

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
Doel van deze notitie.....	3
Kader.....	3
2. Algemene werkwijze bij monitoren en (bij)sturen.....	4
Samenhang door gebruik PDCA-cirkel	4
PDCA is overal op toe passen	5
Monitorrapportages	5
Kwantitatief en kwalitatief.....	5
Begrippen.....	5
3. De werkwijze uitgewerkt voor de P&C cyclus	6
Gewenste werkwijze op hoofdlijn.....	6
Uitwerking gewenste werkwijze P&C-cyclus per fase	6
Plan: doelen formuleren en indicatoren bepalen	6
Do: voer uit.....	6
Check: rapporteer monitorinformatie	7
Act: bespreek en stuur eventueel bij.....	7
Bijlage 1 Outcome, output, throughput en input	8
Bijlage 2 Voorbeelden monitoringsinstrumenten voor verschillende processen	9

Vervolgstappen:

- Notitie bespreken en toetsen bij auditcommissie 7 december 2017
- Vaststellen in DB/MT met in achtneming reactie auditcommissie

Besproken stuurgroep Modernisering P&C: 6 november 2017

Vastgesteld door DB/MT:

1. Inleiding

De modernisering van de p&c-cyclus beoogt de sturing door de gemeenteraad te versterken. Een belangrijk onderdeel daarvan is monitoren en op basis daarvan desgewenst bijsturen.

Doel van deze notitie

Deze notitie is een resultaat van het project monitoren en sturen dat onderdeel is van de modernisering van de planning- en controlcyclus. Hij beschrijft de werkwijze, een aantal vaste stappen, hoe we het beste kunnen monitoren en (bij)sturen. De werkwijze is niet alleen van toepassing op de P&C-cyclus (kadernota, begroting, tussenrapportages, jaarrekening), maar ook op beleidsuitvoering, projecten en dergelijke.

We beschrijven eerst de algemeen toepasbare vaste stappen. Voor de P&C-cyclus zijn die stappen vervolgens uitgewerkt. Op dezelfde manier is uitwerking voor bijvoorbeeld projecten mogelijk (zie bijlage 2).

Kader

De Visie op Planning & Control¹ is een belangrijk kader waarin diverse uitspraken staan die gaan over monitoren en (bij)sturen):

Gewenste toekomstige situatie:

- ~ P&C-producten zijn beknopter van omvang, geven inzicht in welke doelen de raad wil bereiken en wat dat kost. De evalueerbaarheid is vergroot.
- ~ De raad is in staat (bij) te sturen op de realisatie van de beoogde maatschappelijke effecten en doelen.
- ~ De frequentie van tussentijdse rapportages is verhoogd naar eens per kwartaal.
- ~ Door de P&C-cyclus efficiënter te organiseren, is het makkelijker op meerdere momenten in het jaar de actuele stand van zaken op te maken. Dat gebeurt in (tussen)rapportages aan de raad.
- ~ (Bij)sturing op meerdere momenten in het jaar is mogelijk, de organisatie komt 'in control' en er is betrouwbaar inzicht in de actuele stand van zaken.
- ~ De P&C-cyclus verandert naar een meer continu sturingsproces, in plaats van sturen op enkele piekmomenten.

Daarnaast is de financiële verordening ex Gw art 212 een kader. Daarin staat onder meer in artikel 6 dat we minimaal 2 tussenrapportages aanbieden aan de raad.

¹ De visie op P&C is in eind 2015/begin 2016 opgesteld bij de start van het project Modernisering P&C. Door de opgedane ervaringen zijn inzichten die we toen hadden, soms gewijzigd. Dat geldt met name voor de gewenste frequentie van de tussenrapportages. In hoofdstuk 3 wordt daar een aangepast voorstel voor gedaan.

