

## CONCEPT

# Nota Planning en Control

Vastgesteld in de raadsvergadering van XXXX 2012

## Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
2. Achtergronden	5
2.1 Theorie	5
2.2 Besturingsfilosofie en -model	5
2.3 Integraal management	5
2.4 Cultuur	6
3. Planning en control	7
4. De actoren in de planning en controlcyclus	9
4.1 De raad	9
4.2 Het college	11
4.3 De ambtelijke organisatie	12
4.4 Afsluiting	13
5. De instrumenten in de planning en controlcyclus	14
5.1 Instrumenten voor de raad	15
5.2 De instrumenten voor het college	19
5.3 De instrumenten voor de ambtelijke organisatie	22
5.4 Een cyclisch proces	24
6. Conclusies	26

Verwijderd: 19

Verwijderd: 20

Verwijderd: 5.4 . Spoorboekje  
P&C . 232323¶

Verwijderd: 5

Verwijderd: 24

Verwijderd: 25

Verwijderd: 2

## 1. Inleiding

In deze nota wordt de inrichting van de planning en control voor onze gemeente uitgewerkt.

Verwijderd: kadernota

Uitgangspunt hierbij is dat planning en control een belangrijk instrument is waarmee de raad, het college en de organisatie kan sturen op gewenste maatschappelijke effecten en beleidsresultaten. Sturing vraagt om informatie en dus is het een belangrijke voorwaarde dat processen in de organisatie goed worden beheerst en gestuurd en dat de informatiesystemen optimaal inzichtelijk zijn. De informatie die daarvoor nodig is, wordt eveneens geboden door een goed functionerende planning en control. Dit houdt in dat planning en control dus meer omvat dan sturen op geld alleen. Planning en control moet gezien worden in de brede context van en in samenhang met de gebruikte systemen, structuur, cultuur, doelstellingen, besturingsfilosofie en ambities van de organisatie.

In deze nota worden kaders geschetst en richtlijnen gegeven voor de ontwikkeling van deelbeleid en instrumenten op het gebied van planning en control. Aanleiding van de actualisatie van deze nota, waarvan de meest recente uitvoering uit september 2004 stamt, is het project vernieuwd sturen dat in 2010 binnen onze gemeente is opgestart. Het doel van vernieuwd sturen is: " *Het herijken van de planning & controlcyclus ten behoeve van een effectieve en efficiënte sturing door de gemeenteraad en het college.*" Dit is vastgelegd in een bestuurlijke opdracht. Voor het bereiken van dit doel, worden de volgende stappen ondernomen:

Verwijderd: Zoals gezegd is dit een kadernota. Er

Verwijderd: dus

Verwijderd: kadernota

1. Visie op de tot dan toe geldende planning en controlcyclus zichtbaar maken;
2. Voorstellen om te komen tot aanpassingen van de planning- en controlcyclus;
3. Voorstel om te komen tot een nieuwe financiële beheersverordening;
4. Voorstel om de helderheid van rollen, taken en (reeds gemaakte) afspraken te herijken/verbeteren.

Uit brainstormsessies die in 2011 zijn gevoerd komt vooral de wens naar voren dat de stukkenstroom beperkt wordt (zowel in aantallen als in omvang), de aangeleverde informatie vooral de hoofdlijnen betreft en de informatie duidelijk is en eenvoudig te genereren is. Deze nota is geschreven met deze wensen als belangrijk uitgangspunt.

Verwijderd: kadernota

Aangezien planning en control de gehele gemeentelijke organisatie betreft (van raad tot uitvoerend ambtenaar) is in deze nota het gehele proces beschreven. Doordat de raad deze nota vaststelt, zou hij in principe ook de invulling van de planning en control binnen de ambtelijke organisatie kunnen bepalen. De gemeentesecretaris is echter verantwoordelijk voor dat deel van de planning- en controlcyclus en is vrij daaraan invulling te geven. De nota dient daarom gezien te worden als zowel een inkijk voor de raad in het planning- en controlproces als een gewenste situatie in de toekomst voor ditzelfde proces.

Verwijderd: kadernota

Verwijderd: kadernota

Verwijderd: kadernota

Bij het opstellen van deze nota, medio 2012, bevond de organisatie zich midden in een reorganisatie en een transformatie naar regieorganisatie. In principe hoeven die ontwikkelingen geen wezenlijke invloed te hebben op de planning- en controlcyclus. Mochten er door deze ontwikkelingen toch gewijzigde inzichten ontstaan, dan zal deze nota wederom geactualiseerd worden.

Verwijderd: kadernota

Verwijderd: kadernota

Verwijderd: 2

Wat uit deze nota duidelijk wordt, is dat een goed functionerende planning en control bijdraagt aan ons gemeentelijk functioneren. In deze nota zal daartoe eerst de achtergrond worden geschetst, waarin planning en control binnen onze organisatie moet worden gezien (hoofdstuk 2). Daarna wordt een toelichting gegeven van onze visie en doelstellingen op planning en control (hoofdstuk 3). In hoofdstuk 4 en 5 worden achtereenvolgens de verschillende actoren en instrumenten van planning en control en hun onderlinge samenhang beschreven. Tot slot worden in hoofdstuk 6 de belangrijkste conclusies genoemd.

## 2. Achtergronden

Planning en control moet gezien worden in een brede context. In onze gemeente zijn de volgende aspecten bepalend voor deze context.

### 2.1 THEORIE

In Nederland geldt een gedecentraliseerd openbaar bestuur. Regeling en bestuur vinden plaats vanuit verschillende overheidsgeledingen, waaronder gemeenten. Aan deze gemeenten zijn rijkstaken gedecentraliseerd. Daarnaast vormen gemeenten eigen beleid, afgestemd op de lokale situatie. Op grond van het democratisch stelsel geeft de plaatselijke bevolking aan de door hen gekozen gemeenteraad een machtiging af om deze taken op een doelmatige en doeltreffende manier uit te voeren. Doelmatigheid betreft dan de vraag of men binnen het kader van de gekozen beleidsbeslissing zo efficiënt mogelijk te werk is gegaan. Bij doeltreffendheid gaat het er om of het gekozen beleid ook de gewenste effecten heeft bereikt. Het is dus logisch dat vanuit de burgers druk wordt uitgeoefend om doeltreffend en doelmatig om te gaan met de schaarse gemeentelijke middelen en daar waar verspilling of ondoeltreffend beleid zich voordoet in te grijpen. Het zijn van een transparante organisatie is de kern van de publieke verantwoording. Om dit te bereiken, moeten de gemeentelijke prestaties, de organisatie en de werkwijze voor de burgers zichtbaar worden gemaakt. De organisatie van planning en control moet hierop worden gebaseerd.

De publieke verantwoording is op gemeentelijk niveau vormgegeven in het dualistisch stelsel. Onder dualistische verhoudingen stellen raadsleden zich in de eerste plaats op als kadersteller en controleur en zijn niet direct bezig met het beheer en de uitvoering. Het budgetrecht is een fundament voor de raad, waarbij het accent op de hoofdlijnen ligt. Het college legt de nadruk op het besturen – het beheer en de uitvoering – van de gemeente en het afleggen van verantwoording over de wijze waarop zij het beheer en de uitvoering vorm heeft gegeven en in welke mate dit heeft bijgedragen aan het bereiken van de door de gemeenteraad gestelde doelen.

