

BESTUURSOPDRACHT

Betreft : **Verbetering en vereenvoudiging P&C cyclus**

Besluit Raad d.d. : 21 oktober 2008
Projectverantwoordelijke : J.K. Lindner, concerncontroller
Projectportefeuillehouder : J. Beenakker, burgemeester

1. Inleiding

Elke gemeentelijke organisatie moet haar taken vervullen zoals deze door het gemeentebestuur zijn vastgesteld. Adequate bedrijfsvoering, dit wil zeggen goede interne sturing en beheersing van processen, is een essentieel instrument om ervoor te zorgen dat die taken ook daadwerkelijk goed worden uitgevoerd.

Een groot deel van de bedrijfsvoering wordt gevangen in de zogeheten Planning & Control cyclus (verder P&C cyclus). Vanzelfsprekend leidt een politieke omgeving ook tot acties en/of interventies die juist niet zijn gepland, ook daarvoor dient ruimte te zijn door bijvoorbeeld een buffer in te bouwen, zodat er ruimte is voor het oplossen van ad hoc problemen.

Planning en control is het persoonlijk en gezamenlijk organiseren van werk. De P&C cyclus is daarbij een hulpmiddel om de realisatie van de gestelde doelen te bewaken. Dit doen we door (bestuurlijke) doelen te vertalen naar activiteiten die worden ingepland en uitgevoerd. Tijdens de uitvoering wordt gemeten of de doelen gerealiseerd worden binnen de daartoe gestelde kaders. Indien nodig kan op basis van deze metingen worden bijgestuurd.

Planning & Control moet dus bijdragen aan het vergroten van de effectiviteit van het gemeentelijk beleid, het vergroten van de interne beheersing van de organisatie, het versterken van de externe oriëntatie en het verhogen van transparantie gericht op het afleggen van publieke verantwoording.

In de drang om resultaatgericht te werken zijn veel organisaties helaas doorgeslagen: te veel en te gedetailleerde regels en formats, te veel en te ambitieuze plannen en lijstjes, te veel onderzoeken en rapportages en dit alles vastgelegd in vele documenten. Terwijl de dagelijkse werkelijkheid wordt gekenmerkt door telkens weer nieuwe complexe vragen en nieuwe omstandigheden, die noodzaken tot telkens weer nieuwe acties, interventies en besluiten. Veel gemeenten hebben dan ook last van de zogeheten controlparadox: last van regels, maar wél veel geregeld willen zien.

In Asten wordt echter al geruime tijd gewerkt aan het verbeteren van Planning & Control instrumenten: de programmabegroting is verbeterd, de bestuursrapportages zijn vereenvoudigd en de voorjaarsnota is ook herzien. Doel: het inzichtelijk maken van plannen en resultaten. Nu is het dan ook tijd om naar het *gehele* P&C proces te kijken.

2. Aanleiding

Om na te gaan of de Gemeente Asten *in control* is, is er in het (recente) verleden een scala aan normen en informatievragen ontwikkeld, die zijn opgenomen in de jaarlijkse P&C cyclus en diverse verordeningen. Dit heeft ertoe geleid dat er een nogal wollige P&C cyclus is ontstaan. Buiten de reguliere P&C cyclus om worden nog andere documenten die raken aan planning en control gemaakt. Denk bijvoorbeeld aan de Woningbouwmonitor, de WIZ navigator en het Burgerjaarverslag.

Momenteel besteden we ongeveer 9000 uren (€300.000 salariskosten) aan P&C, zelfs na de aanzienlijke vereenvoudiging van de begroting en de bestuursrapportage.

Nu is het uiteraard de vraag wat je met een dergelijk gegeven kunt. Wellicht is het geld goed besteed omdat u van mening bent dat u op basis van de huidige planning & control instrumenten prima kunt sturen en toetsen. Desalniettemin is het goed om te weten welk prijskaartje hangt aan het samenstellen sturings- en verantwoordingsdocumenten. Natuurlijk is bij het lezen hiervan gemakkelijk de wens uitgesproken om te bezuinigen. De praktijk laat echter zien dat er snel een (per definitie tijdrovende en dus dure) aanvullende informatiebehoefte bestaat wanneer niet doordacht sturings- en controlinstrumenten worden geschrapt of vereenvoudigd. Afhankelijk van uw uiteindelijke keuze, kunnen duizend tot tweeduizend uren worden bespaard. Dit komt neer op € 30.000 tot € 60.000.

3. Probleemstelling

De roep om vereenvoudiging en verbetering van de P&C cyclus is landelijk te horen. Diverse bijeenkomsten en publicaties worden hieraan gewijd. De belangrijkste vraag is waarom P&C systemen niet altijd de sturingsinformatie opleveren waar de gemeenteraad en het college behoefte aan hebben.

