

Op 9 februari jl. vond een expertmeeting met controllers van gemeenten plaats om inzicht te krijgen in de belangrijkste ontwikkelingen en problemen die zij op het terrein van planning en control ervaren. Tijdens de expertmeeting werd de relatie gelegd naar de praktijk: welke invloed heeft die op de dagelijkse werkzaamheden van de controller en indirect op het gehele ambtelijk apparaat. Bij de expertmeeting waren controllers van de gemeenten Amsterdam, Apeldoorn, Arnhem, Enschede, Olst-Wijhe en Deventer aanwezig.

meer sturing, minder papier

Door Jan de Jonge en Ingeborg Koning

Vrijwel alle deelnemers hebben de wens de 'enorme papierberg' rond planning en control in te dammen. In sommige gemeenten worden op dit terrein resultaten geboekt. 'Het lukt nog niet helemaal, maar de papierstroom is wel duidelijk minder. De Marap (red. de managementrapportage op basis waarvan het college besluit welke mee- en tegenvallers worden gemeld aan de raad) bestond tot voor kort uit tachtig kantjes. Dit is gehalveerd, maar doel is te komen tot hooguit twintig kantjes. Probleem is dat iedereen iets wil zeggen over waar ze mee bezig zijn. Als je alleen wilt rapporteren over afwijkingen krijg je zo'n negatief beeld,' zegt Roel de Boer, concerncontroller van de gemeente Apeldoorn.

Het kost de organisatie te veel tijd om de informatie op papier te krijgen en de sturende werking die ervan uitgaat is gering. 'Gigantische stapels die volstrekt niet gelezen worden,' zo verzucht een van de deelnemers. 'Instrumenten als Maraps verschijnen nu vaak te laat om op bij te kunnen sturen, en leiden tot niets.'

te veel theoretische verhalen

Ligt de oplossing in het SMART-formulieren van doelstellingen, zoals vaak wordt gezegd? Dat is volgens de deelnemers zeer de vraag. 'Meetbaar maken van prestaties, daar word ik misselijk van,' is de uitgesproken mening van Roel de Boer. 'Ik heb de theoretische verhalen over hoe het eigenlijk zou moeten al zo vaak gehoord... daar schiet ik niets mee op. Waar ik wel in geïnteresseerd ben, is hoe je het gedaan hebt, hoe je resultaten hebt bereikt.' Onderzoeken en audits dan? Gemeenten worden ermee overspoeld, met zaken als rechtmatigheid, art. 213a, etc. Maar, reageren de deelnemers: 'Daar hebben we het al meer dan voldoende over gehad. Het is vervelend genoeg. Het schiet enorm door.' Als er zo veel legitieme redenen zijn om rechtmatigheid niet op deze manier uit te voeren, waarom zijn er dan niet een aantal gemeenten die zeggen dat ze het anders gaan doen? Het zuigt de energie weg. Een deelnemer hoopt dat hier 'over een paar jaar minder nadruk op ligt.'

overkill

Waar worstelen gemeentelijke controllers mee? Verreweg het belangrijkste probleem komt van de overkill aan richtlijnen, rapportages en metingen waarmee planning en control gepaard gaat. De grote hoeveelheid informatie die wordt verstrekt, maakt sturing eerder lastiger dan gemakkelijker, zo wordt gesteld. Het is moeilijk om de hoofdlijnen vast te houden als je verstrikt raakt in details. In dit verband is bij de gemeente Enschede de discussie gestart over de keerzijde van bedrijfsmatig wer-



ken. Zoals in veel andere gemeenten hebben SLA's of dienstverleningsovereenkomsten in Enschede een hoge vlucht genomen. Dit heeft een toename van het kostenbewustzijn opgeleverd, maar als keerzijde eveneens een toename van de interne bureaucratie door de grote hoeveelheid opdrachten en facturen ('het rondpompen van geld'). Binnen Enschede is dit inmiddels behoorlijk ingedamd, maar de spannende vraag blijft: waar ligt de balans tussen bedrijfsmatig werken en bureaucratie?

balanceren tussen bedrijfsmatig werken en bureaucratie

De interactie van het ambtelijk apparaat naar B&W is uitsluitend gericht op verantwoording, en is daardoor eenrichtingverkeer. Deze constatering werpt echter een zeer fundamentele vraag op: valt er binnen de gemeentelijke context eigenlijk wel te sturen en te beheersen? Harry Puts (Amsterdam) werpt in de discussie op – in lijn met zijn boek 'Planning en control met beleidskaders' – dat het New Public Management ervan uitgaat dat je door het bedrijfseconomisch instrumentarium greep hebt op wat er gebeurt. Volgens Puts is dit een te grote vereenvoudiging van datgene waarvoor bestuurders en managers zich geplaatst zien: in werkelijkheid heb je juist heel weinig greep, zo betoogt hij.

