

Toelichting op raadsvoorstel optimaliseren planning- en controlcyclus

1. Inleiding

De producten van de planning- en controlcyclus

Dat de begroting en de jaarverslaggeving bij de planning- en controlcyclus horen, zal voor iedereen duidelijk zijn. Maar om een goed beeld te krijgen van waar het in dit voorstel om gaat, volgt hier een opsomming van de diverse producten. De vetgedrukte worden door de raad vastgesteld, de cursieve gaan ter kennisname naar de raad. De overige zijn intern.

- 1. Kadernota**
- 2. Programmabegroting**
- 3. Jaarverslaggeving**
4. Afdelingsplan
5. Marap
- 6. Berap**
7. Managementmonitor
8. Directiemonitor
9. *Kwartaalrapportage bezuinigingen*
- 10. Meerjarenraadsagenda**
- 11. Dynamische begroting**
12. *Voortgangsrapportage projecten*
13. *Jaaroverzicht grondexploitaties*
- 14. Raadsvoorstel**
15. Collegevoorstel

Wettelijk kader

Op grond van artikel 212 van de Gemeentewet worden de uitgangspunten van het financiële beleid, de regels voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie vastgesteld. De hierop gebaseerde Financiële verordening staat aan de basis van het functioneren van de gemeente: zonder een goede financiële organisatie, adequaat financieel beheer en een degelijke controle kan de gemeente niet verantwoord omgaan met het geld van de burgers. Dan zou zij niet voldoen aan de basisvoorwaarden voor goed beleid en bestuur.

Op grond van de Financiële verordening stelt de raad de programma-indeling van de programmabegroting vast (art. 2.1). Bij de begroting wordt een overzicht gegeven van de raming van de beleidsproducten per programma (art. 2.2). De raad autoriseert de totale lasten en baten per beleidsproduct (art. 3.2). Voor het bepalen van de geraamde kostprijs van goederen, werken en diensten wordt een systeem van kostentoe rekening gehanteerd. Bij de kostentoe rekening worden naast de directe kosten ook de indirecte kosten betrokken (art. 7.1). Het systeem van kostentoe rekening wordt tenminste eenmaal per vier jaar geëvalueerd. De administratie is zodanig van opzet en werking dat zij dienstbaar is voor het sturen en beheersen van activiteiten en processen in de gemeentelijke organisatie, het verschaffen van informatie aan budgethouders en voor het maken van kosten calculaties, het verschaffen van informatie over indicatoren met betrekking tot de gemeentelijke productie van goederen en diensten en de maatschappelijke effecten van gemeentelijk beleid.

Terugblik: werkplan budgetcyclus

Werkplan budgetcyclus

Door de invoering van het duale stelsel is het de raad die het beleid uitzet, de kaders voor de uitvoering vaststelt en controleert. Het college heeft de bestuursbevoegdheden en de taak zich daarvoor te verantwoorden. Het duale stelsel heeft derhalve ook gevolgen voor de budgetcyclus.

In mei 2007 heeft de raad het werkplan budgetcyclus 2007-2009 vastgesteld. Dit plan had als doel om binnen drie jaar tot de gewenste kaderstelling en controle door de raad te komen. Hiertoe zijn, voor de verschillende documenten van de budgetcyclus, een aantal verbeterpunten opgesteld, die in een planning van drie jaar uiteen was gezet.

Evaluatie werkplan en vervolgstappen

De evaluatie van dit werkplan is in september 2009 in de auditcommissie besproken, waarbij geconcludeerd is dat het werkplan is afgehandeld, de auditcommissie tevreden is over de behaalde resultaten en akkoord gaat met de volgende **vervolgstappen**:

- 1) indicatoren bij de Programmabegroting (Kadernota) verder verbeteren. Bijlage met indicatoren verder uitbreiden met meer gerealiseerde waarden, bronvermelding en benchmarkgegevens, zodat de indicatoren betekenisvoller worden.
- 2) onderzoeken of (onderdelen van) de budgetcyclus "lean" gemaakt kunnen worden (meer kwaliteit met minder werk). Dit kan ook tot gevolg hebben dat de manier van presenteren van de informatie wijzigt. Informatie inzichtelijker presenteren.
- 3) onderzoeken in hoeverre onderscheid gemaakt kan worden in niveau's (raad – b&w – directie) en bijbehorende informatie, gekoppeld aan verschillende soorten (effect-, prestatie-, gebruiks-) indicatoren.
- 4) onderzoeken of de financiële structuur zo gewijzigd kan worden, dat ondermeer de aansluiting van de cijfers bij het beleid eenvoudiger wordt. We streven in ieder geval naar een verdere integratie van de financiële verantwoording binnen de beleidsmatige verantwoording.
- 5) Een andere verbeterslag is het aan laten sluiten van beleidsvoorstellen (raadsvoorstellen, beleidsnota's) op de Kadernota/Programmabegroting. Aangegeven moet worden ter realisatie van welk doel het betreffende voorstel dient.
- 6) onder andere tijdens de workshops die per programma gehouden zijn, zijn vragen/problemen geconstateerd die om een oplossing vragen. Een mogelijke oplossing is bijvoorbeeld een herziening van de programma-indeling.

