

2

Profiel van de hoog presterende controller

door André de Waal en Paul-Jan Linker

Inleiding

Veel overheden staan momenteel voor grote uitdagingen. Bezuinigingen, verschuivingen in taken, reorganisaties en een hogere verwachting van het publiek over de dienstverlening zorgen ervoor dat de overheidssector zich in steeds dynamischer vaarwater bevindt. Nu is de trend naar een steeds efficiëntere en effectievere overheid niet nieuw; sinds de publicatie van het boek *Reinventing Government* van Osborne en Gaebler in 1992 zijn er veel initiatieven ontplooid op dit gebied. De bekendste en langstlopende van die initiatieven was het New Public Management (NPM) -programma (zie Politt, 2003), maar helaas hebben veel van deze initiatieven onvoldoende

resultaat opgeleverd en is de service aan het publiek minder verbeterd dan verwacht en gehoopt, terwijl de budgettaire ruimte om te verbeteren steeds kleiner begint te worden (De Waal, 2010). De overheidsorganisatie moet dus in staat zijn om te verbeteren terwijl de kosten worden teruggebracht. Dit vraagt veel van de capaciteiten van het management van de organisatie. Dit hoofdstuk richt zich op het profiel van een specifieke managementfunctie: hoe ziet de overheidscontroller eruit die met bovenstaande uitdagingen aan de slag kan gaan en de voortrekkersrol neemt in de beweging naar de hoog presterende overheidsorganisatie (HPOO). Het hoofdstuk bespreekt eerst hoe een excellente overheidsorganisatie eruitziet en welke de uitdagingen zijn waarvoor de overheidsorganisatie zich geplaatst ziet in de transitie naar HPOO. Daarna wordt het profiel van de high performance controller beschreven. Tot slot wordt stilgestaan bij de acties die de controller moet nemen om zich te ontwikkelen tot een high performance controller.

Excellente overheidsorganisaties en hun uitdagingen

Een hoog presterende organisatie (HPO) wordt gedefinieerd als *een organisatie die gedurende een periode van ten minste vijf tot tien jaar betere financiële en niet-financiële resultaten behaalt dan vergelijkbare overheidsorganisaties*. Bij overheidsorganisaties ligt het accent traditioneel op niet-financiële resultaten: de maatschappelijke waarde die wordt gecreëerd (outcome) en de producten en diensten die aan burgers en bedrijven worden geleverd (output). De financiën zijn hiertoe een middel (input). Maar ook voor overheidsorganisaties wordt de beschikbaarheid van (financiële) middelen steeds minder vanzelfsprekend en soms wordt zelfs gezocht naar additionele geldstromen. Daarbij moeten overheidsorganisaties voorzichtig zijn, want concurreren met de markt kan in principe niet. Het bovenstaande in acht genomen,

kan de definitie van een high performance organisatie bij de overheid verbijzonderd worden tot: *een high performance overheidsorganisatie (HPOO) is een overheidsorganisatie die meer maatschappelijke waarde creëert met minder middelen dan vergelijkbare overheidsorganisaties.*

De HPOO bestaat uit vijf factoren (De Waal 2009): (1) het management van een HPOO is van een hoge kwaliteit en combineert integriteit en coachend leiderschap met snelle besluitvorming (*kwaliteit management*); (2) het management van een HPOO betreft iedereen intensief via een open cultuur en dialoog, gericht op acties naar betere prestaties (*openheid en actiegerichtheid*); (3) een HPOO onderhoudt goede langetermijnrelaties met al haar belanghebbenden: burgers, bedrijfsleven, leveranciers, (keten)partners, belangenorganisaties (*langetermijnoriëntatie*); (4) een HPOO laat alle medewerkers continu bijdragen aan het verbeteren en vernieuwen van haar processen, diensten en producten (*continue verbetering en vernieuwing*); en (5) de medewerkers van een HPOO zijn van hoge kwaliteit doordat ze divers, complementair, flexibel en veerkrachtig zijn en goed kunnen samenwerken (*kwaliteit medewerkers*). In de tabellen zijn de vijf factoren verder uitgewerkt.

Uit het onderzoek naar HPOO's blijkt dat er bij een aantal van de bovenstaande HPO-factoren een of meerdere specifieke verbeterthema's zijn die een overheidsorganisatie moet aanpakken om zichzelf te kunnen transformeren in een HPOO.

