

---

# *Gemeente Dalfsen*

## Bestuursopdracht planning & control

---

28 juni 2012



Gemeente Dalfsen  
T.a.v. de heer H. Berends  
Directeur Organisatie en Middelen  
Postbus 35  
7720 AA Dalfsen

28 juni 2012

Referentie: 2012-1006/RD/eb/wa

***Betreft: Rapportage bestuursopdracht planning & control***

Geachte heer Berends,

Graag presenteren we u ons rapport aangaande de bestuursopdracht planning & control. Wij hebben dit rapport opgesteld voor de gemeente Dalfsen, gebaseerd op ons voorstel van 5 april 2012 (met referentie: 2012/0539/RD/eb/cb), waarop u schriftelijk akkoord hebt gegeven.

De doelstelling van onze opdracht voor u is geweest om het huidige systeem van planning & control te beschrijven en te analyseren, de goede en verbeterpunten te identificeren en voorstellen / adviezen te doen voor verbetering.

Het project heeft zich beperkt tot het analyseren en het doen van voorstellen / adviezen, en niet de implementatie van de voorstellen / adviezen. In de opdracht zijn risicomanagement en interne controle wel meegenomen in de analyse van het huidige systeem van planning & control, maar zijn geen voorstellen / adviezen ter verbetering gedaan.

In dit rapport treft u onze belangrijkste bevindingen en conclusies aan.

Voor de goede orde wijzen we u nog op het volgende:

- Het rapport is uitsluitend opgesteld voor u als opdrachtgever in overeenstemming met de gegeven opdrachtbevestiging. Het rapport is alleen bedoeld voor intern gebruik binnen uw organisatie.
- Alleen met onze voorafgaande schriftelijke toestemming mag u dit document geheel of gedeeltelijk kopiëren, bekendmaken aan een derde partij of anderszins citeren of noemen.
- Wij accepteren richting geen enkele andere partij aansprakelijkheid of zorgplicht op basis van de inhoud van dit document.

Als u nog vragen heeft, neemt u dan gerust contact op met R. Dubbeldam op nummer 088 792 75 87.

---

*PricewaterhouseCoopers Advisory N.V., Thomas R. Malthusstraat 5, 1066 JR Amsterdam, Postbus 9616,  
1006 GC Amsterdam  
T: 088 792 00 20, F: 088 792 96 40, [www.pwc.nl](http://www.pwc.nl)*

'PwC' is het merk waaronder PricewaterhouseCoopers Accountants N.V. (KvK 34180285), PricewaterhouseCoopers Belastingadviseurs N.V. (KvK 34180284), PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. (KvK 34180287), PricewaterhouseCoopers Compliance Services B.V. (KvK 51414406), PricewaterhouseCoopers B.V. (KvK 34180289) en andere vennootschappen handelen en diensten verlenen. Op deze diensten zijn algemene voorwaarden van toepassing, waarin onder meer aansprakelijkheidsvoorwaarden zijn opgenomen. Op leveringen aan deze vennootschappen zijn algemene inkoopvoorwaarden van toepassing. Op [www.pwc.nl](http://www.pwc.nl) treft u meer informatie over deze vennootschappen, waaronder deze algemene (inkoop)voorwaarden die ook zijn gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel te Amsterdam.



Hoogachtend,  
PricewaterhouseCoopers Advisory N.V.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'R. Dubbeldam', written in a cursive style.

R. Dubbeldam  
Director Consulting  
ron.dubbeldam@nl.pwc.com  
T: 088 792 75 87  
F: 088 792 97 58

# Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	6
1. Inleiding	9
1.1. Achtergrond en aanleiding	9
1.2. Doelstelling en reikwijdte	9
1.3. Onderzoeksverantwoording	11
1.4. Leeswijzer	11
2. Bevindingen deskresearch	12
2.1. Planning & control cyclus	12
2.2. Processen	12
2.2.1. Doorlooptijd en besluitvormingsmomenten	13
2.2.2. Systemen	14
2.3. Organisatie	14
2.3.1. Raad	14
2.3.2. College	15
2.3.3. Ambtelijke organisatie	15
2.3.4. Directie team	15
2.3.5. Afdelingen / afdelingshoofden	16
2.3.6. Afdeling Financiën en Belastingen	16
2.3.7. Stafmedewerker	16
2.4. Doorontwikkeling planning & control 2005-2011	16
2.4.1. Bestuurskrachtonderzoek	18
2.4.2. Motie Begroting in één oogopslag	18
2.5. Risicomanagement en interne controle	19
3. Bevindingen interviews	20
3.1. Instrumenten	20
3.2. Processen	20
3.3. Organisatie	21
3.4. Personeel en gedrag	21
3.5. Quick wins en oplossingsrichtingen	23
3.6. Informerende sessie Raad	24
4. Analyse PwC	27
4.1. Algemeen	27

4.2.	Instrumenten	28
4.3.	Processen	28
4.4.	Organisatie	28
4.5.	Personeel en gedrag	29
5.	Verbetermaatregelen	30
5.1.	Overzicht van verbetermaatregelen	30
5.1.1.	Herontwerp van de planning & control cyclus	31
5.1.2.	SMART formuleren van doelstellingen	32
5.2.	Strategische keuzen	35
5.3.	Plateauplanning	35
5.4.	Uitbreiding van de formatie	36
6.	Conclusies en aanbevelingen	39
6.1.	Conclusies	39
6.2.	Aanbevelingen	40
A.	Bijlagen	41
A.1.	Bronnen documentatiestudie	41
A.2.	Lijst met geïnterviewden	42
B.	Huidige planning & control documenten	43
C.	Verbetermaatregelen	50
D.	Planning & Control the Easy Way	57

# Managementsamenvatting

Het College van Burgemeester en Wethouders (B&W) van de gemeente Dalfsen heeft een bestuursopdracht Planning & Control geformuleerd, mede naar aanleiding van het bestuurskrachtonderzoek (2011) en de door de Raad aangenomen motie 'Begroting in één oogopslag' (november 2011). Doelstelling van de bestuursopdracht is meerledig:

1. het beschrijven en uitvoeren van een analyse van het huidige systeem van planning & control op de aspecten (1) financiële control, (2) beleidscontrol, (3) risicomangement en (4) interne controle;
2. het formuleren van goede en verbeterpunten van het huidige systeem van planning & control. Deze hebben zowel betrekking op de korte en langere termijn.
3. het doen van voorstellen / adviezen voor verbetering van het systeem van planning & control op de aspecten (1) financiële control en (2) beleidscontrol.

Gegeven de aanleiding en doelstelling van het onderzoek, ligt de focus op het identificeren van de verbeterpunten van het huidige systeem van planning & control, en van daaruit het doen van voorstellen ter verbetering. In de rapportage zijn desalniettemin ook diverse sterke punten van het huidige systeem van planning & control opgenomen.

In de opdracht zijn risicomangement en interne controle wel meegenomen in de analyse van het huidige systeem van planning & control, maar zijn geen voorstellen / adviezen ter verbetering gedaan. Dit zal in de tweede helft van 2012 worden opgepakt.

## Algemeen



+ Kleine verbeteringen P&C doorgevoerd in afgelopen jaren  
+ Sense of urgency voor verbetering P&C



- Onvoldoende aandacht voor P&C in afgelopen jaren  
- Goede stuurinformatie ontbreekt  
- Kritische kanttekeningen financieel beheer  
- Beleidscontrol, risicomangement en interne controle matig ontwikkeld



## Organisatie

+ Ondersteuning van Financiën aan de lijn



- Kwetsbare P&C-organisatie  
- Beperkte capaciteit stafmedewerker  
- Onduidelijke ophanging stafmedewerker  
- Gebrekkige samenwerking Financiën en stafmedewerker



## Instrumenten

+ Traditioneel van opzet



- Doel/rol/functie instrumenten onbekend  
- Onvoldoende samenhang bestuurlijke en ambtelijke cyclus  
- Geen managementrapportages/  
dashboards



## Personeel en gedrag

+ Gewaardeerde financieel adviseurs



- Beperkt P&C bewustzijn afdelingshoofden  
- Afdelingshoofden 'leunen' sterk op financieel adviseurs  
- Financiën vertoont 'compensatiegedrag'



## Processen

+ Basisfunctionaliteit ICT is aanwezig



- P&C processen verlopen moeizaam  
- Samenwerking lijnafdelingen - Financiën  
- Kwaliteitsverbetering staat onder (tijds)druk



---

De verbetermaatregelen kunnen niet met de huidige bezetting worden uitgevoerd. Uit het onderzoek komt naar voren dat de formatie op het gebied van planning & control structureel uitgebreid dient te worden met 0,5 fte (van 3,17 fte in praktijk tot 3,67 fte formeel én in praktijk). Om de verbetermaatregelen te kunnen realiseren is – naast structurele uitbreiding van de formatie – ook tijdelijk extra formatie nodig voor het uitvoeren van de verbetermaatregelen (exclusief maatregel 9): een tijdelijke uitbreiding van de formatie van 0,5 fte voor de jaren 2012 t/m 2014 en 0,25 fte voor 2015.

Daarnaast is de verwachting dat uitbreiding van de ICT-functionaliteit op het gebied van planning & control noodzakelijk is. Deze uitbreiding richt zich met name op het verkrijgen van managementinformatie uit o.a. het financieel systeem. De kosten die met een dergelijke uitbreiding van de ICT-functionaliteit gemoeid zijn, bedragen indicatief maximaal 50.000 euro (exclusief kosten inzet eigen personeel voor de implementatie).

Door de onderzoekers zijn de volgende aanbevelingen gedaan:

1. Definieer een **stip op de horizon** voor planning & control. Dit geeft richting aan de doorontwikkeling van planning & control.
2. Betrek de **Raad** bij de implementatie van de verbetermaatregelen. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een raads werkgroep (waarin ook College en ambtelijke organisatie zitting hebben).
3. Het daadwerkelijk realiseren van een verbetering op het gebied van planning & control vraagt vanuit onze ervaring vooral om **leiderschap** en **implementatiekracht**.



# 1. Inleiding

Het College van Burgemeester en Wethouders (B&W) van de gemeente Dalfsen heeft een bestuursopdracht Planning & Control geformuleerd, mede naar aanleiding van het bestuurskrachtonderzoek (2011) en de door de Raad aangenomen motie 'Begroting in één oogopslag' (november 2011). De voorliggende rapportage geeft de resultaten van het onderzoek weer, dat naar aanleiding van de bestuursopdracht is uitgevoerd.

In dit hoofdstuk wordt achtereenvolgens ingegaan op:

1. Achtergrond en aanleiding
2. Doelstelling en reikwijdte
3. Onderzoeksverantwoording
4. Leeswijzer

## 1.1. Achtergrond en aanleiding

De gemeente Dalfsen heeft een financieel gezonde basis. Dat is één van de conclusies uit het in 2011 uitgevoerde bestuurskrachtonderzoek. Daarbij is echter ook geconcludeerd dat de kwaliteit van de planning & control onvoldoende is. De opgaven zoals geformuleerd in de programmabegroting zijn in veel gevallen niet goed evalueerbaar en zijn onvoldoende gericht op maatschappelijk effecten, zo is geconstateerd in het onderzoek. Er is sprake van een ontwikkeling van financieel control naar beleidscontrol, maar dit proces verloopt volgens de onderzoekers langzaam, evenals de stroomlijning van informatie uit de ambtelijke organisatie.

Bovenstaande heeft er mede toe geleid dat er vanuit de Raad meer aandacht is gekomen voor de planning & control. In november 2011 is bij de behandeling van de Programmabegroting 2012-2015 een motie aangenomen gericht op het verbeteren van de planning & control. De motie met als titel 'Begroting in 1 oogopslag, doorontwikkeling planning & control cyclus' is in aanvulling op de raads werkgroep Planning & Control die vanuit de Raad bezig is met het nadenken over verbeteringen op het gebied van planning & control.

Het College heeft aangegeven achter de inhoud van de motie te staan en wenst deze voortvarend uit te voeren. Ten behoeve hiervan heeft zij een bestuursopdracht planning & control gedefinieerd en heeft de motie hiervoor als uitgangspunt genomen. In de Bestuursopdracht is gekozen voor een brede integrale aanpak gericht op een duurzaam, toekomstbestendig en efficiënt / doelmatig ('lean') systeem van planning & control.

In de bestuursopdracht wordt gesteld dat de verbetering van de planning & control betrekking heeft op vier aspecten: (1) financiële control, (2) beleidscontrol, (3) risicomanagement, (4) interne controle. De eerstgenoemde twee aspecten worden in de eerste helft van 2012 opgepakt, de laatste twee aspecten zullen – om de ambtelijke organisatie te ontzien – in de tweede helft van 2012 worden opgepakt.

In de bestuursopdracht is omschreven dat het onderzoek naar planning & control naast een analyse van processen en indicatoren ook concrete adviezen over de toekomstige werkwijze en de daarbij passende systemen/ software bevat. Daarnaast wordt ook aandacht besteed aan waar de diverse functies in de organisatie belegd dienen te worden. Daarbij dient er een onderbouwde indicatie gegeven te worden van de benodigde middelen in formatie, competenties en systeemkosten in de structurele (verbeterde) situatie. Een implementatieplan maakt onderzoek uit van het advies. Het onderzoek is uitgevoerd door PwC Advisory.

## 1.2. Doelstelling en reikwijdte

Doelstelling van het onderzoek is meerledig:

1. het beschrijven en uitvoeren van een analyse van het huidige systeem van planning & control op de aspecten (1) financiële control, (2) beleidscontrol, (3) risicomanagement en (4) interne controle;
2. het formuleren van goede en verbeterpunten van het huidige systeem van planning & control. Deze hebben zowel betrekking op de korte en langere termijn.

- 
3. het doen van voorstellen / adviezen voor verbetering van het systeem van planning & control op de aspecten (1) financiële control en (2) beleidscontrol.

De verantwoordelijkheid voor de besluitvorming ten aanzien van deze voorstellen / adviezen ligt bij het College en de Raad.

In dit onderzoek zijn risicomanagement en interne controle wel meegenomen in de analyse van het huidige systeem van planning & control, maar zijn geen voorstellen / adviezen gedaan. Dit zal in de tweede helft van 2012 worden opgepakt.

Gegeven de aanleiding en doelstelling van het onderzoek, ligt de focus op het identificeren van de verbeterpunten van het huidige systeem van planning & control, en van daaruit het doen van voorstellen ter verbetering. In de rapportage zijn desalniettemin ook diverse sterke punten van het huidige systeem van planning & control opgenomen.

In het onderzoek wordt de volgende definitie van planning & control gehanteerd:

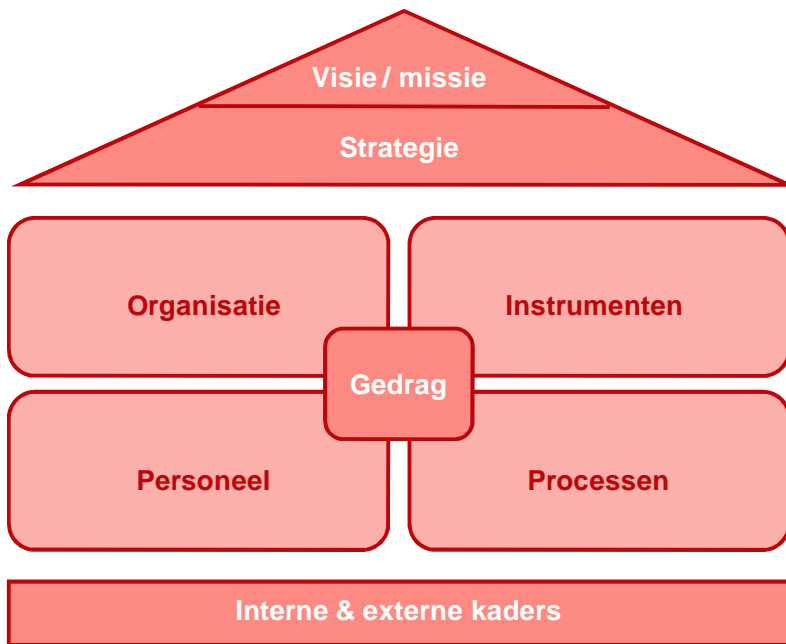
*“Planning & Control betreft het systematisch beheersen en besturen van de organisatie waarbij gemeten productie en effecten gerelateerd worden aan de concrete doelen van de organisatie, verschillen worden geanalyseerd en gericht wordt bijgestuurd”*

Belangrijke termen in de definitie zijn:

- Systematisch
- Besturen en beheersen
- Organisatie
- Productie en effecten
- Concreet
- Doelen
- Analyse
- Bijsturing

De definitie geeft ook aan dat planning & control breder is dan enkel financiën en dat planning & control niet alleen gaat over de instrumenten ('harde' kant) maar ook over zaken als personeel en gedrag ('zachte' kant).

Als denkmodel voor planning & control wordt in dit rapport gebruik gemaakt van het huis van planning & control. Het denkmodel geeft de vijf aspecten (kwadranten in het huis) aan waar planning & control over gaat: instrumenten, processen, organisatie, personeel en gedrag.



### 1.3. *Onderzoeksverantwoording*

Gedelegeerd opdrachtgever voor het onderzoek is de heer H. Berends, directeur Organisatie en Middelen. Voor de begeleiding van het onderzoek is een projectgroep in het leven geroepen met ambtelijke en bestuurlijke afvaardiging. Leden van deze projectgroep waren: wethouder Evert Goldsteen, directeur Organisatie & Middelen Hans Berends, afdelingshoofd Financien & Belastingen Henri Brouwer en de externe PwC-adviseurs Edwin Beckers en Sonja Spierings.

Ten behoeve van dit onderzoek is op verschillende wijze informatie verzameld over de planning & control van de gemeente Dalfsen, te weten door deskresearch (bijlage documentatiestudie), interviews (zie bijlage voor een lijst met geïnterviewden) en een informerende sessie met de Raad.

PwC heeft van hieruit de bevindingen opgesteld en verbetermaatregelen voorgesteld. Deze zijn besproken met de projectgroep, de directie en in een tweede informerende sessie getoetst in de Raad. Daarna zijn deze ook met het College besproken.

### 1.4. *Leeswijzer*

In hoofdstuk 2 zijn de bevindingen vanuit het deskresearch opgenomen. In hoofdstuk 3 zijn de bevindingen vanuit de interviews met ambtelijke organisatie en College opgenomen, inclusief de resultaten van de 1<sup>e</sup> informerende sessie met de Raad. De bevindingen zijn geordend naar de kwadranten van het huis van planning & control, te weten instrumenten, processen, organisatie, cultuur en personeel / gedrag.

Hoofdstuk 4 bevat de analyse van de bevindingen door PwC. Hoofdstuk 5 tot slot beschrijft de voorgestelde verbetermaatregelen. Dit hoofdstuk bestaat uit een overzicht van de verbetermaatregelen, inzicht in de strategische keuzes die gemaakt dienen te worden en een plateauplanning voor het implementeren van de verbetermaatregelen. In hoofdstuk 6 zijn de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek verwoord.

---

## ***2. Bevindingen deskresearch***

Onderstaand is een beschrijving gegeven van de huidige planning & control cyclus van de gemeente Dalfsen. De beschrijving richt zich op de instrumenten en de onderliggende processen en ICT-systemen. Ook wordt ingegaan op de ontwikkelingen op het gebied van planning & control in de afgelopen jaren.

Achtereenvolgens zal worden ingegaan op:

- De planning & control cyclus van de gemeente Dalfsen
- De processen van de planning & control cyclus
- De organisatie van de planning & control cyclus
- De ontwikkelingen van de afgelopen jaren op het gebied van planning & control

### ***2.1. Planning & control cyclus***

In deze paragraaf is onderscheid gemaakt tussen de bestuurlijke planning & control cyclus (gericht op de relatie Raad – College) en de ambtelijke planning & control cyclus (gericht op de relatie College – ambtelijke organisatie).

De bestuurlijke planning & control cyclus van de gemeente Dalfsen bestaat uit de volgende instrumenten:

- Raadsprogramma en coalitieakkoord
- Voorjaarsnota
- Programmabegroting
- Najaarsnota
- Jaarverslag en Jaarrekening

Daarnaast is er nog een aantal instrumenten die niet formeel opgenomen zijn in de planning & control cyclus:

- Directieplan
- Afdelingsplannen
- Raadsplanning
- Jaarwerkplan
- Kwartaalrapportages

In bijlage B is in meer detail op de verschillende instrumenten ingegaan.

### ***2.2. Processen***

In onderstaande paragraaf wordt de doorlooptijd en besluitvormingsmomenten, aandachtspunten bij processen en de systemen beschreven.

## 2.2.1. Doorlooptijd en besluitvormingsmomenten

Voor elk van de bestuurlijke planning & control documenten zijn gedetailleerde planningsoverzichten beschikbaar, die aangegeven wanneer wie welke activiteiten moeten uitvoeren. De rode draad in de werkwijze bij het opstellen van de bestuurlijke planning & control documenten is dat de afdeling Financiën de afdelingshoofden instrueert, de afdelingshoofden informatie aanleveren, de afdeling Financiën dit verwerkt, de directie en het College besluiten en het document vervolgens in de bestuurlijke besluitvorming gaat.

Na verzending van de planning & control documenten naar de Raad, heeft de Raad de gelegenheid om vragen te stellen via het RIS systeem. Voor de voorjaarsnota staat hier 3 weken voor, voor de begroting 1 maand, de najaarsnota 18 dagen en de jaarrekening 2 weken. De Jaarrekening wordt daarna behandeld in de Commissie. De Najaarsnota, Voorjaarsnota en Begroting worden in 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> termijn behandeld in de Raad. De andere instrumenten worden 3 dagen na behandeling van de 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> termijn vastgesteld in de Raad. De Jaarrekening wordt 2 weken na behandeling in de commissie vastgesteld in de Raad.

Daarnaast wordt er bij bepaalde bestuurlijke planning & control documenten (begroting, voorjaarsnota, najaarsnota) voor de Raad de mogelijkheid geboden voor het organiseren van een technisch beraad, voorafgaand aan de Raadsbijeenkomst / raadsbehandeling.

De behandeling van de Voorjaarsnota in de Raad vindt plaats voordat de Jaarrekening door de Raad is vastgesteld, beiden in juni. De Najaarsnota wordt begin november in de Raad besproken en vastgesteld, de begroting eind november.

