

Uitwerking Verbetertraject P&C-Cyclus - opdracht 1,2 en 5



Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	Samenwerking in de P&C-cyclus	4
3	Verbeteren leesbaarheid	6
4	Verbeteren kennis gemeentefinanciën	7
5	Evaluatie begrotingsproces	8
6	Aanbevelingen	9
7	Borging van de verbeteringen	10

1 Inleiding

In dit document beschrijven we de uitwerking van de opdrachten 1,2 en 5 van het Verbetertraject P&C-Cyclus. Dit zijn de volgende opdrachten:

1. *Sturing op de samenwerking in de P&C-cyclus door, rollen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen o.a. directie, concerncontrol, budgethouders, kredietbeheerders en de financieel adviseurs vast te leggen.*
2. *Benodigde kennis over de gemeentefinanciën en schrijfvaardigheden ontwikkelen en borgen bij alle medewerkers*
5. *Uitvoeren en een 'high level review' door concerncontrol op de P&C-documenten*

We hebben de afgelopen periode al (grote) stappen gemaakt op het gebied van het verbeteren van de planning- en controlcyclus. Dit heeft onder andere opgeleverd:

- Opnemen van expliciete controle momenten, - mechanismen (zoals functiescheiding en 4-ogen principe binnen team financiën en auditing) in de P&C-cyclus en het uitvoeren van de IC / VIC
- Proactieve financiële advisering aan de voorkant, waardoor fouten worden voorkomen;
- Verbetering van de duidelijkheid van de cijfers binnen de P&C-documenten (nieuwe tabellen, één op één aansluitingen waardoor binnen document ook controles en verbanden blijken)
- Verbetering van de leesbaarheid van de P&C-documenten. De inhoud is aangepast en meer benaderd vanuit perspectief van raadslid als ontvanger. Daarnaast zijn de documenten minder groot;
 - o Waardoor leesbaarheid is verbeterd. De P&C-documenten zijn hierdoor overzichtelijker geworden.
 - o Ook zijn er verbanden te leggen, waardoor zichtbare aansluitingen binnen P&C-documenten aanwezig zijn
- Meer structuur en zakelijkheid aangebracht binnen team financiën en ontwikkeling door teamontwikkeling, individuele coaching (op inhoud, houding en gedrag) en werkoverleggen
- Toekomstgerichte strategische financiële advisering wordt ingericht;
- Op dit moment wordt er gewerkt aan het geautomatiseerd ontsluiten en presenteren van betrouwbare, actuele en klantgerichte financiële rapportages en dashboards
- Door ervaring is geconstateerd dat het uitvoeren van de high level review niet nodig is i.v.m. expliciete controle momenten en mechanismen. De rol van concern control is veranderd en verder uitgewerkt in dit document. Het proces is tijdrovend en leidt tot onnodig veel vragen achteraf. Nieuwe werkwijze is dat door concern control mee wordt gekeken tijdens het proces.

De uitwerking van deze opdrachten borduurt hier op voort. Hieronder beschrijven we de uitwerking per opdracht. Vervolgens beschrijven we de rode draden van de evaluaties die we hiervoor hebben gedaan. Tenslotte geven we aanbevelingen en staan we specifiek stil bij de borging van de aanbevelingen.

2 Samenwerking in de P&C-cyclus

In een sessie met de werkgroep (bestaande uit teamleider F&C, afdelingshoofd IBOR, afdelingshoofd BFJz, adviseur bedrijfsvoering en strategisch adviseur F&C) hebben we op basis van de planning van de begroting 2023 de rollen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verschillende belanghebbenden in beeld gebracht. Dit hebben we gedaan door de planning per regel te doorlopen.

Hier kwamen de volgende overeenkomsten uit:

De belangrijkste randvoorwaarde voor de verbetering is dat er geen ruimte wordt geboden om deadlines te overschrijden, kwaliteitsniveau niet te halen en uitzonderingen in het proces toe te laten.

In het kader van de veranderstrategie betekent dit:

- Afspraak is afspraak.
- Geen ruimte voor vrijblijvendheid.

We gaan van zeggen naar doen!

