

# Notitie ‘Optimalisatie P&C cyclus’

Aan: Gemeenteraad van de gemeente Dalfsen

Van: College van burgemeester en wethouders

Datum: 7 november 2023

Onderwerp: Project Optimalisatie van de P&C cyclus

---

## Kernboodschap

Middels deze memo kennis te nemen van de huidige stand van zaken van het project Optimalisatie van de P&C cyclus.

### 1. Inleiding

In maart 2023 heeft het college van de raad de opdracht gekregen om een herziening van de P&C cyclus voor te bereiden. Aanleiding hiervoor was om, mede door het laatste coalitieakkoord en de ambities die daarin staan, enerzijds de raad te voorzien van bruikbare stuurinformatie op hoofdlijnen, anderzijds om een goed te hanteren hoeveelheid werk voor de ambtelijke organisatie te organiseren. Op basis van deze opdracht is er onderzoek gedaan naar de programma-indeling en de bestuursrapportages.

De huidige P&C producten van Dalfsen bevatten veel gegevens, zijn omvangrijk en gedetailleerd en worden met veel inspanning opgesteld. Zij zijn hiermee meer gericht op informatieverstrekking en minder op relevante stuurinformatie. Voor college en raad is het hierdoor zoeken naar de lijn in de stukken. Daarin willen we stap voor stap een kentering in aanbrengen. Met de herziening van de P&C cyclus en het daarvoor opgestarte project is er op gericht om met P&C producten op hoofdlijnen college en raad optimaal te bedienen en de ambtelijke organisatie in staat te stellen te werken aan de belangrijkste thema's en met minder inspanning een verbeterde set producten op te leveren.

Voor de uitvoering van het project is bij de Begroting 2023 een uitvoeringsbudget beschikbaar gesteld en is BMC bereid gevonden ons te helpen bij de doorontwikkeling van de begroting.

### 2. Doel van deze notitie

Het doel van deze notitie is om kennis en inzicht te geven over de uitkomsten van het onderzoek naar de programma-indeling en de bestuursrapportage. Daarnaast wordt er, als onderdeel van de voorgestelde nieuwe programma-indeling, het product doelenbomen toegelicht. In afzonderlijke alinea's worden deze verder uitgewerkt.

Om helder te hebben waar de betreffende documenten een plek hebben in de P&C-cyclus worden eerst de huidige P&C-documenten kort toegelicht.

### 3. De huidige bestuurlijke P&C cyclus

Het geheel van de huidige bestuurlijke P&C cyclus strekt zich uit over drie kalenderjaren. Voorafgaand aan het begrotingsjaar vindt de behandeling plaats van de Perspectiefnota en de Programmabegroting. Tijdens het begrotingsjaar worden de 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> bestuursrapportage opgesteld en na afloop van het begrotingsjaar de jaarrekening. Hieronder volgt een toelichting op de planning & control documenten:

Document	Kenmerk
Perspectiefnota	Deze nota vormt het begin van de jaarlijkse cyclus en is een strategisch document waarin de financiële- en beleidsmatige kaders voor de komende jaren integraal aan de orde komen. De keuzes die in de Perspectiefnota worden gemaakt worden vertaald in de Programmabegroting. Na het vaststellen van de Perspectiefnota bevat de begroting dus in principe geen (politieke) verrassingen meer. In de Perspectiefnota wordt een beeld geschetst van wat op ons afkomt en de keuzes die Dalfsen daarin maakt.
Programma-begroting	De hoofdlijn van de Perspectiefnota wordt vertaald in de programmabegroting waarbij de 3 w-vragen worden beantwoord: Wat willen we bereiken, Wat gaan we daar voor doen en Wat mag het kosten.
1 <sup>e</sup> en 2 <sup>e</sup> Bestuurs-rapportage	Gedurende het jaar rapporteert het college aan de raad over de uitvoering van de begroting van het lopende jaar. De 1 <sup>e</sup> rapportage gaat over de eerst 4 maanden en de 2 <sup>e</sup> rapportage gaat over de eerste 8 maanden.
Jaarverslag en Jaarrekening	Aan het einde van de jaarcyclus wordt verantwoording afgelegd middels de jaarstukken. Aan de ene kant gaat het om verantwoording af te leggen over de realisatie van beleidsdoelen en de daarbij behorende prestaties (jaarverslag). Aan de andere kant wordt het financiële resultaat bepaald en worden verschillen ten opzichte van de begroting toegelicht.

