

STUURMODEL OVERBETUWE 2020

Versie auditcommissie 4 maart 2020

Opbouw notitie:

1. Een stuurmodel: waarom?
2. Huidige opzet
3. Voorstel nieuwe opzet
4. Vervolg / planning

1. Een stuurmodel: waarom?

Sturing geven is noodzakelijk om als bestuur en organisatie in control¹ te zijn en te blijven. Dit houdt in dat je koers kunt houden of bijstellen en niet verrast wordt door bepaalde ontwikkelingen, zoals vertraging in beleidsontwikkeling en –uitvoering en/of vanuit financieel oogpunt onverwachts geconfronteerd wordt met kostenstijgingen en achterblijvende inkomsten.

We dienen daarom te beschikken over een goed functionerend sturingsstelsel. Een systeem waarmee we monitoren op prestaties (kwaliteit en tijd) en inzet van beschikbare middelen (o.a. geld en personeel) en kunnen bijsturen op afwijkingen. En waardoor we een continu inzicht hebben in de stand van zaken. Zaken overkomen ons niet. We kijken vooruit en anticiperen op wat komen gaat en een ieder is zich hiervan bewust en handelt navenant.

Bovenstaande houdt in het verzorgen van een adequate informatievoorziening, d.w.z. betrouwbare informatie (juist, tijdig, volledig) verstrekken op de verschillende niveaus.

2. Huidige opzet stuurmodel

In de huidige opzet ontbreekt een stuurmodel waarin verbinding wordt gemaakt tussen beleidsplanning (productie / inhoud) en organisatorische planning (bedrijfsvoering / organisatieontwikkeling).

In onze organisatie kennen we de beleidscyclus, waarin door het jaar heen beleidsnota's worden vastgesteld (en geëvalueerd) die kaders bevatten voor specifieke beleidsterreinen. En we hanteren de Planning & Control cyclus, waarbij we onder andere in de Programmabegroting per programma speerpunten benoemen van de Uitvoeringsagenda en daarbij de 3 w-vragen² beantwoorden. Tevens vermelden we van elk programma in bedragen de totale lasten en baten gespecificeerd naar taakvelden.

Met de Uitvoeringsagenda (UA) beschikken we over een document dat een belangrijke rol speelt in de sturing en beheersing van de organisatie. In deze agenda zijn de beleidsvoornemens uit het vigerende coalitieprogramma uitgewerkt in speerpunten. Elk speerpunt heeft zijn eigen planning en aandachtspunten die in beleidsnota's verder zijn uitgewerkt. Het monitoren van de voortgang van de UA is tevens input voor de P&C cyclus.

De beleidscyclus is het proces waarin de vraag aan de orde is wat de inhoudelijke kaders en doelstellingen zijn. Een beleidsnota geeft antwoord op de vraag welke beleidsdoelen en –effecten gewenst worden. Vragen over welke indicatoren gebruikt worden om de inzet, het resultaat of het effect te meten, worden ook hier beantwoord.

Daarbij vindt ook een vertaling plaats van de wijze waarop de gemeente wil gaan werken aan de realisatie daarvan. Deze vertaling vindt op verschillende ambitieniveaus plaats. Deze ambitieniveaus worden op hoofdlijnen vertaald naar de daarbij horende budgetten en financiële randvoorwaarden.

¹ Control omvat het geheel van maatregelen van het management, dat erop gericht is om met minimale inspanning optimaal zeker te stellen en vast te stellen dat de middeleninzet en het feitelijke functioneren door de gehele organisatie heen in overeenstemming zijn met de doelen, zoals aan de top geformuleerd.

² Wat willen we bereiken? Wat gaan we er voor doen? Wat mag het kosten?

In de *P&C cyclus* wordt o.a. de vraag beantwoord hoeveel geld en hoeveel capaciteit er beschikbaar is om de vastgestelde ambities te realiseren. En hoe deze middelen voor de korte en langere termijn worden verdeeld over de verschillende bestedingsmogelijkheden.

In 2015-2016 is het project verbetering P&C cyclus uitgevoerd. Het doel daarbij was o.a. om het bestuur vaker tussentijds te informeren over de beleidsuitvoering en stand van zaken van de gemeentebegroting. In de huidige opzet van de P&C cyclus is sprake van in totaal zeven documenten: kadernota, begroting, vier tussenrapportages en de jaarstukken. Insteek daarbij is om de doelgroep (college en raad) adequaat te bedienen, d.w.z. informatie op maat verstrekken. Op dit moment kennen we geen onderscheid in bestuurs- en managementrapportages.

