

## Losser in control? (1)

### Beelden van beheersen en loslaten

*Het woord control roept associaties op met strak beheersen door middel van regels en procedures en met controleren, zo ook bij gemeenten, waar het in dit artikel over gaat. Bovendien overheerst het beeld dat control ontzettend veel tijd – en dus geld – kost, maar slechts weinig oplevert. In onze visie speelt bij control echter ook gedragsbeïnvloeding een belangrijke rol. Daarbij gaat het juist om ruimte geven en loslaten. Dat zou meer positieve associaties moeten oproepen. En dan is er ook nog de burger die graag een wat “lossere” overheid ziet. Om te weten te komen hoe het nu zit met strak en los en of loslaten actueel is, voerden wij bij 18 gemeenten gesprekken met een bestuurder, de controller en een manager. U leest hierna de hoofdlijnen van hun reacties. In deel (2) volgt een analyse.*

### Open vragen

Bij strakke control ligt het accent op top down denken, veel regels en procedures, uitgebreid plannen en rapporteren, door middel van procedures het beheer in de hand houden en controleren. Bij losse control ligt het accent op verantwoordelijkheid geven aan de uitvoerders, plannen op hoofdlijnen, minimum aan procedures, achteraf verantwoording afleggen.

In de praktijk van alledag heeft strakke control het vaak zwaar te verduren. Het lijkt erop dat controllers een voorkeur hebben voor strakke control en dat er bij zowel managers als bestuurders een soort ‘aangeboren’ afkeer daartegen bestaat. Maar is dat wel zo? Als het een keer goed misgaat, lijkt er in eens geen rem te staan op welke vorm van strakke control dan ook. In onze visie doen organisaties er goed aan voortdurend te zoeken naar een gezond evenwicht tussen strakke en losse control. De beste vorm van control lijkt ons ‘beredeneerd zoveel mogelijk loslaten’. Wij wilden in onze gesprekken testen of deze gedachte ook bij gemeenten leeft. Als men vindt dat het lossere moet, wordt dit dan ook in praktijk gebracht? Welke ervaringen zijn daarmee opgedaan? En wat vinden de voorstanders van strakke control? In welke situaties dien je voor strak te kiezen?

In elke gemeente hebben wij dezelfde vragen voorgelegd aan een bestuurder, de concerncontroller en een manager. We hebben zowel naar visie en opvattingen gevraagd als naar concrete voorbeelden. Wij formuleerden bewust open vragen. Op die manier probeerden wij zo neutraal mogelijk in kaart te brengen wat er de hoofden zit en leeft.

### Accent bij strak of bij los?

*Je kunt iets pas loslaten als je het vast hebt.*

Wij hebben onze gesprekspartners de vraag voorgelegd of zij het accent leggen op strakke control dan wel op losse control, waarbij we deze kwalificaties heel algemeen omschreven. Uit de antwoorden blijkt dat er in de meeste gemeenten bewust wordt nagedacht over strakke versus losse control en dat er in vrijwel alle gemeenten expliciet wordt nagegaan waar zaken lossere kunnen: er lopen dereguleringstrajecten, beleid wordt samen met burgers stap voor stap ontwikkeld en dus minder vooraf dichtgetimmerd, processen worden vereenvoudigd, etc..

Controllers gaan vooral in op randvoorwaarden voor loslaten, bijvoorbeeld “de basis moet op orde zijn” en “loslaten is ruimte geven onder voorwaarden: eerst bureaucratie en discipline”. Een controller wijst erop dat je het moet zien binnen de context: “Bij nieuwe regels zal strakke sturing en controle

meestal noodzakelijk zijn. Als de desbetreffende regel gemeengoed is geworden kan de controle minder worden. Vaak zie je dan na verloop van tijd de discipline afzakt. Dan is het noodzakelijk om de teugels tijdelijk weer wat aan te trekken en meer controle uit te voeren". De gesprekspartners die aangeven voorstander te zijn van een meer strakke control, blijken het na doorvragen in het algemeen vooral over financiën te hebben. Diverse malen wordt uitdrukkelijk aangegeven, dat het op orde hebben van de basis strakke control vereist. Dat betreft dan bijvoorbeeld het beheersen van budgetten, subsidiestromen of grote projecten, maar ook thema's zoals dossiervorming, factureringen en interne controle. Interessant in dit verband is dat enkelen opmerken dat de basis ondanks jaren lange strakke control maar niet op orde wil komen.

