

# De adaptieve controller

De omgeving waarin gemeenten en provincies zich bevinden, verandert fundamenteel en in een hoog tempo. Verandering in sturing door de rijksoverheid is een belangrijke factor, maar ook de manier waarop maatschappelijke partijen zich organiseren en hun doelen proberen te realiseren. De gemeente en provincie zijn steeds minder de bepalende factor of regisseur. Hoe kunnen hun controllers hier goed op inspelen?<sup>1</sup>

Ard Schilder en Merlijn Ballieux

## Veranderende omgeving

De omgeving waarin gemeenten en provincies hun taken uitoefenen, is in een paar jaar tijd sterk veranderd. De economische en financiële crisis is daarvan een belangrijke oorzaak, maar er zijn ook langlopende veranderingen, die nu in een stroomversnelling zijn gekomen. Bij deze langer lopende veranderingen gaat het om de herijking en decentralisaties van taken en een strakkere sturing op de gemeente- en provincie-financiën vanuit het rijk.

Daarnaast zijn er voor de komende jaren in het regeerakkoord een paar belangrijke voornemens rond de bestuurlijke inrichting van Nederland vastgelegd, zoals de voorgenomen opschaling van gemeenten en provincies en de afschaffing van de Wgr-plussamenwerkingsverbanden.<sup>2</sup>

Hoewel de veranderende sturing door het rijk belangrijk is en veel aandacht en tijd vraagt van gemeenten en provincies, is dit niet de enige omgevingsfactor die verandert. Ook andere maatschappelijke partijen – semi-publiek en privaat, georganiseerd en als individuele burgers – veranderen de manier waarop zij zich organiseren en hun doelen proberen te realiseren. Het burgerinitiatief is bezig aan een sterke comeback.<sup>3</sup> Maatschappelijke instellingen en bedrijven gaan nieuwe verbanden aan met elkaar en overheden om financiële draagkracht te vergroten en kennis, ervaring en expertise op nieuwe manieren te

bundelen. Een overheid die niet mee beweegt met deze ontwikkelingen loopt het risico achterhaald te raken en legitimiteit te verliezen.

## Gemeenten en provincies passen hun organisaties aan

De veranderende maatschappelijke omgeving doet een beroep op het aanpassingsvermogen van gemeentelijke en provinciale organisaties. De praktijk laat zien dat gemeenten en provincies dit vermogen hebben: ze passen hun organisaties aan in reactie op de veranderende omgeving.<sup>4</sup> De omvang van hun organisaties neemt af en gemeenten en provincies herdefiniëren hun ambities en rol ten opzichte van andere maatschappelijke partijen. Dit doet pijn, maar biedt ook kansen voor andere manieren van denken en doen: het doorbreken van verkokering, het fundamenteel doordenken van de eigen rol en maatschappelijke meerwaarde, een sterkere blik naar buiten, verbinding met andere partijen en het verminderen of verbeteren van externe en interne regels en procedures.

Bij het verkennen van de kansen en mogelijkheden van een nieuwe rolinvulling door gemeenten en provincies kunnen vier verschillende richtingen worden onderscheiden<sup>5</sup>, die zich in de toekomst naast elkaar verder zullen ontwikkelen:

- 1 het niet zozeer zelf initiëren van activiteiten, maar aansluiten bij de activiteiten en initiatieven die vanuit de maatschappelijke omgeving tot stand komen;
- 2 het fungeren als een 'makelaar' in het organiseren van maatschappelijke coalities, waarbinnen de gemeenten en provincie geen bovengeschiede, maar nevensgeschiede partij zijn;
- 3 het zijn van opdrachtgever voor de uitvoering van

**De omgeving waarin gemeenten en provincies zich bevinden, verandert fundamenteel en in een hoog tempo. Gemeenten en provincies passen in reactie daarop hun organisaties aan. De adaptieve controller verandert mee en weet sterker dan voorheen de verbinding te leggen met het beleid en de buitenwereld. Dit vraagt versterking van zijn inhoudelijk vakmanschap, het vergroten van zijn adviesvaardigheden en een focus op het creëren van een optimale organisatiedynamiek. Een optimale organisatiedynamiek ontstaat door het terugbrengen van P&C naar de essentie en het werken aan een gelijkwaardige positie in de organisatie. Adaptieve controllers die hierop inzetten, hebben de toekomst.**

activiteiten door andere partijen. In deze variant stelt de gemeente of provincie nog wel zelf de beleidsprioriteiten vast en stuurt een externe partij aan op het realiseren ervan;