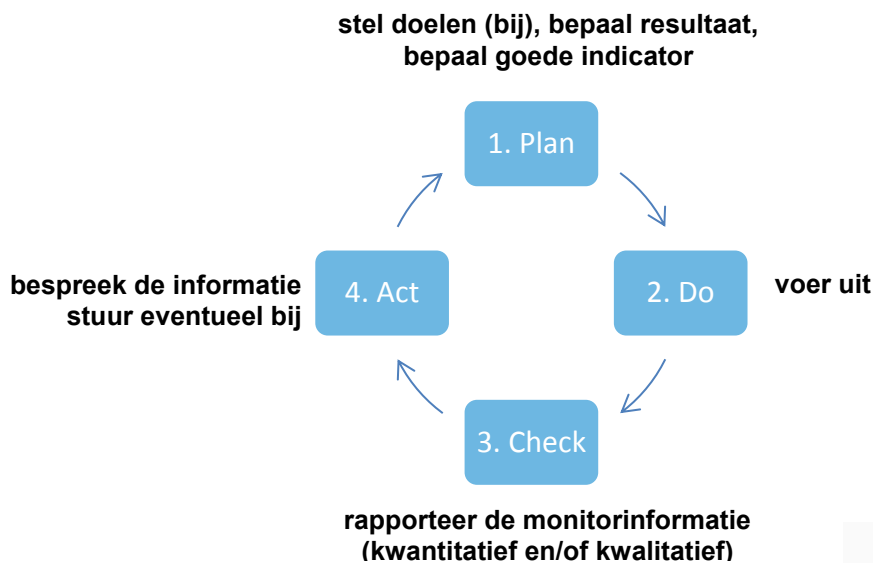
2. Algemene werkwijze bij monitoren en (bij)sturen

Monitoren is het volgen of een vooraf gesteld doel wordt gehaald. Een rapportage met monitorinformatie geeft antwoord op vragen zoals: Loopt het zoals gepland? Wat gaat goed? Wat kan beter? Door te monitoren houd je zicht op je doelbereik. Zo weet je of je moet bijsturen en welke stappen je dan moet zetten om je doel te bereiken. Ook bereik je het doel efficiënter.

Samenhang door gebruik PDCA-cirkel

De Plan-Do-Check-Act-cirkel helpt om samenhang aan te brengen, omdat het een cyclus is van fases die elkaar opvolgen. In deze cyclus is monitoren de Check-fase en (bij)sturen de Act-fase. Hieruit volgt automatisch dat de Plan-fase als eerste uitgewerkt moet zijn met een beschrijving van wat je wilt bereiken.

Vooraf stellen van doelen is essentieel om later te kunnen monitoren. Zonder plan, doelen, resultaatsafspraken etc. weet je niet wat je wilt bereiken en dus niet waar je op wilt sturen en wat je wilt monitoren. Je kunt dan ook niet bijsturen.



PDCA is overal op toe passen

De vier stappen zijn op allerlei processen toe te passen: de P&C-cyclus, beleid, projecten, programma's etc. De invulling van de vier stappen verschilt natuurlijk: de P&C-cyclus bijvoorbeeld, heeft in de Plan-fase een kadernota en een begroting. Een project heeft in de Plan-fase een projectopdracht en projectplan. Het doel van de instrumenten is wel hetzelfde (zie bijlage 2): vooraf bepalen wat je wilt bereiken.



Monitorrapportages

Uitgangspunt is dat rapportages met monitorinformatie zo toegankelijk mogelijk en beknopt zijn. Stoplichtkleuren kunnen worden gebruikt om status, voortgang et cetera aan te geven. Ook meer gebruik van beeld, figuren, infographics draagt bij aan de toegankelijkheid en leesbaarheid. Verder kan geëxperimenteerd worden met de vorm zoals (digitale) nieuwsbrieven.

