voorstel

Zwolle

Beslisnota voor de raad

Datum 13 december 2022

Openbaar

Onderwerp	Doorontwikkeling Planning & Control-cyclus
Versienummer	1.0.

Portefeuillehouder	P. Guldemond
Informant	Peter van Drielen/ Frank Wijnandts
Afdeling	Concernstaf
Telefoon	(038) 498 4063
Email	P.van.Drielen@zwolle.nl

Financiële gevolgen

Betreft doel	9.1.4 Onze bedrijfsvoering ondersteunt de realisatie van de gestelde doelen
Begroting wijzigen	Nee
Dekking ten laste van	Nvt

Bijlagen

1. Plan van Aanpak Doorontwikkeling Planning & Control-cyclus.

De raad wordt voorgesteld te besluiten om:

1. Kennis te nemen van de wijze van totstandkoming van het bijgevoegde Plan van Aanpak.
2. In te stemmen met het voorliggende Plan van Aanpak Planning & Control-cyclus.
3. In te stemmen met de voorgestelde inrichting van het PPN-proces.
4. Kennis te nemen van de stand van zaken en voorgestelde afwikkeling van de openstaande toezeggingen die verband houden met de doorontwikkeling van de cyclus.

Datum 13 december 2022

Inleiding
Het college van burgemeester en wethouders heeft in 2020 opdracht gegeven tot uitvoering van een 213a-onderzoek naar “het sturend vermogen” van de gemeentelijke beleidscyclus. Adviesbureau Public Profit heeft dit onderzoek uitgevoerd. Zij heeft op basis van gesprekken met leden van uw raad, het college en de ambtelijke organisatie eind 2020 haar advies opgeleverd. Uw raad heeft in uw eerste besluitvormende raadsvergadering van deze bestuursperiode (Raad 19 april 2022) kennisgenomen van dit advies en de reactie van het college op het advies. Daarnaast heeft u ingestemd met het voorgestelde vervolgproces en de rol van uw Audit Commissie als klankbord en gesprekspartner tijdens dit proces. Het college heeft uw raad toegezegd met een plan van aanpak (PvA) te komen voor de doorontwikkeling van de beleidscyclus. Dit PvA moet voortbouwen op de conclusies en aanbevelingen van Public Profit. De afgelopen periode is door de Audit Commissie, een afvaardiging vanuit het college en organisatie gewerkt aan het PvA. Met deze beslisnota wordt het PvA ter besluitvorming aan de gemeenteraad voorgelegd.

Beoogd effect

Een Planning & Control-cyclus die:
- Ondersteunend is aan realisatie van de opgaven in de stad;
- De Zwolse gemeenteraad in staat stelt kaders te stellen, te sturen op ambities en doelen, keuzes te maken en uitvoering te geven aan haar controlerende rol;
- Zich kenmerkt door een effectieve en efficiënte manier van werken. Tussen de bestuurslagen onderling, het bestuur en de organisatie, maar ook binnen de gemeentelijke organisatie;
- Bijdraagt aan verbinding met inwoners en partners in de stad en regio door toegankelijke, begrijpelijke, leesbare producten;
- Ruimte biedt voor inbreng en initiatieven van inwoners en partners.

