

Respons: de praktijk en opbrengsten van de p&c-scan Respons voor dualiserende gemeenten en provincies

drs. Herrie M. Geuzendam en drs. Peter Noordhoek

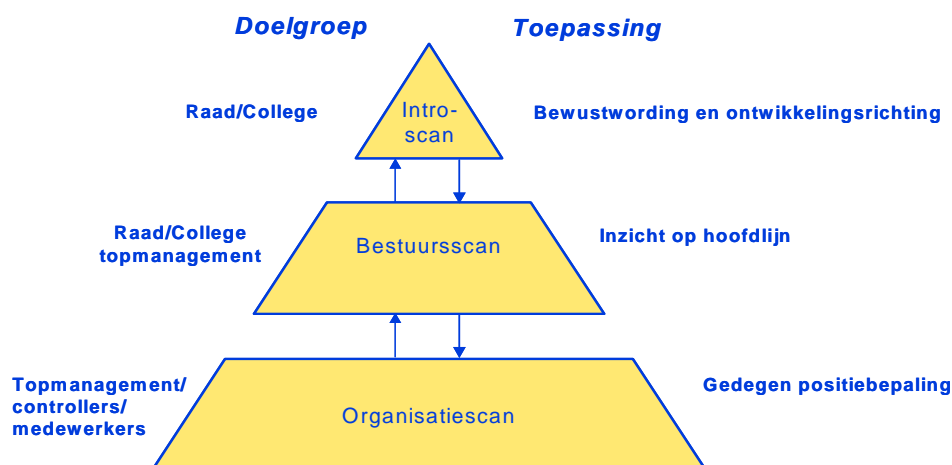
De Planning & Control-scan 'Respons' is recentelijk geactualiseerd op basis van leerervaringen bij diverse organisaties en is meer toegesneden op het duaal stelsel. Respons is een effectief hulpmiddel gebleken om de huidige situatie ten aanzien van planning & control geobjectiveerd in beeld te brengen en gezamenlijke afspraken te maken tussen bestuur en ambtelijke organisatie over de gewenste ontwikkelingsrichting en concrete verbeterpunten. In het vorige nummer van Rekenschap zijn Johannes Boelens, directeur Public Sector KPMG en Marc Koster, directeur FEZ van het ministerie van BZK ingegaan op de opbouw en inhoud van de scan en de visie op planning & control die aan de ontwikkeling van Respons ten grondslag ligt. In dit artikel gaan wij in het bijzonder in op de doelstelling van de scans, de toepassing, ervaringen en opbrengsten ervan in de praktijk.

Waarom Respons toepassen?

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

Toepassing afhankelijk van doelstelling en doelgroep

Afhankelijk van het sturingsniveau niveau 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 Bestuursscan en de Organisatiescan.



Afbeelding 1: Doelgroepen en toepassing Respons.

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 'Bestuursscan' veruit het meest populair is. Met behulp van deze scan ontstaat relatief snel een goed beeld op hoofdlijn. De Bestuursscan wordt in de praktijk het meest door het politiek bestuur en het ambtelijk topmanagement gezamenlijk toegepast.

De Intro-scan blijkt in de praktijk goed bruikbaar om voor het eerst eens met het bestuur te verkennen of en in welke mate er op hoofdlijnen aanleiding is om de verbetering van de P&C op te pakken.

Uit onze praktijkervaring is gebleken dat de Intro-scan ook heel goed bruikbaar om heel eenvoudig de bestuurlijke planning & control in duaal stelsel eens goed aan het bestuur te kunnen uitleggen. Bestuurders gaven ons terug dat zij langs deze weg een completer beeld hebben kunnen krijgen over de wijze waarop hun ambities en wensen via kaders, plannen en begrotingen tot uitvoering moeten komen en waarover zij verantwoording moeten kunnen afleggen. Ook hebben zij een duidelijker beeld kunnen krijgen van hun eigen rol hierin (bijvoorbeeld Raad en PS richten zich op kaderstelling en controle en Colleges B&W en GS op uitvoerend beheersen en verantwoorden). Na de toepassing van de Intro-scan komt herhaaldelijk de vraag naar voren? En wat nu? Om dan een concreter plan van aanpak op te kunnen stellen voor is de toepassing van de, meer gedetailleerde Bestuursscan wenselijk.

De organisatiescan wordt het meest toegepast in meer ambtelijke gerichte verbetertrajecten en vaak in combinatie met de Bestuursscan. Het voordeel zit hierin dat men bestuurlijk op hoofdlijnen het beeld kan neerzetten van de huidige situatie van de P&C en dat dit ambtelijk kan worden gecombineerd met een ambtelijk gedetailleerd inzicht en beeld van de huidige en gewenste situatie. Bij het op te stellen verbeterplan kan dan prima de afstemming van de bestuurlijke wensen met de ambtelijke maatregelen plaatsvinden.