Kwantitatief en kwalitatief

Het meten of doelen zijn bereikt, kan niet altijd met cijfers (kwantitatief) omdat indicatoren niet altijd in cijfers zijn uit te drukken. Dan is kwalitatieve monitoring de manier om een beeld te krijgen van of we op de goede weg zijn: bijvoorbeeld in gesprek met de belanghebbenden, bewonersorganisaties, wijkplatforms of de doelgroepen. Er zijn veel manieren waarop we via onderzoek kwalitatieve informatie kunnen verzamelen over indicatoren, bijvoorbeeld: (groeps)interviews, enquêtes, mysteriebezoeker, tracking, scheurkaartjes of bestaande bronnenonderzoek². Ook zijn combinaties mogelijk. Beperk ook het aantal indicatoren omdat met teveel indicatoren de focus kwijtraakt.

Begrippen

Voordat we de vier fases van de PDCA-cirkel toelichten voor de P&C-cyclus, eerst nog wat begrippen (zie ook bijlage 1):

Maatschappelijk effect (outcome)

- de gewenste (maatschappelijke) effecten die je wilt bereiken, waar de stad, haar burgers en bedrijven beter van worden
- bijvoorbeeld (fictief) 'een aantrekkelijke(r) woonomgeving'

Beleidsdoel (ook outcome)

- dit is een doel afgeleid van het maatschappelijk effect met een indicator. Het gaat nog steeds over het gewenste effect in de stad en samenleving
- bijvoorbeeld (fictief): 'het kwaliteitsniveau van het openbaar groen is minimaal basis.'

Operationeel doel (output)

- dit zijn de prestaties die je als organisatie wilt bereiken
- bijvoorbeeld (fictief): 3 keer per jaar X m2 gras maaien

Taken, activiteiten, projecten, processen (throughput)

- dit zijn de onderliggende acties die de organisatie uitvoert om de prestaties te bereiken

² Zie <http://claudiadegrauw.nl/overzicht-onderzoeksmethoden/> voor een overzicht van onderzoeksmethoden om informatie voor de monitoring te verzamelen over indicatoren.

3. De werkwijze uitgewerkt voor de P&C cyclus³

Gewenste werkwijze op hoofdlijn

Om in de P&C-cyclus te kunnen monitoren en (bij) te sturen, zijn vooraf bepaalde maatschappelijke effecten en beleidsdoelen nodig. Doelen staan in een doelenboom en indicatoren zijn benoemd die inzicht kunnen geven of het doel wordt bereikt. Het volgen van die indicatoren is de basis voor het monitoren. De raad moet weten welke maatschappelijke effecten hij wil bereiken. Voor een consistente richting is er idealiter een lange termijn strategische visie die wordt vertaald naar 4-jarige programma's per raadsperiode. In elk geval bevat de jaarlijkse programmabegroting doelenbomen met indicatoren zodat monitoren van de programma's mogelijk is. Periodiek ontvangt de raad in de tussenrapportage monitorinformatie waarmee hij kan bepalen of bijsturen nodig is. Het gesprek tussen college en raad over de monitorinformatie is een belangrijk onderdeel van de werkwijze. In het gesprek kan de raad meer gevoel te krijgen bij de verstrekte informatie.

Uitwerking gewenste werkwijze P&C-cyclus per fase

Plan: doelen formuleren en indicatoren bepalen

- ~ De raad bepaalt de maatschappelijk effecten en beleidsdoelen⁴ (outcome): WAT willen we bereiken.
 - Vanuit zijn kaderstellende rol geeft de raad (of de coalitie) aan welke maatschappelijke effecten en beleidsdoelen ze wil bereiken in de 4-jarige zittingsperiode.
 - De beoogde maatschappelijk effecten wijzigen (in principe) niet in de zittingsperiode van de raad.
- ~ Doelenbomen:
 - De kadernota en de programma's in de begroting bevatten doelenbomen met de door de raad beoogde maatschappelijke effecten en beleidsdoelen.