Argumenten

1.1. De doorontwikkeling van de Planning & Control-cyclus zien we als een gezamenlijke verantwoordelijkheid

De Planning & Control-cyclus (voorheen beleidscyclus) betreft “het” instrument voor gemeenteraad, college en organisatie om richting te geven aan de gewenste ontwikkeling van Zwolle. Het is de “ruggengraat” van het bestuurlijke besluitvormingsproces. De cyclus stelt de raad in staat kaders te stellen, richting te geven en invulling te geven aan haar toetsende rol. Het college wordt door de cyclus in de gelegenheid gesteld binnen deze kaders uitvoering te geven aan het dagelijks bestuur van de stad. En verantwoording af te leggen aan de gemeenteraad. De organisatie werkt vanuit heldere kaders en opdrachten aan diverse opgaven in Zwolle. De drie gemeentelijke geledingen hebben baat bij een goed functionerende cyclus en een goed onderling “samenspel”. In de gesprekken tussen de Audit Commissie, college en organisatie is dan ook uitgesproken dat we de doorontwikkeling zien als een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Met deze insteek hebben meerdere constructieve bijeenkomsten plaatsgevonden ter voeding van het Plan van Aanpak. Het resultaat van deze gesprekken is een collectief gedragen aanpak.

2.1. De naam beleidscyclus dekt niet goede de lading

De term “beleidscyclus” veronderstelt dat het maken van beleid het vertrekpunt is voor de cyclus. Wij (de drie betrokken gemeentelijke geledingen) zien het ontwikkelen van beleid nooit als een doel op zich. Er moet een aanleiding of noodzaak voor zijn. De praktijk is dat we als gemeente vaak beleid op beleid stapelen, zonder goed terug te kijken en bestaand beleid te evalueren. De focus van bestuur en

organisatie ligt daarbij frequent op het maken van nieuw beleid en de inzet op nieuwe projecten. Gemiddeld genomen “maar” 5% van onze totale begroting. Daarmee doen we de bestaande lijnen binnen onze begroting (de overige 95%) tekort. Ook de verbinding met “de uitvoering” en grip op de uitvoerbaarheid van beleid en projecten moet worden verstevigd. Public profit zegt in dit kader dat:

“Voor de uitvoerbaarheid van de politieke ambities, moet er zicht en grip zijn op de capaciteit van de ambtelijke organisatie. Beleid dat niet uitgevoerd kan worden, is niet gewenst en kan zelfs op termijn ondermijnend werken op het vertrouwen in de gemeente en gemeentelijke organisatie.”

Sturing, planning en toetsing op/van maatschappelijke effecten, op integraliteit van voorstellen en ontwikkelingen en op de verbinding tussen beleid en uitvoering is dan ook essentieel. Vandaar dat wij de naam beleidscyclus vervangen door de meer gangbare term Planning & Control-cyclus.

2.2. De doorontwikkeling vergt een gestructureerde, stapsgewijze, meerjarige aanpak

De aanpak van de Planning & Control-cyclus is een complexe klus. Dit op de eerste plaats omdat we “de boel verbouwen, terwijl de winkel open is”. De gebruikelijke producten (bijvoorbeeld PPN en begroting) moeten ook dit jaar weer worden gemaakt. Er zit ook een verwevenheid en volgordelijkheid in de diverse processtappen en een beperking in (ambtelijke) capaciteit. Dit maakt dat we de beoogde doorontwikkeling stap voor stap willen en moeten zetten. In het plan van aanpak wordt voorgesteld langs een structuur van vier “ontwikkelsporen” aan de slag te gaan. Eén van deze sporen betreft het interne proces binnen de gemeentelijke organisatie. De verantwoordelijkheid voor dit meer operationele spoor is belegd bij de directie en het college. De overige sporen hebben betrekking op de bestuurlijke kant van de cyclus. Het document geeft per spoor inzicht in de “werklijnen” en het globale tijdpad per lijn. Sommige lijnen vergen meerdere jaren om uit te werken, andere kunnen sneller worden uitgerold. Het streven is om aan het einde van deze bestuursperiode de doorontwikkeling grotendeels te hebben afgerond. Door deze meerjarige insteek is een bepaalde mate van flexibiliteit in het proces belangrijk. Het plan van aanpak is daarmee niet “in beton gegoten”. Indien noodzakelijk kan de aanpak tussentijds worden herijkt. Uiteraard altijd in overleg tussen uw raad, het college en de organisatie.

