

Harrie Aardema

Control voor leiders

Wat doet ú aan 'het systeem'?



BMC | advies, verandermanagement
& coaching



overheids
management

combineert kennis en praktijk

Control voor leiders

Wat doet ú aan 'het systeem'?

Control voor leiders

Wat doet ú aan 'het systeem'?

Harrie Aardema

© Harrie Aardema, Den Haag 2007

Uitgegeven door: Elsevier Overheid, onderdeel van Reed Business bv, in samenwerking met Bestuur & Management Consultants te Leusden

Fotografie: Jan Vonk

ISBN: 978 90 352 4080 3

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de rechthebbende op het auteursrecht. Aan de samenstelling van deze uitgave is de uiterste zorg besteed. Voor eventuele schade, die zou kunnen voortvloeien uit enige fout of onvolledigheid die in dit boek mocht voorkomen, aanvaardt de uitgever noch de auteursrechthebbende aansprakelijkheid.

Voorwoord

‘*Van stolling naar beweging*’, zo luidt de titel van een kernparagraaf in het boek dat u nu heeft opengeslagen.

Waarom is dat de kern?

Omdat veel (overheids)organisaties in hun drang om meer resultaatgericht te gaan werken langzamerhand wat zijn 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’.

Terwijl de werkelijkheid van alledag wordt 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’.

‘*Van stolling naar beweging*’ markeert zowel het einde van een tijdperk als een omslag in denken. Van het ‘bedrijfsmatige’ tijdperk van de afgelopen decennia naar een tijdperk waarin gezocht wordt naar essentie en zingeving, naar het inhoudelijke debat over toegevoegde waarde en richting. Van een top-down, idealistisch, holistisch en normerend denken naar een werkendeweg spelen met paradoxen en verschillen, met bewegingen van buiten naar binnen, in ketens, van onderop en van binnenuit.

‘*Van stolling naar beweging*’ betekent ook een fundamentele heroriëntatie op het fenomeen ‘planning & control’ (P&C), in samenhang met empirische inzichten en nieuwe veranderkundige inzichten. 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, schijnhouvast oplevert, niet wordt ‘teruggegeven’, ‘over de hoofden heen vliegt’ en meer als (bal)last dan als steun wordt ervaren.

‘*Van stolling naar beweging*’ houdt een andere kijk op P&C in (geen ‘systeem’ maar een vaardigheid), een versimpeling van de P&C-cyclus (het gaat om het voeren van de dialoog) en een aansluiting bij eigentijdse eisen en bewegingen (zoals horizontaal en programmatisch werken).

Dit boek levert daarvoor geen kant-en-klare recepten. Dat zou immers ‘oud denken’ zijn. Het gaat juist om het kunnen werken met veelvormigheid en de verschillen, om het vermogen om zélf systeemdoorbrekend te zijn, elkaar daarin weten te vinden en zo organisaties in beweging te krijgen. Voorgescreven sjablonen en standaardoplossingen helpen daarbij niet. Wel eyeopeners, ideeën en voorbeelden. Die zijn in het boek volop te vinden. Wij wensen u graag toe dat ze u helpen bij uw eigen beweging en die van uw organisatie.

Paul van Koppen, directeur BMC



Inhoud

Voorwoord	5
Hoofdstuk 1 Inleiding en samenvatting	13
1.1 <i>Aanleiding en opzet</i>	13
In control?	14
Collectieve mishandeling	16
Overzicht 1: de P&C-cyclus	18
Terreinafbakening	18
Opzet en indeling	19
1.2 <i>Samenvatting</i>	21
1.3 <i>'En hoe pak ik dat aan?'</i>	24
1.4 <i>Verantwoording en dankwoord</i>	26
Bijeenkomsten	26
Interviews/meelezers	28
Voldoende verantwoording?	29
Hoofdstuk 2 Waarom herijking van P&C?	31
2.1 <i>Wat gaat 'goed'?</i>	32
Toch niet alweer iets nieuws?	32
Verbreding van control	33
Vier kwaliteitsdimensies	34
Overzicht 2: verschillend kijken naar kwaliteit	35
Hard-zacht	36
Nadere toelichting op overzicht 2	36
Andere indelingen	39
Toverwoord verschil	40
Positief denken	41
Evenwichtige benadering	42
'En hoe pak ik dat aan?'	43

2.2	<i>Wat gaat minder 'goed'?</i>	43
	Een hoop gemopper	43
	Schijnbeheersing	44
	Gescheiden circuits	45
	Onhaalbare eisen	46
	Te ambitieuze plannen	46
	Stuwmeer van projecten	47
	Negatieve rapporten	48
	Bloedeloze verantwoording	49
	Mythe en illusie	49
	Ontzielde informatie	50
	Ongewenste neveneffecten	51
	Lippendienst aan regelaars	52
	Basis vaak niet op orde	53
	'En hoe pak ik dat aan?'	54
2.3	<i>Terug naar wat P&C is</i>	54
	Definities van P&C	55
	P&C = control	56
	P&C = persoonlijke vaardigheid	56
	Overzicht 3: voorspellende analyse van Henry Mintzberg	57
	Van stafsturing naar lijnsturing	59
	P&C dienstbaar maken	60
	'En hoe pak ik dat aan?'	60
	Hoofdstuk 3 Nieuwe tijd, nieuwe kansen	61
3.1	<i>New Public Management voorbij?</i>	62
	Beleidsgeneratietheorie	62
	Meer regeldruk dan ooit	63
	Deregulering wordt toezicht	64
	Onderstroom van verzet	65
	Zachte denkers	65
	Sociaal-constructionisme	66
	Het systeem bent u zelf	67
	Zelfreferentialiteit	67
	Petrischaaltjes	68
	Consequenties voor control	69
	'En hoe pak ik dat aan?'	70
3.2	<i>Waar doen we het voor?</i>	71
	Zingeingscrisis	71
	Overzicht 4: beleren of laten leren	72

	Nadere toelichting op overzicht 4	73
	Je willen verstoppen	77
	Je ei niet kwijt kunnen	77
	Complementair bestuur	78
	Zo niet SMART, dan toch inspirerend	79
	Voorbeeld: inspirerende doelen	80
	Vernieuwing zit in 'Ist'	81
	Omgekeerde performance paradox	81
	'En hoe pak ik dat aan?'	82
3.3	<i>Van stolling naar beweging</i>	83
	Omkering van denken	83
	Voeg het woord bij de daad	83
	Dynamiek van alledag	84
	Wat vastligt, beweegt niet meer	85
	Van de hei naar elkaar	86
	Voorbeeld: inspirerende control Dienst Stadsbeheer Arnhem	87
	Anders regelen	89
	Beyond budgeting	90
	Anders kijken naar control	91
	'En hoe pak ik dat aan?'	93
	Hoofdstuk 4 Versimpel uw P&C-cyclus	95
4.1	<i>Naar één stollingsmoment per jaar?</i>	98
	Stoppen met zelfkastijding	98
	Vereenvoudiging in volle gang	99
	Voorbeeld: mogelijke indikking aantal gemeentelijke P&C-documenten	101
	Begroting ter discussie	106
	Niet doorslaan	108
	Van aanbod naar vraag	109
	'En hoe pak ik dat aan?'	111
4.2	<i>Monitoren met dashboards</i>	111
	Niet meer dan zeven indicatoren	111
	Betere achterkant van sigarendoos	112
	Een paar ideeën	113
	Voorbeeld: dashboard afdelingshoofd Publiekszaken	116
	Bijhouden door 'eigenaar'	116
	Hoe nu sturen?	118
	De ander niet meer lastigvallen	119

Wiens visie en missie?	120
Voorbeeld: ontwikkeling dashboard sector CWS gemeente 's-Hertogenbosch	121
Overzicht 5: de Staat van de gemeente	122
Overzicht 6: burgerrollen en overheidsorganisatie	124
Rapport op één A4	125
'En hoe pak ik dat aan?'	126
4.3 <i>Dialogoog over verschillen</i>	126
Dialogoog is geen discussie	126
Voorbeeld: invoering informatiesysteem provincie Friesland	128
Control als communicatie	129
Overzicht 7: hoe leer ik helpen?	131
'En hoe pak ik dat aan?'	133
Hoofdstuk 5 Nieuwe vormen van control	135
5.1 <i>Horizontale processen</i>	136
Verticale cyclus niet passend	136
Wie controleert de keten?	137
Hoe linksonder is procesdenken?	138
Programmacontrol	139
Decentraal en centraal	141
Een feestje van de top?	142
'En hoe pak ik dat aan?'	144
5.2 <i>Helpende controllers</i>	144
Korte samenvatting van het boek tot dusver	144
Er is iets gaande	146
Activiteiten en competenties van controllers	148
Overzicht 8: programma van eisen public controlling EICPC	149
Voorbeeld: ontwikkeling controlfunctie gemeente Arnhem	152
Literatuur over controlontwikkeling	155
Waar zijn controllers voor?	156
Ontsnap aan vakinhoud	158
Onafhankelijkheid en positie minder interessant	159
Wees eens ongehoorzaam	161
Overzicht 9: tien veelgestelde vragen over wat 'Helpende control' wel en niet is	162
'En hoe pak ik dat aan?'	166

5.3	<i>Verbindende leiders</i>	166
	Doorbreken van gescheiden circuits	166
	Machtsoverdracht	168
	Wie is hier de baas?	169
	Communicerende vaten	170
	Kijk naar uw kijken	171
	Wat weerhoudt u?	172
	Van dertig naar tien	173
	Overzicht 10: tien bewegingen naar 'Verbindend leiderschap'	174
	Wie wil een verbindend leider?	179
	Liever sterven dan veranderen	180
	De waarom-vragen beantwoord? Resumé tot slot 'En hoe pak ik dat aan?'	181
		183
	Aangehaalde literatuur	185
	Trefwoordenregister	197
	Nootverwijzingen	209



Hoofdstuk 1

Inleiding en samenvatting

Waarschijnlijk hebt u weinig tijd. Dat geldt immers, zoals ook verderop zal blijken, voor velen van ons en maakt deel uit van onze problemdiagnose met betrekking tot planning & control (P&C). Als u echt weinig tijd hebt, kunt u desgewenst volstaan met de informatie die in dit eerste hoofdstuk is verzameld.

De eerste paragraaf van het hoofdstuk gaat over de aanleiding en de opzet van het boek. Waarom wij ons tot 'leiders' richten en wat wij onder 'leiders' verstaan. Waarom 'control' niet populair is, maar u wél 'in control' wilt zijn. Dat heeft te maken met de 'controlparadox': last van regels, maar wél veel geregeld willen zien. Verder bakenen we in deze eerste paragraaf ons terrein af en lichten we de hoofdstukindeling toe.

In de tweede paragraaf vindt u een korte samenvatting van het hele boek (onze kernboodschap in een notendop), gevolgd door een samenvatting van de aanbevelingen: *'En hoe pak ik dat aan?'* Dat hoort bij dezelfde paradox: standaardrecepten kunnen niet, maar u wilt wél horen hoe dit in de praktijk voor u zou kunnen werken.

De derde paragraaf bevat een verantwoording en dankwoord: de weg waarlangs het verhaal is ontstaan en welke personen een bijdrage hebben geleverd, schriftelijk en/of mondeling.

Natuurlijk is dit hoofdstuk te kort door de bocht. Wie meer wil weten en de tijd daarvoor wil en kan vrijmaken, verwijzen wij graag door naar de volgende vier hoofdstukken, die elk ook bestaan uit drie paragrafen.

1.1 Aanleiding en opzet

Waarom doen mensen lang niet altijd wat u met ze afspreekt?

Waarom staat in veel plannen een werkelijkheid die er niet komt?

Waarom leveren P&C-systemen zelden de sturingsinformatie die u nodig hebt?

Waarom verloopt integraal samenwerken zo moeizaam?

Waarom gedragen mensen zich niet overeenkomstig hun competentieprofielen?

Waarom helpen development- en cultuurveranderingstrajecten niet?

Over dergelijke vragen gaat dit boek. Dit is dus géén technisch vakboek voor controllers. Het is vooral een bezinnings- en ideeënboek voor iederéén die met P&C te maken heeft en evenals wij iets wil doen aan de contraproductieve aspecten ervan. De boodschap richt zich met name tot mensen die bestaande patronen bespreekbaar willen maken en daarin veranderingen willen doorvoeren door zelf voorop te gaan. Dit is dus ook geen boek voor managers. Het is een boek voor leiders.¹ In de woorden van Paul 't Hart: *'Een manager is idealiter een super-op-de-winkel-passer. Iemand die zorgt dat binnen gegeven doelen en waarden de zaken worden geoptimaliseerd. Leiders daarentegen herijken die doelen en waarden. Een wezenskenmerk van een leider ten opzichte van een manager is zijn systeemvernietigende kracht, gepaard aan zijn vernieuwende, creërende kracht.'*² Wij denken dan niet alleen aan directeuren en andere leidinggevendenden, maar in feite aan alle functionarissen die een leidende rol op het gebied van control willen nemen, of zij nu in een leidinggevende positie zitten of niet. Zij kunnen bijvoorbeeld een interessante informele machtspositie hebben. Ook controllers kunnen zulke leiders zijn. En ook andersoortige functionarissen die op het terrein van de bedrijfsvoering de vakinhoudelijke spil van hun organisatie zijn. Met dergelijke veranderaars in spe willen wij graag reflecteren op de gestelde waarom-vragen.

We proberen actuele inzichten uit de praktijk en theorie van control te koppelen aan enkele recente inzichten uit onder meer de bestuurskundige, de veranderkundige en de leiderschapsliteratuur. Wij menen dat vooral niet-instrumentele reflectie op waarom-vragen zoals hier gesteld een sleutel verschaft naar handelingsperspectieven voor de 'weerbarstige praktijk' van P&C. Naast een analyse bieden wij daartoe de nodige praktische voorbeelden en handreikingen.

In control?

Het onderwerp 'control' is niet populair. Het begrip heeft een technisch-instrumentele connotatie. Het doet denken aan (te veel en te ingewikkelde) regels, formulieren en controles. *'Daar heb ik niet zoveel mee'*, zegt u dan al gauw. Natuurlijk houdt u meer van vernieuwend en lerend bezig zijn. U doet liever aan development, leiderschap en innovatie dan aan control. Aan de andere kant moppert u wel – zeker als u bij de overheid werkt – op die alsmaar doorgaande bezuinigingen en reorganisaties en op de mogelijke consequenties daarvan voor uw (rechts)positie. U vindt dat uw organisatie beter 'in control' moet zijn. Het financiële huishoudboekje moet kloppen.

Iedereen moet weten waar hij aan toe is. En u wilt zelf ook ‘in control’ zijn! Voldoende reden dus om het begrip ‘control’ eens aan een nadere inspectie te onderwerpen.

Overheidsorganisaties in Nederland hebben de afgelopen decennia hard gewerkt aan het opzetten en verbeteren van interne P&C-systemen. Gemeenten kwamen met ‘BBI’³, waterschappen met ‘BBP’⁴, departementen met ‘VBTB’⁵. Zowel intern als extern – met uitvoeringsorganisaties, of tussen bestuurslagen – proberen organisaties elkaar als het even kan te houden aan ‘prestatieafspraken’. Doelen moeten tegenwoordig ‘SMART’⁶ worden geformuleerd, uitvoering moet volgens gestandaardiseerde formats en procedures, verantwoording moet transparant. En de regels en controles daaromheen (in de vorm van contracten, toezicht, audits, rekenkamers enzovoort) nemen steeds groteskere vormen aan. Want steeds als er iets niet klopt of als zich een incident voordoet, is de reflex: ‘*Dat moet beter geregeld worden.*’ Niet alleen ambtelijk, maar ook van de zijde van zowel burgers en maatschappelijke organisaties als in de politiek. De voorbeelden staan dagelijks in de krant.

‘Ik was deze week bij een symposium over risicobeheersing in de zorgsector. Het was voor mij verbijsterend te horen hoeveel eisen, vragenlijsten en rapportages de ronde doen, en dat alles opdat artsen, verpleegkundigen en andere uitvoerende medewerkers elke stap die zij zetten, achteraf kunnen verantwoorden. Het is een complex van regels waarin de sector is ingesnoerd of zich laat insnoeren.’

(...) ‘Het risico is dat ze uit angst voor de accountants en de advocaat hun hele organisatie lamleggen met registraties en rapportages.’ (...) ‘We hebben het gezien in het onderwijs, we zien het bij de politie. Hoogopgeleide, zelfstandige mensen voelen zich beknot en gekleineerd. Ze verliezen hun plezier in het werk en worden apathisch of opstandig. In een omgeving die zorg of genezing moet bieden, is dat fataal. Ik ben niet graag patiënt in een ziekenhuis waar de verpleging wrokkig en chagrijnig rondloopt. Daar word ik niet beter van.’

*Citaten uit column van Johan Schaberg
in: NRC Handelsblad van 17 september 2006.*

Hier staat nogal wat: te veel eisen, vragenlijsten, rapportages, verantwoordens, complex, insnoeren, angst, lamleggen, registraties, beknot, gekleineerd, plezier verliezen, apathisch, opstandig, fataal, wrokkig, chagrijnig. Wij menen dat het hier geen incidentele oprisping betreft

van iemand die het even wat zwart ziet. Op tal van plekken is momenteel sprake van vergelijkbare ontboezemingen. In de pers, in de literatuur, op symposia enzovoort. Het gaat blijkbaar om een zeer breed geobserveerd verschijnsel. Een 'systeem' waar we met z'n allen in zitten. Iets abstracts buiten onszelf dat ons tot op zekere hoogte beheerst.

Toch houden we dit 'systeem' ook met z'n allen in stand. En tegelijk zeggen we tegen elkaar dat we het liever anders zouden zien. We willen minder ambtenaren en tegelijk een stevige overheidsinterventie, daar komen de in 2006 verschenen partijprogramma's voor de Tweede Kamerverkiezingen wel zo ongeveer op neer. Houden we onszelf dan voor de gek of is er iets anders aan de hand? We willen avontuur en tegelijk willen we zekerheid. We willen dynamiek ('beweging') en denken dat te bereiken door dingen vast te leggen en aan anderen op te leggen ('stolling').

Kortom, we worstelen met een 'controlparadox'. Een paradox is een schijnbare tegenstrijdigheid. Niet écht tegenstrijdig dus? Zijn 'stolling' en 'beweging' tegelijk mogelijk en nodig, in een bepaalde, elkaar versterkende balans? We hebben het nodig ons speelveld te kennen alvorens ons te kunnen ontplooien. Maar als het evenwicht tussen 'stolling' en 'beweging' verstoord is, blijft de synergie uit. Te veel onzekerheid belemmert het avontuur. Te veel registratie sluit de dynamiek buiten. Die zoekt en vindt dan eigen wegen.

Collectieve mishandeling

Waar komen P&C-systemen vandaan? Is de overheid de grote boosdoener? Wat gebeurt er dan binnen overheidsorganisaties? Wie daar zijn oor te luisteren legt, hoort op de werkvloer soortgelijke klachten als buiten op straat, of in de krant. Vrij vertaald: we schieten buiten en binnen met kanonnen op muggen en slagen er dan toch nog in om ze te missen! Ook de meeste interne P&C-systemen kosten iedereen zeer veel energie.

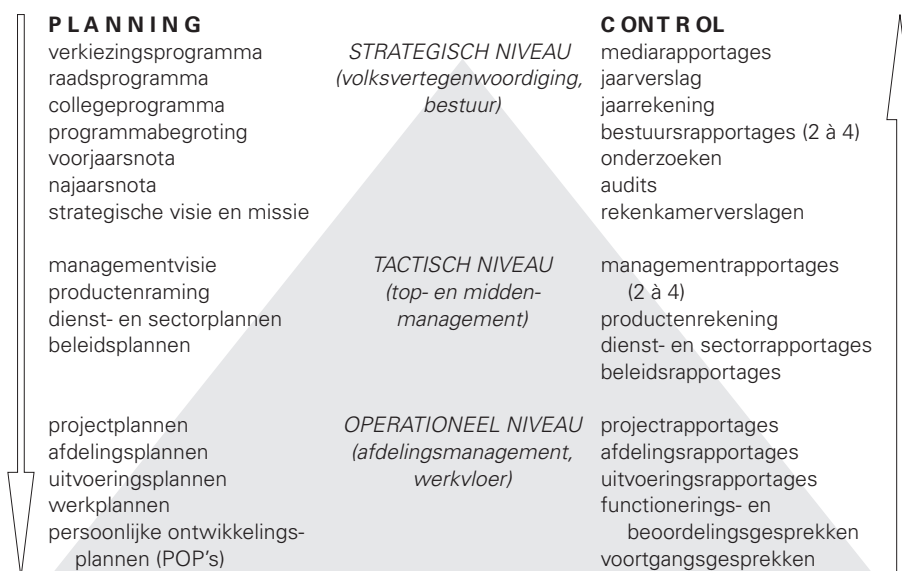
Het prototype van de P&C-cyclus – het interne systeem zoals de meeste overheidsorganisaties min of meer hebben ingevoerd – staat weergegeven in het navolgende schema. Het is in beginsel gebaseerd op het BBI-project en qua terminologie aangepast aan het met ingang van het begrotingsjaar 2004 in werking getreden BBV 2003.⁷ Het BBI-project werd in 1987 opgestart door het ministerie van Binnenlandse Zaken. Het doel was om gemeenten bedrijfsmatiger te doen functioneren. De noodzaak hiertoe ontstond toen als gevolg

van economische recessie bezuinigd en meer gedecentraliseerd moest worden. Uitgangspunt van het BBI-denken was de bestaande financiële (begrotings)cyclus. De bedoeling was om financiële voortgangsinformatie aan te vullen met beleidsmatige informatie. Wat wordt er geleverd voor het geld? Kan dat mogelijk ook op een efficiëntere manier? Met de komst van het BBV is men in plaats van beleidsplan en begroting gaan spreken van programmabegroting en productenraming, maar de essentie van het cyclusidee veranderde daardoor niet.

Het idee van BBI was mooi en passend in die tijd. Het heeft tot belangrijke verbeteringen in de bedrijfsvoering geleid (zie paragraaf 2.1).⁸ Maar de huidige tijd ziet er anders uit: toenemende globalisering door ICT-ontwikkelingen⁹, toenemende variëteit zowel in gedrag en in culturen als in producten. Veel auteurs stellen dat hiermee ook de positie van de overheid in de samenleving verandert. Zij wensen een minder centralistische overheid die 'anders regelt'.¹⁰ Andere leiderschapsstijlen staan in de belangstelling, niet alleen extern – andere verhoudingen tussen bestuurslagen –, maar ook intern – integrale samenwerking binnen kantelende structuren.

Uit onderzoek blijkt bovendien dat veel organisaties met hun P&C-verbeteringen wat doorgeschoten zijn. *'Er zijn te veel ballen in de kerstboom gehangen'*, vond een van onze gesprekspartners in de voorbereiding van dit boek. Daarbij gaat het overigens niet alleen om de cyclus, maar om de inrichting van het bestuurs- en managementconcept in het algemeen. *'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'*, aldus BMC-directeur Paul van Koppen in het voorwoord van dit boek.

Overzicht 1: de P&C-cyclus



Alle plannen en rapporten van deze P&C-cyclus moeten worden gevuld met informatie. Dat kost veel tijd en energie. ‘Een collectieve mishandeling’, meende gemeentesecretaris Ad de Kroon van Helmond tijdens een van de regiobijeenkomsten die wij hielden ter voorbereiding van dit boek. De informatie die uit de P&C-cyclus komt is vaak weinig bruikbaar bij het dagelijkse besturen en managen. Er kunnen toch nog ‘financiële lijken uit de kast komen rollen’. P&C lijkt in de praktijk soms meer als last dan als hulp te worden ervaren. ‘Een betonnen zwemvest’, sprak BMC-collega Harry Meeuwse onlangs beeldend. Met name op cultuur- en gedragsniveau zijn bovendien nogal wat ongewenste neveneffecten gesignaleerd: non-interventiecultuur, je eenzijdig richten op wat gemeten wordt enzovoort.¹¹

Terreinafbakening

Meer dan voldoende aanleiding dus voor een bezinning op het fenomeen P&C. Hoe kan er meer balans komen tussen ‘stolling’ en ‘beweging’, zodanig dat P&C als hulp wordt ervaren in plaats van als last? Wat is daarvoor nodig? De benodigde balans noodzaakt tot terughoudendheid met nieuwe instrumenten en methoden. Want vertrouwen is gerechtvaardigd jegens oplossingen en recepten die eenzijdig instrumenteel en ‘hard’ zijn. Het geheim van de controlparadox

schuilt in de verbinding met (inter)menselijke mechanismen, in cultuur en gedrag, in de ‘zachte’ kant. We willen ons in dit boek daarom concentreren op de wisselwerking tussen ‘hard’ en ‘zacht’.¹² Dat is een wat ongebruikelijke benadering van control. Gebruikelijk is om de ‘harde buitenkant’ van P&C te beschrijven en een verbeterde versie daarvan voor te schrijven aan de praktijk, veelal – aan het eind van het recept – gekoppeld aan de mededeling dat een en ander alleen zal werken als ook de cultuur en het gedrag zullen verbeteren. Daarvoor worden dan cultuur- en gedragsveranderingstrajecten, opleidingen en trainingen enzovoort nodig geacht. Wij draaien dit liever om. Wij verschansen ons in eerste instantie aan de ‘zachte binnenkant’ van de organisatie. We proberen van daaruit te begrijpen waarom het gaat zoals het gaat en hoe dat door u in de praktijk zou kunnen worden beïnvloed.

Verder richten wij ons in het bijzonder op de overheid en daarbinnen vooral op de dynamiek binnen ambtelijke organisaties. We gaan dus niet zozeer in op P&C in politiekbestuurlijke zin en evenmin op prestatieafspraken tussen overheid en samenleving en tussen organisaties onderling. Veel voorbeelden halen wij uit de gemeentelijke sfeer. Gemeenten vormen nu eenmaal nog steeds de grootste ‘soort’ binnen het geheel van de overheidsorganisaties. Maar de inhoud van het boek is naar onze indruk mutatis mutandis van toepassing op alle soorten overheidsorganisaties van deze tijd en hun onderlinge betrekkingen, evenals overigens alle semi-overheidsorganisaties en ook nogal wat particuliere organisaties. U kunt er dus ook iets aan hebben als u bijvoorbeeld volksvertegenwoordiger bent, of bestuurder, lijn- of stafmedewerker, extern adviseur, wetenschapper, student of burger, of werkzaam in een private organisatie. Ook dan kunt u in dit boek vast wel elementen vinden waarmee u in uw eigen specifieke (werk)situatie uw voordeel kunt doen.

Opzet en indeling

We beogen met dit boek een brug tussen theorie en praktijk te slaan. We hebben veel aandacht besteed aan de toegankelijkheid. Een onderwerp als dit wordt anders al gauw moeilijk of saai. Vandaar allerlei richtingwijzers: de uitgebreide inhoudsopgave, het notenapparaat, de literatuurlijst en het trefwoordenregister. De tekst zelf hebben wij zo simpel mogelijk gehouden, zonder al te veel uitweiding. We betreuren dat wel enigszins. Over elk deelthema valt zo veel meer te vertellen en ook zo veel meer onderzoek en literatuur te noemen. Omwille van de toegankelijkheid hebben wij onszelf grote beperkin-

gen opgelegd. Wij zullen de tekst wel opluisteren met voorbeelden en uitspraken van praktijkbetrokkenen en collega's die wij in het kader van de voorbereiding van dit boek ontmoetten.

Maar concrete oplossingen voor uw eigen praktijkproblemen kunnen en willen wij u niet bieden. Door dat te doen zouden wij u tekortdoen. Standaardoplossingen bestaan niet. Oplossingen op maat ontstaan slechts door scherping van uw eigen geest en door eigen initiatief en handelen. Wij beogen praktijk en theorie te verbinden zonder een blauwdruk te presenteren. Langs die weg willen wij prikkelen en stimuleren tot verbetering.

Na de zodadelijk volgende samenvatting en verantwoording ziet de verdere opzet van het boek er als volgt uit.

In hoofdstuk 2 gaan we dieper in op de vraag waarom het nodig zou zijn om het denken over P&C te herijken. We bezien wat er volgens praktijkmensen en onderzoekers 'goed' gaat en wat er minder 'goed' gaat. We bepleiten een terugkeer naar wat P&C volgens ons in essentie is: een persoonlijke vaardigheid om uw werk te organiseren. Dus niet wat het in de overheidspraktijk nogal eens geworden is: 'een systeem' of 'iets van financiën'.

In hoofdstuk 3 signaleren we dat we na het sterk bedrijfseconomisch geïnspireerde tijdperk van de afgelopen decennia vermoedelijk aan de poort staan van een nieuw tijdperk. Naast economische waarden worden andere waarden belangrijker. Deze waarden hebben bijvoorbeeld te maken met vormgeving aan 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.

In hoofdstuk 4 werken we uit dat binnen veel overheidsorganisaties een drastische vereenvoudiging van de P&C-cyclus tot de mogelijkheden behoort. De uitdaging is: minder energie steken in de cyclus. Zomogelijk misschien zelfs volstaan met slechts één 'stollingsmoment' per jaar: een gecombineerde verslaglegging en begroting. Gedurende het jaar zelf kan dan, gebruikmakend van de mogelijkheden die ICT biedt, naar behoefte worden gevolgd hoe het staat met de voortgang van gemaakte afspraken. We laten zien dat het uiteindelijk aankomt op de kwaliteit van de communicatie over verschillen.

In hoofdstuk 5 richten we het vizier op nieuwe vormen van control die zich onmiskenbaar aandienen, passend bij de tijd die voor ons ligt: het ondersteunen van programmatisch werken, van interventies en besluiten als gevolg van nieuwe ontwikkelingen, van het regisseren van processen en van het optimaliseren van de communicatie, intern

en extern. Hier ontmoeten volksvertegenwoordigers, bestuurders, managers en PIOFA-disciplines¹³ elkaar in nieuwe vormen van samenwerking. Niet meer ieder voor zich door de ander afgerekend worden op het onhaalbare, maar elkaar de hand toesteken om het mogelijke te realiseren. Niet meer onderhandelen over het eigen gelijk en het eigenbelang vanuit afzonderlijke circuits, portefeuilles en disciplines, maar het vinden van de onderlinge toegevoegde waarde.

1.2 Samenvatting

HOOFDSTUK 2 WAAROM HERIJKING VAN P&C?

1) *Wat gaat 'goed'?*

Er gaat veel goed op het gebied van P&C. Begrotingen zijn inzichtelijker geworden. Rekeningen zijn op tijd. Er is veel aandacht voor de kwaliteit van de bedrijfsvoering. Financiële control is daarbij onverminderd belangrijk. Daarnaast ontstaat toenemende aandacht voor de niet-financiële aspecten van P&C: effectbereiking en andere prestaties, cultuur en gedrag, veranderkundige inzichten. Op veel plaatsen ontstaan initiatieven tot versimpeling van de P&C-cyclus. Ook wordt alom gezocht naar nieuwe vormen van control en leiderschap, passend bij hedendaagse eisen van omgevingsgericht en programmatisch werken.

2) *Wat gaat minder 'goed'?*

Er gaat veel goed, maar er gaat ook veel níet goed op het gebied van P&C. In veel organisaties bestaat een hoge mate van instrumentele schijnbeheersing, omgeven met negatieve percepties en uitstraling. 'Afspraak = afspraak' blijkt vaak lastig te realiseren. De energie die in 'het systeem' moet worden gestoken, weegt in de beleving van menige gebruiker niet op tegen de bruikbaarheid van de informatie die eruit komt. Er zijn tal van ongewenste neveneffecten mogelijk. Het is van belang om de soms eenzijdige aandacht voor rechtmatigheid en doelmatigheid in balans te brengen met de doeltreffendheid en aanvaardbaarheid. Daarnaast dient de 'basis op orde' te zijn, anders is P&C op drijfzand gebouwd.

3) *Terug naar wat P&C is*

P&C is in de kern niet 'iets financieels', niet 'een technisch systeem', niet een 'speeltje van deskundigen'. P&C is bij voorkeur te definiëren als het persoonlijk én gezamenlijk organiseren van uw eigen werk. Zo bezien doet iedere functionaris aan P&C, ook al geschiedt dat nu feitelijk dikwijls los van 'het systeem'. Het is van belang het bestaande top-down rationalistische 'aanbod' van P&C-informatie te herijken vanuit de bottom-up informatiebehoefte van gebruikers in de praktijk. Dat is in de eerste plaats een taak van leiders: van 'stafsturing' naar 'lijnsturing'. Controllers ondersteunen daarbij naar behoefte.

HOOFDSTUK 3 NIEUWETIJD, NIEUWE KANSEN

4) *New Public Management voorbij?*

Loopt de beleidsgeneratie van het New Public Management ten einde? 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 leidinggevendenden is deze trend te bespeuren. In sociaalconstructivistische benaderingen wordt het persoonlijk nemen van initiatief en verantwoordelijkheid beklemtoond. Het systeem is dan niet 'een gegeven' maar bespreekbaar en veranderbaar. Daarvoor is het nodig oog te hebben voor de informele, cultuurbepalende verandermotortjes van de organisatie. Dit betekent een andere kijk op leren, veranderen en adviseren.

5) *Waar doen we het voor?*

'Waar doen we het voor?' Dat vragen steeds meer mensen zich af. Naast maatschappelijke effecten en vormgeving speelt individuele zingeving in dat verband een belangrijke rol: 'Wat is mijn toegevoegde waarde aan de sociale verbanden waarvan ik deel uitmaak?' Er 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'.

6) *Van stolling naar 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 regelen' 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.

HOOFDSTUK 4 VERSIMPEL UW P&C-CYCLUS

7) *Naar één stollingsmoment per jaar?*

Het mag! Het kan! De wet schrijft niet voor dat uw organisatie een cyclus met periodieke plannen en rapportages moet hebben. In principe kan worden volstaan met één keer per jaar de balans opmaken in de vorm van een gecombineerde begroting en rekening. De informatiebehoefte van gebruikers vormt het versimpelingscriterium. 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 gema-
naged. Zonodig worden nieuwe prioriteiten gesteld en nieuwe keuzes
gemaakt. Repeterende invuloefeningen maken plaats voor communicatie
over nieuwe ontwikkelingen en nieuwe vraagstukken.

8) Monitoren met dashboards

Waar plannen vereenvoudigen, kunnen ook rapporten eenvoudiger. Ze zijn
nauwelijks meer nodig als toets in hoeverre een geplande werkelijkheid is
gerealiseerd. Bij planning in de zin van voortgaande communicatie past
een systeem van digitaal-fluide dashboards, waarbij gebruikers 'met één
druk op de knop' sturingsinformatie kunnen ontsluiten zodra zij die nodig
hebben. Iedere functionaris beschikt over een eigen dashboard met een
beperkt aantal 'eigen' sturingscriteria. De dashboardinformatie wordt per-
manent en direct bijgehouden door de functionarissen die erover gaan.
Een voorbeeld van een dashboard op gemeenteraadsniveau is 'De Staat
van de gemeente'. Van daaruit zijn verbindinglijnen te trekken zowel naar
belangstellende burgers als naar andere niveaus van de interne organisa-
tie en andere bestuurslagen.

9) Dialoog over verschillen

P&C is vooral ook de vaardigheid tot een permanente dialoog over ver-
schillen. Planning is niet langer een blauwdruk of visitekaartje, noch een
stapeling van te veel ambities, maar een zaak van voortdurend wegen en
prioriteren van verschillende belangen. Control is niet langer signaleren,
toetsen en afrekenen, maar het verbinden van verschillende processen en
verschillende betrokkenen. Niet langer – zoals nu – functionarissen op
werkvloerniveau zelf laten kiezen waaraan zij hun tijd besteden (met als
mogelijke consequentie divergerende verwachtingen en negatieve beeld-
vorming), maar het verbinden van actoren en processen. Veel komt aan op
de kwaliteit van de dialoog: inzicht in 'stille waarden' en oprechte aandacht
in plaats van elkaar voor de gek houden.

HOOFDSTUK 5 NIEUWE VORMEN VAN CONTROL

10) Horizontale processen

De gebruikelijke 'verticale' P&C-cyclus past niet zonder meer bij nieuwe
ambities van gekantelde organisaties. In veranderende organisaties ont-
staan nieuwe inzichten, ideeën en best practices. 'Horizontale' werkpro-
cessen. 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-hiërar-
chisch leiderschap.

11) Helpende controllers

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 ver-

persoonlijken 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.

12) Verbindende leiders

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 leiderschapsstijlen. Van 'volgepland isolement' naar organiseren van contact met buitenwereld en werkvloer. Van onderhandelend 'duelliseren' naar samenwerken en het bereiken van complementaire toegevoegde waarde.

1.3 'En hoe pak ik dat aan?'

Algemeen

- ☞ Loop de volgende vragen en tips systematisch langs en schrijf uw bevindingen op.
- ☞ Als u bepaalde punten niet begrijpt: zoek het desbetreffende onderdeel van het boek op, denk daarover na, zoek zonedig andere bronnen.
- ☞ Ga over uw bevindingen in gesprek met betrokkenen. Zoek samen met hen naar oplossingsrichtingen en zet die om in *eigen* acties.
- ☞ Laat de voortgang van de acties samen met uw betrokkenen periodiek terugkomen op uw gezamenlijke agenda.
- ☞ Laat ieder vertellen over de eigen ervaringen en help elkaar om waar nodig de koers bij te stellen.

Paragraafsgewijs

HOOFDSTUK 2 WAAROM HERIJKING VAN P&C?

1) Wat gaat 'goed'?

- ☞ Onderzoek wat 'goed' gaat op het gebied van uw P&C. Kijk 'onbevangen' naar 'extern' en 'intern' en naar 'hard' en 'zacht'. Ontmasker eenzijdigheid. Gebruik de kwaliteitscriteria doeltreffendheid, doelmatigheid, aanvaardbaarheid en rechtmatigheid, óók in onderlinge balans.

2) *Wat gaat minder 'goed'?*

- ☞ Onderzoek 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?

3) *Terug naar wat P&C is*

- ☞ Waar stuurt u persoonlijk op? 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.

HOOFDSTUK 3 NIEUWE TIJD, NIEUWE KANSEN

4) *New Public Management voorbij?*

- ☞ Ontdek de informele 'verandermotortjes' 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 hun probleembelevingen? Welke ideeën en ambities hebben zij?

5) *Waar doen we het voor?*

- ☞ Dring door tot het behoefteniveau van de mensen op uw werkvloer. 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.

6) *Van stolling naar beweging*

- ☞ Bouw 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.

HOOFDSTUK 4 VERSIMPEL UW P&C-CYCLUS

7) *Naar één stollingsmoment per jaar?*

- ☞ Peil 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.

8) *Monitoren met dashboards*

- ☞ 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 door de functionarissen die in de praktijk met de desbetreffende materie bezig zijn.

9) Dialoog over verschillen

- ☞ 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.

HOOFDSTUK 5 NIEUWE VORMEN VAN CONTROL

10) Horizontale processen

- ☞ 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.

11) Helpende controllers

- ☞ Verschuif het accent van controle en onderhandeling naar toegevoegde waarde en facilitering. Leer elkaar te helpen. Schenk bij training, werving en selectie van zowel controllers als leidinggevendenden aandacht aan de competenties die daarvoor nodig zijn.

12) Verbindende leiders

- ☞ Leer uw functioneren 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 hou vol!

1.4 Verantwoording en dankwoord

Het boek is geschreven in de wij-vorm. Daarmee willen we uitdrukken dat de inhoud voortkomt uit de ervaringen en ideeën van velen. 'U' en 'wij' lopen daarbij als producent en consument van het verhaal weinig transparant door elkaar. (Hoe symptomatisch is dat voor ons onderwerp?) Dat laten we nu maar zo.

Het totstandkomingsproces begon met een groep BMC'ers, naast de auteur bestaande uit Hans van Sadelhoff (projectleider), Jan Baerends, Arjan Bosker, Jaap Diepeveen en Henderikus Haan. Deze groep is in de loop van het jaar 2005 diverse malen bijeen geweest om zich te beraden op het functioneren van P&C bij de overheid. In latere stadia hebben ook andere BMC-collega's belangrijke bijdragen geleverd, met name Rob Bransz, Harry Meeuwssen, Toine van Helden en Jeroen van den Berg.

Bijeenkomsten

In mei 2006 heeft BMC een bijeenkomst georganiseerd voor circa 60 consultants van BMC en TMOP die zich bezighouden met financiën

en bedrijfsvoering, vaak ook in interim-functies in de praktijk van het openbaar bestuur. Aan deze consultants hebben we de hoofdlijnen van ons denken – overeenkomend met de hoofdstukindeling van dit boek – ontvouwd en de volgende drie vragen voorgelegd:

- 1 *Herkent u de noodzaak tot vernieuwing van P&C bij de overheid?*
- 2 *Hoe vergaand en op welke wijze kan uw P&C-cyclus worden versimpeld?*
- 3 *Welke ideeën en voorbeelden hebt u over nieuwe vormen van control?*

Aan het eind van de bijeenkomst riep BMC-directeur Paul van Koppen de consultants op om per e-mail de antwoorden op deze drie vragen nader uit te werken. Deze inspanning is door maar liefst 36 consultants geleverd.¹⁴ Hoewel de uitwerkingen uiteraard verschilden, leverden de analyses en ideeën een stevige voedingsbodem op voor de inhoud van dit boek.

Het bleek dat vraag 1 door nagenoeg alle consultants bevestigend werd beantwoord, zij het dat sommige consultants er voor waarschuwden om ‘niet het kind met het badwater weg te gooien’. De antwoorden op de vragen 2 en 3 gaven een rijke variëteit aan oplossingsrichtingen te zien. Duidelijk werd dat dé oplossing die in alle gevallen voldoet niet bestaat. Het kunnen denken in verschillen betekent juist dat afhankelijk van het type organisatie, de omstandigheden en de fase waarin de organisatie verkeert een specifieke, op maat passende oplossing geboden is.

In twee BMC/TMOP-werkgroepjes zijn we nadien aan het werk gaan om met name twee onderdelen nader uit te diepen: een werkgroepje dat zich bezighield met de vereenvoudiging van de P&C-cyclus en een werkgroepje dat zich bezighield met de ins en outs van programmatisch werken. Ook daaruit kwamen diverse ideeën voort die we in dit boek hebben verwerkt.

In de loop van 2006 hebben BMC en TMOP vier regiobijeenkomsten georganiseerd voor praktijkfunctionarissen die zich met deze materie bezighouden: in Eindhoven, Amsterdam, Arnhem en Heerlen. Elk van de regiobijeenkomsten werd bezocht door 40 à 50 managers en controllers van verschillende overheidsorganisaties. Steeds gingen we met deze praktijkfunctionarissen op dezelfde wijze aan het werk: we ontvouwd het gedachtegoed in hoofdlijnen en stelden steeds dezelfde drie vragen. Vervolgens werd telkens in kleine groepjes met elkaar gesproken.

Ook in een workshop op het jaarcongres van de FAMO op 14 september 2006 (60 deelnemers) en in een bijeenkomst met vertegen-

woordigers van de gemeenten Emmen (concerncontroller Rob Sloots en beleidsmedewerker Marius Vroom), Helmond (gemeentesecretaris Ad de Kroon), Hengelo (gemeentesecretaris Wim Joost Licht en onderzoeker Wim de Jong), Roosendaal (concerncontroller Dick Maaskant) en Vlaardingen (gemeentesecretaris Jan Brinkman en concerncontroller Erik van der Veer) wisselden we op dezelfde wijze het gedachtegoed uit.

We deden dat ook in presentaties en workshops bij diverse overheidsorganisaties, op uitnodiging of in het kader van een lopende opdracht. Verder spraken we op 28 september 2006 met een intervisiegroep bestaande uit de concerncontrollers Carel Jansen (concerncontroller gemeente Zutphen), Peter Leeuwendaal (concerncontroller gemeente Rijswijk), Eduard Kerssemakers (directeur middelen gemeente Weert en voorzitter van de FAMO), Paul Jongkees (concerncontroller gemeente Hoorn en lid van de vakgroep Financiën en control van de FAMO).

Op 16 oktober 2006 hebben we een bijeenkomst georganiseerd met een groep consultants van TMOP, op dezelfde wijze als de in mei 2006 georganiseerde bijeenkomst voor consultants van BMC en TMOP tezamen.¹⁵ In deze bijeenkomst hebben we vooral ook gezocht naar praktische voorbeelden en concrete toepassingsmogelijkheden.

De resultaten van al deze bijeenkomsten bevestigden telkens weer het beeld dat van meet af aan ontstond en groeide. Het antwoord op vraag 1: nagenoeg volledig ja. Het antwoord op vraag 2: we zijn er nagenoeg allemaal over aan het denken of al aan het ingrijpen. Het antwoord op vraag 3: ook hier zijn we nagenoeg allemaal mee bezig. En: *‘We willen en kunnen van elkaar leren, maar we zijn beducht voor standaardoplossingen. We zijn allemaal verschillend en in verschillende stadia van ontwikkeling.’*

Interviews/meelezers

Naast deze bijeenkomsten hebben we enkele praktijkfunctionarissen met name uitgenodigd om mee te werken aan een diepte-interview. Deze bijdrage is geleverd door Yvonne Mulder Smit (adjunct-directeur gemeente Heerenveen), Frits van der Velden (concernmanager financiën gemeente Arnhem), Ard Schilder (voorheen inspecteur rijksfinanciën, thans BMC-collega), Gief van Schijndel (voorheen hoofd (concern)financiën gemeente Tilburg, thans ook BMC-collega) en Harry Puts (adviseur Bestuursdienst gemeente Amsterdam).

Dank daarvoor! Jullie uitspraken en/of analyses komen her en der in het boek voor.

Bij het ontwikkelen van deze publicatie hebben we voorts dankbaar gebruikgemaakt van verkregen inzichten dankzij het samenwerkingsverband tussen BMC en de Open Universiteit Nederland: de stichting Kennis Publiek Management en de bijzondere leerstoel 'Publiek management, in het bijzonder in relatie tot vernieuwingen in organisatie en bedrijfsvoering'. Met name de gesprekken met Bernard Verstegen, hoogleraar management accounting, en Arno Korsten, hoogleraar bestuurskunde, zijn een leerzame inspiratiebron geweest. Daarnaast ook de gesprekken met andere collega's en met studenten, zoals de studenten van de afstudeercommunity's 'BBV' (Besluit Beheer en Verantwoording) en 'Innovatie in organisatie en bedrijfsvoering' en van de mastercursus 'Management bij de overheid'.

Ten slotte noemen we in het bijzonder nog de personen die de tijd en moeite hebben willen nemen om conceptteksten kritisch te lezen en te becommentariëren. In alfabetische volgorde: Marcel Barre, Jeroen van den Berg, Arie Delfgouw, Jaap Diepeveen, Arno Korsten, Dennis Lacroix, Harry Meeuwssen, Harry Puts, Hans van Sadelhoff, Ard Schilder, Gief van Schijndel, Carien Verhoeff, Bernard Verstegen, Peter Werkman, Roel Wever en Erik Wietses.

Voldoende verantwoording?

Bevat het voorgaande nu voldoende verantwoording om tot een boek als dit te kunnen komen? Er zijn geen standaardvragenlijsten gehanteerd. Er is geen empirisch onderzoek verricht in de vorm van het verzamelen van 'data' die vervolgens zijn opgeteld, afgetrokken en geanalyseerd. Er is geen wetenschappelijk te verantwoorden beeld ontstaan van aantallen overheidsorganisaties die iets op eenzelfde wijze hebben ervaren of gedaan. Dat kan volgens ons ook niet goed, want iedere organisatie is weer verschillend. Er zijn grote lijnen te traceren, maar vooral ook verschillen te erkennen. We hebben slechts verhalen aangehoord en die vergeleken en geïnterpreteerd. We menen dat we dat op een dusdanig grote schaal hebben gedaan dat de resultaten die we in dit boek hebben neergelegd in stevige mate gedragen worden door de overheidspraktijk in Nederland.

Bijna iedereen die we in het kader van de totstandkoming van dit boek hebben ontmoet, is van mening dat fundamentele vernieuwing van P&C nodig is. Dat we zijn doorgeschoten in de bureaucratise-

ring en ‘controlitis’. Tegelijk vinden veel van deze mensen ook dat fundamentele verandering niet goed mogelijk is: *‘Het gaat nu eenmaal zo. Er zitten ook veel goede kanten aan. Er hebben veel mensen belang bij om het zo te houden. De raad vraagt om deze informatie.’* Vandaar onze conclusie in het laatste hoofdstuk dat er slechts weinig verbindende leiders beschikbaar zullen zijn om het schip vlot te trekken. Maar ze zijn er wel. Het is onze stellige overtuiging dat het schip langzaam maar zeker van koers verandert. Het is mooi dat u en wij daaraan mogen bijdragen.

Natuurlijk zijn we ook andere en onderling verschillende inzichten tegengekomen en hebben we onze eigen subjectieve interpretatie gegeven aan alles wat we hebben gehoord en meegemaakt. Maar dat zou naar onze mening ook gegolden hebben indien we het onderzoek zouden hebben ingericht naar de methodologische maatstaven van een kwantitatief-empirisch onderzoek. Wij hebben er in dit boek voor gekozen om plaats te nemen in de werkelijkheid zelf, vanuit het besef dat we daar zelf deel van uitmaken en mede vorm aan geven. We doen verslag van wat we hebben aangetroffen. Iedereen die hieraan op enigerlei wijze een bijdrage heeft geleverd zijn wij veel dank verschuldigd. Dat geldt ook aan de velen die hebben meegewerkt en wier naam hier niet kon worden genoemd.



Hoofdstuk 2

Waarom herijking van P&C?

Veel boeken en artikelen over P&C gaan over de techniek van P&C.¹⁶ Ze beschouwen min of meer als gegeven wat er allemaal ‘moet’ – van Europa, Den Haag, accountants, het topmanagement enzovoort. Ze gaan vooral over hoe dat dan moet, hoe het georganiseerd kan worden, met welke filosofie, welk format, welk stappenplan enzovoort. Meestal zijn die verhalen geschreven door ‘deskundigen’: wetenschappers, specialisten, adviseurs. Ze bevatten voor niet-deskundigen soms ingewikkelde taal en bevatten naast recepten dikwijls successtory’s waarin de auteurs een hoofdrol speelden. De verhalen zijn vaak indrukwekkend: zo zou u het ook wel willen, maar ja....

In de mêlee van adviezen en recepten op P&C-gebied doen oneliners het goed. Daar klampt u zich in de praktijk gretig aan vast: de PDCA-cyclus van Deming (‘Plan-Do-Check-Act’),¹⁷ het Vier R-model van Schnabel (‘Richting-Ruimte-Resultaat-Rekenschap’),¹⁸ de indeling Strategisch-Tactisch-Operationeel van Anthony,¹⁹ Balanced Scorecard,²⁰ het INK-model enzovoort. Kiest u maar. Er bestaat vast wel een oneliner waar u het eigen vernieuwde, bestuurs- en managementconcept aan kunt ‘ophangen’, zodanig dat u het intern goed kunt ‘verkoppen’. Daarna zal het vast beter gaan. Denkt u.

De boodschap van de meeste verhalen over P&C is dat u ervan zou kunnen leren. Toegegeven, dat geldt ook voor dit verhaal. Als effect wordt niet altijd beoogd dat u alles leest en dat u ook echt snapt wat er gebeurt als u het recept ‘implementeert’. *‘Als ik gewild had dat je het zou begrijpen had ik het wel beter uitgelegd’*, schijnt Johan Cruyff eens gezegd te hebben. Als effect wordt ook niet altijd beoogd dat u zich afvraagt of het geschrevene allemaal wel nodig is. Dat u ziet dat het betrekkelijk weinig uitmaakt welk model u kiest, omdat ze desondanks uiteindelijk allemaal uitmonden in een P&C-cyclus die overal ongeveer even dikke pakken papier oplevert waar overal ongeveer even weinig mee wordt gedaan. Dat u ziet wie er voordeel van heeft en wie er last van ondervindt. Wat het allemaal kost. Wie er allemaal belang bij heeft om het circuit van P&C op deze wijze in stand te houden.

We willen proberen in dit boek dergelijke ‘moeilijk grijpbare’ aspecten wel onder ogen te zien. Waarom? Omdat – zoals we in de inleiding al aangaven – de kritiek op P&C momenteel enorm is. Ondanks of misschien juist wel dóór alle recepten. Tot in de haarvaten van nagenoeg alle samenwerkingsverbanden hebben we te maken met regels, administratieve eisen, formats en formulieren. We vragen ons allemaal wel eens af of dat niet anders kan. Hoe het zover heeft kunnen komen. Waarom we elkaar dit aandoen. En vooral ook: wat we eraan kunnen doen.

In dit tweede hoofdstuk gaan we dieper in op de vraag waarom het nodig is om het denken over P&C te herijken. Daartoe bezien we wat er volgens praktijkmensen en onderzoekers ‘goed’ gaat en wat er minder ‘goed’ gaat. We bepleiten een terugkeer naar wat P&C volgens ons in essentie is: een persoonlijke vaardigheid. Dus niet wat het in de overheidspraktijk nogal eens geworden is: ‘een systeem’ of ‘iets van financiën’, min of meer losstaand van de dagelijkse managementpraktijk.

2.1 Wat gaat ‘goed’?

Er gaat veel goed op het gebied van P&C. Begrotingen zijn inzichtelijker geworden. Rekeningen zijn op tijd. Er is veel aandacht voor de kwaliteit van de bedrijfsvoering. Financiële control is daarbij onverminderd belangrijk. Daarnaast ontstaat toenemende aandacht voor de niet-financiële aspecten van P&C: effectbereiking en andere prestaties, cultuur en gedrag, veranderkundige inzichten. Op veel plaatsen ontstaan initiatieven tot versimpeling van de P&C-cyclus. Ook wordt alom gezocht naar nieuwe vormen van control en leiderschap, passend bij hedendaagse eisen van omgevingsgericht en programmatisch werken.

Toch niet alweer iets nieuws?

We horen het u al denken: *‘Herijking van P&C? Nee hè, toch niet alweer iets nieuws? Wij hebben onze P&C de afgelopen jaren net op orde gebracht. Natuurlijk kan er ook bij ons nog een hoop verbeteren, maar slecht gaat het niet. We zitten echt niet te wachten op weer iets anders. Wij gaan gestaag door op het ingeslagen pad.’*

U hebt gelijk. Er gaat heel veel goed op het gebied van P&C. De begrotingen van onze overheidsorganisaties zijn over het algemeen een stuk inzichtelijker geworden. De vroegere inputbegrotingen boordevol ondoorgroendelijke cijfers hebben plaatsgemaakt voor toegankelijker begrotingen waarbij de relatie met (beleids)afspraken en -prestaties gemakkelijker kan worden gelegd. We hoeven ook niet

meer jaren te wachten op een jaarrekening, zoals vroeger wel voorkwam. Dat zijn natuurlijk goede verbeteringen. In het algemeen bestaat er meer dan ooit aandacht voor de kwaliteit van de bedrijfsvoering. Ook dat is op zichzelf positief. Voortdurend wordt overal gezocht naar verbeteringsmogelijkheden, vanuit een zekere gretigheid naar 'wat er in de wereld te koop is'. P&C-cycli worden vereenvoudigd (zie hoofdstuk 4 van dit boek). Organisaties kantelen en zoeken naar nieuwe vormen van control (zie hoofdstuk 5). Met andere woorden: u vernieuwt al volop! De vernieuwing van P&C is in volle gang! Het kan niet de bedoeling zijn om alles wat bestaat en gebeurt overboord te kieperen en van voren af aan te beginnen. Het gaat erom te behouden en door te ontwikkelen wat goed gaat en te zien en te verbeteren wat minder goed gaat.

Verbreiding van control

P&C is bij de overheid ook in die zin vernieuwd, dat langzamerhand niet alleen meer de financiële functie in het geding is. Zowel in de theorie als in de praktijk is steeds meer aandacht gekomen voor de zogenaamde niet-financiële aspecten van P&C.²¹ Met de financiële functie is het allemaal wel begonnen. De gedurende de afgelopen decennia bij de overheid sterk gegroeide aandacht voor P&C komt voor een belangrijk deel voort uit de noodzaak om efficiënter te werken als gevolg van schaarse financiële middelen, aanvankelijk met name in de jaren tachtig.²² Later zijn daar de overige PIOFA-functies aan toegevoegd. Men is in dat verband gaan spreken van 'P&O-control', 'I&A-control' en 'juridische control'. Daarbij wordt gesteld dat het bij P&C niet alleen gaat om de middelen (inputs), maar ook om het proces (throughputs), de productie (outputs) en de effecten (outcomes). Voor dit laatste is men de term 'beleidscontrol' gaan hantieren.

De verbreding van de control heeft ongetwijfeld de toename van het aantal instrumenten en deskundigen om de interne bedrijfsvoering te rationaliseren in de hand gewerkt. Denk ook aan de alom ter hand genomen beschrijvingen van de werkprocessen (AO), aan kwaliteitsmodellen als INK, ISO en balanced scorecard, aan de vlucht die interne auditing heeft genomen enzovoort.²³ Op deze verbreding van de controlfunctie komen we in het laatste hoofdstuk terug.

Toch wordt P&C door menigeen nog steeds primair geassocieerd met 'iets financieels'. Het zijn ook bij de overheid nog steeds vaak 'mensen van financiën' die de P&C-kar trekken. Ons is in het kader van de voorbereiding van dit boek gebleken dat financiële control

door nagenoeg alle betrokkenen onverminderd belangrijk wordt gevonden, ongeacht of het om staf- dan wel om lijnfunctionarissen gaat.²⁴ Daar zijn dan ook goede argumenten voor.²⁵ Buiten kijf staat dat het belangrijk is om te weten waaraan het geld wordt besteed en of dat op een doelmatige en doeltreffende wijze gebeurt. Dat geldt zeker ook voor 'belastinggeld'.

Onze indruk is dat de toegenomen aandacht voor niet-financiële aspecten bij de overheid in hogere mate voorkomt dan in het particuliere bedrijfsleven. Meestal wordt verondersteld dat de overheid aan P&C is gaan doen omdat men – geïnspireerd door het NPM-denken – het net zo (goed) wil doen als het particuliere bedrijfsleven, maar die aanname is twijfelachtig: het is nauwelijks aantoonbaar dat het voorbeelden van bedrijven waren die werden nagevolgd.²⁶ Zeker in de uitwerking is bij de overheid over het geheel genomen sprake van een grotere bureaucrativering van de P&C dan bij het 'gemiddelde' bedrijf (voor zover dat bestaat). Wellicht hangt dit verschil samen met andere verschillen tussen overheid en bedrijfsleven. Anders dan in particuliere organisaties gaat het in overheidsorganisaties uiteindelijk niet om het verdienen van geld. Verder bestaat de corebusiness van de overheid in mindere mate uit het leveren van een verkoopbaar product; de corebusiness is veeleer het afwegen van een veelheid van maatschappelijke belangen. Dat gebeurt niet in een situatie van concurrentie, maar in een monopoliepositie. Daarnaast kent de overheid een sterkere publieke en politieke controle. Dit alles maakt dat de overheid enerzijds relatief meer behoefte heeft aan beleidscontrol en integrale samenwerking tussen uiteenlopende disciplines en functies, terwijl dat anderzijds juist moeilijker is.

Het is dan ook niet vanzelfsprekend gebleken dat met alle doorgevoerde vernieuwingen ook een kwalitatief betere bedrijfsvoering is ontstaan. Dat werpt ons weer terug op de kernvraag van deze paragraaf. Wat is 'goed'? Wanneer is sprake van een kwalitatief betere bedrijfsvoering? En: wat is daarvoor nodig?

Vier kwaliteitsdimensies

Wat is 'goed'? Wie maakt uit wat 'goed' is? De controller? De volksvertegenwoordiging? De directeur? Hangt het antwoord op deze vragen niet af van de wijze van kijken? En verschilt dat niet per persoon en positie, afhankelijk van diens belangen en achtergrond? Voordat we het verder over P&C gaan hebben, verdienen deze vragen een reflectie. De termen 'goed' en 'niet goed' verwijzen naar het begrip 'kwaliteit'. Voor ons onderwerp gaat het dan om de kwaliteit van het

functioneren van de overheid. Om de vraag te kunnen beantwoorden wat daaronder moet worden verstaan, beginnen we met een kleine horizonverbreding en relativering.

In het wetenschappelijk denken over kwaliteit van overheidsfunctioneren kunnen vier kernelementen worden onderscheiden: rechtmatigheid, doelmatigheid, doeltreffendheid en aanvaardbaarheid. Soms worden daar wat andere woorden met iets andere ladingen voor gebruikt, maar nogal eens ontstaan de contouren van een min of meer vergelijkbare indeling.²⁷ De kernelementen rechtmatigheid, doelmatigheid, doeltreffendheid en aanvaardbaarheid corresponderen tot op zekere hoogte met vier klassieke historische hoofdlijnen in veel bestuurskundige, organisatiekundige en andere handboeken:

- *organisatiegericht denken* (scientific management, science of administration);
- *mensgericht denken* (human relations, sociaal constructionisme);
- *resultaatgericht denken* (doel-middeldenken, New Public Management (NPM));
- *omgevingsgericht denken* (open-systeemdenken, netwerken en interactiviteit).

De vier genoemde invalshoeken zijn via een assenstelsel intern-extern, hard-zacht – geïnspireerd op het model van de ‘competing values’ van Robert Quinn – aan elkaar te relateren.²⁸

Overzicht 2: verschillend kijken naar kwaliteit

<i>zelfregulering, reframing</i>		<i>fragmentatie, chaos</i>	
ZACHT			
<i>mensgericht</i> informeel, waarden, bottom-up praters : stimuleren/samenbrengen	AANVAARDBAARHEID	<i>omgevingsgericht</i> informatie, vraag, dienend denkers : vernieuwen/verkennen	DOELTREFFENDHEID
INTERN			EXTERN
RECHTMATIGHEID	<i>organisatiegericht</i> formeel, normen, top-down bewakers : beheersen/regelen	DOELMATIGHEID	<i>resultaatgericht</i> doelen, aanbod, markt doeners : koers bepalen/presteren
HARD			
<i>frames, fixatie</i>		<i>onderhandeling, eigenbelang</i>	

Hard-zacht

De linkerhelft van het schema staat voor een vooral naar binnen gerichte benadering, de rechterhelft voor een meer naar buiten gerichte benadering. De onderste helft van het schema staat vooral voor het inzetten van structuren en instrumenten, de bovenste helft voor inleving in gedragingen, belangen en noden van mensen. Natuurlijk zijn de termen 'hard' en 'zacht' in dat verband betrekkelijk. Een tijdschriftredacteur aan wie we het schema voorlegden schreef terug: *'Het is fout, het is andersom.'* Hij had gelijk. Harde P&C blijkt vaak boterzacht omdat de praktijk er zich weinig van aantrekt. Zachte aspecten blijken vaak keihard, omdat 'alles' uiteindelijk staat of valt met persoonlijke vermogens om anderen te bespelen in complexe belangen- en machtsverhoudingen. *'Het gaat niet om de inhoud'*, zegt men dan. *'Het gaat om de performance.'* Of: *'Gelijk hebben is iets anders dan gelijk krijgen.'* Maar bij gebrek aan beter laten we de termen 'hard' en 'zacht' toch maar zo staan, omdat 'hard' in het spraakgebruik vooral associeert met een benadering met oog voor 'tools' (houvast, iets vastliggende) en 'zacht' met een benadering met oog voor wat mensen daarmee al dan niet doen (dynamiek, flexibiliteit).

*Nadere toelichting op overzicht 2***Organisatiegericht denken**

In het begin van de vorige eeuw domineerde het organisatiegerichte denken vooral in termen van rationele vuistregels ter beheersing van de interne werkprocessen: 'scientific management' (Taylor),²⁹ 'science of administration' (Gulick & Urwick; Fayol).³⁰ De accenten zijn formeel, normatief, top-down. Standaardisering is in dit denken belangrijk. Als iedereen zich maar aan de centraal uitgevaardigde regels en standaarden houdt, dan komt het goed.

Hiermee correspondeert het kwaliteitsbeginsel van de rechtmatigheid.