### 2.2 BESTURINGSFILOSOFIE EN -MODEL

In het reorganisatieplan Leidschendam-Voorburg van februari 2012 is gekozen om de gemeente te ontwikkelen tot een regiegemeente. In een dergelijke gemeente is de gemeente niet langer meer alleen degene die initiatieven neemt. Deze verantwoordelijkheid wordt ook bij de inwoners, verenigingen, bedrijven en instellingen gelegd. Er wordt een scheiding gemaakt tussen regie, klantcontact en productie. De regie wordt gevoerd door het maken van duidelijke afspraken, waarin de kaders helder zijn beschreven. Sturing vindt plaats door kaderstelling vooraf, een goed zakelijk opdrachtgeverschap en control op de gemaakte afspraken.

Verwijderd: e

### 2.3 INTEGRAAL MANAGEMENT

Een ander organisatorisch uitgangspunt is het sturingsprincipe integraal management. Een integraal manager binnen onze gemeente is verantwoordelijk voor de producten en diensten die zijn of haar afdeling, in opdracht van het politiek bestuur, levert. De integraal manager opereert hiertoe binnen

Verwijderd: 2

centraal gestelde kaders en heeft hiervoor middelen tot zijn beschikking om de gevraagde resultaten te bereiken. Bij integraal management in Leidschendam-Voorburg is de doelstelling dat verantwoordelijkheden en bevoegdheden zo laag mogelijk in de organisatie zijn neergelegd en dat men op de resultaten daarvan wordt aangesproken volgens gemaakte (management)afspraken.

Het komt erop neer dat het college op basis van de doelstellingen die door de raad zijn gesteld, activiteiten en resultaten bepaalt en met de integraal managers afsprekt met welke acties en middelen deze gerealiseerd worden. Om dit mogelijk te maken is een goede organisatie van planning en control onmisbaar. Planning en control is van belang om tussen de verschillende partijen –raad, college en organisatie– doelen en resultaten overeen te komen en hierover aan elkaar verantwoording af te leggen.

## 2.4 CULTUUR

Het aspect cultuur kan niet ontbreken in de context van planning en control. Niet alleen de organisatie, instrumenten en processen van planning en control bepalen de feitelijke werking ervan. Ook gedrag en cultuur zijn in hoge mate bepalend voor een goede werking van planning en control.

**Opmerking [r1]:** Dit onderdeel wordt als één van de belangrijkste onderdelen gezien. Is uitbreiding van de tekst gewenst?

### 3. Planning en control

Planning en control is te definiëren als: het geheel van activiteiten dat moet worden uitgevoerd om duidelijk te maken wat in een bepaalde periode moet gebeuren als uitkomst van een bestuurlijk proces (planning), de (voortgangs)rapportage daarover, de benodigde bijsturing en de uiteindelijke verantwoording over de behaalde resultaten aan het bestuur (control).

Om een heldere en gezamenlijke uitgangspositie te krijgen, is een visie nodig op wat we met planning en control binnen de gemeente Leidschendam-Voorburg willen bereiken. Deze visie wordt als volgt geformuleerd:

*Planning en control bestaat uit de elementen sturing, beheersing, verantwoording en controle, gericht op het realiseren van de gewenste maatschappelijke effecten, externe dienstverlening en op een zo doelmatig en doeltreffend mogelijke inzet van mensen en middelen. De interne beheersing van de organisatie staat hierbij ten dienste van de externe dienstverlening en van het bereiken van de maatschappelijke effecten.*

Dit betekent dat planning en control het volgende inhoudt:

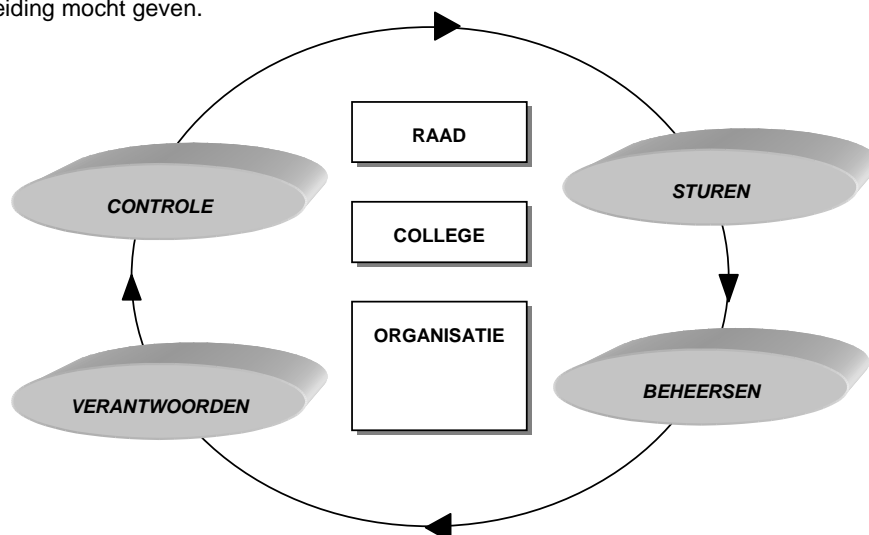
**Sturen** vanuit een missie en doelstellingen, benaderd vanuit het perspectief van de klant/burger.

**Beheersen** van de uitvoering met onderkenning van de risico's die de werkprocessen met zich meebrengen en wetende welke kwaliteitseisen daaraan zijn te stellen.

**Verantwoorden**, maar dan ruimer dan geld alleen.

**Controle** mogelijk maken, gericht op de verschillende beleidsniveaus.

Deze elementen van planning en control vormen samen een cyclisch proces. De resultaten van de controle, vormen inbreng voor het sturen. Jaarlijks vindt er weer een oriëntatie op het voorgenomen beleid plaats, waardoor het mogelijk wordt de beleidsdoelen bij te stellen als de evaluatie daartoe aanleiding mocht geven.



Het functioneren van planning en control hangt nauw samen met de informatievoorziening. Zoals blijkt uit de volgende hoofdstukken stellen actoren en instrumenten eisen aan de informatievoorziening. In het kader van de processen sturen, beheersen, verantwoorden en controle is het van belang dat (op maat) managementinformatie ontstaat. Deze managementinformatie kan bijvoorbeeld financieel, beleidsmatig of personeel van aard zijn.

## 4. De actoren in de planning en controlcyclus

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de verschillende actoren die betrokken zijn bij de planning en controlcyclus in de gemeente Leidschendam-Voorburg. In essentie zullen de verschillende actoren en hoe zij zich tot elkaar verhouden, benoemd worden. Per actor wordt ingegaan op de verschillende rollen. De rollen vallen samen met bevoegdheden en verantwoordelijkheden en hieruit volgt weer een informatiebehoefte. Verder wordt per actor aangegeven waarop gestuurd wordt en welke instrumenten hiervoor ter beschikking staan.

In principe is de eerste actor de burger, die op grond van het democratisch stelsel aan de door hem gekozen gemeenteraad een machtiging afgeeft om de gemeentetaken op een doelmatige en doeltreffende manier uit te voeren. In de planning en controlcyclus heeft de burger dus niet direct een rol, maar de burger speelt wel een rol in de legitimiteit van de betrokken actoren: waarom en voor wie doen we het. Bij de verkiezingen rekent de burger de raad en de politieke partijen dan ook af op de prestaties. De burger is niet verder uitgewerkt als actor, omdat de gemeenteraad gezien wordt als verlengstuk van de burger.

