

Op 23 mei a.s. organiseert TCG voor de vierde maal het congres 'sturing en control binnen overheidsorganisaties'. Op dit congres, bedoeld voor controllers en control-minded overheidsmanagers, staan actuele ontwikkelingen en dilemma's uit de praktijk centraal. In deze bijdrage wordt teruggekeken op de eerder gehouden congressen, en krijgt u alvast een voorproefje van het komende congres.

## **Zin en onzin van sturing en control binnen de overheid**

# **EEN CONGRESREEKS OVER PROFESSIONALISEREN**

In veel overheidsorganisaties is sturing en control nog steeds een weerbarstig onderwerp, en op grond daarvan worstelen veel controllers met hun rol. Planning & control kan ik op papier goed regelen, maar dat is hooguit de helft van het verhaal, aldus een deelnemer van het congres van vorig jaar. De invoering van nieuwe beleids- en beheersinstrumenten heeft vooral geleid tot veel staffunctionarissen, veel papier en veel nieuwe bureaucratie, zo luidt de conclusie van een recent onderzoek door Harrie Aardema, een van de sprekers op het congres van 23 mei. Paul Frissen, een andere spreker, gaat nog een flinke stap verder. Hij concludeert dat sturing en control binnen de overheid een illusie is. In de moderne netwerksamenleving moeten we het idee dat er bestuurd wordt vanuit het centrum maar snel laten varen, aldus de hoogleraar bestuurskunde. En: overall in Nederland schrijven we de ene helft van het jaar op wat we gaan doen, en de andere helft noteren we waarom dat het afgelopen jaar niet lukte.

Het is dan ook geen wonder dat bestuurders en managers de planning- en controlfunctie niet zelden als ondoorzichtig en bureaucratisch ervaren. Vinden dat het hen onvoldoende ondersteunt bij het maken van beleid en het nemen van besluiten. Terwijl planning en control juist een wezenlijke bijdrage kan en moet leveren aan het bereiken van een effectief en efficiënt functionerende overheidsorganisatie. Ondanks de tijd en energie die aan verbe-

tering van de instrumenten wordt besteed, overheerst de teleurstelling dat planning en control nog niet datgene heeft gebracht wat men had verwacht. Men zit te wachten op de daadwerkelijke vertaalslag van mooie concepten naar de praktijksituatie.

### **DE WEERBARSTIGE PRAKTIJK**

Uit een onderzoek dat is gehouden onder de deelnemers van de congressen van de afgelopen jaren kwam duidelijk naar voren dat de praktijk nog veel te wensen over laat. Ongeveer de helft van de respondenten beoordeelde de kwaliteit van de planning- en controlfunctie binnen de eigen organisatie als voldoende tot goed, de andere helft echter als matig tot onvoldoende. Een aantal typerende opmerkingen: Het ontbreekt niet aan goede wil, maar het komt er niet uit. De focus is nog te veel financieel gericht; veel cijfers, weinig toegankelijke informatie. Er is onvoldoende systematische aandacht voor verbeteringen in de planning en control, de waan van de dag staat voorop en de hoge werkdruk leidt af. En: Wie zit er nu écht op te wachten? De politiek banjert vaak dwars door gemaakte afspraken heen.

Uit het onderzoek bleek verder dat controllers vooral worstelen met de gedragsskant van planning & control: de 'controlcultuur'. Zij stellen zich vragen als: hoe en/of waarmee kan ik managers ervan overtuigen dat zij baat hebben bij een goede planning & control in plaats van dat zij het als een extra last zien? Hoe krijg



je het voor elkaar dat managers daadwerkelijk gaan sturen op doelstellingen? Hoe ontstaat er draagvlak voor het gebruik van kengetallen en indicatoren? Planning & control is bij het overheidsmanagement kennelijk niet al te populair. De wijze waarop planning en control in het verleden is ingevuld lijkt hierbij een negatieve invloed te hebben gehad. Zoals een van de deelnemers zich afvroeg: hoe ruimen we de rommel op die BBI achter heeft gelaten? Dat wil zeggen: een hoop gegevens waar niemand wat mee doet en die tot een hoop scepsis over het nut van planning & control hebben geleid. En dat is niet onterecht, zo blijkt uit het onderzoek Doorwerking van BBI waar Harrie Aardema eind vorig jaar op is gepromoveerd. Een van zijn bevindingen: plannen en rapportages zijn vaak weinigzeggend. Zo is een hoop intern gedoe ontstaan waar de buitenwereld niets aan heeft.

simpel en transparant: beperk je tot wat echt nodig is. En: zeggen wat je doet en doen wat je zegt.