Verbeteringen n.a.v. evaluatie

1. Indicatoren zijn gewijzigd, aangescherpt. Op een bijlage zijn benchmark- en historische gegevens toegevoegd en een bronvermelding.
2. Met het leantraject voor de budgetcyclus is gestart. Dat is (tijdelijk) gestaakt. Om doorlooptijden aanzienlijk te kunnen bekorten is een wijziging van de financiële administratie nodig, een ander systeem van kostentoe rekening. Van belang is dan eerst helder te hebben waar de organisatie uiteindelijk naar toe wil met de budgetcyclus, wat de behoefte is van de raad. Dit is uitgemond in het traject 'optimaliseren van de planning- en controlcyclus'. De vervolgstappen onder 3, 4 en 6 worden hierbij meegenomen.
3. Inmiddels is ingevoerd dat bij raadsvoorstellen 'door de raad gestelde kaders' worden vermeld, zodat voor de raad duidelijk is wat hierover al in het verleden is bepaald. In de programma's van de Programmabegroting wordt opgesomd welk beleid al is ontwikkeld, waarbij wordt vermeld of dit door de raad of het college is vastgesteld. Zo is duidelijk dat door de raad gestelde kaders bepalend zijn voor de doelen, indicatoren en prestaties van de Programmabegroting. Bijkomend gevolg is dat deze sneller te vinden zijn en actueel gehouden kunnen worden.

2. Aanleiding verbetering planning- & controlcyclus

Barneveld wordt, in ieder geval met betrekking tot de diverse documenten van de planning- en controlcyclus (Programmabegroting, Jaarverslaggeving, meerjarenraadsagenda) regelmatig als voorbeeld genoemd door bijvoorbeeld de accountant voor andere gemeenten. Daarbij moet wel opgemerkt worden dat de accountant met name de rechtmatigheid van producten waarborgt en in principe geen uitspraak doet over hoe efficiënt de processen om daartoe te komen, zijn.

Ook de raad is, in grote lijnen, tevreden. Andere gemeenten winnen regelmatig informatie bij ons in. Deze informatie heeft echter met name betrekking op onze (eind)producten, de documenten en niet zozeer op het proces hoe daartoe wordt gekomen. Waarom willen we het proces verbeteren? Waarom een ingrijpend veranderingsproces doorlopen, terwijl er geen grote problemen zijn?

Daar zijn de volgende redenen voor:

a. De Strategische visie en de Programmabegroting 2011

Met het vaststellen van de Programmabegroting 2011 zijn keuzes gemaakt voor het gemeentelijk ambitieniveau. Het coalitieakkoord 'Koers voor de toekomst' is hierin

doorvertaald. Meer dan voorheen is gekozen voor een aantal speerpunten van beleid, gebaseerd op een blijvend ondernemend Barneveld, met zelfstandige inwoners en ondernemers. Het is voor de hand liggend om deze koerswijziging en de keuze voor een transparante bestuursstijl nog beter in de Programmabegroting door te laten klinken. Zo past een apart programma voor Cultuur bijvoorbeeld niet meer bij de gemaakte keuze.

b. Evaluatie werkplan budgetcyclus

Zoals opgemerkt zijn onder andere tijdens de workshops die per programma zijn gehouden, vragen/problemen geconstateerd. Zo is inmiddels de wet Wabo ingevoerd. Hiermee is bouw- en milieuregelgeving geïntegreerd. De programma's 10 (Milieu) en 11 (Ruimte, Bouwen en Wonen) bevatten nu overlappingen. Op diverse terreinen worden dezelfde doelen nagestreefd. Bijvoorbeeld op het gebied van gezondheid, duurzaamheid, dienstverlening en sociale samenhang. Een integrale benadering is van belang. Ook is het 'lean'-concept het uitgangspunt. Herhaling en overlapping moet voorkomen worden, zodat overzichtelijker is wat de (hoofd) doelen van de gemeente zijn en op welke manier gestreefd wordt deze te bereiken.