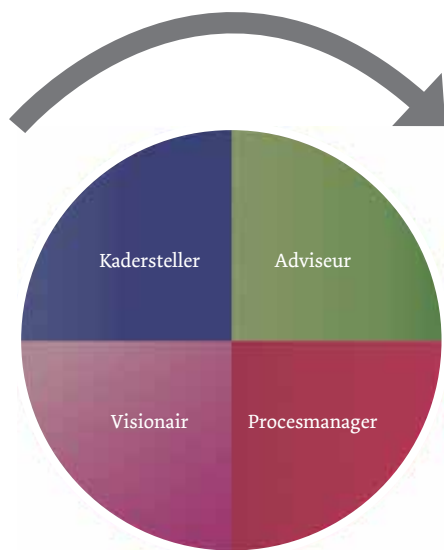
- 4 het zijn van beleidsbepaler en uitvoerder; hierbij kiest de gemeente of provincie voor het dichtbij houden van zowel de prioriteiten als uitvoering.

## Herdefiniëren van ambities en rol doet pijn, maar biedt ook kansen

Er is geen 'meest optimale' keuze uit de bovenstaande varianten voor de nieuwe rolinvulling door gemeente en provincie. De uitdaging is om te verkennen hoe de verschillende varianten goed kunnen worden gecombineerd om een goed presterende overheid te organiseren. Iedere variant stelt daarbij eigen eisen aan sturing en verantwoording en kent eigen inhoudelijke en financiële gevolgen.

### De controlfunctie verandert mee

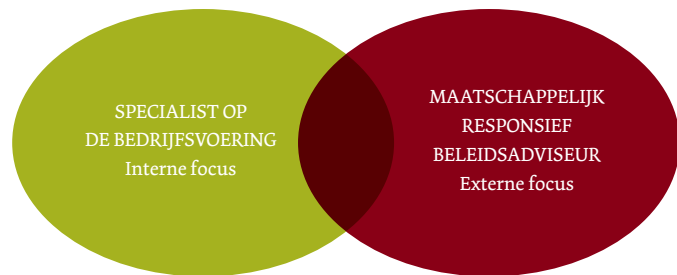
De verschillende varianten van rolontwikkeling hebben ook consequenties voor de controller. Om te beginnen moet de controller zich bewust zijn van de verschillende varianten en kunnen schakelen in de combinatie van varianten. Daarvoor zijn meervoudigheid en flexibiliteit nodig. Het vraagt ook van de controller/controlfunctie dat hij of zij naast zijn klassieke rol van 'kadersteller' en 'procesmanager' steeds meer 'adviseur' en 'visionair' is, zoals verbeeld in onderstaande figuur.



Figuur 1. De rollen van de controller

Deze ontwikkeling vraagt om reflectie op de rol, instrumenten en vaardigheden van de controller in relatie tot de organisatie en de maatschappelijke omgeving. Het enkel optimaliseren en uitbreiden van het huidige instrumentarium en de bijbehorende processen voldoet in de meeste gevallen niet meer. Het gaat nu en de komende jaren meer dan ooit om het sterker verbinden van control met beleid en dus de buitenwereld. Effectieve ondersteuning en interventies op maat zijn hierin essentieel, waarvoor flexibiliteit in rollen en instrumenten misschien wel de belangrijkste ingrediënten zijn. Deze zijn nodig om goed in beeld te zijn en te blijven binnen de organisatie en vandaaruit een actieve en gewaardeerde bijdrage te leveren aan de maatschappelijke doelen van de organisatie als geheel.

Zo ontstaat het beeld van de controller met een meer hybride functie; de controller die zowel specialist is op de interne bedrijfsvoering, als die de rol van maatschappelijk responsief beleidsadviseur op zich kan nemen. Een controller die geen voeling heeft met de veranderingen in de omgeving (en dus feitelijk aan de zijlijn staat bij het maken van strategische keuzes), loopt achter de feiten aan. Alleen verbetering van interne bedrijfsvoering zet te weinig zoden aan de dijk en laat belangrijke kansen onbenut.



