

Control voor leiders in de praktijk

4 keer in gesprek over control



Hans van Sadelhoff, *directeur BMC*

Voorwoord

Vorig jaar bracht BMC de publicatie 'Control voor leiders' uit. In deze publicatie constateren we dat planning & control in veel (overheids)-organisaties een doel op zichzelf is geworden en vaak onvoldoende aansluit bij het primaire proces. 'Control voor leiders' is een pleidooi voor het herstellen van de balans in het aansturen van organisaties. We stellen voor om de bureaucratie van het P&C-proces te verminderen en daarvoor 'het professionaliseren van de achterkant van de sigarendoos' in de plaats te stellen. Behalve een aanbeveling tot vereenvoudigen en ontbureaucratiseren is 'Control voor leiders' ook een oproep om meer gebruik te maken van mensgericht sturen. We stellen voor om meer aandacht te schenken aan het verbinden van werkvloer, politiek, bestuur en samenleving. We bevelen aan dat controllers zich gaan richten op het organiseren van de dialoog. Control wordt nog te vaak als een verplichting gezien en niet als een proces dat het werk van bestuurders en managers ondersteunt, makkelijker en zelfs aangenamer kan maken. De potentiële meerwaarde van controllers komt er in de praktijk vaak nog niet uit. Control is te ingewikkeld geworden. Er valt veel winst te boeken: een controlproces ontdaan van de overmaat vraagt minder middelen en kan toch effectiever zijn.

Deze opvattingen en verbeterideeën worden momenteel in veel gemeenten en andere overheidsorganisaties omarmd. Op veel plaatsen zijn veranderprocessen gestart. In de praktijk komt nu regelmatig de vraag op: hoe pakken we een verbeterproces aan, hoe komen we tot nieuwe vormen van control? Kenmerkend voor de benadering van 'Control voor leiders' is de suggestie om te spelen met veelvormigheid en verschillen. Verbeterprocessen moeten niet van bovenaf met uniforme methoden en strategieën worden benaderd, want dat doet geen recht aan de variëteit in soorten werk en soorten mensen. Maar dat sluit niet uit dat het nuttig kan zijn om een aantal praktijktoepassingen, die voor meerdere organisaties interessant zouden kunnen zijn, te ontwikkelen en uit te proberen. Organisaties kunnen zelf besluiten of het gebruiken van de aanpak in hun situatie zinvol is.

Samen met vier 'pilot organisaties' hebben we zo'n praktijktoepassing ontwikkeld. Van het eerste gebruik ervan doen we in deze publicatie verslag. Het ontwikkelde hulpmiddel heeft betrekking op de startfase van een verbeterproces. De door ons uitgetroefde aanpak hebben

we het ‘diagnoseproces’ genoemd. In het diagnoseproces kijken organisaties naar zichzelf door de bril van ‘Control voor leiders’, aan de hand van een enquête, interviews en een groepsdiscussie. Er ontstaat een gesprek over de huidige manier van sturen in de organisatie: nemen managers het voortouw in het controlproces, of is het een ‘wereld van de controllers’? Is het controlproces er een van regels en formats, of wordt er ook bewust een plaats ingeruimd voor mensgericht sturen? Naast het krijgen van inzicht in de huidige situatie, wordt verkend hoe het anders en beter zou kunnen: hoe kan het controlproces worden ontdaan van de overmaat, hoe kunnen de verbindende kwaliteiten van bestuurders, managers en controllers worden versterkt?

De aanpak in het ‘diagnoseproces’ is ‘mensgericht’: centraal staan gesprekken, waaraan een brede vertegenwoordiging uit de organisatie meedoet. De BMC-adviseur heeft in deze gesprekken een spiegelende en prikkelende rol.

‘Een veranderingsproces in termen van ‘Control voor leiders’ is iets wat je gezamenlijk moet willen en waar bepaalde mensen het voortouw in durven nemen. Dan neem je elkaar op sleeptouw en dan gebeurt er iets.’ Deze uitspraak zult u hierna tegenkomen. Veel organisaties zijn aan zo’n proces begonnen, veel mensen nemen elkaar op dit moment op sleeptouw. Wat we hebben gemerkt in de pilots, en ook in andere opdrachten uit onze adviespraktijk, is dat ondanks veel gedrevenheid van de initiatiefnemers, de vernieuwing niet zonder hindernissen verloopt. Er zijn fundamentele veranderingen nodig, niet in de laatste plaats in vaardigheden en gedrag van managers en controllers, die niet makkelijk tot stand komen. De veranderingen verlopen minder snel dan de betrokkenen wellicht hadden gehoopt en verwacht.

Hoe weerbarstig de invoering ook is, veel organisaties willen, terecht volgens ons, nieuwe vormen van control toepassen. Er leven nu hele concrete vragen: waar moeten we precies aan werken als we andere control willen, waar ga je concreet mee aan de slag? Hoe lossen we de problemen op die we tegenkomen?

Het zijn hele interessante ontwikkelingen, die we vanuit BMC volgen en waar we graag ons steentje aan bijdragen. Voor ons waren de vier pilots leerzame en plezierige ervaringen. We zijn vier keer in gesprek geweest over control, dankzij de enthousiaste medewerking van de pilotorganisaties Hengelo, Heerhugowaard, Borsele en Drenthe.

Vanaf deze plaats: veel dank daarvoor!

Ik hoop van harte dat u hierna een aantal ideeën en inzichten aantreft die u helpen bij het vormgeven van effectieve control.

Hans van Sadelhoff, directeur BMC

Inhoud

1 Een andere kijk op control in praktijk gebracht	9
2 Hoofdpunten uit de praktijkervaringen	15
3 Het diagnoseproces	19
4 De uitkomsten van de pilots	23
4.1 Borsele	23
4.2 Hengelo	29
4.3 Heerhugowaard	37
4.4 Drenthe	43
4.5 Conclusie	51
5 Leerpunten en verbeteringen in het diagnoseproces	53
6 Wat is nodig voor een goed vervolg?	57
7 Het vervolg: zes andere manieren om te verbeteren	67
8 Verantwoording	71
Colofon	72



Harrie Aardema, auteur 'Control voor leiders', bijzonder hoogleraar 'publiek management, in het bijzonder in relatie tot vernieuwingen in organisatie en bedrijfsvoering' aan de Open Universiteit Nederland en procesdirecteur kennisontwikkeling bij BMC.

1. Een andere kijk op control in praktijk gebracht

In veel overheidsorganisaties bestaat behoefte om met een andere visie op control te gaan werken. Er is veel control-moeheid en control-frustratie. Controlprocessen zijn vaak minder effectief dan gehoopt, vooral belastend in plaats van nuttig. Het normerende sturen, dat de afgelopen decennia is opgekomen, blijkt een veel minder sturende werking te hebben dan aanvankelijk werd verwacht. Er is vaak een op zichzelf staande papieren wereld van planning & control ontstaan, er is overdaad, een teveel aan P&C. Tegelijkertijd lopen organisaties tegen diverse knelpunten aan die wijzen op het ‘niet in control zijn’: prioriteren van ambities gaat moeizaam, de uitvoering blijft achter bij de planning en het blijkt lastig om elkaar open over de voortgang te informeren. In overheidsorganisaties bestaan meerdere werelden en werkelijkheden naast elkaar. Dat hoort erbij, maar de verbinding ertussen kan en moet beter.

De wens om het functioneren van planning & control te verbeteren, vormde voor BMC de aanleiding om een nieuwe visie en nieuwe werkwijzen voor de overheidspraktijk te ontwikkelen. Een groep BMC-adviseurs is daar twee jaar mee bezig geweest, in nauwe samenwerking met leidinggevend en controllers uit de praktijk. Er is volop rekening gehouden met nieuwe ontwikkelingen in de recente literatuur op het gebied van control, leiderschap en veranderkunde. De visie is neergelegd in het boek ‘Control voor leiders’.

Anders tegen planning & control aankijken

In ‘Control voor leiders’ wordt aanbevolen om in een paar belangrijke opzichten anders met het planning & control-proces om te gaan. In essentie zijn dat de volgende drie punten.

- Vereenvoudiging van de P&C-cyclus. Richt het P&C-proces in naar de informatiebehoefte van volksvertegenwoordigers, bestuurders en managers. Ga uit van hún dagelijkse werkprocessen en sluit aan bij ‘de achterkant van hun sigarendoos’. Ga terug naar de kern. Breng de hoeveelheid papier en het aantal plannings- en rapportagemomenten terug. Voorkom herhaling.

- Verbindend leiderschap. Zie planning & control als communicatie met ‘boven’ en ‘onder’ over wat wel en niet reëel uitvoerbaar is. Stuur niet op afstand en op papier, maar op inhoudelijke betrokkenheid en persoonlijk contact. Faciliteer de werkvloer en benut verschillen (ook in opvatting). Herdefinieer de ‘principes van integraal management’. Stop met decentraal integraal management (dat leidt tot verkokering) en organiseer integraliteit op concernniveau en op programma- en projectniveau. Organiseer kritische feedback.
- Helpende controllers. Activeer en ondersteun het verbindend leiderschap. Laat niet oppakken wat niet kan worden uitgevoerd. Participeer met gezag in strategische afwegingen. Durf ‘nee’ te zeggen als je goede argumenten hebt. Leg je eigen rationeel-economische wereldbeeld niet op aan een wereld die een andere logica kent. Ga uit van die andere, politiek-bestuurlijke logica en van ‘going’ beleids- en productieprocessen en draag van daaruit bij aan verbetering van de besluitvorming en van de dienstverlening naar buiten. Zorg intern dat de ‘basis op orde’ is en dat schaduwadministraties niet meer nodig zijn.

Hoe pak ik het aan?

De drie punten geven aan waar een organisatie zich in hoofdlijn op zou moeten richten, als die kiest voor een andere invulling van control: ga aan de slag met de P&C-informatie en werk aan de vaardigheden van managers en controllers. Maar hoe kan die het beste concreet vorm krijgen? Uit onze adviespraktijk blijkt dat er veel vraag is naar concrete tips en handvatten op dit gebied. Hoe realiseer je de vereenvoudiging van de cyclus? Hoe kom je tot een betere balans in de manieren van sturen? Hoe zorg je voor betere verbindingen tussen politiek, bestuur, management, controllers en werkvloeren?

Om te beginnen hierover eerst twee algemene opmerkingen:

- Bij verbeterprocessen gaat het om maatwerk. De verbeterprocessen moeten aansluiten bij de mensen en omstandigheden. De uitdaging is planning & control te laten aansluiten bij de informatiebehoefte en overlegbehoefte van de betrokken ‘spelers’.
- Zelf veranderen is effectiever dan te proberen anderen te veranderen. Een eerste stap zetten in ander eigen gedrag, draagt meer bij aan cultuur- en gedragsverandering dan het schrijven van een notitie of het bijwonen van een vergadering over cultuurverandering.

Meer concreet zijn in ‘Control voor leiders’ diverse ‘verbeteraanpakken’ genoemd:

- Ga zelf in gesprek met anderen over de veranderingen die je in het planning & control-proces nodig vindt, ook als anderen er belang bij hebben om het zo te houden als het is. Probeer het ‘onbespreekbare’ bespreekbaar te maken.
- Zie je eigen aandeel in het bestaande systeem onder ogen. Stop met het verspreiden van overbodige informatie en formats. Zorg dat de basis op orde is.
- Creëer een context waarin mensen durven praten. Vraag en geef wat ze nodig hebben om hun werk goed te kunnen doen. Gebruik niet tegen ze wat minder in jouw straatje past, maar ‘zet je eigen straatje open’.
- Maak contact met de werkvloer. Stel geen abstracte en/of onhaalbare eisen en benut de persoonlijke werkbeleving en verbeteringsideeën van mensen zelf.
- Zet niet in op een grootscheepse verandering, maar volhard in het zetten van kleine stappen. Ga daarbij uit van het ‘Ist’ (waarin mensen zelf al volop leren en veranderen) in plaats van het ‘Soll’ (waar mensen aan willen ontsnappen).

