

Handreiking Bedrijfsvoering voor Raadsleden



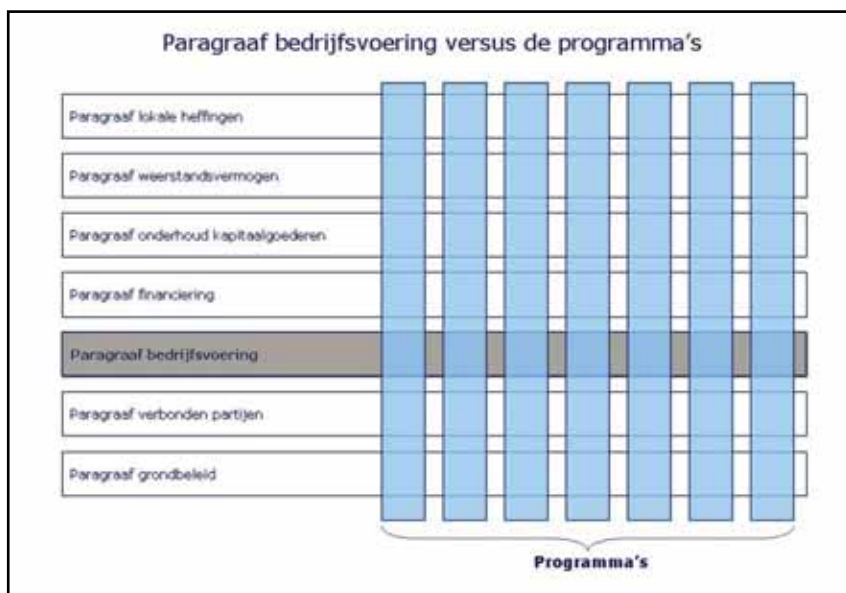
Handreiking Bedrijfsvoering voor Raadsleden

Bedrijfsvoering alleen voor het college? De bedrijfsvoering is weliswaar primair een taak van het college, maar de gemeenteraad heeft als taak en verantwoordelijkheid om ten aanzien van de bedrijfsvoering zowel de kaders te stellen als de uitvoering van het beleid te controleren.

Deze Handreiking Paragraaf Bedrijfsvoering voor Raadsleden¹ is bedoeld als wegwijzer bij de kaderstellende en controlerende taak van de raad op het gebied van de bedrijfsvoering van de gemeente. Welke zaken verdienen binnen de gemeentelijke organisatie extra aandacht? Hoe raadsleden gehoor kunnen geven aan hun taakstelling met betrekking tot de bedrijfsvoering, wordt in deze handreiking toegelicht.

Definitie bedrijfsvoering

Hoewel de paragraaf bedrijfsvoering voortkomt uit het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV), is hierin van het begrip 'bedrijfsvoering' geen definitie opgenomen. De Algemene Rekenkamer heeft het begrip bedrijfsvoering als volgt



Figuur 1: Paragraaf bedrijfsvoering als dwarsdoorsnede

¹

¹ Waar in deze handreiking 'raadsleden' is vermeld, moet worden gelezen 'raadsleden en statenleden'

omschreven: (*Bedrijfsvoering betreft de bedrijfsprocessen binnen een gemeente om de beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren alsmede de sturing en beheersing daarvan*². De beleidsdoelstellingen zijn vooral opgenomen in de programma's. De paragraaf bedrijfsvoering vormt hierdoor feitelijk een dwarsdoorsnede van de programma's (zie figuur 1) en is erop gericht om de realisatie van de beleidsdoelstellingen, te sturen, beheersen en ondersteunen. Het omvat onder meer zaken als personeelsbeleid, informatie(voorziening), financieel beheer en dienstverlening.

Doelstellingen en belang van gemeentelijke bedrijfsvoering

Het beleid van een gemeente wordt met name vormgegeven binnen programma's. Het aangeven van de kaders van het beleid is een van de belangrijkste taken van de raad. De bedrijfsvoeringsprocessen zorgen ervoor dat de programma's worden uitgevoerd. Deze processen dienen efficiënt, effectief en conform de geldende wetgeving te worden ingericht. Het doel hiervan is om maximale capaciteit (tijd, geld, enz) over te houden voor de uitvoering van de programma's! Dit vertaalt zich in de volgende doelstellingen voor de bedrijfsvoering:

- **Doelmatig (efficiënt):** De mate waarin de gewenste prestaties en beoogde maatschappelijke effecten worden gerealiseerd met een zo beperkt mogelijk inzet van middelen;
- **Doeltreffend (effectief):** De inspanningen en uitgaven dragen op een effectieve wijze bij aan de realisatie van de beoogde doelen.
- **Rechtmatig:** De doelen worden bereikt in overeenstemming met de wettelijke kaders.

