

# Reddingsboei of betonnen zwemvest

Iedere organisatie heeft een cyclus voor planning en control. Maar levert een P&C-systeem wel de informatie op die het op zou moeten leveren? Gebruiken de beleidsmakers en overheidsmanagers de informatie die eruit voortkomt eigenlijk wel, of baseren ze zich op totaal andere bronnen? Over die vragen kruist Harrie Aardema, auteur van het recent verschenen boek 'Control voor leiders', de degen met Louis Dolmans, zelfstandig onderzoeker en voorzitter van de Gemeentelijke Rekenkamers van Nijmegen en Lingewaard. *Eric de Kluis*

**G**een bedrijf, instelling of organisatie meent nog zonder een gedegen planning- en control-systeem te kunnen. Geen vage vergezichten en ambitieuze toekomstbespiegelingen, maar duidelijk vastgelegde afspraken en prestatie-indicatoren. En natuurlijk alles SMART, oftewel: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden. Maar is alles wel zo meetbaar als het lijkt? Levert een cyclus van planning & control die informatie op die beleidsmakers en managers daadwerkelijk nodig hebben? Staat het systeem in verhouding tot de energie die eraan besteed wordt? Een discussie tussen Harrie Aardema, bijzonder hoogleraar Publiek Management en auteur van het recent verschenen boek 'Control voor leiders' en Louis Dolmans, onderzoeker en docent Control aan de Bestuursacademie Nederland en 'controller in hart en nieren', maakt duidelijk dat daar sterk verschillende visies over mogelijk zijn.

**Stelling: Planning & control is van een nuttig instrumentarium voor sturingsinformatie verworpen tot een betonnen zwemvest.**

Harrie Aardema: 'Het is een betonnen zwemvest geworden. Of een kerstboom waar veel te veel ballen aan zijn gehangen. Daar gaat heel veel energie in zitten. Ontzettend veel mensen zijn bezig met informatie vragen aan anderen, die dat met de pest in hun lijf aanleveren, liefst zo minimaal mogelijk. Dat komt allemaal in een

*'Het huidige systeem van P&C werkt hypocrisie in de hand'*

systeem terecht waar de beleidsmakers en overheidsmanagers betrekkelijk weinig mee kunnen. Bestuurders en managers baseren zich in de dagelijkse praktijk dan ook op volstrekt andere bronnen dan de informatie die zo'n systeem genereert. Ik pleit ervoor om de mate waarin planning & control contraproductief is, onder ogen te zien en te zoeken naar zodanige vereenvoudigingen dat het systeem iets oplevert waar je wel iets mee kunt. Er zijn nu als het ware twee werelden. Aan de ene kant een officiële wereld, die vooral schijnbeheersing oplevert. En aan de andere kant een informeel systeem, waarmee de werkelijke zaken worden geregeld, waar men elkaar opzoekt, informatie uitwisselt en op basis daarvan besluiten neemt. Het is energieverpilling om dat zo voort te laten bestaan. Het leidt ook tot

Clickservice

Overheidsmanagement.nl | Strategie  
Vreugde en verdriet over control

negatieve beeldvorming, omdat men dingen verwacht die niet worden waargemaakt. Er worden ambitieuze plannen op elkaar gestapeld, maar over het algemeen wordt volstrekt onvoldoende afgewogen of het eigenlijk allemaal wel kan. Daar zetten we dan een systeem van planning & control tegenover, waarmee wordt gesuggered dat het allemaal voor elkaar komt. En omdat iedereen er belang bij heeft om aardig gevonden te worden, blijft men zo lang mogelijk tegen zijn baas volhouden dat alles op schema ligt. Het systeem werkt hypocrisie in de hand. Uiteindelijk leidt het tot teleurgestelde verwachtingen. Politici vinden dat het systeem, de bureaucratie en de ambtelijke organisatie niet kloppen. En de ambtelijke organisatie zegt op haar beurt: die politici willen maar van alles, die stellen geen prioriteiten, die hebben hoge ambities zonder dat ze de middelen erbij leveren. Dat is de situatie waarin we met z'n allen verzeild zijn geraakt. We zitten in een wurggreep van contraproductieve planning- en controlsystemen.'

