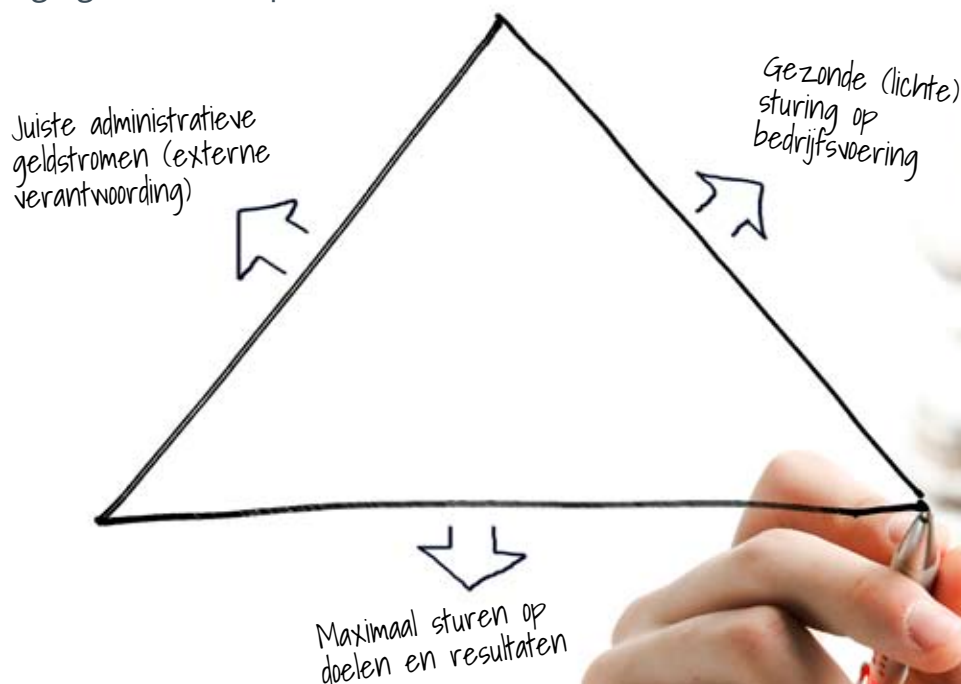


Terug naar de essentie van planning en control

Het planning- en control (P&C) instrumentarium is in veel gemeenten en provincies niet effectief. P&C-producten blijken in de praktijk te veel een mix te zijn van informatie over bedrijfsvoering, externe verantwoording en sturing op doelen en resultaten. Hoewel de afgelopen jaren veel energie is gestoken in het verbeteren ervan, draagt de informatie onvoldoende bij aan de transparantie en stuurbaarheid van de organisatie. Omdat er fors bezuinigd moet worden is de tijd rijp om ook het P&C-instrumentarium te vereenvoudigen. Vermindering van de bureaucratie staat hierbij voorop. Het kan allemaal simpeler en meer to the point. We moeten de informatiepiramide ontrafelen en terug naar de essentie van planning en control! In dit artikel presenteren we enkele contouren die bij de noodzakelijke vereenvoudiging kunnen helpen.



Derk de Jonge Concerncontroller en loco gemeentesecretaris van de gemeente Amersfoort
Merlijn Ballieux Adviseur van adviesbureau Hiemstra & De Vries

Het zijn spannende tijden voor overheidsorganisaties. Gemeenten worden o.a. geconfronteerd met meer taken door decentralisatie, korting op het gemeentefonds, meer uitgaven aan bijstandsuitkeringen en minder inkomsten uit de grondexploitatie. Daarnaast wordt de behoefte aan transparantie steeds groter. Bestuurders moeten meer dan ooit presteren in een glazen kooi. De afgelopen decennia zijn onder invloed van het 'new public management' denken omvangrijke P&C instrumenten opgericht, die houvast moeten bieden bij de toenemende druk op bestuurders. In de praktijk kenmerkt het P&C instrumentarium zich helaas door veel bureaucratie en een zwaar opgezette bestuurlijke informatiecyclus. Elk jaar een kadernota, een vaststelling van jaarrekening en jaarverslag en een (meerjaren) begroting, met tussendoor nog enkele rapportagemomenten. Voor je het weet is het jaar weer om en begint het hele circus van voren af aan. Zo komt van echte verantwoording en evaluatie weinig terecht. Ambtelijk wordt veel werk verricht om de informatiecyclus te voeden. Als het ene stuk bestuurlijk wordt besproken is men alweer bezig met het produceren van het volgende. Naast een overvolle cyclus, wordt getracht de documenten zo volledig mogelijk te maken. Helaas werkt dit juist de onoverzichtelijkheid in de hand en wordt er dus nauwelijks mee gestuurd (de informatieparadox). De hoofdoorzaak hiervan is dat P&C-producten een mix zijn van stuurinformatie op doelen en resultaten, bedrijfsvoeringinformatie en externe verantwoordingsinformatie conform BBV- en Iv3 vereisten. Dat moet anders. Beperkte informatie, maar wel to the point. Kortere doorlooptijden en minder overlappen.

