

Onderwerp Plan van aanpak versterken control

Steller Theo Dijkstra

De leden van de raad van de gemeente Groningen
te
GRONINGEN

Telefoon 050 3677670 Bijlage(n) 1

Ons kenmerk BD 12.3254461

Datum - 6 SEP 2012 Uw brief van

Uw kenmerk -

Geachte heer, mevrouw,

Hierbij ontvangt u het Plan van aanpak versterken control. We reageren met dit plan van aanpak op een tweetal moties dat door uw raad is aangenomen. Ten eerste heeft u ons gevraagd hoe we het proces van interne sturing en beheersing gaan verbeteren (motie Voorkom rekenfouten en slordigheden, 15 december 2010). Daarnaast heeft u gevraagd aan te geven hoe de concernsturing en concerncontrol versterkt kan worden (motie Concernsturing, 22 juli 2011).

De moties van de raad sluiten aan bij onze wens om de concerncontrol te versterken. Enerzijds vanwege de bijdrage van control aan het proces van bestuurlijke dienstverlening en het verbeteren van de kwaliteit van de besluitvorming. Anderzijds vanwege de aansluiting van control op de veranderingen in de gemeentelijke organisatie.

Er is, met andere woorden, voldoende aanleiding voor een 'plan van aanpak versterken control'. We betrekken de maatregelen uit dit plan van aanpak bij de vormgeving van control in de nieuwe organisatie. De komende maanden geven we hier verder invulling aan. Over het plan van aanpak is gesproken met uw raadscommissie Financiën en Veiligheid (d.d. 16 februari 2012), aan de hand van een presentatie van de concerncontroller. De inhoud van dit plan komt overeen met deze presentatie. Daarnaast is het plan van aanpak besproken met het Audit Committee (d.d. 18 juli 2012). De leden van het Audit Committee (AC) hebben aangegeven de voorgestelde maatregelen in beginsel positief te waarderen.




Wij zullen u terzijner tijd informeren over de voortgang van de maatregelen en de resultaten. Zo mogelijk via de reguliere documenten uit de begrotingscyclus.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,

A large, stylized handwritten signature in blue ink, consisting of several overlapping loops and a long horizontal stroke at the bottom. To the right of the signature is a small handwritten mark resembling a '4' or 'L' with a hook.
de burgemeester,
dr. J.A. (Peter) Rehwinkel

de secretaris,
drs. M.A. (Maarten) Ruys

A handwritten signature in blue ink, starting with a large, rounded 'M' followed by a long, sweeping horizontal line that ends in a small hook.

Plan van aanpak Versterken control

Inleiding

De raad heeft twee moties aangenomen die gaan over concernsturing en concerncontrol. Ten eerste heeft de raad het college gevraagd hoe het proces van interne sturing en beheersing kan worden verbeterd (motie Voorkom rekenfouten en slordigheden, 15 december 2010). Daarnaast heeft de raad gevraagd aan te geven hoe de concernsturing en concerncontrol versterkt kan worden (motie Concernsturing, 22 juli 2011).

De moties van de raad sluiten aan bij de wens van ons college om de concerncontrol te versterken. Het versterken van de control is een belangrijke voorwaarde voor de bestuurlijke dienstverlening en het verbeteren van de kwaliteit van de besluitvorming. We willen de control verbeteren door de control zo vroeg mogelijk in het proces te betrekken en de stellers van voorstellen bewust te maken van het belang van vroegtijdige afstemming. Deze nieuwe werkwijze hebben we per 1 december 2011 ingevoerd.

Daarnaast zitten we midden in een organisatie-veranderingstraject. We hebben hierin een eerste stap gezet door het AMT te vervangen door een GMT met concurndirecteuren. De PIJOFACH-afdelingen gaan we centraliseren en we richten een Shared Servicecentrum (SSC) op. Dit heeft onder andere gevolgen voor de Bestuursdienst in haar rol als 'concernstaf' voor organisatie, GMT en college van B&W. Maar het is ook van invloed op de positie van control, zowel bij de huidige diensten als op concernniveau.

Er is, met andere woorden, voldoende aanleiding voor een 'plan van aanpak versterken control'. We betrekken de maatregelen uit dit plan van aanpak bij de vormgeving van control in de nieuwe organisatie. De komende maanden geven we hier verder invulling aan. Over het plan van aanpak is gesproken met uw raadscommissie Financiën en Veiligheid (d.d. 16 februari 2012), aan de hand van een presentatie van de concerncontroller. De inhoud van dit plan komt overeen met deze presentatie. Daarnaast is het plan van aanpak besproken met het Audit Committee (d.d. 18 juli 2012). De leden van het Audit Committee (AC) hebben aangegeven de voorgestelde maatregelen in beginsel positief te waarderen.