Dit geldt met name ook waar sprake is van complexe projecten waarin maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven een nadrukkelijke rol vervullen. Wat kun je sturen en beheersen aan dergelijke grote projecten? Daarover lopen de meningen uiteen. 'Er zijn gewoon allerlei zaken waar je geen invloed op hebt. Het is leuk als je eigen organisatie gericht is op het realiseren van de gezamenlijk geformuleerde doelstellingen, maar wat doe je als maatschappelijke instellingen niet meedoen?' Een belangrijk probleem rond de huidige planning en control wordt genoemd: 'De P&C-cyclus is ten onrechte gericht op de reguliere budgetcyclus en niet op projecten.'



paradigmaverandering

Frits van der Velden (Arnhem) schetst een paradigma-verandering. De 'ouderwetse' planning en control werkt goed in een stabiele productieomgeving waarin alles voorspelbaar en maakbaar is. Maar ook binnen de gemeentelijke organisatie bevinden we ons nu meer en meer in een dynamische kennismaatschappij waarin je ruimte moet laten aan professionele kennisswerkers, richting moet geven en waarin je zo weinig mogelijk regels moet invoeren die de slagvaardigheid belemmeren.

Daar komt bij dat het overgrote deel van de middelen zijn vastgelegd voor langetermijndoelstellingen. Bekend zijn voorbeelden van gemeenten waarin meer dan 85 procent van de middelen op de middenlange termijn vastliggen. Toch is ook in deze gemeenten sprake van politieke beloften en ambitieuze college-programma's. Voor de (vergaande) veranderingen die doorgevoerd moeten worden is dan maar een betrekkelijk klein deel van de middelen beschikbaar. Dit bemoeilijkt de effectieve uitvoering van projecten die het ambtelijk apparaat moet verwezenlijken.

de uitdaging: rapporteren over één getal

Het is van groot belang om te focussen. Het is nu vaak zo dat controllers te veel tegelijkertijd willen aanpakken, maar de ervaring leert dat hoe meer zaken men aanpakt, hoe minder er in het algemeen van terecht komt. Het is daarom zaak om je te beperken tot een paar speerpunten waar de organisatie werkelijk voor 'gaat'. 'We maken prachtige plannen, mooie documenten met ambitieuze doelstellingen, maar we denken veel te weinig na over waar we écht op willen sturen en waar we dus over willen rapporteren,' zegt Gerard Luimes, concerncontroller gemeente Olst-Wijhe. Een voorbeeld uit een semi-overheidsorganisatie: de concerncontroller rapporteerde in zijn maandrapportage slechts over één getal, namelijk het verzuimpercentage. De raad van bestuur reageerde geschokt, totdat bleek dat daar een keiharde analyse van de controller aan ten grondslag lag: een verlaging van het verzuim zou een substantiële bijdrage leveren aan de noodzakelijke prestatieverbetering. Er wordt vaak gesteld dat zo iets bij een gemeente niet mogelijk is, maar waarom eigenlijk niet? Welke controller durft de uitdaging aan?

meer praten

Meer sturing en minder papier betekent meer praten. De instelling van veel controllers is: als het document klaar is, is de planning & control klaar. Het proces begint dan pas. Niet het document is belangrijk, maar het voeren van een eerlijk en scherp gesprek over het document. Als controller dien je ervoor te zorgen dat 'het gesprek' plaatsvindt, dat men niet om de hete brij heendraait en dat er knopen worden doorgehakt. Een uitvoerende organisatie kent een andere manier van sturen dan de professionele organisatie. Met

