

VERSLAG

van het TCG-congres 'sturing en control binnen gemeenten' 2009

Hieronder vindt u een verslag van het TCG-congres 'sturing en control binnen gemeenten' van 15 mei 2009 te Zeist. In het eerste deel wordt ingegaan op het plenaire gedeelte, deel twee bevat een weergave van de gehouden workshops. Tot slot van dit verslag wordt kort ingegaan op de uitreiking van de TCG Control Prijs.

Deel 1: het plenaire gedeelte

De rode draad van de dag was 'strakke' versus 'losse' control. Beheersen door middel van regels, procedures en controles tegenover ruimte geven en loslaten. Dit thema kreeg meteen gestalte tijdens de opening van het congres door Quirine Melssen, klassiek geschoolde zangeres met een bijzonder acteertalent. De meeste congresdeelnemers zitten er aan het begin van zo'n dag nog wat strak bij. Quirine Melssen hielp om de boel een beetje los te maken.; om los te laten. Misschien zelfs wel om even de controle te verliezen... Voor een enkeling hoefde het niet zo, maar de meeste deelnemers deden enthousiast mee met de zangoefeningen.

Control en vertrouwen

Na de aftrap van de dagvoorzitter, Louis Dolmans, was het woord aan Mathieu Weggeman, hoogleraar Organisatiekunde aan de Technische Universiteit Eindhoven en Chef Innovatie bij de Baak. Zijn boek 'Leidinggeven aan professionals? Niet doen!' is gekozen tot het Managementboek van het jaar 2008. Daarna schreef hij samen met Jaap Peters het Rijnlandboekje: een boekje van nog geen 50 bladzijden over een nieuwe manier van organiseren, uitgaande van respect voor mensen, maar zonder doeltreffendheid en doelmatigheid uit het oog te verliezen. Centraal in zijn sprankelende bijdrage stond de vraag hoe je binnen organisaties zou moeten sturen. Volgens Weggeman niet door professionals lastig te vallen met regels en bureaucratie, maar wel door meer te vertrouwen op de professionaliteit van uitvoerders. "Daar waar deskundigheid ontbreekt, ontstaat als vanzelf de regelneef ..." Dit betekent minder managen en meer loslaten. Minder regelen, plannen en controleren, en meer aandacht voor het creëren van gezamenlijke waarden en normen, 'shared values', die energiezoekend samenwerkingsgedrag genereren. Met andere woorden: sturen op gezamenlijkheid en collectieve ambities in plaats van op systemen, regels en procedures. "We zijn met z'n allen teveel bezig met dingen die nergens over gaan." Onze maatschappij verandert volgens Weggeman steeds meer van een 'high trust society' naar een 'low trust society'. "Als je partner zegt 'ik hou van je' zeg jij straks: maak dat eens transparant..." Het 'slechte nieuws' voor kennisintensieve organisaties is dat professionals niet te managen zijn door het opleggen van regels en procedures, of door het toepassen van informatiesystemen, zoals Mintzberg al in 1979 vaststelde. Het 'goede nieuws': het energieniveau van professionals is een functie van de mogelijkheid zichzelf te identificeren met de hogere doelen van de organisatie. Hoe kan in het verlengde daarvan het beste worden gestuurd? Medewerkers inspireren en betrekken bij de strategie; op tijd en eerlijk communiceren; er zijn en luisteren; outputduidelijkheid geven en feedback; assertief optreden naar mensen die niet goed meer zijn in het vak; functioneren als hitteschild voor de ruis van 'boven'; een gezaghebbende maar dienende en bescheiden attitude hebben. "A leader is best when people barely know he exists, not so good when people obey and acclaim him, worse when they despise him. But a good leader, who talks little, when the work is done, his aim fulfilled, they will say: we did it ourselves."(Lao Tse, 600 BC). Van: "wie de baas is, mag het zeggen" naar: "wie het weet, mag het zeggen". Het gaat om Focus (op de core business); Fast (weg met de bureaucrazy); Flexible (naar buiten kijken en innoveren); Friendly (people, planet, profit) en: Fun! "If it's no fun, nobody is going to do any of this".

Losse control: hype of noodzaak?