Er horen managementvaardigheden bij die te maken hebben met regelen en beheersen. Managers die dit goed kunnen zijn vooral de 'bewakers' in termen van de door BMC veelvuldig toegepaste Birkmanmethode.³¹

De klassieke 'politics-administration dichotomy' past in dit beeld: de politiekbestuurlijke top bepaalt, de organisatie voert uit (Wilson; Goodnow).³²

Hetzelfde geldt voor de klassieke bureaucratietheorie (Weber)³³ en het 'rationele actor model' oftewel de manager als 'homo economicus' die de rationeel beste keuze maakt uit 'informatie op maat' (gebaseerd op de economische beslissingstheorie van de 'public choice'-benadering: Downs; Niskanen).³⁴

Veel hedendaagse managementconcepten zijn in zekere zin te beschouwen als een 'revival' van dit klassieke, organisatiegerichte denken, zoals: ISO (International Standardization Organization), INK (Instituut Neder-

landse Kwaliteit),³⁵ BPR (Business Process Redesign),³⁶ Balanced Scorecard³⁷, NPM (New Public Management, in z'n praktische uitwerking).³⁸ Al deze concepten hebben een rationeel-normatieve dimensie gemeen. Wat zijn de geldende normen binnen een organisatorisch verband en hoe kunnen die worden verbeterd? Wat zijn de 'frames' waaraan houvast wordt ontleend en waardoor het denken wordt gericht én beperkt (gefixeerd)?

Mensgericht denken

In de loop van de vorige eeuw werden de reacties op het organisatiegerichte denken steeds manifester: het mensgerichte denken: de 'human relations' stromingen (o.a. Barnard; Mayo; McGregor; Maslow).³⁹ De accenten zijn informeel, gericht op menselijke waarden, meer bottom-up. Het wordt belangrijk geacht om mensen 'mee' te krijgen.

Hiermee correspondeert het kwaliteitsbeginsel van de aanvaardbaarheid. Er horen managementvaardigheden bij die te maken hebben met stimuleren (coachen) en samenbrengen (teambuilding) van mensen. Managers die dit goed kunnen zijn vooral de 'praters'.⁴⁰

Naast – en als reactie op – de bij het organisatiegerichte denken genoemde managementconcepten beleeft ook het mensgerichte denken tegenwoordig een soort 'revival'. '*Het gaat om mensen*'.⁴¹ In het mensgerichte denken is oog voor het nu eenmaal beperkte vermogen van mensen om alles te overzien ('bounded rationality'),⁴² aan het intermenselijke karakter van managen en van overheidswerk in het bijzonder: belangen verdedigen, steun daarvoor verwerven enzovoort. Het zoeken is nu naar de 'homo sociologicus' of 'homo politicus'.⁴³ Benadrukt wordt dat managers veelal op basis van andere gronden beslissen dan op basis van rationele kosten-batenanalyses. Bijvoorbeeld op basis van dat wat eerder goed werkte, of op basis van intuïtie.⁴⁴

In leiderschaps- en developmenttrajecten zijn velen tegenwoordig op zoek naar zingeving en intrinsieke waarden, geïnspireerd door 'grote' managementdenkers die als reactie op rationele normering ook steeds meer nadruk leggen op zachte aspecten als intuïtie en emotie.⁴⁵

Verder wordt in de literatuur het sociaal-constructionistische denken steeds dominanter: zelfregulerend en reframend leren en veranderen via interactieve processen van betekenisgeving.⁴⁶

Het heeft iets van nieuwe vormen van directe democratie: van binnenuit en bottom-up, waarbij de neiging bestaat om de rol van (politieke, bestuurlijke en managerial) representanten te marginaliseren.

Resultaatgericht denken

Vanaf ongeveer de jaren zeventig van de vorige eeuw kwam het resultaatgerichte denken steeds meer in de belangstelling. Aanvankelijk in de vorm van beleidswetenschappelijke benaderingen,⁴⁷ vervolgens in toenemende mate in meer bedrijfsmatig georiënteerde benaderingen (NPM, in z'n theoretisch meest voorkomende opzet).

De accenten zijn rationeel doelgericht (doelbomen, SMART), aanbodgegericht (performance, prestaties leveren) en marktgericht (zakelijkheid, ondernemerschap, concurrentie).

Hiermee correspondeert het kwaliteitsbeginsel van de doelmatigheid (denken in termen van externe doelen in samenhang met de middelen waarmee c.q. de wegen waarlangs die doelen te bereiken zijn). Er horen managementvaardigheden bij die te maken hebben met koers bepalen (richting aangeven, op de zeepkist staan) en presteren (mensen achter de broek zitten dat ze hun werk goed doen). Managers die dit goed kunnen zijn vooral de 'doeners'.⁴⁸

In de praktijk van het openbaar bestuur komt dit denken ook tot uitdrukking in het streven naar kwaliteitshandvesten, benchmarking, prestatie-indicatoren en transparantie, kortom: prestatie-management.⁴⁹ Daarbij gaat het in toenemende mate ook om de kwaliteit van informatie en de technische hulpmiddelen die daarbij een rol kunnen spelen ('infocratie').

Omgevingsgericht denken

Gedurende de laatste decennia heeft daarnaast het omgevingsgerichte denken aan populariteit gewonnen. Aanvankelijk in de vorm van open systeemdenken (Easton; Katz & Kahn; Lawrence & Lorsch),⁵⁰ naderhand de vele 'horizontale', contingentie-, netwerk- en postmoderne benaderingen, met in Nederland Frissen als exponent.⁵¹

De accenten zijn gericht op het ontvangen van nieuwe informatie, vraag-gerichtheid, dienstbaarheid aan de buitenwereld. Trefwoorden zijn veelvormigheid, grensvervaging, fragmentatie en ambiguïteit.

Hiermee correspondeert het kwaliteitsbeginsel van de doeltreffendheid (denken in termen van maatschappelijke noden en effecten).

Er horen managementvaardigheden bij die te maken hebben met verken- (luisteren, ontvangen, nieuwe ontwikkelingen toelaten) en vernieu- (weten te bewerkstelligen dat het nieuwe zich vertaalt in andere omgangspatronen en gedragsroutines). Managers die dit goed kunnen zijn vooral de 'denkers'.⁵²

Het zijn onder meer veranderkundige disciplines en in het bijzonder ook de complexiteitstheorie en de chaostheorie van waaruit (soms en steeds vaker verweven met de hiervoor genoemde sociaal-constructionistische invalshoek) aandacht wordt gevraagd voor de machts- en adhocistische vraagstukken die samenhangen met de hiervoor genoemde accenten.

Het denkschema van overzicht 2 bevat allerlei elementen die op het eerste gezicht moeilijk verenigbaar lijken: intern versus extern, hard versus zacht, top-down versus bottom-up, normen versus waarden, formeel versus informeel, vraag versus aanbod. In de dagelijkse praktijk is het vooral de kunst om te kunnen 'spelen' met deze paradoxen. Met andere woorden, het zijn niet zozeer dilemma's ('of-of'), het zijn veeleer verschillende accenten – soms letterlijk belichaamd in verschillende persoonlijke karakters – die in de praktijk met elkaar moeten worden verzoend en door 'slim spel' wellicht zelfs tot synergie leiden ('en-en', 'win-win').

Andere indelingen

Natuurlijk zijn er veel meer en andere indelingen waarlangs de werkelijkheid kan worden benaderd en ingedeeld. Een bekende indeling is bijvoorbeeld die van Gareth Morgan, die in zijn 'Images of Organization' negen metaforen ten tonele voert: de organisaties als machines, als organismen, als hersenen, als culturen, als politieke systemen, als geestelijke gevangenissen, als 'flux en transformatie' en als instrumenten van overheersing.⁵³ Tot op zekere hoogte is deze indeling in te passen in overzicht 2, maar dat is betrekkelijk irrelevant. Belangrijker is dat het antwoord op de vraag naar wat 'goed' en minder 'goed' zou zijn afhangt van allerlei persoonsgebonden verschillen in de wijze van kijken, interpreteren en normeren.

Ook in de controlliteratuur bestaan indelingen en benaderingen die vergelijkbaar zijn met overzicht 2. Zo onderscheidt Robert Simons vier 'hefbomen van control' voor een succesvolle strategie van de organisatie: 'boundary systems', 'beliefs systems', 'diagnostic control systems' en 'interactive control systems'.⁵⁴ Deze hefbomen komen tot op zekere hoogte overeen met wat wij respectievelijk organisatiegericht, mensgericht, resultaatgericht en omgevingsgericht denken noemen. De waarde van het 'levers of control'-model is met name dat het aandacht vraagt voor een ruimere benadering van control dan signaleren, plannen, rapporteren en monitoren alleen. Het biedt een kans om control te verbinden met de werking van een organisatie in ruimere zin, inclusief de 'zachtere' aspecten.

Betekent het schema van overzicht 2 nu dat u alle competenties die het schema herbergt persoonlijk moet zien te beheersen? Dat u dus van alle markten thuis moet zijn? Nee. Anders dan enkele decennia geleden wordt de nadruk tegenwoordig minder gelegd op rationeel-holistische consequenties (zoals 'alles' in het schema willen beheersen met een ambitieus competentie-management) en meer op het erkennen en benutten van verschillen daarbinnen.⁵⁵ We moeten niet allemaal 'schapen met vijf poten' willen zijn. Dan doen we onszelf tekort. Want dan forceren we ons om te worden wie we niet zijn en we verwaarlozen onze kernkwaliteiten. We doen alsóf we alles kunnen. We houden elkaar voor de gek en creëren daarmee afstand. De ene mens is de andere niet, zoals ook organisaties, werkterreinen, posities en wetenschappelijke disciplines verschillen. De ene manager is van nature misschien vooral een coachend type (linksboven), de andere misschien overwegend een controllend type (linksonder) enzovoort. Verschillende types kunnen veel aan elkaar hebben en veel van elkaar leren. Maar de vraag wat 'goed' is en wat 'kwaliteit' is zal

door ieder type verschillend worden beantwoord. Daar werkt ook nog eens ieders positie op in. Volksvertegenwoordigers, bestuurders, controllers, managers en medewerkers hebben ieder vanuit hun eigen mentale programmering, positie, belangen enzovoort een andere opvatting over wat goed en niet goed is.

Toverwoord verschil

De vraag wat ‘goed’ en ‘niet goed’ is, laat zich in zijn algemeenheid dus moeilijk beantwoorden. Mensen hanteren daarvoor verschillende normen. Afhankelijk van de onderlinge (machts)positie zal in groepsverband de norm van de een bepalender zijn dan die van de ander. Dit betekent niet dat de ander zijn persoonlijke norm heeft laten varen. Hij ‘slukt die slechts in’, ‘om strategische redenen’, dat wil zeggen hij schikt zich naar de heersende norm om te overleven c.q. succesvol te zijn. Hofstede introduceerde hiervoor de term ‘machtsafstand’.⁵⁶ De onderlinge verschillen worden in de machtsafstand minder zichtbaar of ontkend. Het lijkt of er overeenstemming is, ‘de neuzen staan dezelfde kant op’. Juist echter in de oprechte confrontatie van deze verschillen tussen mensen en werkterreinen, dus in het zoeken van de onderlinge toegevoegde waarde zit de vernieuwingspotentie. Die zit dus niet in het machtswoord of in het ‘onderhandelen’ over het eigen gelijk. Dat wordt tegenwoordig steeds meer ingezien. Het woord ‘verschil’ is een van de toverwoorden van deze tijd geworden.⁵⁷ Het woord duikt in allerlei gezaghebbende literatuur en rapporten op. Uniforme recepten en sjablonen volstaan niet meer, want ieder mens en iedere organisatie is verschillend, zo wordt alom gesteld.

Variëteit en veelvormigheid laten zich in beginsel niet of moeilijk ‘vangen’. De vier invalshoeken van overzicht 2 kunnen deze verschillen echter wel weer enigszins inkaderen. Ze representeren niet alleen enkele belangrijke historische lijnen en vier verschillende wijzen waarop naar kwaliteit kan en pleegt te worden gekeken. Afhankelijk van de omstandigheden en de eigen mentale programmering, discipline, belangen en competenties positioneert eenieder zich ergens in het schema, nu eens linksonder (bijvoorbeeld normatieve recepten hoe het beter zou kunnen en moeten), dan weer rechtsboven (bijvoorbeeld postmodernistische stellingnames).

Natuurlijk bestaan er ook normen omtrent ‘goed’ en ‘niet goed’ op een hoger niveau dan dat van individuele en collectieve verschillen. Dat type normen komt in stelling zodra vragen worden gesteld als ‘*Gaat het goed met je?*’ en ‘*Gaat het goed met je organisatie?*’ enzovoort.

Op dat niveau gaat het over wenselijkheden waarover ‘iedereen’ het wel eens is: voorspoed, succes enzovoort. Het is het niveau waaronder de verschillen schuilgaan, het niveau van de kopjes boven deze paragrafen.

Positief denken

Hoe kunnen de onderste helft en de bovenste helft van het schema nu zo worden gebruikt dat er geen afwerende maar synergetische reacties ontstaan bij de gedachte aan vernieuwing – ook op het gebied van P&C? Bijvoorbeeld – zoals we ook in deze paragraaf hebben geprobeerd – door niet op voorhand vanuit de eigen deelprogrammering en deelpositionering te normeren, het ‘beter te weten’, maar eerst eens te gaan luisteren en onbevangen kennis te nemen van wat ‘goed’ gaat. In de veranderkundige literatuur staat deze aanpak bekend als ‘appreciative inquiry’: waarderend onderzoek, onbevangen waarnemen, waardoor met name ook dat wat goed gaat niet aan de aandacht ontsnapt.⁵⁸ Onderzoeks-, advies- en vernieuwingsprojecten gaan in de praktijk vaak uit van enerzijds een bestaande, ongewenste situatie en anderzijds een ideale, gewenste situatie. Daardoor kunnen functionarissen in de bestaande situatie zich tekortgedaan voelen: *‘Wat doen wij nu niet goed dan? Hebben ze daarboven wel oog voor wat wij aan het doen zijn?’* Demotivatie en weerstand zijn dan al onmiddellijk geboren, waar een minder normatieve houding een positievere uitgangssituatie zou hebben bewerkstelligd. Zulk ‘positief denken’ kan ook op P&C-gebied nuttige diensten bewijzen. Uitvergroot wordt in onderzoeksrapportages dikwijls wat er niet goed gaat, soms op discutabele gronden: bijvoorbeeld omdat onvoldoende wordt voldaan aan (onmogelijke) vormvereisten of omdat (onmogelijke) doelen niet blijken te zijn gehaald. Onderbelicht blijft dan dat de desbetreffende organisatie binnen het raam van het mogelijke evengoed tal van nuttige(r) dingen kan hebben bereikt.

Zouden we eenzijdig vanuit het rechtsboven kwadrant de noodzaak tot vernieuwing van P&C proclameren, dan voelt u binnen de kortste keren een hartgrondig ‘nee’ opkomen. Dan wijst u er fijntjes op dat P&C in uw organisatie al meer dan genoeg wordt vernieuwd. Dat er steeds maar weer nieuwe instrumentele verfijningen bij komen, zonder dat u het gevoel hebt dat deze tot een beter functioneren van de organisatie leiden. En daar hebt u dan groot gelijk in. Dat soort vernieuwing moet u helemaal niet willen. Dat leidt tot wat Hans Bekke de ‘dynamiek van niet veranderen’ noemde.⁵⁹ Dat is zó veel veranderen – nieuwe instrumenten, structuren, taakafbakenin-

gen en vooral: anderen die moeten veranderen – dat er per saldo weinig tot niets verandert. Althans niet in de cultuur en het gedrag van de organisatie, zodanig dat mensen in de buitenwereld vinden en uitdragen dat de organisatie echt is veranderd. Zulke vernieuwing, die niet bijdraagt aan verbeterd functioneren aan de loketten en op straat, is natuurlijk geen ‘echte’ vernieuwing. Zulke vernieuwing bestaat uit cosmetische ingrepen en betekent op het gebied van P&C een alsmear voortdurende instrumentele doorperfectionering, steeds ‘meer van hetzelfde’ dus. De boodschap (vernieuwen!) komt van rechtsboven, maar wordt ervaren als een linksonder-interventie (het moet voortaan zo en zo).

Evenwichtige benadering

We hebben in dit boek het oog op een andere dan (louter) instrumentele vernieuwing. Vernieuwing die meer met cultuur en gedrag te maken heeft. Maar niet met cultuur- en gedragsinterventies in normerende zin. Het is intussen voldoende duidelijk dat die onvoldoende werken. Betrokkenen hebben – al dan niet expliciet – veel moeite met de onderliggende boodschap: *‘Jullie deugen niet, jullie moeten anders worden en anders doen dan je nu bent en doet.’* Dergelijke cultuur- en gedragsinterventies roepen net als nieuwe instrumenten tal van ontwijkbewegingen en andere ongewenste neven-effecten op. We zoeken in dit boek naar iets anders, iets subtielers. Iets wat niet alleen door de leiding maar ook door de betrokkenen op de werkvloer en door de buitenwereld als vernieuwing zal worden ervaren. Een evenwichtige verbinding tussen de vier kwadranten dus, we willen aan de verleiding van overaccentuering van één der kwadranten ontsnappen.

We zullen proberen het denkschema van overzicht 2 in het vervolg van het boek te gebruiken bij het nadenken over vragen met betrekking tot P&C bij de overheid. Dat is niet altijd even eenvoudig. Het vraagt distantie, vooral van normatieve ‘wenselijkheden’. Wie zich namelijk te nadrukkelijk ergens in een van de hoeken van het schema heeft genesteld, zal dat doorgaans ontkennen en proberen aan te tonen dat juist volop rekening wordt gehouden met ‘alles’ van de andere kwadranten. En het vraagt oog voor balans. Het een is vaak niet beter dan het ander (‘of-of’). Het een kan het andere versterken, juist omdat het ‘anders’ is (‘en-en’).

‘En hoe pak ik dat aan?’

- ☞ Onderzoek wat ‘goed’ gaat op het gebied van uw P&C. Kijk ‘onbevangen’ naar ‘extern’ en ‘intern’ en naar ‘hard’ en ‘zacht’. Ontmasker eenzijdigheid. Gebruik de kwaliteitscriteria rechtmatigheid, aanvaardbaarheid, doelmatigheid en doeltreffendheid, óók in onderlinge balans.

2.2 Wat gaat minder ‘goed’?

Er gaat veel goed, maar er gaat ook veel níet goed op het gebied van P&C. In veel organisaties bestaat een hoge mate van instrumentele schijnbeheersing, omgeven met negatieve percepties en uitstraling. Afspraak = afspraak blijkt vaak lastig te realiseren. De energie die in ‘het systeem’ moet worden gestoken weegt in de beleving van menige gebruiker niet op tegen de bruikbaarheid van de informatie die eruit komt. Er zijn tal van ongewenste neveneffecten mogelijk. Het is van belang om de soms eenzijdige aandacht voor rechtmatigheid en doelmatigheid in balans te brengen met de doeltreffendheid en aanvaardbaarheid. Daarnaast dient de ‘basis op orde’ te zijn, anders is P&C op drijfzand gebouwd.

Een hoop gemopper

In deze paragraaf verschaffen wij een kort overzicht van wat er allemaal níet goed gaat op het gebied van P&C. Wat zijn de symptomen van minder goed functionerende P&C? Om te beginnen: een hoop gemopper. P&C wordt nogal eens als een doel op zich ervaren. Technisch-instrumenteel, directief, abstract, formeel, gedetailleerd. Een wat in zichzelf gekeerd systeem. Een systeem dat moeite heeft om de beleidsinhoudelijke voortgang te monitoren. Ook het halen van afspraken lijkt afhankelijk van andere factoren dan in de P&C-cyclus besloten liggen. Een systeem dat moeilijk te veranderen lijkt. Het systeem lijkt een gegeven. Iets wat buiten individuele verantwoordelijkheid ligt. Mensen voelen zich er slachtoffer van, wijzen ernaar en naar degenen die ervoor verantwoordelijk worden geacht.

Het systeem irriteert. Het kost veel tijd, het gaat gepaard met repeterende invuloefeningen die toch niet altijd even makkelijk zijn – soms mede door de moeizame doorgrondelijkheid en wispelturigheid van de techniek – en je ziet het resultaat meestal niet terug, althans niet zo dat je zegt: *‘Ja, dat heeft zin gehad, daar heb ik wat aan.’* Denk daarbij niet alleen aan plan- en rapportageformulieren, maar bijvoorbeeld ook aan tijdschrijfformulieren voor werkzaamheden die elke dag gelijk zijn. De mogelijkheid om zelf te beslissen over wel of niet meewerken ontbreekt doorgaans. Als je de invullingen niet doet, dan

komen controllers je eraan herinneren dat het toch echt moet. En als je dat aan je laars lapt, dan kan de zaak via de baas worden gespeeld.

Schijnbeheersing

In weerwil van alle inspanningen blijkt de P&C-cyclus desondanks niet te kunnen voorkomen dat op ongelegen momenten ‘financiële lijken uit de kast komen rollen’, ondanks de volledig en indrukwekkend gevulde P&C-cyclus. Projectbegrotingen worden gigantisch overschreden, de politiek in rep en roer. Of het andere, ook veel voorkomende uiterste: men peinst zich suf over noodzakelijke bezuinigingen en afslankingen en dan blijkt er opeens een grote financiële meevaller te zijn. Kortom: in veel organisaties bestaat een hoge mate van instrumentele schijnbeheersing, omgeven met negatieve percepties en uitstraling, nog los van hoe het werkelijk zit.

Voor een van de diensten van een grote gemeente mochten wij een ‘workshop ontbureaucratisering P&C’ begeleiden. Waarom wilde men zo’n workshop? De gemeente kende een ogenschijnlijk perfect opgezet systeem van P&C. Zó perfect dat afdelingen geen verhalen meer behoefden te schrijven voor hun afdelingsplan en de verantwoordingsrapportage daarover. Daarvoor bestond een eenduidig geautomatiseerd format, met deelformats per onderwerp. Ook de onderwerpen stonden vast, die waren in format voorgerubricerd. Om een idee te geven noemen we er een aantal op PIOFA-gebied (daarnaast ging dat ook zo met projecten enzovoort): ‘personele bezetting gerealiseerd’, ‘functiebeschrijvingen beschikbaar’, ‘kwaliteit personeel gerealiseerd’, ‘POP-gesprekken gevoerd’, ‘beoordelingsgesprekken gevoerd’, ‘werkklimaat gerealiseerd’, ‘culturele (kern)waarden uitgedragen’. Per onderwerp diende zowel in het plan als in de rapportage te worden ingevuld hoe het ermee stond. Daartoe kende het format hokjes voor: resultaatgebied, omschrijving, prestatie-indicator, gegevensbron, norm en afwijking(en) & toelichting. Elk document bestond zo uit vele tientallen formats en in totaliteit uit vele tientallen pagina’s. Naast het format voor het afdelingsplan kende deze gemeente vele vergelijkbare formats – ‘mallen’ geheten (sic!) – voor alle andere onderdelen van de P&C-cyclus, maar ook voor tal van andere onderdelen van het dagelijks werk. Niet alleen voor vervangingsinvesteringen, budgetoverschrijdingen en dergelijke, maar ook voor kleine zaken zoals het gebruik van de fietsenstalling. De leidinggevenden en medewerkers in ‘de lijn’ meldden in koor dat zij ‘gek’ werden van het alsmoet moeten invullen van al deze ‘mallen’, temeer omdat de mallen ook nog regelmatig veranderden en de tech-

niek bij het invullen nog wel eens een steekje liet vallen. Het invullen kostte hun zeer veel tijd, terwijl met de aangeleverde informatie in hun ogen niets werd gedaan, althans: zij merkten daar weinig van.

Gescheiden circuits

Laten we proberen na deze klaagzang weer wat meer afstand te nemen. Wat nemen we dan waar? Het ziet er naar uit dat binnen de meeste overheidsorganisaties als het ware twee gescheiden circuits zijn ontstaan. Deze circuits functioneren min of meer los van elkaar, zij zijn 'loosely coupled'.⁶⁰

Eenzijds zien we het circuit waarin de P&C-cyclus centraal staat. Dit is het formele circuit. De normen van NPM (zakelijk, transparant, SMART) zijn daar vertaald in strakke formats, standaarden en procedures. De wijze van werken die ermee samenhangt, dient u volgens de makers ervan 'tussen de oren' te krijgen, want daar gaat u volgens hen resultaatgerichter van sturen en evalueren en dat is natuurlijk goed. Zo luidt veelal de boodschap.⁶¹ Concreet betekent dit voor veel lijnfunctionarissen vooral het periodiek aanleveren van ongeveer dezelfde informatie aan staffunctionarissen, die daar met regelmaat om vragen, wijzend op geldende richtlijnen en deadlines. Het resultaat volgens veel betrokkenen: een ingenieus stelsel van plannen en rapportages op alle niveaus, waar over het algemeen weinig mee wordt gedaan. Van de informatie die erin staat wordt door bestuurders en managers onvoldoende gebruikgemaakt.⁶² Ook officiële (bijv. college- en MT-)vergaderingen, P&C-handboeken en P&C-richtlijnen behoren tot dit formele circuit, evenals bijeenkomsten waarop wordt uitgelegd hoe het P&C-systeem behoort te werken.

Anderzijds zien we het circuit waarin de werkelijke zaken met elkaar worden gedaan. Dit is het informele circuit. Bijvoorbeeld in de vorm van directe een-tweetjes tussen een bestuurder en iemand binnen de organisatie die verstand heeft van waar de bestuurder op wil scoren. Of in voortgangsgesprekken, waarbij het officiële format al snel terzijde wordt gelegd, omdat daar te veel in staat om allemaal te kunnen langslopen, maar toch ook net niet wat die dag opportuun en belangrijk is. Kortom de dikwijls informele wegen waarlangs functionarissen informatie uitwisselen in hun streven om hun doelen te bereiken, buiten de P&C-cyclus om. Dan gaat het dus ook om de zaken die met elkaar worden gedaan voorafgaande aan de vergaderingen, op recepties of door middel van telefoontjes of e-mails. En om datgene

wat functionarissen binnen de organisatie ertoe beweegt om bepaalde informatie wel of niet te zoeken of te verstrekken.

Onhaalbare eisen

P&C staat idealiter voor 'afpraak = afspraak'. '*Zeggen wat je doet en doen wat je zegt.*' Toch blijkt 'afpraak = afspraak' in veel overheidsorganisaties zo ongeveer het moeilijkste wat er is. Er worden cultuur- en gedragsveranderingstrajecten ingezet om daar verandering in te brengen. De kennelijke veronderstelling daarbij is dat het systeem als zodanig goed is, maar dat de mensen die ermee omgaan niet deugen. Die moeten nog veel leren, aldus de veranderaars. Die moeten veranderen, zeggen ook de bazen. Maar wie scherp kijkt naar wat er staat in de plannen en rapportages en daarmee verband houdende functie-eisen en competentieprofielen, die ziet dat het nagenoeg onmogelijk is om je te houden aan de daarin opgenomen afspraken en eisen. Dus houden mensen naar hun bazen en anderen de schijn op dat ze alles kunnen wat van hen wordt gevraagd – dit om te imponeren en om conflict, slechte beoordeling of andere narigheid te voorkomen. Zij weten dat ze helemaal niet alles kunnen, maar ontkennen en verhullen dit naar de bazen en anderen. Daarom is 'afpraak = afspraak' niet mogelijk en heerst binnen veel organisaties een non-interventiecultuur. Iedereen heeft er belang bij dat zo te houden, ook al wordt gemopperd op elkaar omdat afspraken niet worden nagekomen. Niemand ontsnapt aan de gesel van de onhaalbare eisen en de daarmee gepaard gaande hypocrisie.

Te ambitieuze plannen

In veel plannen staat een onhaalbare stapeling van ambities, waaruit moet blijken hoe goed de betreffende organisatie(-eenheid) het naar eigen zeggen doet en wil doen. In principe is daarbij 'aan alles' gedacht, steeds vaker voorgestructureerd door dwingende digitale formats. Tevens is gepoogd, overeenkomstig de daartoe geldende onomstreden code, om de ambities rationeel te onderbouwen met SMART-doelen. Daarmee wordt de indruk gewekt dat die allemaal realiseerbaar zijn. Ten minste bestaat de suggestie: er is goed over nagedacht. Deze informatie wordt geacht sturend te zijn voor de komende periode. Men zegt elkaar erop af te zullen rekenen. Afspraak = afspraak. Maar dat kan dus helemaal niet! Het is veel te veel om waar te kunnen maken. Het dient ook andere doelen dan afspraken nakomen. De plannenmakers willen laten zien wat zij allemaal van plan zijn, hoe serieus zij de problematische werkelijkheid

nemen en wat zij daar allemaal aan willen doen. Zij beogen zichzelf als slagvaardig en oplossingsgericht op de kaart te zetten. Of het ook allemaal uitvoerbaar is, dat is vers twee.

Stuwmeer van projecten

Het komt in de praktijk dan ook regelmatig voor dat besloten wordt tot grote investeringen voor projecten zonder dat het werk daarvoor ter hand wordt genomen – althans niet in het geplande tempo. Vooral in organisaties waar de financiën op orde zijn wordt dit schrijnend duidelijk! Een collega: *‘We hadden een prachtig project dat dit jaar zou moeten worden uitgevoerd, maar uit onze informatie bleek dat er in oktober nog geen cent was uitgegeven. We trokken dus aan de bel en toen is men snel een bijeenkomst gaan beleggen met als vraag: wat zullen we daar eens voor gaan doen?’* Een andere collega, al meer dan tien jaar organisatieadviseur op dit gebied: *‘Vaak wordt niet meer dan dertig procent van de in de begroting opgenomen projecten gerealiseerd.’* Als het geld niet wordt gebruikt, schuift het desbetreffende project vaak geruisloos door naar het volgende jaar. Het budget wordt niet aangewend, soms ook het volgende jaar niet. In het vakjargon heet dat: onderuitputting. De plannen blijven niettemin op stapel staan. De plannen stapelen dus, maar de capaciteit om ze tot uitvoering te brengen ontbreekt. Er ontstaat een ‘stuwmeer’ van projecten.

Vanuit de praktijk vertelt collega Wil Jonk, senioradviseur TMOP: *‘Als senior controller zag ik afgelopen najaar de afdeling P&C van de gemeente X worstelen met een ongekend dikke najaarsnota met daarin 650 begrotingsmutaties. X had al een PRIBO (primitieve begroting) en een VJN (voorjaarsnota) achter de rug. Die VJN bevatte maar liefst 1300 begrotingsmutaties. Het leek alsof ze viermaal dezelfde stukken produceerden (de jaarrekening kwam er ook nog achteraan). Een ongekend intensief proces, dat bovendien niet erg transparant was voor bijvoorbeeld een raadslid. Op het eind van het liedje was het ook nog zo dat X een sloot geld overhield (uitstellvertraging investeringen). Waarom niet beter begroten en dat als enig kompas gebruiken (was mijn eerste vraag)? Waarom al dat dubbele werk (waar ik zo’n hekel aan heb)? Dat was men niet gewend. Mensen willen scharrelruimte houden, willen kunnen blijven veranderen, willen voorzichtig zijn. Zeker op financiën, maar ook op bijvoorbeeld grondgebiedafdelingen die altijd eerst zo veel mogelijk investeringen willen binnenhalen. Of men de investeringen ook tijdig kan uitvoeren is van latere zorg. Die cultuur is voor tachtig procent de oorzaak van hoge rekeningoverschotten. Mijn conclusie is al enige jaren dat het proces om op alles grip te houden – het P&C-proces – dus eigenlijk een*

wassen neus is. Mijn uitgangspunt is altijd de jaarrekening. Dat is de werkelijkheid. Vervolgens kun je aanvragen wat je wilt, als je maar aan-toont dat je het tijdig uitvoert tegen de daarvoor gevraagde/gevotende bedragen.'

Negatieve rapporten

In rapporten valt meestal te lezen dat alles naar wens verloopt, ook als dat niet zo is (en meestal niet kán zijn, als sprake is van stapeling van ambities). Grote organisaties hebben daar verhoudingsgewijs meer last van dan kleine organisaties. Veel pakken papier met te gedetailleerde en te ingewikkelde informatie, zorgvuldig ontdaan van eventuele 'gevoeligheden'. De strekking is doorgaans: *'We doen het heel erg goed, we hebben overal aan gedacht en we gaan ongelooflijk veel aanpakken.'* Terwijl iedereen weet dat dit niet (geheel) waar kan zijn. Dat de werkelijkheid complexer en weerbarstiger is. Dat het anders ging en zal gaan.

Rapporten door externen (rekenkamers, bureaus) lijden weer aan andere euvels. Meestal proberen deze te meten in hoeverre de aangetroffen werkelijkheid beantwoordt aan de ooit geplande werkelijkheid. Er moest immers SMART, effectgericht worden gepland. Er wordt gecheckt in hoeverre de eigen ambities reëel waren. Dat betekent dus dat de norm waaraan wordt getoetst een blauwdruk is van een gewenste toekomstige situatie. Dat kan zowel inhoudelijk zijn – bijvoorbeeld aantoonbare ruimtelijke veranderingen of gedragseffecten –, als procedureel: het proces in de aanloop naar het uiteindelijke effect, waarbij bepaalde noodzakelijk geachte stappen moeten worden doorlopen.

Maar omdat de gewenste inhoudelijke dan wel procedurele situatie doorgaans te ideaal, te omvattend, te detaillistisch en, kortom, te ambitieus is, levert dat dus stelselmatig negatieve beleidsevaluaties op. De nagestreefde effecten worden niet aangetroffen. Of bij het afvinken van de processtappen wordt geconstateerd dat het anders liep. Of de vormvereisten zijn niet helemaal nagekomen zoals voorgeschreven, of zoals de bedoeling was. Zulke stelselmatig negatieve uitkomsten leveren natuurlijk een onbevredigende situatie op. In de planningliteratuur is de blauwdrukplanning reeds lang afgezworen.⁶³ Maar in de praktijk van plannen en evalueren is dat blijkbaar nog niet het geval. Daarbij komt nog eens het op veel beleidsterreinen keer op keer blijvende onvermogen om tot een bevredigende beleids-effectmeting te komen en de vervreemdende werking die daarvan uitgaat op betrokkenen (ontbrekende legitimiteit/aanvaardbaarheid).⁶⁴

Bloedeloze verantwoording

Veel plannen en rapporten worden dan ook in de vergaderingen van het formele circuit beleefd maar nauwelijks geïnteresseerd voor kennisgeving aangenomen. Ondanks de veelheid van controle- en verantwoordingsdocumenten blijven de controle en verantwoording achterwege.⁶⁵ De echte discussie gaat meestal over iets anders. Juist over die gevoeligheden die uit het systeem zijn gefilterd. Onderlinge verhoudingen en andere dingen die partijen belangrijker vinden dan het bestuderen van cijfers, het afvinken of het allemaal wel precies zo gegaan is als gepland en het bestraffend bespreken van eventuele consequenties.

Vandaar dus dat P&C door betrokkenen als schijn kan worden beleefd, als iets virtueels dat min of meer losstaat van de echte werkelijkheid. Daarom spreekt op rijksniveau ‘woensdag gehaktdag’ – de derde woensdag in mei waarop de financiële verantwoordingen aan de Tweede Kamer worden aangeboden – niet tot de verbeelding. Die dag gaan lijsttrekkers liever het land in als er verkiezingen aanstaande zijn. ‘*Het verantwoordingsdebat is geen politiek hoogtepunt*’, zo valt te lezen in de VBTB-evaluatie. ‘*Dit is mede het gevolg van het bloedeloze karakter van de stukken.*’⁶⁶ En, aldus de VBTB-evaluatie: ‘*De verantwoording wordt vaak bloedeloos omdat niet geprobeerd wordt om meerjarig terug te kijken op de beleidsagenda.*’⁶⁷

Mythe en illusie

Is dat zo? Zijn politici niet rationeel genoeg? Moeten ze ‘het’ nog leren? Of hebben we hier te maken met wat de huidige vicevoorzitter van de Raad van State, Tjeenk Willink, al bijna een kwarteeuw geleden in een van zijn gezaghebbende oraties ‘*De mythe van het samenhangend overheidsbeleid*’ noemde?⁶⁸ Wat de overheid ook doet en hoe uitgebreid en precies ook, het is altijd een vereenvoudiging van de werkelijkheid, het doet altijd tekort aan de veelvormigheid en enkelvoudigheid bij betrokkenen.⁶⁹ Tjeenk Willink had het daarbij over burgers, maar hetzelfde geldt voor organisatie-intern beleid. Onze gedachten gaan tegelijk terug naar een andere klassieke toespraak uit die jaren, die van Rosenthal over ‘*De hardnekkige illusie van een rationele bestuurlijke orde*’.⁷⁰ Zijn boodschap was, vrij vertaald: we hebben de neiging om te veel ‘scientific management’ te willen, terwijl het in de praktijk altijd informele, intermenselijke factoren zijn waardoor het gaat zoals het gaat.

Laten we de vraag anders stellen. Hoe kan het gebeuren dat plannen en rapporten in onvoldoende mate de werkelijke ambities en voortgang bevatten? Om het P&C-systeem te kunnen vullen, vraagt ‘de staf’ informatie aan ‘de lijn’, veelal volgens nauwgezet doordachte procedures en formats.⁷¹ De lijn werkt helaas maar mondjesmaat en niet altijd tijdig mee. Lijnmedewerkers vinden hun eigen werk belangrijker dan het leveren van informatie aan het P&C-systeem. Een gemeentesecretaris: *‘Vroeger was het regelmatig zo dat wij als MT-leden gezellig met elkaar lunchten na de MT-vergadering. Maar de sfeer is nu wat minder geworden, omdat de controller zich groen en geel ergert aan de voortdurende termijnoverschrijdingen.’* Het lijkt dan alsof lijnmedewerkers P&C niet als hún werk en hún verantwoording zien. Ook omdat vaak op allerlei momenten in het jaar ongeveer dezelfde informatie moet worden aangeleverd voor de vele plannen en rapportages. Dat doen zij dus: ze leveren hetzelfde aan, en de controllers verwerken dat. TMOP-collega Herwin Bult: *‘Controllers zijn niet altijd de filttertjes die bepalen welke gegevens al dan niet naar een hoger niveau getild worden. Ook zie je dat controllers gegevens veelal overnemen, en overnemen, en overnemen. Volgens mij gaat te veel tijd van de dure controllers verloren aan “data entry-achtige” activiteiten. Daardoor rest te weinig tijd voor de analyse, het gesprek over de verschillen en de les voor de toekomst.’*

Ontzielde informatie

Eenmaal opgeschreven in een conceptplan of conceptrapport wordt de aangeleverde informatie vervolgens op de verschillende treden van de hiërarchische ladder door de betrokken leidinggevenden zorgvuldig ontdaan van alle gevoeligheden waar zij achteraf last mee zouden krijgen. Daardoor komt in de uiteindelijke plannen en rapportages doorgaans ‘veilige’ en ‘ontzielde’ informatie te staan. Informatie die nauwelijks interessant is om besluiten en andere interventies mee te onderbouwen. Naarmate het systeem van P&C meer een domein van stafdeskundigen wordt, lijkt er steeds minder informatie uit te komen waar bestuurders en managers wat mee kunnen bij hun dagelijkse besluiten en interventies. De energie die in ‘het systeem’ moet worden gestoken, weegt in de beleving van menige gebruiker niet op tegen de bruikbaarheid van de informatie die eruit komt.

En een ‘goed gesprek’ dan?⁷² Hoe zit het met de intussen toch ook massaal ingevoerde gesprekken over de plannen en rapportages: periodieke voortgangsgesprekken, functionerings- en beoordelingsgesprekken? Ook deze gesprekken worden in veel gevallen bemoeilijkt door

dwingende gedetailleerde formats en onderliggende prestatieafspraken en competentieprofielen: formulieren die voorschrijven waarover het gesprek moet gaan en wat de uitkomst moet zijn van een geslaagd gesprek. Ten minste moet dan eerst worden besproken welk belang partijen hechten aan deze 'moetens'. Als de baas er veel belang aan hecht gaat het gesprek vooral daarover en krijgt de medewerker het benauwd. Hij kan daar immers nooit aan voldoen.

De Caluwé wees in dat verband op het verschijnsel 'pocket veto':⁷³ medewerkers hebben de neiging de baas naar de mond te praten omdat die graag wil horen dat de medewerker doet wat de baas wil. Beide partijen zijn daar tevreden mee. De baas heeft het idee dat alles gebeurt zoals hij wil, de medewerker heeft het idee dat hij kan blijven doen wat hijzelf belangrijk vindt en dat de baas dat niet ziet. Beide partijen hebben er dus belang bij om juist geen confronterend en eerlijk en open gesprek te voeren. Misschien heeft dit te maken met de cultuur van ons land? Een wetenschapper van een ander continent die in ons land onderzoek deed, meldde onlangs via een radioprogramma dat er in Nederland een groot verschil bestaat tussen wat er wordt gezegd en opgeschreven en dat wat er werkelijk aan de hand is. Hij vond dat dit zijn onderzoek bemoeilijkte. Onze observatie is overigens dat de beste voortgangsgesprekken, functionerings- en beoordelingsgesprekken die gesprekken zijn waarbij partijen de formats en 'moetens' laten voor wat ze zijn en contact maken op die punten die hen zelf bezighouden in het kader van hun beider werkrelatie.

Ongewenste neveneffecten

Een opmerkelijk en in de literatuur nog nauwelijks onderkend neveneffect van P&C is de 'efficiencyparadox'. P&C is ooit populair geworden omdat de teruglopende middelen uit het Gemeentefonds gemeenten noopten om efficiënter te gaan werken. Later volgden de waterschappen met BBP en het Rijk met VBTB. Efficiëntie of doelmatigheid heeft betrekking op de verhouding tussen doelen en middelen. Iets wordt efficiënter als er minder middelen nodig zijn om je doelen te bereiken. '*Meer doen met minder geld*', zo luidde de slogan ook al in de beginfase van de implementatie van BBI. Maar wie nu, 25 jaar later, alles bij elkaar optelt ziet dat er per saldo meer instrumenten en meer mensen die daar verstand van hebben nodig zijn om dezelfde doelen te bereiken. Dat is dus juist minder efficiënt. '*Naar het zich laat aanzien zijn de kosten van de achterdochtige bejegening van instellingen en professionals groter dan de baten*', aldus de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). De WRR gebruikt in

dat verband de term *'geïstitutionaliseerd wantrouwen'* en spreekt van *'onverantwoord hoge kosten voor perfectioneren van toezicht, controle en verantwoording'*.⁷⁴ We zien de efficiëncy-paradox ook in concrete gevallen. Hans Sleeuwits, senioradviseur bij BMC: *'Als je voor het bestellen van een bloemetje van tien euro voor tachtig euro aan administratiekosten moet maken, dan is er in de verhoudingen wel iets mis.'*

Er bestaan intussen veel overzichten van tekortkomingen en ongewenste neveneffecten van het zogenaamde bedrijfsmatig werken door de overheid.⁷⁵ Naast 'schijn-P&C', 'systeemdruk', 'stafsturing', 'pocket veto' en 'non-interventiecultuur' circuleren in dat verband termen als 'tunnelvisie' (= blikvernauwing tot alleen dat wat gemeten wordt, veronachtzaming van kwalitatieve aspecten), 'window dressing' (= fixatie op indrukwekkend ogende boekwerken, deze als te bereiken effect zien), 'creaming off' (= eigen succesvoorwaarden creëren ten koste van het publiek belang) en 'McDonaldization' (= houvast zoeken in sjablonen die onvoldoende recht doen aan de veelvormige werkelijkheid).

Dergelijke neveneffecten kunnen bij publieke managers het onbehaaglijke gevoel doen ontstaan dat naarmate zij top-down steviger inzetten op rationale verbetering van de bedrijfsvoering, het lijkt alsof de functionarissen die daaraan ogenschijnlijk loyaal meewerken – daarbij kan het ook gaan om de hoogste bazen zelf! – toch aan de werkelijke bedoeling ontsnappen. Dit is de 'performance paradox' of 'prestatieparadox'.⁷⁶ Deze paradox heeft ook externe implicaties: energie die wordt besteed aan onderling gedoe kan niet tegelijkertijd aan de klant en de buitenwereld worden besteed. In de literatuur vinden we tal van analyses en bespiegelingen over de processen die aan deze paradox ten grondslag liggen. Daarbij circuleren tot de verbeelding sprekende termen als retoriek, symboliek en hypocrisie.⁷⁷

Lippendienst aan regelaars

We proberen weer wat afstand te nemen door terug te grijpen naar het kwadrantenschema van overzicht 2. Dan zien we dat het formele circuit, ofschoon geïnspireerd door het resultaatgericht denken (rechtsonder kwadrant), zich kennelijk vooral manifesteert vanuit het organisatiegericht denken (linksonder kwadrant). Het moet allemaal volgens eenvormige richtlijnen en plannings. Ook in de rechtmatigheidstoets door accountants en het werk van rekenkamers ligt het accent vooral op de rechtmatigheid en de doelmatigheid en vooral ook op de formats en procedures waaraan in dat verband moet worden voldaan. Zoals een bepaalde hoofdstukindeling van de begroting

en de onderwerpen die daarin op een bepaalde voorgeschreven wijze aan de orde moeten komen. De achterliggende gedachte is blijkbaar – overgenomen door bijvoorbeeld de meeste gemeenteraden – dat sprake is van een bewijs van kwaliteit indien het laatste het geval is. Dit nu is een ernstig misverstand. Het voldoen aan formats en procedures is lippendienst aan regelaars en geen resultaat dat ook door burgers als kwaliteit wordt ervaren! Een gemeenteraad doet er verstandiger aan om de energie – in samenspraak met de burgers – te richten op het helpen oplossen van maatschappelijke problemen en het bereiken van maatschappelijke effecten. Het is van belang om de soms eenzijdige aandacht voor rechtmatigheid en doelmatigheid in balans te brengen met de doeltreffendheid en aanvaardbaarheid. Oftewel: probeer oog te hebben voor de twee bovenste kwadranten van overzicht 2.

Basis vaak niet op orde

In het voorgaande zagen we dat een prachtige P&C-cyclus niet garandeert dat een organisatie ‘in control’ is. Wie in de praktijk gaat zoeken naar verklaringen – wat onder meer ons werk is als organisatieadviseurs – komt in de meeste gevallen tegen dat op werkvloerniveau het beheer onvoldoende op orde is.

Een greep uit de veelheid van verschijnselen die wij meer dan eens aantreffen: een tekortschietende basisadministratie (foutieve boekingen, grote bedragen op tussenrekeningen, achterstanden in verplichtingen, facturen en urenverantwoording), een onbeheersbaar systeem van kostentoe rekening, een slechte projectadministratie, een ontoegankelijk informatiesysteem voor niet-financiële medewerkers, een tekortschietende verplichtingenadministratie, een perfecte boekhouding maar niet aansluitend op de primaire processen, geen sturing op budgetten, een moeizame praktische vertaling van onderhouds- en beheersplannen, worstelingen met formatiebeheer en bijbehorende budgetten (bijvoorbeeld in relatie tot projectmatig werken: ‘uitgeleend’ personeel of juist personeel dat uit projecten wordt betaald) enzovoort. TMOP-manager Arie Delfgouw: *‘Indien dit niet wordt aangepakt en opgelost zal de informatievoorziening kwalitatief (tijdig, juist en volledig!) ver beneden de maat blijven, waardoor bijsturing immer een vorm van Russische roulette zal blijven.’*

Maar hoe pak je dat dan aan? Het helpt niet om te verordonneren dat iedereen ‘moet zeggen wat hij doet en moet doen wat hij zegt’. Dat staat al een kwarteeuw in de bestuurs- en managementconcepten. Het helpt ook niet om van bovenaf de controle over het ambtelijk apparaat

op te voeren, indien bijvoorbeeld als gevolg van de hiervoor genoemde verschijnselen grote financiële verschillen worden aangetroffen tussen de najaarsnota in november en de jaarrekening die kort daarop volgt. Belangrijker is de vaststelling dat er in de praktijk maar weinig managers zijn die zelf op deze ‘basis op orde’ sturen. De aandacht van de managers gaat vooral naar het tijdig opstellen van de plannen en rapportages, in het bijzonder de begroting. Hans van Sadelhoff, partner van BMC: *‘Iedereen wil betrokken worden bij de opstelling van de begroting, van laag tot hoog. Geld en werk moeten veiliggesteld worden. Dat er vervolgens niets mee wordt gedaan of dat er andere dingen worden gedaan, daar wordt niet op teruggekomen. Dat is tekenend. Men durft geen risico te nemen.’* Een financiële controller tijdens een van de regiobijeenkomsten: *‘We krijgen aan het eind van het jaar veel verzoeken van managers om budgetten veilig te stellen. Laatst was er zelfs een die een aannemer had gevraagd om de nota alvast te versturen om zo het bewijs te leveren dat er iets gebeurde, hoewel dat niet zo was.’*

Managers houden zich klaarblijkelijk niet vanzelfsprekend bezig met wat er dagelijks diep in de organisatie werkelijk gebeurt. De voortgaande uitvoering, inclusief de geldbesteding, wordt in veel overheidsorganisaties onvoldoende gecontroleerd of gevolgd. Dan is de prachtige P&C-cyclus met al z'n indrukwekkende plannen en rapportages uiteindelijk op drijfzand gebouwd. Om deze situatie te doorbreken is het nodig een antenne te ontwikkelen voor wat er op de werkvloer gebeurt. Verbindend leiderschap dus. We komen daar in hoofdstuk 5 nader op terug.

‘En hoe pak ik dat aan?’



Onderzoek 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?

2.3 Terug naar wat P&C is

P&C is in de kern niet ‘iets financieels’, niet ‘een technisch systeem’, niet een ‘speeltje van deskundigen’. P&C is bij voorkeur te definiëren als het persoonlijk én gezamenlijk organiseren van uw eigen werk. Zo bezien doet iedere functionaris aan P&C, ook al geschiedt dat nu feitelijk dikwijls los van ‘het systeem’. Het is van belang het bestaande top-down rationalistische ‘aanbod’ van P&C-informatie te herijken vanuit de bottom-up informatiebehoefte van gebruikers in de praktijk. Dat is in de eerste plaats een taak van leiders: van ‘stafsturing’ naar ‘lijnsturing’. Controllers ondersteunen daarbij naar behoefte.

Definities van 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. Dat is de klassieke definitie van P&C. *'Managers engage in a wide variety of activities. They lead, teach, organize, influence, plan, and control. We focus on the latter two activities. In the planning activity managers decide what should be done and how it should be done. In the control activity, managers attempt to assure that the desired results are obtained'*, aldus Anthony & Young in hun klassieke handboek.⁷⁸ Er zijn ook andere benaderingen. Zoals, heel vaak, in verschillende bewoordingen: P&C is een systeem en/of dynamisch proces van plannen en rapportages.⁷⁹ Of: P&C is communicatie: een intern overlegcircuit waarvoor de staf relevante informatie aanlevert.⁸⁰ Of: P&C is een mentaliteit van iedereen: *'Zeggen wat je doet en doen wat je zegt.'*⁸¹ Maar dergelijke benaderingen kunnen afleiden van de kern: P&C als activiteit en verantwoordelijkheid van managers. Zulke benaderingen beschrijven min of meer de ontstane verwijdering tussen mens en systeem of proces, dan wel leggen normen op die tot verwijdering kunnen leiden: gedrag dat nodig is om het systeem of proces te laten werken.

Iets dergelijks geldt voor de klassieke omschrijving van 'control'. Enerzijds wordt het begrip 'control' veelal als synoniem gebruikt voor P&C, anderzijds wordt steevast gesteld: control betekent geen controle, maar beheersing. Beheersing van de organisatie, van de interne bedrijfsvoering, van de werkprocessen binnen de organisatie die dienen te leiden tot realisatie van wat gepland is. Daar wordt een systeem van informatievoorziening voor nodig geacht.⁸² Een abstract (papieren en/of virtueel) piramidaal stelsel van door de staf samengestelde plannen & rapportages. Informatie op maat voor elk niveau. Aangevuld met audits, procesbeschrijvingen, rekenkameronderzoeken, accountantsverklaringen enzovoort. Dus wederom zowel een verwijdering (systeem) als een gedragsnorm (beheersing), waarbij in het midden blijft of het feitelijk gedrag daarmee wel in overstemming (te brengen) is. Wellicht daarom wordt 'management control' tegenwoordig omschreven als *'het vraagstuk van de gedragingen van de leden van de organisatie (en groepen van leden van de organisatie) in relatie tot het bereiken van de doelstellingen van de organisatie'*.⁸³ In de management accounting literatuur bestaat toenemende aandacht voor de gedragsmatige aspecten van control.⁸⁴ Meestal is de inzet dan een

zodanige beïnvloeding van het gedrag van de organisatieleden dat de doelen van de organisatie worden gehaald.⁸⁵

P&C = control

Control en P&C staan wat ons betreft voor hetzelfde. En: het begrip 'control' verdient een positieve associatie, omdat iedereen er elke dag weer mee bezig is: het staat voor het bereiken wat u wilt. 'In control zijn' betekent: de zaken lopen zoals uw bedoeling is, met een zekere mate van voorspelbaarheid.⁸⁶ Hoe kunt u dat zelf beïnvloeden? Door met zodanige aandacht en concentratie – gezag? – in te spelen op uw omgeving dat mensen zich naar u richten, dat er naar u geluisterd wordt, dat ze u respecteren. Door ervoor te zorgen dat u het net iets eerder en scherper ziet. Ook dit is beheersing, maar dan geen beheersing van anderen, maar vertrouwen in de werking van eigen gedrag, een zekere voorspelbaarheid in uw eigen manifestering. Het negatieve van P&C is vooral toe te schrijven aan te hoogdravende planning die niet uitkomt. Het positieve zit in het bewerkstelligen van een positieve resultante, iets realiseren, voor elkaar krijgen.

Deze benadering van control/P&C betekent een nuancering van de gangbare benadering volgens welke de gedragingen van anderen moeten worden beïnvloed overeenkomstig de doelen en belangen van de organisatie als geheel. Mensen laten zich niet zomaar veranderen. Ze willen wel veranderen en ze veranderen ook wel, maar ze willen zich niet laten veranderen. Wie daar te zwaar op inzet roept juist averrechtse effecten op. Er is blijkbaar iets subtielers nodig om verandingsprocessen te beïnvloeden. Dat subtielere heeft eerder te maken met het veranderen van het eigen gedrag dan met dat van anderen. Hier komen wij verderop nog uitgebreid op terug.

P&C = persoonlijke vaardigheid

Iedere manager doet dus sowieso zelf aan P&C, of het zo nu genoemd wordt of niet. Tot op zekere hoogte geldt dat ook voor iedere volksvertegenwoordiger en bestuurder en ook voor iedere medewerker op de werkvloer. Iedereen organiseert immers zijn eigen werk, elke dag weer opnieuw. Wat ga ik doen, wie en wat heb ik daarvoor nodig, hoe pak ik dat aan (= planning)? Hoe zie en bewaak ik of dat wat ik daartoe heb uitgezet ook daadwerkelijk gebeurt (= control)? P&C is dan ook in de kern niet 'iets financieels', 'een technisch systeem' of een 'speeltje van deskundigen'. P&C is het persoonlijk én gezamenlijk organiseren van het werk dat gedaan moet worden. P&C is de persoonlijke vaardigheid tot het organiseren van een nuttige bijdrage aan het realiseren van dat-

gene waar de organisatie voor staat, alleen en in samenwerking met anderen. Die vaardigheid wordt iedere dag weer opnieuw beproefd, afhankelijk van wat er gebeurt en wat u laat gebeuren. Niet alleen iedere manager, ook iedere functionaris doet zo bezien aan P&C, ook al geschiedt dat feitelijk los van 'het systeem', zoals nu blijkbaar vaak het geval is. Er zit doorgaans een flinke kloof tussen enerzijds de persoonlijke en gezamenlijke P&C in de zin van het organiseren van het werk en anderzijds de informatie die daartoe wordt verzameld en aangereikt, tussen de werkelijke P&C en de officiële P&C. Hoe heeft dat zo ver kunnen komen? Mintzberg voorzag dat immers al in 1983!

Overzicht 3: voorspellende analyse van Henry Mintzberg

Henry Mintzberg, internationaal vermaard wetenschapper en adviseur op het terrein van organisatie en management, publiceerde in 1983 zijn bekende boek *Structure in fives*.⁸⁷ In dit boek beschreef hij onder meer op treffende wijze hoe de gang van zaken in organisaties van het type 'machinebureaucratie' zich voltrekt. Dat is zeg maar de Weberiaanse bureaucratie in zijn meest zuivere vorm.⁸⁸ Veel overheidsorganisaties c.q. onderdelen daarvan zijn in de ogen van Mintzberg een voorbeeld van dit type organisatie.

Gezien de ontwikkeling die onze overheidsorganisaties na de verschijning van dit boek vervolgens in de jaren tachtig en negentig hebben doorgemaakt, moet achteraf worden erkend dat deze analyse van Mintzberg tamelijk precies in zijn voorspellende werking was. Een korte samenvatting.⁸⁹

Macht aan de controllers

Mintzberg onderscheidt vijf hoofdonderdelen van een organisatie: de uitvoerende kern, de strategische top, het middenkader, de technestructuur en de ondersteunende diensten. In elk van de vijf organisatieconfiguraties die Mintzberg beschrijft (respectievelijk de professionele bureaucratie, de eenvoudige structuur, de divisiestructuur, de machinebureaucratie en de adhocratie) heeft één van de hoofdonderdelen een relatief zwaardere rol. Het voornaamste deel van de (machine)bureaucratische organisatie is volgens Mintzberg de 'technestructuur', oftewel de P&C-functionarissen. Deze functionarissen zorgen ervoor dat de werkprocessen in hoge mate gestandaardiseerd zijn, dat wil zeggen dat de inhoud van het werk gespecificeerd of geprogrammeerd is.

De regels worden opgesteld door de technestructuur, ergo de P&C-functionarissen. Formeel zijn deze slechts adviserend aan het management, maar omdat ze feitelijk voor de hele organisatie regelen wat er moet gebeuren, hebben zij informeel de grootste macht. Hierdoor functioneren de middenmanagers in de machinebureaucratie nauwelijks meer als zodanig, hun werk is grotendeels overgenomen door de systemen die door de P&C-mensen zijn bedacht. De topmanagers kunnen hun macht alleen te gelde maken als zij eigen informele systemen opzetten, met eigen netwerken van contacten en informanten.

Obsessie voor controle

De externe controle is een belangrijke factor in de machinebureaucratie: omdat overheidsorganisaties zich in het openbaar moeten verantwoorden, moet alles eerlijk, transparant en volgens extern bepaalde normen gebeuren. Om dit alles te kunnen bereiken wordt een overdaad aan regels en voorschriften geproduceerd. Hieraan moet iedereen binnen de organisatie zich houden.

Binnen de machinebureaucratie bestaat volgens Mintzberg een obsessie voor controle. Ieder is verantwoording verschuldigd aan zijn naasthogere in de hiërarchie. De organisatie is aldus één verfijnde machine, waarbinnen de functionarissen tamelijk willoze radertjes zijn. Hierdoor ontstaan veel conflicten en motivatieproblemen. Deze uit zich onder andere in een onverschillige dienstverlening.

Meer van hetzelfde

Om desondanks de door de omgeving verlangde output te realiseren, is de strategische top voortdurend op zoek naar steeds efficiëntere manieren om de organisatie te beheersen. De steeds geavanceerdere managementinformatiesystemen leveren echter alleen (te late) informatie over (vooral kwantitatieve) resultaten, die op de lange gezagslijn naar boven worden gefilterd en verdraaid. Goed nieuws wordt aangedikt en slecht nieuws wordt aangehouden.

Het management is daardoor niet goed op de hoogte van wat er werkelijk gebeurt binnen de organisatie. Conflicten worden niet opgelost, maar gaan 'in de doofpot' en worden via steeds verfijndere regels onderdrukt: er wordt streng opgetreden. Hierdoor ontstaat nog meer demotivatie, waarop de leiding reageert met nog 'meer van hetzelfde'. De middelen worden tot doel verheven. Dit proces gaat alsmaar door. Binnen de machinebureaucratie heerst dan ook een permanent negativisme.

Heft in handen nemen

De machinebureaucratie kan volgens Mintzberg niet goed omgaan met verandering. Het systeem is gebaseerd op het door de leiding formuleren van strategische doelen vooraf die later door anderen moeten worden uitgevoerd. Onvoorziene veranderingen in de tussentijd maken hier inbreuk op. Zowel de leiding als de werkvloer weet niet goed wat hiermee te doen. De machinebureaucratie is gefocust op efficiëntie op het eigen beperkte gebied, maar niet in staat zich aan welk ander gebied ook aan te passen.

Overgaan tot bijvoorbeeld een divisiestructuur biedt geen oplossing. Feitelijk wordt de situatie dan alleen maar slechter. Mensen bouwen eigen koninkrijkjes. De afzonderlijke eenheden worden zelf bureaucratieën en communiceren moeilijk met elkaar. *'De topmanagers lijken alleen succes te hebben als ze de moed kunnen opbrengen om hun bureaucratistische informatie- en controlesystemen terzijde te schuiven en het heft in eigen handen te nemen.'* Aldus Mintzberg, kort en vrij vertaald.

Van stafsturing naar lijnsturing

Waarom hebben overheidsorganisaties hier niet van geleerd, terwijl zij tegelijkertijd allemaal een ‘lerende organisatie’ wilden en willen zijn? Dat heeft te maken met bepaalde wetmatigheden in het systeem zelf, met name de wetmatigheden die ten grondslag liggen aan het fenomeen ‘gescheiden circuits’. We zeiden er in het voorgaande al iets over bij de psychologische effecten van onhaalbare eisen – waardoor ‘afpraak = afspraak’ niet mogelijk is – en we komen daar in het verloop van dit boek uitgebreid op terug. Dat geldt ook voor de kansen op ontsnapping, op werkelijke vernieuwing – waaromtrent Mintzberg hiervoor al een tipje van de sluier oplicht: het zit vooral in de moed van managers om het heft in eigen handen te nemen.

Voor dit moment zal voldoende duidelijk zijn dat P&C als systeem bij de overheid ontkoppeld is geraakt van wat het zou moeten zijn.⁹⁰ P&C is een eigen leven gaan leiden. Het vraagt informatie en het biedt vervolgens informatie aan die niet voldoende aansluit bij de vraag, de behoefte van gebruikers. Controllers definiëren wat managementinformatie zou moeten zijn, terwijl managers dat zelf als anders zien.⁹¹ In plaats van dat P&C helpt het eigen werk te organiseren, betekent het extra werk en moet je als manager nog steeds zien je eigen werk te organiseren. De daarvoor benodigde managementinformatie komt niet uit het systeem. Het is van belang om het bestaande top-down rationalistische ‘aanbod’ aan P&C-informatie te herijken vanuit de bottom-up informatiebehoefte van de gebruikers in de praktijk. Deze herijking vereist een switch van ‘stafsturing’ naar ‘lijnsturing’: niet de controllers die de verantwoordelijkheid nemen om te gaan herijken, maar de gebruikers.

Ronald van der Steen, senioradviseur BMC, licht toe: *‘Mijn analyse van hoe het zo gekomen is dat in veel organisaties P&C als terreur wordt gezien is de volgende. In de eerste plaats is vanaf nagenoeg het eerste moment de ontwikkeling van de cyclus (zeg vanaf tweede helft jaren tachtig) te laag in de organisatie en te eenzijdig in de organisatie weggezet. Managers hebben hooguit aangegeven dat er zoiets moest komen en binnen de kortste keren werd de zaak overgelaten aan de medewerkers van vaak alleen de afdeling Financiën. Met andere woorden: het management, voor wie de informatie die uit de cyclus komt toch primair bedoeld was, bemoeide zich er nauwelijks mee. Ook nu kom ik nog werkgroepen van goedwillende ambtenaren tegen die in het kader van de verbetering of de verbreding van de P&C-cyclus managementinformatie zitten te bedenken. Er zit nooit een manager in, er wordt een manager*

nooit wat gevraagd en ik heb de indruk dat de meesten dat ook een prima situatie vinden. Het schept immers de perfecte condities om flink te klagen over die vreselijke terreur die P&C-cyclus heet.'

