

# Plan van aanpak Planning en Control

Augustus 2012

## Inleiding

Naar aanleiding van het Bestuurskrachtonderzoek (BKO) staat planning en control volop in de schijnwerpers. Ook tijdens de raadsbehandeling van de programmabegroting 2012 is hierover een motie aangenomen. De motie draagt het college op om een forse verbetering aan te brengen in de doorontwikkeling van planning en control. Verbeterpunten zijn het echt SMART maken van doelen en prestaties, dashboards toepassen en een sluitende begrotingscyclus te ontwerpen.

Om breed inzichtelijk te krijgen welke verbetermaatregelen allemaal nodig zijn om de planning en control op een hoger niveau te krijgen heeft PWC in het voorjaar 2012 hier onderzoek naar gedaan. Dit heeft geresulteerd in een rapport met daarin 16 verbetermaatregelen ter verbetering van de planning en control. Op 28 juni 2012 is dit rapport ter kennisname naar de raad gestuurd om dit in september 2012 in een raadscommissie verder te bespreken.

Het onderzoek naar de planning en control door PWC liep in de tijd gezien grotendeels parallel aan de controle van de jaarrekening door de accountant. Dat laatste resulteerde in een goedkeurende verklaring bij de jaarrekening, maar wel voorzien van een kritisch accountantsverslag. Tussen beide onderwerpen ligt vanzelfsprekend een nauwe relatie. Daarom wordt ook de aanpak van de verbeterpunten uit het accountantsverslag en de daarmee samenhangende managementletter, in dit plan van aanpak meegenomen.

Dit plan van aanpak begint met de strategische keuzes die de raad moet maken ten aanzien van de conclusies en aanbevelingen uit het onderzoeksrapport. Vervolgens wordt aangegeven wanneer we starten met elke verbetermaatregel en wie het gaat uitwerken. Ten slotte wordt aangegeven hoe we de kosten kunnen dekken en hoe de raad betrokken wordt bij de voortgang van de doorontwikkeling planning en control.

## Strategische keuzes door de raad

De inzet die de komende jaren op dit dossier zal en kan worden gepleegd, wordt in sterke mate bepaald door de ambitie en de kaders van de raad enerzijds, en de beschikbare capaciteit in formatie en geld anderzijds. Door PWC is dit geformuleerd als een set van strategische keuzes die door de raad moet worden gemaakt (zie hoofdstuk 6, 'conclusies en aanbevelingen'). Het college geeft op deze punten een aanzet, maar het is uiteraard aan de gemeenteraad om de keuzes te bepalen.

1. *Wat is de ambitie van de Raad bij het herontwerp van de P&C-cyclus (verbetermaatregel 1) en het SMART formuleren van beleid (verbetermaatregel 3): evolutie of revolutie, trendsetter of trendvolger?*

Het zal voor iedereen duidelijk zijn dat er een flinke verbetering moet worden gemaakt. Om die reden stelt het college dan ook voor om op alle 16 verbetermaatregelen uit het PWC-rapport actie te ondernemen en om ook de aanbevelingen van de accountant over te nemen. Dat is dan wel tegen de achtergrond dat het financiële beleid en beheer van de gemeente door de bank genomen op orde is (BKO-rapport) en dat zich in de afgelopen jaren geen significante incidenten hebben voorgedaan in de verantwoording over beleid en financiën. Dit zouden wij willen vertalen in de ambitie dat er over de volle breedte verbetermaatregelen worden genomen, zonder daarbij echter door te schieten in een bureaucratisch stelsel van verantwoordingsmechanismen en zonder tot de koplopers in het land op het gebied van planning en control te willen behoren. Hoewel wij ons ervan bewust zijn dat er op een aantal onderdelen snel stappen gezet moeten worden (waarbij de aanbevelingen van de accountant prioriteit krijgen), kunnen wij het ons veroorloven om de uitvoering van het geheel aan maatregelen

over een aantal jaren uit te smeren. Eerder evolutie dan revolutie dus.

Er zijn gemeenten bij wie de P&C op een hoger niveau staat dan bij ons. Dat betekent dat het wiel niet opnieuw hoeft worden uitgevonden en we praktijkervaringen van elders kunnen overnemen. Wij zien onszelf daarom als trendvolger. Een ambitie als trendsetter zou grote investeringen in formatie en geld betekenen. Het college is van mening dat dit, gelet op de huidige situatie, niet wenselijk is.