Managementkwaliteit
Management geniet het vertrouwen van iedereen in de overheidsorganisatie.
Management is integer.
Management heeft een voorbeeldrol voor medewerkers.
Management neemt snel besluiten.
Management neemt snel actie.
Management coacht medewerkers ten behoeve van het behalen van betere resultaten.
Management is gericht op het behalen van resultaten.
Management is erg effectief.
Management bestaat uit sterke leiders.
Management straalt zelfverzekerdheid uit.
Management is besluitvaardig met betrekking tot 'niet-presteerders'.
Openheid en actiegerichtheid
Management gaat vaak de dialoog aan met medewerkers.
Medewerkers besteden veel tijd aan communiceren, kennis uitwisselen en leren.
Medewerkers worden altijd betrokken bij belangrijke bedrijfsprocessen.
Management staat fouten maken toe.
Management staat open tegenover verandering in de overheidsorganisatie.
De overheidsorganisatie is prestatiegericht.

Tabel 1. Managementkwaliteit, openheid en actiegerichtheid

Bij *kwaliteit van management* is dat: *verbeter de kwaliteit, uitstraling en resoluutheid van overheidsmanagers*. Managers werken aan een ‘uitstraling van inspiratie’ door een rolmodel te vormen voor collega’s en medewerkers, medewerkers goed te coachen en te inspireren tot het behalen van uitstekende resultaten, zelf voorop te lopen in verbeter- en veranderingsprocessen, toe te staan dat mensen experimenteren en daarbij fouten maken. Resolute managers wekken vertrouwen in hun mensen. Daartoe worden deze managers besluitvaardiger en meer actiegericht en gaan voortvarend om met niet-presteerders. In trainingen wordt expliciet aandacht besteedt aan het versterken van die resoluutheid. Overheidsmanagers worden hiermee hoog presterende managers die worden geleid door de principes van een focus op maatschappelijke waarde en dienstverlening aan burgers en bedrijven, continue verbetering en topkwaliteit. Overheidsorganisaties moeten vervolgens deze hoog presterende managers zo lang mogelijk aan zich proberen te binden.

Langetermijngerichtheid
De overheidsorganisatie creëert groei door samenwerking met leveranciers en cliënten.
De overheidsorganisatie onderhoudt goede en langetermijnrelaties met alle stakeholders.
De overheidsorganisatie is gericht op het zo goed mogelijk bedienen van haar klanten (burgers en bedrijven).
Management werkt al lange tijd bij de overheidsorganisatie.
Nieuw management wordt van binnenuit de overheidsorganisatie gepromoveerd.
De overheidsorganisatie vormt een veilige werkomgeving voor medewerkers.

Tabel 2. Langetermijngerichtheid

Bij *langetermijnoriëntatie* is dat: *wordt innovatiever waardoor meer maatschappelijke waarde en een hogere dienstverlening met minder middelen wordt geboden.* De overheidsorganisatie ontwikkelt een specifieke strategie om steeds meer waarde toe te voegen aan de samenleving. In die strategie staat uitdrukkelijk wat de overheidsorganisatie uniek maakt in haar dienstverlening aan de samenleving en hoe haar kerncompetenties, producten en diensten voortdurend verbeterd en vernieuwd gaan worden. Vervolgens richten de overheidsmanagers zich op het voortvarend uitvoeren van de strategie. De HPOO vergroot haar innovatiekracht duurzaam door de juiste organisatievoorwaarden in te richten. Innovatie is namelijk niet een eenmalig creatief proces, maar een organisatievraagstuk. Een innovatiestrategie en een gestructureerde aanpak zijn nodig om een blijvend innovatieve organisatie te worden.¹

Continue verbetering en vernieuwing
De overheidsorganisatie heeft een strategie die duidelijk onderscheidend is van andere overheidsorganisaties.
In de overheidsorganisatie worden de processen voortdurend verbeterd. In de overheidsorganisatie worden de processen voortdurend vereenvoudigd. In de overheidsorganisatie worden de processen voortdurend op elkaar afgestemd.
In de overheidsorganisatie wordt alles gerapporteerd dat belangrijk is voor het halen van een goede prestatie. In de overheidsorganisatie wordt aan managers en medewerkers zowel financiële als niet-financiële informatie gerapporteerd.
De overheidsorganisatie verbetert haar kerncompetenties voortdurend.
De overheidsorganisatie vernieuwt haar producten, diensten en processen voortdurend.

