

Verkenning voor de doorontwikkeling van de Planning en Control documenten

Versie 0
Versie 1 juni 2016
Versie 11 april 2017

PO A. Stuivenberg
Intervisiegroep Planning en Control Provinciale Staten 6 juli 2016
GS

Inleiding

Ontwikkelingen

De afgelopen jaren hebben wij gewerkt aan verbeteringen binnen onze P&C-cyclus en bijbehorend instrumentarium. En deze verbeteringen waren naar tevredenheid van provinciale staten. Vanaf de start van de huidige statenperiode hebben statenleden bij de behandeling van diverse P&C-documenten aangegeven mee te willen werken aan verdere doorontwikkeling van het instrumentarium. Dit past prima bij de ambitie van ons college. In het CUP 2015-2019 en in de Programmabegroting 2016 is opgenomen dat *"we - op basis van onderzochte alternatieven - de P&C-cyclus naar een volgend stadium van volwassenheid willen brengen"*. Op voorstel en uitnodiging van de gedeputeerde financiën is een *Intervisiegroep Planning en Control* samengesteld. Daarin hebben enkele statenleden (uit de commissie Bestuur) zitting genomen.

Afbakening

Een aspect waarover wij overeenkomstig het coalitieakkoord willen nadenken is de verbetering van de kwaliteit van het democratische proces. Een open en constructieve dialoog en de samenwerking tussen uw Staten en ons college moet de kwaliteit, effectiviteit en de efficiëntie van het besluitvormingsproces verhogen. In 2016 is hiernaar onderzoek gedaan: *"hoe werken wij als college en Provinciale Staten samen en waar kan dat worden verbeterd?"*. Dat onderzoek gaat over de ambities van sturing en verantwoording, over informatie en communicatie, over vertrouwen en gedrag. Het ligt voor de hand dat daarbij ook instrumentele aspecten aan de orde komen (die de P&C-cyclus kunnen raken). De uitkomsten van dit onderzoek raken de doorontwikkeling van de Planning & Control documenten.

Proces

De hiervoor genoemde Intervisiegroep fungeert als klankbordgroep voor de portefeuillehouder. Deze groep bespreekt de ambtelijk voorbereide notities. Vervolgens agendeert de portefeuillehouder de verschillende onderwerpen inclusief de input van de intervisiegroep voor bespreking en besluitvorming in het college. En vervolgens besluiten GS of en zo ja hoe de stukken aan PS worden aangeboden. Meestal zal dat via de commissie, waarschijnlijk de commissie Bestuur gaan. Deze procedure geldt ook voor deze notitie.

Opgave en leeswijzer

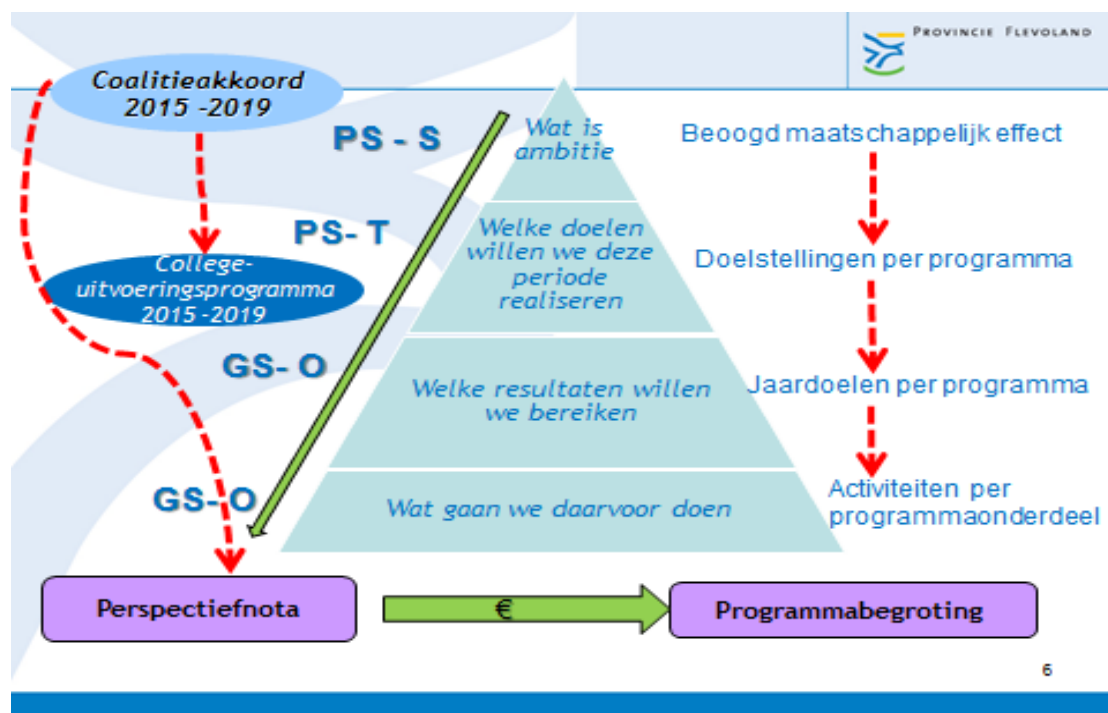
In deze nota gaan we in op de aanpak voor de gewenste doorontwikkeling. Onze doelstelling is om het P&C-instrumentarium zo in te richten dat PS efficiënt en effectief kunt sturen en controleren. Met betrouwbare informatie die de staten inzicht geeft en besluitvorming ondersteunt. Eerst kijken we kort terug naar wat de afgelopen jaren is ontwikkeld.