Het plan van aanpak gaat achtereenvolgens in op de relatie tussen control en 'governance' en enkele constatering over de huidige control binnen de gemeentelijke organisatie. Vervolgens schetsen we de aanpak voor het versterken van control, onderverdeeld in maatregelen voor de lange en de korte termijn.

1. Relatie control en governance

Control staat voor: "Doen wat is afgesproken, binnen de beschikbare tijd en middelen". Daarbij is control in eerste instantie een verantwoordelijkheid van de lijnmanagers (directeuren en afdelingshoofden). Het is de taak van de controller om de voorwaarden te scheppen, te adviseren en te toetsen, gericht op optimale sturing van de organisatie door bestuur en management. Tegen deze achtergrond richt de controller zijn activiteiten op het in staat stellen van managers om hun verantwoordelijkheid voor de sturing en beheersing van de organisatie waar te maken. Hiermee is ook gezegd dat het versterken van control niet meteen betekent dat er meer controllers worden aangesteld.

Tegenwoordig wordt er binnen (en ook buiten) de overheid veel gesproken over de 'governance' van de organisatie. Governance lijkt een meer omvattend kader te bieden voor de sturing en beheersing van een (overheids)organisatie, waarvan control onderdeel uitmaakt. Bij governance gaat het om de elementen sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht. In bijlage 1 is een definitie van governance opgenomen en een model waarin de samenhang tussen de vier elementen tot uitdrukking komt.

Het governancemodel biedt een goed kader voor het beoordelen van de samenhang in de inspanningen van de gemeente om enerzijds de beoogde prestaties en doelen te realiseren en anderzijds hierover verantwoording af te leggen. Voor dit plan van aanpak versterken control richten we ons op de elementen sturen en beheersen.

2. De opgave

De raad heeft duidelijk gemaakt dat het proces van interne sturing en beheersing moet verbeteren en dat de concernsturing en concerncontrol versterkt moet worden. Een belangrijke reden voor deze opvatting ligt in gebrekkige informatievoorziening in de documenten uit de planning & controlcyclus, zo blijkt uit de strekking van de moties. Wij delen deze opvatting. Het komt te vaak voor dat de informatie uit nota's en voorstellen niet voldoet aan de eisen van juistheid, tijdigheid en volledigheid. De uitdijende planning & controlcyclus, het toenemende aantal sturings- en verantwoordingsrapportages, de vele verschillende informatiebronnen, het zijn allemaal elementen in de informatievoorziening die de kans op fouten en slordigheden doet toenemen.

Op verschillende aspecten van concernsturing en concerncontrol hebben we de afgelopen maanden al stappen gezet. Zo hebben we met de vorming van het Groninger Management Team (GMT) per 1 november 2011 een belangrijke voorwaarde ingevuld voor het versterken van de concernsturing binnen de gemeentelijke organisatie. In het GMT ligt het accent op het sturen op programma's en strategische onderwerpen en minder op de afzonderlijke organisatie-onderdelen. Binnen het GMT functioneert de concerndirecteur Bedrijfsvoering, die de leiding heeft over alle ondersteunende (pijofach-)afdelingen. En daarnaast verantwoordelijk is voor het tot stand brengen van een shared servicecenter (SSC). Hierin worden de pijofach-afdelingen gecentraliseerd. Met de vorming van het SSC beogen we de ondersteuning aan het primaire proces te verbeteren én efficiënter uit te voeren.

College en raad moeten kunnen vertrouwen op de betrouwbaarheid van de informatievoorziening. En de control moet zo worden ingericht dat de betrouwbaarheid van de informatievoorziening gegarandeerd is. Binnen het project 'Bestuurlijke dienstverlening' staat de verbetering en stroomlijning van informatie voor college en raad centraal. Een heldere opdracht, duidelijke rolverdeling tussen de verschillende spelers en control aan de voorkant zijn de kernbegrippen. We zetten een intensief leerprogramma in voor de verschillende betrokkenen (stellers, leidinggevendenden, ondersteuners en controllers) om ervoor te zorgen dat het niet bij mooie plannen blijft, maar ook tot praktische resultaten.

