



- rationalisme
- transparantie
- efficiency
- strategisch denken

Overgang naar een nieuw tijdperk voor Planning & Control

In gesprek met Harrie Aardema

Twintig jaar Planning & Control bij de overheid heeft volgens Harrie Aardema geen echte winst opgeleverd. De overheid is niet efficiënter gaan presteren, zoals de bedoeling was. Integendeel: met relatief meer middelen (geld, instrumenten, mensen) wordt in de ogen van burgers niet significant beter gepresteerd dan in het tijdperk vóór de P&C-hausse. Hoog tijd dus voor een kritische analyse en voor bezinning op de te volgen koers!

Paul Simons

Harrie Aardema combineert graag theorie en praktijk. In zijn adviespraktijk als procesdirecteur kennisontwikkeling bij BMC, een landelijk management- en adviesbureau, reist hij wekelijks half Nederland door om bestuurders, managers en controllers te adviseren over het aansturen van organisaties. De ervaringen en dilemma's die hij in deze praktijk beluistert, koppelt hij aan reflectie en aan literatuur op het vakgebied. Dat is de theoretische kant die hij met name in zijn leerstoel als bijzonder hoogleraar Publiek Management aan de Open Universiteit uitoefent. BMC en de OU varen daar wel bij: de wisselwerking tussen praktijk en theorie wordt over en weer versterkt.

Efficiëncyparadox

Wat zijn de trends die Aardema op het terrein van Planning & Control signaleert? Aardema: "P&C bij de overheid bevindt zich in een overgangsfase. Er wordt teruggeblikt én vooruitgekeken. Ik merk het aan gesprekken met controllers zelf: ze weten het vaak niet meer, lijken zich soms in een soort identiteitscrisis te bevinden, voelen zich nog steeds

niet begrepen vanuit de lijnorganisatie. Tegelijk zie ik ook in de internationale vakliteratuur dat men zich bezint. P&C is een betrekkelijk nieuw vakgebied. De functie van controller bij de overheid is vrij nieuw. We hebben nu twintig tot dertig jaar geïnvesteerd in P&C-cycli. Wat heeft P&C bij de overheid nu precies opgeleverd?" Aardema geeft zonder aarzelen zelf al een helder antwoord: geen betere prestaties, wel veel extra werk, verkokering, systeemafhankelijkheid en naar-binnen-gerichtheid. Maar

"Per saldo heeft rationalistische P&C de overheid ook geen échte transparantie opgeleverd"

hoe negatief dit ook lijkt, Aardema heeft er geen waardeoordeel over. Het is meer een constatering. "Ik noem dat wel de efficiëncyparadox. P&C wordt ingezet om efficiënter te werken, maar we hebben nu méér instrumenten, rekenkamers, audits en mensen die deze instrumenten deskundig kunnen hanteren. De conclusie is dat per saldo juist minder efficiënt wordt gewerkt. Er zijn méér middelen nodig om dezelfde doelen te bereiken!", zo betoogt hij. Deze constatering baseert

hij mede op uitgevoerde organisatieonderzoeken en op de vele interviews die hij op zijn rondreis langs Nederlandse departementen, provincies en gemeenten gemaakt heeft.