#### 4. Programmabegroting

In artikel 2 van de Financiële verordening gemeente Dalfsen 2020 is onder andere bepaald dat de raad bij aanvang van iedere raadsperiode een programma-indeling voor die raadsperiode vaststelt. De huidige programma-indeling is al meer dan 10 jaar ongewijzigd in gebruik en sluit niet meer aan bij de huidige ambities. Met behulp van externe adviseurs is gekeken welke programma-indeling er meer passend zou zijn om sturing te geven aan de ambities van de gemeente Dalfsen. Hierbij zijn de volgende concept uitgangspunten gehanteerd:

- de begroting sluit vooral aan op de visie 2030 maar ook op het coalitieprogramma 2022-2026.
- relevante beleidsthema's/ -domeinen zijn gebundeld (staan bij elkaar)
- begroting is op de belangrijkste thema's SMART geformuleerd
- bevat minder programma's, want de begroting is dan wendbaarder

Deze uitgangspunten zijn in april in het college en in mei dit jaar in de commissie P&C toegelicht.

Op basis van deze uitgangspunten is door BMC een voorstel gedaan om van de huidige 9 programma's terug te gaan naar 4 programma's. In onderstaand schema staat een voorstel voor de nieuwe indeling en waar de huidige programma's onder vallen.

Voorstel nieuwe indeling	Oude programma's
1. Samen Wonen	3, 8, 2, 9
2. Samen Werken	4, 5
3. Samen Leven	6, 7
4. Samen Besturen, samenwerken en organiseren	1

De aandachtspunten bij bovenstaande indeling zijn dat Sport en cultuur nu deel uitmaken van programma 3 (was programma 5) en WSW en beschut werken onderdeel uitmaken van programma 2 (was programma 7)

De voordelen:

- Met minder programma's is de begroting wendbaarder.
- De nieuwe indeling is logisch van opbouw en sluit aan bij de Toekomstvisie 2030
- Beleidsthema's die bijdragen aan eenzelfde doel staan bij elkaar.

De nadelen:

- Het werken volgens een nieuwe programma-indeling vraagt gewenning, zowel bestuurlijk als ambtelijk.
- Het eerste jaar zal de onderlinge vergelijkbaarheid tussen de oude indeling en de nieuwe indeling lastig zijn (een was-woordt lijst kan hierbij helpen)

## 5. Doelenbomen

Een goed middel om te bepalen of gestelde ambities haalbaar zijn en zoveel mogelijk meetbaar, zijn er doelenbomen opgesteld. Een doelenboom is een schematische weergave van ons eigen vastgestelde beleid. Het geeft een overzicht van activiteiten die gedaan moeten worden om gestelde subdoelen, doelen en maatschappelijk effecten te behalen. In de bijlages bij deze notitie zitten de 10 opgestelde doelenbomen die het vastgestelde beleid weergeven.

De doelenbomen zijn zo opgesteld dat zij een afgebakend geheel vormen zonder de verbanden tussen de doelenbomen onderling uit het oog te verliezen. Hieronder staat een schema met aan welk programma welke doelenboom 'gekoppeld' kan worden:

Programma	Doelenboom
1. Samen Wonen	Openbare orde en veiligheid
	Openbare ruimte
	Verkeer en vervoer
	Klimaat, duurzaamheid en milieu (incl. afval)
	Dienstverlening en burgerzaken
	Wonen, bouwen en ruimtelijke ordening (incl. monumenten en archeologie)
2. Samen Werken en Leren	Economische stimulering (incl. recreatie en toerisme)
3. Samen Leven	Sociaal Domein (incl. onderwijs)
4. Samen Besturen enz.	Bestuur en samenwerken
	Bedrijfsvoering

De doelenbomen geven een schematisch overzicht weer van de te behalen maatschappelijke effecten en welke doelen, subdoelen daar voor behaald moeten worden en welke activiteiten daarvoor nodig zijn.

