

Datum:	19 maart 2021
Werktitel:	De staat van de planning en control in Heemskerk
Aanleiding / achtergrond:	<p>Het planning en control (P&C) proces vormt de basis voor het functioneren van de gemeente.</p> <p><i>Planning is het plannen van uit te voeren beleid in de vorm van maatschappelijke doelen (outcome), resultaten (output), processen (throughput) en toewijzing van middelen (input). Hieronder vallen kader/perspectief/voorjaarsnota en programmabegroting)</i></p> <p><i>Control is het beheersen van en sturen op de realisatie van de planning en het afleggen van verantwoording hierover. Hieronder vallen tussenrapportages, de jaarrekening en de interne controle).</i></p> <p><i>Het belang van de Raad is dat door tijdig, volledig en juist plannen van de doelen, resultaten, processen en middelen (bij)gestuurd kan worden op de realisatie ervan en dat verantwoording over de uitvoering plaatsvindt.</i></p> <p>De instrumenten uit dit proces vormen de basis voor de vaststelling van de gemeentelijke uitvoeringskaders en het toezicht daarop.</p> <p>Ontwikkelingen als taakverzwaring voor gemeenten en de beperking van de budgettaire ruimte, ook het verschuiven van taken en verantwoordelijkheden tussen publieke organisaties en private organisaties en het toenemende aantal verbonden partijen werken de noodzaak tot zorgvuldige vaststelling en toezicht in de hand. De planning en control functie binnen een gemeente heeft in essentie tot doel om een rechtmatig, doelmatig en doeltreffend verloop van processen te waarborgen.</p> <p>Gezien het belang van deze processen en instrumenten (het proces, de inhoud, de kwaliteit) is het zaak deze met regelmaat onder de loep te nemen en deze up to date houden. Dit is in het belang van de verantwoordelijken (raad), de uitvoerende spelers (college en organisatie), maar ook voor degenen die met de resultaten geconfronteerd worden (inwoners, ondernemers, organisaties).</p> <p>Hoewel er in Heemskerk jaarlijks al intern aandacht gegeven wordt aan de evaluatie, verbetering en aanscherping van de P&C cyclus, is het ook wenselijk om vanaf een afstand, onafhankelijk en vanuit specifieke expertise dit proces te onderzoeken.</p> <p>Bij een memo van 14 november 2019 met het onderwerp: "Doorontwikkeling P&C documenten, tijdspad" is ook reeds ingegaan op een tussentijdse aanpassing van het P&C proces</p> <p>In veel gemeenten wordt het planning- en control proces en bijbehorend instrumentarium niet als effectief ervaren. Het proces is vaak niet efficiënt, o.a.</p>

	<p>door de grote overlap van verschillende deelprocessen, de overvolle cyclus en de grote bureaucratie. De P&C-producten blijken in de praktijk vaak een mix te zijn van informatie over bedrijfsvoering, externe verantwoording en sturing op doelen en resultaten. De vraag die dan ook rijst is of de informatie voldoende bijdraagt aan de transparantie en stuurbaarheid van de organisatie. Alle redenen om het proces in Heemskerk aan een onderzoek te onderwerpen.</p>
<p>Doel van het onderzoek:</p>	<p>De Rekenkamer wil met dit onderzoek inzicht geven in de huidige opzet en werking van de P&C cyclus alsook een oordeel vormen over de effectiviteit, efficiency en rechtmatigheid. Daarbij wil de Rekenkamer met aanbevelingen komen, met als doel de P&C-cyclus verder te optimaliseren primair ten behoeve van de positie van de Raad. Daarnaast is het ook mogelijk aanbevelingen te formuleren voor het College en het Management. Hierdoor kan de kaderstellende rol van de Raad en de verantwoordingsrol van het College worden versterkt.</p>
<p>Centrale onderzoeksvraag:</p>	<p>In het onderzoek staan 3 zaken centraal:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Het proces In hoeverre is het P&C <i>proces</i> doeltreffend en doelmatig vanuit het perspectief van de Raad? b. Het instrumentarium In hoeverre voldoen de huidige planning- en control <i>instrumenten</i> aan de informatiebehoefte van de Raad? c. Rol van de Raad En in hoeverre kan de gemeenteraad aan de hand van dit proces en deze instrumenten/documenten zijn kaderstellende en controlerende rol vervullen?
<p>Toelichting op de vragen:</p>	<p>Ad proces:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Hoe verloopt de P&C-cyclus in de praktijk? - Welke doelstellingen en ambities heeft de gemeente geformuleerd inzake het P&C-cyclus? - Voorziet dit proces in: <ul style="list-style-type: none"> o een goede taakverdeling tussen de participanten (de diverse ambtelijke functie en de diverse bestuurlijke functies), maar ook goede samenwerking? o de gewenste informatiebehoefte van de gemeenteraad? o de kaderstellende rol van de Raad, en hoe?; o de controlerende rol van de Raad, maar ook de mogelijkheid tot bijsturen? o doeltreffendheid en doelmatigheid? o transparantie? o optimaal gebruik maken van de kennis en kunde van het ambtelijk