In de huidige uitwerking zien we vooral bij de tussenrapportages dat deze te uitgebreid van omvang zijn geworden, onder andere als gevolg van de gedetailleerde voortgangsduiding van de speerpunten Uitvoeringsagenda. Het gevolg hiervan is dat de opmaak van de tussenrapportages teveel tijd vraagt en dat de rapportage zelf dusdanig gedetailleerd is dat de control-functie naar de achtergrond verdwijnt. Ook de frequentie (vier rapportages per jaar) vraagt veel tijd en inspanning van organisatie en bestuur. Dit maakt dat de P&C cyclus op dit punt te weinig complementair is aan de beleidscyclus. Samengevat is het proces van rapporteren nu niet altijd even efficiënt en effectief.

Het is wenselijk dat de beleidscyclus en de P&C cyclus elkaar aanvullen en op elkaar zijn afgestemd. Waarbij er soms sprake mag en kan zijn van overlap en verwevenheid. Zo vermelden we in de begroting (op hoofdlijnen) doelen en activiteiten, terwijl los daarvan ook in de beleidsnota's doelen worden geformuleerd maar dan nader zijn geduid en toegelicht. Het herhalen van dezelfde informatie en verstrekken van te gedetailleerde informatie moet echter worden voorkomen.

De beleidsuitvoering hebben we niet altijd in eigen hand. Soms moeten we als gevolg van wettelijke aanpassingen, organisatorische invloeden en/of externe (samenleving) factoren onze beleidsdoelen aanpassen en/of de beleidsuitvoering bijstellen. Zaken zijn dus niet altijd plan-baar en in tussenrapportages maken we van deze afwijkingen en bijstellingen zo nodig melding. In deel 3 bij onderdeel 'DO' duiden we dit aspect (de politieke dimensie) en dit is ook in het schema (zie bijlage) tot uitdrukking gebracht. Hiermee laten we zien oog te hebben voor de dynamiek van alledag.

3. Voorstel nieuwe opzet stuurmodel

In het nieuwe stuurmodel leggen we de verbinding tussen de beleidsmatige (politieke) kant en de organisatorische kant, zowel in planning als in uitvoering. In één model brengen we nu de sturing onder op productie en inhoud enerzijds en op bedrijfsvoering en organisatieontwikkeling anderzijds. Door gelijktijdig te rapporteren kan gedurende het jaar een integrale sturing en bijstelling plaatsvinden op resultaten m.b.t. inhoud en bedrijfsvoering.

De sturing in onze organisatie is effectief en efficiënt ingericht. Er wordt gestuurd op basis van strategische doelen die doorvertaald worden in teamplannen en Werk- & Ontwikkel (W&O) plannen voor medewerkers. (Op dit moment werken we wel met W&O-plannen, maar niet met teamplannen).

Er is een heldere verdeling tussen de taken en verantwoordelijkheden van raad, college, directie en managers. De tussentijdse rapportages zijn meer gericht op hoofdlijnen en afwijkingen en hebben daarmee een signaalfunctie. De afstemming tussen de beleidscyclus en P&C documenten wordt hiermee verbeterd (meer complementair aan elkaar).

In de nieuwe opzet is het opstellen van de rapportages minder arbeidsintensief en vraagt de behandeling ervan ook minder tijd van het bestuur.

Over het gehele traject van Plan-Do-Check-Act (PDCA) dient risicomanagement te worden toegepast. Zo zal er in de plan-fase bij het opstellen van de diverse documenten (begroting en teamplannen e.d.) aandacht moeten zijn voor risicoanalyse. In de fase van uitvoering ('DO') moeten de juiste beheersmaatregelen binnen de betreffende processen worden genomen. Het is daarbij van belang om te streven naar een goede balans tussen risicobeheersing (met de uitvoering van diverse controlemaatregelen enerzijds) en een efficiënte, klantgerichte procesuitvoering (met daarbij handelingsruimte voor professionals die eigenaarschap dragen anderzijds). Dit betekent inzicht hebben in de risico's die we lopen en deze risico's op een gestructureerde wijze beheersen. In de 'check' en 'act' fase vinden als onderdeel van risicomanagement werkzaamheden plaats gericht op monitoring, toezicht en toetsing en continue verbetering.

Het bijbehorende stuurmodel is als bijlage gevoegd. Onderstaand volgt een toelichting op de PDCA onderdelen.

