



CONTROL

BIJ GEMEENTEN

Sturen op resultaat, meetbaar maken van prestaties, slagvaardig opereren en vergroten van de transparantie: speerpunten binnen vrijwel iedere gemeente. En het belang hiervan neemt alleen maar toe in de context van een steeds dynamischer en kritischer wordende maatschappij. De burger staat centraal en verwacht ook steeds meer. Juist, tijdig, op maat, snel en met service. En uiteraard rechtmatig en doelmatig. Dit stelt eisen aan control en aan de inrichting van de bedrijfsvoering. De hoge verwachtingen die er in dit verband van control bestaan, worden in de praktijk lang niet altijd waargemaakt. Control staat binnen gemeenten onder druk.

TEKST: SYLVIA DUBBELDAM, REMCO GRIEP EN JAN DE JONGE¹

Controllers nemen dikwijls een geïsoleerde positie in, omdat managers en bestuurders zich weinig betrokken voelen bij control. Het onderwerp wordt door bestuur en management nog te veel gezien als verplichting, als 'noodzakelijk kwaad'. Terwijl de integrale benadering van control en procesmanagement zich juist focust op de primaire belangen van de organisatie en dus van haar management en bestuurders. Diverse onderzoekers suggereren dat planning en control bij de (gemeentelijke) overheid dramatisch slecht en/of disfunctioneel is. Zo constateert Aardema dat de praktijk verstrikt is geraakt in een 'elkaar-bezig-houden-carrroussel' van onmogelijke vormvoorschriften enerzijds en vergeefse pogingen om daar aan te voldoen anderzijds. Steeds meer mensen vragen zich af: 'Waar zijn we toch mee bezig? Waar doen we het voor?'²

Er bestaan in gemeenteland gelukkig ook goede, inspirerende voorbeelden van control. In dit artikel gaan wij kort in op de leerpunten die wij hebben gehaald uit vier mooie voorbeelden die onlangs 'in the spotlight' hebben gestaan, maar ook uit onze praktijk. Het gaat om voorbeelden van control, die afgelopen jaar werden genomineerd voor de TCG Control Prijs.

GEMEENTE 'S-HERTOGENBOSCH: COCKPIT MANAGEMENTINFORMATIE

In de oude gemeentelijke P&C-cyclus lag de nadruk sterk op financiën. Afdelingsplannen ontbraken en de managementrapportages waren zeer uitgebreid. Startpunt voor de nieuwe aanpak lag in de behoefte binnen de sector CWS om de sturing en beheersing van werkprocessen en resultaten te verbeteren. Belangrijkste uitgangspunt was dan ook het vormgeven aan beleidscontrol, om dit vervolgens te relateren aan de beschikbare middelen en personele capaciteit. De kernvraag was voortdurend: wat moet je weten om je werk goed te kunnen doen? De behoeften werden in vijf soorten indicatoren of meters geordend: E-meters (effecten), P-meters (producten), A-meters (activiteiten), M-meters (middelen) en G-meters (geld). De gerealiseerde cockpit is een mooie combinatie van bottom-up en top-down. Het dashboard is op een bijzonder praktische manier en met veel betrokkenheid van managers en medewerkers door de organisatie zelf ontwikkeld. Hierdoor is control weer eigendom van de manager.