Daarna kreeg Tjerk Budding het woord. Hij is hoofddocent accounting aan de VU Amsterdam, waar hij ook programmamanager is van de postdoctorale Public Controllers opleiding. Hij is gepromoveerd op een onderzoek naar effecten van New Public Management. Zijn inleiding ging over losse control. Wat is het? Is het noodzakelijk? Of is het misschien een hype? Budding begon met de constatering dat diverse onderzoekers – zoals Aardema en Bordewijk & Klaassen – suggereren dat de planning en control bij de overheid (dramatisch) slecht en/of disfunctioneel is. En suggereerde Weggeman dat niet ook in zijn inleiding? Maar Budding vraagt zich af of dit beeld eigenlijk wel terecht is. Hij

constateerde in de eerste plaats dat de focus van onderzoek vaak veel te beperkt is en soms volledig onjuist. Hij noemde Noordegraaf als voorbeeld. Deze onderzocht de planning en control bij ministeries, maar vertaalde control daarbij in controle. Hij kwam tot de conclusie dat P&C niet op de formele momenten gebeurde, maar 'by walking around'. Maar wat is daar mis mee? Het is wel erg gemakkelijk om te roepen dat het allemaal anders moet! Recent onderzoek laat het beeld van een zoektocht zien, mét resultaten: er is wel degelijk het nodige veranderd/verbeterd in P&C. Deze verbeteringen gaan echter gradueel, zoals veranderingen nu eenmaal gaan bij de overheid. Dit laat onverlet dat er op het gebied van P&C nog steeds het nodige te verbeteren valt. De laatste jaren valt in dit verband vaak de term 'losse control'. Op zich terecht, zo stelde Budding, want strakke en/of formele controlsystemen kosten veel geld en geven disfunctionele effecten (ontduikingsgedrag). Er is echter nogal wat spraakverwarring. Wat is losse control eigenlijk: andersoortige controlinstrumenten of bestaande instrumenten zachter toepassen? Waar gaat het over: regelgeving, interne beheersing? En last but not least: werkt het ook? Uit onderzoek komt naar voren dat je kenniswerkers inderdaad niet te dicht op hun huid moet zitten. Maar heeft het recente verleden ook niet geleerd dat loslaten en vertrouwen geven óók nogal wat disfunctionele effecten kunnen hebben? Denk aan de kredietcrisis: lag de oorzaak in teveel regels of in te veel vertrouwen schenken aan banken? Regels zijn en blijven nodig, onder meer om te garanderen dat er rechtmatig wordt omgegaan met ter beschikking gestelde budgetten (belastinggeld!). Maar eigen onderzoek van Budding laat ook zien dat managers zelf behoefte hebben aan duidelijkheid. Gemeenten waar beoordeeld wordt op heldere niet-financiële doelen presteren beter. Bij veel (politieke) onzekerheden is dit effect ook te vinden bij het beoordelen op financiële indicatoren. Conclusies: Wees terughoudend met te uitgebreide planning & control systemen; stel wel heldere doelen en bespreek deze; geef ruimte voor subjectiviteit en werk aan vertrouwen.