Afdelingshoofden

De afdelingshoofden zijn verantwoordelijk voor:

- het aanleveren van de financiële mutaties voor de begroting. De budgethouder geeft actief door aan de teamleider financiën wanneer de financiële toelichting op de afwijkingen gereed is.
- Verantwoordelijk voor de teksten, zowel kwalitatief als inhoudelijk.
- Cijfermatig in control op 'Wat mag het kosten' (ondersteund door expert financiën, zij geven een toelichting op verschillen tussen opeenvolgende jaren)
- Afdelingshoofden zijn eigenaar van de paragrafen, maar werken nauw samen met de expert financiën. Per paragraaf is het eigenaarschap en de ondersteuning vastgelegd.

De functie van budgethouder wordt ingevuld door een afdelingshoofd.

- De budgethouder kan (delen van) het toegewezen budget laten beheren door kredietbeheerders.
- De aanwijzing als kredietbeheerder wordt in de gemeentelijke financiële administratie vastgelegd.
- Een budget kan niet gedeeld worden door meerdere budgethouders of kredietbeheerders.
- Is bevoegd en verantwoordelijk voor de beheersing van een budget dan wel - waarvoor hij als zodanig is aangewezen.

Themaverantwoordelijke

Om te komen tot een kwalitatieve verbetering van zowel de teksten als de onderliggende samenhang van deze teksten hebben de themaverantwoordelijken een belangrijke rol.

Op basis van de afgelopen jaren is gebleken dat de teksten door de lezers als niet samenhangend werden ervaren en een moeilijke koppeling is te maken tussen doelen en middelen. Wij willen deze rol verstevigen teneinde inhoud voorop te laten gaan.

Enkele afdelingshoofden zijn benoemd als themaverantwoordelijke. De themaverantwoordelijke heeft de eindregie op de beleidsinhoud van het thema en is verantwoordelijk voor:

- het inhoudelijk vullen van het thema.
- beoordeelt zelf of de juiste tekstschrijvers aanwezig zijn of beschikbaar zijn voor het thema.
- Hij/zij rapporteert de teamleider financiën over de status en eventuele knelpunten van het thema.
- Instrueren de tekstschrijvers en halen informatie op
- optimaliseren de teksten
- leggen binnen de thema's verbanden
- leggen overall verbanden met andere thema's
- maken koppelingen met andere onderdelen van het P&C-documenten.
- maken koppelingen met eerdere P&C-documenten
- brengen focus aan (College.- en Raadsprogramma. Etc.)
- stemmen collegiaal en bestuurlijk af
- bewaken voortgang
- Denken na over een mogelijke visualisatie bij het thema

De thema-eigenaren en beleidsadviseurs toetsen de tekst van de externe schrijver.

Team financiën

- De expert financiën schrijven onder verantwoordelijkheid van de budgethouders de financiële afwijkingen op de producten.
- De experts worden nauw betrokken door de kredietbeheerders bij het aanleveren van de financiële informatie aan de coördinator begroting.
- Overzichtelijk in beeld brengen van alle mutaties tussen opeenvolgende jaren en hierover communiceren met de afdelingshoofden
- In samenwerking met de afdelingshoofden opstellen van de paragrafen
 - o In detail op de hoogte van de budgetten en de onderbouwing daarvan -op de hoogte van de financiële mutaties in de begroting
- Verantwoordelijk voor het opstellen van de financiële overzichten, analyses en het uitvoeren van controles
- In de planning van de P&C-documenten staan expliciet regels opgenomen voor controlemomenten en -mechanismen. Deze staan opgenomen voor de controle van elkaars werk, verbijzonderde interne controles (VIC) voor de cruciale onderwerpen binnen de P&C-cyclus en de vaststelling

Teamleider financiën

- Adviseur voor management, college en raad voor de inhoud en het proces van de P&C-documenten.
- Uitzetten en communiceren van de plannings
- Adviseert op strategisch niveau aan management college en raad
- Is de coördinator en facilitator voor de P&C processen. Werkt planning uit incl. interne controle maatregelen.
- Verantwoordelijk voor financiële kaders, richtlijnen en spelregels.

