dec. 2003

OVERHEID

Drs. J. Boelens (boelens.johannes@kpmg.nl) en drs. H. M. Geuzendam (geuzendam.herrie@kpmg.nl), respectievelijk directeur en manager adviesgroep Publieke Sector KPMG. Drs. P. Noordhoek (dpn@northedge.nl) , directeur Northedge en voormalig secretaris Stuurgroep Respons.

Scan vergroot ontwikkelvermogen gemeentelijke organisaties

Respons tilt bestuurlijke planning & control op hoger plan

Het doel van het verbeterinstrument Repsons is niet alleen het versterken van de interne bedrijfsvoering, maar vooral het vergroten van de externe orientatie: het verbeteren van de dienstverlening.

Respons is een instrument voor gemeenten om hun planning & control-cyclus te verbeteren. De scan faciliteert een zelfevaluatie door gemeenten op het gebied van planning & control en biedt hen concrete suggesties voor verbeteringen. Het doel van het verbeteren van planning & control is uiteindelijk niet alleen het versterken van de interne bedrijfsvoering van een gemeente, maar met name ook het verbeteren van de dienstverlening aan burgers. Dit streven sluit naadloos aan bij de nieuwe rolverdeling tussen college en raad in een duaal stelsel. De auteurs vatten de belangrijkste ervaringen met Respons samen.

JOHANNES BOELENS, HERRIE GEUZENDAM EN PETER NOORDHOEK

Respons is recentelijk geactualiseerd op basis van leerervaringen bij diverse organisaties en is toegesneden op het duale stelsel. Respons is een effectief hulpmiddel gebleken om de huidige situatie ten aanzien van planning & control geobjectiveerd in beeld te brengen en gezamenlijke afspraken te maken tussen bestuur en ambtelijke organisatie over de gewenste ontwikkelingsrichting en concrete verbeterpunten.
In dit artikel gaan de auteurs in op de inhoud en doelstelling van Respons. Zij beschrijven vanuit de praktijk de belangrijkste ervaringen en opbrengsten van deze scan.

Respons is bedoeld als hulpmiddel voor het verbeteren van (bestuurlijke) planning & control voor gemeenten, provincies, regionale samenwerkingsverbanden en waterschappen. Het doel van dit verbeterproces is niet alleen het versterken van de interne bedrijfsvoering, maar vooral het vergroten van de externe oriëntatie: het verbeteren van de dienstverlening en het realiseren van maatschappelijke effecten. Daarmee faciliteert Respons de beoogde rolverdeling tussen Raad/Provinciale Staten/ Algemeen Bestuur (AB) en College/Gedeputeerde Staten (GS)/Dagelijks Bestuur (DB) in een duaal stelsel door middel van een positiebepaling op het gebied van planning & control.

Achtergrond

Na de lancering van de scans is een pilotgroep van gemeenten in het leven geroepen om ervaring op te doen met het toepassen van de scans en deze onderling te kunnen uitwisselen. Verder is een introductietraining voor interne procesbegeleiders opgezet, waaraan in 2002 vertegenwoordigers uit circa 100 gemeenten hebben deelgenomen. Ook is een enquête uitgevoerd naar de bekendheid en toepassing van Respons. Alle ervaringen zijn vervolgens verwerkt in een geheel vernieuwde versie van de scans. Deze versie is op 19 februari 2003 tijdens een landelijk congres in Zeist overhandigd aan de VNG (Platform Kwaliteit), die het estafettestokje overneemt van BZK.

> Maatschappij vraag om doelmatige, transparante overheid die actief rekenschap aflegt

Waarom (nu) een planning & control scan?
De volgende aanleidingen zijn bepalend geweest om tot het ontwikkelen van een planning & control-scan over te gaan:

- de nog veelal financiële en instrumentele oriëntatie van planning & control;
- de beoogde ontvlechting en nieuwe rolverdeling in het kader van het dualistisch stelsel;
- de maatschappelijke vraag naar een doelmatige, transparante overheid die actief rekenschap aflegt;
- de hogere eisen van burgers en bedrijven aan externe dienstverlening en participatie (responsieve overheid);
- de ambitie van overheidsorganisaties om een volgende stap te maken op het gebied van sturen en beheersen.

Met deze aanleidingen wordt tevens de relatie duidelijk tussen Respons en relevante andere trajecten, zoals de Vernieuwingsimpuls Dualisme en Lokale Democratie en het Besluit Begroting en Verantwoording.