'PLAN':

Vanuit drie invalshoeken wordt input geleverd voor het bestuurlijk en ambtelijk functioneren, namelijk door wet- en regelgeving, de bestuurlijke ambities en ontwikkelingen vanuit de organisatie. Aan de hand hiervan maken we plannen om tot gerichte activiteiten te kunnen komen. Hierin maken we onderscheid in de politieke en organisatorische lijn.

Bij de politieke lijn dient de toekomstvisie van de gemeente nog nader te worden ontwikkeld. Daarin dient tot uitdrukking te komen 'wat voor een gemeente wil Overbetuwe zijn?' en 'waar gaan we over en waar niet?'. Deze vragen zullen vooral bij concrete dossiers, zoals de Omgevingswet, aan de orde komen. Het college zal hiermee in 2020 aan de slag gaan. Enkele documenten zijn in dit kader al opgesteld (de omgevingsvisie en de sociaal maatschappelijke visie) of er wordt aan gewerkt (visie op participatie).

De politieke lijn wordt voorts gevoed door het Coalitieprogramma en de Uitvoeringsagenda en die worden (jaarlijks) uitgewerkt in een Kadernota en Programmabegroting. De concrete vertaling naar bijbehorende activiteiten komt aan de organisatie-kant terug in de concernkaders, taakveldenbegroting en teamplannen.

Aan de organisatorische kant is er de 'Koers van de organisatie'. Input hiervoor is / wordt opgehaald bij de medewerkers, het management en het college. Naar verwachting zal het koersdocument in Q1-2020 gereed zijn. Daarnaast treffen we bij de organisatorische kant het document 'Organisatieontwikkeling 2019-2023 (Aan de slag!)' aan tezamen met speerpunten en/of ontwikkelingen binnen domeinen en teams. Deze documenten en ontwikkelingen worden vertaald in een document Concernkaders en in Teamplannen. Het opstellen van kaders op domeinniveau is aan de domeinmanager en kan in het MT worden afgestemd.

Nieuw in deze opzet is het werken met concernkaders en teamplannen. De concernkaders zijn een sturingsmiddel voor de directie en het MT. Hiermee geven zij kaders en specifieke aandachtspunten mee voor de teams (organisatiebrede ambities te vertalen naar domeinen en teams).

In de jaarlijkse teamplannen wordt per team melding gemaakt van de te realiseren doelen en bijbehorende activiteiten, waaronder de reguliere (jaarlijks terugkerende) werkzaamheden. De teamplannen, specifiek de hierin opgenomen planning van beleidsdoelstellingen, worden besproken met de portefeuillehouder. Onderdeel van elk teamplan is een samenvattend overzicht van de beschikbare budgetten en personele capaciteit. De teamplannen dienen kort, bondig en SMART³ van opzet te zijn en moeten niet als onnodige ballast worden ervaren maar als hulpmiddel dienen om inzicht te hebben in uit te voeren werkzaamheden in relatie tot de beschikbare middelen. Een werkwijze die hierbij gehanteerd kan worden is (een variant op) de zgn. A3-methodiek⁴.

³ SMART: Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden

⁴ Dit is een methode waarbij op één A3-formaat de missie, doelstellingen, activiteiten, middelen e.d. op een beknopte en concrete wijze in beeld worden gebracht.

'DO':

Nadat kadernota, begroting, teamplannen e.d. zijn opgesteld gaat de organisatie aan de slag met de uitvoering. Dit betreft voor een groot deel reguliere, jaarlijkse, activiteiten zoals de uitvoering van voorgeschreven wet- en regelgeving en vastgesteld lokaal beleid. Te denken valt aan uitvoering van taken burgerzaken, openbaar groen en wegen, sociaal domein, onderwijs, accommodatiebeheer, verlenen van vergunningen en handhaving. Daarnaast wordt er gewerkt aan de realisatie van bestuurlijke ambities. Deze kunnen geheel autonoom zijn, maar kennen ook deels een verplicht karakter. De werkzaamheden zijn doorlopend van aard en tijdelijk bijvoorbeeld in de vorm van projecten. Tenslotte vindt in deze fase ook de uitvoering plaats van de activiteiten die nodig zijn voor de organisatieontwikkeling Overbetuwe 2019-2023 ('Aan de slag').

Inherent aan een gemeentelijke organisatie is de politieke dynamiek en invloeden vanuit de samenleving. Gedurende de uitvoeringsfase zal er vanuit deze invalshoeken sprake zijn van ontwikkelingen die van invloed zijn op hoe we invulling geven aan alle taken. Dit leidt tot tussentijdse afstemming en bijstelling van werkzaamheden.