Tabel 3. *Continue verbetering en vernieuwing*

Bij *continue verbetering en vernieuwing* zijn er twee verbeterthema's.

1) *Verbeter het prestatieproces van de organisatie*. De rapportages van de overheidsorganisatie bevatten kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren die maatschappelijke effecten, resultaten en de - door afnemers als hard ervaren - (proces)kwaliteit van de dienstverlening meten. Deze rapportages worden naar iedereen binnen de organisatie verspreid, zodat alle medewerkers ervan doordrongen worden welke zaken de organisatie belangrijk vindt. Prestatiemanagement bij overheidsorganisaties is de afgelopen tien jaar overigens sterk ontwikkeld door ontwikkelingen als VBTB en het dualisme.² HPOO's hebben daar hun lessen uitgetrokken door onder andere te beseffen dat het aanbrengen van focus in gemeten prestaties in combinatie met aandacht voor 'soft controls' als 'vertrouwen' en 'druk' van groot belang is (Linker, 2006).

2) *Verbeter het procesmanagement van de organisatie*. Overheidsmanagers zorgen ervoor dat de processen van de organisatie voortdurend verbeterd, versimpeld en beter afgestemd worden. Zaakbehandeling of casemanagement is in toenemende mate de trend. Processen worden dwars door de organisatieonderdelen gestroomlijnd met bijvoorbeeld de Lean-methode, waarbij ook de vertaling naar ICT en mensen plaatsvindt. Dit alles geldt vooral bij uitvoeringsorganisaties. In de bedrijfsvoering zoekt de HPOO naar efficiencyvoordelen via shared service centra (dienstencentra), samenwerking met andere overheidsorganisaties en zelfs outsourcing.

Medewerkerkwaliteit
Management houdt medewerkers altijd verantwoordelijk voor hun resultaten.
Management moedigt medewerkers aan om zeer goede resultaten te behalen.
Medewerkers worden getraind in het versterken van hun flexibiliteit en veerkracht.
De overheidsorganisatie heeft een divers en complementair werknemersbestand.

Tabel 4. Medewerkerkwaliteit

Bij *kwaliteit medewerkers* is het verbeterthema: *verhoog de kwaliteit van medewerkers*. De overheidsorganisatie traint medewerkers specifiek op het versterken van hun flexibiliteit, doorzettingsvermogen, communicatieve vaardigheden en het uitwisselen van kennis en ideeën met collega's. Het aannameproces wordt dusdanig ingericht dat alleen nieuwe medewerkers worden aangetrokken die verantwoordelijkheid willen nemen en ten behoeve van de klanten willen excelleren. Deze medewerkers worden dusdanig gecoacht dat ze, indien gewenst, promotie naar het managementniveau kunnen en zullen maken. Via strategische personeelsplanning (SPP) wordt meerjarig de vertaling gemaakt van de organisatieveranderingen naar de consequenties voor het personeelsbestand, zowel kwantitatief als kwalitatief. HPOO's segmenteren daarbij naar meer en minder kritische functies en denken goed na over in welke mate zij daarbij een flexibele schil willen inzetten. HPOO's kijken verder dan het op korte termijn moeten realiseren van taakstellingen en het verminderen van fte's, maar bouwen ook aan een personeelsbestand dat de HPOO op langere termijn succesvol houdt.

De high performance controller

Doordat overheidsorganisaties in de transitie naar HPOO voor uitdagingen staan die van een andere orde zijn dan het reguliere continu verbeteren en proberen efficiënter te werken, vraagt dit om een andere invulling en uitoefening van management- en staffuncties. Een belangrijke functie is die van de controller, omdat deze een goed overzicht heeft over het reilen en zeilen van de overheidsorganisatie. Daardoor hoort de controller een goed inzicht te hebben in hoe hoog presterend de organisatie al is en waar verbeteringen nodig zijn. De controller is daarom bij uitstek geschikt om een belangrijke rol te spelen bij de transitie naar de HPOO en daarmee het management

te ondersteunen bij het creëren van een overheidsorganisatie die blijvend hoge toegevoegde waarde heeft voor de samenleving. Immers, twee van de verbeterthema's liggen nu vaak al bij hen (*verbeter het prestatieproces van de organisatie* en *verbeter het procesmanagement van de organisatie*) en een derde ligt - indien ze leiding geven aan een aantal financiële medewerkers - ook binnen hun invloedssfeer (*verhoog de kwaliteit van medewerkers*). Daarbij zal de controller het verbeterthema *verbeter de kwaliteit, uitstraling en resoluutheid van overheidsmanagers* op zichzelf van toepassing moeten laten zijn en gericht moeten gaan werken aan het verhogen van de eigen kwaliteit. Dit betekent dat de controller de vijf HPO-factoren goed begrijpt, de organisatie hierop kan analyseren en het hogere management kan adviseren over de effectiviteit van voorgenomen verbetermaatregelen of het gemis van maatregelen die echt bijdragen aan het creëren van de HPOO.