Biedt de huidige P&C cyclus van de gemeente Asten voldoende houvast voor een goede sturing en verantwoording?

Kennelijk niet of niet voldoende, want in diverse bestuurlijke en ambtelijke plannen van onze gemeente wordt de behoefte aan een moderne, efficiënte en transparante bedrijfsvoering uitgesproken. Dit is verwoord in de volgende documenten:

- Collegeprogramma 2006-2010
- Programmabegroting 2008
- Bedrijfsplan 2006-2009

Op onderdelen is hier al aan gewerkt. Denk bijvoorbeeld aan de verbeterde en vereenvoudigde programmabegroting en bestuursrapportage. Verder wordt ambtelijk sinds 2006 gewerkt met afdelingsplannen die volledig zijn gebaseerd op de programmabegroting en die tot op het niveau van individuele medewerkers worden doorvertaald in uren.

Ook het project Dienstverlening biedt kansen voor het verbeteren van de bedrijfsvoering door o.a. de invoering van ICT-systemen waardoor informatie beter toegankelijk wordt gemaakt. Bovendien zal door de introductie van servicenormen processturing op dienstverleningsprocessen toenemen, hetgeen vanzelfsprekend leidt tot behoefte aan actuele procesinformatie en dus meer transparantie. Kortom: de Gemeente Asten is volop in ontwikkeling. Daarom is het van belang dat de P&C cyclus meegaat in deze ontwikkelingen en niet verwordt tot een slecht zittend keurslijf om een vernieuwde, klantgerichte en flexibele organisatie.

4. Bestaand beleid met betrekking tot P&C

De huidige P&C cyclus is in onderstaand figuur in beeld gebracht. De verschillende planningsdocumenten (sturing) zijn genoemd, evenals de controldocumenten (toetsing).

Niveau	Planningsdocumenten	Controldocumenten
Gemeenteraad/College	Collegeprogramma Programmabegroting Voorjaarsnota Bestuursopdrachten Productenraming	Burgerjaarverslag (burgemeester) Jaarverslag Jaarrekening Bestuursrapportages (2 p/jr) Beleidsbeoordelingen Productenrekening Rekenkameronderzoeken 213a onderzoeken
Directie, afdelingsmanagement en werkvloer	Bedrijfsplan Directieplan Beleidsplannen Projectplannen Afdelingsplannen Uitvoeringsplannen Werkplannen Persoonlijke ontwikkelingsplannen (POP's)	Geactualiseerde cockpits (managementrapportages) Projectrapportages Uitvoeringsrapportages Functionerings- en beoordelingsgesprekken Voortgangsgesprekken

Op basis van dit overzicht rijst opnieuw de vraag of al dit papier leidt tot een moderne, efficiënte en transparante bedrijfsvoering? Bieden deze documenten voldoende houvast voor een goede sturing en verantwoording? Of hebben we hiermee een schijnzekerheid gecreëerd?

Het is in ieder geval duidelijk dat de gemeente lang niet altijd een wettelijke verplichting heeft met betrekking tot het samenstellen van al deze planning en control instrumenten. (Juridische kaders worden bij punt 7 genoemd.)

Het zou bijvoorbeeld theoretisch gezien mogelijk zijn om te kiezen voor slechts één stollingsmoment per jaar, waarbij zowel de jaarrekening als de (meerjaren)begroting worden gepresenteerd.

5. Doelstelling

We moeten werken aan een vereenvoudiging van systeemeisen en de regeldruk, onder gelijktijdige versterking van de procesregie. Dat staat in het bedrijfsplan 2006-2010.

Vereenvoudiging en verbetering van de P&C cyclus is daar een onderdeel van.

De doelstelling van deze bestuursopdracht is dan ook:

Het verbeteren van de informatievoorziening naar de Raad en het College van B&W. Dit wordt gerealiseerd door gezamenlijk vast te stellen aan welke (bedrijfsvoerings)informatie de raad, het college van B&W en het management behoefte hebben en vervolgens hierbij passende documenten te ontwerpen die hierin voorzien en tevens aansluiten bij wettelijke vereisten. Dit moet leiden tot drie dingen:

- 1. Een verbeterde en vereenvoudigde P&C cyclus**
- 2. Versterkte sturing op en uitvoering van het P&C proces**
- 3. Een herziene financiële verordening (212) die praktisch uitvoerbaar is.**
- 4. Een herziene verordening onderzoeken doeltreffendheid en doelmatigheid die praktisch uitvoerbaar is (213a).**

Dit betekent dat we behouden en creëren wat werkt, wat nuttige stuurinformatie oplevert en dus wordt gebruikt. Wat herhaling is, schijnvast oplevert, niet meer wordt 'teruggegeven', 'over de hoofden heen vliegt' en door betrokkenen meer als (bal)last dan als steun wordt ervaren, wordt afgeschaft. Bovendien zijn we ons bewust van de kosten (uren) die besteed worden aan Planning & Control.

