

Bedrijfsvoering verder in control

Inleiding

In de huidige collegeperiode zijn een aantal onverwachte financiële tegenvallers naar boven gekomen. Bij uw raad en ons college hebben deze tegenvallers aanleiding gegeven tot het stellen van vragen bij het “in control zijn” van de bedrijfsvoering. In de politieke markt van medio december hebben verschillende partijen hier aandacht voor gevraagd. De portefeuillehouder Financiën heeft als coördinerend portefeuillehouder een plan van aanpak om tot verbetering te komen toegezegd.

Deze notitie voorziet in een analyse van de stand van zaken van de bedrijfsvoering in onze gemeente, benoemt een aantal lopende verbetertrajecten en geeft aan welke aanvullende maatregelen geboden zijn. De ambtelijke organisatie zal dit vervolgens wegzetten in smart-geformuleerde plannen van aanpak. In deze notitie wordt dan ook geen uitputtend plan van aanpak opgenomen, maar is ervoor gekozen de belangrijkste lopende verbeteracties op te nemen. Uiteraard zal ons college toezien op de voortgang en de effecten en via de paragrafen bedrijfsvoering in begroting en jaarverslag en de bestuursrapportages uw raad over de bereikte voortgang rapporteren.

De notitie is als volgt opgebouwd:

1. Begrippenkader: wat is bedrijfsvoering in control?
2. Probleemstelling: waarin is de financiële bedrijfsvoering nog onvoldoende in control?
3. Algemeen kader voor sturing op verbeteringen in (financiële) bedrijfsvoering
4. Stand van zaken (financiële) bedrijfsvoering
5. Hoe brengen wij op korte termijn de (financiële) bedrijfsvoering verder “in control”?
6. Hoe draagt de organisatie-ontwikkeling verder bij aan (financiële) bedrijfsvoering in control
7. Verbetertrajecten

Bijlage 1: management-letter-vergelijking 2000 – 2005 accountant

Bijlage 2: enkele aspecten van een fase 3 kwaliteitsorganisatie op gebied van financieel management

1. Begrippenkader

Bij het beoordelen of de bedrijfsvoering “in control” is, is het raadzaam om vanuit een eenduidige begripsdefinitie te werken.

Bedrijfsvoering kan worden gedefinieerd als het geheel van de PIJOFACH-functies. Het betreft dan: personeel, informatie/documentatie, juridische zaken, organisatie, financiën, automatisering/administratie, communicatie en huisvesting. Kortom alle randvoorwaardelijke zaken die goed moeten zijn geregeld wil de verantwoordelijke manager ten aanzien van de primaire processen goed kunnen functioneren.

Bedrijfsvoering kan ook worden gedefinieerd als: sturing en beheersing van de primaire en ondersteunende processen in een organisatie met het doel om de beleidsdoelstellingen te realiseren. En zoals in de Gemeentewet staat, moet de gemeente zijn beleid op recht- en doelmatige wijze realiseren en moet het college zich daarover verantwoorden aan de gemeenteraad.

In de gangbare management- en controllingliteratuur wordt bedrijfsvoering omschreven in de boven omschreven brede betekenis en is het zorg dragen voor goede bedrijfsvoering daarmee een lijnverantwoordelijkheid. In ons organisatiebesluit 2005 (gebaseerd op de door uw raad vastgestelde financiële verordening) blijkt dit ook; wij gaan uit van integraal management. De primaire verantwoordelijkheid voor het financieel management en de bestuurlijke informatievoorziening ligt bij het lijnmanagement. Het management van de ondersteunende PIJOFACH-functies heeft een secundaire verantwoordelijkheid.

Wat is dan “in control”? Het gaat immers om bedrijfsvoering “in control”? “Control” betekent *beheersing*. “Control” is het geheel van activiteiten dat in het teken staat van het stellen van normen en het verschaffen van kaders waarbinnen gehandeld wordt, het signaleren van afwijkingen en het adviseren over bijstellingen en het rapporteren over de bereikte resultaten ten opzichte van de normen. Een apart (maar niet onbelangrijk) onderdeel van “control” is controle: ofwel de toetsing aan de normen, dit gebeurt zowel tijdens de uitvoering als achteraf. Een organisatie dient interne controles in de werkprocessen te verankeren alsmede in een zelfstandige interne controlefunctie.

De algehele bedrijfsvoering is “in control” als voor het verantwoordelijk management duidelijk is welke doelen moeten worden gehaald (programma- en productenbegrotingen), binnen welke kaders en normstellingen er moet worden gepresteerd. Dat is het raamwerk. Binnen dat raamwerk worden de werkprocessen ingericht, bestuurd en beheerst en bij afwijkingen wordt tijdig ingegrepen en het bestuur wordt over grotere en moeilijker te bedwingen afwijkingen tijdig geïnformeerd. Daarnaast dienen er sancties te bestaan op herhaald maken van fouten waardoor processen “out of control” raken.

De *financiële bedrijfsvoering* is “in control” als de budgetten binnen de bedrijfs- en begrotingskaders worden opgesteld en bij de uitvoering binnen de budgetten wordt

gebleven dan wel tijdig wordt gesignaleerd dat dit problemen oplevert en er wordt bijgestuurd, ambtelijk door herschikking, bestuurlijk door begrotingsaanpassing.