1. De P&C-cyclus in Flevoland

Sinds de start van de provincie Flevoland in 1986 heeft een eenvoudige P&C-cyclus heeft zich ontwikkeld tot een volwassen P&C-instrumentarium. De huidige bestuurlijke P&C-cyclus kent een jaarlijks gelijkblijvend ritme waarbij op vier momenten (noem het stollingsmomenten) ons college en uw Staten in staat worden gesteld, invulling te geven aan hun verschillende rollen. De P&C-documenten die hierin faciliteren zijn¹:

- Perspectiefnota;
- Programmabegroting en Productenraming;
- Zomernota;
- Jaarstukken, bestaande uit Jaarverslag, Jaarrekeningen en Productenrealisatie.

In het introductieprogramma van de nieuwe staten is in 2015 in een ambtelijke presentatie de provinciale P&C-cyclus uiteengezet. Daarbij is ingegaan op het proces van sturen en verantwoorden op de verschillende bestuursniveaus, zoals in onderstaande figuur is samengevat.



Ook is uitgebreid ingegaan op de werking van de P&C-cyclus in Flevoland. Deze is beschreven in het provinciale Spoorboekje Planning en -control.

Tijdens de collegeperiode 2011-2015 zijn op verschillende onderwerpen, onderdelen, processen en procedures verbeteringen doorgevoerd binnen de P&C-cyclus. Via de commissie Planning en Control zijn de staten betrokken bij deze veranderingen. Over deze verbeteringen is gerapporteerd in de Eindbalans en in de 'Eindrapportage Interne Beheersing'. Enkele concrete verbeteringen zijn hieronder weergegeven:

¹Ook andere documenten dragen bij aan de sturing van GS en PS zoals Investeringsagenda, pMIRT, Tussenbalans, beleidsnota's etc. Vanwege het onderwerp zijn deze echter buiten beschouwing gelaten.

- We formuleren de doelen en activiteiten concreter (smart).
- We proberen ook 'lege' werkwoorden te voorkomen (ondubbelzinnige doelen / activiteiten).
- Jaarlijks publiceren we een Investeringsagenda gelijktijdig met de begroting. De Investeringsagenda beoogt bij te dragen aan een integrale afweging door een overzicht van de voorgenomen (geprogrammeerde en agendazettende) investeringen in het gebied.
- Per programmaonderdeel voegen we waar mogelijk effect- en/of prestatie-indicatoren toe (sinds 2013).
- In de begroting 2014 hebben we de doelenboom geïntroduceerd, zodat per programma de maatschappelijke effecten en de doelen die daaraan bijdragen in één oogopslag tot uitdrukking komt. Daardoor wordt de samenhang zichtbaar.
- In de productenraming zijn de budgetten beter onderbouwd.