	<p>apparaat?</p> <ul style="list-style-type: none"> o een toereikende planning? - Hoe zou de planning en control functie binnen de gemeente mogelijkster kunnen worden verbeterd? <p>Ad het instrumentarium:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Uit welke producten/instrumenten bestaat het proces? - Is de set instrumenten compleet en voldoen ze aan de in en externe regels hiervoor? - Wat is het doel van de afzonderlijke instrumenten? - Worden deze doelen gerealiseerd? - Is er in de producten sprake van een heldere relatie tussen prestaties, maatschappelijke effecten en financiën? - Worden de instrumenten als doelmatig ervaren? - Hoe wordt het informatieniveau van de afzonderlijke producten door de Raad beoordeeld, o.a in de verhouding tussen cijfers en letters, timing, abstractieniveau, transparantie bij de tijd qua informatisering en communicatie? - Voldoen de vastgestelde autorisatieniveaus? - Hoe beoordelen de 'gebruikers' de eindproducten? Hierbij hoort ook aandacht voor de aanwezigheid en de kwaliteit van op de 'burger' gerichte communicatiemiddelen. <p>Ad rol van de Raad</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kan de Raad zijn kaderstellende en controlerende rol adequaat vervullen binnen dit proces? - Is er sprake van adequate sturingsformatie? - Biedt het de Raad voldoende informatie voor het uitvoeren van de controlerende taak? - Wordt de informatie geleverd op het gewenste aggregatieniveau? - Is er sprake van een (vroeg) tijdige informatievoorziening over de financiële stand van zaken? - Is er sprake van ruimte voor raadsleden om tussentijds te kunnen corrigeren en bijsturen? - Behoeft de Raad, om het P&C proces en het P&C instrumentarium optimaal te kunnen benutten, extra training of scholing?
<p>Normenkader:</p>	<p>De Gemeentewet schrijft voor dat elke gemeente jaarlijks begrotings- en verantwoordingsstukken moet opstellen. Het BBV (besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten) geeft voorschriften over de programmabegroting, de meerjarenraming en over de jaarstukken. Deze voorschriften betreffen de eisen die gesteld worden aan de producten uit de planning en control cyclus en niet de planning en controlproces als zodanig.</p> <p>Voor het proces zelf zijn er geen wettelijke kaders. Wel zijn vaak interne regelingen opgesteld met betrekking tot de planning en controlproces. Hiermee</p>