Fundamentele verandering nodig

De wens om meer rendement te halen uit het P&C-instrumentarium is niet nieuw en het belang wordt gelukkig breed onderkend. Diverse auteurs hebben de afgelopen jaren gepubliceerd over het optimaliseren van de P&C-functie. Puts¹ schrijft over 'meer sturen op relevantie', waarbij hij pleit voor meer dialoog tussen de verschillende aggregatieniveaus alleen over de zaken die relevant zijn voor het eerstvolgende niveau. Aardema² beschrijft een meer vraaggerichte en 'helpende control' in plaats van een control die velen 'tot last' is. Daarmee zou energie kunnen vrijkomen

Oorzaken waardoor P&C-documenten vaak niet effectief zijn:

- Er is te weinig (bestuurlijke) tijd om de documenten uitvoerig te bespreken.
- Te veel detailinformatie leidt tot detailvragen. Daarnaast bestaat de neiging incidentele vragen structureel te beantwoorden binnen het bestaande P&C-instrumentarium.
- P&C-informatie is onoverzichtelijk doordat producten een mix zijn van beleid, bedrijfsvoering en externe verantwoording. Voor raadsleden is het niet overzichtelijk en afdelingsmanagers herkennen zich niet meer terug in de uiteindelijke P&C-producten.
- De waarde van P&C-informatie is door de lange doorlooptijd vaak achterhaald op het moment dat het ter bespreking op de agenda staat.

voor zaken die er werkelijk toe doen. Aardema benoemt het terugdringen van het aantal plannen en rapportages, het uitfilteren van herhalingen en het korter, leesbaarder en bruikbaar maken van teksten als belangrijke elementen. Deze ideeën zijn zeker een stap in de juiste richting, maar er is meer nodig. Wij geloven in een fundamentele verandering van het P&C-instrumentarium. Sturing op doelen en resultaten moet centraal worden gesteld en niet meer verweven worden met externe verantwoordingsinformatie en informatie over de bedrijfsvoering. Dit vraagt om een herijking van omgangsvormen tussen politiek en ambtelijke organisatie. Enerzijds is meer wederzijds (politiek en ambtelijk) vertrouwen nodig en anderzijds moet het gesprek over doelen en resultaten beter gefaciliteerd worden. Vereenvoudiging tot in de essentie leidt daarmee dus niet alleen tot een besparing, maar vooral ook tot betere sturingsinformatie.

De informatiepiramide ontrafelen

Om betere sturing, met minder middelen te bereiken, moet de informatiepiramide ontrafeld worden tot de drie belangrijkste elementen:

- 1 maximaal sturen op doelen en resultaten;
- 2 gezonde (lichte) sturing op bedrijfsvoering;
- 3 juiste administratieve geldstromen (externe verantwoording).

Maximaal sturen op doelen en resultaten

Dit kan door vier concrete maatregelen:

- scheiding van beleid- en begrotingscyclus;
- continu beleidsproces organiseren;
- sturen en verantwoorden op essenties;
- werken met een vier jaren cyclus.

Scheiden van beleid- en begrotingscyclus

De begroting moet een vertaling zijn en blijven van het beleid. Maar we hebben te veel opgehangen aan de P&C-cyclus. Beter is het om de gecombineerde P&C-producten weer van elkaar te scheiden. De beleidsverantwoording en –evaluatie hoeft niet rechtstreeks gekoppeld te zijn aan de P&C-cyclus, maar kan gedurende de hele bestuurlijke periode, bijvoorbeeld programmawijds. Dit gebeurt bij voorkeur door simpelweg een gesprek te organiseren van raadsleden, de betreffende portefeuillehouder en een ambtelijke deskundige. Een dergelijk gesprek leidt tot bevredigende resultaten, zonder veel tijd kwijt te zijn aan het opstellen van rapportagemateriaal. PowerPoint presentaties, zoals in de gemeente Helmond worden gebruikt voor verantwoording zijn hier een goed voorbeeld van.