In onderstaande tabel is voor een kalenderjaar schematisch de planning voor het opstellen van de bestuurlijke planning & control documenten weergegeven, waarbij onderscheid gemaakt is tussen het ambtelijke proces en het bestuurlijke (besluitvormings)proces.

	januari	februari	maart	april	mei	juni	juli	10 juli t/m 31 aug	september	oktober	1 nov t/m 31 dec
Voorjaarsnota											
Programmabegroting											
Najaarsnota											
Jaarverslag en Jaarrekening											

Legenda:

	Ambtelijke organisatie
	Accountant
	Directie, College en Raad

In bijlage B is in meer detail de planning / doorlooptijd van de verschillende planning & control documenten opgenomen, gebaseerd op het kalenderjaar 2012.

De afdeling Financiën heeft een evaluatie gemaakt van het proces voor de begroting 2012<sup>1</sup>. Deze is besproken in het Directieteam en op hoofdlijnen akkoord bevonden en vastgesteld. Hieruit kwamen de volgende aandachtspunten:

1. Te laat: begrotingscijfers worden door sommige afdelingshoofden te laat aangeleverd; veel overige wijzigingen zijn na de voorjaarsnota doorgevoerd; op een aantal belangrijke posten werd het begrotingssaldo te laat aangeleverd en niet goed toegelicht (o.a. salarissen, opbrengst bouwleges, doorbelaste uren aan investeringen en grondexploitaties).

<sup>1</sup> verbeterpunten begrotingsproces en doorontwikkeling planning & control instrumenten

2. Inhoud aangeleverde stukken: Doelen en prestaties zijn niet SMART aangeleverd bij financiën, terwijl dit wel de bedoeling was; geen toelichtingen bij wijzigingen.
3. Dit resulteerde in een te hoge werkdruk bij financiën om de planning nog te halen.
4. Verder liep de behandeling in de Raad uit.

In het stuk worden hiervoor een aantal verbeterpunten benoemd:

1. Meerjarencijfers in FMS in brengen
2. Inflatiepercentages centraal in brengen
3. Streven om voor de zomer (10 juli) alle cijfers gereed te hebben
4. Uitgebreide beheersbegroting wordt niet meer in Excel opgesteld

## 2.2.2. Systemen

Onderstaand worden op hoofdlijnen ingegaan op de ICT-systemen die te maken hebben met de planning & control van de organisatie beschreven. Het betreft hier het systeem voor financieel beheer (FMS) en voor tijdschrijven (TimeTell).

### 2.2.2.1. FMS Systeem

Het FMS Systeem wordt gebruikt voor het voeren van de financiële administratie. De circa 60/70 budgethouders van Dalfsen kunnen inloggen in dit systeem. Er wordt geen gebruik gemaakt van een verplichtingen administratie. Er bestaat een aantal (semi)automatische koppelingen met andere ICT-systemen, zoals bijvoorbeeld het pakket van het domein Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

### 2.2.2.2. Tijdschrijven

Tijdregistratie vindt plaats in TimeTell, een ICT-systeem voor tijdschrijven en aanwezigheidsregistratie. Alle medewerkers dienen tijd te schrijven in Timetell. De gegevens uit het tijdschrijfsysteem worden o.a. gebruikt voor de kostentoekening en het opstellen van de jaarplanning. De tijdschrijfgegevens worden elke maand geclusterd financieel vertaald in FMS. De gegevens in Timetell zijn gedetailleerder dan in FMS.

## 2.3. Organisatie

Onderstaand wordt ingegaan op de organisatie (structuur en functionarissen) van de planning & control binnen de gemeente Dalfsen. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de Raad, het College, de directie, de afdelingen / afdelingshoofden, de afdeling Financiën & Belastingen en de stafmedewerker planning & control en kwaliteitszorg.

### 2.3.1. Raad

De gemeenteraad van Dalfsen wordt gevormd door vijf fracties: CDA (7 zetels); Gemeentebelangen (7 zetels); ChristenUnie (3 zetels); PvdA (2 zetels); VVD (2 zetels).

De Raad kent één raadscommissie, welke een voorbereidende taak heeft. De commissie bereidt de besluitvorming van de Raad over voorstellen die door het College aan de Raad zijn gedaan voor. De raadscommissie bestaat uit leden van de Raad en een voorzitter. De Raad heeft twee voorzitters benoemd; beide namens de coalitie.

In 2005 is een Raadswerkgroep Planning & Control geformeerd. Tot 2008 heeft deze werkgroep zich voornamelijk gefocust op het vergroten van de leesbaarheid van de planning & control instrumenten. Tussen 2008 en 2010 is de werkgroep minder actief geweest, te verklaren door het vertrek van een ambtelijk medewerker die fulltime (1,0 fte) verantwoordelijk was voor planning & control. Onder druk van de

bezuinigingen is daar na 2008 een parttime (0,5 fte) stafmedewerker planning & control voor terug gekomen. In 2010 heeft deze Raadswerkgroep een hernieuwde start gemaakt en is zij een aantal keren bij elkaar geweest.

Er bestaat een rekenkamerfunctie binnen de gemeente Dalfsen, maar deze heeft op dit moment een 'slapend' bestaan, mede door de bezuinigingen die op de budgetten voor de rekenkamerfunctie zijn doorgevoerd.

### 2.3.2. College

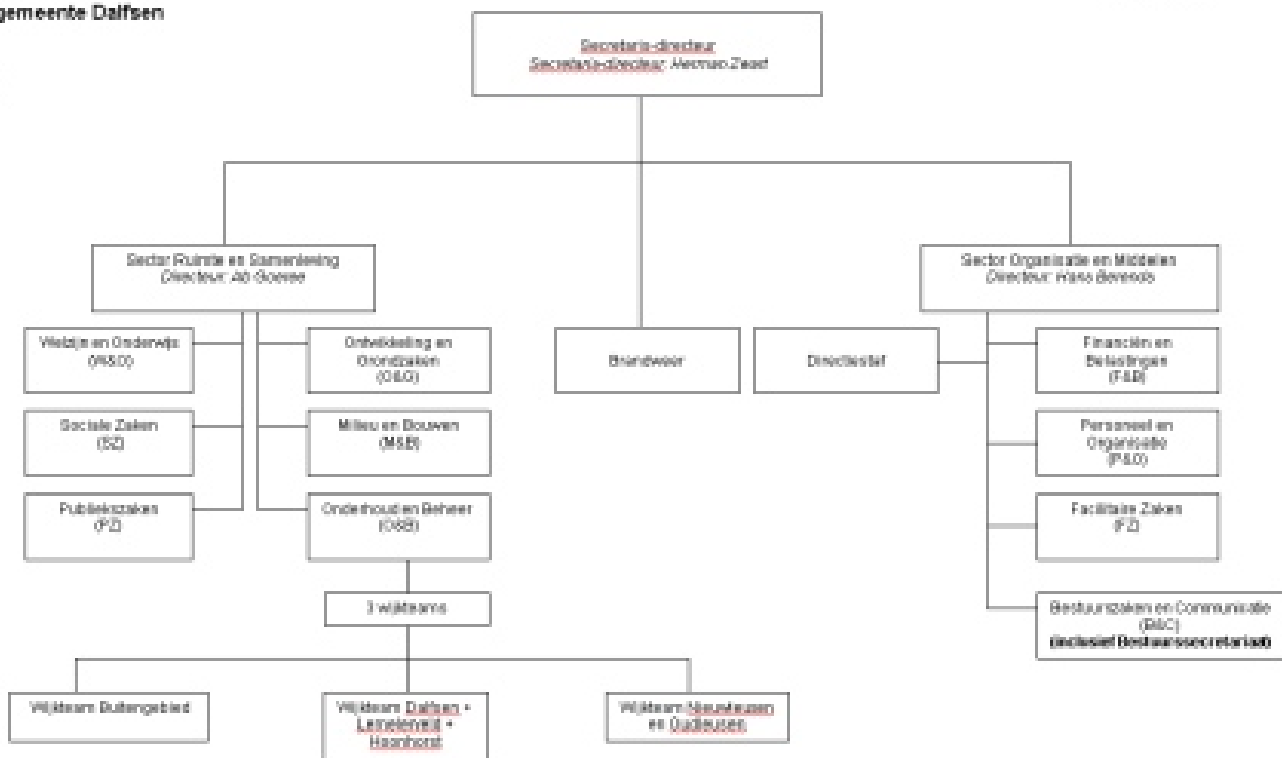
Het College van Burgemeester en Wethouders bestaat uit de burgemeester en drie wethouders. De burgemeester is voorzitter van het College. De verantwoordelijkheid voor financiën en planning & control is belegd bij één van de drie wethouders. Omwille van de bestuurlijke continuïteit, is – met goedvinden van de Raad en de coalitiepartijen - aan het College van Burgemeester en Wethouders een derde wethouder toegevoegd, die geen lid is van één van de coalitiepartijen.

### 2.3.3. Ambtelijke organisatie

Het organogram van de ambtelijke organisatie is onderstaand weergegeven.

ORGANOGRAM  
gemeente Dalfsen

1 maart 2012



### 2.3.4. Directie team

De directie ondersteunt het College en de Raad in brede zin en stuurt de ambtelijke organisatie aan. De directie is tevens verantwoordelijk voor de interne bedrijfsvoering. De directie bestaat uit de gemeentesecretaris, de directeur Ruimte en Samenleving en de directeur Organisatie en Middelen.

Het directieteam heeft de verantwoordelijkheid om de concept planning & control instrumenten, zoals aangeleverd door de ambtelijke organisatie, te toetsen en goed te keuren. Vanuit de directie valt planning & control onder de verantwoordelijkheid van de directeur Organisatie en Middelen. De directeur Ruimte en Samenleving is verantwoordelijk voor de Raadsplanning, terwijl de gemeentesecretaris de eindverantwoordelijkheid heeft. De directeur Organisatie en Middelen is o.a. verantwoordelijk voor de afdeling Financiën en Belasting en voor de stafmedewerker planning & control.

### **2.3.5. Afdelingen / afdelingshoofden**

De gemeente Dalfsen is verdeeld in twee sectoren en de brandweer. De sector Ruimte en Samenleving bestaat uit zes afdelingen: welzijn & onderwijs, sociale zaken, publiekszaken, ontwikkeling & grondzaken, milieu & bouwen en onderhoud & beheer. De sector Organisatie en Middelen bestaat uit vijf afdelingen: financiën&belastingen, personeel&organisatie, bestuurszaken&communicatie (inclusief bestuurssecretariaat), facilitaire zaken en directiestaf.

Afdelingshoofden zijn integraal verantwoordelijk. De verantwoordelijkheden van afdelingshoofden staan beschreven in het functieboek, de budgethoudersregeling, afdelingsplannen, de organisatieverordening en mandaatregelingen. Daarnaast zijn de verantwoordelijkheden van afdelingshoofden onderwerp tijdens themabijeenkomsten/ carrouseldagen.

De afdelingshoofden hebben de volgende taken en verantwoordelijkheden bij het opstellen van de planning & control instrumenten: teksten verzamelen en tijdig aanleveren; ontwikkelingen in de gaten houden; zorgen voor genoeg financiële middelen; capaciteitsbehoefte berekenen; nieuw beleid opstellen; actualisatie van budgethouderschap meenemen; eventueel coördinator van een programma zijn.

### **2.3.6. Afdeling Financiën en Belastingen**

De formatie van de afdeling financiën bedraagt 13,72 fte. De werkelijke bezetting is 13,59 fte (incl. afdelingshoofd); hiervan is 2,17 fte financieel adviseur, 5,03 fte financiële administratie, 4,52fte team belastingen, 1 fte senior medewerker en 1 fte afdelingshoofd.

Binnen de afdeling Financiën en Belasting zijn de taken bij verschillende medewerkers belegd. In het afdelingsplan staat voor de financieel adviseurs en de senior medewerker wie het eerste aanspreekpunt per afdeling/ onderwerp is.

De financieel adviseurs hebben de volgende taken: adviseren en ondersteunen van budgethouders en afdelingshoofden; het bewaken van een solide financieel beleid; en vorm en inhoud geven aan de planning & control cyclus (opstellen jaarrekening, voorjaarsnota, programmabegroting en najaarsnota).

### **2.3.7. Stafmedewerker**

Daarnaast is er een stafmedewerker planning, control en kwaliteitszorg (voor 1,0 fte), welke onder de directie valt. De stafmedewerker heeft formeel 0,5 fte voor planning & control beschikbaar en 0,5 fte voor kwaliteitszorg. De taken van de stafmedewerker, zoals beschreven in de functieomschrijving, zijn o.a.:

- organisatie ondersteunen bij planning & control;
- adviseren over verbeteringen en aandragen van oplossingen en adviseren over de werking van de planning & control cyclus;
- het doen van voorstellen m.b.t. ontwikkelen of wijzigen van beleid op het terrein van planning & control.

Daarnaast vallen in het takenpakket van deze functionaris onder andere kwaliteitszorg en lean management.

## **2.4. Doorontwikkeling planning & control 2005-2011**

Uit de verschillende documenten blijkt dat er tussen 2005 en 2011 al in bepaalde mate aandacht voor de planning & control van de gemeente Dalfsen is geweest. Hieronder volgt hier een chronologisch overzicht van.

In de "Evaluatie Organisatie Gemeente Dalfsen" van mei 2004 is aangegeven dat versterking van de managementtaak ten aanzien van planning & control een noodzakelijke voorwaarde vormt om verbeteringen te kunnen realiseren. Per 1 januari 2005 heeft er een structuurwijziging plaatsgevonden binnen de organisatie, mede gericht op het minder toe delen van leidinggevende taken aan het directieteam en de gemeentesecretaris om zo ruimte te creëren voor o.a. de ontwikkeling van planning & control. In samenwerking met een extern bureau heeft inventarisatie van de huidige situatie en de wensen met betrekking tot planning & control plaats



gevonden en zijn uitgangspunten ontwikkeld. Aan de hand hiervan is een (door)ontwikkelplan opgesteld waar uitvoering aan moet worden gegeven. Op 8 februari 2005 heeft het College de notitie vastgesteld met nieuwe uitgangspunten voor planning & control. De doorontwikkeling van de notitie met uitgangspunten is vertaald naar een activiteitenplan voor planning & control voor de jaren 2005/2006. Er is externe ondersteuning op het gebied van planning & control ingehuurd tot en met juni 2005. In maart 2005 is het werkplan voor 2005 opgesteld en in de collegevergadering van 31 mei 2005 zijn de notities (door)ontwikkeling planning en control vastgesteld en ter kennisname aan de Raad aangeboden. In de periode 2005-2008 is de Raadswerkgroep planning & control actief geweest. In deze periode is er vooral aandacht geweest voor het vergroten van de leesbaarheid van de planning & control instrumenten, zijn de algemene beschouwingen naar voren gehaald (van najaar naar voorjaar) en is het belang van de Voorjaarsnota toegenomen.

In de periode 2008-2010 is er beperkte aandacht geweest voor en geen prioriteit gesteld aan planning & control, getuige dat er in de periode geen documenten over de doorontwikkeling van de planning & control functie zijn opgesteld. Dit hield verband met het vertrek van een medewerker in 2008 die zich fulltime met planning & control bezig hield. Na 2008 is hier als gevolg van de bezuinigingen een parttime medewerker (0,5 fte) voor terug gekomen. Het accent kwam toen ook te liggen op kwaliteitszorg en niet op planning & control. Uit de gesprekken blijkt dat de raadswerkgroep planning & control in deze periode “slapend” was.

In december 2010 is het voorstel gedaan om de uitgangspunten van de notitie (door)ontwikkeling planning & control van 2005 te actualiseren en als basis te nemen voor de beleidsnotitie “control/ kwaliteitszorg”. Hiervoor is voor de 29 actiepunten uit het actieplan planning & control 2005/2006 de huidige stand van zaken en de status beschreven. Daarnaast is er voor elk actiepunt aangegeven of deze wel of niet in de nieuwe notitie opgenomen dient te worden. In deze notitie worden verschillende onderwerpen benoemd:

- Nieuwe notitie control/ kwaliteitszorg
- Actiepunt: optimalisatie P&C Cyclus
- Actiepunt: optimalisatie werkprocessen
- Actiepunt: hoe invulling geven aan doelmatig- en doeltreffendheidonderzoeken in zijn algemeenheid

Begin 2011 is een doorstart gemaakt van de werkgroep planning & control. Uit de gesprekken komt naar voren dat dit heeft geleid tot: discussies met Raadsleden in de werkgroep over de instrumenten; en enkele wijzigingen in de instrumenten, beschreven in de inleiding van deze instrumenten

Hieronder staan de wijzigingen in de instrumenten beschreven, zoals deze in de inleiding van de begroting en de voorjaarsnota staan.

*Begroting: “In de voorliggende programmabegroting is getracht vorm te geven aan de aanbevelingen van de raadswerkgroep Planning & Control. De kern van de nieuwe opzet is dat informatie logischer is weergegeven, doelstellingen wat SMART-er zijn geformuleerd en dat dubbels eruit zijn gehaald. Het aantal programma’s en paragrafen is conform de aanbevelingen van de raadswerkgroep niet gewijzigd. Het kwantificeren van risico’s in de paragraaf Weerstandvermogen blijft lastig. Bij de jaarrekening 2011 willen we onze nieuwe accountant vragen om onze risico’s dieper te onderzoeken/ inventariseren en afhankelijk daarvan met voorstellen te komen.”*

*Voorjaarsnota: “De opzet van de voorjaarsnota is dit jaar gewijzigd. De raadswerkgroep Planning en Control heeft aangegeven de voorjaarsnota in een nieuw jasje te willen steken om de sturing- en informatiewaarde van de tussentijdse rapportages te verhogen. Zo zal er voortaan bij zowel de voor- als najaarsnota gerapporteerd worden over de voortgang van de prestaties uit de programmabegroting 2011-2014. Voorheen vond dit uitsluitend achteraf bij de jaarrekening plaats waardoor bijsturing niet meer mogelijk was. Verder wordt voortaan bij grootschalige investeringen uit het investeringsplan 2011 een beleidsmatige toelichting gemaakt. Ook worden eventuele ontwikkelingen die er (gaan) spelen beschreven. Toegelicht wordt ook hoe het staat met de realisatie van de voorgestelde bezuinigingsvoorstellen uit de programmabegroting 2011-2014. Daarnaast heeft het team communicatie een eindredactie uitgevoerd over de voorjaarsnota.”*

---

Ook bestaan er ideeën in de ambtelijke organisatie voor een aantal procesmatige wijzigingen:

- Inflatie centraal corrigeren in plaats van door de budgethouders zelf
- Cijfers niet meer handmatig in Excel zetten, maar de actuele cijfers uit het systeem halen
- Het niet meer maken van de productenraming in papieren vorm

In december 2011 is het document ‘verbeterpunten begrotingsproces en doorontwikkeling planning en controle instrumenten’ opgemaakt. Hierin staan verbeterpunten vermeld met betrekking tot het ambtelijk proces, bestuurlijk proces en doorontwikkeling van de planning & control instrumenten.

### *2.4.1. Bestuurskrachtonderzoek*

In september 2011 is het rapport van het bestuurskrachtonderzoek verschenen. Hierin wordt aangegeven dat voor 2/3 van de door het gemeentebestuur gestelde opgaven kan niet worden vastgesteld of deze zijn gerealiseerd, omdat de geformuleerde opgaven weinig evalueerbaar zijn en onvoldoende kwaliteit verantwoording.

In het rapport zijn stimulerende en belemmerende factoren benoemd voor de bestuurskracht van de gemeente Dalfsen. Op het gebied van planning & control zijn de stimulerende factoren: sterke financiële positie en degelijk financieel beheer; bestuurlijk samenspel is goed (geen grote slepende conflicten, betrouwbaar en degelijk); en gedreven en gemotiveerde ambtenaren, goed en modern personeelsbeleid en –management.

De belemmerende factoren zijn: in bepaalde gevallen ontbreekt een visie of worden door de raad kaders verlaten onder druk vanuit de samenleving; in bepaalde gevallen is de kwaliteit van beleidsadviezen onvoldoende; en de ambtelijke organisatie werkt nog onvoldoende doelmatig bij complexe onderwerpen en de kwaliteit van planning en control is onvoldoende. Ontwikkeling is wel in gang gezet, maar het vermogen tot veranderen is laag.

### *2.4.2. Motie Begroting in één oogopslag*

In de motie ‘Begroting in 1 oogopslag (doorontwikkeling planning & control cyclus)’ van 7 november 2011 komen diverse punten naar voren. In de motie geeft de Raad aan dat er de afgelopen jaren een aantal verbeteringen zijn doorgevoerd in de beleidscyclus en de daarbij behorende instrumenten, maar dat dit niet voldoende is. De Raad geeft aan behoefte te hebben aan een beter instrumentarium om zijn kaderstellende en controlerende rol naar behoren in te kunnen vullen. De huidige begroting, voorjaarsnota, najaarsnota en jaarrekening zijn qua omvang, presentatie en transparantie onvoldoende. In de motie wordt verwezen naar de constatering op pagina 12 van het bestuurskrachtonderzoek, “dat het gemeentebestuur onvoldoende verantwoording aflegt over de mate waarin voorgenomen acties zijn uitgevoerd”.

De Raad verzoekt daarom het College een sluitende begrotingscyclus te ontwerpen die voorziet in de hier boven beschreven behoefte. Daarbij de kaders en doelen in de begroting en voorjaarsnota echt SMART te maken en in de voorjaarsnota (deel verantwoording), najaarsnota en jaarrekening de stand van zaken door middel van ‘dashboards’ inzichtelijk te maken, een en ander voortbordurend op en ter ondersteuning van het werk dat de raadswerkgroep Planning & Control al heeft verricht.

In de toelichting op de motie wordt aangegeven dat of voornemens (tijdig) gerealiseerd worden, welke beheersmaatregelen eventueel worden genomen en welke risico’s worden gelopen niet snel inzichtelijk is.

Concreet gaat het de Raad om:

- Per programma worden de prestaties zoals benoemd in de begroting weergegeven met de vermelding of de prestaties geheel (groen), gedeeltelijk (oranje) of niet (rood) zijn gerealiseerd. Alleen bij afwijkingen wordt een toelichting gegeven.
- Per groot project wordt een stand van zaken gegeven voor de factoren Tijd, Geld, Kwaliteit, Informatie en Organisatie. Bij afwijkingen vindt toelichting plaats.

- Over risicovolle deelnames in verbonden partijen vindt rapportage plaats.
- Over het verloop en belangrijke ontwikkelingen van de grootste baten in 2012 wordt bij afwijkingen gerapporteerd.
- Over de belangrijkste risico's uit de risicoparagraaf en vanuit grote projecten vindt rapportage plaats en de genomen beheersmaatregelen worden benoemd.
- Daarnaast wordt een aantal Kritische Prestatie-indicatoren (KPI's) benoemd waar op rapportagemomenten in de loop van 2012 wordt gerapporteerd. In de motie worden ook een aantal KPI's genoemd die noodzakelijk worden geacht.