Passen we bovenstaande begripsomschrijvingen toe op het geldend kader, het organisatiebesluit 2005, dan is de conclusie dat de verbetermaatregelen zich moeten richten op *financieel management* en *bestuurlijke informatievoorziening*, waarvoor de middelenfuncties gecoördineerd door de gemeentecontroller de kaders aanreiken waarbinnen het lijnmanagement de integrale verantwoordelijkheid draagt.

2. Probleemstelling: waarin is de financiële bedrijfsvoering nog onvoldoende in control?

De afgelopen jaren is stevig geïnvesteerd in het planning & controlinstrumentarium en hebben we veel werk gemaakt van het trainen van management-teams van sectoren en overige budgethouders met betrekking tot het sturen met de budgetten en het werken met prestatie-indicatoren. De kwaliteit van de p & c –documenten, ook weer de laatste begroting, is sterk gegroeid en ook de bestuursrapportages winnen aan kwaliteit. Ook staan wij bekend als een ambitieuze gemeente die graag als zelf-controlerend bekend wil staan en daarin ook al behoorlijk ver gevorderd is. Sedert een aantal jaren loopt een intensief monitoringprogramma administratieve organisatie en interne controle. Voor een objectief en overkoepelend beeld van deze aspecten van de bedrijfsvoering verwijzen we naar de onlangs uitgebrachte management-letter van de accountant, die zal worden besproken in de eerstkomende vergadering van de audit-commissie waarin afstemming plaatsvindt tussen alle geledingen binnen de gemeente en de accountant.

In een tijd van opdrogende gemeentefinanciën en transparantie (rechtmatigheid) en een strakker opgezet en begeleide planning & controlcyclus worden financiële tegenvallers pijnlijk zichtbaar. Zolang bestuur en top-management te maken krijgen met onverwachte tegenvallers, die niet tijdig genoeg worden gemeld en van een adequate aanpak worden voorzien om de schade te beperken is de financiële bedrijfsvoering dus niet voldoende in control. De nadruk dient te liggen op het tijdig signaleren van grote afwijkingen en het adequaat reageren op die signalen. Die grote afwijkingen betreffen doorgaans de afwijking *realisatie versus budget* maar kunnen ook de *output* betreffen in die zin dat minder is gepresteerd dan met het beschikbare budget moest worden gepresteerd. Uit een aantal forse financiële knelpunten die aan het licht zijn gekomen, blijkt dat het lang duurt voordat helder is wat de feiten zijn, wat er gedaan is en nog gedaan wordt om het knelpunt te verhelpen. Hierin zijn wij niet voldoende in control en moeten wij dus onderzoeken langs welke wegen wij ons moeten verbeteren. Analyse van de oorzaken van de financiële tegenvallers leidt tot de conclusie dat daaraan onder andere de volgende oorzaken ten grondslag liggen.

- Conjunctuur: inkomstenstijgingen worden bij de begroting doorgetrokken terwijl de conjunctuur maakt dat mensen minder geld uitgeven. Dit wordt bij het opstellen van de begroting onvoldoende meegewogen en de realisatie wordt onvoldoende gevolgd om tijdig te kunnen rapporteren en bijsturen.
- Verscherping van controle op rijksniveau op o.a. subsidies en rechtmatigheid.

Daarbij blijkt dat in de organisatie onvoldoende controle is op voorwaarden van

bijdragen/subsidies en dat bijbehorende AO beschrijvingen onvoldoende van kwaliteit zijn.

- Fouten. In elke organisatie worden fouten gemaakt, vaak ook door tijdsdruk.
- Externe gesubsidieerde organisaties en bedrijven waar wij groot aandeelhouder zijn, zijn ook niet altijd in control en de financiële gevolgen komen veelal op het bordje van de gemeente.
- cultuuraspecten. Houding en alertheid tav verantwoordelijkheden en het nakomen van afspraken zijn van groot belang.

Op ons verzoek heeft de accountant een korte vergelijking gemaakt van de stand van zaken van de verbeteringen in de beheersorganisatie 2005 versus 2000.

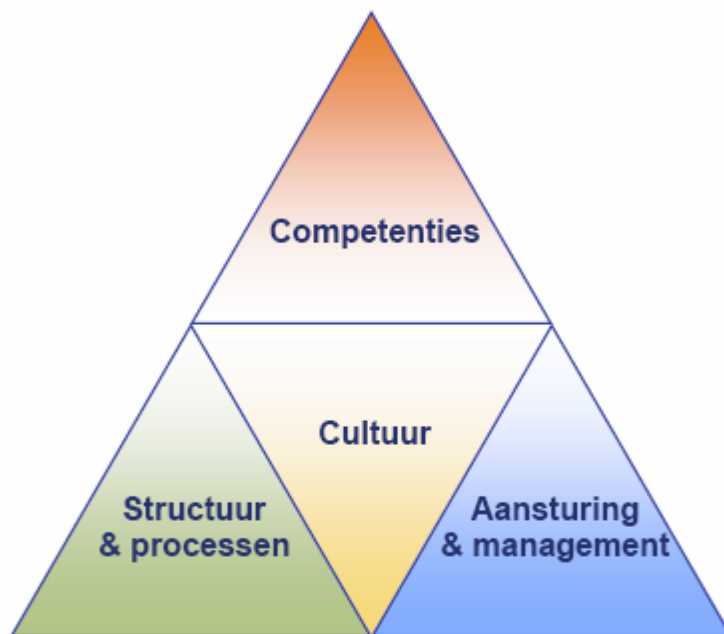
Zie bijlage 1. Conclusie kan zijn dat naast veel positieve verbeteringen met name de AO/IC en subsidieverstrekkings en ontvangen bijdragen van derden nog verbetering behoeven.