De kadernota kan ook achterwege blijven. Een continue beleidscyclus levert ook continu de kaders waarbinnen de begroting wordt opgesteld. Halverwege het jaar kan er een moment gekozen worden om aanvullende kaders door de raad te laten meegeven. Bovendien is op het moment dat de raad een begroting vaststelt, ambtelijk het proces al begonnen voor het opstellen van de volgende begroting. De kaders kunnen dus prima van begroting op

Interne organisatie

begroting worden meegegeven. De begroting moet ook geen uitvoerige beleidsbeschouwingen bevatten. Verwijzen naar eerder vastgesteld beleid met daarin afgesproken indicatoren is meestal voldoende. Zo kan de begroting beperkt blijven tot een echte (financiële) begroting. Ook het bestuurlijke behandelingsproces daar omheen kan eenvoudiger.

Continu beleidsproces organiseren

Een continu proces van beleidsverantwoording en –evaluatie vindt (gespreid) plaats gedurende de bestuurlijke periode van vier jaar. Dit gebeurt los van de P&C-cyclus. Nadrukkelijk noemen we de bestuursperiode als een tijdsbestek van vier jaar. Elk jaar kan de raad zelf via een vast te stellen programmering bepalen welke onderwerpen prioriteit moeten hebben. Deze programmering kan op elk moment worden aangepast als de actualiteit daartoe aanleiding geeft. Specialisten binnen de raadsfracties kunnen hun onderwerpen in een ontspannen setting bespreken, los van de hectiek rond een begrotingsbehandeling, spreektijdbeperkingen en motiestromen. Beleidsambtenaren kunnen ook gerichter worden ingezet omdat schriftelijke rapportages niet of nauwelijks meer nodig zijn. Een goede voorbereiding van het gesprek volstaat. Laat de tijd vooral benut worden voor dat échte gesprek. De jaarrekening kan op deze manier gevrijwaard worden van de uitvoerige beschouwingen in de beleidsverantwoording. Hiermee wordt de jaarrekening teruggebracht tot de essentie: de financiële verantwoording over het afgelopen jaar, met als belangrijk besprekingspunt de bestemming of afdekking van het rekeningsaldo. Een jaarlijks verantwoordingsdebat of ‘gehaktdag’ is dan niet meer nodig. Overigens: welke politicus laat het ter verantwoording roepen afhangen van het verschijnen van de jaarrekening?

Het grootste voordeel van deze werkwijze is dat het een beter en meer gerichte politieke sturing ondersteunt. Daarnaast vermindert het ook de werkdruk voor met name controllers. Deze kunnen zich dan meer richten op de taken van analyseren en adviseren. Er kan dus met minder inzet meer worden bereikt.

Sturen en verantwoorden op essenties

Bestuurlijk zit de cyclus al erg vol. P&C-producten streven vaak naar een vorm van

Tussenbericht op het juiste moment

In de tussenberichten (meestal twee) wordt gerapporteerd over de financiële én inhoudelijke voortgang. Dit kan teruggebracht worden naar één formele (zomer)rapportage, die verschijnt op een moment dat nog beïnvloeding mogelijk is. De tussenrapportage legt verantwoording af over een behoorlijk deel van de begrotingsuitvoering van dat jaar. Zo wordt de raad effectief geïnformeerd over de voortgang en worden noodzakelijke bijstellingen in de verwachte uitkomsten tijdig gemeld.

volledigheid, die veel energie en voorbereidend werk vraagt. Omdat alles precies moet kloppen, is de doorlooptijd van een rapportage vaak lang. Dit leidt tot elkaar overlappende rapportageprocessen. In de eerste plaats is het de vraag of de volledigheid wel voorop moet staan? Het is waarschijnlijk beter om te concentreren op de essenties. Waar gaat het nu echt om op elk niveau? Volledigheid is dan niet het hoogste doel. Minder is meer! Een mooi voorbeeld hiervan is de ‘two pages methode’ van Mark Rutte. Iedere minister moet de kern van een voorstel in twee pagina’s kunnen aangeven, de rest is ballast. Op raadsniveau is de essentie of er beleidsinhoudelijke, dan wel financiële afwijkingen zijn of dreigen. De actieve informatieplicht vereist dat het college de raad direct informeert, maar één vast rapportagemoment is daarnaast aan te bevelen. Als er halverwege het jaar gerapporteerd wordt, leidt dat tot zinvolle informatie op een moment dat de raad nog daadwerkelijk kan bijsturen.