## 2.5. Risicomanagement en interne controle

In de (concept) managementletter van maart 2012 van de accountant zijn diverse aandachtspunten opgenomen voor wat betreft het financieel beheer bij de gemeente Dalfsen. Naar aanleiding hiervan wordt op dit moment een aantal punten door de gemeente Dalfsen opgepakt. De aandachtspunten uit de managementletter zijn:

- programmering en fasering van grondexploitaties;
- interne beheersing;
- interne controle.

Deze punten worden hieronder verder uitgewerkt.

*Programmering en fasering* van grondexploitaties vragen aandacht; het is van belang om een gedegen analyse uit te voeren op de totale gemeentelijke programmering en de boekwaarde van niet in exploitatie opgenomen gronden toetsen.

Significante tekortkomingen in de *interne beheersing*: nota grondbeleid is niet actueel<sup>2</sup> en gaat onvoldoende in op de financiële kaders. Overige tekortkomingen interne beheersing: functiescheiding binnen de afdeling belastingen is beperkt; volledige verplichtingen en contracten is onvoldoende gewaarborgd; tarieven burgerzaken zijn niet conform de legesverordening; gemeente kent geen nota Bovenwijkse voorzieningen<sup>3</sup>; het proces van de bouwleges is niet toereikend; voor de verantwoording van WSW in de SiSa bijlage in de jaarrekening wordt gebruik gemaakt van een opgave van het SW-bedrijf.

*Interne controle* kent aandachtspunten: uitvoering over het jaar spreiden zodat er ook tussentijds gestuurd kan worden; nog onvoldoende risicogericht; de gecontroleerde test aantallen zijn niet in alle gevallen toereikend om voldoende zekerheid te verkrijgen voor het hele jaar; geconstateerde fouten worden nog onvoldoende beoordeeld en geëxtrapoleerd; de rapportage over de uitkomsten van de interne controles dient te worden geactualiseerd; binnen het inkoopproces zijn nog onvoldoende waarborgen opgenomen om de naleving van de Europese aanbestedingsrichtlijnen te waarborgen; belangrijke risico's kasprocedure burgerzaken; uitgebreide rechten OS/400; onvoldoende functiescheiding omtrent crediteuren stamgegevens; functiescheiding in de betaalprocedure is onvoldoende ingericht.

<sup>2</sup> Inmiddels is er een nieuwe nota Grondbeleid vastgesteld

<sup>3</sup> De gemeente heeft in reactie op de managementletter aangegeven dat deze wel aanwezig is

## 3. *Bevindingen interviews*

Onderstaand is een overzicht gegeven van de belangrijkste bevindingen vanuit de interviews met ambtelijke organisatie en College. Ook zijn de uitkomsten van de 1<sup>e</sup> informerende sessie met de Raad opgenomen. De indeling van het hoofdstuk volgt de kwadranten in het 'huis van planning & control' zoals in hoofdstuk 1 is beschreven.

### 3.1. *Instrumenten*

Uit de gesprekken zijn de volgende bevindingen gedaan met betrekking tot de instrumenten:

- Het huidige **raadsprogramma / coalitieakkoord** is niet heel nieuw, omdat het een voortzetting is van de activiteiten van het oude raadsprogramma / coalitieakkoord, aangevuld met een aantal bezuinigingen.
- In de afgelopen jaren is er structureel sprake geweest van een overschot bij de **jaarrekening**. Als mogelijke oorzaken hiervan zijn in de gesprekken genoemd: incidentele meevallers (bijvoorbeeld in de algemene uitkering), het te ruim ramen van budgetten (bijvoorbeeld de afgelopen jaren bij aanbestedingen, die op dit moment lager uitvallen, maar niet resulteren in een verlaging van de bijbehorende budgetten), en de 'cultuur' om zuinig met de beschikbare budgetten om te gaan. Ook is aangegeven dat in de afgelopen periode inspanningen zijn geweest om de 'lucht' uit de begroting te halen door budgetten op een realistischer / lager niveau te ramen.
- Er leven wisselende beelden over de mate waarin de planning in de **raadsplanning** gehaald wordt. Dit blijkt vooral een definitiekwestie. In het Directieplan 2012 is een analyse van de Raadsplanning 2011 opgenomen. Hierin staat dat er over het hele jaar van de 71 zaken, 64 afgehandeld zijn en 7 zaken zijn doorgeschoven naar 2012. Van de 64 zaken zijn er 23 volgens de oorspronkelijke planning afgehandeld; 23 na mutaties in de planning; 8 zijn vervallen of in een ander plan meegenomen; en 10 zijn gewijzigd van besluitvormend naar informierend. Daarnaast zijn er 44 onderwerpen toegevoegd aan de agenda, die allemaal in 2011 afgehandeld zijn. In de gesprekken zijn diverse redenen aangegeven van het niet halen van de geplande deadlines in de Raadsplanning, zoals externe ontwikkelingen binnen een project / inhoudelijk dossier of ziekte van een werknemer.
- De afdelingshoofden ervaren het **afdelingsplan** overwegend als een waardevol instrument, omdat het document een 'foto' geeft van de afdeling en daarmee inzicht geeft in de afdeling, dwingt om over doelen na te denken, en inzicht geeft voor nieuwe medewerkers. Wel wordt in de gesprekken ook aangegeven dat de afdelingsplannen qua inhoud en kwaliteit van elkaar verschillen (ondanks het vaste format).

### 3.2. *Processen*

Uit de gesprekken zijn de volgende bevindingen gedaan met betrekking tot de processen en onderliggende ICT-systemen:

- Door de afdeling Financiën is aangegeven dat er ruimte in de planning wordt gelaten om door budgethouders aangeleverde stukken van minder goede kwaliteit te herschrijven. De afdeling Financiën geeft aan veel verzoeken tot wijzigingen te krijgen na de officiële deadline van aanlevering van de informatie. Daarnaast ervaart de afdeling dat er door de hoge tijdsdruk wordt ervaren dat er weinig tijd is om nieuwe ideeën te implementeren.
- In de beleving van de ambtelijke organisatie volgen instrumenten elkaar snel op; meteen na afronding wordt er met het volgende begonnen. Daarnaast wordt er door de meeste afdelingshoofden een hoge werkdruk ervaren door de korte tijd die er is tussen het ontvangen van de startbrief en het aanleveren van de informatie.

- Daarnaast komt uit de gesprekken naar voren dat er weinig aan monitoring / metingen van de resultaten van (de uitvoering van) het beleid wordt gedaan.
- In de gesprekken is ook een aantal positieve punten van de begroting naar voren gekomen:
  - De formats gemaakt door de afdeling Financiën zijn goed
  - De facilitering vanuit de afdeling Financiën is goed, de financiële adviseurs denken goed mee
- Uit de gesprekken blijkt een wisselend beeld van het gebruikersgemak van het financieel systeem: sommige medewerkers vinden het prettig werken, andere zijn minder vertrouwd met het financiële systeem. Zij gebruiken alternatieven zoals Excel, of vragen aan de financieel consultant om de benodigde informatie uit het systeem te halen.
- Voor tijdschrijven wordt gebruik gemaakt van TimeTell. TimeTell kan meer dan waar nu gebruik van wordt gemaakt. Een voorbeeld is de functionaliteit voor het voeren van een projectadministratie.
- De discipline voor tijdschrijven is hoog. Op maandag schrijft iedereen zijn/ haar uren en deze worden door de leidinggevende geaccordeerd. De applicatiebeheerder verzoekt iedereen via de e-mail om tijdig de uren te schrijven, als mensen hun uren niet geschreven hebben.
- Uit de gesprekken komt naar voren dat het verschilt per afdeling of, en in welke mate, er gestuurd wordt op productiviteit en de werkelijk geschreven uren. Ook worden door sommige gesprekspartners vraagtekens gezet bij de noodzaak dat iedere medewerker moet tijdschrijven.

### 3.3. Organisatie

Uit de gesprekken zijn de volgende bevindingen gedaan met betrekking tot de organisatie:

- Het budgetbeheer is vooral georganiseerd rondom de financieel adviseurs. Uit de gesprekken wordt duidelijk dat er geen managementrapportages (maraps) worden gemaakt. Uit de gesprekken blijkt dat hier verschillend over gedacht wordt: een aantal geven aan dat maraps kunnen helpen bij de sturing, andere vinden dat er al genoeg documenten zijn.
- Sinds 2 jaar is er een managementteam overleg met alle afdelingshoofden. Door het merendeel van de afdelingshoofden wordt aangegeven dat ze hierdoor beter zijn geïnformeerd en ze elkaar beter hebben leren kennen. De jaarplannen worden hier ook besproken.
- Daarnaast overleggen de budgethouders maandelijks met een financieel adviseur. Dit wordt door de afdelingshoofden als zeer waardevol ervaren. De overleggen zijn niet gestructureerd en op ad-hoc basis. Ook is er een maandelijks overleg met de portefeuillehouders.
- In de gesprekken is naar voren gekomen dat de stafmedewerker planning & control in de praktijk niet toekomt aan het invulling geven aan de verantwoordelijkheid voor planning & control, als gevolg van andere prioriteiten die aan haar worden gegeven.

### 3.4. Personeel en gedrag

Uit de gesprekken zijn de volgende bevindingen gedaan met betrekking tot personeel en gedrag:

- In het bestuurskrachtonderzoek komt naar voren dat het financieel beheer van de gemeente Dalfsen op orde is. Ook in de gesprekken wordt dit door diverse gesprekspartners bevestigd. Daarentegen wordt ook aangegeven dat financiële stuurinformatie wordt gemist, zoals: inzicht in lange termijn verplichtingen (is nu meer een kasstroom overzicht); scenario's met vooruitzichten, verwachte vervangingsinvesteringen, welke verplichtingen etcetera; financieel meerjarenoverzicht, waarin de bestuurlijke ambities staan en welke gericht is op de toekomst; en trends in het uitgaven patroon zijn niet zichtbaar en het is niet mogelijk om beleidsmatig te sturen.

- Uit de motie en de gesprekken blijkt dat de huidige werkwijze rondom planning & control nog niet aansluit bij de gewenste situatie. Dit ontstaat deels door het ontbreken aan overzicht en inzicht, zowel in de relatie tussen financiën en beleid als in de planning & control instrumenten. Door Raadsleden wordt ervaren dat een goed begrip van de cyclus en de documenten pas komt als je langer in de Raad zit. Zo is het onduidelijk hoe beleidsnotities zich verhouden tot de begroting en de jaarrekening.
- Verder krijgt de **Raad** veel informatie aangeleverd door College en organisatie, de Raad vraagt ook extra informatie, bijvoorbeeld in de vorm van de winterbegroting. De Raad geeft dan ook aan het overzicht te missen van welke informatie beschikbaar is. Het is de wens van de Raad om te sturen op hoofdlijnen, maar zij stuurt nu nog veel op details. De Raad wil graag dat de doelstellingen SMART geformuleerd worden. Binnen College en organisatie zou hier weerstand tegen bestaan, omdat men niet wil dat er een situatie ontstaat waarbij er afgerekend wordt op resultaten waar men geen invloed op kan uitoefenen. De Raad hecht echter veel waarde aan het hebben van voldoende en accurate informatie.
- Daarnaast is er sprake van toegenomen ‘onrust’ in de Raad, door grote risico’s, economische situatie en gebeurtenissen bij andere gemeenten. De Raad wil graag controle houden op invulling opdracht door College en door de grote onzekerheid wil de Raad meer op het proces zitten en lijkt een eventuele ontwikkeling naar twee bestuurlijke momenten per kalenderjaar niet gewenst. Vertrouwen van de Raad in de ambtelijke organisatie verschilt per onderwerp
- In de gesprekken wordt aangegeven dat de Raad meer grip wil hebben op de financiën c.q. de financiële situatie. Op dit moment bestaat het gevoel bij de Raad dat ze er niet voldoende zicht op hebben. Er is nu meer aandacht voor financiële zaken in de Raad, mede als gevolg van de economische crisis, maar ook doordat er meer mensen met een financiële achtergrond in de Raad zitten en door een afnemend vertrouwen in controles en accountants.
- De bevoegdheden van Raad en College lopen nog wel eens door elkaar heen. Het **College** wil nog wel eens onderwerpen aan de Raad voorleggen die geen goedkeuring van de Raad behoeven, terwijl de Raad zich soms met gedetailleerde onderwerpen bemoeit die eigenlijk een verantwoordelijkheid van het College zijn. Het College onderschrijft de noodzaak om meer aandacht aan planning & control te geven. Het College geeft aan niet bang te zijn dat meer transparantie zou leiden tot een afrekencultuur.
- Daarnaast geeft het College in de gesprekken aan dat zij nog niet de juiste / gewenste stuurinformatie ontvangt vanuit de ambtelijke organisatie. Het inzicht geven in financiële posities, het inzicht geven in de risico’s en het aangeven van verschillende scenario’s / alternatieven is een wens.
- Het **directieteam** onderschrijft de noodzaak om een hoge prioriteit aan planning & control te geven. Uit de gesprekken wordt duidelijk dat er sprake is van een strakke sturing door de directie op de Raadsplanning.
- Uit de gesprekken komt het beeld naar voren dat het merendeel van de **afdelingshoofden** voor wat betreft planning & control sterk ‘leunen’ op de ondersteuning vanuit de afdeling Financiën. Het planning & control bewustzijn is daarmee laag, positieve uitzonderingen daargelaten. De integrale verantwoordelijkheid wordt in beperkte mate ingevuld.
- De toegevoegde waarde van de financieel adviseurs wordt sterk onderschreven. Wel wordt er aangegeven dat de **afdeling Financiën** vrij zelfstandig werkt en dat in sommige gevallen de samenwerking met andere afdelingen laag is.
- In een aantal gesprekken is aangegeven dat samenwerking op het gebied van planning & control niet optimaal is. Zo werken afdelingen in het algemeen zelfstandig en hebben geen behoefte aan meer transparantie. Ook de afdeling Financiën werkt zeer zelfstandig, waardoor de samenwerking met andere afdelingen soms niet optimaal is. De samenwerking tussen de afdeling Financiën en de stafmedewerker planning & control wordt als niet optimaal beschouwd.



- Verder bestaat er binnen de organisatie geen duidelijk beeld over wat planning & control is en wat ieders verantwoordelijkheden voor planning & control zijn. Medewerkers kunnen het belang van planning & control niet benoemen.
- Binnen de gemeente Dalfsen heeft men de afgelopen zes jaar, in alle lagen van de organisatie, niet de urgentie gevoeld om prioriteit bij planning & control te leggen. Het financiële beheer van de gemeente was en is goed. Ook nu is nog niet voor iedereen de urgentie helder.
- Indien mensen de formats verkeerd ingevuld aanleveren bij de afdeling Financiën, is er geen tijd om de formats terug te leggen in de organisatie. Informatie vanuit de afdelingen voor de planning & control instrumenten wordt door sommige afdelingshoofden te laat aangeleverd.
- De Raad geeft aan veel informatie te krijgen, waardoor de hoofdlijnen aan het zicht onttrokken worden. Ze zijn de zaken niet in één oogopslag.
- In de gesprekken is aangegeven dat men behoefte heeft aan: meer controle, meer zicht op het doel en de weg ernaar toe, meer verantwoording over afleggen.
- In de gesprekken is een aantal keer genoemd dat de afstemming van de verwachtingen soms onvoldoende is. Bijvoorbeeld een notitie van 40 pagina's voor het antwoord op een vraag van het College. Hierdoor kan het voorkomen dat de ambtelijke organisatie meer werk levert dan noodzakelijk was. Om dit te verminderen wordt er al meer gewerkt met een nieuwe opzet van kadernotities. Eerst wordt het kadervoorontwerp besproken, daarna definitief. De ambtelijke organisatie ervaart de vragen van het College soms als belastend (is niet hun eigen werk, staat niet in de planning).
- In het bestuurskrachtonderzoek is naar voren gekomen dat het verandervermogen van de organisatie laag is. Verder zijn uit de gesprekken in het kader van dit onderzoek nog een aantal aspecten van de cultuur naar voren gekomen:
  - Mensen worden niet of onvoldoende aangesproken op hun prestaties en/of fouten
  - Transparantie ontbreekt; gegevens boven water krijgen is lastig
  - Er worden geen prestatieafspraken gemaakt tussen verschillende lagen in de organisatie
  - Er is in beperkte mate resultaatgerichte cultuur: mensen worden niet aangesproken op de resultaten
- Uit de gesprekken komt het beeld naar voren dat het risicobewustzijn binnen de organisatie beperkt ontwikkeld is. Er zijn geen instrumenten in gebruik om op een gestructureerde wijze met risicomanagement aan de slag te gaan.

### **3.5. Quick wins en oplossingsrichtingen**

In de gesprekken met College en ambtelijke organisatie zijn de volgende concrete quick wins en oplossingen / oplossingsrichtingen genoemd:

- Documenten clusteren
- Dunner/ meer focus zal de leesbaarheid vergroten
- Voorjaarsnota en jaarrekening tegelijkertijd behandelen
- Overzicht van welke instrumenten er zijn en hun onderlinge samenhang mist
- SMART formuleren wordt meerdermalen als verbeterpunt aangedragen

- 
- Presentatie van, samenvoegen van en het ontsluiten van informatie is nog te verbeteren.
  - Verminderen van de veelheid van rapportage momenten en alleen rapporteren op ontwikkelingen en afwijkingen.
  - Mogelijkheden tot aanleveren meer actuele informatie

### **3.6. Informerende sessie Raad**

Op 16 april 2012 is een (eerste) informerende sessie met (een afvaardiging van) de Raad gehouden. In deze sessie is de aanwezige raadsleden gevraagd naar de sterke en verbeterpunten van de planning & control binnen de gemeente Dalfsen. Als sterke punten zijn genoemd:

- Poging tot transparantie
- (cijfermatige) informatie zit gedegen in elkaar
- Ontworpen P&C cyclus (enkele jaren geleden)
- Leesbaarheid
- Compleetheid (misschien wel te)
- Duidelijke verdeling in hoofdstukken
- Geen dikke documenten
- Vermelding laatste rapportages

Als verbeterpunten zijn genoemd:

- Focus
- Meer SMART formuleren van doelstelling/ taakstelling (=effecten)
- Grondposities: meer inzicht
- Projecten en programma's rapporteren op: geld, organisatie, kwaliteit, informatie, tijd
- Aangeven of prestaties wel, niet of deels gehaald zijn
- Actuele informatie is belangrijk
- Controleerbaarheid
- Minder leeswerk: korter- duidelijk-gemakkelijk vergelijkbaar en controleerbaar
- Onduidelijkheid: hoe zitten de processen in elkaar?

In de sessie is tevens aan de hand van een aantal programma's in de programmabegroting geïnventariseerd welke verbeterpunten er zijn:

- Transparantie: helder in doelstellingen. Bijvoorbeeld vanuit een hoofddoelstelling (4 jaar) naar subdoelstellingen (1 jaar) en daarna naar prestaties.
- In jaarrekening aangeven of prestaties gehaald zijn



- Er mist een logische opbouw
- Alleen op de doelstellingen die niet of deels gehaald zijn is een toelichting nodig
- Technische sessie moet georganiseerd worden om te oefenen met SMART formuleren, buiten de politieke arena.
- SMART formuleren eerst op een aantal onderwerpen toepassen, niet meteen op alles. ( Wellicht kan het onderdeel over de Wet Werken naar Vermogen alvast SMART geformuleerd worden.)
- De opsomming van bestaand beleid en producten bevordert de leesbaarheid niet; dit kan beter naar een andere plek in de begroting, zoals de bijlage. Hier zijn niet alle Raadsleden het mee eens. Bestaand beleid is ook belangrijk om te weten waar het programma over gaat. Wellicht kan alleen een notitie met de ontwikkelingen voor het komend jaar/ wat zijn de belangrijkste items toegevoegd worden.
- Tabel 'wat mag het kosten': geef aan wat er veranderd is, laat mutaties zien. Bijvoorbeeld bij recreatie en toerisme (prog. 6 Cultuur) is er een verschil tussen €416.000 en €166.000; maar hoe dit verschil ontstaan is, is niet duidelijk.
- Verschillen toelichten: daardoor wordt het meer stuurbaar
- Minder informatie per post
- Leeswijzer maken waarbij de begroting naar een hoger niveau getild wordt.
- Het is nu een cijferbrij: maak een cluster van de producten per doelstelling
- Begroting moet laten zien wat er gebeurd en zelfstandig leesbaar zijn
- Alle registraties worden digitaal gedaan binnen de gemeenten, waarom gaat het dan op papier naar de Raad? Een begroting waarin je zou kunnen doorklikken zou ideaal zijn. De monitor van de Provincie is bijvoorbeeld al digitaal.

In de sessie aan de deelnemers gevraagd naar eventuele quick wins en/of oplossingsrichtingen. Dit leverde het volgende beeld op:

- 'begroting in 1 oogopslag', d.w.z. toelichting op grote afwijkingen
- Prestaties: rapportage op of de prestatie is gehaald (ja,nee, deels).
- Grote projecten: invoering GOKIT
- Mutatietabel toevoegen
- Van elk programma 2 à 3 concrete maatschappelijke effecten/ doelstellingen formuleren bij de voorjaarsnota 2013
- Elke nieuwe beleidsnotitie met SMART jaarschijven voorzien
- Uitvoer in kleur
- Duidelijke verwijzing en uitleg significante verschillen
- Bewustwording van de gedeelde verantwoordelijkheid (raad, college, ambtelijk apparaat)
- Digitaal en doorklikbaar

- 
- De financiële ontwikkelingen laten zien.
  - Verbetering zou zijn als er scenario's geschetst worden
  - Uit de gesprekken en de motie blijkt er een wens te zijn om de doelstellingen in de stukken SMART te formuleren.
  - Verbeterpunten bij de begroting: gedrag, stukken worden van verschillende kwaliteit aangeleverd, zoeken naar een manier van verantwoording, goede eindredactie, afdelingshoofden moeten al vroeg in het jaar beginnen met de begroting, er staan geen heldere afspraken in (is niet op te toetsen).

## 4. Analyse PwC

Op grond van de bevindingen (zie hoofdstuk 2 en 3) is door PwC een analyse gemaakt, resulterend in een aantal (hoofd)conclusies uit het onderzoek. Deze staan onderstaand weergegeven.