P&C dienstbaar maken

De uitdaging is om P&C weer dienstbaar te maken voor bestuur en management. P&C moet voor bestuurders en managers de achterkant van hun eigen sigarendoos kunnen verbeteren en vervangen. De informatie moet simpel zijn. Net zo gebruikersvriendelijk als de eigen krabbels. En even actueel en betrouwbaar. Liefst met nog wat snel te begrijpen informatie erbij (statistieken, benchmarks), waaruit u snel ziet of het verantwoord is wat u doet. Dus als u gebruiker bent: organiseer uw werk ook in die zin dat u voldoende ondersteuning organiseert voor het professionaliseren van de 'achterkant van uw sigarendoos'. En als u controller bent: probeer daarbij te luisteren en te helpen. Vraag volksvertegenwoordigers, bestuurders, managers en medewerkers welke informatie zij nodig hebben om hun werk te kunnen doen. Vraag in hoeverre zij die informatie zelf kunnen vinden dan wel in hoeverre zij daarbij geholpen willen/kunnen worden en door wie.

'En hoe pak ik dat aan?'



Waar stuurt u persoonlijk op? 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.



Hoofdstuk 3

Nieuwe tijd, nieuwe kansen

De Belgische filosoof Arnold Cornelis voorspelde zo'n 25 jaar geleden dat de 21ste eeuw andere accenten zou kennen dan de 20ste eeuw.⁹² De vorige eeuw heeft volgens hem vooral in het teken gestaan van de 'sociale regelgeving'. Vrij vertaald: we hebben met z'n allen een ordelijke samenleving opgetuigd. Het meeste is keurig geregeld; nagenoeg iedereen rijdt rechts en staat stil voor de verkeerslichten. Dat geldt ook binnen organisaties; nagenoeg iedereen houdt zich in principe aan de functiebeschrijvingen en de geldende procedures. Tegen het eind van de eeuw overdrijven we dat. We schieten door. We maken te veel en te gedetailleerde regels. Dat geldt niet alleen voor de overheid, maar ook voor het particuliere bedrijfsleven, die een ware 'corporate governance golf' over zich heen heeft gekregen.⁹³ Tegelijk raken we hoger opgeleid, we worden mondiger en via de media en internet kunnen we beschikken over veel informatie. We pikken het niet langer dat we zo volstrekt worden beheerst door systemen en regels. De nieuwe eeuw komt volgens Cornelis in het teken te staan van de 'communicatieve zelfsturing'. Dat is niet iets softs of een nieuw normatief recept, maar iets wat zich volgens hem min of meer langs natuurlijke weg zal voltrekken, als een onafwendbare groei naar culturele volwassenheid. We nemen het heft in eigen handen. We laten ons niet meer leven. We nemen verantwoordelijkheid voor ons eigen bestaan. De regels breken we af tot wat we nog minimaal nodig hebben aan houvast en facilitering.

In dit hoofdstuk signaleren we dat we bij de overheid na het bedrijfs-economische tijdperk van de afgelopen decennia mogelijk aan de poort staan van een nieuw tijdperk.⁹⁴ Naast economische waarden worden andere waarden belangrijker. Deze waarden hebben te maken met vormgeving aan 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.

3.1 New Public Management voorbij?

Loopt de beleidsgeneratie van het New Public Management ten einde? 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 leidinggeevenden is deze trend te bespeuren. In sociaal-constructionistische benaderingen wordt het persoonlijk nemen van initiatief en verantwoordelijkheid beklemtoond. Het systeem is dan niet 'een gegeven' maar bespreekbaar en veranderbaar. Daarvoor is het nodig oog te hebben voor de informele, cultuurbepalende verandermotortjes van de organisatie. Dit betekent een andere kijk op leren, veranderen en adviseren.

Beleidsgeneratietheorie

Volgens de beleidsgeneratietheorie jagen we gedurende een bepaalde periode allemaal dezelfde ideeën na.⁹⁵ Dat overdrijven we dan enigszins: bepaalde accenten krijgen veel nadruk ten koste van andere accenten. Na verloop van tijd wordt dat ingezien en ontstaat een onderstroom die ervoor pleit om daaraan iets te doen. Een tijdje nog blijven de najagers van de aanvankelijke accenten de boventoon voeren, mede omdat ze er nog een schepje bovenop doen als zij verzet bevroeden. Maar op een bepaald moment kantelt de boel en breekt een nieuwe periode aan. Dan echter worden de nieuwe accenten overdreven, dat gaat ook weer ten koste van bepaalde andere aspecten, soms dezelfde aspecten die in de periode daarvoor zo veel nadruk kregen. Zo blijven we in een permanente staat van eenzijdigheid. Tenzij we balans zouden zien en die weten te bereiken. Bijvoorbeeld met gebruikmaking van het kwadrantenschema van overzicht 2 uit het vorige hoofdstuk. Dat zou mooi zijn. Maar in hoeverre impliceert dat een kijk op sociale dynamiek die vatbaarheid veronderstelt voor een rationele beïnvloeding die op zichzelf óók eenzijdig is (rechtsonder, linksonder)? Sociale dynamiek voltrekt zich vooral langs andere dan rationele lijnen, aldus Roel in 't Veld.⁹⁶

De afgelopen decennia in de westerse geïndustrialiseerde wereld zijn te beschouwen als periodes met achtereenvolgende eenzijdigheden, die elkaar tot op zekere hoogte hebben opgeroepen. De democratiseringsgolf van de jaren zestig creëerde een zekere mate van normloosheid. Gezag en hiërarchie mochten van velen niet meer. Zowel in het gezin als in de politiek en binnen organisaties groeiden waarden als informeel met elkaar omgaan en 'alles moet kunnen'. Via de rationaliseringsgolf van de jaren zeventig en tachtig en de efficiencygolf van

de jaren tachtig en negentig is geprobeerd deze eenzijdigheid te compenseren, echter via abstracties en uiterlijke 'vormnormen' die de zaak alleen maar erger maakten. '*Vertrouwen van burger is verkwaanseld, want de vorm wordt belangrijker dan de norm*', schreef Dorien Pessers.⁹⁷

In de P&C-sfeer kennen we in dat verband de voorbeelden van controllers die hoge rapportcijfers geven voor afdelingsplannen die het meest nauwgezet voldoen aan het voorgeschreven format, ongeacht de inhoud. Iets wat overigens ook minister Zalm in het kader van de VBTB-begrotingen schijnt te hebben voorgestaan. Ook bij veel rekenkameronderzoeken scoort het voldoen aan de vormvereisten hoog in de waardering. Volgens dergelijke benaderingen gaan de zaken goed als ze gebeuren zoals voorgeschreven, ongeacht de effecten en inhoud.

In het begin van de nieuwe eeuw ontwaren we in geschriften en bijeenkomsten een toenemende aandrang om de negatieve aspecten daarvan (zoals intern gerichte en verbureaucratiseerde organisaties) te compenseren met een appel op meer extern gericht, beleidsinhoudelijke ambities, intrinsieke waarden, intuïtie en emotie enzovoort.⁹⁸ Wat betekent dat? Zal 'het natuurlijke gevoel' van de jaren zestig herleven? Beleven we het herstel van de 'trias politica'?⁹⁹ Gaan we van de 'terreur van de economie' terug naar de 'zuiverheid van het recht'?¹⁰⁰ Of wordt het iets anders?

Meer regeldruk dan ooit

Na zes jaar in de 21ste eeuw is het beeld van dit moment heel dubbel. Ondanks allerlei dereguleringspogingen ervaren we een regeldruk die sterker is dan ooit tevoren. Overnormering alom.¹⁰¹ Dat doet Europa met Nederland, Den Haag met provincies en gemeenten, dat doen managers met hun medewerkers. Dat geldt overigens niet alleen voor de publieke sector, maar ook voor de private sector. Onder invloed van schandalen bij beursgenoteerde ondernemingen is vergaande wetgeving op het terrein van de jaarverslaglegging en corporate governance ontstaan. Internationaal kennen we in dat verband de 'International Financial Reporting Standards' (IFRS),¹⁰² nationaal kennen we de 'code-Tabaksblat' met eisen ten aanzien van onder meer de interne controle en risicobeheersing. Onder de koosnaam 'compliance' is rond de naleving van externe en interne wet- en regelgeving een ware industrie ontstaan. Compliance betekent simpelweg: '*Hoe zorgen we dat mensen de regels begrijpen en zich eraan houden?*'

In de overheidssfeer zien we dat gedurende de laatste jaren vanuit ‘goedbedoelde’ ideaalbeelden steeds ‘mooiere’ regelingen en nota’s van toelichting, bestuurs- en managementconcepten, competentieprofielen en plannen van aanpak zijn ontstaan – nota bene ook als het over het afschaffen van regels gaat! ‘Controle op controle’ en ‘evaluatie van evaluatie van evaluatie’ zijn allang geen onbekende fenomenen meer. Zie bijvoorbeeld, in het kader van de VBTB-evaluatie, de evaluatie van de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek (RPE). Volgens deze regeling vindt ten aanzien van staand beleid eens in de vijf jaar een ex-post evaluatie plaats, terwijl bij voorstellen voor een nieuw beleid een gedocumenteerde afweging moet worden gemaakt of een ex-ante evaluatie zinvol is, dat wil zeggen een onderzoek naar de toekomstige effecten van beleid.¹⁰³ De rationele opzet is indrukwekkend en sluitend, de RPE hanteert strenge definities en ook heeft de hoeveelheid beleidsevaluaties een grote vlucht genomen.¹⁰⁴ Helaas is de conclusie in de VBTB-evaluatie: *‘De algemene indruk die de interviews achterlaten is dat beleidsevaluaties in potentie van grote waarde zijn, maar dat de rol in het beleidsproces – uitzonderingen daargelaten – marginaal is.’*¹⁰⁵

Deregulering wordt toezicht

Het optimisme over de mogelijkheid om de regelstroom in te dammen is bij velen terecht niet groot. Rampen als de cafébrand in Volendam en de vuurwerkramp in Enschede leiden tot wat In ’t Veld de ‘ijzeren wet van de beleidsaccumulatie’ heeft genoemd: *‘Wanneer bijvoorbeeld rondom bepaalde regels handelingspatronen zijn ontstaan die contraproductief werken, is er de neiging om die regels aan te scherpen opdat mensen zich beter aan de regels zullen houden.’*¹⁰⁶

Daar waar regels ‘aan de achterkant’ worden afgeschaft zien we dikwijls het verschijnsel dat daar toezicht voor in de plaats komt. Dit gaat veelal gepaard met het genereren van nieuwe regels. Intussen gaat de regelmakerij ‘aan de voorkant’ onverminderd voort. Per saldo kan deregulering aldus zelfs tot meer regels leiden. Burgers kunnen daar zeker ook debet aan zijn. Zodra hún belangen in het geding zijn, eisen zij dat de overheid ingrijpt.

Als Kamerlid tel je pas mee als ‘een wet op je naam’ hebt. Elk landelijk incident leidt tot een regelreflex. De media jagen dat aan (‘mediacratie’). Ambitieuze beleidsambtenaren gaan ermee aan de haal en halen er alles bij wat er ooit over bedacht is en nog bedacht kan worden. Ze werken dat uit tot gedetailleerde regels, vaak met een hoog controlegehalte. Velen zijn velen aan het controleren. De paradox is

dat zo veel regels niet meer werken. Ja, ze werken verstikkend. Deskundigen houden elkaar bezig met imponerende verbeteringslagen, maar degenen op wie de regels zijn gericht slagen er steeds beter in om eraan te ontsnappen. Zo ontstaan de ‘gescheiden circuits’ van staf en lijn, top en werkvloer, burger en overheid. Ieder kijkt en wijst vanuit het eigen circuit naar de ander. Komt er iets van boven of van opzij aangezeild: *‘Even bukken, het waait wel over.’*

Onderstroom van verzet

Tegelijk blijkt in allerlei innovatietrajecten een steeds krachtiger onderstroom van verzet. Leiders zoeken naar onorthodoxe veranderingen. Organisaties worden drastisch afgeslankt of verplat. Traditioneel hiërarchisch leiderschap maakt aarzelend plaats voor alternatieve vormen van leiderschap. Voorheen strenge bazen volgen gretig cursussen in drives, waarden en liefde. Velen gaan op cursus om meer te leren over intuïtie, gevoel, emotie. Zij doen aan zen, tao, authenticiteit, spiritualiteit en synchroniciteit. Onorthodoxe ideeën worden steeds meer verwelkomd. *‘We willen vliegende pinguïns’*, aldus InAxis, de Commissie Innovatie Openbaar bestuur van het ministerie van BZK. In de functieprofielen van ambtelijk leidinggevenden zien we een vergelijkbare shift. Waren het in de jaren zestig en zeventig vooral juristen die gemeentesecretaris werden en in de jaren tachtig en negentig vooral de economen, nu lijken steeds meer HRM’ers en veranderaars te worden uitverkoren. Praktijkopleidingen maken vergelijkbare ontwikkelingen door.

Zachte denkers

Zoals in de jaren zeventig en tachtig grote managementdenkers massaal pleitten voor rationalisering van het openbaar bestuur, zo maken de grote managementdenkers van deze tijd massaal een omslag van min of meer ‘harde structureringen’ naar het geheim van de ‘zachte’ accenten. Henry Mintzberg, beroemd ontrafelaar van structuren en processen, wijst erop dat mba-opleidingen veel te rationalistisch zijn en dat management vooral draait om de ‘zachte praktijk’, om ervaring en intuïtie.¹⁰⁷ Robert Quinn, grondlegger van overzicht 2 uit het vorige hoofdstuk, schreef nadien boeken over diepgaande verandering en de fundamentele staat van leiderschap.¹⁰⁸ Stephen Covey heeft na de eerste zeven eigenschappen van effectief leiderschap een achtste onderkend: ‘de innerlijke stem’.¹⁰⁹

Een dergelijke omslag van het rationeel grijpbare naar het geheim van achterliggende factoren is bij veel meer schrijvers te bespeuren. Schreef Herbert Simon lang geleden al over het in het kader van P&C nog steeds actuele en relevante begrip ‘bounded rationality’ (= het begrensde vermogen van individuen om al te veel rationele informatie te verwerken en te gebruiken),¹¹⁰ nu wordt naar diepere drijfveren gespeurd. Gesteld is onder meer dat mensen in hun onderbewuste veel meer informatie kunnen opslaan dan in hun hoofd of op papier – en in een zuiverder, minder verminkte vorm –, waaruit te verklaren zou zijn dat intuïtief genomen beslissingen vaak beter uitpakken dan beslissingen op basis van rationele afwegingen.¹¹¹ De dagelijkse praktijk van de overheid en zeker het politieke spel zouden veel meer worden bepaald door dit soort moeilijk traceerbare afwegingsmechanismen dan door het navolgen van normatieve aanbevelingen uit de beleids- en besluitvormingstheorie.

Sociaal-constructionisme

Wordt het kop of munt? Blijft de regeldruk zo hoog? Wordt die nog hoger? Of krijgt Cornelis gelijk en zal de onderstroom van verzet het gaan winnen? Zien we nu de laatste stuiptrekkingen van de regelaars, vechtend voor behoud van hun posities en specialistische overtuigingen? We weten het niet. Laten we daarom nog iets dieper ingaan op die onderstroom van verzet. Het valt op dat daar regelmatig de in het voorgaande al genoemde term ‘sociaal-constructionisme’ valt. Wat is dat sociaal-constructionisme nu eigenlijk?¹¹² In het vorige hoofdstuk, bij de toelichting op overzicht 2, spraken we van zelfregulerend en reframend leren en veranderen via interactieve processen van betekenisgeving en dat het iets heeft van nieuwe vormen van directe democratie: van binnenuit en bottom-up, waarbij de neiging bestaat om de rol van (politieke, bestuurlijke en managerial) representanten te marginaliseren. Dat vraagt om verduidelijking.

Om te beginnen: eigenlijk is het sociaal-constructionisme helemaal niet zo nieuw. *The social construction of reality* van Berger & Luckmann dateert uit de jaren zestig.¹¹³ Het standaardwerk van Weick *The social psychology of organizing* verscheen in 1979.¹¹⁴ Hoewel over het sociaal-constructionistisch denken heel ingewikkelde dingen zijn en worden geschreven, is de kern ervan uiterst eenvoudig. Iedere dag stapte u uit uw bed en zoekt u andere mensen op. U bevestigt elkaar dan hoe de werkelijkheid in elkaar zit. Dat doet u ook in werkverband. Door de wijze waarop u anderen tegemoet treedt máákt u op dat moment en ter plekke ‘het systeem’, ook al zou u daarbij het sys-

teem als iets abstracts buiten uzelf voorstellen en de ‘schuld’ ervan aan anderen geven. Dat doet er niet toe. Dat maakt deel uit van uw werkelijkheidsconstructie en die van de mensen om u heen als ze u daarin bevestigen. Sociaal-constructionisme is het in interactie geven van betekenis aan de werkelijkheid om u heen.

Het systeem bent u zelf

‘Het systeem’, dat bent u dus zelf, volgens de sociaal-constructionistische benadering. Het is geen abstracte grootheid buiten u om. U bent het zelf en u construeert het elke dag weer, samen met anderen. Oók voor zover het systeem zou vastliggen in regels, overeenkomsten en rechtsposities. Want u construeert ook samen met anderen de afspraak dat u zich wenst te houden aan die regels.

Maar als u het systeem zelf bent, dan bent u ook elke dag weer in de gelegenheid om het systeem te veranderen, als u andere perspectieven zou zien, als u zou durven en als u zou weten hoe. Als u de vanzelfsprekendheden die erin besloten liggen bespreekbaar zou durven maken en als u in uw dagelijks handelen zou durven experimenteren met afwijkingen daarvan, waardoor u ook mensen om u heen aanzet tot reflectie op hún betekenisgeving.

Zo bezien past het sociaal-constructionisme bij de voorspelling van Cornelis: het daagt uit om zelf verantwoordelijkheid en initiatief te nemen voor het benoemen van nieuwe accenten die mogelijk een nieuwe tijd met nieuwe accenten inluiden. Het past ook bij de opkomst van concepten als ‘appreciative inquiry’, dat impliceert dat bestaande vooringenomenheden en mentale programmeringen worden losgelaten om ‘blanco’ en onbevangen het nieuwe te kunnen toelaten. Het past bij het eerder opgeworpen beeld dat vernieuwing bestaat uit het erkennen en benutten van verschil en niet uit het spiegelen aan ideaalbeelden zoals geschetst in officiële documenten van hoger geplaatsten en van hun adviseurs.¹¹⁵ Min of meer gelijktijdig rukken in tal van sociaalwetenschappelijke disciplines en in de praktijk allerlei inzichten en recepten op die overeenkomstige trekken vertonen en mogelijk een nieuw tijdperk aankondigen.

Zelfreferentialiteit

Ook in het denken over control zijn inzichten te vinden die aansluiten bij het voorgaande. De aanzetten daarvoor dateren ook al van vrij lang geleden. Ouchi introduceerde het begrip ‘clan control’:¹¹⁶ daar waar expliciete beheersing via standaardisatie van processen (de

machinebureaucratie van Mintzberg) of via standaardisatie van outputs (de bedrijfsmatige benadering) faalt, bestaat toch altijd nog een vorm van control in de zin van rituele gedragscoördinatie, via mechanismen waarbij actoren elkaar houden aan gedeelde normen en waarden.¹¹⁷ Zij vormen met elkaar een ‘clan’: een groep van personen met een grote onderlinge binding, die nauwelijks buitenstaanders toelaat.¹¹⁸ Dunsire sprak van ‘impliciete control’: de bureaucratische organisatie als in beginsel zelfregulerend evenwicht van alle daarin aanwezige menselijke krachten. Iedereen is er druk en gaat in beginsel z’n eigen gang. In contacten en afspraken tussen boven- en ondergeschikten krijgt het controlsysteem verbinding en energie.¹¹⁹ Klassiek is ook de ‘autopoiese’ van Luhmann:¹²⁰ deelsystemen reproduceren zichzelf door alle informatie die van buiten komt te interpreteren langs de weg van de eigen logica en het eigen werkelijkheidsbeeld. Easton gebruikte hiervoor in het kader van zijn systeemmodel de uitdrukking ‘withinputs’.¹²¹

De strekking van al deze observaties is in de kern steeds dezelfde. Het gaat om een soort ‘operationele sociale controle’. De groepsgenoten houden elkaar aan de voor het eigen circuit geldende normen en waarden. Dat verschaft ze gezamenlijkheid, eigenheid en kracht, óók zonder leiding en zonder P&C, maar dat werkt toch niet altijd even positief uit. Groepsprocessen kunnen ontaarden in ‘groupthink’,¹²² waarbij de groep zichzelf overschat en ongenueanceerd kan optreden, de groepsgenoten intern zelfs kan terroriseren (consensusdwang) en andersdenkenden buitensluit. Wat relevant is wordt binnen het eigen circuit bepaald. Veranderingen in de omgeving, in andere circuits, hoeven daartoe geen aanleiding te geven. Pas wanneer ontwikkelingen gevolgen kunnen hebben voor de machtsverhoudingen krijgen ze relevantie: ze worden waargenomen en geselecteerd. De groepsgenoten zijn ‘zelfreferentieel’: ze hebben de natuurlijke neiging om initiatieven en ontwikkelingen van anderen in te passen in de eigen logica en routines. Het bestrijden – of liever gezegd openbreken – daarvan vraagt een andere, veel ingrijpender benadering dan wat doorgaans in het kader van vernieuwing en organisatieontwikkeling gebeurt. Dat geldt zowel voor het functioneren van de gehele overheid als voor verhoudingen tussen en binnen overheidsorganisaties.

Petrischaaltjes

Thijs Homan sluit hierop aan door in zijn recente ‘state of the art’ van de veranderkunde een organisatie voor te stellen als een verzameling ‘petrischaaltjes’. Het kost enige verbeeldingskracht om het beeld

van met een glasplaat afgedekte bakjes in laboratoria, binnen de kortste keren gevuld met welig groeiende bacteriën, te associëren met een organisatie. Maar de metafoor is treffend. Petrischaaltjes zijn kleine, informele community's: netwerkjes van mensen die elkaar vertrouwen, die elkaar opzoeken zodra er iets aan de hand is. Zoals de dreiging van een reorganisatie, een nieuwe baas, een overlijdensgeval. 'Heb je al gehoord dat...?' Petrischaaltjes kunnen samenvallen met afdelingen of teams, maar dat hoeft niet. De vorm kan geheel anders zijn: telefoontjes, e-mails, de rookhoek, de bar, een vast groepje tijdens recepties en verjaarsfeestjes: een informele gedachtewisseling na afloop van de officiële voorlichtingsbijeenkomst.

Dergelijke community's zijn volgens Homan de werkelijke 'verandermotortjes' van een organisatie. Dááruit ontspruit dat het binnen de organisatie gaat zoals het gaat. Dáár worden de cultuurbepalende betekenissen geconstrueerd die het lot van de top-down ingezette organisatieverandering bepalen. Homan wijst erop dat de 'change agents' van het top-down 'planned change' menen dat de petrischaaltjes leeg zijn, dat deze gevuld kunnen worden met nieuwe normen en inzichten. Maar zo is het niet. De schaaltes zitten namelijk al vol met normen, overlevingsmechanismen, overtuigingen en ideeën. Wat je daar overheen giet glijdt erlangs. Er kan pas iets in als er iets anders uitgaat. Daar zijn de vertrouwelingen niet snel toe bereid. Er is contact voor nodig op het niveau van dieperliggende waarden: 'Wat hebben wij gemeen? Hoor jij bij mijn soort? Of hebben wij niks met elkaar?'

Leidinggevendens kunnen de werking van de verandermotortjes niet sturen en beheersen. Op het moment dat de secretaris-generaal binnenkomt, gaat het gesprek opeens over iets anders. Ogen draaien weg als hij iemand aankijkt. Leidinggevendens kunnen de werking van de verandermotortjes wel faciliteren en beïnvloeden. Een veilige omgeving creëren waarin mensen bereid zijn tot uitwisseling van datgene wat normaliter onuitgesproken blijft. Laten merken dat je een van hen bent, dat je hun overwegingen kent, begrijpt en deelt. Dit contactniveau is de voedingsbodem voor verandering van cultuur en gedrag. Waar geen ruimte is voor dergelijke gezamenlijke betekenisconstructies van leidinggevendens en werkvloeren verandert er wel veel (structuren, instrumenten, spelregels, posities), maar niet op gedragsniveau. Dat leidt dan tot de eerdergenoemde 'dynamiek van niet veranderen'.

Consequenties voor control

De waarde van het denken in termen van 'clan control' en 'petrischaaltjes' is dat het weerbarstige begrippen als 'veranderbereidheid'

en ‘weerstand’ in een geheel ander licht plaatst dan dat ‘de cultuur en het gedrag moeten veranderen’ en dat daar methoden en instrumenten voor moeten worden aangereikt. We leren daar anders naar kijken. We zien dat er naast de gewenste veranderdynamiek al heel veel veranderdynamiek is. De ervaring heeft intussen wel genoeg geleerd dat er door top-down ‘planned change’ dikwijls niets wezenlijks verandert, hoe ingenieus de bedachte receptuur ook is. Wie oog heeft voor de dynamiek die zich in het kader van ‘clan control’ voltrekt, die ziet dat bij ‘positieve petrishaaltjes’ weerstand juist een teken van energie is, van veranderpotentie en ideeën die je moet zien te ontsluiten en te benutten.¹²³ Alleen bij ‘negatieve petrishaaltjes’ (‘groupthink’) duidt weerstand op gefixeerd conservatisme, dat je moet zien los te maken. In de woorden van Termeer: het gaat dan om het doorbreken van fixaties.¹²⁴

Het voorgaande houdt een volstrekt andere kijk op leren, veranderen en adviseren in dan volgens de logica van het NPM-denken. Verandering die beklift komt niet eenzijdig van boven en van buiten, maar ook van onderen en van binnenuit. Zij kan niet worden opgelegd, maar ontstaat in interactie tussen actoren. De organisatiecultuur wordt niet gemaakt door deze ergens ‘op de hei’ te bedenken en vervolgens rationeel verantwoord te laten uitschrijven, te laten uitleggen en te laten intraineren. Dat leidt slechts tot de gefrustreerde vaststelling door de leiding dat de cultuur ‘weerbare’ is of dat de organisatie weinig veranderingsgezind zou zijn. Wat een vergissing! De werkelijke organisatiecultuur ontstaat in de ‘petrishaaltjes’, waar (andere) verandering overigens al volop gaande is. Dáár wordt uitgemaakt wat er wel en niet van de officieel verordonneerde cultuur zal worden ingevoerd. Dat hangt af van de mate waarin het nieuwe aansluiting kan vinden bij de eigen persoonlijke programmering en de zelfreferentialiteit van de groepsverbanden waarvan betrokkenen deel uitmaken. Het herhaaldelijk ‘nog eens uitleggen’ is daartoe geen probaat middel, evenmin als een klemmend beroep op het organisatiebelang.

‘En hoe pak ik dat aan?’



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?

3.2 Waar doen we het voor?

'Waar doen we het voor?' Dat vragen steeds meer mensen zich af. Naast maatschappelijke effecten en vormgeving speelt individuele zingeving in dat verband een belangrijke rol: 'Wat is mijn toegevoegde waarde aan de sociale verbanden waarvan ik deel uitmaak?' Er 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'.

Zingevingscrisis

Persoonlijke zingeving is voor veel mensen het grote probleem van deze tijd, aldus Zohar & Marshall.¹²⁵ Volgens hen komt dat doordat, anders dan in vroegere en andere culturen, het materiële in samenleving meestal wel voldoende aanwezig is: welvaart zowel als informatie. Met het wegvallen van de dagelijkse strijd om in primaire levensbehoeften te voorzien zouden ook allerlei andere houvast biedende krachten die daarbij werden aangeropen steeds meer zijn verdwenen: geloven, geesten, tradities. We hebben alles al. Waar doen we het dan nog voor? Ligt hier een parallel met de overheidspraktijk? Wat is de impact van ambtelijke rechtsposities en andere zekerheden in combinatie met voortdurende normatieve veranderingen en 'niet zien waar je het voor doet'? Leidt dit mede tot routineus en weinig geïnspireerd gedrag binnen overheidsorganisaties? Dergelijke vragen verwijzen naar iets 'diepers' dan rationele normen en idealen. Wij menen overigens dat dit niet alleen met primaire behoeften te maken heeft, maar met een scala aan persoonlijke behoeften die in een spanningsvolle verhouding staan tot allerlei organisatorische en sociale verbanden ('het systeem'). Daar gaan wij nu dieper op in.

zonder te zien wat er onder water gebeurt. Zij bedenken de verandering vanuit hun eigen mentale programmering, zonder contact te maken met de mentale programmering van al degenen die aan de veranderingen onderworpen zullen worden. Wat díe mensen belangrijk vinden, wat hún probleembelevingen en ideeën zijn. Dit is het gedeelte onder water, dat wat mensen onuitgesproken en soms zelfs onbewust bezighoudt ('stille waarden').¹²⁷

Om het gebeuren onder water enigszins te kunnen begrijpen (desnoods alvast zonder contact te maken) kan de behoeftehiërarchie nog steeds nuttige diensten bewijzen: mensen komen pas toe aan 'hogere' behoeften nadat 'lagere' behoeften voldoende zijn bevredigd. Van laag naar hoog onderscheidt de bedenker van de behoefte-hiërarchie, Maslow, achtereenvolgens fysiologische behoeften (honger, dorst); veiligheid; liefde, sympathie en geborgenheid; respect en waardering; zelfontwikkeling. In overzicht 4 hebben we deze opsomming licht bewerkt naar: persoonlijke basisbehoeften, persoonlijke structuurbehoeften, persoonlijke cultuurbehoeften en persoonlijke ontwikkelingsbehoeften. Hoewel deze behoeften niet steeds even eenduidig, strak te scheiden of per se volgtijdelijk zijn, laat het overzicht zien dat mensen in werkelijkheid bezig kunnen zijn met volstrekt andere dingen dan wat de top van de organisatie van ze verlangt.

Nadere toelichting op overzicht 4

Overzicht 4 is eigenlijk een verdere uitwerking en verbijzondering van overzicht 2 uit het vorige hoofdstuk, althans een gedeelte daarvan. Overzicht 4 gaat alleen over de linkerhelft van overzicht 2, de interne kant. 'Overnormering' zit linksonder, vertegenwoordigt de 'harde' dimensie. 'Stille waarden' zitten linksboven, vertegenwoordigen de 'zachte dimensie'.

Overnormering

Dit is 'alles wat moet van boven of van anderen'. Onze indruk is dat de binnen organisaties bestaande ambities en eisen, mede onder invloed van NPM, de laatste decennia sterk zijn toegenomen.

Het gaat hier dus om de veronderstelde behoeften van 'de organisatie', van 'het (top)management' en in het verlengde daarvan de politiek en 'de buitenwereld'. Van daaruit worden veranderingen in het officiële systeem bepleit en via 'planned change' doorgevoerd.

Er worden een visie, een missie en kernwaarden geformuleerd die voor iedereen gaan gelden. Er wordt een nieuwe bestuurs- en managementfilosofie uitgeschreven. Vaak zijn er tegelijk reorganisaties nodig. Taken en bevoegdheden worden opnieuw afgebakend. Er worden plannen en programma's opgesteld.

Via intensieve leiderschaps-, MD- en cultuurveranderingstrajecten wordt het nieuwe ingeoeffend. Nieuwe competentieprofielen vormen daarbij het uitgangspunt, vergezeld van lijstjes met wenselijkheden en voornemens.

P&C maakt daar meestal deel van uit: een nieuw handboek, aangepaste richtlijnen en circulaire, veelal ook een systeem van sancties, toezicht en controle.

Stille waarden

Hierbij gaat het om 'wat dit alles doet met mensen'.¹²⁸ Waarden worden vaak in een adem genoemd met normen, met wat mensen behoren te vinden. Bijvoorbeeld een ethisch behoren, zoals solidariteit en respect, sociaal gedrag, verantwoordelijkheidsgevoel en hulpbereidheid. Of 'gedragscodes', waarbij wangedrag moet worden tegengegaan of professionaliteit moet worden geborgd (eerlijkheid, vriendelijkheid, integriteit en dergelijke). Maar al deze waarden gelden voor individuen in feite als top-down normering: *'Zo hoort het, dit wordt van je verwacht.'*

'Stille waarden' daarentegen hebben betrekking op onderliggende drijfveren van mensen en groepen, de vaak verborgen motieven en principes, de ongeschreven regels van het spel,¹²⁹ het 'gegons' in het informele circuit, dat 'wat er in de gangen hangt'. 'Stille waarden' zitten aan de 'binnenkant' van mensen: hun beweegredenen, gevoelens, belangen, voorkeuren, smaken, theorieën. Zulke waarden vertegenwoordigen wat mensen ten diepste belangrijk vinden, dat wat er volgens hen echt toe doet. Men kan ook spreken van overtuigingen, dikwijls onuitgesproken en impliciet, deels wellicht onbewust. Het gaat om werkelijkheidsconstructies van mensen, dingen waar zij vast in geloven, de betekenis en zin die zij geven aan de werkelijkheid om hen heen. Mogelijk zijn 'stille waarden' tot op zekere hoogte te structureren in lijn met de behoeftehiërarchie van Maslow.

Persoonlijke basisbehoeften

Dit is de onderste laag in de Maslow-piramide: fysiologische behoeften (honger, dorst). In de overheidsorganisatie kan men bij persoonlijke basisbehoeften in de eerste plaats denken aan de fysieke werkomstandigheden en de beschikbaarheid van 'het natje en het droogje', maar ook aan elementaire behoeften als het salaris en de rechtspositie.

Overigens kunnen persoonlijke structuurbehoeften, cultuurbehoeften en ontwikkelingsbehoeften onder omstandigheden zo excessief worden dat ze worden beleefd als basisbehoeften. Bijvoorbeeld als je geen werk meer hebt (structuur) of wordt weggepest (cultuur) of het vooruitzicht medegedeeld krijgt dat je je verdere leven lopendebandwerk mag doen (ontwikkeling).

Bij basisbehoeften gaat het er dus om: wat heb ik minimaal nodig om hier te gaan werken en te blijven werken? Kan ik het hier uithouden zonder ziek te worden? Pas als in deze basisbehoeften in voldoende mate is voorzien komen overheidsfunctionarissen toe aan het bezig zijn met de op één na onderste laag.

Persoonlijke structuurbehoeften

Dit correspondeert met de op een na onderste laag in de Maslow-piramide. In de overheidsorganisatie gaat het dan niet zozeer om fysieke veiligheid als gevolg van bedreigingen met geweld (hoewel dit bij bepaalde loketfuncties wel kan voorkomen), maar veeleer om veiligheid in de zin

van 'houden wat je hebt', dus onzekerheid als gevolg van dreigend ontslag of dreigende degradatie of overplaatsing of andersoortige maatregelen. Dergelijke dreigingen zijn al gauw aan de orde bij reorganisaties, waarbij de persoonlijke consequenties vaak langere tijd onduidelijk zijn. Mensen hebben dan behoefte aan richting (waar gaat het heen in de nieuwe situatie?) en houvast (wat zijn mijn speelveld en vrijheid in de nieuwe situatie?). Zij willen weten wat van ze wordt verwacht. Ze willen hun persoonlijke bewegingssfeer geborgd zien. Weet ik waar ik aan toe ben, snap ik wat ze van mij vragen?

Persoonlijke cultuurbehoeften

De Maslow-lagen 'liefde, sympathie en geborgenheid' respectievelijk 'respect en waardering' zijn hier samengevoegd tot 'persoonlijke cultuurbehoeften'. Mensen zijn sociale wezens, zij hebben sociale geborgenheid nodig: waar hoor ik bij, word ik voldoende gerespecteerd, wie zijn mijn maatjes? Vanuit het groepsbewustzijn denken mensen na over wat zij er zelf van vinden. Zij toetsen de binnen en buiten de groep geldende normen en waarden voortdurend aan de eigen overtuigingen en principes. Dit bepaalt mede of zij tot de groep willen blijven behoren dan wel zonnodig andere maatjes of een andere werkkring zoeken.

Mensen hebben dus zowel behoefte om deel uit te maken van een groep als – in samenhang daarmee – het gevoel dat het eigen waardepatroon in voldoende mate overeenstemt met dat van de groep(en) waartoe zij behoren. Wil ik dit? In hoeverre conformeer ik mij aan hoe het hier blijkbaar gaat?

Persoonlijke ontwikkelingsbehoeften

Pas als er voldoende 'rust' is op het gebied van persoonlijke basisbehoeften, structuurbehoeften en cultuurbehoeften komt energie vrij voor 'hogere' persoonlijke doelen die te maken hebben met de zin van waarmee men mee bezig is, mede tegen de achtergrond van de eigen talenten, wensen en plannen.

De bestaande waardepatronen van de persoonlijke cultuurbehoeften vloeien hier over in een openstaan voor en verkennen van mogelijke nieuwe waardepatronen. Juist doordat iemand voldoende houvast en zekerheden heeft krijgt hij/zij ruimte voor de match van wat de wereld hem/haar te bieden heeft en wat hij/zij de wereld te bieden heeft. Persoonlijke vragen verdiepen zich en het eigen denkraam verbreedt zich.

Vanuit vragen van zingeving ontstaan nieuwe ambities die te maken hebben met gretigheid en nieuwsgierigheid: hoe kan ik bijdragen, carrière maken, mij ontplooien, (door)groeien en doorstromen, experimenteren, openstaan voor wat ik nog niet weet en ken? Dit blijft niet beperkt tot dromen, het blijft niet in 'het hoofd'. De ontwikkelingsbehoefte vertaalt zich met name ook in initiatief en handelen: durf en doe ik het op mijn eigen manier?

Eerste, tweede en derde orde leren en veranderen

Tot op zekere hoogte weerspiegelt het voorgaande zich in het tegenwoordig veelvuldig gemaakte onderscheid tussen 'eerste, tweede en derde orde leren en veranderen'.¹³⁰

Eerste orde leren en veranderen zit vooral op de niveaus van de persoonlijke basisbehoeften en de persoonlijke structuurbehoeften. Dit is werkdeweg leren en veranderen, via 'trial and error' steeds beter worden in je vak, daarbij voldoende op cursus en training gaan, vallen en opstaan, je koers wijzigen na je neus te hebben gestoten, je niet twee keer aan dezelfde steen stoten, zo 'als vanzelf' ervaring en strategisch gedrag ontwikkelen.

Tweede orde leren en veranderen zit dieper, op het niveau van de persoonlijke cultuurbehoeften en ontwikkelingsbehoeften. Hier wordt meer bewust vanuit eigen persoonlijke waarden gedacht en gehandeld, alsmede vanuit de mogelijkheid om te groeien en te leren door de eigen waarden tot op zekere hoogte aan te passen aan waarden vanuit andere culturen. Het is het vermogen om te reflecteren op eigen overtuigingen, principes en onderliggende drijfveren en de eigen mentale programmering aan te passen aan andere inzichten die in beginsel op gespannen voet staan met de heersende cultuur. Men is in staat om 'over de schutting heen te kijken', de 'hokjesgeest' te doorbreken. Maar evenals eerste orde leren en veranderen is ook tweede orde leren en veranderen nog vooral individueel-reactief, ofschoon natuurlijk wel steeds in sociale verbanden.

Derde orde leren en veranderen is meer collectief-proactief, op systeemniveau, organisatiebreed, integraal samenwerkend: de 'lerende organisatie'. Hier is 'een plus een méér dan twee', er ontstaat synergie. Mensen leren elkaars toegevoegde waarde te benutten, er ontstaat teamgeest, nieuw elan, een bepaalde gezamenlijke sfeer boven het niveau van afzonderlijke teams en groepen. Dingen 'vallen op hun plek', mensen 'voelen elkaar aan', hebben 'aan een half woord genoeg'.

Het niveau van dit type leren en veranderen is eigenlijk nodig om te voldoen aan het hoge ambitieniveau van de organisatieleiding, de kernwaarden, de visie en de missie van de organisatie, maar vraagt een bepaalde context van vertrouwen en dialoog die vaak ontbreekt in verander- c.q. reorganisatieprocessen.¹³¹ Fnuikend is de angst om te worden afgerekend op dat wat men voorheen om veiligheidsredenen maar liever voor zichzelf houdt, bijvoorbeeld de hooggespannen verwachtingen vanuit de nieuwe bestuurs- en managementfilosofie of het nieuwe competentieprofiel waarvan men zégt dat men dat natuurlijk wil en makkelijk kan, maar waarvan men diep van binnen kan denken: *'Zou ik dat wel kunnen? Wil ik het eigenlijk wel? Pas ik hier nog bij?'* Omdat men dan onvoldoende weet waar men aan toe is, valt men snel terug op de behoefte- en leerpatronen van de lagere niveaus.

Je willen verstoppen

Wat betekent dit alles nu voor control? In het vorige hoofdstuk zagen we dat control doorgaans wordt opgevat en ervaren als 'beheersing'. In organisatietermen klinkt dat plausibel: de leiding moet weten hoe de organisatie draait en waar op welke wijze moet worden ingegrepen. Het in het leven roepen van regels, toezicht en controle betekent in feite dat je de ander niet vertrouwt. De veronderstelling is: als je ze niet in de gaten houdt maken ze er een potje van. Dus vraag je zo gedetailleerd mogelijke informatie over wat ze op welk moment hebben uitgespookt. In dezelfde lijn van denken komt het nogal eens voor dat de geleverde informatie wordt gebruikt om eventuele zondaars aan te pakken.

Zo'n afrekencultuur komt natuurlijk de bereidheid om eerlijk en open informatie te verstrekken niet ten goede. Op persoonlijk behoefte- en handelingsniveau kan het gevoelen zijn dat sommige mensen proberen het gedrag van andere mensen te 'beheersen', oftewel zodanig te beïnvloeden dat het organisatiebelang wordt gediend. Dat kan op verschillende manieren spanning opleveren met persoonlijke behoeften van mensen. Het kan bijvoorbeeld zijn dat je vreest niet aan de organisatie-eisen te kunnen voldoen. Dat je de vaardigheden daartoe mist. Als dat bij de leiding bekend wordt, zou dat als consequentie kunnen hebben dat je je baan verliest, minder betaald krijgt of wordt overgeplaatst. Je persoonlijke basis- en structuurbehoeften zijn in het geding. Dus zorg je ervoor dat de leiding er niet achter komt dat je het niet kunt. Je doet alsof je het wel kunt. Dat lukt dan wel. Zeker als de leiding 'op afstand' opereert hoeft dat niet zo moeilijk te zijn. Je vertelt de controllers 'gewoon' niet alles. Je schrijft op hun formulieren dat het goed gaat en dat er hard wordt gewerkt om de organisatiedoelen te bereiken.

Je ei niet kwijt kunnen

Op persoonlijk cultuur- en ontwikkelingsniveau pakken de consequenties van control in de zin van beheersing anders uit. Het kan zijn dat je je miskend voelt. Je doet je werk al jaren goed en nu moet je dat ineens verantwoorden. Je moet het periodiek opschrijven op formulieren. Het telkens weer herhalen omdat dit volgens de procedure nu eenmaal moet. Maar zien ze dan niet wat je doet? Vertrouwen ze je soms niet? Ook het zingevingsaspect kan in het geding zijn. Het kan zijn dat jij op de werkvloer een beter zicht hebt op wat daar in

het belang van de organisatie is dan de leiding. En wat doen ze eigenlijk met de gegevens die jij aanlevert? Wat hoor je daarvan terug?

Als de terugkoppeling – wat vaak voorkomt – nihil of minimaal is, dan is dat natuurlijk een extra reden om je repeterende informatievoorziening te minimaliseren. Vooral in de grotere organisaties kan de procedurele druk zo klemmend zijn dat je je kunt gaan afvragen wat de klant of de buitenwereld heeft aan jouw bijdrage. Waar doe je het voor? Wat is jouw persoonlijke toegevoegde waarde? Misschien kun je je ei kwijt buiten je organisatie: in het verenigingsleven, het vrijwilligerswerk of je hobby. Maar toch ben je acht uur of meer per dag met je werk bezig. Menigeen loopt dan ook rond met een knagend gevoel van onbehagen. Dat wordt lang niet altijd toegegeven of uitgesproken, soms is men het zich zelfs nauwelijks bewust.

Complementair bestuur

Dergelijke belevingen spelen niet alleen tussen functionarissen en groepen binnen eenzelfde organisatie, maar ook tussen mensen die binnen verschillende bestuurslagen functioneren. Zo klagen gemeenten steen en been over de gedetailleerde bemoeizucht door departementen.¹³² Zij wensen meer eigen beleidsruimte en minder verplichtingen via gedetailleerde plannings- en uitvoeringsregels. Op een andere schaal is deze verhouding tussen Rijk en gemeenten vergelijkbaar met die tussen de organisatieleiding en de werkvloer binnen een organisatie.

De in het voorgaande genoemde ‘onderstroom van verzet’ manifesteert zich dan ook niet alleen binnen organisaties. Er 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. In de publiek management literatuur lijkt het begrip ‘New Public Management’ langzaam te worden ingehaald door het begrip ‘Public Governance’. ‘Public governance’ wordt in dit nieuwe perspectief steeds minder gezien als het top-down instrumenteren van sturing, beheersing, toezicht en verantwoording (= de gebruikelijke benadering), maar in toenemende mate beschouwd in termen van sociale en politieke communicatie.¹³³ Tegen die achtergrond zijn control in het algemeen en beleidscontrol in het bijzonder niet langer exclusieve verantwoordelijkheden van staffunctionarissen en zelfs niet van afzonderlijke organisaties (VBTB voor de departementen, BBI voor de gemeenten), noch ook van afzonderlijke beleidssectoren. Het besef van een gezamenlijke verantwoordelijkheid dwars door de gren-

zen van afzonderlijke organisaties en bestuurslagen heen en met vertakkingen naar het maatschappelijk veld lijkt groeiende.

Zo wordt de aloude gedachte van het ‘complementair bestuur’ alsnog nieuw leven ingeblazen.¹³⁴ Of is dat ook een rationeel-holistische illusie? Zowel internationaal als in eigen land zien we tal van initiatieven om daadwerkelijk een ‘Andere Overheid’¹³⁵ tot stand te brengen, bijvoorbeeld door prestaties en prestatie-indicatoren onderling en publiekelijk transparant te maken en daar gerichte verbeteracties op te baseren. In ‘De staat van de gemeente’ pleiten de gemeenten voor een herijking van verantwoordingsrelaties: minder bureaucratisch en ‘verticaal naar boven’ (vooral naar Den Haag) en meer ‘horizontaal naar buiten’: meer democratisch (naar de burgers, ook via de gemeenteraad).¹³⁶

Zo niet SMART, dan toch inspirerend

Iedereen lijkt zich tegenwoordig in te spannen om de doelstellingen in plannen en begrotingen zo SMART mogelijk te formuleren.¹³⁷ Tegelijk weet ook iedereen dat dit voor veel overheidsdoelen heel lastig of niet mogelijk is.¹³⁸ Het ontbreekt vaak aan beschikbare, betrouwbare en vergelijkbare basisgegevens. Verder is twijfelachtig of met name politici ook werkelijk SMART willen. SMART-doelen laten immers weinig speelruimte. Nieuwe omstandigheden, ontwikkelingen en wensen laten zich er niet steeds mee verenigen. Men spant zich in voor SMART omdat het moet en hoort, niet omdat men gelooft dat het kan of dat het iets zal opleveren of dat men het wil. Dat komt omdat iedereen aanvoelt dat SMART eenzijdig is. SMART is een verwrongen afspiegeling van de werkelijkheid. SMART is iets rationeels. Het is iets moois voor wie van fraaie rationele constructen houdt. TMOP-collega Ton Steenweg: ‘*Het is een beetje zoals een voetbalwedstrijd beginnen met de afspraak dat je met 4-1 moet winnen.*’ Maar helaas, SMART is niet het leven zelf, dat zit nu eenmaal vol emoties en onverwachte gebeurtenissen.

Onze conclusie: de praktijk is verstrikt geraakt in een ‘elkaar-bezighouden-carrousel’ van onmogelijke vormvoorschriften enerzijds en vergeefse pogingen om daaraan te voldoen anderzijds. De reflex bij de ‘vernieuwers’ en ‘believers’ is: we moeten nog veel leren, dat kost nu eenmaal tijd, maar we gaan door op de ingeslagen weg. Zo was het ook bij de VBTB-evaluatie.¹³⁹ Wie betrokken functionarissen spreekt en doorvraagt op hun rationele observaties stuit al snel ook op zingevingsvragen. Steeds meer mensen vragen zich af: ‘*Waar zijn*

we toch mee bezig? Waar doen we het voor? Als we het kwadranten-schema van overzicht 2 er weer even bij halen: de gesignaleerde tekortkomingen zitten in de sfeer van de onderste twee kwadranten, dus formuleren we ook de aanbevelingen in de sfeer van de onderste twee kwadranten. Daarmee bestaat echter de kans dat de onbalans alleen maar wordt vergroot. Er komt nog ‘meer van hetzelfde’. Er wordt niet toegekomen aan de zingevingsvragen die ‘tussen de regels door’ zijn te lezen.

SMART – ‘heilig huisje’ van het VBTB-denken – is niet ‘fout’ en kan nuttig zijn, maar representeert in beginsel slechts het onderste gedeelte van het schema, alleen de harde kant dus. SMART hoeft wat ons betreft niet bij het vuilnis, want deze rationele manier van denken blijft een nuttig hulpmiddel om bijvoorbeeld tot goede indicatoren voor dashboards te komen. Er is alleen wel balans nodig met de bovenkant van ons schema. Een onevenwichtig hanteren van SMART kan leiden tot soortgelijke neveneffecten als bij de klassieke P&C meer in het algemeen het geval is. Als het erop aankomt zijn mensen met andere dingen bezig. Het lineaire karakter van SMART inspireert misschien even, vanaf papier, maar niet zodra het harde leven zich weer aandient. Wat inspireert daar dan wel? Aan wat voor doelstellingen kunnen we denken als we kijken naar de bovenste twee kwadranten? Aan Vandendriessche ontlenen we de volgende tips voor het formuleren van inspirerende doelstellingen.¹⁴⁰

Voorbeeld: inspirerende doelen

<i>Outputgericht</i>	zolang de vragen ‘waarom’ en ‘waartoe’ een zinnig antwoord opleveren is men met input bezig
<i>Autoritair omtrent de criteria</i>	niet zelf met de oplossing komen (die is voor anderen per definitie conflictueus), maar alleen met de criteria waaraan oplossingen moeten voldoen
<i>Positief en emotiebewust taalgebruik</i>	negatieve kritiek, ‘moeten’ en cijfers stimuleren niet tot verandering; gedurfde en aansprekende voorbeelden wel
<i>Op strategisch niveau blijven</i>	beperk u tot waarom, waartoe, output, behoeften, prioriteiten. Heb het niet over wie, hoe, wanneer, waar en hoeveel (dat is allemaal uitwerking)
<i>Reële keuzes maken</i>	in plaats van macho-slogans en de indruk wekken alles te kunnen

Toegegeven, ook deze inspirerende doelen zijn rationeel van aard, maar dan wel ook gericht op de bovenkant van overzicht 2. Ze helpen meer om na te denken over relationele en implementatieaspecten. Doelen zijn bij een dergelijke aanpak nog steeds van belang, al dan niet ‘SMART’, maar fungeren vooral als richtinggevende inspiratiebronnen, zowel voor het uitvoerende werk als voor (beleids)programma’s en projecten. In voortgaande dynamiek worden doelen bijgesteld en/of afgeschafte (door het daarvoor verantwoordelijke niveau!) zodra de omstandigheden dat vereisen.

Vernieuwing zit in ‘Ist’

Het inzicht breekt door dat vernieuwing niet ontstaat door het opleggen van idealen en sjablonen waarlangs die idealen bereikt zouden moeten worden, maar door het toestaan en benutten van al bestaande of zich plotseling aandienende verschillen. Vernieuwing komt niet voort uit eenvormige normen, maar uit de confrontatie van veelvormige waarden. De vernieuwing zit dus niet in het ‘Soll’ maar in het ‘Ist’. Niet in de boekjes hoe het voortaan anders moet, maar in de petrischaaltjes wordt uitgemaakt hoe het voortaan anders gaat. Mensen leren en veranderen permanent, ieder op zijn eigen (behoefte)niveau. Zowel voor leidinggevend en als voor hun ondersteuners – onder wie de controllers – zit de vernieuwingsuitdaging dus in de switch van idealen en sjablonen naar het benutten van verschillen. Maar ook als leidinggevend en controllers die handschoen niet oppakken wordt er vernieuwd, ondanks de door hen opgelegde vernieuwing. De wereld draait door, wat u ook doet of nalaat.

Omgekeerde performance paradox

We kunnen spreken van een ‘omgekeerde performance paradox’.¹⁴¹ Dit betekent dat juist waar er te veel moet wat niet kan en waarop onvoldoende wordt gecontroleerd voor de medewerkers op de werkvloer de vrijheid bestaat om zelf prioriteiten te stellen en beslissingen te nemen. Oftewel: waar van bovenaf te veel geregeld wordt kan tegelijk onderin de organisatie te weinig geregeld zijn. In nog weer andere bewoordingen: ondanks of juist door de te sterke formele benadruking van hiërarchie kan de feitelijke hiërarchie zelfs nagenoeg afwezig zijn. De regels schieten over de hoofden heen. Zij zijn irreëel, in redelijkheid niet uit te voeren. Niemand houdt elkaar er dan ook aan, min of meer stilzwijgend. Op papier wordt confronterend gedrag verlangd, in de praktijk is sprake van een non-interventiecultuur en cirkelt men beleefd om elkaar heen. Mensen kunnen in hoge mate

doen waar zij zelf zin in hebben. Dit hoeft overigens niet per se slecht te zijn: *‘Ons land is nog steeds redelijk welvarend. Over het geheel genomen zijn het steen en het groen keurig onderhouden en is de grond netjes aangeharkt. De “Street-Level Bureaucrats”¹⁴² slagen er ondanks alle regels en reorganisaties van bovenaf toch nog in hun werk naar behoren te doen. Compliment aan de werkvloeren! Hoe krijgen zij dat voor elkaar? Dat komt door de “omgekeerde performance paradox”: waar van bovenaf te veel onmogelijks geregeld wordt ontstaat op de lagere niveaus juist meer vrijheid. Dus nemen veel mensen op operationeel niveau hun professionele verantwoordelijkheid. Ze beslissen zelf wat ze doen, ze weten elkaar over het algemeen goed te vinden en ze schermen zich met enig succes af van de verandercultus.*¹⁴³

Verklaringen van dit verschijnsel zijn – aansluitend aan onder meer de in het voorgaande genoemde ‘clan control’ van Ouchi – te vinden in de chaostheorie.¹⁴⁴ Waar rationele beheersing faalt of ontbreekt zullen zelforganiserende mechanismen ontluiken die een minimaal benodigde orde bewerkstelligen. Anders gezegd: ondanks de normen en organisatieveranderingen waar zij zich van afwenden is niet uitgesloten dat medewerkers er desondanks in slagen kwalitatief naar behoren te presteren. In vergelijking met andere landen doet de Nederlandse overheid het zo slecht nog niet.¹⁴⁵ Ook oordelen van klanten over de kwaliteit van de dienstverlening kunnen ruim voldoende zijn.¹⁴⁶ Is het dan wel nodig om ‘het systeem’ te veranderen? Ja, toch wel. Het is inefficiënt en leidt tot een negatieve beeldvorming die uiteindelijk ook het vertrouwen van de burger in de overheid ondermijnt.

‘En hoe pak ik dat aan?’



Dring door tot het behoefteniveau van de mensen op de werkvloer. 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.

3.3 Van stolling naar 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 regelen' 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.

Omkering van denken

We kunnen de ontwikkelingen die we in de voorgaande paragrafen hebben proberen te duiden ook zien als een accentverschuiving 'van stolling naar beweging'. Het gaat welhaast om een omkering van denken. In de gegroeide praktijk van P&C staat het vullen van de cyclus centraal. Dat is een doel op zichzelf geworden, met alle ongewenste neveneffecten van dien. Daardoor ontstaat juist geen sturing, maar stilstand. Niet de P&C-cyclus bepaalt immers hoe de wereld in elkaar zit en wat er moet gebeuren, dat bepalen mensen zelf in hun onderlinge machts- en samenspel (maatschappelijke actoren, volksvertegenwoordigers, leidinggevenden, medewerkers). Niet de begroting normeert hoe het jaar zal verlopen, dat wordt uitgemaakt in de praktijk van alledag. Het zijn geen papieren stukken of beeldschermen die normeren en die beheersing of vernieuwing brengen. Plannen en rapporten normeren niet. Normering en cultuur ontstaan in betekenisgevende interacties die zich dag in dag uit voltrekken tussen mensen. In debatten, in werkkamers, op de gang en op feestjes. Leren en gedragen normen ontstaan uit sociale interactie. Wat vastgelegd wordt is daaraan volgend in plaats van omgekeerd.

Voeg het woord bij de daad

Het gaat er dus niet om de daad bij het woord te voegen – zoals vaak wordt gesteld –, maar om het woord bij de daad te voegen, aldus Karl Weick:¹⁴⁷ *'Managers worden vaak aangespoord de daad bij het woord te voegen, zodat anderen hun aanbevelingen serieus nemen en in het eigen werk implementeren. Hypocrisie is hier de boosdoener en managers hebben de taak die uit te bannen en het woord bij de daad te voegen. De reden dat mensen er vaak niet in slagen de daad bij het woord te voegen,*

is dat er vanaf het begin een vloek rust op hun intenties. Falen is dan onvermijdelijk, omdat ze de verkeerde volgorde hanteren. De daad is namelijk het middel om erachter te komen wat het woord zinvol maakt. Mensen ontdekken wat zij denken door te kijken naar wat ze zeggen, hoe ze zich voelen, hoe ze handelen. Het woord geeft betekenis aan de daad, wat betekent dat degenen die het best handelen degenen zijn die het meest praten over de manier waarop ze dat doen en waarbij ze daaraan het grootste enthousiasme en de meeste voldoening ontleen. Hoe kan ik weten wat ik de moeite waard vind tot ik op een bepaalde manier heb gehandeld? Mensen geven betekenis aan hun acties, hun handelen en hun gesprekken. Als men ze dwingt om de daad bij het woord te voegen, verhoogt dat hun verantwoordelijkheidsgevoel misschien, maar bevordert dat waarschijnlijk ook hun behoedzaamheid en traagheid en verkleint dat hun bereidheid risico's te nemen en vernieuwingen door te voeren. Dat komt niet alleen doordat mensen bang zijn. Het komt ook doordat mensen die gedwongen worden voortijdig de daad bij het woord te voegen vaak de situatie niet hebben kunnen verkennen, zodat ze handelen op grond van woorden die ze nauwelijks begrijpen. Omdat men dingen die men niet begrijpt vaak als oncontroleerbaar beschouwt, lijken het eerder bedreigingen dan kansen. De innovatie verstomt.¹⁴⁸

Dynamiek van alledag

Met dit besef draait het denken over control 180 graden. Het gaat niet om de perfectie van het meten, registreren en vastleggen. Het wordt de kunst om aan te sluiten bij wat er gaande is aan dynamiek buiten en binnen de organisatie. Het geeft toch te denken dat nieuwe ontwikkelingen zo 'lastig' zijn in te passen in onze begrotingen en plannings. Waarom maken we het onszelf zo moeilijk door daarvoor 'marges' in de begroting op te nemen die naderhand nooit blijken te kloppen? Waarom zijn in de loop van het jaar zoveel begrotingswijzigingen nodig? Waarom ontaarden grote projecten altijd in een financieel debacle? Voortgaande ontwikkelingen zijn juist de kern van het overheidswerk! Volksvertegenwoordigers, bestuurders en managers zijn dagelijks bezig met het afwegen van belangen, het nemen van besluiten, het plegen van interventies en het scherp houden van elkaar. Te veel bezig zijn met opschrijven en met wat ooit opgeschreven is leidt daarvan juist af. Dat verlegt de energie onnodig naar wat er niet toe doet. Zo bezien valt de weerzin van de politiek om al te lang stil te staan bij een jaarrekening heel goed te begrijpen. Het gaat intussen alweer om andere dingen. Dat is fout in de ogen van degenen die opschreven hoe het moet (de controllers), maar kennelijk goed in de ogen van degenen die ons als burgers democratisch

representeren. Misschien moeten we de ‘waan van de dag’ als ‘dynamiek van alledag’ leren zien?

Wat vastligt, beweegt niet meer

Kern van het besef in deze paragraaf: wat gemeten, geregistreerd en vastgelegd is, beweegt niet meer. Zodra iets in de P&C-cyclus wordt opgeschreven ligt het vast. Het vastgelegde suggereert iets over beweging die eraan vooraf is gegaan (rapporten) en over beweging die erop zal volgen (plannen). Er wordt een lineair causaal verband verondersteld. De werkelijkheid wordt daarmee per definitie tekortgedaan. Er was en is altijd meer aan de hand. Het vastgelegde is slechts een benadering, vanuit het perspectief van degene die het heeft opgeschreven, ook al zou dat tegelijk over perspectieven van anderen gaan. De beweging die erop volgt wordt per definitie belemmerd door het opgeschrevene. Het probeert immers daarmee de beweging te vangen, de baas te zijn. De beweging is – althans op papier – tot stilstand gekomen. ‘*In de explicitering zit het verval*’, aldus Roel in ’t Veld, die ook opmerkte: ‘*Lineair causaal denken werkt alleen als er geen mensen bij betrokken zijn.*’¹⁴⁹

Wat vastligt, kan dus blokkerend werken in voortgaande dynamiek. Mensen moeten namelijk iets. Zij overwegen en/of doen iets wat zij niet gedaan zouden hebben als het aan henzelf had gelegen. Wellicht hadden ze andere ideeën, zouden ze liever hun eigen weg hebben gevolgd, wetende dat dit betere resultaten zou hebben gegeven dan hetgeen opeens moet, wat nogal eens afkomstig is van mensen die er ‘geen verstand’ van hebben. Maar omdat zij afhankelijk zijn van beloning of sanctie door degenen die de normen uitvaardigen doen ze het toch maar. Wat dan dus niet altijd tot betere resultaten leidt dan wanneer niemand zich met hen zou hebben bemoeid.

Dat iets wat vastligt blokkerend kan werken in voortgaande dynamiek betekent natuurlijk niet dat er niets meer opgeschreven mag worden. Het is goed dat schriftelijke informatie wordt verzameld om besluiten te onderbouwen, om vernieuwende inzichten naar voren te brengen, om dingen eens in samenhang te laten zien (zoals een jaarlijkse begroting), om de betekenis van voortgaande dynamiek te bevestigen (zoals een gezamenlijke missie of inspirerende target), mits herkenbaar en gedragen en niet zo dat het ontwikkelingen juist bemoeilijkt of blokkeert. Het is ook goed om mensen die al dan niet bewust op het ‘verkeerde’ pad zijn erop te wijzen dat zij hun koers dienen aan te passen. Dat zij anders zullen moeten. Maar dat moet je

als leidinggevende dan wel heel zeker weten, vanuit contact met betrokkenen, zicht op waar zij mee bezig zijn, wat zij wel en niet goed doen. Het is goed om vast te leggen wat de bedoeling is, waar de organisatie voor staat, wat haar onderscheidend vermogen is ten opzichte van andere organisaties. Vanuit dit houvast kan verder gebouwd worden. Het is goed je ‘profiel’ te markeren, maar de ‘progressie’ zit in voortgaande dynamiek.¹⁵⁰

Van de hei naar elkaar

Een accentverschuiving ‘van stolling naar beweging’ heeft grote consequenties voor gangbare praktijken waarlangs vernieuwingen en maatregelen plegen te worden geïmplementeerd. Organisatievernieuwing wordt meestal door de directie of het managementteam ‘op de hei’ bedacht. Het resultaat wordt op flappen verzameld en uitgewerkt in een nota. De nota wordt weer uitgewerkt in stukken die de nieuwe visie, missie, taken en bevoegdheden beschrijven. Velen moeten opeens iets anders, zonder dat zij daarbij zijn betrokken of het nut ervan inzien.