Alle gesprekspartners zien het nut van losse control. Bestuurders, managers en controllers hebben daar niettemin uiteenlopende opvattingen over, die niet functiegebonden zijn, maar meer bepaald worden door persoonlijke opvattingen en situationele omstandigheden. Wat 'ruimte geven' inhoudt, blijkt verschillend te worden ingevuld. De meesten noemen meteen het sturen op hoofdlijnen en het afschaffen van regels. Sommigen hebben het over integraal management, anderen spreken over "uitgaan van de taakvolwassenheid van de medewerker" en "verantwoordelijkheid laag in de organisatie leggen". Ook dacht iemand meteen aan ruimte geven bij het voorbereiden van beleid en het daarbij betrekken van belanghebbenden. Loslaten betekent volgens de geïnterviewden ook "dat experimenten mogelijk zijn", "minder controle" en "fouten maken mag". Opvallend is overigens dat geen van de gesprekspartners zijn keuze voor strakke of losse control direct verbond aan het belang van goed bestuur.

Bij één gemeente is losse control het leidende beginsel. Op basis van gesprekken over hoe het in grote lijnen moet, wordt de verantwoordelijkheid in de lijn gelegd en pas als een bepaalde werkwijze in de praktijk zijn nut heeft bewezen, wordt aan regels gedacht. Een manager die vanuit dit beginsel werkt lichtte toe dat zij dit kan doen omdat zij veel weet en erop vertrouwt dat de medewerkers naar haar toekomen als er problemen zijn. Bij deze gemeente zou je kunnen spreken van ver doorgevoerde losse control. Opmerkelijk is dat deze gemeente consequent voor losse control kiest, ondanks dat de basis niet op orde is: de regels zijn verouderd en er is een cultuur om de regels toe te passen al naar gelang het uitkomt. Uit het gesprek met de desbetreffende controller blijkt dat deze zelf ook een losse manier hanteert om control in de organisatie in te bedden: niet het accent op regels en controle (roept weerstand op), maar op suggesties en gezamenlijk ontwikkelen. De achterliggende gedachte is dat sturing van onderaf moet komen. Daarbij werd erop gewezen, dat het reageren op incidenten sterk ontwikkeld is: "we zijn goed in het omgaan met incidenten, al kost dat wel veel energie".

In de gesprekken wordt enkele malen melding gemaakt van de planning en control cyclus als ritueel, van rigide toepassing van hinderlijke regels. Er zijn gemeenten waar men de totstandkoming van de verschillende rapportages als een last ervaart of de informatiewaarde ervan nihil vindt. Dominant zijn dit soort geluiden echter niet. Anderen zijn juist van mening dat er binnen hun gemeente niet te veel is geregeld op het gebied van de planning en control cyclus. Zij zouden niet verder willen loslaten. Eén gesprekspartner bestempelt rechtmatigheidscontrole als "democratisch gelegitimeerde ballast". Bij één gemeente is door het bestuur de keuze gemaakt om via het beleidsakkoord en de programmabegroting strak te sturen op het realiseren van doelen. Deze keuze is bij die gemeente door de gehele organisatie heen leidend voor de manier waarop control wordt ingevuld. Bij een andere gemeente wil men die kant ook wel uit, maar verkeert men nog in een beginstadium.

### **Voorbeelden van loslaten**

*Het succes zit in de combinatie van vrijheid en bij elkaar zitten, praten over nieuwe ontwikkelingen.*

We hebben onze gesprekspartners gevraagd concrete voorbeelden te noemen waarin sprake is van loslaten. We hebben daarbij zowel gevraagd naar successen als tegenvallers. Wat het meest opvalt, is dat er nog weinig concrete voorbeelden kunnen worden gegeven. Verschillende gemeenten geven aan dat ze aan het begin staan van een ontwikkeling richting meer loslaten. “Het besef dat het moet is er wel. We zijn nu vooral bezig de randvoorwaarden te creëren.” En: “We hebben nu het idee dat de beheersing voldoende is, zodat we over loslaten kunnen gaan nadenken.”