<p><b>Algemeen</b></p> <p><b>+</b> + Kleine verbeteringen P&amp;C doorgevoerd in afgelopen jaren + Sense of urgency voor verbetering P&amp;C</p> <p><b>-</b> - Onvoldoende aandacht voor P&amp;C in afgelopen jaren - Goede stuurinformatie ontbreekt - Kritische kanttekeningen financieel beheer - Beleidscontrol, risicomanagement en interne controle matig ontwikkeld</p>	
<p><b>Organisatie</b></p> <p><b>+</b> Ondersteuning van Financiën aan de lijn</p> <p><b>-</b> Kwetsbare P&amp;C-organisatie Beperkte capaciteit stafmedewerker Onduidelijke ophanging stafmedewerker Gebrekkige samenwerking Financiën en stafmedewerker</p>	<p><b>Instrumenten</b></p> <p><b>+</b> Traditioneel van opzet</p> <p><b>-</b> Doel/rol/functie instrumenten onbekend Onvoldoende samenhang bestuurlijke en ambtelijke cyclus Geen managementrapportages/ dashboards</p>
<p><b>Personeel en gedrag</b></p> <p><b>+</b> Gewaardeerde financieel adviseurs</p> <p><b>-</b> Beperkt P&amp;C bewustzijn afdelingshoofden Afdelingshoofden 'leunen' sterk op financieel adviseurs Financiën vertoont 'compensatiegedrag'</p>	<p><b>Processen</b></p> <p><b>+</b> Basisfunctionaliteit ICT is aanwezig</p> <p><b>-</b> P&amp;C processen verlopen moeizaam Samenwerking lijnafdelingen - Financiën Kwaliteitsverbetering staat onder (tijds)druk</p>

### 4.1. Algemeen

- In afgelopen periode is er **onvoldoende aandacht** geweest voor planning & control, nu is er wel een breed gedragen 'sense of urgency' als gevolg van de resultaten van het bestuurskrachtonderzoek, de motie vanuit de Raad en de economische crisis en een kritische(re) Raad.
- Er is veel informatie beschikbaar en er wordt ook veel informatie verstrekt (van ambtelijke organisatie aan College, van College aan Raad, etc.). Goede **stuurinformatie** ontbreekt, zowel financieel als beleidsmatig.
- **Financial control:** volgens het bestuurskrachtonderzoek is het financieel beheer degelijk en is de financiële positie sterk. Desondanks worden in de gesprekken en door de accountant diverse kritische kanttekeningen gemaakt bij het financieel beheer. Dit geeft aan dat op het gebied van financieel beheer verbeteringen te realiseren zijn. En gegeven dat het financieel beheer verbeterd kan worden, kan de gemeente Dalfsen financieel ook nog beter 'in control' komen.
- **Beleidscontrol:** het inzicht in het huidige beleid is beperkt aanwezig in de organisatie. De relatie tussen de beleidscyclus en de planning & control cyclus wordt onvoldoende gelegd. In de planning & control instrumenten ontbreken SMART doelstellingen en bijbehorende indicatoren. Monitoren van (de uitvoering van) het beleid is onderontwikkeld. Beleidscontrol is matig ontwikkeld en ondergeschikt aan financiële control.
- **Risicomanagement:** Risicomanagement staat nog in de kinderschoenen. Er is sprake van een beperkt risicobewustzijn binnen de organisatie. Bij het grondbeleid en bij grote projecten is enige aandacht voor risicomanagement ontstaan in de afgelopen periode.

- **Interne controle:** Door de accountant zijn diverse kritische kanttekeningen gemaakt.

## 4.2. Instrumenten

- Instrumenten zijn **traditioneel** van opzet.
- **Doel, rol en functie** van planning & control instrumenten is niet beschreven en niet bij iedereen bekend.
- Er zijn **kleine verbeteringen** in de planning & control instrumenten doorgevoerd in de afgelopen periode.
- Er is **onvoldoende samenhang** tussen de bestuurlijke planning & control cyclus en de ambtelijke planning & control cyclus.
- Er zijn geen managementrapportages en geen dashboards.

## 4.3. Processen

- Het opstellen van de planning & control instrumenten verloopt moeizaam en duurt lang, mede omdat in de planning rekening wordt gehouden dat sommige afdelingen / afdelingshoofden hun gegevens niet tijdig aanleveren.
- De **samenwerking** tussen de afdeling Financiën en de afdelingen / afdelingshoofden kan worden verbeterd. De afdeling Financiën geeft aan dat stukken (startbrieven, etc.) niet altijd gelezen worden, aanlevering door sommige afdelingshoofden te laat is en soms van gebrekkige kwaliteit is. Sommige afdelingshoofden geven daarentegen aan dat zij te weinig tijd hebben om informatie aan te leveren, en vallen van het ene P&C-product in het andere P&C-product.
- De afdeling Financiën is eigenaar en sluitstuk van het proces, door tijdgebrek komt de kwaliteit en de **kwaliteitsverbetering** van de planning & control instrumenten onder druk te staan.
- De Jaarrekening wordt na de Voorjaarsnota behandeld (in ieder geval in de planning 2012).
- ICT-systemen: de basisfunctionaliteit is aanwezig. Er wordt niet gewerkt met een verplichtingenadministratie. Niet iedere budgethouder kan in de praktijk werken met het financieel systeem, ondersteuning van de financieel adviseur is noodzakelijk. Iedere medewerker schrijft tijd. Er wordt niet gestuurd op productiviteit.

## 4.4. Organisatie

- Afdelingshoofden zijn **integraal verantwoordelijk**, maar 'leunen' voor wat betreft planning & control sterk op de afdeling Financiën, in het bijzonder de financiële adviseurs. Ondersteuning van de afdeling Financiën wordt als overwegend positief ervaren door de afdelingshoofden.
- **Kwetsbare organisatie** met name bij de financieel adviseurs en de stafmedewerker.
- **Bepaalde capaciteit** bij stafmedewerker om invulling te geven aan verantwoordelijkheid voor planning & control.
- Formeel ligt de verantwoordelijkheid voor planning & control bij de stafmedewerker, in de praktijk is planning & control **belegd** bij de afdeling Financiën (financieel adviseurs), de controlfunctie (concern- of afdelingsniveau) is niet apart belegd / georganiseerd.
- Onduidelijke **ophanging** van de stafmedewerker in de organisatie.
- **Gebrekkige samenwerking** tussen de afdeling Financiën en de stafmedewerker.

## 4.5. *Personeel en gedrag*

- Alle geledingen in de organisatie onderschrijven de 'sense of urgency' om meer aan planning & control te doen.
- Raad:
  - wordt kritischer mede als gevolg van de economische crisis en ontwikkelingen bij buurgemeenten, hebben griffier aangesteld voor de gewenste verandering van de bestuurscultuur
  - heeft beperkte kennis van de P&C-cyclus, is het overzicht kwijt
  - mist grip en goede (stuur)informatie, zowel financieel als beleidsinhoudelijk
- College:
  - onderschrijft de 'sense of urgency' om meer aan planning & control te doen, bestuursopdracht P&C is eerste wapenfeit hieromtrent
  - mist goede stuurinformatie vanuit de ambtelijke organisatie
  - vraag-antwoord spel tussen College en ambtelijke organisatie kan beter
- Directie:
  - geen prioriteit gegeven aan planning & control in de afgelopen jaren
- Afdelingshoofden:
  - Sommige afdelingshoofden moeten meer integrale verantwoordelijkheid nemen, 'leunen' nu te sterk op de financiële adviseurs
  - hebben weinig P&C bewustzijn, positieve uitzonderingen daargelaten
- Afdeling Financiën:
  - vertoont 'compensatiegedrag': gaan nog meer ondersteuning bieden, in plaats van de afdelingen / afdelingshoofden aan te spreken op zijn/haar verantwoordelijkheid
  - zijn het sluitstuk van het planning & control proces, hetgeen ten koste gaat van de kwaliteit van de planning & control documenten en de doorontwikkeling van planning & control
  - heeft positief gewaardeerde financieel adviseurs
- Stafmedewerker:
  - kan in de praktijk geen tijd besteden aan planning & control

# 5. *Verbetermaatregelen*

Op basis van de bevindingen en de analyse door PwC van die bevindingen, is een aantal verbetermaatregelen geïdentificeerd om de gesignaleerde knelpunten in de planning & control van de gemeente Dalfsen op te lossen. Bij de verbetermaatregelen zijn tevens de consequenties in termen van formatie en ICT-functionaliteit weergegeven.

In dit onderzoek zijn risicomanagement en interne controle wel meegenomen in de analyse van het huidige systeem van planning & control (hoofdstuk 2 t/m 4), maar er zijn in dit onderzoek geen voorstellen / adviezen gedaan. Dit zal in de tweede helft van 2012 worden opgepakt. De verbetermaatregelen in dit hoofdstuk richten zich derhalve op de aspecten financial control en beleidscontrol.

Onderstaand is een beschrijving van deze (mogelijke) verbetermaatregelen opgenomen.

## **5.1. *Overzicht van verbetermaatregelen***

Ten behoeve van het verbeteren van de planning & control in de gemeente Dalfsen heeft PwC een set van 16 verbetermaatregelen benoemd, exclusief risicomanagement en interne controle.

De volgende verbetermaatregelen zijn geïdentificeerd:

1. Het herontwerpen van de planning & control cyclus
2. Het beschrijven van doel, rol en functie van de planning & control instrumenten (inclusief opleiding / training)
3. Het SMART formuleren van doelstellingen en het werken met indicatoren (inclusief kaderstelling op de methodologie en training / opleiding)
4. Het huidige beleid digitaal ontsluiten
5. Het meten en monitoren van het beleid en de bijbehorende indicatoren
6. Het optimaliseren van het proces van het opstellen van de begroting en jaarrekening
7. Het verbeteren van de huidige budgetteringsmethodiek
8. Het invoeren van een verplichtingenadministratie
9. Het realiseren van de verbeterpunten vanuit de managementletter / accountantsverslag van de accountant
10. Het organiseren van een training Financiën (inclusief het leren werken met het financieel systeem) voor afdelingshoofden
11. Heroverweging van tijdschrijven (inclusief implementatie)
12. Expliciet beleggen van de verantwoordelijkheid van planning & control
13. Strakkere sturing / toezicht door de directie op het verloop van de planning & control processen en de verantwoordelijkheden van de afdelingshoofden daarin
14. Verbeteren van het budgetbeheer door rapportages / dashboards
15. Uitbreiden van de formatie en/of inrichten van een controlfunctie binnen de organisatie

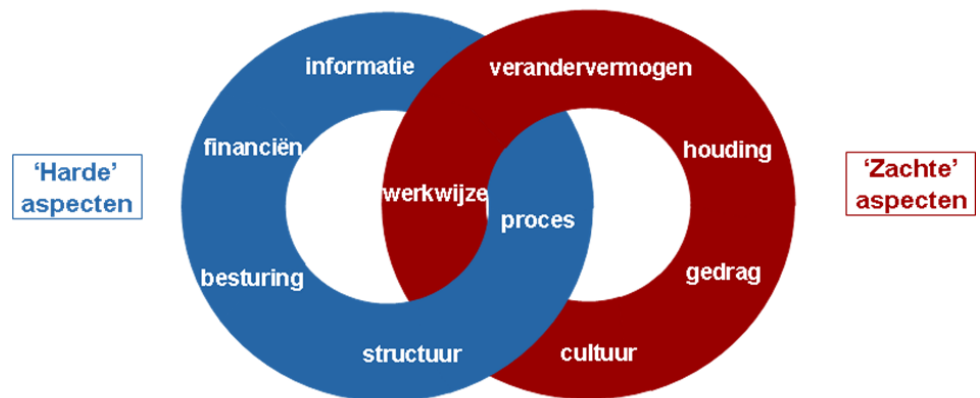
16. Besturingsmodel van integraal management nader uitwerken in taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden

De verbetermaatregelen zijn onderverdeeld in:

- Quick-wins: maatregelen 2, 4, 6, 10, 12 en 13
- Regulier: maatregelen 8, 9, 11, 14 en 16
- Fundamenteel: maatregelen 1, 3, 5, 7 en 15

Met het pakket van verbetermaatregelen wordt invulling gegeven aan de motie vanuit de Raad en de uitkomsten van het Bestuurskrachtonderzoek.

Alle verbetermaatregelen richten zich zowel op de 'harde' aspecten van planning & control, zoals instrumenten en organisatie, als op de 'zachte' aspecten van planning & control, zoals personeel en gedrag.



Bij de implementatie van de verbetermaatregelen vindt de verbinding plaats tussen deze 'harde' als 'zachte' aspecten. Een maatregel richt zich dus nooit alleen op de 'harde' aspecten, maar heeft altijd ook een veranderkundig aspect in zich. Bijgaand plaatje visualiseert dat.

In bijlage C zijn de verbetermaatregelen in meer detail toegelicht. Onderstaand is voor de verbetermaatregelen 1 en 3 een eerste inhoudelijke uitwerking gemaakt.

### 5.1.1. Herontwerp van de planning & control cyclus

Door PwC is een eerste inhoudelijke uitwerking gemaakt van verbetermaatregel 1 (herontwerp van de planning & control cyclus). Op basis van de resultaten van het onderzoek zou deze verbetermaatregel als volgt ingevuld kunnen worden:

- In de planning & control documenten wordt onderscheid gemaakt tussen bestuurlijke prioriteiten en 'going concern'.
- De bestuurlijke prioriteiten komen in principe voort uit het Coalitieakkoord en zijn leidend voor een 4-jaarlijkse bestuursperiode
- De planning & control cyclus bestaat uit twee belangrijke bestuurlijke momenten in het jaar:
  - Juni: Jaarrekening en Voorjaarsnota
  - November: Programmabegroting
- De huidige najaarsnota wordt vervangen door een technische eindnota, die enkel financieel van insteek is, bedoeld ter voorbereiding op de jaarrekening, maar niet (meer) bedoeld ter bijstelling van beleid

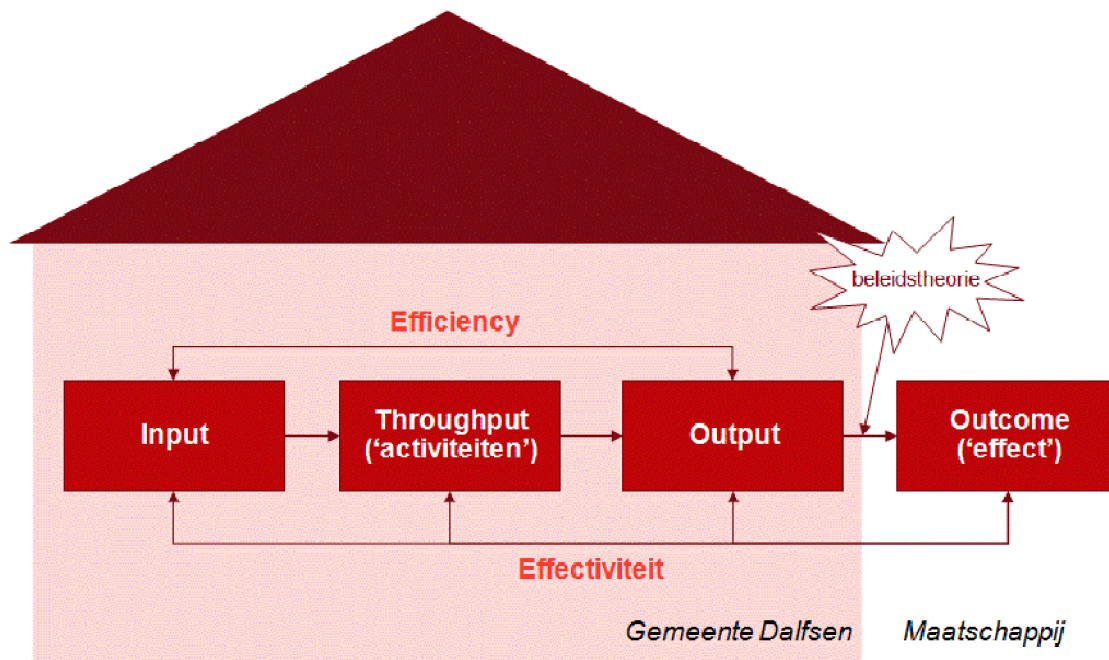


- Het rapporteren over projecten kan worden geïntegreerd in begroting en jaarrekening door middel van een aparte paragraaf 'Projecten' (GOKIT). Hierdoor kan de huidige kwartaalrapportage over projecten vervallen.
- De ambtelijke cyclus kan vereenvoudigd worden, waarbij alle bestaande planning & control documenten worden geïntegreerd in het directieplan en de afdelingsplan. Deze plannen zijn een nadere uitwerking van de Programmabegroting.
- Voor de bewaking van de voortgang (zowel financieel als inhoudelijk) worden periodiek voortgangsgesprekken gehouden (tussen budgethouder en afdelingshoofd en tussen afdelingshoofd en directie) o.b.v. managementrapportages en presentaties (dashboard)
- In de planning & control cyclus wordt beter gebruik gemaakt van de mogelijkheden van het 'digitale' tijdperk. Dit richt zich met name op het verkrijgen van managementinformatie uit o.a. het financieel systeem. Dit kan gebeuren door middel van het aanschaffen van extra module(s) van het financieel systeem of de aanschaf van een afzonderlijk managementinformatiesysteem (gekoppeld aan het financieel systeem). De mogelijkheden (wat is precies nodig? Wat biedt de markt aan mogelijkheden aan?) zal nader verkend moeten worden door de ambtelijke organisatie.

De hier geschetste invulling is geïnspireerd door andere gemeenten, zoals bijvoorbeeld de gemeente Bergen op Zoom (visie op het sturen op bestuurlijke prioriteiten versus going concern), de gemeente Helmond / Gouda (minder papier en meer presenteren) en de gemeente Almere (voortgangsgesprekken).

### 5.1.2. SMART formuleren van doelstellingen

Voor het SMART formuleren van doelstellingen en het werken met indicatoren is in de eerste plaats een gemeentebrede methodologie noodzakelijk. Hierdoor hanteren Raad, College en ambtelijke organisatie dezelfde begrippen en definities als het bijvoorbeeld gaat om effecten, prestaties, doelstellingen, KPI's, etc. Een voorbeeld van een dergelijke methodologie is in onderstaand plaatje weergegeven.



Het plaatje illustreert het MAPE-model, waarbij MAPE staat voor Middelen, Activiteiten, Prestaties en Effecten. Beleidsdoelstellingen kunnen op deze vier niveaus worden gedefinieerd. Als de doelstellingen bovendien SMART worden geformuleerd, zitten de indicatoren 'ingebakken' in de doelstellingen. Indicatoren kunnen logischerwijze ook op 4 niveaus worden gedefinieerd: effectindicatoren, prestatie-indicatoren, activiteitenindicatoren en inputindicatoren. De doelstellingen kunnen in de vorm van een doelenboom worden gepresenteerd, zodat goed de relatie tussen doelstellingen op het niveau van maatschappelijke effecten en



prestaties zichtbaar worden. Onderstaand is een voorbeeld opgenomen van een doelenboom uit de programmabegroting van de gemeente Utrecht (2009). Deze doelenboom is op zichzelf niet SMART geformuleerd, dit gebeurt in de tekst die na de doelenboom volgt (en die is hier niet zichtbaar). In de presentatie van het programma heeft de doelenboom een duidelijke toegevoegde waarde (op aspecten als leesbaarheid, overzichtelijkheid, samenhang beleid - financiën).

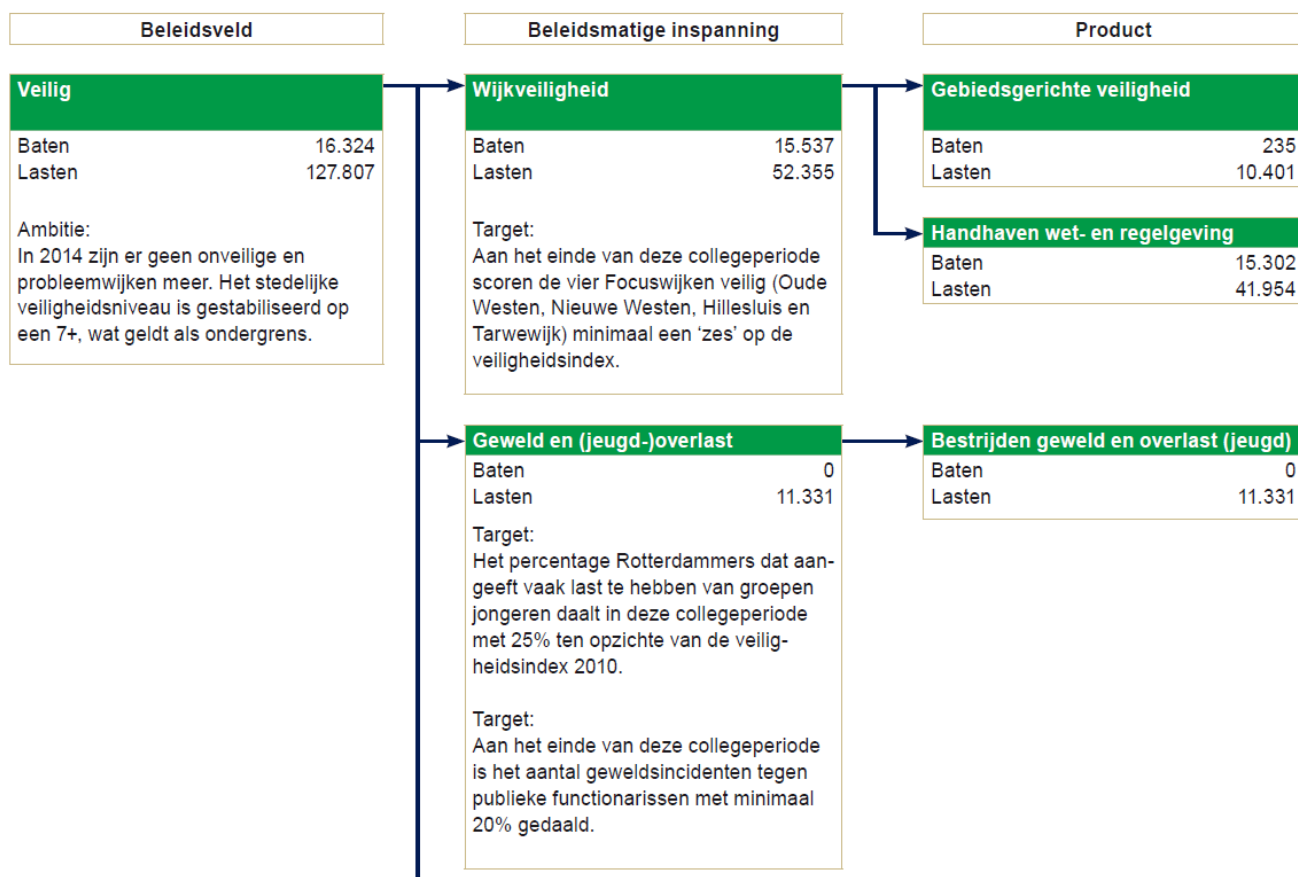
## Algemene doelstelling

Openbare Orde en (Wijk)Veiligheid



Bedragen zijn in duizenden euro's.