	<p>zijn formele normen gegeven.</p> <p>Vervolgens is de uitvoering aan een bepaalde mate van subjectiviteit onderhevig.</p> <p>In de inhoud is onderscheid te maken tussen de input (de middelen die nodig zijn), de activiteiten, de prestaties en de maatschappelijke effecten.</p> <p>In veel overheidsorganisaties wordt in het kader van de planning en control cyclus voor wat betreft de inhoud gesproken over de 3 W's en de 3 H's:</p> <p>Planning:</p> <ul style="list-style-type: none">• Wat willen we bereiken?• Wat gaan we daarvoor doen?• Wat mag dat kosten? <p>Control:</p> <ul style="list-style-type: none">• Hebben we bereikt wat we hebben beoogd?• Hebben we gedaan wat we zouden doen?• Heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten? <p>Hiermee worden de effecten, de prestaties, de activiteiten en de input gedekt.</p> <p>Deze vragen kunnen de basis zijn voor een kader dat gevormd wordt door zaken als tijdigheid, correcte besluitvorming, leesbaarheid en begrijpelijkheid, voldoen aan informatiebehoefte, kwaliteitskenmerken (consistentie, relevantie, betrouwbaarheid, vergelijkbaarheid, actualiteit, volledigheid) en SMART doelstellingen</p> <p>Het normenkader kan nader worden uitgewerkt tijdens het onderzoek.</p>
Afbakening	<p>De P&C cyclus bestaat uit twee onderdelen: het proces en de instrumenten. Beide elementen zijn in deze onderwerp van onderzoek. Daarmee is het onderwerp van onderzoek heel omvangrijk en zullen duidelijke vragen gesteld moeten worden om het behapbaar te maken.</p> <p>Voor de afbakening is ook relevant of de huidige P&C-cyclus effectief is als sturingsinstrument. Hierbij is niet alleen het inzicht van de raad relevant, maar ook van college, organisatie en derden gebruikers.</p> <p>Het gaat in dit onderzoek niet om de inhoud van de P&C instrumenten. Hiermee kan het onderzoek afgebakend worden van de activiteiten van de auditcommissie. De auditcommissie gaat aan de slag met de uitvoering van de motie Sturen op effecten en prestaties d.d. 9 november 2018:</p>

	<p><i>dat de raad een reeks van effect- en prestatie-indicatoren met betrekking tot een aantal begrotingsprogramma's vaststelt en het college opdracht geeft hier uitvoering aan te geven. De eerste stap is een onderzoek naar voorbeelden van indicatoren bij andere gemeenten en het selecteren van begrotingsprogramma's die voor indicatoren in aanmerking komen.</i></p> <p><i>Daarna kan per commissie een voorstel voor een aantal indicatoren besproken worden, zodat uiteindelijk een gedragen raadsvoorstel met het oog op de perspectiefnota en begroting behandeld en vastgesteld kan worden.</i></p> <p>Er wordt voor gekozen om het onderzoek te beperken tot de bestuurlijke planning en control producties. De interne rapportages, plannen en overige planning en control producties zullen dus in beginsel geen object van onderzoek zijn.</p> <p>Daarentegen maakt de 'strategische planfase' (fase direct na de verkiezingen vaak resulterend in een coalitie-, bestuurs-, of raadsakkoord) wel onderdeel uit van het onderzoek; ook dit is een wezenlijk onderdeel van de bestuurlijke P&C.</p> <p>Bij dit onderzoek willen we ook de op basis van artikel 213a van de Gemeentewet verplichte doelmatigheidsonderzoeken van het college betrekken. Deze maken strikt genomen geen onderdeel uit van het planning en control proces, maar vormen door hun aard hier wel een goede aanvulling op. De vragen voor de P&C instrumenten kunnen mutatis mutandis ook gebruikt worden voor het onderzoek van deze 213a onderzoeken.</p>
<p>Globale onderzoeksopzet:</p>	<p>Fase 1: Voorbereiding: startgesprek en vaststellen onderzoeksplanpak .</p> <ul style="list-style-type: none"> - Bespreken plan van aanpak. <p>Fase 2: Bureaustudie</p> <ul style="list-style-type: none"> - Een literatuurstudie, aan de hand waarvan het normenkader kan aangescherpt. - De planning en control documenten van de afgelopen (drie) jaren bestuderen. Met de optie om een programma en een paragraaf nader onder de loep te nemen als wijze van verdieping. <p>Fase 3: Interviews / enquêtes</p> <ul style="list-style-type: none"> - Een combinatie van een vragenlijst onder alle raadsleden én bespreking met een vertegenwoordiging van de Raad. (NB afstemming met griffie en Rekenkamer) - Gesprekken met (deel van) het college en betrokkenen vanuit de ambtelijke organisatie. - Een enquête uitzetten onder andere stakeholders (verbonden partijen, (afdeling toezicht van) provincie, maatschappelijke organisaties, burgers. <p>Fase 4 : Analyse en rapportage</p> <ul style="list-style-type: none"> - Resultaten en bevindingen toetsen aan de gestelde normen en bezien in hoeverre deze planning en control producties voldoen aan de criteria die

