

Een ommekeer in denken

Veel overheidsmanagers worstelen dagelijks met dezelfde vragen: Waarom doen mensen niet wat je met ze afspreekt? Waarom staat in veel plannen een werkelijkheid die er niet komt? Waarom leveren P&C-systemen zelden de sturingsinformatie die je nodig hebt? Waarom verloopt integraal samenwerken zo moeizaam? Waarom helpen development- en cultuurveranderingstrajecten niet? *Prof. dr. Harrie Aardema*

Een korte analyse: onder invloed van het 'New Public Management-denken' zijn nagenoeg alle overheidsorganisaties in de Westerse geïndustrialiseerde wereld gedurende de afgelopen twintig jaar vervuld geraakt van vergaande verbeterambities.

'Hogere' niveaus (maatschappelijk, politiek-bestuurlijk, managerial) plegen daarbij aan 'lagere' niveaus méér te vragen dan daadwerkelijk waar te maken is. De oorzaak: 'hoog' staat zelf onder druk door te hoge prestatie-eisen van buitenaf, in de hand gewerkt door eigentijdse fenomenen als marktwerking, concurrentie, mediabemoedenis – inclusief internet, enzovoort. Zo ontstaat 'overnorming': materieel (stapeling van doelen en wensen), maar vooral ook formeel (formats, formulieren).

'Laag' is voor de eigen overleving afhankelijk van 'hoog' (goedkeuring, rechtspositie, toekomstperspectief). 'Laag' probeert dus 'hoog' te behagen. 'Laag' stemt daarom ogenschijnlijk loyaal in met de overvraging en maakt (over)ambitieuze plannen, ook al weet men dat het gevraagde niet in volle omvang waar te maken is. Men heeft er belang bij om dit tegenover 'hoog' te verzwijgen ('stille waarden'). Men heeft er ook belang bij om zo lang mogelijk de indruk te wekken dat de uitvoering conform planning verloopt, ook al kan dat helemaal niet. Dus: 'ja zeggen, nee doen'.

Zo blijft de door velen gewenste indruk van eensgezindheid en succes gehandhaafd. De verhoudingen blijven

goed. Ieders positie is geborgd. Tegelijk wordt vertrouwd op de heersende non-interventiecultuur en de informele collegiale verhoudingen: er worden géén consequenties verbonden aan het niet nakomen van afspraken. Ook daar heeft iedereen belang bij, omdat alle betrokkenen in hetzelfde schuitje zitten. Kortom, juist geen open en confronterende sfeer. Ieder trekt zich terug in het eigen circuit van vak- en lotgenoten en houdt dat circuit in essentie verborgen voor anderen. Dit maakt integraal samenwerken nogal eens tot een schijnvertoning.

Development- en cultuurveranderingstrajecten passen veelal naadloos in dit patroon: 'hoog' vindt dat 'laag' moet veranderen. Dat lukt niet echt. Het omgekeerde is daardoor ook het geval. Ziehier de vicieuze cirkelmechanismen waaraan de hiërarchische (P&C)systemen van deze tijd onderworpen zijn. Of, beter uitgedrukt: waaraan de mensen die deze systemen belichamen elkaar onderwerpen, uit angst voor verlies van eigen vermeende zekerheden.

Als deze analyse klopt, valt daar dan iets aan te doen? Om deze vraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende vier handelingsperspectieven van belang.

- 1) Iederéén doet aan planning & control. P&C is een vaardigheid om het werk te organiseren en niet 'een systeem' of 'iets van financiën'.
- 2) Na het bedrijfsmatige tijdperk breekt een nieuw tijdperk aan, waarin ook andere dan bedrijfseconomische waarden belangrijk worden.
- 3) Verschuif het accent van stolling naar beweging. De gebruikelijke P&C-cyclus kan drastisch worden vereenvoudigd.

Clickservice

Overheidsmanagement.nl | Strategie

Dertig verandertips voor de overheidsmanager

- 4) Daarmee komt energie vrij voor een control die geen last is, maar u ‘helpt’ bij eigentijdse uitdagingen, zoals ‘van buiten naar binnen werken’, netwerken, ketengericht en programmatisch werken.

Ad 1) Iederéén doet aan P&C!

Ieder mens organiseert zijn eigen bezigheden. Wat gaat u doen? Wat denkt u daarmee te bereiken? Wat en wie heeft u daarvoor nodig? Iedere manager plant het werk van zijn/haar medewerkers en houdt de voortgang en resultaten in de gaten.