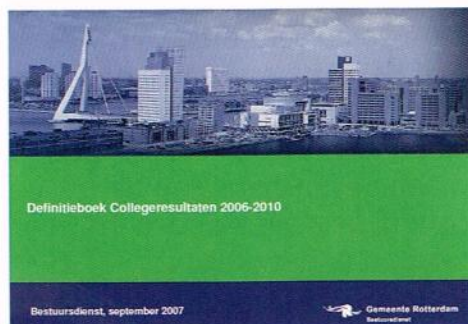
GEMEENTE HELMOND: BESTUURSRAPPORTAGE VAN PAK PAPIER NAAR POWERPOINT



De Helmondse gemeentelijke diensten rapporteerden tot 2007 tweemaal per jaar in dienstmaraps (managementrapportages), die werden geconsolideerd in een berap (bestuursrapportage). Deze rapportage aan de raad had vaak een omvang van 60 tot 80 pagina's. De actualiteit was nogal eens achterhaald door de lange doorlooptijd tussen peildatum en behandelingsdatum. De ambtelijke organisatie zag de rapportages als bureaucratie, de raad als een verplicht nummer. Het alternatief werd een mondelinge rapportage. Terug bij de verantwoordelijken, meer sturen op vertrouwen. Hoe werkt het? In de week van de peildatum wordt in het managementoverleg van iedere dienst de stand van zaken doorgenomen en direct vastgelegd in een concept-PowerPointpresentatie. Deze wordt diezelfde week naar concerncontroller en gemeentesecretaris gestuurd voor beoordeling op consistentie en evenwicht. In de daarop volgende week geven de directeurs de presentaties in het college; in de week daarna aan de raad. Een doorlooptijd van drie weken is het resultaat. De benodigde inspanning voor de rapportages is geminimaliseerd en control is weer eigendom van de manager.



GEMEENTE ROTTERDAM: 53 SMART GEFORMULEERDE COLLEGEPRIORITEITEN



Rotterdam kende tot een aantal jaren geleden een flinke stapel rapporten en verslagen op het gebied van sturing en control. Het jaarverslag was gebaseerd op de jaarrekening van de veertig gemeentelijke diensten, en de raadsbehandeling ging gepaard met de bespreking van rapporten van onder meer de externe accountant en de rekenkamer. Er waren op een bepaald moment bijna honderd reguliere rapportages. Het sturen op prioriteit en het houden van overzicht bleek daardoor lastig. Er was behoefte aan een flinke vereenvoudiging en stroomlijning. In het huidige collegeprogramma 'De stad van aanpakken, voor een Rotterdams resultaat' zijn 53 prioriteiten geformuleerd waar het college per kwartaal, per jaar en na de collegeperiode verantwoording over wil afleggen aan de raad. Tevens worden deze prioriteiten door het college gebruikt voor de interne aansturing ter realisatie van de ambities. Elk kwartaal en per jaar wordt over de collegeprioriteiten gerapporteerd middels een stoplichtenmodel. Het model geeft niet alleen richting aan het bestuurlijk proces, maar ook aan het primaire proces binnen de gemeentelijke diensten. Alhoewel niet alle collegeprioriteiten strikt genomen in output of outcome termen zijn geformuleerd, is nu wel transparant waar zij voor staan en aan welke (meet)eenheden zij worden gerelateerd. Met de methodiek van collegeprioriteiten is de systematische aandacht voor en het regulier werken met niet-financiële informatie in de P&C-cyclus meer gemeengoed geworden. Deze wordt degelijk en gedisciplineerd uitgevoerd op basis van facts en figures. Er is 'aan de voorkant' veel werk gestoken in het formuleren van een groot aantal heldere en smart geformuleerde doelen en indicatoren om 'aan de achterkant' geen verwarring te krijgen.



De TCG Control Prijs;
de controlfreak

GEMEENTE AMSTERDAM: MONITOR UITVOERING IN BEELD/STADSTAT (DE UITEINDELIJKE WINNAAR)