3. Algemeen kader voor sturing op verbeteringen

De valkuil van menig verbetertraject in een organisatie, zo ook de onze, is een te eenzijdige instrumentele benadering. In onderstaande driehoek(en) wordt de samenhang belicht tussen *structuur/processen* (de invalshoek van de controllers), *aansturing/management* (de invalshoek van de organisatie-adviseurs), *competenties* (de invalshoek van P & O) en *cultuur*: hoe doen we de dingen. Door systeemverbeteringen te verbinden aan mensen en instrumenten die werken komen we tot gewenste gedragsverandering.

De volgende beschrijving kan helpen om een norm te vinden voor de ideale situatie van een organisatie die financieel management volledig en succesvol heeft ingevoerd. Deze organisatie kenmerkt zich door:

- een “open” en gedecentraliseerde “platte” structuur;
- een bestuur dat zich beperkt tot hoofdlijnen van beleid en beheer maar zich ook tijdig laat informeren over effecten en kosten van beleid;
- een adequate administratieve organisatie en informatievoorziening;
- een cliëntgerichte houding van ambtenaren;
- kostbewust en doelmatig gedrag van ambtenaren;
- een zakelijke, bedrijfsmatige opstelling van het management;
- onderling vertrouwen en veranderingsgezindheid.



Als we dit denk- en verbetermodel toepassen op het vraagstuk van het verbeteren van financieel management en de bestuurlijke informatievoorziening, dan moeten we op alle driehoeken weten hoe wat de stand van zaken is en welke verbeteringen gewenst zijn. De methodiek waarlangs onze gemeente dit volgt, is het kwaliteitsmodel INK/KLO waarin wij in 2006 de slag maken naar een volledig *procesgeoriënteerde* organisatie (fase 2 uit het kwaliteitsmodel) en als ambitie hebben om in 2010 een volledig *stysteemgerichte* organisatie te zijn (fase 3).

Zie ook bijlage 2

4. Stand van zaken (financiële) bedrijfsvoering

De bedrijfsvoering in Deventer is een samenspel tussen de integraal manager en de hem/haar ten dienste staande middelenfuncties. Het een kan niet zonder het ander. Als de middelenfuncties niet op orde zijn kan de integraal manager niet functioneren. Als de integrale manager zijn/haar rol niet pakt, is het beschikbaar stellen van middelenfuncties dweilen met de kraan open.

Hieronder gaan wij op de stand van zaken van middelenfuncties en sectorsturing in.

4.1 Middelenfuncties en sectorsturing

4.1.1. PIJOFACH-functies (bedrijfsvoering in brede zin)

De PIJOFACH-functies vormen de ondersteunende functies ten dienst van de proceseigenaren in de sectoren die de primaire processen uitvoeren en bevinden zich in de linker driehoek en de bovendriehoek.

Vanuit de PIJOFACH-functies zijn in de periode sedert de vorming van het 1-dienstmodel (1 januari 1999) belangrijke slagen gemaakt in de kaderstelling, instrumentontwikkeling, dienstverlening, advisering en toezicht/controle.

Het planning & controlsysteem is sedert de invoering van de dualisering strakker neergezet aan zowel de programmatische kant (raad) als beheerkant (organisatie). De eenheden werken met afdelingsplannen die zijn verbonden met de beheerbegrotingen. Op dat niveau vindt de operationele sturing in de eenheden plaats.

Over de voortgang van de financiële bedrijfsvoering wordt gerapporteerd in de management-letters van de accountant en in de op het kwaliteitszorgsysteem van de gemeente gebaseerde zelfevaluaties en audit-rapportages. Deze zijn voor uw raad beschikbaar. Verwezen wordt ook naar de genoemde notitie van de accountant met een korte vergelijking van de stand van zaken 2005 versus 2000.

Ambitieuus als onze organisatie is, wordt algemeen onderkend dat verdere verbeteringen in het functioneren van de middelenfuncties mogelijk en nodig zijn. De afstemming tussen centraal en decentraal is bijvoorbeeld bij de financiële functie vaak onderwerp van discussie. Ondanks veel controlemomenten functioneert het systeem nog niet goed genoeg. De marsroute voor een verder verbeterde afstemming van de middelenfuncties zowel onderling als naar de sectoren toe is opgenomen in het organisatie-ontwikkeltraject, waarover meer in paragraaf 6 van deze notitie.