Een tweede voorbeeld is afkomstig uit de programmabegroting 2011 van de gemeente Rotterdam. In het programma Veilig zijn SMART geformuleerde doelstellingen ('ambities' en 'targets' op het niveau van maatschappelijke effecten) opgenomen, gebaseerd op de veiligheidsindex die wordt gebruikt om de veiligheid in Rotterdam te meten.



De relatie tussen het MAPE-model en de Programmabegroting / Jaarrekening is onderstaand weergegeven.

Niveau	Begroting	Rekening	Uitwerking in
Effect	Wat willen we bereiken?	Wat hebben we bereikt?	Programma's
Output	Wat gaan we daarvoor presteren?	Wat hebben we gepresteerd?	Productgroepen Producten
Activiteiten	Wat gaan we daarvoor doen?	Wat hebben we gedaan?	Activiteiten
Input	Wat mag het kosten?	Wat heeft het gekost?	Budgetten Uren

Het SMART formuleren van beleid en het werken met indicatoren richt zich niet alleen op de planning & control instrumenten, maar werkt ook door in beleidsnota's en raadsvoorstellen. Het investeren in het SMART formuleren van beleid zou dan ook moeten plaatsvinden met beleidsmedewerkers, projectleiders en afdelingshoofden, en in minder mate gericht moeten zijn op planning & control medewerkers.

---

## 5.2. Strategische keuzen

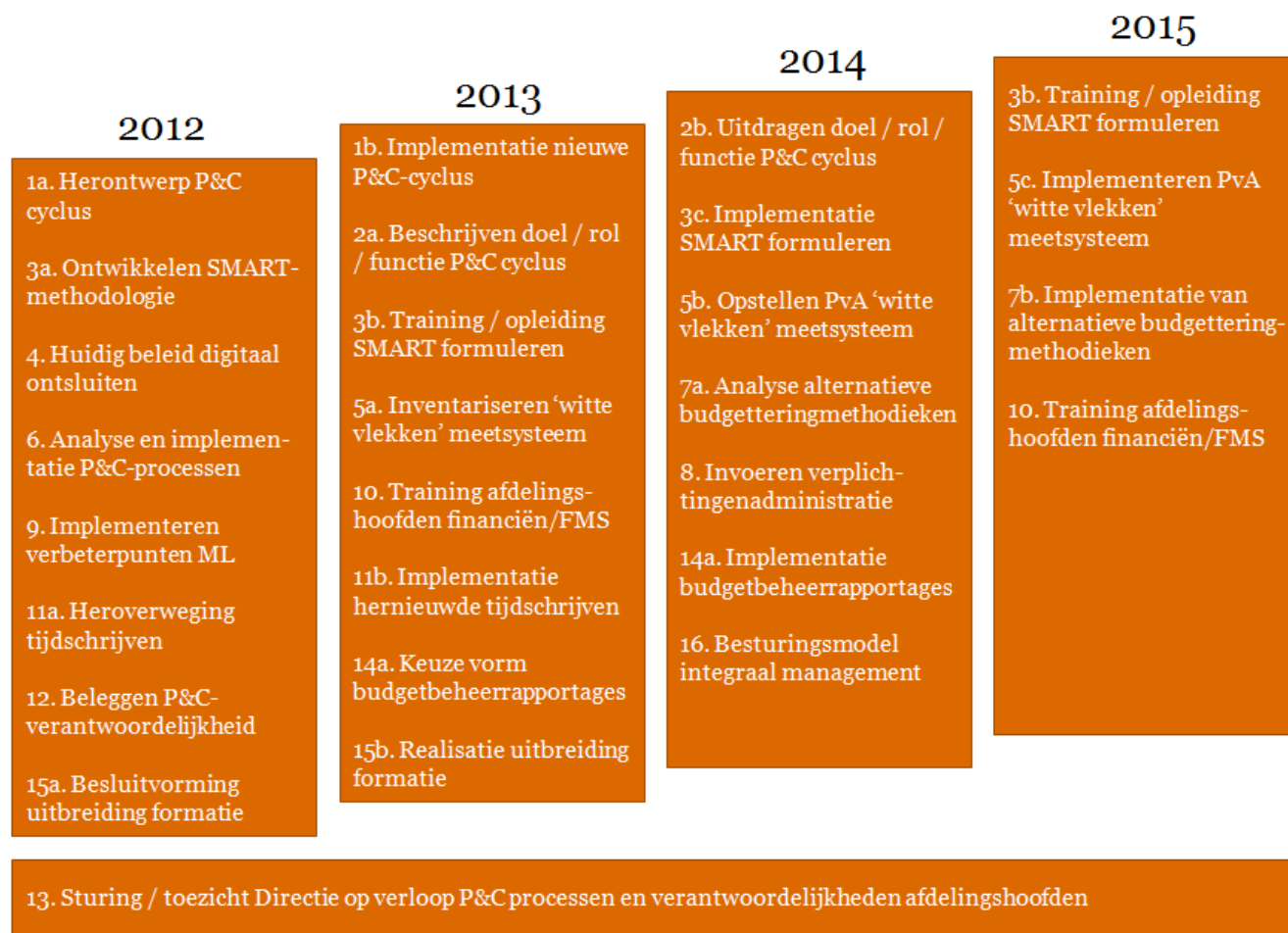
De verbetermaatregelen richten zich hoofdzakelijk op de ambtelijke organisatie, maar zullen hun uitwerking ook hebben op het College en de Raad (zowel in termen van instrumenten, processen, organisatie en gedrag). Dit neemt niet weg dat aan de verbetermaatregelen die van meer fundamentele aard zijn nog een aantal strategische keuzen voorafgaat. Deze strategische keuzen liggen meer op het bord van de Raad. Deze zijn:

1. Wat is de **ambitie** van de Raad bij het herontwerp van de P&C-cyclus (verbetermaatregel 2) en het SMART formuleren van beleid (verbetermaatregel 3):
  - o Evolutie of revolutie?
  - o Trendsetter of trendvolger?
2. Op welke wijze wenst de Raad invulling te geven aan haar kaderstellende en controlerende rol (en wat betekent dit voor de gewenste stuurinformatie), gegeven de **spanning** tussen enerzijds meer grip, meer informatie, meer details, en anderzijds, sturen op hoofdlijnen, meer overzicht, minder c.q. betere informatie?
3. Is de Raad bereid te **investeren** in planning & control (o.a. in ICT en formatie), tegen de achtergrond van de bestaande bezuinigingstaakstelling op de formatie?
4. Hoe wil de Raad verder **betrokken** worden bij de implementatie van de verbetermaatregelen?

## 5.3. Plateauplanning

Onderstaand is een eerste aanzet gedaan om de verbetermaatregelen en de onderliggende activiteiten in een plateauplanning voor een periode van 4 jaar op te nemen, vanuit de gedachte dat:

- Het uitvoeren van de 16 verbetermaatregelen door PwC als noodzakelijk worden beschouwd
- Niet alle verbetermaatregelen in één keer kunnen worden uitgevoerd
- De verbetermaatregelen in onderlinge samenhang moeten worden gezien
- Hiermee een planmatige aanpak voor de doorontwikkeling van planning & control ontstaat voor een langere periode



In de fasering is rekening gehouden met de samenhang van activiteiten. Zo wordt verbetermaatregel 1 eerst uitgevoerd voordat verbetermaatregel 2 van start gaat. Hetzelfde geldt voor verbetermaatregel 3 en 5. Omdat niet alle maatregelen in 2012 kunnen starten (uitgangspunt), zijn meer op zichzelf staande verbetermaatregelen (zoals bijvoorbeeld maatregel 8, 14a en 16) relatief laat in de planning opgenomen. Sommige maatregelen (zoals maatregel 3b) komen ook meerdere keren terug in de plateau planning, omdat herhaling van de maatregel (in dit geval gaat het om het aanleren van een vaardigheid) noodzakelijk is om de gewenste gedragsverandering daadwerkelijk te realiseren c.q. te borgen.

De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de selectie van verbetermaatregelen en de planning ervan ligt bij de ambtelijke organisatie, College en Raad.

## 5.4. *Uitbreiding van de formatie*

Het bepalen van de huidige formatie op het gebied van planning & control in de gemeente Dalfsen vraagt om enige toelichting, omdat deze niet (eenvoudig) eenduidig te bepalen is. In de huidige situatie is binnen de gemeente Dalfsen 3,17 fte (zijnde de financieel adviseurs en de senior medewerker) bezig met het vorm en inhoud geven aan de planning & control cyclus. Maar deze formatie houdt zich ook bezig met andere werkzaamheden, zoals bijvoorbeeld financieel advies. Het afdelingshoofd Financiën is niet meegerekend in deze 3,17 fte, maar is in de praktijk ook een deel van zijn tijd bezig c.q. betrokken bij het vorm en inhoud geven aan de planning & control cyclus. De tijdsbesteding van afdelingshoofden, budgethouders en directie aan planning & control rekenen wij niet mee.

Daarnaast is er een stafmedewerker planning, control en kwaliteitszorg (voor 1,0 fte). De stafmedewerker heeft formeel 0,5 fte voor planning & control beschikbaar en 0,5 fte voor kwaliteitszorg. De werkelijke tijdsbesteding aan planning & control is zeer beperkt. Voor 2008 was er nog sprake van een formatie van 1,0 fte voor planning & control op het niveau van de stafmedewerker.

De formatie op het gebied van planning & control komt daarmee uit op 3,67 fte formeel, en 3,17 fte in de praktijk. Dit is exclusief hoofd Financiën, budgethouders, afdelingshoofden en directie. Ter vergelijking is in onderstaande tabel de formatie op het gebied van planning & control weergegeven van een aantal qua inwonersaantal vergelijkbare gemeenten (tussen de 24.000 en 31.000 inwoners). De gegevens zijn afkomstig vanuit de benchmark Financiële Functie van PwC. De gemeenten zijn omwille van de vertrouwelijkheid van de gegevens niet bij naam genoemd.

	Gemeente Dalfsen	Gemeente 1	Gemeente 2	Gemeente 3	Gemeente 4	Gemeente 5	Gemeente 6	Gemeente 7	Gemeente 8
FTE's planning & control	3,67	6,4	6,5	4,4	1,9	8,3	3,9	5,5	4,3

Uit de tabel wordt duidelijk dat er grote verschillen in de formatie op het gebied van planning & control tussen de gemeenten. Harde vergelijkingen tussen Dalfsen en de andere gemeenten zijn op grond van bovenstaande informatie ook niet te maken, omdat gehanteerde definities en de specifieke kenmerken van de gemeenten kunnen verschillen. Wel kan worden geconcludeerd dat Dalfsen qua formatie op het gebied van planning & control relatief laag zit ten opzichte van de andere gemeenten.

Voorstel van PwC is de formatie op het gebied van planning & control structureel uit te breiden met 0,5 fte (van 3,17 fte in praktijk tot 3,67 fte formeel én in praktijk). Daarmee is de formatie nog altijd lager dan vóór 2008. Met andere woorden, de formatiereductie van 2008 op het gebied van planning & control wordt in dit voorstel niet teruggedraaid.

Door PwC wordt geen uitspraak gedaan of de 0,5 fte voor planning & control gerealiseerd moet worden door een daadwerkelijke uitbreiding van de formatie of dat de 0,5 fte gerealiseerd moet worden door een andere invulling van de taken van de stafmedewerker.

De voorgestelde structurele uitbreiding van de formatie op het gebied van planning & control zou bij voorkeur op strategisch / beleidsmatig niveau (stafmedewerker) moeten plaatsvinden. Bij de financiële adviseurs moet door efficiencyverbetering en het terugleggen van verantwoordelijkheden bij afdelingshoofden, ruimte ontstaan voor verdere kwaliteitsverbetering (in algemene zin) en het (verder) invulling geven aan de taak van het financieel advies. Per saldo hebben wij geen redenen de formatie te verhogen danwel te verkleinen. Het invoeren van een aparte controlfunctionaris binnen de gemeente Dalfsen achten wij op dit moment nog niet zinvol / realistisch. In de praktijk zal dit betekenen dat de controlfunctie bij de integraal manager ligt en (op concernniveau) primair ligt c.q. blijft liggen bij de Directie.

De conclusies van het onderzoek maken duidelijk dat diverse verbetermaatregelen op het gebied van planning & control gewenst zijn. De verbetermaatregelen zijn een gevolg van het gebrek aan aandacht voor planning & control, in het bijzonder het niet invullen van de formele verantwoordelijkheid voor planning & control in de praktijk.

Om de verbetermaatregelen te realiseren is – naast structurele uitbreiding van de formatie – ook extra formatie nodig voor het uitvoeren van de 16 verbetermaatregelen. Per maatregel is door PwC een expertmatige grove inschatting gemaakt van de verwachte uren (gebaseerd op uitvoering intern binnen de gemeente Dalfsen, exclusief maatregel 9), met als doel om een indicatie te verkrijgen van de benodigde extra formatie. Onderstaand is een specificatie gegeven van de tijdsbesteding.

Verbetermaatregel	2012	2013	2014	2015
1. Het herontwerpen van de planning & control cyclus	40	40		
2. Het beschrijven van doel, rol en functie van de planning & control instrumenten (inclusief opleiding / training)		10	10	
3. Het SMART formuleren van doelstellingen en het werken met indicatoren (inclusief kaderstelling op de methodologie en training / opleiding)	10	20	20	20
4. Het huidige beleid digitaal ontsluiten	10			
5. Het meten en monitoren van het beleid en de bijbehorende indicatoren		20	20	40
6. Het optimaliseren van het proces van het opstellen van de begroting en jaarrekening	40			
7. Het verbeteren van de huidige budgetteringsmethodiek			20	40
8. Het invoeren van een verplichtingenadministratie			20	
9. Het realiseren van de verbeterpunten vanuit de managementletter van de accountant	PM	PM	PM	PM
10. Het organiseren van een training Financiën (inclusief het leren werken met het financieel systeem) voor afdelingshoofden		20		20
11. Heroverweging van tijdschrijven (inclusief implementatie)	10	20		
12. Expliciet beleggen van de verantwoordelijkheid van planning & control	10			
13. Strakkere sturing / toezicht door de directie op het verloop van de planning & control processen en de verantwoordelijkheden van de afdelingshoofden daarin	0			
14. Verbeteren van het budgetbeheer door rapportages / dashboards		40	20	
15. Uitbreiden van de formatie en/of inrichten van een controlfunctie binnen de organisatie	20	10	10	
16. Besturingsmodel van integraal management nader uitwerken in taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden			20	
<b>Totaal (in dagen)</b>	<b>140</b>	<b>180</b>	<b>140</b>	<b>120</b>
<b>Totaal (in uren)</b>	<b>1120</b>	<b>1440</b>	<b>1120</b>	<b>960</b>

Uit de tabel wordt duidelijk dat circa 1,0 fte (uitgaande van 1200-1400 productieve uren per medewerker) nodig is voor de verbetermaatregelen in de jaren 2012 t/m 2014 (exclusief maatregel 9). Voor 2015 is circa 0,75 fte noodzakelijk. Ervan uitgaande dat een deel van de activiteiten worden uitgevoerd vanuit de door PwC voorgestelde uitbreiding van de formatie (+0,5 fte), resteert een tijdelijke uitbreiding van de formatie van 0,5 fte voor de jaren 2012 t/m 2014 en 0,25 fte voor 2015.

# 6. Conclusies en aanbevelingen

## 6.1. Conclusies

Uit de analyse van het huidige systeem van planning & control wordt duidelijk dat in de afgelopen periode onvoldoende aandacht geweest is voor planning & control. Op alle aspecten (financial control, beleidscontrol, risicomangement, interne controle) is een doorontwikkeling van de planning & control cyclus daardoor niet gerealiseerd. Mede als gevolg van het bestuurskrachtonderzoek en de motie 'Begroting in één oogopslag' is er binnen de hele organisatie nu wel een breed gedragen 'sense of urgency' om met planning & control aan de slag te gaan.

De analyse van het huidige systeem van planning & control maakt duidelijk dat niet met één enkelvoudige maatregel kan worden volstaan. De verbetermaatregelen richten zich niet alleen op de financiën maar ook op het beleid (prestaties, maatschappelijke effecten). De verbetermaatregelen richten zich niet alleen op de planning & control documenten ('harde' kant), maar ook op organisatie, leiderschap, cultuur en gedrag.

Door PwC is een set van 16 verbetermaatregelen gedefinieerd, variërend van quick wins tot meer fundamentele verbetermaatregelen. De verbetermaatregelen richten zich hoofdzakelijk op de ambtelijke organisatie, maar zullen ook hun uitwerking hebben op het College en de Raad (zowel in termen van instrumenten, processen, organisatie als gedrag). De verbetermaatregelen zijn uitgewerkt tot een (concept) implementatieplan en in een plateauplanning opgenomen (periode 2012-2015). Per verbetermaatregel is een expertmatige inschatting is gemaakt van de tijdsbesteding voor het uitvoeren van de verbetermaatregel.

De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de selectie van verbetermaatregelen en de planning ervan ligt bij de ambtelijke organisatie, College en Raad. Aan de meer fundamentele verbetermaatregelen gaat daarbij nog een aantal strategische keuzen door de Raad vooraf:

1. Wat is de **ambitie** van de Raad bij het herontwerp van de P&C-cyclus (verbetermaatregel 2) en het SMART formuleren van beleid (verbetermaatregel 3): evolutie of revolutie, trendsetter of trendvolger?
2. Op welke wijze wenst de Raad invulling te geven aan haar kaderstellende en controlerende rol (en wat betekent dit voor de gewenste stuurinformatie), gegeven de **spanning** tussen enerzijds meer grip, meer informatie, meer details, en anderzijds, sturen op hoofdlijnen, meer overzicht, minder c.q. betere informatie?
3. Is de Raad bereid te **investeren** in planning & control (o.a. in ICT en formatie), tegen de achtergrond van de bestaande bezuinigingstaakstelling op de formatie?
4. Hoe wil de Raad verder **betrokken** worden bij de implementatie van de verbetermaatregelen?

De 16 verbetermaatregelen kunnen niet met de huidige bezetting worden uitgevoerd. De huidige bezetting, die op strategisch / beleidsmatig niveau in praktijk niet is ingevuld, is immers een van de achterliggende oorzaken dat planning & control in de afgelopen periode onvoldoende aandacht heeft gekregen. Uit het onderzoek komt naar voren dat de formatie op het gebied van planning & control structureel uitgebreid dient te worden met 0,5 fte (van 3,17 fte in praktijk tot 3,67 fte formeel én in praktijk). Door de onderzoekers is geen uitspraak gedaan of deze 0,5 fte gerealiseerd moet worden door een daadwerkelijke uitbreiding van de formatie, of dat de 0,5 fte gerealiseerd moet worden door een andere invulling van de taken van de stafmedewerker.

Om de verbetermaatregelen te kunnen realiseren is – naast structurele uitbreiding van de formatie – ook tijdelijk extra formatie nodig voor het uitvoeren van de 16 verbetermaatregelen: een tijdelijke uitbreiding van de formatie van 0,5 fte voor de jaren 2012 t/m 2014 en 0,25 fte voor 2015.

Daarnaast is de verwachting dat uitbreiding van de ICT-functionaliteit op het gebied van planning & control noodzakelijk is. Deze uitbreiding richt zich met name op het verkrijgen van managementinformatie uit o.a. het financieel systeem. Dit kan gebeuren door middel van het aanschaffen van extra module(s) van het financieel



systeem of de aanschaf van een afzonderlijk managementinformatiesysteem (gekoppeld aan het financieel systeem). De mogelijkheden (wat is precies nodig? Wat biedt de markt aan mogelijkheden aan?) zal nader verkend moeten worden door de ambtelijke organisatie. De kosten die met een dergelijke uitbreiding van de ICT-functionaliteit gemoeid zijn, bedragen indicatief maximaal 50.000 euro (exclusief kosten inzet eigen personeel voor de implementatie).

In het onderzoek zijn risicomanagement en interne controle wel meegenomen in de analyse van het huidige systeem van planning & control, maar zijn hieromtrent geen voorstellen / adviezen gedaan. Dit zal in de tweede helft van 2012 worden opgepakt.

## 6.2. Aanbevelingen

Door de onderzoekers worden de volgende aanbevelingen gedaan:

1. Definieer een **stip op de horizon** voor planning & control. Het kiezen / selecteren van de juiste verbetermaatregelen wordt vergemakkelijkt als binnen de gemeente Dalfsen een eensluidend en gedragen beeld bestaat hoe de planning & control er in de toekomst uit zal gaan zien. Een dergelijke 'stip op de horizon' is door PwC gedefinieerd in de visie 'Planning & Control the Easy Way'. Ter inspiratie is in bijlage D het artikel over 'Planning & Control the Easy Way' opgenomen.

### ***Planning & Control the Easy Way***

Planning & Control the Easy Way is de 'stip op de horizon' van PwC voor planning & control bij gemeenten. The Easy Way appelleert aan de gedachte dat planning & control bij veel gemeenten is doorgeschoten in meer papier, veel informatie en minder sturing. Met the Easy Way wordt op inspirerende wijze aangegeven dat planning & control veel efficiënter én effectiever kan.

De visie is gebaseerd op een drietal belangrijke ontwikkelingen die door PwC worden gezien: (1) een verbetering van de informatievoorziening / informatiehuishouding, (2) verregaande digitalisering van o.a. de planning & control documenten en (3) een meer resultaatgerichte cultuur / gedrag.

The Easy Way schetst een inspirerende stip op de horizon, die richting geeft aan de verbetermaatregelen van een gemeente op het gebied van planning & control. Hoe ziet de 'stip op de horizon' van de gemeente Dalfsen eruit?

2. Betrek de **Raad** bij de implementatie van de verbetermaatregelen. Omdat planning & control is van Raad, College én ambtelijke organisatie, is aan te bevelen de Raad te betrekken bij de implementatie van de verbetermaatregelen. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een raads werkgroep (waarin ook College en ambtelijke organisatie zitting hebben).
3. Het daadwerkelijk realiseren van een verbetering op het gebied van planning & control vraagt vanuit onze ervaring vooral om **leiderschap en implementatiekracht**. Leiderschap is noodzakelijk om de maatregelen uit te kunnen voeren (terwijl de 'winkel' gewoon open blijft) en de bijbehorende veranderingen daadwerkelijk te realiseren. Implementatiekracht is belangrijk, omdat in onze waarneming deze competentie bij gemeenten in mindere mate aanwezig is. Met name bij kleinere gemeenten (zoals de gemeente Dalfsen) is de kwetsbaarheid van de organisatie over het algemeen groot, en moet ervoor gewaakt worden dat de uitvoering van de verbetermaatregelen niet ondersneeuwt in andere, nieuwe prioriteiten.