Met deze maatregelen werken we aan de versterking van de concernsturing en de concerncontrol. Maar we zijn er nog niet. We signaleren twee belangrijke opgaven:

1. Inrichten controlorganisatie;
2. Investeren in informatievoorziening.

Met de verandering in het besturingsmodel van de organisatie en de pijofach-functies, moet ook de controlorganisatie opnieuw worden ingericht. Zowel in structuur als in functie. Het huidige model van concerncontrol en dienstcontrol sluit om verschillende redenen niet meer aan bij het nieuwe besturingsmodel. Het centraliseren van de pijofach-afdelingen *onderstreept deze constatering*. Vandaar dat we de aansluiting tussen de controlorganisatie en het nieuwe besturingsmodel als een opgave voor de komende tijd definiëren.

Het sturen en beheersen van een organisatie is niet mogelijk zonder een goed functionerende informatievoorziening. In de afgelopen jaren zijn binnen de gemeente Groningen verschillende pogingen gedaan de (bestuurlijke) informatievoorziening te verbeteren. Met wisselend succes. Dit gaan we niet overdoen. We willen gericht kijken naar concrete mogelijkheden voor verbetering. Hierbij leggen we de verbinding met de eerdere rapporten en de daarin getrokken conclusies en aanbevelingen. Zo is in het kader van het traject Bestuurlijke informatievoorziening een informatievoorstel opgesteld. Delen hiervan zijn meegenomen in het project Bestuurlijke dienstverlening. Andere onderdelen worden betrokken bij de maatregelen uit dit plan van aanpak, zoals het afstemmen van de informatievoorziening op de rollen van raad, college en ambtelijke organisatie en het versoberen (met behoud van het informatieniveau) van de documenten uit de P&C-cyclus.

Naast de twee opgaven, blijven we gericht op initiatieven en (nieuwe) instrumenten die ons kunnen helpen bij het sturen en beheersen van de organisatie.

3. Aanpak

Bij de maatregelen in dit plan van aanpak maken we onderscheid tussen acties voor de korte termijn en acties gericht op de toekomst.

A. Blik naar de toekomst (2012-2013)

Inrichten controlorganisatie

De organisatieverandering is per 1 november 2011 ingevoerd. Het AMT is vervangen door het Groninger Management Team (GMT) dat bestaat uit de gemeentesecretaris en vier concerndirecteuren (waarvan één met de portefeuille bedrijfsvoering). De concerncontroller is adviseur van het GMT en is gemeentebreed verantwoordelijk voor de organisatie van de controlfunctie.

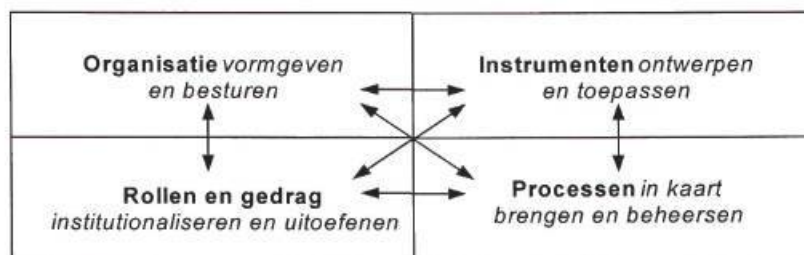
De verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen de concerndirecteur bedrijfsvoering en de concerncontroller wordt momenteel nader uitgewerkt, mede in het kader van de ontwikkeling van een SSC. Hierbij gaat het voor de controlfunctie om afspraken over de positie van dienst- en concerncontrol en de concernafdelingen. Voor de inrichting van de controlfunctie hanteren we de volgende uitgangspunten:

- Onafhankelijke positie van de controlfunctie/concerncontroller met rechtstreekse lijn naar GMT en college;
- Aansturing gemeentelijke controlfunctie door de concerncontroller;
- Zoveel mogelijk controlmedewerkers centraliseren;
- Programmatische en risicogerichte inzet van de controlmedewerkers.

We willen de controlorganisatie zodanig inrichten dat het de noodzakelijke waarborgen levert voor:

1. De bevordering van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid en beheer in relatie tot de door het bestuur vastgestelde doelen;
2. Een verantwoord beheer van de middelen, die de organisatie voor het bereiken van de vastgestelde doelen en prestaties zijn toegekend;
3. De naleving van de toepasselijke wettelijke bepalingen en bestuurlijke richtlijnen ten aanzien van de (meerjaren)begroting en de verslaglegging;
4. Het inzichtelijk maken en beheersen van risico's.