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?*

Het is zaak om hier in de komende jaren een goede balans in te vinden. We willen voorkomen dat de raad wordt overspoeld met (detail)informatie. Wat het college betreft gaat het eerder om beter dan om meer informatie. Het sturen op hoofdlijnen blijft uitgangspunt en dat bepaalt ook in essentie de verantwoordingsinformatie naar de raad. Het is echter aan de raad zelf om hier een concrete invulling aan te geven, onder andere via de betrokkenheid bij de implementatie van de verbetermaatregelen (zie punt 4).

3. *Is de Raad bereid te investeren in planning & control (o.a. in ICT en formatie), tegen de achtergrond van de bestaande bezuinigingsstaakstelling op de formatie?*

In het kader van de bezuinigingsoperatie is tussen college en gemeenteraad de afspraak gemaakt dat de ambtelijke organisatie hierin een aanzienlijke bijdrage dient te leveren. De realisatie van de taakstelling (in totaal € 700.000,-) ligt tot en met 2013 op schema, maar zal vooral voor de laatste jaarschijf (2014) nog een forse opgave zijn. Tegen die achtergrond is het ondoenlijk om ook nog eens ambtelijke capaciteit en budgetten vrij te maken om de noodzakelijke verbetermaatregelen te realiseren. Mocht de raad daar toch toe besluiten, dan zal dit consequenties hebben voor het tempo en de kwaliteit van de uitvoering van maatregelen en/of voor ontwikkelingen op andere terreinen. Het college stelt daarom voor akkoord te gaan met de in dit plan van aanpak genoemde investeringen (zie de punten 5 tot en met 7).

4. *Hoe wil de Raad verder betrokken worden bij de implementatie van de verbetermaatregelen?*

Dit is bij uitstek een onderwerp dat de raad zelf zal moeten oppakken. De voorkeur van het college ligt bij een werkgroep met een permanent karakter. Dus niet een ad hoc groep die zich beperkt tot de implementatie van de verbetermaatregelen, maar een die daarna en daarnaast zich bezighoudt met de doorontwikkeling van de financiële documenten en de planning- en controlcyclus. Dezelfde werkgroep zou ook het overleg kunnen voeren met de accountant en andere adviseurs. Dit is een constructie die gebruikelijk is bij veel gemeenten.

De werkgroep kan door de raad worden samengesteld. Wat het college betreft is deskundigheid daarbij belangrijker dan politieke kleur of evenredige vertegenwoordiging.

Het college zal in de werkgroep worden vertegenwoordigd door de portefeuillehouder financiën. Verder zullen van ambtelijke zijde adviseurs aanschuiven, waaronder in ieder geval het afdelingshoofd Financiën en Belastingen.

### **Extra kosten**

Onder de noemen 'strategische keuzes' is al voorgesteld om akkoord te gaan met extra middelen die voor de verbetering van planning en control nodig zijn. Dit wordt in de volgende drie punten uitgewerkt: a)structurele formatie, b)extra tijdelijke formatie, en c)investeringen in ICT. Het college stelt voor om met deze drie voorstellen akkoord te gaan.

5. Het rapport: *"De 16 verbetermaatregelen kunnen niet met de huidige bezetting worden uitgevoerd. De huidige bezetting, die op strategisch / beleidsmatig niveau in de 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)*". De kosten van deze extra formatie bedragen € 9.000 voor 2012 en € 36.000 vanaf 2013 structureel.

6. Het rapport: *"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."* Uitgaande hiervan bedragen de kosten in totaal ongeveer € 242.000,-. In de tabel bij de financiële consequenties hebben wij een specificatie opgenomen van de benodigde externe inhuur.
7. Het rapport: *"Daarnaast is de verwachting dat uitbreiding van de ICT-functionaliteit op het gebied van planning & control noodzakelijk is. Deze uitbreiding richt zich vooral 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 kosten die met een dergelijke uitbreiding van de ICT-functionaliteit gemoeid zijn, bedragen indicatief maximaal € 50.000 (exclusief kosten inzet eigen personeel voor de implementatie)."* Er zal onderzoek worden gedaan naar het meest geschikte pakket/module voor de managementinformatie, waarbij het streven zal zijn de kosten zo laag mogelijk te houden.  
Ook zal worden nagegaan of er op termijn een terugverdieneffect kan plaatsvinden, doordat met het inzetten van ICT-middelen de efficiency kan worden bevorderd en formatie-uren kunnen worden bespaard.

### **Overige aanbevelingen**

Door de onderzoekers worden verder de volgende aanbevelingen gedaan.