Zo bezien doet iedere functionaris aan P&C, ook al geschiedt dat nu feitelijk min of meer los van het officiële P&C-systeem van informatievoorziening. Het officiële systeem is een abstract (papieren en/of virtueel) piramidaal stelsel van door de staf samengestelde plannen en rapportages. Aangevuld met audits, procesbeschrijvingen, rekenkameronderzoeken, accountantsverklaringen, enzovoort.

Het officiële systeem is in veel organisaties een doel in zichzelf geworden. Controllers vragen aan iedereen binnen de organisatie om het systeem te ‘vullen’. Dat gebeurt door middel van repeterende bevestigingen en invul-oefeningen met dikwijls minutieus uitgewerkte formats en formulieren. Iedereen werkt daar loyaal aan mee, zij het zo minimaal mogelijk en zodanig ‘dat je er later geen gelazer mee krijgt’.

Het systeem genereert dan ook nauwelijks informatie waarop door bestuurders en managers kan worden ‘gestuurd’. Het werkelijke sturingsproces voltrekt zich vooral in de vorm van indirecte een-tweetjes en andere informele contacten. Bestuurders en managers zorgen zelf wel dat ze aan hun sturingsinformatie komen. Zij houden hun eigen P&C-systeempjes bij op de ‘achterkant van hun sigarendoos’.

Dag in dag uit worden deze ‘gescheiden circuits’ bevestigd: enerzijds een officiële wereld waarin veel moet, maar waar je betrekkelijk weinig aan hebt, anderzijds een informele wereld waarin de werkelijke zaken worden gedaan. Deze situatie is natuurlijk niet zo efficiënt en leidt tot veel negatieve beeldvorming over en weer.

Het is van belang om het bestaande top-down ‘rationalistische P&C-aanbod’ te herijken vanuit de bottom-up informatiebehoefte van gebruikers in de praktijk. Oftewel: van ‘stafsturing’ naar ‘lijnsturing’. Dat is in de eerste plaats een taak van ‘leiders’ die verantwoordelijkheid wil-

len nemen voor control: mensen die bestaande patronen bespreekbaar maken en daarin veranderingen doorvoeren door zelf voorop te gaan.

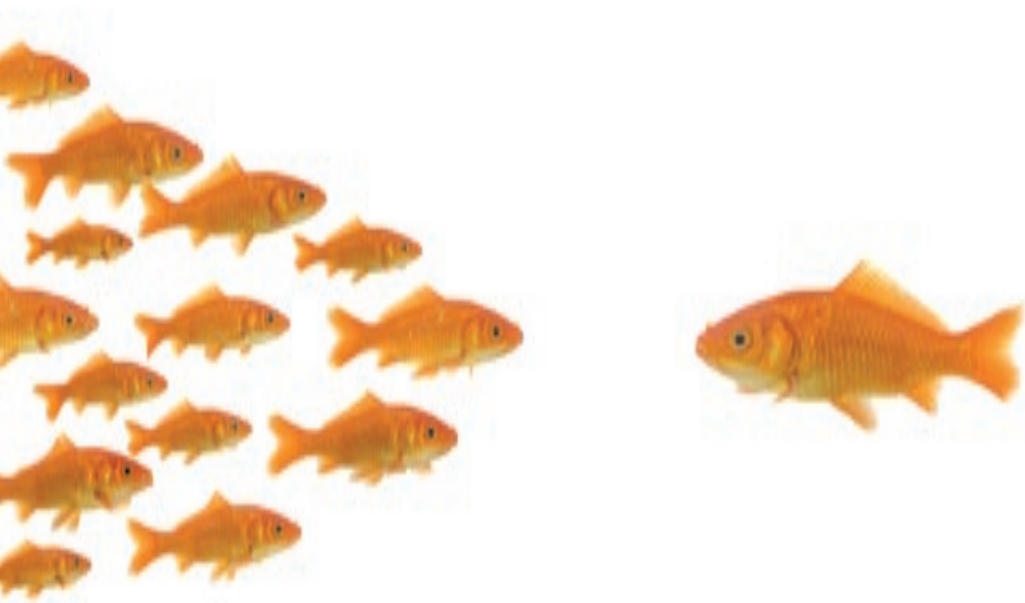
Veel komt aan op de kwaliteit van de dialoog: inzicht in ‘stille waarden’ en oprechte aandacht in plaats van elkaar voor de gek houden. Niet door alle P&C-instrumenten overboord te zetten, maar door herstel van de balans hard – zacht, intern – extern. Behouden en creëren wat werkt, wat nuttige stuurinformatie oplevert en dus wordt gebruikt; afschaffen wat herhaling is, schijnhoudvast oplevert, niet wordt ‘teruggegeven’, ‘over de hoofden heen vliegt’ en meer als (bal)last dan als steun wordt ervaren.