In 2018 wordt in afstemming met de raad een verbeterstap gemaakt m.b.t de doelenbomen en de indicatoren.
- ~ Beleidsdoelen in de kadernota en begroting kunnen worden overgenomen uit of sluiten aan bij de beleidsdoelen in onderliggende beleidskaders.
- ~ Bepaald wordt welke indicatoren zinvol zijn om te monitoren of het doel wordt bereikt. Het kan zowel kwantitatieve als kwalitatieve monitoring zijn.

Do: voer uit

- ~ Het college bepaalt, binnen de kaders van de raad, HOE we door de raad gestelde maatschappelijke effecten en beleidsdoelen bereiken: Wat gaan we daarvoor doen? We bepalen daarvoor operationele doelen (output) en acties (throughput).
- ~ Bepaald wordt welke indicatoren op collegeniveau zinvol zijn om te monitoren zodat er inzicht ontstaat of het doel wordt bereikt.
- ~ Als de uitvoering via een project of programma gaat, passen we daarvoor de methode van projectmatig werken toe (zie ook bijlage 2).

³ Dit is de gewenste situatie hoe we willen dat het gaat werken na verdere innovatie in de P&C-cyclus, dus niet zoals het nu is.

⁴ Zie bijlage 1 voor de begrippen en samenhang.

Check: rapporteer monitorinformatie

- ~ In de gemeentelijke financiële verordening staat dat de tussenrapportage (turap) de formele monitorrapportage is in de P&C-cyclus. Daarin worden afwijkingen op de oorspronkelijke ramingen in de begroting van de baten en lasten van de programma's en investeringskredieten toegelicht die groter zijn dan € 100.000.
- ~ De turap is een effectiever (bij)stuurinstrument als deze tijdiger in de raad wordt behandeld dan nu het geval is. Daarnaast geven de eerste ervaring met de turap in Lean Planning & Control aan dat er wensen zijn de turap nog verder te ontwikkelen ten aanzien van vorm en inhoud om de toegankelijkheid verder te vergroten. Dit is de volgende verbeterlag.
- ~ De stuurgroep Modernisering P&C stelt de volgende nieuwe aanpak voor:
 - We bieden de raad in 2018 de tussenrapportage aan in de vorm van twee digitale nieuwsbrieven:
 - in juni voorafgaand aan de Kadernota;
 - in oktober voorafgaand aan de begroting.Ze worden dus eerder in het jaar aangeboden dan in 2017.
 - De digitale nieuwsbrief gaat o.a. in op successen en aandachtspunten. Stoplichten kunnen daarin nog steeds gebruikt worden.
 - In afstemming met auditcommissie en raad wordt vorm en inhoud verder ontwikkeld.
 - Wanneer een begrotingswijziging nodig is, wordt die naast de digitale nieuwsbrief op de normale wijze met een raadsvoorstel aan de raad aangeboden.
 - Als de vorm en inhoud van de digitale nieuwsbrief als tussenrapportage voldoet aan de wens van de raad en de interne processen er goed op zijn ingericht, verhogen we op een later moment de frequentie naar eens per kwartaal cf. de vastgestelde visie op P&C. Bestaande kwartaalrapportages die naar de raad gaan kunnen dan worden geïntegreerd.
- ~ Daar waar we stoplichten gebruiken moet het duidelijk zijn wanneer we welke stoplichtkleur toekennen. Doelen bevatten daarvoor indien mogelijk een indicator met norm. De stand op moment van rapporteren bepaalt dan de kleur. Normen helpen ook om het gesprek onderbouwd te kunnen voeren.
- ~ Als er stoplichten worden gebruikt, worden ze als volgt toegepast bij beleidsdoelen en financiële aspecten:
 - Beleid*
 - Groen: het beleidsdoel is of wordt naar verwachting met de beoogde kwaliteit gerealiseerd dit jaar.
 - Oranje: het beleidsdoel is of wordt naar verwachting in aangepaste vorm (lagere kwaliteit) gerealiseerd. Of we starten dit jaar wel, maar de afronding vindt volgend jaar plaats.
 - Rood: het beleidsdoel is en wordt naar verwachting niet gerealiseerd.
 - Financiën:*
 - - Groen: het beleidsdoel is of wordt naar verwachting binnen het beschikbare budget gerealiseerd.
 - - Oranje: het beschikbare budget is of zal voor realisatie van het beleidsdoel naar verwachting beperkt overschreden worden.
 - - Rood: het beschikbare budget is of zal voor realisatie van het beleidsdoel naar verwachting fors overschreden worden.
- ~ Als er minder of geen cijfers voorhanden zijn, passen we kwalitatieve monitoring toe door bijvoorbeeld het gesprek aan te gaan met degenen waar het beleid zich op richt. Deze kwalitatieve informatie verwerken we in de digitale nieuwsbrief. Ook kunnen we andere onderzoeksmethoden inzetten om kwalitatieve informatie te verzamelen.
- ~ De jaarrekening is in principe ook een monitor, maar wordt niet gebruikt om bij te sturen.