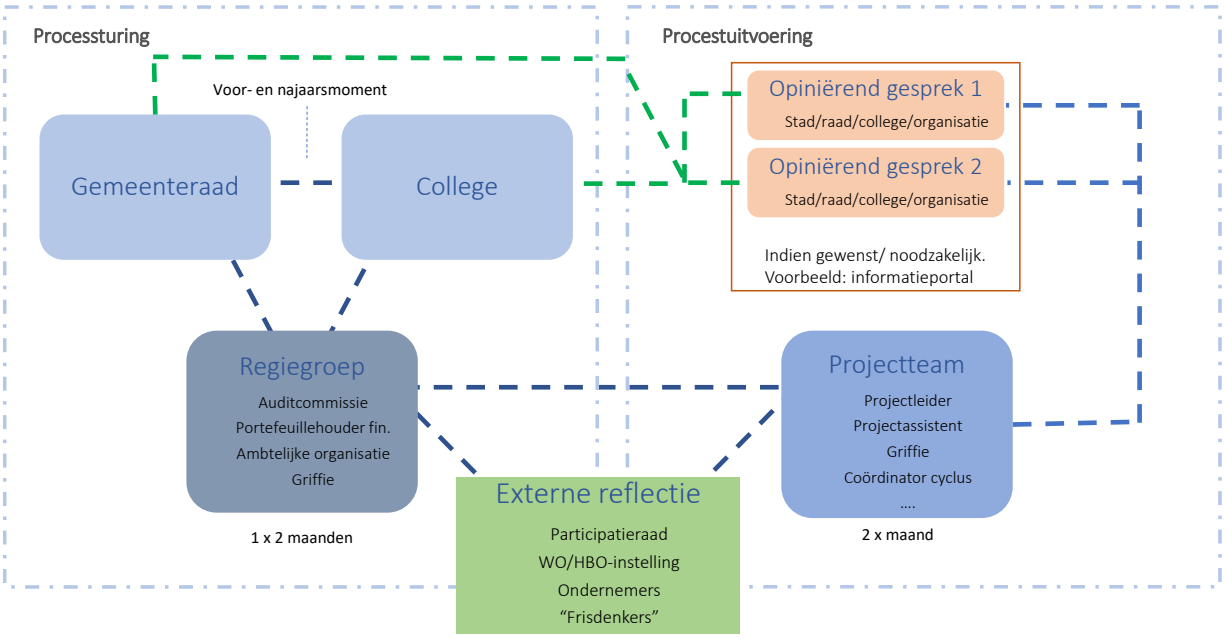
2.3. De ontwikkelsporen haken in op de conclusies en aanbevelingen van Public Profit

De drie bestuurlijke “ontwikkelsporen” zijn: 1. “Basis op Orde”, 2. “Sturing op effect en prestaties” en 3. “Van buiten naar Binnen”. De verschillende lijnen of acties binnen de sporen zijn zaken die door Public Profit zijn aangegeven. Aangevuld met input vanuit de Audit Commissie, het college en de organisatie. We werken met jaarschijven. In het PvA is aangegeven welke onderdelen we in 2023 willen oppakken. Deze prioriteiten zijn tevens hieronder verwoord. Voorafgaand aan ieder jaar wordt bij de begroting een voorstel voor de komende jaarschijf aan uw raad voorgelegd.

We beginnen met de aanpak van het proces en inhoud van de Perspectiefnota. Daarnaast maken we een start met het door uw raad gewenste proces van programmadoorlichting. U ontvangt in dit kader een afzonderlijk voorstel, hopelijk begin tweede kwartaal 2023. In opmaat naar de begroting 2024 gaan we aan de slag met de opzet van deze begroting. We onderzoeken de mogelijkheid om de programmastructuur en “doelenboom” te versimpelen. Tot slot maken we een start met het derde ontwikkelspoor: een verkenning van de kansen en knelpunten van het meer betrekken van inwoners bij de cyclus. Met vaststelling van het Plan van Aanpak geeft u akkoord op deze inzet in 2023.