Ad 2) Nieuw tijdperk

Er zijn veel signalen die erop wijzen dat we na het sterk bedrijfseconomisch geïnspireerde tijdperk van de afgelopen decennia aan de poort staan van een nieuw tijdperk. Er is een ‘onderstroom van verzet’ waarneembaar tegen de overmaat aan regels, controles en de daarmee gepaard gaande tijdsbesteding van betrokkenen. Gezaghebbende auteurs vragen steeds meer aandacht voor ‘zachte’ managementaspecten als intuïtie, emotie en ervaring. Ook onder leidinggevenden is deze trend te bespeuren. Naast economische waarden worden andere waarden belangrijker. Deze waarden hebben bijvoorbeeld te maken met vormgeving van de toekomst, met synergetische bijdragen van verschillende partijen binnen en buiten overheidsorganisaties, met individuele zingeving en met gezamenlijke betekenisgeving. Het inzicht breekt door dat er méér is dan meten, vastleggen en controleren. ‘Waar doen we het voor?’ Dat vragen steeds meer mensen zich af.

Tegelijkertijd is sprake van verschuivende verhoudingen, zowel binnen organisaties als tussen bestuurslagen en tussen overheid en burger. Hiërarchisch-betuttelende relaties maken steeds meer plaats voor complementaire samenwerkingsrelaties. Het is van belang dat doelen en programma’s inspirerend en aanvaardbaar zijn. Het inzicht breekt door dat vernieuwing niet ontstaat door het opleggen van idealen en sjablonen, maar door het toestaan en benutten van verschillen. De vernieuwing zit niet in het ‘Soll’ maar in het ‘Ist’. De werkelijke ‘verandermotortjes’ van de organisatie zitten niet op de hei, in ivoren torens en in veranderdocumenten, maar in het hier en nu op de werkvloeren. Ze worden door de top vaak gepercipieerd als ‘weerstand’.

Bestuurders en managers houden P&C bij op de ‘achterkant van hun sigarendoos’



Ad 3) Van stolling naar beweging

Veel (overheids)organisaties zijn in hun drang om meer resultaatgericht te gaan werken langzamerhand wat doorgeslagen: te veel en te gedetailleerde regels en formats, te veel en te ambitieuze plannen en lijstjes, te veel onderzoeken en rapportages, te hoogdravende competenties, dit alles vastgelegd in vele documenten en computers. Kortom, te veel 'stolling'.

Tegelijk wordt de werkelijkheid van alledag gekenmerkt door telkens weer nieuwe complexe vraagstellingen en nieuwe omstandigheden, die noodzaken tot telkens weer nieuwe acties, interventies en besluiten. Veel daarvan is niet te plannen, noch van bovenaf te regelen. Mensen bedenken elke dag zelf weer hoe zij daarmee omgaan, wie zij al dan niet zullen opzoeken, wat zij al dan niet in gang zetten, in hun eentje of samen met anderen. Dat gaat gepaard met continue, niet van bovenaf opgelegde leer- en veranderprocessen van velen die dagelijks met elkaar interacteren. Kortom: 'beweging'.

Op het gebied van P&C is een accentverschuiving van 'stolling' naar beweging nodig. Wat gemeten, geregistreerd en vastgelegd is, beweegt niet meer. Wat vastligt kan blokkerend werken in voortgaande dynamiek. Voortgaande interacties normeren plannen in plaats van andersom. Het voldoen aan perfecte procedures en uniforme formats kan averechts werken. 'Anders rege-

len' houdt in: niet vanuit wantrouwen en controlerend op vormdetails, maar faciliterend in de zin van noodzakelijk houvast verschaffend: inhoudelijke richting en speelveldomgrenzing. Er dient minder energie te worden gestoken in het 'vullen' van de cyclus en meer energie in voortgaande ontwikkelingen en het onderbouwen van besluiten en interventies.