Losse versus strakke control: de praktijk

De laatste spreker was Louis Dolmans. Zijn inleiding was gebaseerd op de resultaten van een onderzoek binnen 14 gemeenten (en één provincie), dat hij begin van dit jaar samen met Annette Corzilius en Jan de Jonge heeft uitgevoerd naar strakke en losse control in de praktijk. In elke gemeente zijn dezelfde vragen voorgelegd aan een bestuurder, de concerncontroller en een manager. Daarbij zijn de vragen bewust open geformuleerd. Op die manier is zo neutraal mogelijk geprobeerd in kaart te brengen wat er de hoofden zit en leeft. Hoe kijk je tegen het thema strak versus los aan? Wat zijn je visie en opvattingen? Waar zou je naar toe willen? Hoe zit het met gesubsidieerde instellingen, met verbonden partijen etc.? Maar er is ook steeds gevraagd naar concrete voorbeelden. Op die manier is geprobeerd de leerpunten, successen en tegenvallers in kaart te brengen. Dolmans presenteerde de belangrijkste resultaten. In de eerste plaats viel op dat men best vaak behoefte heeft aan strakke vormen van control. Mensen willen het liefst naar losse control, maar beseffen heel goed dat op onderdelen strakke sturing nodig is en ook dat sturing zonder controle grote risico's met zich kan brengen. Een belangrijk argument is dat het om andermans geld gaat. Er werd ook vaak gepleit voor lossere vormen van control, maar men wist daar geen talrijke voorbeelden van te noemen. In de meeste gemeenten is er in de afgelopen periode wel gewerkt aan het vereenvoudigen van de P&C-cyclus en ook werden er succesjes op het terrein van deregulering genoemd, zoals de invoering van de flitsvergunning, het binnen een half uur uitsluitel geven bij een bezwaar op belasting en een vereenvoudiging van de APV. Het onderzoek laat echter ook zien dat deregulering bij gemeenten (nog) geen groot thema is. Er werd slechts een enkel voorbeeld genoemd van substantiële vereenvoudigingen in externe regelgeving. Een controller: "het is bij ons geen dominant thema. De regels zelf zijn geen groot probleem. Probleem is meer het niet consistent toepassen van regels, de lange procedures en uitzonderingen die worden gemaakt (bijvoorbeeld bij vergunningverlening)." Een ander opvallend resultaat uit het onderzoek is er in vrijwel iedere gemeente wordt geworsteld met het op orde krijgen van de basis. Dit levert een aantal boeiende vragen op. Men zegt dat strak nodig is om de basis op orde te krijgen, maar waarom is dat dan nog niet zo? Wat is er vooral niet op orde? Welke schade levert het op als de basis niet op orde is? Wat is er zo moeilijk aan om de basis op orde te krijgen? Of bestaat het gevaar dat er zoveel energie gaat zitten in de basis op orde krijgen dat geen tijd meer is om bij de tijd te blijven? Uit het onderzoek bleek verder dat er een flink probleem zit bij verbonden partijen. Het beeld kwam naar voren dat veel gemeenten daar niet strak op sturen, terwijl het beseft bestaat dat men de zaakjes eigenlijk meer in de hand zou moeten hebben. Het onderzoek maakte heel duidelijk dat strak versus los een thema is binnen gemeenten, waar in het algemeen op een verstandige manier over wordt nagedacht. Strak: strenge grenzen stellen aan de handelingsvrijheid van het individu zodat deze zich gedraagt zoals de organisatie dat wil (Merchant). Los: een grote mate van vrijheid en autonomie – zodat het individu zich gedraagt zoals de organisatie dat wil. 'De oplossing' is nog niet gevonden, sterker nog: het generieke karakter van de oplossing is vaak het

probleem: "Wij bemoeien ons niet met de bedrijfsvoering. Als het fout gaat ontslaan we de directeur". 'De oplossing' bestaat niet, maar een verstandige controller kijkt naar de buitenwereld en naar de toekomst, probeert slim te waarnemen en slim te handelen, brengt variatie aan en wil voortdurend leren. Hij/zij heeft het lef om patronen te doorbreken en heeft het vermogen ontwikkeld om vrolijk het hoofd boven water te houden!

Intermezzo

Tussen de inleidingen door was er een bijzondere bijdrage van Rob Heiligers. Met een aantal oefeningen liet hij zien dat een positieve houding vaak meer resultaat geeft dan een negatieve. Als je je vooral bezig houdt met positieve zaken zit je in je kracht en kun je daardoor meer invloed uitoefenen. Voor controllers die de neiging hebben om zich vooral te focussen op de zaken die *niet* goed gaan is dit een interessante insteek.

Deel 2 De workshops

De discussies tijdens het congres hebben vooral plaatsgevonden tijdens de workshops, die in het middagprogramma waren geprogrammeerd. Hieronder een impressie.