### 4.1 DE RAAD

#### 4.1.1 Rol

De raad is in de eerste plaats volksvertegenwoordiger: de raadsleden worden op basis van verkiezingsprogramma's gekozen door de burger. De raad bepaalt uiteindelijk de doelstellingen van de gemeente: wat wil de gemeente bereiken? De raad stelt (als verlengstuk van de burger) de middelen beschikbaar. Welke maatschappelijke effecten moeten worden gerealiseerd en welke normen moeten gelden voor dienstverlening of beleidsvoering? Hiermee functioneert de raad op hoofdlijnen norm- of kaderstellend. De kaderstellende rol bestaat met name uit:

- het vaststellen van doelstellingen en gewenste maatschappelijke effecten van beleid. Meer concreet: de raad stelt de beoogde maatschappelijke effecten vast, de te leveren goederen en diensten en de verdeling van de baten en lasten die daarmee samenhangen;
- het sturen op hoofdlijnen. De raad geeft aan wat de hoofdlijnen zijn waarop men wenst te sturen en welke informatie men daarvoor nodig heeft;
- het vaststellen van verordeningen;
- aan de hand van de uitvoering en de realisatie van de beleidsdoelen, bijstelling bepalen;
- het vaststellen van beleidskaders voor de paragrafen in de begroting en van kaders voor de rechtmatigheid en de controle daarop;
- het budgetrecht: het vaststellen van budgettaire ruimte.

De andere kant van de medaille is dat de raad toeziet op de doelmatige en doeltreffende uitvoering en realisatie van de normen en maatschappelijke effecten. De raad heeft dus ook een controlerende rol, die bestaat uit:

- het controleren van het college;
- het nazien op budgettaire kaders en het college aanspreken wanneer uitgaven overschreden worden;
- het toetsen van de doelmatigheid van de uitvoering, de doeltreffendheid van het beleid en de rechtmatigheid van de uitgaven.

#### 4.1.2 Informatiebehoefte

De informatiebehoefte van de raad laat zich afleiden uit de taken en verantwoordelijkheden. Dit betekent dat de raad met name over de (door de raad zelf gedefinieerde) hoofdlijnen van beleid geïnformeerd wil worden, zodat hiermee (voor het college) richtinggevende kaders vastgesteld kunnen worden. Nadrukkelijk wordt de informatiestroom ook bepaald door de budgettaire bevoegdheden van de raad. De raad bepaalt het beleid. Waar sprake is van beleid zonder dat dekking is voor de financiële consequenties, moet gezocht worden naar dekking. De raad accordeert dit. Dit moet gebeuren op de daarvoor bestemde momenten in de planning en controlcyclus. Er ligt dus een sterke koppeling tussen de ontwikkeling, uitvoering en evaluatie van beleid en de planning en controlcyclus. Hiermee wordt ook het element van een correcte timing aan de informatiestroom toegevoegd.

De betekenis voor de informatiebehoefte van de raad laat zich ook gelden in het belang van een koppeling tussen de inzet van middelen en de gewenste maatschappelijke effecten en speerpunten. Op het niveau van de programma's moet dit inzichtelijk worden gemaakt. De raad heeft de exclusieve bevoegdheid om middelen te verschuiven tussen programma's of extra middelen toe te voegen aan een programma als de gewenste maatschappelijke effecten niet bereikt worden. In het Besluit Begroting en Verantwoording zijn eisen (over indeling en inhoud) neergelegd voor de informatievoorziening aan de raad.

#### 4.1.3 Sturings- en meetpunten

De sturing van de raad (in het kader van planning en control) vindt plaats op strategisch niveau. Het gaat daarbij om actieve sturing en controlling op de doelstellingen en de daaraan gekoppelde maatschappelijke effecten (outcome). Het gerealiseerde effect wordt vergeleken met het beoogde effect en bezien wordt in hoeverre de ter beschikking gestelde middelen hebben bijgedragen aan de realisatie van de maatschappelijke effecten. Hierbij staan de programma's uit de programmabegroting en programmarekening centraal en hierbinnen de geformuleerde doelstellingen, speerpunten en effectindicatoren.

#### 4.1.4 Betrokken instrumenten

De instrumenten die ten dienste staan van de raad om invulling te kunnen geven aan zijn rol zijn de kadernota begroting, de programmabegroting, de tussentijdse rapportages en de jaarrekening. In het kader van de controlerende rol kan de raad daarnaast beschikken over een commissie voor de rekening en de audit, de rekenkamer(functie) en de accountant.

Het lijkt goed om op hoofdlijnen stil te staan bij de commissie rekening en audit, de rekenkamerfunctie en de accountant als "hulpmiddelen" ten dienste van de controlerende rol van de raad. De commissie rekening en audit kan op basis van het reglement van orde van de gemeenteraad ingesteld worden en heeft tot taak het onderzoek van de jaarrekening en het jaarverslag voor te bereiden voor behandeling in de raad.

De rekenkamerfunctie (o.b.v. artikel 182 van de gemeentewet) doet onafhankelijk (specifiek en gericht) onderzoek naar de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid (niet zijnde de controle van jaarrekening) van gemeentelijk beleid. De rekenkamercommissie bepaalt zelf de onderwerpen van onderzoek en rapporteert daarover aan de raad.

De raad wijst daarnaast een accountant aan die de jaarrekening controleert (artikel 213 Gemeentewet). Deze controle mondt uit in het uitbrengen van een verslag van bevindingen en het verstrekken van een accountantsverklaring. De accountantsverklaring geeft aan of de jaarrekening een getrouw beeld geeft van baten en lasten en ook of de baten en lasten en mutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen. Daarbij gaat het met name om financiële rechtmatigheid. De raad kan de accountant verder inschakelen voor advieswerkzaamheden inzake rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid.

## 4.2 HET COLLEGE

### 4.2.1 Rol

De gemeentelijke bestuursbevoegdheden zijn zoveel mogelijk geconcentreerd bij het college. Dit betreft in principe uitvoerende bevoegdheden, zoals het nemen van concrete beslissingen en het vaststellen van beleidsregels. Deze beslisbevoegdheden komen het college toe op basis van de gemeentewet, medebewindwetten en de autonome bestuursbevoegdheden van de gemeente. Het college verzorgt de uitvoering binnen de kaders zoals gesteld door de raad. Concreet gezegd krijgt het college opdracht van de raad om gestelde doelen (beleidskaders) te bereiken binnen de daartoe door de raad (budgetrecht) beschikbaar gestelde middelen. Feitelijk maakt het college een vertaling van te bereiken maatschappelijke effecten en speerpunten naar concrete doelstellingen van beleid. De voorbereiding van beleid, alsmede de uitvoering van het beleid, zijn daarmee de verantwoordelijkheid van het college. Het spreekt voor zich dat het college zich daarmee bedient van het ambtelijk apparaat en beleidsinstrumenten, zoals het verstrekken van subsidies of uitkeringen.

De uitvoerende taken van het college bestaan uit:

- het formuleren, uitvoeren en evalueren van beleid en het toezicht houden op de uitvoering ervan;
- het per programma ontwikkelen van indicatoren met betrekking tot beoogde maatschappelijke effecten en te leveren goederen en diensten (de raad stelt een en ander vast);
- het verzamelen en vastleggen van gegevens over geleverde goederen en diensten en de maatschappelijke effecten;
- het vaststellen van regels die waarborgen dat de uitvoering van de begroting rechtmatig, doelmatig en doeltreffend verloopt;
- het aansturen van de algemeen directeur op de inzet van de organisatie;
- het verantwoordelijk zijn voor de inrichting van de bedrijfsvoering binnen de financiële en beleidsmatige kaders van de raad;
- het uitoefenen van bestuursbevoegdheden, zoals het vaststellen van beleidsregels en het treffen van beschikkingen;
- het inspelen op externe en interne (financiële) ontwikkelingen en risico's.