De rolverdeling tussen raad en college

Met het inwerkingtreden van de Wet dualisering gemeentebestuur is er een duidelijke scheiding aangebracht tussen de bevoegdheden van de raad en het college. De raad heeft hierbij een kaderstellende en een controlerende rol gekregen. In de handreiking 'Kaderstelling' wordt het kaderstellen omschreven als 'het normeren van het inhoudelijk, financieel en procedureel speelveld waarop het college zijn bestuursbevoegdheden uitoefent'³. Met andere woorden, de raad moet vaststellen welke doelstellingen de gemeente nastreeft. Het is van groot belang dat de raad deze doelen helder en scherp stelt. Dit gebeurt volgens de SMART-methode. SMART staat voor: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden. De kaders moeten ook binnen de paragraaf bedrijfsvoering in de begroting en het jaarverslag worden aangegeven. Volgens de BBV moet de paragraaf tenminste inzicht geven in de stand van zaken en de beleidsvoornemens ten aanzien van de bedrijfsvoering.

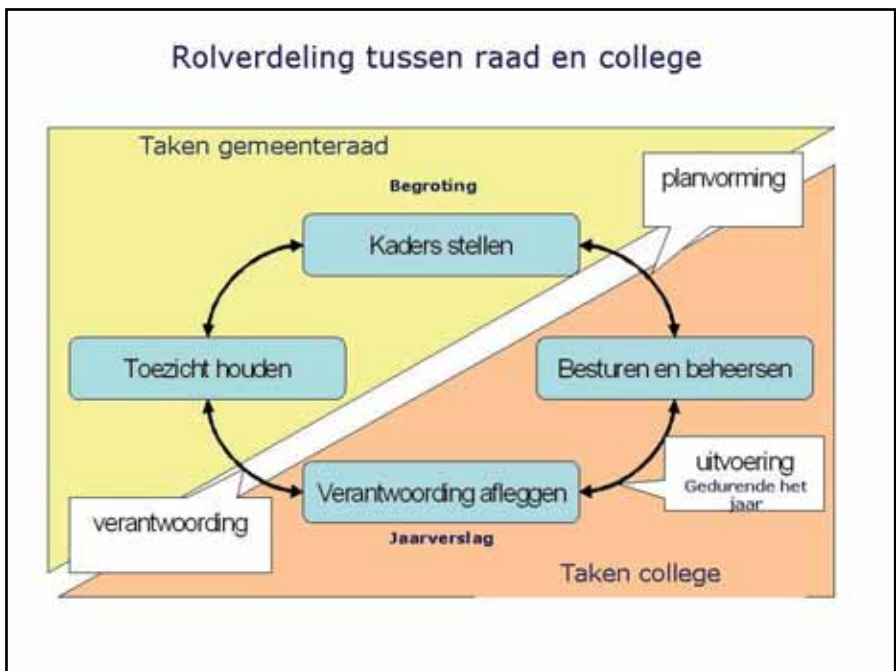
² Basisonderzoek bedrijfsvoering; Algemene Rekenkamer (2003).

³ Handreiking kaderstelling; www.actieprogramma.nl

Het college is belast met de uitvoering van het beleid en moet proberen de gestelde doelen ten aanzien van de bedrijfsvoering te realiseren. De wijze waarop deze doelstellingen gerealiseerd worden, is aan het college. Het is dus van belang dat de raad op hoofdlijnen (de beleidsvoornemens) stuurt en niet op details. Echter, ook van het college vraagt de taakverdeling het een en ander. De verantwoording over het gevoerde beleid moet de raad een beeld geven van drie zaken:

1. Wat hebben we bereikt?
2. Wat hebben we hiervoor gedaan?
3. Wat heeft dit ons gekost?

Met behulp van deze verantwoording moet de raad in staat zijn om haar controlerende taak uit te voeren. De cyclus is hier mee rond.



Figuur 2: Taken gemeenteraad in de jaarcyclus

Wanneer kan de raad sturen en controleren?