Een eerste uitwerking van het voorgaande in concrete taken voor de controlfunctie is opgenomen in bijlage 2. De taken van de controller richten zich op vier gebieden, die onderling met elkaar zijn verbonden:



Investeren in informatievoorziening

Op dit moment maken we voor de bestuurlijke informatievoorziening betrekkelijk weinig gebruik van digitale hulpmiddelen. Veel van de stuurinformatie voor college en raad is opgenomen in de (papieren) documenten uit de planning & controlcyclus. Toch is er binnen de organisatie veel informatie digitaal beschikbaar over de uitvoering van het gemeentelijke beleid. Wij willen nagaan of deze informatie ook te ontsluiten is voor het bestuur. De eerste stappen hierin hebben we inmiddels gezet. We ontwikkelen momenteel een dashboard (met behulp van het systeem Cognos) waarin een breed scala aan informatie digitaal kan worden ontsloten, in te richten volgens de wensen van de gebruiker.

Bijkomend effect van het digitaal ontsluiten van stuurinformatie is de ontlasting van de planning & controlcyclus en andere sturings- en verantwoordingsrapportages. Door gebruik te maken van basisadministraties en bronbestanden voorkomen we fouten en slordigheden. En de informatie is sneller beschikbaar.

B. Acties voor de kort termijn (2012)

Bestuurlijke dienstverlening

Met de bestuurlijke dienstverlening willen we de kwaliteit van de besluitvorming verhogen. Onderdeel hiervan is het verbeteren van het proces van control. Voor de control geldt het uitgangspunt, dat control zoveel mogelijk aan de voorkant (voor het overleg met de portefeuillehouder) wordt gedaan. In hoofdlijnen dient control op de volgende momenten in het besluitvormingsproces een plek te krijgen:

- Control bij de voorbereiding en tijdens het opstellen de nota;
- Control op de conceptnota voor agendering voor het portefeuilleoverleg;
- Finale 'toets' op de nota voor agendering voor de collegevergadering.

In het leerprogramma besteden we uitgebreid aandacht aan ieders verantwoordelijkheden in het controlproces. Een hulpmiddel hierbij is de 'checklist voor college- en raadsvoorstellen' die binnen het project is opgesteld. Hierin zijn vragen en aandachtspunten opgenomen voor stellers van voorstellen, op de aspecten beleid & strategie, financiën, juridische zaken en communicatie & participatie. Door het aflopen van de checklist wordt gegarandeerd dat de benodigde informatie in het college- en raadsvoorstel worden opgenomen.

Checks & balances

Om fouten zoveel mogelijk te voorkomen is het belangrijk dat we voldoende checks & balances inbouwen, zowel bij de diensten als bij het concern. Daarvoor versterken we de rol van contactpersonen binnen diensten en concern. De contactpersoon bij het concern weet wat de belangrijke processen zijn binnen de diensten en heeft hierover periodieke afstemming met de dienstleiding. De contactpersoon is verantwoordelijk voor de afstemming met de verschillende disciplines binnen dienst- en concern. Een belangrijk aandachtspunt voor de contactpersoon is de consistentie in de informatievoorziening over (dienst)aangelegenheden voor college en raad.

Nieuwe instrumenten

Het verbeteren van sturing en control staat niet alleen bij de gemeente Groningen in de belangstelling. Binnen het vakgebied van de 'public controlling' wordt volop nagedacht en gesproken over nieuwe initiatieven en instrumenten bij overheidsorganisaties. Wij volgen deze ontwikkelingen op gepaste afstand. Niet ieder initiatief of instrument is even waardevol.

In de afgelopen periode hebben wij uw raad geïnformeerd over een tweetal instrumenten die in onze ogen wel degelijk kunnen bijdragen aan de verbetering van sturing en control: de stresstest en de in-control-verklaring. De *stresstest* is uitgevoerd, met ondersteuning van Ernst & Young. We hebben de overtuiging dat we, met de wijze waarop we de test uitvoeren, voorop lopen in Nederland. Met de stresstest hebben we inzicht gekregen in de effecten van een 'slechtweersscenario' op verschillende onderdelen van beleid en organisatie van de gemeente. En op de flexibiliteit of manoeuvreerruimte in de begroting die nodig is om de effecten op te kunnen vangen.

