1. Voor nadere informatie en aanmelding zie www.tcg-groep.nl.
2. Harrie Aardema was spreker tijdens een van onze congressen. Zie ook Harrie Aardema, *Stille Waarden*, BMC, 2005.
3. Dit is een ervaring van Louis Dolmans tijdens talrijke cursussen op het gebied van control.

**Benchmarks zijn eigenlijk altijd
appels en peren**

W. Keeneman, TU Delft
(Staatscourant, 20-03-2006)