Zachte factoren

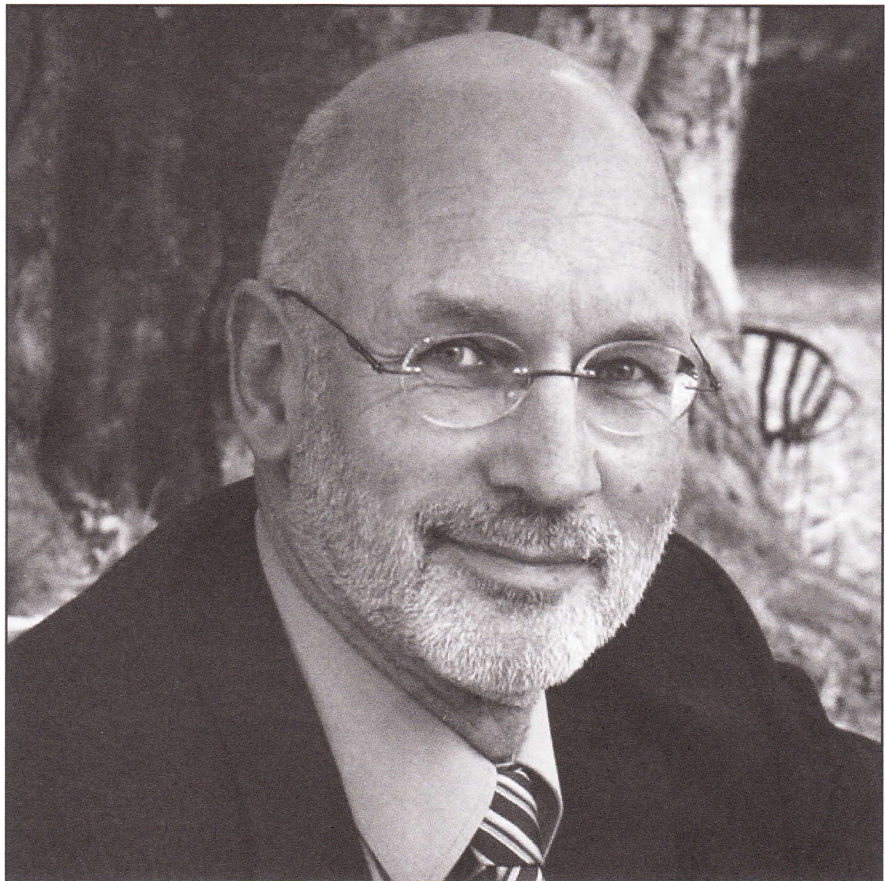
Aardema signaleert de twijfel over het effect van P&C ook in de vakliteratuur. Allerlei gerenommeerde auteurs die in het verleden het rationalistische denken over organisatieverbetering propageerden, vragen nu aandacht voor de betrekkelijkheid ervan. Doelmatig werken verloopt minder lineair en causaal dan gedacht. Aardema is achteraf wel verbaasd over het optimistische maakbaarheidsideaal dat deze beweging uitstraalde. "Er moest rationeel en gestructureerd gewerkt worden. Er werden kwaliteitsconcepten ontwikkeld, schema's, stappenplannen, het moest allemaal SMART. Maar SMART is niets

anders dan effectgericht voorspellen en een werkelijkheid beschrijven die zich zal voordoen als je je maar aan je plannen houdt. Zulke blauwdrukplanning miskent wat zich gaandeweg onverwacht kan voordoen. Het rationalisme heeft ons ook niet geholpen om écht te veranderen. Want je houdt je dan bezig met allerlei dingen buiten jezelf. Zulke veranderingen zijn cosmetisch. We tuigen allerlei nieuwe systemen op om niet zelf te hoeven veranderen",

zo als Harrie Aardema. "Veel mensen blijven het liefst in hun eigen comfortabele zone van overtuigingen en gedrag en vinden dat anderen moeten veranderen. In de literatuur vind je steeds meer ontvankelijkheid voor zachte factoren in veranderprocessen en in leiderschap, zoals zingevingsvragen, spiritualiteit en het benoemen van je persoonlijke toegevoegde waarde voor de burger."

Ontzielde informatie

Dat P&C nog veelal van rationalisme doortrokken is, is voor Aardema evident. De meeste controllers hanteren een bedrijfseconomisch wereldbeeld met bijpassende logica. Aardema: "In de praktijk blijken bestuurders en managers zich daar weinig aan gelegen te laten liggen. Die zijn met andere zaken bezig. Dan krijg je over en weer negatieve beelden, omdat ambitieuze verwachtingen aan beide kanten onvoldoende kunnen worden waargemaakt. Per saldo heeft rationalistische P&C de overheid ook geen échte transparantie opgeleverd. Integendeel, P&C-instrumenten zijn m.i. meer een rookgordijn geworden en hebben voor een scheiding gezorgd tussen formele informatie en de werkelijke informatie. Managers werken wel mee, vullen graag de formulieren in, maar het is doodend, omdat hetzelfde steeds terugkomt. Dus vullen ze ongeveer hetzelfde in of kopiëren uit een vorig document om er van af te zijn. Maar ze vullen niet die problemen in die zich in de dagelijkse werkelijkheid voordoen en waar een oplossing voor moet komen. Bovendien wordt in de getrapte cultuur van de overheid elke informatie uit een rapportage gefilterd die ongewenst of bedreigend is. Het resultaat is keurige, officiële tekst die nogal los staat van de werkelijkheid. Dat is voor mij ontzielde informatie. Iedereen schrijft wel op dat we transparant zijn, maar het tegendeel is waar: je hebt geen zicht op wat zich in de echte werkelijkheid afspeelt. Dat zijn de een-tweetjes tussen bestuurders en ambtenaren waar doorgaans geen slag van is. De belangrijkste gegevens worden op de achterkant van een



Harrie Aardema: "De jungle van belangen is de echte werkelijkheid van Planning & Control."

sigarendoos geschreven. De officiële en de werkelijke P&C zijn twee gescheiden circuits geworden!"