4.1.2. Sectorale processen (bedrijfsvoering in ruimere zin)

Onze organisatie is op weg naar fase 2 van het kwaliteitsmodel lagere overheden. Onze organisatie begon met dit traject in 2001 op niveau 1. Een niveau 1 organisatie is activiteiten georiënteerd. Zij doet wat de dagorde vraagt en niet meer. Een fase 2 – organisatie is *procesgericht*. Het jaar 2006 staat in het teken van het zetten van de laatste stappen om over de gehele linie dit niveau te bereiken. Er zijn nog te grote verschillen tussen de eenheden en zelfs binnen de eenheden. Momenteel wordt vanuit kwaliteitszorg op basis van omgevingsanalyse en de afdelingsplannen van de eenheden hier een aanpak op ontwikkeld. Hierbij wordt met voorrang gekeken naar de stand van zaken van de *administratieve organisatie*. Geconstateerd is dat de vastlegging van werkprocessen in door het management geaccordeerde, toegepaste en gehandhaafde werkbeschrijvingen te traag verloopt. Het tempo moet omhoog willen wij niveau 2 over de volle linie halen. Dat is het bestaande werk. Het gaat ook om verbetering van werkwijzes. De *procesoptimalisatie* wordt nog onvoldoende voortvarend aangepakt. Een van de motieven voor de organisatie-ontwikkeling is procesoptimalisatie om klantgerichter en doelmatiger te werken. De invoering van Workflowmanagementsystemen in het kader van de digitalisering vraagt ook om zeer adequate beschrijvingen van de CAO-procedures.

Daarnaast zitten belangrijke knelpunten in de rolinvulling en daarop gebaseerde samenwerking tussen de budgethouders, zijn/haar afdelingshoofd, sectorhoofd en hoofd bedrijfsbureau.

Belangrijke processen waarin verbeteringen moeten komen zijn al geïdentificeerd. Het gaat om:

- behoud subsidiebijdragen
- subsidieverstrekingen
- kostendeckendheid legesopbrengsten
- toezichthoudende taken op verbonden partijen en overige van de gemeente afhankelijke instellingen
- inkoop- en aanbestedingsprocessen
- adviesprocessen naar B & W
- budgetteringsprocessen
- voortgang en control op grote projecten

4.2. Competenties

Belangrijke vaardigheden op het gebied van financieel management zijn opgenomen in de basisprofielen van leidinggevenden, budgethouders en de planning & control medewerkers. Eén van de competenties is plannen en organiseren. De definitie van plannen en organiseren in het systeem van Werken naar Resultaat is: *het op effectieve wijze doelen en prioriteiten bepalen en benodigde tijd, acties en middelen aangeven om bepaalde doelen te kunnen bereiken*. De manier om hier systematisch aan te werken heet competentie-management en wordt sinds enkele jaren in onze gemeente ambitieus toegepast. Om ook te werken aan het kennisniveau is geïnvesteerd in cursussen budgethouderschap voor alle niveaus in de organisatie.

In 2005 is de personele jaarcyclus ingevoerd. Medewerk(st)ers maken met hun managers resultaatsafspraken en worden in het realiseren daarvan begeleid en uiteindelijk beoordeeld. Het budgethouderschap en het ordelijk beheer (iedereen op zijn/haar niveau “in control”) komt daarbij manifest op de agenda en is onderdeel van eindbeoordeling. Het te bereiken effect hiervan is een organisatie met taak-volwassen medewerk(st)ers die hun zaken goed voor elkaar hebben. Naast kennis en vaardigheden gaat het ook om houdingsaspecten, zoals kostenbewustzijn, vermogen tot samenwerking en zelfcontrole.

In de organisatie-ontwikkeling wordt aangekoerst op het zo laag mogelijk leggen van verantwoordelijkheden en mandaten (bevoegdheden), dit stelt hoge eisen aan taakvolwassenheid in het algemeen en vaardigheden met betrekking tot het budgethouderschap in het bijzonder. Bij de (kwalitatieve) plaatsingsprocessen en in het bijzonder de selectie van de ambtelijke top en de sleutelfuncties zal hier nauwlettend op worden toegezien

4.3. Aansturing / management

Volgens het organisatiebesluit 2005 is integraal management de besturingsfilosofie. De primaire verantwoordelijkheid voor het financieel management en de bestuurlijke informatievoorziening ligt bij het lijnmanagement. Daarnaast is er de verantwoordelijkheid van de gemeentecontroller, die is te kenmerken als instrumentontwikkelaar, signalerend, kaderstellend en borgend/toetsend (blz 2 van de Algemene Toelichting op het Organisationsbesluit). De eindverantwoordelijkheid ligt bij de gemeentesecretaris in zijn rol van algemeen directeur; in die taak wordt hij

sinds 2001 bijgestaan door de directeur bedrijfsvoering die deze taak combineert met die van gemeentecontroller en hoofd van de stafeenheid bedrijfsvoering.

Zonder dat dit is vastgelegd in een strikte taakafbakening is de praktijk dat de algemeen directeur als “lijnchef” van de sectorhoofden optreedt terwijl de directeur bedrijfsvoering zich met name richt op de samenwerking tussen de sectoren met de middelenfuncties, de verbetering van de bedrijfsbureau-functie in de eenheden en opzet en werking van het planning & controlsysteem.