Diagnoseproces

Er is nog veel meer te zeggen over hoe organisaties hun verbeterprocessen concreet kunnen inrichten. Om aan het palet van toepassingen bij te dragen heeft BMC een hulpmiddel ontwikkeld dat aan het begin kan staan van een verbetertraject: het ‘diagnoseproces’. Het diagnoseproces laat organisaties naar zichzelf kijken, naar haar eigen manier van sturen. Daarbij wordt gebruik gemaakt van een enquête, van een aantal één-op-één interviews en van een groepsdiscussie. Belangrijk doel van het diagnoseproces is het ontwikkelen van een gezamenlijke ‘taal’ over planning & control, om met elkaar tot het inzicht te komen dat P&C niet alleen iets financieels of administratiefs is, maar gaat over de manier waarop de diverse lagen en circuits in de organisatie met elkaar communiceren.

In het diagnoseproces komen in principe al ideeën naar boven over de manier waarop het planning & control-proces kan worden verbeterd. Welke informatie hebben we nodig om ons werk te kunnen doen? Wie moet die informatie leveren? Wat moeten we doen om ervoor te zorgen

dat er verbinding tussen gescheiden circuits wordt gelegd? De rol van de externe adviseur in het proces is een mix van procesbegeleiding en expert-advies. Het diagnoseproces is géén extern (kwaliteits-)oordeel van een extern adviseur over de manier van sturen in de organisatie. Dat oordeel wordt, in de loop van het proces, door de betrokkenen zelf gevormd – door een brede vertegenwoordiging van de organisatie. De rol van de externe adviseur is vooral om te spiegelen en te prikkelen. In die zin heeft hij een actieve bijdrage aan de dialoog, maar hij is niet degene die de diagnose stelt en vervolgens het recept uitschrijft.

Het diagnoseproces is in vier pilotorganisaties doorlopen: in Borsele, Hengelo, Heerhugowaard en Drenthe. Van de ervaringen hiermee wordt in deze publicatie verslag gedaan. Maar behalve een beschrijving geven van het hulpmiddel ‘diagnoseproces’ en van de uitkomsten in de vier organisaties, wil dit boek ook een aantal ideeën en suggesties aanreiken over het concreet tot stand brengen van nieuwe vormen van control en het inrichten van verbeterprocessen.

Hoofdstukindeling

Om te beginnen worden hierna in hoofdstuk 2 een paar hoofdpunten behandeld van de eerste ervaringen met het realiseren van andere vormen van control, meer in het bijzonder met het toepassen van het ‘diagnoseproces’. Niet een weg zonder hindernissen, zoals blijkt.

Hoofdstuk 3 bevat een beschrijving van het hulpmiddel ‘diagnoseproces’ zelf. De verschillende onderdelen van het diagnoseproces komen aan bod: de enquête, de één-op-één-interviews, het onderzoek van de P&C-documenten en de groepsdiscussie. Ook wordt toegelicht dat het diagnoseproces uitgaat van een vierdeling in manieren van sturen. Dit onderscheid helpt de gespreksdeelnemers om de dialoog over sturen en planning & control te voeren.

Hoofdstuk 4 bespreekt de resultaten van de pilots. Zowel medewerkers van de deelnemende organisaties als BMC-adviseurs komen in dit hoofdstuk aan het woord.

Hoofdstuk 5 laat zien welke verbetersuggesties zijn gedaan ten aanzien van het hulpmiddel ‘diagnoseproces’.

Naast het diagnoseproces is hier zoals gezegd ook aandacht voor ideeën en suggesties om verbeterprocessen vorm te geven.

Hoofdstuk 6 beoogt duidelijk te maken wat de cruciale aspecten zijn voor verandering, waar de aandacht zich op moet richten, wat nodig is om andere vormen van control te realiseren.

Om tegemoet te komen aan de vraag in de praktijk naar concrete tips en aanpakken, worden in hoofdstuk 7 nog 'zes manieren om te verbeteren' besproken.

Hoofdstuk 8 bevat een korte verantwoording van de ontwikkeling en evaluatie van het hulpmiddel 'diagnoseproces' en het tot stand komen van deze publicatie.

2. Hoofdpunten uit de praktijkervaringen

Het overstappen op andere vormen van control betekent concreet het beginnen van een veranderproces dat zich enerzijds richt op de controlinformatie die de organisatie gebruikt en anderzijds op het gedrag van bestuurders, managers en controllers. In hoofdstuk 6 wordt daar uitgebreid op ingegaan.

Wat komen organisaties in de praktijk tegen bij zo'n veranderproces? Hieronder wordt een aantal hoofdpunten uit die ervaringen beschreven, die in eerste instantie zijn opgedaan bij de pilots, maar ook in andere adviesopdrachten van BMC.

P&C-Informatie

- Veel organisaties hebben concrete voornemens om de overmaat aan P&C af te bouwen. In de pilotorganisaties waren die voornemens duidelijk aanwezig. In veel gevallen wordt de frequentie van rapportages teruggebracht. In de bestuurlijke documenten wordt geprobeerd beter aan te sluiten bij 'speerpunten'. Men snijdt in de tekst en wil met een beknopte set indicatoren werken.
- Het vereenvoudigen van P&C wordt opvallend vaak 'geïsoleerd' opgepakt, dat wil zeggen, zonder een verband te leggen met het gedrag van managers en controllers in het controlproces. Het wordt als een 'technische exercitie' gezien om de kwantiteit terug te dringen. Het belang dat managers het voortouw moeten nemen wordt onderkend, toch kiest men vaak voor een technische oplossing vanuit de controlafdeling.
- Sommige organisaties interpreteren het anders invullen van control als het afscheid nemen van instrumentele benaderingen als BBI. Vanuit de 'Control voor leiders'-benadering is dat evenwel 'doorschieten'. De huidige ontwikkeling wordt daar meer gezien als voortbouwen op het goede dat in de negentiger jaren van de vorige eeuw is bereikt.

Bestuur en management

- Het idee om control op een heel andere manier vorm te geven, wordt in brede kring omarmd. Wat op dit moment bij de inrichting van organisaties belangrijk gevonden wordt, is vakmanschap, vaardigheid om samen te werken, persoonlijke stijl, in staat te zijn tot een gesprek. Aan de andere kant vindt men het kennelijk moeilijk om er concreet mee aan de slag te gaan, om dit soort veranderingen daadwerkelijk te realiseren. In veel organisaties is duidelijk sprake van een onrealistische hoeveelheid ambities op dit gebied, die bovendien vooral voor de vorm worden vastgesteld. ‘In opstand komen’ tegen dit systeem kom je weinig tegen.
- Het bleek ook in de pilots. Het diagnoseproces beoogt bewustwording, bijvoorbeeld van de rol van managers in het controlproces, van het feit dat controllers de dialoog moeten organiseren. Zoals bleek kwam die bewustwording maar in beperkte mate op gang, is het tijdsbestek van een diagnose daarvoor waarschijnlijk te kort.
- In de praktijk is voelbaar dat de kloof tussen politiek, bestuur en management groter wordt. Er zijn hoge verwachtingen bij de politiek, die de organisaties vaak niet waar kunnen maken. Dat wekt achterdocht, bemoeilijkt open contact tussen de ‘circuits’ in de organisatie. Nieuwe vormen van control zijn daardoor moeilijker in te voeren.

Controllers

- Er zijn ook nogal wat nieuwe controlinstrumenten bijgekomen de laatste tijd: de regels rond rechtmatigheid zijn aangescherpt, colleges van B&W moeten onderzoeken doen naar doelmatigheid en doeltreffendheid, rekenkamers doen soortgelijke onderzoeken. Daardoor is het aantal ‘controleurs’ toegenomen. Het is in de praktijk heel moeilijk de kwantiteit aan control te verminderen.
- De kritiek op control blijkt door een aantal controllers zo te worden ingevuld dat men denkt een ondergeschikte rol te hebben gekregen. Men worstelt met het subtiel onderscheid tussen het zijn van het ‘onafhankelijk geweten’ en ‘kritische meedenker’. Hoe verwerf je gezag zonder adviesbevoegdheid? Hoe kom je in gesprek met de lijn? Men is op zoek naar een nieuwe invulling van de controllers-

functie, maar heeft die nog niet gevonden. Dat tegen de achtergrond van het feit dat er al jaren een discussie woedt over 'soorten controllers' en de 'positie van de controller'.

- Er is onduidelijkheid ontstaan over de invulling van concernsturing. Bij concernsturing gaat het om zaken als het bewaken van de budgettaire kaders, het bevorderen van de samenhang in het beleid en de bedrijfsvoering. Hoeveel concernsturing moet er zijn als de control wordt vereenvoudigd? In een aantal gevallen kiest men rigoureuus voor minder concernsturing, wat niet altijd zonder ongelukken verloopt. Organisaties zijn op zoek naar de balans tussen het ruimte geven aan managers en de zorg voor het concern. Dat lukt niet altijd. Met name het financiële vakmanschap is in veel organisaties kwalitatief achteruit gegaan door de geringere invloed en positie van de financiële functie.

Conclusie

In de pilotorganisaties en op andere plaatsen is de nodige ontevredenheid te vinden over de overdaad en ineffectiviteit van control. Men stelt zich open voor andere oplossingen, is op de hoogte van mogelijke alternatieven. De populairste variant is het terugdringen van de hoeveelheid controlinformatie en het verminderen van de concernsturing. Men weet dat control ook eisen stelt aan het gedrag van bestuurders, managers en controllers, maar parkeert de verbeteracties liever in een apart traject.

De bewustwording van het belang van een verbindende manier van werken blijkt niet snel te verlopen, zoals duidelijk werd in de uitgevoerde diagnoses. Hoe moeilijk het ook is om meer mensgerichte control te gebruiken, de belangstelling voor nieuwe vormen van control is er niet minder op geworden. Daarvoor is alleen al de onvrede met de huidige overmatige control te groot. Men wil andere manieren van control uitproberen en is met name op zoek naar alternatieven die blijken te werken en naar handvatten om verbeterprocessen vorm te geven.

3. Het diagnoseproces

Het diagnoseproces is bedoeld als een manier om een begin te maken met een verbeterproces, gericht op een andere manier van sturen. Het diagnoseproces heeft, als ‘startmotor’, verschillende doelen:

- Doel 1: de dialoog op gang brengen over het feit dat control meer is dan een financieel-administratief proces; dat control een centrale bezigheid is van bestuurders en managers; dat het aan hen is om het voortouw te nemen bij het vormgeven van control. Een brede vertegenwoordiging uit de organisatie neemt deel aan deze dialoog.
- Doel 2: zicht krijgen op de vraag hoe de organisatie op dit moment gestuurd wordt. Is de organisatie vooral resultaatgericht, dat wil zeggen sterk gemotiveerd om resultaten (deadlines, aantallen producten, enzovoort) te halen? Of meer organisatiegericht, dat wil zeggen wordt de sturing vooral ingevuld door procedures, formats en regels? Of misschien juist meer mensgericht of omgevingsgericht?
- Doel 3: zicht krijgen op vervolgstappen: wat kan beter? Op welke manier kan er zonnodig meer balans komen tussen de verschillende manieren van sturen? Hoe kan de informatie beter aansluiten op de behoefte, hoe kunnen open communicatie en vaardigheden om verbindingen te leggen tussen circuits worden versterkt? Hoe kan systeembevestigend gedrag worden doorbroken?

Met deze drie doelen in het achterhoofd is het diagnoseproces als in te zetten hulpmiddel ontwikkeld. Het diagnoseproces bestaat in beginsel uit verschillende onderdelen: een enquête, een analyse van bestaande P&C-documenten, diepte-interviews, een interactieve sessie en een verbeterplan.

Enquête

Een groep medewerkers, uit diverse geledingen van de organisatie, krijgt via een mailbericht toegang tot een enquête met circa 80 stellingen.

De stellingen hebben betrekking op de manier van sturen in de organisatie: hoe communiceren politiek en ambtelijk apparaat met elkaar? worden medewerkers afgerekend op afgesproken resultaten?

hoe sterk is de betrokkenheid bij de samenleving? enzovoort. Het invullen neemt ongeveer een kwartier in beslag. De organisatie geeft aan wie deelneemt aan de enquête. In principe is de groep zo groot mogelijk en zijn alle geledingen vertegenwoordigd. De uitslagen leveren een eerste zelfbeeld op van de manier van sturen. De resultaten worden grafisch en in gemiddelde scores per stelling uitgedrukt.

