



Whitepaper

Datagedreven Begroten

Meer rust en overzicht in je financiële huishouding

Inhoud

Introductie	3
Hoe kan het anders?	5
Wat is datagedreven begroten?	8
Zero-based en datagedreven begroten	9
Plan-do-check-act-cyclus	11
Hoe brengt datagedreven begroten meer rust?	12
Verder met Van Dam Datapartners	14



Introductie

Correct en efficiënt begroten is belangrijk, zeker als een organisatie draait op gemeenschapsgeld, zoals een gemeente. Gemeenten willen hun P&C-proces dan ook zo goed mogelijk inrichten, maar missen hiervoor vaak de benodigde (interne) expertise. Het hoge verloop van de medewerkers en de hieruit voortkomende noodzaak om externe krachten in te huren, zorgt ervoor dat het geregeld piept en kraakt op de afdelingen. De continuïteit van werkzaamheden komt daarmee in het geding.

Dat het niet op alle (financiële) afdelingen even soepel loopt, heeft verschillende oorzaken. Natuurlijk werkt de huidige krapte op de arbeidsmarkt niet mee, maar toch zijn het vooral interne oorzaken die het afdelingen moeilijk maken. Zo is er vaak veel onduidelijkheid over de rol(len) en verantwoordelijkheden van financiële medewerkers. Worden begrotingswijzigingen door de financieel adviseur verwerkt of is dit een taak van de financiële administratie? Wie beantwoordt de vragen over factuurboekingen? Is iemand nu business controller of financial controller en wat is dan het verschil? En welke financiële signalen moeten de beleidsafdelingen geven en waar is de financieel adviseur in de lead?

Toegenomen informatiebehoefte

Ook komen er steeds meer vragen vanuit het management en de politiek door bijvoorbeeld de Oekraïne-crisis en taakstellingen door de klimaatverandering. De maatschappij versnelt en informatie moet steeds vaker meteen beschikbaar zijn, ook buiten kantooruren. Zonder real time informatie kan het management de organisatie niet aansturen, kunnen colleges niet voldoen aan de doelstellingen uit de begroting en kunnen gemeenteraden hun controlerende taak niet uitvoeren. De systemen en processen moeten op deze informatievoorziening ingericht zijn om te voldoen aan de vraag. Veel gemeenten werken echter nog met 'ouderwets' ingerichte administratiesystemen. De P&C-cyclus is met de invoering van het Besluit Begroten en Verantwoorden (BBV) ingericht en beperkt aangepast of doorontwikkeld. De huidige processen voldoen dus vaak niet meer aan de informatiebehoefte van de huidige tijd.

Ingewikkelde processen

Bij veel opdrachtgevers zien we dat de beschikbare data niet het probleem zijn. Het omzetten van de data naar de juiste (of gevraagde) informatie, daar ligt echter nog wel een uitdaging. Voor bijvoorbeeld een simpele budgetvraag moet eerst gezocht worden in een administratiesysteem, vervolgens worden de benodigde gegevens in Excel gezet en daarna zijn er dan nog verschillende handelingen nodig om de informatievraag ook daadwerkelijk te beantwoorden. De financieel adviseur is hier veel tijd aan kwijt.