deelnemers expertmeeting

naam	functie	werkzaam bij
Roel de Boer	Concerncontroller en Directeur Middelen	Gemeente Apeldoorn
Jacco Hakman	Dienstcontroller DPGO	Gemeente Enschede
Gerard Luimes	Concerncontroller	Gemeente Olst-Wijhe
Harry Puts	Bestuursadviseur Directie Financiën en auteur van 'Planning en control met beleidskaders'	Gemeente Amsterdam
Frits van der Velden	Manager Financiën	Gemeente Arnhem
Frank Galesloot	Concerncontroller	Gemeente Deventer
Louis Dolmans	Directeur	Dolmans Onderzoek en Opleiding
Jan de Jonge	Directeur	TCG
Jan Bosman	Partner Binnenlands Bestuur	ConQuaestor
Ingeborg Koning	Projectmanager Binnenlands Bestuur	ConQuaestor

name op managementniveau zou een professionele sturing beter passen zodat de integrale werkwijze niet alleen extern maar ook intern kan worden toegepast. Als voorbeeld wordt door Frits van der Velden, manager financiën van de gemeente Arnhem, het 4R-model genoemd: Richting geven, Ruimte bieden, Resultaat vragen, Rekenschap afleggen. 'Leidinggeven wordt leiding weggeven.'

controllers moeten vaker zeggen dat het niet kan

De politieke en ambtelijke top heeft vaak hoge verwachtingen van de mogelijkheden. Het is lastig uit te leggen dat iets te ambitieus is; de politiek wil niet terug naar de burger om te vertellen dat het niet lukt. Het is evenwel aan de controller om het noodzakelijke tegenwicht te organiseren: 'Je zou als controller vaker moeten zeggen dat het niet kan,' vindt Louis Dolmans, directeur van het gelijknamige bureau Dolmans onderzoek en opleiding.

Controllers moeten problemen signaleren en 'het waarschuwend vinger' laten zien, als dat nodig zijn. Het evenwicht is echter precair: richt een controller zich te veel op zaken die niet werken, dan bestaat het gevaar dat bestuurders en managers de persoon in kwestie niet meer serieus nemen. Zo zet de controller zichzelf buitenspel.

Wees daarom niet te star en zoek de grenzen op. Frank Galesloot, concerncontroller bij de gemeente Deventer: 'Ik ondersteun nu projecten die ik een paar jaar geleden zou hebben gekild.' Lang niet alles valt te sturen, maar voor loslaten is lef nodig. Het veilig is immers om te handelen op een manier die aansluit bij de bestaande cultuur van de organisatie. Maar als controller moet je jezelf niet afhankelijk opstellen maar onafhankelijk. Als onpartijdige controller je doel bereiken, vergt enige afstand van de organisatie om te zien en te begrijpen in welke context je functioneert.

In de eerste plaats zouden controllers zich meer moeten richten op sturing en planning, en minder

op control. Zorg dat je aan tafel zit als het bestuur of het management een beslissing neemt. Houd ze een kritische spiegel voor, een 'keuzelijst' wat wel en niet kan. Zorg dat in beleidsnota's en plannen heldere doelstellingen worden opgenomen en dat duidelijk wordt aangegeven met welke middelen.

sturen we wel op wat de burger wil?

Er zijn ontzettend veel communicatiemiddelen die de gemeenten hanteren. Of deze communicatiemiddelen effectief zijn en of de informatie wordt gebruikt om bij te sturen is de vraag. De uiteindelijke focus bij alle actoren zou moeten liggen bij een hoger doel. De centrale vraag die men zichzelf zou moeten stellen is: draagt mijn huidige activiteit bij aan een krachtigere stad? Op die manier richt je je op de kern van je werkzaamheden en op de doeltreffendheid ervan. Controllers moeten zich meer bezighouden met de vraag: waar doen we het eigenlijk allemaal voor? Opvallend is het gat tussen de doelstellingen van de ambtelijke organisatie en de beleving van de burger. Uit onderzoek is gebleken dat de prestaties van de ambtenaren en van hun projecten door de burger nauwelijks zo worden ervaren. Ook al is het intern nog zo goed geregeld, dan nog zullen controllers altijd goed na moeten gaan of dit ook zo wordt beleefd door de burger, waar het uiteindelijk allemaal voor bedoeld is.

Drs. J. de Jonge is directeur van TCG. I.M. Koning BC is finance manager bij de branchegroep Binnenlands Bestuur van ConQuaestor.

Het achtste TCG-congres over sturing en control binnen gemeenten vindt plaats op vrijdag 11 mei 2007 in Nieuwegein. Op www.tcg-groep.nl staat meer informatie over dit congres. Ook kunt u zich daar aanmelden.