Het college legt verantwoording af over de realisatie van voornemens en de uitvoering van programma's: wat is bereikt, welke goederen en diensten zijn geleverd, wat zijn de kosten en hoe verhouden de resultaten zich tot de gestelde doelen (maatschappelijke effecten). Daarnaast heeft het college een actieve informatieplicht aan de raad.

In haar controlerende rol ziet het college toe op de uitvoering van het beleid door de ambtelijke organisatie, bewaakt het de financiële positie en ziet op de uitvoering van de begroting.

#### 4.2.2 Informatievoorziening

Het college informeert de raad en stuurt en controleert de organisatie. Het college functioneert daarmee op het schakelpunt tussen de hoofdlijnen van beleid en de details van de uitvoering. Het college stuurt primair op het niveau van de producten en wenst dan ook op dit niveau geïnformeerd te worden. Echter, de raad stuurt en controleert op het niveau van de programma's en het college moet de raad dan ook op het niveau van de programma's informeren en hierover verantwoorden. Hier wordt dus een vertaalslag gevraagd.

#### 4.2.3 Sturings- en meetpunten

Het college stuurt op het niveau van de producten en diensten (output) die gerealiseerd worden. Deze producten en diensten dragen uiteindelijk bij aan de realisatie van de programmadoelstellingen. Hierbij geldt dat voor het college centraal staat dat de producten en diensten inderdaad gerealiseerd worden, waarbij de middelen effectief zijn ingezet en waarbij de kwaliteit van de producten en diensten is gegarandeerd op het afgesproken niveau.

#### 4.2.4 Betrokken instrumenten

Het college heeft bij de invulling van zijn rol de beschikking over aanvullende instrumenten als de trimesterrapportages, maar kan ook de algemeen directeur verzoeken om specifieke informatie te verstrekken, bijvoorbeeld in de vorm van een voortgangsrapportage gebaseerd op het directieplan. De accountant brengt ten behoeve van het college en de organisatie een managementletter uit aan het college. In deze managementletter worden de interne beheersing, interne controle en administratieve organisatie tegen het licht gehouden voor zover deze relevant zijn voor de controle van de jaarrekening. De managementletter en de reactie van het college worden ter kennisneming aangeboden aan de commissie rekening en audit. Ook kan het college via (interne) audits inzake de doelmatigheid en de doeltreffendheid geïnformeerd worden over delen van de bedrijfsvoering.

### 4.3 DE AMBTELIJKE ORGANISATIE

#### 4.3.1 Rol

De ambtelijke organisatie onder leiding van de gemeentesecretaris/algemeen directeur ondersteunt het college in zijn taken. De rol van het college is daarbij met name richtinggevend en besluitvormend. De uitvoering van activiteiten vindt plaats door de ambtelijke organisatie, waarbij coördinatie plaatsvindt door de concerndirectie. De gemeentesecretaris, in samenwerking met de overige directeuren, adviseert het college over beleidsuitvoering en relevante organisatorische ontwikkelingen.

Het management heeft daarbij – volgens de besturingsfilosofie en de organisatorische uitgangspunten van de gemeente (integraal management) – een centrale rol. Hier moet met name de verbinding worden gemaakt tussen de doelen en de inzet van middelen. Hierbij moet worden opgemerkt dat het management gebonden is aan de vastgestelde doelen en middelen. Deze doelen zullen vertaald worden naar een lager niveau, namelijk van directie en afdeling. De vraag die dan moet worden gesteld is: op welke wijze draagt het subdoel bij aan het uiteindelijk te bereiken

maatschappelijke effect? De vrijheid kan vooral gevonden worden in het op efficiënte en effectieve wijze inzetten van de middelen om de subdoelen te bereiken.

De medewerkers vormen een bron van informatie over de mate waarin de doelstellingen en te bereiken maatschappelijke effecten ook in de praktijk zijn bereikt. Deze informatie vormt de praktische toets of de gekozen aanpak van het college ook feitelijk leidt tot het bereiken van de door de raad beoogde maatschappelijke effecten. Dit vormt de basis voor de verantwoording van het college aan de raad en eventueel bijsturing van de organisatie.

#### 4.3.2 Informatiebehoefte

De informatiebehoefte die ontstaat heeft te maken met integraal samenwerken en inzicht in de optimale inzet van middelen. In relatie tot planning en control is het daarbij van belang dat de kennis van de geldende doelen breed bekend is binnen de organisatie. Van strategische doelen (burger centraal) tot programmadoelstellingen (speerpunten), van kwaliteitsdoelstellingen (alle brieven afhandelen binnen de vastgestelde termijn) tot operationele doelstellingen (de straat vegen): het draait om een gedeeld besef van de doelen die worden nagestreefd. Om als organisatie bij te kunnen dragen aan de te bereiken maatschappelijke effecten, is het van wezenlijk belang dat inzicht bestaat in de beschikbare middelen (toegankelijke managementinformatie) en het functioneren van die middelen in relatie tot de doelen (kengetallen, kwaliteitsnormen, ervaringsgegevens).

#### 4.3.3 Sturings- en meetpunten

Het realiseren van producten en diensten staat net als bij het college centraal. Echter, het accent voor wat betreft het ambtelijk apparaat ligt op een ander niveau. Het gaat daarbij om de totstandkoming van de koppeling tussen de middelen en de doelen. De doelstellingen (te realiseren producten en diensten) zijn een gegeven, net zo goed als de beschikbare middelen (personeel, financiën etc.). De efficiënte en effectieve inzet van de middelen om de doelen te bereiken is de taak van de integraal manager. Hiermee komen input (inzet van middelen) en output (resultaten) samen. Bindende factor daarbij is de inrichting van de werkprocessen.

#### 4.3.4 Betrokken instrumenten

Instrumenten die specifiek ten dienste staan van de organisatie zijn directie- en afdelingsplannen en trimesterrapportages.

### 4.4 AFSLUITING

Uit dit hoofdstuk blijkt de complexiteit van een nota planning en control. De verschillende actoren hebben verschillende rollen en hiermee verbonden een verschillende informatiebehoefte. Bovendien kan onderscheid gemaakt worden in verschillende sturingsniveaus en hiermee gemoeide instrumenten. Meestal wordt in de benadering van planning en control gekozen voor een instrumentele benadering waarin de verschillende planning- en controlinstrumenten en hun werking centraal worden en gesteld. In dit hoofdstuk hopen wij echter de betrokken actoren en hun rol en positie binnen de planning en controlcyclus zo eenduidig mogelijk te hebben beschreven. De invulling van de verschillende instrumenten wordt hiermee concreter en gericht vorm gegeven.

Verwijderd: kadernota

Verwijderd: t

Verwijderd: 2

## 5. De instrumenten in de planning en controlcyclus

### Inleiding

Een kwalitatief goed planning- en controlinstrumentarium maakt het gehele proces van beleidsontwikkeling tot en met beleidsuitvoering inzichtelijk, communiceerbaar en controleerbaar. De kwaliteit van het planning- en controlinstrumentarium wordt bepaald door:

- de mate waarin de verschillende instrumenten onderling samenhang vertonen;
- hoe ze zijn toegesneden op de behoeften van de verschillende actoren;
- de relevantie, tijdigheid en betrokkenheid van de benodigde informatie.