c. Informatieparadox

Gemeenten krijgen meer taken door decentralisatie, korting op het gemeentefonds, meer uitgaven aan bijstandsuitkeringen enz. De p&c instrumenten moeten houvast bieden bij de toenemende druk op bestuurders. De p&c cyclus is inmiddels aardig opgetuigd: Kadernota, Programmabegroting, Jaarverslaggeving, jaaroverzicht grondexploitatie, tussendoor Bestuursrapportages, voortgangsrapportages projecten, maar ook de maandelijkse dynamische begroting, de maandelijks geactualiseerde meerjarenraadsagenda en de kwartaalrapportage bezuinigingen. Naast een volle cyclus, geven de documenten een grote hoeveelheid aan informatie. Dit betreft vaak een mix van informatie: informatie over doelen, indicatoren, resultaten, proces, bedrijfsvoering. Niet alles is voor iedereen relevant. En dit werkt juist onoverzichtelijkheid in de hand, waardoor er nauwelijks mee wordt gestuurd. Veel tijd en energie wordt door de organisatie gestoken in het 'vullen' van de documenten. Deze tijd kan niet gestoken worden in de uitvoering, de realisatie van de doelen.

Ook is er onduidelijkheid over het doel en de gewenste inhoud van de documenten. Zo zijn tijdens de behandeling van de bestuursrapportage 2011-1 in de commissievergaderingen vragen gesteld door raadsleden over de informatiewaarde van de bestuursrapportage. Loopt de voortgang zoals gepland als er niets gemeld wordt? Waarom wordt niet over alle indicatoren gerapporteerd?

d. Informatie gedeeltelijk achterhaald

Door de lange doorlooptijden voor het opstellen van de producten (start Programmabegroting in maart, behandeling in oktober, start 1^e berap in maart, op de agenda in mei) is informatie tijdens de behandeling ervan vaak al weer achterhaald. Bijsturen wordt door lange doorlooptijden bemoeilijkt. De organisatie is ook al weer gestart met de productie van het volgende document.

e. Bezuinigingen

In de meerjarenbegroting is een taakstellende bezuiniging voor de bedrijfsvoering opgelegd van € 1,2 mln. Om deze bezuiniging te realiseren is het van belang om de bedrijfsvoering op alle fronten zo lean mogelijk in te richten. We doen het goed, maar we kunnen nog naar excellent. Dit vereist kundig personeel en lean ingerichte processen, waardoor directer gestuurd kan worden om de gewenste doelstellingen te bereiken.

3. Voordelen verbetering planning- & controlcyclus

Verbetering van de planning- en controlcyclus is mogelijk. Hieronder worden voordelen van de verbeteringen opgesomd, waarbij in een bepaalde richting wordt gedacht. Deze denkrichting wordt dan vermeld. De te bereiken verbeteringen zijn afhankelijk van de uiteindelijke keuzes die (door de raad) gemaakt worden.

1. Verbetering sturingsinformatie (meer met minder), door:

a. Vereenvoudiging

Meer met minder, meer focus. Concentreren op essenties i.p.v. streven naar gedetailleerde volledigheid. Gedacht wordt aan een herschikking van de programma's, waarbij van 11 naar 4 programma's wordt gegaan: zelfstandigheid, bedrijvigheid, leefbaarheid en interne dienstverlening. In het programma interne dienstverlening worden dan alle interne producten ondergebracht. Hierdoor worden de kosten hiervan beter zichtbaar. Voorheen waren de kosten van bijvoorbeeld automatisering niet zichtbaar, omdat deze, via de gehanteerde kostendoorberekening, over de verschillende externe producten werden verdisconteerd. Nu zullen deze eerst zichtbaar zijn, waarna deze worden verdisconteerd. Dit verbetert de aansturing en het inzicht in de kosten.

Door informatie anders te ordenen en alleen relevante, beïnvloedbare indicatoren op te nemen, wordt de informatie beperkter en meer to the point. Zo is de gemiddelde leeftijd van de inwoners in de Programmabegroting 2012 al niet meer als indicator opgenomen, evenals het aantal agrarische bedrijven dat de activiteiten beëindigd. Wel interessant, maar niet (direct) beïnvloedbaar. Derhalve geen indicator meer, wel beschikbaar als (achtergrond)informatie.

b. Minder overlapping: minder herhaling

Door informatie te ordenen naar verschillende niveaus (strategisch, tactisch, operationeel), is op ieder niveau de gewenste informatie beschikbaar, zonder 'overtollige' informatie, die in feite alleen ballast betekent. Daarbij is 'doorklikken' naar nadere informatie, verdieping wel beschikbaar, maar wordt deze niet op voorhand verstrekt.