In het verlengde hiervan is stevig gediscussieerd over de vraag hoe de gewenste controlcultuur gestalte zou kunnen krijgen. De praktijk laat zien dat veel controllers een groot deel van hun tijd besteden aan het ontwikkelen en/of vervolmaken van instrumenten, maar is dit eigenlijk wel effectief? In ieder geval moeten we niet steeds nieuwe instrumenten bedenken. De meeste instrumenten zijn varianten op steeds weer dezelfde thema's. Wat we moeten leren is instrumenten consequent toepassen. Controllers zouden meer moeten doen aan meting van de effectiviteit van controlinstrumenten. En er kunnen misschien ook eens wat instrumenten verdwijnen. Jaap Slootmaker, hoofd

# RING VAN DE P&C-FUNCTIE

## SUCCES- EN FAALFACTOREN

Maar hoe dan wel? Wat zijn de succes- en faalfactoren voor het bereiken van een goed functionerende sturing & control binnen de overheid? Een groot deel van de discussies in de eerder gehouden TCG-congressen ging over deze vraag.

Als belangrijkste factor kwam daarbij de absolute noodzaak van draagvlak in de organisatie naar voren. Dit geldt zowel voor de top (voorbeeldfunctie) als het operationele lijnmanagement. De organisatie moet het nut van sturing en control inzien. Gebrek aan commitment bij bestuur en topmanagers, en het niet geven van prioriteit aan sturing en control door het lijnmanagement worden erg vaak genoemd als belangrijke reden voor het niet succesvol implementeren van planning en controlsystemen. Het is daarom van belang managers en medewerkers nadrukkelijk te betrekken bij het vormgeven aan planning & control. Hierbij vooraf duidelijk de doelstellingen formuleren en meetbaar maken, zorgen dat de verwachtingen met elkaar overeenkomen. Als controller dien je je open te stellen voor de belewingswereld van managers en beleidsmedewerkers. Wees daarbij realistisch, denk niet te optimistisch over de realisatie van plannen, dat leidt alleen maar tot frustratie. Realiseer je dat de ontwikkeling van sturing & control een cultuuromslag met zich meebrengt. Verbeteringen kunnen slechts met kleine stappen tegelijkertijd gerealiseerd worden. De capaciteit is vaak beperkt, de werkdruk bij managers hoog. Hou het daarom

bedrijfsvoering van het Ministerie van Economische Zaken gaat hier 23 mei nader op in in zijn inleiding Minder en beter. Zijn credo: in de beperking toont zich de meester. Alleen op deze wijze kan een begroting, marap of rekening zich ontwikkelen van verplicht nummer tot stuurdocument.

Bovendien geldt dat control 'op gevoel' dikwijls de voorkeur verdient boven control op basis van zogenaamd objectieve informatie. Overheidsproducten en diensten zijn vaak moeilijk meetbaar. Als je dat dan toch probeert, leidt dat tot schijnzekerheid en technocratie. Subjectiviteit lijkt uit den boze in controllersland, maar 'het timmermansoog' kan soms veel zinvoller (stuur)informatie opleveren. De toekomst ligt bij 'zachte' control, zo luidt een van de conclusies van het congres van vorig jaar. Op 23 mei zal Bernard Ouwerkerk, de gemeentesecretaris van Breda, hier nadrukkelijk op ingaan. We hebben meer dan genoeg instrumentarium en papier, zo betoogt hij. Bij control gaat het echter vooral om: zien, horen en (aan)voelen

## HET SAMENSPEL TUSSEN CONTROLLER EN MANAGER

In het congres wordt, evenals voorafgaande jaren, veel aandacht besteed aan de vraag: hoe krijg je control bij de manager? Moet je positieve ontwikkelingen laten zien of moet je de omgeving gewoon zo organiseren dat de manager niet om control heen kan? Welke prikkels zijn er eigenlijk om de manager echt aan te zetten tot control en wie zorgt dat die prikkels echt werken? →



**W**ordt de manager afgerekend op de mate waarin hij zijn organisatie in control heeft, of ....? Als controller vervul je een ondersteunende rol, maar in veel gevallen lijkt de planning- en controlafdeling vooral zijn eigen doelen na te streven. Gevolg is dat rapportages worden opgesteld omdat het moet van de controller, en niet voor de beheersing van het eigen werkproces. Laat de manager zelf zijn informatiebehoefte formuleren, zelf plannen maken. Geef hem daarvoor de middelen. Bedenk hierbij dat verschillende onderdelen van de organisatie uiteenlopende belangen hebben en speel daarop in. Betrek managers bij control door het simpel, spannend en leuk te maken.