In dit hoofdstuk worden de cyclische (regelmatig terugkerende) planning en controlinstrumenten per actor beschreven. Er wordt kort ingegaan op de doelgroep, de functie, de doelstelling, de opzet en inhoud, de relatie met andere instrumenten en de planning (frequentie en tijdstip) van een instrument. De instrumenten worden in dit hoofdstuk in verband gebracht met de eerder beschreven actoren. Hierbij moet vooraf worden opgemerkt dat de werking van de instrumenten zich niet alleen beperkt tot de actoren waaronder ze beschreven staan. Een instrument is juist de weergave van afspraken tussen meerdere actoren. Om de instrumenten toch herkenbaar in beeld te brengen is gekozen voor de presentatie per meest betrokken actor.

### Wensen

In deze nota is de jaarlijkse planning- en controlcyclus ideaaltypisch beschreven: met deze instrumenten in de beschreven onderlinge verhouding zou het beste tegemoet gekomen worden aan de doelstellingen van de nota. Een belangrijk uitgangspunt daarbij is dat de raad in staat gesteld wordt om op een strategisch niveau zijn rollen als volksvertegenwoordiger, controleur en kadersteller waar te maken. Hiermee komt deze nota direct tegemoet aan de doelstellingen van het dualisme.

Verwijderd: kadernota

Verwijderd: kadernota

Verwijderd: kadernota

Uit brainstormsessies die in 2011 in het kader van het project vernieuwd sturen zijn gevoerd, is de wens naar voren dat de stukkenstroom beperkt wordt (zowel in aantallen als in omvang), de aangeleverde informatie vooral de hoofdlijnen betreft en de informatie duidelijk is en eenvoudig te genereren.

In hoofdlijnen is dit vertaald in de wens dat sturing dient plaats te vinden vanuit een strategische visie voor een langdurige periode, die geknipt kan worden in collegeperiodes van vier jaar. In een coalitieakkoord leggen de coalitiepartijen vast wat zij de in de komende vier jaar willen bereiken. Dit wordt dan uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma voor die vier jaar. Hierover kan in de planning- en control instrumenten gedurende de collegeperiode worden gerapporteerd. De jaarcycli dienen dan voor het realiseren van speerpunten. Jaarlijks vindt nog op één moment discussie plaats over de invulling van het beleid voor het komende jaar: bij de behandeling van de kadernota. De programmabegroting is daar een uitwerking van. Bij de behandeling van de programmabegroting hoeft na de integrale afweging bij de kadernota enkel nog gekeken te worden of de kadernota juist is vertaald in de programmabegroting.

Verwijderd: collegeprogramma

Verwijderd: beleidsplan

Verwijderd: 2

Verwijderd: Kadern

Met name waar het gaat om de aansturing door raad door middel van de kadernota en de programmabegroting moet eerst aan een aantal randvoorwaarden voldaan zijn voordat de jaarlijkse planning en controlcyclus zich daadwerkelijk volgens het model zal voltrekken. Meer toegespitst betekent dit enerzijds een cultuuromslag bij de raad, college en organisatie over de invulling van de rollen en de werkwijze. Anderzijds betekent dit dat de organisatie het beheer dusdanig op orde moet hebben dat de instrumenten in tijd en functie op elkaar aan kunnen sluiten.

## 5.1 INSTRUMENTEN VOOR DE RAAD

### 5.1.1 Strategische raadskalender

#### Doelgroep

Aan het begin van een nieuwe raadsperiode legt de raad vast welke doelstellingen hij wil behalen in die periode.

#### Functie

Sturen en beheersen.

#### Doelstelling

Aan de hand van een groslijst wordt door de raad bepaald welke onderwerpen in de raadsperiode behandeld zullen worden.

#### Opzet en inhoud

De strategische raadsagenda bevat een groslijst van onderwerpen die zijn aangedragen door zowel de fracties als het college. Alle betrokkenen kunnen daarbij aangeven op welke wijze een onderwerp behandeld wordt. De raad bepaalt de definitieve onderwerpen. Aan het college wordt vervolgens gevraagd wanneer een voorstel naar de raad kan komen. Als dit bekend is, dan kan de strategische agenda worden opgesteld en vastgesteld. Overigens worden niet alle onderwerpen op de agenda geplaatst, maar enkel de voorstellen die betrekking hebben op het uitzetten van de grote politieke lijnen.

#### Relatie met andere instrumenten

De strategische raadsagenda zal de basis zijn voor alle planning- en controlproducten. De realisatie van de strategische agenda wordt gevolgd in reguliere P&C-producten, zoals de begroting en de jaarrekening.

#### Planning

De strategische raadsagenda wordt aan het begin van een collegeperiode opgesteld en wordt, indien noodzakelijk, in de collegeperiode één of meer keer geactualiseerd.

### 5.1.2 Kadernota

#### Doelgroep

Het college bereidt, aan de hand van de kaders zoals gesteld in het coalitieakkoord en het uitvoeringsprogramma de kadernota voor. De behandeling van de kadernota is het moment in het jaar waarop de raad in zijn volksvertegenwoordigende rol de kaders het (nieuwe) beleid voor het volgend jaar kan stellen. Feitelijk voert de raad een discussie over de speerpunten die opgenomen

Met opmaak: Lettertype: Vet

Met opmaak: Inspringing:  
Eerste regel: 1 cm

Met opmaak: Lettertype: Vet

Met opmaak: Lettertype: Vet

Met opmaak: Lettertype: Niet  
Vet

Met opmaak: Inspringing:  
Eerste regel: 0 cm

Verwijderd: Collegeprogramm  
a¶  
Doelgroep¶  
Het collegeprogramma is feitelijk een instrument voor het college. In dit programma worden op een hoog abstractieniveau de doelstellingen beschreven die het college moet nastreven. Het is daarmee met name een sturingsinstrument van de coalitie richting het college. Het politieke kader dat in het collegeprogramma is neergelegd, vormt daarnaast ook voor de oppositie een belangrijk kader: men weet (op hoofdlijnen) waartegen men zich kan verzetten.¶

¶  
Functie¶  
Sturen.¶

¶  
Doelstelling¶  
Het collegeprogramma wordt direct na de verkiezingen ... [1]

Met opmaak: Lettertype: Niet  
Vet

Met opmaak: Lettertype: Niet  
Vet

Met opmaak: Lettertype: Niet  
Vet

Met opmaak: Lettertype: Niet  
Vet

Met opmaak: Lettertype: Niet  
Vet

Met opmaak: Lettertype: Niet  
Vet

Verwijderd: ¶  
Doelgroep¶  
Het college treedt in over ... [2]

Verwijderd: 3

Verwijderd: collegeprogramm  
a

Verwijderd: beleidsplan

Verwijderd: 2

dienen te worden in de begroting van het volgende jaar. De uitkomst is een opdracht van de raad aan het college om de speerpunten en het (overige) beleid uit te werken in de begroting. Het besluitvormende orgaan over de kadernota is de raad.

### **Functie**

Sturen.

### **Doelstelling**

Middels het vaststellen van de kadernota besluit de raad over de beleidskaders voor de komende nieuwe (meerjaren)begroting. De kadernota richt zich primair op de actualisering van de strategische keuzes en de beoogde maatschappelijke effecten. Door de beleidskeuzes en de financiële positie in samenhang te zien, kan een integrale afweging plaatsvinden. Zo worden in de kadernota uitspraken gedaan over het (nieuwe) beleid van de programma's en het investeringsplan voor een nieuwe planperiode. Dit alles natuurlijk met inachtneming van het geactualiseerde begrotingsbeeld.

Tijdens het debat over de kadernota discussieert de raad over welke kaders zij wil stellen en welke te realiseren doelen en effecten (speerpunten) zij voor het komende begrotingsjaar wil benoemen.