Visie op planning & control

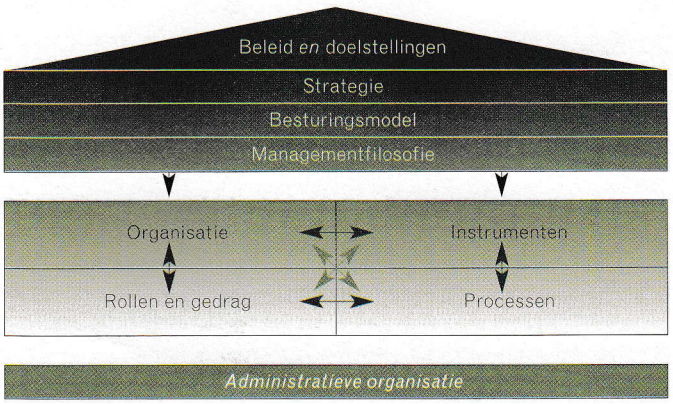
Respons is gebaseerd op de visie op planning & control zoals de ontwikkelaars die aan de hand van hun praktijkervaring hebben ontwikkeld. Deze visie bestaat uit de door hen gehanteerde basisprincipes, de gewenste ontwikkelingsrichting, de verschillende dimensies van planning & control en het ontwikkelingsmodel. Zij hanteren de volgende basisprincipes die ten grondslag liggen aan hun visie op planning & control:

- planning & control is een hulpmiddel maar geen doel;
- planning & control is er voor medewerkers, het (lijn-)management, college van B&W en gemeenteraad;
- de noodzaak en nut van planning & control moeten tussen de oren zitten;
- planning & control dient de externe oriëntatie en burgergerichtheid te versterken;
- heldere en systematische langetermijnplanning geldt als randvoorwaarde voor adequate sturing en beheersing;
- instrumenten die op het gebied van planning & control worden gehanteerd, dienen zowel horizontaal en verticaal consistent te zijn;
- zonder kwalitatieve en/of kwantitatieve prestatienormering is er geen sturing (afhankelijk van het soort taak).

Veel lokale overheden willen een volgende ontwikkelingsslag slaan op het gebied van planning & control. Dit betekent in de eerste plaats dat een verschuiving moet plaatsvinden van de huidige, veelal instrumentele, aanpak van planning & control naar een insteek gericht op de 'zachte' kant (i.c. de gedragscomponent van planning & control).
In de tweede plaats dient het cyclische karakter van planning & control sterker aangezet te worden, omdat in de huidige situatie plannen en beheersen nog relatief vaak losgekoppeld zijn.
In de derde plaats kent planning & control in de huidige situatie een sterke financiële invalshoek, terwijl idealiter planning & control vanuit een integrale (beleid en middelen in samenhang) invalshoek bekeken zou moeten worden.