Afdelingshoofd Financiën

- Monitoren van de ingezette verbeteringen en ontwikkelingen
- Verantwoordelijk voor doorontwikkeling P&C cyclus (proces, rollen en documenten)
- Voert (in)formele gesprekken met afdelingshoofden over o.a. tijdigheid en kwaliteit van aanlevering

Directie

- Opdrachtgever voor de P&C cyclus
- Eindverantwoordelijk voor het proces en de inhoud van de resulterende P&C documenten.
- Strategisch adviseur van college en raad

Concerncontrol

- Ziet toe en draagt bij -namens de directie- aan een adequate aansturing en uitvoering van de cyclus. Uitgangspunt is dat voor elk beslisniveau (directie, pfo, college en raad) correcte, volledige en begrijpelijke informatie beschikbaar komt voor verantwoorde integrale besluitvorming.
 - Bij de start/voorafgaand aan een proces heldere kaders en richtlijnen; financieel en inhoudelijk
 - Tijdens het proces monitoren en gesprekspartner op voortgang en inhoud; beoordelen van/toetsen op tussenproducten en controlemechanismen
 - Toetsen van en bijdragen aan de uiteindelijke producten, de wijze waarop deze worden gepresenteerd en in besluitvorming worden gebracht
 - Sturen op en bijdragen aan evaluatie en verbetering
- Voor en tijdens het proces kan concerncontrol corrigeren, aanvullen, en bijsturen (op basis van de opdrachtgeversrol van de directie)

Kredietbeheerders:

- De kredietbeheerders geven actief door, ondersteund door de financieel experts, aan de teamleider financiën, wanneer de vervangingsinvesteringen voor de jaren 2023 – 2026 gereed zijn en wanneer de restantkredieten per 1 januari 2023 worden besteed.
- Beheerder van exploitatiebudgetten en signaleren bij overschrijdingen.

Communicatie

- Verantwoordelijk voor de leesbaarheid en lay-out van de begroting ;
- Verantwoordelijk voor de communicatie voor het adviseren en faciliteren van de communicatie in en extern.
- Schrijfwijzer aanpassen/verbeteren, gericht op de paragrafen.

Bestuursadviseurs

- Deze adviseurs zijn verantwoordelijk voor het ophalen van de "rode draad" uit het college en de directie. Ook moet financiën betrokken worden voor het financiële kader. Zij zorgen ervoor dat deze boodschap gecommuniceerd wordt richting de strategisch beleidsadviseurs.
- De thema-eigenaren en beleidsadviseurs toetsen de tekst van de externe schrijver.
- De inleiding wordt onder verantwoordelijkheid van de portefeuillehouder financiën geschreven door een bestuursadviseur.

3 Verbeteren leesbaarheid en kwaliteit informatie

Als werkgroep hebben we nagedacht hoe we de leesbaarheid (inclusief bijbehorend proces) bij de P&C-cyclus kunnen verbeteren. Nadruk hierbij lag op het begrotingsproces, omdat dit proces het meest aandacht vraagt. Vervolgens kan dit ook als blauwdruk dienen voor het verbeteren van de leesbaarheid bij de overige P&C-documenten.

Doel:

- P&C-documenten beter leesbaar
- Uniformer – boodschap komt beter naar voren
- Meer herkenning
- Hoofdzaken en bijzaken beter gescheiden. Meer nadruk op hoofdzaken.

Hieronder beschrijven we de verbeterpunten om de leesbaarheid te verbeteren.

Verbeterpunten

- Meer uniformiteit van teksten binnen een thema en tussen de thema's, in zowel lengte en schrijfstijl;
- De teksten kunnen korter, bondiger en puntiger. Er kan meer focus worden aangebracht, waardoor de boodschap van de begroting beter naar voren komt.
- Balans en verhouding tussen de teksten verbeteren. Afhankelijk van de schrijver worden soms lange verhalen geschreven over onderwerpen waar een relatief klein budget aan ten grondslag ligt (of politiek minder relevant is) en worden soms korte teksten geschreven over onderwerpen waar grote budgetten aan ten grondslag liggen.
- Meer herkenning door college en raad van de teksten
- Er zijn ontzettend veel schrijvers bij het proces betrokken, waardoor de eenduidigheid en de kwaliteit tussen de teksten binnen en buiten de thema's verschilt. Dit trekt een zware wissel op de afdelingshoofden en schrijvers.
- Tekst van Doelen in de begroting moeten uit de vastgestelde nota's komen. Hierin staat aan de raad geschreven wat we gaan doen
- Concerncontrol is verantwoordelijk voor het toetsen van de inhoud van de teksten.