De raad voert deze discussie aan de hand van een groslijst met alternatieven, die door het college is opgesteld. De raad geeft, middels het vaststellen van de kadernota, het college opdracht om in de programmabegroting de gekozen prioriteitstelling uit te werken.

Verwijderd: daarbij

Verwijderd: ze

### **Opzet en inhoud**

De kadernota dient in ieder geval te bevatten de kaders waarbinnen de meerjarenbegroting opgesteld dient te worden bij bestaand beleid, (de gevolgen van) het stoppen van bestaand beleid, de voorstellen voor nieuw beleid (plus de gevolgen daarvan), de actualisatie van het investeringsplan en de ontwikkelingen en risico's die de meerjarenbegroting kunnen beïnvloeden.

### **Relatie met andere instrumenten / bedrijfsvoeringkwesties**

De kadernota betreft feitelijk het richtinggevende kader voor de meerjarenbegroting. De integrale afweging vindt plaats in de kadernota, de financiële vertaling en verwerking wordt gedaan in de begroting.

### **Planning**

Vaststelling van de kadernota dient voor 1 juli plaats te vinden. Het college dient de kadernota voor 1 mei aan de raad aan te leveren.

## **5.1.3 Programmabegroting**

Verwijderd: 4

### **Doelgroep**

De doelgroep van de programmabegroting is de raad.

### **Functie**

Sturen en beheersen.

### **Doelstelling**

Verwijderd: 2

De basis voor de begroting wordt gevormd door de kadernota. De maatregelen uit de kadernota zullen in de nieuwe meerjarenbegroting geconcretiseerd moeten worden. De programmabegroting laat feitelijk zien welke voornemens de raad heeft en welke middelen daarvoor beschikbaar zijn. Het betreft de planning op hoofdlijnen. Met de programmabegroting oefent de raad zijn budgetrecht uit en stelt de hoofdlijnen/speerpunten van beleid vast.

Een programma is een samenhangende verzameling van producten, activiteiten en geldmiddelen, gericht op het bereiken van vooraf bepaalde maatschappelijke effecten. Aan de programma's (smart geformuleerde speerpunten en na te streven ontwikkelingen) worden indicatoren gekoppeld, waarmee het mogelijk is in kaart te brengen of de doelstellingen ook daadwerkelijk bereikt worden. De paragrafen zijn bedoeld om de raad in staat te stellen de beleidslijnen van de verschillende onderdelen van de financiële functie vast te stellen en de hoofdlijnen van de uitvoering te controleren.

De meerjarenprogrammabegroting dient ertoe om de raad in staat te stellen om de strategische sturing te realiseren. Bij het jaarlijks vaststellen van de (jaarschijf van) de programmabegroting gaat het ook om het verder kijken naar de meerjarenpositie en voornemens op de langere termijn.

### Opzet en inhoud

De programmabegroting kent een standaard indeling in programma's, paragrafen en financiële begroting. De programma's worden door de raad bepaald, de paragrafen zijn wettelijk bepaald. De paragrafen hebben betrekking op de lokale heffingen, het weerstandsvermogen, het onderhoud kapitaalgoederen, financiering, bedrijfsvoering, verbonden partijen en grondbeleid. In de paragrafen van de programmabegroting worden (naast de beleidsvoornemens) de voortgang van de beleidsuitvoering en eventuele nieuwe ontwikkelingen weergegeven. Uitgangspunt is dat beleidsvoornemens worden geconcretiseerd door middel van effectindicatoren.

### Relatie met andere instrumenten / bedrijfsvoeringkwesties

De (meerjaren)begroting geeft de financiële vertaling weer van het bestaande voorzieningenpakket ofwel het aanvaarde beleid (going concern). Eén en ander uiteraard met inachtneming van onder andere het bij de kadernota vastgestelde nieuwe beleid, de eventueel daarmee samenhangende aanvullende bezuinigingen en de consequenties van de junicirculaire Gemeentefonds. De verantwoording over de uitvoering van de programmabegroting vindt plaats in de programmarekening. In het verlengde van de programmabegroting worden belastingverordeningen, het subsidieprogramma en het onderwijshuisvestingsprogramma vastgesteld. De uitwerking van de programmabegroting vindt plaats in de directie- en afdelingsplannen die vervolgens weer de basis vormen voor de productenraming van het college.

### Planning

De programmabegroting wordt voor 15 november door de raad vastgesteld. Hiermee kan de programmabegroting de basis vormen voor de afdelingsplannen en de productenraming van het college. De programmabegroting moet, samen met de productenraming, voor 15 november zijn verstuurd naar de provincie. Om een tijdige besluitvorming in de raad mogelijk te maken, dient het college de conceptbegroting uiterlijk 15 september aan de raad aan te bieden.

### 5.1.4 Tussentijdse rapportages

#### Doelgroep

Verwijderd: 5

Verwijderd: 2

Verwijderd: Kadern

Middels tussentijdse rapportages legt het college (beleidsmatig) verantwoording af aan de raad over respectievelijk de eerste vier en acht maanden van het lopende begrotingsjaar. Het besluitvormende orgaan over de tussentijdse rapportages is de raad.

Verwijderd: drie

Verwijderd: zeven

### **Functie**

Sturen en verantwoorden.

### **Doelstelling**

De tussentijdse rapportages dienen om de raad te informeren over de uitvoering van de lopende (meerjaren)begroting. Zij vormen het moment om mee- en tegenvallers en exogene ontwikkelingen met financiële consequenties door te vertalen naar de gemeentelijke begrotingspositie.

### **Opzet en inhoud**

De tussentijdse rapportages rapporteren over de afwijkingen in de voortgang van beleid en de (verwachte) mee- en tegenvallers in de actuele (meerjaren)begroting en de gevolgen daarvan op het saldo van baten en lasten van het huidige jaar en de financiële positie van de gemeente.

Alternatieve vormen van een tussentijdse rapportage zijn mogelijk. Hierbij kan gedacht worden aan een korte notitie of een presentatie. Een alternatieve vorm wordt pas gepresenteerd na overleg met de gemeenteraad.

### **Relatie met andere instrumenten**

De tussentijdse rapportages hebben een link met de programmabegroting, omdat zij rapporteren over afwijkingen ten opzichte van die begroting. Tevens herbergen de tussentijdse rapportages actuele informatie die gebruikt kan worden bij het opstellen van de kadernota en de programmabegroting. Daarnaast zijn de tussentijdse rapportages een voorloper van de jaarstukken. Soms wordt afzonderlijk gerapporteerd over zaken die deel uit zouden kunnen maken van de tussentijdse rapportages. Een voorbeeld hiervan is de bestuursrapportage inzake de voortgang van de in de voorjaarsnota's 2010 en 2011 vastgelegde bezuinigingen. Dergelijke producten worden niet afzonderlijk beschreven in deze nota planning en control.

Verwijderd: kadernota

### **Planning**

De eerste tussentijdse rapportage over de eerste vier maanden van het jaar moet voor de zomer worden vastgesteld door de raad en daarom voor 1 juni door het college worden aangeleverd aan de raad. De tweede tussentijdse rapportage over de eerste acht maanden van het jaar wordt in november vastgesteld door de raad. Het college draagt er zorg voor dat dit stuk voor 1 oktober wordt aangeleverd bij de raad.

### **5.1.5 Jaarstukken**

Verwijderd: 6

#### **Doelgroep**

De doelgroep van de jaarstukken is de raad. De jaarstukken bestaan uit het jaarverslag en de jaarrekening. Het college stelt het jaarverslag en de jaarrekening in opdracht van de raad op.

#### **Functie**

Verantwoorden.