Het bovenstaande vereist een denken van de controller vanuit missie, visie en strategie met begrip voor de echte 'drivers' van de overheidsorganisatie. De vraag is of de huidige controller al zover is dat deze de voortrekkersrol naar HPOO succesvol kan vervullen, en als dat niet het geval is, wat deze moet doen dan wel ontwikkelen om dit alsnog te kunnen. Onderzoek laat zien dat slechts een derde van de beleidsmakers binnen overheidsorganisaties gelooft dat controllers inderdaad over de capaciteiten beschikken om de uitdagingen aan te gaan (Deloitte, 2008). Uit het onderzoek blijkt dat publieke controllers vier belangrijke functies (moeten) vervullen. De *uitvoerder* is voornamelijk gericht op de efficiëntie en het dienstverleningsniveau van de financiële functie, zoals het verbeteren van financiële processen en leveren van informatie op aanvraag. De *rentmeester* is gericht op accounting, control, compliance en financiële rapportages, waaronder AO/IC, procedurebeschrijvingen en uitvoeren van interne audits. De *katalysator* stimuleert het gewenste gedrag in de organisatie om gezamenlijk de organisatiedoelen te realiseren. Tot slot, de *strateeg* ondersteunt het

management bij het bepalen van de strategische richting en financieel evenwicht. Veel overheidsorganisatie beschikken over beduidend beter ontwikkelde uitvoerders en rentmeesters dan katalysatoren en strategen, wat wil zeggen dat hun controllers beter zijn in een operationele/tactische rol dan in een strategische/aanjangende rol. Dit is begrijpelijk vanuit het verleden, maar nu overheidsorganisaties een grotere druk voelen om hoog presterend te worden, past dit profiel van de controller onvoldoende. De overheidsorganisatie heeft steeds meer behoefte aan een controller die uitmunt in het verstrekken van tijdige informatie en adviezen aan beleidsmakers voor het nemen van belangrijke operationele, tactische en strategische beslissingen, en aan een katalysator die mensen stimuleert naar de HPOO toe te bewegen. Interessant is dat het onderzoek laat zien dat meer dan de helft van de ondervraagden aangeeft dat de financiële functie, en dus de controller, de aangewezen afdeling is om de overheidsorganisatie meer te laten focussen op het creëren van grotere maatschappelijke waarde. Dit is in feite een aanmoediging voor de controller om ook daadwerkelijk de trekkersrol op zich te nemen en, door zichzelf om te vormen naar een high performing controller (HPC), de overheidsorganisatie te helpen een HPOO te worden. In toenemende mate wordt in de publieke sector een scheiding aangebracht tussen de rol van uitvoerder en van rentmeester enerzijds, die veelal wordt ondergebracht in shared service centra, en die van de controller op concernniveau anderzijds, die direct rapporterend aan het bestuur de rol van katalysator en van strateeg op zich neemt. Tevens ontwikkelt binnen overheidsorganisaties, net als in het bedrijfsleven, de CFO zich steeds meer tot degene die integraal de bedrijfsvoering onder zich heeft.

Capaciteiten van een hoog presterende controller

Een hoog presterende controller (HPC) kijkt naar de totale organisatie en draagt vanuit zijn rol bij aan het worden van een HPOO. In die zin heeft de HPC dezelfde scope als een hoog presterende manager. De HPC zit echter in een andere rol, namelijk die van ‘tegenderker’, aanjager en stimulator. Hij of zij wordt gerespecteerd als een sparringpartner voor het hoogste management. Van een HPC wordt minder gevraagd als het gaat om leiderschapskwaliteiten in het aansturen en coachen van medewerkers, maar weer meer als het gaat om analytische vaardigheden. Ook is de public controller traditioneel een belangrijke tegenkracht van het management in het behouden van checks & balances. Er wordt van een goede public controller verwacht dat deze kan beoordelen in hoeverre plannen en de manier waarop deze worden uitgevoerd, bijdragen aan het duurzaam realiseren van de organisatiedoelen. De public controller heeft zijn ‘roots’, en daarmee doorgaans geaccepteerde rol, op het gebied van planning & control en daarbinnen een instrumentarium op het gebied van financieel, prestatie-, risico- en kwaliteitsmanagement.