Met veel beleidsdoelen gaat het op soortgelijke wijze. Iemand – een politicus of bestuurder – wil iets, bijvoorbeeld naar aanleiding van een maatschappelijk incident waaromtrent mediale aandacht is ontstaan. Er wordt in de volksvertegenwoordiging over gedebatteerd en er wordt – al dan niet op basis van een eerst ambtelijk vervaardigde beleidsnota – een besluit over genomen. Volgens dit besluit moet de zaak anders worden geregeld. Het besluit verschijnt op de agenda van het ambtelijk directie- of managementteam. Managers wijzen deskundige ambtenaren aan die het besluit tot uitvoering moeten brengen, door de eigen organisatie dan wel door andere organisaties en betrokkenen. Die moeten dan wel weten wat zij moeten doen. Dus worden er nieuwe nota’s geschreven, spelregels, plan- en uitvoeringsvoorschriften. Na lange tijd is het tijd voor de uitvoering zelf. Maar de uitvoerders hebben zo hun eigen ideeën, in afwijking van wat in het voorafgaande allemaal is opgemerkt en opgeschreven. De omstandigheden kunnen intussen anders zijn. De betrokkenen kunnen anders reageren dan gedacht. Die uiteindelijke realiteit is waar uitvoerders en betrokkenen hun handelen op afstemmen, méér dan op het niet meer passend plan. Dit afwijkend handelen onttrekt zich grotendeels aan het oog van de politici, bestuurders en ambtenaren die verantwoordelijk waren voor de planbesluitvorming. De uitvoering, vaak ook op fysieke afstand, valt nauwelijks te controleren. Controllers proberen dat wel, door handhaving van prestatieafsprake

ken met behulp van frequente planbijstellingen en rapportages van de P&C-cyclus, maar dat levert niet het gewenste resultaat op. De P&C-instrumenten worden als verplicht nummer gezien, als een zinloze exercitie los van het dagelijks werk. De boodschapper/controller wordt onthaald met een gepijnigde blik: *‘Daar heb je hem weer.’*

Kan dat anders? Ja. Door niet te controleren wat passé is en contact te maken met de realiteit van het heden. Door de uitvoerders te laten praten. Door ze aandacht te geven en te activeren. Door ze te respecteren in hun professionaliteit. Door de aanvankelijke plannen en geldende regels te reduceren tot wat daarop aansluit. Door de vele geestdodende details en teksten te reduceren tot herkenbare ‘eigen dingen’. Door het eigen verhaal van de uitvoerders bijvoorbeeld te visualiseren, met spel te omringen, het aantrekkelijk en leuk te maken. Door zo in gesprek te komen over mogelijke effecten, risico’s en eventuele bijstellingen. Door ze die zelf te laten bedenken. Door alternatieve, onverwachte werkvormen te gebruiken, die uw gesprekspartners een glimlach in plaats van een frons ontlokken.

Voorbeeld: inspirerende control Dienst Stadsbeheer Arnhem

Michiel Somers, coördinerend beleidsmedewerker-programmamanager bij de sector Bedrijfsvoering van de Dienst Stadsbeheer van de gemeente Arnhem, reageerde enthousiast na afloop van een van onze regiobijeenkomsten ter voorbereiding van dit boek. Hij vertelde dat zijn afdeling ‘toevallig’ al volop in de praktijk bracht wat wij voorstonden en nodigde ons uit om eens te komen kijken. Dat hebben we gedaan. De bijeenkomst was perfect voorbereid. Directeur Betty Mostard verwelkomde ons in een ruimte, waar allerlei kleurrijks aan de wanden was gehangen en op tafeltjes uitgesteld. Een ploeg van zes mensen stond zichtbaar te popelen om te gaan vertellen wat dit alles te betekenen had. Ieder van hen leverde zijn aandeel in het verhaal en... allemaal met trots lachende gezichten.

Bedrijfsvoering jaarverslag

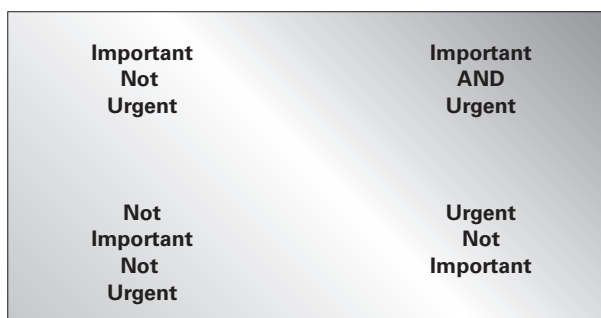
Aline Pothof, sectoradviseur regie, stak als eerste van wal. Zij presenteerde de alternatieve aanpak van het bedrijfsvoeringshoofdstuk in het jaarverslag 2005. Voorgaande jaarverslagen hadden soms grote weerstand opgeroepen, erkende ze. Die werden beschouwd als een verplicht nummer en bestonden uit teksten die niet werden gelezen. Daarom was nu gekozen voor een volstrekt andere werkwijze. Er waren interviews gehouden, verhalen in slogans op één A4 samengevat, foto’s gemaakt en een MT-krant met veel plaatjes in elkaar gestoken. Er was ‘samen gevierd en gerouwd’ en iedereen had graag meegedaan en het opeens leuk gevonden.

Invoering audits ex art. 213a Gemeentewet

Herlinde Lokhorst, junior procesmanager, vertelde over de invoering van audits ex art. 213a Gemeentewet. Dat is doorgaans geen feest bij gemeenten. Meestal is het een technisch gebeuren waar niemand zin in heeft, ook omdat de auditors doorgaans met vervelende vragen en strenge oordelen komen. Hoe dat te voorkomen? De afdeling benaderde het MT als 'experts' en goot het referentiekader in een creatief ontworpen spelvorm. Met stickers op een soort ganzenbord met normen en risico's paktten alle MT-leden hun eigen rol. In een persoonlijk 'schriftje' hielden ze de eigen beleving bij. De bevindingen en aanbevelingen werden op een andere kleurplaat puntsgewijs geïnventariseerd. Het resultaat was dat de MT-leden zich het auditonderzoek zelf hadden eigen gemaakt en gemotiveerd waren om verbeteringen door te voeren.

Invoering risicomanagement/weerstandsvermogen

Aline Pothof gaf ook een toelichting op de wijze waarop het risicomanagement was ingevoerd. Doorgaans wordt dat beschouwd als een trucje voor de accountant, 'iets voor de controller' en 'weer een nieuw element in de cyclus', met als resultaat 'window dressing voor de raad'. De afdeling ging op zoek naar toegevoegde waarde voor de dienst. Er werd een MT-bijeenkomst met een 'reizende tentoonstelling' georganiseerd. In samenspraak was een lijst met mogelijke operationele risico's geïnventariseerd, die door de MT-leden met stickers over een plaat met onderstaand schema werden verdeeld. Er konden 'tegoedbonnen' worden verdiend. Resultaat: een duidelijke beeld van mogelijke risico's, uitgesplitst naar belang en urgentie. Risicoscans vinden nu plaats. *'Het virus verspreidt zich, ook risicomanagement is geen verplicht nummer meer'*, aldus Michiel Somers.



MT-plan volgend jaar

Marianne op den Buijs, strategisch adviseur-bestuursondersteuner, vertelde over de totstandkoming van het MT-plan voor volgend jaar. Vorige plannen hadden als kritiek gekregen dat er te weinig sturing en focus in zat. Daarom was nu gekozen voor een meer bezielende aanpak. Er waren interviews gehouden, waarbij niet alleen inhoudelijke vragen waren gesteld maar ook was doorgevraagd naar de 'mens achter het verhaal'. Het resultaat: een veel scherper beeld van beelden en prioriteiten, aantrekkelijk vormgegeven in de MT-krant.

Kenmerken van de aanpak

'Zo proberen we de kloof tussen staf en lijn te overbruggen en onze klanten zelf hun verantwoordelijkheid voor de bedrijfsvoering te laten nemen', aldus Jaap Jan Stellingwerf, sectorhoofd bedrijfsvoering. 'We zijn nog niet waar we willen uitkomen, maar we zijn op de goede weg', relateert Marcel Barre, afdelingshoofd P&C ad interim. 'Stapje voor stapje gaan we op deze weg verder.' De afdeling heeft er in ieder geval veel plezier in. Michiel Somers – 'ideeënmotor' achter de ingezette koers: 'We doen het samen en we hebben steeds al veel voorpret. We genieten van de uitdaging van een andere aanpak dan gebruikelijk. En we merken dat de sectoren en MT-leden ons nu veel positiever bekijken en benaderen. De resultaten zijn door onze aanpak veel beter.'

Anders regelen

Na het voorgaande zal het te meer duidelijk zijn dat het voldoen aan perfecte procedures en uniforme formats tot onbevredigende resultaten leidt. Gemeenteraden rekenen het college soms af op het al dan niet verkregen hebben van de goedkeurende accountantsverklaring in het kader van de rechtmatigheidstoets. Als de verklaring niet wordt verkregen wordt dat beschouwd als een signaal dat de organisatie niet in control zou zijn. Dit nu is een groot misverstand. Het kan zelfs averechts werken. De rechtmatigheidscontrole brengt de noodzaak mee om een systeem van interne controle op te tuigen. Daar gaat veel energie in zitten. Die energie is er vooral op gericht dat in voldoende mate aan de procedurele vereisten van de rechtmatigheidstoets wordt voldaan. Dat is niet per se hetzelfde als het waarmaken van inhoudelijk gestelde doelen en politiek gewekte verwachtingen. Nadat de goedkeurende verklaring al dan niet is verkregen volgt het politieke debat. Opnieuw gaat het niet over de vraag in welke mate tegemoet wordt gekomen aan beloftes aan de kiezers en daarop gebaseerde beleidsprogramma's, het debat gaat over de vraag of de goedkeuring al dan niet is verkregen en wat er in procedureel opzicht nog aan schort. Al die energie kan niet worden besteed aan de inhoud en aan het bereiken van maatschappelijke effecten.

'Anders regelen' is geboden: niet vanuit wantrouwen en controlerend op details, maar faciliterend in de zin van noodzakelijk houvast verschaffend: richting en speelveldomgrenzing. 'Anders regelen' was een target in het actieprogramma 'Andere Overheid'.¹⁵¹ Helaas was dit actieprogramma zelf een voorbeeld van hoe het niet moet. In allerlei documenten is aan alles gedacht. Er lijkt niets te zijn vergeten. Dat kan natuurlijk helemaal niet. Je wordt er kriegel van als lezer. Je krijgt een spontaan wantrouwen: dit kan niet kloppen. De toon is te

trendy, te modieus, te zeer hoe het moet. Natuurlijk worden termen als vertrouwen en facilitering gebruikt, maar ze komen onwaarschijnlijk over. Er zijn vele projecten opgetuigd, maar uitsluitend bestaande uit departementale en soms zelfs uitsluitend BZK-ambtenaren. Maar de boodschap is gericht op anderen: provincies, gemeenten, andere uitvoeringsorganisaties, burgers. Die krijgen op hun beurt het gevoel: ‘Waarom moet alles anders? Zijn ze eerst wel eens komen kijken en vragen hoe wij het hier doen en welke ideeën wij zelf hebben om tot verandering en verbetering te komen?’ Zo kwam het dat de gezamenlijke provincies en gemeenten zelf hun eigen visie op ‘Andere Overheid’ het licht hebben doen zien. Een gemiste kans. In plaats van door contact vooraf en gezamenlijk nadenken over verbeteringen en energie die wordt besteed aan de buitenwereld gaat zo de energie op destructieve wijze zitten in elkaar, in stammenstrijd, in het inkerven van verschillen tussen interne visies.

Beyond budgeting

Volgens velen dient minder energie te worden gestoken in het ‘vullen’ van de P&C-cyclus en meer energie in voortgaande ontwikkelingen en het onderbouwen van besluiten en interventies. Onder de naam ‘Beyond budgeting’ is sprake van een in het oog springende internationale opmars van een alternatief voor de P&C-cyclus.¹⁵² In deze benadering is de wijze waarop tegenwoordig planning & control wordt bedreven – men spreekt in dat verband van ‘budgettering’ – de belangrijkste barrière op weg naar een flexibele, eigentijdse organisatie. In de ogen van de ‘uitvinders’ van ‘Beyond budgeting’, Hope & Fraser (opmerkelijk, die associatie met ‘hoop en vrees!’), heeft het falen van budgettering niet alleen te maken met slechte interne communicatie en onvoldoende draagvlak bij het management. Het zit in het systeem zelf. De oplossing ligt volgens hen dan ook niet in het verbeteren van dat systeem: het systeem moet worden afgeschaft! Waarom is het gebruikelijke budgetteringsproces een barrière? Hope & Fraser noemen verschillende punten. Budgetteren versterkt een cultuur van ‘command and control’.

Werken met budgetten gaat niet verder dan marginale resultaten op budgetniveau; het daagt niet uit tot grote doorbraken in breder verband. Budgettering richt zich voornamelijk op geld (vooral het budget niet overschrijden!) en niet op tevreden klanten en zaken die er écht toe doen. Geen betrouwbare en actuele cijfers en prognoses. Een doorsneebudget is verouderd op het moment dat het is vastgesteld. Budgetteren stimuleert het werken voor eigen doelen. Middelen kun-

nen in de ene afdeling worden weggegooid, terwijl een andere afdeling er gelijktijdig om zit te springen. Het leidt tot een 'spend it or lose'-mentaliteit. Budgetten zijn veel te gedetailleerd en bevatten te veel parameters. Er ontstaat 'micromanagement'. Over budgetten wordt onderhandeld. Dat kost niet alleen veel tijd, het leidt ook tot vage compromissen. Voor de publieke sector geldt: eenmaal goed kuit geschoten leidt budgettering tot een steeds verder uitdijende inspectiebureaucratie. Volgens Hope & Fraser moet P&C worden vervangen door alternatieve sturingsmechanismen. Zij reiken de volgende twaalf principes voor alternatieve organisatiestructuren en sturingsprocessen aan.

Organisatiestructuur

- 1) Zelfsturende eenheden (gedecentraliseerde structuur)
- 2) Handelingsvrijheid (handelen naar eigen inzicht)
- 3) Resultaatverantwoordelijk (best mogelijke resultaat gaat voor de gebudgetteerde norm)
- 4) Netwerkorganisatie (flexibel inspelen op lokale omstandigheden)
- 5) Marktgerichte coördinatie (vraag en aanbod staan centraal in plaats van de budgetten)
- 6) Coachend leiderschap (ondersteunend aan de zelfsturing van lokale managers)

Sturingsprocessen

- 7) Relatieve normen (normeer op basis van hoe vergelijkbare organisaties presteren)
- 8) Continue strategieontwikkeling (een continu en bottom-up proces, in plaats van één keer per vier jaar en/of top-down)
- 9) Vooruitkijkende systemen (niet het vorige jaar extrapoleren, maar concreet inspelen op behoeften in het volgende jaar)
- 10) Vraaggestuurde middelentoewijzing (geen volgens vaste verdeelsleutel verdeelde budgetten, maar alleen op basis van concreet gedefiniëerde behoefte)
- 11) Snelle informatievoorziening (in de eerste plaats gericht op zelfcontrole, in plaats van op het verklaren van (budget)afwijkingen; ook de informatie over de niet-financiële prestatie-indicatoren moet tijdig beschikbaar komen)
- 12) Teambeloning (het gaat niet om het individu, maar om de kwaliteit van de samenwerking)

Anders kijken naar control

Deze twaalf principes worden onderbouwd met 'best practices'. Tot nu toe is daarbij nauwelijks aandacht voor het specifieke karakter van publieke organisaties. 'Beyond budgeting' gaat niet over P&C in de (financieel) klassieke zin van het woord, maar over een zoektocht naar een betere manier om de organisatie van de 21ste eeuw te bestu-

ren. In plaats van het geld wordt het intellectuele kapitaal als belangrijkste productiefactor beschouwd. ‘Frontlijn’ managers krijgen de kans om ‘ondernemer’ te zijn. Zij mogen zelf beslissingen nemen in reactie op snel veranderende omstandigheden en kansen die zich voordoen. De middenmanagers zorgen voor horizontale integratie, tussen de verschillende interne bedrijfsonderdelen, maar ook met externe partners. Het topmanagement inspireert, stimuleert en daagt uit om de status-quo te doorbreken. Er is geen sprake van een piramidale opbouw met strakke harkjes, maar van een organische netwerkachtige structuur. In dit organisatie-model staan werkprocessen en teams centraal. In organisaties die het Beyond budgeting-model hebben ingevoerd, wordt de functie van het budget overgenomen door andere managementtechnieken. Concreet worden genoemd: balanced scorecard (om niet-financiële normen op te sporen), voortschrijdende prognoses, dynamische en relatieve normen en ‘empowerment’. Voor het toepassen van deze technieken heeft u Beyond budgeting natuurlijk niet nodig. Ook los van Beyond budgeting is op grote schaal toenemende belangstelling ontstaan voor technieken die een alternatief kunnen zijn voor de traditionele top-down beheersingsaanpak van P&C.¹⁵³

De waarde van het Beyond budgeting-model is dat het ons uitnodigt om op een andere dan de gebruikelijke technisch-instrumentele manier tegen P&C aan te kijken. Natuurlijk is Beyond budgeting in het openbaar bestuur niet een-twee-drie en misschien wel helemaal niet realiseerbaar. Al was het maar omdat budgetrecht een diep verankerd grondbeginsel is in onze representatieve democratie. Uitgangspunt is dat de regering geen uitgaven mag verrichten of financiële verplichtingen mag aangaan zonder voorafgaande toestemming van de Staten-Generaal.¹⁵⁴ Het budgetrecht wordt met name uitgeoefend bij de begrotingsbehandeling en -goedkeuring, al dan niet met inbreng van amendementen. Maar als ook over het budgetrecht op creatieve wijze gedacht mag worden is veel mogelijk. Bijvoorbeeld: budgetrecht = kaderstelling, speelveldomgrenzing. Maar ook al is de kans groot dat van Beyond budgeting – zeker in de (overheids)praktijk niets terecht komt, dan nog is de signaalwerking symptomatisch en interessant: dat wat te veel is en niet werkt terugbrengen tot dat wat in faciliterende zin nodig is aan richting, speelveldbepaling en gereedschap om mee te werken. Het kan niet de bedoeling zijn om andere technieken toe te voegen aan de traditionele P&C. Dan zou onbedoeld worden bijgedragen aan een cultuur van overregulering en schijnnormering. Vernieuwing van control is ook het durven afschaffen van wat niet werkt. Dus: niet gaan stapelen.

Terug naar een 'faciliterende essentie' is ook de opgave van een 'Andere Overheid': 'anders regelen' betekent: je niet meer in detail bemoeien met de ander, gebaseerd op wantrouwen (ze kunnen het niet, anders wordt het niets). BMC-collega Peter Werkman verwoordt het zo: *'Als ik een timmerman inhuur om een nieuw kozijn te maken sta ik er ook niet de hele dag naast om te zeggen wanneer hij hamer, schroef, spijker of schaaf moet gebruiken. Ik vertrouw op zijn vakmanschap en ga ervan uit dat hij zelf heel goed zijn werk kan plannen en organiseren.'* Het is niet zo dat bureaucratie fout zou zijn, dat regelen en beheersen niet meer zouden mogen. Zie overzicht 4: juist in veranderingssituaties hebben mensen behoefte aan richting (waar gaat het heen in de nieuwe situatie?) en houvast (wat is mijn speelveld en vrijheid in de nieuwe situatie?). 'Anders regelen' is op meer strategisch niveau afbakenen en daarbinnen ruimte en verantwoordelijkheid laten voor eigen professionaliteit. *'Niet meer hiërarchisch-betuttelend, detaillistisch-bemoeizuchtig en uit wantrouwen, maar inhoudelijk richtinggevend, speelveldbepalend en in vertrouwen dat de ander binnen dat kader goed werk levert. Zo ben je niet tot last als je regelt, maar geef je de ander wat die nodig heeft om z'n werk te kunnen doen.'*¹⁵⁵

'En hoe pak ik dat aan?'



Bouw 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.





Hoofdstuk 4

Versimpel uw P&C-cyclus

Veel overheidsorganisaties spreken tegenwoordig in het kader van P&C van drie W's en drie H's. De drie W's zijn:¹⁵⁶

- ‘Wat willen we bereiken?’
- ‘Wat gaan we daarvoor doen?’
- ‘Wat mag dat kosten?’

De drie H's zijn:¹⁵⁷

- ‘Hebben we bereikt wat we hebben beoogd?’
- ‘Hebben we gedaan wat we daarvoor zouden doen?’
- ‘Heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten?’

Heel mooi, die drie W's en drie H's! Wie zou daar tegen kunnen zijn? Deze vragen prijken tegenwoordig dan ook in vele begrotingen en bestuurs- en managementfilosofieën. Zo willen we het hebben! Zo moeten we werken!

Om de vragen te kunnen beantwoorden, menen overheidsorganisaties te moeten beschikken over een beleids- en beheersinstrumentarium: een P&C-cyclus zoals weergegeven in overzicht 1 in het eerste hoofdstuk. Enerzijds bestaat dit instrumentarium uit een stelsel van in principe op elkaar aansluitende plannen van de verschillende hiërarchische niveaus, zoals strategische toekomstvisie, programmabegroting, productenraming, dienstplan, afdelingsplan, individueel werkplan. Anderzijds zijn er daarmee corresponderende terugkoppelings- of feedbackinstrumenten, zoals jaarverslag, jaarrekening, bestuursrapportages, managementrapportages, voortgangsgesprekken, functionerings- en beoordelingsgesprekken, onderzoeken, audits en accountantsverklaringen.

De essentie van overzicht 1 uit hoofdstuk 1 is dat de geplande afspraken (de linkerhelft van het schema) moeten worden nagekomen (de rechterhelft van het schema). Men spreekt wel van ‘contractmanagement’: de lagere niveaus verbinden zich om uit te voeren wat de hogere niveaus hebben gepland. Op basis van de beschikbare feedbackinformatie proberen ‘hiërarchisch hogeren’ te (doen) controleren of ‘hiërarchisch lageren’ hun werk goed doen. Naast deze verticale

prestatieafspraken zijn er overigens ook nog vaak horizontale prestatieafspraken, zoals 'service level agreements' tussen staf- en lijnafdelingen. En er zijn contractuele afspraken met uitvoerende derden – soms andere overheidsorganisaties, soms private partijen.

Waar contractmanagement wordt nagestreefd, vertakt het afsprakenstelsel zich veelal verder binnen de overheidsorganisatie. Daarbij gaat het om allerlei verschillende soorten beheersing: beleidscontrol (= in hoeverre komen de politieke afspraken een-op-een terug in uitvoeringsafspraken en hoe is de voortgang daarvan?), financiële control (= bewaking van de financiële middelen), I&A-control (= bewaking van de automatiseringsmiddelen), P&O-control (= bewaking van de personele middelen) en juridische control (= bewaking van de juridische middelen, bijvoorbeeld de noodzakelijke eisen en communicatie in het kader van de Algemene wet bestuursrecht).¹⁵⁸

In hoofdstuk 2 merkten we al op dat er voor alle soorten control, zeker in grotere organisaties, verschillende soorten controllers en controlvormen bestaan. Ook zijn er dan allerlei overlegvormen om tot voldoende afstemming te komen. Ook hebben we in hoofdstuk 2 al aangegeven dat en waarom de vele plannen en rapporten van de P&C-cyclus over het geheel genomen niet voldoen. Dat hoeven we hier dus niet meer te doen. Het zal duidelijk zijn dat in de praktijk dikwijls een 'informatie-overload' wordt ervaren, terwijl tegelijkertijd adequate informatie wordt gemist die voorziet in de eigen specifieke sturingsbehoefte.

Het idee van een cyclus spreekt op zichzelf tot de verbeelding: het is 'cybernetisch', het ademt de aantrekkelijke combinatie van beweging en samenhang. Dat moet dus wel goed zijn?! Maar Hofstede wees er een kwarteeuw geleden al op dat een cyclische control met name mogelijk is bij routinematige processen en niet kan functioneren in geval van politieke, subjectieve, intuïtieve en professionele processen.¹⁵⁹ Kennelijk is in de huidige overheidspraktijk een teveel aan regels en instrumenten ontstaan dat niet kan functioneren en derhalve beter weer kan worden afgebroken of vereenvoudigd. Keten- en netwerkstudies laten zien dat organisaties die hun interne processen vereenvoudigen met het oog op hun toegevoegde waarde in de buitenwereld, effectief handelen, zo constateert Teisman.¹⁶⁰

In veel overheidsorganisaties wordt momenteel volop geëxperimenteerd met initiatieven om de P&C-cyclus te versimpelen. Ook de politiek vindt dit interessant, niet alleen omdat men dan minder papier hoeft te verstouwen, maar ook omdat men hier een kans op

‘overhead-reductie’ en bezuiniging in ziet. Hier en daar worden managementrapportages en bestuursrapportages afgeschaft. Of er wordt geprobeerd om door middel van ‘één keer invullen’ verschillende soorten plannen en rapportages op verschillende niveaus te bedienen. Andere gemeenten combineren de productenraming en -rekening met werkplannen op afdelingsniveau.

Natuurlijk zijn er ook organisaties die momenteel juist een begin maken met het professionaliseren van hun P&C, bijvoorbeeld omdat zij er niet eerder aan toegekomen waren of samenhangend met een reorganisatie. Deze organisaties kunnen hun voordeel doen met inzichten uit die organisaties die er al wat langer mee werken. Zij kunnen dus proberen hun P&C-cyclus minder ingewikkeld te maken dan zij mogelijk aanvankelijk van plan waren.

Overigens dienen we er rekening mee te houden dat niet iedereen voorstander zal zijn van vereenvoudiging van de P&C-cyclus. Sommige functionarissen hebben hun hele ziel en zaligheid erin gelegd en zijn al jaren bezig om het model uit te leggen en goed te laten werken. Daar stop je niet zomaar mee. Veel functionarissen geloven erin, verdedigen hun inzichten en posities en/of blijven gecharmeerd van het ideaal van een dynamische, bedrijfsmatige overheid, die zich zowel SMART als incrementeel ontwikkelt.¹⁶¹ Andere functionarissen denken juist baat te hebben bij veel dikke boekwerken. *‘Wij maken graag dikke boeken, dan weten we tenminste zeker dat ze het niet lezen en kunnen wij doen wat nodig is’*, zo merkte iemand op tijdens een van de bijeenkomsten ter voorbereiding van dit boek.

Iets soortgelijks kan zich voordoen aan de gebruikerskant. Veel gemeenteraden willen zo veel mogelijk informatie uit de organisatie, ook al doen ze er weinig tot niets mee. Veel informatie verschaft ze het gevoel de zaak serieus te nemen en onder controle te hebben en het is een ‘leuk speeltje’, waarmee je elkaar ‘om de oren kunt slaan’ en ‘vliegen kunt afvangen’: wat er wel en niet of niet goed in staat en wie daarvan de schuldige is. Ze komen meestal niet toe aan de vraag of dat ook werkelijk zo is. Waarschijnlijk wéten ze wel dat het niet zo is, want zelf leggen ze ook niet graag al hun kaarten open op tafel. Hoezo transparantie? Wie wil er nu volstrekte duidelijkheid over doelen en middelen? Met name op politiek niveau beperkt transparant werken je speelruimte en wisselgeld. Het bemoeilijkt het politieke spel. Mogelijk pást het rationele ‘bedrijfsmatig werken’ wel helemaal niet bij politiek.

Ondanks – en juist dóór – de onderliggende overwegingen en de daarmee samenhangende spelletjes, zowel aan de aanbodkant als aan de vraagkant, gaan we er in dit hoofdstuk van uit, ook op basis van de

gehouden bijeenkomsten in het kader van de voorbereiding van dit boek, dat de argumenten en belangen om tot vereenvoudiging van de P&C-cyclus over te gaan door een meerderheid van alle betrokkenen wordt gedeeld. Wie bilateraal met iemand doorpraat – welhaast ongeacht wie – krijgt terug dat men zelf graag zou willen dat de schijn zou worden teruggedrongen ten faveure van de essentie. Dat de lasten van de gangbare werkwijze zwaarder wegen dan de lusten, ook op politiek niveau, bijvoorbeeld in de vorm van te veel inefficiency, te veel moeten lezen, te veel afleiding van de zaken waar het werkelijk om draait.

In dit hoofdstuk werken we verder uit dat binnen veel overheidsorganisaties een drastische vereenvoudiging van de P&C-cyclus tot de mogelijkheden behoort. De uitdaging is: minder energie steken in de cyclus. Mogelijk zelfs volstaan met slechts één ‘stollingsmoment’ per jaar: een gecombineerde verslaglegging en begroting. Gedurende het jaar zelf kan dan, gebruikmakend van de mogelijkheden die ICT tegenwoordig biedt, naar behoefte ‘met één druk op de knop’ worden gemonitord hoe het staat met de voortgang van gemaakte afspraken. We laten zien dat het uiteindelijk aankomt op de kwaliteit van de communicatie over verschillen.

4.1 Naar één stollingsmoment per jaar?

Nog slechts één stollingsmoment per jaar? Het mag! Het kan! De wet schrijft niet voor dat uw organisatie een cyclus met periodieke plannen en rapportages moet hebben. In principe kan worden volstaan met één keer per jaar de balans opmaken in de vorm van een gecombineerde begroting en rekening. De informatiebehoefte van gebruikers vormt het versimpelingscriterium. Op werkvoelniveau 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 blijvende verschillen dienen te worden gemanaged. Zonodig worden nieuwe prioriteiten gesteld en nieuwe keuzes gemaakt. Repeterende invuloefeningen maken plaats voor communicatie over nieuwe ontwikkelingen en nieuwe vraagstukken.

Stoppen met zelfkastijding

Het mag! Het kan! Het BBV¹⁶² stelt eisen aan de inrichting van de jaarlijkse begroting en jaarstukken van provincies en gemeenten, maar heeft het helemaal niet over deelplannen en deelrapportages die door het jaar heen aan het management en aan het bestuur moeten worden aangeboden en met deze gremia zouden moeten worden doorgesproken. Des te verwonderlijker is het dat de ongeschreven

norm om periodieke tussenrapportages te vervaardigen alom wordt nagevolgd. Natuurlijk is er de wettelijke verplichting om ieder kwartaal financiële ‘informatie aan derden’ te leveren, de zogenaamde ‘IV3’.¹⁶³ En ook bijvoorbeeld departementen zijn (nog) aan enkele strengere regelregiems onderworpen.¹⁶⁴ En er zijn tal van planverplichtingen en verslagverplichtingen op deelterreinen. Maar dat valt weer te veranderen, hetgeen op diverse terreinen intussen ook al volop aan de gang is.

Waarom stoppen we niet met die zelfkastijding? Hoe bestaat het dat met de komst van het dualisme de lokale overheidsorganisaties met de last van drie verschillende informatieverstrekkingen over hun presteren zijn opgezaald: een naar de raad (de nieuwe programmabegroting), een naar het college en management (productenraming) en een naar informatiebehoefte derden (IV3, op voet van de oude functionele indeling)? Het dualistische uitgangspunt van ‘iedere doelgroep zijn eigen documenten’ is op zichzelf mooi,¹⁶⁵ maar niet erg praktisch uitgewerkt. Er is niets afgeschaft, er zijn alleen maar instrumentaria en vormvoorschriften bij gekomen! Boven op de vroegere productenbegroting (die als productenraming voortbestaat) moet nu een programmabegroting worden gemaakt. De programma’s mogen weliswaar zelf worden bedacht, maar daarnaast zijn er zeven verplichte paragrafen en blijft de functionele indeling voortbestaan. Boven op de ambtelijke organisatie is de griffie erbij gekomen. Naast de bij veel overheidsorganisaties al min of meer gebruikelijk geworden periodieke doelmatigheidsonderzoeken zijn er nu de rekenkameronderzoeken voor de raad en de auditonderzoeken door het college. En dan zijn er ook nog onderzoeksbureaus, controllers en accountants die van alles uitzoeken en controleren. De controleurs lopen elkaar onder de voet en voor de voeten! Veel medewerkers zijn bezig onderzoeksinformatie te verzamelen in plaats van burgers te bedienen.

Vereenvoudiging in volle gang

Wie keert het tij? Waar in de tijd die achter ons ligt al deze ingewikkelde regels konden worden gemaakt kunnen ze in de tijd die voor ons ligt toch ook weer worden vereenvoudigd en afgeschaft? We wilden in dit land toch een reductie van de administratieve lasten?¹⁶⁶ Hier en daar wordt een begin gemaakt met de stroomlijning en vereenvoudiging van informatiestromen, zoals met het recent ingevoerde principe van ‘single-information en single-audit’ voor specifieke uitkeringen.¹⁶⁷ Het begin is er. Het bewustzijn groeit.

Hoe ver kunt u gaan in het vereenvoudigen van de cyclus? In principe kan nagenoeg de hele cyclus worden afgeschaft. Volgens velen creëren al die tussentijdse plannings en rapportages slechts een illusie van sturing en beheersing. Ze kosten veel tijd en leveren weinig op. Op veel plaatsen wordt een vermindering van het aantal bestuursrapportages en managementrapportages doorgevoerd. De uiterste variant is het volstaan met slechts één stollingsmoment per jaar: een gecombineerde rekening/verslaglegging en begroting die één per jaar met elkaar wordt besproken, waardoor in samenhang en in volle breedte kan worden gezien hoe de zaken ervoor staan, zowel dat wat gerealiseerd is als dat wat de voornemens zijn.

Uiteraard is het zo dat begroting en verantwoording een verschillende functie vervullen: met de begroting wordt het beleid vooraf geautoriseerd, met de rekening en het jaarverslag wordt achteraf decharge verleend. Maar in de praktijk wordt in een begroting ook 'stiekem' teruggekeken naar wat gerealiseerd is, terwijl in de verantwoordingsdocumenten ook wordt vooruitgeblikt. Dat kan ook bijna niet anders. Wie terugkijkt, denkt als vanzelf na over de vraag wat de leervragen daaruit zijn: hoe het voortaan al dan niet anders te doen. Wie vooruitkijkt, dient zich rekenschap te geven van wat er is en wat er al is gedaan. Dan is het efficiënter om dat alles te beperken tot één document. Beperking tot één stollingsmoment per jaar, zonder al te veel normerende ambitie, heeft bovendien als voordeel dat onvoorziene beleidsvorming in de loop van het jaar niet meer iets vervelends en eigenlijk iets ontoelaatbaars is waarvoor 'begrotingswijzigingen' nodig zijn, maar iets heel normaal dat gewoon bij het overheidswerk hoort. De discussie daarover in de volksvertegenwoordiging en in andere gremia is niet het praten over iets anders dan wat de bedoeling was, maar het inspelen op dagelijkse ontwikkelingen en het plegen van de interventies die daarbij nu eenmaal nodig zijn. Dát is bestuur en management, méér dan plannen opschrijven en met elkaar bespreken waarom eerdere plannen niet gehaald zijn. Nieuwe keuzes zijn dan niet meer 'lastig in te passen', maar uitgangspunt.

Hoe kan de cyclus vereenvoudigd worden? Om de gedachten wat te bepalen werken wij hier de gang van zaken voor een gemeente wat nader uit. Andere overheidsorganisaties kunnen hier mutatis mutandis mee omgaan.

Voorbeeld: mogelijke indikking aantal gemeentelijke P&C-documenten

Hoe wordt nu zo'n P&C-cyclus feitelijk beleefd? Waar zitten de indikkings- en stroomlijningsmogelijkheden, gelet op de behoefte van gebruikers en gebruikmakend van het gezonde verstand? We lopen de verschillende gangbare documenten eens langs. We doen dat met een accent op het perspectief van een gemeenteraad.

Rekeningen en rapportages

De gemeenteraad moet van het BBV voor 15 juli de programmarekening over het voorgaande begrotingsjaar vaststellen. Meestal is de vaststelling van de rekening niet meer dan een rimpeling in de raadsvergadering. Alleen als er grote tekorten zijn valt er politiek iets te beleven. Bestuurders kijken liever vooruit dan achterom. De toekomst is nu eenmaal beter te beïnvloeden dan het verleden.

Min of meer tegelijkertijd met de rekening over het voorgaande jaar staat de eerste bestuursrapportage over het lopende begrotingsjaar op de agenda. Maar natuurlijk is er dan nog niet zoveel te melden. Hetzelfde geldt voor de aan de bestuursrapportages ten grondslag liggende managementrapportages. Eigenlijk geldt dit voor alle bestuursrapportages en managementrapportages, dus ook de tweede en eventuele derde of vierde verderop in het jaar.

Het idee is om door middel van de rapportages de voortgang van de begrotingsuitvoering te volgen om tussentijdse bijsturing mogelijk te maken. De praktijk leert dat dit nauwelijks of niet plaatsvindt. Hooguit is sprake van enige nieuwe achtergrondinformatie voor de begroting van het volgende jaar, maar ook dat valt vaak tegen. Veel informatie wordt in elke rapportage telkens weer herhaald. En gelet op de doorlooptijd van opstellen tot agenderen in de raad is de actualiteit van deze rapportages vaak achterhaald en betreft het vooral een budgettaire rapportage. Twee- of driemaal per jaar rapporteren over de ontwikkeling van effecten is niet echt mogelijk. Veel effecten zijn pas zichtbaar na een paar jaar. Als er al gemeten kan worden, vindt dat zeker niet meerdere malen per jaar plaats.

In plaats van rapportages kan worden volstaan met een of meerdere beraadslagingen over de voortgang op basis van informatie die uit digitale dashboards voortkomt (hierna te bespreken). Voor de beoordeling van de vraag hoe de gemeente in totaliteit presteert, kunnen in het vroege voorjaar met name de uitkomsten van de gemeentemonitor ('De staat van de gemeente') worden benut. De informatie die deze monitor biedt, evenals de discussie hierover in de gemeenteraad, is tevens input voor de gedachtevorming in de richting van het volgende begrotingsjaar.

Kademota/voorjaarsnota/perspectievennota

Naast de rekening en eerste rapportage wordt zo ergens tussen april en juli door veel gemeenteraden de zogenaamde kademota behandeld, ook wel voorjaarsnota of perspectievennota genoemd. Dit fenomeen kennen we ook bij veel andere soorten overheidsorganisaties.

Anders dan de rekening en de rapportages is de kadernota wel toekomstgericht. Deze nota staat dus meer in de belangstelling van de raadsleden. Helaas laat de samenhangende afstemming op de rekening en de rapportages dikwijls nogal te wensen over. De gedachte is dat de raad aldus vroegtijdig wordt betrokken bij de dilemma's die er zijn om de meerjarenbegroting weer sluitend te krijgen. De bedoeling is om in een kaderstellend debat de financiële en beleidsmatige uitgangspunten voor de totstandkoming van de begroting voor het volgende jaar vast te leggen. Een handicap is dat in het voorjaar nog weinig bekend is over de algemene uiteringsontwikkelingen die voor veel gemeenten dominant zijn voor het financiële beeld. Dat maakt kaderstelling lastig. Ook is sprake van dubbele kaderstelling, want de programmabegroting is immers ook een kaderstellend stuk. Kan dat niet in één keer?

Begroting en beleidskaders

De gemeenteraad moet van het BBV voor 15 november voorafgaand aan het begrotingsjaar de programmabegroting vaststellen. De programmabegroting zou over te realiseren effecten en hoofdlijnen moeten gaan, maar de programmabegroting is het belangrijkste instrument van de raad in het bepalen van de beleidskaders voor het volgende jaar en de allocatie van de daarbij behorende begrotingsmiddelen. Dat gaat dus over input en activiteiten. Sturen op hoofdlijnen en op te realiseren effecten blijkt dan lastig. Ook omdat veel wat er in een gemeente noodzakelijk is en politiek een rol speelt zich niet eenvoudig in indicatoren laat uitdrukken. De allocatie van middelen vindt plaats op een zo hoog abstractieniveau, dat de raad eigenlijk blind moet vertrouwen op hetgeen ambtelijk is voorbereid.

Daarnaast kennen de aan de programmabegroting ten grondslag liggende beleidsnota's, die separaat door de gemeenteraad worden vastgesteld, hun eigen evaluatiecycli. De programmabegroting kan hiervoor wel een samenvattend overzicht verschaffen, als op de verschillende beleidsterreinen de stand van zaken met betrekking tot de realisatie van bedoelde nota's wordt vermeld. Zo fungeert de programmabegroting tegelijk als voortgangsrapportage!

Kunnen begroting en rekening/jaarverslag één document worden? Dit zou dus betekenen dat de raad tegelijkertijd met de vaststelling van de programmarekening over het afgelopen jaar de programmabegroting voor het komende jaar vaststelt.

De behoefte aan de eerste bestuursrapportage en de kadernota komt hiermee dus te vervallen. Dat scheelt weer een paar documenten. De raad kan meer tijd besteden aan de omgeving en naar buiten gaan, in plaats van de vele rapportages van de P&C-cyclus te moeten behandelen. De raad kan zich meer richten op de kaderstellende taak bij de vele tussentijdse beleidsvoorstellen gedurende het jaar. De controlerende taak van de raad wordt eenvoudiger, omdat alles overzichtelijk in één document staat samengevat. En het college heeft in het najaar rustig de tijd om de vertaalslag naar de organisatie te maken. Dat zijn aanmerkelijke voordelen!

Gecombineerde begroting en rekening

Wat is een goed moment voor een gecombineerde begroting en rekening? Waarschijnlijk de maand juni of de maand juli. Dan loopt het begrotingsproces niet door de zomervakanties heen, wat nu wel vaak het geval is. Na het zomerreces kan de raadsbesluitvorming dan geëffectueerd worden of meegenomen worden als input voor de verdere planning van het volgende jaar. Zonodig kan de raad in het najaar gevraagd worden bijstellingen te plegen als iets niet haalbaar blijkt te zijn. De verantwoording van het afgelopen jaar moet eigenlijk in mei plaatsvinden en dus is juni een maand te laat, maar dit verschil zou overbrugbaar kunnen zijn als dit op landelijk niveau zou worden aangekaart en veranderd.

In het najaar kan zonodig nog met één bijstelling van de begroting worden volstaan, naar aanleiding van de uitkomsten van de septembercirculaire. Nog beter zou het zijn als het Rijk erin zou slagen deze circulaire een paar maanden te vervroegen!

Werkplannen/productenraming

Het college van B&W moet van het BBV een productenraming en productenrekening vaststellen. Dit ten behoeve van de aansturing van de ambtelijke organisatie. In veel gemeenten bestaat niet veel interesse voor de productenraming. De politiekbestuurlijke interesse gaat vooral uit naar de programmabegroting en managers zijn bezig met afdelings(werk)plannen. Een oplossing voor dit probleem is misschien: de productenraming zo opzetten dat deze tegelijkertijd dienstdoet als afdelingsplan voor het ambtelijk management (dus integratie van afdelingsplannen in de productenraming). Steeds meer gemeenten schaffen de productenraming als afzonderlijk planningsdocument af (de onderliggende informatie kan desgewenst nog wel worden uitgedraaid).

Waar een college nog wel de productenraming vaststelt, wordt deze veelal ter kennisname aan de gemeenteraad verstrekt. Om de raad optimaal te informeren, zou naast de programmabegroting ook kunnen worden volstaan met een digitale 'doorklikfunctie' naar meer gedetailleerde informatie over de producten en bijbehorende beleidsnota's. Hiermee kan de gemeenteraad beter invulling geven aan zijn controlerende functie. Wat de werkplannen/afdelingsplannen betreft: het is in beginsel voldoende om te beschikken over slechts één A4: een matrix met een inventarisatie van doelen en verwachtingen enerzijds en de beschikbare middelen (capaciteit, kwaliteit, budgetten) anderzijds. De rest bestaat immers vaak uit ongebruikte formatvulling of verhalen waarmee men zich op de borst klopt of op de kaart wil zetten. Visueel ziet dat er als volgt uit.

Voorbeeld afdelingsplan

verwachtingen (begroting enz.)	beschikbare capaciteit, kwaliteit, budgetten (zeer korte toelichting)	frictie
Doel A		
Doel B		
Doel C		
Doel D		
Enz.		

De meest (enige?) relevante functie van een afdelingsplan is dat leidinggevenden in de positie komen om op basis van daaruit blijkende verschillen c.q. fricties te gaan managen. Welke politiekbestuurlijke verwachtingen kunnen wel en welke kunnen niet worden waargemaakt? Waar gaat dat echt niet lukken (signaal: rood (in tabel donkergrijs)). Waar zit 'm dat in? Hoe kan dat worden gecommuniceerd? Dan wordt het instrument echt gebruikt! Het is een hulpmiddel bij de dialoog binnen de organisatie. Zonodig wordt de keus teruggelegd naar het topmanagement, het bestuur of de politiek. Alles tegelijk kan niet. Stapeling werkt averechts. Dan liever nieuwe prioriteiten gesteld en nieuwe keuzes gemaakt. Net als de begroting kan een afdelingsplan zodra nodig worden bijgesteld. Jaarlijks repeterende invuloefeningen maken zo plaats voor voortdurende communicatie over nieuwe ontwikkelingen en nieuwe vraagstukken.

Conclusie: planning begint pas als het plan klaar is! Planning is niet het langdurige proces waarin met elkaar wordt bedacht en opgeschreven 'hoe we onszelf kunnen verbeteren en wat we het komend jaar gaan doen'. Planning begint pas nadát er iets is opgeschreven, of liever nog: het is een voortdurend proces dat min of meer losstaat van wat er wanneer wordt opgeschreven.

Persoonlijke ontwikkelingsplannen (POP's) kunnen beperkt blijven tot verslagen/afspraken op basis van functionerings- en beoordelingsgesprekken, mits die met voldoende aandacht en oprechtheid worden gevoerd (zie ook hierna). Dus niet nog een separate planningslaag onder het niveau van de afdelingsplannen.

Politieke agenda/beleidsagenda/termijnagenda

Voor zover wij weten is in geen enkele gemeentelijke verordening de raadsagenda (ook wel termijnagenda of beleidsagenda genoemd) een onderdeel van de P&C-cyclus. En toch is deze in veel gemeenten een belangrijk P&C-instrument, ofschoon het – als ieder P&C-instrument – elk moment kan worden doorkruist als het de raad belieft iets te agenderen dat opeens belangrijk is. Maar veelal wordt in iedere commissie en/of iedere raad nagegaan of de onderwerpen op de raadsagenda zijn afgehandeld. Zo niet, dan wordt het college hierop aangesproken. Ook nieuwe en actuele thema's worden toegevoegd.

De raad heeft hiermee een eigen instrument in handen om de gemaakte afspraken met het college te bewaken. De raadsagenda bevat veelal de politieke prioriteiten die de raad van belang vindt.

Vaak spoort de raadsagenda echter niet of niet helemaal met de afspraken gemaakt in de programmabegroting. Anders gesteld: als de organisatie via de productenraming de programmabegroting aan het uitvoeren is, bestaat de kans dat niet de termijnagenda van de raad wordt uitgevoerd. Op zijn minst gaan er spanningen ontstaan en wordt een deel van de programmabegroting of de termijnagenda vertraagd.

Uit vele onderzoeken blijkt telkens weer dat de uitvoering van de begroting niet in de buurt komt van de werkelijkheid van de verantwoording. Noch budgettair, noch beleidsmatig. Een van de oorzaken is dat de politieke agenda continu ingrijpt op de dagelijkse uitvoering en procesbeheersing. Maar ook een belangrijke oorzaak is dat de organisatie vaak niet in staat is een goede voorcalculatie te maken voor het komende begrotingsjaar. En dit is niet alleen te (ver)wijten aan de organisatie zelf. Ook hier kan de politiek een belangrijke factor in zijn.

Het zou goed zijn als bij verkiezingen door de nieuwe coalitiepartners nagegaan wordt wat van die raadsagenda wel/niet moet worden uitgevoerd en dus wel/niet moet worden opgenomen in het nieuwe bestuursakkoord. Als tweede moet het nieuwe bestuursakkoord vertaald worden in concrete afspraken met/door de raad, wanneer die op de agenda komen van raad en/of raadscommissies. Mede op basis hiervan kan door het college samen met de organisatie aangegeven worden wat dit betekent voor de 'going concern'-taken en of er voor al die wensen van de raad voldoende ambtelijke capaciteit is. Indien het laatste niet het geval is, dan moet worden aangegeven wat de gevolgen hiervan kunnen zijn of op welke wijze het wel kan worden ingepast, bijvoorbeeld door de uitvoering op een voor het college en/of de organisatie gunstiger moment ter hand te nemen.

Het voorgaande is slechts bedoeld als idee, als stimulans voor organisaties om hun cyclus zelf in te dikken en te vereenvoudigen. Het is niet bedoeld als standaardoplossing voor alle gevallen. Het is voor een aanzienlijk deel immers slechts een exercitie vanuit een veronderstelde informatiebehoefte en vanuit veronderstelde omstandigheden, omdat veel gemeenten met dergelijke documenten plegen te werken. Maar er zijn ook veel verschillen tussen gemeenten. Zo kan de ene gemeente de concernbegroting zien als resultante van dienstbegrotingen, terwijl de andere gemeente eerst de concernbegroting opstelt, die vervolgens als beleidsmatig en financieel kader geldt waarbinnen de diensten tot hun eigen meer gedetailleerde begroting kunnen komen.¹⁶⁸ Welke volgorde en inrichting ook wordt gekozen, steeds komt het aan op het organiseren van de match tussen verschillende informatiestromen en het vinden van een voor

gebruikers relevante essentie. Dat is belangrijker dan de cyclus – hoe afgeslankt ook. Het zonder meer aggregeren van bottom-up aangeleverde detailinformatie leidt veelal niet tot aan de top bruikbare stuurinformatie. Andersom zijn strategische hoofddoelstellingen niet vanzelf richtinggevend en passend op de werkvloer.

Begroting ter discussie

Is een begroting überhaupt nog nodig? Al dan niet beïnvloed door de ‘in de lucht hangende’ sociaal-constructionistische ideeën vragen steeds meer mensen zich af of de vele energie die jaarlijks wordt besteed aan het totstandkomingsritueel van de begroting opweegt tegen het nut dat een begroting heeft. *‘Deskundigen vinden het taalgebruik wollig en er staat veel agentschap-, bedrijfsvoering- en technische informatie in de begrotingen. Ook is er veel overlap met informatie uit beleidsnota’s.’*¹⁶⁹

Onderzoek wijst uit dat er bij de overheid doorgaans enorme verschillen bestaan tussen planning en realisatie.¹⁷⁰ Veel lijsten met beleidsplannen en projecten verschijnen in iedere begroting weer ten tonele. Er zijn gemeenten waar het gebruikelijk is om nagenoeg de hele begroting te kopiëren naar het volgende jaar. *‘Pas op dat je niet vergeet het jaartal te veranderen’*, wordt dan als instructie meegegeven. In een van de bijeenkomsten die wij hielden ter voorbereiding van dit boek werd dan ook het idee gelanceerd om niet een jaarlijkse begroting maar een begroting voor de ‘regerperiode’ van vier jaar te maken. Een dergelijke beleving van de begroting werkt niet alleen negatief uit naar de politiek en de burgers (er wordt onvoldoende nagekomen wat afgesproken is), maar ook naar de organisatie (het lukt ons niet om te doen wat wij zouden moeten doen). Er gaan steeds meer stemmen op om het roer om te gooien, zoals ook al op internet valt te ontdekken.

‘Ook het CBS gaat in de fout, doordat zij de begrotingen van alle gemeenten verzamelt en publiceert, terwijl Nederland gebaat is bij de uitkomsten van de rekeningen. Een begroting is een raming, een droom, men laat het volk daarin achter, aangezien men niet de uitkomsten controleert en verzamelt. De uitgaven van de gemeenten welke niet geregistreerd worden door het CBS zijn een uitnodiging om meer uit te geven, dan nodig is voor efficiënte samenwerking. De strategie en de uniformiteit die bij het CBS en BZK gelden en voor de begrotingen worden voorgeschreven, kunnen nu eenvoudig gebruikt gaan worden voor het weergeven van de uitkomsten van de rekeningen. Dit houdt in dat de gemeenten geattendeerd worden op het feit dat de uitgaven niet ieder jaar kunnen uitgroeien tot boven de begroting. Zelfs in 2006 gemiddeld een stijging voor een groot aantal gemeenten met 8%. [...] De gemeenteraadsleden kunnen met de helft minder werk tot een goede zelfs betere controle komen. De rekening wordt leidend i.p.v. de begroting. Dit kan drastische bezuinigingen veroorzaken, maar nog belangrijker is de efficiency van de gemeentelijke uitgaven.’

Uit: brief aan de minister-president van 4 september 2006 van M.W.J. Muyres en ing. C. Rippen¹⁷¹

Anderen gaat dit te ver. *‘Als je de dobbelsteen weghaalt, is het moeilijk mens-erger-je-niet spelen’, aldus BMC-collega Gief van Schijndel. Hij ziet de begroting als belangrijk ‘speeltje’ van volksvertegenwoordiging en bestuur, ook al staat daarin niet per definitie wat waar en haalbaar is. Maar dat hoeft van hem ook niet. ‘Waar het gaat om het samenvoegen van begroting, rapportage en jaarrekening tot één document denk ik dat voorbijgegaan wordt aan het ritueel dat rond de begroting (en in mindere mate rond jaarrekening en rapportages) in raad en colleges plaatsvindt. Volgens mij is de rol van de begroting hierin niet zozeer normerend en sturend, alswel een speelveld waarbinnen ambtenaren, college en raad hun ingewikkelde machtsspel spelen. Het gaat er in mijn visie dan ook vooral om dat spel goed te faciliteren en tegelijkertijd af te grenzen. Hiervoor hebben we wel verschillende documenten nodig, ze hoeven alleen niet zo gedetailleerd en uitgewerkt te zijn. Ik wil er dan ook voor pleiten om niet zozeer minder P&C-documenten te maken, maar er minder energie in te steken, met andere woorden gewoon slechter maken. Minder doorrekenen, minder controleren, minder risico’s vermijden en daardoor capaciteit sparen.’* Aldus Gief van Schijndel.

Niet doorslaan

We willen in onze saneringsdrang niet doorslaan. We denken terug aan de balans in het kwadrantenschema van overzicht 2. Regelen en beheersen blijven nodig en belangrijk, alleen in een zodanige mate dat het werkt. ‘*We moeten oppassen niet het kind met het badwater weg te gooien*’, merkten collega’s en praktijkmensen op in het voortraject naar dit boek. Eén van hen zei plastisch: ‘*We weten nu dat we in een Mercedes zitten. We rijden heerlijk, maar dat wil niet zeggen dat we de remmen eraf kunnen halen. Misschien wel de claxon. En van de 26 airbags kunnen er ook wel een paar af.*’ Het gaat er dus ook bij onze P&C om dat we behouden wat passend en dienstbaar is en wat zinvol gebruikt wordt.

Achterliggend spelen overwegingen die te maken hebben met de toenemende aandacht voor risicomanagement. ‘*Laten we ons beperken tot het aangeven waar iemand risico’s loopt*’, zo merkte een controller op. Hans Sleuwits, senioradviseur bij BMC, verwoordt het zo: ‘*De risico’s bepalen hoe, waarover en in welke frequentie je wilt rapporteren. Menig bestuurder is bijvoorbeeld gevallen over kredietoverschrijdingen bij de bouw van een gemeentehuis. Hij of zij zal hierover minimaal maandelijks gerapporteerd willen worden. Wat anders ligt het bij de uitgebreide overzichten die worden gemaakt bij over- en onderschrijdingen op gerealiseerde uren van het ambtelijk apparaat. Hier wordt in de praktijk nauwelijks op gestuurd, terwijl er wel veel ambtelijke capaciteit in gaat zitten. Er moet dus sprake zijn van maatwerk.*’

Prima, dat risicomanagement. Mits het niet doordrenkt wordt met al die insnoerende regels waar Johan Schaberg het over had (zie hoofdstuk 1, Inleiding) en mits het niet blijft bij een financieel feestje en ook op de managementagenda verschijnt.

Pragmatische overwegingen spelen eveneens een rol. ‘*Laten we ons beperken tot de afwijkingen van de planning. Tachtig procent van alle werken is “going concern” zonder dat daar iets zinvol over te melden valt*’, aldus een ander. Veel adviseurs merken dat op. Tachtig à negentig procent van alle werk is ‘going concern’. Daar hoeft je niet zulke ingewikkelde rapportages voor te maken. Het fenomeen ‘*management by exception*’ bestaat natuurlijk al langer, maar klaarblijkelijk nog steeds met onvoldoende resultaat. Misschien ook omdat sturen op afwijkingen alleen mogelijk is als je ook weet wat níét afwijkt. Je zult dus toch goed zicht moeten houden op het geheel. De rapportage kan wel eenvoudig zijn, maar wat ‘eronder’ zit om die rapportage zo eenvoudig te maken, zal hoe dan ook complex zijn.

Van aanbod naar vraag

Ook veranderrituelen zijn zelfreferentieel. Wij maken mee dat overheidsorganisaties die drastisch reorganiseren, zoekend naar 'horizontale', netwerkachtige werkwijzen, hun vernieuwing van P&C laten ontwerpen door de verzamelde controllers. De controllers verdiepen zich in de stand van de literatuur en schetsen vanuit hun eigen normen- en waarde kader een beeld van de vernieuwde P&C. In een dergelijk 'herontwerp' van P&C bestaande uit een hernieuwd systeem-aanbod door deskundigen worden nieuwe bevoegdheden, structuren, instrumenten opgeschreven op basis van veronderstelde informatiebehoefte, zonder dat men die informatiebehoefte werkelijk kent. Men redeneert vooral vanuit de eigen vakinhoudelijke normen en waarden, geïnspireerd door vakgenoten, tijdschriften, opleidingen en boeken. De deskundigen doen dat niet uit arrogantie of onwil, maar omdat hun klanten geen klanten blijken te zijn. Gesprekken met veronderstelde klanten kunnen stroef verlopen, ook als de controller is binnengekomen met een blanco vel papier en de intentie tot een 'goed gesprek'. Zodra het gesprek is beëindigd gaan de klanten hun eigen gang en regelen hun eigen informatiebehoefte op hun eigen manier. Bij veel controllers heerst de impliciete opvatting dat de gebruikers er te weinig verstand van zouden hebben. *'Het is ons vak.'*

Het criterium in hoeverre een onderdeel van de cyclus al of niet wordt gehandhaafd betreft meer of minder impliciet de overweging of het desbetreffende onderdeel nuttig zal zijn voor de doelgroep. Overeenkomstig de aangegeven beweging in het 'competing values'-model van overzicht 2 uit hoofdstuk 2 maakt het integrale aanboddenken (het systeem genereert voor elk niveau informatie op maat) plaats voor vraag-denken (voorziet die informatie op maat wel in een behoefte?). We vragen ons af wat de informatiebehoefte is van respectievelijk burgers en bedrijven, volksvertegenwoordigers en bestuurders, managers en medewerkers. Vervolgens kijken we wat de alternatieven voor de door de cyclus gegenereerde plannen en rapporten zijn. Daarmee willen we niet zeggen dat er helemaal geen plannen en rapporten meer mogen zijn, maar we benaderen de zaak van een andere kant. Niet vanuit het eigen normen- en waarde kader, maar vanuit dat van de gebruikers. Hou het dus simpel, leef u in. Dan zult u er waarschijnlijk achter komen dat de vanuit de eigen vakinhoudelijke discipline veronderstelde informatiebehoefte een heel andere is dan de informatiebehoefte die door middel van een dergelijke peiling wordt aangetroffen.

- Burgers en bedrijven zitten niet te wachten op gedetailleerde informatie over de prestaties van een overheidsorganisatie. Het burgerjaarverslag behoort niet tot de favoriete lectuur van een huisgezin. Ook het downloaden en bestuderen van een gemeentelijke begroting is geen veelvoorkomende hobby. Burgers en bedrijven willen wel op hoofdlijnen weten met wie zij zakendoen, of ze qua prijsstelling in de goede gemeente wonen en zij willen snel en adequaat geholpen worden aan het loket. Hierop is het straks te bespreken concept van ‘De staat van de gemeente’ gebaseerd: het presenteren van de organisatie op twee A4’tjes.
- Volksvertegenwoordigers stellen kaders en nemen besluiten en wachten vervolgens af wat daarmee gedaan wordt. In de uitvoering zelf zijn ze niet zo geïnteresseerd, hun aandacht gaat vooral uit naar nieuwe dingen waarop ze naar hun achterban kunnen scoren en waarmee ze elkaar kunnen imponeren. Ondertussen gaat de uitvoering wel een eigen leven leiden: alles heeft de neiging gedetailleerder, anders, later te worden. P&C-documenten blijken nauwelijks een rol te spelen in het reguleren van deze gang van zaken.¹⁷² We moeten dus zoeken naar iets anders om het volksvertegenwoordigers mogelijk te maken de vinger aan de pols te houden en waar nodig te kunnen bijsturen. Men moet daar niet zelf achteraan hoeven gaan, maar dat op eenvoudige wijze zelf kunnen achterhalen. Ook solide onderbouwingen van nieuwe beleidsvoorstellen, begrotingswijzigingen enzovoort zijn nodig. En tegelijk iets om de samenhang te blijven zien, de kaders te kunnen stellen. Dus in ieder geval één keer per jaar een totaaloverzicht in de vorm van een (zomogelijk gecombineerde) begroting en rekening.
- Bestuurders en managers zijn verantwoordelijk voor de uitvoering zelf, het going concern, het dagelijkse reilen en zeilen, het inspelen op nieuwe omstandigheden en ontwikkelingen enzovoort. Daarvoor is een wat gedetailleerdere informatievoorziening nodig dan die voor de volksvertegenwoordigers. Bestuurders en managers geven in de praktijk vaak aan betrekkelijk weinig te hebben aan de informatie die uit de cyclus voortkomt. Veel staat in het teken van het toewerken naar de voor de politiek geaggregeerde informatie. Daarnaast moeten bestuurders en managers zelf maar zien hoe zij komen aan de informatie die nodig is voor de vele besluiten en interventies waarvoor zij zich in de praktijk gesteld weten.

- Ten slotte hebben ook medewerkers op de werkvloer behoefte aan informatie die hen in staat stelt te bepalen of zij qua voortgang voldoende op koers liggen.

Overigens betekent vraaggerichtheid niet dat klakkeloos alles moet worden aangenomen en in informatie vertaald wat gesprekspartners als informatiebehoefte naar voren brengen. Laten we het gezonde verstand erbij houden. Wie de raad c.q. de rekenkamercommissie laat bepalen waarover gerapporteerd moet worden, gaat met een waslijst aan wensen naar huis. Zij hoeven de wensen immers zelf niet te vervullen.

‘En hoe pak ik dat aan?’



Peil 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.

4.2 Monitoren met dashboards

Waar plannen vereenvoudigen, kunnen ook rapporten eenvoudiger. Ze zijn nauwelijks meer nodig als toets in hoeverre een geplande werkelijkheid is gerealiseerd. Bij planning in de zin van voortgaande communicatie past een systeem van digitaal-fluïde dashboards, waarbij gebruikers 'met één druk op de knop' sturingsinformatie kunnen ontsluiten zodra zij die nodig hebben. Iedere functionaris beschikt over een eigen dashboard met een beperkt aantal 'eigen' sturingscriteria. De dashboardinformatie wordt permanent en direct bijgehouden door de functionarissen die erover gaan. Een voorbeeld van een dashboard op gemeenteraadsniveau is 'De Staat van de gemeente'. Van daaruit zijn verbindinglijnen te trekken zowel naar belangstellende burgers als naar andere niveaus van de interne organisatie en andere bestuurslagen.

Niet meer dan zeven indicatoren

Het gebruik van zogenaamde dashboards in plaats van verantwoordingsdocumenten wordt in hoog tempo populair. Menigeen die zich bezighoudt met P&C heeft het woord dashboard tegenwoordig voor in de mond. Het begrip suggereert een absolute eenvoud in de visuele rapportage.¹⁷³ Geen dikke boekwerken met te veel cijfers, maar één scherm of velletje met een beperkt aantal indicatoren waar de gebrui-

ker werkelijk op stuurt. Oftewel: een betere achterkant van de sigarendoos uit hoofdstuk 2: de link met P&C als persoonlijke managementvaardigheid! Dat is op zich wel aantrekkelijk, maar heeft ook iets gevaarlijks. BMC-collega Gief van Schijndel: *'Het dashboard is bij uitstek een verzinnebeelding van de machinebureaucratie. De meterijes in een dashboard zijn direct aan onderdelen van de machine gekoppeld en geven dus procesinformatie. Dit geldt maar zeer ten dele voor het type informatie dat bijvoorbeeld in De Staat van de gemeente uitgewerkt wordt, waar het vaak gaat om subjectieve informatie van burgers.'* Niettemin: het woord dashboard roept de gewenste associatie op met bruikbare eenvoud en we hoeven bij het gebruik van een metafoor niet consequent te zijn. Niets weerhoudt ons van het opnemen van andere dan procesindicatoren.