Louis Dolmans: 'Een betonnen zwemvest zou ik onmiddellijk uit willen doen. Dat is met planning & control zeker niet het geval. Natuurlijk zijn er averechtse effecten, elk systeem heeft daar last van. Maar als je daar te veel gewicht aan toekent, gooi je het kind met het badwater weg. Veel van de fricties die zich voordoen bij planning & control hebben te maken met het feit dat we in een democratie zitten en met een budgetcyclus werken. Dat is nodig om goede afwegingen te maken en daar heb je informatie voor nodig die volledig is en op tijd wordt aangeleverd. Daar heb je systemen bij nodig die zo nu en dan complex zijn. Soms wordt er wel eens te veel geknutseld met systemen, maar dat is geen reden om het als onbruikbaar te bestempelen. Planning- en controlsystemen zijn nuttig en onmisbaar. De averechtse effecten hebben vaak te maken met belangentegenstellingen. Niet iedereen zit erop te wachten dat duidelijk en inzichtelijk is of bepaalde prestaties gehaald zijn. Dat zijn meestal ook de mensen die als eerste roepen dat het systeem te rigide is. Terwijl anderen de informatie die eruit voortkomt hard nodig hebben om leiding te geven, om het beleid en de organisatie aan te sturen. Tussen die verschillende visies is evenwicht nodig en dat bereik je juist door een goed systeem van planning & control.'

### **Stelling: Controllers moeten nauwer worden betrokken bij het beleid.**

Aardema: 'Dan heb je wel een ander type controller nodig. Voor de huidige systemen zijn heel veel mensen



Prof. dr. Harrie Aardema is procesdirecteur kennisontwikkeling bij advies- en managementbureau BMC en bijzonder hoogleraar 'Publiek management, in het bijzonder in relatie tot vernieuwing in organisatie en bedrijfsvoering' aan de Open Universiteit Nederland. Deze maand verschijnt van hem het boek 'Control voor leiders. Wat doet ú aan het systeem?'

nodig om die in de lucht te houden en iedereen achter de vordden aan te zitten om informatie te leveren. Daar gaat ontzettend veel energie in zitten. Ik pleit voor een accentverschuiving van competenties van controllers. Leiders, met een visie, in plaats van mensen die op de winkel passen en vanuit het systeem hun rationalistische wereldbeeld opleggen aan de politiek. Je zou het moeten omkeren. Het is de taak van de overheid, van de politiek, om de veelheid aan tegenstrijdige belangen te matchen en daar keuzes in te maken. De ambtelijke organisatie dient daar de benodigde informatie bij aan te reiken, zodat de politici dit spel scherp kunnen spelen. Dat is het wezen van de democratie. De controller moet daar dicht op zitten en ook tegenwicht kunnen bieden. Beslissers en controllers moeten een scherpe dialoog



Louis Dolmans is zelfstandig onderzoeker en docent Control aan de Bestuursacademie Nederland. Daarnaast is hij voorzitter van de Gemeentelijke Rekenkamers van Nijmegen en Lingewaard.

met elkaar voeren over wat nuttig en nodig is en welke prioriteiten daarbij gelegd moeten worden. Nu wordt er veel te veel gestapeld. Elke gemeente heeft een waslijst met tientallen projecten en hoge ambities met SMART geformuleerde doelen. Maar tegelijkertijd weten ze dat het nooit allemaal uitgevoerd kan worden. De controllers laten dat allemaal maar gebeuren. Ik ben niet voor een politieke rol van de controller, maar wel voor een controller die duidelijk maakt dat je niet zomaar van alles aan de samenleving kunt beloven dat je toch niet waar kunt maken.'

Dolmans: 'De controller moet een stevige positie hebben in de organisatie. Hij of zij moet op bestuurlijk niveau in colleges functioneren en op directieniveau in organisaties opereren, anders heeft hij geen rol. Maar ik ben het er niet mee eens dat gemeenten maar allerlei plannen en beleidsvoornemens op elkaar stapelen. Wel zie ik vaak dat gemeenten vage plannen hebben, die niet SMART zijn opgesteld. Ik was betrokken bij een gemeente die de

controle op de naleving van de monumentenvoorschriften wilde intensiveren. Ze hadden er alleen geen kengedallen bij geformuleerd. Bij het SMART maken van dit beleidsvoornemen bleek dat het meeste werk aan monumenten in het weekend plaatsvond, want dan had je geen last van controleurs. Die werkten alleen door de week, want er was geen budget om ook controles in het weekend uit te voeren. Dan weet je dat je als gemeente moet kiezen: een half miljoen extra uittrekken voor controle in het weekend of toestaan dat je monumenten worden vernachield. Deze zaken komen pas duidelijk naar voren doordat je ze op basis van je planning- en controlsysteem SMART maakt.

Het is zeker niet zo dat de controller zijn mening oplegt aan de politiek. Maar ieder systeem kan ontaarden. Een planning- en controlsysteem kan te rigide worden en een democratie kan een dictatuur worden. Openheid en transparantie zijn belangrijke instrumenten om dat te voorkomen. Als controller heb je de functie om het systeem te confronteren met informatie, waardoor zichtbaar wordt wat men werkelijk aan het doen is.'