De public controller ontwikkelt zich tot een HPC langs vijf pijlers. Ten eerste weet hij heel goed de brug te slaan tussen externe ontwikkelingen en hun betekenis voor de strategie en bedrijfsvoering van de organisatie. Hij begrijpt de externe omgeving en de interne organisatie, de verschillen in belangen en de formele en informele machts- en gezagsverhoudingen. Ten tweede ontwikkelt hij zich breed op alle facetten van de bedrijfsvoering (PIOFACH³). Hij is niet op alle onderdelen de specialist, maar begrijpt het brede spectrum en kan als geen ander de verbanden leggen tussen te leveren producten en diensten, en de (primaire en ondersteunende) processen en mensen en middelen die hierbij horen. Ten derde verbreedt de HPC zijn kennis over het ontwikkelen en implementeren van een innovatiestrategie en -gestructureerde aanpak. Ten vierde beheerst de HPC het gedachtegoed van hoog presterende organisaties door

te kunnen diagnosticeren en aanbevelingen te kunnen doen op de vijf HPO-factoren. De HPC is in staat om het hoogste management op alle HPO-factoren uit te dagen. Ten vijfde ontwikkelt de HPC waar nodig zijn sociaal-emotionele vaardigheden ('soft skills' of EQ) die van belang zijn om effectief te opereren in een bredere rol van katalysator en strateeg. Logische redeneringen en beslissingen botsen immers vaak met emoties, spanningen en gevoeligheden. Een HPC kan zich daarbij niet (meer) als een eigengereide criticaster opstellen en zich verschuilen achter de HPO-lijnmanagers die de beslissingen moeten nemen en goed leiderschap moeten tonen. De HPC is mede-invloeder van gedrag zonder op de stoel te gaan zitten van de manager.

Auteurs

Dr. A.A. (André) de Waal MBA is associate professor aan de Maastricht School of Management en academic director van het HPO Center. Drs. P.-J. (Paul-Jan) Linker is director bij Deloitte Consulting.

Literatuur

- Deloitte Public Leadership Institute, *Mastering Finance in Government - Transforming the Government Enterprise Through Better Financial Management*, Deloitte Research Study, 2008 ([http://www.deloitte.com/assets/Dcom-Global/Local%20Assets/Documents/dtt_publicsector_fintransform_062308\(5\).pdf](http://www.deloitte.com/assets/Dcom-Global/Local%20Assets/Documents/dtt_publicsector_fintransform_062308(5).pdf)).
- Linker, P.-J., *Sturing in de Rijksdienst: Nieuwe en bestaande inzichten verenigd in het sturingsmodel*, Assen: Van Gorcum, 2006.
- Osborne, D. & Gaebler, T., *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, New York: Addison-Wesley Publishing, 1992.
- Politt, C., *The essential public manager*, Manchester: Open University Press, 2003.

- Waal, A.A. de, 'Achieving high performance in the public sector. What needs to be done?', In: *Public Performance & Management Review*, Vol. 34, No. 1, 2010, pp. 81-103.
- Waal, A.A. de, 'Het creëren van een excellente rijksoverheid', In: *Overheidsmanagement*, jrg. 23, nr. 2, 2009.

1 *Deloitte Innovation*, zie ook http://www.deloitte.com/view/nl_NL/nl/diensten/innovatie/innovatie-aanpak/index.htm

2 *Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording (VBTB)* was een beweging die eind jaren negentig op gang kwam in de rijksoverheid die het begroten en verantwoorden fundamenteel moest verbeteren. Het dualisme speelt in dezelfde tijd bij lokale overheden om een striktere scheiding aan te brengen tussen de taakstellende en controlerende volksvertegenwoordiging en het politieke dagelijkse bestuur. In die beweging kreeg begroten en verantwoorden met behulp van prestatie-indicatoren een impuls.

3 *Personeel, Informatie, Organisatie, Financiën, Automatisering, Communicatie en Huisvesting*.