In de vorige periode is bovendien besloten dat de provincie zich richt op een beperkt aantal kerntaken. Dit heeft geleid tot een inhoudelijke versobering. De Kadernota en Voorjaarsnota zijn gebundeld tot een Perspectiefnota . Deze zorgt voor integrale stuurinformatie en helpt de discussie in de Staten. De kwaliteit (oplevering en onderbouwing) van de Financiële begroting en Jaarstukken is volgens de toezichthouder en de accountant van een goed niveau. Onze investeringen in de interne beheersing hebben resultaten opgeleverd. Er is een daadwerkelijk verbeterde grip op de financiële positie. We hebben onze aanpak voor risicomanagement eveneens verbeterd met als doel om onszelf en PS te informeren over de relevante strategische risico's en de daarbij behorende beheersmaatregelen.

2. Visie op planning en control

Deze staten hebben een ambitie om meer nadruk te leggen op kaderstelling en sturing. De Planning en Control-cyclus is daarvan een essentieel onderdeel. In deze verkenning nemen wij de bestaande P&C-cyclus als uitgangspunt. De P&C-cyclus kunnen we omschrijven als *horizontale* sturing en verantwoording: documenten die Provinciale Staten in de breedte inzicht en overzicht moeten bieden ter ondersteuning van de sturing en verantwoording. Daarmee wordt de integraliteit gezocht en wordt de informatie over de hoofdlijnen gepresenteerd. In beleidsdocumenten en met programma's wordt de diepte ingegaan en wordt gespecificeerde inhoudelijke informatie geleverd. We noemen dit *verticale* sturing en verantwoording. Deze notitie gaat over veranderingen in de P&C-cyclus. We werken enkele sporen uit en doen voorstellen voor de ontwikkeling van de cyclus.

De afgelopen periode hebben de staten de nadruk gelegd op beheersing. PS hebben daardoor keuzes gemaakt. In de huidige bestuursperiode hebben Provinciale Staten aangegeven dat zij het accent willen verleggen van control naar sturing. Uiteraard blijft er veel aandacht voor beheersing, maar PS willen debatteren en beslissen over de kaders en de koers. Zij willen in processen meer aan de voorkant worden betrokken. Ook willen PS zich op de inhoud richten en minder bezig zijn met de financiële discussies.

Naast de ambities en wensen vanuit Provinciale Staten is een aantal aanleidingen te noemen om voorstellen te doen voor de ontwikkeling van de P&C-cyclus:

- er is veel informatie: selectie is nodig;
- de provincie werkt sober en doelmatig: een efficiëntere begroting;
- regels (BBV) veranderen: vereenvoudiging sturingsinformatie, monitoring en vergelijkbaarheid;
- informatie kan beter worden ontsloten: digitalisering.

Vanuit onze ambitie om open en transparant te besturen werken we voorstellen uit om de P&C-cyclus te actualiseren. Ons doel is een cyclus die past bij deze tijd, die effectief en efficiënt is en aansluit bij de wensen en de informatiebehoefte van Provinciale Staten als sturend orgaan: de focus op kaders en hoofdlijnen; monitoren en controleren om bij te kunnen sturen.

3. Ontwikkelvoorstellen 2015-2019

In het CUP 2015-2019 en in de Programmabegroting 2016 is opgenomen dat we de planning en control naar een volgend stadium van volwassenheid willen brengen. Daarbij willen wij PS betrekken en daartoe is de intervisie-groep Planning en Control samengesteld. Deze intervisiegroep heeft geadviseerd over de accenten in de ontwikkeling van planning en control. De volgende sporen zijn gekozen:

- De planning en control documenten (vorm en inhoud).
- Beter ramen (ter verbetering van het voorspellend vermogen).
- Toepassing eigentijdse P&C-systemen (benutten technische innovaties)

Spoor 1 P&C instrumentarium

Analyse

Uitgangspunt is de bestaande P&C-cyclus. Het proces van de cyclus zorgt er voor dat verantwoorde bestuurlijke keuzes kunnen worden gemaakt en Provinciale Staten “in control” kunnen geraken. In de vorige statenperiode is de P&C-cyclus verbeterd (paragraaf 1) en hebben we de interne beheersing op orde gebracht. Nu we op dat gebied steeds beter ‘in control’ zijn, komt de wens op om politiek bestuurlijk ‘in control’ te komen. De instrumenten van planning en control kunnen daar een bijdrage aan te leveren. Daarvoor moeten ze doorontwikkeld en geoptimaliseerd worden.