De begrotingsuitvoering bestaat voor ongeveer 95 procent uit reguliere activiteiten. Dit kan, zo lang er geen essentiële afwijkingen aan de orde zijn, worden overgelaten aan de ambtelijke organisatie. Verder wil het college slechts regelmatig informatie over de voortgang van vooral de bestuurlijke producten. Dat kan door middel van een eenvoudig voortgangs-overzicht. Denkbaar is dat het college periodiek wordt bijgepraat door het management over de begrotingsuitvoering, zonder een informatiedocument. Elke directeur moet het college kunnen vertellen hoe de stand van zaken op hoofdlijnen is en waar de knelpunten zitten of dreigen. Ook binnen de organisatie wordt meestal veel meer informatie verzameld en aangeleverd dan noodzakelijk is om effectief te kunnen sturen. Uniformiteit in rapportages en formaat doet daarbij geen recht aan

de diverse werksoorten en managementcapaciteiten die in de organisatie aanwezig zijn. Aan de ene manager kun je nu eenmaal meer overlaten dan aan de ander. Verlang dan ook niet van iedereen dezelfde informatie. Beperk de informatieproducten, vraag slechts de essentiële gegevens en bespreek die.

Werken met een vierjarencyclus

Een jaar is zomaar om en dan wordt de cyclus weer herhaald. In een raadsperiode betekent dat vier keer een kadernota, een jaarrekening en een begroting. Met iedere keer weer een min of meer uitvoerige bestuurlijke behandeling daar omheen. Waarom doen we elkaar dit aan? Raadsleden krijgen soms het gevoel alleen nog maar met de P&C-cyclus bezig te zijn. Wanneer de jaarrekening beperkt blijft tot de financiële essenties, kan de kadernota geheel achterwege blijven, mits er voldoende andere kaderstellende momenten worden benoemd. Ook de begroting kan, aangezien er een afzonderlijke beleidscyclus is, beperkt worden tot de essentie. Op dit punt is nog een volgende stap mogelijk. De zittingsperiode van een gemeenteraad is vier jaar. Waarom zouden we dan ook niet meer vanuit een vierjarencyclus denken? Aan het begin van een raadsperiode wordt een coalitieakkoord gemaakt. Dat is in feite het kaderstellende stuk voor de komende vier jaar, waarop politiek gestuurd moet worden. Voorwaarde voor deze politieke sturing is dat er duidelijke doelstellingen en een beperkte set van indicatoren worden opgenomen. Het coalitieakkoord vindt zijn financiële vertaling in de eerste (meerjaren)begroting. Deze verdient een degelijke behandeling en is maatgevend voor de komende jaren. De begrotingen van de drie jaren daarna krijgen meer het karakter van jaarlijkse bijstellingen. De begroting (als informatieproduct) kan daardoor worden

Meerjarig begroten

In Nieuw-Zeeland is het gebruikelijk te denken vanuit een meerjarige cyclus. De verhouding tussen het rijk en de gemeente is in Nieuw-Zeeland niet één op één te vergelijken met Nederland. In Nieuw-Zeeland is alleen lokaal wat ook lokaal beïnvloedbaar is. Alle programma's van de gemeente zijn dus lokaal (vooral infrastructureel) beleid en projecten. In Christchurch werkt men met een tienjarencyclus (op hoofdlijnen), waarin nieuw beleid wordt gemaakt en begroot. Iedere drie jaar wordt verantwoording afgelegd aan de burger. Vooral de prioriteitsprojecten komen dan aan de orde. Nieuwe verkiezingen leiden tot een gedetailleerde bijstelling van de plannen voor de komende drie jaar, passend in de hoofdlijnen van de tienjarencyclus. Na drie jaar kan de lokale belasting worden aangepast aan het collegeprogramma. Hierin zijn de wensen van de bevolking uit peilingen en referenda opgenomen. Inwoners van Christchurch zien daarmee op een directe manier wat er met hun belastinggeld gebeurt. Deze werkwijze betekent minder bestuurlijke drukte in de P&C-cyclus.