De huidige doelenbomen zijn opgesteld tot en met de activiteiten die uiteindelijk bijdragen aan de maatschappelijke effecten. Om inzichtelijk te maken wat het kost om deze maatschappelijke effecten te behalen kunnen aan de activiteiten nog middelen en fte's gekoppeld worden. Vanwege de aanzienlijke tijdsinspanning die dit koppelen met zich meebrengt, wordt dit in een volgende fase van het project opgepakt. Hierbij wordt ook nadrukkelijk uitgegaan van een groeimodel ten aanzien van de doorontwikkeling van de P&C documenten. Op deze manier kunnen we stapsgewijs verbeteringen aanbrengen. Ter ondersteuning heeft onze externe adviseur een plan van aanpak geschreven over hoe en op welke wijze deze koppelingen gemaakt kunnen worden.

De voordelen:

- De doelenbomen geven op een inzichtelijke wijze ons beleid weer en laat zien in hoeverre bepaald beleid bijdraagt aan gestelde doelen.
- Met doelenbomen kan beter inzichtelijk gemaakt worden wat de verbanden tussen de verschillende beleidsterreinen zijn.
- Zij dragen bij aan het (meer) integraal werken.

De nadelen:

- Als het beleid wijzigt of er komt nieuw beleid, moeten de doelenbomen bijgewerkt worden.
- Doelenbomen bevatten geen activiteiten die nog niet zijn gevat in beleid.
- Niet alle middelen en fte's kunnen gekoppeld worden de doelenbomen.

Om een beeld te geven van hoe de doelenbomen een plek kunnen krijgen in onze P&C producten (PPN, Begroting en Jaarrekening) zijn in een bijlage een aantal pagina's opgenomen uit de Jaarrekening 2021 van de gemeente Twenterand. Zij werken al een aantal jaren met doelenbomen. Online is dit ook te zien. Bijgevoegde link verwijst naar het programma Sociaal Domein in de Programmabegroting 2024 van de gemeente Twenterand:

<https://twenterand.begrotingsapp.nl/programmabegroting-2024/programma/programma-sociaal-domein#3188061-onderdeel-inleiding>

Zoals is aangegeven wordt er uitgegaan van een groeimodel voor de verdere ontwikkeling van de doelenbomen. Ook zal de inhoud van de doelenbomen onderhouden moeten worden zodat deze blijft aansluiten op het vastgestelde beleid. Punt van onderzoek is nog waar en bij wie deze taak wordt belegd. Hierbij wordt ook nagedacht of de concernstaf programma en strategie hier een rol in kan vervullen. Onze externe adviseur zal, indien nodig, nog gevraagd worden hoe we hierin op een eenduidige manier kunnen werken.

## 6. Bestuursrapportage

In artikel 6 van de financiële verordening gemeente Dalfsen 2020 is bepaald dat het college de gemeenteraad door middel van de bestuursrapportage informeert over de realisatie van de begroting van de gemeente over de eerste vier maanden en de eerste acht maanden van het lopende boekjaar. Het doel van de bestuursrapportage is tweeledig, namelijk:

- Het afleggen van tussentijdse verantwoording
- Het bieden van een mogelijkheid om bij te sturen.

In de bestuursrapportages wordt ingegaan op de voortgang van de prestaties en op het financiële verloop van de begroting. De ontwikkeling van de prestaties wordt in beeld gebracht volgens het stoplichtmodel. Alleen grote afwijkingen worden voorzien van een toelichting. Voor wat betreft de budgetten wordt het verloop en de verwachte uitkomst van de budgetten beoordeeld. De afwijkingen groter dan € 25.000 op de oorspronkelijke ramingen van zowel de baten als de lasten van beleidsvelden en investeringskredieten in de begroting worden toegelicht.