Om aansluiting te vinden bij de wensen die leven binnen de Staten moet de cyclus aan de volgende “normen” voldoen:

- Aansluiten bij de rollen van PS (kaders stellen, controleren, monitoren/bijsturen)
- Het bieden van de juiste informatie gedurende de cyclus
- Zorgen voor om politiek-bestuurlijk in control te komen. Bijvoorbeeld met vragen als:
 - Waarop willen wij sturen
 - Wat hebben we daarvoor nodig
 - Wat krijgen we (in plaats van wat gaat ons college er voor doen) en
 - Waar blijkt dat uit (KSF/KPI).

In de uitwerking zijn de volgende elementen onderwerp van voorstellen:

- Kunnen binnen de (bestaande) cyclus de diverse onderdelen (bijvoorbeeld de momenten van Perspectiefnota, Zomernota en Programmabegroting) wat betreft vorm en inhoud worden geoptimaliseerd
- Kan sneller en actuelere (stuur)informatie worden geleverd
- Kan meer eenduidige wijze van rapporteren bijdragen aan betere stuurinformatie voor PS, bijvoorbeeld in de weergave in de planning en control cyclus van de beleidscyclus.

Voorstellen

1. Perspectiefnota

Deze nota is enerzijds de eerste voortgangsrapportage, met name gericht op de belangrijkste afwijkingen. Anderzijds worden de perspectieven voor de komende jaren

geschetst. Aan de hand van nieuwe ontwikkelingen, wijzigingen in de wetgeving en cruciale (financiële) uitgangspunten wordt Provinciale Staten gevraagd het debat aan te gaan over de grote lijnen. De Perspectiefnota is bedoeld om uitgewerkt te worden in de Programmabegroting. We doen voorstellen om de Perspectiefnota beter te positioneren binnen de cyclus. Daarbij zullen we ook naar de toepassing van vergelijkbare producten in vergelijkbare organisaties kijken.

2. Voortgangsrapportages

De afwijkingenrapportage in de Perspectiefnota en Zomernota zijn bedoeld om te sturen en bijsturen. We gaan na of en zo ja hoe dat sturen plaatsvindt. Een aantal varianten wordt verkend en ter bespreking voorgelegd.

3. Doelen en indicatoren

Er is regelmatig gesproken over de toepassing van indicatoren en het formuleren van doelen. Op welke aspecten kunnen we verbeteringen aanbrengen? Landelijk wordt over beleidsindicatoren voor alle provincies nagedacht. Daarnaast zijn de meeste provincies bezig met de optimalisatie van hun doelen. We vergelijken een aantal mogelijkheden en komen met voorstellen.

Spoor 2 Beter ramen

Analyse

De inzet is om door middel van 'beter ramen' de kwaliteit van de begroting te verhogen. Daarvoor is nodig dat de inhoud en de daarvoor benodigde inzet van middelen de basis zijn voor de begroting. Daarmee wordt het debat over inhoudelijke kaderstelling mogelijk gemaakt en kunnen afwegingen voor de allocatie van middelen worden gemaakt. Kunnen alternatieve methoden van ramen (in de begroting) worden toegepast om het voorspellend vermogen te verbeteren.

Een aantal elementen is uitgewerkt in de notitie Beter ramen. In de notitie wordt geconstateerd dat de onderuitputting vooral te maken heeft met de moeilijke voorspelbaarheid van bepaalde categorieën uitgaven. Dit houdt vooral verband met de rol die de provincie heeft, die zich kenmerkt door relatief weinig 'doe-taken' en veel ontwikkeltaken die in samenwerking met andere partijen worden voorbereid en uitgevoerd. Dikwijls is sprake van een planningsoptimisme waardoor activiteiten langer duren dan was voorzien. In de notitie wordt daarom voor wat betreft een verbeterde ramingsmethodiek de focus gelegd op maatwerk per categorie uitgaven om zo de kwaliteit van de ramingen te verbeteren:

- Differentiatie toepassen (niet over hele linie ZBB/Plateaubenadering, maar alleen daar waar dat toegevoegde waarde heeft).
- Onderwerpen voor plateaubenadering benoemen.
- De inputbegroting is een klassieke vorm van begroten, waarbij op beperkt hoofdniveau wordt geraamd op basis van input van middelen (geld en menskracht).