8. *"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'."*

De spreekwoordelijke 'stip op de horizon' is inderdaad belangrijk. Of dat het concept van 'Planning en Control the Easy Way' moet worden is onderwerp van nadere afweging. Het concept bestaat alleen nog op papier. Het concept biedt beslist aanknopingspunten, maar zal verder moeten worden getoetst op de toepasbaarheid in Dalfsen. Ook andere concepten en praktijkvoorbeelden kunnen als 'stip op de horizon' dienst doen. Dit wordt binnen de raads werkgroep verder uitgewerkt.

9. *"Betrek de Raad bij de implementatie van de verbetermaatregelen. Omdat planning & control van Raad, College én ambtelijke organisatie, is het 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)."*

Zie punt 4.

10. *"Het daadwerkelijk realiseren van een verbetering op het gebied van planning & control vraagt 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 deze competentie bij gemeenten in mindere mate aanwezig is. Vooral 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."*

Dit is een belangrijke aanbeveling. Het gaat in essentie om de vraag hoe we voorkomen dat het nieuw beleid rond planning en control een papieren tijger wordt. Dit zal op drie niveaus geborgd moeten worden.

Op het niveau van de gemeenteraad is het instellen van een permanente werkgroep een manier om de ontwikkeling van planning en control continu op de agenda te houden. In het college zal dat gebeuren door de portefeuillehouder financiën (financiële control) en de burgemeester (coördinatie van de beleidscontrol) hierin een bijzondere verantwoordelijkheid te geven. En binnen de ambtelijke organisatie wordt de directeur Organisatie en Middelen expliciet met dit onderwerp belast.

### **De verbetermaatregelen**

Hierna volgt een opsomming van de vele verbetermaatregelen die we de komende jaren moeten uitvoeren. Het college is zich dit terdege bewust en wil hiermee voortvarend aan de slag in samenwerking met een afvaardiging van de raad.

Mede op advies van PWC zijn de maatregelen over een periode van vier jaar uitgespreid. In sommige gevallen betreft het een korte actie die kan leiden tot *quick-wins*. Andere maatregelen zijn fundamenteeler en vergen meer voorbereiding, implementatietijd en/of herhaling.

De lijst met verbetermaatregelen is voorlopig. We hebben nog niet van alle maatregelen de implicaties volledig in beeld. Bovendien kan het zijn dat de raad of de werkgroep uit de raad op basis van nieuwe inzichten andere prioriteiten gaat stellen. In die zin moet de set aan maatregelen en de daaraan verbonden planning, etc. als een dynamisch geheel worden gezien.

Zoals in de inleiding al genoemd hebben we naast de verbeterpunten uit het onderzoeksrapport van PWC ook verbeterpunten uit de managementletter 2011 en het accountantsverslag die nodig moeten worden opgepakt en waaraan het college zelfs prioriteit wil geven. In verband met de al lopende interne controle over 2012 en de implementatietijd van maatregelen die de accountant heeft voorgesteld en die bij de jaarrekeningcontrole over 2012 al resultaat moeten hebben, is met de uitvoering van diverse actiepunten al begonnen.

Door de onderlinge samenhang wordt hieronder een overzicht gegeven van alle verbeterpunten met daarbij aangegeven wie de uitwerking moet oppakken en vanaf wanneer er mee gestart wordt. Via de gebruikelijke planning en control momenten zal de raad geïnformeerd worden over de voortgang van de doorontwikkeling planning en control.

Tabel: verbetermaatregelen uit rapport PWC

	Onderwerp	Aanvang	Uitwerking door:
1	<u>Het herontwerpen van de planning en control cyclus</u> ontwerpen integrale cyclus (collegeprogramma, begroting, rekening) en afstemming met ambtelijke documenten voortgangsgesprekken invoeren doorontwikkeling formats begroting, voorjaarsnota, najaarsnota, jaarrekening	2012 2012 2013	raadswerkgroep met Fin. en externe ondersteuning Financiën raadswerkgroep met externe ondersteuning
2	<u>Het beschrijven van doel, rol en functie van de P&amp;C instrumenten</u> Informatiebijeenkomsten voor raad, college en medewerkers organiseren	2013 2013	met externe ondersteuning met externe ondersteuning
3	<u>SMART formuleren, meetbare doelstellingen en prestatie-indicatoren ontwikkelen</u> ontwikkelen methodologie (werkt ook door naar beleidsnota's en raadsvoorstellen) training en opleiding gericht op afdelingshoofden en beleidsmedewerkers invoering en implementatie herhaaltraining	2013 2013 2013 2014 2015	met externe ondersteuning met externe ondersteuning met externe ondersteuning met externe ondersteuning met externe ondersteuning
4	<u>Het huidige beleid digitaal ontsluiten</u> beleidsdocumenten bestaand beleid op intranet en het RIS zetten	2012	Griffier, B&C, directiestaf
5	<u>Het meten en monitoren van beleid en indicatoren</u> inventariseren of er meesystemen nodig zijn (na punt 3 oppakken) en deze selecteren/aanschaffen indien mogelijk koppelen aan andere systemen	2014 2014	Directiestaf Directiestaf
6	<u>Optimaliseren proces opstellen begroting en jaarrekening (continue proces)</u>	2012	Financiën
7	<u>Onderzoek doen naar het verbeteren van de huidige budgetteringssystematiek</u>	2016	met externe ondersteuning
8	<u>Onderzoeken of het invoeren van een verplichtingenadministratie zinvol is</u>	2016	met externe ondersteuning
9	<u>Realiseren verbeterpunten managementletter en accountantsverslag (hoogste prioriteit)</u> Zie tabel hieronder	2012	deels met externe ondersteuning