Figuur 2. De hybride controller

### De adaptieve controller vergroot zijn cirkel van invloed

Er zijn drie niveaus waarop de controller zich kan ontwikkelen tot een adaptieve controller. Deze drie niveaus variëren van relatief eenvoudig en binnen handbereik, naar ingewikkeld en buiten de directe cirkel van invloed van de controller:

- 1 het versterken van *inhoudelijk vakmanschap*;
- 2 het versterken van *adviesvaardigheden*;
- 3 het creëren van een *optimale organisatiedynamiek*.

#### Inhoudelijk vakmanschap versterken

Wanneer gekeken wordt naar diverse opleidingen voor publieke controllers, is er meer dan voorheen aandacht voor onderwerpen als risicomanagement, strategisch omgaan met bezuinigingen, project-control en businesscontrol. De term 'businesscontrol' wordt de laatste jaren veel gebruikt voor een gewenste beweging die de controller actief inzet op het brede veld. Businesscontrollers kijken naar de volledige bedrijfsvoering en kijken ook beleidsinhoudelijk mee. Een ander aspect dat veel genoemd wordt bij de ontwikkeling van businesscontrol is het meer strategisch kijken naar vraagstukken, in plaats van vooral in de praktijk bezig zijn het verleden te 'verklaren', en daarmee werkelijk waarde toevoegen aan lijnmanagers en directie. De blik gaat vooruit.

## Meer strategisch kijken naar vraagstukken, in plaats van vooral in de praktijk bezig zijn het verleden te verklaren

### Versterken adviesvaardigheden: van macht naar gezag

Hoe goed controllers inhoudelijk ook zijn, feitelijk wordt hun effectiviteit afgemeten aan de mate waarin ze in staat zijn om hun ideeën, analyses, opmerkingen en adviezen over te brengen op lijnmanagers en directie ( $E = K \times A$ : Effectiviteit staat gelijk aan Kwaliteit x Acceptatie). Het versterken van effectiviteit vraagt dus niet enkel iets van de inhoudelijke kennis (kwaliteit) van controllers, maar juist ook van hun adviesvaardigheden (acceptatie). Een goede adviseur weet degene die hij of zij adviseert in beweging te brengen. Hij of zij doet dit idealiter niet door middel van druk (macht), bijvoorbeeld door het stringent bewaken van kaders of het uitwerken van een uitgebreide technische analyse (rationele argumenten), maar vooral door een situatie te creëren waarin lijnmedewerkers de controller als een gelijkwaardig sparringpartner ervaren en deze vanuit ervaren meerwaarde (gezag) uitnodigt mee te denken (sparren). Sommige managers of directeuren zijn niet gewend om controllers op te zoeken als gelijkwaardige sparringpartner. Zij zien hen meer in de rol van uitvoerder, ondersteuner of controleur. Deze situatie doorbreken is lastig, maar niet onmogelijk. Goede adviseurs sluiten aan bij de situatie van degene aan wie ze adviseren en weten ook te differentiëren in adviesstijl, afhankelijk van het vraagstuk en degene aan wie ze adviseren.

### Creëren van een optimale dynamiek in de organisatie

De cirkel van invloed op de totale organisatiedynamiek is vaak beperkt voor de meeste controllers. Tegelijkertijd is de breed gedeelde ergernis onder controllers dat zij in de dagelijkse praktijk nauwelijks toekomen aan hun 'echte' werk, namelijk het analyseren en adviseren met de blik op de toekomst. In de praktijk domineren de uitvoerende en controlerende taken bij veel controllers. De blik is hierbij veelal gericht op het verklaren van het verleden binnen het financiële domein. Een belangrijke aanjager van deze focus is de P&C-cyclus die het ritme van het jaar grotendeels bepaalt. Omdat de doorlooptijden vaak lang zijn van P&C-producten, is het ene product nog niet af of het volgende is al weer begonnen. Zeker in tijden van financiële krapte kijkt de politiek extra goed mee. Controllers kunnen zich geen fouten veroorloven en ieder cijfer wordt gewogen. Deze situatie is in zekere zin een gevaarlijke situatie, want ondanks dat er op de korte termijn vaak (financiële) oplossingen worden gevonden en de politiek 'rustig wordt gehouden', is er onvoldoende tijd en ruimte voor degelijke langetermijnanalyse en strategische planning. Het blijkt in de praktijk dus vaak een enorme uitdaging voor controllers om een dynamiek te creëren, die letterlijk tijd en ruimte biedt voor de langetermijnstrategische analyse en advisering.