Analyse P&C-documenten

De meeste organisaties maken een scala aan documenten: kadernota, programmabegroting, bestuursrapportages, programmarekening en diverse interne stukken. Ten behoeve van de diagnose gaat de organisatie na wie de stukken maakt en hoeveel tijd hiermee globaal gemoeid is. De inventarisatie wordt ter beschikking gesteld aan een BMC adviseur, die van de stukken kennis neemt en zijn indrukken hierover als aanvulling gebruikt op het beeld dat uit de enquête naar voren is gekomen.

Diepte-interviews

In één op één gesprekken houdt de BMC-adviseur zijn indrukken aan een tiental personen uit de organisatie voor. Het gaat in beginsel om een brede vertegenwoordiging uit de organisatie, bijvoorbeeld de verantwoordelijke bestuurder voor P&C in het college (wethouder Financiën, burgemeester), een raadslid / vertegenwoordiger rekenkamer(commissie), de gemeentesecretaris, de concerncontroller, de griffier, twee middenmanagers, twee uitvoerende medewerkers en een planning & control-medewerker.

Interactieve sessie

Degenen met wie een interview is gehouden, gaan in een bijeenkomst met elkaar in dialoog over de uitkomsten tot dan toe (enquête, analyse documenten, interviews). De groep kan eventueel met een aantal andere medewerkers / bestuurders worden uitgebreid. De dialoog vindt plaats aan de hand van stellingen, die zijn geformuleerd door de BMC-adviseur. De discussie wordt ondersteund door 'grouputer', een manier om iedereen in de gelegenheid te stellen opvattingen naar voren te brengen.

Verbeterplan

De uitkomsten van de interactieve sessie worden door de BMC-adviseur vastgelegd in een kort ‘Verbeterplan’. Hierin worden verbeterrichtingen verwoord. Het zijn opvattingen en voornemens van de deelnemers aan de interactieve sessie. Het Verbeterplan bouwt voort op de gemeenschappelijke beelden die zijn ontstaan over wat de bedoeling van planning & control is, hoe de planning & control nu is ingevuld en op welke onderdelen een andere invulling nodig gevonden wordt.

Vier manieren van sturen

Om het debat over sturen te ondersteunen maakt de diagnose gebruik van een conceptueel kader uit ‘Control voor leiders’: een ‘kwadrantenschema’. Dit kwadrantenschema verwijst naar een viertal manieren van sturen, is het referentiekader van de enquête, de interviews en de gezamenlijke bijeenkomst.

Hieronder is de essentie van de vier manieren van sturen weergegeven.

- Mensgerichte manier van sturen: ‘We maken bij het sturen gebruik van onze kennis van wat mensen persoonlijk belangrijk vinden, van hun probleembelevingen, verbeterideeën, belangen, verlangens en ambities.’
- Omgevingsgerichte manier van sturen: ‘We stellen het bereiken van maatschappelijke effecten centraal. We maken gebruik van onze betrokkenheid bij de publieke zaak en van onze inhoudelijke professionaliteit. We hebben instrumenten om interactief beleid te maken.’
- Resultaatgerichte manier van sturen: ‘We weten wat we willen en we slagen erin om daarin iedereen mee te krijgen. We gaan voor excellente kwaliteit en we sturen daar op. We zorgen ervoor dat iedereen optimaal presteert en de resultaten bereikt die ons voor ogen staan.’
- Organisatiegerichte manier van sturen: ‘We streven ernaar om de bedrijfsvoering op orde te hebben. We hebben onze werkprocessen vastgelegd in procedures en protocollen en handelen ernaar. De basis is op orde. Onze P&C-documenten en processen zijn adequaat.’

Hieronder volgen een paar voorbeelden van stellingen, per manier van sturen, en daarmee van onderwerpen die in de interviews en gezamenlijke bijeenkomst aan bod komen.

Mensgericht:

Ambtenaren durven hier nee te zeggen tegen de bestuurders.
Binnen onze organisatie durven mensen hun nek uit te steken.
Er is ruimte voor verschillende inzichten binnen onze organisatie.

Omgevingsgericht:

Bij ons zijn de meeste medewerkers zeer betrokken bij de publieke zaak.
Voorstellen en opvattingen van burgers en organisaties worden door ons serieus genomen.
De kennis die wij hebben over de omgeving wordt gebruikt bij de keuzes die wij binnen de organisatie maken.

Resultaatgericht:

Iedereen binnen de organisatie is goed op de hoogte van de resultaten die bereikt moeten worden.
Het lukt de organisatie goed om de plannen die gemaakt worden uit te voeren.
Projecten zijn meestal een succes in onze organisatie.

Organisatiegericht:

Ik kan in P&C-stukken snel de informatie vinden die ik nodig heb.
De techniek/ICT in onze organisatie is goed geregeld.
Op basis van de uitkomsten van onze P&C cyclus hebben wij een betrouwbaar beeld van wat er speelt in onze organisatie.

4. De uitkomsten van de pilots

4.1 Borsele

P&C informatie

Borsele vindt van zichzelf dat ze is doorgeschoten wat betreft de omvang van het P&C-instrumentarium. De raad had voor de diagnose al te kennen gegeven minder ‘going concern’ informatie te willen ontvangen en meer zicht te willen hebben op datgene wat voor de raad echt belangrijk is.

De verbetervoornemens die uit de diagnose zijn gekomen, zijn bijna alleen gericht op het verbeteren van de P&C-informatie. Ten aanzien van de vaardigheden van managers en controllers is men van mening dat de omgangsvormen al open en mensgericht genoeg zijn.

Er zijn hele specifieke verbetervoorstellen geformuleerd: de raad wil meer gaan sturen op ‘speerpunten’; men wil de SMART-systematiek doorontwikkelen; begroting en rekening zullen in het vervolg niet meer in dezelfde raadsvergadering worden behandeld; men gaat terug naar één bestuursrapportage; de hoeveelheid tekst in de P&C-documenten moet afnemen en er zal een beperkt aantal indicatoren worden ontwikkeld.

Bestuur en Management

De organisatie heeft als beeld van zichzelf dat men vooral sterk is in het hebben van aandacht voor de omgeving: er is sprake van een intensieve communicatie met burgers. Daarnaast beoordeelt men zichzelf sterk als het gaat om de openheid van de interne contacten. In meerderheid wordt de werkcultuur als prettig ervaren. Borsele is een relatief kleine en daardoor overzichtelijke organisatie. Men is op de hoogte van elkaars werkzaamheden.

Minder goed ontwikkeld vindt men de resultaatgerichtheid. Algemeen gesproken wordt er geen noodzaak gevoeld tot een ontwikkeltraject voor het management.

Controllers

Uit de enquête kwam naar voren dat er afstand wordt ervaren tussen staf en lijn. Het leverde geen verdere discussie op over een mogelijk andere manier van werken.



Piet Katsman, *gemeentesecretaris Borsele*

'90 tot 95 procent gaat over going concern'

'In Borsele heeft de raad de discussie in gang gezet over een flinke herziening van de P&C-documenten. Men is niet tevreden, vindt de informatie te uitgebreid. Bovendien gaat 90 tot 95 procent over 'going concern'. Die informatie kan grotendeels achterwege blijven.

Maar hoe de stukken er dan wel uit moeten zien, daar heeft de raad zich nog niet over uitgesproken. Intussen zijn we daar in de organisatie wel al over aan het nadenken. Het zou bijvoorbeeld de richting uit kunnen gaan van een stuk waarin alleen bestuurlijk relevante onderwerpen staan, kort toegelicht en voorzien van een paar indicatoren. Je volgt die onderwerpen een tijd en dan komen er weer andere in beeld. Misschien moet dan de regelmaat van de bestuursrapportages juist omhoog.

De diagnose heeft die ideeën bevestigd. Uit de spiegel die ons is voorgehouden, bleek dat we het er eigenlijk allemaal over eens zijn dat de P&C-documenten moeten worden aangepakt. Dat we veel te veel tekst produceren en dat we meer, maar ook weer niet teveel, 'harde' kengetallen moeten gaan gebruiken. Bij ons zal het accent van de verbeteringen liggen bij het anders opzetten van de P&C-documenten. In 'Control voor leiders' wordt geredeneerd dat je bij zo'n verbeterproces ook aandacht moet geven aan leiderschap. Maar zoals ook uit de diagnose naar voren kwam, zijn we op dat vlak al goed bezig. We zijn een organisatie waar de deuren open staan, ook die van mij. Medewerkers zijn erg te spreken over onze manier van werken. Verantwoordelijkheden zijn laag in de organisatie neergelegd. Medewerkers krijgen vertrouwen. Ook de politiek-ambtelijke verhoudingen zijn goed. We houden elkaar eerlijk en open op de hoogte van hoe zaken lopen. De buitenwacht houdt ons daarbij scherp. Borsele heeft een aantal dorpsraden die het ons duidelijk laten weten als we iets niet goed doen! Nu de diagnose is afgerond, gaan we weer in gesprek met de raad over wat de nieuwe opzet van de documenten moet worden. We gaan zeker op de ingeslagen weg verder.'



Gief van Schijndel, *senior adviseur BMC en projectleider pilot Borsele*

'Een bonte groep aan tafel'

'De groepsdiscussie, de interactieve sessie, vond ik het leukste onderdeel van de diagnose. Niet in de laatste plaats door de bijzondere samenstelling van de groep. Daardoor kwamen gesprekken op gang die anders niet zo snel worden gevoerd. Je zit met zo'n 15 personen, die een verticale doorsnede van de organisatie vormen; dus van raadslid tot werkvloer, aan tafel. De deelnemers zelf vonden het ook wel een bijzondere samenstelling. Normaal vergader je toch vooral 'in eigen kring'. Het was zelfs in Borsele, toch een kleine organisatie waar de cultuur erg open is, een bijzondere gebeurtenis.

Dat men het een geslaagde opzet vond, wil overigens nog niet zeggen dat iedereen fris van de lever zei wat hij vond. Mensen blijven zich ook in zo'n bijeenkomst bewust van hun positie ten opzichte van anderen. Als ambtenaren terughoudend zijn om zich te uiten ten opzichte van bestuurders, dan neem je dat niet meteen weg door de samenstelling van de vergadering te veranderen.

Je opstelling als gespreksleider is erg belangrijk bij een breed samengestelde groep. Je moet het aanvoelen als de denkwerelden van bijvoorbeeld werkvloer en management niet goed contact maken. Je moet dan kunnen helpen om de verschillen te overbruggen. In feite ben je dan bezig met iets wat in 'Control voor leiders' centraal staat: openheid laten ontstaan over wat vanuit verschillende invalshoeken aan de hand is en belangrijk is.

Eigenlijk laat je daarmee zien hoe het er in het controlproces aan toe zou kunnen gaan. Het open communiceren is een belangrijk element bij 'Control voor leiders'. Overigens heb ik in Borsele, maar ook in andere organisaties gemerkt dat als je op dat vlak verbeteringen wilt realiseren, je bij de bestuurders en ambtelijke leiding moet beginnen. Als daar openheid en overleg de norm zijn, zie je het op andere plaatsen ook.

De interactieve sessie was echt een succes. Ik verwacht dat men in Borsele in de toekomst vaker in deze samenstelling bij elkaar zal komen.'

4.2 Hengelo

P&C-informatie

De invulling van P&C-documenten als de programmabegroting wordt door de raad zeer gewaardeerd; de indicatoren worden als relevant gezien. Ook is men erg tevreden over de manier waarop men raadsbreed over de kadernota discussieert.

In de basisadministraties is een verbeterslag nodig. De oorzaak is een stapeling van factoren: tegelijk met een reorganisatie is een nieuw financieel systeem geïmplementeerd. Een en ander is in het diagnoseproces besproken. De problematiek was bekend, er loopt een verbeterproces.

Bestuur en Management

Hengelo beschreef zichzelf in het diagnoseproces als een mensgerichte organisatie, een organisatie waarin men wellicht wat te behoedzaam met elkaar omgaat. In de interactieve sessie is hierover een gesprek gevoerd en was de conclusie dat men beter in staat moest zijn duidelijk tegen elkaar te zijn. Ook de resultaatgerichtheid vindt men onvoldoende sterk. De verwachting is dat de organisatiecultuur in de nabije toekomst op dit punt duidelijk zal veranderen: het zal steeds gewoner worden om eenduidige afspraken te maken over tijdspaden en te leveren prestaties.