In de huidige P&C cyclus worden er 2 bestuursrapportages opgesteld. De 1<sup>e</sup> bestuursrapportage gaat over de eerste vier maanden van het boekjaar en biedt daarom nog maar weinig inzicht in de voortgang tijdens het begrotingsjaar. Doordat er onvoldoende inzicht is biedt dit de raad te weinig houvast om bij te sturen. Daarom zijn er bij de 1<sup>e</sup> bestuursrapportage minimale bijstellingen. Tevens kan in de huidige 1<sup>e</sup> bestuursrapportage de doorwerking van de meicirculaire niet worden meegenomen omdat deze pas bekend wordt nadat de 1<sup>e</sup> bestuursrapportage is opgesteld. Omdat dit voor de gemeente een belangrijke circulaire is zou het wenselijk zijn om zo snel mogelijk deze doorwerking hiervan in de begroting te verwerken. De 2<sup>e</sup> bestuursrapportage gaat over de eerste acht maanden van het begrotingsjaar maar wordt pas laat in het boekjaar bestuurlijk behandeld. Hierdoor is bijsturen binnen het boekjaar vaak niet meer mogelijk.

In het kader van de verdere doorontwikkeling van de P&C-cyclus en de bijbehorende documenten wordt voorgesteld het aantal bestuursrapportages terug te brengen van twee naar één. Met één (zomer) rapportage over bijvoorbeeld de eerste 6 maanden van het jaar kan de meicirculaire direct worden meegenomen en neemt de informatiewaarde dus toe. Na behandeling, in bijvoorbeeld september, zal de mogelijkheid tot bijsturen toenemen. Tot slot helpt het laten vervallen van een bestuursrapportage de werkdruk voor de ambtelijke organisatie, en met name de afdeling Financiën, te verminderen.

De voordelen:

- Een rapportage over een groter deel van het jaar geeft meer inzicht in de voortgang van prestaties en budgetten waardoor bijsturing tijdig mogelijk is.
- De meicirculaire kan ook worden verwerkt in de zomerrapportage.

- Betere spreiding van de planning- en controlproducten op de raadsagenda. (juni: perspectiefnota, augustus/september: tussenrapportage, november: programmabegroting)
- Bespaart ambtelijke inzet waardoor de werkdruk afneemt.

De nadelen:

- Maar één moment gedurende het jaar om bij te sturen en nieuwe afspraken te maken.
- Beperkt het vermogen om het rekeningresultaat te voorspellen.

## 7. Zero Based Begroten

In het projectplan met betrekking tot de doorontwikkeling van de P&C cyclus is nadrukkelijk benoemd dat Zero Base Begroten (ZBB) geen onderdeel is van dit project. Toch is het goed om dit in het kader van de voorgaande onderwerpen te benoemen als een instrument wat onderzocht en mogelijk toegepast kan gaan worden.

Bij ZBB wordt de begroting opnieuw opgebouwd op basis van de voorgenomen beleidsdoelstellingen, de daarbij behorende werkzaamheden en benodigde middelen. De opgestelde doelenbomen zijn hierbij een goed hulpmiddel. Hiermee is een duidelijke relatie te leggen tussen het te behalen maatschappelijke effect, de (beleids) doelstellingen, de uit te voeren activiteiten en de hoeveelheid mensen en middelen die hiervoor nodig zijn.

Bij ZBB wordt de begroting opnieuw opgebouwd. Dit kan door middel van een benchmark met andere, vergelijkbare, gemeenten of door de begroting volledig vanaf nul weer op te bouwen. In het eerste geval wordt er gekeken waar de op één na goedkoopste gemeente een bepaald beleidsonderdeel voor kan uitvoeren. Dit dient dan als basis voor onze eigen begroting. Daarna kan de begroting opgehoogd worden met "extra's" bovenop het minimaal noodzakelijke. In het tweede geval wordt er op nul begonnen en wordt er aan de hand van het uit te voeren beleid een bedrag aan gekoppeld.