Verwijderd: 2

## Doelstelling

Het college legt met het jaarverslag verantwoording af over het gevoerde beleid. De jaarrekening geldt als financiële verantwoording.

## Opzet en inhoud

Het jaarverslag is beschrijvend van aard en kent twee hoofdstukken, te weten de programmaverantwoording (beleidsmatige toelichting op de realisatie van de doelstellingen van de programma's) en de paragrafen. De jaarrekening is cijfermatig van aard. De jaarrekening bestaat uit de programmarekening (overzicht baten en lasten en een analyse van het rekeningresultaat) en de balans en de toelichting.

## Relatie met andere instrumenten / bedrijfsvoeringkwesties

De jaarrekening en het jaarverslag<sup>1</sup> hebben als verantwoordingsinstrumenten een directe relatie met de programmabegroting (programma's en paragrafen). Tevens geeft de analyse in de jaarrekening en het jaarverslag inbreng voor de kadernota als planningsinstrument. De accountant doet in zijn accountantsverklaring een uitspraak over de rechtmatigheid van de jaarrekening. Verder bestaat er een verband met de tussentijdse rapportages.

## Planning

De jaarrekening en het jaarverslag worden in het voorjaar opgesteld, voordat de besluitvorming gereed is over de voorjaarsnota. De wettelijke inzendtermijn voor de provincie is 15 juli. Ideaal gesproken is de jaarrekening voor 15 april gereed, zodat de uitkomsten van de jaarrekening tijdig meegenomen kunnen worden bij de kadernota. Vaststelling door de raad, na behandeling in de commissie rekening en audit, dient plaats te vinden voor 1 juli.

Verwijderd: mei

Verwijderd: 5

Verwijderd: ¶  
Burgerjaarverslag¶  
NAAST HET HIERBOVEN  
GENOEMDE JAARVERSLAG  
BRENGT DE  
BURGEMEESTER  
JAARLIJKS OP GROND VAN  
ARTIKEL 170 VAN DE  
GEMEENTEWET EEN  
BURGERJAARVERSLAG UIT.  
DARBIJ ZAL WORDEN  
GERAPPORTEERD  
VOLGENS DE WETTELIJKE  
VEREISTEN VAN DE  
GEMEENTEWET.¶

Met opmaak: Lettertype: Niet  
Vet

## 5.2 DE INSTRUMENTEN VOOR HET COLLEGE

### 5.2.1 Uitvoeringsprogramma

#### Doelgroep

Na de verkiezingen onderhandelen de fracties over de vorming van een coalitie. Dit leidt uiteindelijk tot een coalitieakkoord. Het college treedt in overleg met het de concerndirectie om de abstracte doelstellingen uit het coalitieakkoord te concretiseren. Met andere woorden: de concerndirectie vertaalt, onder verantwoordelijkheid van het college, het coalitieakkoord in een meerjarig uitvoeringsprogramma. Het college laat met het uitvoeringsplan aan de raad zien hoe en wanneer het coalitieakkoord gerealiseerd zal worden. Tegelijkertijd vormt het uitvoeringsprogramma een instrument van het college om de organisatie aan te sturen. Het college stelt het uitvoeringsprogramma in principe vast, maar gezien het belangrijke kaderstellende karakter van dit programma, consulteert zij daarbij de raad.

#### Functie

Sturen.

Met opmaak: Lettertype: 9 pt

Verwijderd: 2

<sup>1</sup>Naastr het jaarverslag brengt de burgemeester jaarlijks op grond van artikel 170 van de Gemeentewet een burgerjaarverslag uit. Daarbij zal worden gerapporteerd volgens de wettelijke vereisten van de Gemeentewet.

### Doelstelling

Waar het coalitieakkoord op hoofdlijnen de ambities en doelstellingen van het college beschrijft, geeft het uitvoeringsprogramma inzicht in de vraag hoe deze abstracte doelstellingen en ambities bereikt worden. De (abstracte) doelstellingen worden vertaald in concrete beleidsvoornemens en een directe relatie wordt gelegd met de bedrijfsvoering. Relevante vraag die beantwoord wordt in het uitvoeringsprogramma is hoe de organisatie de doelstellingen gaat realiseren. Het uitvoeringsprogramma geeft een gedetailleerd overzicht over a) welke visies en welk beleid opgesteld moeten gaan worden, b) de (meerjaren)planning, c) wie verantwoordelijk is voor de uitvoering en d) wat de consequenties voor de bedrijfsvoering zijn (besturingsfilosofie, projecten, managementinformatie, bedrijfsvoeringkaders).

### Opzet en inhoud

Het uitvoeringsprogramma vormt feitelijk de vertaling van het coalitieakkoord en de opzet kan hiermee samenhangen. In de praktijk komt het erop neer dat een aanzienlijk deel beleid zal zijn en een minder aanzienlijk deel bedrijfsvoering. In het deel beleid worden de doelstellingen geconcretiseerd onder andere door middel van effectindicatoren, terwijl in het deel bedrijfsvoering nader ingegaan wordt op de wijze waarop de bedrijfsvoering wordt ingezet om de doelstellingen te realiseren.

### Relatie met andere instrumenten / bedrijfsvoeringkwesties

Het uitvoeringsprogramma heeft zoals gesteld een directe relatie met het coalitieakkoord. Verder wordt er een duidelijke relatie gelegd tussen de doelstellingen en het beleid en de bedrijfsvoering en daarmee de geldende bedrijfsvoeringkaders. Het uitvoeringsprogramma geeft een meerjarig overzicht en vormt hiermee het kader voor afspraken met het management. In de programmabegroting komen de doelstellingen uit het uitvoeringsprogramma jaarlijks terug in samenhang tot alle voornemens en prioriteiten in een programma. Verder wordt jaarlijks in de programmabegroting en rekening gerapporteerd over de voortgang.

### Planning

Het uitvoeringsprogramma wordt één maal in de vier jaar opgesteld direct na het gereedkomen van het coalitieakkoord.

#### **5.2.2 Productenraming**

De productenraming is een begrotingsdocument voor het college dat is voorgeschreven in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten. Het college stelt de productenraming zodoende ook vast. De productenraming kan als sturingsinstrument worden gebruikt. Binnen de gemeente Leidschendam-Voorburg is echter gekozen om wat betreft de productenraming de minimale vereisten te volgen die de wet stelt. Sturing van de ambtelijke organisatie vindt daardoor plaats via het directieplan en de diverse afdelingsplannen. De productenraming wordt door het college vastgesteld voor 15 november en wordt samen met de programmabegroting voor die datum gestuurd naar de provincie.

#### **5.2.3 Trimesterrapportage**

Verwijderd: 2

Verwijderd: 2

### Doelgroep

De trimesterrapportage is bedoeld als rapportage aan de concerndirectie en het college. Als de financiële informatie daar aanleiding voor geeft, zal de raad via de tussentijdse rapportages worden geïnformeerd.

### Functie

Sturen, verantwoorden en beheersen

### Doelstelling

In de trimesterrapportage wordt aan het college op uitvoeringsniveau gerapporteerd over de realisatie van de doelstellingen van het lopende begrotingsjaar. Naast hetgeen in de tussentijdse rapportages aan de raad wordt gerapporteerd, wordt in de trimesterrapportage ook op het niveau van uitvoering (concrete managementinformatie en de score op de zogenaamde indicatoren) ingegaan. Daarnaast geeft deze rapportage een verantwoording over het lopende jaar, op basis waarvan tussentijds kan worden bijgestuurd door het college. Hiermee wordt in principe vooruitgekeken op de jaarrekening. Eventuele financiële mee- en tegenvallers over het lopende jaar kunnen in de trimesterrapportage worden opgenomen.