Controllers

Een kleine twee jaar geleden heeft Hengelo zijn sturingsvisie en organisatiestructuur veranderd. Het aantal parafen op bestuurlijke stukken is verminderd, managers vervullen een centrale rol bij het voorbereiden van de bestuurlijke discussie. De managers doen zelf aan control. Zij moeten op de beleidsinhoudelijke samenhang letten en de budgettaire kaders bewaken. De staf helpt de managers. Het diagnoseproces is gebruikt om deze nieuwe invulling van control met elkaar te bespreken en te evalueren. Centrale vraag was: is er nu niet te weinig concernsturing, is de invloed van de staf en van de directie niet te klein? De ervaring is dat de diagnose geholpen heeft om hier in brede kring, op een goede manier, over te discussiëren. In het vervolgproces wordt met name vervolg gegeven aan de discussie over de concernfunctie. Men is van plan vast te houden aan de nieuwe vorm van control, maar wil ook de positie van de staf en de directie versterken.



Gerard ter Ellen, *wethouder Financiën Hengelo*

'Ik wil meer concernsturing, maar niet teveel'

'We komen van een situatie waarin er teveel concernsturing was, in de vorm van een te invloedrijke afdeling Financiën. Dat gaf de portefeuillehouder Financiën wel een sterke positie, maar er kwam op die manier gewoon te weinig informatie op de tafel van het college. Daarnaast waren er te weinig contacten tussen de diensten, zodat niet altijd goed over de samenhang in beleidsthema's werd nagedacht.

Die twee problemen hebben we willen oplossen door de sectormanagers een centrale rol te geven in de voorbereiding van de bestuurlijke discussie.

De sectormanagers moeten op de samenhang letten en de budgettaire kaders in de gaten houden.

We zijn bijna twee jaar geleden met de nieuwe manier van werken gestart.

Ik vind dat we absoluut door moeten met het samenwerkingsmodel waar we voor gekozen hebben. Maar ik vind ook dat we nu te weinig concernsturing hebben.

Er komen teveel voorstellen op de college tafel waarvan de budgettaire aspecten onduidelijk zijn of waarin de beleidsinhoudelijke samenhang niet goed duidelijk is gemaakt. Ook wordt er te weinig overzicht geboden.

We moeten wat mij betreft dus weer wat concernsturing organiseren, in de vorm van een 'concerntoets'. Dat is niet de 'paraaf van Financiën', die stukken kan tegenhouden, maar een hulpmiddel waaraan we als college kunnen zien of er wellicht andere opvattingen in de organisatie leven en of daar iets mee gedaan is. De concerntoetsers moeten helpen, spiegelen.

Bij het nieuwe model hoort ook ander gedrag: 'samenwerkingsgedrag'.

Daar moeten we wat mij betreft ook mee aan de slag, ook al is dat de lange weg.'



Riny Coenders, *directeur bedrijfsvoering Hengelo*

'De diagnose kwam op het goede moment'

'Bijna twee jaar geleden heeft Hengelo met veel enthousiasme haar organisatie, vanuit een paar duidelijke keuzes, opnieuw ingericht. Managers moesten zo zelfstandig mogelijk kunnen opereren, daarbij ondersteund door de middelenfuncties, vanuit een helpende rolopvatting. De parafencultuur werd afgeschaft. De organisatie als geheel zou er minder bureaucratisch, beter door gaan functioneren.

Natuurlijk heeft iedereen vanaf de eerste dag een mening gehad over wat de voordelen en de nadelen van de nieuwe organisatie waren. Maar omdat mensen op verschillende plekken zitten, is hun beoordeling verschillend. Het bijzondere en nuttige aan de diagnose was dat die een verscheidenheid aan functionarissen bij elkaar bracht en ons in staat stelde om gezamenlijk een analyse te maken. Het beeld dat we nu met elkaar delen is dat de samenwerking binnen de organisatie duidelijk is verbeterd. Afdelingen die eerder geen contact hadden, zoeken elkaar nu op. Maar we zien ook dat mensen hun rollen nog niet goed pakken. Einduitkomst is dat er te weinig zorg voor het concern is, te weinig totaaloverzicht en integrale afweging.

Ik vind het niet gek dat de werkelijkheid anders is dan wat op papier is bedacht. Je moet altijd kijken naar hoe iets uitpakt. De diagnose kwam voor ons op een prima moment. Die bood ons de mogelijkheid met elkaar te bespreken hoe we tegen het 'nieuwe model' aankijken. Of we er nog steeds in geloven en zo ja, welke aanpassingen toch nog nodig zijn.

Dat is een vruchtbare weg gebleken. We hebben een en ander in beeld gekregen en zijn nu mogelijke oplossingen aan het inventariseren. We zijn met elkaar in debat gekomen en we gaan ook samen bedenken hoe we de knelpunten gaan oplossen.'



Werner van der Linden, *divisiemanager BMC betrokken bij de pilot Hengelo*

'Niet alleen parafen afschaffen'

'Mijn functie bij BMC brengt met zich mee dat ik veel verschillende organisaties leer kennen en met veel mensen praat over de ontwikkelingen die ze zien en waar ze op willen reageren. Wat me opvalt, is dat veel organisaties concreet bezig zijn met het vereenvoudigen van hun P&C-proces. Niet alleen in de zin van minder papier, maar ook minder parafen, minder adviezen. In Hengelo is ook heel bewust gekozen voor het verminderen van de control.'

Hier maar ook elders zie je controlemoetheid, men vindt dat er meer ruimte moet komen voor managers. Controllers zouden geen eigen 'paraaf' meer moeten hebben. Managers zijn zo volwassen dat ze het financieel advies of ander bedrijfsvoeringsadvies wel zelf gaan ophalen bij de betreffende afdelingen. Op die manier komen het enthousiasme en de creativiteit weer terug in de organisatie. Aan deze ontwikkeling zitten goede kanten, denk ik, alhoewel die wellicht ook een achilleshiel heeft. Misschien wordt te makkelijk aangenomen dat iedereen snel uit zijn oude rol kan stappen. Managers en controllers stonden tegenover elkaar, nu moeten ze elkaar opzoeken, het samen gaan doen. Maar is het wel een realistische verwachting dat mensen zo snel het 'controlspel' op een andere manier kunnen en willen spelen?

Als organisaties besluiten om de weg op te gaan van het vereenvoudigen van P&C denk ik dat ze daar goed aan doen. Maar we moeten ook uitkijken dat we niet te snel resultaat willen halen. Het is niet alleen een kwestie van de documenten dunner maken, van 'papier verbranden' en parafen afschaffen. Mensen zullen zich op het nieuwe spel moeten instellen. Eraan moeten wennen, er het een en ander bij moeten leren. Controllers moeten er wellicht nog achter komen dat je ook zonder paraaf gezaghebbend kunt zijn. Managers zullen hun afdeling of hun directie minder moeten gaan zien als hun 'toko'. Ze zullen de behaalde resultaten meer moeten zien als het product van samenwerking, van het actief opzoeken van anderen. Het zal wennen zijn, maar wat mij betreft maakt dat het werk van managers eigenlijk alleen maar leuker.'

4.3 Heerhugowaard

P&C-informatie

De kwaliteit van de P&C-documenten van Heerhugowaard is goed. De basis is op orde en het proces van het totstandkomen van de documenten verloopt de laatste jaren soepel. Toch vindt men dat nog verdere verbeteringen nodig zijn. Het proces is nog steeds te bureaucratisch, te weinig afgestemd op de behoefte van bestuur en management.

De verbetervoornemens die uit de diagnose kwamen, lagen alleen op dit gebied, dat wil zeggen dat van het vereenvoudigen en relevanter maken van de P&C-informatie.

Bestuur en Management

Heerhugowaard ziet zichzelf als een organisatie met een directe, open manier van communiceren. Men gaat op een nuchtere, zakelijke manier met elkaar om. De organisatie is resultaatgericht, als het gaat om het behalen van maatschappelijke resultaten. Managers hebben oog voor wat medewerkers willen en kunnen.

Controllers

Kenmerkend voor het goed functioneren van de control in Heerhugowaard is dat er zich zo goed als nooit onverwachte financiële tegenvallers voordoen. De basis is op orde, men heeft inzicht in de voortgang van budgetten. Wat men vooral als probleem ervaart, is dat er weinig gebruik wordt gemaakt van de P&C-documenten. Men probeert het verschijnsel control zo beperkt mogelijk te houden. De algemene opvatting is dat control het enthousiasme remt. De afgelopen jaren is de concerncontrol verder verminderd.



Berry Roeleveld, *concerncontroller Heerhugowaard*

'We waren al van plan de documenten te vereenvoudigen'

'Eigenlijk hebben we onze P&C-processen en producten aardig op orde, alleen is P&C teveel een verplichte exercitie. En dat is zonde van de tijd en moeite die eraan besteed wordt. We hebben te weinig het idee dat de documenten bijdragen aan een betere sturing. Dat moet anders kunnen. We proberen in Heerhugowaard toch al de regels en procedures zo simpel mogelijk te houden, de bureaucratie te beperken. We hebben bijvoorbeeld een paar jaar geleden de concernsturing verder teruggebracht. Daar hebben we goede ervaringen mee.

Planning & control heeft in principe een nuttige functie, maar dan moet het niet een verplichte invuloefening zijn. We moeten met elkaar over de goede onderwerpen in gesprek zijn, daar zou het eigenlijk om moeten draaien. Nu is de informatie die we maken nog te omvangrijk. We willen tot een vereenvoudiging komen, maar niet door middel van een grootscheeps veranderproject. We pakken het onderdeel voor onderdeel aan. Zo zijn we de laatste tijd intensief met twee onderdelen bezig geweest: risicomanagement en kostenverdeling. Wat we dan doen, is dat we aparte sessies met de managers organiseren en aansluiten bij waar zij belang bij hebben en in geïnteresseerd zijn. Dat zal wat mij betreft steeds opnieuw de aanpak zijn: erachter proberen te komen waar behoefte aan is en elke keer weer terughoudend zijn met het organiseren van control of van papier.'



Harry Puts, *senior adviseur BMC en projectleider pilot Hengelo en Heerhugowaard*

'Het is leuk om door te vragen'

'In het diagnoseproces kan ik mijn nieuwsgierigheid uitleven. Want bij een diagnose is het niet de bedoeling dat de adviseur een uniforme vragenlijst afloopt en de antwoorden opschrijft. Het idee is eerder: betrokken zijn, doorvragen, een mening hebben en die uitspreken.

In Heerhugowaard gaf men aan alleen een probleem te ervaren met de bureaucratie van P&C, niet bijvoorbeeld met de openheid van de dialoog tussen de verschillende managementlagen. De interviews zijn wat mij betreft een zoektocht: is echt alleen de overdaad aan P&C-informatie een probleem in Heerhugowaard?

Vanuit 'Control voor leiders' is er een bepaald soort onderwerpen waar je als interviewer een beeld van probeert te krijgen. Je bent onder meer geïnteresseerd in de vraag of de 'circuits' die elke organisatie heeft (politiek, bestuursdienst, managers, werkvloer) contact met elkaar maken. Of men over de voortgang van het werk in gesprek is, maar ook of men rekening houdt met elkaars persoonlijke standpunten, ambities en verwachtingen.

Een ander onderwerp van het interview is de externe gerichtheid. Hoe zorgt de organisatie ervoor dat de nodige kennis en kunde aanwezig is om goed op maatschappelijke ontwikkelingen in te spelen? Kunnen bestuurders en ambtenaren goed luisteren, verbinden ze partijen in de samenleving? Elk volgend gesprek levert weer nieuwe inzichten op, vult een beeld uit een eerder gesprek aan. Maar is er soms ook mee in strijd, zodat er een nieuwe vraag ontstaat.

In Heerhugowaard werd in veel gesprekken het standpunt naar voren gebracht dat vooral de overdaad aan P&C-documenten een probleem was. De vraag of er voldoende contact was tussen de verschillende circuits werd bevestigend beantwoord. Men vond het niet nodig op dat vlak een ontwikkeling in gang te zetten.