Wat wel weer klopt: alle dashboards lijken wel ongeveer op elkaar, maar de informatie die eronder ligt verschilt zeer. Er is geen auto gelijk. Zo is het ook in bijvoorbeeld een gemeentelijke organisatie. Een fors deel van de processen is heel goed te managen met harde controlinstrumenten zoals dashboards. Belastingen, burgerzaken, wegonderhoud en de uitkeringsmachine van de sociale dienst zijn bij uitstek processen die hard 'ingeregeld' kunnen en moeten worden, maar de relevante informatie verschilt telkens. De informatie uit de geautomatiseerde systemen sluit daar vaak prima aan bij de sturingsbehoefte van het management. De meer beleidsmatige en politiek interessantere processen van bijvoorbeeld stadsontwikkeling, wijkontwikkeling en veiligheidsbeleid vereisen andere sturingsprincipes en instrumenten. Daar komen wij in hoofdstuk 5 nader op terug. Omdat we geen beter woord weten, houden we het woord dashboard er toch maar even in. Meer concreet: om hoeveel indicatoren gaat het dan, als we het hebben over een beperkt aantal indicatoren? Waar ligt de grens tussen informatie-overload en bruikbare eenvoud? Uit onderzoek blijkt dat dit uiteraard zeer kan verschillen per werkteerren en werksoort, maar dat het 'magische getal' waarop gemiddeld genomen zinvol kan worden gestuurd zeven is.¹⁷⁴

Betere achterkant van sigarendoos

Een dashboard is een hulpmiddel bij het sturen.¹⁷⁵ Of, liever eigenlijk, een betere achterkant van de sigarendoos van de stuurman. Het sturen in overheidsorganisaties is immers niet in alle opzichten te vergelijken met het besturen van auto of een vliegtuig. De chauffeur van een auto heeft voor het instappen doorgaans bepaald waar hij heen wil: hij heeft de koers bepaald. Hij probeert vervolgens het gestelde

doel te bereiken. Sturingsinformatie komt tot hem door zijn blik op de weg en op het dashboard. De informatie die het dashboard biedt is belangrijk, maar de blik op de weg is cruciaal. Het dashboard is een hulpmiddel. Maar, anders dan met een goed werkende auto wordt de uiteindelijke koers van een overheidsorganisatie voor een groot deel bepaald door wat er dagelijks op de werkvloer gebeurt, zoals we zagen bij ons verhaal over de petrischaaltjes. Iederéén binnen de overheidsorganisatie stuurt een beetje mee, door de wijze waarop intern en met de buitenwereld wordt gecommuniceerd en door daar al lerende en groeiende kleine veranderingen in aan te brengen. Medewerkers sturen dagelijks hun eigen werk en bepalen de werkelijke koers door hun interacties met de buitenwereld. Leidinggevenden doen dat ook, maar hun sturende werk bestaat er vooral in anderen te faciliteren om hún sturende werk goed te kunnen doen.

Een dashboard moet overzichtelijk zijn, niet te moeilijk, je moet in één oogopslag zien wat je te doen staat. Weg dus met de informatie-overload, zo lezen we ook in de eerder aangehaalde VBTB-evaluatie: *‘Er zit een spanning tussen de hoeveelheid informatie en de toegankelijkheid. De hoeveelheid informatie is groot omdat het kabinet streeft naar volledige transparantie. Maar dit staat in schril contrast met de politieke hoofdlijnen van beleid zoals verwoord in de beleidsagenda.’*¹⁷⁶ En, een pagina verder, uit een interview naar aanleiding van de omvang van de begrotingen: *‘De regelgeving moet worden ingeperkt om tot dunnere stukken te komen zodat Kamerleden snel de kern van de zaak tot zich kunnen nemen. Er moet worden gestreefd naar het formuleren van kengetallen/doelstellingen op één A4’tje. Het beleid moet worden uitgedrukt in oneliners, pakkende terminologie. Kernbegrippen zijn daarbij: keep it simple, sneller, meer sexy. Dit brengt de politiek dichterbij de samenleving. Toelichtingen en verdere verdiepingen kunnen in bijlagen, die bijvoorbeeld op internet worden geplaatst.’*¹⁷⁷

Een paar ideeën

Waar kunnen we dan bijvoorbeeld aan denken als het gaat om dashboardindicatoren en overige versimpelingen in de rapportagesfeer? Vooropgesteld: dat kan en mag verschillen per organisatie, afhankelijk van stand van zaken, omstandigheden, werksoorten enzovoort. Enkele ideeën van collega-adviseurs op een rijtje:

‘De basis is voor mij een compact rekeningschema dat elke maand gevolgd wordt door de budgethouders. Je moet weten wat je in portefeuille hebt en waarvoor dat nodig is. Met de huidige automatiseringspakketten kan dat simpel naar boven worden gecommuniceerd, waardoor je zicht hebt op het totaalbudget.’

‘Wij werken met een maandelijkse rapportage in beperkte vorm. Meer een dashboard-achtige vorm: een beperkte set van kengetallen en indicatoren op financieel en economisch gebied en over capaciteit en bezetting.’

‘Tussentijds alleen nog maar rapporteren in de vorm van Power-Point-presentaties door de managers zelf, over bereikte resultaten en actuele problemen, zonder dat tekst wordt toegezonden. Laat ze het maar gewoon zelf vertellen hoe ze het doen.’

‘Beperken van informatie tot voortgang nieuw beleid, speerpunten en politiek relevante onderwerpen. Voor al het andere slechts informatie verschaffen indien er sprake is van afwijkingen. Genomen maatregelen daaraan toevoegen.’

‘Het combineren van tussenrapportages met de rekenkamer- en doelmatigheidsonderzoeken en eventueel de managementletters van de accountant.’

‘Een maandelijkse managementbrief met daarin cijfers over uitputting budgetten, ziektecijfers, kosten van overhead (ambtelijke capaciteit voor voorbereiding/toezicht en administratie op (grondexploitatie)projecten), afhandeling klachten en post, met een samenvattend overzicht in woorden over de afwijkingen.’

‘Rapportages beperken tot maximaal twee à drie A4'tjes, met daarin alleen de meest belangrijke zaken, zoals een beperkt aantal speerpunten met stand van zaken en maatregelen, voortgang reguliere werkzaamheden, financiële uitkomsten op hoofdlijnen en verder alleen wat echt/uiteerst relevant is (en niet meer dan dat.’

‘Geen bericht is goed bericht.’

‘Ieder z'n eigen bordje.’

Het idee is mooi. Dashboards bieden in beginsel de mogelijkheid om op eenvoudige wijze te zien hoe het er op hoofdlijnen voor staat. In principe kan dit op verschillende aggregatieniveaus: iedere functionaris zijn eigen dashboard. In combinatie met de mogelijkheden van ICT: met 'één druk op de knop' beschikbaar zodra nodig. Een getrappt systeem dat per werkterrein op één samenhangend A4 wordt bijgehouden.

Volksvertegenwoordigers hebben toegang tot het hoogst geaggregeerde niveau, in beginsel dat van de prestatievelden van 'De staat van de gemeente' (hierna meer daarover).¹⁷⁸ Bestuurders hebben toegang tot onderliggende meer gedetailleerde informatie, managers en medewerkers kunnen nog een niveau dieper graven, op die punten waar zij zelf op sturen. Iedere actor een beperkt aantal eigen stuurcriteria c.q. succesfactoren.¹⁷⁹ Dit is dus een andersoortige invulling van het in het voorgaande genoemde en op zichzelf goede dualistische uitgangspunt van 'iedere doelgroep zijn eigen documenten'.¹⁸⁰ Maar dan geen landelijk of door de controller voorgeschreven formats, maar werkelijk iets eigens – en trouwens liever ook geen documenten, maar een eenvoudig overzicht op één velletje papier of op één beeldscherm.

Hierna bij wijze van voorbeeld een mogelijk dashboard van een fictief afdelingshoofd Publiekszaken. Slechts zes succesfactoren waar dit afdelingshoofd naar eigen zeggen werkelijk op stuurt. Geen door de controller opgelegd format met alles waaraan volgens hem gedacht zou moeten worden, geen digitale handleiding met ingewikkelde schermen en vergeten wachtwoorden, geen aantallen documenten, niet het aantal gevoerde functioneringsgesprekken of tientallen minder relevante indicatoren, maar slechts één kort overzicht met indicatoren die het afdelingshoofd zelf belangrijk vindt en waarmee hij 'de boer op wil' of meent op te kunnen worden aangesproken. Alleen waar de afwijking oranje of rood (in tabel grijs en donkergrijs) is wil hij er meer weten. *'Waar komt dat door? Beste controller, laat de onderliggende meetindicatoren eens zien. Hm, daar moet ik dus wat aan gaan doen.'*

Voorbeeld: dashboard afdelingshoofd Publiekszaken

Succesfactor	Meetindicator	Norm	Afwijking
1) klanttevredenheid	jaarlijkse meting	op alle onderdelen 7 of meer	
2) politiekbestuurlijke doelstellingen	aandeel uitvoering programmabegroting	conform verwachting	
3) procesbeheersing	– scores GBA-audit – uitvoering hand-havingsprogramma	voldoende op schema	
4) medewerkers-tevredenheid	MTO	op alle onderdelen 7 of meer	
5) personele bezetting	% ziekteverzuim % externe inhuur		
6) budgetafwijking	% + of –		

Een ander afdelingshoofd in dezelfde functie had misschien een ander dashboard gewild. Kan ook. Is allemaal uit het informatiesysteem te halen. Het afdelingshoofd is zelf verantwoordelijk voor de informatie die hij nodig denkt te hebben voor de communicatie vanuit zijn functie. Is hij slecht in schema's of heeft hij daar een hekel aan? Mondelinge informatie of een stukje tekst kan ook. Het taalgebruik doet daarbij ook veel. Een eerlijke manager: *'Vaak krijg je de informatie gepresenteerd op een wijze waar je niks mee kan. Dan is het veel te mooi gemaakt en snap ik het niet meer.'* TMOP-collega Kees van Wieringen: *'Versimpeling kan al ontstaan door het geheel in eenvoudige, herkenbare woorden te presenteren, zodat ook niet-financiële mensen het begrijpen.'* Hiervoor is dan wel enig begrip en inlevingsvermogen over en weer vereist. Als het gaat om geld: managers met enig gevoel voor financiën en financiële adviseurs met enig gevoel voor management.

Bijhouden door 'eigenaar'

Dashboordinformatie in het centrale informatiesysteem kan het best worden bijgehouden door de functionaris die met het desbetreffende werk bezig is (de 'eigenaar' van het onderwerp), zoals deze functionaris dat in de meeste gevallen ook al voor zichzelf zal doen. Dus niet meer door tussenkomst van een controller of de afdeling Financiën, hooguit voor hulp om de cijfers uit het financieel systeem te halen. Het is het handigst om financiële en beleidsmatige voortgangsinformatie in samenhang met elkaar digitaal bij te houden en te ontsluiten. De 'eigenaar' hoeft deze informatie dus alleen maar voor zichzelf

(en daarmee tegelijk voor anderen) bij te houden, in plaats van – zoals nu – voor elk plan en elk rapport ongeveer dezelfde informatie aan de staf aan te leveren.

Langs de weg van het dagelijks c.q. permanent bijhouden van voortgangsinformatie wordt veel minder inbreuk gemaakt op dagelijkse werkpatronen. De informatie is paraat zodra iemand daarom vraagt. Er hoeft niet om de zoveel tijd een grootse krachtsinspanning te worden geleverd waar niemand dan tijd voor of zin in heeft. Er is geen sprake van een plotselinge last die inbreuk maakt op het dagelijks werk van velen. Het bijhouden en ontsluiten van relevante informatie is dagelijks werk, het ontstaat werkendeweg. Technisch is dit natuurlijk allang mogelijk. Het grote voordeel is dat gebruikers – of dat nu derden zijn of niet – kunnen beschikken over de informatie op het moment dat zij hierover wensen te beschikken, om welke reden dan ook. De bijgehouden informatie is dus tegelijk basis voor voortgangsgesprekken met leidinggevendenden, bestuurders en eventuele andere instanties (CBS, rekenkamer, audit enzovoort).

Ronald van der Steen, senioradviseur BMC: *‘Als stuurinstrument van het management blijft ook een perfecte cyclus als nadeel houden dat het een vaste cyclus is. Dat wil zeggen dat alle relevante informatie maar vier keer per jaar op vaste tijden langskomt en dat is een bezwaar. Kenmerkend voor relevante informatie is dat deze ter zake is en op tijd ter beschikking komt. En wat op tijd is hangt af van de specifieke informatiebehoefte van de manager. Voor het ene onderwerp kan een keer per jaar voldoende zijn, het andere onderwerp kan hij wekelijks willen volgen en welke omstandigheden dat zijn zal ook nog wisselen als gevolg van de specifieke omstandigheden waarin hij zich bevindt. Zo vraagt jaren niemand naar de declaraties van de directeur, maar als in de pers komt dat een bekende Nederlander wat al te extravagant declaratiegedrag vertoont, mogen de declaraties maandelijks naar het bestuur, het liefst voorzien van een accountantsverklaring.’*

Gemeenteraden die ‘alles’ willen weten hoeven niet bang te zijn dat ze met één stollingsmoment per jaar minder informatie zullen krijgen. De benodigde informatie zal steeds uit het systeem te halen zijn telkens wanneer het nodig is, zonder de franje en censuur die de periodieke rapportages kenmerkt. Jeroen van Urk, adviseur afdeling Concerncontrol van de gemeente Berkelland, stelde tijdens een van onze regiobijeenkomsten: *‘Ik zie daarom geen reden voor de organisatie om vast te houden aan één rapportagemoment. Ik kan me heel goed voorstellen dat programma’s ieder een eigen stollingsmoment krijgen. Ik denk aan een systeem dat permanent registreert en bijstuurt. Dagboekachtig mis-*

*schien, waarin de medewerkers zelfrapportagemomenten bepalen. Medewerkers voeren het beoogde resultaat van een programma in en bepalen ook het moment waarop het systeem een piepje geeft om te waarschuwen dat het feitelijke resultaat achterop begint te raken. Tegelijkertijd zouden gemeenteraadsleden uit het systeem rechtstreeks relevante actuele informatie kunnen putten.*¹⁸¹

Hoe nu sturen?

Sturen is op te vatten als koers bepalen en koers houden.¹⁸² Goed sturen houdt in: het doel wordt bereikt dankzij de ‘bepaalde en gehouden koers’. Dit bij voorkeur op een zo doelmatig mogelijke manier. Het sturen zelf moet als het even kan geen inspanningen vergen die vermeden hadden kunnen worden.¹⁸³ Het begrip ‘sturen’ wordt tegenwoordig nogal eens ter discussie gesteld.¹⁸⁴ Soms lijkt nu alles te draaien om bottom-up, fragmentatie, luisteren. Dan slaan we naar onze mening door. In ieder organisatorisch verband en zeker in onze representatieve democratie blijft behoefte bestaan aan leiding (richting, houvast, speelveld, inspiratie enzovoort) en aan bestuurlijke en managementverantwoordelijkheid voor dat wat het individuele en subgroepsniveau overstijgt (algemeen belang, organisatiebelang, concernbelang). Het is alleen de kunst om dat, aangesloten op de specifieke context en omstandigheden, niet standaard op de klassieke top-down hiërarchische wijze te doen.

In de gebruikelijke werkwijze bij P&C reiken controllers informatie aan en volksvertegenwoordigers, bestuurders en managers vinden daar iets van. Maar dat is nog geen sturen. Daarnaast sturen bestuurders en managers wel, maar dan vaak op basis van zelf spontaan georganiseerde sturingsinformatie. Zo kunnen ad hoc de meest verstrekkende beslissingen worden genomen zonder fatsoenlijke onderbouwing. Degenen die de onderbouwing hadden kunnen leveren zijn immers niet ter plaatse en niet beschikbaar, die zijn elders bezig om de cyclus te vullen.

Dashboards dienen basale sturingsinformatie te bevatten die beter bruikbaar is voor de stuurlieden. Dus de informatie die u als volksvertegenwoordiger, bestuurder, manager of medewerker nodig hebt om uw beslissingen nader mee te onderbouwen. Voor zover de dashboards daarin niet kunnen voorzien, behoort het tot de vaardigheden van de ‘ondersteuners nieuwe stijl’ om flexibel mee te denken en de specifieke informatie te leveren die vereist is om een verantwoorde beslissing te laten nemen. Hun inbreng verloopt dus niet langer primair via de cyclus, maar primair in dagelijkse interactie met beslis-

sers. Daarbij zijn de dashboards een hulpmiddel om meer algemene sturings- en voortgangsinformatie te genereren, zonder dat onmiddellijk een persoonlijk beroep op een ondersteuner nodig is.

De ander niet meer lastigvallen

In deze gedachtegang beschikt elk niveau in de organisatie over een eigen dashboard. Op het niveau van het bestuur en het topmanagement wordt gestuurd op de juiste samenhang en interactie tussen al die dashboards, mede op basis van informatie over 'afwijkingen' afkomstig uit alle niveaus van werknemers en hun leidinggevendenden. Cruciaal is dat mensen niet worden 'lastiggevallen' met sturingsinformatie en invulvragen waarmee zij in beginsel niets te maken hebben en waarmee zij in principe ook niets kunnen doen. Daarmee verdwijnt de overlap die thans vaak waar te nemen is in de vorm van onnodige bemoeienis met de taken van functionarissen op andere niveaus, zoals bijvoorbeeld een gemeenteraad die een vinger in de pap wil hebben bij het inrichten van een organisatieonderdeel. Andersom behoeven leidinggevendenden op lagere niveaus zich niet te verdiepen in strategische en andere informatie waar zij in hun dagelijkse praktijk niet op sturen.

De consequentie van deze redenering is intussen dat geen sprake is van volledige transparantie in de zin 'dat iedereen alles kan zien'. Er vindt een selectie plaats in de richting van 'ieder het zijne'. De valkuil is dat controllers uitmaken wie welke dingen mag zien. In de huidige praktijk immers zijn controllers ook zeer bezig met het doseren van informatie, tot en met het bewust achterhouden van informatie uit angst dat daar dingen mee gebeuren die in hun ogen verkeerd zijn. Een controller in een van de bijeenkomsten ter voorbereiding van dit boek: *'Dat houdt mij wel bezig. Je geeft beslissers knoppen en daarmee draaien ze de organisatie naar de knoppen. Ik denk wel dat we moeten oppassen om ze te veel knoppen te geven. Voor je het weet gaan ze ze nog gebruiken ook!'*

De discussie en besluitvorming over de vraag wie welke informatie mag zien en gebruiken is daarom naar onze mening geen verantwoordelijkheid van controllers, maar een managementverantwoordelijkheid. Voor menigeen blijft dan gelden dat je niet zelf beslist welke informatie je krijgt, maar uiteindelijk moet je de bevoegdheid om daarover knopen door te hakken érgens neerleggen. Politiek en bestuur zijn verknoopt met agendavorming en belangenstrijd. Dat kan de werkelijke informatiebehoefte die overeenkomt met de eigen positie en toegevoegde waarde vertekenen. De benodigde scherpte

kan alleen in een goede onderlinge dialoog worden gevonden, met een inventariserende en doorslaggevende rol van het topmanagement.

Wiens visie en missie?

Een andere consequentie van het voorgaande is dat (be)staande heilige huisjes zoals ‘missie’ en ‘visie’ opeens van betrekkelijke waarde zijn. De missie betreft het ‘waarom’ van een organisatie (wat is het dat ons bindt en inspireert?), de visie betreft het ‘waarheen’ (waar willen we op langere termijn uitkomen?), de doelen betreffen het ‘wat’, de strategie het ‘hoe’ (de manier waarop en het geheel van middelen waarmee de doelen gerealiseerd worden), zo leren we uit de boeken en op cursus.¹⁸⁵

De veronderstelling dat medewerkers op de werkvloer een ‘kick’ krijgen van een visie en missie op organisatieniveau wordt ernstig genuanceerd door het besef dat de medewerkers vooral ‘getriggerd’ zullen zijn door perspectieven die het eigen werk c.q. het eigen dashboard direct raken. We hebben veel informatiebijeenkomsten over een ‘nieuwe’ organisatiefilosofie meegemaakt waarbij het de leiders niet lukte om ‘af te dalen’ naar het belevingsniveau van de toehoorders. De nieuwe bedoelingen en gedragseisen werden uitgelegd, de medewerkers moesten worden overtuigd. Dat is een hachelijk karwei, dat vaak verkeerd afloopt. Mensen leunen achterover, denken er het hunne van, missen de match met eigen problemen en trekken hun eigen plan. Ze vallen daarbij terug op de eigen achterkant van de sigarendoos, c.q. het eigen dashboard.

Naast het dashboard als zodanig zijn de weg daarnaar toe en de dialoog in dat verband op zichzelf van grote waarde. Hierna bij wijze van voorbeeld een indruk van de ontwikkeling van een dashboard bij de gemeente Den Bosch.¹⁸⁶

Voorbeeld: ontwikkeling dashboard sector CWS gemeente 's-Hertogenbosch

De sector Cultuur, Welzijn en Sociale Zaken (CWS) van de gemeente 's-Hertogenbosch heeft een dashboard ontwikkeld voor sturing, beheersing en verantwoording. Het dashboard is opgebouwd vanuit de informatiebehoefte van het sectormanagement. Zo zijn zeer informatieve managementrapportages ontstaan die nog slechts enkele A4'tjes beslaan. In dit managementinformatiesysteem zijn alleen 'meters' opgenomen waarmee echt kan worden gestuurd. 'Bij twijfel niet doen' luidt het adagium. Door middel van interviews met het management en enkele werkconferenties is de informatiebehoefte in beeld gebracht. De kernvraag daarbij was voortdurend een heel eenvoudige: wat moet je weten om je werk goed te kunnen doen?

Rode en groene lichtjes

De kern van de rapportage wordt gevormd door een twee pagina's tellende samenvattende tabel – de kerntabel – waarin de stand van de meters wordt weergegeven. Dit gebeurt op een uiterst eenvoudige wijze: een groene kleur als alle meetresultaten voldoen aan de norm, een rode kleur als een of meer meetresultaten niet aan de norm voldoen. Aan de kerntabel voegt het afdelingshoofd een beknopte toelichting toe waarin hij ingaat op de meters die in het rood staan. Deze toelichting bevat een analyse en indien nodig voorstellen voor maatregelen. In het overleg tussen afdelingshoofd, directie en sectorcontroller wordt de totale rapportage (kerntabel plus toelichting) besproken en de koers bepaald. Het systeem geeft wel de mogelijkheid dieper te graven als dat nodig is, bijvoorbeeld als er meters 'in het rood staan'. Verder geeft de dashboardrapportage een evenwichtig, samenhangend beeld. Immers het dashboard is gebaseerd op een systeemmodel, waarin alle onderdelen logisch met elkaar samenhangen. De dashboardrapportage geeft in een oogopslag een beeld van hoe het met een bepaalde afdeling gaat: hoe groen of rood kleurt de kerntabel? Daarmee wordt ook voorkomen dat de rapportage alleen over afwijkingen gaat, waardoor het zicht op wat er goed gaat ontbreekt. En dat alles niet alleen met de blik gericht op het verleden, maar vaak ook vooruitkijkend naar de toekomst. In die zin prikkelen diverse van de in het dashboard opgenomen meters tot het regelmatig (opnieuw) inschatten van wat er in de toekomst nog staat te doen of is benodigd.

Communicatiemiddel

Een andere belangrijke waarde van de dashboardrapportage is de communicatiefunctie. Aan de hand van de dashboardrapportage kunnen gerichte en productieve gesprekken plaatsvinden. Niet alleen tussen directie, afdelingshoofden en sectorcontroller, maar ook – en dat is zeker zo belangrijk – binnen afdelingen zelf. Het blijkt dat de dashboardrapportage bij uitstek een instrument is om met elkaar uit te wisselen wat wel en niet goed gaat of dreigt te gaan en hoe er kan worden bijgestuurd.

Proces is leuk

Ten slotte heeft niet alleen het instrument dashboardrapportage waarde, maar ook het ontwikkelproces zelf. Het inrichten van het dashboard, het gezamenlijk nadenken over wat zinvolle indicatoren zijn en de samenhang daartussen is op zichzelf al waardevol. Een van de beleidsmedewerkers zei het als volgt: *'In het begin was ik behoorlijk sceptisch. Maar ik ben enthousiast geworden door de discussies die ons dwingen ons werkproces helder te formuleren en te ontdoen van allerlei vaagheden. En wat ik niet had verwacht: dat lukt ons ook nog...'*¹⁸⁷ De weg en de bestemming leveren in dit geval beide toegevoegde waarde.

Jeroen van den Berg & Eric van Boxel,
respectievelijk adviseur en controller gemeente 's-Hertogenbosch

Een voorbeeld van een dashboard op gemeenteraadsniveau is 'De Staat van de gemeente'.¹⁸⁸ Het aantal dashboardlichtjes is zes, met doorklikmogelijkheid naar 24 prestatievelden en onderliggende deel-indicatoren. Dit doorklikken is relevant om te onderzoeken waar het 'm in zit als één van de zes lichtjes op rood of oranje mocht staan. Dan kan waar nodig op basis van onderliggende oorzaken actie worden ondernomen.

Overzicht 5: de Staat van de gemeente

ORGANISATIE: XXX		score
BURGER ALS KIEZER		
Betrokkenheid	Luisteren naar burgers. Opkomstpercentages verkiezingen. Aantal bezoekers raads- en commissievergaderingen.	
Ambitie en slagkracht	Visie op de toekomst. Targets komende jaren. De goede dingen doen. Schrappen wat niet nodig is. Programma's.	
Rekenschap	Beloftes waarmaken. Transparant zijn. Landelijke beoordeling jaarrekening/jaarverslag en burgerjaarverslag.	
Samenwerking	Samenwerken met burgers, verenigingen, bedrijven, overheden. Bestuurskrachtonderzoek. Stakeholderonderzoek.	
BURGER ALS KLANT		
Loketservice	Openingstijden. Wachttijden. Kwaliteit van dienstverlening. Digitale dienstverlening.	
Brief- en telefoonafhandeling	Termijnen brief- en mailbeantwoording. Snel doorverbonden worden.	
Informatieverstrekking	Begrijpelijke gemeentegids, website, brochures. Plek op landelijke websiteranglijst.	

CONTROL VOOR LEIDERS

ORGANISATIE: XXX		score
Bezwaren en klachten	Doorlooptijd en afhandeling van meldingen, klachten, bezwaren. Bezwaar- en beroepschriften. Ombudsman.	
BURGER ALS ONDERDAAN		
Veiligheid	Veiligheidsgevoel op straat. Politie. Brandweer. Rampen. Geweld. Overlast.	
Regelgeving	Verordeningen. Andere regels. Administratieve lasten. Rechtmatigheid.	
Beschikkingen	Belangen afwegen. Gelijke gevallen gelijk behandelen. Algemene wet bestuursrecht.	
Handhaving	Controleren vergunningen. Opsporingsambtenaren. Handhavingsacties. Adequaat optreden.	
BURGER ALS PARTNER		
Ruimtelijke ontwikkeling	Evenwichtige keuzes. Actuele bestemmingsplannen. Structuurplan of -visie.	
Economie, bedrijven, arbeid en reïntegratie	Werkgelegenheid. Bedrijfsvestiging. Bedrijventerrein. Werkloosheidspercentage.	
Sociale en maatschappelijke voorzieningen	Uitkeringsgerechtigden. Oog voor ouderen, jongeren, gehandicapten, multiculturaliteit.	
Onderwijs	Breed en veelsoortig onderwijsaanbod.	
BURGER ALS WIJKBEWONER		
Lokale voorzieningen	Wijkbeheer. Burgerinvloed en -verantwoordelijkheid. Winkels. Sport. Andere voorzieningen.	
Milieu en groen	Hoeveelheid en onderhoud openbaar groen. Vuilophaal, afvalscheiding. CO ₂ -uitstoot.	
Gebouwen	Voorzien in woningbehoefte. Staat van onderhoud bebouwing. Monumentenbeheer.	
Verkeer en vervoer	Bereikbaarheid. Openbaar vervoer. Verkeersvoorzieningen. Veiligheid. Parkeren.	
BURGER ALS BELASTINGBETALER		
Lokale lasten	Woonlasten. Belastingen en heffingen. Prijs van diensten. Plek op COELO-ranglijst.	
Financiën	Financieel gezond. Tering naar de nering zetten.	
Management	Interne gang van zaken. Doelmatigheid. Overhead.	
Personeel	Formatieplaatsen. Mobiliteit. Ziekteverzuimpercentage. Medewerkerstevredenheid.	

Vanuit ‘De Staat van de gemeente’ zijn verbindinglijnen te trekken zowel naar belangstellende burgers als naar andere niveaus van de interne organisatie en andere bestuurslagen. De Staat van de gemeente is opgebouwd vanuit zes burgerrollen: kiezer, partner, gebruiker, onderdaan, klant en belastingbetaler.¹⁸⁹ Met elk van deze burgerrollen correspondeert een andere rol van de overheid.

Voor de burger als kiezer is de overheid een democratische representant die een bepaalde kwaliteit van politiek en bestuur dient te leveren en vooral gedane beloftes dient na te komen. Voor de burger als klant is de overheid een instantie waarvan een behoorlijke kwaliteit van dienstverlening mag worden verwacht. Maar – anders dan hier en daar wel eens valt te lezen (‘cliëntelisme’) – de burger is niet alleen klant. De burger als onderdaan heeft recht op kwaliteit van orde en gezag, maar dient zich ook gewoon aan de regels te houden. De burger als partner heeft recht op kwaliteit van beleid en wil serieus genomen worden in het kader van de beleidsontwikkeling van de gemeente. De burger als wijkbewoner heeft recht op kwaliteit van zijn leefomgeving, maar dient daarvoor ook zelf een bepaalde verantwoordelijkheid te nemen. De burger als belastingbetaler mag eisen dat het belastinggeld niet over de balk gesmeten wordt. Dat wil zeggen: de overheid moet efficiënt en effectief werken en bijvoorbeeld niet meer mensen in dienst hebben dan nodig is.

Overzicht 6: burgerrollen en overheidsorganisatie

Rol burger	Rol overheid	Overheid intern
Kiezer	Democratische representant	Volksvertegenwoordiging, bestuur, directie
Partner	Ontwikkelaar	Beleid
Gebruiker	Wijkbeheerder	Buiten
Onderdaan	Regels toepassen en handhaven	Backoffice
Klant	Dienstverlening	Frontoffice
Geen (belastingbetaler)	Interne spelregels	Control
	Interne ondersteuning	Facilitair

Veel overheidsorganisaties ‘kantelen’ momenteel hun organisatiestructuur naar een indeling die in zekere zin overeenkomt met de geschetste rollen. De gedachte hierachter is onder meer dat een gemeente er is voor haar burgers en niet voor het Rijk. Het zijn dan

de burgers waaraan primair verantwoording moet worden afgelegd en niet de departementen. Deze gedachte wordt door gemeenten tevens ingezet in de strijd om de overdaad aan departementale plan-, uitvoerings- en verantwoordingsvoorschriften terug te dringen.¹⁹⁰ Gemeenten willen meer beleidsvrijheid en minder betutteld worden. In de verhouding tussen overheidsorganisaties schuilt een parallel met veranderingen binnen overheidsorganisaties. Zoals het Rijk omgaat met gemeenten, zo kunnen managers omgaan met hun medewerkers. Zoals zich in de laatste verhouding fundamentele wijzigingen aankondigen, zo is dat mutatis mutandis ook het geval in de relatie tussen bestuurslagen.

Rapport op één A4

‘De Staat van de gemeente’ blijkt bij gemeenten in een praktische behoefte te voorzien. Volgens eerder onderzoek hebben gemeentebesturen immers geen instrument om op eenvoudige wijze prestaties aan burgers te verantwoorden.¹⁹¹ En waarom zou iedere gemeente op dit punt zelf het wiel moeten uitvinden? De zes onderscheiden ‘burgerrollen’ van ‘De Staat van de gemeente’ zijn onderverdeeld in 24 gemeentelijke ‘prestatievelden’. Hiermee wordt het gemeentelijk presteren op hoofdlijnen afgedekt. Op elk van deze prestatievelden is gezocht naar geschikte indicatoren (‘zachte’ burgerindicatoren en ‘harde’ standaardindicatoren). De in het overzicht genoemde indicatoren vormen geen ultieme standaardlijst. Er is slechts sprake van een samenvatting van verkende mogelijkheden.

‘De Staat’ is in elf proefgemeenten getest. De resultaten van deze test zijn herkenbaar en bemoedigend. Vervolgens zijn enkele tientallen andere gemeenten eveneens tot uitvoering overgegaan. ‘De Staat van de gemeente’ is inmiddels in beheer overgenomen door de VNG en door een vijftigtal gemeenten beproefd. Nu komt het erop aan de monitor in de praktijk werkendeweg verder te ontwikkelen tot een landelijke standaard. Daarbij wordt aansluiting gezocht met andere, vergelijkbare initiatieven, zoals de website www.watdoetjegemeente.nl en de zogenaamde ‘Familie van benchmarks’.¹⁹²

Mede vanuit de gedachte dat vooral de gemeente voor burgers het gezicht van de overheid is, lijkt het een aantrekkelijke gedachte om ‘De Staat van de gemeente’ te aggregeren op provinciaal niveau (provinciemonitor) en op rijksniveau. Ook hier een omkering van volgorde: niet van boven naar beneden en van binnen naar buiten, maar van beneden naar boven en van buiten naar binnen. Dit verschaft de

kans om de toegevoegde waarde van iedere bestuurslaag expliciet te maken en te verantwoorden naar de samenleving. Eventuele structuuraanpassing – denk aan de discussie over het middenbestuur – vloeit dan voort uit prestaties en processen en niet uit dogmatische discussies.

‘En hoe pak ik dat aan?’



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 door de functionarissen die in de praktijk met de desbetreffende materie bezig zijn.

4.3 Dialoog over verschillen

P&C is vooral ook de vaardigheid tot een permanente dialoog over verschillen. Planning is niet langer een blauwdruk of visitekaartje, noch een stapeling van te veel ambities, maar een zaak van voortdurend wegen en prioriteren van verschillende belangen. Control is niet langer signaleren, toetsen en afrekenen, maar het verbinden van verschillende processen en verschillende betrokkenen. Niet langer – zoals nu – functionarissen op werkvloerniveau zelf laten kiezen waaraan zij hun tijd besteden (met als mogelijke consequentie divergerende verwachtingen en negatieve beeldvorming), maar het verbinden van actoren en processen. Veel komt aan op de kwaliteit van de dialoog: inzicht in ‘stille waarden’ en oprechte aandacht in plaats van elkaar voor de gek houden.

Dialoog is geen discussie

Dashboards hebben alleen zin als zij gebruikt worden en als zij onderwerp van dialoog tussen betrokkenen zijn. Zoals wij eerder stelden, geschieden leren en veranderen immers vooral in voortgaande interactie en betekenisgeving. Dialoog staat voor de kwaliteit van het gesprek daarover, het communicatief contact tussen mensen met al hun verschillen. Dialoog maakt het mogelijk die verschillen te onderkennen, te benoemen en met elkaar te confronteren. Dialoog is ‘de taal der verandering’ en daarmee een essentiële schakel in de interactie en daarmee naar leren en beter presteren.¹⁹³ *‘Dialoog is iets anders dan discussie’*, zegt en schrijft men dan in trainingen en boeken die bijvoorbeeld gaan over het voeren van een ‘socratisch gesprek’, waarbij u eerst de ‘goede vragen’ leert stellen en leert luisteren alvorens te oordelen en oplossingen aan te reiken. Het gaat bij dialoog nadrukkelijk niet om van hogerhand controleren, elkaar overtuigen,

noch – andersom – om ingewikkelde en lange ‘verhalen’ teneinde de eigen prestaties geloofwaardig neer te zetten. Dat lokt uit tot verhullend en ontwijkend gedrag, tot suboptimaal contact. Het gaat erom door te dringen tot de kern van de onderlinge betrekking. Dat kan pas als over en weer de voor het werk relevante ‘onder-water-behoef-ten-en-belangen’ van overzicht 4 gezien en bespreekbaar worden. Voorwaarde daarvoor is dat partijen de eigen normatieve vooringenomenheden voldoende weten los te laten (niet zenden en oordelen maar luisteren en ontvangen), dat zij met zo’n ‘leeg gemaakt hoofd’ voldoende aandacht en respect voelen voor elkaars verschillen en geheimen, in dat verband ‘dezelfde taal spreken’ (elkaar dus begrijpen) en het vertrouwen hebben dat de ander zorgvuldig met eventuele onthullingen zal omspringen. Zij ontdekken dat zij iets voor elkaar kunnen betekenen, ze ‘hebben iets met elkaar’, ze hebben geen belang meer om ‘elkaar voor de gek te houden’. Van daaruit is een zodanig gedeelde werkelijkheidsconstructie mogelijk dat sprake is van aanvaarding van elkaars beweegredenen en een voldoende kwaliteit van medewerking en samenwerking. Dat hoeft in de praktijk allemaal niet zo ingewikkeld te zijn. Het is niet altijd nodig om daarvoor een officieel gesprek te arrangeren (dit kan ook averechts werken), of een therapeutische sessie of een indringende training.

Sommige mensen hebben aan een half woord of een veelbetekenende blik van verstandhouding genoeg om elkaar voldoende te begrijpen, te accepteren en te helpen. Naarmate de onderlinge verschillen groter zijn is daar meer moeite voor nodig, maar dan kunnen ook de resultaten des te verrassender en innovatiever zijn!

Voor de dialoog in het kader van P&C betekent dit het toevoegen van subjectieve waarde aan objectieve cijfers en omgekeerd. Zowel cijfers als teksten vormen slechts een beperkte, gestolde comprimering van de werkelijkheid. Alleen mensen zelf kunnen aan die werkelijkheid verdere betekenis geven. Omgekeerd leveren cijfers objectiverende tegenkracht tegen mogelijk eenzijdige verhalen, mits ‘to the point’: ze vormen een agenda, iets wat te denken geeft en toelichting en bespreking behoeft, ze kunnen aanleiding geven tot interventies en interacties, tot verdieping van contact.

Maakt het wat uit wie met wie in dialoog gaat? Ja, dat maakt veel uit. Neem nu de vraag aan wie een functionaris verantwoording verschuldigd is. Concreet: een voortgangs- of functioneringsgesprek. Het komt nogal eens voor dat een dergelijk gesprek niet gevoerd wordt met degene van wie de desbetreffende functionaris afhankelijk is in de zin van beloning of andere, mogelijk ook minder plezierige consequenties. Dergelijke ‘gedelegeerde functioneringsgesprekken’ zijn

geen ideale voedingsbodem voor een dialoog, omdat betrokkenen geen zaken met elkaar kunnen doen. Zij kunnen dan geneigd zijn elkaar minder serieus te nemen en aan de oppervlakte te blijven.

Daarnaast vinden in organisaties (te) veel andere vormen van ‘overleg’ plaats. Vaak gaat het dan niet om dialoog, maar om een vergadering, discussie, onderhandeling, vertegenwoordiging of een wekelijks ritueel, waaraan meerdere personen deelnemen. Een dialoog verloopt beter naarmate minder personen deelnemen en als er vertrouwen c.q. bereidheid bestaat om uit te wisselen wat men wezenlijk vindt. Hoe meer deelnemers, hoe complexer het is om door te dringen tot elkaars belevingswereld.

Tirion beschreef in zijn proefschrift hoe de invoering van een beleidseffectmetingssysteem stukliep omdat het onvoldoende bleek aan te sluiten bij de belevingswereld van de betrokkenen. Hij ontdekte het belang van het kwaliteitsbeginsel van de legitimiteit (zie overzicht 2 in het tweede hoofdstuk). Volgens hem is zogenaamde ‘objectieve informatie’ uiteindelijk slechts zinvol als deze in een proces van gezamenlijke betekenisgeving als zodanig wordt erkend.

Voorbeeld: invoering informatiesysteem provincie Friesland

‘Met dit inzicht hebben we opnieuw geprobeerd om de beleidseffectmetingssystematiek in te voeren. Dit kon omdat er na een reorganisatie in de organisatie een managementtraining nodig was. Eén van de onderwerpen van deze training was Planning & Control. Door een samenloop van omstandigheden kregen wij de opdracht om dit deel van de training te verzorgen. Dit was een uitgelezen kans om de inzichten uit het bezinningsmoment in praktijk te brengen. We hebben een training ontwikkeld die ervan uitging dat iedereen een eigen opvatting heeft over beleid en de effectiviteit ervan, waarbij beleidseffectmeting een hulpmiddel is om hier in een “goed gesprek” overeenstemming over te bereiken. Op die manier gaven we uitwerking aan het uitgangspunt dat betekenis in een groepsproces tot stand komt. Door deze manier van werken waren we in staat om met de organisatie een “gezamenlijke definitie” over de inhoud en het gebruik van beleidseffectmeting te ontwikkelen.

Dat daarbij een technisch systeem nodig is dat de informatie geeft die als basis voor een “goed gesprek” kan dienen, was helemaal geen punt van discussie meer. Sterker, bepaalde onderdelen van de organisatie die in een eerder stadium de grootste weerstand vertoonden tegen zo’n systeem vragen er nu zelf om. Ondertussen (2005) zijn we volop bezig met de invoering van een eenduidig informatiesysteem. We laten ons daarbij inhoudelijk gezien volledig leiden door de vragen van de gebruikers. Het voorschrijven van de inhoud, zoals we in het verleden deden, komt niet meer bij ons op.

Toch is ook dit traject niet vrij van problemen. Omdat we nu daadwerkelijk met de technische invoering bezig zijn wordt duidelijk dat betekenis ook daar in een groepsproces tot stand komt en dat het ook daar nodig is om eerst een gezamenlijke definitie (visie) op de technische kant van de systeemontwikkeling te hebben voordat hier succesvol door verschillende partijen aan kan worden gewerkt. Ondertussen is ook duidelijk geworden dat alleen door samenwerking met verschillende provinciale instanties in de informatiebehoefte kan worden voorzien. Dat betekent dat er verschillende "goede gesprekken" nodig zijn met technische mensen van verschillende organisaties. Deze mensen gaan vrijwel altijd uit van (variaties) op de standaardbenadering die wij in eerste instantie ook hanteerden. Het zal dan ook nog wel even duren voordat er een informatiesysteem is dat aan alle eisen voldoet.'

Berend Tirion, hoofd afdeling Bodem provincie Friesland,
in zijn proefschrift 'Beleids-effectmeting en legitimiteit'
(pag. 304/305, juni 2006)

Dit voorbeeld illustreert hoe enerzijds de kansen op een vruchtbare wisselwerking van 'hard' en 'zacht' kunnen worden benut, maar laat anderzijds het gevaar zien dat wordt teruggevallen op een dialoog tussen technici, die zich wederom los van de gebruikers voltrekt en waar wederom de controllers het voortouw in nemen. Waar zijn de leidinggevenden? Los van alle andere 'goede gesprekken' is het van belang om in ieder geval de verbinding tussen techniek enerzijds en gebruikers en leidinggevenden anderzijds te borgen.

Control als communicatie

Wie wil niet graag doen waar hij goed in is? Wie waardeert het niet als daar belangstelling voor wordt getoond? Wie wil dan niet graag horen dat hij het inderdaad goed doet? Ieder mens heeft aandacht nodig. Erkenning voor zijn talent en voor zijn bijdrage, begrip voor zijn noden en behoeften. Dit zijn de belangrijkste ingrediënten voor een goede dialoog over de voortgang van de werkzaamheden. Mensen willen niets liever! Mensen houden van control! Maar dan wel control in de zin van het persoonlijk én in gezamenlijke betrokkenheid organiseren van het eigen werk (paragraaf 2.3). Mensen houden niet van P&C als georganiseerd wantrouwen, betutteling, controle en zeker niet van dreigende negatieve sancties als de controle mocht opleveren dat er te veel verschil zit tussen de P (dat wat moet) en de C (dat wat kan). P&C zit niet zozeer in stukken (waarin dat verschil als het even kan wordt glad gepoetst), P&C zit in voortgaande communicatie over wat zich voordoet in de vorm van verschillen. P&C in de gebruikelijke zin werkt vooral met eenduidige sjablonen, procedu-

res, formats, waar iedereen zich aan moet houden. P&C in de nieuwe zin werkt vooral met verschillen tussen wat opgeschreven wordt en wat er echt aan de hand is, verschillen tussen vandaag en gisteren, verschillen tussen mensen, verschillen tussen belangen, posities, omstandigheden enzovoort. Iedere dag weer moeten oplossingen voor verschillen worden gevonden. Die oplossingen staan niet in plannen, rapporten of boeken. Die dienen mensen zelf te vinden, via contact en interactie met elkaar.

De P en de C van P&C in een systeemdoorbrekende benadering van control bestaan dus niet zozeer uit de cijfers en formats van de cyclus en andere 'harde' zichtbare systemen en technieken (de ijsberg boven water in overzicht 4 uit het vorige hoofdstuk), maar veeleer uit de cijfers en handreikingen die worden aangeleverd op het moment dat daaraan behoefte bestaat (vanuit contact met de ijsberg onder water).

Planning	Control
<p>Planning is – bij wijze van variant op de klassieke 'game of budget control' van Geert Hofstede¹⁹⁴ – vooral een spel om aandacht en macht, waarin hiërarchische posities, kennis van zaken en communicatieve behendigheid uitmaken in welke richting de werkelijkheid wordt beïnvloed, welke bijdrage men daaraan zal leveren. Daar kunnen anderen zich dan vervolgens weer het hoofd over breken en hun strategische interventies op baseren. In dit dagelijkse machtsspel worden permanent keuzes gemaakt, andere ingetrokken enzovoort. Het proces voltrekt zich betrekkelijk los van de papieren documenten (plannen) die betrokkenen voor zich op tafel hebben liggen.</p>	<p>Control is niet zozeer signaleren, toetsen en afrekenen, maar vooral het leveren van een ondersteunende bijdrage aan het verbinden van de verschillende processen waar de betrokken actoren mee bezig zijn. Natuurlijk blijft exacte 'operations control' relevant voor allerlei soorten uitvoerend werk en natuurlijk kunnen controllers daarbij niet zonder meer hun eigenbelangen en overtuigingen uitschakelen, maar zij doen er wel verstandig aan dit zo veel mogelijk te proberen. In de mate waarin dit niet lukt, blijven de gescheiden circuits in stand en blijft het zo dat de gewekte verwachtingen in onvoldoende mate worden waargemaakt.</p>

Waar, zoals nu nog vaak het geval is, de planning tekortschiet omdat deze vooral bestaat uit een te ambitieuze stapeling van eisen en idealen, daar schiet ook de control per definitie tekort. De consequentie is dat er niet werkelijk wordt gestuurd. Iedereen doet maar wat. Uiteindelijk maken functionarissen op de werkvloer zelf uit waaraan zij dagelijks hun tijd besteden. Het kan onmogelijk allemaal en er is niemand die dat als het erop aankomt ook verlangt, dus maken zij zelf hun keuzes. Zij kunnen nu eenmaal maar één ding tegelijk. Zij hebben er belang bij om die keuzes niet naar hun leidinggevend en of zelfs hun omgeving te communiceren, want dan zou expliciet worden

dat zij een onvoldoende bijdrage leveren aan de te ambitieuze planning. Als het even kan houden zij hun keuzes dus voor zichzelf.

De verantwoordelijkheid voor de uitvoering ligt daarmee op de schouders van de mensen op de werkvloer! Dus niet bij de leden van het MT in hun wekelijkse MT-vergadering, ook al menen zij van wel. De mensen op de werkvloer weten dit en dat vergroot niet hun respect voor de hogergeplaatsten. Andersom zijn de hogergeplaatsten teleurgesteld in hun ondergeschikten, die in onvoldoende mate zouden uitvoeren wat gepland is. Die zouden onvoldoende taakvolwassen zijn, onvoldoende in staat tot ondernemend gedrag enzovoort. Het resultaat: negatieve beeldvorming over en weer, divergerende verwachtingen.

Hoe kunnen we bereiken dat de medewerkers op de werkvloer ‘de aap op hun schouder’ teruggeven aan degenen die de verantwoordelijkheid voor de te maken keuzes behoren te dragen, namelijk de eigen leidinggevendenden? Zie hiervoor het slothoofdstuk: ‘Helpende controllers’ en ‘Verbindende leiders’. Als voorschotje hierbij alvast een oefening in het ‘leren helpen’ vanuit de ‘dialogo over verschillen’ – waar P&C uiteindelijk voor is. De eigen mentale programmering is in de gegeven cultuursituatie van onze overheidsorganisaties al snel afgesteld op ‘imponeren’, ‘scoren’, ‘zenden’, ‘overtuigen’ en ‘beter weten’. Binnen organisaties zijn veel omgangspatronen ingesleten, gedragingen van mensen voorspelbaar geworden, beelden van elkaar gefixeerd. In zo’n situatie heeft het bepleiten van een oprechte dialoog al gauw iets naïefs. Eerst zal het nodig zijn iets aan evenwichtsherstel in de onderlinge verhoudingen te doen. De navolgende handreiking is zowel leerzaam voor controllers in hun verhouding tot andere functionarissen als voor leidinggevendenden in hun relatie tot hun medewerkers.

Overzicht 7: hoe leer ik helpen?

Hulp vragen = mislukt?

Hoe gaat dat in z’n werk, een ‘evenwichtsherstel in de onderlinge verhoudingen’? Edgar H. Schein, wereldwijd vermaard denker en adviseur op het gebied van cultuur- en gedragsverandering, wijst erop dat in veel culturen vooral waarde wordt gehecht aan zelfvertrouwen en aan het zelf oplossen van de eigen problemen.¹⁹⁵ Vermeend succesvolle mentale programmeringen zijn ‘afgesteld’ op deze impliciete norm. Wanneer iemand hulp zoekt en zich daardoor tijdelijk afhankelijk maakt van iemand anders, is de kans groot dat dit wordt beschouwd als een bekentenis van zwakte en een teken van mislukking. Iedere adviesrelatie heeft daardoor van meet af aan iets onevenwichtigs en ongemakkelijks.

Psychologisch contract

Deze ongelijke verhouding roept aan beide zijden allerlei mogelijke reacties en gevoelens op. Schein: *'Wil de adviseur echt hulp kunnen bieden, dan zal hij eerst een relatie tot stand moeten brengen die bij de cliënt het gevoel van zelfwaardering herstelt, waarin de status van de cliënt en de begeleider met elkaar in evenwicht wordt gebracht, en waarin het eventueel bij de cliënt aanvankelijk aanwezige gevoel van afhankelijkheid of tegenafhankelijkheid wordt verminderd. Als zo'n gelijkwaardige relatie achterwege blijft, houdt men het risico dat de cliënt niet alles vertelt, niet wil luisteren, zich afwijzend of defensief gaat opstellen en op andere manieren de geboden hulp gaat ondermijnen.'*

Schein hamert daarom op het gelijkwaardig maken, het in evenwicht brengen van de relatie tussen adviseur en cliënt: het tot stand brengen van het 'psychologisch contract'. De adviseur moet daartoe vooral zijn eigen 'onwetendheid' blootleggen en 'meezwemmen met de stroom van de cliënt'. Dit is het tegendeel van wat doorgaans onder advisering wordt verstaan en de meeste adviseurs ertoe brengt om te snel een of andere vorm van de arts- of expertrol te gaan spelen: *'Als wij de opvatting serieus nemen dat de cliëntsituatie waarschijnlijk complex is en dat de adviseur in het begin van de relatie grotendeels onwetend is van die complexiteit, behoedt dat de adviseur voor premature beoordelingen en oordelen; het komt er niet alleen maar op neer ze weg te poetsen, maar het is eerder een kwestie van beseffen van hoe weinig er bekend is en hoe ongepast het is op die situatie te gokken of haar te beoordelen.'*

Een oefening

Schein reikt de volgende oefening 'Hulp geven en ontvangen' aan. Het doel van deze oefening is de lezer ervaring te laten opdoen met (1) het expliciet spelen van een 'helpende' rol; (2) het waarnemen van de psychologische processen die zich afspelen tussen begeleider en cliënt; en (3) het zich concentreren op de vaardigheid die komt kijken bij het blootleggen van de eigen onwetendheid. En: *'De cliënt is eigenaar van het probleem en van de oplossing ervoor.'*

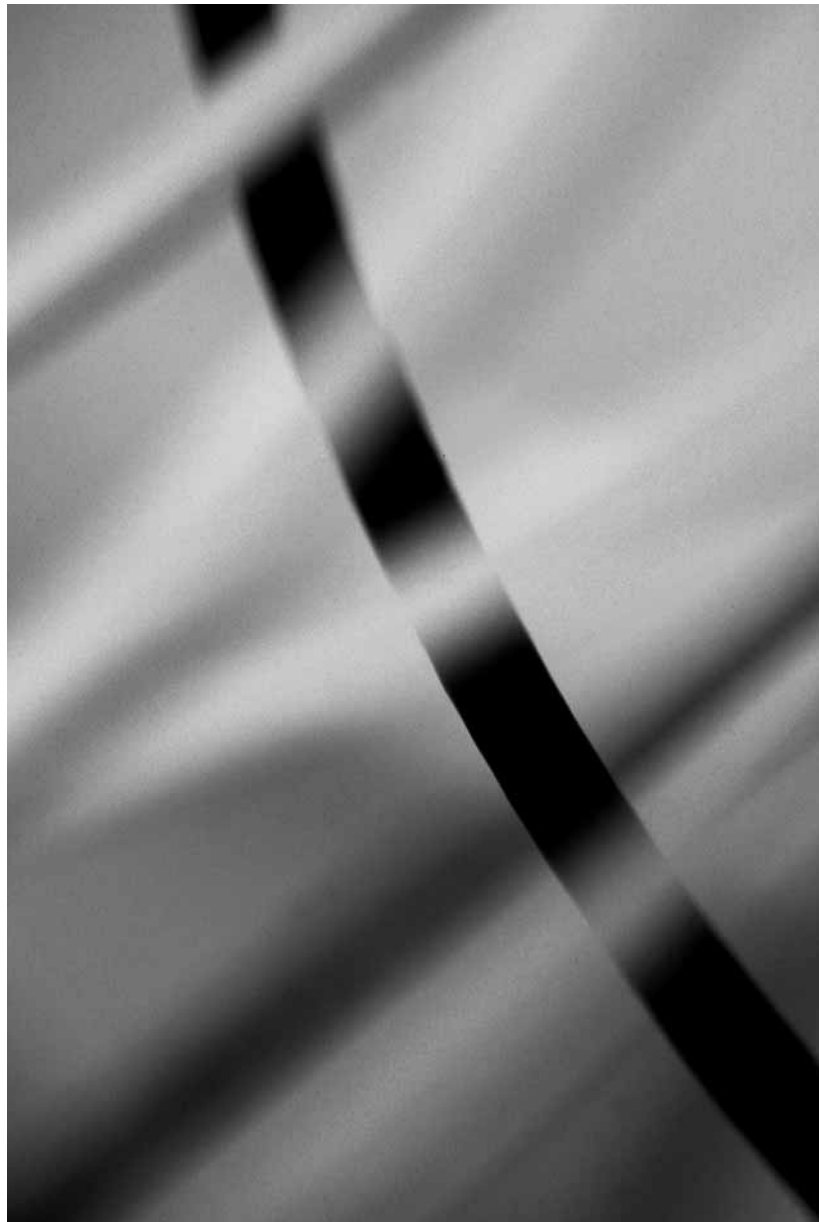
1. Vraag een vriend een probleem of een kwestie met u te bespreken.
2. Doe, wanneer die vriend het probleem uiteen gaat zetten, een bewuste poging om alles wat u in samenhang met dit probleem niet weet, mentaal of op een stuk papier op een rijtje te zetten.
3. Probeer een aantal vragen te formuleren die uw onwetendheid moeten verminderen en stel ze vervolgens.
4. Zorg ervoor op hetgeen uw vriend vertelt niet te reageren met adviezen, oordelen of emotionele reacties – ook al vraagt hij erom.
5. Bespreek een minuut of twintig samen de gevoelens die u gedurende de eerste twintig minuten had. Ga na of u, dan wel uw vriend een van de in dit hoofdstuk genoemde gevoelens had.
6. Loop de terreinen van 'onwetendheid' door om vast te stellen in hoeverre u erin bent geslaagd, uw stereotypen of vooronderstellingen te overwinnen.

Vervolgens besteedt Schein uitgebreid aandacht aan het blootleggen van 'verborgen krachten en processen' en 'interventies ten behoeve van het leren'.

'En hoe pak ik dat aan?'



Beschouw de verschillen binnen de planningsmatrix en de verschillen tussen de matrix en de dashboards als agenda voor uw managementactiviteit. De kwaliteit van de dialoog over deze verschillen is bepalend voor de kwaliteit van de bedrijfsvoering.

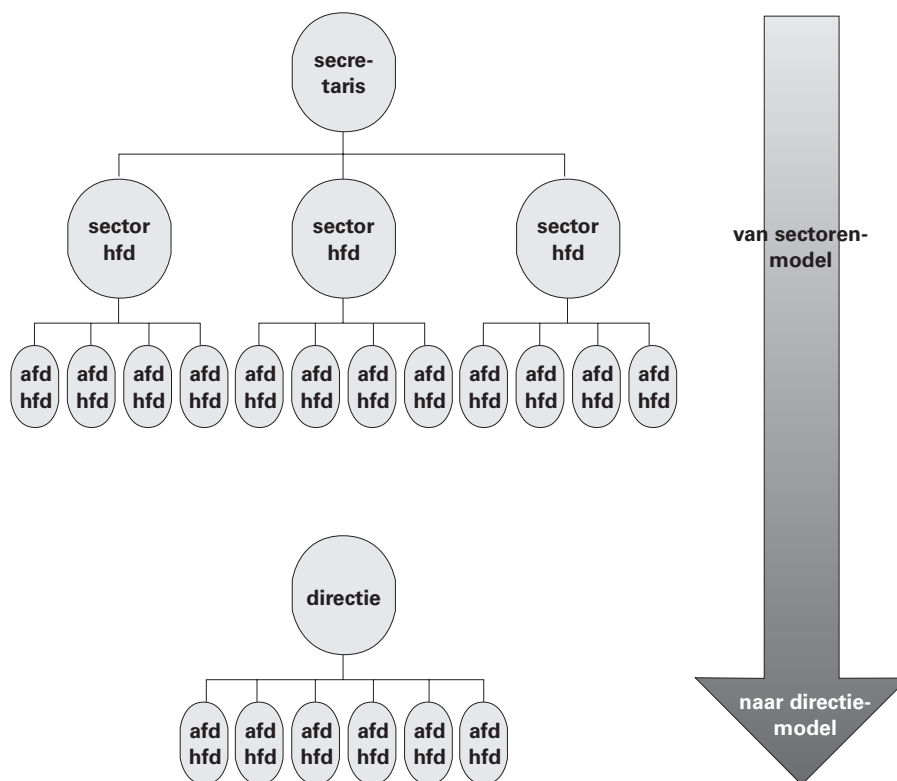




Hoofdstuk 5

Nieuwe vormen van control

Veel overheidsorganisaties 'kantelen' momenteel hun 'verticale', piramidale sectoren- of dienstenmodel naar een meer 'horizontaal', 'plat' directiemodel.¹⁹⁶ Middenmanagementlagen worden afgeschaft. Indelingen naar beleidsterreinen maken plaats voor indelingen naar beleidsterrein-overstijgende werkprocessen, zoals frontoffice, backoffice, beleid/projecten, control en facilitair. Visueel kan dat er als volgt uitzien (waarbij het aantal afdelingen per organisatie fluctueert, afhankelijk van de schaal-grootte en gemaakte keuzes).



Graag laat men zich bij deze reorganisatie leiden door 'burgerrollen' die verondersteld worden beter te passen bij de nieuwe indeling (vergelijk overzicht 6 uit het vorige hoofdstuk). Men wil 'van buiten naar

binnen' leren werken, denkend en handelend in programma's, ketens, procesmanagement, projectmanagement. Fenomenen die zich niet steeds eenvoudig laten onderbrengen in of combineren met de gebruikelijke 'verticale' P&C-cyclus. Daar moet men dus nieuwe vormen van control voor bedenken en nieuwe vormen van aansturing daarvan. Van Nimwegen en Spits spreken in dat verband van 'round control': een gebundelde control die als het ware meerdere gezichten kent en tot situationele inzetbaarheid in staat is.¹⁹⁷

In dit hoofdstuk zoeken we naar nieuwe vormen van control, passend bij de tijd die voor ons ligt: het ondersteunen van programmatisch werken, van interventies en besluiten als gevolg van nieuwe ontwikkelingen, van het regisseren van processen en van het optimaliseren van de communicatie, intern en extern. Hier ontmoeten volksvertegenwoordigers, bestuurders, managers en PIOFA-disciplines elkaar in nieuwe vormen van samenwerking. Niet meer ieder voor zich door de ander afgerekend worden op het onhaalbare, maar elkaar de hand toesteken om het mogelijke te realiseren ('Helpende control'). Niet meer onderhandelen over het eigen gelijk en het eigenbelang vanuit afzonderlijke circuits, portefeuilles en disciplines, maar het vinden van de onderlinge toegevoegde waarde ('Verbindend leiderschap').

5.1 Horizontale processen

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.

Verticale cyclus niet passend

De P&C-cyclus zoals weergegeven in hoofdstuk 1 (overzicht 1) heeft vooral betrekking op de interne communicatie binnen een overheidsorganisatie. Deze cyclus beoogt met name een beweging van boven naar beneden en van beneden naar boven op gang te brengen. Dus zowel intern als verticaal. De beweging 'van buiten naar binnen' en 'horizontaal' – ergo interactie met de buitenwereld en tussen afdelingen, diensten en bijvoorbeeld tussen staf en lijn onderling – is daar in

beginsel niet onder begrepen. Nu zijn het juist deze accenten – van buiten naar binnen, horizontaal en daarmee ook meer integraal – die de laatste jaren in de theorie en in veranderende organisaties in de praktijk steeds meer aandacht hebben gekregen. Daar moet kennelijk iets nieuws op verzonnen worden: nieuwe vormen van control, met betrekking tot horizontale werkprocessen, van buiten naar binnen werken, ketens en netwerken, (work)flow, programma's en projecten. In de praktijk zien we dit zoeken met name in overheidsorganisaties die een zogenaamde kanteling naar een indeling volgens horizontale werkprocessen hebben ingezet. Maar ook waar dat niet het geval is zijn de eigentijdse accenten niet zonder meer te verenigen met de verticale P&C-cyclus. Hoe beheers je dergelijke nieuwe processen? Of kan dat helemaal niet? Welke nieuwe inzichten, ideeën en best practices bestaan er intussen op dat punt?

Naast de genoemde nieuwe vormen van control geldt dat in ieder geval al voor voortgaande ontwikkelingen en nieuwe omstandigheden, die elke dag weer nopen tot nieuwe besluiten en interventies. Eerder wezen we op de geneigdheid van controllers om te foeteren op de waan van de dag en opportunistische ad-hocbesluiten van bestuurders en managers. We stelden dat een accentverschuiving 'van stolling naar beweging' nu juist inhoudt dat – positiever – de 'dynamiek van alledag' de kern van het overheidswerk vormt. Het gaat hier niet om wat nogal eens wordt ervaren als een lastige inbreuk op wat gepland was, maar om een actuele informatiebehoefte en een eigentijdse vorm van control. Zinvoller dan de cyclus als 'corebusiness' te beschouwen en op afstand te foeteren, is het aanreiken van benodigde informatie om dagelijkse besluiten en interventies te onderbouwen met financiële en eventuele andere informatie.

Dit betekent niet dat controllers zich in het geheel niet meer met de cyclus zouden behoeven bezig te houden. Weinig organisaties zullen voorlopig kiezen voor slechts één stollingsmoment per jaar. Ook het terugbrengen van het aantal plannen en rapportages en de vereenvoudiging daarvan kost energie, evenals het peilen van informatiebehoeften en de vertaling daarvan in bruikbare matrices en dashboards. Het gaat vooral om een accentverschuiving van de cyclus als doel op zich naar het leveren van stuur- en managementinformatie op maat.

Wie controlt de keten?

Horizontalisering brengt andere verhoudingen met zich mee: minder paternalistisch, meer op voet van gelijkwaardigheid. In de woorden van Grijpink: *'Maatschappelijke voorzieningen zoals jeugdzorg, veilig-*

heid, gezondheidszorg en sociale zekerheid eisen informatie-uitwisseling op grote schaal tussen grote aantallen zelfstandige organisaties. Informatisering van deze ketensamenwerking blijkt in de praktijk moeilijk te realiseren. Dit komt vooral omdat men dit probleem te lijf gaat met traditionele managementconcepten en -methoden. In maatschappelijke ketens ontbreekt echter overkoepelend gezag, zodat deze managementtheorieën onvoldoende houvast bieden. Andere concepten, theorieën en methoden zijn daarom nodig.’¹⁹⁸

Sturing zal dan minder top-down zijn en meer verlopen via gezaghebbende inbreng in kaders en akkoorden.¹⁹⁹ Handelen en verantwoording worden meer gericht op burgers en op elkaar in plaats van op bazen en departementen.