De bedoeling is om per programma een zogenaamde informatiepiramide op te zetten, met daar doorheen een bedrijfsvoeringpiramide per afdeling. De raad krijgt de strategische top van de piramide te zien. De informatie daaronder is wel beschikbaar en wordt door het college of de directie gebruikt. Indien voor de raad relevant, of indien daarom wordt gevraagd, wordt deze informatie verstrekt. Doordat deze informatie toegankelijker is, is deze sneller beschikbaar. En dat maakt het beantwoorden van vragen en het verstrekken van informatie weer efficiënter.

c. Meer samenhang

Hoewel informatie naar verschillende niveaus is onderscheiden, is de samenhang wel zichtbaar. Beleidsdoelstellingen zijn gekoppeld aan uitvoering. Duidelijk moet zijn welke prestaties worden verricht om welke doelstellingen te halen. Welke processen zijn hiervoor nodig? Hierbij is een koppeling gelegd met de beschikbare financiële middelen, inclusief de personele capaciteit.

d. Kortere doorlooptijden, dus actuelere info

Het sterk vereenvoudigen van het systeem van kostentoe rekening heeft als gevolg dat doorlooptijden van de verschillende documenten van de budgetcyclus aanmerkelijk worden verkort. Dit leidt tot actuelere informatie. Ook kunnen verwachte gevolgen of scenario's sneller doorgerekend worden. Samen leidt dit tot betere sturingsinformatie.

Dit kan overigens ook voor de raad betekenen dat de doorlooptijd, oftewel het tijdstip waarop stukken aangeleverd worden, kan wijzigen. Dit om de actualiteit en dus de waarde van de sturingsinformatie te verhogen. Eventuele besluitvorming hierover door de raad komt in een later stadium aan de orde.

2. Juist in tijden van bezuinigingen is goede sturingsinfo (nog meer) van belang

Goede, actuele informatie is van belang om de bezuinigingsoperatie te realiseren en snel en accuraat in te kunnen grijpen, mochten de omstandigheden daartoe aanleiding geven.

3. Efficiënter proces draagt (2 fte's) bij aan het realiseren van de taakstellende bezuiniging van € 1,2 mln. op bedrijfsvoering

De optimalisering van de planning- en controlcyclus betekent een efficiëntere manier van werken. De bedoeling is de fysieke structuur van de financiële administratie te wijzigen, bijvoorbeeld door het systeem van kostentoe rekening te wijzigen en niet of zo min mogelijk met indirecte kosten te werken, maar kosten zoveel mogelijk rechtstreeks toe te rekenen. Dit

betekent een vereenvoudiging van het systeem. Er zijn minder handelingen nodig om eenzelfde hoeveelheid informatie te vergaren. De verwachting is dat dit een besparing van 2 fte's oplevert. Met deze besparing kan mede invulling gegeven worden aan de taakstellende bezuiniging van € 1,2 mln. op bedrijfsvoering.

- 4. Hoe hoger de kwaliteit van het proces, hoe hoger de kwaliteit van de uitkomst**
Zoals opgemerkt leidt een efficiënter proces tot actuelere, dus betere sturingsinformatie. Ook komt de vereenvoudiging, het concentreren op essenties en de grotere samenhang in de informatie, de kwaliteit van de producten ten goede.
- 5. Andere indeling Programmabegroting (meer focus) is wenselijk als gevolg van Strategische visie en Programmabegroting 2011**
Hierboven onder 'aanleiding' is al genoemd dat met het vaststellen van de Programmabegroting 2011, meer dan voorheen, is gekozen voor een aantal speerpunten van beleid. Het is voor de hand liggend om deze koerswijziging en de keuze voor een transparante bestuursstijl nog beter in de Programmabegroting door te laten klinken. Ballast, herhaling en overlapping past niet meer in de Programmabegroting nieuwe stijl. Bovendien geeft eenvoud in de programma-indeling meer ruimte om politieke koerswijzigingen in de loop der jaren te verwerken, zonder de opzet te hoeven veranderen.
- 6. Betere democratische verantwoording door meer transparantie**
De raad heeft (onder meer) de kaderstellende en controlerende taak. Om deze goed uit te voeren is tijdige, accurate, inzichtelijke informatie nodig. Deze informatie moet niet vertroebeld en uitgedijd zijn met niet-relevante gegevens. Waar nodig, waar meer diepgang of achtergrondinformatie gewenst is, kunnen deze verstrekt worden.
- 7. Autorisatieniveau van de raad blijft gelijk**
De verschillende beleidsproducten, die nu over 11 programma's zijn verdeeld, zouden over 4 programma's verdeeld gaan worden. De raad stelt de doelen en indicatoren vast. Voor de interne dienstverlening worden in het programma interne dienstverlening nieuwe beleidsproducten opgenomen. Het autorisatieniveau van de raad blijft gelijk, oftewel op het niveau van de beleidsproducten.