De *in-control-verklaring* is voor de eerste keer opgesteld bij de rekening 2011. Hierbij hanteren we een groeimodel. Voor deze eerste proeve hebben we drie belangrijke processen op controlgebied geselecteerd: de planning & controlcyclus, integraal risicomanagement en administratieve organisatie/interne controle (AO/IC). Binnen deze processen is een eerste set van criteria samengesteld:

- De planning & controlcyclus:
 - Geconstateerde afwijkingen en onzekerheden aan het eind van het jaar;
 - Kwaliteit kwartaalafsluitingen (afwijking VGR-III t.o.v. rekening);
- Integraal risicomanagement:
 - Aantal risico onderzoeken (audits) bij grote projecten;
 - Niveau weerstandsvermogen;
- AO/IC:
 - Uitvoering IC programma en uitkomsten daarvan.

Samen met uw raad zullen we beoordelen of de in-control-verklaring een bijdrage levert aan de verbetering van sturing en control.

Tot slot

Met dit plan van aanpak Versterken control hebben we onze inzet beschreven voor de opdracht die uw raad ons heeft gegeven met de moties over concernsturing en concerncontrol. Wij zullen u terzijner tijd informeren over de voortgang van de maatregelen en de resultaten. Zo mogelijk via de reguliere documenten uit de begrotingscyclus.

Bijlage 1. Governance

De volgende definitie van governance is afkomstig van het ministerie van Financiën:
“Het waarborgen van de onderlinge samenhang van de wijze van sturen, beheersen en toezicht houden van een organisatie, gericht op efficiënte en effectieve realisatie van doelstellingen, alsmede het daarover op open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belangstellenden.”

Als we deze definitie leggen naast het begrip control, dan vallen zowel overeenkomsten als verschillen op. Zowel governance als control richt zich op het sturen en beheersen van een organisatie, gericht op het op efficiënte wijze bereiken van de gestelde doelen. Bij governance richt zich de aandacht echter ook op het toezicht houden en verantwoording afleggen.

Het onderstaande schema maakt goed duidelijk hoe de verschillende elementen van governance met elkaar in verband staan.



Bij het element *sturen* gaat het om kaderstellen voor en richting geven aan de activiteiten van de organisatie. Van hieruit worden de doelen en prestaties geformuleerd.

Bij *beheersen* gaat het om het zodanig inrichten van de organisatie en de bedrijfsvoering dat de gewenste prestaties ook worden gerealiseerd. Om te kunnen beoordelen of dit daadwerkelijk het geval is, wordt een planning & controlcyclus ingericht, gebaseerd op plan-do-check-act principes.

Een overheidsorganisatie staat niet op zichzelf, maar staat onder controle van een democratisch bestuur. Het *verantwoorden*, de confrontatie tussen begroting en realisatie, is hiervan een logisch gevolg. Bij gemeenten is het aantal belangstellenden en belanghebbenden groot. Dat stelt de nodige eisen aan de wijze waarop er verantwoording wordt afgelegd.

Bij het element *toezicht* worden de uitkomsten van de planning & controlcyclus beoordeeld. In eerste instantie door de gemeenteraad en in tweede instantie door de provincie.

Bijlage 2. Taken controlfunctie

De controlfunctie heeft de volgende taken:

1. Het gevraagd en ongevraagd adviseren van het bestuur en het GMT over de kwaliteit en de doelmatigheid van bedrijfsprocessen en de effectiviteit van de gemeentelijke producten;
2. Het adviseren van het bestuur en het GMT over de naleving van kaders en richtlijnen en de kwaliteit van de in het kader van de begroting, jaarrekening en periodieke rapportages overgelegde informatie;
3. Het (laten) verrichten van onderzoeken (of audits) naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van de organisatie of delen daarvan;
4. Het toezichthouden op de administratieve organisatie en de werking van de interne controle van het concern;
5. Het er op toezien dat risico's en beheersmaatregelen periodiek worden geactualiseerd, het opstellen van een concernrapportage over de omvang van de risico's en de kwaliteit van de getroffen beheersmaatregelen en het waar nodig doen van verbetervoorstellen;
6. Het toezichthouden op de control op de risicovolle projecten door middel van toetsing van de financiële rapportages, de krediet- en exploitatiebijstellingen en het periodiek onderzoeken van het verloop van een bepaald project of –onderdeel;
7. Het toetsen van college- en raadsvoorstellen op bedrijfsvoerings- en beleidsmatige aspecten en op de kwaliteit van deze stukken in zijn algemeenheid;
8. Het – in overleg met het GMT – opstellen van bindende kaders en instructies voor de organisatie, ter verzekering van een effectieve en betrouwbare bedrijfsvoering.