figuur 1

Het huis van planning & control



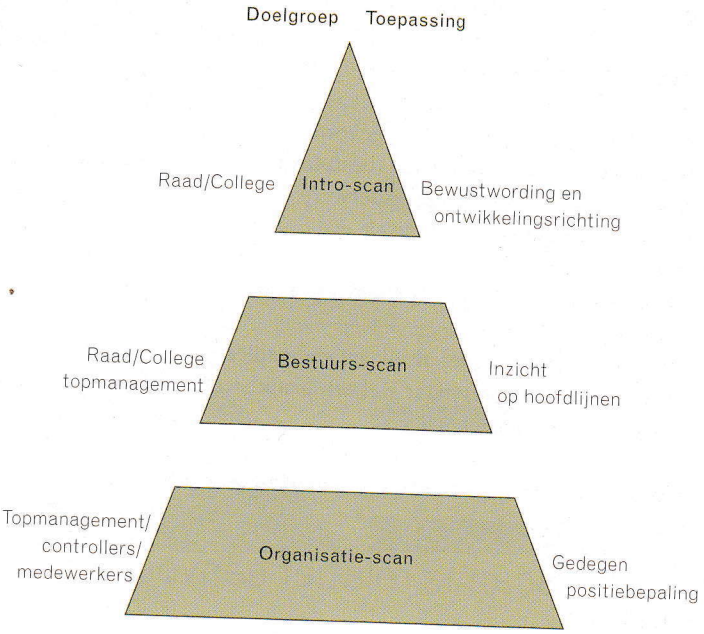
Dimensies

De ontwikkelaars van Respons onderscheiden vier dimensies van planning & control, te weten rollen en gedrag, organisatie, processen en instrumenten. De uitdaging voor overheidsorganisaties op hun weg naar verbetering van planning & control wordt gevormd door het in onderlinge samenhang verder ontwikkelen van deze verschillende dimensies van planning & control. Voor het zinvol vormgeven van deze vier basisdimensies van planning & control zijn nog enkele andere elementen relevant. Deze elementen 'voeden' als het ware het planning & control-systeem inhoudelijk. Het gaat om de visie, de doelstelling, de strategie, het besturingsmodel en de managementfilosofie van de gemeente. In afbeelding 1 wordt de samenhang tussen de zes dimensies van planning & control weergegeven.

Het 'huis van planning & control' lijkt min of meer een statisch karakter te dragen. De ervaring leert dat in de ontwikkeling van planning & control (het 'wooncomfort') in lokale overheidsorganisaties echter verschillende fasen te herkennen zijn. Deze fasen zijn in figuur 2 schematisch weergegeven. De karakterschets per fase geeft duidelijke aangrijpingspunten voor planning & control. Daarmee wordt planning & control dynamisch van aard en zijn verbetermogelijkheden in de tijd opeenvolgend te plaatsen (bijvoorbeeld als onderdeel van een breder organisatie-ontwikkelingstraject).

figuur 3

Doelgroepen en toepassing Respons



De bestuurs-scan is veruit het populairst

Typen scans

Afhankelijk van het sturingsniveau en de mate van diepgang waarop men de (bestuurlijke) planning en control in beeld wil brengen om verbeteringen te kunnen doorvoeren, kan men verschillende typen scans hanteren. Het gaat hier om de volgende typen: de Intro-scan, de Bestuurs-scan en de Organisatie-scan.

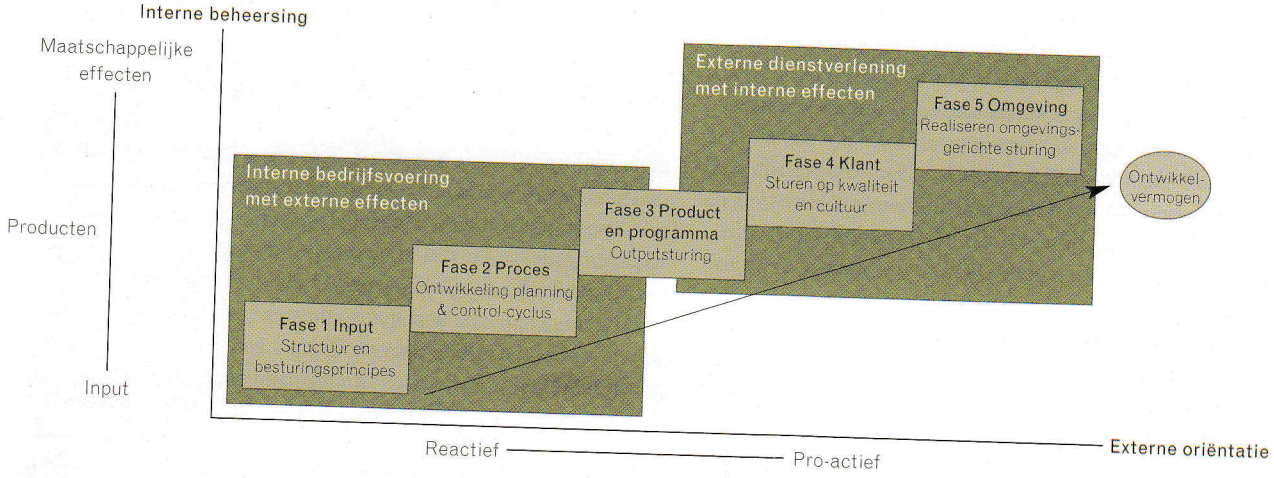
In de praktijk is gebleken dat de scans zowel elk afzonderlijk als in combinatie met elkaar heel goed te gebruiken zijn. In de praktijk blijkt dat de Bestuurs-scan veruit het populairst is. Met behulp van deze scan ontstaat relatief snel een goed beeld op hoofdlijnen. De bestuursscan wordt in de praktijk het meest door het politiek bestuur en het ambtelijk topmanagement gezamenlijk toegepast.