Een interne organisatie waarmee wordt beoogd minder verticaal-hiërarchisch en meer horizontaal te gaan werken, zal gepaard moeten gaan met andere werkwijzen: minder gericht op de eigen toko en meer gericht op samenwerking en complementariteit. ‘Helpende controllers’ kunnen in dat verband ondersteunende hand- en spandiensten verrichten en bijvoorbeeld de benodigde informatie verschaffen voor het in kaart brengen van ketens en netwerken, de inrichting van processen, het opstellen van de kaders en akkoorden. Veel daarvan overstijgt de grenzen van afzonderlijke organisaties. ‘Van buiten naar binnen werken’ raakt aan thema’s als interactieve beleidsvorming en burgerparticipatie. Dat zijn opzichzelfstaande thema’s waarop we in dit verband niet uitgebreid kunnen ingaan, maar ook op dat vlak kunnen controllers in nauwe samenwerking met beleidsmakers ondersteunend werk verrichten; er moeten processen worden ingericht, keuzes gemaakt, plannings opgesteld, de voortgang moet worden bewaakt, de communicatie daarover geborgd. Ketens van buiten naar binnen leiden ook intern tot ketens, bijvoorbeeld op een bepaald terrein van een binnenkomende brief via alle tussenliggende ambtelijke interventies tot een te verlenen vergunning. Geautomatiseerde workflowprogramma’s kunnen worden ingezet om deze processen te begeleiden.

Dikwijls gestelde vraag: ‘Wie controlt het totaal van de keten?’ Niemand, zegt Teisman: ‘*Er is sprake van subtiele processen van wederzijdse afhankelijkheid.*’²⁰⁰ Daarbij zijn nieuwe vormen van leiderschap en control aan de orde.

Hoe linksonder is procesdenken?

Enkele jaren geleden werd, als kennelijk sympathieker overkomende variant van het top-down procedure- en cyclusdenken, het denken in termen van ‘procesmanagement’ en – mooier nog – ‘procesarchitec-

tuur' in hoge mate populair, óók in de controlsfeer.²⁰¹ Maar hoe je het wendt of keert en hoe genuanceerd ook gebracht, ook dit procesdenken staat vooral in het teken van het aanreiken van rationeel-normatieve verbeteringsrecepten in de traditie van het organisatiegerichte denken (het linksonder kwadrant van overzicht 2 uit ons tweede hoofdstuk). Onmiddellijk rijzen verschillende vragen, bijvoorbeeld wie van de zittende functionarissen die procesarchitect zal zijn, hoe diens taak zich verhoudt tot bestaande werkzaamheden en of met dit theoretisch concept niet een nieuwe machtspositie wordt gecreëerd die de managers wederom aan de zijlijn en van hun eigenlijke werk zal houden.

Inmiddels wordt meer en meer ingezien dat ook het procesdenken zijn keerzijden heeft. Zag de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in 2004 processturing nog als alternatief voor mankerende outputsturing,²⁰² in 2006 waarschuwde diezelfde WRR voor de 'dominantie van het procesdenken'.²⁰³ Vrij vertaald: of het nu verticaal is of horizontaal, linksom of rechtsom, het gevaar bestaat dat we ons blijven richten op het perfectioneren van regels en procedures en op het beheren en beheersen van beslissingsprocessen. Daarbij lijkt de WRR dan vooral het oog te hebben gericht op verticale processen. Volgens de WRR is in de verticale traditie een centrale plaats ingeruimd voor processen van verantwoording. Het risico daarvan is dat relevante ervaring vervormd wordt tot informatie die in een bureaucratisch systeem kan worden verwerkt en daardoor juist zijn relevantie voor het leervermogen verliest, aldus de WRR.²⁰⁴

Programmacontrol

In het navolgende bezien wij hoe met name gemeenten horizontale processen hebben geïncorporeerd in de dagelijkse praktijk en welke perspectieven en vraagtekens daaraan te verbinden zijn.²⁰⁵ Gemeenteraden werken inhoudelijk aan de hand van thema's, programma's en projecten: de te realiseren politieke ambities gedurende een bepaalde periode. Deze ambities zijn per definitie niet een-op-een gerelateerd aan de eenheden in de organisatie, zeker voor zover de organisatie nog niet gekanteld is. De ambities overstijgen de indeling naar beleidsterreinen, omdat steeds meer vraagstukken interdisciplinair van aard zijn en dus inzet vanuit meerdere beleidsterreinen tegelijk vergen. De oplossing die hier veelal voor gekozen wordt, is dat programma- en projectmanagers worden aangewezen die voor de realisatie van hun programma of project capaciteit kunnen inhuren bij de staande organisatie. Naast service level agreements tussen staf en lijn

ontstaan daarmee ook service level agreements tussen enerzijds staf en lijn en anderzijds de programma's en projecten. Soms opteren organisaties voor een andere oplossing, bijvoorbeeld het inrichten van de organisatie naar de programma's. Voor zover een raadsprogramma overeenkomt met of dicht aanleunt tegen de traditionele tien hoofdfuncties (wat nog veel het geval is) en daarmee veelal ook tegen de bestaande verticale organisatie-indeling, is dat heel goed mogelijk, al rijst dan wel de vraag of voldoende recht wordt gedaan aan de intenties van het programmatisch werken. De bedoeling van programma's is immers dat zij politiek geladen zijn. Zij zouden dus zeker eens per 'regeerperiode' van vier jaar, maar ook daarbinnen van inhoud moeten kunnen veranderen. Het is ondoenlijk om daarmee ook telkens de interne organisatie mee te laten veranderen.

Vandaar de meer voorkomende keuze om een afzonderlijke programma- en projectorganisatie capaciteit te laten inhuren bij de lijn- en staforganisatie. Zo ontstaat een stelsel van opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties. Waar programma's worden geïnstitutionaliseerd in de structuur kunnen zij overigens gemakkelijk verworden tot nieuwe kokers. Het is ook voor programma's belangrijk om te blijven bewegen! Overigens komt het ook nog veel voor dat programma's min of meer los staan van de uitvoeringsorganisatie. Het programma blijft dan 'iets' van de raad, waarvan de ambtelijke organisatie 'wel zal bezien in hoeverre het voor uitvoering in aanmerking komt'. In die gevallen is nog volop sprake van gescheiden circuits, ook al mag het college merkwaardig genoeg vaak toch het voorwoord in de programmabegroting voor zijn rekening nemen.

Evenals de plannen van de verticale P&C-cyclus kunnen ook programma's en projecten gepaard gaan met een zekere verstarring die haaks staat op de noodzaak om in te spelen op nieuwe omstandigheden en ontwikkelingen. Beleid komt het hele jaar door tot stand en zeker niet alleen of in het bijzonder in het kader van de totstandkoming van de programmabegroting. Pröpper en Kessens merken hierover het volgende op: *'Vergroting van politieke sturing is bijvoorbeeld mogelijk door planning en control met de behandeling van reguliere onderwerpen te integreren. De programmabegroting is dan te zien als "verzamelstaat van politieke kaders". De programmabegroting omvat de politieke kaders zoals die eerder zijn vastgesteld aan de hand van beleidsnota's, verordeningen en plannen. Het informatieve gehalte en de bruikbaarheid van de programmabegroting zijn daarmee afhankelijk van eerdere politieke kaderstelling. Geeft die kaderstelling helder weer wat de politieke keuzes van de raad zijn en mondt dat uit in beoogde maatschappelijke effecten? Zijn er heldere evaluatiecriteria in de diverse*

*kaderstellende nota's en plannen opgenomen? Om dat soort vragen gaat het. In aanvulling op deze verzamelstaat van kaderstelling biedt de programmabegroting aanvullende politieke stuurmogelijkheden door prioriteiten tussen de diverse beleidsvelden aan te brengen.'*²⁰⁶

Decentraal en centraal

Met de vraag naar de mate van 'kanteling' die al dan niet wordt doorgevoerd binnen overheidsorganisaties wordt doorgaans bedoeld: blijven de afdelingen geordend naar vakinhoudelijke beleidsterreinen (wat oneerbiedig ook wel 'verticale kokers' genoemd: bouwen, milieu, welzijn, onderwijs, financiën enzovoort), of vervangt men deze ordening door een indeling naar 'horizontale werkprocessen'; dan ontstaan beleidsterreinoverstijgende afdelingen voor 'frontoffice', 'backoffice' en voor 'strategisch beleid'. Bij zo'n kanteling beroept men zich dikwijls op 'externe vraagpatronen' of 'de logica van de burger'.

In het sectorenmodel of dienstenmodel waren de interne functies (PIOFA) nog vooral decentraal georganiseerd. Integraal management betekende dat het sectorhoofd of de dienstdirecteur niet alleen verantwoordelijk was voor de productie van zijn eenheid (de output), maar ook zelf moest beschikken over de middelen die daarvoor werden aangewend (de input). Dit leidde tot het verschijnsel van de verkokering en ook tot een zekere versnippering en kwetsbaarheid van de PIOFA-functies. Bijvoorbeeld verschillend opererende bedrijfsbureaus per dienst met een grote kans op eigen schaduwadministraties, los van de concernadministratie. *'Schaduwboekhoudingen komen gigantisch veel voor'*, aldus een collega-adviseur. *'Het motto is: als het centraal niet werkt dan doe ik het zelf wel. Accountants zijn hier wel vrij alert op, maar het blijft vaak verborgen, letterlijk in de schaduw. Mensen creëren het liefst hun eigen kennisdomein, waarop ze de enige zijn die het weet. Ze zijn liever niet afhankelijk van een groter geheel.'* Dienstcontrollers zijn daarbij hiërarchisch ondergeschikt aan de dienstdirecteur en functioneel ondergeschikt aan een concerncontroller. De basisloyaliteit van de controllers ligt dan veelal bij de dienst, zodat het controllersoverleg soms weinig voorstelt.

Overheidsorganisaties die kiezen voor een gekanteld afdelingen- of directiemodel gaan er steeds meer toe over om de interne functies, anders dan in het sectorenmodel, centraal te bundelen in enerzijds interne kaders en spelregels voor de gehele organisaties ('control', 'concernstaf', 'bestuurs- en managementondersteuning'), anderzijds

facilitaire werkzaamheden ('beheer', 'administratie', 'advies', 'interne ondersteuning', ook vaak catering, bodes e.d.) – al dan niet in samenwerking met verwante organisaties of organisatieonderdelen ('shared services') of in uitvoering door private organisaties ('outsourcing'). Deze tweedeling in de interne functies komt tot op zekere hoogte overeen met de knip tussen beleid en uitvoering die ook sterk gezocht wordt met betrekking tot de externe functies: enerzijds strategische (beleidsterreinoverstijgende) beleidsontwikkeling, anderzijds eenheden die verantwoordelijk zijn voor de operationalisering en uitvoering daarvan (backoffice/frontoffice/buitendienst).

De tweedeling tussen controlwerkzaamheden en faciliterende werkzaamheden is in overeenstemming met het onderscheid dat in de literatuur doorgaans wordt gemaakt tussen enerzijds beheersing/verantwoording ('the corporate policeman') en anderzijds advisering en ondersteuning ('the business advocate').²⁰⁷ Het eerste type werkzaamheden wordt ook wel 'organisatiecontrol' genoemd; het betreft vooral de organisatiebrede kaders en richtlijnen, het is enerzijds meer beleidsstrategisch-adviserend en anderzijds meer controlerend-signalerend van aard. Het tweede type werkzaamheden wordt ook wel met 'taakcontrol' aangeduid; het leent zich meer voor uitvoering op afstand via een opdrachtnemer-opdrachtgeverrelatie, het is meer uitvoerend en klantgericht van aard, dicht op de primaire processen.

Decentrale bedrijfsbureaus worden in veel gevallen opgeheven, dienstcontrollers worden in een centrale controleenheid ondergebracht, onder leiding van een hoofd concernstaf of concerncontroller. De facilitaire werkzaamheden zien we in toenemende mate in de vorm van shared services, maar ook in de vorm van 'pools' of facilitaire afdelingen, waarbij dan overigens weer het probleem kan ontstaan dat de ondersteuning op fysieke afstand wordt geplaatst. Dat hóéft overigens niet. Je kunt én deel uitmaken van een gebundelde eenheid én fysiek dicht op de lijn opereren. Het behoeft geen betoog dat dit laatste de voorkeur verdient. Het is dan ook niet vanzelfsprekend dat het fenomeen 'decentraal bedrijfsbureau' verdwijnt. Wel in registratieve zin (geen dubbele boekhouding meer: registratie centraal), maar niet in ondersteunende zin.

Een feestje van de top?

De versterking van de concerncontroldimensie oogt aantrekkelijk: integrale afstemming van de voor iedereen geldende spelregels binnen de organisatie. Geen eilandjes financiën, P&O of I&A meer. Of

juist toch? Bijvoorbeeld omdat het bij elkaar stoppen in een eenheid niet garandeert dat dit in de praktijk geen eilandjes zullen zijn. Wat hebben deze disciplines eigenlijk gemeenschappelijk?

Ook de versterking van de facilitaire dimensie oogt aantrekkelijk. Schaal- en inkoopvoordelen door één regie op alle intern ondersteunende werkzaamheden. Maar ook hier de veelvormigheid van het werk dat hieronder valt. Hoe al deze kikkers in de kruiwagen te houden? En niet altijd is de scheiding tussen beleid en beheer praktisch mogelijk. Kleine gemeenten kunnen bijvoorbeeld hun P&O-functienaris niet opknippen in een controledeel en een facilitair deel. Met het gezonde verstand zullen in de structuur(verandering) steeds pragmatische oplossingen geboden zijn. Naarmate meer werkzaamheden buiten de deur worden gezet, ontstaat nadrukkelijker behoefte aan een ander soort control: het regisseren van opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties. Maar intern zijn deze relaties evenzeer aanwezig ('service level agreements').

Centralisering van de interne functies vraagt daarbij een centraal leiderschap dat, afhankelijk van verschillen en omstandigheden, passende oplossingen kiest en deze zodanig regelt dat de decentrale facilitering er niet op achteruit maar op vooruit gaat. Dat valt niet mee. De verleiding tot overnormering van bovenaf is levensgroot, met name waar sprake is van een zwak MT en waar de controllers 'er dan het beste van proberen te maken'. Om deze valkuil te vermijden komt het dus weer aan op de kwaliteit van het leiderschap!

In hoeverre zijn de genoemde interne herschikkingen daadwerkelijke verbeteringen? *'Wij verzinnen van alles, maar het blijft een feestje van de top'*, verzucht BMC-collega Jaap Diepeveen, die in diverse plaatsen gemeentesecretaris/interim-gemeentesecretaris was, naar aanleiding van al deze actuele structuur- en efficiencyontwikkelingen. *'Het enige dat uiteindelijk telt is of we de verbinding met de buitenwereld kunnen maken. Dat de mensen aan de loketten en buiten zo presteren dat de burgers vinden dat wij het beter doen dan voorheen.'* Daarnaast richt Jaap Diepeveen de blik naar boven: *'Het lijkt me van belang dat de rol van de leidinggevenden ook is om ervoor te zorgen dat de programmabegroting meer het instrument van de gemeenteraad wordt. Dit betekent dat de raad veel meer en vroegtijdiger bij het begrotingsproces moet worden betrokken. Raadsleden ervaren de programma-indeling en vormgeving van de begroting vaak niet als iets waarvoor zij hebben gekozen. Omdat het allemaal ingewikkeld is zijn raden meestal te afwachtend en te reactief. De griffier en de gemeentesecretaris kunnen een belangrijke adviseerende en voorwaardenscheppende rol vervullen.'* Naar zijn mening zijn

voor een goede gang van zaken in eigentijdse overheidsorganisaties en met name in de zogenaamde gekantelde modellen een nieuw soort leiderschap en een nieuw soort control geboden: een meer verbindend-faciliterend dan normatief-hiërarchisch leiderschap, een meer helpende dan toetsende control. Wat betekent dat? Wat moeten controllers en leidinggevenden en controllers anders doen dan zij nu doen? Wij hebben er al het een en ander over gezegd, maar werken deze dimensies in de nu volgende twee laatste paragrafen nader uit: ‘Helpende controllers’ en ‘Verbindende leiders’.

‘En hoe pak ik dat aan?’



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.

5.2 Helpende controllers

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.

Korte samenvatting van het boek tot dusver

Laten we eerst het verhaal tot nu toe eens samenvatten, aan de hand van de gevolgde redenering, de rode draad door het hele boek. Dan ziet u hoe hiermee de voedingsbodem is ontstaan voor zoiets als ‘Helpende control’ en ‘Verbindend leiderschap’.

Nadat we in het begin van het boek inventariseerden wat er wel en wat er niet goed gaat op het terrein van control/P&C zijn we teruggegaan naar wat P&C in onze ogen is: het persoonlijk organiseren van het eigen werk, met inbegrip van de daarvoor benodigde ondersteuning.

Vervolgens constateerden we dat de tijd rijp is voor een vernieuwende visie op P&C: het bedrijfsmatige tijdperk onder invloed van het NPM-denken heeft zijn grenzen bereikt en overschreden. Gevangen in systemen, regels en instrumenten vragen steeds meer mensen zich af: *‘Waar doen we het voor?’* Tegelijk ontstaat het besef dat het geheim om daaraan te ontsnappen veel meer zit in de dynamiek van alledag (het ‘Ist’) dan in de gebruikelijke ideaalbeelden en normen van te ambitieuze SMART-doelen en competentieprofielen (het ‘Soll’).

We constateerden dat alom de gangbare P&C-cyclus wordt vereenvoudigd, omdat deze door gebruikers in de praktijk meer als last dan als hulp wordt ervaren. Beperk u tot een eenvoudig dashboard met indicatoren waarop u werkelijk wilt sturen, aldus het nieuwe devies. Zet vervolgens in op de verschillen die uit de dashboards en tussen de mensen daarachter naar voren springen. Werk vooral aan de kwaliteit van de dialoog over deze verschillen.

Het vereenvoudigen van de P&C-cyclus maakt energie vrij voor nieuwe vormen van control waarvoor de traditionele cyclus geen soelaas biedt: van buiten naar binnen werken, ketens en netwerken, (work)flow, programma’s en projecten. Ten slotte wezen we op de betrekkelijke waarde van de reorganisaties waarvan nu nog vaak de oplossing wordt verwacht.

‘Helpende control’ kan de verzameluitdrukking zijn van nieuwe vormen van control in de tijd die voor ons ligt. Als control in de eerste plaats een vaardigheid van leiders is, dan denken wij bij ‘Helpende control’ vooral ook aan het werk van leidinggevend. Zij ondersteunen hun omgeving en met name de werkvloer door mensen zodanig te faciliteren dat zij hun werk beter kunnen doen. ‘Helpende control’ is dan een vorm van faciliterend en dienend leiderschap. Maar leiderschap is niet alleen voorbehouden aan leidinggevend. Er bestaat ook zoiets als informeel leiderschap. Als het gaat om control zijn met name ook controllers in de positie om leiderschap te tonen door systeemfixaties bespreekbaar en veranderbaar te maken.

Anders dan van leidinggevend wordt van controllers als vanzelfsprekend verwacht dat zij zullen ondersteunen, faciliteren en dienen, zodanig dat anderen hun werk beter kunnen doen. In de vorige hoofdstukken bleek dat control eerder als last dan als steun kan worden ervaren. Welke rol spelen controllers daarin? En wat kunnen zij daaraan veranderen? In dat verband deed Hofstede lang geleden op basis van empirisch onderzoek de volgende uitspraak: *‘Het succes van*

een budgetsysteem hangt niet in de eerste plaats af van de controller, maar van de hoogste lijnmanager. De controller heeft een hygiënische rol: hij moet bepaalde voorwaarden scheppen, maar heeft op zichzelf meer mogelijkheden om het systeem te doen mislukken dan om het te doen slagen. Als hij echter niet alleen de boekhoudkundige kant, maar ook de menselijke kant van het systeem als zijn speciale werkgebied beschouwt, kan hij een belangrijke rol vervullen als systeemarchitect, katalysator en opvoeder.’²⁰⁸

De controller kan ‘het systeem’ doen mislukken, maar kan het ook doen slagen als hij ook de menselijke kant als zijn werkkterrein beschouwt. Dat is interessant. Laten we de controllerfunctie eens nader bezien. Achtereenvolgens staan wij in deze paragraaf stil bij: wat is er gaande in de praktijk, de feitelijke activiteiten van controllers in de praktijk, de daartoe benodigde competenties, de ontwikkeling van de controlfunctie aan de hand van een praktijkvoorbeeld, de ontwikkeling van de controlfunctie volgens de literatuur, een slotbeschouwing over control en een tiental veelgestelde vragen over ‘Helpende control’.

Er is iets gaande

‘Helpende control’ is op zich geen nieuw geluid. Van meet af aan heeft in theorieën rond control vooropgestaan dat leidinggevendend verantwoordelijk zijn en dat controllers daarbij helpen. Het is alleen anders gelopen. De leidinggevendend ‘wisten het even niet’ (zie hoofdstuk 3: de crisis in leiderschap vanaf de jaren zestig) en de controllers zijn gaan uitleggen hoe een organisatie kan worden geleid met control, wat control is en hoe control moet werken. De leidinggevendend wilden dat liever niet horen. Zij betwijfeldend of het wel waar zou zijn wat de controllers bedachten, maar wilden niet voor ouderwets uitgemakkt worden en werkten dus loyaal mee, zij het niet helemaal van harte. Dat begrepen de controllers niet. Die beschouwden de houding van de leidinggevendend ook wel een beetje als onwil. Ze probeerden het dus nóg beter uit te leggen, met telkens nóg betere verhalen en nóg betere voorschriften en modellen. Maar, zo verzuchtend steeds meer controllers steeds vaker: ‘*Het is trekken aan een dood paard.*’ Dat heeft dus weinig zin. Stop daar maar mee. Nieuwe, andersoortige acties zijn geboden. Daar is in de praktijk nog slechts mondjesmaat iets van te zien. ‘*De financiële beroepsgroep verschuilt zich achter AO-regels, formats en de integrale verantwoordelijkheid van de manager, maar neemt geen initiatieven tot verbetering door te advise-*

ren en te coachen’, aldus BMC-senioradviseur Peter Buitenhuis, die in dat verband zelfs spreekt van *‘een soort arrogantie van de macht’*.

Intussen lijkt de situatie in de praktijk toch te veranderen. Het is niet zo dat wij u voorhouden dat dit zou moeten. Het gebeurt al, het is volop gaande, in allerlei organisaties. Een BMC-collega die tot voor kort concerncontroller in een 100.000+-gemeente was, drukt het zo uit: *‘Er is de laatste jaren toch wel een soort machtsverschuiving geweest. In het verleden hadden de controllers de macht in onze gemeente. Zij waren tegelijk ook de adjunct-directeuren. Dat is nu niet meer zo. Als ik het controllersoverleg nu bekijk dan valt mij op dat het niet meer de mensen zijn die bepalen wat er gebeurt. Toen ik begon bij de gemeente werd de begroting inhoudelijk voor 99% afgetikt in het controllersoverleg, dat is nu niet meer zo. In het verleden bepaalden de controllers waarover gerapporteerd moest worden en bemoeiden de directeuren zich alleen met de sturing van hun eigen dienst. Ook dat is veranderd. De directeuren bepalen gezamenlijk waarover gerapporteerd moet worden.’*

In een andere gemeente vertelt de adjunct-directeur niet zonder trots dat het woord ‘controller’ niet meer gebruikt mag worden omdat het een te negatief beladen term is. In die gemeente spreekt men nu van ‘kwaliteitsfunctionaris’, maar die maakt niet uit wat er gebeurt. *‘Dat doen wijzelf’*, zegt deze adjunct-directeur. Dat wil zeggen: de directie, bestaande uit de adjunct-directeur en de gemeentesecretaris/algemeen directeur.

De concerncontroller van weer een andere gemeente ergert zich eraan dat op raadsniveau juist een omgekeerde beweging gaande is: *‘De raadsleden willen alles weten en alles uitgezocht hebben, maar willen aan de andere kant snijden in de omvang van het ambtelijk apparaat. Dat gaat natuurlijk niet samen. Ze trekken ook van alles naar zich toe. Ik zie door de rekenkamercommissie dingen opgepakt worden die wij allang uitgezocht hebben en ze zeggen daarbij: nou zullen wij eens even zorgen dat de boel “in control” komt. We hebben in de raad zelfs de discussie gehad bij wie de concerncontroller nu in dienst is: bij het college of bij de raad. Zo krijg je natuurlijk een ongewenst soort concurrentie en een verdubbeling van de control. Je krijgt een extra controlelaag er bovenop, terwijl wij juist bezig zijn om de controllast te reduceren.’* Wij vroegen deze concerncontroller vervolgens wat hij daar dan zelf aan deed. Hij antwoordde: *‘Ik probeer de lijn met de griffier goed te houden en dat lukt vrij aardig. Daarmee dempen we het conflict ook weer wat.’*

Activiteiten en competenties van controllers

In de literatuur zijn tal van rolbeschrijvingen voor controllers voorhanden.²⁰⁹ Maar waar houden controllers zich in de praktijk naar eigen zeggen feitelijk mee bezig? In het kader van een onderzoek van Verstegen gaven de ondervraagde controllers aan dat zij de volgende activiteiten verrichten c.q. betrokken zijn bij:²¹⁰

- *Betrokkenheid management*: het ondersteunen van de belangen van het topmanagement en het lijnmanagement.
- *Analyses*: het inventariseren van risico's die samenhangen met de bedrijfsvoering, het vervaardigen en interpreteren van analyses, het uitbrengen van adviezen bij problemen.
- *Management control systeem*: het operationeel houden van het systeem, het overleggen met auditors over aanpassingen in het systeem naar aanleiding van veranderde opvattingen van stakeholders, het doen van aanbevelingen als er geen problemen zijn.
- *Activiteiten ten behoeve van derden* (Belastingdienst, accountant, aandeelhouders): het vervaardigen en presenteren van rapporten, het verzorgen van de informatiestroom naar derden, het verlenen van diensten.
- *Informatiesystemen (AO)*: het opzetten en onderhouden van de AO met bijbehorend financieel systeem, het geven van leiding aan het administratieve apparaat.
- *Veranderingsprocessen*: het leiden en ondersteunen van veranderingsprocessen.
- *Strategische plannen*: het formuleren van en overleggen over strategische plannen.
- *Audit*: het doen van audits.

Wat zijn de competenties van een controller? In het jaarboek 2006 van het Europees Instituut voor Certified Public Controllers treffen we een 'programma van eisen' voor public controlling aan, mede bedoeld voor de opleidingen op dit terrein.²¹¹ Omdat dit een recente 'state of the art' in normatieve zin betreft geven we hier ter informatie enkele passages daaruit integraal weer.

*Overzicht 8: programma van eisen public controlling EICPC***De positionering van de public controller in de organisatie**

Organisaties in de publieke sector zijn divers van karakter, zodat de controlfunctie in die organisaties op verschillende wijzen zullen zijn ingevuld. Zo komt de public-controlfunctie voor in de vorm van beleidscontrol in beleidsbepalende eenheden en in de vorm van control in uitvoeringseenheden. De public-controlfunctie komt voor op centraal (concern)niveau en decentraal niveau (businessunits) van publieke organisaties. De public-controlfunctie kan bovendien worden uitgeoefend als hoofd van een administratieve unit, als hoofd van een bedrijfsvoeringsunit of als een onafhankelijke 'éénpitsfunctie'. De public-controlfunctie kan dan ook worden uitgeoefend in staf- én lijnfuncties, uiteenlopend van financial control, naar control vanuit de beslissingsondersteunende functie en vanuit de brede invalshoek van de bedrijfsvoering. Afhankelijk van de 'ophanging' in de organisatie komen bovendien verschillen in nadruk op de strategische, de tactische en de operationele aspecten van de public-controlfunctie tot uitdrukking.

De public controller heeft zijn werkzaamheden gericht op de missie en doelstellingen van de publieke organisatie. De public controller heeft daarbij nadrukkelijk oog voor het maatschappelijk belang voor zover relevant voor de politiek-maatschappelijke context waarin de publieke organisatie opereert. De public-controlfunctie is onafhankelijk van en ondersteunend aan het management van de organisatie. Voor zover niet strijdig hiermee kan de public controller deel uitmaken van het 'managementteam' van de organisatie. De public controller op concernniveau heeft toegang tot het 'politieke bestuur' dan wel de Raad van Toezicht van de organisatie. De public controller op decentraal niveau heeft functioneel toegang tot de public controller op concernniveau.

De kennisgebieden van de public controller

Voor het invullen van de public-controlfunctie zijn de navolgende kennisgebieden van belang.

Strategievorming

De public controller beschikt over kennis van de strategische beleidsvorming. De nadruk ligt hier op politiek-bestuurlijke vraagstukken. De public controller beschikt dan ook over kennis van staats- en bestuursrecht, specifieke wetgeving op het terrein van publieke organisaties, vraagstukken uit de politicologie en bestuurskunde en ketenvraagstukken. De public controller heeft strategisch inzicht en is in staat de strategie te vertalen naar de sturing en beheersing van de publieke organisatie. De kennis van publieke organisaties, het karakter daarvan en de omgeving waarin de publieke organisaties opereren vormen een belangrijk startpunt van de opleiding public controlling.

Financiële besturing

De public controller beschikt over kennis van de financiële besturing van de organisatie, de organisatie van de financiële functie, het gebruik van

instrumenten aangereikt uit de management accounting (zoals kostprijzen en investeringsselectie), de financiële functie (administraties, begroting en budgettering), de (financiële) jaarverslaglegging en de treasuryfunctie. Het betreft zowel de strategische, tactische als operationele toepassing van instrumenten van de financiële besturing.

Sturing en beheersing of bestuurlijke informatievoorziening

De public controller beschikt over kennis van:

- de inrichting van de organisatie, verantwoordelijkheden, functies en taken; de toepassing van concepten van de bedrijfsvoering in de organisatie;
- de planning- en controlcyclus, het gebruik van instrumenten van sturing en beheersing (management control), informatievoorziening en rapportages in de organisatie;
- het gebruik en de inrichting van sturingsinformatie uit de processen en de inrichting van de administratieve organisatie en interne controle in de processen;
- de ontwikkelingen op het terrein van de toepassing van de geautomatiseerde systemen in de sturing en beheersing van de organisatie en de procesondersteuning.

Deze kennis is vooral gericht op het strategisch en het tactisch niveau.

Risicomanagement

De public controller beschikt over kennis van de toepassing en uitvoering van risicoanalyse en risicomanagement als basis voor de sturing en beheersing van de organisatie. Deze kennis is vooral gericht op het strategisch en het tactisch niveau.

Toezicht en verantwoording

De public controller heeft kennis van de arrangementen op het terrein van toezicht en governance van de publieke organisaties. De public controller beschikt over kennis van de jaarverslaglegging van publieke organisaties en de daarbij van toepassing zijnde wet- en regelgeving. Deze kennis is vooral gericht op het strategisch en het tactisch niveau.

Audit en evaluatie

De public controller beschikt over kennis van het uitvoeren van interne controle, accountants- en jaarrekeningcontrole en uitvoering van audits in de organisatie. De public controller beschikt over kennis van het uitvoeren van evaluaties en de daarbij behorende methoden en technieken. Deze kennis is vooral gericht op het strategisch niveau.

Human resources

De public controller beschikt over kennis inzake het belang van de invulling van de noodzakelijke functies en taken in de organisatie vanuit het perspectief van human resource management ter ondersteuning van de sturing en beheersing van de organisatie. Deze kennis is vooral gericht op het strategisch en het tactisch niveau.

Overige aspecten

De public controller beschikt over kennis van fiscaliteiten, verandermanagement en het internationaal en Europees perspectief van public control en public management. Deze kennis is vooral gericht op het tactisch niveau.

De vaardigheden van de public controller

Voor het invullen van de public-controlfunctie zijn de navolgende vaardigheden van belang,

Technische vaardigheden

Hieronder vallen de vaardigheden als onderhandelen, adviseren, presenteren, communicatie en conflicthantering waarvoor praktische trainingen mogelijk zijn.

Relatiegericht

Hieronder vallen vaardigheden als politiek inzicht, 'klantgerichtheid', en gevoel voor relatieopbouw en conflicts of interests.

Instelling

Hieronder vallen vaardigheden als sterke persoonlijkheid, het hebben van een rechte rug, gezond verstand en intuïtie en een transparante, ethisch ingestelde en integere instelling.

Dit portret doet wel denken aan ons 'schapen met vijf poten'-verhaal uit hoofdstuk 2. Zulke geweldenaren bestaan niet. Het portret is een ideaalbeeld. Hoewel... Zijn wij nu de menselijke factor uit het citaat van Hofstede aan het begin van deze paragraaf voldoende tegengekomen? De feitelijke en gewenste activiteiten van controllers zien er nog wel tamelijk technisch-rationeel uit.

We gaan daarom verder met onze verkenning. Het nu volgende praktijkvoorbeeld laat zien hoe een gemeente momenteel bezig kan zijn met nadenken over en vormgeving geven aan de ontwikkeling van de controlfunctie. Het voorbeeld is géén standaardaanpak, het laat niet zien hoe het zou moeten. Het is meer een getuigenis van een herbezinning en een beweging zoals die op dit moment bij veel overheidsorganisaties valt waar te nemen. Iedereen doet dit op een eigen manier met eigen accenten, passend bij de 'eigen aardigheden' van de eigen organisatie.

Voorbeeld: ontwikkeling controlfunctie gemeente Arnhem

In deze notitie wordt stilgestaan bij de ontwikkeling van de controlfunctie bij de gemeente Arnhem. Eerst gaan wij in op de aanpak van de afgelopen paar jaar: het leggen van de fundering. Vervolgens gaan we in op de vraag wat nodig is om tot een echt levende control te komen. Ten slotte worden enkele contouren geschetst hoe de controlfunctie zich zou kunnen ontwikkelen en wat dit betekent voor de vaardigheden en competenties van controllers nieuwe stijl. Dus we gaan in deze bijdrage van verleden via heden naar toekomst, waarbij bereikte resultaten uit eerdere fases niet 'overbodig' worden in het vervolg, maar juist als blijvend noodzakelijk voorwerk dienen.

Basis op orde

De insteek bij het op orde brengen van de basis bij de gemeente Arnhem was voornamelijk financieel. Over drie inhoudelijke sporen is gewerkt aan het op orde brengen van het beheer:

- verfijnen van de financiële kaderstelling en monitoring;
- inzet op de paragrafen in de begroting;
- uitlijnen van de jaarplanning van de beleidscyclus.

Verfijnen van de financiële kaderstelling en monitoring

De concernstaf zette voorheen financiële kaders uit op een totaal saldoniveau per dienst en volgde de ontwikkeling ervan vervolgens op grote afstand. Door eerst de financiële kaderstelling op deelprogrammaniveau in te richten en vervolgens naar een bruto-kaderstelling over te gaan, waarin het niveau van de lasten en baten per deelprogramma afzonderlijk werd gevolgd, ontstond een veel beter zicht op waar zich financiële afwijkingen voordeden.

De invoering van de Informatie voor derden (IV3) is daarna ingezet als breekijzer om op een nog veel gedetailleerder niveau de informatie naar kostensoorten en producten te kunnen volgen. Ten slotte is via een afzonderlijke periodieke doorlichting van de reserves en voorzieningen ook het zicht op het verloop en de inzet van reserves fors toegenomen. Bij deze verfijnde financiële kaderstelling wordt door alle betrokkenen de informatie uit het financieel pakket als geldig uitgangspunt genomen.

Inzet op de paragrafen in de begroting

Naast de financiële kaderstelling per deelprogramma is er bewust voor gekozen om de in het BBV verplicht gestelde paragrafen te gebruiken om de transparantie van de begroting te verbeteren. Vanuit de concernstaf wordt op deze dwarsdoorsneden gefocust, parallel aan de verbetertrajecten waar de afzonderlijke diensten aan werken.

Vooraf de paragraaf weerstandsvermogen en een niet-verplichte paragraaf over investeringen zijn stevig opgepakt. Voorkomen moet worden dat er steeds opnieuw 'lijken uit de kast' komen. Door systematisch te werken aan het inventariseren van risico's is een extra mogelijkheid voor de diensten gecreëerd om vooraf potentiële financiële risico's te melden. De kans dat de gemeente Arnhem onverwacht met onbekende problemen wordt geconfronteerd is hiermee fors afgenomen.

Tevens is op basis van het risicoprofiel beleid ontwikkeld over de benodigde weerstandscapaciteit en het benodigde volume van de algemene reserve. Via de paragraaf investeringen is een scherp beeld ontwikkeld op de voortgang van de geraamde investeringen. Gekoppeld aan de beschikbare informatie op kostensoortniveau (IV3) is een scherpe feitelijke constatering mogelijk.

Door deze afzonderlijke focus werd in eerste instantie blootgelegd dat de voortgang van de investeringen fors achterloopt op de planning.

Uitlijnen van de jaarplanning van de beleidscyclus

Ten slotte is door een helder tijdschema gewerkt aan de transparantie van het productieproces van begroting, rekening en tussenrapportage. In een jaarschema wordt aangegeven in welke periode richtlijnen gemaakt worden waaraan de dienstrapportages moeten voldoen, gedurende welke periode diensten de dienstrapportage kunnen opstellen, hoeveel tijd de concernstaf heeft voor consolidatie en afstemming en wanneer bestuurlijke besluitvorming plaatsvindt. Iedereen weet hierdoor exact waar hij aan toe is en tijdig voor de gewenste bestuurlijke besluitvorming in college van B&W en gemeenteraad kunnen de benodigde documenten worden opgesteld en vastgesteld.

Beleidscyclus: van bijstellen naar bijsturen

Lag het accent in de eerste fase vooral op het beheer op orde brengen, in de tweede fase verschuift dit meer naar het 'iets vinden' van de rapportages. De beleidscyclus raakt ingesleten en de behoefte aan wijzigingen in het instrumentarium is beperkt. De productie van begroting, jaarverslag en tussenrapportages kost steeds minder energie en er ontstaat meer aandacht voor het 'beter' formuleren van de documenten.

Een groot risico dat zich hierbij voordoet, is dat de informatie waar het eigenlijk om gaat er in het proces van vaststelling zorgvuldig wordt uitgesleuteld. Alle gevoeligheden worden steeds verder genuanceerd en er blijft als je niet oppast als restant een slap aftreksel over van wat er feitelijk aan de hand is. Dit bijstellen is ten diepste niet productief, het accent moet verder verschuiven: niet bijstellen maar bijsturen!

De focus van de controller in deze fase richt zich meer en meer op een grondige analyse. Wat zijn de grootste risico's en wat doet de gemeente eraan om deze zoveel als mogelijk te verkleinen? Waarom worden bijvoorbeeld investeringen niet tijdig gerealiseerd en hoe kunnen deze beter gepland worden? Lag in het begin het accent op het signaleren dát de investeringen bijvoorbeeld niet plaatsvonden, nu komt het aan op bijsturen: beter plannen, nadere analyse waarom er vertraging ontstaat enzovoort. Controllers zeggen niet alleen meer dat iets niet goed is of niet kan, maar geven ook aan hoe het dan wel kan. Informatie uit de analysefase omtrent bijvoorbeeld de investeringen is vervolgens gebruikt bij het sluitend maken van de nieuwe begroting en leidt tot inhoudelijk onderzoek naar de vraag of de groei van de stad echt doorzet of dat in de toekomst een geringer investeringsniveau nodig is.

Het gevaar dat in deze fase ontstaat, is dat de analyses en beelden van de controller niet aansluiten op de beelden van de lijnmanager. Hier wordt ontdekt dat de papieren werkelijkheid afwijkt van de werkelijkheid van de verantwoordelijke lijnmanagers. Zeker als de documenten uit de beleids-cyclus gemaakt worden door de staforganen van de diensten en de communicatie tussen concernstaf en dienst zich beperkt tot ondersteunende stafmedewerkers is de kans op een kloof tussen wat op papier staat en wat er echt gebeurt groot.

De gescheiden circuits moeten met elkaar in contact gebracht worden. Nieuwe vormen van echte samenwerking zijn nodig. De papieren en de echte werkelijkheid moeten veel meer op elkaar gaan lijken, anders blijft de communicatie langs elkaar heen scheren, worden hooguit teksten bijgesteld, maar wordt er niet bijgestuurd...

De gescheiden circuits, enerzijds de staforganen met hun papieren werkelijkheid en anderzijds de lijnorganen met hun versie van de werkelijkheid, kunnen ook tussen de ambtelijke organisatie en het bestuur ontstaan. Ook hier is het zaak de betrokkenen samen aan tafel te krijgen en samen betekenis te geven aan een beleidscyclus die echt werkt, een begroting die echt stuurt en een verantwoording die echt verder helpt.

Nieuwe contouren controlfunctie

In het voorgaande is de aanliegroute vanuit de interne ontwikkeling van de (F-)controlfunctie geweest. Daar bleek dat echte samenwerking tussen lijn en staf echt nodig is. Nu wordt hier een perspectief aan toegevoegd: ook de omgeving verandert sterk en dat zal ook consequenties hebben voor de controlfunctie. Vraagstukken als programmatisch werken en de ontwikkeling van Shared Services Centra leiden tot een nieuw evenwicht van autonomie en integratie.

Datzelfde nieuwe evenwicht geldt voor het vraagstuk van 'wat doe je sectoraal en wat integraal?', een vraagstuk dat steeds nadrukkelijker op de agenda komt. Wat voor type leiderschap is wanneer nodig, een sterke authentieke leider of moet juist de medewerker op de vloer het waarmaken in het directe contact met de burger?

Ook vraagstukken naar de verhouding tussen ambtelijke professionaliteit en politiek primaat leven, evenals discussies tussen de verschillende overheden als het gaat om wie bepaalt en wie uitvoert. Ten slotte is ook de rol van de burger steeds anders, soms een klant dan weer een partner en bijvoorbeeld soms een onderdaan. Burgers zouden daarom niet alleen als klant gezien moeten worden, maar meer als een 'lid' van de gemeenschap. Een rol waar niet alleen rechten, maar ook plichten bij horen.

In deze nieuwe omgeving is het van doorslaggevend belang of een controller kan schakelen. Schakelen tussen schalen, tussen belangen, maar altijd gericht blijven op het doel. In plaats van zelfstandig de rapportages te schrijven wordt het tijd dat de lijnmanagers hier weer echt verantwoordelijk voor worden. Het gesprek dat met de raad en het college moet plaatsvinden over het sturend vermogen van de begroting kan wel door de staf gefaciliteerd worden, maar moet gevoerd worden door de verantwoordelijke lijnorganisatie.

Voor controllers komen andere vaardigheden centraal te staan. Je moet toegevoegde waarde hebben, de ander helpen maar ook kritisch blijven.

Het melden van risico's mag bijvoorbeeld niet verworden tot 'disclaimer-gedrag': ik doe een vooraankondiging en daarna ben ik niet meer verantwoordelijk voor het risico. Aanspreken op gedrag, samen werken aan communicatie, ontsluiten van relevante managementinformatie, het zijn allemaal vaardigheden die een open mind van een controller vragen. Constructief samen op zoek naar oplossingen.

Betekenisgeving

Zowel vanuit de ontwikkeling van de controlfunctie sec, als vanuit de omgeving is onderlinge uitwisseling van kennis en dus communicatie noodzakelijk. Juist in de interactie ontstaat nieuw perspectief. De veranderingen zijn voor een deel onvoorspelbaar en de maatschappelijke problematiek niet eenduidig maar ambigu.

Controllers die van stabiliseren houden en daarmee veel abstraheren van de complexe werkelijkheid kunnen zich meer richten op het op orde houden van de basis en op analyse van gegevens. Controllers die willen en kunnen dynamiseren zullen (gevoed met betrouwbare basisinformatie en analytische inzichten!) veelvuldig het gesprek zoeken met het bestuur en het management, teneinde samen betekenis te geven en richting te bepalen in de complexe en beweeglijke werkelijkheid.

Iedere fase die doorlopen wordt in Arnhem is niet afgerond, maar blijft doorwerken in de nieuwe fase. Het gaat van fundering (basis op orde) via analyse (van bijstellen naar bijsturen) naar perspectief en betekenisgeving. Er blijft op alle drie de niveaus boeiend werk voor controllers!

Frits van der Velden,
concernmanager Financiën gemeente Arnhem

Literatuur over controlontwikkeling

Het weergegeven beeld van de feitelijke activiteiten van controllers, van de daartoe benodigde competenties en van de ontwikkeling van de controlfunctie getuigt van een alom zoeken naar een eigentijdse invulling en operationalisering van de controllersfunctie. In de bijdrage vanuit de gemeente Arnhem zien we verschillende elementen terugkomen die eerder in dit boek aan de orde zijn gesteld: basis op orde, aanscherping van de cyclus, risicomanagement, gescheiden circuits verbinden, betere samenwerking tussen staf en lijn, nieuwe vormen van control, nieuwe competenties van controllers. Bij dit laatste zien we ook communicatieve vaardigheden genoemd worden: kunnen schakelen, aanspreken op, open mind, communicatie en betekenisgeving. Het is slechts één lokale impressie. Andere organisaties zijn er op hun eigen manier mee bezig. Eenduidigheid over wat de functie van controller inhoudt bestaat er niet, noch in de praktijk, noch in de literatuur.²¹² De functie wordt in de praktijk zeer verschillend ingevuld.

Volgens de literatuur over control zijn in de loop der tijd – ook bij de overheid – bepaalde accentverschuivingen in de controlfunctie te traceren.²¹³ Aan het eind van de vorige eeuw zien we in de literatuur toenemende aandacht voor de uitbreiding van de controlfunctie van het ‘bedrijfseconomische geweten’ naar de rol van ‘business partner’.²¹⁴ Daarbij gaat de zogenaamde ‘niet-financiële informatie’ een steeds belangrijkere rol spelen. Zo zou de VBTB-begroting een begroting zijn die in de eerste plaats zou uitgaan van het beleid dat men wilde bereiken en niet van het geld dat zou worden uitgegeven.²¹⁵ En lag het accent langere tijd op de controller als functionaris – de verschillende typen en werkzaamheden²¹⁶ –, de laatste tijd wordt ook gepleit voor verschillende soorten controllers die samen als groep opereren: het inzetten van een ‘controllerbureau’.²¹⁷

Ook zien we in de literatuur aanzetten in de richting van controllers nieuwe stijl, wellicht zelfs wat wij ‘helpende controllers’ noemen. Kaplan schetst een perspectief van de controller die zich ontwikkelt van veredelde boekhouder tot ‘*een waardevolle spelbepaler binnen het managementteam*’.²¹⁸ Johnson wijst daarbij op de betrekkelijkheid en manipuleerbaarheid van cijfers. Volgens hem staat de taal van de financiële verslaglegging in de weg aan organisatorisch leren. Controllers dienen zich vooral te gaan richten op de disciplinerende en standaardisering van de interne procesgang. De inzet is niet langer ‘*het beheersen van mensen om zo resultaten te manipuleren*’, ‘*management accounting zal nooit meer beschouwd mogen worden als een instrument om mensen door middel van metingen te sturen*’.²¹⁹ Cooper ziet management accountants in de veranderende praktijk als ‘*zeer deskundige en invloedrijke leden van het managementteam*’, die deskundig moeten zijn in kostenbeheersing, veranderingsmanagement en strategie, alsmede het ontwerpen en implementeren van technische systemen.²²⁰

Waar zijn controllers voor?

‘*Controllers? Dat zijn die mensen die mij steeds van mijn werk houden, omdat ze mij komen vragen wat ik niet heb en mij steeds komen brengen wat ik niet snap en waar ik niets aan heb*’, zo schertste onlangs een dienstdirecteur met wie wij spraken.

Wat is nu de toegevoegde waarde van controllers, mede tegen de achtergrond van de in het voorgaande behandelde onderwerpen? Als control door zovelen als ‘beheersing’ wordt omschreven, dan dient control bij de overheid in ieder geval ook te gaan over herstel van wat behoorlijk onbeheersbaar lijkt te zijn geworden: de verkokering en

zelfreferentialiteit van gescheiden circuits. Dan gaat control juist ook over het mogelijke herstel van de complementaire verbindingen daartussen. Dat is geen opgave voor controllers alleen, dat is in de eerste plaats een opgave voor bestuurders en managers, voor leidinggevendenden. Daar waar alles steeds onbeheersbaarder lijkt te divergeren en te fragmenteren wordt al gauw om verbinding gevraagd. Op lokaal politiek niveau worden van burgemeesters verbindende competenties verlangd.²²¹ De roep om ‘verbindend leiderschap’ neemt alom toe. Niet alleen binnen de organisatie, maar ook ten opzichte van de samenleving.²²² Op organisatieniveau staan de integrale managers voor de opgave om hun verantwoordelijkheid niet alleen te nemen op decentraal niveau, maar te leren denken op concernniveau.

Aan dit alles wordt op dit moment in overheidsland op allerlei manieren en plaatsen al heel hard gewerkt. Een veelvoorkomend probleem in dat verband is dat innovatieambitie wordt opgezet vanuit deelcircuits, waarbij van functionarissen uit andere circuits wordt verlangd om te veranderen. Zo beschikken veel overheidsorganisaties over een waslijst van innovatieve projecten, maar wordt de samenhang volstrekt gemist. Zo werd het project Andere Overheid tamelijk eenzijdig opgezet vanuit het ministerie van BZK om de overheid als geheel (andere departementen, andere overheden) te veranderen.²²³ Zo helpen leiderschapsconferenties niet, als de leiders de volgende dag nog steeds hun specialisten ongecorrigeerd en onbelemmerd hun werk laten doen.

Uit het weergegeven beeld van de literatuur en de praktijk springt naar voren dat controllers bij de overheid zich zouden moeten ontwikkelen van vakdeskundigen en ‘onafhankelijke’ hoeders van de P&C-cyclus naar betrokken ondersteuners in de dagelijkse praktijk, zowel in procesregisserende zin als in de zin van het uitzoeken en op een rij zetten van benodigde gegevens om verantwoorde afweging en besluitvorming mogelijk te maken. Dat lijkt op een relatief zwaardere accentuering van de ‘betrokken controller’ in de klassieke vierdeling van Sathé: vooral een vertrouwenspersoon van de leidinggevendenden, waarbij de meer objectieve rol van de onafhankelijke en sterke controller steeds meer wordt overgenomen door auditing, rekenkamers en extern onderzoek.²²⁴ Overigens is het vooralsnog de vraag of de praktijk zich intussen al navenant ontwikkelt in de richting van een bredere controllersfunctie, zo valt op te maken uit onderzoek op basis van personeelsadvertenties en opvattingen onder controllers.²²⁵ Over de gewenste richting lijken velen het eens, maar het vervolgens ook

daadwerkelijk in de praktijk brengen is blijkbaar nog steeds een ander verhaal.

Ontsnap aan vakinhoud

Niet de controllers, maar vooral de bazen hebben de sleutel naar 'control voor leiders' in handen. Omdat het ook voor bazen moeilijk is om te veranderen – vooral om zélf te veranderen – is hulp geboden. 'Helpende controllers' kunnen daarin voorzien. Daarbij maakt het in principe niet uit of zij nu financieel controller, P&O-controller of een ander soort controller zijn, centraal of decentraal. Binnen alle deelgebieden is ondersteuning geboden, al is duidelijk dat de HRM-dimensie daarbij een zwaarder gewicht heeft dan in vroeger tijden het geval was. Duidelijk is tegelijk dat de meeste controllers daar eerst zelf ook voor zullen moeten veranderen. 'Helpende control' betekent het ondersteunen van leiders en andere betrokken functionarissen in hun dagelijks werk, maar ook om de omslag naar nieuwe werkwijzen te maken. Voor een belangrijk deel kan dat werkendeweg. Het verbinden van gescheiden circuits is een opgave van leidinggevend en controllers gezamenlijk. Controllers kunnen de processen regisseren c.q. voorstellen daartoe doen waarlangs coalities met vertegenwoordigers uit verschillende circuits tot nieuwe betekenisconstructies kunnen komen. Misplaatste beelden kunnen worden weggenomen door te luisteren naar elkaar en door elkaars ideeën in overweging te nemen. Het helpt niet om te eisen dat voortaan niet vanuit wantrouwen maar vanuit vertrouwen moet worden gewerkt. Vertrouwen kun je niet opleggen, je kunt het alleen verdienen.

Het is van belang dat controllers de inhoudelijke deskundigheid op het eigen deelterrein kunnen verbinden met andere PIOFA-disciplines, niet door alles zelf te beheersen maar door anderen op het juiste moment in te schakelen. Financiële en andere onderbouwing van besluiten en interventies blijven cruciaal, maar daarnaast worden dynamische advies- en procescompetenties steeds belangrijker: het vermogen mee te denken, mee te wegen en voldoende snel mee te bewegen. Uitgangspunt daarbij is dat P&C niet primair een papieren of digitale procedure is, maar een dynamisch samenwerkingsproces. Publieke managers doen aan P&C door te interveniëren in de dynamiek van alledag. Zij wegen af, hakken knopen door, zetten trajecten uit en monitoren op hoofdlijnen. In die dynamiek van alledag interacteren ook burgers, volksvertegenwoordigers en bestuurders, vanuit hun eigenbelangen en met hun eigen informatiebehoefte. 'Helpende controllers' kunnen daarbij een belangrijke rol spelen. Zij kunnen

voorzien in deze dynamische informatiebehoefte. Zij kunnen processen van vraag en aanbod van informatie regisseren. Intern kan het hier gaan om bestuursopdrachten en projecten, extern om andersoortige opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties, PPS-constructies, shared services enzovoort. Controllers kunnen zich meer opstellen als 'informatiemakelaar' in plaats van als inhoudelijk deskundige.

Dergelijke ontwikkelingen hebben consequenties voor de loyaliteitsvraag. Aan wie is de 'helpende controller' verantwoording verschuldigd? Aan de functionaris die wordt ondersteund? Aan de concerncontroller? Aan de directeur? Wellicht verklaart dit vraagstuk mede waarom een centraal controllersoverleg vaak zo slecht uit de verf komt. Men heeft niet zo veel met elkaar. Ieder afzonderlijk heeft meer met de eigen baas en de eigen centrale of decentrale unit. Managers en controllers zijn zich hiervan steeds meer bewust en proberen uit de 'fuik van de gescheiden circuits' te ontsnappen. Menig gemeentesecretaris klaagt momenteel dat zijn/haar organisatie momenteel met te veel projecten tegelijk bezig is en dat de samenhang ontbreekt. Ziehier: het werk ligt voor het oprapen!

Onafhankelijkheid en positie minder interessant

De 'controller' is in de theorie en in de bestuurs- en managementfilosofie van organisaties vaak neergezet als het onafhankelijke financiële geweten van de organisatie, met een directe adviserende bevoegdheid naar het bestuur. In de praktijk is en wordt van deze bevoegdheid betrekkelijk weinig gebruikgemaakt. *'Als ik dat zou doen dan kan ik net zo goed gelijk mijn sollicitatiebrief meebrengen'*, aldus een concerncontroller in een van de bijeenkomsten ter voorbereiding van dit boek. De rol van onafhankelijk bewaker, onderzoeker en signaleerder lijkt steeds meer te worden overgenomen door rekenkamers, visitaties en audits. Ook treffen we meermalen een ander verschijnsel aan bij buiten de lijn geplaatste concerncontrollers die zich alleen mochten bezighouden met control en die dus geen hiërarchische verantwoordelijkheid hadden: *'Als onafhankelijk controller had ik helemaal niets te vertellen. Alles ging langs mij heen. Ik had niemand die ik dingen kon laten doen.'* Kortom, met betrokkenheid en samenwerking kom je verder dan met een positie.

Bestaat in deze veranderende setting nog wel ruimte voor 'de' concerncontroller? Zoals voor alles bestaat ook op dit punt niet 'een' beste oplossing. De keuze is afhankelijk van de vraag welke ambitie men met P&C heeft en welke rol men de betrokkene binnen de orga-

nisatie wil laten vervullen (general controller, financial controller, beleidscontroller enzovoort). In veel gevallen ligt het voor de hand de concerncontroller tegelijk hoofd van de afdeling control te doen zijn. Daarop wordt vaak de vraag gesteld: zal hij dan niet vooral bezig zijn met leidinggeven, waardoor zijn rol als onafhankelijk geweten van de organisatie in de knel komt? Wij menen van niet. De rol van onafhankelijk geweten komt in de praktijk nauwelijks (meer) voor en 'eenzame controllers' voelen zich machteloos omdat ze geen 'eigen mensen' hebben. Maak de concerncontroller ook adviserend lid van het directieteam. De directeur bedrijfsvoering zelf als concerncontroller kan ook; dan echter niet als adviseur van de directie maar van het bestuur. Het hoofd Financiën als concerncontroller ligt tegenwoordig minder voor de hand. Positionering te laag in de organisatie, zeker als deze monodisciplinair is, dwingt onvoldoende gezag en respect af. Pas op om de aansturing van de control versnipperd bij verschillende functionarissen neer te leggen – zoals we in de praktijk wel tegenkomen, bijvoorbeeld de gezamenlijke directie, of verdeeld over algemeen directeur, directeur bedrijfsvoering, concerncontroller, hoofd concernstaf, hoofd shared service centre. Zodra zich dan namelijk een incident voordoet kan men zich achter elkaar verschuilen en is niemand in het bijzonder verantwoordelijk te stellen.

Traditionele controlitems als de 'positionering van de concerncontroller' en het 'onafhankelijk geweten van de organisatie' worden tegen de geschetste achtergrond een stuk minder interessant. Ze werpen ons al gauw terug op het linksonder kwadrant van overzicht 2 uit het tweede hoofdstuk. Dan zouden we ons verstoppen achter structuren, posities, taken en bevoegdheden. Daar gaat het dus niet om! *'Ze doen het niet voor me omdat ze het voor me overhebben of omdat ze het belangrijk vinden, maar omdat ze bang voor me zijn'*, begreep een directeur. 'Linksonder-vraagstukken' hebben vaak weinig te maken met de ondersteunende bijdrage die wordt geleverd aan het functioneren van de organisatie als geheel. *'Ik het financieel geweten van de organisatie?'*, vroeg de concerncontroller van een grote overheidsorganisatie verbaasd op onze vraag of hij dat was. *'Dan zou ik mijn afdeling Concernfinanciën tekortdoen.'* Dus die rapporteren ook rechtstreeks aan het college, zonder dat u als concerncontroller dat weet? *'Natuurlijk, daar worden ze toch voor betaald? Ik kan niet alles zien. Daar is het hier veel te breed voor.'*

Wees eens ongehoorzaam

Leidt 'Helpende control' nu tot systeemdoorbreking en tot vernieuwing van control? In het begin van deze paragraaf stelden wij al dat dit niet (alleen) aan de controllers is. In de eerste plaats is sprake van een opgave voor leidinggevendenden in het primaire proces en meer in het algemeen voor iedereen die zich op dit punt als leider durft te manifesteren, inclusief controllers. Zoals we zagen in hoofdstuk 2 roept Mintzberg in zijn voorspellende analyse op tot ongehoorzaamheid jegens de overmaat aan control in bureaucratische organisaties.²²⁶ Er is zowel gezond verstand als moed voor nodig om de ogenschijnlijke vanzelfsprekendheid van het bestaande ter discussie te stellen en voorop te gaan in de verandering die in wezen door velen wordt gewenst. Als je betrokkenen individueel spreekt, winden zij zich nagenoeg allemaal op over de gang van zaken en keren zij zich daarvan af. Zodra diezelfde functionarissen in hun officiële werksituatie verkeren en aan vergadertafels plaatsnemen, vertonen zij deemoedig systeemonderworpen gedrag. In feite is het de terreur van de groupthink die door individuen moet worden overwonnen.²²⁷

Het vernieuwen van control is in de eerste plaats een leiderschapsvraag. Daarom besteden we daar de volgende en laatste paragraaf van het boek aan. Wij eindigen deze paragraaf met tien 'veelgestelde vragen' over wat 'Helpende control' wel en niet is. Vragen die opkwamen in de vele bijeenkomsten en gesprekken die we in de achterliggende periode over dit onderwerp organiseerden. Kortom, een samenvattend overzichtje ter voorkoming van mogelijke misverstanden. Overigens hebben wij niet de illusie dat alle misverstanden te voorkomen zijn. Het zal zelfs zo zijn dat misverstanden bewust worden opgeworpen door degenen die vrezen dat zij met deze benadering van control hun positie, hun vak of hun houvast zullen verliezen. Wie evenwel weet mee te bewegen met de gesignaleerde ontwikkelingen zal niet alleen met succes aan zijn eigen carrière werken, maar ook de samenleving en de overheid een grote dienst bewijzen!