Aardema: 'Dat vind ik een ondemocratische stellingname. Je doet het voorkomen alsof het gaat om een evenwicht tussen controllers en de rest. Dat kan toch niet de bedoeling zijn. Een democratisch proces wordt juist gekenmerkt door een evenwichtsspel tussen politieke krachten. Dat spel heb je als controller vanuit de organisatie te faciliteren. Het gaat niet tussen de controller en de politiek. Het voltrekt zich binnen de politiek. De organisatie is daar behulpzaam bij en voert dat uit. Zo hoort dat uit democratisch oogpunt.'

Dolmans: 'Ik zeg niet dat de controller tegenover de politiek staat. Maar de politiek heeft wel toezicht en verantwoording nodig. Ze heeft immers zelf georganiseerd dat er een systeem van planning & control is.'

Aardema: 'Maar dat levert nu juist een vorm van schijnbeheersing op, met de nadruk op vormvereisten waar de politiek uiteindelijk helemaal niet bij gebaat is. De planning- en controlcyclus levert allerlei sturingsinformatie op, die uiteindelijk niet als zodanig wordt gebruikt. We hangen iets in de lucht en zeggen arrogant tegen de politiek dat ze zich daarop moeten baseren. Maar tot ergernis van de controllers zegt de politiek: wij zijn met heel andere dingen bezig, we vinden onze informatie wel ergens anders. Het zijn geen tegenkrachten. Het zijn twee los van elkaar staande circuits. Ik vind het zeer

betwistbaar dat het rationalistische wereldbeeld van de controller beter zou zijn dan het democratische spel van de politiek. SMART roept de suggestie op dat de weg van de situatie van nu naar de situatie van de toekomst via een lineair causale weg te bereiken zou zijn. Terwijl de werkelijkheid daar veel te grillig voor is. Er kan van alles tussendoor gebeuren dat de planning frustreert. Maar dat zie je niet wanneer je te veel gericht bent op de cijfertjes. Een hoogleraar bestuurskunde heeft een keer gezegd: lineair causaal denken werkt alleen wanneer er geen mensen bij betrokken zijn.'

Dolmans: 'Het is geen tegenstelling, maar een discussie over accenten. Ook controllers en de politici die van hun gegevens gebruikmaken, snappen dat er niet alleen maar een lineaire causale weg is, dat er dingen tussendoor kunnen gebeuren. Die mensen zijn niet gek. Controllers zijn degenen die objectieve informatie proberen neer te leggen. En iedere keer dat ze dat doen, staan er tien mensen klaar om te roepen dat je veel zaken niet meetbaar kunt maken. De helft daarvan heeft eigenlijk liever niet dat het effect van hun werk wordt gemeten, want daar krijgen ze last mee. Daaruit kan immers blijken dat zaken een enorme achterstand hebben of helemaal niet zijn uitgevoerd. Daar zit de politiek niet altijd op te wachten. Er zit vaak een circus omheen van belangen dat cijfers al of niet duidelijk boven tafel komen, een circus van al of niet verantwoording willen afleggen over de resultaten van beleid. Planning en control biedt dan een gezond tegenwicht met duidelijke en onafhankelijke informatie. Daardoor kan het wel eens voorkomen dat je wat ingewikkelde systemen krijgt en dat er eens iets te veel wordt gemeten, maar dat neemt niet weg dat het een uiterst nuttige functie is. Want elke overheidsmanager heeft tot opdracht zo goed mogelijk duidelijk te maken wat hij wil en daar verantwoording over af te leggen.'

Aardema: 'Maar dat hoeft nog niet te betekenen dat je over de hele linie vereist dat het totale pakket aan planning- en controlmaatregelen wordt uitgerold, als het voldoende is om op een paar onderdelen metingen uit te voeren.'

### **Stelling: Mijn drie tips voor een gedegen en toekomstbestendig proces van planning & control zijn:**

Aardema: 'Maak duidelijk dat planning & control niet 'een systeem' of 'iets van financiën' is, maar een vaardig-



heid om het werk te organiseren; vereenvoudig de P&C-cyclus drastisch en zorg dat control geen last is, maar iets dat kan helpen bij eigentijdse uitdagingen, zoals netwerken, ketengericht en programmatisch werken.'

Dolmans: 'Leg het primaat bij de volksvertegenwoordiging en zorg voor publieke verantwoording; zeg dat alles meetbaar is, maar relativeer dat alles meetbaar is; zorg voor sterke controllers, met een stevige persoonlijkheid en een sterke positie in de organisatie.'

*Eric de Kluis is hoofdredacteur van Overheidsmanagement.*