In de meeste gemeenten is er in de afgelopen periode wel gewerkt aan het vereenvoudigen van de P&C-cyclus: de begrotingen zijn minder gedetailleerd geworden en daarmee zijn ook de voortgangsrapportages (maraps, beraps etc.) compacter geworden. Vaak is gekozen voor afwijkingenrapportages boven een bepaald bedrag, soms is de frequentie waarmee wordt gerapporteerd afgenomen. Het gaat in de meeste gevallen echter om relatief kleine veranderingen. De wens om de P&C-cyclus meer fundamenteel te vereenvoudigen is er wel, maar blijkt in de praktijk lastig te realiseren. Wat daarin meespeelt is dat de Raad dikwijls om gedetailleerde informatie vraagt. Interessant is het traject dat op grond daarvan in een Friese gemeente is uitgevoerd. Men heeft daar gesprekken met raadsleden gevoerd en een training voor raadsleden opgezet. “We hebben ze daarin geconfronteerd met hun eigen rol en dat heeft wel een aantal eye-openers opgeleverd. Bewustwording bij de raad is een belangrijke voorwaarde om meer los te kunnen laten.” Wat ook interessant is, is de ‘slingerbeweging’ op dit terrein, waar een van de gesprekspartners op wijst: “Je ziet op dit moment dat de rapportages weer dikker worden, omdat budgethouders geneigd zijn om alles te willen vertellen waar men mee bezig is. De rapportages aan de raad dreigden steeds meer een financiële voortgangsrapportage te worden. Je zorgt dat er ook wordt gerapporteerd over prestaties en resultaten, vervolgens gaat men daar weer te ver in en is het zaak om een rapportage terug te brengen naar de hoofdzaken voor de raad. Dit is een goede illustratie van het proces: op het ene moment moet je dingen loslaten en later is het weer nodig om zaken weer aan te trekken”. Iemand anders wees er op dat ‘compacter’ niet altijd ‘eenvoudiger’ betekent. “Toen we de rapportages dunner gingen maken, kregen de controllers meer werk: ze moesten budgethouders helpen met de rapportages en er voor zorgen dat deze wel compleet bleven terwijl ze minder dik werden.”

Daarnaast werd er meerdere malen naar dereguleringstrajecten verwezen. Deze blijken vaak te worden gecombineerd met de verbetering van de dienstverlening aan burgers. Iedereen ziet wel regels of procedures die vanuit dit oogpunt kunnen worden geschrapt. Er worden ‘successen’ genoemd als de invoering van de flitsvergunning en het binnen een half uur uitsluitel geven bij een bezwaar op belasting. Ook werd in dit verband gewezen op regels en procedures rond subsidieverlening. Aardig is dat daar twee varianten bij naar boven kwamen: vanwege de rechtmatigheidstoets moeten de interne procedures soms wat strakker, ten opzichte van de subsidieontvangers worden de regels in bepaalde gevallen wat lossier gelaten, bijvoorbeeld door verenigingen in plaats van een jaarlijkse aanvraag eens in de vier jaar een aanvraag te laten doen. Met name de bestuurders wezen op zaken als een vereenvoudiging van de APV: “daar zijn we met de stofkam doorheen gegaan en hebben we een hoop onzinnige zaken geschrapt”. Een interessant voorbeeld van minder regels is het werken met ‘ontwikkelingsplanologie’ in plaats van ‘toelatingsplanologie.’ Een wethouder gaf als suggestie om de kredietcrisis aan te grijpen om de procedures voor het bedrijfsleven te verminderen. Eén gemeente noemde het niet dichttimmeren maar samen met burgers ontwikkelen van beleid uitdrukkelijk een succes met loslaten. Bij die gemeente had men bijvoorbeeld goede ervaringen met het gezamenlijk formuleren van doelen op het gebied van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning.

Intern kwamen er – naast een vereenvoudiging van de P&C-cyclus – niet veel concrete voorbeelden van loslaten naar voren. Een aantal malen wordt in dit verband het tijdschrijven genoemd. Binnen een aantal gemeenten is dit losgelaten, “omdat we er nog niets mee deden”. Tegenvallers met loslaten hebben nogal eens te maken met financiën. Het komt met een zekere regelmaat voor dat op het

gebied van budgetten meer vrijheid is toegekend aan afdelingsmanagers, maar dat dit dan leidt tot financiële overschrijdingen. Het gevolg is dan niet zelden dat de touwtjes weer worden aangehaald.

## **Lessen uit de praktijk**

*Afspraken over bereiken van doelen maakt enthousiast, regels afschaffen niet.*

We hebben de gesprekspartners gevraagd wat hun belangrijkste leerpunten zijn uit de praktijk van control en loslaten. In de eerste plaats wordt benadrukt dat een cultuur van openheid en vertrouwen essentieel is. "Vertrouwen is voorwaarde voor loslaten." Je kunt een losse vorm van control kiezen als er sprake is van voldoende vertrouwen. Vertrouwen moet je opbouwen, zo geven de meeste gesprekspartners aan. "Een vertrouwensrelatie moet groeien, daar is tijd voor nodig." Raad, college en management moeten wennen aan het geven van vertrouwen en medewerkers moeten wennen aan het krijgen daarvan. Als regels en procedures wegvallen, valt zekerheid weg en moeten medewerkers hun eigen weg gaan zoeken.