5. Hoe brengen wij op korte termijn de (financiële) bedrijfsvoering verder “in control”?

De vraag hoe we verder “in control” komen, kan het best beantwoord worden door in te gaan op de noodzakelijke verbeteringen in het planning & controlsysteem, de linker driehoek. Op de volgende onderdelen constateren wij dat verbeteringen nodig zijn:

- Kwaliteit van budgettering en budgetbewaking op de werkvloer
- AO/IC beschrijving van administratieve processen en controle
- Kwaliteit van besluitvorming met financiële impact
- Bestuurlijke informatievoorziening

Om te bepalen wat gedaan moet worden om de gewenste verbetering in de beheersing te krijgen gaan we op al deze aspecten kort in. Bij het invoeren van de verbeteringen dient wel bedacht te worden dat verbeteren op de andere driehoeken Aansturing/management, Cultuur en Competenties randvoorwaarde is voor succes. Dit is een kwestie van aandacht geven, leiding geven, leiding accepteren, leren van fouten, kennis op peil houden, goed samenspel, sancties daar waar passend en nodig. In een vrijblijvende cultuur met onvoldoende taakvolwassen medewerk(st)ers en waarin afspraak geen afspraak is, is elke systeemverbetering kansloos.

Kwaliteit van budgettering en budgetbewaking op de werkvloer

Onze organisatie werkt met afdelings- en projectplannen waarin de doelen vanuit de begroting worden vertaald naar de werkorganisatie en de beschikbare capaciteit in uren van de afdeling in kwestie. We zijn nu drie jaar onderweg met de afdelings- en projectplannen. Gebleken is, onder meer uit kwaliteitsaudits, dat de plannen weliswaar groeien in kwaliteit, maar op een aantal fronten nog tekortkomingen laten zien in het stuurbaar maken van de productie die de afdeling dan wel de projectorganisatie moet leveren en in het confronteren van doelen met capaciteit en van daaruit prioriteren. Ons inziens ligt de sleutel in het verder verbeteren van de sturing op deze niveaus vooral in het toerusten van de afdelingshoofden en projectleiders op planningsvaardigheden en in het steviger benadrukken van managementtaken en het budgethouderschap bij het selecteren van afdelingshoofden en projectleiders. Het instrument afdelings- en projectplan zelf behoeft geen aanpassing maar juist *doorontwikkeling*.

Uit de analyse van een aantal ernstige financiële knelpunten is gebleken dat budgetten niet altijd adequaat zijn onderbouwd en dat niet met alle informatie die nodig is om

het budget te bepalen rekening is gehouden. Het kan hier gaan om kosten- maar ook om opbrengstenbudgetten.

Bij de budgettering zijn betrokken: de budgethouder, zijn/haar afdelingshoofd, het sectorhoofd, de verantwoordelijk portefeuillehouder en het hoofd bedrijfsbureau alsmede centrale toetsing en kwaliteitscontrole. Als een van de genoemde de eigen rol niet goed speelt en er teveel afstand is tussen budgetverantwoordelijken en ondersteuners, zal de kwaliteit van de budgettering hieronder lijden. Wij moeten dus voorzover nog niet gedaan de *rollen beschrijven* in duidelijke taal en de spelers trainen en aanspreken op het pakken van de goede rol. Daarvoor hoeven we niet te wachten op de nieuwe organisatie.

Budgetramingen worden niet uit het niets opgesteld maar veelal op basis van realisaties uit het verleden. Door budgethouders wordt de te *ingewikkelde structuur van de financiële huishouding* van de gemeente als een drempel ervaren. Het vele heen- en weer boeken van gelden tussen sectoren enerzijds en tussen exploitatie en reserves leidt de aandacht af van de hoofdvraag: kan ik mijn taak dit boekjaar en volgende boekjaren goed uitvoeren met het mij ter beschikking gestelde budget en heb ik mijn inkomsten goed in de greep? De aandacht dient te liggen bij goede ramingen over die componenten die de budgethouder daadwerkelijk kan beïnvloeden. Onze aanpak is erop gericht om bij de inrichting van de nieuwe eenheidsbegrotingen 2007 fors te snoeien in nodeloze interne verrekeningen en zwaar in te zetten op *goed onderbouwde meerjarenramingen*. Er is veel te winnen bij een transparantere financiële structuur, een vereenvoudigde kostentoerekening en een verplichtingen- en rechtenadministratie zodat budgetprognoses op elk moment kunnen worden verstrekt.

Kwaliteit van besluitvorming met financiële impact

Wij hebben in onze nieuwe sturingsfilosofie opgenomen dat we scherper willen sturen aan de voorkant van processen. Veel zaken gaan in de uitvoering qua budgettering mis omdat *aan de voorkant zaken niet voldoende zijn uitgediept*. De wijze waarop nieuwe beleidsvoorstellen met hun financieel kader worden voorgelegd aan B & W komt in onze organisatie neer op een open, losse structuur met de charmes daarvan maar ook alle risico's. Wij zijn van oordeel dat de onderlinge afstemming in de ambtelijke organisatie en tussen/met de portefeuillehouder(s) van concept-B en W-nota's steviger moet worden en zullen hiervoor procedurevoorstellen voorleggen die moeten waarborgen dat de integraliteit en kwaliteit van de adviezen beter worden.

Bestuurlijke informatievoorziening

Onze gemeente is met ingang van afgelopen maand overgegaan op een nieuw financieel systeem, dat na een aanlooperperiode zich zal kenmerken door snelle en adequate informatie op alle niveaus van budgetbeheer en veel toegankelijker dan in het vorige systeem. Elke budgethouder krijgt het eigen budget op de PC. Daarnaast is afgesproken om gemeentebreed over te gaan op een verplichtingenregistratie.