Een datagedreven oplossing

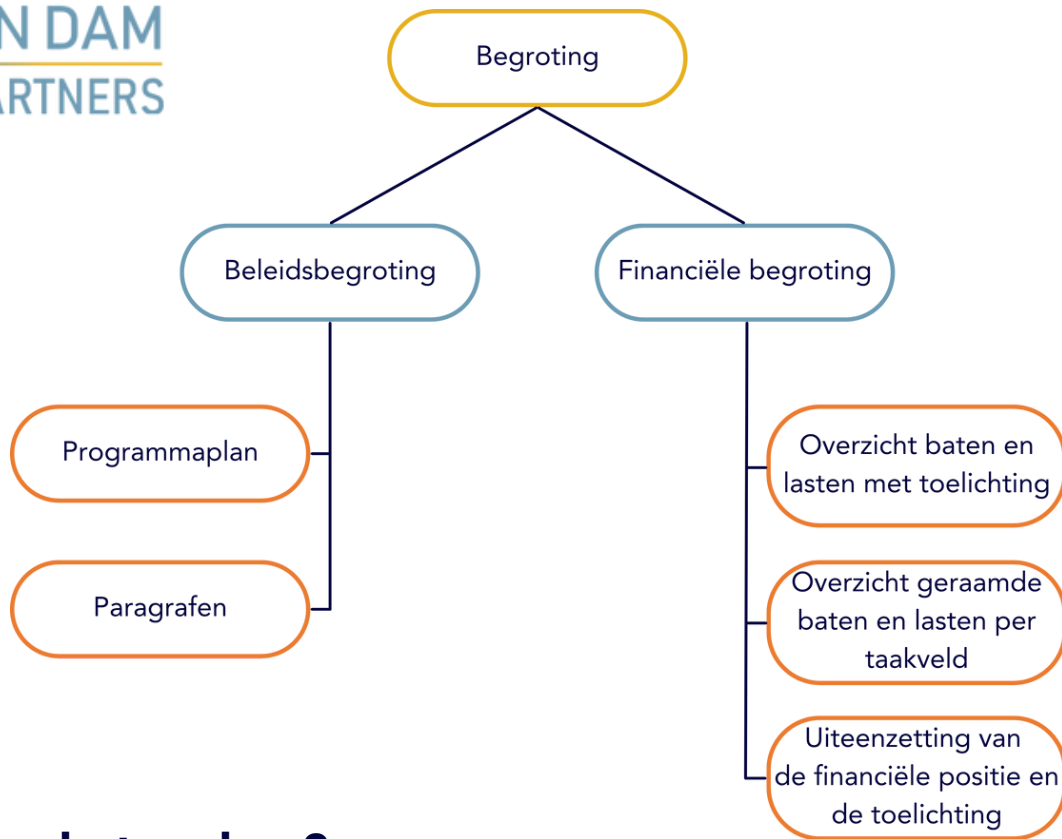
We zien dus dat onduidelijkheid over verantwoordelijkheden, de toegenomen informatiebehoefte en verouderde systemen en processen veel druk leggen op de afdeling financiën en op de P&C-cyclus. Veel gemeenten willen dit anders. Een datagedreven aanpak kan hiervoor een oplossing zijn.

Een datagedreven organisatie laat zich namelijk niet meer sturen door de waan van de dag, maar gebruikt data om de dag te sturen. Hierbij is de wil om te veranderen dan wel een harde eis. Bovendien kost verandering tijd; tijd die ook beschikbaar gesteld moet worden om een succesvolle verandering teweeg te brengen. Deze investering levert wel wat op, namelijk rust en tijdwinst in het reguliere proces.

Omdat de begroting is gebaseerd op data en feiten en dit in een datagedreven proces is gewaarborgd, zijn informatie en analyses sneller beschikbaar. Datagedreven begroten is het begin- en sluitstuk van een datagedreven werkwijze voor de gehele organisatie. Met datagedreven begroten ben je minder tijd kwijt aan het omzetten van data naar informatie en houd je meer tijd over voor analyses en prognoses. Dit whitepaper laat je zien hoe je hiermee een begin kunt maken. We leggen bijvoorbeeld uit hoe verschillende analyses samenkomen in een datagedreven begroting en hoe dit kan helpen om structureel en meerjarig grip te hebben en te houden op de gemeentelijke financiën, doelstellingen en acties.

Wil je vervolgstappen zetten? Dan helpt Van Dam Datapartners je daar graag bij. Wij leveren standaard- en maatwerkoplossingen op het gebied van datagedreven werken. Zo bouwen wij bijvoorbeeld dashboards, maken we analyses en verrichten we onderzoeken.





Hoe kan het anders?