4. Kanttekeningen

1. Vergelijkbaarheid

a. Met vorige jaren

Het systeem gaat om. De baten en lasten per product zullen wijzigen, omdat de indirecte kosten 'er uit gehaald' worden. Dit bemoeilijkt de vergelijkbaarheid met de vorige jaren. Om hieraan tegemoet te komen zal een conversietabel opgesteld worden, waardoor vergelijking mogelijk is.

b. Met andere gemeenten

Gemeenten doen, al dan niet verplicht, mee aan benchmarks. Daarbij hanteren gemeenten verschillende manieren van toerekenen van directe en indirecte kosten. Het te hanteren kostentoerekeningsprincipe is een vrije keuze van gemeenten. Gegevens van gemeenten lijken vergelijkbaar, maar zijn in feite, zonder nader onderzoek, niet goed bruikbaar. Op het vlak van benchmarks en ogenschijnlijke vergelijkbaarheid zal, door de andere wijze van kostentoerekening, ingeboet worden. Daar staat tegenover dat de transparantie met betrekking tot kosten van de ondersteunende diensten toeneemt en uiteindelijk het vergelijken van dit soort kosten vergemakkelijkt. Overigens zijn ook andere gemeenten zich aan het oriënteren op een andere, efficiëntere manier van kosten toerekenen.

5. Proces

Intern

Om tot een wijziging van de planning- en controlcyclus te komen, is een projectgroep opgericht. De projectgroep maakt de voorstellen, bewaakt de voortgang. Driewekelijks vindt terugkoppeling plaats in het controloverleg. Daarnaast vindt regelmatig bespreking plaats in de stuurgroep, waar twee wethouders deel van uitmaken. De raadsgriffier is adviseur. Daarnaast worden voorstellen regelmatig voorgelegd in een (interne) klankbordgroep.

Raad

Op 3 maart is de auditcommissie geïnformeerd. De auditcommissie kan zich vinden in de geschetste richting en stemt in met de volgende uitgangspunten van de optimalisatie van de Planning- en Controlcyclus en eveneens met de tussenoplossing voor dit jaar:

- ▶ *Herindeling programma's*
- ▶ *Strategische doelen bepalen indicatoren en sturingsinformatie*
- ▶ *Relatie tussen ambitie en doelen (kadernota) en middelen (begroting)*
- ▶ *Alleen relevante en door ons beïnvloedbare en meetbare indicatoren (reductie in aantal)*
- ▶ *Reductie aantal producten*
- ▶ *Lean (efficiënt, effectief en korte doorlooptijd)*
- ▶ *Oplossingen voldoen aan relevante wettelijke voorschriften en informatie-eisen*
- ▶ *Leesbaar en compact*

Op 11 mei is de nieuwe opzet aan de raadsleden gepresenteerd.

Trechtering van besluitvorming

Voorgesteld wordt de besluitvorming te trechteren. De raad kan, indien ingestemd wordt met een wijziging, nu reeds een aantal uitgangspunten/randvoorwaarden meegeven, aan de hand waarvan het voorstel verder wordt uitgewerkt. Nadeel is dat nog niet ieder voorstel volledig is uitgewerkt. De raad geeft richting aan. Bij de volledige uitwerking kunnen de consequenties inzichtelijk worden en kan de raad zich het recht voorbehouden toch anders te beslissen. Voordeel is dat niet heel veel werk wordt gestoken in een uitwerking, terwijl achteraf blijkt dat de raad een hele andere kant uit had gewild.

Het voorstel zal nog verder uitgewerkt worden en de raad kan in ieder geval nog voorstellen tegemoet zien met betrekking tot:

- De herschikking van de programma's
- De verdeling van de beleidsproducten over de nieuwe programma's
- De kostentoerekening, zoals de rententoerekening
- De herziening van de inhoud + frequentie documenten van de budgetcyclus
- De financiële verordening

Extern

Financiële toezichthouder: provincie

De voorgenomen wijziging van de p&c cyclus is met de provincie besproken.

Accountant

De voorgenomen wijziging van de p&c cyclus en dan met name de kostentoerekening, is besproken met de accountant. De accountant is positief over de voorgenomen wijzigingen.