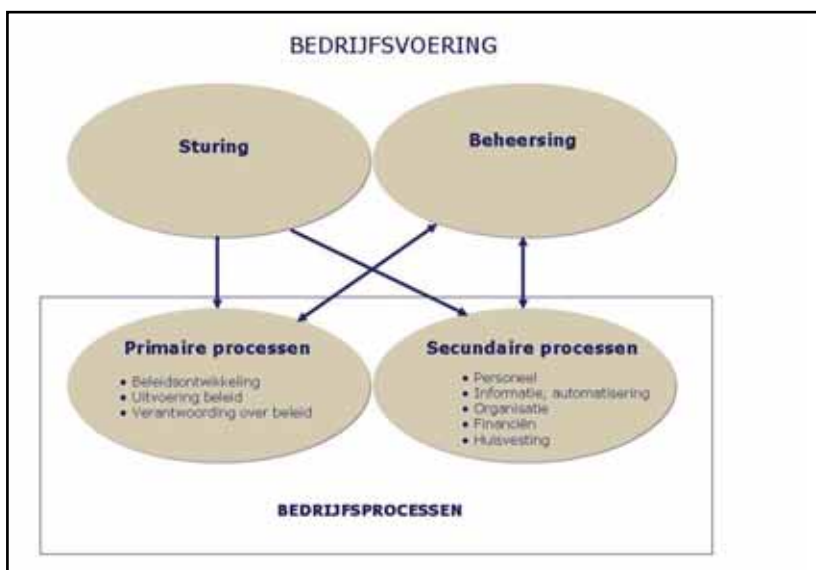
De politieke cyclus van een gemeenteraad duurt vier jaar. Binnen deze cyclus zijn er verschillende momenten waarop een raadslid richting kan geven aan het beleid⁴. Zo kan de raad na de verkiezingen de grove kaders voor de gehele raadsperiode in een raadsprogramma vaststellen. Hierin kan op verschillende manieren aandacht worden besteed aan de bedrijfsvoering. Bijvoorbeeld aan het verbeteren van de bedrijfsvoering als geheel door onder meer het implementeren van een kwaliteitsmodel. Maar ook aan het verbeteren van specifieke onderdelen van de bedrijfsvoering door bijvoorbeeld het aanbrengen van kaders met betrekking tot het personeelsbeleid.

Ook in de jaarlijkse cyclus zijn er diverse momenten waarop de raad richting kan geven aan de bedrijfsvoering. Dat kan bij het vaststellen van de begroting en het vaststellen van het jaarverslag of de jaarrekening. Daarnaast is er veelal in het voorjaar een moment waarop de raad richtinggevende uitspraken doet voor de invulling van de begroting. Dat kan in de vorm van een document (de voorjaarsnota of perspectiefnota), maar ook in de vorm van een raadsdebat. Hiermee krijgt de raad de gelegenheid om reeds in een vroeg stadium op strategisch niveau te discussiëren over die aspecten van de bedrijfsvoering die de raadsleden willen verbeteren. De vaststelling van de begroting vindt plaats in het najaar. Hierin worden de beleidspunten voor het komende boekjaar aangegeven in de vorm van programma's en paragrafen. De begroting wordt opgesteld vanuit een meerjarenperspectief, maar geldt voor één jaar als financieel en beleidsmatig kader. De paragraaf bedrijfsvoering vormt een verplicht onderdeel van de begroting. Dit biedt dus de mogelijkheid om op elk aspect van de bedrijfsvoering afzonderlijk de aandacht te vestigen. Voorbeelden van kaders die raadleden kunnen stellen, zijn:

- Het personeelsverloop dient met 10% af te nemen ten opzichte van vorig jaar.
- Het ziekteverzuim mag dit jaar maximaal 5,0% zijn.
- Op inkoop moet een kostenbesparing worden gerealiseerd van minimaal €200.000,-.
- De inhuur van derden moet met minimaal 20% worden teruggebracht ten opzichte van vorig jaar.

De kaders moeten uiteraard voldoende ruimte bieden aan het college om het beleid ook daadwerkelijk te kunnen realiseren. Zo kan het politiek wenselijk zijn om te eisen dat de inhuur van derden met 20% moet worden teruggebracht. De raad dient zich vervolgens af te vragen of dit ook een realistische eis is.