Differentiatie

Toch is Aardema niet echt pessimistisch over mogelijke verbeteringen bij de overheid. Aardema: "Het is er mij niet om begonnen om alle instrumenten overboord te gooien, alsof plannen maken en rapporteren niet meer zouden mogen. Maar het ligt natuurlijk wel voor de hand om de instrumentele P&C terug te brengen tot dat waar werkelijk op wordt gestuurd, en dat waar het zich vooral voor leent, namelijk uitvoerend werk. Tachtig procent van het werk van overheidsorganisaties is *going concern*. Voor dit uitvoerende werk zijn de klassieke instrumenten goed te gebruiken. Daar kun je ook meestal wel SMART-doelen op loslaten. Maar bij beleidsorganen kunnen deze instrumenten leiden tot ongewenste neveneffecten." De procesdirecteur ken-

nisontwikkeling bij BMC pleit voor differentiatie van de toepassing van P&C én voor vereenvoudiging van het stelsel door het aantal prestatie-indicatoren drastisch terug te dringen. Bij de overheid zijn het er honderden. In het bedrijfsleven is het er vaak maar één: het aantal declarabele uren. De overheid werkt anders. Van nature is ze niet gericht op één soort output, maar op afweging van belangen, hetgeen resulteert in talloze verschillende producten. Die lenen zich er niet allemaal voor om de worden gemeten. Aardema: "Zaken waar niet op gestuurd wordt, moet je niet willen meten. Het is voor controllers van het grootste belang om aan de vraagkant te gaan zitten in plaats van de aanbodkant. Dus erachter zien te komen waar de bestuurder op stuurt. Er is onderzoek gedaan naar de hoeveelheid indicatoren die managers gebruiken om te sturen. Dat zijn er gemiddeld genomen niet meer dan zeven en die zijn voor iedere persoon en iedere werksoort verschillend. Alle bestuurders

en managers hebben zo'n persoonlijk dashboard in hun achterhoofd en nemen aan de hand daarvan hun beslissingen. Controllers moeten achter dat dashboard zien te komen. Dan is er verbinding en weten ze wat de behoefte is aan sturings-

uitkomen en praten met hun omgeving. En vooral dáár zijn waar het strijdtoneel zich afspeelt. De bestuurlijke context is vaak een jungle van belangen waar de meest machtigen anderen voor hun karretje weten te spannen. Daar gaat het

voorhouden. Aardema: "Het is voor de staf spannend om bestuurders niet naar de mond te praten, maar hen echt aan te spreken en waar nodig ook tegen te spreken. Dat zijn beide partijen niet zo gewend. Het is kennelijk moeilijk om te leren dat juist uit tegenspraak en verschil van visie vernieuwing voortkomt. In deze sfeer van dialoog en aanspreken ligt volgens mij de echte kans op verbetering van de overheidsorganisatie. Die verbetering zit 'm dus niet in de instrumenten en rookgordijnen van cijfers, maar in communicatie, cultuur en gedrag. P&C is gebaat bij zelfreflectie: Hoe sta ik in dat strategische spel? Hoe kan ik daarir met gezag meedoen? Dat kan in de praktijk gepaard gaan met het loslaten van systemen en technocratische instrumenten voor zover die niet gebruikt worden. Voor de toekomst van P&C is het belangrijk dat alle spelers reflecteren op de vraag: wat is mijn toegevoegde waarde aan het werk van anderen en voor de buitenwereld?"

"Verbetering zit 'm niet in de instrumenten en rookgordijnen van cijfers, maar in communicatie, cultuur en gedrag"

indicatoren. Maar wie aankomt met een batterij aan indicatoren die niet tot zo'n dashboard behoren, die creëert gescheidenheid. Dan blijft de controller buiten spel staan."

Jungle

Het tijdperk van de terreur van rationalistische sturingssystemen loopt wat hem betreft ten einde. Het tijdperk van de controller die zich alleen met cijfers en formats bezig houdt ook. "Controllers moeten communicatief zijn, hun kamer

om ambities, om scoringsdrang, daar worden de echte afspraken gemaakt. Dát is de werkelijkheid voor Planning & Control. Het is de kunst om daarin mee te doen. Niet om in die jungle bestuurders op andere gedachten te brengen, maar om afspraken, voornemens en besluiten van een deugdelijke onderbouwing te voorzien of juist tegen te houden", aldus de bijzonder hoogleraar. Dit vraagt echter wel van controllers dat zij durven te functioneren op strategisch niveau. Dat zij de dialoog met bestuurders aangaan en deze een spiegel durven