Met de invoering van het nieuwe systeem zijn betere voorwaarden geschapen voor managementinformatie. Een systeem alleen kan echter niets. Het gaat om mensen die het systeem voeden met volledige en juiste gegevens en om mensen die hierop toezien. En zelfs dan werkt het pas als er mensen op management- en bestuurlijk niveau zijn die frequente, volgens een vast stramien beschikbaar, gestelde informatie

willen hebben en er dus om vragen als het niet tijdig komt. Naar onze stellige overtuiging dient onze gemeente minimaal op kwartaalbasis te beschikken over een voldoende betrouwbaar inzicht in de mate van budgetrealisatie in het boekjaar. Dit geldt zowel voor exploitatie- als investeringsbudgetten. Op onderdelen in de sfeer van publiekszaken en regie/uitvoering dient zelfs een maandrapportage de norm te zijn. Deze rapportages dienen ervoor om gedurende het jaar snel en adequaat te kunnen bijsturen.

Deventer heeft een duidelijke planning & controlcyclus en procedures om mee- en tegenvallers te melden. De analyse van dit soort van budgettaire afwijkingen is aan de orde in begrotingsgesprekken, marap-gesprekken en jaarrekeninggesprekken. Desondanks duurt het vaak lang voor alle feiten op een rij staan. Bij een goed neergezet budgethouderschap in de organisatie, aandacht van het management zowel in randvoorwaardelijke als sanctionerende sfeer en een evenwichtige afwikkeling van mee- en tegenvallers kan door ons college en de ambtelijke top een klimaat worden gecreëerd waarin knelpunten en meevallers juist, volledig en tijdig in beeld worden gebracht. Een voor alle betrokkenen duidelijk verloop van de planning & controlcyclus, de bestuurlijke besluitvorming en de terugkoppeling van de besluiten naar budgetverantwoordelijkheden draagt bij aan een dergelijk klimaat van wederzijds vertrouwen. Hierin zullen wij dan ook optimaal investeren. Zoals gebleken in de afgelopen decemberraad hecht uw raad sterk aan sturen op zowel mee- als tegenvallers en eist u een transparante verantwoording van beide afzonderlijk. De bewustwording van de noodzaak tijdig bij te sturen zal dan ook breed in de organisatie uitgedragen worden.

Toezicht

Over toezicht kan gesteld worden dat wij klaarblijkelijk onvoldoende toezien op adequaat budgetbeheer op sectoraal niveau. Het gaat hierbij om het vraagstuk wat “in control komen” voor ons handelen betekent. Wij zullen om te bepalen of een sector “in control” is, enerzijds meer werk dienen te maken van doorlichtingen op risico’s en doelmatigheid en anderzijds in al onze operationele contacten veelvuldig stil staan bij het beschikken over goede voortgangsinformatie over de gang van zaken. Dit kan en moet niet allemaal centraal worden gereguleerd maar vanuit centraal dient wel gekeken te worden naar de kwaliteit van het decentrale systeem, ofwel weer het samenspel van budgethouder, afdelingshoofd, sectorhoofd en hoofd bedrijfsbureau. Daarnaast dienen wij op systeemniveau te beschikken over goede managementinformatie in de breedte.

De verantwoording van het college aan de raad dient volledig juist en betrouwbaar te zijn. Gestandaardiseerd volgens de P & C kalender en zonedig ad hoc op eigen initiatief van het college. In de duale verhoudingen heeft het verantwoordingsaspect al meer aandacht gekregen. Aan de kaderstellende kant kan meer gebruik worden gemaakt van sturing door middel van de *bedrijfsvoeringsparagraaf* in de programmabegroting. De informatieverstrekking over de bedrijfsvoeringsontwikkelingen is momenteel soms te abstract en beschrijvend geformuleerd om uw raad voldoende houvast te bieden om uw kaderstellende rol uit te oefenen. Wij zullen hierin voorzien door waar mogelijk de verschillende bedrijfsvoeringsverbetertrajecten te voorzien van concrete prestatie-indicatoren. Bij de bedrijfsvoeringsparagraaf van de programmabegroting 2007 zullen wij uw raad hiervoor het kader bieden.

6. Bijdrage organisatieontwikkeling aan (financiële) bedrijfsvoering in control

In het op 31 januari jl door het College vastgestelde organisatiemodel wordt gekozen voor een compactere organisatie met aan het hoofd een directie die de gehele organisatie aanstuurt, een goed bestuurlijk-ambtelijk samenspel aan de voorkant van processen, heldere uitvoeringsopdrachten met meer eigen verantwoordelijkheid en mandaat voor de professionals die uitvoeren, betere bestuurs- en managementinformatie en ontkokering (optreden als een concern). Het integraal management is het besturingsconcept. Elk hoofd van een organisatorische eenheid draagt integrale verantwoordelijkheid voor de totstandkoming en kwaliteit van de producten en de bijbehorende middeleninzet (PIJOFACH-spectrum) van zijn eenheid binnen de gemaakte concernafspraken. In de lijn van verantwoordelijkheden is de algemeen directeur verantwoordelijk voor de kaderstelling en het te bereiken gemeentelijk resultaat, het personeel en de in te zetten middelen. In de profielschetsen van de topfuncties worden deze verantwoordelijkheden opgenomen als functie-eisen en bij de selectie spelen zij nadrukkelijk mee.