Act: bespreek en stuur eventueel bij

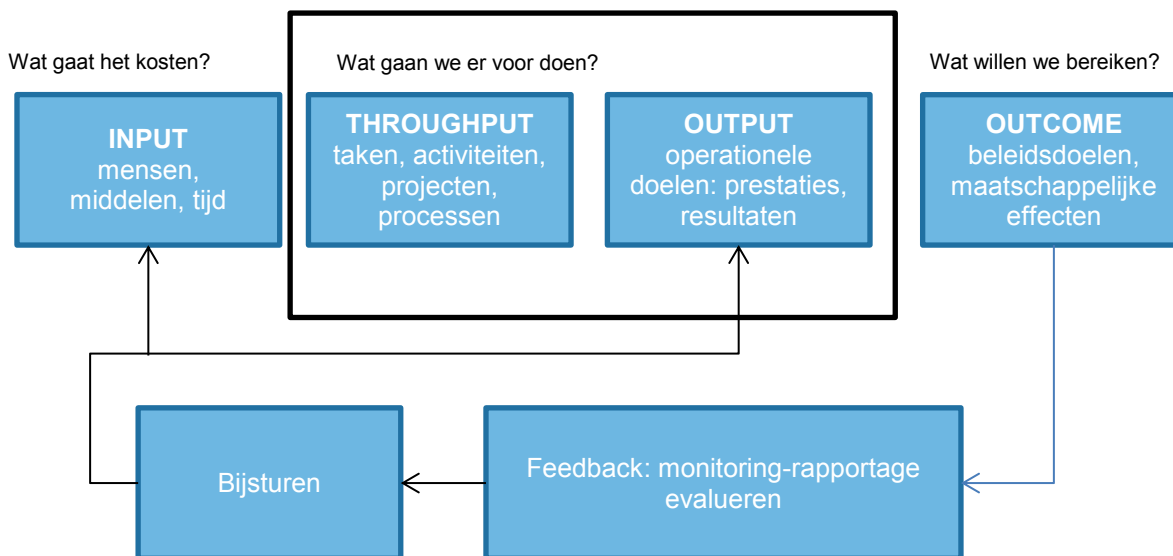
- ~ Voer het gesprek over de informatie in de rapportage/monitor in het MT, college en raadscommissie.
- ~ Neem besluiten over (bij)sturen. In de p&c-cyclus is dat bijvoorbeeld een begrotingswijziging.