Gelukkig zijn veel overheidsorganisaties momenteel al volop bezig om hun P&C-cyclus waar mogelijk te versimpelen. De wet schrijft niet voor dat een organisatie een cyclus met periodieke plannen en rapportages moet hebben. En materieel lijkt het heel goed mogelijk om te volstaan met één keer per jaar de balans opmaken in de vorm van een gecombineerde begroting en rekening.

Op werkvloerniveau is het voldoende om over werkplannen te beschikken die bestaan uit één A4: een matrix die de gevraagde prestaties matcht met de beschikbare capaciteit en kwaliteit. De daaruit blijkende verschillen dienen te worden gemanaged. Zonodig worden nieuwe prioriteiten gesteld en nieuwe keuzes gemaakt. Repeterende invuloefeningen maken zo plaats voor communicatie over nieuwe ontwikkelingen en nieuwe vraagstukken.

Waar plannen vereenvoudigen, kunnen ook rapporten eenvoudiger. Bij planning in de zin van voortgaande communicatie past een systeem van *digitaalfluide dash-*

boards, waarbij gebruikers 'met één druk op de knop' sturingsinformatie kunnen ontsluiten zodra zij die nodig hebben. De kloof tussen de gescheiden circuits is slechts te overbruggen als gebruikers een zinvolle professionalisering van de achterkant van de eigen sigarendoos ervaren.

Ad 4) Helpende control

De gebruikelijke 'verticale' P&C-cyclus past niet zonder meer bij nieuwe ambities van gekantelde organisaties. In veranderende organisaties ontstaan nieuwe inzichten, ideeën en best practices: 'horizontale' werkprocessen, van buiten naar binnen werken, ketens en netwerken, (work)flow, programma's en projecten. Interne functies kantelen naar enerzijds spelregelwerkzaamheden, anderzijds facilitaire werkzaamheden – al dan niet in samenwerking met derden. Hiervoor is een nieuw soort control en een nieuw soort leiderschap nodig: een meer helpende dan toetsende control, een meer verbindend-faciliterend dan normatief-hiërarchisch leiderschap.

Helpende controllers ondersteunen anderen in de dynamiek van alledag. Zij leveren financiële en andere informatie op het moment dat het nodig is. Zij vragen, leven zich in, denken mee, bewegen mee, faciliteren. Zij verpersoonlijken fundamentele accentverschuivingen ten opzichte van gangbare controlstijlen. Van het vullen van de cyclus naar het maken van contact. Van het opdringen van het eigen vakinhoudelijke wereldbeeld naar het voorzien in concrete behoeften van anderen. Zij foeteren niet op ad-hocbesluiten en interventies, maar helpen deze te onderbouwen. Zij maken klassieke items als de 'positionering van de concerncontroller' en het 'onafhankelijk geweten van de organisatie' ondergeschikt aan het functioneren van de organisatie als geheel. Zij maken de omslag naar andere werkwijzen mogelijk.

Verbindende leiders overbruggen de kloof tussen extern en intern, hard en zacht, volksvertegenwoordiging en bestuur, bestuur en management, management en werkvloer, staf en lijn, groepen en functionarissen die elkaar nodig hebben om tot een integrale, complementaire werkwijze te komen. Zij zien fixaties en contraproductieve patronen en maken deze bespreekbaar. Zij durven risico's te nemen door uit hun eigen 'comfortabele zone' te treden. Zij confronteren verschillen, durven in te grijpen, laten zich gelden. Zij verpersoonlijken fundamentele accentverschuivingen ten opzichte van gangbare leiderschapstijlen. Van 'volgepland isolement' naar or-

ganiseren van contact met buitenwereld en werkvloer. Van onderhandelend 'duelleren' naar samenwerken en het bereiken van complementaire toegevoegde waarde.

Enkele praktische tips

Een eerste tip is: onderzoek wat 'goed' gaat op het gebied van uw P&C. Kijk 'onbevangen' naar de balans tussen 'extern' en 'intern' en tussen 'hard' en 'zacht', ontmasker eenzijdigheid. Ten tweede kunt u onderzoeken wat minder goed gaat op het gebied van uw P&C. Met welke informatie uit de P&C-cyclus wordt door u en door anderen niets gedaan? Welke ongewenste neveneffecten ziet u? In hoeverre is bij u de 'basis op orde'? Wat doet u daar zelf aan? Vraag u vervolgens af waar u persoonlijk op stuurt? Door wie wordt u daarbij ondersteund? Als u gebruiker bent: organiseer voldoende ondersteuning voor het professionaliseren van de 'achterkant van uw sigarendoos'. En als u controller bent: probeer daarbij te luisteren en te helpen.