De BBV

Op de site van de VNG en de site van de commissie BBV wordt het al eerder genoemde Besluit Begroten en Verantwoorden (BBV) nader toegelicht. Uitgangspunt is dat de begroting en de jaarstukken voldoen aan de informatiebehoefte van de gemeenteraad. De raad heeft immers budgetrecht (de mogelijkheid financiële middelen beschikbaar te stellen) en om haar controlerende taak te kunnen uitvoeren, moet inzichtelijk zijn waar de financiële middelen aan zijn of worden besteed. Gemeenten moeten daarom ook hun begroting en jaarstukken in dezelfde indeling houden.

De VNG geeft hiervoor bovenstaand model: De beleidsbegroting bevat de doelstellingen en plannen van verschillende beleidsterreinen. De financiële begroting geeft aan waar deze plannen uit betaald worden. De gemeenteraad stelt de begroting vast, waarna het college de plannen conform begroting uitvoert. De programmaplanen en paragrafen bevatten veel data. In de documenten die binnen de P&C-cyclus worden opgeleverd zijn deze data omgezet naar informatie.

Hiervoor worden de drie W-vragen gebruikt:

- Wat willen we bereiken?
- Wat gaan we daarvoor doen?
- Wat mag het kosten?

Deze W-vragen worden aangevuld met zogenaamde prestatieindicatoren. Deze meten of de acties en resultaten die voortkomen uit de antwoorden op de W-vragen ook daadwerkelijk effect hebben. Een goede werkwijze voor het college om verantwoording af te leggen aan de gemeenteraad en voor de gemeenteraad om de kaders te bepalen, te controleren of de doelstellingen behaald worden, de werkwijzen effect hebben en of de middelen doeltreffend en doelmatig besteed worden. In theorie bevat het BBV dus alles wat je nodig hebt om te meten en te sturen. Toch werkt het in de praktijk vaak anders.

In de praktijk

De hiervoor genoemde W-vragen worden door gaans alleen maar bij de P&C-stukken gebruikt, terwijl deze de leidraad voor de organisatie zouden moeten vormen. De antwoorden op de W-vragen geven aan wat er van de organisatie verwacht wordt en wat de (financiële) kaders zijn waarbinnen het beleid uitgevoerd moet worden. Om grip te houden op de begroting én de uitvoering, is het belangrijk deze waarden continu te meten. De afgelopen jaren zien we echter bij veel gemeenten waar we mee samenwerken dat er alleen bij een rapportagemoment uitvraag wordt gedaan naar de (antwoorden op) de W-vragen. We zien bijvoorbeeld vaak dat bij de Kadernota of Voorjaarsnota een uitvraag wordt gedaan, vervolgens bij de Programmabegroting, de bestuursrapportage en bij de jaarrekening. Er wordt dus zo'n vier keer per jaar over deze waarden gerapporteerd, terwijl voor een efficiënte bedrijfsvoering en tijdige bijsturing (near) real time inzage noodzakelijk is.

Ondanks dat de meeste gemeenten niet (near) real time sturen op de (antwoorden op) de W-vragen, gebruiken ze vaak wel verschillende dashboards om de effecten van beleid te meten. Zo zijn er verschillende sociaaldomeindashboards die gemeenten en regioverbanden gebruiken om het zorggebruik te meten. Wat hier opvalt, is dat in de gegevens waarover gerapporteerd wordt, zelden een link naar de W-vragen of de prestatie-indicatoren uit de programmabegroting wordt gelegd. De organisatie heeft zich weliswaar geëngageerd aan de doelstellingen uit de P&C-documenten, maar monitort er slechts sporadisch op. Hierin verandering aanbrengen, kan de organisatie veel opleveren.