Op dat moment is het devies voor de externe adviseur: 'doorvragen'. Je moet als interviewer vaak de makkelijke weg verlaten. Soms komt er dan een onverwacht gesprek op gang, maar het gebeurt ook dat het doorvragen niet tot een ander inzicht leidt. Ook na verschillende keren doorvragen bleef het beeld dat men in Heerhugowaard vooral last had van het feit dat de P&C-documenten weinig toegevoegde waarde hebben. Een duidelijke conclusie en richting voor het verbeterproces.

Die manier van doorvragen geeft je hoe dan ook het gevoel dat je het meeste uit een gesprek haalt. Het is ook een houding die kenmerkend is voor 'Control voor leiders': open communiceren, nieuwsgierig zijn en op een persoonlijke manier een gesprek aangaan.'

4.4 Drenthe

P&C-informatie

Drenthe heeft er de afgelopen jaren bewust naar gestreefd om de P&C-documenten te vereenvoudigen en relevanter voor gebruikers te maken. Men ervoer de vroegere situatie als ‘overcontrol’. Er zijn belangrijke stappen vooruit gezet. Zo heeft de accountant de provincie een compliment gegeven ten aanzien van de inzichtelijkheid. Maar het eindpunt is nog niet bereikt. De verbeteringen van het instrumentarium blijven een aandachtspunt voor Drenthe.

Bestuur en Management

Met de recente reorganisatie is beoogd om ruimte te bieden aan professionaliteit; er wordt meer dan voorheen belang gehecht aan de vaardigheden om integraal te werken. Drenthe ziet zichzelf als sterk mensgericht. Daarentegen zou de externe oriëntatie verbeterd moeten worden.

Tijdens de interactieve sessie is het gesprek onder andere gegaan over de voorbeeldrol die managers kunnen vervullen bij cultuurverandering. Ze willen zich onder meer actiever opstellen in het controlproces.

Controllers

De provincie Drenthe had voor de diagnose al een aantal ideeën van ‘Control voor leiders’ omarmd. Men was begonnen om de ‘verbindende vaardigheden’ van managers te versterken. De diagnose heeft geholpen om pas ingestroomde managers mee te nemen in deze gedachteontwikkeling. Aan de andere kant heeft de diagnose duidelijk gemaakt dat de ideeën over control nog niet erg bekend zijn op werkvloerniveau.

De komende tijd wil men de inhoudelijke control verbeteren en minder accent leggen op financial control. Men ziet het gesprek als een belangrijk hulpmiddel van control.



Annette Imhof, *directeur-secretaris provincie Drenthe*

'Het voeren van het gesprek is voor mij het belangrijkste'

'In Drenthe hebben we de afgelopen tijd veel aan organisatieontwikkeling gedaan. Wat we belangrijk vinden voor de organisatie is ruimte geven aan vakmanschap en het versterken van de vaardigheid om samen te werken. Bij de veranderingen hebben we de medewerkers vaak laten meedenken. De belangrijkste veranderingen hadden met de cultuur te maken. We hebben ook de structuur aangepast, maar toch vooral omdat we dachten dat we daarmee de cultuurverandering bevorderden.

We hebben ook veranderingen tot stand kunnen brengen doordat op een aantal plaatsen nieuwe mensen zijn gekomen. Bij het invullen van de managementfuncties hebben we met de kandidaten veel gesproken over hoe ze met mensen omgaan, hoe ze mensen mee weten te krijgen. In Drenthe streven we heel erg naar een persoonlijke manier van leidinggeven.

Bij de veranderingen is ook aandacht uitgegaan naar verbetering van het controlproces. In de stukken die naar Provinciale Staten gaan, is nu een veel betere aansluiting met het collegeprogramma aangebracht. Met de viermaandelijke managementrapportages zijn we gestopt, omdat er veel te weinig verband was met waar managers inhoudelijk mee bezig zijn. In plaats daarvan heb ik een maandgesprek met de managers over beleidsprioriteiten, afhandeling van moties en ontwikkelingen in de bedrijfsvoering. Het initiatief tot informeren ligt bij de manager. Ik heb het vertrouwen dat alles goed gaat, dat ik het te horen krijgen als er iets aan de hand is. Ik voer het gesprek alleen met de manager er is geen controller bij aanwezig. Dit maandelijks gesprek met de managers zie ik als een van de belangrijkste vormen van control die ik heb.'



Ton Woestenburg, *manager ruimtelijke ontwikkeling provincie Drenthe*

'Ik wil graag af van mijn eigen systeempjes'

'Voor mij is 'control' iets simpels: gewoon het organiseren van je werk, duidelijk maken wie en wat je nodig hebt. Control is ook zicht krijgen op de uitvoering van je plannen en met elkaar in gesprek zijn over hoe de dingen lopen.

Toen ik lang geleden bij Drenthe kwam werken, heb ik me verbaasd over de vrijheid-blijheid-cultuur ten aanzien van planning & control. Er stonden allerlei plannen in de begroting, maar als ze niet gehaald werden, was er weinig aan de hand. Een aantal jaren geleden is daar verandering in gekomen, maar toen is helaas een en ander doorgeschoten. Opeens waren de formats heilig, terwijl het heel erg de vraag was of iemand iets met de informatie deed.

Wat we nu proberen te doen, is het vinden van de balans tussen die twee uitersten. We hebben al een aantal resultaten geboekt. De dikke viermaandelijke rapportage van de managers voor de directeur hebben we vervangen door een korte maandelijkse rapportage met een vrijere vorm.

Dat gaat dus goed. Maar er zijn nog steeds een paar belangrijke verbeteringen nodig. Zo is het laatste Jaarverslag voor Provinciale Staten wat mij betreft weer te dik geworden. Hoe dik hij ook is, de Statenleden vinden er volgens mij nog altijd niet in wat ze willen weten. Ook over de presentatie van het onderdeel waar ik zelf als manager over ga, ben ik niet tevreden.

Wat ik ook nog zou willen veranderen, is dat ik kan stoppen met het zelf bijhouden van de informatiesystemen, die ik gebruik voor het werk op mijn afdeling. Dat lukt voorlopig nog niet. Interessante vraag is natuurlijk waarom de dingen die ik graag zou willen, toch niet gebeuren. Het controlproces is er toch voor de manager? Het antwoord is misschien dat je ook niet teveel tegelijk in beweging kunt zetten. Er is in ieder geval een belangrijke verbetering gerealiseerd door ons als managers meer invloed te geven bij het vormgeven van het controlproces. Control wordt zeker een keer iets van ons.'



Ard Schilder, *senior adviseur BMC, projectleider pilot provincie Drenthe*

'Geen extern oordeel'

'Het bijzondere aan het diagnosemodel is dat het geen extern oordeel van de organisatie geeft, maar een spiegel aan de hand van de eigen inbreng van de organisatie. Het instrument is ook niet bedoeld om te komen tot een extern geformuleerd plan van aanpak, maar als een instrument om de discussie in de eigen organisatie aan te gaan.

Dat was voor Drenthe soms toch even wennen, omdat men de neiging had ons een plan van aanpak te vragen. Ik heb daarom geregeld toegelicht dat ze van mij als adviseur vooral een prikkelende en spiegelende bijdrage moesten verwachten. Uiteindelijk zijn er wel aanbevelingen voor vervolgactiviteiten geformuleerd, maar dat is ook weer gedaan op basis van de inbreng van de mensen uit de eigen organisatie in de interactieve sessie. Als adviseur ben je dus vooral procesbegeleider en niet de inhoudelijk expert.

Belangrijk was dat de interviews en de groepsdiscussie gevoerd werden aan de hand van een duidelijk, wel extern ontwikkeld, conceptueel kader. De discussie over sturen werd daardoor niet als 'los gepraat' beschouwd. De deelnemers hebben zich dat kader in de loop van de diagnose eigen weten te maken. Ze zijn er zich bewust van geworden dat er meerdere manieren van sturen mogelijk zijn en dat het belangrijk is zicht te krijgen op hun eigen gewoontes en manieren van werken ten aanzien van sturen.

Daar gaat het tenslotte om: een beter beeld krijgen van wat control is en hoe dat feitelijk vorm heeft gekregen in de organisatie. De diagnose laat een zelfbeeld ontstaan. Mijn rol daarbij is actief meedenken en meepraten, af en toe ook op een stekelige manier. Een mogelijk zwak punt in de aanpak is dat mensen niet graag zelf met negatieve punten over de organisatie en zichzelf komen. In Drenthe was overigens mijn ervaring dat er openhartig werd gesproken, over wat goed gaat, maar ook over wat beter kan. De externe adviseur moet daar juist op letten, dat er een sfeer is waarin zo'n gesprek mogelijk is. Lukt het desondanks niet om open discussies over sturen te voeren, dan kun je je afvragen of het wel verstandig is dat de organisatie aan een verbeterproces vanuit de 'Control voor leiders'-optiek begint. In die zin heeft de diagnose dan ook een functie. De deelnemers vanuit de organisatie moeten het met de controlvisie van 'Control voor leiders' eens zijn, in de diagnose krijgen ze alvast een voorproefje.'

4.5 Conclusie

Uit het voorgaande blijkt dat de diagnose in de vier organisaties verschillend is ingevuld en tot verschillende resultaten heeft geleid. De belangrijkste oorzaak daarvan is dat de organisaties op een verschillende manier en in verschillende fasen met hun sturing bezig zijn, daarin specifieke aandachtspunten hebben.

Toch valt bezien door de bril van ‘Control voor leiders’ ook een aantal overeenkomstige ontwikkelingen op. In hoofdstuk 2 is daar ook al aandacht aan besteed.

- Organisaties willen hun planning & control vooral op een ‘instrumentele manier’ vereenvoudigen; men heeft daar vaak ook hele concrete oplossingen voor in gedachten.
- Er is een brede erkenning van het belang van verbindend gedrag, van de vaardigheid om verbindingen te leggen tussen de verschillende circuits van de organisatie, als voorwaarde voor goede control. Zowel managers als controllers zouden zich fundamenteel anders moeten opstellen in het controlproces. Zoals blijkt zijn organisaties terughoudend in het op gang brengen van dergelijke veranderingen. Of men vindt dat de organisatie al goed scoort op dit vlak, of men is nog op zoek naar een manier waarop dergelijke veranderingen in gang kunnen worden gezet.

Hoofdstuk 6 hierna betoogt dat het een niet zonder het ander kan: een veranderproces dat alleen op de instrumentele kant is gericht, heeft weinig kans van slagen. Er worden voorbeelden gegeven van manieren om aan beide invalshoeken aandacht te besteden. Ook hoofdstuk 7 noemt een aantal mogelijkheden om verbeterprocessen in te richten, die verder gaan dan het terugbrengen van het aantal P&C - documenten en gericht zijn op een betere balans in control.

5. Leerpunten en verbeteringen in het diagnoseproces

In hoofdstuk 3 is beschreven dat het diagnoseproces uit verschillende onderdelen bestaat. Hieronder wordt van elk van deze onderdelen aangegeven welke ervaringen ermee zijn opgedaan, wat de leerpunten zijn en hoe het diagnoseproces als hulpmiddel kan worden verbeterd.

Bewust kiezen voor een diagnose

Uit de ervaringen komt naar voren dat het goed is om bij aanvang, bij het intakegesprek, stil te staan bij wat de organisatie kan verwachten van de diagnose en van het soort resultaten dat de diagnose oplevert. Organisaties zouden kunnen denken dat de diagnose leidt tot een extern, objectief oordeel van het functioneren van de organisatie. Dat is niet het geval.

Ook moet men erop ingesteld zijn dat er een actieve opstelling nodig is vanuit verschillende geledingen van de organisatie.

Het is goed als de organisatie in hoofdlijn op de hoogte is van de visie die in ‘Control voor leiders’ is verwoord. Betrokkenen weten dan al min of meer wat ze van de aanpak en de te bespreken onderwerpen kunnen verwachten.