Ontdek de informele 'veranderomotortjes' in uw organisatie. Probeer daarmee in contact te komen. Creëer een context waarin mensen durven te praten over wat zij belangrijk vinden en nodig hebben. Wat zijn hún probleembelevingen? Welke ideeën en ambities hebben zij? Dring ook door tot het behoefteniveau van de mensen op uw werkvloeren. Maak dat tot onderdeel van uw managementagenda. Maak mensen belangrijk door aan te sluiten bij hun talenten en ambities. Maak doelen en programma's inspirerend. Leg geen onhaalbare normen op, maar benut verschillen in kwaliteiten. Bouw daarnaast stafsturing af. Organiseer zelf het 'anders regelen'. Bied richting en houvast. Faciliteer en activeer mensen. Schrijf dat

niet op en leg dat niet op, maar laat het ze zien met eigen gedrag en laat het ze voelen in hun dagelijks werk. Peil verder de informatiebehoefte van P&C-gebruikers. Schaf plannen en rapportages af (of onderdelen daarvan) als gebruikers aangeven dat zij daar niet op sturen. Probeer begroting en rekening te combineren tot

één jaarlijks overzichtsdocument. Breng programma's en (werk)plannen terug tot een eenvoudige matrix: enerzijds wat verlangd en beoogd wordt, anderzijds de beschikbare middelen.

Bedenk welke informatie u zelf wilt hebben om (beter) te kunnen sturen – los van het P&C-systeem. Organiseer dat het P&C-systeem aan uw eigen persoonlijke 'dashboard' wordt aangepast. Laat de dashboards vullen

*Leiders durven
risico's te nemen
door uit hun eigen
'comfortabele zone'
te treden*

door de functionarissen die in de praktijk met de desbetreffende materie bezig zijn. Beschouw de verschillen binnen de planningsmatrix en de verschillen tussen de matrix en de dashboards als onderdeel van uw managementagenda. De kwaliteit van de dialoog over deze verschillen is bepalend voor de kwaliteit van de bedrijfsvoering. Geef controllers ook ander werk dan het vullen van de cyclus. Belast ze met de onderbouwing van dagelijkse besluiten en interventies, van processen van buiten naar binnen, in ketens en netwerken en ter uitvoering van programma's en projecten. Verschuif het accent van controle en onderhandeling naar toegevoegde waarde en facilitering. Leer elkaar te helpen. Schenk bij training, werwing en selectie van zowel controllers als leidinggevenden aandacht aan de competenties die daarvoor nodig zijn. En als laatste: leer uw functionarissen te zien vanuit de behoeften van functionarissen uit andere circuits. Ontdek de overtuigingen en automatismen die u daarbij belemmeren. Probeer niet anderen te veranderen, maar maak en organiseer zelf de verbinding. Zet door en houd vol!

Literatuur

Harrie Aardema (2007), 'Control voor leiders - Wat doet ú aan 'het systeem'?', Elsevier Overheid, Den Haag.

Prof. dr. Harrie Aardema is procesdirecteur kennisontwikkeling bij advies- en managementbureau BMC (Bestuur en Management Consultants) en bijzonder hoogleraar 'Publiek management, in het bijzonder in relatie tot vernieuwing in organisatie en bedrijfsvoering' aan de Open Universiteit Nederland. Dit artikel is gebaseerd op zijn dit voorjaar verschenen boek 'Control voor leiders'. Er ligt een praktijkonderzoek aan ten grondslag waaraan een team van BMC'ers twee jaar heeft gewerkt.



UNIVERSITEIT VAN AMSTERDAM

Amsterdam Business School

Serious about business? *We are.*

»Thinking Business«

De Amsterdam Business School biedt de volgende bedrijfskundige masteropleidingen voor professionals in deeltijd:

- The Amsterdam MBA
- Master in Business Studies Intensive Programme
- Master of International Finance

Daarnaast hebben we specialistische parttime masteropleidingen op het gebied van:

- Accountancy (RA) ■ Financial Planning ■ IT-Auditing (RE)
- Verzekeringskunde ■ Controlling (RC) ■ Auditing (RO)

Nieuwe opleiding: Risk Management and Insurance

Roetersstraat 11 | 1018 WB Amsterdam | T (020) 525 4286 | abs@uva.nl