Praktijkervaringen en opbrengsten

Vanuit de praktijk van de deelnemers in de pilotgroep (onder andere de gemeenten Alkmaar, Baarn, Capelle a/d IJssel, Epe, Heerlen en Zeist) leren we dat vrijwel elke gemeente zijn eigen, op lokale behoefte afgestemde aanpak kiest waarbij het eerdergenoemde stappenplan als kapstok dient.

figuur 2

Ontwikkelingsfasen van planning & control



Toch is een aantal generieke lessen te trekken uit de ervaringen van deze gemeenten:

- bestuurders en ambtelijk apparaat ervaren de 'a-politieke' discussie over P&C als plezierig en nuttig;
- de scan is relatief eenvoudig toepasbaar voor 'niet-financieel deskundigen' (raadslid, wethouder, directeur, beleidsmedewerker et cetera);
- elke gemeente kan de scan toepassen (klein/groot, stedelijk/landelijk, beginners en (ver)gevorderden, et cetera);
- verschillende perspectieven (bestuurders, lijnmanagement, controllers) op hetzelfde onderwerp (bijvoorbeeld berap/marap) leiden tot soms basale eye-openers;
- de voorbereidings- en uitvoeringstijd is voor deelnemers relatief beperkt (gemiddeld circa een halve tot een dag per deelnemer);
- de scan verschaft niet altijd een gedetailleerde lijst met concrete verbeteracties maar wel een bruikbare basis/kapstok voor het verbeterplan.

Scan is relatief eenvoudig toepasbaar voor 'niet-financieel deskundigen'

Boegbeeld

Respons vraagt om een bestuurlijke en ambtelijk boegbeeld. Een specifieke ervaring van de gemeente Alkmaar is dat voor een succesvolle toepassing van de scans er zowel een bestuurlijk als ambtelijk boegbeeld c.q 'trekker' moet zijn. Wil de implementatie van de verbetervoorstellen uit het plan van aanpak slagen, dan zal er geen sprake meer mogen zijn van enige vrijblijvendheid. Van belang is ook dan te volgen of het plan van aanpak ook tot de gewenste resultaten leidt. Arjen van Veen, hoofd Financieel Beleid van de gemeente Alkmaar, pleit ervoor ook het verbeterplan te laten toetsen door een extern deskundige waarmee ook een onafhankelijk oordeel over de inhoud van het plan kan worden ingebracht.

Praktijkervaringen

Respons kan in een breed organsatie-ontwikkelingstraject worden geplaatst. De gemeente Baarn heeft de toepassing van Respons, onder aanvoering van de gemeentesecretaris en de burgemeester, doorgetrokken naar een breed organisatie-ontwikkelingsproces en ervaart daarmee planning & control breed, dus niet alleen financieel, in de organisatie te kunnen verankeren. In het organisatie-ontwikkelingsproces heeft Baarn zelf nog nadrukkelijker de externe oriëntatie als vertrekpunt gehanteerd. Zij hechten er duidelijk aan zoveel mogelijk aan te sluiten op de vraag en behoeften van de burgers. Zo heeft men bijvoorbeeld in het kader van bezuinigingsvoorstellen de opinie van de bevolking gepeild. De gekozen invalshoek maakt dat met name aandacht wordt besteed aan de dimensie 'rollen en gedrag' van de organisatie-scan.
Respons is uitstekend geschikt voor een gezamenlijk proces 'duaal P&C'.