2.4. Regiegroep draagt zorg voor de sturing op het proces, externe ogen voor extra scherpte

We stellen voor een Regiegroep te formeren. In deze Regiegroep nemen de Audit Commissie, verantwoordelijk portefeuillehouder en een afvaardiging vanuit griffie en de organisatie zitting. Gezamenlijk sturen zij op de inhoud en het proces van de doorontwikkeling. De Regiegroep is geen besluitvormend of formeel orgaan. Formele besluitvorming loopt langs de reguliere weg college-gemeenteraad.



Bij de raadsbehandeling van de begroting 2023 heeft de VVD-fractie haar motie "Repareren als de zon schijnt" aangehouden. Dit op basis van een toezegging van het college (id 746 iBabs) bij monde van portefeuillehouder Guldemond de ideeën uit deze motie mee te nemen in de doorontwikkeling van de cyclus. In het Plan van Aanpak zijn verscheidene acties opgenomen die aanhaken op de intentie en oproep van deze motie. In lijn met het gedachtegoed van de motie zijn we ook voornemens "externe ogen" mee te laten kijken bij de doorontwikkeling van de Planning & Control-cyclus. Daarnaast komen we in de loop van 2023 met een voorstel voor de doorlichting van de begrotingsprogramma's. In dit voorstel wordt onder andere ingegaan op de wijze van onderzoek en de eventuele inschakeling van een extern bureau.

3.1. De Perspectiefnota is het eerste "product" van de cyclus dat wordt "doorgelicht"

We starten in januari met de voorbereidingen voor de Perspectiefnota 2024 – 2027 (PPN). Dit is de eerste PPN voor uw raad en het college. We hebben de vorige bestuursperioden ervaren dat de PPN steeds meer zijn waarde begon te verliezen. Het maken van een PPN is wettelijk niet verplicht, in tegenstelling tot de begroting en jaarrekening. Het is echter een belangrijk bestuurlijk instrument voor raad en college, met name om een langjarige doorkijk te maken op de diverse thema's en ontwikkelingen en kaders te stellen voor de opvolgende begroting. De Zwolse PPN leek in eerdere bestuursperiodes steeds meer op een tweede begroting. Dit door de vele bestedingsvoorstellen en de mate van detail. We hebben de afgelopen jaren het strategisch karakter van het instrument op onderdelen versterkt en trekken deze lijn graag door. Een van de stappen in dit kader is een bestuurlijk gesprek over de "staat van Zwolle". Ook kijken we naar adequate verbindingen met ingezette

strategische lijnen en langjarige opgaven. Dit onder andere door de wisselwerking tussen PPN en de Strategische Investeringsagenda (SIA).

3.2. Basis voor de PPN is een interactief gesprek met en over Zwolle

We kunnen gelet op het tijdpad nog geen 100% aangepaste PPN maken. De PPN voor de periode 2024-2027 is wel een belangrijke eerste stap richting een dergelijke Perspectiefnota. Om deze nota goed te kunnen vormgeven, stellen we voor een in maart 2023 een gesprek te organiseren over “de staat van Zwolle”. Het betreft een interactieve bijeenkomst tussen de stad, uw raad, het college en de organisatie. Ter voeding van het gesprek is het voorstel landelijke en lokale trends en ontwikkelingen te (laten) duiden. Om vervolgens met elkaar opiniërend te spreken over de betekenis voor Zwolle en eventuele prioriteitstelling. De exacte vorm en opzet wordt in januari uitgewerkt. Het betreft nadrukkelijk geen politiek gesprek. Wel kan de raad voor middel van kaderstellende/ richtinggevende moties input geven voor de uiteindelijke nota. Met deze input gaan college en organisatie aan de slag en wordt het reguliere besluitvormingsproces doorlopen.