Enquête

De sterke kant van de enquête is dat een relatief grote groep bestuurders en ambtenaren zich kan uitspreken over de manier van sturen. De scores zijn ‘optelbaar’ en leveren een eerste zelfbeeld op in de vorm van gemiddelden per stelling en door middel van een grafiek. Het risico van deze weergave is dat er een objectiviteit gesuggereerd wordt, die er niet is, en ook niet wordt beoogd. De uitkomsten zijn bedoeld als indicaties, ze moeten aan het denken zetten en het gesprek over sturen voeden. De waarde van het hulpmiddel enquête is in belangrijke mate afhankelijk van de vraag of de formulering van de stellingen goed geslaagd is. De enquête geeft richting aan de interviews, dus de stellingen komen in dat verband ook nog eens terug. In hoofdstuk 3 is een aantal voorbeelden van de stellingen gegeven. Een leerpunt uit de pilots is om de formulering van de stellingen te blijven ontwikkelen, met als vertrekpunt dat ze zo goed mogelijk op de thema’s en discussies van ‘Control voor leiders’ aansluiten. Zo helpen

ze om het gesprek naar de beoogde onderwerpen te leiden. Een ander verbeterpunt is dat aan bepaalde geledingen (met name volksvertegenwoordigers en bestuurders) specifieke stellingen worden voorgelegd.

Analyse documenten

Het daadwerkelijk in handen houden en doorlezen van de P&C-documenten van een organisatie, bleek een onmisbare en heel verhelderende bezigheid te zijn voor de betrokken BMC adviseurs. De gegevens over de vraag wie betrokken is bij de opstelling van de documenten, wie de informatie gebruikt, hoeveel tijd er besteed wordt aan de opstelling, was belangrijke informatie voor het vervolg: het houden van de interviews en de groepsdiscussie. In de praktijk bleek het nodig een aantal andere documenten in te zien, zoals een organogram, documenten waarin de sturingsvisie was vastgelegd, de visie op de financiële functie en de concernfunctie, enzovoort.

Diepte-interviews

Het voeren van één op één gesprekken tussen BMC-adviseur en een bestuurder of ambtenaar, sluit goed aan bij de benaderingen van ‘Control voor leiders’. De BMC-adviseur stelt vragen, vraagt door, houdt de gesprekspartner een spiegel voor en probeert daarmee openheid in het debat te bevorderen. De aanpak stelt eisen aan de gespreksvaardigheid van de BMC-adviseur en ook aan de opstelling van de gesprekspartner: die moet actief aan het gesprek willen bijdragen. Het verloop van de gesprekken was vaak spannend. Bestuurders en managers zijn niet perse bereid uit hun comfortabele zone te komen. Bureaucratische P&C is in een aantal opzichten aantrekkelijk voor mensen. Men kan er baat bij hebben om alles bij het oude te laten. BMC-adviseurs moeten in staat zijn om de juiste toon te treffen en een open dialoog te bewerkstelligen. Aandachtspunt voor BMC-adviseurs is een sfeer te creëren waarin gesprekspartners ook over zaken willen praten die minder goed gaan. Voor het slagen van de interviews is het van belang dat de ‘stellingen’ een goed vertrekpunt vormen voor het gesprek. Het punt werd hiervoor ook al gemaakt. De stellingen moeten goed verbonden zijn met de discussies uit Control voor leiders’.

Interactieve sessie

Bij de interactieve sessie verzamelen zich de personen rond de tafel die eerder, maar dan één op één met een BMC-adviseur, gereflecteerd hebben op de invulling van control in de organisatie en wat daar wellicht in verbeterd moet worden. De groepsdiscussie wordt geleid door een BMC-adviseur, die ook nu een actieve, meedenkende en spiegelende bijdrage levert. Wat goed beviel in deze opzet, was de bijzondere samenstelling van de groep. Die bestaat uit een verticale doorsnede van de organisatie. Die samenstelling is tamelijk uitzonderlijk, meestal wordt er immers horizontaal vergaderd. Ondanks het feit dat deelnemers zich bewust bleven van hun plaats in de organisatie, is de groepssamenstelling als een sterk punt ervaren. In de interactieve sessie wordt gediscussieerd aan de hand van stellingen. De stellingen zijn geformuleerd door de BMC-adviseur. In de formulering moet de adviseur de organisatie scherp weten te typeren en hij moet met de stellingen de goede discussies weten los te maken. Dat is vaak gelukt, maar soms ook wat minder goed. Zoals vaker het geval is, staat het bij vergaderingen niet vast of de verhoopte chemische reacties ook daadwerkelijk tot stand komen.

Verbeterplan

Tijdens de interactieve sessie ontstaat een beeld van hoe het vervolg er uit zou moeten zien. Het is een beeld dat de deelnemers samen vormen, niet een aanbeveling van de BMC-adviseur. Het zijn eerste ideeën over hoe het P&C-proces zal worden vereenvoudigd, hoe managers betrokken zullen worden bij de vernieuwing van het P&C-proces, op welke manier ze hun verbindende vaardigheden zullen versterken. Kenmerkend voor een verbeterplan dat vanuit de 'Control voor leiders'-optiek wordt opgesteld, is dat managers zelf in beweging komen en dat er geen onhaalbare normeringen worden geformuleerd in de vorm van tijdspaden en ambitieuze doelstellingen, waar eigenlijk niemand zich aan gehouden voelt. Met het laatste hadden organisaties moeite, dat wil zeggen met het zien van het verbeterproces als aansluiting bij het 'Ist'. Om daarbij 'Soll' beschrijvingen achterwege te laten. Hoe kun je ergens komen als je geen tussendoelen en tijdspaden afspreekt? Maar zo zwart/wit ligt het ook niet. Er zijn wel degelijk concrete acties waar men bij kan aansluiten. Het volgende hoofdstuk brengt een groot aantal in beeld.

6. Wat is nodig voor een goed vervolg?

Deze publicatie gaat voor een groot deel over het stadium van de ‘diagnose’. Dat is nog niets anders dan een organisatie een spiegel voorhouden en zien hoe het er voor staat op het gebied van planning & control.

Daar kun je dan met elkaar over praten en erachter komen in hoeverre je het allemaal mogelijksterwz hetzelfde ziet. Dus een ‘bewustwordingsdebat’. Maar ook als dat lukt: het verandert nog niets aan de dagelijkse manieren van doen binnen de organisatie. Het is een eerste stapje. Dan begint het pas. Of niet.

Voor een ‘echt’ veranderproces is natuurlijk méér nodig dan een diagnose. ‘Echt’ in de zin van veranderend gedrag van de deelnemers aan het controlspel. Dat zie je bijvoorbeeld aan een positieve verandering van de onderlinge waardering. En uiteindelijk moet je het zien aan hoe de burgers de organisatie ervaren!

Wat is daar dan voor nodig? Dat heeft vooral te maken met de wil en de durf van een betrokkene om zelf initiatief en verantwoordelijkheid te nemen. Dat betekent dat je control niet als iets ziet dat op zichzelf staat maar als iets dat onverbrekkelijk is verbonden met leiderschap. Leiderschap in de zin van het lef hebben om iets ‘systeem-doorbrekends’ te doen. Dus dat je de spelregels in de organisatie verandert. Dan pas verandert ook het gedrag dat mensen ten opzichte van elkaar vertonen. Dan gaat het over de beeldvorming en de manier van omgaan met elkaar.

Zodra je het vereenvoudigen van het controlproces ontkoppelt van leiderschap of ontkoppelt van wat bijvoorbeeld controllers dagelijks doen, bestaat een grote kans op niet meer dan een ‘cosmetisch’ veranderproces. Er verandert misschien wel van alles – zoals heel veel veranderingen in de meeste overheidsorganisaties al jarenlang over elkaar heen buitelen –, maar niet zozeer in termen van cultuur, gedrag en onderlinge en externe waardering. In wezen verandert er dan natuurlijk niets. We blijven allemaal doen wat we doen. Dat heet ‘de dynamiek van niet veranderen’.

Ter uitwerking van deze laatste opmerkingen worden in de volgende paragrafen drie elementen behandeld die blijkbaar niet los van elkaar kunnen worden gezien.

Dat zijn de volgende drie elementen:

- Cyclus vereenvoudigen tot actuele stuurinformatie .
- Leiders trekken cultuurverandering .
- Controllers helpen mee.

Ook worden enkele werkvormen besproken die in een mogelijk vervolproces een rol kunnen spelen.

Cyclus vereenvoudigen tot actuele stuurinformatie

Dit is ogenschijnlijk de meest eenvoudige randvoorwaarde. Het gaat immers om iets instrumenteels, dat is nog niet zo ‘vaag’ en ‘zweverig’, zo zou je als bestuurder of topmanager kunnen denken. ‘De P&C-cyclus vereenvoudigen, dat doen we dus in ieder geval. Maar leiderschap, cultuur en gedrag, daar hebben we andere projecten voor.’ Of: ‘Dat gaat hier wel goed, we gaan heel collegiaal met elkaar om.’ Of: ‘Daar hebben we het misschien later nog over.’

In de meeste overheidsorganisaties is het proces om de cyclus te vereenvoudigen intussen in volle gang. Aantallen plannen en rapportages worden teruggebracht. Dezelfde informatie hoeft bijvoorbeeld door de lijn niet telkens opnieuw te worden aangeleverd. Of onderdelen van de plannen en rapportages die niet worden gebruikt bij het sturen worden geëlimineerd. Of verstikkende formats worden versimpeld of afgeschaft. Of doelen worden niet langer voorzien van (de suggestie van) SMART-meetindicators als ze zich daar niet voor lenen, enzovoort.

Dat is allemaal heel nuttig. Overheidsorganisaties proberen te ontbureaucratiseren en proberen te focussen op de essentie. Alleen handhaven wat gebruikt wordt en de rest overboord. Collega’s kunnen op dit punt veel van elkaar leren door concrete ervaringen uit te wisselen. ‘Wat heb jij afgeschaft? Hoe pakte jij dat aan?’ Je kunt do’s en don’ts met elkaar uitwisselen.

Het belangrijkste criterium bij de vereenvoudiging van de P&C-cyclus is uiteraard de informatiebehoefte van de gebruikers.

Die informatiebehoefte moet dan wel eerst duidelijk zijn. Daar wordt het verhaal helaas minder eenvoudig.

Gemeenteraden bijvoorbeeld willen meestal ‘alles’ houden: ‘We zijn blij dat we onze informatie krijgen en dat de vroegere informatie-achterstand ten opzichte van het college is verdwenen.’ Wie doorvraagt merkt echter al gauw dat veel van die informatie nauwelijks gebruikt

wordt. Ook is het voor het gemiddelde raadslid nog steeds behoorlijk zoeken en puzzelen in al die dikke boekwerken waarin ongeveer hetzelfde lijkt te staan.

Er is een indringend vraag-aanbod spel nodig om scherp te krijgen wat volksvertegenwoordigers, bestuurders en managers nodig hebben bij hun dagelijkse stuuractiviteiten. Controllers verzochten nogal eens: 'Als ik het ze vraag krijg ik niks te horen.' Helaas ligt dat dan meestal ook voor een belangrijk deel aan de ingesleten reputatie, beeldvorming en gesprekstechniek van de betrokkenen. Het valt bijvoorbeeld niet mee om contact te maken als je je eigen houding al van tevoren hebt ingesteld op hoe iemand is en doet. Dat geldt vaak voor beide partijen. De onderlinge relatie is dan 'gestold', beweegt niet meer. Het gesprek kan dan in essentie alleen nog maar opleveren wat er alle vorige keren ook uitkwam.

Er bestaan natuurlijk allerlei werkvormen om dat te verbeteren. Daarbij gaat het vaak minder om de techniek dan om aandacht, empathie, vertrouwen en de kunst om onuitgesproken belangen en drijfveren boven tafel te krijgen. Je moet 'op dezelfde golflengte' zien te komen, een 'psychologisch contract' sluiten. Dat moet je vooral ook willen en durven.

Mogelijke werkvorm

Een eenvoudige oefening is het aan één tafel zetten van lijnmanagers en controllers en ze elkaar laten interviewen. De managers worden bevrraagd op wat ze dagelijks nodig hebben om te sturen en de controllers geven aan of ze daarin kunnen voorzien. Een externe procesbegeleider kan erop toezien dat hierover werkelijk contact gemaakt wordt en dat men geen genoegen neemt met oppervlakkige schijnbewegingen. Hoe bereik je dat? Hulptechniekje: bij elk verkregen antwoord de vraag 'waarom?' stellen, vijf keer achtereenvolgend, dan ben je waarschijnlijk aangeland bij waar het je gesprekspartner werkelijk om gaat. Maar het allerbelangrijkste is dat je oprecht belangstelling en begrip kunt opbrengen voor wat de ander bezielt. Anders klinken je vragen gekunsteld en hoor je de antwoorden misschien niet eens. Dat voelt de ander haarfijn aan.