6. Activiteiten & planning

Belangrijk is te beseffen dat werken aan 'de ideale P&C cyclus' een proces is dat veel tijd kost en niet altijd een strikt afgebakend geheel is. Het vraagt om denkkracht, veranderbereidheid, creativiteit en inzet van verschillende mensen. Zowel bestuurlijk als ambtelijk zal dan ook om inbreng worden gevraagd.

Om de doelstelling te realiseren dienen meerdere activiteiten uitgevoerd te worden. Deze activiteiten worden hieronder op hoofdlijnen genoemd. Dit overzicht is echter niet volledig, gaandeweg zullen nieuwe en/of andere activiteiten worden toegevoegd, afhankelijk van de uitkomsten van voorgaande activiteiten. Bovendien kunnen sommige acties versneld worden uitgevoerd.

FASE 1: VOORBEREIDING

Activiteiten	Betrokkenen	Planning
Bestuursopdracht opstellen en laten vaststellen	Concerncontroller, secretaris, griffier, college en raad.	September 2008
Opdracht verstrekken aan Partners+ Pröpper	Secretaris, concerncontroller	Oktober 2008
Vastgestelde bestuursopdracht communiceren binnen de organisatie	Concerncontroller, secretaris, MT-leden, BM-medewerkers.	Oktober 2008
Enquête tbv raadsleden, college en MT maken en verzenden, inclusief uitnodiging voor workshop.	Burgemeester, concerncontroller, BM-medewerkers, griffier, secretaris, financieel consulent, ondersteund door extern adviseur	September/Oktober/ 2008 verzenden: eind oktober.
Vorbereiden workshop raadsleden. Doel: rol m.b.t. P&C toelichten, terugkoppelen resultaten enquête, feedback extern adviseur op werking huidige P&C cyclus. Datum plannen i.o.m. Griffier.	Concerncontroller, secretaris, griffier, financieel consulent, BM-medewerkers, extern adviseur	Oktober/November 2008
Interviews ter voorbereiding op de workshops	Burgemeester, wethouder III, Griffier, afdelingshoofd Middelven, financieel consulent, BM-medewerkers en concerncontroller. Uitvoering door extern adviseur	Oktober/November 2008
Workshop gemeenteraad (1 avond). Doel: betekenis P&C voor raadsleden benoemen, feedback op huidige P&C cyclus, terugkoppeling resultaten enquête, inventariseren informatiebehoefte.	Voltallige raad, concerncontroller, secretaris, burgemeester, financieel consulent, griffier, extern adviseur	12/13/20 november 2008
Workshop college en MT. Doel: onderzoeken welke informatie zij nodig hebben om te kunnen sturen en op welke momenten in het jaar. (Deze input aanreiken aan werkgroep).	College, directie, MT, concerncontroller, BM-medewerkers, extern adviseur.	November 2008
Beslismoment: raad vragen of voortgang herziening P&C cyclus is gewenst (Go/No go)	Burgemeester, concerncontroller, secretaris, college en raad.	December 2008/Januari 2009

FASE 2: UITVOERING

Activiteiten	Betrokkenen	Planning
Bijeenkomsten werkgroep	Griffier, concerncontroller, secretaris, financieel consulent BM-medewerker, extern adviseur	Januari/Februari 2009
Voorstel maken voor verbetering P&C cyclus, nieuwe P&C instrumenten en een herziene 212 en 213a verordening	Griffier, concerncontroller, secretaris, financieel consulent, BM-medewerker, extern adviseur	Maart 2009
Workshop AZ/C. Doel: herziene P&C cyclus en bijbehorende nieuwe instrumenten voorleggen.	Commissie AZ/C, griffier, concerncontroller, secretaris, extern adviseur	Begin april 2009
Opmerkingen AZ/C verwerken.	Griffier, concerncontroller, secretaris, financieel consulent, BM-medewerker, extern adviseur	April 2009

FASE 3: BESLUITVORMING

Activiteiten	Betrokkenen	Planning
Raadsbesluit m.b.t. herziene P&C cyclus, nieuwe P&C instrumenten en een herziene 212 en 213a verordening.	Presidium, commissie AZ/C, gemeenteraad.	Mei 2009

FASE 4: IMPLEMENTATIE

Activiteiten	Betrokkenen	Planning
Implementeren verbeterde P&C cyclus, instrumenten, 212 en 213a verordening: herinrichten systemen, sturen, opleiden en coachen medewerkers. Begeleiden afdelingshoofden.	Directie, MT, concerncontroller, afdelingshoofd Middelen, financieel consulent, BM-medewerkers	Vanaf mei 2009

FASE 5: EVALUATIE

Activiteiten	Betrokkenen	Planning
Evaluatie werking herziene P&C cyclus, P&C instrumenten en 212 en 213a verordeningen. Bijsturen indien nodig.	Directie, MT, burgemeester, college, BM-medewerkers concerncontroller, financieel consulent	Mei 2010

Het project wordt geleid door de concerncontroller. Zij werkt nauw samen met de secretaris, griffier, de afdeling Middelen en de bedrijfsvoeringsmedewerkers (BM-medewerker, zie hierboven).