Amsterdam beschikt over twee instrumenten waarmee kan worden gepeild welke beleidsresultaten zijn geboekt: de monitor Uitvoering in Beeld en Stadstat (een samentrekking van 'stad' en 'statistiek'). Uitvoering in Beeld is een webgebaseerd softwareprogramma dat op efficiënte en effectieve wijze de uitvoering van het Programma-akkoord volgt. De monitor is via intranet bereikbaar. Uitvoering in Beeld is een soort stoplichtmodel, dat is ingedeeld naar zeven thema's, met eigen doelstellingen en bijbehorende indicatoren. De betrokken diensten van de gemeente Amsterdam vullen de monitor drie keer per jaar met voortgangsinformatie. De informatie over de doelstellingen uit het Programma-akkoord komt uit de monitor Uitvoering in Beeld. De informatie kent drie niveaus: samengestelde indices die de leefkwaliteit in de Amsterdamse buurten beschrijven; uiteenlopende gegevens over de buurten en stadsdelen, gerangschikt naar de dertien resultaatgebieden van het gemeentebeleid; en de voortgang van de doelstellingen uit het Programma-akkoord. Met deze informatie wil het college een impuls geven aan het maatschappelijk debat en het beleidsproces. Meer openheid over de prestaties moet er voor zorgen dat Amsterdammers het bestuur er sneller op aanspreken wanneer het niet goed gaat, wat dan weer moet leiden tot betere prestaties. Het is een goed voorbeeld van rechtstreeks verantwoording afleggen, met als doel om als startpunt te dienen voor het maatschappelijk debat. Daarbij worden indicatoren die het college belangrijk vindt en indicatoren die voor de burger van direct belang zijn mooi gecombineerd.

De vier genoemde voorbeelden voldoen allen in meer of mindere mate aan de door de jury vooraf vastgestelde criteria.

- In de eerste plaats draagt de aanpak aantoonbaar bij aan 'goed bestuur': een duidelijke bijdrage leveren aan transparantie, democratische verantwoording, effectiviteit, efficiëntie en vraaggerichtheid.
- In de tweede plaats brengt de aanpak een minimum aan ongewenste neveneffecten met zich mee. Geen pakken papier, geen duikgedrag, geen mush-rooming (uitdijende systemen) et cetera.
- Last but not least is de bijdrage inspirerend en innovatief. Inspirerend omdat de organisatie er aantoonbaar positieve energie aan ontleent, en innovatief omdat er sprake is van creatief en 'anders' inspelen op toekomstige ontwikkelingen.

Bij de voorbeelden zijn de nodige kritische kanttekeningen te plaatsen, maar leren en inspireren bieden naar onze mening een vruchtbaarder voedingsbodemp voor noodzakelijke veranderingen dan problematiseren.

LESSEN VOOR CONTROL BINNEN GEMEENTEN

Sturing en control is binnen gemeenten geen eenvoudige opgave. Managers, bestuurders en controllers hebben dikwijls uiteenlopende opvattingen over 'goed bestuur'. Mede daardoor wordt in veel gevallen gezocht naar schijnzekerheid door het creëren van te veel regels, formats, lijstjes en onderzoeken, vastgelegd in vele omvangrijke en gedetailleerde rapportages die weinig raakvlakken vertonen met 'de echte realiteit'. Deze leiden niet tot 'meer sturing en control' maar eerder tot toenemende onvrede en frustratie.³

Toch zijn er in onze optiek wel degelijk mogelijkheden om sturing en control naar een hoger plan te tillen. Ieder voorbeeld heeft z'n eigen benadering: stuk voor stuk ingrediënten die, in de juiste samenstelling toegepast, wel eens een flinke stap in de goede richting zouden kunnen betekenen: effectieve control die een wezenlijke bijdrage levert aan goed bestuur. Welke lessen kunnen worden getrokken uit de genoemde voorbeelden, maar ook uit de praktijk van alle dag?