Er zijn twee belangrijke elementen in het creëren van een optimale dynamiek in de organisatie:

- 1 P&C terug naar de essentie;
- 2 gelijkwaardige positie in organisatie.

### P&C terug naar de essentie

Door de P&C-cyclus tot een functioneel minimum te beperken, blijft er meer tijd over voor strategische analyse. Dit is niet een kwestie van

schrappen in de jaaragenda, maar het fundamenteel anders insteken van het P&C-instrumentarium.<sup>6</sup>

In de huidige dynamiek van P&C is er in veel gemeenten en provincies een dominant streven naar het optimaliseren binnen het huidige denken over sturing en verantwoording. Andere formats moeten leiden tot dunnere documenten, met meer tabellen en grafieken, nog meer SMART formuleren moet leiden tot effectievere verantwoording, en meer transparantie moet leiden tot meer vertrouwen tussen de ambtelijke organisatie en het politieke bestuur. De paradox is dat juist het tegenovergestelde gebeurt. In de praktijk wordt er steeds harder gewerkt door vooral de staf om meer en betere producten te maken, maar het leidt meestal niet tot betere sturing of verantwoording. Wanneer er fundamenteel anders gekeken wordt naar P&C, wordt niet gestreefd naar maximale transparantie, maar naar meer relevantie.

## De effectiviteit van controllers wordt afgemeten aan de mate waarin ze in staat zijn om hun ideeën, analyses, opmerkingen en adviezen over te brengen

Sturing en verantwoording moet zich niet beperken tot de formele momenten in de P&C-cyclus, maar passen bij de natuurlijke momenten in het jaar wanneer het relevant is om in gesprek te gaan over bepaalde onderwerpen.

In de ideale situatie bestaat de formele P&C-cyclus uit een integrale begroting en rekening van maximaal 40 pagina's, waarin de prioriteiten en afwijkingen staan omschreven op programmaniveau en de politiek op hoofdlijnen een goed overzicht heeft van het totaalplaatje. Naast de rekening en de begroting is er één integrale tussenrapportage op programma-niveau net voor, of net na het zomerreces. Dit is het moment waarop er al substantiële beleidsuitvoering heeft plaatsgevonden en er nog tijd is om bij te sturen. Tegelijkertijd bestaat het besef dat de belangrijkste informatieoverdracht die nodig is voor effectieve sturing en verantwoording niet voortkomt uit de behandeling van formele P&C-documenten, maar uit het veelvuldig voeren van een goed inhoudelijk gesprek. Dit kan bijvoorbeeld worden vormgegeven door andere momenten in het jaar te gebruiken om alle programma's te bespreken vanuit presentaties, gehouden door de desbetreffende ambtelijke managers samen met de bestuurders. Tijdens deze gesprekken is er ruimte voor *going concern*-

zaken, naast de prioriteiten. Deze gesprekken leiden tot een beter begrip van de materie bij raads- en Statenleden en leiden ook tot de vulling van een meerjaren agenda met onderwerpen waarop raad en PS richting kunnen geven in kaderstellende zin. Het is kortom de uitdaging om passende vormen te vinden voor effectievere sturing en verantwoording en hierbij te durven differentiëren.

### Gelijkwaardige positie in de organisatie

Controllers zitten over het algemeen nog te veel in de uitvoerende modus. Decentraal vullen zij formats voor managementinformatie en P&C-producten en centraal ligt de focus vaak op het samenstellen van P&C-documenten. Controllers rennen tijdens deze werkzaamheden vooral achter managers aan om de documenten te vullen en deze vervolgens te corrigeren op details. Deze werkzaamheden doen nauwelijks een beroep op de analytische vaardigheden van controllers, eerder op de punctualiteit. Een belangrijke reden hiervoor is het eigenaarschap dat controllers ervaren om volledige en juiste producten op te leveren. Het lijkt wel dat hoe meer de controllers duwen op het juist en volledig maken van P&C-documenten, hoe meer lijnmanagers zich distantiëren van de P&C. Hier ontstaat de neerwaartse spiraal die leidt tot meer stafsturing, frustratie en afstand tussen lijn en staf. Wanneer er sprake is van stafsturing, zou je uiteraard ook kunnen zeggen dat er sprake is van gebrek aan lijnsturing.