Over het al dan niet afschaffen van regels komt een genuanceerd beeld naar voren. Herhaaldelijk wordt gesteld, dat het bij control niet gaat om regels en dus ook niet om het afschaffen daarvan, maar om het realiseren van doelen. Control impliceert het formuleren van heldere doelen, die in samenspraak worden opgesteld. "Je moet van tevoren een heel goed beeld hebben van wat je gaat doen en op basis daarvan afspraken maken. Deze afspraken samen met betrokkenen (burgers) goed vastleggen. Ook belangrijk: zorgen dat je het aanvankelijke enthousiasme vasthoudt en tegelijkertijd met beide benen op de grond blijft staan. Je moet de verwachtingen managen." De vraag die je zou moeten stellen is dus of het toepassen of handhaven van regels een bijdrage biedt aan de doelstellingen. Aan de andere kant spraken we een manager die als belangrijkste leerpunt aangaf "dat je eigenlijk veel meer kunt loslaten, omdat veel controles voortkomen uit de historie en regels die nu niet meer van toepassing zijn. Het beeld leeft dat de controles nodig zijn voor de rechtmatigheid, maar dat is inmiddels, vanwege de veranderingen in de wetgeving, niet meer het geval."

Een volgend leerpunt is dat je op een verstandige wijze moet omgaan met tegenvallers en incidenten. "Wat ons soms hindert is dat een gemeente als politiek bedrijf een incidentgedreven organisatie is. Als zich een incident voordoet, bestaat de neiging om 'loose control' meteen in te ruilen voor 'tight control'. Dus om regeltjes te creëren die moeten voorkomen dat een vergelijkbaar incident zich opnieuw voordoet. Hoewel dit uiteraard weinig zin heeft, is de regeldrang in zo'n geval groot." Ook anderen gaven aan dat het van belang is om bij tegenvallers niet automatisch weer regels te creëren, maar om met elkaar in gesprek te gaan, na te gaan wat er fout is gegaan en daar mee aan de slag gaan. "Tools creëren om het aan de voorkant te regelen."

Dit betekent ook dat je moet investeren in het personeel. Om de doelstellingen te kunnen realiseren én om los te kunnen laten is een bepaalde professionaliteit binnen de organisatie noodzakelijk. De juiste man / vrouw op de juiste plaats, dat is misschien wel de belangrijkste kritische succesfactor. "Het gaat om relaties, niet om systemen." "Of je de zaken nu strakker aantrekt dan wel de teugels een beetje viert, in beide gevallen is er begeleiding nodig. Waarom doe je het? Mensen snappen dat vaak niet." "Je moet mensen uitleggen waar het voor is. De mensen moeten de achterliggende gedachten begrijpen. Nut en noodzaak moeten duidelijk worden. We zijn nu bezig om daarvoor organisatiebreed trainingen en cursussen op te zetten." Wat in relatie daarmee verder van belang is, is transparantie. "Door duidelijk te maken wat je doet, maar óók wat er niet goed gaat, bouw je aan vertrouwen."

En, heel belangrijk: de basis moet op orde zijn. De basale informatievoorziening moet kloppen, de dossiers moeten volledig zijn en de belangrijkste risico's moeten in beeld zijn gebracht, om maar enkele voorbeelden te noemen. Misschien wel de meest opvallende conclusie uit de gesprekken die we hebben gevoerd, is dat we bijna geen mensen hebben gesproken die aangaven dat binnen hun

gemeente de basis op orde is. Dan schiet onmiddellijk de vraag door het hoofd hoe lang gemeenten eigenlijk al bestaan. Is hier sprake van een schier onhaalbare kaart? Daar heeft het op zijn minst de schijn van. Slechts een enkel voorbeeld dat de basis wel op orde is, kwamen we tegen: “Belangrijk is dat we de afgelopen jaren behoorlijk hebben geïnvesteerd in de ‘administratieve hygiëne’: de basis op orde. Dit zorgt ervoor dat de raad de informatie die we bieden meer vertrouwt.” Vrijwel iedereen is van mening dat op dit gebied een strakke control nodig is.” “Er is een basis waar je wel een strakke control moet hebben, dat is de kritische kern.”

### **Tot slot**

Een gezond evenwicht tussen strakke en losse control kun je realiseren door voortdurend en beredeneerd zoveel mogelijk loslaten. In veel gemeenten wordt het nut van een lossere vorm van control gezien, maar het blijkt niet eenvoudig te zijn dit in de praktijk te brengen. Aan de andere kant wordt onderkend dat er ook gebieden zijn waar een meer strakke control noodzakelijk is, maar dit blijkt eveneens moeilijk gestalte te geven. Wat is er aan de hand? Waarom lukt het maar steeds niet? In het tweede deel van dit artikel bieden wij een analyse van de situatie en proberen we oplossingsrichtingen te formuleren.

Annette Corzilius, Louis Dolmans en Jan de Jonge