Ook het in control nemen van de uitvoering van kaders is de verantwoordelijkheid van de algemeen directeur. De algemeen directeur handhaaft de kaders vanuit zijn eindverantwoordelijkheid voor resultaat, personeel en overige middelen. Hij wordt in deze taken bijgestaan door zijn directeuren en een aantal staffuncties waaronder de concerncontroller en diens bureau. De concerncontroller heeft door zijn positionering een rechtstreekse lijn naar de Gemeentesecretaris/Algemeen Directeur en kan indien nodig, na mededeling aan de gemeentesecretaris, rechtstreeks rapporteren aan ons college.

Het college kiest in principe voor afsplitsing van concerncontrolling van ondersteuning en kaderstelling (kerntaken van de nieuwe eenheid Bedrijfsvoering), maar de wijze waarop die afzonderlijke positionering in de opbouwfase van de nieuwe organisatie zijn beslag krijgt is nog een vraagstuk van verdere uitwerking. Het college houdt bij de uitwerking van de controlfuncties nauw de vinger aan de pols, temeer daar uitdrukkelijk de bedoeling is dat de lopende verbeterlagen om de organisatie verder “in control” te brengen niet onnodig worden vertraagd.

Andere waarborgen die het college in de nieuwe organisatie inbouwt om verder “in control” te komen zijn:

- grotere eenheden waardoor kwalitatief hoogwaardige operationele controllingfuncties in de eenheden kunnen worden gerealiseerd; de kwetsbaarheid van de bedrijfsbureaus in het huidige model wordt daarmee opgelost;
- verdere bundeling van de PIJOFACH-functies in de eenheid Bedrijfsvoering, gericht op het optimaal ondersteunen van de eenheidsmanagers in enerzijds praktische dagelijkse dienstverlening en anderzijds in het ontwikkelen van de kwaliteit van de werkorganisaties gericht op het bereiken van het niveau 3 (systeemgericht) uit het INK-model.
- Cultuuraspecten krijgen nadrukkelijk aandacht

7. Verbetertrajecten binnen het huidige organisatiemodel

Concreet uitgewerkt en gedeeltelijk in aanvulling op wat in vorige paragrafen wordt voorgesteld worden de volgende verbetertrajecten gestart of voortgezet.

1. Zorg dragen voor goed toegankelijke en actuele financiële sturingsinformatie op alle niveaus van budgethouderschap
Hoe: implementatie nieuw financieel systeem en inkoopsoftware, systematisch registreren van alle aangegane verplichtingen en bijdragen van derden (te ontvangen “rechten”) door invoering verplichtingenadministratie (Actie: Gemeenteadministratie, inkoopmanagement en bedrijfsbureaus)
 - invoering subsidieadministratie van te ontvangen subsidies (rechten) zowel als te verstrekken subsidies (verplichtingen) (Actie: sector WCO)

2. Verbeteren administratieve organisatie en interne controle op kritieke processen zoals opgenomen in o.a. de managementletter van de accountant en de interne controle rapporten.
Hoe: projectmatige aanpak, passend binnen het programma monitoring ao/ic gericht op het met voorrang vastleggen van die procedures en processen waarin de grootste knelpunten zitten.
 - strakkere begeleiding en sturing op werkplannen administratieve organisatie/interne controle waaronder centraal toezicht op ao-beschrijvingen (Actie: SB/AO/IC)
 - volgsysteem afwikkeling actiepunten management-letter accountant (Actie: SB/AO/IC)

3. Invoeren kwartaalrapportages
Hoe: minimaal op collegeniveau dient op kwartaalbasis adequate sturingsinformatie beschikbaar te komen. Rapportages over grote projecten qua voortgang, bereikte resultaten en middelenbeslag (Actie: directeur bedrijfsvoering met EV en GW). In 2006 wordt de voorrang gegeven aan kwartaalrapportages van grote projecten.
 - sturing op voortgang afdelingsplannen, risico-analyses in afdelingsplannen evenals opnemen afdelingsplannen in volgsysteem “IKIS” (begin van management-informatie-systeem) (Actie: sectorhoofden samen met SB/kwaliteitszorg)
 - driemaandelijke control- gemeentebrede investeringsplanning (Actie: EV met SB/FIN)

4. Verbeteren integraal management (doorleefd budgethouderschap)
Hoe: opnemen in profielschetsen nieuw management, selectiepunt in de werving- en selectieprocedure.
 - budgethouders en managers beoordelen op verantwoordelijkheden ten aanzien van goed financieel beheer (Actie: gemeentesecretaris, directeur bedrijfsvoering en sectorhoofden)
 - invoering P-control en beheersing inleen (Actie: SB/P & O en projectleiding personele taakstelling)
 - intensivering werving- en selectieprocedures (Actie: management met P & O)
 - invoering juridische kwaliteitszorg (Actie: BB/JZ)