Algemeen stappenplan voor de toepassing van de P&C-scans

Voor het algemeen toepassen van de scan geldt dat in algemene zin de volgende vier stappen dienen te worden doorlopen (afbeelding 2):

Algemeen stappenplan voor P&C-scans



Elke stap wordt hierna kort toegelicht.

Stap 1 Introductie

Het is van belang om pas te starten met de scan op het moment dat uw organisatie, zowel bestuurlijk als ambtelijk, daar ook voldoende “warm” voor is. Het heeft geen zin om het hulpmiddel (de scan), bedoeld voor zelfdiagnose, toe te passen in situaties waarin betrokkenen geen belang hechten aan het verkrijgen van een zelfbeeld op het gebied van planning & control en de afstemming daarvan op het dualisme. Committeren van de doelgroep staat in deze stap dan ook centraal.

De initiatiefnemer kan zowel uit het bestuur als uit het ambtelijk management c.q. de controllersorganisatie komen. Deze initiatiefnemer zal dan de volgende activiteiten dienen uit te voeren:

- a) Verzamelen van relevant basismateriaal (intern/extern)
- b) Informeren naar belangstelling voor een planning & controlscan bij bestuur en ambtelijk management;
- c) (laten) opstellen van een voorstel voor de scan (dit hoeft niet dezelfde persoon te zijn als de initiatiefnemer);
- d) vaststellen van de reikwijdte van de scan (Introductiescan, Bestuursscan en/of Organisatiescan);
- e) verkrijgen van (formeel) commitment van de deelnemers (ambtelijk en bestuurlijk).

Stap 2 Voorbereiding

De feitelijke voorbereiding start wanneer het commitment is geregeld en een concrete datum voor bespreking van de scan is genoemd. Activiteiten die vervolgens dienen te worden uitgevoerd, zijn:

- a) selecteren van de deelnemers;
- b) benoemen van voorzitter en notulist;
- c) vaststellen van locatie en tijdstip;
- d) opstellen van de definitief programma;
- e) uitzetten van een handleiding en vragenlijsten voor de deelnemers.

Stap 3 Uitvoering

Voor een optimale uitvoering van de planning & control scan dienen de volgende activiteiten te worden doorlopen:

- a) individueel invullen van de vragenlijst door participanten;
- b) bespreken van de resultaten in de workshop (verschillen en overeenkomsten);
- c) vaststellen van de gemeenschappelijke planning & controlvisie / uitgangspunten (huidig en gewenst);
- d) vaststellen van de noodzakelijke vervolgstappen;
- e) evalueren (proces, inhoud en resultaat)

Stap 4 Actie

Afhankelijk van de uitkomsten van de discussie over de resultaten van de scan kunnen vervolgens drie opties verder worden uitgewerkt:

- a) verbreden van de analyse: met meerder verschillende doelgroepen dezelfde exercitie uitvoeren, bijvoorbeeld met meer leden van de raad of PS of juist combinaties van ambtelijk apparaat en politiek bestuur;

- b) verdiepen van de analyse: naast de Introductiescan of de Bestuursscan ook de Organisatiescan uitvoeren om een gedetailleerd beeld te krijgen;
- c) indien het beeld voldoende helder is, kan gestart worden met het opstellen van een verbeterplan dat vervolgens op de politieke en/of ambtelijke steun kan rekenen.

Praktijkervaringen en opbrengsten Respons

Inmiddels zijn vele ervaringen opgedaan met Respons. Hierna gaan we in op de ervaringen van de pilotgemeenten en andere organisaties uit onze eigen adviespraktijk, waaronder de provincie Zuid Holland, de gemeente Etten-Leur en Moordrecht.

Vanuit de praktijk van de deelnemers in de pilotgroep (o.a. 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. 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 etc.)
- elke gemeente kan de scan toepassen (klein/groot, stedelijk/landelijk, ‘beginner’/ ‘vergevorderd’, etc.)
- diverse instrumenten kunnen volgtijdelijk toegepast worden (gestructureerde discussie)
- verschillende perspectieven (bestuurders, lijnmanagement, controllers) op hetzelfde onderwerp (bijv. berap/marap) leiden tot soms basale ‘eye-openers’
- voorbereidings- en uitvoeringstijd is voor deelnemers relatief beperkt (gemiddeld circa 0,5 - 1 dag per deelnemer)
- scan verschaft niet altijd een gedetailleerde lijst met concrete verbeteracties maar wel een bruikbare basis/kapstok voor verbeterplan

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/”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 deze gemeente, 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.

Respons kan in een breed organisatie-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 / behoeften van de burgers. Zo heeft men bijvoorbeeld in het kader bezuinigingsvoorstellen de openie van de bevolking gepeild.