Anders monitoren

Als de (antwoorden op de) W-vragen structureel in de verschillende dashboards en monitors worden opgenomen, is het opnemen van deze gegevens in de P&C-documenten een fluitje van een cent. Je houdt immers continu bij hoe het ervoor staat en omdat het dashboard (near) real time is, kan er op elk gewenst moment een tussenstand weergegeven worden. Deze hoeft dan alleen nog geanalyseerd worden. In het huidige proces gaat er veel tijd verloren aan het updaten van de overzichten. Wij adviseren onze samenwerkingspartners dan ook altijd om de (antwoorden op de) W-vragen en de prestatie-indicatoren uit de Programmabegroting toe te voegen aan de dagelijkse monitoring.



Struikelblokken

Real time monitoren op de (antwoorden op de) W-vragen en de prestatie-indicatoren is niet altijd gemakkelijk in te regelen. Zo zorgt de vraagstelling van de W-vragen al voor wat complexiteit. Om te meten en te sturen moeten de W-vragen én de acties die daaruit voortkomen SMART geformuleerd worden. Dit gebeurt niet consequent. SMART staat voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden. De SMART-methode helpt je om je doelen dusdanig te formuleren dat ze ook te monitoren en bij te sturen zijn. Het is niet de bedoeling om op de W-vragen en prestatie-indicatoren af te rekenen, maar om te verantwoorden en om in controle te blijven. Als de antwoorden op de W-vragen SMART geformuleerd zijn en daar de juiste prestatie-indicatoren aan gekoppeld zijn, kunnen deze continu gemonitord worden.



Ook de huidige inrichting van systemen en (werk)processen maakt real time monitoring moeilijk. Vaak zijn de systemen waarin de data worden geregistreerd niet ingericht op een SMART-werkwijze of de data worden niet zodanig geregistreerd dat ze gebruikt kunnen worden voor de prestatie-indicatoren. Systemen en processen zijn vaak jaren geleden ingericht en opgesteld, toen er minder of geen aandacht aan deze indicatoren werd besteed. Hierdoor zijn ze eigenlijk niet meer bruikbaar voor de huidige informatiebehoefte van de organisatie en de samenleving.

Hoe kom je verder?

Als jouw organisatie ook tegen één of beide hierboven genoemde problemen aanloopt, kan het je helpen om datagedreven te begroten. Door datagedreven te begroten krijg je een begroting die SMART en dus meetbaar en realistisch is. Op die manier kan je begroting dus de basis vormen voor het verder datagedreven inrichten van je organisatie. Daarnaast is een datagedreven begroting flexibel. Omdat je real time mee kijkt met de vorderingen, zie je meteen wanneer bepaalde doelstellingen niet gehaald (lijken te) gaan worden. Je kunt dan meteen bijsturen door je doelstellingen aan te passen, meer mensen of middelen in te zetten of het werkproces anders in te richten. Doorgevoerde wijzigingen worden geformaliseerd in de verschillende P&C-documenten, maar dit staat de continue meting niet in de weg. Een datagedreven begroting geeft je dus meer flexibiliteit en grip, waarbij de vaste P&C-cyclusmomenten als rapportage- en bijstuurmoment (blijven) fungeren.

Wat is datagedreven begroten?

Een datagedreven begroting geeft voortdurend inzicht in de voortgang van het behalen van de doelstellingen die zijn vastgelegd. Ook is deze begroting flexibel, waardoor je bij kunt sturen wanneer het erop lijkt dat een doel niet behaald wordt. Een datagedreven begroting geeft je immers mogelijkheden om patronen te herkennen en zo betrouwbaarder vooruit te kijken, gewoon gedurende het jaar. Zo kun je met een datagedreven begroting dus ook prognosticeren. Een datagedreven jaarrekening geeft over een boekjaar inzicht in het bereikte effect van het gevoerde beleid en kan gebruikt worden om in de periode daarna bij te sturen. Waar bij een reguliere jaarrekening vooral het verschil tussen de begroting en realisatie wordt getoond, kan een datagedreven jaar rekening ook toelichting en duiding geven, gestoeld op geconstateerde feiten en gegevens van jouw organisatie. De data gedreven begroting vormt immers de basis voor de datagedreven jaarrekening.