---

# A. Bijlagen

## A.1. Bronnen documentatiestudie

### Algemeen

- Organisatieverordening 2001
- Integraal en projectmatig werken[1]
- Vastgestelde DT notitie projectmatig werken c.q. integraal werken [1]
- Presentatie toelichting bevindingen rapport BKO Dalfsen
- Bestuurskracht gemeente Dalfsen rapport van bevindingen definitief 7 sept 2011
- Brochure Bij Uitstek Dalfsen
- Een strategische verkenning over de bestuurlijke toekomst van Dalfsen
- Planning controlcyclus 2012 definitief MJB
- Rapportage verbijzonderde interne controle 2011 d d 27-12-2011
- Startbrief begroting 2013
- Nota reserves en voorzieningen 2010 definitief na behandeling
- Bestuursopdracht planning en control versie voor PWC

### Instrumenten

- 1<sup>e</sup> kwartaalrapportage 2012 grote projecten
- Eerste kwartaalrapportage 2012 RO overzicht
- Eerste kwartaalrapportage 2012 ruimtelijke ordening college advies
- Coalitieakkoord Dalfsen 2010-2014
- Directieplan 2012
- Jaarrekening 2010
- Raadsplanning april 2012 per kwartaal
- Najaarsnota 2011 versie Raad
- Voorjaarsnota 2011
- Programmabegroting 2012-2015

### (door)ontwikkeling planning & control 2005-2011

- Actiepuntenlijst P&C 2005

- 
- B&W 31 mei 2005 vastgesteld beleid P&C
  - P&C werkdocument 05 versie maart
  - Rol taken en verantwoordelijkheden P&C
  - Uitgangspunten (door)ontwikkeling P&C 2005
  - Notitie planning en control voor DT 2010
  - Afsprakenlijst wg PC (4-4-11)
  - Afsprakenlijst wg PC (14-3-11)
  - Afsprakenlijst wg PC 31-1
  - Agenda werkgroep planning en control 31-1-2011

## ***A.2. Lijst met geïnterviewden***

- Burgemeester H. Noten, Wethouder M. von Martels, Wethouder N. Agricola, Wethouder E. Goldsteen
- Directieteam: Herman Zwart (gemeentesecretaris), Ab Goeree (directeur Ruimte en Samenleving) en Hans Berends (directeur Organisatie en Middelen).
- Afdelingshoofden: Bert Spies (Ontwikkeling en Grondzaken), Rik Bolhuis (Sociale Zaken), Glenn Zeelt (Welzijn en Onderwijs), Hans van Scheepen (Publiekszaken), Mary Volkers (Milieu en Bouwen), Henk Nijkamp (Onderhoud en Beheer), Henry van der Woude (Bestuur en Communicatie), Olga Zomer (Personeel en Organisatie), Wilco Guldemond (Facilitaire Zaken) en Henri Brouwer (Financiën en Belastingen).
- Afdeling Financiën en Belastingen: Jerry Ruiterkamp (seniormedewerker financieel beleid en beheer) en Jan van der Kolk (financieel adviseur).
- Stafmedewerker Kwaliteitszorg en Planning en Control Jacqueline Westerbeek.
- Programmamanager dienstverlening: Nicole Lamers.
- Griffier: Nancy Ynema.

# ***B. Huidige planning & control documenten***

## ***Begroting***

De Programmabegroting is het wettelijk verplichte document waarmee de Raad van de gemeente Dalfsen de budgetten voor het komende jaar autoriseert en inzicht geeft in het saldo van de begroting in meerjarenperspectief. In de programmabegroting is dit (wettelijke) doel van de programmabegroting overigens niet expliciet benoemd. De meerjarenprogrammabegroting 2012-2015 van de gemeente Dalfsen is opgebouwd uit negen programma's, acht paragrafen en een zestal bijlagen.

## ***Programmaplan***

De indeling van de programma's is naar beleidsvelden. De negen programma's zijn:

1. Bestuur
2. Openbare orde en veiligheid
3. Beheer openbare ruimte
4. Economische zaken
5. Onderwijs
6. Cultuur, sport en recreatie
7. Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening
8. Volksgezondheid en milieu
9. Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting

Per programma wordt gerapporteerd aan de hand van de (bij gemeenten gangbare) 3W-vragen: wat willen we bereiken, wat gaan we ervoor doen en wat mag het kosten? In de paragraaf 'Wat willen we bereiken?' staan – afhankelijk van het programma – zo'n 2 tot 7 punten benoemd. Per punt zijn meerdere doelstellingen opgenomen. De doelstellingen zijn overwegend niet SMART geformuleerd. Indicatoren zijn niet benoemd. De genoemde punten betreffen zowel prestaties als maatschappelijke effecten.

In de paragraaf 'Wat gaan we daarvoor doen?' staan dezelfde punten nogmaals benoemd (verwijzend naar de onderwerpen genoemd in 'Wat willen we bereiken?'), maar nu op een lager detailniveau uitgewerkt. Ook hier geldt dat per punt meerdere doelstellingen zijn benoemd, doelstellingen overwegend niet SMART zijn geformuleerd en indicatoren ontbreken. In deze paragraaf wordt de relatie met de beleidsdocumenten gelegd, door een opsomming te geven van de documenten die het bestaande beleid beschrijven. Daarnaast worden de bestaande taken in het programma opgesomd en is het investeringsplan 2012-2015 opgenomen met een gedetailleerd overzicht van de investeringen voor de komende vier jaar.

De paragraaf 'Wat mag het kosten?' geeft de baten en lasten per product weer. Ook worden de afwijkingen weergegeven t.o.v. 2011. Bij een aantal programma's wordt er een toelichting op de afwijking per product gegeven.

Per programma zijn daarnaast de volgende aanvullende paragrafen opgenomen: hoofdkenmerken, producten en belangrijke ontwikkelingen. In de paragraaf 'Hoofdkenmerken' is een algemene (inleidende) beschrijving opgenomen wat onder het programma valt. De paragraaf 'Producten' geeft aan welke producten onder het

---

programma vallen en welke afdeling c.q. welke portefeuillehouder verantwoordelijk is voor het betreffende product. In de paragraaf 'Belangrijke ontwikkelingen' staat een korte beschrijving van een aantal belangrijke ontwikkelingen.

### Paragrafen

De programmabegroting heeft acht paragrafen: het betreft de wettelijk verplichte paragrafen, aangevuld met een 'eigen' paragraaf 'Klimaat en duurzaamheid'. De acht paragrafen in de programmabegroting zijn:

1. Bedrijfsvoering
2. Financiering
3. Grondbeleid
4. Lokale heffingen
5. Onderhoud kapitaalgoederen
6. Verbonden partijen
7. Weerstandsvermogen
8. Klimaat en duurzaamheid

De paragrafen zijn anders van opzet dan de programma's. De paragrafen zijn informatief en beschrijvend, er wordt zelden gebruik gemaakt van tabellen of afbeeldingen. In beperkte mate worden concrete doelstellingen voor 2012 geformuleerd. Indicatoren zijn ook hier niet opgenomen.

### Bijlagen

De bijlagen betreffen deels wettelijk verplichte overzichten / tabellen, deels specifieke aanvullende informatie, bijvoorbeeld over het overzicht van de bezuinigingen. De zes bijlagen bij de begroting zijn:

1. Overzicht algemene dekkingsmiddelen
2. Kerngegevens
3. Overzicht lasten en baten 2012 tot en met 2015
4. Overzicht van de geraamde incidentele bedragen
5. Overzicht reserves en voorzieningen
6. Overzicht van de bezuinigingen

### Overige bevindingen

In de Programmabegroting is expliciet aangegeven dat het raadsdocument 2010-2014 "Samen kiezen, samen doen!" aan de basis ligt van de begroting. Daarnaast wordt in de inleiding van de Programmabegroting enkele malen (inhoudelijk) verwezen naar de Voorjaarsnota.

In de inleiding van de Programmabegroting wordt aangegeven dat er getracht is om vorm te geven aan de aanbevelingen van de raadswerkgroep Planning & Control. De tekst luidt: "De kern van de nieuwe opzet is dat informatie logischer is weergegeven, doelstellingen wat SMART-er zijn geformuleerd en dat dubbels eruit zijn gehaald."

In de Raad is in november 2011, bij de behandeling van de programmabegroting 2012-2015, een motie aangenomen met als titel: *Begroting in 1 oogopslag. Doorontwikkeling planning & controlcyclus*. Hierin wordt

---

aangegeven dat de Raad behoefte heeft aan beter instrumentarium om haar kaderstellende en controlerende rol naar behoren in te kunnen vullen.

## *Jaarverslag en jaarrekening*

Het Jaarverslag en Jaarrekening is het wettelijk verplichte document waarmee het College verantwoording aflegt over het afgelopen kalenderjaar. Zoals de naam al aangeeft, bestaat het document uit een Jaarverslag en de Jaarrekening.

In de inleiding van het Jaarverslag en Jaarrekening 2010 van de gemeente Dalfsen komen aan de orde: de wijze van verslaggeving; het rekeningresultaat; een korte beschrijving van het gerealiseerde beleid (inclusief verwijzing naar de programmaverantwoording); en een uiteenzetting van de financiële positie.

### *Jaarverslag*

Het Jaarverslag bestaat uit: programmaverantwoording en paragrafen. De paragrafen in het Jaarverslag zijn identiek aan de paragrafen in de begroting. Ook de indeling / opbouw van de paragrafen is in het Jaarverslag gelijk aan de indeling / opbouw in de begroting.

De Programmaverantwoording kent een aantal vergelijkbare paragrafen als de Programmabegroting. Het betreft: 'Hoofdkenmerken', 'Product' en 'Bestaand beleid'. Daarnaast is een overzicht opgenomen van wat de gemeente wilde bereiken en wat we daarvoor zou gaan doen, afgezet tegen wat de gemeente heeft bereikt. Bij sommige programma's is zichtbaar werk gemaakt van het meetbaar verantwoorden. Elk programma sluit af met een overzicht van wat het heeft gekost (op programmaniveau, niet op productniveau).

Een toelichting op de financiële verschillen tussen raming en realisatie is afzonderlijk in het document opgenomen. In de analyse van het resultaat wordt per programma en per product het verschil tussen budget en realisatie aangegeven in een tabel. De mate van tekstuele toelichting op het verschil, verschilt per programma.

### *Jaarrekening*

Hieronder volgt een opsomming van de onderdelen van de Jaarrekening:

- Balans
- Programmarekening 2010
- Grondslagen voor waardering en resultaatbepaling
- Toelichting op de balans
- Staat van reserves en voorzieningen
- Analyse begrotingsafwijkingen per programma
- Overzicht incidentele baten en lasten
- Overzicht aanwending onvoorzien
- Overzicht algemene dekkingsmiddelen

Daarnaast bevat de Jaarrekening nog vier bijlagen. Dit zijn: kerngegevens; overzicht Investeren met Gemeenten (IMG); overzicht investeringen en kredieten; overzicht specifieke uitkeringen (SISA).

In het Jaarverslag en Jaarrekening 2010 was sprake van een positief financieel resultaat van 121.000 euro.

## *Voorjaarsnota*

De Voorjaarsnota van de gemeente Dalfsen richt zich op eventuele bijstellingen op het lopende jaar en stelt ook de kaders voor de komende meerjarenbegroting. In de Voorjaarsnota is een actualisering van het financieel

meerjarenperspectief opgenomen. Er wordt aangegeven de Voorjaarsnota een belangrijk document is voor de financieel kaderstellende rol van de gemeenteraad. Het opstellen en door de Raad vaststellen van een Voorjaarsnota is niet wettelijk verplicht, maar wel gebruikelijk bij gemeenten in Nederland. De Voorjaarsnota bestaat op hoofdlijnen uit de volgende onderdelen:

- Een beschrijving van het bestaand meerjarig financieel meerjarenperspectief, inclusief de ontwikkeling van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds
- De voortgang per programma met financiële afwijkingen, resulterend in een
- Geactualiseerd meerjarig financieel meerjarenperspectief
- Een aantal concrete uitgangspunten voor de Programmabegroting.

In het hoofdstuk over de voortgang per programma wordt teruggegrepen naar de prestaties zoals die in de Programmabegroting zijn opgenomen. Van elke prestatie wordt beschreven wat de status / voortgang is, zowel inhoudelijk als financieel. Daarnaast wordt specifiek aandacht gegeven aan de voortgang van de bezuinigingen en de voortgang van de investeringen binnen het betreffende programma.

In de inleiding van de Voorjaarsnota 2011 wordt aangegeven dat de opzet van de Voorjaarsnota is gewijzigd: *“De raadswerkgroep Planning en Control heeft aangegeven de voorjaarsnota in een nieuw jasje te willen steken om de sturing- en informatiewaarde van de tussentijdse rapportages te verhogen. Zo zal er voortaan bij zowel de voor- als najaarsnota gerapporteerd worden over de voortgang van de prestaties uit de programmabegroting 2011-2014. Voorheen vond dit uitsluitend achteraf bij de jaarrekening plaats waardoor bijsturing niet meer mogelijk was. Verder wordt voortaan bij grootschalige investeringen uit het investeringsplan 2011 een beleidsmatige toelichting gemaakt. Ook worden eventuele ontwikkelingen die er (gaan) spelen beschreven. Toegelicht wordt ook hoe het staat met de realisatie van de voorgestelde bezuinigingsvoorstellen uit de programmabegroting 2011-2014. Daarnaast heeft het team communicatie een eindredactie uitgevoerd over de voorjaarsnota.”*

## Najaarsnota

De Najaarsnota van de gemeente Dalfsen rapporteert – net als de Voorjaarsnota – over de voortgang van de Programmabegroting, zowel financieel als inhoudelijk. De Najaarsnota geeft een doorkijk naar de verwachte realisatie over het lopende boekjaar. Het opstellen en door de Raad vaststellen van een Najaarsnota is niet wettelijk verplicht, maar gebeurt wel bij veel gemeenten in Nederland. De Najaarsnota kent dezelfde opbouw / indeling als in de Voorjaarsnota bij de onderdelen:

- De voortgang per programma met financiële afwijkingen, resulterend in een
- Geactualiseerd meerjarig financieel meerjarenperspectief

In de inleiding wordt ook aangegeven dat *“de bij de Voorjaarsnota 2011 geïntroduceerde manier van presenteren ook in deze Najaarsnota is toegepast. Evenals in de voorjaarsnota zal er onder andere gerapporteerd worden over de voortgang van de prestaties uit de programmabegroting 2011- 2014, de grootschalige investeringen uit het investeringsplan 2011 en de bezuinigingsvoorstellen uit de programmabegroting 2011-2014”*.

## Raadsprogramma en Coalitieakkoord

Het Raadsprogramma en het Coalitieakkoord zijn – in tegenstelling tot de hiervoor genoemde bestuurlijke planning & control documenten – geen jaarlijks terugkerend document, maar documenten die (in de regel) aan het begin van een nieuwe bestuursperiode worden opgesteld. Het Raadsprogramma is met alle fracties in de Raad opgesteld en heeft als titel “Samen Kiezen, Samen Doen”. Hierin zijn de belangrijkste raadsbrede thema’s opgenomen voor de komende raadsperiode. Het Coalitieakkoord geeft de accenten weer van de partijen die een coalitie vormen, op dit moment CDA en Gemeentebelangen.

---

## Directieplan

In het directieplan geeft de directie aan hoe zij aankijken tegen de opgaven voor het komend jaar. Dit plan is mede gebaseerd op de agenda die de afdelingen hebben opgesteld op de respectievelijke beleidsterreinen en programma's uit de begroting. Deze zijn terug te vinden in de verschillende afdelingsplannen en het organisatiebrede jaarwerkplan. Daar is vervolgens de raadsplanning voor 2012 uit afgeleid. Deze is als bijlage bij het directieplan gevoegd. Hoewel het directieplan een verantwoordelijkheid is van de directie, wordt het document wel besproken met het College van burgemeester en wethouders. De titel van het directieplan 2012 is "Stuurman in woelig water".

Het directieplan bestaat uit de volgende hoofdstukken:

- Missie
- Bestuurlijke opgaven
- Ontwikkelingen in de ambtelijke organisatie
- Taken en werkwijze van de directie

In de bijlagen van het directieplan is visie van de directie op de organisatie 2010-2014 (ongewijzigde versie van 2010) en de raadsplanning 2012 (inclusief analyse raadsplanning 2011) opgenomen.

Planning & control is in het directieplan 2012 genoemd als één van de drie bestuurlijke opgaven die absoluut prioriteit krijgt. De andere twee opgaven zijn decentralisatie en samenwerking in de regio. Er wordt aangegeven dat een kwalitatieve verbeterslag ("een forse verbetering") op de planning & control nodig is. Het betreft hier niet alleen de financiële begroting en verantwoording, maar ook de verantwoording over de resultaten en effecten van beleid, inclusief risicomanagement. Er wordt gesproken over een flinke uitdaging voor de organisatie. Verder worden de uitkomsten van het bestuurskrachtonderzoek als rode draad in het directieplan gebruikt. Planning & control is benoemd als één van de vijf belemmerende factoren waar actiepunten voor geformuleerd zijn. Andere belemmerende factoren zijn: de aanpak van slepende dossiers, de kwaliteit van beleidsadviezen, de aanpak van complexe onderwerpen en het verandervermogen van de organisatie.

## Afdelingsplannen

Voor dit onderzoek zijn twee afdelingsplannen bestudeerd, te weten 'ontwikkeling en grondzaken' en 'financiën en belasting'. De afdelingsplannen kennen een vast format en bestaan uit de volgende hoofdstukken:

- Inleiding
- Missie en visie van de afdeling
- Personeel en organisatie
- Bedrijfsvoering
- Ontwikkelingen en verbeterpunten

De afdelingsplannen worden aan het einde van elk kalenderjaar opgesteld. De deadline voor de afdelingsplannen is 1 januari. De afdelingsplannen zijn niet geïntegreerd in de planning & control-cyclus. Wel is er een relatie via de benoemde activiteiten, de raadsplanning en de capaciteitsplanning. In de afdelingsplannen dient voor elke medewerker individueel een capaciteitsplanning uitgewerkt te worden. De afdelingsplannen kunnen ook gebruikt worden bij de beoordelingsgesprekken.

## Raadsplanning

De Raadsplanning is het planningsdocument dat de Raad inzicht geeft in de documenten die het in de komende periode (per raadsbijeenkomst) ter besluitvorming krijgt aangeboden. De Raadsplanning valt onder de

---

verantwoordelijkheid van één van de leden van de Directie. De Raadsplanning wordt periodiek besproken in het MT overleg. De Raadsplanning wordt maandelijks op de donderdag na de vergadering van de agendacommissie aan de Raad aangeboden via het RIS. De gemeenteraad wordt over de voortgang en wijzigingen van de raadsplanning geïnformeerd via het RIS. Met ingang van 2012 wordt de Raadsplanning in porties van kwartalen (in plaats van maanden) aan de raad voorgelegd.

De Raadsplanning staat los van de andere planning & control instrumenten. Dit betekent dat het schrijven van een beleidsnota door een afdeling twee keer moet worden 'gemeld': een keer voor de begroting en een keer voor de raadsplanning.

## *Jaarwerkplan*

Het Jaarwerkplan is een organisatiebreed werkplan dat is afgeleid van de afdelingsplannen. Het Jaarwerkplan bevat een opgave van de bestuurlijk en ambtelijk belangrijke projecten. Onder het Jaarwerkplan ligt een berekening van ambtelijk beschikbare capaciteit. Capaciteit en ambitie worden afgestemd, knelpunten worden in beeld gebracht. Het Jaarwerkplan bevat die projecten die gelet op beschikbare capaciteit in enig jaar uitgevoerd kunnen worden. Bij een te hoge ambitie worden projecten, op voorstel van de directie, met instemming van het college, doorgeschoven naar een volgend jaar, uitbesteed of er wordt externe capaciteit ingehuurd. Onderdeel van het Jaarwerkplan is de Raadsplanning: die zaken die voor besluitvorming aan de gemeenteraad (via behandeling in de raadscommissie) voorgelegd worden.

## *Kwartaalrapportages*

Voor de grote projecten (>€10 miljoen) en ruimtelijke ordening wordt elk kwartaal een rapportage ter informatie aan de Raad aangeboden. Voor deze rapportages bestaat de mogelijkheid om deze te bespreken in de Raadscommissie. De kwartaalrapportage over de grote projecten bevat een stand van zaken per project, waarbij o.a. het budget, de projectleiding, het jaar van afronding, de huidige fase van het project en een tekstuele toelichting worden gegeven. In de tekstuele toelichting staan acties die recent zijn of binnenkort worden uitgevoerd.

De rapportage over ruimtelijke ordening is een Excel bestand van 14 pagina's. Hierin staat per activiteit/ naam, afkorting van de naam van de behandelend ambtenaar, of het is uitbesteed of niet (en zo ja, aan wie), de stand van zaken en of het de bevoegdheid van de Raad of het College is. In de stand van zaken wordt middels een afkorting aangegeven in welke fase het project zit en een korte tekstuele toelichting. Daarnaast wordt er met 2 kleuren gewerkt: paars voor afgevoerde projecten en groen voor afgehandeld. Van de 91 'activiteiten' die in het document staan, zijn er 7 groen, 3 paars en de overige 81 hebben geen kleurcode.

## *Doorlooptijden*

Jaarrekening:

- De totale doorlooptijd van de jaarrekening is 23 weken. De start is 10 januari met het uitzetten van de startbrief en formats en op 25 juni wordt de jaarrekening in de Raad vastgesteld.
- 23 januari worden de cijfers verstrekt, na 2 weken dient de financiële rapportage/ analyse opgeleverd te worden (6 feb); na 5 weken de rapportage programmaverantwoording(27 feb); en na 6 weken de actualisatie verplichte paragrafen (5 maart).
- De verplichte accountantscontrole duurt 3 weken (van 10 april tot 1 mei)
- Op 11 mei wordt de jaarrekening en accountantsrapport naar B&W en DT gestuurd; deze wordt op 21 mei door B&W + DT vastgesteld.
- Op 24 mei wordt de jaarrekening naar de Raad gestuurd. Op 11 juni wordt het behandeld in de commissie en op 25 juni wordt de jaarrekening vastgesteld door de Raad.