Deze beide methodes wijken af ten opzichte van de huidige manier van begroten waarbij de begroting van het voorgaande jaar vaak leidend is voor de begroting van het nieuwe jaar met een paar (kleine) aanpassingen.

De voordelen:

- De onderbouwing van beleid in de begroting is expliciet gebaseerd is op benodigde ramingen voor het komende jaar (realiteitsgehalte) en niet gebaseerd op oude cijfers/ramingen.
- Er is beter inzicht in kostencomponenten – hoe is het budget (vanaf nul met  $q \times p$ ) nu feitelijk opgebouwd.
- De afwegings- en sturingsmogelijkheden voor het college en raad worden vergroot doordat duidelijk(er) is welke kosten gemeoid gaan met de uitvoering van specifiek beleid.
- Onnodige uitgaven en inefficiënties komen aan het licht en worden ter discussie gesteld doordat al het gemeentelijk beleid en de uitvoeringspraktijk (beschikbare formatie/capaciteit) wordt geanalyseerd.
- Bewustwording wordt gestimuleerd en medewerkers worden uitgedaagd om goed na te denken wat daadwerkelijk voor het komende jaar nodig is en hoe dit zo efficiënt mogelijk is te realiseren.

De nadelen:

- De begroting opbouwen via ZBB vraagt veel van de organisatie en het is een ingrijpend instrument. Om de begroting via ZBB te kunnen opstellen is de medewerking van iedereen nodig. Dit vraagt de nodige tijd (en draagvlak) van de organisatie.
- Externe deskundigheid en begeleiding is noodzakelijk om dit traject goed ten uitvoer te brengen. Dit brengt de nodige kosten met zich mee.
- Vraagt andere denk- en werkwijze budgetbeheerders, waarbij de vraag is of en hoe vlug iedereen hier in mee kan
  - o niet alleen kijken naar gevolgen nieuw beleid, maar wat heb ik echt nodig om gevraagde beleid uit te kunnen voeren;
  - o motiveren waarom bepaalde budgetten echt nodig zijn voor komend jaar (ook de "oude"). Dit kan voor sommige budgetbeheerders lastig zijn.

Wat ook benoemd staat als eerste nadeel, vraagt ZBB veel van de organisatie. Vandaar dat ZBB mogelijk in een volgende fase van de doorontwikkeling van de PC cyclus, als nieuw project, opgepakt gaat worden.

### **8. Communicatie**

De vastgestelde nieuwe programma-indeling zal als eerste met team Financiën worden gedeeld. Zij weten dan welke definitieve wijzigingen er in systemen aangebracht moeten worden. Daarna zal er verdere communicatie plaatsvinden binnen de ambtelijke organisatie zodat iedereen die input moet leveren aan de PPN 2025 – 2028 op de hoogte is van de nieuwe programma-indeling. Zowel voor de raad als voor de ambtelijke organisatie wordt een was-woord overzicht gemaakt. Dit helpt om de vergelijkbaarheid tussen de oude- en de nieuwe programma-indeling te vergemakkelijken.

Tevens zullen de gevolgen van het aanpassen van de frequentie en timing van de bestuursrapportage duidelijk naar alle betrokkenen gecommuniceerd worden.

### **9. Vervolg**

Na besluitvorming door uw raad zal de communicatie, zoals hiervoor genoemd, in gang gezet worden. Daarnaast zal er aan de slag gegaan worden met het aanbrengen van de nodige aanpassingen in de verschillende systemen. Dit vergt zowel een grote inzet van het team Financiën als van diverse andere ambtelijke collega's.

### **10. Bijlagen**

- Doelenbomen
- Voorbeeld doelenbomen in Jaarrekening 2021 Twenterand
- Voorbeeld doelenbomen in Begroting 2024 Twenterand