Doordat deze twee documenten zo goed op elkaar aansluiten in een datagedreven opzet, wordt het gemakkelijk om te leren van observaties, constate-

ringen en conclusies, zodat in het nieuwe begrotingsjaar andere keuzes kunnen worden gemaakt waar nodig. Een datagedreven begroting en jaarrekening hebben dus meer kans om daadwerkelijk analytisch gebruikt te worden in plaats van enkel beschrijvend.

Wat we hiervoor beschreven zijn de definitie die Van Dam Datapartners hanteert. Een belangrijk verschil tussen een datagedreven begroting en datagedreven jaarrekening is dat de begroting meerjarig is en de jaarrekening een momentopname die terugkijkt op het boekjaar.

Natuurlijk moet alles voldoen aan het BBV. Door op een datagedreven manier te begroten, voldoe je daar nog steeds aan, met dat verschil dat je een flexibel product creëert in plaats van een vaste momentopname. Eigenlijk is de datagedreven begroting een continu dashboard, waar flexibel op gestuurd kan worden. Dit dashboard is gekoppeld aan een veelvoud aan andere dashboards die gezamenlijk de begroting vormen.

Wat kan je ermee?

Datagedreven begroten geeft je een continue manier om de P&C-cyclus te doorlopen, met als doel data te gebruiken om te monitoren. Zo heb je op ieder moment inzicht en kun je noodzakelijke kennis verkrijgen om onderbouwde keuzes te maken en besluiten voor de langere termijn te nemen. Deze kun je ook gaandeweg weer bijsturen.

Vaak wordt de P&C-cyclus gezien als de cyclus voor een enkel jaar in een groter geheel van vier begrotingsjaren. Datagedreven begroten ziet de P&C-cyclus als een continu proces, waarbij je op verschillende vaste momenten rapporteert. Ieder rapport heeft zijn eigen insteek. De begroting gebruik je om vooruit te kijken en prognoses te maken. Deze prognoses gaan niet over één jaar. De meeste effecten van beleid zie je ook niet in één jaar, maar gaan over jaren heen. Een begroting als meerjarige prognose beantwoordt de eerste W-vraag: wat willen we bereiken?

De tweede vraag 'wat gaan we daarvoor doen?' kan voor een enkel jaar beantwoord worden, maar ook over de langere termijn. De tussentijdse rapportages kunnen als je kiest voor datagedreven begroten vervallen. Alle W-vragen worden immers in dashboards opgenomen en de status is dus ieder moment (near) real time beschikbaar. Uiteraard kan je er zelf voor kiezen om alsnog tussentijdse rapportages uit te werken, bijvoorbeeld omdat de raad hierom gevraagd heeft. Deze tussentijdse rapportage kan dan vrij snel gemaakt worden, omdat er continu gemonitord wordt op de drie W-vragen.

De budgetten moeten wel per jaar beschikbaar gesteld worden door de gemeenteraad. Deze beschikbaarstelling datagedreven inrichten, kan niet met de huidige werkwijze. Veelal worden budgetten bij gemeenten gebaseerd op de budgetten van het jaar daarvoor.

Als er een aantal jaar minder of meer wordt uitgegeven, worden de budgetten aangepast met een tussentijdse rapportage (voortgangsnotitie), of bij de (nieuwe) begroting geïndexeerd. Om zonder 'ballast' van vorige jaren te beginnen, is het belangrijk dat je het eerste jaar dat je datagedreven gaat begroten, werkt volgens het principe van zerobased begroten.