Voorjaarsnota



- De totale doorlooptijd van de voorjaarsnota is ongeveer 18 weken. De start is op 17 februari met de formats en de startbrief en op 21 juni wordt de voorjaarsnota vastgesteld in de Raad. Tijdens deze periode wordt ook aan de jaarrekening (10 jan- 25 juni) en de begroting (4 april-26 nov) gewerkt en na de start werd afgelopen jaar de winterbegroting nog vastgesteld.
- Op 17 februari ontvangen de afdelingshoofden de formats en deze moeten ze op 9 maart (3 weken later) ingevuld aanleveren bij de directie.
- De directie stuurt deze één week later naar de afdeling financiën&belasting. 6,5 week later stuurt de afdeling de nota naar B&W en DT.
- De nota wordt twee keer behandeld in B&W en DT (op 2 en op 14 mei).
- Op 24 mei wordt de nota verzonden naar de Raad, 3,5 week later is behandeling voorjaarsnota 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> termijn en 3 dagen later wordt de voorjaarsnota vastgesteld in de Raad.

#### Begroting:

- De totale doorlooptijd voor de begroting is 30 weken. De start is op 4 april met een toelichting van de startbrief in het managementteam overleg en op 1 november wordt de programmabegroting vastgesteld door de Raad. Op 4 april wordt de definitieve startbrief en is er toelichting op de startbrief in het MT. Op 1 mei staat de urenverdeling definitief in Timetell.
- Afdelingshoofden moeten de teksten voor de programmabegroting binnen 3 weken aanleveren bij de directeuren, deze hebben 1 week om de tekst definitief te maken.
- Op 10 juli wordt de concept begroting in het DT besproken en wordt het begrotingssaldo vastgesteld.
- Op 10 september is de eerste bespreking in B&W en DT, op 12 september wordt de programmabegroting naar B&W en DT verzonden en op 17 september wordt deze door B&W en DT vastgesteld.
- Op 27 september wordt de begroting naar de Raad verzonden, op 29 oktober is de eerste en tweede termijn en op 1 november wordt de programmabegroting en najaarsnota vastgesteld door de Raad. Op 26 november wordt de productenraming vastgesteld door B&W.

#### Najaarsnota

- De totale doorlooptijd is 8 weken. Van de start met het verstrekken van de formats en startbrief op 3 september, tot het vaststellen in de Raad op 1 nov. Op 18 september verschijnt de septembercirculaire, deze is op 2 oktober geanalyseerd.
- Op 8 oktober wordt de najaarsnota vastgesteld door B&W en DT.
- Op 10 oktober wordt de nota verzonden naar de Raad en op 1 november wordt deze vastgesteld door de Raad.

# C. Verbetermaatregelen

## 1. Het herontwerpen van de planning & control cyclus

<b>Toelichting</b>	Het herontwerpen van de planning & control cyclus behelst het opnieuw ontwerpen en inrichten van de planning & control cyclus op basis van de door de gemeente Dalfsen geformuleerde (en nog te formuleren) uitgangspunten en randvoorwaarden. Belangrijk is dat een integrale cyclus ontstaat, waarbij Collegeprogramma, Begroting en Jaarrekening inhoudelijk goed op elkaar aansluiten, maar waarbij ook samenhang is tussen Begroting, Directieplan en Afdelingsplannen (voor zover deze documenten in de nieuwe cyclus nog bestaan). Ook het introduceren van voortgangsgesprekken (tussen budgethouder en afdelingshoofd, tussen afdelingshoofd en directie, tussen directie en college, etc.) kan onderdeel zijn van de herontworpen P&C-cyclus.
<b>Type verbetermaatregel</b>	Algemeen
<b>Aard van de verbetermaatregel</b>	Fundamenteel
<b>Relatie met andere verbetermaatregelen</b>	- Verbetermaatregel 2 - Verbetermaatregel 10
<b>Mogelijke fasering</b>	- Herontwerp P&C cyclus - Implementatie nieuwe P&C cyclus
<b>Oplossing voor bevinding(en)</b>	- Samenhang tussen bestuurlijke en ambtelijke P&C-cyclus - Jaarrekening wordt op dit moment na de Voorjaarsnota in de Raad behandeld - Relatie tussen beleidscyclus en P&C-cyclus - Lange processen voor het opstellen van P&C-documenten - Wens bij de Raad voor meer actuele informatie

## 2. Het beschrijven van doel, rol en functie van de planning & control instrumenten (inclusief opleiding / training)

<b>Toelichting</b>	Het beschrijven van doel, rol en functie van de verschillende P&C documenten kan Raad, College en ambtelijke organisatie helpen om de documenten beter te begrijpen (waar is het document voor bedoeld? Hoe moet ik een begroting lezen?) en het bewustzijn / belang van P&C verder te vergroten. De beschrijving kan middels informatieve bijeenkomsten aan Raad, College en ambtelijke organisatie worden gepresenteerd. De beschrijving kan structureel onderdeel worden voor opleidings-/trainingsprogramma's voor raadsleden en nieuwe medewerkers.
<b>Type verbetermaatregel</b>	Algemeen
<b>Aard van de verbetermaatregel</b>	Quick Win
<b>Relatie met andere verbetermaatregelen</b>	- Verbetermaatregel 1 - Verbetermaatregel 10
<b>Mogelijke fasering</b>	- Uitvoeren voor of na verbetermaatregel 1
<b>Oplossing voor bevinding(en)</b>	- Raad heeft beperkt zicht op de documenten in de

- P&C-cyclus
- Bewustzijn van P&C bij met name Raad en afdelingshoofden

### 3. Het SMART formuleren van doelstellingen en het werken met indicatoren (inclusief kaderstelling op de methodologie en training / opleiding)

<b>Toelichting</b>	Het SMART formuleren van het beleid (in termen van meetbare doelstellingen en bijbehorende indicatoren) kan een bijdrage leveren aan het verbeteren van de kwaliteit van de P&C-documenten, maar ook van beleidsnota's en raadsvoorstellen. Door aan de voorkant beter en scherper te definiëren wat we willen, wordt tussentijdse (bij)sturing beter mogelijk en wordt ook de kwaliteit van de verantwoording beter en eenvoudiger. Door het SMART formuleren van het beleid wordt het mogelijk om de relatie te leggen tussen de prestaties / maatschappelijke effecten en de financiële middelen die daarvoor worden ingezet door Raad, College en ambtelijke organisatie. Het SMART formuleren van beleid is een vaardigheid die middels training / opleiding moet worden bewerkstelligd. Voorafgaand daaraan moet een gemeentebrede methodologie voor het SMART formuleren van beleid worden afgesproken, zodat iedereen weet wat onder een prestatie, KPI, indicator, etc. wordt verstaan.
<b>Type verbetermaatregel</b>	Beleidscontrol
<b>Aard van de verbetermaatregel</b>	Fundamenteel
<b>Relatie met andere verbetermaatregelen</b>	- Verbetermaatregel 4 - Verbetermaatregel 5
<b>Mogelijke fasering</b>	- Ontwikkelen methodologie - Training / opleiding - Toepassing / implementatie
<b>Oplossing voor bevinding(en)</b>	- Beperkte aandacht voor beleidscontrol - Ontbreken van goede stuurinformatie - Huidig beleid niet inzichtelijk

### 4. Het huidige beleid digitaal ontsluiten

<b>Toelichting</b>	In de programmabegroting is per programma een overzicht van het huidige beleid opgenomen. De kennis van dit huidige beleid binnen de gemeente is beperkt gebleken. In de algemene trend naar meer digitale(re) en/of 'doorklikbare' rapportages, kan het huidige beleid digitaal worden ontsloten door de beleidsdocumenten op intranet per programma (als naslagwerk) te plaatsen, toegankelijk voor Raad, College en ambtelijke organisatie
<b>Type verbetermaatregel</b>	Beleidscontrol
<b>Aard van de verbetermaatregel</b>	Quick Win
<b>Relatie met andere verbetermaatregelen</b>	- Verbetermaatregel 3
<b>Mogelijke fasering</b>	- Geen
<b>Oplossing voor bevinding(en)</b>	- Huidig beleid niet inzichtelijk

## 5. Het meten en monitoren van het beleid en de bijbehorende indicatoren

<b>Toelichting</b>	Het SMART formuleren van beleid (formuleren van meetbare doelstellingen en bijbehorende indicatoren) wil nog niet automatisch zeggen dat alle indicatoren ook nu al gemeten (kunnen) worden. Hiervoor zijn op onderdelen (aanvullende) meetsystemen nodig. Voor zover er nu papieren meetsystemen zijn, zullen deze wellicht digitaal ontsloten kunnen worden. Daar waar er nu digitale meetsystemen zijn, kunnen deze gekoppeld worden, zodat met één druk op de knop relevante rapportages c.q. informatie kan worden gegenereerd.
<b>Type verbetermaatregel</b>	Beleidscontrol
<b>Aard van de verbetermaatregel</b>	Fundamenteel
<b>Relatie met andere verbetermaatregelen</b>	- Verbetermaatregel 3
<b>Mogelijke fasering</b>	- Inventariseren 'witte vlekken' meetsystemen - Opstellen PvA - Implementatie PvA
<b>Oplossing voor bevinding(en)</b>	- Bepaalde monitoring / meting van (uitvoering van) beleid

## 6. Het optimaliseren van het proces van het opstellen van de begroting en jaarrekening

<b>Toelichting</b>	In het proces van het opstellen van de begroting en jaarrekening blijken nog diverse verbetermogelijkheden aanwezig te zijn. Deze richten zich vooral op het (efficiënter) verzamelen / consolideren van informatie, door middel van een beter gebruik / ondersteuning van ICT-middelen.
<b>Type verbetermaatregel</b>	Financial control / beleidscontrol
<b>Aard van de verbetermaatregel</b>	Quick win
<b>Relatie met andere verbetermaatregelen</b>	- Verbetermaatregel 7 - Verbetermaatregel 10 - Verbetermaatregel 13
<b>Mogelijke fasering</b>	- Analyse van verbetermogelijkheden - Implementatie van verbetermogelijkheden
<b>Oplossing voor bevinding(en)</b>	- Lange processen voor het opstellen van P&C-documenten

## 7. Het verbeteren van de huidige budgetteringsmethodiek

<b>Toelichting</b>	De huidige budgetteringsmethodiek is grotendeels gebaseerd op de methodiek van 'historische budgetten', gecorrigeerd voor inflatie, tenzij er sprake is van substantiële veranderingen / ontwikkelingen. Dit betekent in de praktijk dat ieder individueel deelbudget moet worden bekeken, beoordeeld en opnieuw vastgesteld. Gangbare alternatieven zijn zero-based budgetting en activity based budgetting. Door meer te werken met normen (bijv. x% opleidingskosten, y% externe inhuur, z tijdsbesteding per verstrekte vergunning, etc.) kan een kwalitatief betere, maar ook efficiëntere manier van budgetteren worden gerealiseerd, die zich ook beter leent om financiële scenario's door te rekenen, bijvoorbeeld in situaties van bezuinigingen. Hierdoor ontstaat meer
--------------------	--

	grip op de financiën van de gemeente.
<b>Type verbetermaatregel</b>	Financial control
<b>Aard van de verbetermaatregel</b>	Fundamenteel
<b>Relatie met andere verbetermaatregelen</b>	- Verbetermaatregel 6
<b>Mogelijke fasering</b>	- Analyse alternatieve budgetteringsmethodieken - Implementatie van alternatieve budgetteringsmethodieken
<b>Oplossing voor bevinding(en)</b>	- Betere grip op financiën - Lange processen voor het opstellen van P&C-documenten

#### 8. Het invoeren van een verplichtingenadministratie

<b>Toelichting</b>	Het hanteren van een verplichtingenadministratie kan het inzicht in de uitputting van de budgetten verbeteren. Het budgetheer wordt daardoor verbeterd, waardoor naar verwachting overschrijdingen en/of onderschrijdingen minder vaak voorkomen. Hierdoor ontstaat meer grip op de financiën van de gemeente.
<b>Type verbetermaatregel</b>	Financial control
<b>Aard van de verbetermaatregel</b>	Regulier
<b>Relatie met andere verbetermaatregelen</b>	- Verbetermaatregel 13 - Verbetermaatregel 14
<b>Mogelijke fasering</b>	- Geen
<b>Oplossing voor bevinding(en)</b>	- Betere grip op financiën

#### 9. Het realiseren van de verbeterpunten vanuit de managementletter / accountantsverslag van de accountant

<b>Toelichting</b>	Door de accountant zijn in de managementletter en in het accountantsverslag diverse opmerkingen gemaakt rondom risicomanagement, interne beheersing en interne controle. Deze maken voor het overgrote deel onderdeel uit van planning & control. De verbeterpunten zullen geïmplementeerd moeten worden.
<b>Type verbetermaatregel</b>	Financial control, risicomanagement, interne controle
<b>Aard van de verbetermaatregel</b>	Regulier
<b>Relatie met andere verbetermaatregelen</b>	-
<b>Mogelijke fasering</b>	- Implementeren van verbeterpunten managementletter / accountantsverslag
<b>Oplossing voor bevinding(en)</b>	- Betere grip op financiën - Beperkt risicobewustzijn

#### 10. Het organiseren van een training Financiën (inclusief het leren werken met het financieel systeem) voor afdelingshoofden

<b>Toelichting</b>	Door de kennis van afdelingshoofden over financiën (in het algemeen) en het werken met het financieel systeem te vergroten, worden afdelingshoofden minder afhankelijk van de ondersteuning van de financiële adviseurs. De financiële adviseurs krijgen daardoor meer tijd om zich met advisering, financial control en beleidscontrol bezig te houden. Ook worden betere randvoorwaarden gecreëerd dat afdelingshoofden invulling kunnen geven aan hun integrale managementverantwoordelijkheid.
--------------------	--

<b>Type verbetermaatregel</b>	Financial control
<b>Aard van de verbetermaatregel</b>	Quick Win
<b>Relatie met andere verbetermaatregelen</b>	- Verbetermaatregel 1 - Verbetermaatregel 2 - Verbetermaatregel 6 - Verbetermaatregel 13 - Verbetermaatregel 14 - Verbetermaatregel 16
<b>Mogelijke fasering</b>	- Geen
<b>Oplossing voor bevinding(en)</b>	- Bewustzijn van P&C bij met name afdelingshoofden - Minder afhankelijkheid van financiële adviseurs - Verantwoordelijkheid meer bij het afdelingshoofd

### 11. Heroverweging van tijdschrijven (inclusief implementatie)

<b>Toelichting</b>	In de huidige situatie wordt door iedere medewerker tijd geschreven. De informatie wordt vooral gebruikt voor capaciteitsplanning en kostentoerekening. Het sturen op werkelijke uren vindt in mindere mate plaats. Dit zegt vraagtekens bij het gebruik van tijdregistratie (door iedereen). Afhankelijk van de gewenste manier van aansturing van de ambtelijke organisatie, kan er overwogen worden de tijdregistratie af te schaffen (of voor bepaalde groepen medewerkers). Indien besloten wordt wel met tijdregistratie door te gaan, zullen de tijdschrijfcodes opgeschoond kunnen worden en zal nadrukkelijker gestuurd moeten gaan worden op productiviteit (werkelijke uren versus geraamde uren).
<b>Type verbetermaatregel</b>	Financial control
<b>Aard van de verbetermaatregel</b>	Regulier
<b>Relatie met andere verbetermaatregelen</b>	- Verbetermaatregel 16
<b>Mogelijke fasering</b>	- Heroverweging van tijdschrijven - Implementatie van hernieuwde tijdschrijven
<b>Oplossing voor bevinding(en)</b>	- Beperkt gebruik van tijdschrijfgegevens

### 12. Expliciet beleggen van de verantwoordelijkheid van planning & control

<b>Toelichting</b>	Door de verantwoordelijkheid voor planning & control expliciet binnen de ambtelijke organisatie te beleggen, wordt de doorontwikkeling van de planning & control geborgd. Tevens zal dit een positief effect hebben op de (efficiënte) uitvoering van de planning & control cyclus. Er zijn verschillende plekken (bijvoorbeeld bij Financiën of bij de Directiestaf) in de organisatie waar de verantwoordelijkheid voor de planning & control belegd kan worden.
<b>Type verbetermaatregel</b>	Financial control
<b>Aard van de verbetermaatregel</b>	Quick Win
<b>Relatie met andere verbetermaatregelen</b>	- Verbetermaatregel 15 - Verbetermaatregel 16
<b>Mogelijke fasering</b>	- Geen
<b>Oplossing voor bevinding(en)</b>	- Samenwerking tussen Financiën en stafmedewerker - Aandacht voor (doorontwikkeling van) planning & control

13. Strakkere sturing / toezicht door de directie op het verloop van de planning & control processen en de verantwoordelijkheden van de afdelingshoofden daarin

<b>Toelichting</b>	Door als Directie beter te sturen c.q. toezicht te houden op het verloop van de P&C-processen en de verantwoordelijkheden van de afdelingshoofden daarin, kan de samenwerking tussen de afdeling Financiën en de afdelingshoofden worden verbeterd. Ook kan dit resulteren in kortere doorlooptijden voor het opstellen van de planning & control instrumenten.
<b>Type verbetermaatregel</b>	Financial control
<b>Aard van de verbetermaatregel</b>	Quick Win
<b>Relatie met andere verbetermaatregelen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verbetermaatregel 6</li> <li>- Verbetermaatregel 8</li> <li>- Verbetermaatregel 10</li> <li>- Verbetermaatregel 14</li> <li>- Verbetermaatregel 16</li> </ul>
<b>Mogelijke fasering</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Continu proces</li> </ul>
<b>Oplossing voor bevinding(en)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Samenwerking tussen Financiën en afdelingshoofden</li> <li>- Lange processen voor het opstellen van P&amp;C-documenten</li> </ul>

14. Verbeteren van het budgetbeheer door rapportages / dashboards

<b>Toelichting</b>	Standaard rapportages voor budgetbeheer ontbreken in de huidige situatie. Deze rapportages kunnen maandelijks (of frequenter) worden opgesteld (in papieren vorm) of er kan gebruik worden gemaakt van de mogelijkheden om real-time in digitale vorm rapportages te generen. Deze rapportages (of rapportagevormen) kunnen ook gebruikt worden voor de P&C documenten.
<b>Type verbetermaatregel</b>	Financial control
<b>Aard van de verbetermaatregel</b>	Regulier
<b>Relatie met andere verbetermaatregelen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verbetermaatregel 8</li> <li>- Verbetermaatregel 10</li> <li>- Verbetermaatregel 16</li> </ul>
<b>Mogelijke fasering</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Keuze vorm rapportages (papier of digitaal)</li> <li>- Implementatie budgetbeheerrapportages</li> </ul>
<b>Oplossing voor bevinding(en)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bewustzijn van P&amp;C bij afdelingshoofden</li> <li>- Minder afhankelijkheid van financiële adviseurs</li> <li>- Verantwoordelijkheid meer bij het afdelingshoofd</li> </ul>

15. Uitbreiden van de formatie en/of inrichten van een controlfunctie binnen de organisatie

<b>Toelichting</b>	Gelet op de verbetermaatregelen op het gebied van planning & control en de wens om meer werk te maken van planning & control, lijkt uitbreiding van de formatie op het gebied van planning & control een logische consequentie. Deze extra capaciteit kan worden ingezet bij de afdeling Financiën (uitvoerend), bij de directiestaf (beleidsmatig), als aparte functionaris Planning & Control (meer los van financiën) of als controlfunctionaris / controlfunctie.
<b>Type verbetermaatregel</b>	Algemeen
<b>Aard van de verbetermaatregel</b>	Fundamenteel

<b>Relatie met andere verbetermaatregelen</b>	- Alle verbetermaatregelen
<b>Mogelijke fasering</b>	- Besluitvorming uitbreiding formatie P&C - Realiseren uitbreiding formatie P&C
<b>Oplossing voor bevinding(en)</b>	- Meer aandacht voor planning & control - Betere samenwerking tussen Financiën en afdelingshoofden

#### 16. Besturingsmodel van integraal management nader uitwerken in taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden

<b>Toelichting</b>	Hoewel niet expliciet onderzocht, zijn er aanwijzingen dat de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de integrale manager, het afdelingshoofd en/of de budgethouder niet voldoende duidelijk zijn gedefinieerd en /of dat niet iedereen kennis heeft van de afspraken/spelregels. Het verdient aanbeveling de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden expliciet te beschrijven en op onderdelen te verduidelijken / aan te scherpen. Het besturingsmodel zal vervolgens uitgedragen moeten worden en er zal gestuurd moeten worden op het gewenste gedrag.
<b>Type verbetermaatregel</b>	Algemeen
<b>Aard van de verbetermaatregel</b>	Regulier
<b>Relatie met andere verbetermaatregelen</b>	- Verbetermaatregel 10 - Verbetermaatregel 11 - Verbetermaatregel 12 - Verbetermaatregel 14 - Verbetermaatregel 16
<b>Mogelijke fasering</b>	- Beschrijven TBV integraal management - Uitdragen en monitoren gedrag
<b>Oplossing voor bevinding(en)</b>	- Bewustzijn van P&C bij met name afdelingshoofden - Minder afhankelijkheid van financiële adviseurs - Verantwoordelijkheid meer bij het afdelingshoofd



---

## ***D. Planning & Control the Easy Way***



# Planning & Control the Easy Way

*Het is maandagochtend. Ik ben op weg naar Dick Roodenburg, concerncontroller van de gemeente Westplas. Er is veel veranderd sinds de gemeente een aantal jaren geleden begonnen is met 'P&C the Easy Way'. Ik mag een dagje meelopen met Dick om 'the Easy Way' zelf te kunnen ervaren.*

Ik word ontvangen in de werkkamer van Dick. De koffie smaakt goed en ook voor koek is gezorgd. "Je wilt vast weten wat dat is, P&C the Easy Way?", begint Dick. Dat klopt. "Ik heb er al het een en ander over gelezen. Ik ben met name benieuwd of the Easy Way heeft geresulteerd in een zichtbare verbetering van de sturing en verantwoording in jullie gemeente", zo geef ik vragend aan.