Naast een kaderstellende rol is er voor de raad ook een controlerende taak weggelegd. Raadsleden moeten controleren of het college bij de uitvoering van het beleid binnen de door de raad gestelde kaders is gebleven. Het opstellen van het jaarverslag door het college - wat in de praktijk gebeurt door het ambtelijk apparaat - vormt een belangrijk onderdeel van het afleggen van verantwoording aan de raad.

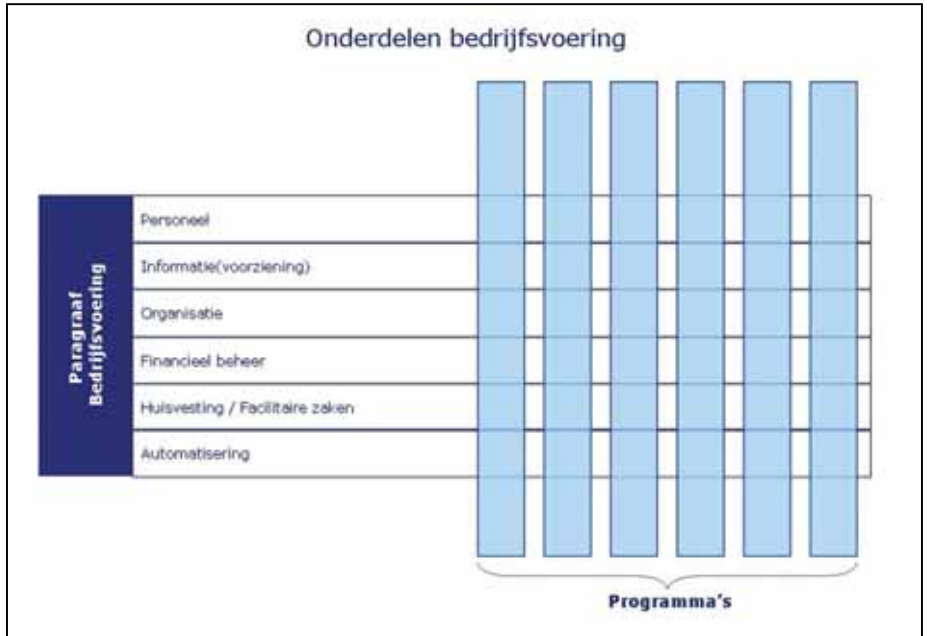


Figuur 3: Bedrijfsvoering

In het jaarverslag geeft het college een financieel en beleidsmatig verslag over het afgelopen boekjaar. De bedrijfsvoering krijgt in het jaarverslag specifieke aandacht in de verplichte paragraaf bedrijfsvoering. Binnen deze paragraaf dient het college aan te geven welke doelen men heeft gerealiseerd en in hoeverre men binnen de gestelde kaders is gebleven.

Onderdelen van de bedrijfsvoering

Maar waar hebben we het eigenlijk over, wanneer we spreken van bedrijfsvoering? En waar kunnen raadsleden zich op richten? De bedrijfsvoering bestaat uit beleidsmatige (primaire) processen, ondersteunende (secundaire) processen en uit de sturing en beheersing van deze processen. De primaire processen zijn enerzijds gericht op het formuleren en uitvoeren van het beleid en de begroting en anderzijds op het afleggen van verantwoording over het gevoerde beleid.⁵ Naast primaire processen maken ook secundaire processen deel uit van de



figuur 4: Onderdelen bedrijfsvoering

bedrijfsvoering. De secundaire processen bieden ondersteuning aan de primaire beleidsprocessen die veelal worden vormgegeven binnen de programma's (zie figuur 4). Hieronder is een aantal voorbeelden opgenomen van dergelijke ondersteunende processen en de mogelijke onderwerpen waar raadsleden de aandacht op kunnen vestigen:

Personeel

Het is voor een gemeente niet mogelijk om beleid op te stellen, uit te voeren en hierover verantwoording af te leggen zonder ambtelijk apparaat.

- Vormt de ambtelijke organisatie een afspiegeling van de maatschappij?
- Inhuur externen.
- Ziekteverzuim binnen de gemeente.
- Hoe gaat de gemeente om met minderheden binnen de ambtelijke organisatie?

Informatie

Het aanbieden van informatie is een taak voor de gemeentelijke organisatie die sterk aan belang toeneemt. Burgers worden steeds mondiger en willen idealiter reeds bij beleids- en planvorming worden betrokken.