Zerobased en datagedreven begroten

Zerobased begroten is bezig aan een opmars. Steeds meer gemeenten hanteren deze budgetteringsmethode om de begroting vorm te geven. Het voordeel van deze methode is dat er duidelijke relatie gelegd wordt tussen de drie W-vragen en de begrotingscijfers. Als de eerste twee W-vragen SMART beantwoord zijn, kan, met normbedragen en voldoende inzicht in de capaciteit van de organisatie, de derde W-vraag ('wat mag dat kosten?') ingevuld worden. De budgetten worden bij zerobased begroten grotendeels opgebouwd met de formule $P \times Q$, oftewel prijs x hoeveelheid. Je moet dus goed weten wat iets (gemiddeld) kost en hoeveel je daarvan (nodig) hebt en/of hoeveel tijd je daarvoor in kan of moet zetten.



Een gemeente heeft 1.000 lantaarnpalen. Er is goed inzichtelijk wat een lantaarnpaal per jaar kost. Volgens een vijftal bronnen kost een lantaarnpaal gemiddeld zo'n € 17,- per jaar. € 5,- is voor stroomverbruik, € 12,- voor overige lasten, zoals onderhoud en reparatie. De begroting voor straatverlichting is voor deze gemeente € 17.000,- te verdelen over twee kostensoorten namelijk € 5.000,- stroomverbruik en € 12.000,- overige lasten. Het uurloon van medewerkers die ingezet moeten worden, is dan nog niet meegerekend. Dit kan ook met een uurtarief x aantal in te zetten uren.

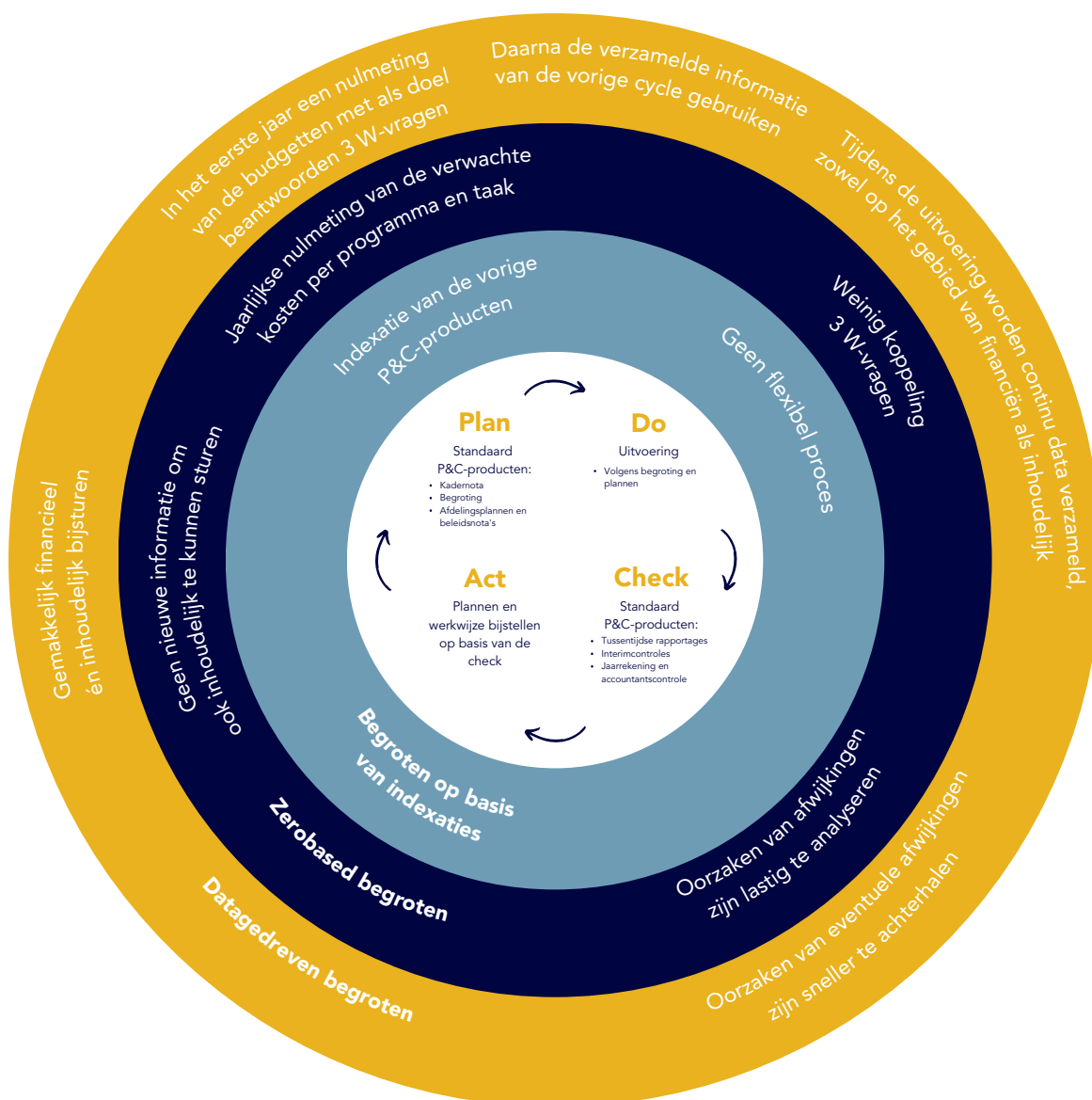
In principe is het budget jeugdzorg een PxC-berekening. Inmiddels zijn er bij gemeenten voldoende data beschikbaar om een gemiddeld aantal jeugdigen in zorg te berekenen. Hetzelfde geldt voor de gemiddelde kosten per zorgproduct per jeugdige. Bij zerobased begroten bereken je dit ieder jaar om de budgetten te bepalen. De gemiddelde prijs x gemiddeld aantal jeugdigen in zorg vormt dan het budget jeugdzorg.