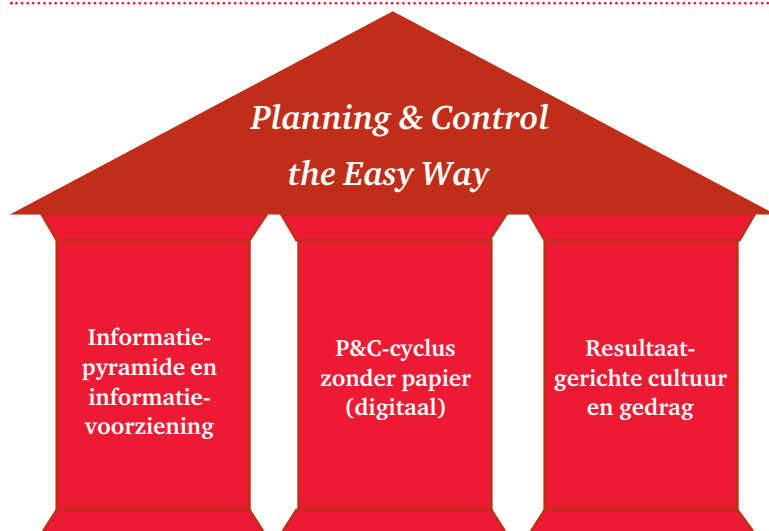
Dick bevestigt: "Het klinkt tegenstrijdig, maar het is ons gelukt om planning & control beter én eenvoudiger te maken. Een efficiënte en effectieve gemeentelijke organisatie komt daarmee echt binnen handbereik. P&C the Easy Way is eigenlijk het beste samen te vatten in drie centrale gedachten (zie figuur 1): opbouw van prestaties en effecten in een volledige informatiepyramide (van hoog tot laag), digitalisering van de P&C-cyclus (geen papier meer in zowel planning als verantwoording) en creatie van een resultaat-

gerichte cultuur door training en scherpe voortgangs- en beoordelingsgesprekken. Consequente doorvoering van deze principes heeft geleid tot spectaculaire veranderingen, die weer hebben geleid tot nieuwe ideeën en verbeteringen."

Ik krijg een korte toelichting op het verloop van de dag. De agenda van Dick laat zien dat hij einde van de ochtend twee voortgangsgesprekken heeft met twee individuele MT-leden.

Dick licht toe: "In deze voortgangsgesprekken kijken we of de door de gemeente gewenste prestaties worden gehaald en of de door de Raad geformuleerde maatschappelijke effecten worden gerealiseerd. Die gesprekken houden we iedere maand. Dat lijkt frequent, maar door de sterk verbeterde informatievoorziening zijn we sneller geïnformeerd en kunnen we dus vaker bijsturen."

**Figuur 1: drie pijlers van P&C the Easy Way**



Dick geeft aan dat hij de gesprekken nog moet voorbereiden. Ik kijk mee, terwijl Dick zijn computer opstart.

Op zijn scherm verschijnen de meest actuele cijfers van de gemeente. Het lijkt een beetje op een cockpit van een vliegtuig of de beurskoersen, maar dan in een gemeentelijke context. De informatie is overzichtelijk gegroepeerd en door het gebruik van verschillende kleuren is eenvoudig te zien hoe de gemeente ervoor staat.

Dick klikt een paar keer en beoordeelt de informatie. Naar aanleiding van mijn vragende blik, vertelt Dick: "Dit is het sturingsysteem van de gemeente, zeg maar ons planning & control systeem. Informatie is hierin real-time beschikbaar. Niet alleen financiële informatie, maar ook informatie over prestaties, projecten en maatschappelijke effecten. Het systeem vormt als het ware een paraplu boven alle andere automatiseringssystemen binnen de gemeente. Op basis van de informatie uit dit systeem wordt de gemeente bestuurd. De verbeterde informatievoorziening is een belangrijk onderdeel van P&C the Easy Way en is een katalysator gebleken voor de gewenste veranderingen".

Het is tijd geworden om naar de voortgangsgesprekken te gaan. Ik luister aandachtig mee. Het valt op dat de voortgangsgesprekken in een transparante en open sfeer verlopen.

Er lijkt geen twijfel te zijn over de juistheid van bepaalde cijfers, het sturingsysteem wordt zonder discussie als hulpmiddel tijdens het gesprek gebruikt.

Af en toe worden door Dick kritische vragen gesteld, maar er vallen geen harde woorden. "Dat hoort bij mijn rol als controller", vertelt Dick na afloop van het gesprek. "Ik ben strategisch adviseur van het management en lever gevraagd en ongevraagd advies. Ik moet dus weten wat er speelt. Dat doe ik niet alleen vanachter het beeldscherm, maar daarvoor gebruik ik ook deze voortgangsgesprekken. Daardoor kan ik aan mijn rol als controller nog beter invulling geven. En door nu al kritische vragen te stellen, zorg ik aan de voorkant voor een stuk kwaliteitsbewaking. En dat komt de kwaliteit van nota's ter besluitvorming in MT, College of Raad ten goede."

Dick geeft aan dat er binnen de gemeente wel degelijk stevig gestuurd wordt, heel anders dan een aantal jaren terug. "Van hoog tot laag in de ambtelijke organisatie

heeft iedereen periodiek overleg met zijn direct leidinggevende", zo geeft Dick aan. "Alle informatie ligt vanuit het sturingsysteem dan transparant op tafel. Verantwoordelijkheden zijn ook helder, dus niemand kan zijn kop meer in het zand steken. En mocht een leidinggevende zijn medewerkers onvoldoende aanspreken, dan wordt hij/zij daar wel weer op aangesproken door zijn direct leidinggevende. Zo houdt de resultaatgerichte cultuur zichzelf in stand".

Ik kijk verwonderd. De beschrijving van Dick komt niet echt overeen met het beeld dat ik van gemeenten heb. Dick vervolgt: "Ik ben van mening dat er vroeger helemaal niet gestuurd werd binnen de gemeente. Alles werd met de mantel der liefde bedekt. Verantwoordelijkheden waren niet helder en informatie was vaak onjuist, onvolledig en ontoegankelijk. En het beleid was per definitie ambitieus, maar niet al te SMART opgeschreven. Discussies in de Raad en het College gingen daarom vooral over ad-hoc zaken, terwijl er nu veel planmatiger en meer gestructureerd wordt gestuurd, kijkend naar de langere termijn toekomst van de gemeente. De economische crisis van een aantal jaren geleden zijn wij als gemeente ook heel goed doorgekomen, omdat we snel en slagvaardig konden reageren op signalen van burgers en bedrijven uit onze gemeente. Lastige keuzen konden goed worden onderbouwd en daardoor verliep de bestuurlijke besluitvorming ook relatief snel."

Een dame klopt op de deur. Zij komt de lunch brengen. Het is al middag. Wat gaat de tijd snel. Tijdens de lunch vertelt Dick verder. Het wordt mij duidelijk dat training een belangrijk onderdeel is geweest van 'P&C the Easy Way'. Alle lagen van de organisatie hebben specifieke opleidingen gehad vooral gericht op de daadwerkelijke verandering in gedrag. Zo hebben beleidsmedewerkers training gehad in het SMART formuleren van beleid en hebben leidinggevendenden geleerd hoe je elkaar kunt en moet aanspreken op de werkplek.

*“Leuk en aangenaam leesbaar stuk! Als controller droom je er bijna automatisch bij weg. De systeemtechnische kant van ‘P&C the Easy Way’ moet mogelijk zijn. Maar hoe krijg je budgethouders, managers, directie mee in deze omslag? Dát is de werkelijke uitdaging. Sterk in het artikel is de ‘out of the box’ integrale aanpak. Dan is er de informatievoorziening voor de raad en de interactiviteit m.b.t. het realiseren van beleid. De informatievoorziening zoals geschetst is goed, zolang iedereen inderdaad dezelfde informatie krijgt. De beleidsambtenaar gaat structureel communiceren met raadsleden. Wat te denken van de duale positie van de wethouders? In mijn ervaring wordt het politieke deel van beleidstukken nog steeds vooral door de wethouders beïnvloed. Met de hier beschreven aanpak wordt dit nogal op z’n kop gezet.”*

Floris van Loon, hoofd Financiën  
Afvval Energiebedrijf gemeente  
Amsterdam

Dick gaat verder: “Het woord afrekenen had jaren lang een negatieve lading. Het werd gebruikt als argument om resultaatgerichtheid en daarmee professionalisering tegen te houden. Maar dat bleken vooral de angsten van sommige medewerkers te zijn om daadwerkelijk aangesproken te worden op de eigen prestaties.

Met the Easy Way hebben we dat weten te doorbreken, mede dankzij nieuwe bestuurders en leidinggevenden, die hier werk van hebben gemaakt. Het wordt nu als heel gewoon gezien als je elkaar feedback geeft. Dat scherpt de vermogens van individuen en daarmee van de hele gemeentelijke organisatie. Sterker nog, we hebben hierdoor ook een veel scherper beeld gekregen van onze ‘high-performers’,

die zich in de nieuwe setting veel meer gewaardeerd voelen.”

Begin van de middag staan er geen afspraken in de agenda van Dick. Nu mij duidelijk is geworden welke centrale rol het sturingsysteem inneemt, lijkt het mij interessant hier iets verder in te duiken. Dick loopt met mij een paar kamers verder waar de applicatiebeheerders zitten.

Het sturingsysteem blijkt opgebouwd te zijn volgens één informatiepyramide, beginnend bij de maatschappelijke effecten en zo door tot op het niveau van producten en activiteiten. Voor elk programma, product en/of activiteit zijn zo’n 3-4 indicatoren gedefinieerd, waarop gestuurd wordt.

Op basis van deze informatiepyramide zijn weer indicatoren gedefinieerd die iets zeggen over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid.

Eén van de applicatiebeheerders richt zich tot ons: “Het sturingsysteem is opgebouwd vanuit de gedachte dat het merendeel van de taken van een gemeente bestaat uit ‘going concern’. Een klein deel van de taken zijn bestuurlijke prioriteiten, welke door de Raad worden gedefinieerd. De informatiepyramide is gebouwd rond de ‘going concern taken’. Afhankelijk van de bestuurlijke prioriteiten, wordt de informatiepyramide uitgebreid of krijgen bestaande activiteiten in de pyramide een extra label”

Hij laat vervolgens in het systeem een aantal dingen zien. Het sturingsysteem blijkt het ‘kloppend hart’ van de gemeente te zijn. Niet alleen de ambtelijke organisatie, maar ook het College en raadsleden kunnen het systeem raadplegen via internet. Door in te loggen met een persoonlijk wachtwoord, komt op maat toegesneden informatie beschikbaar. Deze ligt voor raadsleden uiteraard op een ander niveau dan voor een ambtelijke medewerker, zo wordt mij duidelijk.

Vanuit het sturingsysteem wordt bijvoorbeeld ook de gemeentelijke website geactualiseerd en het sturingsysteem blijkt tevens dienst te doen als raadsinformatiesysteem.

Eind van de middag staat een overleg met de gemeentesecretaris op het programma. Ook hier mag ik weer aanschuiven. De gemeentesecretaris vertelt vol enthousiasme en overgave over haar ervaringen. Zij komt mij over als het type dat mensen weet te overtuigen. Het wordt mij duidelijk dat P&C the Easy Way zijn consequenties heeft gehad voor de organisatie. De vroegere afdeling Planning & Control is verdwenen, omdat er niet zoveel mensen meer nodig waren voor het maken van de planning & control instrumenten.

De gemeentesecretaris geeft aan: “Dit werk wordt nu gedaan door de integrale managers zelf, maar is zo geïntegreerd met het primaire proces, dat zij het ervaren als een normaal onderdeel van hun dagelijkse werk, en zo hoort het ook”.

*“Interessant artikel dat helemaal aansluit op actuele ontwikkelingen. Volledig me eens dat veel van de P&C- werkzaamheden gedigitaliseerd kunnen en moeten worden.*

*Ofer een paperloze P&C ontstaat is voor mij nog een vraag. Een resultaatgerichte cultuur en gedrag is naar mijn mening van minstens net zo groot belang. De overheidswerkgevers zullen systematisch aandacht moeten besteden aan het verhogen van de arbeidsproductiviteit. De noodzaak daartoe is nu groter dan ooit. Het digitaliseren van P&C kan aan bezuinigingen een substantiële bijdrage leveren.”*

Wim van Duijn  
voormalig hoofd Concernstaf en  
concerncontroller gemeente Haarlem

Er zijn daarnaast extra applicatiebeheerders aangesteld om het sturingsysteem te onderhouden en verder te ontwikkelen. Dat lijkt mij inderdaad geen overbodige luxe, nu ik het systeem gezien heb. Ook is een aantal 'strategen' aan de Concernstaf toegevoegd voor het beheer van de doelenboom en de informatiepyramide die aan het sturingsysteem ten grondslag liggen. "Maar per saldo is de formatie op het gebied van planning & control eerder teruggebracht dan toegenomen, terwijl de besturing van de gemeente sterk is verbeterd", zo geeft de gemeentesecretaris aan.

Toch moet de gemeentesecretaris toegeven dat de verandering ook zijn minder mooie momenten heeft gekend. "Ik steek niet onder stoelen of banken dat we van sommige medewerkers noodgedwongen afscheid hebben moeten nemen. Een aantal mensen bleek niet over de gewenste competenties te beschikken of wilde niet de slag maken naar meer zakelijkere werkverhoudingen. Dat is soms pijnlijk, maar voor mij is dat een logische consequentie van de ingeslagen weg. Een excellente gemeentelijke organisatie kan niet zonder goed personeel.

Ieder individu in onze organisatie weet ook precies wat zijn/haar bijdrage is aan de doelen op het hoogste abstractieniveau. Hoe klein die bijdrage soms ook is. We hebben in het personeelsbeleid ook een directe koppeling gelegd met de individuele prestaties van de medewerker en zijn/haar beloning."

Het loopt tegen het einde van de middag, maar de werkdag van Dick is nog niet afgelopen. Dick moet vanavond aanwezig zijn bij de Raadsvergadering. "Wees niet bang dat ik elke dag dit soort dagen heb. Morgenochtend begin ik gewoon wat later", grapt hij.

We zijn ruim op tijd aanwezig in de raadszaal. Een enkel raadslid is al aanwezig. Terwijl Dick met de griffier een soort van

voorbespreking heeft, raak ik in gesprek met één van de aanwezige raadsleden, mevrouw Van Zaanen.

Uit haar verhaal maak ik op dat de dikke planning & control instrumenten van vroeger zijn verdwenen. In plaats daarvan kan op elk moment van de dag in het sturingsysteem inzicht worden verkregen in de geformuleerde doelen, de voortgang en de verantwoording daarover. "In het systeem staat minstens net zoveel informatie als in een vroegere papieren begroting, maar dan veel toegankelijker en actueler", zo geeft mevrouw Van Zaanen aan.

Het blijkt dat de begroting en de jaarrekening nog wel worden gemaakt, omdat deze documenten wettelijk verplicht zijn. Maar dat gebeurt letterlijk met één druk op de knop vanuit het sturingsysteem. Diverse medewerkers binnen de gemeentelijke organisatie leveren hiervoor de informatie aan, maar de meeste informatie wordt via automatische koppelingen uit onderliggende systemen verzameld.

De tijd en dus ook kosten voor het opstellen van een begroting en jaarrekening blijkt in vergelijking met voorgaande jaren ook drastisch verminderd. De begroting wordt nu in een paar weken opgesteld, terwijl de jaarrekening eind januari ter besluitvorming klaar ligt.

*"Verfrissend artikel. Ik zie het als verre toekomst gelet op de benodigde tijd voor het uniformeren van systemen. In het artikel wordt voorbijgegaan aan het dualisme. Het debat hoort volgens mij in de raad thuis. Tevens kan de koppeling tussen prestaties en middelen nog nadrukkelijker worden benoemd"*

Arnold van Kraaij  
Controller DMO  
Gemeente Utrecht

Ook de manier waarop de begroting wordt opgesteld, is veranderd, zo wordt mij duidelijk. Om de vier jaar wordt een zogenaamde pxq-begroting opgesteld. Een dergelijke 'zero-based' begroting wordt helemaal vanaf nul opgebouwd. Hierdoor wordt een directe relatie gelegd tussen beschikbare middelen en te realiseren prestaties. Extra wensen van de Raad kunnen met de pxq-begroting in een handomdraai worden doorgerekend op financiële consequenties.

Dick, die inmiddels bij ons is aangeschoven, vult aan: "Op dit moment wordt de pxq-begroting nog om de vier jaar gemaakt, maar nu we dit kunstje onder de knie hebben, verwacht ik dat we binnenkort elk jaar een pxq-begroting gaan opstellen. Dat is onze volgende ontwikkelstap. Dan wordt het ook een stuk makkelijker om gedurende het boekjaar voorspellingen te gaan doen voor het (financiële) resultaat van de gemeente over het resterende jaar. Deze 'rolling forecasts' zijn nu al in het sturingsysteem beschikbaar. Ook voor het maken van 'what-if'-scenario's heb ik het systeem al goed kunnen gebruiken".

Het begint langzaam tot mij door te dringen dat ik een verouderd beeld heb van de functie van controller. In mijn beleving was een controller toch vooral een financiële man/vrouw, een soort meewerkend voorman.

"Voor een controller zijn de financiën nog steeds belangrijk. Maar in tegenstelling tot vroeger hoef ik mij minder bezig te houden met de vraag of de financiële functie wel goed presteert", zo geeft Dick aan. "Dat moet gewoon op orde zijn, daarvoor is het hoofd van de financiële administratie verantwoordelijk".

Dick licht toe dat de invoering van een verplichte 'harde' maandafsluiting een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de verbetering van de financiële functie. De jaarrekening is nu niet meer dan de

12e maandrapportage. Ook in de factuur-afhandeling en –verwerking zijn de doorlooptijden met de helft verminderd d.m.v. workflow en digitale facturering. Dick: “Via het sturingsysteem heb ik – net als het primaire proces – ook inzicht in de prestaties van de ondersteunende taken, waaronder de financiële functie. Ik heb altijd actueel inzicht in het 100% gebruik van verplichtingen, om maar eens een voorbeeld te noemen”.

De Raadszaal begint al aardig vol te lopen. De vergadering zal zo wel beginnen. Mevrouw Van Zaanen vervolgt: “De discussies in de raad zijn ook beter geworden, sinds de invoering van P&C the Easy Way. Vooral belangrijke strategische issues komen in de Raad. Daar worden dan interessante debatten over gevoerd. Alle fracties kunnen in die debatten invulling geven aan hun kaderstellende en controlerende rol, maar daarnaast ook ouderwets politiek bedrijven.”

Mevrouw Van Zaanen haalt haar laptop uit haar tas om ons iets te laten zien. “Via het sturingsysteem kunnen wij als raadsleden thuis via internet direct contact leggen met de verantwoordelijke ambtenaren en vragen stellen. Ik krijg dan snel antwoord terug. De vragen en antwoorden zijn voor iedereen te zien, dus ook voor andere raadsleden en de leidinggevenden van de betreffende ambtenaar.”

Mevrouw Van Zaanen geeft aan dat bij het schrijven van een beleidsnota het andersom werkt. De verantwoordelijke ambtenaar kan bij de individuele raadsleden informeel polsen wat zij belangrijk vinden over een specifiek onderwerp of beleidsveld. De opsteller van de nota heeft daarmee direct een goed beeld welke (nieuwe) kaders de Raad wil stellen en wat eventuele politiek heikele punten zijn waar hij bij het schrijven van de nota rekening mee kan houden. “Op deze manier is het contact tussen ambtelijke organisatie en raadsleden veel intensiever geworden, met behoud van ieder zijn eigen rol en verantwoordelijkheid”, zo geeft mevrouw Van Zaanen aan.

Ook voor eenvoudige zaken als begrotingswijzigingen blijkt mevrouw Van Zaanen niet meer naar het gemeentehuis te hoeven. “Vroeger waren wij in raadsvergaderingen een heleboel tijd kwijt met dit soort zaken. Nu wordt dit elektronisch afgehandeld via het sturingsysteem. Er wordt zelfs elektronisch gestemd. Alleen als blijkt dat er verschillende ideeën bestaan binnen de Raad en het onderwerp is dusdanig belangrijk, dan wordt het onderwerp geagendeerd voor de Raadsvergaderingen. De griffie heeft hier een belangrijke rol in.” De Raadsvergadering begint. Het voldoet aan het beeld dat mij vooraf geschetst is; geen langdradige vergadering, maar een

goede discussie. Ook gewoon goed te volgen voor een eenvoudige burger als ik, zo valt mij op.

De publieke tribune zit bovendien vol en dat heb ik in het verleden ook wel eens anders meegemaakt. Na afloop loopt de Raadszaal langzaam leeg.

De dag zit erop. Ik bedank Dick voor zijn rondleiding en toelichting. Ik voel mij verrast en geïnspireerd door de effecten van de invoering van P&C the Easy Way. De kern zit hem toch in een sterk verbeterd informatiemanagement, een verregeande digitalisering en een resultaatgerichte houding van de mensen. Klinkt easy. Ik ga, in gedachten verzonken, op weg naar huis.

## Over de auteurs:

drs. Ron Dubbeldam en drs. Edwin Beckers  
Adviesgroep Binnenlands Bestuur, PricewaterhouseCoopers Advisory N.V.

De personen en gemeente in dit artikel zijn fictief gekozen. Enkele overeenkomst met bestaande personen en/of gemeenten berust volledig op toevalligheid. Wilt u ‘Planning & Control, the Easy Way’ ook in uw gemeente realiseren, bel dan met 088 792 63 09 of mail naar [edwin.beckers@nl.pwc.com](mailto:edwin.beckers@nl.pwc.com).

November 2011

Bij PwC in Nederland werken ruim 4.600 mensen met elkaar samen vanuit 12 vestigingen en drie verschillende invalshoeken: Assurance, Tax & HRS en Advisory. We leveren sectorspecifieke diensten en zoeken verrassende oplossingen, niet alleen voor nationale en internationale ondernemingen, maar ook voor overheden en maatschappelijke organisaties.

© 2011 - PricewaterhouseCoopers Advisory N.V. (KvK 34180287). Alle rechten voorbehouden. In dit document wordt met ‘PwC’ bedoeld PricewaterhouseCoopers Advisory N.V., die een member firm is van PricewaterhouseCoopers International Limited. ‘PwC’ is het merk waaronder member firms van PricewaterhouseCoopers International Limited (PwCIL) handelen en diensten verlenen. Samen vormen deze member firms het wereldwijde PwC-netwerk. Elke member firm in het netwerk is een afzonderlijke juridische entiteit en handelt voor eigen rekening en verantwoording en niet als vertegenwoordiger van PwCIL of enige andere member firm. PwCIL verricht zelf geen diensten voor klanten. PwCIL is niet verantwoordelijk of aansprakelijk voor het handelen of nalaten van welke van haar member firms dan ook, kan geen zeggenschap uitoefenen over hun professionele oordeel en kan hen op geen enkele manier binden.