- Het publiceren van raad- en collegebesluiten via de website.
- Helpdesk en één telefoonnummer voor de gehele gemeente.

Organisatie

De gemeentelijke organisatie moet dusdanig worden ingericht dat tegemoet kan worden gekomen aan de vele eisen die worden gesteld ten aanzien van de bedrijfsvoering.

- De organisatie wordt (verder) ontwikkeld aan de hand van een kwaliteitsmodel.
- Beleid omtrent de formatieplaatsen binnen de gemeente.

Financieel beheer

De financiële administratie en alle processen die hiermee zijn verbonden, bieden een belangrijke ondersteuning voor het formuleren en uitvoeren van het beleid enerzijds en het afleggen van verantwoording daarover anderzijds.

- Rapportages dienen binnen drie weken na het einde van de periode gereed te zijn.
- Voldoet de gemeente aan de vereisten van IV3 (aanlevering informatie bij het CBS)?
- De kapitaallasten mogen t.o.v. vorig boekjaar met maximaal 1% stijgen.

Huisvesting / Facilitaire dienstverlening

Ook op het gebied van huisvesting en facilitaire zaken dient de gemeente doelmatig, doeltreffend en rechtmatig te opereren. Het onderwerp 'inkopen' is een voorbeeld van een ondersteunend proces dat de laatste jaren bij vele gemeenten op de agenda heeft gestaan.

- Het realiseren van kostenbesparingen op inkoop.

Automatisering

Programma's als 'De andere overheid' dwingen gemeenten om de bedrijfsvoering te automatiseren. De digitalisering van de maatschappij en de eis dat in 2007 minimaal 65% van de diensten en producten digitaal moet worden aangeboden, hebben een grote weerslag op het informatie- en automatiseringsbeleid.

- Het automatiseren van processen (bijvoorbeeld de postverwerking).
- Het op elkaar aansluiten en afstemmen van alle systemen binnen de organisatie.

Dienstverlening

Burgers en bedrijven stellen steeds grotere eisen aan de dienstverlening van de overheid. In navolging van het bedrijfsleven wensen zij van gemeenten een persoonlijke, snelle benadering en inzicht in de status van hun (aan)vragen.

- Tijdsduur die de gemeente nodig heeft om aanvragen af te handelen.
- Digitaal aanbieden van producten en diensten.

Door middel van sturing en beheersing poogt het college de doelen op het gebied van bedrijfsvoering doelmatig, doeltreffend en rechtmatig te realiseren binnen de door de raad gestelde kaders. In het kader van de beheersing moet voldoende aandacht worden besteed aan de risico's die de gemeente loopt op het gebied van de bedrijfsvoering. Hiermee is de beheersing nauw verbonden met het risicomanagement van de gemeente. In de Handreiking Weerstandsvermogen wordt het onderwerp risicomanagement nader belicht.

Beïnvloedingsruimte van raadsleden

Binnen haar kaderstellende en controlerende rol heeft de raad naast de voorjaarsnota, de begroting en het jaarverslag nog een aantal instrumenten om gedurende het jaar invloed uit te oefenen op de bedrijfsvoering. Het gaat hierbij onder meer om de volgende instrumenten:

- *Lokale rekenkamer (functie)*. De rekenkamer is onafhankelijk en bepaalt zelf de onderwerpen die onderzocht worden. Wel kan de raad een verzoek indienen bij de rekenkamer om een onderzoek uit te voeren naar een bepaald onderwerp. De rekenkamer kan onderzoek doen naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het gemeentelijke beleid en beheer. Het vormt een instrument dat de raad kan inzetten bij haar controlerende functie. Wanneer de raad bijvoorbeeld constateert dat het college een bepaalde doelstelling (bijvoorbeeld: de inhuur van externen is met 20% afgenomen ten opzichte van het vorige boekjaar) heeft bereikt, dan kan een onderzoek naar doelmatigheid op dit vlak een antwoord geven op de relevante vraag: wat heeft het terugdringen van de inhuur van externen ons gekost? Een neveneffect zou immers kunnen zijn dat dit is gecompenseerd door medewerkers meer overuren te laten maken.
- *Vragenrecht*. Het vragenrecht is een belangrijk hulpmiddel van de raad om haar controlerende taak te vervullen. Raadsleden kunnen volgens dit recht, dat afkomstig is uit de gemeentewet, mondelinge of schriftelijke vragen stellen aan het college of de burgemeester, wanneer het de eigen bevoegdheden van het college of de burgemeester betreft. Het verschaft raadsleden onder meer de mogelijkheid om gedurende het hele jaar vragen te stellen aan het college op het gebied van bedrijfsvoering.
- *Agendering*. Naast het vragenrecht geeft de gemeentewet ook andere handvatten voor de controlerende taak van de raad, bijvoorbeeld het recht van agendering.
- *Accountantsrapport*. De accountant controleert de jaarrekening van de gemeente in opdracht van de raad. Hierbij kan de raad aan de accountant vragen om extra aandacht te besteden aan bepaalde zaken, zoals bijvoorbeeld de bedrijfsvoering.