En tenslotte, daarop aansluitend, de rol van de controller. Control is op de meeste plaatsen nog steeds financieel ingevuld, maar in diverse overheidsorganisaties is brede control (alle middelenaspecten) in ontwikkeling. De controller zal veel meer een 'communicator' moeten worden. Een 'echte' controller heeft een geformaliseerde onafhankelijke positie en stelt zich ook feitelijk onafhankelijk op, aldus Louis Dolmans, de vaste dagvoorzitter van deze congresreeks. Interessant in dat verband is de opkomst van de 'losse controller': een controller zonder eigen afdeling en zonder hiërarchische bevoegdheden. Op 23 mei worden de ervaringen van de gemeente Schiedam met deze constructie gepresenteerd. De constructie dwingt ertoe maximale samenwerking te zoeken, aldus Frits van der Velden, de Schiedamse concerncontroller. Het biedt de mogelijkheid om op onorthodoxe wijze vorm te geven aan de controlfunctie. Het is daarbij belangrijk elkaar scherp te houden, energie los te maken en te focussen op het realiseren van de extern gerichte doelen. Louis Dolmans: Een goede controller volgt zijn eigen kompas. Een controller die zich in zijn oordeelsvorming laat beïnvloeden door macht is geen controller. De controller moet objectief zijn, omdat hij de manager en/of de bestuurder een spiegel moet voorhouden die niet vies of krom mag zijn. Hij moet de confrontatie aan kunnen gaan, zonder dat dit ten koste gaat van de relatie. 'Een vrolijke freewheeler, die tussen management, bestuur en organisatie fietst.'

### **VERBETERING VAN PLANNING EN CONTROL: EEN KWESTIE VAN LANGE ADEM**

Invoering van control vraagt het nodige uithoudingsvermogen. Het is niet zo moeilijk om kritiek te hebben, en om vast te stellen dat de kwaliteit van control bij overheden nog zeer te wensen overlaat. Zo'n constatering levert echter niet zo veel op. Een positieve houding is vaak vruchtbaarder. Er is veel te leren van wederzijdse praktijkervaringen. Een pragmatische aanpak, gecombineerd met het nodige gevoel voor politieke verhoudingen heeft op veel plaatsen redelijke successen opgeleverd. Waar druk van buiten aanwezig is lopen de veranderingen het beste. Control is evenwichtskunst. Er wordt best veel geme-

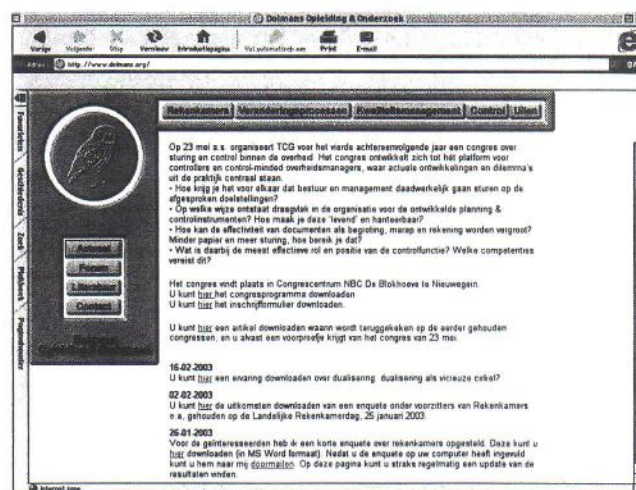
ten, maar er wordt weinig gestuurd. Effectieve controllers voorzien dit en weten de balans te vinden tussen meten en sturen.

Een conclusie uit het congres van vorig jaar: 'controlling is fun'. Wie kan het zich veroorloven luis in pels te zijn, onafhankelijk, kritisch, een 'notoire dwarsligger'? Dat kan alleen de controller, mits hij/zij toegevoegde waarde biedt!

### **HET CONGRES STURING EN CONTROL BINNEN DE OVERHEID VAN 23 MEI A.S.**

Rond bovenstaande thematiek organiseert TCG op vrijdag 23 mei 2003 voor de vierde maal het congres: 'Sturing en control binnen overheidsorganisaties'. Dit congres, georganiseerd in samenwerking met Dolmans Opleiding & Onderzoek en Pentascope, is bedoeld voor managers, bestuurders, controllers en (financiële) beleidsmedewerkers die willen werken aan een effectievere vorm van planning en control - en die willen nadenken over de eigen rol daarin.

Het congres vindt plaats in Congrescentrum NBC De Blokhoeve te Nieuwegein. Sprekers zijn onder meer prof. dr. Paul Frissen ('om met een beroemde autocoureur te spreken: wie denkt te zaak onder controle te hebben, rijdt gewoon niet hard genoeg') en mr. dr. Harrie Aardema ('control is doorhebben en signaleren of dingen gaan zoals de bedoeling is; niet rigide vasthouden aan plannen waarin uit het verleden staat wat in de toekomst moet gebeuren'). Handvatten voor verbetering van planning & control komen voort uit best practices van de gemeente Breda, de gemeente Schiedam en het Ministerie van Economische Zaken. In kleinschalige en interactieve work-shops leren de deelnemers onder leiding van een deskundige facilitator van de ervaringen van collega's. De deelnameprijs bedraagt € 450,-.



Informatie en aanmelding: TCG 053-434 66 36 (Jan de Jonge of Ronald Doop), info@tcgcongres.nl, of via [www.dolmans.org](http://www.dolmans.org) onder Actueel.