Workshop 1: Resultaat door creativiteit, vertrouwen en focus

In deze workshop door *Joep Everts* (Klanklichaam) en *Petra Aartsen* (Bestuursacademie) gingen de deelnemers op een bijzondere wijze aan de slag met een aantal actuele controlthema's. Op het podium een scala aan slagwerkinstrumenten; van een enorme gong tot oude pannen en van een stel buizen tot een elektrische vibrafoon. Een warming-up waarin er alleen in de handen geklapt mocht worden drong meteen door tot de kern: luisteren en focussen zijn de basis van het samenspel. "Ik zal het even voordoen" liet Joep weten en gaf een geïmproviseerd concert op alle instrumenten. De deelnemers vroegen zich intussen af hoe zij het in nog geen twee uur tijd tot iets hoorbaars zouden kunnen brengen. Vervolgens nam iedereen plaats achter een instrument en ging men aan de slag. Aanvankelijk klonk het 'nergens naar', maar dat ging al snel beter: er ontspon zich een interessant samenspel waarin steeds groepjes spelers elkaar vonden en aanvulden. Eén blik was vaak genoeg. Het plezier zat hem meer in het samenspel dan in het 'je eigen ding doen'. Het eerste thema: creativiteit. Hoe zet je als dirigent/manager professionals aan tot creativiteit zodat er optimaal gebruik gemaakt kan worden van ieders talent? Dat blijkt heel goed te kunnen! En het hangt samen met het tweede thema: vertrouwen. Vertrouwen heeft te maken met ruimte geven en ruimte nemen: de dirigent/manager pakt je vrije speelruimte om er vervolgens iets gezamenlijks van te maken, en dat kan alleen als je het toelaat. De dirigent/manager moet daarbij kunnen loslaten wat kan en vasthouden wat moet. Corrigeren geeft trouwens ook vertrouwen, dan kan je er immers van op aan dat je met iets goeds bezig bent! Focus (het derde thema) blijkt belangrijk te zijn, zowel voor de spelers als voor de dirigent. Van te voren moet duidelijk zijn wat je van de ander verwacht, vervolgens kun je vertrouwen geven en kan creativiteit tot bloei komen. En wat gebeurt er als de dirigent het orkest helemaal zijn gang laat gaan en een tijdje stopt met leiding geven? Gaat iemand anders (de adviseur / controller) dan de zaak overnemen of wordt de dirigent tot verantwoording geroepen? Aan het eind bleek dat de groep heel goed in staat was in twee uur iets moois neer te zetten. Een mooie metafoor van ons werk, zo gaven de deelnemers aan. Alleen de tijd was wat kort... Hoe kon de tijd zo snel voorbij gaan? Dat blijft een raadsel.

Workshop 2: Prestaties afspreken doe je zo! Lessen over outputsturing

Gemeenten willen beter presteren en minder regels. Deze workshop van *Bill van Mil en Maarten Noordink* van Kwink Groep ging over de vraag hoe je dit kunt realiseren vanuit de constatering dat in veel gemeenten de indicatorenset erg groot is geworden ('telefoonboek') en dat de prestaties op die indicatoren erg moeilijk (of niet) beïnvloedbaar zijn. Ook zien we dat bij de oordeelsvorming soms een blinde focus ontstaat op alleen de meetbare indicatoren (cijferfetisjisme), en veel minder op de werkelijkheid achter die cijfers. De wens is in die gevallen om de set te beperken tot de indicatoren die er echt toe doen: de zogenaamde 'topindicatoren'. In de workshop is aangegeven hoe tot een selectie kan worden gekomen van die topindicatoren: hoe kan worden bepaald wat de meest relevante, de meest toerekenbare en de best meetbare indicatoren zijn. En vooral ook: hoe kunnen vooraf perverse effecten van prestatieindicatoren in beeld worden gebracht, zodat daar ook op kan worden geanticipeerd? Daarnaast is in de workshop een beeld gegeven hoe op basis van die indicatoren een beter gesprek kan plaats vinden tussen de opdrachtnemer die de prestaties levert en de opdrachtnemer die wil dat de opdrachtnemer verantwoording aflegt over het al dan niet halen

van de afgesproken doelstellingen. Een bijsluiter kan die discussie geleiden. De bijsluiter, die hoort bij een indicator, geeft vooraf de factoren die bij de interpretatie van het prestatiecijfer van belang zijn. Daarbij zijn een aantal onderwerpen aan de orde gekomen, waaronder de werkelijkheid achter het cijfer, de invloed van het gemeentelijk handelen en de wijze waarop vergelijkbare gemeenten scoren op deze indicatoren en wat daarvoor een verklaring kan zijn. Aan het eind van de workshop hebben de deelnemers een exemplaar van het boek 'Prestaties afspreken doe je zo! Lessen over outputsturing in 8 sectoren' ontvangen. Met de tips en tools die daarin staan kunnen ze in hun werkpraktijk hun voordeel doen.

Workshop 3: Hoe maak je het verschil? Verplaats je eens in de ander!