Bijlage 1 Outcome, output, throughput en input

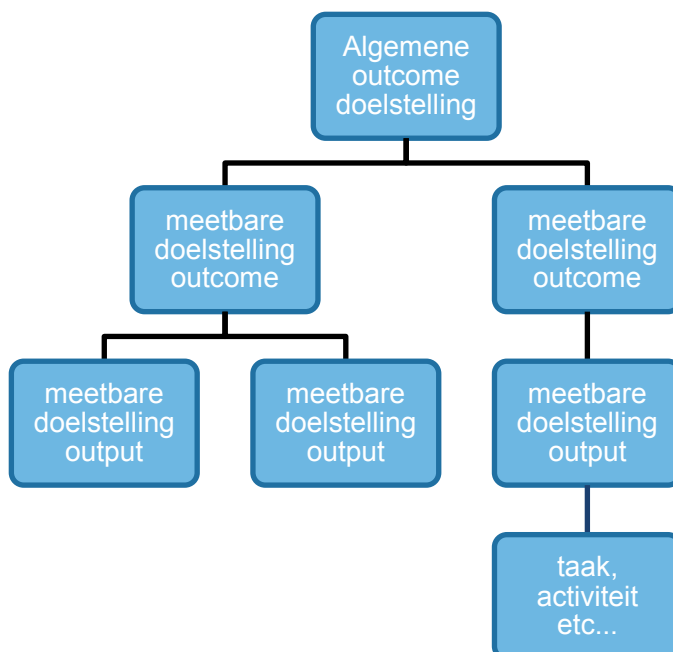
In de volgende figuur (bron Richtlijn voor beleidskaders) staat de beleidscyclus en de samenhang tussen begrippen outcome, output, throughput en input. De cyclus is opgebouwd rond de 'drie W-vragen':

- ~ Wat willen we bereiken?
- ~ Wat gaan we daarvoor doen?
- ~ Wat gaat het kosten?

De opzet van de programma's in de begroting heeft in de basis dezelfde indeling.



De samenhang in een doelenboom:



Bijlage 2 Voorbeelden monitoringsinstrumenten voor verschillende processen

	PLAN	DO	CHECK Monitorinformatie	ACT
P&C-cyclus	<ul style="list-style-type: none"> - Strategische visie - Coalitieprogramma - Kadernota - Programmabegroting: <ul style="list-style-type: none"> o Maatschappelijke effecten o Beleidsdoelen, operationele doelen o BBV-indicatoren o Eigen indicatoren o Budgetten 	Uitvoering	<ul style="list-style-type: none"> - Huidig: Tussenrapportage: <ul style="list-style-type: none"> o Beleidsdoel met stoplicht beleidsinhoud en financiën - Bestuursrapportage SD⁵ - Jaarrekening 	Gesprek in raad Begrotingswijziging
Beleid	Bestuursopdracht Visie Beleidskader ⁶	Uitvoering	<ul style="list-style-type: none"> - Jaarlijks in programmarekening - In tussenrapportages - Beleidsevaluatie bij einde periode - Kwalitatieve monitorinformatie door gesprek 	Gesprek in raad
Project	Projectopdracht Projectplan	Uitvoering	<ul style="list-style-type: none"> - Voortgangsrapportage: <ul style="list-style-type: none"> o Doorlooptijd, Urenbesteding, Geld, Kwaliteit - Stoplichtrapportage: <ul style="list-style-type: none"> o Doorlooptijd, Urenbesteding, Geld, Kwaliteit - Opleveringsdocument 	Gesprek met opdrachtgever
Programma	Programma-opdracht Programmaplan	Uitvoering	<ul style="list-style-type: none"> - Voortgangsrapportage: <ul style="list-style-type: none"> o Tempo, Haalbaarheid, Efficiëntie, Flexibiliteit, Doeltreffendheid 	Gesprek met opdrachtgever

⁵ De bestuursrapportage wordt nu nog apart gemaakt. Idealiter wordt deze informatie in de turaps opgenomen en wordt op een hoger aggregatieniveau gerapporteerd, dus meer op niveau beleidsdoelen in plaats van op het niveau van input en throughput.

⁶ Voor het opstellen van beleidskaders is een richtlijn gemaakt die ook aandacht besteed aan het formuleren van meetbare doelen om zo de evalueerbaarheid van het beleid te vergroten.