Respons uitstekend geschikt voor gezamenlijk proces “dual P&C”

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) kaders benoemen en uitwerken waarmee aan het duale stelsel in Etten-Leur concrete invulling kan worden gegeven
- via weergave van de “huidige” naar “gewenste situatie” aangeven op welke wijze de “gewenste situatie” gerealiseerd kan worden

Het resultaat van het traject in Etten Leur is geweest:

- a) de raad, het college en het management zijn zich bewust geworden van ieders rol binnen het dualistisch P&C;
- b) de raad heeft zelf het initiatief genomen om een raadsprogramma / meerjarenbeleidsplan op te stellen waarin bewust specifiekere en meetbaardere doelstellingen worden opgenomen;
- c) de opstelling van de programmabegroting wordt een gezamenlijk traject van raad, college en ambtelijke organisatie;
- d) gezamenlijk is een meerjarig verbeterplan dual P&C opgesteld.

Respons als vertrek om P&C bij de provincie op orde te maken

De provincie Zuid Holland heeft als eerste provincie alle drie 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 mede 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 een concernbreed en directiespecifieke verbeterplannen gemaakt.

Deze plannen richten zich o.a. op:

- investeringen in kwantiteit en kwaliteit (opleiding) van mensen en formatie op het terrein van P&C;
- aanpassing en uniformering van de P&C-instrumenten op de dualisering (opstelling bedrijfs- en afdelingsplannen, voorbereiding programmabegroting etc.)
- verbetering van doel- en prestatieformulering
- verbetertraject rondom rollen en gedrag, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in het duale stelsel
- inrichting controlfunctie

De provincie Zuid Holland is ver in de vorderingen van het meerjarig verbeterplan. Succesfactor hierin is ook dat voor dit verbetertraject een speciaal projectbureau is ingericht en dat (zie ook de visie van de gemeente Alkmaar) dit traject zowel een bestuurlijk als ambtelijk boegbeeld kent.

Tips voor toepassing Respons

Voor een succesvolle toepassing van Respons is het van belang je doelstelling helder te hebben en je te 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 ten slotte nog enkele tips voor degene die het proces voor de toepassing van Respons gaan begeleiden:

- Bepaal ten eerste doelstelling en doelgroep voor de scan
- Bepaal vanuit welke invalshoek je laat scoren
 - gemeente als geheel (vanuit perspectief Raad/PS, College/GS en MT)
 - organisatie-onderdeel (vanuit perspectief sector/dienst)
 - zorg dat je altijd meerdere partijen (Raad/PS, College/GS en MT) tegelijk bij de toepassing van Respons betreft
- Bepaal invulling van proces:
 - formuleren vooraf verzamelen en verwerken
 - gelijktijdig invullen
- Bepaal hoe je gezamenlijk het verbeterplan monitored met de betrokken partijen

Tot slot discussie over toegevoegde waarde

Een discussie over de waarde van Respons is best mogelijk. Er schuilt een paradox in het feit dat de boodschap van respons is om op een minder instrumentele manier met de budgetcyclus om te gaan en waar wordt mee gekomen? .. met een nieuw instrument. Onder het instrument liggen vervolgens een aantal veronderstellingen waarover discussie heel goed mogelijk is. Zo wordt het wenselijk gevonden dat een Raad/PS op hoofdlijnen stuurt, dat een meerjarenperspectief wordt ontwikkeld, dat van prestatie-indicatoren gebruik wordt gemaakt, etc. Veel commentatoren, zoals Bordewijk, betwijfelen of het mogelijk is om een politieke organisatie zo rationeel aan te sturen. Toch verbleekt deze kritiek vooralsnog in het licht van de behoefte die er duidelijk bij gemeenten bestaat om een doorbraak te bewerkstelligen in de manier waarop er over planning en control gesproken wordt en de praktijkervaringen, zoals we die hiervoor hebben beschreven. Inmiddels hebben enkele honderden vertegenwoordigers van gemeenten met de aanpak kennis gemaakt en wat blijft hangen is de worsteling waarop degenen die zich ambtshalve met het onderwerp bezighouden en degenen die dat bestuurlijk (zouden) moeten doen (niet) met elkaar communiceren. Elke ondersteuning is welkom. Dualisering geeft daar een extra lading aan.

Auteurs

Drs Herrie M. Geuzendam, is manager Public Sector bij KPMG, betrokken bij ontwikkeling van Respons en begeleiding pilot-organisaties Respons

Drs Peter Noordhoek, is directeur Northedge en vm. secretaris stuurgroep Respons

Literatuur

Ministerie van BZK, *'Respons, een scan voor bestuurlijke planning & control in een duaal stelsel'*, februari 2003.

Boelens, J. en Geuzendam, H.M., *'Handreiking planning & control in een duaal stelsel'*, KPMG, 2003 (op te vragen bij boelens.johannes@kpmg.nl).

Geuzendam, H.M. e.a. *'Meerjarenbeleidplan als schakel tussen raadsprogramma en duale begroting'*, april 2003.

Hiemstra, J., *'Presterende gemeenten'*, Uitgeverij Kluwer, 2003.

Noordhoek, P. *'Een duale dialoog over de middelen'*, maart 2002.