Overzicht 9: tien veelgestelde vragen over wat 'Helpende control' wel en niet is

<p>1) <i>'Helpende control' betekent een nieuw P&C-model dat helpt, dat werkt?</i></p>	<p>Nee. 'Helpende control' is geen nieuw model of recept dat P&C-problemen voor u gaat oplossen. Dat kunt u alleen zelf doen. Mogelijk bent u daar niet toe bereid en blijft u liever in uw 'comfortabele zone' zitten. Wachtend tot nieuwe rationele modellen en nieuwe deskundigen ultieme oplossingen zullen aanreiken. Dan gaat 'Helpende control' zeker niet werken.</p>
<p>2) <i>Betekent 'Helpende control' dan niet dat controllers beter moeten leren helpen?</i></p>	<p>Jawel, dat ook, maar zij niet alleen. We hebben control omschreven als de vaardigheid om je werk te organiseren, persoonlijk en samen met anderen. Dat geldt voor iederéén. Ook voor bestuurders en leidinggevendenden. Hún werk bestaat er vooral in om de werkorganisatie van anderen te beïnvloeden, zodanig dat die anderen hun werk beter kunnen doen. Dus juist ook bestuurders en leidinggevendenden dienen te helpen, te faciliteren, met name door duidelijk te zijn over richting, bedoeling en speelveld. Dan ontstaat onderlinge toegevoegde waarde, verbinding. Dus niet controleren uit wantrouwen en op detail, want dan ben je tot last. Dan werk je de 'terreur van P&C' in de hand.</p>
<p>3) <i>'Helpende control' betekent dus niet meer controleren, maar vertrouwen geven?</i></p>	<p>Zo gesteld is dat te naïef. Je kunt helaas niet iedereen zonder meer vertrouwen. Er zijn ook altijd mensen die er de kantjes vanaf lopen, of bewust de zaak traineren, of hun eigenbelang proberen door te drukken. Het gaat er vooral om dat leidinggevendenden, zonodig geholpen door anderen, voldoende contact maken of organiseren met de uitvoering. Dat zij uit hun hok komen, aandacht geven. Daardoor zien zij waar zij ruimte kunnen laten en zien zij ook waar zij juist moeten ingrijpen om 'doorziende' toestanden een halt toe te roepen.</p>
<p>4) <i>Is 'Helpende control' dan eigenlijk niet een bepaalde stijl van leiderschap (namelijk een 'softe' bottom-up stijl)?</i></p>	<p>Wel een bepaalde leiderschapsstijl, maar geen softe. En ook niet beperkt tot leidinggevende posities. Misschien wel juist niet, want formele leidinggevendenden zijn met handen en voeten gebonden en meesters in het laveren, van links naar rechts, van boven naar onder en omgekeerd. Zij kunnen niet zo makkelijk hun nek uitsteken. Leiders zijn vooral mensen die het lef hebben en het contactuele vermogen bezitten om bespreekbaar maken dat het anders kan dan het gaat, die daarmee durven te experimenteren en die daar vervolgens olievlekwerking omheen organiseren. Dat kunnen dus ook controllers zijn! Daar is niets softs aan en het is ook niet uitsluitend bottom-up, want alleen vanuit verbinding kun je beslissingen nemen die gedragen worden, ook als dat soms top-down harde, onaangename beslissingen moeten zijn. Bij een leiderschapsstijl van 'druk-druk-druk' volgepland ben je daar helemaal niet toe in staat, want je weet onvoldoende wat er speelt. Helaas is dat nog steeds de meest voorkomende stijl, kijk maar naar de massale aanklacht in MTO's: medewerkerstevredenheidsonderzoeken: <i>'Ze zien niet wat we doen, we zien ze nooit, ze storten veranderingen over ons heen die ons niet helpen maar ons van het werk houden.'</i></p>

CONTROL VOOR LEIDERS

<p>5) <i>Is 'Helpende control' dan alleen een kwestie van cultuur en gedrag? Moeten we alle instrumenten en indicatoren dus overboord gooien?</i></p>	<p>Nee, absoluut niet. Het gaat om de balans, zie ook overzicht 2 uit het tweede hoofdstuk. Op tal van (vooral routinematige uitvoerings)terreinen is harde controlinformatie nodig en prima mogelijk om op te sturen. Op andere, veelal meer beleidsmatige gebieden is dat minder het geval. Op alle gebieden is het daarentegen weer van belang dat je weet tot hoever de financiële polsstok reikt. Maar in het algemeen is het ook nodig om een teveel aan regels en instrumenten dat over de hoofden van gebruikers heen vliegt terug te brengen tot dat wat nodig is om je werk professioneel te organiseren. Dus: 'anders regelen'. Regelen en beheersen zijn niet verkeerd en juist meer dan ooit nodig in tijden van verandering. Het is een basisbehoefte van mensen om te weten waar zij aan toe zijn. Iedereen heeft een dashboard in z'n hoofd of op de achterkant van z'n sigarendoos staan. Het gaat erom dat dashboard te professionaliseren door het te verbinden met ondersteunende expertise. Dat controllers, die nu foeteren op bestuurders en managers omdat die in de waan van de dag ad-hocbesluiten nemen zonder fatsoenlijke onderbouwing, dat als persoonlijk falen beschouwen, omdat zijzelf meestal te druk met de cyclus zijn om die onderbouwing op maat te leveren.</p>
<p>6) <i>Leidt 'Helpende control' er niet toe dat bijvoorbeeld een gemeenteraad juist niet meer de gewenste informatie krijgt, omdat rapportages immers worden afgeschaft en met een simpel dashboard moet worden volstaan?</i></p>	<p>Nee, want de raad geeft zelf aan over welke voortgangsinformatie hij wil beschikken. Dat is weliswaar op hoofdlijnen, maar als de raad wil kan over een bepaald onderwerp op een dieperliggend niveau worden gegraven. Periodieke rapportages zijn absoluut geen garantie voor kwalitatief hoogstaande informatie over de voortgang, integendeel. Vaak bevatten rapportages repeterende en ziellose informatie. Zo werken zij in de hand dat raad en college 'duelliseren' in plaats van dualiseren. Het is voor de lokale democratie van groot belang dat ook raad en college hun onderlinge toegevoegde waarde zien in het totale functioneren van een gemeente. Dat – evenals leidinggevend binnen de organisatie ten opzichte van hun medewerkers en bijvoorbeeld ook departementen ten opzichte van gemeenten – de hiërarchisch bovengeschiedte partij op hoofdlijnen de richting en het speelveld bepaalt, hetgeen de hiërarchisch ondergeschikte partij helpt om daarbinnen de uitvoering te regisseren. Dan moet de raad die ruimte ook willen geven en niet uit wantrouwen alle details willen controleren, want dan ontstaat geen verbinding, maar voortgaande ontbinding.</p>

<p>7) <i>Is 'Helpende control' dan niet ook veel te idealiserend? Gaat u er dan ook niet te veel vanuit dat iedereen het goede wil? Scheppen mensen – vooral in de politiek – er juist geen behagen in om elkaar af te troeven en te kritiseren? Wie wil nou 'Helpende control'?</i></p>	<p>Het is waar dat veel mensen belang denken te hebben bij het behoud van bestaande patronen: daar zijn zij immers aan gewend, het vertegenwoordigt hun houvast, hun positie, hun vak, hun overtuiging enzovoort. Tegelijk voelen veel mensen de 'onderstroom van verzet'. Welke ambtelijke medewerker wil nu nog tijdschrijfformulieren verwerken als rondzingt dat dit zinloos werk is, omdat toch niemand iets doet met het resultaat? Welke manager voelt zich prettig in het wekelijks MT als dat over 'niks' gaat en de werkelijke zaken in 'bilateraaltjes' worden gedaan? Wie wil er op den duur controller blijven als iedereen je als een zeurpiet of waakhond ziet en je zelf het gevoel hebt dat je alsmaar 'aan een dood paard' trekt? Steeds meer mensen vragen zich af: waar doe ik het eigenlijk voor? Steeds als wij deze functionarissen individueel spreken komt er iets van een 'zingevingscrisis' naar boven, maar ook vaak een 'beerput' aan probleemervaringen en een schat aan ideeën hoe het anders zou kunnen. Doorpratend en contact makend blijken veel mensen zoiets als 'Helpende control' te willen. Ze zijn alleen het vertrouwen verloren dat dit binnen hun eigen organisatorische context mogelijk is en ze houden, zodra ze weer op hun werkplek zijn, die context met hun eigen gedrag in stand. Het is waar dat verstikkende rituelen van 'vliegen afvangen' en persoonlijke scoringsdrang zich vooral in de politiek voordoen. Mogelijk is dat tot op zekere hoogte inherent aan het partijstelsel en de voortdurende confrontatie van belangen en principes. Maar ook daar geldt dat veel betrokkenen, als je ze in hun hart kijkt, het liever anders zouden hebben: coöperatiever, constructiever, liever op basis van zakelijke afweging dan op basis van persoonlijke belediging.</p>
<p>8) <i>Heeft 'Helpende control' wel zin, als burgers en politici voor elk incident nieuwe regels blijven eisen, die ambtenaren dan natuurlijk gewoon blijven maken?</i></p>	<p>Het is waar dat de verantwoordelijkheid voor control al begint in de samenleving en in de politiek. Dáár ontstaan de krachten en interacties die leiden tot gewichtige maatschappelijke keuzes en interventies, dáár worden al machtsrelaties uitgespeeld, belangen gewogen, kaarten geschud. Als we dáár, aan de voorkant en meestal vanuit deelbelangen, blijven eisen dat 'er iets voor geregeld moet worden', is het voor bestuurlijke en ambtelijke functionarissen moeilijker om systeemdoorbrekende voorstellen en experimenten te beproeven. Moeilijker, maar niet onmogelijk. Zie hiervoor: leiders, vernieuwers, zij kunnen overal zitten! Het verdient zéér aanbeveling dat ook maatschappelijk en politiek het debat op gang komt over de causale relaties c.q. de ketens en verbindingen tussen enerzijds de ingesleten regelreflex en verantwoordingswens (met inbegrip van 'stille waarden', zoals de impliciete succescode dat je als Kamerlid moet zorgen dat je zo veel mogelijk wetten op je naam krijgt) en anderzijds de uiteindelijke 'terreur van P&C' die niemand wil.</p>

CONTROL VOOR LEIDERS

<p>9) <i>Is 'Helpende control' dus het nieuwe recept, het nieuwe tovermiddel om de bedrijfsvoering te verbeteren? Eerst adviseerden jullie ons om P&C-instrumenten in te voeren en nu om ze weer af te schaffen.</i></p>	<p>'Helpende control' is geen tovermiddel, want u zult het zelf moeten doen. Er is geen standaardmodel voor. Het komt niet meer aan op het opleggen van standaarden, maar op het spelen met verschillen. Iedere organisatie is weer anders en iedere persoon is weer anders. En je kunt 'Helpende control' niet 'even' plannen of organiseren en daar een bepaalde implementatieperiode voor uittrekken. Slechts weinigen zullen de oprechtheid en moed opbrengen om de negatieve keerzijde van hun eigen performance onder ogen te zien en uit hun eigen 'comfortabele zone' te treden, wat nodig is om je omgeving anders op jou te laten reageren. Wat niet wegneemt dat dit waarschijnlijk de enige weg is om 'echte' verandering te bevorderen. De rest is cosmetisch: het leidt wel tot nieuwe structuren en instrumenten, maar niet tot ander gedrag. Zoals ook alle vernieuwing in het verleden verloopt ook deze vernieuwing dus langs incrementele weg, met kleine stapjes en met vallen en opstaan gedurende een langere periode. Het bedrijfsmatig werken, met inbegrip van het invoeren van P&C-instrumenten, was vernieuwend en passend in de maatschappelijke context van twintig à dertig jaar geleden, maar nu niet meer. Nu zijn de ongewenste neveneffecten gaan overheersen. En dat de overheid na het bedrijfsmatige tijdperk ongetwijfeld weer een tijdperk met andere accenten zal kennen, dat staat alleen al statistisch (de beleidsgeneratietheorie) bijna vast. Daarnaast geldt dat op den duur de wal het schip vanzelf zal keren. U mag zelf kiezen wat uw eigen positie daarin is: vasthouden aan het bestaande of mee vormgeven aan het nieuwe.</p>
<p>10) <i>Waarom niet andere titels gekozen dan 'Control voor leiders' en 'Helpende control'? Het woord 'control' roept immers bij velen zo veel negatieve associaties op.</i></p>	<p>Maar tegelijk wil iedereen 'in control' zijn, aandacht en informatie krijgen en bereiken wat hij wil! Het woord 'control' is een ingeburgerde term, die vooral een negatieve lading heeft gekregen omdat de realiteit steevast zo heel anders is gebleken dan doorgaans gepland en gerapporteerd wordt. Bij een andere benadering, namelijk vanuit informatiebehoefte en communicatie gericht op verbinding en ondersteuning, kan het begrip mogelijk een positieve 'revival' doormaken. Het begrip 'Helpende control' lijkt nu nog een contradictio in terminis, waardoor onverhoopt noch controllers (helpen = te soft?), noch bestuurders en leidinggevendenden (control = te instrumenteel?) zich aangesproken voelen. Dat zou kunnen, dat risico nemen we maar. We hopen en vertrouwen dat alle partijen inzien dat het werken aan een betere verbinding van 'hard' en 'zacht' en van intern en extern ons van verschijnenselen als de 'terreur van planning & control' en de 'verkokering' zal verlossen.</p>

‘En hoe pak ik dat aan?’

- ☞ Verschuif het accent van controle en onderhandeling naar toegevoegde waarde en facilitering. Leer elkaar te helpen. Schenk bij training, werking en selectie van zowel controllers als leidinggevenden aandacht aan de competenties die daarvoor nodig zijn.

5.3 Verbindende leiders

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 leiderschapsstijlen. Van 'volgepland isolement' naar organiseren van contact met buitenwereld en werkvloer. Van onderhandelend 'duelliseren' naar samenwerken en het bereiken van complementaire toegevoegde waarde.

Doorbreken van gescheiden circuits

Control is een persoonlijke vaardigheid om het werk te organiseren, stelden we in hoofdstuk 2. In de vorige paragraaf werkten we uit dat 'Helpende control' in het bijzonder de vaardigheid is om integrale samenwerking en onderlinge toegevoegde waarde mogelijk te maken. Het is daarbij niet zo dat alleen de controllers ondersteunen. Het is ook andersom. Leidinggevenden dragen de verantwoordelijkheid om het werk van meerdere medewerkers mee te helpen organiseren, in het belang van de organisatie als geheel. Zij reiken datgene aan wat de medewerkers nodig hebben om hun werk te kunnen doen: speelveldomgrenzing (linksonder kwadrant in overzicht 2 van hoofdstuk 2), richting en drive (rechtsonder), aandacht en morele steun (linksboven), nieuwe inzichten en noodzakelijke verandering (rechtsboven). Leiders zijn die leidinggevenden en medewerkers die – in de woorden van 't Hart²²⁸ – hierin de systeemvernietigende en creërende dimensie accentueren: zij zien wat er moet veranderen (rechtsboven), geven de richting aan (rechtsonder), breken zonodig een teveel aan rituelen en regels af (linksonder) en weten daarin mensen mee te krijgen (linksboven).

Meerdere malen benoemden wij in het voorgaande het fenomeen 'gescheiden circuits' als actuele onderliggende problematiek van het openbaar bestuur en zijn controlsystemen. Er zijn in de overheidsfeer vele gescheiden circuits waar te nemen. Niet alleen binnen organisaties (tussen staf en lijn en tussen top en werkvloer), maar ook tussen volksvertegenwoordigers en bestuurders (versterkt door de invoering van het dualisme in 2002), tussen bestuurders en topmanagement, tussen beleid en uitvoering, tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers/uitvoeringsorganisaties, tussen diensten, sectoren en afdelingen onderling, tussen 'Den Haag' en gemeenten. De overheid als geheel vormt een gescheiden circuit ten opzichte van de samenleving. De gescheiden circuits zijn in hoge mate zelfreferentieel, bejegenen elkaar met wantrouwen en bezegelen dat met een overmaat aan beheersingsinstrumenten. Het is van belang deze situatie te doorbreken, ter voorkoming van een mindere kwaliteit van overheidsfunctioneren (doeltreffendheid, doelmatigheid, aanvaardbaarheid, rechtmatigheid) en de daaruit voortkomende negatieve beeldvorming als gevolg van het niet kunnen nakomen van gewekte verwachtingen. Het terugdringen van het aantal regels en instrumenten is symptoombestrijding tegen de achtergrond van de dynamiek waaruit zij voortkomen, een dynamiek die gestold is in het verschijnsel van de gescheiden circuits.

Het verbinden van gescheiden circuits is een opgave van de leiders onder de leidinggevendenden. Veel leidinggevendenden schieten momenteel blijkens onderzoek structureel tekort in hun verbindend vermogen, in ieder geval in de ogen van de mensen op de werkvloer. Welhaast iedere overheidsorganisatie laat tegenwoordig periodiek een medewerkerstevredenheidsonderzoek (MTO) uitvoeren en steevast wordt daarin door de medewerkers nadrukkelijk geklaagd over de leiding. Nu zal dat in de verhouding leiders-geleiden altijd tot op zekere hoogte het geval zijn, maar de klachten lijken relatief sterker dan met inachtneming van die verhouding mag worden verwacht. Het gaat dan vooral om klachten als: *'We zien ze nooit. Ze komen steeds met nieuwe reorganisaties. Ze zien niet wat wij doen. Er is geen aandacht voor onze problemen en ideeën om die op te lossen. Ze zijn voor ons werk niet van toegevoegde waarde.'*

Een bijzondere verbinding tegen de achtergrond van ons onderwerp is die tussen leidinggevendende enerzijds en controllers en budgethouders anderzijds. De wijze van leidinggeven is van groot belang voor de kwaliteit van control, aldus Hofstede op basis van zijn in de vorige paragraaf al gemeld empirisch onderzoek: *'De meest ingrijpende*

invloed op de motivatie van een budgethouder, zowel relevantie als attitude, blijkt te berusten bij zijn directe chef. Omdat deze weer beïnvloed wordt door zijn chef, wijst dit op de centrale rol van de directie in het gehele systeem. Men kan dit zó uitdrukken, dat budgettering, méér dan een administratief systeem, een wijze van leidinggeven is.’²²⁹

Uit onderzoek blijkt dat de meeste leidinggevendenden zichzelf tamelijk goed vinden.²³⁰ In interviews en onderzoekenquêtes hebben zij bovendien de neiging het functioneren van hun eigen organisatie en het eigen aandeel daarin rooskleuriger voor te stellen dan in de ogen van hun medewerkers het geval is. ‘Onze reorganisatie is succesvol. Iedereen gaat ervoor. Wij lopen voorop met onze aanpak. We zijn er allemaal trots op. We spreken van het Burgerzinse model’, zo meldt, in glimlachende voldoening, gemeentesecretaris Burgers van de gemiddelde gemeente Burgerzin. Soms heeft hij dan zijn MTO niet door een onafhankelijke derde laten uitvoeren, maar door zijn eigen staf, met vragen waarop uitsluitend positieve antwoorden mogelijk zijn. Wie dóór-vraagt en dóórzoekt en burgers spreekt, die komt er in vrijwel alle gevallen achter dat de in dit boek beschreven klassieke aansturing(s- (en P&C-)problemen zich evenzeer in de gemiddelde gemeente Burgerzin voordoen. Ook naar eigen zeggen succesvolle leidinggevendenden blijken na enig dóórgraven tamelijk kritisch te zijn op de cultuur van hun eigen organisatie, maar... zij achten zichzelf meestal geen deel van dat probleem; zij vinden verder dat anderen dan zijzelf de benodigde cultuurverandering dienen te bewerkstelligen. Is dit patroon te doorbreken? Daar gaat deze paragraaf over.

Machtsoverdracht

We kunnen ons voorstellen dat u nu vraagt: *‘Is leiderschap niet een ander onderwerp? Wat heeft dat te maken met control? Kunnen controllers daarbij helpen?’* Ja. Controllers springen momenteel in ‘het gat’ dat leidinggevendenden laten ontstaan door zich druk-druk-druk van 9 tot 5 of nog langer door hun secretaresses te laten opsluiten. Zij hebben daarmee de leiding min of meer overgenomen. Zo goed en zo kwaad als het kan proberen zij de gaten tussen de gescheiden circuits te dichten met ‘harde’ prestatieafspraken, omgeven met procedurele waarborgen, toezichtsarrangementen, verantwoordingseisen en gedetailleerde instructies. Dat levert binnen de circuits irritatie en gebrekkige medewerking op, wat leidt tot nog scherpere prestatie-eisen enzovoort. Een ogenschijnlijk onbeheersbare vicieuze cirkel. Maar erger nog is dat zij doen wat leidinggevendenden zouden moeten doen (maar dan anders).

De tijd lijkt gekomen dat controllers de leidinggevende verantwoordelijkheid ‘teruggeven’ en zich beperken tot het naar behoefte leveren van ondersteuning aan hun leidinggevendenden. Dat is niet eenvoudig, zoals we aan het eind van het vorige hoofdstuk zagen (Overzicht 7: ‘hoe leer ik helpen?’). Daar waar het ingewikkeld wordt en de eisen (te) hoog zijn, trekken mensen zich terug in dat waar zij goed in zijn en zich relatief sterk en veilig voelen: hun eigen terrein, discipline, overtuiging, belang. Van daaruit bestoken zij met hun maatjes de omgeving. Dat gaat onvermijdelijk gepaard met onterechte beelden, verhoogde miscommunicatie en een zekere verharding van het onderling verkeer.

Wie is hier de baas?

Waaruit bestaat het gebrek aan verbinding tussen leiding en werkvloer? Niet zelden zit dat zelfs in de integriteits sfeer, zo merkten wij in de vele gesprekken die wij voerden ter voorbereiding van dit boek. Natuurlijk het declaratiegedrag. De snoepreisjes. De directeur die zijn huis gedeeltelijk laat financieren met gemeenschapsgeld. De burgemeester die zijn huis op een plek zet waar anderen dat niet mogen. Daar wordt over gesproken en het creëert een nauwelijks meer te overbruggen afstand, omdat het basisvertrouwen is geschonden. Ethische opvattingen van bazen komen lang niet altijd overeen met die van de buitenwereld en de werkvloer. De verklaring? Het feit dat iemand jarenlang naar de mond is gepraat kan misplaatste gevoelens van superioriteit en onaantastbaarheid doen ontstaan, júst bij de hoogste bazen van de grootste organisaties. Het adaptief en reflectief vermogen wordt aangetast.²³¹ Daarnaast gaat het ‘baas zijn’ op zichzelf vaak gepaard met een bepaald type gedrag dat de verbinding met anderen niet bevordert. Tineke Aarts en Carien Verhoeff schrijven hierover in hun boek *Leven met een baas: ‘Bij oppervlakkige waarneming lijken alle bazen op elkaar. Je herkent ze aan het imponerende bazengedrag waarmee zij zich flink profileren, want iedereen moet in één oogopslag zien wie en wat ze zijn. Daar mag – net als in het dierenrijk – geen misverstand over bestaan.’*²³²

Meer operationeel: het topmanagement van onze overheidsorganisaties heeft de hardnekkige neiging om door middel van reorganisatie en het opleggen van competenties te willen komen tot een zodanige modernisering, dat groepen en functionarissen erin zullen slagen om tot een integrale, complementaire werkwijze te komen. Zoals we zagen is een kennelijke denkfout van leidinggevendenden daarbij dat anderen moeten veranderen en zichzelf niet. En dat terwijl die anderen

in de te reorganiseren situatie over het algemeen veel kritiek hebben op de leiding. De negatieve beeldvorming is immers veelal over en weer. Waarom zouden de medewerkers willen veranderen als de topmanagers – die in hun ogen vooral de schuld zijn van de situatie – zelf niet willen veranderen? Dan zal men doen alsof men verandert en in werkelijkheid de vertrouwde routines handhaven. De medewerkers zullen pas werkelijk veranderen als de topmanagers daarin het voortouw nemen, als die niet in woord en geschrift maar door hun eigen gedrag andersoortige reacties nodig maken.

Communicerende vaten

Uit onderzoek blijkt dat leiding en werkvloer zich ongeveer tot elkaar verhouden als communicerende vaten.²³³ Om succes te hebben en tijdig salarisverhoging en complimenten te ontvangen, dienen medewerkers op de werkvloer te voldoen aan de verwachtingen van de leiding, liefst nog meer dan dat. Als die verwachtingen echter te hooggespannen en onrealistisch zijn, is dat voor velen onmogelijk. Zij trekken zich terug in eigen kring. Zij trekken een rookgordijn op rond hun presteren. Hoezo transparantie? Op het moment dat de leiding andere signalen uitzendt die beter aansluiten bij de belevingen en mogelijkheden van de werkvloer ontstaat een nieuwe situatie. Medewerkers realiseren zich dat er nieuwe mogelijkheden ontstaan om succesvol te zijn. Zo ontstaan contact, samenwerking en beter presteren vanuit 'Verbindend leiderschap'. Andersom geredeneerd: iedere leidinggevende krijgt de organisatie die hij of zij verdient. Het is voor een leidinggevende niet mogelijk om met de vinger te wijzen naar slecht functionerende, weinig veranderingsgezinde organisatieonderdelen en medewerkers zonder het ook over het eigen functioneren te hebben!

Een college van B&W dat ondanks de kanteling geen collegiaal verband is en stuurt door middel van 'diep sturende' individuele wethouders die willen scoren op hun eigen sectorale portefeuille, hoeft niet te verwachten dat de organisatie horizontaal-integraal zal gaan samenwerken. Daar heeft de organisatie geen belang bij, men wordt immers verticaal-sectoraal afgerekend. Ook de managers zullen zich dan niet als 'echte integrale managers' gaan gedragen, want in feite managen de bestuurders. De managers zelf houden vast aan hun gebruikelijke routines, met inbegrip van de wekelijkse vergaderritten en top-down terugkoppelingen daaruit.

Er zal pas werkelijk wat veranderen als de collegeleden als team het managen aan de managers overlaten en de managers dat op een andere wijze gaan doen dan de medewerkers gewend zijn. Voor allen geldt dat zij anders moeten doen dan ze geleerd hebben en gewend zijn. Ze zullen hun nek moeten uitsteken, risico moeten nemen, eigen overtuigingen wellicht los moeten laten. Iemand die gewend is veel te praten, zal moeten proberen zijn mond te houden en te vragen en te luisteren. Dat zal door de medewerkers met wantrouwen bejegend worden omdat men dit niet van betrokkene gewend is. Deze heeft dus een enorme drempel te overwinnen en zal zich de basisprincipes van het helpen en faciliteren moeten zien eigen te maken (zie onder meer Overzicht 7 in het vorige hoofdstuk: 'hoe leer ik helpen?'). De boodschap is niets meer en niets minder dan: *'Vernieuw uw leiderschap. Verbind kokers door aan uzelf te werken: ontdek wat u niet kent en doe wat u niet denkt te kunnen. Durf het onbespreekbare te benoemen en te experimenteren met alternatieven. Doorbreek blokkades en fixaties. Verlaat uw comfortabele zone.'*

Kijk naar uw kijken

Om anders handelen in overweging te kunnen nemen, moet je eerst leren zien wat je tot dan toe niet hebt gezien. Daarvoor is het nodig de vertrouwde wijze van kijken die inherent is aan de eigen mentale programmering (ervaring, deskundigheid enzovoort) los te laten en met andere ogen te kijken: meer onbevangen, minder eenzijdig. *'Wanneer je enige gereedschap een hamer is, zie je overal spijkers'*, aldus Jeff Gaspersz, die adviseert om te proberen door de ogen van een ander te kijken, veelvuldig van functie en standplaats te veranderen en andere contexten op te zoeken. Aan hem ontleen wij de volgende vragen die u uzelf kunt stellen of die u aan anderen kunt aanbevelen. Het zelfkritisch reflecteren op deze vragen kan leiden tot verrassende geestverruiming: *'Heb ik er weleens op die manier naar gekeken?'*²³⁴

- Wie heeft mijn wijze van kijken sterk beïnvloed?
- Heeft hoe ik momenteel naar mijn taak kijk, te maken met de cultuur in de organisatie, mijn vooropleiding, mijn loopbaanfase, mijn leeftijd, mijn sekse?
- Kan ik ook anders kijken naar zaken zoals ziekteverzuim, verloop, of tevredenheid van medewerkers?
- Hoe wordt de wijze waarop ik naar problemen kijk, beïnvloed door de informatie die ik hierover heb?
- Wat zijn mijn aannames? Heeft hoe ik er momenteel naar kijk, te maken met mijn waarden?
- Zou ik drie jaar geleden hier ook zo naar hebben gekeken?

- Ben ik op dit terrein de manier van kijken van anderen aan het overnemen? Wat is eigenlijk mijn eigen unieke kijk? Maakt mijn invalshoek de problemen groter of kleiner dan zij in werkelijkheid zijn?
- Waar kan ik heen of met wie kan ik praten om een andere blik hierop te krijgen?
- Zou het mij moeite kosten om een andere blik hierop te krijgen? Durf ik in mijn organisatie voor mijn andere wijze van kijken uit te komen?
- Wat levert een geheel nieuwe wijze van kijken mij op? Wat is het risico? Wat zou er gebeuren als ik op dezelfde wijze naar de situatie blijf kijken?

Wat weerhoudt u?

Wat weerhoudt u om te kijken naar uw kijken, om u rekenschap te geven van uw eigen mentale programmering? Om eens iets anders te proberen dan de groepscode waaraan u zich onderwerpt om te overleven? Dat vraagt een onafhankelijk denkvermogen en het vraagt moed om bestaande cultuurpatronen te doorbreken. De omstandigheden kunnen soms net dat zetje geven dat u nodig hebt. Plotselinge gebeurtenissen, het bezoek van of aan een andersdenkende, ja zelfs een reorganisatie kan helpen. De kanteling van een piramidaal sectorenmodel of dienstenmodel biedt op zichzelf een gelegenheid, een kans om het eens op een andere manier te proberen. De nieuwe structuur zal het natuurlijk zelf niet oplossen, dat zullen u en uw mensen binnen die structuur zelf moeten doen. De nieuwe structuur kan daarvoor wel een gunstige randvoorwaarde zijn. We lichten dit nader toe.

Tegelijk met het vormen van een directie wordt bij gemeenten momenteel veelal de dienstdirecteuren- c.q. sectorhoofdenlaag uit het organigram geschrapt. Daarbij wordt vaak het aantal afdelingen ingedikt tot een kleiner aantal grotere afdelingen. Ook wordt gewerkt aan versterking van de leidinggevende kwaliteiten van de directeuren en afdelingsmanagers. Kandidaat-leidinggevend ondergaan assessments, er worden management development trainingen en opleidingen opgetuigd. Soms worden er nieuwe managers aangetrokken. Afdelingsmanagers worden meer integrale managers, wat tegelijk betekent dat directeuren in hiërarchische zin terugtreden: afdelingsmanagers behoeven niet meer overal toestemming voor te vragen; directeuren gaan meer faciliterend, procesmatig leidinggeven. Zij verdelen bijvoorbeeld niet meer de afdelingen onderling, maar sturen op

procesdimensies, zoals een directeur voor het totaal van de interne bedrijfsvoering en een directeur voor het totaal van het strategisch beleid, inclusief programmarealisatie en projectmanagement. Lang niet altijd leiden deze ingrepen dan tot ander gedrag. Soms is de verandering in hoge mate schijn, bijvoorbeeld waar binnen de nieuwe afdelingen teams ontstaan of blijven bestaan die blijven functioneren zoals ze altijd deden, onder de al dan niet formele leiding van een seniormanager of teamcoach. Bestaande cultuurpatronen zijn hardnekkig. Al snel conformeren functionarissen zich weer aan 'hoe het hier nu eenmaal gaat'. Dan kan het effectiever zijn om niet te reorganiseren en in plaats daarvan leidinggevendend bijvoorbeeld eens te laten rouleren. Zet een manager eens voor zes weken op de positie van een collega-manager en de kans bestaat dat hij allerlei automatisen uit zijn eigen comfortabele zone heroverweegt.

Van dertig naar tien

Elders hebben we een overzicht gepresenteerd van dertig mogelijke accentverschuivingen in de richting van wat hier 'Verbindend leiderschap' wordt genoemd.²³⁵ Toen kenden we nog niet het in hoofdstuk 4 opgenomen verhaal dat een dashboard uit niet meer dan circa zeven indicatoren mag bestaan! We hebben daarom geprobeerd om die dertig accentverschuivingen te comprimeren tot tien bewegingen naar verbindend leiderschap en we lichten die kort toe. We erkennen op voorhand de betrekkelijkheid van onze accentverschuivingen. Wie scherp kijkt, ziet dat hier slechts sprake is van een accentverschuiving van het linksonder kwadrant van overzicht 2 (organisatiegerichtheid) uit hoofdstuk 2 naar het linksboven kwadrant van overzicht 2 (mensgerichtheid).

Verder erkennen we dat mensen – om met Quinn te spreken – zelf moeten willen veranderen alvorens de geschetste bewegingen te kunnen maken: de eigen comfortabele zone onderkennen en de hypocrisie waarmee deze doorgaans in stand wordt gehouden.²³⁶ En, zegt Quinn, de 'fundamentele staat van leiderschap' is meer een kwestie van 'zijn' dan van techniek en gedrag. Dit neemt niet weg dat zich buiten de comfortabele zone de wereld aandient zoals die is en verandert, waarin het eigen leiderschap zal moeten meebewegen om contact met de omgeving te blijven maken.

Ons overzicht is vooral een accentverschuiving die samenhangt met de accentverschuiving van het bedrijfsmatige tijdperk dat wij achter ons hebben liggen naar een nieuw tijdperk met andere accenten, waarin wij zullen moeten meebewegen om succesvol te kunnen zijn.

Maar er zijn meer types, programmeringen en humeuren van leidinggevendend dan die van de twee linkerkwadranten en ook meer dan van de vier kwadranten tezamen. Dwars daar doorheen figureren bijvoorbeeld luie bazen en gedreven bazen, egocentrische en empathische bazen, zoals er ook allerlei verschillende types medewerkers zijn; dit maakt het 'leven met elkaar' er niet gemakkelijker op.²³⁷

Ten slotte merken wij op dat het overzicht weliswaar in het bijzonder is bedoeld voor bazen, maar in feite voor iedereen die een organisatie in beweging wil brengen door zelf te bewegen. Leiderschap zit niet in een positie. Posities kunnen juist bemoeilijken dat iemand zijn nek durft uit te steken. Door een positie heb je veel te verliezen, je hebt een grotere comfortabele zone dan anderen die daar minder last van hebben. Leiderschap in de zin van systeemdoorbrekend gedrag kan 'overal' zitten, óók bij controllers! Leiders zijn vooral mensen die het lef hebben en het contactuele vermogen bezitten om bespreekbaar te maken dat het anders kan dan het gaat, die daarmee durven te experimenteren en die daar vervolgens olievlekwerking omheen organiseren.

Overzicht 10: tien bewegingen naar 'Verbindend leiderschap'

1) Van 'top-down uitzetten' naar 'contact organiseren'

- De baas die zegt: 'Ja, maar ik kan toch onmogelijk iedere morgen met een paar honderd medewerkers gaan koffiedrinken en naar hun privé-leven vragen', die baas snapt het niet. Hij hóéft het niet allemaal zelf te doen. Júíst niet. Hij kan samen met zijn managers verkennen hoe het contact naar de werkvloer wordt georganiseerd. En de managers kunnen dat op hun beurt met hun teamleiders of hoe die sterke schouders ook mogen heten. Wie daarin wat doet.
- Het mag in de wekelijkse managementteamvergadering gaan over andere dingen dan inhoud, incidenten, randvoorwaarden en procedures. Het mag ook gaan over communicatie, begrepen worden, in beweging brengen.
- Het werkt niet om je in je eentje verantwoordelijk te voelen voor alles. Je kunt dat niet oplossen door van bovenaf afstandelijke opdrachten te geven en uitvoerende verantwoordelijkheid aan anderen op te leggen.
- Het gaat er juist om verantwoordelijkheid te delen, elkaars sterke punten te zien en te gebruiken en van daaruit contact met de werkvloer en de buitenwereld te organiseren.

2) Van 'alles overzien en alles kunnen' naar 'prioriteren en kiezen'

- Voortreffelijke stukken die er geleerd uitzien en waarin aan alles is gedacht zijn slechte stukken. Ze irriteren, ontmoedigen en schakelen het denken van de lezer uit. Ze beogen indruk te maken en je dom te maken en te houden, maar ze zijn zelf dom omdat alles tegelijk nu eenmaal niet kan. De mensen die zij willen bereiken hebben een 'begrensd rationaliteit' en worden gedreven door andere zaken dan rationele voortreffelijkheid.
- Vanuit aansluiting met die menselijke werkelijkheid zijn keuzes nodig voor wat wel en niet belangrijk en wat wel en niet mogelijk is. Het is onmogelijk aan alles wensen en verwachtingen van buiten het eigen circuit te voldoen. Het heeft geen zin monden te snoeren door de indruk te wekken dat dit wel kan.
- Integraal management in de zin van verantwoordelijk voor 'alles' (input, throughput, output enzovoort) is helemaal niet integraal, want dit leidt tot verkokering en teleurstelling omdat verwachtingen niet uitkomen.
- Ook is het geen leiderschap, want afrekenen op middelen is inputgericht. Het getuigt van meer leiderschap door 'outputgericht' te communiceren: vraag door met 'waarom', tot er geen antwoord mogelijk is.
- Probeer dus niet ambitieus te regelen en te plannen op inhoud en details, alles te overzien en niets te vergeten. Beproof 'anders regelen': naar behoefte, op richting en omgrenzing, alleen dat wat 'aankomt'.

3) Van 'ongenaakbaar zijn' naar 'jezelf laten zien'

- Leiders-oude-stijl wekken niet alleen graag de indruk dat zij alles overzien en alles kunnen, zij slagen er bovendien goed in hun zwakkere kanten te maskeren. Wat zij niet doorhebben, is dat dit niet leidt tot gezag, maar tot isolement, eenzaamheid en stuurloosheid.
- In de mate waarin zij erin slagen om contact te maken en hun 'pure zelf' te laten zien, met inbegrip van hun zwakkere kanten (die ieder mens heeft), wekt dat juist sympathie en hulpvaardigheid op, bereidheid tot samenwerking, een gevoel samen ergens voor te staan en de schouders eronder te zetten.
- Het is natuurlijk niet de bedoeling dat de baas hulpeloos huilend overkomt; ook als hij zijn zwakheid laat zien, blijven er – als het goed is – genoeg competenties over om adequaat leiding te geven. Het leidinggeven zal daardoor juist beter lukken.
- Leiders-oude-stijl plegen ook de hele dag (en soms ook de avond en weekenden) 'vol' te zitten met afspraken, overleggen en interessante belangrijke dingen. Ook voor de komende tijd zijn zij volgepland en op langere termijn 'slibt de agenda al aardig dicht'. De consequentie is dat zij in feite geen tijd hebben om leiding te geven. Zij laten zich leven door hun secretaresse en hun agenda, door wat anderen vinden dat zij moeten doen. Dat is geen leiderschap, dat is je laten gebruiken.
- Dus: 'kom uit je hok' en maak contact met de mensen die jou nodig hebben. Reflecteer op je neiging om jezelf voortdurend te willen bewijzen, te scoren, gerespecteerd en bewonderd te worden. Laat anderen gloriëren, geef ze aandacht, durf ze complimenten te geven. Durf ook complimenten te ontvangen.

4) Van 'decentraal tenzij' naar 'betrokkenheid en samenwerking'

- In het bedrijfsmatige tijdperk gold het als heilig dogma om decentralisatie en zelfsturing te verlangen: 'decentraal tenzij'. Natuurlijk is het goed om verantwoordelijkheid te laten aan anderen die er verstand van hebben.
- Maar wat we niet hebben doorgedraaid is dat dit ook een soort 'afschuiven' kan zijn: 'Dat is jouw winkel.' Zulk afschuiven werkt juist gescheiden circuits in de hand. Ze horen daar beneden een goed plan te maken, ze zijn zelf verantwoordelijk voor de realisatie daarvan en aan het eind van het jaar rekenen wij ze daarop af. In de tussentijd kan de baas wel op vakantie. Maar zo werkt het natuurlijk niet. Iedere dag gebeuren er andere dingen dan in het plan staan: mensen worden ziek, onvoorziene ontwikkelingen en toestanden. Daar moeten elke dag weer in gezamenlijkheid oplossingen voor gevonden worden, zo goed mogelijk in lijn met wat uit organisatorisch oogpunt de bedoeling was, maar noodzakelijkerwijs net iets anders.
- Dit betekent niet dat je vanuit eigen vakinhoudelijke betrokkenheid en gedegen dossierkennis zelf met de oplossing moet komen of dat je operationele interventies zou moeten plegen (oplossingen, technieken, spelregels, voor- en nadelen, kosten en baten, wie, hoe, wanneer, waar en hoeveel). Laat de ander in zijn waarde en verleen ondersteuning door strategische interventies: waarom, waartoe, output, behoeften, prioriteiten, 'zodanig dat...', 'zonder dat...'

5) Van 'eisen en idealen' naar 'verschillen benutten'

- Volgens het moderne competentie-management wordt iedereen binnen de organisatie gespiegeld aan eenzelfde ambitieus competentieprofiel. In selectieprocedures worden zij daarop getest. Helaas zijn die competenties meestal veel te veel en veel te hoogdravend. Mensen willen graag de indruk wekken dat zij dat allemaal kunnen, maar zij zijn er bang voor en proberen eraan te ontsnappen.
- Dat werkt schijnheiligheid en non-interventie in de hand. Omdat het veel te veel is, heerst binnen de organisatie de stilzwijgende afspraak dat er geen consequenties zullen worden verbonden aan het niet-halen ervan, ook al doen we of dat wel zo is.
- Het is effectiever om mensen te waarderen naar hun werkelijke sterktes en zwaktes, dat ze mogen doen waar zij goed in zijn. Dan zullen zij het beste van zichzelf aan de organisatie gaan geven in plaats van aan de tennisclub.
- Als je aan de andere kant als baas zelf ook de aanwezige zwaktes ziet en durft in te grijpen – zwakke broeders en lijntrekkers de wacht aanzeggen – dan versterkt dit je gezag.
- Onfrisse toestanden die maar konden blijven voortduren en die iedereen zag behalve de baas worden eindelijk aangepakt. 'Verbindend leiderschap' is dus niet iets softs, integendeel. Het is durven ingrijpen en sturen op basis van contact en gezag.
- Denken vanuit ideaalbeelden en dat wat zou moeten volgens eigen inzichten, overtuigingen en waarden is nogal autistisch. Relevanter is het kunnen denken en handelen vanuit (maatschappelijke en individuele) noden en behoeften, dat wat er naar breed gevoelen werkelijk toe doet.

6) Van 'anderen veranderen' naar 'zelf veranderen'

- Volgens de meeste bestuurs- en managementconcepten deugt er weinig van de eigen organisatie en moet iedereen veranderen, behalve de bazen die de concepten bedacht hebben. Dat werkt dus ook een schijnvertoning in de hand.
- Het werkt niet om mensen als 'object van verandering' te zien, vanuit de volgende impliciete aanname: ik ben goed en wij zijn goed; anderen/vreemden in andere circuits zijn raar en verdacht; zij zouden zich moeten gedragen naar wat ik en wij in het eigen circuit het beste vinden. Mensen zijn geen object, maar 'subject van verandering' en dat geldt zowel voor bazen als voor medewerkers.
- Alle betrokkenen beïnvloeden elkaar in hun dagelijks voortschrijdende individuele leerproces. Het gaat er dus om zelf te willen veranderen door te leren van anderen/vreemden uit eigen circuits, wetend dat door eigen gedragsverandering in interactie het verandervermogen van anderen is te beïnvloeden.
- Veel leiders hebben de neiging zelf te veel te praten en hun eigen voortreffelijkheden en inzichten naar voren te brengen: '*Zie mij eens!*' Zij zijn vooringenomen, weten alles beter, vertellen steeds hoe het moet en proberen de ander daarvan telkens weer te overtuigen, vervolgens al dan niet vergeefs afwachtend of 'ze' er iets mee doen.
- Zij hebben niet door dat zij de ander door deze wijze van communiceren in feite onderdrukken en beperken en zeker niet veranderen, integendeel. De ander komt niet aan bod en voelt zich onplezierig, er is dan eigenlijk helemaal geen contact, er is alleen een gedwongen toehoorder en ontvanger.
- Het werkt beter om deze geneigdheid te veranderen door te leren de ander 'vrij' te maken en ruimte te geven door even niets te zeggen: 'Je wordt allang gezien.'
- Dat vereist een onbevangen houding, het loslaten van de eigen programmering, het nieuwe echt toelaten en daar iets mee doen, het 'teruggeven'.

7) Van 'structuren, procedures en formats' naar 'voorzien in behoefte'

- Het helpt niet om organisatiestructuren te veranderen, taken en bevoegdheden af te bakenen, veel te vergaderen, de inhoudelijke agenda af te werken, stukken paginagewijs door te nemen, ze formeel vast te stellen en dan denken klaar te zijn.
- Leiders die zich hierdoor laten leiden willen graag voorzitter en de baas zijn. Zij vragen zich steeds af wat er moet gebeuren, willen de agenda bepalen en het gesprek regisseren. Maar in de hoofden van de anderen, achter de schermen en tussen de regels door draait alles om de sociale agenda. Daar floreert vooral natuurlijk gezag op basis van een open agenda.
- Dit vereist het kunnen observeren wat er gebeurt, waar nodig afwegen en knopen doorhakken. Het gaat er dus om elkaar op te zoeken en weten te vinden als je elkaar nodig hebt.
- Stukken en groepsrituelen lossen niets op, het zijn slechts instrumenten om vervolgens mee aan het werk te gaan en te voorzien in de onuitgesproken behoeftes aan contact en samenwerking. Van daaruit

ontstaat de gewenste integraliteit. Het gaat dus ook niet om toezicht, controleren en corrigeren en afrekenen op gemaakte plannings. Dat is op basis van wantrouwen: ze kunnen het niet, als ik niets doe wordt het niets.

- Het gaat om meedenken, ondersteunen, faciliteren, houvast bieden in de dynamiek van alledag. Dat is op basis van vertrouwen: ze kunnen het zelf, als ik mij inhoud blijkt het beter te gaan. Als te hoge werkdruk ontstaat als gevolg van te veel plannen en normen van bovenaf, probeer dan niet in eenzaamheid te kiezen waaraan je vandaag je tijd besteedt en er het beste van te maken (alles tegelijk kan nu eenmaal niet), maar communiceer daarover, voorzie in de behoefte van de mensen voor wie jij werkt en die het nodig hebben om te weten waar jij mee bezig bent.

8) Van 'loyaal meedoen' naar 'onzin bespreekbaar maken'

- 'Loyaal meedoen' is gebrek aan respect voor de ander. Je neemt die helemaal niet serieus. Je doet toch wat je zelf wilt. Het werkt systeembevestigend om normen van anderen te accepteren omdat het zo hoort, dat geldt ook voor zogenaamde verandering van bovenaf. Dat is dan natuurlijk helemaal geen verandering.
- Hetzelfde geldt voor het je conformeren aan de bestaande cultuur 'omdat het hier nu eenmaal zo werkt' of omdat je erbij wilt horen. Reflecteer op je neiging er in het eigen circuit bij te willen horen, onwaarachtig mee te praten en mee te lachen met vriendjes op uitbundige websites en leuke bijeenkomsten.
- Durf in het eigen circuit een afwijkend standpunt in te nemen, durf vriendjespolitiek en inefficiënties te ontmaskeren. Je zou onderscheid moeten kunnen maken: accepteer normen van anderen alleen als ze zinvol zijn. Bestrijd niet-zinnige normen en maak ze bespreekbaar. Probeer contraproductieve gedragspatronen en communicatiepatronen te ontdekken en te zien, maak ze bespreekbaar, verken alternatieven, grijp zonnodig in om de boel op te schudden.
- Doe dat overigens met tact en contact: confronteer niet door klip en klaar te zeggen waar het volgens jou op staat, maar confronteer in contact, bereid de ander voor en neem die mee, houd zonnodig een spiegel voor.

9) Van 'rationele dialoog' naar 'werkendeweg proberen'

- Probeer niet via een rationeel verantwoorde projectplanning ('planned change') toe te werken naar een vooraf bedacht ideaal (blauwdruk), maar zie verandering als een permanent voortgaand leerproces vanuit zich ontwikkelende ideeën van betrokkenen, zonder per se het eindpunt te benoemen.
- Prestatieafspraken maken, SMART-doelen formuleren, contracten en rapportages, besluitvorming en gesprekken daarover, dat valt allemaal onder wat we 'rationele dialoog' zouden kunnen noemen.
- Dat is allemaal niet nodig als je vanuit goed contact weet wat je van elkaar kunt verwachten, als je inspirerende doelen hebt waar iedereen zich graag voor inzet, als je elkaar scherp houdt in het werkproces en als je reëel weet te blijven door gezamenlijk doelen bij te stellen als gevolg van nieuwe ontwikkelingen en omstandigheden.

10) Van 'alles totaal veranderen' naar 'organisch veranderen'²³⁸

- Het is gebruikelijk om permanente vernieuwing af te kondigen aan de hand van de nieuwste trends waarin iedereen gelooft en aan de hand waarvan alle organisaties hun structuren veranderen. Dat levert echter vooral permanente onrust en onzekerheid op. Het is effectiever om het bestaande in beginsel positief te waarderen en slechts aan te passen waar betrokkenen zelf verbeterideeën hebben en daarvoor willen gaan.
- Het helpt niet om vanuit isolement (overleg, vergadering, training, heisessie) een formeel vast te stellen bestuurs- en managementconcept op te stellen. Het werkt beter om vanuit contact (interactie met buitenwereld en werkvloer) te zien wat er leeft in het informele circuit en daar eigen en gezamenlijke interventies op af te stemmen.
- Zelfreflectie door de heil op te gaan is niet voldoende, noch management development, over jezelf nadenken, lijstjes maken met goede voornemens (= planning). Effectievere zelfreflectie: andere vragen wat ze van jou vinden, je gevoel laten spreken, het onbewuste toelaten, experimenteren met daadwerkelijk ander gedrag (= doen).

Wie wil een verbindend leider?

Voor alle duidelijkheid: 'Verbindend leiderschap' is iets heel anders dan hetgeen wordt beoogd met de standaardoproep vanuit het NPM- en P&C-denken dat leiders aan prestatie management moeten doen, dat zij moeten leren te denken in termen van SMART-doelen en het houden van een verantwoordingsdebat en verantwoordingsgesprekken op basis van onderzoeken en rapportages waaruit moet blijken in hoeverre de doelen al dan niet zijn gehaald. Reeds Simons' klassieke notie van de 'beperkte rationaliteit' van alle betrokkenen staat in de weg aan deze norm, maar ernstiger zijn nog zijn twee andere overwegingen op basis van het voorgaande: de miskenning van voortgaande dynamiek en de ontkenning dat er andere, steeds verschillende werelden zijn dan die van de P&C-documenten. Werelden waarin betrokkenen zich juist verder terugtrekken naarmate de P&C-druk wordt opgevoerd.

Hoe komt u in uw organisatie aan verbindende leiders die gescheiden circuits doorbreken door zich anders te gedragen dan hun mentale programmering ingeeft? Niet met standaardfunctieprofielen, waarvan de zittende leidinggevendenden zullen denken: '*Dat kan ik niet, dat ben ik niet, dat red ik nooit.*' De verandering doorvoeren met zulke profielen zou 'oud denken' zijn. Een alternatieve aanpak is geboden, bijvoorbeeld intensieve dialogen om erachter te komen wat de werkelijke ambities en behoeftes van de zittende (potentiële) leiders zijn. En individuele en collectieve verandertrajecten voor wie echt wil ver-

anderen. Probleem is veelal dat de leider van het verandertraject, ook als deze de leidinggevendenden nieuwe stijl oprecht zegt te willen, uiteindelijk door het handhaven van eigen top-down gedragsroutines de bestaande organisatiecultuur in hoge mate in stand houdt. Dat kan ook tot uitdrukking komen in de uiteindelijke keuze van wie benoemd wordt, of die nu van binnen of van buiten komt. Uit onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat, ook al staat in de personeelsadvertenties dat men andersoortige competenties wil, uiteindelijk toch degenen plegen te worden benoemd die goed passen bij de bestaande cultuur, degenen van wie weinig gevaar te duchten valt.²³⁹ In ons advieswerk hebben we meerdere gemeenteraden meegemaakt die ondanks de superlatieven in de wervingstekst uiteindelijk kozen voor een niet al te krachtige gemeentesecretaris.

Liever sterven dan veranderen

We laten even Robert Quinn aan het woord. *'Als individuen moeten we het hoofd bieden aan ziekte, het overlijden van een geliefde, scheiding, mishandeling, een burn-out, ontslag of andere situaties. In organisaties kunnen we te maken krijgen met recessie, nieuwe concurrenten, wijzigingen in de regelgeving, veranderen klantvoorkeuren, en vele andere uitdagingen. Deze stormen worden meestal voorafgegaan door donkere wolken en andere signalen. Hoewel de signalen meestal vragen om een transformatie, of wat wij diepgaande verandering noemen, neigen we er meestal naar ons te verzetten. Wanneer onze oude gewoonten in denken en handelen steeds minder effectief blijken tijdens die verandering, laten we die langzaam los en bereiken we een gewijzigde toestand. Het is niet eenvoudig om vervolgens het anker los te maken en door de storm van het al doende te varen. Maar in plaats van de noodzaak tot diepgaande verandering in te zien, doen de meesten van ons aan ontkenning. We redeneren de signalen die ons aanzetten tot moed en groei, weg. We doen erg veel moeite om ons huidige ego of onze huidige cultuur vast te houden. Als we die opgeven, geven we de controle op. In plaats daarvan proberen we in onze zone van comfort en controle te blijven. Wanneer we de keuze hebben tussen diepgaande verandering en langzaam sterven, hebben we de neiging om voor dat laatste te kiezen.'*²⁴⁰

We geven dus niet zomaar even onze comfortabele zone op. Het gaat om niets minder dan onze vaste overtuigingen, gewoonten en overlevingsmechanismen, het is onze discipline, ons vak, ons moeizaam gecreëerde houvast. Het is dat waarmee wij het tot op de dag van vandaag hebben gered, dat waarmee wij hebben bereikt wat wij nu hebben. Het is een groot risico om dat alles in de waagschaal te stel-

len. Pas wie het risico durft te nemen om dat toch te doen, wie ander gedrag durft te vertonen dan de omgeving verwacht op basis van ingesloten verwachtingen en cultuur- en communicatiepatronen, die brengt verandering teweeg. Wie ander gedrag vertoont, roept ander gedrag op. De enkelingen die het lef hebben om te experimenteren met eigen ander gedrag, die zullen worden beloond met de cultuur- en gedragsverandering die zij tot dan toe maar niet ingetraind kregen.

Hoe pakt u zoiets aan? Waar begint u? Een paar tips.²⁴¹ Ga regelmatig in dialoog met andersdenkenden. Leer van daaruit uw eigen functioneren te zien vanuit de behoeftes van functionarissen uit andere circuits. Ontdek uw eigen belemmerende overtuigingen en automatismen.²⁴² Probeer niet het gedrag van anderen te veranderen, maar maak en organiseer zelf de verbinding. Laat u daarbij – voor zover nodig – inspireren door de tien aangegeven accentverschuivingen naar verbindend leiderschap. Zet door en hou vol!

De waarom-vragen beantwoord? Resumé tot slot

Waarom doen mensen lang niet altijd wat u met ze afspreekt?

Waarom staat in veel plannen een werkelijkheid die er niet komt?

Waarom leveren P&C-systemen zelden de sturingsinformatie die u nodig hebt?

Waarom verloopt integraal samenwerken zo moeizaam?

Waarom gedragen mensen zich niet overeenkomstig hun competentieprofielen?

Waarom helpen development- en cultuurveranderingstrajecten niet?

Dat waren de vragen waarmee we het boek begonnen. Kunnen we die vragen nu beantwoorden, nu we aan het eind van het boek zijn gekomen? Wij menen van wel.

De vragen hangen nauw met elkaar samen. De antwoorden ook. Er ligt een samenhangende analyse aan ten grondslag die als een rode draad door het hele boek loopt.

Kort samengevat komt deze analyse op het volgende neer.

'Hogere' niveaus/circuits (maatschappelijk, politiekbestuurlijk, managerial) plegen aan 'lagere' niveaus/circuits méér te vragen dan daadwerkelijk waar te maken is. De oorzaak: zij staan zelf onder druk door te hoge prestatie-eisen van buitenaf, in de hand gewerkt door eigentijdse fenomenen als marktwerking, concurrentie, mediabemoeienis 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 daarom 'hoog' te behagen. 'Laag' stemt dus ogenschijnlijk loyaal in met de overvraging en maakt (over)ambitieuze plannen, ook al weet men dan 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 plezierige 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: er is meer gevraagd dan kan worden waargemaakt. Er is dus 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 die niet tot het circuit behoren. Dit maakt integraal samenwerken tot een schijnvertoning. Daardoor is men niet in staat om te taxeren wat men aan andere circuits redelijkerwijs kan vragen. Men vraagt vanuit de eigen mentale programmering, vanuit de eigen belangen en dus al gauw te veel, onvoldoende herkend, onvoldoende rekening houdend met de ander, die op zijn beurt eenzelfde gedrag vertoont.

Development- en cultuurveranderingstrajecten passen veelal naadloos in dit patroon: 'hoog' vindt dat 'laag' moet veranderen. Dat lukt niet. Het omgekeerde is daardoor ook het geval. Zie hier 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.

Vanuit deze analyse hebben we geprobeerd om enkele alternatieven te benoemen die te maken hebben met leiderschap, met persoonlijk initiatief en met lef om de geschetste patronen bespreekbaar te maken en met eigen gedrag te doorbreken. Die alternatieven zijn geen recepten. Het proces is al in volle gang: in de literatuur, onderhuids in de wandelgangen en op cursus, maar ook al steeds meer zichtbaar in onze overheidsorganisaties: de versimpeling van de P&C-cyclus, de dialoog over verschillen, de aansluiting met horizontale processen. 'Helpende control' en 'Verbindend leiderschap' zijn daarbij twee elkaar aanvullende vehikels: het eerste vooral in de dagelijkse voortgang waarin mensen elkaar nodig hebben, het tweede vooral in de fundamentele herijking van de dynamiek waarin dat gebeurt.

Het kwadrantenschema van overzicht 2 in hoofdstuk 2 was leidend door het hele boek heen. Het kan behoeden om van de huidige overaccentue-

ring (linksonder) te vervallen in de volgende eenzijdigheid (linksboven of rechtsboven) en kan inspireren tot eigentijdse 'checks and balances' in termen van cultuur en gedrag. Dus: regelen en beheersen (linksonder) zijn niet verwerpelijk en zelfs hard nodig, maar pas effectief wanneer een en ander aansluiting vindt bij 'stille waarden' c.q. voorziet in behoeften van anderen (richting, houvast enzovoort; zie overzicht 4 in hoofdstuk 3). Bottom-up (linksboven) is geen monocausale verklaring noch een zaligmakend recept, maar pas effectief als er contact is met andersdenkenden en de buitenwereld (rechtsboven), met visie en met presteren (rechtsonder). Om dit voor elkaar te krijgen hebben mensen met verschillende posities en kwaliteiten elkaar heel hard nodig. In BMC-termen: *'Samen naar beter.'*

'En hoe pak ik dat aan?'



Leer uw functioneren 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 hou vol!





Aangehaalde literatuur

- Van der Aa & Konijn 2001:** Anja van der Aa & Theo Konijn, *Ketens, ketenregisseurs en ketenontwikkeling* – Het ontwikkelen van transparante en flexibele samenwerkingsverbanden in netwerken, Utrecht 2001.
- Aardema 2000:** Harrie Aardema, *Contextmanagement* – Een nieuw bestuurs- en managementconcept, Den Haag 2000.
- Aardema 2002:** Harrie Aardema, *Doorwerking van BBI* – Evaluatie van een veranderingsbeweging bij de Nederlandse gemeenten, Leusden 2002 (proefschrift Rijksuniversiteit Groningen).
- Aardema 2004:** Harrie Aardema, *Verbindend leiderschap* – Inspiratie voor leren en veranderen bij de overheid, Den Haag 2004.
- Aardema 2005a:** Harrie Aardema, *Het directiemodel (1)* – Wat gaat u zelf anders doen?, in: *Overheidsmanagement* januari 2005.
- Aardema 2005b:** Harrie Aardema, *Het directiemodel (2)* – Hoever kantelt uw organisatie?, in: *Overheidsmanagement* februari 2005.
- Aardema 2005c:** Harrie Aardema, *Stille waarden* – Een reflectie op overnormering in publiek management, Den Haag 2005 (rede Open Universiteit Nederland).
- Aardema 2006:** Harrie Aardema, *Wij zij*, essay in: *Binnenlands Bestuur* 3 november 2006.
- Aardema & Korsten 2005:** Harrie Aardema en Arno Korsten (red.), *De staat van de gemeente* – Op weg naar een handzame landelijke gemeentemonitor, Den Haag 2005.
- Aarts & Verhoeff 2003:** Tineke Aarts & Carien Verhoeff, *Leven met een baas*, Amsterdam/Utrecht 2003 (3e druk).
- Albeda 2000:** H.D. Albeda, *Gemeenten langs de meetlat* – Hoe gemeenten resultaten bijhouden en burgers daarover informeren, Den Haag 2000 (rapport Stichting Rekenschap).
- Algemene Rekenkamer 2003:** Algemene Rekenkamer, *Tussen beleid en uitvoering*, Den Haag 2003.
- Algemene Rekenkamer 2006:** Algemene Rekenkamer, *Vooropname 2007* – Een schets van recent Rekenkameronderzoek, in: Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 916, nrs. 1-2.

- Anderson 2006:** R.J. Anderson, *Tussen schakelen en switchen* – Over de rol van de controller in gemeentelijke organisaties, proefschrift Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Anthony & Young 1999:** Robert N. Anthony & David W. Young, *Management Control in Nonprofit Organizations*, Boston 1999 (sixth edition).
- Argyris 2004:** Chris Argyris, *Double-Loop Learning and Organizational Change* – Facilitating Transformational Change, in: Boonstra e.a. 2004, pag. 389 e.v.
- Bakker & Yesilkagit 2005:** Wieger Bakker & Kutsal Yesilkagit, *Publieke verantwoording*, Amsterdam 2005.
- Bang e.a. 2003:** Henrik P. Bang (ed.), *Governance as social and political communication*, Manchester 2003.
- Barnard 1938:** C. Barnard, *The functions of the executive*, Cambridge Massachusetts 1938 (27e druk 1976).
- Bekke 2003:** Hans Bekke, *Duurzaamheid en dynamiek* – Over het nut van het veranderen van instituties en organisaties, Leiden 2003 (rede).
- Bennebroek Gravenhorst & In 't Veld 2004:** Kilian Bennebroek Gravenhorst & Roeland in 't Veld: *Power and Collaboration* – Methodologies for Working Together in Change, in: Boonstra e.a. 2004, pag. 317 e.v.
- Bentlage e.a. 1998:** F.A. Bentlage, J.B. Boelens en J.A.M. Kip, *De excellente overheidsorganisatie* – De invoering van Total Quality Management in de publieke sector, Deventer 1998.
- Berg e.a. 2003:** Carl Berg, Ronald van Oosteroom en Jaap Slootmaker (red.), *Moderne bedrijfsvoering bij de overheid*, Den Haag 2003.
- Van den **Berg & Van Boxel 2006:** J.P.A. van den Berg & E. van Boxel, *Vinger aan de pols met managementinformatie*, in: *Openbaar bestuur*, nummer 3, maart 2006, pag. 11 e.v.
- Berger & Luckmann 1966:** Peter L. Berger & Thomas Luckmann, *The Social Construction of Reality* – A Treatise in the Sociology of Knowledge, Harmondsworth 1966.
- Binnenlandse Zaken 2003:** Ministerie van Binnenlandse Zaken, *Actieprogramma 'Andere Overheid'*, Den Haag 2003.
- Ter **Bogt 2000:** H.J. ter Bogt, *Gebruik van managementinformatie door gemeentebestuurders* – Beoordelen wethouders hun managers op output?, in: *Overheidsmanagement 2000*, 7/8, pag. 183 e.v.
- Ter **Bogt 2005:** Henk ter Bogt, *Managementvernieuwingen bij de overheid: mooie woorden of echte daden?*, Groningen 2005 (rede).
- Boonstra e.a. 2004:** Jaap J. Boonstra (ed.), *Dynamics of Organizational Change and Learning*, Chichester 2004.

- Bots 2006:** Jan M. Bots, *In control? Over het vakgebied Controlling en zijn beoefenaars*, Nijenrode 2006 (rede).
- Bovens 2005:** Mark Bovens, *Publieke verantwoording – Een analysekader*, in: Bakker & Yesilkagit 2005, pag. 25 e.v.
- Bovens 2006:** Commissie Toekomst Lokaal Bestuur onder voorzitterschap van (Theo) Bovens, *Wil tot verschil – gemeenten in 2015*, Den Haag 2006 (VNG-publicatie).
- Bovens e.a. 2001:** M.A.P. Bovens, P. 't Hart, M.J.W. van Twist en U. Rosenthal, *Openbaar bestuur – Beleid, organisatie en politiek*, Alphen aan den Rijn 2001 (6e druk).
- Brunsson 1989:** N. Brunsson, *The organisation of hypocrisy: talk, decisions and actions in organisations*, Chichester 1989.
- De **Bruijn 2001:** Hans de Bruijn, *Prestatiemeting in de publieke sector – Tussen professie en verantwoording*, Utrecht 2001.
- De **Bruijn e.a. 1999:** Hans de Bruijn, Ernst ten Heuvelhof en Roel in 't Veld, *Procesmanagement – Over procesmanagement en besluitvorming*, Schoonhoven 1999 (2e oplage).
- Bijlsma-Frankema & Smid 2006:** Katinka Bijlsma-Frankema & Gerhard Smid, *Vertrouwen binnen overheidsorganisaties – Concepten, casuïstiek en beleidsopties*, in: Korsten en Goede 2006.
- De **Caluwé & Vermaak 2000:** Léon de Caluwé & Hans Vermaak, *Leren Veranderen – Een handboek voor de veranderkunde*, Alphen aan den Rijn 2000 (2e oplage, bijgewerkt).
- Cameron & Quinn 2002:** Kim S. Cameron & Robert E. Quinn, *Onderzoeken en veranderen van organisatiecultuur – Gebaseerd op het model van de concurrerende waarden*, Schoonhoven 2002 (1e druk, 2e oplage).
- Complementair bestuur 1977:** Werkgroep complementair bestuur, *Complementair bestuur verkend – Een studie over het wat en waarom, het hoe en wanneer van complementair bestuur*, 's-Gravenhage 1977.
- Cools 2005:** K. Cools, *Controle is goed, vertrouwen nog beter – Over bestuurders en corporate governance*, Assen 2005.
- Cooper 1996:** Robin Cooper, *De veranderende praktijk van management accounting*, in: *Tijdschrift Financieel Management*, 1996 nr. 3 pag. 9 e.v. en 1996 nr. 4 pag. 10 e.v.
- Cooperrider & Whitney 1999:** David L. Cooperrider & Diana Whitney, *Appreciative Inquiry*, San Francisco 1999.
- Cornelis 1997:** A. Cornelis, *Logica van het gevoel – Filosofie van de stabiliteitslagen in de Cultuur als nesteling van emoties*, Amsterdam/Brussel/Middelburg 1997.
- Covey 2005:** Stephen R. Covey, *De 8ste eigenschap – Van effectiviteit naar inspiratie*, Amsterdam 2005.