'CHECK':

De activiteiten in deze fase zijn gericht op sturen en verantwoorden en op het verrichten van controles. Dit geeft de mogelijkheid tot actualisatie van plannen en tussentijds bijstellen op inhoud, proces en middelen.

Ten aanzien van de voortgangsrapportage maken we onderscheid in bestuur- en managementrapportage ('berap' en 'marap'). Deze rapportages komen in de plaats van de huidige vier tussenrapportages. Deze wijziging in rapporteren sluit aan bij de sturingsbehoefte van de ambtelijke top, College van B&W en Gemeenteraad. In beide rapportages wordt op hoofdlijnen melding gemaakt van afwijkingen. In de marap betreft dit vooral financiële informatie (voortgang begroting) en bedrijfsvoerings-aangelegenheden. De berap is een soort van samenvatting en een afgeleide van de marap aangevuld met beleidsinhoudelijke informatie (beknopte duiding voortgang speerpunten Uitvoeringsagenda).

Elk jaar stellen we 2 maraps en 2 beraps op. Het aantal tussenrapportages wordt hiermee teruggebracht van 4 naar 2 keer per jaar. De beraps worden in juli (voor het zomerreces) en in december (voor maken van begrotingswijziging en prognose richting verantwoording in jaarstukken) door het college van B&W ter vaststelling aan de Raad voorgelegd. De maraps worden door de directie / het MT vastgesteld. De directie informeert het college over de belangrijkste onderdelen van een marap. Eventuele voor de raad relevante aspecten kunnen worden toegevoegd aan de berap.

De rapportages moeten m.b.v. een gebruiksvriendelijke tool opgesteld worden en geven in de vorm van een dashboard snel en toegankelijk een overzicht van de stand van zaken.

Managementrapportage (marap): voor wie en welke informatie?

Specifiek bedoeld als managementinformatie, sturing door directie en verantwoording vanuit directie aan het college. De managementrapportage krijgt een meer financieel karakter en is een afgeleide van de inhoud c.q. het beleid.

- Melding maken van grote en/of bijzondere ontwikkelingen.

- Duiding van voortgang specifieke aandachtspunten teams (zoals benoemd in de concernkaders).

In factsheet-vorm (in totaalbedragen en aantallen met beknopte specificatie) duiding van:

- voortgang begrotingssaldo

- ontwikkeling van de algemene uitkering (indien actuele info beschikbaar)

- uitnutting en eventuele bijstelling personeelsbudget (in € en fte / uren, gesplitst in vast en inhuur personeel)

- overige personele informatie (ziekterverzuim, opleidingsbudget e.d.)

- uitnutting van exploitatiebudgetten

- bijstelling investeringskredieten

Bestuursrapportage (berap): voor wie en welke informatie?

Specifiek bedoeld als bestuurlijke verantwoording vanuit het college van B&W aan de Raad.

- Zeer beknopte duiding voortgang Uitvoeringsagenda (d.m.v. stoplichtenmodel) en alleen toelichting in geval van afwijking.

- Melding maken van grote en/of bijzondere ontwikkelingen.

In factsheet-vorm (in totaalbedragen en aantallen) duiding van:

- voortgang begrotingssaldo

- ontwikkeling van de algemene uitkering (indien actuele info beschikbaar)

- uitnutting en eventuele bijstelling personeelsbudget

- uitnutting van exploitatiebudgetten

- bijstelling investeringskredieten

De behandeling van de inhoudelijke voortgang van de speerpunten Uitvoeringsagenda verloopt via de reguliere vergadercyclus van B&W en Raad. Daar volgen afzonderlijke beleidsnota's voor die een aparte behandeling krijgen.

Het voorliggend stuurmodel heeft onder andere betrekking op de Planning & Control cyclus en daarin opgenomen sturings- en verantwoordingsdocumenten. Naast deze cyclus is bij diverse beleidsterreinen sprake van een eigen rapportage en/of informatiestructuur. Bijvoorbeeld bij het sociaal domein (waar maandelijks overzichten aan college en/of portefeuillehouder(s) worden verstrekt) of ten aanzien van de beleidsevaluaties en voortgangsrapportage op beleidsinhoudelijke dossiers: deze worden, zoals afgesproken bij de betreffende beleidsnota's, op andere momenten met de raad gedeeld. Daar vindt dan de inhoudelijke discussie plaats.

Dit blijft ongewijzigd.