Tips

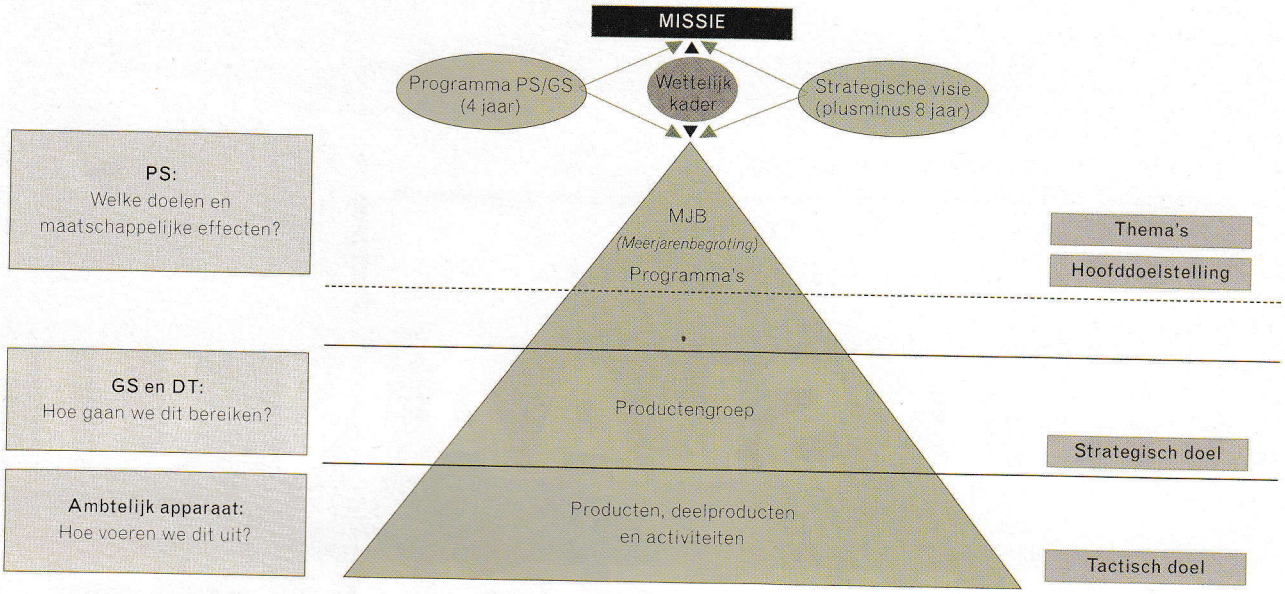
Voor een succesvolle toepassing van Respons is het van belang de doelstelling helder te hebben en men moet zich realiseren dat het procesmatige karakter van eminent belang is. Het echte resultaat wordt geboekt zodra de gewenste resultaten uit het verbeterplan gerealiseerd zijn. Om deze reden geven we tot slot slotte nog enkele tips voor degene die het proces voor de toepassing van Respons gaan begeleiden:

- Bepaal de doelstelling en doelgroep voor de scan
- Bepaal vanuit welke invalshoek u laat scoren: de gemeente als geheel (vanuit perspectief Raad/PS, College/GS en MT) of per organisatie-onderdeel (vanuit perspectief sector/dienst)
- Zorg dat u altijd meerdere partijen bij de toepassing van Respons betrekt gezamenlijk (Raad/PS, College/GS en MT)
- Bepaal de invulling van het proces: formulieren vooraf verzamelen en verwerken en/of gelijktijdig invullen
- Bepaal hoe u gezamenlijk het verbeterplan volgt met de betrokken partijen (*monitoring*)
- Bepaal welke verbeterpunten wanneer bereikt moeten worden; niet de beleidsinhoud zelf maar de vraag kunnen we SMART (bij)sturen, verantwoorden en controleren is relevant
- Bepaal aan de hand van welke criteria u beoordeelt, effectief (bij)stuurt laat verantwoorden en controleren
- Bepaal op welke momenten en wie gezamenlijk (raadscommissies, collegeleden en vertegenwoordigers ambtelijke organisatie) de toetsing op de voortgang van realisatie van de verbeterpunten plaatsvindt
- Communiceer en creëer draagvlak;
- Laat de bestuurlijk en ambtelijk boegbeelden spreken en presentaties geven over doelstelling en voortgang van het verbetertraject tijdens bestuurlijke - , management- en personeelsbijeenkomsten
- Maak nieuwsbrieven, mails en gebruik maak gebruik van de intranetmogelijkheden
- Nodig vergelijkbare organisaties uit om ervaringen uit te wisselen en van elkaar te leren
- Vier successen; organiseer bijvoorbeeld een wedstrijd voor het beste meetbare programma of het beste afdelingsplan

De gemeente Etten-Leur heeft Respons toegepast in het kader van de ontwikkeling van een duale begroting. Aanleiding was dat de gevolgen van de dualisering voor de begroting en P&C-cyclus in beeld moesten komen. De inhoud en het proces van behandeling van de programmabegroting moeten aansluiten bij duale verhouding. Men stelde dat het niet louter een instrumentele kwestie moest zijn. Het ging om een verandering van werkwijze en gedrag. Voor deze gemeente was de doelstelling het gezamenlijk (Raad, College en MT) benoemen en uitwerken van kaders waarmee aan het duale stelsel in Etten-Leur concrete invulling kan worden gegeven. Tevens werd via weergave van de 'huidige' naar 'gewenste situatie' aangegeven op welke wijze de 'gewenste situatie' gerealiseerd kan worden.