Uit onderzoek blijkt dat iedere beslisser gemiddeld genomen op niet meer dan zeven indicatoren kan sturen. Die zeven indicatoren vormen zijn of haar persoonlijke dashboard (vaak alleen aanwezig in het eigen achterhoofd of op 'de achterkant van de sigarendoos'). Persoonlijke dashboards kunnen zeer verschillen per persoon en per werksoort. In de mate waarin 'het systeem' in die persoonlijke

informatiebehoefte niet kan voorzien zullen ‘gescheiden circuits’ en ‘schaduwadministraties’ blijven bestaan.

Mogelijke werkvorm

Mogelijke werkvorm: bestuurders en managers geven ‘zero base’ aan welke informatie zij het belangrijkste vinden in hun dagelijkse stuurwerk en hoe zij aan die informatie komen; vervolgens worden de aldus verkregen dashboards onderling uitgewisseld en wordt verkend hoeveel gemeenschappelijks daar in zit en of er mogelijk efficiëntere manieren zijn om de informatie boven tafel te krijgen zodra men die nodig heeft.

De ontwikkelingen meer in het algemeen gaan in de richting van een geautomatiseerd informatiesysteem waaruit iedere beslisser naar behoefte ‘met één druk op de knop’ kan beschikken over relevante stuurinformatie op het moment dat hij het nodig heeft.

Mogelijkerwijs komt dit uiteindelijk in de plaats van al die periodieke plannen en rapportages. Als al dat papier verdwijnt komt er niet minder informatie (zoals vaak ten onrechte wordt gevreesd), maar juist méér, namelijk continu, actueel en naar behoefte.

De zich voortdurend herhalende cyclus wordt dan een zich permanent vernieuwende informatiestroom, op onderdelen te ontsluiten zodra de omstandigheden dat vragen.

Ook plannen veranderen van karakter. Geen gepoch meer dat je alles wilt en kunt, maar een reële match tussen je opgaven (ook voor zover niet planbaar) en je mogelijkheden in termen van kwaliteit en kwantiteit. De communicatie over het verschil daartussen is de planning & control die ertoe doet.

Mogelijke werkvorm

Ook hier valt bij verbeterprocessen te denken aan werkvormen waarin reflectie op het eigen gedrag in het controlproces een belangrijke plaats inneemt; bijvoorbeeld aan de hand van casusevaluatie en uitwisseling van ervaringen met anderen.

Leiders trekken cultuurverandering

Het voorgaande klinkt misschien eenvoudig en vanzelfsprekend, maar betekent in de gangbare praktijk van een organisatie meestal een fundamentele cultuuromslag.

Hoe krijg je bijvoorbeeld dat contact met de gemeenteraad ‘op het scherpst van de snede’ voor elkaar? ‘Dat is toch een heel andere wereld? Daar zitten ze toch niet op mij te wachten?’ Hoe leer je met elkaar in

gesprek te komen en elkaar dan ook nog te begrijpen? Hoe worden de technische problemen overwonnen om tot ‘flexibele dashboards’ te kunnen komen?

We komen met z’n allen uit een tijdperk waarin we veel van dit soort verlangens (samenwerking, elkaar aanspreken, dialoog, eerlijk, open, transparant, enzovoort) als kernwaarden en competenties in een bestuurs- en managementfilosofie’ plegen op te schrijven. We stellen vervolgens het wensenpakket als ‘te implementeren’ ideaal formeel vast en we organiseren er mooie dingen voor. Maar als we heel eerlijk zijn, moeten we toegeven dat we in feite stilzwijgend met elkaar overeenkomen dat we elkaar daar niet op hoeven aan te spreken (ook al schrijven we nog zo indringend op dat we dat juist wel moeten doen). Bij zo’n stilzwijgende overeenkomst om niets te veranderen hebben we allemaal belang, want wat er top-down gevraagd wordt voelt in volle omvang meestal als niet realistisch. Het is abstract en gaat niet over het eigen werk. Er worden veel te veel plannen, SMART-doelen, meetindicatoren, projecten en hoogdravende competentie-eisen in de lucht gehangen. Bovendien voelen we ons zelf soms helemaal niet zo ideaal en hebben we geen idee of en hoe we dat zouden kunnen of willen worden. Dan kun je maar beter stilletjes met je eigen dingen bezig blijven en anderen de schuld geven dat het met de organisatie als geheel wat minder lukt.

Zo zijn ‘hokjesgeest’, ‘verkokering’ en ‘gelegitimeerde hypocrisie’ ontstaan. Zo zijn we mentaal geprogrammeerd. Zo reageren we op elkaar, ook al zijn we nog zo vriendelijk en collegiaal (juist dan!).

Om zo’n – tegenwoordig zeer veel voorkomende! – angst- en non-interventiecultuur te kunnen doorbreken wordt het nu noodzakelijk geacht dat ‘leiders’ het voortouw nemen. Onder ‘leiders’ verstaan we dan die mensen die zichzelf en anderen de spiegel voorhouden en zelf bewust durven te experimenteren met ander gedrag dan de omgeving verwacht. Want dan pas verandert er iets in de geldende cultuurpatronen! Zo’n leider kan in principe iedereen zijn. Ook en misschien juist mensen in een niet-leidinggevende functie, want dan ben je mogelijk relatief minder geprogrammeerd om iedereen te vriend te houden en geen ‘gekke dingen’ te doen. Maar hoe ‘hoger in de boom’ zo’n leider zit, hoe nadrukkelijker de rest van de organisatie wel gedwongen wordt om het eigen gedrag te heroverwegen: ‘Gelden hier opeens andere spelregels? Moet ik iets anders doen dan ik deed om succes te hebben en mijn toekomst veilig te stellen?’

De noodzakelijke cultuurdoorbreking begint al bij de volksvertegenwoordiging. Waar kamerleden, statenleden en raadsleden ‘scoren’ op van alles willen (regelen), vooral op incidenten en details sturen, beleid op beleid stapelen en het voldoen aan vormvereisten als ‘in control’ bestempelen – wat ook veel voorkomt! – dan programmeert zulks in hoge mate de organisatie daaronder.

Dan is de reactie in de onderliggende organisatie min of meer noodgedwongen vormelijk en hypocriet (‘We gaan het doen, we liggen op schema, alles gaat goed, het zal niet aan ons liggen!’). De kunst is dan om verborgen te houden waar je werkelijk mee bezig bent en wat je werkelijk kunt.

Les hieruit: iedere leiding krijgt de cultuur die zij verdient! Het is onterecht en helpt dus zeker niet om je ondergeschikten stelselmatig te diskwalificeren (‘Ze zijn hier niet zo taakvolwassen, niet zo innovatief, ze denken niet mee’) en ze op cursus te sturen. Wat wel helpt is je eigen aandeel in de situatie te zien en zelf iets systeemdoorbrekends te durven doen. Dat geldt dus niet alleen voor managers en bestuurders, maar juist ook voor volksvertegenwoordigers! Natuurlijk moet je geen dingen doen ‘die niet bij je passen’, je moet wel ‘authentiek’ blijven. Maar je kunt wel ‘op het randje van het toelaatbare’ mensen prikkelen en aan het denken zetten. Je kunt ongehoorzaam zijn jegens het vanzelfsprekende. Uit onderzoek blijkt overigens dat mensen die dat durfden hun authenticiteit juist hervonden – ze bleken juist zichzelf niet meer te zijn in het cultuurconformisme waaraan ze zich hadden overgegeven!

Wie het lef kan opbrengen om de strijd met ‘het systeem’ aan te gaan, die brengt cultuurverandering teweeg. Je kunt en moet daarbij klein beginnen, incrementeel, stapje voor stapje. Naarmate steeds meer anderen daarin meegaan (olievlekwerking) krijgt het veranderingsproces steeds meer gestalte.

Mogelijke werkvorm

Het helpt al enorm om het initiatief te nemen met elkaar in gesprek te gaan (verschillende functies, niveaus, disciplines) en ervoor open te staan wat de ander bezighoudt. Ook dat klinkt eenvoudig en vanzelfsprekend, maar ook dat betekent voor veel leiders een fundamentele mentale herprogrammering. Je moet bijvoorbeeld in zo’n gesprek niet de ander willen overtuigen van het eigen gelijk (‘zenden’, genoeg nemen met ‘ja zeggen, nee doen’ omdat dat comfortabel voelt), maar oprecht kunnen luisteren en doorvragen, je eigen belangen, overtuigingen en principes kunnen loslaten (ook al voelt dat onzeker en oncomfortabel).

Ook daar bestaan natuurlijk werkvormen voor. Maar pas wel op dat dit geen vergaderingen worden, waarin met elkaar wordt onderhandeld en een compromis wordt gesloten in de vorm van een lijstje met goede voornemens en actiepunten! Dan is er iets fout gegaan. Dan mogen we allemaal blijven doen wat we doen.

Duidelijk zal zijn dat het weinig zoden aan de dijk zet om een P&C-cyclus te vereenvoudigen als volksvertegenwoordigers en andere leidinggevendenden dat niet willen, omdat ze onuitgesproken menen er belang bij te hebben de bestaande bureaucratistische cultuur in stand te houden en/of weigeren om zelf iets te veranderen aan hun eigen werkwijze.

Mogelijke werkvorm

Wij bepleiten een overgang van integraal management naar verbindend leiderschap. Bij verbindend leiderschap horen vaardigheden, die in belangrijke mate trainbaar zijn, met behulp van individuele werkvormen en groepsbijeenkomsten. Mogelijke hulpmiddelen zijn casusevaluatie, intervisie, actief spiegelen door een coach.

Daarbij gaat het onder meer om vaardigheden als de volgende.

- Meer inhoudelijke drive en bescheidenheid dan charismatische overtuigingskracht.
- Beginnen met ‘de juiste mensen op de juiste plaats’ in plaats van met visie en strategie.
- Meer gestage, stap voor stap volharding dan grootscheepse verandering.
- De werkvloer proberen te helpen in plaats van te belasten.
- Meer feedback organiseren dan anderen vertellen wat ze moeten doen.
- De werkelijkheden van verschillende circuits verbinden in plaats van het eigen resultaat centraal stellen.
- Iets anders doen dan iedereen verwacht, maar niet ‘te gek doen’.

Controllers helpen mee

De wijze waarop de controllersfunctie in overheidsorganisaties doorgaans is ingevuld werkt in hoge mate systeembevestigend. Namelijk als ‘hoeder van de cyclus’, als ‘onafhankelijk bedrijfs-economisch geweten’ van de organisatie en als plaatsvervangend toezichthouder.

In allerlei particuliere bedrijven zou dat zinvol kunnen zijn, maar in de complexe leidinggevende gelaagdheid en externe en interne netwerken van de overheid steken disfunctionele effecten al snel de kop op.

Controllers kunnen dan door de lijn worden gezien als de belichaming van het kwaad dat moet worden uitgeroeid. Controllers zijn in de ogen van de lijn meestal de bedenkers van de formats en de procedures en de schrijvers van de plannen en de rapportages. Controllers zitten je steeds achter de broek dat je alweer voor dan en dan de informatie moet invullen die je al zo vaak hebt ingevuld. Controllers houden je van je werk en je krijgt er niets voor terug.

Andersom foeteren de controllers op de beslissers die steeds maar ad hoc besluiten nemen die onvoldoende zijn onderbouwd, zich niet houden aan opgestelde plannen en – kortom – niets begrijpen van wat bedrijfsmatig werken eigenlijk betekent.

Dit is natuurlijk de verkokering in ultima forma. Ieder doet z'n eigen ding en wijst naar de ander. Hoe valt dat te doorbreken? Dat is iets voor de 'reflective practitioners' en leiders onder de controllers: leren zien dat het zo gaat en leren kijken naar je eigen aandeel daarin. Probeer je niet een bedrijfseconomisch wereldbeeld op te leggen aan een werkelijkheid die een heel andere logica kent? Ken je die logica eigenlijk wel goed genoeg? Kun je niet beter uitgaan van die andere logica en van daaruit proberen iets te doen aan een betere onderbouwing van ad hoc besluiten? Of beter nog: met goede argumenten 'nee' durven zeggen als er wéér iets bovenop de berg met wensen, beleidsplannen en projecten komt dat niet uitvoerbaar zal blijken te zijn? Dan doe je mee aan het werkelijke controlspel in plaats van dat je dingen opschrijft waarmee in dat spel volgens jou aanvankelijke logica te weinig wordt gedaan.