### Hoe meer de controllers duwen op het juist en volledig maken van P&C-documenten, hoe meer lijnmanagers zich distantiëren van de P&C

Een meer effectief en gelijkwaardige samenwerking vraagt een andere houding, zowel van de controller (meer adviserend en minder uitvoerend) als van de lijnmanagers, die hun rol als integraal manager sterker moeten invullen en hun rol niet moeten beperken tot de beleidsinhoud. Controller én lijnmanager komen zo meer in hun kracht te staan. Dit vraagt zowel van de directie sturing op integraal management, als sturing van leidinggevende binnen de P&C-kolom op rolzuiverheid.

### De adaptieve controller, niet gemakkelijk, wel mogelijk

In het bovenstaande hebben we de veranderende omgeving, eisen en uitdagingen geschetst voor de adaptieve controller. Hij (of zij) moet zijn inhoudelijke vaardigheden als 'businesscontroller' versterken,

zijn vaardigheden om advies te geven dat effect heeft en beweging brengt vergroten en een omgeving (helpen) creëren waarin aandacht is voor langetermijnanalyse en strategische planning. De twee grootste struikelblokken daarbij lijken de dominantie van de reguliere P&C en het niet gewend zijn bij zowel controller als leidinggevenden in de lijn aan een nieuwe, meer gelijkwaardige rol van de controller in de organisatie.

Dit is een complexe veranderkundige uitdaging. Vooruitgang wordt geboekt door die controllers die stapsgewijs (in tijd en omvang) maar consequent hun rol in het huidige 'systeem' durven afbouwen en hun rol als adaptieve controller opbouwen. Dat kan door een bredere vak-kennis op te doen en laten zien, het op een andere manier aangaan van het gesprek met degene aan wie wordt geadviseerd en invloed uitoefenen en slimme coalities vormen om P&C terug naar de essentie te brengen. Met een combinatie van (zelf)reflectie, volharding, durf, creativiteit en geduld op deze onderdelen komt de adaptieve controller die klaar is voor de toekomst binnen handbereik.

.....

#### Auteurs

Dr. Ard Schilder en Drs. Merlijn Ballieux zijn beide senior adviseur bij Hiemstra & De Vries ([www.hiemstraendevries.nl](http://www.hiemstraendevries.nl)). Zij helpen vanuit hun vernieuwingsdrang publieke organisaties en samenwerkingsverbanden te komen tot sturing en verantwoording die fundamenteel anders is en de weg bereid naar de toekomst.

.....

#### Noten

- 1 We zijn ons goed bewust van de verschillen tussen gemeenten en provincies, maar zien tegelijkertijd dezelfde grondtonen in de ontwikkeling van control binnen die organisaties. Dit artikel richt zich op deze gedeelde grondtonen.
- 2 Bruggen slaan, regeerakkoord VVD - PvdA, 29 oktober 2012.
- 3 Zie o.a. de vormen die besproken worden in de handreiking voor duurzame ruimtelijke ontwikkeling op <http://www.handreikingdro.nl>.
- 4 Zie bijv. Hoeve, Hiemstra en van Vliet, 'Presterende provincie handelt rolbewust', B&G 2012.
- 5 N.A.C. Schilder e.a., *De toekomst van de financiële functie; verkenning via scenario's*, Kluwer, 2011.
- 6 D. de Jonge & M. Ballieux, 'Terug naar de essentie van planning en control', B&G 2011.

.....

#### Literatuur

- Maurits Hoeve, Bram van Vliet en Jaring Hiemstra, 'Presterende provincie handelt rolbewust', B&G, januari/februari 2013.
- Dr. N.A.C. Schilder e.a., *De toekomst van de financiële functie; verkenning via scenario's*, Kluwer, 2011.
- Derk de Jonge en Merlijn Ballieux, 'Terug naar de essentie van planning en control', B&G mei/juni 2011.
- Stoker, G., 'Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?', *American Review of Public Administration*, Volume 36 Number 1, March 2006, pp. 41-57.

.....  
Zie ook [www.tpconline.nl](http://www.tpconline.nl)