4 Verbeteren kennis gemeentefinanciën

Ook hebben we onderzocht hoe we binnen onze organisatie de kennis over gemeentefinanciën kunnen verbeteren.

- Team financiën; binnen het team is een basiskennis aanwezig bijvoorbeeld BBV. Regelmatig zal deze kennis met interne en/of externe opleidingen, coaching on the job, presentaties worden opgefrist of aangescherpt.
- Organisatie; per afdeling of team wordt kennis van de gemeentefinanciën op een gewenst basisoniveau gebracht. Dit zal in eerste instantie intern plaatsvinden. De training zal maatwerk zijn, afhankelijk van de aanwezige kennis en de financiële complexiteit van de materie. Financiën zal hierbij het initiatief nemen tot een intake met het afdelingshoofd/ teamleiders. Gezamenlijk wordt dan de opleidingsbehoefte en de vorm van de interne training bepaald.
- Bestuur; Voor het nieuwe bestuur wordt de kennis van de gemeentefinanciën door middel van de raadsacademie geborgd.

Evaluatie begrotingsproces

Om te leren en te verbeteren hebben we in verschillende samenstellingen het begrotingsproces geëvalueerd, gericht op samenwerking, leesbaarheid en kennis over gemeentefinanciën. Hierbij stonden twee vragen centraal:

- Wat kan beter?
- Wat ging er uitmuntend?

Hieronder staan de rode draden uit deze evaluaties genoemd. De uitkomsten zijn betrokken bij de aanbevelingen en de borging, verderop dit in dit document.

Wat kan beter?

- Het tekstuele "eindproduct" was laat in het proces beschikbaar en niet volledig inhoudelijk afgestemd.
- Binnen het proces mutatieformulieren is een vroege uitvraag gedaan. Daarna is er gezamenlijk niet meer naar gekeken, mutaties waren nog geen "besluit" of waarheid.
- Elk jaar dezelfde teksten in de begroting
- Met bestuur en organisatie willen we een proces inrichten waarbij de vakantieperiode zoveel mogelijk vrij gehouden wordt.
- Waarom doen we dit proces 2x: eerst bij perspectiefnota en dan nog eens met begroting. Kan dit niet gecombineerd?
- Financiën ook om tafel bij de bespreking met de raad.
- Onderwerpen onder verschillende thema's goed beleggen
- Beperkte impact tekst door afdelingen
- Afstemming einddocument deze moet op een plek worden beheerd.

Wat ging er uitmuntend?

- Raad was tevreden. Begroting is compacter, tegelijkertijd beleidsarm.
- Fijn dat er één schrijver was!
- Snelheid in proces.
- Wij zijn ontzorgd in het tekstschrijven, eenvoudige input geleverd die is verwerkt.
- Inzet gezamenlijk voor de input/basis voor begroting (IHP/Nota kap. goed) samen sterk doorlopen met goed eindproduct.
- De raadsinformatiemarkt.
- College is in positie gebracht.
- College is goed uit de enorme lijst aan voorstellen gekomen.
- Financiële aansluitingen van de tabellen die uit lias komen.
- Personeelsbegroting ging erg vlot dit jaar. Volledige aanlevering door P&O zonder heel veel inzet van BFJz.
- Gedurende het gehele proces controles blijven uitvoeren.
- Inleiding en persbericht goed op elkaar afgestemd en gedeeld met directie en college

5 Aanbevelingen

Hieronder staan de aanbevelingen beschreven om het begrotingsproces verder te verbeteren. We staan verder apart stil hoe we de verbeteringen kunnen borgen.

Proces

- De belangrijkste randvoorwaarde voor de verbetering is dat er geen ruimte wordt geboden om deadlines te overschrijden, kwaliteitsniveau niet te halen en uitzonderingen in het proces toe te laten. Dit geldt ook voor de beschreven samenwerking in hoofdstuk twee.
- Na afloop van het begrotingsproces wordt de leesbaarheid en het proces expliciet geëvalueerd, als onderdeel van de evaluatie van het gehele begrotingsproces.
- Deze week van de begroting zal grotendeels vervallen. We zullen nog wel 1 of 2 dagen reserveren voor een mondelinge toelichting vanuit het college door de directie aan de afdelingshoofden en enkele schrijvers om de laatste slag te maken op de begroting.