- vereenvoudiging kostentoerekening begroting 2007 (Actie: SB/Fin met bedrijfsbureaus)
 - minder aanleuningedrag (controle op controle), meer taakvolwassenheid, tegenvallers durven noemen (lerende organisatie)
5. strakkere adviesprocedures (B & W nota's)
teneinde tot scherpe, integrale en volledig/juiste besluiten te komen die financieel op alle consequenties zijn doordacht (Actie: gemeentesecretaris)
 6. Verduidelijken en daar waar nodig verscherpen toezicht gesubsidieerde instellingen en verbonden partijen.
Hoe: ontwikkeling statuut hoe om te gaan met verbonden partijen, beschrijven rollen, uitvoering onderzoek 213a GW en leerpunten benoemen./uitvoeren
 - beheersing cultuur- en welzijnssubsidiering instellingen door intensivering toezichtprocedures (Actie: WCO)
 - rolafstemming en verduidelijking procedures ten aanzien van verbonden partijen waarin de aandeelhoudersrol aan de orde is (Actie: directeur bedrijfsvoering)
 7. onderzoeken 213a Gemeentewet gericht op risicobeheer en doelmatigheid (Actie SB/AO/IC)
 8. Verbeteren van de paragraaf bedrijfsvoering in de programmabegroting en rekening.
Hoe: opnemen van concrete prestatie-indicatoren voor in gang gezette verbetertrajecten in de bedrijfsvoering en hierover rapporteren in de programmarekening

NB: in het kader van het inrichten van de nieuwe organisatie-onderdelen door kwartiermakers zullen keuzes moeten worden gemaakt welke maatregel per se door moeten lopen welke kunnen worden uitgesteld, omdat inrichtingsvraagstukken voorrang verdienen.

Bijlage 1: vergelijkend overzicht managementletters 2000 en 2005 door Deloitte

Bijlage 2

Integrale kwaliteitszorg en bedrijfsvoering

Sinds 2001 werkt de gemeente met het INK/KLO management model. Dit is een integraal kwaliteitsmanagementmodel dat is gebaseerd op het EFQM, het Europese model op kwaliteitsgebied voor bedrijfsleven en overheid. Sinds 2001 ontwikkelt onze organisatie zich in de richting van een procesgeoriënteerde organisatie (niveau 2 van de 5 niveaus INK). De richting waarin de ontwikkeling plaatsvindt, is ook de gewenste richting. Wij begonnen als organisatie in 2001 op niveau 1 (activiteiten georiënteerd)

In 2004 is de totale organisatie met gemengde in- en externe auditteams doorgelicht De conclusie was dat wij gemiddeld halverwege niveau 2 waren beland. Gelet op de inspanningen van het laatste jaar is het redelijk te veronderstellen dat we eind 2006 als organisatie volledig procesgeoriënteerd werken.

Bedrijfsvoering verder ontwikkelen is zoals uit de samenhang van de auditrapportages ook blijkt niet alleen een zaak van systemen maar vooral ook van sturen, resultaatverantwoordelijkheid, realistisch plannen, aanspreken en monitoren. Veel kwaliteitsonderwerpen zijn inmiddels geïntegreerd in de afdelingsplannen en de monitoring daarvan en in het resultaatgericht werken met prestatieindicatoren welke doorreiken tot in de programma begroting.

Inmiddels beschikken we over veel goede instrumenten maar maken we daar nog onvoldoende gebruik van. We maken mooie plannen maar niet iedereen houdt zich daaraan. Wij zijn goed in plannen maken, redelijk goed in uitvoeren, minder goed in evalueren en doen daardoor weinig met de leermomenten. Dat kan veel beter, dat kan echter alleen maar met ander gedrag. Met een leergierige houding. Een houding van afmaken waar we aan.

Zo gezien, kan het aardig zijn een vertaling te maken van een onderwerp uit het collegeprogramma naar kwaliteitszorg . In 2010 zijn wij bij “de beste tien gemeenten van Nederland “.

Wat betekent dat nu?: Dat kan betekenen: in 2010 is onze organisatie in zijn gehele systeemgeoriënteerd (fase 3 INK). Door dit uitgangspunt te kiezen en daarop in 2007 een integrale INK- audit uit te voeren wordt het klip en klaar waar we staan en wat ons te doen staat op de ambities te realiseren. Bovendien kan dat beeld ook gebruikt worden om te benchmarken met de andere gemeentes, het is immers een Europese standaardnorm.

Vooruitlopend hierop een bloemlezing van onderwerpen waar in dat scenario dan nog aan voldaan moet worden (eisen niveau 3 uit het INK handboek)

- Samenwerking tussen de middelenfuncties zodat er synergie ontstaat binnen deze functies.
- Systematisch periodiek onderzoek naar de effecten van beleid .
- Externe doelen bepalen de inrichting van de organisatie.
- De organisatie werkt met instrumenten om de ontwikkelingen in haar omgeving te volgen.
- Managers hanteren normen voor efficiency en effectiviteit van bedrijfsvoering.
- Managers hebben kwaliteitshandvesten vastgesteld.
- Planning en Control is door de gehele organisatie heen herkenbaar afgestemd op het realiseren van de doelen van het bestuur.
- Het concern zorgt voor integrale financiële afweging op vooraf afgesproken momenten.
- In de begroting opgenomen normen en indicatoren zijn gekoppeld aan de verantwoordelijkheid van managers/medewerkers.
- De effectiviteit van het personeels beleid wordt regelmatig gemeten
- De informatiefunctie wordt systematisch ingezet ter verhoging van de kwaliteit van de dienstverlening.

- In en externe klanttevredenheid wordt gemeten en is de bron van verbetering en vernieuwing.
- Primaire processen zijn geordend naar externe beleidsdoelen .