	Onderwerp	Aanvang	Uitwerking door:
10	<u>Het organiseren van een training financiën (inclusief het leren werken met het financiële systeem) voor afdelingshoofden en budgethouders</u> betrekken bij cursus Smart formuleren (zie 2 en 3) betere kennis van BBV en toepassen daarvan aanschaf en toepassing software managementinformatie herhaaltraining	2013 2013 2013 2013	met externe ondersteuning met externe ondersteuning met externe ondersteuning met externe ondersteuning
11	<u>Heroverwegen tijdschrijven</u> versimpeling systematiek kostentoe rekening nieuwe berekening productieve uren	2013 2013 2013	met externe ondersteuning met externe ondersteuning
12	<u>Expliciet beleggen verantwoordelijkheid P&amp;C bij financiën</u> inclusief: interne controle, rechtmatigheid en risicomangement, zodat alle verbeterpunten voor de accountant onder de verantwoordelijkheid vallen van de afdeling Financiën.	zomer 2012	besluit directie
13	<u>Strakkere sturing/ toezicht door het directieteam op het verloop van de P&amp;C processen en de verantwoordelijkheden van de afdelingshoofden daarin</u> betrekken bij cursus Smart formuleren (zie 2 en 3)	2012  2013	directie  met externe ondersteuning
14	<u>Verbeteren budgetbeheer door managementrapportages met dashboards</u> managementrapportages invoeren met dashboards	2013	- met externe ondersteuning
15	<u>Uitbreiden formatie F&amp;B met 0,5 fte</u>	2012	raadsbesluit
16	<u>Besturingsmodel van integraal management nader uitwerken in taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden</u>	2013	met externe ondersteuning

**Tabel: verbeterpunten managementletter en accountantsrapport**

Onderwerp	Aanvang	Uitwerking door:
<b><u>Managementletter 2011:</u></b>		
De nota grondbeleid is niet actueel en gaat onvoldoende in op financiële kaders	2012	Ontwikkeling en grondzaken
De interne controle kent aandachtspunten	2012	Financien
Controle naleving Europese aanbestedingsrichtlijnen nog onvoldoende gewaarborgd	2012	Facilitaire zaken
Belangrijke risico's kasprocedure burgerzaken	2012	Publiekszaken
Uitgebreide rechten AS/400	2012	Financien
Onvoldoende functiescheiding omtrent crediteuren stamgegevens	2012	Financien
Functiescheiding in de betaalprocedure is onvoldoende ingericht	2012	Financien
Functiescheiding binnen belastingen beperkt	2012	Belastingen
Volledigheid verplichtingen/contracten onvoldoende gewaarborgd	2012	Bestuur en communicatie
Tarieven burgerzaken zijn niet conform de legesverordening	2012	Publiekszaken
Uw gemeente kent geen nota bovenwijkse voorzieningen	2012	Ontwikkeling en grondzaken
Volledigheid van het aantal WSW'ers (landelijk aandachtspunt)	2012	Sociale zaken
Proces opleggen bouwleges niet toereikend	2012	Milieu en bouwen
Functiescheiding aanbrengen, wijzigingsbeheer FMS	2012	Financien
Informatiebeveiligingsbeleid ontwikkelen	2012	Directiestaf
Autorisatiematrix AS 400	2012	Directiestaf
Beveiliging AS 400 databases	2012	Directiestaf
<b><u>Accountantsverslag 2011</u></b>		
Kwaliteit jaarrekening moet beter, vooral analyse op financiële verschillen	2012	Financien
Reservemutaties en alle raadsvoorstellen gaan voorzien van begrotingswijziging	2012	Financien
Verwerking reserves dient te worden geactualiseerd	2012	Financien
Gerealiseerd EMU saldo voortaan opnemen in de jaarrekening en begroting	2012	Financien
Reserves en voorzieningen meerjarig gaan ramen	2012	Financien
Kredieten vaker doorlichten en eerder afsluiten	2012	Financien
Gaan werken met een liquiditeitsplanning	2013	met externe ondersteuning
Omvang weerstandsvermogen beter onderbouwen (risicomanagement, risico's kwantificeren)	2013	met externe ondersteuning
Sturing op gewaarborgde geldleningen vergroten door grotere risico's (strakker monitoren)	2013	Financien
Verbeteren overzicht incidentele baten en lasten (op verzoek van de provincie)	2012	Financien
Huidige verwerking onbelaste reserve dorpsuitleg voldoet niet aan het BBV	2012	Ontwikkeling en grondzaken
Notitie grondexploitatie commissie BBV actief te beoordelen op gevolgen	2012	Ontwikkeling en grondzaken
Onzekerheid mbt de volledigheid van de CAK bijdragen	2012	Sociale zaken
Beleid opstellen voor misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O)	2012	Directiestaf en Financien