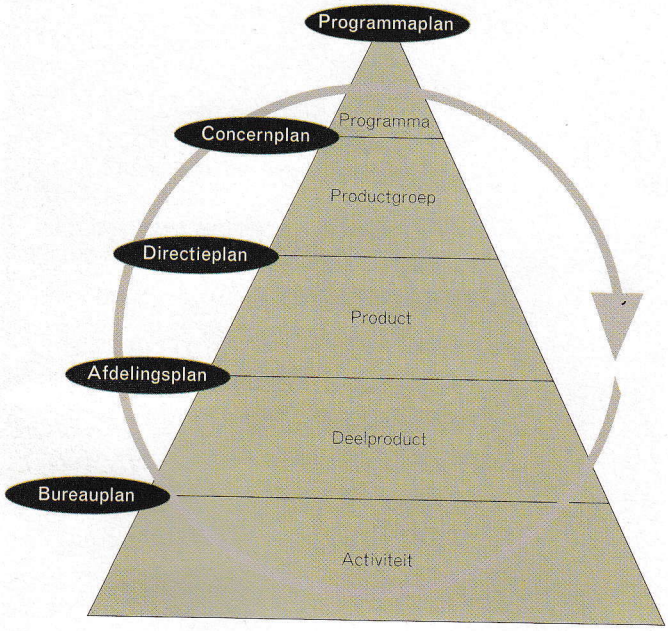
figuur 4

Basis voor eenduidig en aansluitende instrumenten 'van hoog tot laag'



figuur 5

Eenduidige en aansluitende instrumenten 'van hoog tot laag'



Het resultaat van het traject in Etten Leur is geweest dat:
- de raad, het college en het management zich bewust zijn geworden van ieders rol binnen het dualistisch P&C;
- de raad zelf het initiatief heeft genomen om een raadsprogramma / meerjarenbeleidsplan op te stellen, waarin bewust specifieke en meetbare doelstellingen worden opgenomen;
- de opstelling van de programmabegroting een gezamenlijk traject wordt van raad, college en ambtelijke organisatie;
- gezamenlijk een meerjarig verbeterplan duaal P&C is opgesteld.

Respons kan als vertrekpunt fungeren om P&C bij de provincie op orde te brengen. De provincie Zuid-Holland heeft als eerste provincie alle drie de scans toegepast. Volgens projectleidster mr. drs. Joherlia van Veldhuizen heeft de provincie Zuid-Holland de afgelopen twee jaar hard gewerkt aan de verbetering van zowel de bestuurlijke als de ambtelijke P&C. Aanleiding hiervoor was onder meer de CETECO-affaire. Op basis van de 'foto' van de huidige situatie van P&C, die met behulp van de scans en interviews en verschillende workshops is gemaakt met leden van PS, GS, Directieteam, afdelingshoofden, hoofden en medewerkers planning & control, zijn concernbrede en directiespecifieke verbeterplannen gemaakt. Deze plannen richten zich onder andere op:
- investeringen in kwantiteit en kwaliteit (opleiding) van mensen en formatie op het terrein van P&C;
- eenduidig gedefinieerde op elkaar aansluitende P&C-instrumenten van hoog tot laag (zie figuur 3 en 4);
- aanpassing en uniformering van de P&C-instrumenten op de dualisering (opstelling concern-, directie- en afdelingsplannen, voorbereiding programmabegroting enzovoorts);
- verbetering van doel- en prestatieformulering;
- verbetertraject rondom rollen en gedrag, taken, bevoegd heden en verantwoordelijkheden in het duale stelsel;
- inrichting control-functie.

De provincie Zuid Holland is vergevorderd met het meerjarig verbeterplan. Succesfactor hierbij is ook dat voor dit verbetertraject een speciaal projectbureau is ingericht en dat dit traject zowel een bestuurlijk als ambtelijk boegbeeld kent (zie ook de visie van de gemeente Alkmaar). –C

Drs. Johannes Boelens en drs. H. M. Geuzendam zijn de ontwikkelaars van Respons en waren tevens de begeleiders van de pilotorganisaties in het kader van Respons. Drs P. Noordhoek is voormalig secretaris van de stuurgroep Respons.