In de kaders hierboven twee fictieve rekenvoorbeelden van zerobased begroten. De analyse van de resultaten die in het dashboard getoond worden, moet dan nog plaatsvinden. Dit blijft mensenwerk. Als je werkt volgens het zerobased begroten-principe, voer je jaarlijks een nulmeting uit. Werk je volgens het datagedreven begroten-principe, dan hoef je alleen de P en de Q aan te passen. Bij gelijkblijvende omstandigheden hoef je dan alleen te indexeren.

Datagedreven begroten is een continu proces waarbij data voortdurend gemeten worden. Hierdoor heb je altijd inzicht in de actuele stand van zaken via verschillende dashboards, zoals het dashboard sociaal domein en een personeelsmonitor. Al deze dashboards tezamen vormen de datagedreven motor van jouw P&C-cyclus.



Plan-Do-Check-Act-cyclus





Hoe brengt datagedreven begroten meer rust?

In de inleiding beloofden we tijdswinst en rust te creëren in de begroting door deze datagedreven op te zetten. Dit zit hem vooral in het sneller aanleveren van informatie. Bij veel gemeenten waar Van Dam Datapartners komt, zien we dat financieel adviseurs het grootste deel van hun tijd besteden aan het maken van overzichten. Er zijn overzichten met data beschikbaar, maar om hier informatie van te maken, zijn er veel handelingen noodzakelijk. Overzichten worden naar Excel overgezet en voor de analyses moeten er nog draaitabellen en grafieken gemaakt worden. In een datagedreven begroting is dit in dashboards gewaarborgd om zo het analyseren te vergemakkelijken.

Datagedreven begroten valt of staat met de beschikbaarheid van data. Als de data niet juist en beschikbaar zijn, heb je geen juiste informatie. In een datagedreven begroting zijn de data volledig en juist en worden deze geautomatiseerd omgezet naar informatie, om zo prognoses en analyses te maken. Datagedreven werken en dus datagedreven begroten, bestaan niet enkel uit dashboards, monitoring en van data informatie weten te maken.

Uiteindelijk is juiste en relevante informatie de uitkomst van datagedreven werken. Een duidelijke rol en taakverdeling is een vereiste.