Naast de twee bestuursrapportages zal de raad in aparte informatiememo's over de financiële stand van zaken (informatie over saldo jaarrekening en verloop van de begrotingspositie) worden geïnformeerd. Deze memo's zullen wij aanbieden direct na het verschijnen van de mei- en septembercirculaire gemeentefonds⁵ en bevatten een duiding van de (incidentele en structurele) financiële effecten van genoemde circulaire.

Aparte rapportage over ruimtelijke projecten

De weergave van grote ruimtelijke projecten en grondexploitatie gaat aan de hand van aparte rapportages. Deze zullen 2 keer per jaar worden opgesteld (naar de stand per 1 januari en per 1 juli) en apart ter vaststelling aan de raad worden voorgelegd. In de berap en marap benoemen we de eventuele totale financiële effecten hiervan en verwijzen daarbij naar de aparte rapportage.

De eindverantwoording over alle activiteiten van een afgelopen jaar vindt, zoals gebruikelijk (en tevens verplicht), plaats in de gemeentelijke jaarstukken bestaande uit het beleidsinhoudelijke jaarverslag en de meer cijfermatige verantwoording in de jaarrekening.

Het aantal tussenrapportages wordt in deze opzet verminderd. Om gedurende het jaar voldoende grip te houden zal de voortgang van de teamplannen periodiek – bijvoorbeeld elk kwartaal – per domein (domeinmanager met teammanagers) worden besproken. En meer generiek worden geagendeerd voor het MT. Onderdeel van die besprekingen is o.a. de voortgang van beleidsuitvoering, de stand van zaken personele capaciteit en ontwikkeling van de organisatie. Op deze manier houden we zicht op alle relevante zaken. Deze besprekingen kunnen leiden tot bijstelling van doelstellingen en/of budgetten.

De controle-activiteiten vinden binnen de organisatie plaats in het primaire proces en daarbuiten. Ook vindt

⁵ Elk jaar brengt het Ministerie van BZK circulaire uit over de ontwikkeling van het gemeentefonds. In de circulaire die in mei en september verschijnen zijn de belangrijkste ontwikkelingen weergegeven voor het lopende jaar en komende jaren.

controle plaats door externen.⁶ Daarnaast laat het college jaarlijks onderzoek verrichten naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hem gevoerde bestuur conform artikel 213a van de Gemeentewet.

'ACT':

In deze fase komen we aan de hand van de opgestelde rapportages en besprekingen tot aanbevelingen en bijsturingsacties. En dit leidt vervolgens weer tot het opstellen van de komende kadernota, begroting en teamplannen. En daarmee wordt invulling gegeven aan een continue cyclus.

Het voorliggend stuurmodel is passend bij de nieuwe gemeentelijke organisatie en is er op gericht om verder in control te komen. Met deze vernieuwde opzet bieden we raad, college en management toegankelijke en gerichte informatie. Vanuit een adequate informatievoorziening zorgen we ervoor dat we meer vanuit de lijn kunnen sturen.

De ambtelijke organisatie wordt minder belast met diverse P&C-werkzaamheden. Het proces van totstandkoming van de gehele planning & control cyclus is er op gericht om op een efficiënte en bedrijfsmatige manier zorg te dragen voor invulling er van en dat het complementair is aan de cyclus van beleidsadvisering en -vaststelling.

4. Vervolg / planning

Onderstaande planning is er op gericht om de raad te laten besluiten over toepassing van het stuurmodel en als onderdeel daarvan het uitvoeren van twee tussenrapportages per jaar. In de vigerende financiële verordening is opgenomen dat het college d.m.v. tussentijdse rapportages de raad viermaal per jaar informeert over de realisatie van de begroting. Met het voorliggende voorstel wordt dit teruggebracht naar twee rapportages per jaar.

dec-jan:	Afstemming stuurmodel in DT en MT
jan-maart:	Uitkomsten verwerken in vernieuwde P&C cyclus 2020
feb-april:	Bestuurlijk traject: B&W 11 feb (presentatie) en 18 feb (instemmen) Auditcommissie 4 maart (afstemming en advies) Politieke avond (voorrunde2) 24 maart Raadsbesluit 7 april

Staf/WA
19feb2020

⁶ Controle-activiteiten in het primaire proces betreffen ingebouwde controles in werkinstructies en de kwaliteitscontroles, respectievelijk de 1e en 2e lijns-controle. Daarbuiten worden controles uitgevoerd door medewerkers van organisatieonderdeel administratieve organisatie / interne beheersing (AO/IB), de zgn. 3e-lijn. De controle door externen – de accountant – betreft de zgn. 4e-lijns controle.