- Dolmans & De Jonge 2006:** Louis Dolmans en Jan de Jonge, *Vreugde en verdriet over control*, in: *Overheidsmanagement* april 2006, nr. 4, pag. 102 e.v.
- Van Dongen e.a. 1996:** H.J. van Dongen, W.A.M. de Laat en A.J.J.A. Maas, *Een kwestie van verschil – Conflicthantering en onderhandeling in een configuratieve integratietheorie*, Delft 1996.
- Van Doorn e.a. 1981:** H.W. van Doorn, J. Kooiman, U. Rosenthal e.a., *Beschouwingen en stellingen over hoofdstructuur en functioneren van de rijksdienst*, Alphen aan den Rijn 1981 (congrespublicatie 1981 Vereniging van Bestuurskunde).
- Downs 1967:** Anthony Downs, *Inside Bureaucracy*, Boston 1967.
- Van Duivenboden e.a. 2000:** Hein van Duivenboden, Mark van Twist, Maarten Veldhuizen en Roel in 't Veld, *Ketenmanagement in de publieke sector*, Utrecht 2000.
- Dunsire 1978:** Andrew Dunsire, *Control in a Bureaucracy*, Oxford 1978.
- Easton 1965:** D. Easton, *A systems analysis of political life*, New York 1965.
- Van Egten & Veldman 2006:** Caren A. van Egten & Wim Veldman, *De controlfunctie in de publieke en non-profitsector – Een moderne functie met perspectief bij publieke en maatschappelijke organisaties*, Den Haag 2006.
- EICPC 2006:** Europees Instituut voor Certified Public Controllers, *EICPC Jaarboek 2006*, Den Haag 2006.
- Fayol 1949:** H. Fayol, *General and industrial management*, Londen 1949.
- Financiën 2004 / 2005:** Brieven van de Minister van Financiën van 21 december 2004, 10 maart 2005 en 13 mei 2005 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer over 'VBTB-evaluatie' en 'IBO Regeldruk en controletoren'; n.a.v. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29949, nr. 1 (Evaluatie VBTB).
- French & Bell 1984:** W.L. French & C.H. Bell, *Organizational Development – Behavioral Science interventions for organization improvement*, Englewood Cliffs 1984 (third edition).
- Frissen 2002:** P.H.A. Frissen, *De Staat*, Amsterdam 2002.
- Gaspersz 2005:** Jeff Gaspersz, *De P&O-er als kansrijker – Kijken zonder belemmeringen levert nieuwe inzichten op*, in: *Gids voor Personeelsmanagement* 2005, nr. 3, pag. 13 e.v.
- Gaspersz 2006:** Jeff Gaspersz, *Anders kijken, nieuwe kansen – Een frisse blik op leven en werk*, Utrecht 2006 (2e druk).
- Goodnow 1900:** F.K. Goodnow, *Politics and administration – A study in government*, New York 1900.

- Grijpink 2006:** J.H.A.M. Grijpink, *Keteninformatisering in kort bestek* – Theorie en praktijk van grootschalige informatie-uitwisseling, Den Haag 2006.
- Gulick & Urwick 1937:** L. Gulick & L. Urwick, *Papers on the science of administration*, New York 1937.
- Hakvoort & Klaassen 2004:** J.L.M. Hakvoort & H.L. Klaassen, *Bedrijfsvoeringstechnieken voor overheid en non-profitorganisaties*, Den Haag 2004.
- Hammer & Champy 1998:** Michael Hammer & James Champy, *De bijl aan de wortel* – Een manifest voor bedrijfsrevolutie, Amsterdam/Antwerpen 1997.
- 't Hart e.a. 1991:** P. 't Hart, P. de Jong & A.F.A. Korsten (red.), *Groepsdenken in het openbaar bestuur* – Cruciale beslissingen in kleine groepen, Alphen aan den Rijn 1991.
- Van Helden e.a. 2005:** G.J. van Helden, H. de Jong en P. Vriends, *Opvattingen over de financiële functie bij overheidsorganisaties*, in: *Overheidsmanagement* 2005, nr. 3, pag. 80 e.v.
- Van Helden & Plijter 2006:** A.H.M. van Helden en D.W.B. Plijter, *Inspirerend en effectief sturen in de zorg (verpleging en verzorging, gehandicaptenzorg, thuiszorg)*, Leusden 2006 (BMC-rapport).
- Hendriks & Tops 2000:** F. Hendriks & P.W. Tops, *Stad in spagaat* – Institutionele innovatie in het stadsbestuur, Assen 2000.
- Hertogh 2000:** M.L.M. Hertogh, *Bewegende beelden van goed bestuur* – Een inhoudsanalyse van stedelijke personeelsadvertenties, in: Hendriks & Tops 2000.
- Herweijer 2005:** M. Herweijer, *Onderzoek naar de kwaliteit van bestuursbesluiten*, in: M. Herweijer, A.T. Marseille, F.M. Noordam en H.B. Winter, *Alles in één keer goed* – Juridische kwaliteit van bestuurlijke besluitvorming, Deventer 2005.
- Hiemstra 2003:** Jaring Hiemstra, *Presterende gemeenten* – Hoe gemeenten beter kunnen presteren, Alphen aan den Rijn 2003.
- Den Hoed e.a. 1987:** P. den Hoed, W.G.M. Salet en H. van der Sluijs, *Planning als onderneming*, in: Lehning & Simonis (red.) 1987, pag. 277 e.v.
- Hoeksema 2005:** M.L. Hoeksema, *Planning & control revisited* – Methoden en concepten in de dagelijkse praktijk, Deventer 2005.
- Hofstede 1974:** G.H. Hofstede, *Baas en budget* – Ervaringen met budgettering en normstelling in vijf Nederlandse productiebedrijven, Alphen aan den Rijn 1974.
- Hofstede 1981:** G. Hofstede, *Management Control of Public and Not-For-Profit activities, Accounting*, in: *Organizations and Society*, vol. 6 nr. 3 1981, pag. 193 e.v.

- Hofstede 2001:** Geert Hofstede, *Allemaal andersdenken* – Omgaan met cultuurverschillen, Amsterdam 2001 (14e druk).
- Homan 2005:** Thijs Homan, *Organisatiedynamica* – Theorie en praktijk van organisatieverandering, Den Haag 2005.
- Homan 2006:** Thijs Homan, *Wolkenridders* – Over de binnenkant van organisatieverandering, Heerlen 2006 (rede Open Universiteit Nederland).
- Hoogendoorn 2004:** M.N. Hoogendoorn, *Regels over regels* – Hoe effectief is de International Accounting Standards Board?, Rotterdam 2004 (rede).
- Hope & Fraser 2003:** Jeremy Hope & Robin Fraser, *Beyond Budgeting* – How managers can break free from the annual performance trap, Harvard 2003.
- Hopwood 1974:** Anthony Hopwood, *Accounting and Human Behaviour*, London 1974.
- Idenburg 1999:** Philip Idenburg, *Het gaat om mensen* – Excellente veranderaars in organisaties, Amsterdam 1999.
- Janis 1972:** I.L. Janis, *Victims of Groupthink: A Psychological study of foreign-policy decisions and fiascos*, Boston 1972.
- Janssens & Steyaert 2001:** Maddy Janssens & Chris Steyaert, *Meerstemmigheid: organiseren met verschil*, Assen 2001.
- Johnson 1995:** H. Thomas Johnson, *Management Accounting in de 21ste eeuw*, in: *Tijdschrift Financieel Management* 1995 nr. 6 pag. 16 e.v.
- Kaplan 1995:** R.S. Kaplan, *De nieuwe rol van de controller*, in: *Tijdschrift Financieel Management* 1995 nr. 3 pag. 11 e.v.
- Kaplan & Norton 1999:** R.S. Kaplan & D.P. Norton, *Op kop met de balanced scorecard* – Strategie vertaald naar actie, Amsterdam 1999.
- Katz & Kahn 1966:** Daniel Katz & Robert L. Kahn, *The Social Psychology of Organizations*, New York 1966 (second edition).
- Kerklaan e.a. 2006:** Leo Kerklaan, Carien Verhoeff & Chris Zomerdijk, *Het magische getal* – Hoeveel indicatoren kunnen managers nog goed hanteren?, Amsterdam 2006.
- Kets de Vries 2006:** Manfred F.R. Kets de Vries, *Wat leiders drijft* – Een klinische benadering van gedragsverandering in organisaties, Amsterdam 2006.
- Klaassen 2004:** Henk Klaassen, *Het faciliteren van besluitvormingsprocessen*, in: Van der Knaap e.a. 2004, pag. 115 e.v.
- Van der Knaap & Schilder 2004:** Peter van der Knaap & Ard Schilder (red.), *Resultaatgericht sturen en evalueren* – Nieuwe perspectieven op beleidsinstrumenten en beleidsevaluatie, Den Haag 2004.

- Van der **Knaap e.a. 2004**: Peter van der Knaap, Arno Korsten, Katrien Termeer en Mark van Twist (red.), *Trajectmanagement – Beschouwingen over beleidsdynamiek en organisatieverandering*, Utrecht 2004.
- Kocks 2006**: H.C. Kocks, *De controller en de integrale sturing en beheersing in de organisatie*, in: *EIPC 2006*, pag. 43 e.v.
- Korsten 2005a**: Arno F.A. Korsten, *Grote klasse! – Op zoek naar excellente ambtenaren en leiderschap*, Heerlen 2005.
- Korsten & Aardema 2006**: Arno F.A. Korsten & Harrie Aardema, *De Vallende Burgemeester – Een onderzoek naar factoren, omstandigheden, patronen en preventie- en interventiemogelijkheden*, Den Haag 2006 (BZK-publicatie).
- Korsten & De Goede 2006**: A. Korsten & P. de Goede (red.), *Bouwen aan vertrouwen in het openbaar bestuur*, Den Haag 2006.
- Kuypers 1980**: G. Kuypers, *Beginselen van beleidsontwikkeling*, deel A basistheorie en deel B praktische methoden, Muiderberg 1980.
- Lasswell 1971**: H.D. Lasswell, *A pre-view of policy sciences*, New York 1971.
- Lawrence & Lorsche 1967**: P.R. Lawrence & J.W. Lorsch, *Organizations and environment – Managing differentiation and integration*, Boston 1967.
- Lipsky 1980**: Michael Lipsky, *Street-Level Bureaucracy – Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York 1980.
- De **Loo, Nederlof & Verstegen 2006**: Ivo de Loo, Peter Nederlof en Bernard Verstegen, *Detecting Behavioural patterns of Dutch controller graduates through interpretive interactionism principles*, in: *Qualitative Research in Accounting & Management*, Vol. 3, No. 1, 2006, pag. 46 e.v.
- Maas 2001**: J.G.V. Maas: *Koers zetten en houden – Over de kwaliteit van sturen en besturen*, Deventer 2001.
- De **Man 2004**: Huibert de Man, *Bewust organiseren? De betekenis van onbewuste processen in organisaties en de consequenties daarvan voor strategievorming en organisatieverandering*, research paper Open Universiteit Nederland, juni 2004.
- Maslow 1976**: A.H. Maslow, *Motivatie en persoonlijkheid*, Rotterdam 1976 (vertaling van 'Motivation and personality', New York 1970/1954).
- Mayo 1945**: Elton Mayo, *Hawthorne and the Western Electric Company*, Boston 1945, in: Stillman 1992, pag. 148 e.v.
- McGregor 1960**: Douglas McGregor, *The human side of enterprise*, New York 1960, in: Stillman 1992, pag. 339 e.v.

- Merchant & Van der Stede 2003:** Kenneth A. Merchant & Wim A. van der Stede, *Management Control Systems – Performance Measurement, Evaluation and Incentives*, Prentice Hall 2003.
- Meyer & Rowan 1991:** John W. Meyer & Brian Rowan, *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*, in: Powell & DiMaggio 1991, pag. 41 e.v.
- Mintzberg 1999:** Henry Mintzberg, *Organisatiestructuren*, Schoonhoven 1999 (11e oplage van de vertaling van *Structure in fives*, 1983).
- Mintzberg 2004:** Henry Mintzberg, *Managers, maar dan echte – Over de zachte praktijk van het managen en de vorming van managers*, Schiedam 2004 (vertaling van: ‘Managers not MBAs’).
- Mintzberg e.a. 2005:** Henry Mintzberg, Bruce Ahlstrand & Joseph Lampel, *Strategie slaat terug! – De verbeelding aan de macht*, Amsterdam 2005.
- Morgan 1986:** Gareth Morgan, *Beelden van organisatie*, Schiedam 1986.
- Van den **Nieuwenhof 2005:** Rombout van den Nieuwenhof, *De Taal van Verandering – Veranderen in dialoog*, Schiedam 2005.
- Van **Nimwegen & Spits 2002:** H. Nimwegen en F. Spits, *Round Control – De positionering van de controllerfunctie in organisaties*, Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie, september 2002.
- Niskanen 1971:** William A. Niskanen, *Bureaucracy and representative government*, Chicago 1971.
- Noordegraaf 2002:** M. Noordegraaf, *Wat doen publieke managers? – De realiteit achter planning & control retoriek*, in: Bestuurskunde januari 2002, pag. 2 e.v.
- Otto & Derks 2003:** E.S. Derks en M.T. Otto, *De duale organisatie: dubbeldraads of dubbelop? – Anders sturen en anders organiseren als gevolg van de dualisering*, Utrecht 2003.
- Ouchi 1979:** William G. Ouchi, *A Conceptual Framework for the Design of Organizational Control Mechanisms*, in: Management Science, 25, nr. 9, pag. 833 e.v.
- Ouchi 1980:** William G. Ouchi, *Markets, Bureaucracies and Clans*, in: Administrative Science Quarterly, 25, nr. 1, pag. 129 e.v.
- Pessers 2006:** Dorien Pessers, *Vertrouwen van de burger wordt verkwanseld, want de vorm wordt belangrijker dan de norm*, in: NRC Handelsblad 23 september 2006, pag. 15.
- Pollitt & Bouckaert 2004:** Christopher Pollitt & Geert Bouckaert, *Public Managers Reform – A comparative Analysis*, Oxford/New York 2004 (second edition).

- Powell & DiMaggio 1991:** Walter W. Powell & Paul J. DiMaggio (ed.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago 1991.
- Pröpper & Kessens 2005:** Igno Pröpper & Hans Kessens, *Tussen pluche en publiek – Lokale politiek in de praktijk*, Bussum 2005.
- Puts 2004:** Harry Puts, *Planning en control met beleidskaders*, 's-Gravenhage 2004.
- Puts 2006:** Harry Puts, *P&C gesprekken*, 's-Gravenhage 2006 (te verschijnen).
- Quinn 1988:** Robert E. Quinn, *Beyond rational management – Managing the Paradoxes and Competing Demands of High Performance*, San Francisco 1988.
- Quinn 2004:** Robert E. Quinn, *De brug bouwen terwijl je erover loopt – Een gids voor leidinggeven bij verandering*, Den Haag 2004.
- Van der Ploeg e.a. 2002:** Infodrome-rapport *Controle geven of nemen – Een politieke agenda voor de informatiesamenleving*, Amsterdam 2001.
- Riedijk e.a. 2002:** F. Riedijk, S. Tillema & E. Moen, *De ontwikkeling van de controller in Nederland – Een verkenning in de praktijk*, Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie, juli/augustus 2002.
- RMO 2002:** Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Bevrijdende kaders – Sturen op verantwoordelijkheid*, Den Haag 2002.
- RMO 2006:** Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Vershil maken – Eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat*, Amsterdam 2006.
- Rosenthal 1981:** U. Rosenthal, *De hardnekkige illusie van een rationele bestuurlijke orde*, in: Van Doorn e.a., 1981, pag. 16 e.v.
- Ruigrok & Berghuis 2005:** Yacht/Tijdschrift Controlling, *Trends en ontwikkelingen in finance*, 2005.
- Sathe 1982:** Vijay Sathe, *Controller involvement in management*, Englewood Cliffs 1982.
- Schein 2005:** Edgar H. Schein, *Procesadvisering – Over de ondersteunende rol van de adviseur en het opbouwen van samenwerking tussen adviseur en cliënt*, Den Haag 2005.
- Schön & Rein 1994:** Donald A. Schön & Martin Rein, *Frame Reflection – Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*, New York 1994.
- Scott-Morgan 1995:** Peter Scott-Morgan, *De ongeschreven regels van het spel – Beheers en vernietig de verborgen regels en verwijder de barrières die organisatieveranderingen in de weg staan*, Groningen 1995.

- SCP 2001:** Sociaal en Cultureel Planbureau, *Bedreven en gedreven* – Een heroriëntatie op de rol van de Rijksoverheid in de samenleving, Den Haag 2001.
- Simon 1947:** Herbert A. Simon, *De besluitvorming in de organisatie*, Amsterdam 1967 (vertaling van 'Administrative Behavior' van 1947).
- Simons 1995:** Robert Simons, *Levers of Control* – How Managers Use Innovative Control Systems to Drive Strategic Renewal, Boston/Massachusetts 1995.
- Snellen 1987:** I.Th.M. Snellen, *Boeiend en geboeid* – Ambivalenties en ambities in de bestuurskunde, Alphen aan den Rijn 1987 (rede).
- Stillman 1992:** Richard J. Stillman II, *Public administration* – Concept and Cases, Boston 1992 (fifth edition).
- Taylor 1911:** F.W. Taylor, *The Principles of Scientific Management*, New York 1911.
- Teisman 2005:** Geert Teisman, *Publiek management op de grens van chaos en orde* – Over leidinggeven en organiseren in complexiteit, Den Haag 2005.
- Termeer 2004:** Katrien Termeer, *Duurzame transities* – Een beknopte methodologie voor trajectmanagement, in: Van der Knaap e.a. 2004, pag. 41 e.v.
- Teunisse e.a. 2005:** Peter B.W. Teunisse, Martijn de Kiewit en Henk Boshove, *De gezonde ondernemende gemeente* – De bedrijfsvoering van gemeenten in 2010, Den Haag 2005.
- Van Thiel & Leeuw 2003:** Sandra van Thiel & Frans L. Leeuw, *De prestatieparadox in de publieke sector*, in: *Beleidswetenschap* 2003, nr. 2, pag. 123 e.v.
- Tiggelaar 2005:** Ben Tiggelaar, *Dromen, durven, doen* – Het managen van de lastigste persoon op aarde: jezelf, Utrecht 2005.
- Tirion 2006:** H.B. Tirion, *Beleideffectmeting en legitimiteit* – Een studie over reflectie, objectiviteit, betrekkelijkheid en de provinciale beleidspraktijk, Enschede 2006 (proefschrift).
- Tjeenk Willink 1984:** H.D. Tjeenk Willink, *De mythe van het samenhangend overheidsbeleid*, Zwolle 1984 (rede.)
- Tjeenk Willink 2005:** H.D. Tjeenk Willink, *De Raad in de staat*, in: jaarverslag 2005 van de Raad van State.
- Vaassen 2003:** *Control en de controllerfunctie*, Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie, april 2003.
- Vandendriessche 1996:** Filip Vandendriessche, *De input-output manager* – Een inspirerend boek met vernieuwende managementconcepten, Tielt 1996.

- In 't Veld 2004: R.J. in 't Veld, *Innovatie als probleem*, college 11 mei 2004 in hooglerarenreeks over innovatie, Utrecht (Focus Conferences/SIOO).
- In 't Veld e.a. 1999: R.J. in 't Veld (red.), *Sturingswaan en ontnuchtering* – Het karakter van overheidssturing verandert. Het is zelfs de vraag in hoeverre de term sturing nog op zijn plaats is, Utrecht 1999.
- Verstegen e.a. 2004: B.H.J. Verstegen, I. de Loo, P.G.M. Mol, K. Slagter en H. Geerkens, *The Classification of Dutch Controller Graduates by Activities*, samenvatting presentatie congres European Accounting Association, Gotenburg 2004.
- VGS/VNG 2004: Vereniging van gemeentesecretarissen en Vereniging van Nederlandse Gemeenten, *De slagvaardige overheid* – Perspectief op prestatie, Den Haag 2004.
- Vosselman 2006: Ed Vosselman, *De dynamiek van accounting & control*, Nijmegen 2006 (rede).
- De Vries 1999: Michiel S. de Vries, *Het idee van beleidsgeneraties: Een aanzet tot het ontwikkelen van een positieve theorie over beleidsverandering*, in: *Beleidswetenschap* 1999, nr. 3, pag. 207 e.v.
- De Vries 2005: Michiel S. de Vries, *De ontmythologisering van het openbaar bestuur*, Nijmegen 2005 (rede).
- De Waal, Biltstra & Otten 2004: A.A. de Waal, E.P. Biltstra & P.H.J. Otten, *Beyond budgeting* – Het praktisch alternatief voor budgetteren, Deventer 2004.
- De Waal & Kerklaan 2004: *De resultaatgerichte overheid* – Op weg naar de prestatiegedreven overheidsorganisatie, Den Haag 2004.
- Wallis & Dollery 1999: Joe Wallis & Brian Dollery, *Market failure, Government failure, Leadership and Public Policy*, New York 1999.
- Weber 1921: Max Weber, *Gezag en bureaucratie*, Rotterdam 1972 (vertaalde selectie uit: *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1956, oorspr. 1921).
- Weggeman 1997: Mathieu Weggeman, *Kennismanagement* – Inrichting en besturing van kennisintensieve organisaties, Schiedam 1997.
- Weick 1979: K.E. Weick, *The Social Psychology of Organizing*, New York 1979 (second edition).
- Weick 1995: Karl E. Weick, *Sensemaking in Organizations*, California 1995.
- Weick & Quinn 2004: Karl Weick & Robert Quinn, *Organizational Change and Development: Episodic and Continuous Changing*, in: Boonstra e.a. 2004, pag. 177 e.v.
- Wilson 1887: Woodrow Wilson, *The Study of Administration*, in: Stillman 1992, pag. 6 e.v.

Wilson 2005: Timothy Wilson, *Vreemden van onszelf* – Waarom we niet weten wie we zijn, Amsterdam 2005.

WRR 2004: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Bewijzen van goede dienstverlening*, Amsterdam 2004.

WRR 2006: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Lerende overheid – Een pleidooi voor probleemgerichte politiek*, Amsterdam 2006.

Zohar & Marshall 2000: Danah Zohar & Ian Marshall, *Spirituele intelligentie* – De kwaliteit die grenzen verlegt, Utrecht/Antwerpen 2000.



Trefwoordenregister

A

Aanbodgericht	35, 37, 109
Aandacht	129, 130, 162
Aanvaardbaarheid	35, 37, 48
Accountantsverklaring	95
Adhocratie	38, 57
Administratieve lasten	99
Administratieve organisatie (AO)	146
Afdelingenmodel	141
Afdelingsplan	18, 95, 103
Afdelingsrapportage	18
Afrekenen	175, 176, 178
Afschuiven	176
Afspraak = afspraak	46
Afwijkingen	121
Agenda	119, 127, 175, 177
Ambigüiteit	38, 155
Andere Overheid	89, 93, 157
Anders regelen	89, 163, 175
AO	33
Appreciative inquiry	41, 67
Assessment	172, 176
Auditing	18, 33, 88, 95, 99, 117, 159
Authenticiteit	65
Autopoiese	68

B

Backoffice	135, 141
Balanced scorecard	33, 37
Balans	163
Basis op orde	53, 54
Basisbehoeften	74
BBI	16, 51, 78
BBP	15
BBV	16, 29, 98, 101, 102
Bedrijfsbureau	141
Bedrijfsmatig werken	52
Begroting	100
Begroting, concern-	105
Begroting, meerjaren-	102
Begroting, programma-	18, 95, 102, 143

Begrotingsproces	103
Begrotingswijzigingen	84, 100
Beheer	142
Beheersen	35
Behoeftehiërarchie	72
Beleidsaccumulatie	64
Beleidsgeneratietheorie	62
Beleidskaders	102
Beleidsnota's	102
Beleidsplan	18
Beleidsrapportage	18
Beleidsuitvoering	86
Beleidsvrijheid	125
Beliefs systems	35, 39
Beloning	85
Benchmarking	38, 125
Bestuurs- en managementconcept	31, 159, 177, 179
Bestuurs- en managementondersteuning	141
Bestuurs- en managementvisie	18
Bestuursakkoord	105
Bestuursopdracht	159
Bestuursrapportage	18, 95, 101
Betekenisgeving	37, 66, 69, 83, 128, 158
Bewakers	35
Beweging	16, 83, 85
Beyond budgeting	90
Birkmanmethode	36
Bottom-up	35, 37, 66, 118
Boundary systems	35, 39
Bounded rationality	37, 175, 179
BPR	37
Budgettering	90
Bureaucratie	30, 36, 68, 93
Bureaucratie, machine-	57
Bureaucratisering	34
Burgerindicatoren	125
Burgerjaarverslag	110
Burgerparticipatie	138
Burgerrollen	124, 154
Business advocate	142
BZK	107
C	
CBS	107, 117
Change agent	69, 72
Chaos	35
Chaostheorie	38
Cliëntelisme	124
Collegeprogramma	18
Command and control	90
Communicatie	98, 104, 126, 129, 130, 155, 165, 169, 175, 178

Communiceren	177
Competentiemanagement	39, 176
Competing values	109
Complementair bestuur	79
Complexiteitstheorie	38
Compliance	63
Complimenten	175
Concerncontroller	141, 142, 159
Concerncontroller, positie	160
Concernstaf	141
Concurrentie	37
Conflict	58
Consensusdwang	68
Contact	162, 175
Contingentie	38
Contractmanagement	96
Control als communicatie	104
Control, aansturing van	160
Control, als onafhankelijk geweten	160
Control, begrip	14, 55, 56, 130
Control, beleids-	33, 78, 96
Control, clan	67, 69, 82
Control, concern-	142
Control, financiële	33, 96, 156
Control, helpende	21, 144, 158, 162
Control, I&A-	33, 96
Control, impliciete	68
Control, inspirerende	87
Control, juridische	33, 96
Control, nieuwe vormen van	20, 136
Control, operations	130
Control, organisatie-	142
Control, P&O-	33, 96
Control, round	136
Control, schijn-	44, 49
Control, taak-	142
Controle	102, 103, 178
Controle op controle	64
Controle, externe	58
Controle, obsessie voor	58
Controlfunctie	146
Controlfunctie, ontwikkeling van	151
Controlitis	30
Controller, als bedrijfseconomisch geweten	156
Controller, als business partner	156
Controller, als informatiemakelaar	159
Controller, betrokken	157
Controller, eenzame	160
Controller, term	147
Controllerbureau	156
Controllers nieuwe stijl	156

Controllers, helpende	131, 144, 146, 153, 156, 157, 158, 162, 168, 169
Controllersopleiding	149
Controllersoverleg	141, 147, 159
Controlliteratuur	156
Controlparadox	13, 16, 18
Corporate policeman	142
Creaming off	52
Cultuur- en gedragsverandering	42, 46, 69, 70, 72, 181
Cultuur, afreken-	77
Cultuur, non-interventie-	52, 81, 182
Cultuurbehoeften	75
Cultuurverandering	19
D	
Dashboard	101, 111, 112, 116, 121, 163
Decentraal tenzij	176
Democratie	37, 66, 118
Demotivatie	41, 58
Denkers	35
Deregulering	64
Development	37, 172, 179
Diagnostic control systems	35, 39
Dialogoog	104, 126, 129, 179
Dienend	35
Dienstbaarheid	38, 60, 108
Dienstcontroller	141
Dienstenmodel	141
Dienstplan	18, 95
Dienstrapportage	18
Dilemma	38
Directiefuncties	172
Directiemodel	135, 141
Disclaimergedrag	155
Discussie	126
Doelen	35
Doelen, inspirerende	80
Doelmatigheid	35, 38, 51, 99
Doeltreffendheid	35, 38
Doeners	35
Drie H's	95
Drie W's	95
Dualisme	99, 163
Duelliseren	163
Dynamiek	36
Dynamiek van alledag	85
Dynamiek van niet veranderen	41, 69
E	
Een-tweetjes	45
Effecten	102
Effectmeting	48, 101, 128

Efficiencyparadox	51, 52
Eigenbelang	35
Emotie	37, 63, 65
Empowerment	92
En-en	42
Erkenning	129
Ervaring	65
Evaluatie	48, 64
F	
Faciliteren	107, 162, 171
Filtering	49, 50
Fixatie	35
Flexibiliteit	36
Flow	137
Formats	44, 50, 52, 89, 103, 115, 146
Formeel	35
Fragmentatie	35, 38, 118
Frames	35
Frontoffice	135, 141
Functieprofiel	179
Functionerings- en beoordelingsgesprekken	50, 95, 104, 127
G	
Gedragcode	74
Gescheiden circuits	45, 59, 130, 154, 157, 159, 167, 176
Gevoel	65
Goed gesprek	50
Going concern	105, 108
Governance	61, 78
Grensvervaging	38
Griffie	99
Groupthink	68, 161
H	
Hard	36
Helpen, leren	131
Helpende controllers	158
Hiërarchie	81, 130, 159, 172
Holistisch	39
Homo economicus	36
Homo politicus	37
Homo sociologicus	37
Hoofdfuncties	140
Hoofdlijnen	102, 158
Horizontaal	38, 79, 135, 136, 139, 170
HRM	65
Human relations	35, 37
Hypocrisie	52, 83

I

ICT	20, 98
Ideaalbeelden	71, 81, 164, 176, 178
IFRS	63
In control	13, 14, 56, 165
InAxis	65
Incrementeel	97, 165
Indicatoren	102
Infocratie	35, 38
Informatie	35
Informatie, ontzielde	50
Informatiebehoefte	105, 109, 121, 159
Informatie-overload	96, 113
Informatiesysteem	128
Informeel	35
Informeel circuit	45
INK	31, 33, 36
Inleiding en opzet	14
Innerlijke stem	65
Innovatie	32, 33, 67, 81, 84, 157, 171
Inspiratie	80
Integraal management	141, 175
Integraliteit	34, 137, 169, 170, 178
Integriteit	169
Interactieve beleidsvorming	138
Interactive control systems	39
Intuïtie	37, 63, 65
Invuloefeningen	43, 45
ISO	33, 36
Ist	81
IV3	99, 152

J

Jaarrekening	18, 95, 100, 101
Jaarstukken	98
Jaarverslag	18, 87, 95

K

Kadernota	101
Kaderstelling	102
Kaderstelling, financiële	152
Kanteling	33, 124, 135, 139, 141, 172
Ketens	138
Kosten-batenanalyse	37
Kostensoorten	152
Kwaliteit	167
Kwaliteit, begrip	35, 36
Kwaliteitshandvesten	38

L	
Legitimiteit	128
Leiders, verbindende	166, 179
Leiderschap, begrip	14, 162
Leiderschap, fundamentele staat van	65, 173
Leiderschap, hiërarchisch	65
Leiderschap, systeemdoorbrekend	174
Leiderschap, verbindend	21, 157, 170, 174
Leiderschapsstijl	162
Leiding	118
Leren en veranderen	66, 81, 156
Leren en veranderen, eerste-, tweede- en derde-orde	75
Lerende organisatie	59
Lijstjes	179
Lineair causaal denken	85
Logica van de burger	141
Loosely coupled	45
Loyaliteit	159, 178
Luisteren	118, 158
M	
Macht	38, 40, 130, 164
Machtsafstand	40
Mallen	44
Management accounting	55
Management by exception	108
Management control	55
Managementinformatie	59
Managementrapportage	18, 95, 101, 121
Manager, begrip	14
Marktgericht	35, 37
McDonaldization	52
Mediacratie	64
Mediarapportages	18
Meer van hetzelfde	42, 58
Mensgericht	173
Mensgericht denken	35
Mentale programmering	76, 131, 172
Middelen	33, 175
Middenbestuur	126
Missie	18, 120
Monitoring, financiële	152
MT (managementteam)	156
MTO	167
N	
Najaarsnota	18
Negatieve beeldvorming	58, 82, 131, 167, 170
Netwerken	69
Neveneffecten, ongewenste	52
Niet-financiële aspecten	33

Normatief	139
Normen	35, 37
NPM	34, 35, 37, 70, 78
O	
Of-of	42
Omgevingsgericht denken	35, 38
Onderbewust	66
Onderhandeling	35
Ondernemerschap	37, 92, 131
Onderstroom	65, 66, 78, 164
Onderuitputting	47
Ongehoorzaamheid	161
Ontbureaucratisering	44
Ontwikkelingsbehoeften	75
Opdrachtgever-opdrachtnemer	143, 159
Operationeel niveau	18
Organisatiegericht	173
Organisatiegericht denken	35, 36
Organisatie-ijsberg	72
Organisatieontwikkeling	72
Outsourcing	142
Overheadreductie	97
Overleg	128
Overlevingsmechanisme	180
Overnormering	63, 73, 181
P	
P&C, begrip	32
P&C, definitie	55
P&C, schijn-	52
P&C, systeem	15, 16, 32, 43, 55, 56, 59
P&C, terreur van	59, 162, 165
P&C-cyclus	18, 43, 44, 45, 83, 95
P&C-cyclus, vereenvoudiging van	101
P&C-instrumenten	165
Paragrafen, verplichte	152
PDCA-cyclus	31
Performance	36, 37
Performance paradox	52
Performance paradox, omgekeerde	81
Perspectievennota	101
Petrischaaltjes	68, 69, 81
PIOFA	21, 33, 141
Planned change	69, 70, 73, 178
Plannen	18, 46
Planning	56, 104
Planning, blauwdruk-	48
Pocket veto	51, 52
Politics-administration dichotomy	36
POP	18, 104

Postmodern	38
PPS	159
Praters	35
Prestatieafspraken	15, 168
Prestatie-indicatoren	38
Prestatiemanagement	38
Prestatieparadox	52
Prestatieveld	115, 125
Presteren	35
Procesarchitectuur	139
Procesdenken	139
Procesmanagement	138
Productenbegroting	99
Productenraming	18, 95, 103
Productenrekening	18, 103
Profiel & progressie	86
Programmamanagers	139
Programmatisch werken	136, 139, 140
Projectmatig werken	47
Projectplan	18
Projectrapportage	18
Provinciemonitor	125
Psychologisch contract	132
Public choice	36
R	
Raadsagenda	104
Raadsprogramma	18
Rapportcijfers	63
Rapporten	18, 48
Rationeel	39, 65, 139, 175, 178
Rationele actor model	36
Rechtmatigheid	35, 36
Rechtmatigheidstoets	52, 89
Reframing	35, 66
Regeldruk	63, 66
Regelen	35
Regelreflex	64
Regisseren	136, 158, 159, 177
Rekenkamer	99, 117, 159
Reorganisatie	169
Reserves en voorzieningen	152
Resultaatgericht	35
Resultaatgericht denken	35, 37
Retoriek	52
Risico nemen	181
Risicomanagement	15, 88, 108, 152
RPE	64

S

Samenwerking	158, 175
Sanctie	85
Schaduwadministratie	141
Schakelen	154
Scharrelruimte	47
Science of administration	35, 36
Scientific management	35, 36
Sectorenmodel	141
Sectorplan	18
Sectorrapportage	18
Septembercirculaire	103
Service level agreement	96, 139, 142
Shared services	142, 154, 159
Single-audit	99
Single-information	99
SMART	15, 37, 45, 79
Sociaal-constructionisme	35, 37, 66, 67
Sociale controle, operationele	68
Socratisch gesprek	126
Soft	162
Soll	81
Spiritualiteit	65
Staat van de gemeente	79, 101, 115, 122, 125
Stafsturing	52, 59
Standaardindicatoren	125
Standaardisering	36, 57, 67
Stapeling	46, 47, 104
Stimuleren	35
Stolling	16, 83, 85
Stollingsmoment	98, 100
Strategie	120
Strategisch niveau	18, 80
Structuurbehoeften	74
Structuurverandering	172, 177
Sturen	118, 130, 138
Sturen op hoofdlijnen	102
Stuurcriteria	115
Symboliek	52
Synchroniciteit	65
Synergie	38
Systeem, begrip	67
Systeendenken	67
Systeemdruk	52

T

Taakvolwassenheid	131
Taalgebruik	116
Tabaksblad	63
Tactisch niveau	18
Teambuilding	37

Termijnagenda	104
Tijdschrijven	43, 164
Toezicht	64, 168, 178
Top-down	35, 36, 69
Transparantie	38, 97, 152, 170
Trias politica	63
Tunnelvisie	52
Tussenrapportages	99
V	
Variëteit	40
VBTB	15, 78
VBTB-evaluatie	113
Veelvormigheid	38, 143
Veranderbereidheid	69
Verandering, diepgaande	65
Verantwoording	49, 79, 127, 138, 168
Verkennen	35
Verkiezingsprogramma	18
Verkokering	141, 156, 165
Vernieuwing	32, 33, 35, 40, 67, 81, 86, 171
Verschil	40, 67, 81, 98, 130
Vertrouwen	63, 77, 90, 158, 162, 169
Verwachtingen	130, 167
Vier R-model	31
Visie	18, 95, 120
Visitatie	159
VNG	125
Volksvertegenwoordiging	110, 115
Voorcalculatie	105
Voorjaarsnota	18, 101
Voortgangsgesprekken	50, 51, 95
Vraag	35, 126
Vraaggericht	109
Vraagpatronen	141
W	
Waan van de dag	85
Waarden	35
Waarden, stille	74, 164, 182
Waarom-vraag	175
Wantrouwen	89, 129, 158, 178
Wantrouwen, geïnstitutionaliseerd	52
Watdoetjegemeente.nl	125
Weerstand	41, 70
Weerstandsvermogen	152
Window dressing	52, 88
Win-win	38
Woensdag gehaktdag	49
Workflow	137, 138
WRR	139

Z	
Zacht	36, 65
Zakelijk	37
Zelfreferentialiteit	68, 157, 167
Zelfreflectie	179
Zelfregulering	35, 66, 68
Zelfsturing	61, 176
Zingeving	37, 71, 77, 164



Nootverwijzingen

(Literatuurverwijzingen zijn verkort weergegeven; zie de literatuurlijst voor de volledige gegevens.)

- 1 Om praktische reden benoemen we de ten tonele gevoerde overheidsactoren met 'hij', 'zijn' en 'hem', maar natuurlijk bedoelen we dan ook 'zij' en 'haar'.
- 2 Paul 't Hart, aangehaald in Aardema 2004, pag. 26.
- 3 BBI = beleids- en beheersinstrumentarium, later ook: bestuurlijke vernieuwing, bedrijfsvoering en informatie(voorziening).
- 4 BBP = beleids- en beheersproces. BBP is in hoge mate vergelijkbaar met BBI.
- 5 VBTB = van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording. Intussen ook geëvalueerd, zie Financiën 2004/2005.
- 6 SMART = specifiek, meetbaar, aanvaardbaar, realistisch, tijdgebonden. SMART betekent dus: precies en concreet willen weten waar het om gaat, het kunnen vastpakken, optellen, aftrekken en willen dat 'iedereen' erachter staat.
- 7 BBV = Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten.
- 8 Voor een empirische evaluatie van het BBI-project: Aardema 2002.
- 9 ICT = informatie- en communicatietechnologie.
- 10 Binnenlandse Zaken 2003.
- 11 Zie hoofdstuk 2.
- 12 Zie over de begrippen 'hard' en 'zacht' onze desbetreffende opmerkingen bij overzicht 2 in het volgende hoofdstuk.
- 13 PIOFA = de interne functies personeel, informatie, organisatie, financiën, automatisering. Soms worden hierbij ook nog de C van communicatie, de J van juridische zaken en H van huisvesting bij opgevoerd: PIJCOFAH, of dus een deel hiervan.
- 14 De 36 collega's die per e-mail een reactie gaven op de gestelde drie vragen (waarvoor grote dank!) waren (in willekeurige volgorde): Ronald van der Steen, Werner van der Linden, Henri Zwijnenberg, Cees van der Made, Hans Sleuwits, Jeroen Claase, Koos van Huissteden, Herwin Bult, Cees Tjepkema, Peter Buitenhuis, Dennis Lacroix, Wil Jonk, Arie van Dieren, Ruurd Smits, Ard Bakker, Richard Journée, Charles Teerlink, Kees van Wieringen, Edwin van Veen, Werner van der Linden, Rob de Bakker, André Kardol, Ferry Knaack, Jacques van Haaster, Maaïke Heringa, Jan van der Weerd, Roel Wever, Marcel Barre, Mariet Nijhuis, Walter Bak, Jacqueline Schoone, Ap Kraaijenzank, Babette van der Wiel, Roger Smeets en René Schrijver.
- 15 Aan deze bijeenkomst – mede onder leiding van BMC-collega Marcel Barre – namen de volgende TMOP-adviseurs deel: Marc Leenders, Albert de Vries, Anne Schipper, Arie Delfgouw, Arie van Dieren, Arjen Schrijver, Cees Tjepkema, Cees Veerman, Erwin Latuhihin, Henri Zwijnenberg, Jantine Waijen-

- berg, John Kerstens, Jos Hesling, Pieter Jan Gutter, Richard Journée, Tom van Kraaij, Ton Steenweg, Maaïke Heringa, Bernhard Drost, Hendrik Jan Catsburg en Jurrien Westhoek.
- 16 Zie voor een overzicht van bedrijfsvoeringstechnieken bijv. Hakvoort & Klaassen 2004.
- 17 Te vinden in menig P&C-boek en in de praktijk in menig bestuurs- en managementconcept.
- 18 SCP 2001.
- 19 Anthony & Young 1999.
- 20 Kaplan & Norton 1999.
- 21 Van Egten & Veldman 2006; Van Helden e.a. 2005.
- 22 Zie o.m. Aardema 2002.
- 23 Zie voor voorbeelden hoe e.e.a. door de praktijk is opgepakt bijv. Berg e.a. 2003, met o.m. voorbeelden van de controlorganisatie van het ministerie van Justitie, het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de gemeente Rotterdam, het INK-model bij de Nederlandse politie, de auditfunctie bij de Belastingdienst, kwaliteitsmodellen, e-government enzovoort.
- 24 Zie ook Van Helden e.a. 2005, mede op basis van een peiling van opvattingen onder controllers.
- 25 Zie ook de pleidooien van Puts 2004 en van Dolmans & De Jonge 2006.
- 26 Zie Aardema 2002, pag. 39.
- 27 Bijv. Herweijer 2005, pag. 33 e.v. Vgl. de vier rationaliteiten van Snellen in zijn oratie van 1987: politiek, juridisch, wetenschappelijk, economisch. Vgl. ook de ondertitel van het bekende handboek Openbaar bestuur van Bovens e.a. 2001: Beleid, organisatie en politiek. Enzovoort.
- 28 Quinn 1988.
- 29 Taylor 1911.
- 30 Gulick & Urwick 1937; Fayol 1949.
- 31 Zie www.birkman.com.
- 32 Wilson 1887; Goodnow 1900.
- 33 Weber 1921.
- 34 Downs 1967; Niskanen 1971.
- 35 Zie www.ink.nl; Bentlage e.a. 1998.
- 36 Hammer & Champy 1997.
- 37 Kaplan & Norton 1999.
- 38 Zie bijv. Pollitt & Bouckaert 2004.
- 39 Barnard 1938; Mayo 1945; McGregor 1960; Maslow 1976.
- 40 Zie www.birkman.com.
- 41 Idenburg 1999.
- 42 Simon 1947.
- 43 Wallis & Dollery 1999, pag. 188 e.v.
- 44 Korsten 2005a, pag. 15.
- 45 Bijv. Covey 2005; Mintzberg 2004; Quinn 2004. Zie ook het boek van Boonstra e.a. 2004.
- 46 Zie bijv. Weick 1979 en in ons land o.m. Van Dongen e.a. 1996, Termeer 2004, Homan 2005 en Homan 2006. In de beleidstheorie Schön & Rein 1994.
- 47 Lasswell 1971; in Nederland bijv. Kuypers 1980.
- 48 Zie www.birkman.com.
- 49 Zie bijv. De Waal & Kerklaan 2004.
- 50 Easton 1965; Katz & Kahn 1966; Lawrence & Lorsch 1967.

- 51 O.m. Frissen 2002.
 52 Zie www.birkman.com.
 53 Morgan 1986.
 54 Simons 1995.
 55 Zie bijv. Janssens & Steyaert 2001.
 56 Hofstede 2001.
 57 Bijv. Bovens 2006: *‘Wil tot verschil’*; RMO 2006: *‘Verschil maken’*.
 58 Cooperrider & Whitney 1999.
 59 Bekke 2003.
 60 Weick 1979, pag. 111 e.v.
 61 Van der Knaap & Schilder 2004, pag. 9.
 62 Ter Bogt 2000.
 63 Bijv. Den Hoed e.a. 1987.
 64 Zie bijv. Tirion 2006.
 65 De Vries 2005.
 66 Financiën 2004/2005, VBTB-evaluatie, pag. 14.
 67 T.a.p., pag. 32.
 68 Tjeenk Willink 1984.
 69 Tjeenk Willink 1984, pag. 17.
 70 Rosenthal 1981.
 71 Onder ‘de staf’ verstaan wij alle functionarissen die intern werkzaamheden verrichten voor andere functionarissen. Dan gaat het dus zowel om o.m. P&C-functionarissen als om leidinggevendenden. Onder ‘de lijn’ verstaan wij alle functionarissen die werkzaamheden verrichten voor ‘de buitenwereld’.
 72 Zoals Tirion 2006 uiteindelijk bepleit in zijn proefschrift over het invoeren van een systeem van beleidseffectmeting bij de provincie Friesland, nadat hij erachter is gekomen dat planning & control in instrumenteel-normatieve zin niet werd geaccepteerd. Zie ook Puts 2006.
 73 De Caluwé en Vermaak 2000, pag. 25.
 74 WRR 2004 pag. 12.
 75 Zie o.m. De Bruijn 2001.
 76 Van Thiel & Leeuw 2003.
 77 Zie bijv. DiMaggio & Powell 1991; Brunsson 1989.
 78 Anthony & Young 1999, pag. 4.
 79 Vgl. Bots 2006.
 80 Puts 2006.
 81 Aardema 2000.
 82 En dan ook nog vaak in louter financiële zin, zie bijv. Bots 2006, pag. 12.
 83 Van Egten & Veldman 2006, pag. 78.
 84 Vosselman 2006; De Loo, Nederlof & Verstegen 2006; Verstegen e.a. 2004; Burns & Scapens 2000.
 85 Merchant & Van der Stede 2003, pag. 4.
 86 Vgl. Bots 2006.
 87 Mintzberg 1999.
 88 Zie Weber 1921.
 89 Deels gebaseerd op een samenvatting die eerder gebruikt is in Aardema 2002.
 90 Bots 2006, pag. 12, omschrijft een management control systeem als het geheel van verantwoordelijkheden, procedures, taakverdelingen, informatie-systemen, organisatiestructuren, regelingen en hulpmiddelen die managers hanteren om te bereiken dat het gedrag en de besluiten van medewerkers aansluiten op het doel en de strategie van de organisatie.

- 91 Zie ook Noordegraaf 2002.
- 92 Daarover wist hij met verve te vertellen in de lezingen die hij hield over zijn boek *Logica van het gevoel* (Cornelis 1997).
- 93 Zie bijv. Cools 2005.
- 94 Zie bijv. ook het door RMO 2002 geconstateerde nieuwe besturingsparadigma.
- 95 Vgl. De Vries 1999.
- 96 In 't Veld 2004.
- 97 Pessers 2006.
- 98 Zie de hierna genoemde voorbeelden uit de managementliteratuur.
- 99 Tjeenk Willink 2005.
- 100 Pessers 2006.
- 101 Aardema 2005c.
- 102 Zie ook Hoogendoorn 2004.
- 103 Financiën 2004/2005, VBTB-evaluatie pag. 3. Zie ook pag. 26: *'De RPE is een uitwerking van de Comptabiliteitswet (CW). De CW bepaalt dat de vakministers verantwoordelijk zijn voor de doeltreffendheid en de doelmatigheid van beleid én de beleidsuitvoering, dat zij die periodiek dienen te onderzoeken en dat zij de Algemene Rekenkamer op de hoogte stellen van het instellen van het onderzoek en de resultaten (art. 20 en 21 van de CW). De CW geeft ook aan dat de Minister van Financiën regels kan stellen met betrekking tot de taken en bevoegdheden die behoren bij deze verantwoordelijkheden. Dat gebeurt in de RPE.'*
- 104 Financiën 2004/2005, VBTB-evaluatie, pag. 34.
- 105 Idem Financiën 2004/2005, VBTB-evaluatie, pag. 34.
- 106 Termeer 2004, pag. 56.
- 107 Mintzberg 2004.
- 108 Quinn 2004.
- 109 Covey 2005.
- 110 Simon 1947.
- 111 Wilson 2005.
- 112 Naast 'sociaal-constructionisme' wordt ook wel gesproken van 'sociaal-constructivisme'. Dat is volgens Thijs Homan niet hetzelfde. Sociaal-constructivisten gaan volgens hem ervan uit dat betekenis 'tussen de oren' zit, terwijl constructionisten juist stellen dat betekenis 'tussen de neuzen' zit: gedeelde betekenissen ontstaan in interactie en zijn er alleen zolang het gesprek gaande is (Homan 2006, pag. 53).
- 113 Berger & Luckmann 1966.
- 114 Weick 1979.
- 115 Zie ook Van Dongen e.a. 1996.
- 116 Ouchi 1979; Ouchi 1980.
- 117 Niet iedereen is het eens met Ouchi dat je dit kunt benutten voor sturing van de organisatie.
- 118 Van Dale 2005.
- 119 Dunsire 1978.
- 120 Lammers 2000: 559 e.v.
- 121 Bovens 2005, pag. 47; Easton 1965.
- 122 't Hart e.a. 1991; Janis 1972.
- 123 Bennebroek Gravenhorst & In 't Veld 2004.
- 124 Termeer 2004, pag. 55.
- 125 Zohar & Marshall 2000.

- 126 French & Bell 1984; De Caluwé & Vermaak 2000, pag. 37/38; Homan 2005, pag. 48; Maslow 1976.
- 127 Wilson 2005; De Man 2004.
- 128 Aardema 2005c.
- 129 Scott-Morgan 1995.
- 130 Bijv. diverse auteurs in Boonstra e.a. 2004.
- 131 Uit empirisch onderzoek blijkt dat vertrouwen – in tegenstelling tot wantrouwen – bevordert dat relaties soepel verlopen; het helpt betrokkenen om risico te nemen, een sprong te maken naar samenwerking die verder gaat dan wat op zuiver rationele gronden te rechtvaardigen is, aldus Bijlsma-Frankema en Smid 2006. Zie ook: Cools 2005.
- 132 VGS/VNG 2004.
- 133 Bang e.a. 2003.
- 134 Complementair bestuur 1977.
- 135 Binnenlandse Zaken 2003.
- 136 Aardema & Korsten 2005, pag. 74.
- 137 SMART = specifiek, meetbaar, aanvaardbaar, realistisch, tijdgebonden.
- 138 Zie bijv. Financiën 2004/2005 met betrekking tot de VBTB-evaluatie, pag. 12 e.v. De conclusies zijn niet mals. Over het aantal doelstellingen: *‘Alles is prioriteit en feitelijk dus niets. Dit is toe te schrijven aan ambitieuze voornemens en een technische en geforceerde presentatie van de vormvereisten uit de comptabele wet- en regelgeving (en uitwerkingen daarvan).’* Over de helderheid van doelen: *‘Er is sprake van vage doelen en niet duidelijk is welke bijdrage de overheid levert aan het bereiken van de doelstellingen. Activiteiten worden regelmatig gedefinieerd als doelen. Verwarrend is ook dat instrumenten onder verschillende doelstellingen staan.’* Over goede indicatoren: *‘Evenals het formuleren van doelstellingen is ook het benoemen van goede indicatoren moeilijk. Vage doelen zijn de voornaamste reden voor vage indicatoren of het niet in kaart brengen van resultaten. Ook worden interne prestaties zoals doorlooptijden of informatiegegevens die beschikbaar zijn gebruikt als indicatoren. Soms worden prestaties in miljoenen euro’s uitgedrukt, bijvoorbeeld € 200 miljoen in 100 projecten. Meestal om te voldoen aan de vormvereisten van ‘goede’ doelformuleringen uit de Rijksbegrotingsvoorschriften. Vele indicatoren hebben iets kunstmatigs of zijn geforceerd om aan de gevraagde opdracht te voldoen.’*
- 139 Financiën 2004/2005, VBTB-evaluatie, pag. 46 e.v.
- 140 Vandendriessche 1996.
- 141 Aardema 2006.
- 142 Lipsky 1980.
- 143 Aardema 2006.
- 144 Zie o.m. Homan 2005, pag. 353 e.v.; Teisman 2005, pag. 167 e.v.
- 145 Kuhry en Pommer 2005.
- 146 Zie o.m. Ter Bogt 2005.
- 147 Weick 1995, pag. 182 e.v.
- 148 Karl Weick, *‘Voeg het woord bij de daad’*. Vertaling uit Weick 1995 in Mintzberg e.a. 2005, pag. 153. Katrien Termeer verwoordt het zo, weer wat dichters bij ons onderwerp – control bij de overheid: *‘Veel van onze sturings- en beheersingsinstrumenten zijn gericht op het bestrijden van variëteit. Inspanningen beogen het bewegende te bevriezen, door het te willen controleren en beheersen. Onzekerheid en crisis versterken de druk om met een beeld te komen en dat te fixeren. Het paradoxale van ‘control’ is dat het beheersbaarheid lijkt te verschaffen. In de praktijk blijkt het vaak een tijdbom. De ontwikkeling binnen en tussen*

- configuraties raakt geblokkeerd doordat de constructie van werkelijkheden wordt vertraagd – alsof er geen andere werkelijkheden mogelijk zouden zijn. Blokkades doen zich voor wanneer de afgrenzing van de configuratie opgelegd wordt (terwijl er heel veel variatie is) en daarmee de instandhouding van de stabiele situatie veel energie kost. Mensen ervaren dat ook. Vitaliteit lekt weg. Mensen zijn krampachtig bezig het bestaande in stand te houden terwijl ze eigenlijk weten dat het niet kan. Ze zoeken dan naar rationalisaties.’ (Termeer 2004, pag. 46).*
- 149 Roel in 't Veld 11 mei 2004 in zijn college 'Ordelijke chaos is noodzakelijk voor innovatie. Maar niet voldoende.' Onderdeel van de collegereeks 'Innovatie' van Focus Conferences.
- 150 Aardema 2000, pag. 192 e.v.
- 151 Binnenlandse Zaken 2003.
- 152 Hope & Fraser 2003; zie ook De Waal, Biltstra & Otten 2004,
- 153 Zie bijv. Van der Ploeg e.a. 2002: 'empowerment van de samenleving'. De benadering geldt mutatis mutandis ook voor 'empowerment van de organisatie'.
- 154 Financiën 2004 / 2005.
- 155 Aardema 2006, pag. 59.
- 156 Ontleend aan het zogenaamde VBTB-project (afkorting van de onderliggende regeringsnota 'Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording', zie Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 573, nr. 1-2).
- 157 Eveneens ontleend aan het VBTB-project.
- 158 Zie voor een uitgebreide bespreking van deze verschillende vormen van control: Aardema 2000, pag. 262 e.v.
- 159 Hofstede 1981; Hoeksema 2005, pag. 60.
- 160 Teisman 2005, pag. 185. En op pag. 183 merkt hij op: 'Vereenvoudiging en interne orde zijn van belang om tot verbindend leiderschap te komen.' Verbindend leiderschap richt volgens hem de aandacht op het vermogen om het handelen zo op elkaar af te stemmen dat leidinggevend en elkaar versterken en zo invulling geven aan het idee van leiderschap als interact (a.w. pag. 182).
- 161 Teunisse e.a. 2004.
- 162 Het 'Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten' dat vanaf begrotingsjaar 2004 de Comptabiliteitsvoorschriften 1995 is komen vervangen.
- 163 Art. 71 e.v. BBV. Zie ook www.commissiebbv.nl. De IV3-regeling en de bijbehorende circulaire zijn onder meer te downloaden via deze website.
- 164 Zie Comptabiliteitswet 2001 en Rijksbegrotingsvoorschriften 2006, te downloaden via onder meer www.minfin.nl. Anders dan bij provincies en gemeenten het geval is spreekt de Comptabiliteitswet bijvoorbeeld expliciet van een 'voorjaarsnota' (CW art. 15) en zijn departementen gehouden om op allerlei momenten verantwoordingsinformatie aan andere departementen aan te leveren.
- 165 Nota van toelichting bij het BBV, pag. 27.
- 166 Zie bijv. www.administratievelasten.nl.
- 167 Staatsblad 2006, nr. 328.
- 168 Zie Otto & Derks 2003, pag. 36 e.v. Deze auteurs spreken van respectievelijk de 'traditionele cyclus' en de 'omgekeerde cyclus'.
- 169 Financiën 2004/2005, pag. 18.
- 170 Zie bijv. Algemene Rekenkamer 2003 en Algemene Rekenkamer 2006.
- 171 Zie de websites www.gemeenteanalyse.nl en www.murielmuyres.nl.
- 172 Ter Bogt 2000.

- 173 Van Helden & Plijter 2006, pag. 22.
- 174 Onderzoek van Kerklaan e.a. 2006.
- 175 Volgens Van Dale 2005 is stuurbevoegdheid 'besturing voorzien van een servomotor'. Een servomotor is 'een hulpmotor die voor bepaalde onderdelen van een installatie de benodigde energie levert'.
- 176 Financiën 2004/2005, VBTB-evaluatie, pag. 15.
- 177 Financiën 2004/2005, VBTB-evaluatie, pag. 16.
- 178 Aardema & Korsten 2005.
- 179 Zie bijv. hoe de gemeente Breda vanuit het SSC een dergelijke management-informatie op maat heeft vormgegeven: Ruigrok & Berghuis 2005, pag. 20.
- 180 Nota van toelichting bij het BBV, pag. 27.
- 181 Uitspraak opgetekend in: Planning & Control krant BMC voorjaar 2006, pag. 4.
- 182 Maas 2001.
- 183 Van Helden & Plijter 2006.
- 184 Zie bijv. In 't Veld e.a. 1999.
- 185 Zie o.m. Weggeman 1997, pag. 94.
- 186 Zie Van den Berg & Van Boxel 2006.
- 187 Citaat uit de interne nieuwsbrief Beleid in bedrijf, gemeente 's-Hertogenbosch, april 2005.
- 188 Aardema & Korsten 2005; zie ook www.staatvandegemeente.nl.
- 189 Geïnspireerd op Hiemstra 2003.
- 190 VGS/VNG 2004.
- 191 Albeda 2000.
- 192 Zie www.vng.nl.
- 193 Vgl. Van den Nieuwenhof 2005.
- 194 Hofstede 1974.
- 195 Schein 2005, pag. 32 e.v.: 'Het aanvankelijke gebrek aan statusevenwicht in begeleidingsrelaties.'
- 196 Aardema 2005a en Aardema 2005b.
- 197 Van Nimwegen & Spits 2002.
- 198 Grijpink 2006. Zie ook Van der Aa & Konijn 2001 en Van Duivenboden e.a. 2000.
- 199 RMO 2000.
- 200 Teisman 2005, pag. 120.
- 201 Zie bijv. De Bruijn e.a. 1999 en, recent nog toegespitst op de controlsfeer met een pleidooi voor controllers als procesarchitecten: Anderson 2006. Zie ook Klaassen 2004.
- 202 WRR 2004, pag. 210 e.v.
- 203 WRR 2006.
- 204 WRR t.a.p.
- 205 Zie ook Aardema 2005a en 2005b, waarop deze paragraaf deels is gebaseerd.
- 206 Pröpper & Kessens 2005, pag. 224.
- 207 Sathe 1982; Riedijk e.a. 2002.
- 208 Hofstede 1974, pag. 85.
- 209 Zo onderscheidt Bots de volgende drie rollen van de controller: de beheersingsrol (de organisatie moet doelen nastreven in lijn met de doelen van het management), de vertrouwensrol (het management moet kunnen vertrouwen op de cijfers uit het financieel informatiesysteem) en de ondersteunende rol (het management moet worden ondersteund via het ontwerpen en imple-

- menteren van een effectief Management Control System) (Bots 2006, pag. 6).
- 210 Verstege e.a. 2004; De Loo, Nederlof & Verstege 2006. Het weergegeven overzicht is gebaseerd op de samenvatting van Van Egten & Veldman 2006, pag. 30.
- 211 EICPC 2006.
- 212 Kocks 2006, pag. 50; Van Helden e.a. 2005.
- 213 Zie ook Vaassen 2003, Riedijk e.a. 2002.
- 214 EICPC 2006, pag. 29/30.
- 215 Financiën 2004 /2005, Evaluatie VBTB pag. 1.
- 216 Sathe 1982.
- 217 Van Nimwegen & Spits 2002.
- 218 Kaplan 1995.
- 219 Johnson 1995.
- 220 Cooper 1996.
- 221 Korsten & Aardema 2006.
- 222 Bovens 2006, pag. 36 e.v. spreekt van 'bindend besturen'. Het coalitieakkoord van de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie van 7 februari 2007 heeft het over 'bindend bestuur' (pag. 36).
- 223 Binnenlandse Zaken 2003.
- 224 Sathe onderscheidt naast de betrokken controller: de onafhankelijke controller, de 'split' controller (waarbij zowel betrokkenheid als onafhankelijkheid verschillende soorten controlfuncties wordt georganiseerd) en de sterke controller (betrokkenheid en onafhankelijkheid in één functie verenigd) (Sathe 1982).
- 225 Van Helden e.a. 2005.
- 226 Zie hoofdstuk 1 en Mintzberg 1999, pag. 198.
- 227 Janis 1972; 't Hart e.a. 1991.
- 228 Zie citaat in hoofdstuk 1, bij 'Aanleiding en opzet'.
- 229 Hofstede 1974, pag. 90.
- 230 O.a. Aardema 2005c, pag. 47.
- 231 Vgl. Korsten & Aardema 2005 waar het gaat om burgemeesters.
- 232 Aarts & Verhoeff 2003, pag. 11.
- 233 Zie o.m. Cameron & Quinn 2002.
- 234 Gaspersz 2005; zie ook Gaspersz 2006.
- 235 Aardema 2005c.
- 236 Quinn 2004.
- 237 Vgl. Aarts & Verhoeff 2003.
- 238 Vgl. Weick & Quinn 2004.
- 239 Hertogh 2000.
- 240 Quinn 2004, pag. 7.
- 241 Zie voor de kunst van dat ontdekken van automatismen en het blijvend doorbreken daarvan bijv. ook Tiggelaar 2005.
- 242 In de klinische benadering van Kets de Vries zijn veel leiders narcistische persoonlijkheden, wier manier van denken en doen wordt bepaald door emotionele beschadigingen die zij dikwijls al in hun jeugd hebben opgelopen. Voor het doorbreken van hun gedragspatronen is cognitieve bewustwording van de onderliggende oorzaken niet voldoende. Rationele recepten helpen niet. Er is een psychotherapeutische aanpak voor nodig: het op emotioneel niveau herbeleven en anders leren verwerken van pijnlijke situaties (als die van vroeger (Kets de Vries 2006).

- Waarom** doen mensen lang niet altijd wat u met ze afspreekt?
Waarom staat in veel plannen een werkelijkheid die er niet komt?
Waarom leveren P&C-systemen zelden de sturingsinformatie die u nodig hebt?
Waarom verloopt integraal samenwerken zo moeizaam?
Waarom gedragen mensen zich niet overeenkomstig hun competentieprofielen?
Waarom helpen development- en cultuurveranderingstrajecten niet?

Over dergelijke vragen gaat dit boek. U vindt hier dus níét het zoveelste recept voor optimale control in instrumentele zin. U krijgt geen format of standaardaanpak aangereikt. Dit is géén technisch vakboek voor controllers. Het is vooral een bezinning- en ideeënboek voor iederéén die met planning & control (P&C) te maken heeft. De boodschap richt zich tot 'leiders' die verantwoordelijkheid willen nemen voor control: mensen die bestaande patronen bespreekbaar maken en daarin veranderingen doorvoeren door zelf voorop te gaan.

De boodschap van het boek is vierledig.

- 1 Iederéén doet aan P&C. 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.
- 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.

Het boek koppelt actuele inzichten uit de praktijk en theorie van control aan recente inzichten uit onder meer de bestuurskunde, de veranderkunde en de leiderschapsliteratuur. Ook treft u de nodige praktische voorbeelden en handreikingen aan.

De auteur, 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.

www.bmc.nl



 Reed Business Information

ISBN 978-90-352-4080-3



9 789035 240803