4.1. Toezeggingen “Stelselmatig inzicht inspanningen duurzaamheid en verkrijgen Europese steun”

Tijdens de raadsbehandeling van de begroting 2023 heeft wethouder Guldemond namens het college naast eerder genoemde toezegging ook de volgende toezegging gedaan:

“Wethouder Guldemond zegt in reactie op vragen vanuit de raad toe in zijn gesprekken met de auditcommissie over de doorontwikkeling van de Planning & Control-cyclus ook de wensen te zullen betrekken om de inspanningen op het gebied van duurzaamheid en het verkrijgen van Europese financiële steun, stelselmatig inzichtelijk te maken. Hij verwacht dit onderwerp rond de jaarwisseling met de auditcommissie te kunnen bespreken en zal over het resultaat ervan de raad daarna per brief informeren.”

In het Plan van Aanpak is te zien dat we gaan onderzoeken of en hoe duurzaamheid c.q. Sustainable Development Goals (SDG’s) een plek kunnen krijgen in een informatieportal. Met mogelijk als resultaat dat de raad periodiek en stelselmatig inzicht heeft in de inspanningen op het vlak van duurzaamheid. De ontwikkeling van een dergelijk instrument is in samenspraak tussen Audit Commissie, college en organisatie in de periode 2024 tot en met 2026 geprogrammeerd. Ten aanzien van de inzet op het verkrijgen van Europese steun: tijdens de raadsbehandeling werd al gerefereerd aan de aangestelde adviseur Europa. Daarnaast wordt in de organisatie een overzicht bijgehouden van financiële steun vanuit Europa. We gaan na of en hoe deze informatie periodiek kan worden gedeeld met uw raad.

Risico’s

1. Planning: er is in zekere zin sprake van een onvoorspelbaar proces. De planning in het PvA is om die reden op hoofdlijnen uitgewerkt. Belangrijk is de algemene voortgang, de zorgvuldigheid en de kwaliteit van het proces en de uitkomsten. Hierop stuurt de Regiegroep (continu). Indien ontwikkelingen vertragen of kunnen worden versneld, dan wordt de raad hierover tijdig geïnformeerd.
2. Kosten: onze inschatting is dat we met de verkregen financiële middelen het komende jaar qua proceskosten goed uit de voeten kunnen. Eventuele investeringen in instrumenten of aanvullende acties worden via de formele weg aan uw raad voorgelegd.

3. Politiek karakter ontwikkelproces: de raad gaat uiteindelijk zelf over haar agenda en instrumenten. Tegelijkertijd pleiten we er voor het ontwikkelproces niet “politiek te maken”. Het risico hiervan is een suboptimaal proces en resultaat. Door te werken met een Regiegroep is hier permanent aandacht voor.

Financiën
In het kader van de begroting 2023 heeft de gemeenteraad € 170.000,- in 2023 en € 90.000,- in 2024 beschikbaar gesteld voor het “versterken van concernsturing”. De kosten voor de inzet van ambtelijke organisatie bij uitvoering van het Plan van Aanpak worden uit deze budgetten gedekt. Eventuele investeringen voortvloeiende uit de aanpak (bijvoorbeeld een informatieportal) worden op de gebruikelijke momenten binnen de Planning & Control-cyclus aan uw raad ter besluitvorming voorgelegd.

Communicatie en vervolg
De gemeenteraad wordt binnen de gebruikelijke momenten binnen de cyclus (of indien noodzakelijk extra) geïnformeerd over de voortgang van het proces. Jaarlijks wordt in of in opmaat naar de PPN een stand van zaken gegeven en bij de begroting een voorstel voor de acties van het opvolgende jaar. Bij meerdere lijnen uit het PPN is afstemming met (groepen) inwoners gewenst. Dit geven we op een zorgvuldige wijze vorm.

Openbaarheid
Deze beslisnota is openbaar.

Burgemeester en Wethouders van Zwolle,

voorzitter, Peter Snijders

secretaris, Dick Emmer