beperkt en ook de opstelling en de bestuurlijke vaststelling kan eenvoudiger en in een beperktere doorlooptijd. Veel is daarbij afhankelijk van de discipline van de gemeenteraad zelf. Door deze opzet verschuift de bestuurlijke aandacht van de financiële cyclus, naar meer inhoudelijke zaken en dat zou precies de bedoeling moeten zijn. P&C moet immers ondersteunend zijn aan het primaire proces.

Gezonde (lichte) sturing op bedrijfsvoering

De bedrijfsmatige aansturing van de gehele organisatie door de algemeen directeur kan beperkt blijven tot een (zo licht mogelijk georganiseerde) set van essentiële bedrijfsvoeringkengetallen. De vraag die hiervoor beantwoord moet worden is: Welke managementinformatie (naast de sturing op doelen en resultaten) laat in 99 procent van de gevallen zien hoe het gaat met de organisatie. Wij denken aan ongeveer vijf organisatiebrede thema's (indicatoren), waarvoor een centrale administratie nodig is. Bijvoorbeeld ziekteverzuim en medewerkertevredenheid, budgetuitputting en bestuurlijke tevredenheid. Bij budgetuitputting gaat het om een periodieke (maandelijke) rapportage over de uitputting van geconcentreerde bedrijfsvoeringbudgetten. Budgetuitputting in het bereiken van doelen wordt via de sturing op doelen gemonitord. Andere bedrijfsvoeringinformatie, bedrijfsvoeringbeleid of resultaten hoeven niet op concernniveau vastgesteld of besproken te worden. Integraal verantwoordelijke managers zijn daarin verantwoordelijk voor de (eigen) resultaten. Verder ondersteunt de financiële functie als een open financieel systeem de lijn in het overzichtelijk houden van financiële stuurinformatie en advies op maat. De ontwikkeling van de dashboards op maat is hiervan een mooi voorbeeld.

Juiste administratieve Geldstromen (externe verantwoording)

Een overheidsorganisatie werkt met belastinggeld. Zij moet verantwoording afleggen over het rechtmatig besteden van het geld én haar boekhouding moet voldoen aan de eisen, zoals deze in het BBV verwoord zijn. Het juist administratief vastleggen én het aantonen van de rechtmatigheid is een taak die thuishoort bij financieel specialisten. Ambtelijk en ook bestuurlijk. Dit kan en moet zonder tussenkomst van de lijnorganisatie worden

uitgevoerd. De externe verantwoordingsinformatie die volgens de BBV- en Iv3-richtlijnen moet worden aangeleverd wordt dan ook geleverd door de staf. De informatie komt uit het centrale financiële systeem; controllers kijken mee en interpreteren zodat er voldaan wordt aan de minimale wettelijke kaders. De interactie tussen boekingen, coderen van facturen en de uiteindelijke vastlegging in het financieel systeem vindt plaats gedurende het jaar tussen budgethouder en financieel consulent. De jaarrekening en de jaarlijkse begroting worden puur administratief afgehandeld. Zodra alle boekingen van het jaar zijn gedaan, vindt bij wijze van spreke een 'druk op de knop' plaats, waarna de uitkomst wordt voorgelegd aan de accountant.

Een prachtige uitdaging!

Maximaal sturen op de essenties, minder bureaucratie, minder papier en meer gesprek, dat zijn de kernpunten van ons betoog. Het is geen eenvoudige opgave omdat op alle niveaus tegelijk bewogen moet worden. Daarnaast is het moeilijk om in de huidige overvolle P&C cyclus een goed moment te vinden om te praten over fundamentele aanpassingen in het P&C instrumentarium. Toch moeten we de tijd zien te vinden. De mogelijke contouren zijn in dit artikel geschetst. Uiteraard moeten de contouren nog verder uitgewerkt worden. Laten we de kans met beide handen aangrijpen: een prachtige uitdaging!

Noot

- 1 Puts, 2010, Planning en control eenvoudiger
- 2 Aardema, 2010, Voorbij de hypocratie