Op vrijwel alle financiële afdelingen van onze klanten heerst dezelfde discussie. Wie is er nu van wat? Is dit een vraag voor de financieel adviseur of voor financiële administratie? Wie maakt de begrotingswijzigingen? Wat betreft de begrotingswijzigingen is het antwoord gemakkelijk. Als je een datagedreven begroting maakt, maak je gebruik van meerjarige prognoses. Binnen een datagedreven afdeling P&C en/of financiën adviseert Van Dam Datapartners om daarvoor een business controller en een financial controller aan te stellen. De business controller kijkt vooruit en zorgt dat de prognoses kloppen. De financial controller zorgt ervoor dat de cijfers juist, compleet en actueel zijn.



De business controller koppelt de cijfers aan de inhoud, terwijl de financial controller ervoor zorgt dat die cijfers altijd beschikbaar zijn. Voor aanpassingen aan boekingen, verplichtingen of het corrigeren van ramingen, kun je bij de financial controller terecht. Gaat het over prognoses, verwachtingen, het behalen van effecten en de 3 W-vragen, dan is de business controller de aangewezen expert.

Wanneer deze taakverdeling helder is, zorgt dit voor meer rust en duidelijkheid. De twee controllers werken uiteraard continu samen. Wanneer de financial controller de cijfers juist en compleet op een rij heeft, kan de business controller starten met analyses en prognoses maken.

De business controller is het eerste aanspreekpunt voor de inhoudelijke beleidsafdeling(en) en schakelt continu met de financial controller. Voor gemeenten die al klaar zijn voor een volgende stap kan het nuttig zijn om aanvullend een BI-specialist of data-analist aan te stellen. Zij zorgen ervoor dat de dashboards en inhoudelijke data altijd de juiste informatie laten zien. Op die manier creëer je een datagedreven afdeling P&C en financiën.





Verder met Van Dam Datapartners

Wij geloven in de kracht van data; voor iedereen. De tijd dat data namelijk vooral interessant waren voor techneuten, ligt ruim achter ons. Steeds meer bedrijven, groot en klein, ontdekken de kracht van data en data gedreven werken. Toch zien we dat organisaties in het publieke en maatschappelijke werkveld hierin vaak nog niet vooroplopen. Van Dam Datapartners wil dit veranderen. Wij willen ervoor zorgen dat maatschappelijke organisaties de taal van data leren spreken. Dat doen we door data met vakkennis te verbinden, zodat organisaties hun maatschappelijke opgaven slimmer en meer datagedreven leren aan pakken.

Onze medewerkers kennen het werkveld door en door en delen hun kennis graag met de sector. In onze whitepapers onderzoeken we daarom actuele thema's die we voorzien van sectorgerelateerde context aangevuld met onze kennis en ervaring op het gebied van technologie, data en datagedreven werken. Zo verbinden we actualiteit aan vakkennis, techniek en praktijk.

Maak jouw P&C-cyclus datagedreven

Van Dam Datapartners heeft veel ervaring met datagedreven werken en het inrichten datagedreven werkprocessen. Als je kiest voor datagedreven begroten, zorgt dit ervoor dat in jouw P&C-cyclus alle datagedreven werkzaamheden bij elkaar komen. We adviseren om niet meteen een hele begroting datagedreven te maken. Kies één onderdeel om mee te experimenteren en te oefenen.

Het sociaal domein is hierbij een goed voorbeeld. Binnen het sociaal domein zijn veel data beschikbaar, zowel openbaar als in de organisatie. Veel gemeenten werken ook al met verschillende dashboards op dit domein. Van Dam Datapartners kan deze dashboards koppelen aan de 3 W-vragen binnen de organisatie en de dashboards verbinden aan de opmaak van de P&C-cyclus. Ook helpen we je de W-vragen SMART te beantwoorden en bijpassende prestatieindicatoren op te stellen.

Verder praten over Datagedreven Begroten?

Wij staan je graag te woord! Neem contact op met expert Conny via

conny@vandamdatapartners.nl





VAN DAM
DATAPARTNERS