- *Verordeningen.* De raad is als orgaan bevoegd om verordeningen vast te stellen. In het kader van de bedrijfsvoering is er een aantal verordeningen dat de raad kan gebruiken om kaders te stellen. Hiervoor zijn met name de financiële verordeningen (artikel 212 en 213 van de Gemeentewet) geschikt. In verordening artikel 212 worden de uitgangspunten voor het financieel beleid, alsmede voor het financieel beheer en de inrichting van de financiële organisatie neergelegd. De raad kan hier bijvoorbeeld aangeven welke rapportages zij wanneer wil zien. Verordening artikel 213 is gericht op de accountantscontrole.

Het is geen sinecure om als gemeente voldoende aandacht te besteden aan alle aspecten van de bedrijfsvoering die hierboven zijn beschreven. In de loop der tijd is een aantal methoden ontwikkeld dat het management in staat stelt om de organisatie evenwichtig te ontwikkelen. Voorbeelden van dergelijke methoden zijn het INK-model en de Balanced Scorecard. Met behulp van deze modellen krijgt het management per aspect van de bedrijfsvoering een beeld van de huidige stand van zaken. De gemeente wordt hiermee op elk onderdeel beoordeeld. Meer informatie hierover vindt u op de websites die aan het einde van deze handreiking staan vermeld.

CONCLUSIE: Een daadkrachtige organisatie vraagt om duidelijke kaders.

Bedrijfsvoering heeft een nauwe relatie met het opstellen en uitvoeren van beleid. De gemeentelijke organisatie dient optimaal te functioneren. Des te scherper de bedrijfsvoering is ingericht, des te meer geld er binnen de gemeente overblijft voor beleidsontwikkeling en -uitvoering. Hierbij is het van eminent belang dat de raad de kaders ambitieus en realistisch stelt. Het college is verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering en dient zowel aandachtspunten aangereikt te krijgen als een ambitieuze doelstelling. Waak er echter voor dat de kaders niet te strak worden gesteld. Het college dient voldoende ruimte te hebben voor een goede uitvoering van het beleid!

Relevante links

www.overheid.nl
www.actieprogramma.nl
www.website-respons.nl
www.minbzk.nl
www.ink.nl

De Handreiking Bedrijfsvoering is een product van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De Handreiking is geschreven door Deloitte en tot stand gekomen met medewerking van een werkgroep met specialisten uit gemeenten en provincies en raadsleden.

Contactpersonen:

Marina Zoet

marina.zoet@minbzk.nl

Rob Dubbeldeman

rdubbeldeman@deloitte.nl

Patrick Glas

paglas@deloitte.nl

Colofon

De reeks *financiële functie* richt zich op onderwerpen die kunnen bijdragen aan het verkrijgen van een vollediger beeld van de financiële positie van gemeenten en provincies en die belangrijk zijn voor een verdere verbetering en professionalisering van de financiële functie van gemeenten en provincies. In de reeks worden verslagen van conferenties, presentaties, discussiestukken en onderzoek opgenomen die betrekking hebben op bovengenoemde onderwerpen.

De reeks *financiële functie* wordt samengesteld door de Directie Bestuurlijke en Financiële Organisatie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Meer informatie

www.minbzk.nl onder openbaar bestuur, financiën provincies en gemeenten
financiële functie
www.finveen.nl

mw Y. Drese
Telefoon (070) 426 62 77
Telefax (070) 426 75 55
E-mail: yvonne.drese@minbzk.nl

Juli 2007