Voorstellen

Om hierin verbetering aan te brengen is met ingang van 2012 extra aandacht besteed aan het zogenaamde voorspellend vermogen. Met name in het proces van de

Zomernota is de uitputting van budgetten een belangrijk onderwerp van gesprek. Uw Staten willen zo tot vroegtijdige aframing van budgetten komen opdat ze nog kunnen sturen op alternatieve inzet van middelen. U heeft aangegeven aanvullende acties te wensen (waaronder toepassing van de plateaubenadering en ZBB). In de notitie wordt op een aantal onderwerpen concreet uitgewerkt hoe ramingen kunnen worden verbeterd.

Spoor 3: Vernieuwing ondersteunende systemen

Analyse

De inzet van eigentijdse methoden kan zorgen voor een betere aansluiting op de behoeften van Provinciale Staten. Daarmee draagt het enerzijds bij aan bestuurlijke effectiviteit en anderzijds aan ambtelijke efficiency: het opstellen van een begroting wordt eenvoudiger en de informatie wordt accuraat gebruikt. Afhankelijk van wat de keuzes zijn willen we nadenken over wat de organisatie moet oppakken. Welke instrumenten zijn er om de ambities van uw Staten en ons college te faciliteren?

De P&C-documenten kennen een lange doorlooptijd (zowel ambtelijk als bestuurlijk). De ambtelijke doorlooptijd kan naar verwachting verkort worden door meer professionele systemen in te zetten in het 'productieproces'. Belangrijke aandachtspunten zijn éénmalige vastlegging (en correctie), gebruikersvriendelijkheid en visualisatiemogelijkheden.

Voorstellen

We onderzoeken hoe we verbeteringen kunnen aanbrengen in de wijze waarop onze P&C-producten tot stand komen (en hoe we die gaan presenteren). We hebben daarbij rekening te houden met eerder genomen besluiten, zoals de formatieve verkleining van de organisatie. Er is inmiddels in kaart gebracht welke opties er zijn voor de inzet van digitale middelen om de Programmabegroting en bijbehorende stukken op te stellen en te presenteren. We hanteren daarvoor de volgende randvoorwaarden:

- Efficiënt
- Versobering (er is minder inzet mogelijk dan enkele jaren geleden)
- Integraliteit
- Vereenvoudiging van de sturing

Te denken valt aan een begrotingsapplicatie met daaraan gekoppeld een begrotingsapp dan wel een doorklikbare begroting of andere wijze van visualisatiemogelijkheden. Belangrijke aandachtspunten zijn éénmalige vastlegging (en correctie), gebruikersvriendelijkheid, visualisatiemogelijkheden en het kostenaspect. Ook hierbij kijken we naar goede voorbeelden elders (Nijmegen, Apeldoorn, Groningen).

4. Planning

Over de doorontwikkeling van de sturing en verantwoording spreken we met de Intervisiegroep. De intervisiegroep is niet politiek, maar technisch adviserend. Er worden geen collegestukken besproken. Na bespreking worden de documenten afgerond en aan GS voorgelegd, gehoord de intervisiegroep. Allereerst over de verbeteringen van het huidige proces en instrumentarium van planning en control. In de tweede plaats over de methoden waarmee de begroting wordt samengesteld. En daarnaast ontwikkelen we voorstellen over een eigentijds en adequaat instrumentarium binnen en buiten de P&C cyclus, passend bij deze staten. Deze lijnen presenteren we vervolgens in de commissie of voor alle statenleden.

Fase	Planning
Koepelnotitie in intervisiegroep	6 juli 2016
"Beter ramen" in intervisiegroep	6 juli 2016
Perspectiefnota in intervisiegroep	December 2016
Koepelnotitie en "Beter ramen" tkn commissie Bestuur	Voorjaar 2017
Voorstellen P&C-producten GS	April 2017
Voorstellen overige P&C-producten intervisiegroep	Najaar 2017