Centraal in deze workshop, begeleid door *Remco Griep* en *Sylvia Dubbeldam* van ConQuaestor, stond een casus, waarin burgemeester, manager en controller betrokken zijn in een groot project op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling. De (financiële) belangen zijn groot en het is zaak dat de gemeentelijke organisatie in control is en blijft. De deelnemers hebben ervaren hoe je als controller kunt bijdragen aan een aanpak waarbij recht wordt gedaan aan de verschillende invalshoeken van de hoofdrolspelers. Als hulpmiddel werd hierbij een door ConQuaestor i.s.m. TCG ontwikkeld analysemodel gehanteerd met vier domeinen: *Context, Inhoud, Mens, Inrichting*. Dit model liet zien dat een bestuurder de neiging heeft om een vraagstuk te benaderen vanuit de context, dat de manager vaak de inhoud en menskant voorop zal zetten en dat voor de (traditionele) controller de inrichting centraal staat. Dat gold ook voor de betreffende casus. De burgemeesters maakten zich in de bestuurskamer zorgen over de uitstraling naar buiten toe en hamerden op snelheid en kwaliteit. De managers beijverden zich voor een gedegen projectaanpak en spraken hun zorg uit over de werkdruk voor medewerkers. En de controllers? Zij legden de nadruk met name op een gedegen risicoanalyse en een adequate projectvoortgangsbewaking. Het werd duidelijk dat je de wereld altijd door een bepaalde bril beschouwt en dat 'ieders waarheid waar is'. Tenslotte gingen de verschillende groepen met elkaar in gesprek tijdens een rollenspel en waren zij in staat tot het maken van een geslaagde gestalt-switch. Conclusie: effectieve controllers zijn in staat zich in de ander te verplaatsen.

Workshop 4: Horen, zien en ...

Tijdens deze workshop werd, onder leiding van *Patrick van Veen*, ingegaan op sociaal oergedrag als belangrijke factor op ons werk. Tijdens deze workshop dienden apen als een spiegel, ze helpen ons om gedrag te doorgronden zodat we elkaar beter gaan begrijpen en effectiever invloed kunnen uitoefenen. In een virtuele rondleiding langs de apen zijn een aantal sociale gedragingen de revue gepasseerd. *Imponeren, macht en hiërarchie*: dominant gedrag dat voortvloeit uit de informele machtsstructuur, die men kan herkennen op basis van gedragingen. *Vlooiën*: waardoor apen een sociale relatie aangegaan, netwerken vormen en ruilhandelingen aangaan. In organisaties vlooiën mensen ook voor de sociale binding, in de vorm van kletsen en kleine dingen voor elkaar doen. *Kindjes*: heilige huisjes, kleine statussymbolen zoals kennis, projecten, budgetten, of taken die samenwerken soms moeilijk maken. Mensen voelen zich al snel bedreigd als je aan hun kindje komt. *Coalities*: een effectieve manier om dingen voor elkaar te krijgen. Daardoor kun je ook als je (fysiek) zwakker bent zaken voor elkaar krijgen die in je eentje nooit zouden lukken. Toch zit er ook een risico aan coalities: je kunt namelijk je onafhankelijkheid kwijt raken. *Miscommunicatie*: een belangrijke versturende factor op de werkvloer. Voor een belangrijk deel is dit een bewuste keuze van mensen. Door de keuze van communicatiemiddelen die een deel van de (non-verbale) boodschap weglaten verandert een boodschap. Maar aan de andere kant maken collega's vaak een bewuste keuze om informatie net iets anders te formuleren zodat de boodschap niet nadelig is voor hen. Om deze gedragingen effectief te kunnen herkennen is het goed objectief te observeren. Zeker vanuit control moet men afstand kunnen nemen ten aanzien van datgene wat men observeert om dit zo objectief mogelijk te kunnen doen. Aan het einde van de workshop is een aantal randvoorwaarden gedefinieerd van wat objectief observeren vanuit biologie betekent: geen interpretatie; geen vooroordelen; geen waardeoordelen; en voorzichtig zijn met projectie.