- 1 Daag bestuur en management uit de te realiseren beleidsdoelstellingen en resultaten zo scherp mogelijk te formuleren. Kies een verbeteraanpak waarin deze centraal staan. Maak vervolgens – maar pas in tweede instantie – de vertaalslag naar de benodigde middelen. Het stellen van doelen is de verantwoordelijkheid van bestuur en management; het sturen daarop echter ook!
- 2 Betrek alle relevante partijen bij de verbeteringen, zowel medewerkers, managers als bestuurders. Waak voor 'de ivoren toren', ga voortdurend het gesprek aan. Het gaat om de kwaliteit van het proces: de wijze waarop de deelnemers met elkaar interacteren. Open, elkaar testen en uitdagen, respect voor elkaars positie, bekwaamheden en belangen. Hoe hoger de kwaliteit van het proces, des te hoger de kwaliteit van de uitkomst, en daarmee komt het vertrouwen bij managers en bestuurders als het ware vanzelf.⁴
- 3 Zorg dat sturing en control (ook) leuk en inspirerend is. Maak rapportages visueel aantrekkelijk. Werk met plaatjes en kleuren (dashboard, stoplichtmodel). Wees daarbij niet bang om te laten zien wat niet goed gaat, maar zorg er ook voor dat het gesprek gaat over mogelijkheden om verbeteringen tot stand te brengen.
- 4 Hou het simpel. Zoek steeds naar eenvoud, zowel in rapportages als in aanpak. Kwaliteit in plaats van kwantiteit. Kies niet voor een gemeentebrede benadering, maar durf te differentiëren en te experimenteren, waarbij je aansluit bij bestaande initiatieven.⁵ Als het lukt kan een olievlekwerking ontstaan, als het niet lukt kun je daarvan leren.
- 5 Koppel de beleidsdoelstellingen aan de uitvoering (de processen), zodat je als gemeentelijke organisatie

in staat bent om de doelen te realiseren en om hierop (bij) te sturen. Immers, de gekozen doelen zijn bepalend voor de inrichting van het proces. Borg de nieuwe werkwijze; maak mensen verantwoordelijk voor de analyse en de dialoog en geef ze de daarvoor benodigde middelen.

6 Toon doorzettingsvermogen. Het verbeteren van sturing en control gaat niet vanzelf, daar is de nodige discipline voor nodig. Soms twee stappen vooruit en dikwijls ook weer een stapje terug. Maar dat is niet erg; geloof in je aanpak, straal dat uit en blijf de dialoog aangaan.

7 Richt je op de buitenwereld. Realiseer je dat het uiteindelijk altijd gaat om de burger. Redeneer dus van buiten naar binnen. Is het niet logisch dat plannen en verantwoording daarover bij voorkeur rechtstreeks gericht zouden moeten zijn aan diezelfde burger? Dit is uiteraard geen eenvoudig uitgangspunt: burgers hebben tegenstrijdige belangen en beleid is meer dan u-vraagt-en-wij-draaien. Maar een controller die het belang van de burger voorop stelt, zou wel eens die innovator en bruggenbouwer kunnen zijn die de moderne gemeente nodig heeft.

SLEUTELWOORDEN VOOR SUCCES

Het 'in control' zijn blijkt zeker geen eenvoudige taak. Het gaat om meer dan alleen compliance en cijfers. Gelukkig is het geen onmogelijke opgave. De eerder genoemde dynamiek, die zeker in deze tijd de markt kenmerkt, blijft. Met deze zekerheid hebben we te leven. Het is dus zaak om je als gemeentelijke organisatie hiertegen te 'wapenen'.

Bovenstaande lessen bieden een handvat. Flexibiliteit, communicatie en vertrouwen, klant- en ketengerichtheid, prestatiesturing, doorvertaling van beleid naar proces-inrichting en een gesloten plan-do-check-act-cyclus zijn de sleutelwoorden voor succes. Maar wellicht even belangrijk is dat de gemeenten uit de voorbeelden stappen hebben genomen en het zijn gaan doen.

*Drs. J. de Jonge is directeur van de TCG-groep,
drs. R.W. Griep is manager bij ConQuaestor,
drs. S. Dubbeldam is senior consultant bij ConQuaestor*

1 Jan de Jonge en Remco Griep maakten deel uit van de zeshoofdig jury voor de TCG prijs.

2 Harrie Aardema, 'Control voor leiders' (2007).

3 Harrie Aardema, 'Control voor leiders' (2007).

4 Joop Swieringa en Jacqueline Jansen, 'Gedoe komt er toch' (2005), p. 49.

5 Deze benadering past bij moderne opvattingen over management en organisatieverandering, zoals bijvoorbeeld weergegeven in Thijs Homan, 'Organisatiedynamica' (2005) en 'Wolkenridders' (2006).