7. Capaciteitsraming

Om een indicatie te geven van de benodigde capaciteit, wordt hieronder per betrokkene het aantal uren vermeld. Let wel; dit zijn *geschatte* uren die nodig zijn voor fase 1 t/m 3, dus exclusief de implementatie en evaluatie. Bovendien is een deel van deze uren inmiddels verbruikt.

- Gemeenteraad: 5 uur p.p (commissie AZ/C meer)
- Griffier: 15 uur
- College: 12 uur p.p
- Secretaris: 12 uur
- Afdelingshoofden: 10 uur p.p.
- BM-medewerkers: 100 uur,
- Financieel consulenten: 32 uur p.p
- Budgethouders: 4 uur p.p
- Concerncontroller: 260 uur.

8. Juridische aspecten

Voordat we aan de slag gaan, is het zinvol om inzicht te hebben in de wettelijke kaders rondom Planning & Control. De basis voor de inrichting van de P&C cyclus en bijbehorende instrumenten ligt in de Gemeentewet (GW) en het Besluit Begroting & Verantwoording (BBV). De gemeente is wettelijk verplicht om ieder jaar de volgende documenten op te stellen:

- *Begroting* met een meerjarenraming die tenminste 3 jaar vooruit kijkt (GW art. 190, wordt vastgesteld door de Gemeenteraad);
- *Jaarrekening met een jaarverslag* (GW art. 197, wordt vastgesteld door de Gemeenteraad).
- *Een productenraming* ten tijde van de begroting (BBV art. 66, wordt vastgesteld door het college van B&W en ligt ter inzage voor de Gemeenteraad).
- *Een productenrealisatie en toelichting* ten tijde van de jaarstukken (BBV art. 66, wordt vastgesteld door het college van B&W en ligt ter inzage voor de Gemeenteraad).
- *Een burgerjaarverslag* waarin de burgemeester in ieder geval rapporteert over de gemeentelijke dienstverlening en burgerparticipatie (GW art. 170).
- *Een schriftelijk verslag n.a.v. periodieke onderzoeken*. Het college verricht periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door hem gevoerde bestuur (GW art. 213a).

Dit betekent dat de overige stukken zoals bijvoorbeeld de bestuursrapportage, de voorjaarsnota, de WIZ-navigator en de Woningbouwmonitor géén wettelijke basis hebben.

9. Financiële aspecten

De kosten voor het herontwerpen van de P&C cyclus (inclusief bijbehorende instrumenten) bestaan uit interne uren (zie onderdeel 7) en externe ondersteuning. Dit laatste is geraamd op € 24.000,- exclusief BTW.

10. Communicatie

Gedurende het project zal regulier voortgangsoverleg plaatsvinden met de portefeuillehouder en de directie. Behaalde mijlpalen zullen schriftelijk of mondeling gecommuniceerd worden aan de raad. Medewerkers worden geïnformeerd door hun afdelingshoofd, bedrijfsvoeringmedewerker en d.m.v. voortgangberichten op intranet.

11.Kwaliteitseisen

De vernieuwde P&C cyclus moet:

- Richting geven en ruimte laten
- Creativiteit en kwaliteit benutten en ontwikkelen
- Gebruiksvriendelijke en actuele informatie genereren
- Mogelijkheden bieden om bij te sturen

Op die manier wordt de dialoog gevoed en wordt aansluiting gevonden bij eigentijdse landelijke en plaatselijke ontwikkelingen.

Dit heeft een aantal consequenties. Er zal een verschuiving moeten plaatsvinden van de huidige, met name instrumentele aanpak van planning en control naar een aanpak die eveneens is gericht op de 'zachte kant' van control, de gedragscomponent. Planning en control moet primair gericht worden op mensen, waarbij uitgegaan wordt van vertrouwen. Ten tweede dient het cyclische karakter van planning en control sterker aangezet te worden omdat in de huidige situatie plannen en verantwoorden nog relatief vaak losgekoppeld zijn. Tot slot is de huidige invalshoek nog met name financieel georiënteerd en is een meer integrale invalshoek gewenst (denk bijvoorbeeld aan het benoemen van beleidseffecten).