Workshop 5: Losser in control? Lessen uit de praktijk

Deze workshop van *Louis Dolmans* en *Annette Corzilius* trok veel belangstelling. Het is blijkbaar een thema dat managers en controllers bezig houdt. Eerst zijn voorbeelden van successen en teleurstelling met losse en strakke control geïnventariseerd. Het resultaat was een bonte verzameling van controlinstrumenten en hun werking in de praktijk. Een aantal van deze voorbeelden is nader besproken: het informeren van de raad door een powerpointpresentatie door de directies in plaats van schriftelijke rapportages; het afdelingsplan waarbij afdelingshoofden zelf een aspect kunnen benoemen dat zij opnemen als ontwikkelpunt; de ontwikkeling van

armoedebeleid door een 'comité van frisse mensen'. De workshop borduurde daarna voort op de plenaire inleiding van Louis Dolmans, op basis van het gehouden onderzoek bij 14 gemeenten. Zo bleek uit dit onderzoek dat de gesprekspartners bij loslaten vooral dachten aan 'minder externe regels', terwijl bij doorvragen bleek dat echte voorbeelden hiervan zich meestal beperkten tot het schrappen van enkele marginale voorschriften uit de Algemene Plaatselijke Verordening, zoals het afschaffen van een verplichte kapvergunning. Daarnaast was gebleken dat de gesprekspartners bij de noodzaak tot strakker aantrekken van control meestal doelden op een verbetering van de budgetdiscipline. Opvallend vaak gaven gesprekspartners aan dat de basis niet op orde was. Strakke of losse control had dat blijkbaar niet kunnen voorkomen. Na de presentatie van Louis Dolmans ontstond een discussie over wat je nu onder losse of strakke control moet verstaan en of zo'n duidelijk onderscheid in de praktijk kan worden gemaakt. Uit deze discussie kwam naar voren dat het helpt om een gezamenlijk begrippenkader te hebben en dat de praktijk vooral om maatwerk vraagt. Generieke oplossingen veroorzaken maar al te vaak nieuwe problemen!

Afsluiting: De TCG Control Prijs

Het congres werd afgesloten met de uitreiking van de eerste TCG Control Prijs door juryvoorzitter Frans Leeuw. TCG heeft deze prijs in het leven geroepen omdat het in het kader van het tiende congres iets bijzonders wilde, en omdat in de afgelopen tien jaar mooie voorbeelden voorbij zijn gekomen, die TCG graag 'in the spotlight' wilde plaatsen. Er zijn elf inzendingen ingestuurd, waarvan de jury er vier heeft genomineerd. Deze passeerden kort de revue. Helmond: Van pak papier naar PowerPoint. Managementrapportages en bestuursrapportages die in de vorm werden gegoten van een mondelinge presentatie. Simpel maar tegelijk doordacht, en met veel dynamiek en bevoegenheid. Den Bosch: Cockpit managementinformatie. Een dashboard dat op een bijzonder praktische manier en met veel betrokkenheid van managers en medewerkers is ontwikkeld. Een mooie combinatie van bottom-up en top-down, waardoor control weer eigendom van de manager is geworden. Rotterdam: het Collegeprogramma vertaald in afrekenbare prioriteiten. Een gedegen aanpak die in Rotterdam al jarenlang wordt gevolgd op het gebied van het verbeteren en meetbaar maken van planning en control. Een mooie combinatie van uitvoeringsgericht, resultaatgericht en transparant; degelijk en gedisciplineerd, op basis van facts en figures. De prijs werd toegekend aan de gemeente Amsterdam, met Stadstat: een website waarop elke Amsterdammer kan zien hoe het gaat met de stad en met de doelstellingen van het gemeentebestuur. Naar de mening van de jury vernieuwend en inspirerend. Het is een van de weinige voorbeelden die de jury kent, waarbij verantwoording rechtstreeks aan de burgers wordt afgelegd, met als doel om als startpunt te dienen voor het maatschappelijk debat. Daarbij wordt een mooie combinatie aangebracht tussen indicatoren die het college belangrijk vindt, en indicatoren die voor de burger van direct belang zijn. De effecten zijn nog niet goed zichtbaar en er zijn nog heel wat hobbels te slechten, maar naar de mening van de jury ligt hier een grote mogelijkheid om planning en control op een werkelijk vernieuwende wijze gestalte te geven: gericht op externe doelen (burger en buurt) en met de blik op de toekomst.

TCG, juni 2009