Mogelijke werkvorm

Ook daar zijn werkvormen voor. Zo lieten we een aantal controllers in een grote organisatie twee middagen vertellen over wat er in hun ogen niet goed ging met de planning & control binnen de organisatie. Toen we de balans opmaakten kwamen we tot de ontdekking dat het verhaal in belangrijke mate ging over het gedrag van alle betrokkenen: wat en hoe ze wel en niet deden. Een aantal gedragsitems die op de controllers zelf betrekking hadden, hebben we tijdens een workshop 'teruggegeven'. Bijvoorbeeld: als mijn directeur de planning & control niet wil invullen dan doe ik dat zelf wel. Wie komt ervoor uit dat een bepaald item op hem / haar van toepassing is? En zo ja, waarom doe je het zo? Wat levert het op? Als je het anders had

gedaan (met ideeën van andere deelnemers aan de workshop) wat zou er dan zijn gebeurd? enzovoort.

Duidelijk zal ook zijn dat het weinig zoden aan de dijk zet om een P&C-cyclus te vereenvoudigen en aan leiderschap en cultuurverandering te werken als de controllers in de positie blijven om het bestaande systeem van P&C met alle bijbehorende verkokering en beeldvorming in stand te houden.

Mogelijke werkvorm

Ook hier valt bij verbeterprocessen te denken aan werkvormen waarin reflectie op het eigen gedrag in het controlproces een belangrijke plaats inneemt; bijvoorbeeld aan de hand van casusevaluatie en uitwisseling van ervaringen met anderen.

Voor controllers gaat het in deze trajecten om het verwerven van vaardigheden als:

- Weten dat er gescheiden werelden en werkelijkheden in organisaties zijn, eraan meewerken die met elkaar in verbinding te brengen; met name de ‘harde’ werkelijkheid van doelen en procedures met de ‘zachte’ wereld van persoonlijke behoeften en vraagstukken van de samenleving. Ook verbinden van beleidsinhoudelijke ‘kokers’ en van de diverse bedrijfsvoeringsdisciplines met de ‘lijn’.
- ‘Echte’ gesprekken weten te organiseren, de juiste mensen aan tafel brengen, aanvoelen wat de echte onderwerpen zijn.
- Kritisch meedenken, onder andere door te wijzen op de risico’s van onrealistische doelen, op onvoldoende feedback; er iets van zeggen als men van alles belooft, maar in werkelijkheid zijn eigen gang gaat; erop aandringen dat er organisatiebreed geprioriteerd wordt; niet in de laatste plaats een financieel vakman zijn, bijvoorbeeld het belang van de budgettaire grenzen bewaken. Niet ‘onder’ de intergraal manager staan, maar ‘naast’ de verbindend manager.

Klaar voor veranderproces?

Een veranderproces in termen van ‘Control voor leiders’, dat is iets wat je gezamenlijk moet willen en waar bepaalde mensen het voortouw in durven nemen. Dan neem je elkaar op sleeptouw en dan gebeurt er iets.

Zit er in een van de in het voorgaande genoemde punten (planning & control, leiderschap en cultuur- en gedragsverandering) een cruciale

kink in de kabel – of, eigenlijk erger nog, hebben ze niets met elkaar te maken omdat je ze hebt belegd in verschillende projecten, waarbij je zelf duimen draaiend achterover blijft leunen – dan kan dat leiden tot persoonlijke frustratie bij diegenen die wel hun nek uitstaken. Uiteindelijk leidt dat slechts tot meer systeembevestiging: het schiet maar niet op, de onderlinge en externe waardering blijft uit en het zijn anderen die daar volgens jou de schuld van zijn.

Een organisatie waarbinnen planning & control, leiderschap en cultuur- en gedragsverandering los van elkaar blijven staan, waar een dogmatisch gevulde P&C-cyclus als heilig goed blijft gelden of waar relevante beslissers dan wel controllers in hun hart niets zien in een gezamenlijk veranderproces waarin je zelf de eerste stap zet, zo'n organisatie is nog niet klaar voor 'Control voor leiders'.

7. Het vervolg: zes andere manieren om te verbeteren

Uit onze ervaringen met de pilots en met andere adviesopdrachten merken we dat er behoefte is aan handreikingen voor het invullen van verbeterprocessen. In het voorgaande hoofdstuk zijn onder ‘mogelijke werkvormen’ al verschillende praktische tips gegeven. Hieronder worden nog zes andere manieren genoemd om te helpen een andere vorm van control tot stand te brengen.

Het bewustwordingsdebat voortzetten

De agenda's zijn vol en het is niet makkelijk tijd vrij te maken voor ‘bespiegeling’. Toch is het een nuttige investering om regelmatig bij elkaar te komen om over sturen en control te praten. Bijvoorbeeld om een zelfde taal te leren spreken. Wat is ‘soft control’? Wat bedoelen we er meer precies mee? Op welke manier sturen we? Hoeveel control is nuttig? Meestal hoef je maar even na te denken om een casus te bedenken waarin er iets niet goed ging met de ‘control’. Hoe open zijn we om te bespreken wat er misging?

Vaker verticaal overleggen

We zijn gewend om ‘horizontaal’ te overleggen, in gemeenteraad, college, MT, afdeling. Breng in kaart wanneer de verticale kolom contact heeft, er uitwisseling plaatsvindt tussen ‘boven’ en ‘beneden’. Zoek manieren om elkaar vaker te spreken, indirect gerelateerd aan het werk (bijvoorbeeld samen muziekworkshops doen) en direct aan het werk gerelateerd (bijvoorbeeld werkbezoeken).

Rolgesprekken versterken

Plaats het gesprek centraal in het controlproces. Bedenk wie met wie moet overleggen. Bediscussieer de rollen van de gesprekspartners. Sta stil bij het feit dat elke ‘laag’ in de organisatie een eigen focus heeft. Breng in beeld waarom de een de ander nodig heeft. Oefen met het voeren van een gesprek waarin vier onderwerpen aan bod komen: mensgerichte, omgevingsgerichte, resultaatgerichte en organisatiegerichte onderwerpen. Werk dan uit welke informatie voor het gesprek nodig is.

Herzie in dat verband de ‘P&C-kalender’. Probeer een oplossing te vinden voor het gevoel van velen dat men continu dezelfde gegevens moet aanleveren. Markeer duidelijke momenten in het jaar met een eigen karakter (strategische discussie, jaarplanning, voortgang). Zie het maken van de kalender als het organiseren van de dialoog.

Versterken aandeel bestuur en politiek in het controlproces

Breng een discussie met volksvertegenwoordigers en bestuur op gang over hun aandeel in het controlproces. Volksvertegenwoordigers hebben vaak de indruk dat hun invloed te beperkt is. Bestuurders hebben de neiging aan de voorkant ambities te stapelen en zijn achterdochtig ten opzichte van ambtelijke reacties dat een en ander wellicht te ambitieus is.

Besprek of de sturingsrelaties wellicht te formeel/juridisch zijn ingevuld. Onderzoek de mogelijkheden van sturen op inhoud en persoonlijke betrokkenheid. Zoek naar vergroting van de effectiviteit van volksvertegenwoordigers en bestuurders door het organiseren van contact met de werkvloer.

Verbeteren concernsturing en financieel vakmanschap

Bij concernsturing gaat het om het laten ontstaan van overzicht, het bevorderen van samenhang in beleid en bedrijfsvoering en om bewaking van de financiële kaders. Concernsturing wordt vaak ervaren als het rode potlood. Aan de andere kant is er een noodzaak van concernsturing.

Managers moeten zich laten helpen op dit gebied, alleen al omdat ze niet op alle gebieden deskundig zijn, zoals ICT, juridische zaken, financiën, enzovoort

Breng in dit verband in beeld of de diverse deskundigheden, zoals het financieel vakmanschap, van voldoende niveau is. Ga na of in de werkverhouding met deze deskundigen wederzijds sprake is van inlevingsvermogen en verbindend gedrag.

Leren van elkaar en de wetenschap

Veel organisaties zijn bezig hun manier van control te veranderen. Er zullen de komende tijd allerlei praktijkervaringen worden opgedaan. Een aantal daarvan zal ongetwijfeld worden beschreven in

tijdschriften als B&G, Binnenlands Bestuur, TPC en Overheidsmanagement. Van die ervaringen valt natuurlijk veel te leren.

Bestuurders en managers zullen ook via hun netwerk en beroepsverenigingen ervaringen met elkaar uitwisselen.

De praktijktoepassingen van een andere invulling van control worden ook door de wetenschap met belangstelling gevolgd. Zo doet BMC -er Mark van Dam een promotieonderzoek naar 'stille waarden'. Centrale vraag hierbij is: waarom doen mensen wat ze doen? Hierin betreft hij verschillende factoren, zowel rationele als irrationele. In dit onderzoek wordt geprobeerd om zowel vanuit de theorie als vanuit de empirie deze factoren in beeld te brengen en te kijken in hoeverre Planning & Control-systemen daarbij kunnen aansluiten.

Tenslotte, ook BMC volgt de ontwikkelingen en is er direct bij betrokken. Andere vormen van control worden samen met opdrachtgevers in praktijk gebracht. Ook daar worden dus ervaringen opgedaan. We bespreken de ervaringen met een Begeleidingsgroep van 'Control voor leiders', waarin een aantal opdrachtgevers participeren.

Van onze nieuwe ervaringen brengen we u graag te gelegener tijd op de hoogte.

8. Verantwoording

Het diagnoseproces, bestaande uit de onderdelen die hiervoor zijn beschreven in hoofdstuk 3, is ontwikkeld in de periode mei – september 2007, door een aantal BMC-ers en TMOP-ers. Dat waren Gief van Schijndel, Ard Schilder, Werner van der Linden, Marcel Hermans, Jos Beekmans, Anne Schipper, Richard Journée en Willem de Vries.

Vier pilotorganisaties hebben de diagnose doorlopen, in de periode oktober 2007 – februari 2008. De vier pilot organisaties en hun opdrachtgevers zijn:

- Gemeente Hengelo, opdrachtgever, Riny Coenders, directeur Bedrijfsvoering
- Gemeente Heerhugowaard, opdrachtgever Berry Roeleveld, concerncontroller
- Gemeente Borsele, opdrachtgever Piet Katsman, gemeentesecretaris
- Provincie Drenthe, opdrachtgever Annette Imhof, directeur-secretaris

Het doorlopen van het diagnoseproces is geëvalueerd door de ontwikkelaars van BMC en TMOP en daarnaast door een begeleidingsgroep. De begeleidingsgroep bestond uit Bram van Grasstek (concerncontroller Ede), Angela Riddering (concerncontroller Gouda), Peter Polhuis (vm gemeentesecretaris Hilversum), Piet Katsman (gemeentesecretaris Borsele), Wim Davidse (hoofd sector Middelen Borsele), Berry Roeleveld (concerncontroller Heerhugowaard), Riny Coenders (directeur bedrijfsvoering Hengelo), Hans van Sadelhoff (directeur BMC groep), Gief van Schijndel (senior adviseur BMC), Werner van der Linden (divisiemanager BMC), Harry Puts (senior adviseur BMC) en Harrie Aardema (bijzonder hoogleraar ‘publiek management, in het bijzonder in relatie tot vernieuwingen in organisatie en bedrijfsvoering’ aan de Open Universiteit Nederland en procesdirecteur kennisontwikkeling bij BMC).

Tekstbijdragen in deze publicatie zijn van Harrie Aardema en Harry Puts.

Colofon

Realisatie

BMC

Tekst/redactie

prof. dr. H. Aardema

dr. H.G.A. Puts

Vormgeving en opmaak

Mooijekind ontwerpers, Loenen (Veluwe)

Druk

BDU Grafisch Bedrijf, Barneveld

BMC | advies
management

Deze publicatie wordt u aangeboden door:

BMC

Hoofdkantoor

Smallepad 34

3811 MG Amersfoort

Postadres

Postbus 490

3800 AL Amersfoort

tel : 033 - 496 52 00

fax : 033 - 456 23 57

bmc@bmc.nl

www.bmc.nl