Verbeteren leesbaarheid en kwaliteit informatie

- De rode draad van de begroting wordt door het college vastgesteld en deze wordt door de wethouder uitgedragen. We willen focus op de boodschap en de kern van de begroting. In de rode draad staat beschreven welke belangrijkste punten in de begroting terug moeten komen (en impliciet dus ook welke punten niet of veel minder). Hierdoor komt het 'verhaal van de begroting' veel meer tot uitdrukking en worden hoofdzaken van bijzaken onderscheiden.
- Om de kwaliteit, herkenning, uniformiteit, focus en balans van de teksten tussen de verschillende thema's te waarborgen stellen we voor dat de teksten van de thema's door één (externe) tekstschrijver wordt geschreven. Deze gaat op basis van de rode draad, raads-, hoofdlijnenakkoord en interviews met de afdelingshoofden en de belangrijkste (strategische) beleidsmedewerkers aan de slag. Hierdoor verbeteren we de kwaliteit van de teksten: de tekst wordt opgesteld door een ervaren en deskundige tekstschrijver en de rode draad / het verhaal van de begroting nadrukkelijk naar voren komt. Hierdoor wordt de balans tussen de thema's en onderwerpen bewaakt en zullen de teksten meer herkend worden. Ook niet onbelangrijk: we verminderen de werklust van de afdelingshoofden en schrijvers aanzienlijk.
- De thema-eigenaren en beleidsadviseurs toetsen de tekst van de externe schrijver.
- De inleiding wordt onder verantwoordelijkheid van de portefeuillehouder financiën geschreven door een bestuursadviseur.
- Een aanbeveling is om een tekenaar opdracht te geven om bepaalde onderwerpen te visualiseren.
- De teksten van de paragrafen worden wél door de eigen organisatie opgepakt.
- Schrijfwijzer aanpassen/verbeteren, gericht op de paragrafen.
- In Lias worden gerichte vragen beschreven waardoor uniformiteit en focus wordt aangebracht. Hierdoor worden per paragraaf de teksten compact en voor de schrijver is het duidelijk wat er wordt gevraagd.
- In de dagstart veel meer nadruk op de inhoud. Wat is de rode draad. Wat krijgt aandacht/ wat minder. En wat is de inhoudelijke stand van zaken.

Efficiency

- Gegevens worden maar 1 keer uitgevraagd. Deze uitvraag is uitgebreider.
- Het aantal Verzamelbesluiten in 2023 terug te brengen van 4 naar 2 en eind 2023 een besluit nemen over 2024.
- In 2023 wordt er geen Investeringsagenda of perspectiefnota meer gemaakt; het MJP komt hiervoor in de plaats. Dit evalueren we eind 2023
- Halverwege de raadsperiode (in 2024) wil het college een aangepaste visie opstellen, mede op basis van de analyse van de uitgaven en waar deze afwijken van rijkmiddelen en/of andere gemeenten. Op basis hiervan kan in de visie opgenomen worden wat voor gemeente we willen zijn en wat we willen bereiken. Doel is om meer focus aan te brengen op de toekomstige opgaven.
- Door het proces goed vast te leggen in de concernagenda kan er strakker gestuurd worden. Hierdoor ontstaat overzicht en duidelijkheid en zal de voortgang verbeteren. Met als doel om deadlines te halen.
- Besluiten over aangeleverde mutaties over de begroting moeten ook gedeeld worden op afdeling/werkvloer met de collega's die betrokken zijn bij de mutatie
- Met bestuur en organisatie een proces inrichten waarbij de vakantieperiode zoveel mogelijk vrij gehouden wordt.

6 Borging van de verbeteringen

We zien een consistente lijn in de aanbevelingen. Het is noodzakelijk om te borgen dat deze verbeteringen en aanbevelingen waar we veelal hetzelfde over denken te laten plaatsvinden.

Alle aanbevelingen worden vertaald in de planning en instructies. Het is belangrijk dat we deze volgen. We adviseren bij de start van het MJP en begrotingsproces een aftrapbijeenkomst voor schrijvers, MT leden en andere direct betrokkenen te organiseren waarin de verbeteringen en de afspraken worden gepresenteerd. Deze aftrapbijeenkomst krijgt een plaats in de concernkalender.

De nieuwe werkwijze laten we door de directie vaststellen en we informeren hierover het college en de auditcommissie.