## Financiële consequenties

In de paragraaf over strategische keuzes is al aangegeven dat zonder extra personeelsformatie en zonder overige investeringen het onmogelijk is de verbetermaatregelen te realiseren. In de paragraaf over extra kosten zijn de globale bedragen genoemd.

In deze paragraaf worden de extra kosten onderbouwd en wordt een voorstel gedaan voor de dekking. Daarbij moet worden vermeld dat het hier om maximale bedragen gaat. Er zal kritisch worden omgegaan met externe ondersteuning. Op die manier zal worden getracht de kosten zo laag mogelijk te houden.

De specificatie voor externe ondersteuning per verbetermaatregel schatten wij als volgt in:

Maatregel	Onderwerp	2012	2013	2014	2015	2016
1	Het herontwerpen van de planning en control cyclus	100	300	100		
2	Beschrijven van doel van P&C instrumenten + cursussen		190			
3	SMART formuleren, meetbare doelstellingen en prestatie-indicatoren ontwikkelen		350	300	40	
7	Onderzoek doen naar het verbeteren van de huidige budgetteringssystematiek					150
8	Onderzoeken of het invoeren van een verplichtingenadministratie zinvol is					150
9	Realiseren verbeterpunten managementletter en accountantsverslag (hoogste prioriteit)	200	200			
10	Training financiën en P&C voor afd hoofden (herhaaltraining)				20	
11	Heroverwegen tijdschrijven		80	50		
13	Strakkere sturing/ toezicht door het directieteam op P&C en de verantw vd afd hoofden	40				
14	Verbeteren budgetbeheer door managementrapportages met dashboards (zie 1)					
16	Besturingsmodel integraal management met verantwoordelijkheden nader uitwerken			150		
	<b>Totaal aantal uren externe ondersteuning</b>	<b>340</b>	<b>1.120</b>	<b>600</b>	<b>60</b>	<b>300</b>
	Tarief	€ 100	€ 100	€ 100	€ 100	€ 100
	<b>Kosten per jaar</b>	<b>34.000</b>	<b>112.000</b>	<b>60.000</b>	<b>6.000</b>	<b>30.000</b>
	<b>Totaal</b>	<b>242.000</b>				

In totaal heeft de gewenste doorontwikkeling planning en control dan de volgende financiële consequentie:

<i>(bedragen in euro's; - = nadeel)</i>	2012	2013	2014	2015	2016
Formatieuitbreiding voor planning en control	-9.000	-36.000	-36.000	-36.000	-36.000
Kosten externe inhuur	-34.000	-112.000	-60.000	-6.000	-30.000
ICT investeringen circa € 50.000		-12.500	-12.500	-12.500	-12.500
<b>Totale kosten doorontwikkeling P&amp;C</b>	<b>-43.000</b>	<b>-160.500</b>	<b>-108.500</b>	<b>-54.500</b>	<b>-78.500</b>



**Dekking:**

- Voorgesteld wordt om de kosten van de formatie-uitbreiding voor 2012 te dekken ten laste van het eerder beschikbaar gestelde budget voor planning en control (na verrekening van het onderzoek van PWC resteert nog circa € 15.000,-).
- De formatie-uitbreiding en de ICT investeringen (€ 48.500 vanaf 2013) mee te nemen in de najaarsnota en ten laste te brengen van het saldo.
- De kosten van externe inhuur voor 2012 t/m 2016 ten laste te brengen van de algemene reserve vrij besteedbaar.