	<p>de gemeenteraad zelf stelt.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Formulering van enkele conclusies en een voorzet van mogelijke aanbevelingen. - Op grond van het vorenstaande wordt een conceptrapport opgesteld. - Hoor en wederhoor met betrekking tot de bevindingen bij de ambtelijke organisatie en bestuurlijke wederhoor met het college. Na de hoor en wederhoor wordt het eindrapport opgesteld. <p>Fase 5: Raadspresentatie</p>
Interviews / ambtelijke belasting:	<p>De volgende stappen maken onderdeel uit van de planning:</p> <ul style="list-style-type: none"> - gesprek met auditcommissie - vaststellen startnotitie - proces van aanbesteding - aanvang onderzoek (bureaustudie, enquête, interviews) - ijkmoment na literatuurstudie - concept rapportage (analyse resultaten en opstellen conclusies) - hoor en wederhoor - aanbidding Raad
Lerend vermogen voor de raad:	<p>Een bondig eindrapport wat de basis biedt voor optimalisering of verbetering van het P&C proces van de gemeente Heemskerk</p>
Op te leveren resultaat:	<p>De planning wordt zo ingericht dat het onderzoek vóór de zomer plaatsvindt en rapportage daarna.</p> <p>De Raad heeft zomerreces van 10 juli tot en met 22 augustus.</p>
Planning:	<p>In maart wordt het onderzoek voorbereid.</p> <p>In april vindt het offertetraject plaats</p> <p>De uitvoering van het onderzoek vindt plaats in de periode van mei 2021 – december 2021.</p> <p>Het zomerreces is gepland van 2 juli tot en met 20 augustus 2021.</p> <p>Het ambtelijk hoor- en wederhoor wordt voorzien in september/oktober Het bestuurlijk hoor- en wederhoor wordt voorzien in oktober/november Het definitieve eindrapport zal in december 2021 aan de Raad worden aangeboden.</p> <p>De bespreking in de raad (inclusief een toelichting van de Rekenkamer met ondersteuning van het onderzoeksbureau) zal in december/januari 2021</p>

	<p>plaatsvinden.</p> <p>Onvoorziene omstandigheden kunnen de genoemde (eind) data beïnvloeden.</p> <p>Het onderzoeksbureau wordt gevraagd een meer gedetailleerde planning te maken gebaseerd op de bovengenoemde mijlpalen.</p>
Opdracht:	<p>Het onderzoek 'De staat van de planning en control in Heemskerk' wordt uitgevoerd door een extern onderzoeksbureau met aantoonbare kennis op het gebied van de planning en control cyclus.</p> <p>De opdracht wordt uitgevraagd in april 2021 en in vaste prijs gegund aan de inschrijver met de beste verhouding prijs en kwaliteit.</p> <p>De onderzoekcoördinator is Felix van Beek.</p> <p>De dagelijkse voortgang wordt bewaakt door de ambtelijk secretaris van de Rekenkamer Heemskerk: mw. M. Nijman.</p>
Gunningstraject:	<p>Aangeschreven partijen geven uiterlijk 29 maart 2021, einde werkdag aan of zij al dan niet kunnen offreren.</p> <p>Offrerende partijen leveren een offerte uiterlijk 3 mei 2021 einde werkdag in.</p> <p>De Rekenkamer beslist op 10 mei 2021 welke partijen worden uitgenodigd voor een presentatie/mondelijke toelichting op 17 mei 2021, 's avonds vanaf 19.30 uur.</p> <p>De gunning wordt 18/19 mei 2021 bekend gemaakt.</p>
Presentatie offerte:	<p>Mocht u worden uitgenodigd voor een presentatie/mondelijke toelichting op uw offerte van 30 minuten max., dan zal dit plaatsvinden op 17 mei 2021 tussen 19.30 en 21.30 uur (exact tijdstip volgt later).</p>
Algemene voorwaarden inzake aanbesteding	<p>Op deze opdracht zijn de algemene voorwaarden inzake aanbestedingen gemeente Heemskerk voor het verstrekken van opdrachten tot het verrichten van diensten van toepassing met uitsluiting van andere algemene voorwaarden van welke aard dan ook.</p>