### Opzet en inhoud

In de trimesterrapportage zal een vergelijking worden gemaakt tussen de ramingen, de werkelijke stand van de uitgaven en inkomsten na een trimester van het begrotingsjaar en heeft dus in dit opzicht een financieel karakter. Ook bevat het een prognose voor de rest van het begrotingsjaar. Opmerkelijke over- of onderschrijdingen op beleidsproductenniveau zullen in beeld gebracht en toegelicht moeten worden.

### Relatie met andere instrumenten

De trimesterrapportage vormt de basis voor de tussentijdse rapportages aan de raad en vormt daarmee ook de opstap naar de jaarrekening.

### Planning

De trimesterrapportage wordt tweemaal per jaar door de concerncontroller overlegd aan de directie. De directie maakt als afgeleide hiervan een rapportage voor het college. De afsluiting van het derde trimester is de jaarrekening.

Verwijderd: en

### 5.2.4 Productenrealisatie

Verwijderd: 3

De productenrealisatie is evenals de productenraming een document voor het college dat is voorgeschreven in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten. De productenrealisatie volgt de productenraming en wordt door het college vastgesteld. De productenrealisatie is een verantwoordingsdocument. Binnen de gemeente Leidschendam-Voorburg is er voor gekozen om wat betreft de productenrealisatie de minimale vereisten te volgen die de wet stelt.

Verwijderd: 2

De productenrealisatie wordt door het college vastgesteld voor 15 juli en wordt samen met de programmarekening voor die datum naar de provincie gestuurd.

## 5.2.5 Audits

Verwijderd: 4

Het college is op basis van de door de raad vastgestelde verordening 213a gemachtigd om interne onderzoeken uit te laten voeren naar doelmatigheid en doeltreffendheid van de bedrijfsvoering. Dit zijn geen reguliere planning- en controlproducten, maar zijn wel goede hulpmiddel voor de controlerende functie van het college en zijn een instrument voor kwaliteitsverbetering. Elk jaar wordt voor 1 december van het voorafgaande jaar het auditjaarplan opgesteld en vastgesteld.

## 5.3 DE INSTRUMENTEN VOOR DE AMBTELIJKE ORGANISATIE

### 5.3.1 Directieplan en afdelingsplannen

#### Doelgroep

Directieplan en afdelingsplannen zijn belangrijke sturings- en verantwoordingsinstrumenten voor de ambtelijke organisatie.

#### Functie

Sturen en beheersen.

#### Doelstelling

In het licht van het eerder beschreven organisatorische uitgangspunt integraal management en de beschreven rol van de medewerkers, is het niveau van afdelingen aangehouden als het belangrijkste organisatorische sturingsniveau. De functie van afdelingsplannen binnen de planning en controlcyclus is het sturen op en het beheersen van het resultaat van afdelingen. Afdelingsplannen maken duidelijk welke prestaties en activiteiten (kwantitatief en kwalitatief) worden geleverd in welke periode en met welke middeleninzet. De afdelingsplannen moeten resultaatgericht zijn. Dat wil zeggen dat de gewenste resultaten moeten worden beschreven en niet de processen die daartoe leiden. Dit leidt tot het sturen op en verantwoorden over het "wat" in plaats van "hoe".

De afdelingsplannen vormen de basis voor het directieplan. Het directieplan vormt de consolidatie van de afdelingsplannen aangevuld met een strategisch hoofdstuk voor de directie. In het strategisch hoofdstuk worden de missie en de kerntaken beschreven en kan een directie diverse analyses opnemen. Tevens dient het directieplan de aansluiting met de programmabegroting zichtbaar te maken. Het directieplan wordt namelijk ook gebruikt om sturing te geven aan de ambtelijke organisatie voor het bereiken van de gestelde maatschappelijke doelstellingen.

#### Opzet en inhoud

De plannen moeten met zo min mogelijk gegevens een beeld geven van de in een jaar beoogde resultaten, de benodigde tijdsbesteding en de kosten per soort product en dienst. Ook moeten de normen voor de doelmatigheid (efficiënt werken) en doeltreffendheid (gewenste resultaten effecten)

Verwijderd: 2

van de producten en diensten worden vastgelegd. Uitgangspunt is dat afdelingsplannen kort, bondig en goed leesbaar zijn.

### Relatie met andere instrumenten

De inhoud van de afdelingsplannen is afgeleid uit de politieke en strategische keuzes uit de programmabegroting. De afdelingsplannen vormen de basis voor het directieplan. Het directieplan dient aan te sluiten op de programmabegroting en de (wettelijk verplichte) productenraming van het college.

### Planning

De afdelingsplannen en het directieplan worden in november voorafgaande aan het nieuwe begrotingsjaar vastgesteld door de afdelingshoofden respectievelijk de directie.

#### 5.3.2 Rapportages

De afdelingshoofden rapporteren drie keer per jaar aan de directie, waarin zij aangeven welke afwijkingen van hun afdelingsplannen zijn gerealiseerd dan wel worden verwacht. Deze rapportages vormen voor de directie de basis voor de trimesterrapportages aan het college en de jaarrekening. Afdelingshoofden en directieleden ontvangen ter sturing overigens elke maand een overzicht over de stand van de uitputting van de budgetten waarvoor zij verantwoordelijk zijn.

Afdelingshoofden rapporteren ook regelmatig op andere wijze over bijzonderheden. Dit kan mondeling, maar bijvoorbeeld ook via memo's of bestuurlijke behandelvoorstellen. Een ander voorbeeld is de tweemaandelijke rapportage, die een overzicht geeft van de stand van zaken van de bezuinigingsmaatregelen die zijn genomen bij de voorjaarsnota's 2010 en 2011.

#### Verwijderd: 5.4 . SPOORBOE

##### KJE P&C¶

##### Doelgroep¶

Het spoorboekje is een instrument voor alle actoren binnen de planning en controlcyclus. Door het spoorboekje krijgen raad, college en de organisatie inzicht in wat zij het komende jaar kunnen verwachten aan planning- en controlproducten. Ook wordt duidelijk wanneer zij deze producten kunnen verwachten. ¶

¶

##### Functie¶

Beheersen. ¶

¶

##### Doelstelling ¶

Het spoorboekje geeft aan wat er voor het komende jaar omgaat in de planning en controlcyclus. Het beschrijft voor iedere betrokkene in hoofdlijnen het doel, de werkwijze en de tijdsplanning die leidt tot een tijdige bestuurlijke besluitvorming. Dit geeft het bestuur en de organisatie de mogelijkheid om de eigen planning van werkprocessen in te passen in de planning en controlwerkzaamheden. ¶

¶

##### Opzet en inhoud ¶

In het spoorboekje wordt per instrument kort beschreven wat het doel is, hoe de opbouw en inhoud eruit zien, wat de planning van de bestuurlijke behandeling is en wat de uitgangspunten zijn. Aanvullend op het spoorboekje worden voor de afdelingshoofden per product gedetailleerde richtlijnenbrieven verstrekt waarin de werkwijze wordt uitgelegd. De verschijningsdata van deze brieven blijken ook uit het spoorboekje. Ook wordt in het spoorboekje vermeld welke nieuwe ontwikkelingen op planning en controlgebied het komende jaar op de agenda staan. ¶

¶

##### Relatie met andere instrumenten¶

Het spoorboekje beschrijft alle instrumenten die in het komende begrotingsjaar moeten worden opgesteld en vastgesteld. ¶

¶

... [3]

Verwijderd: 2

Verwijderd: Kadern

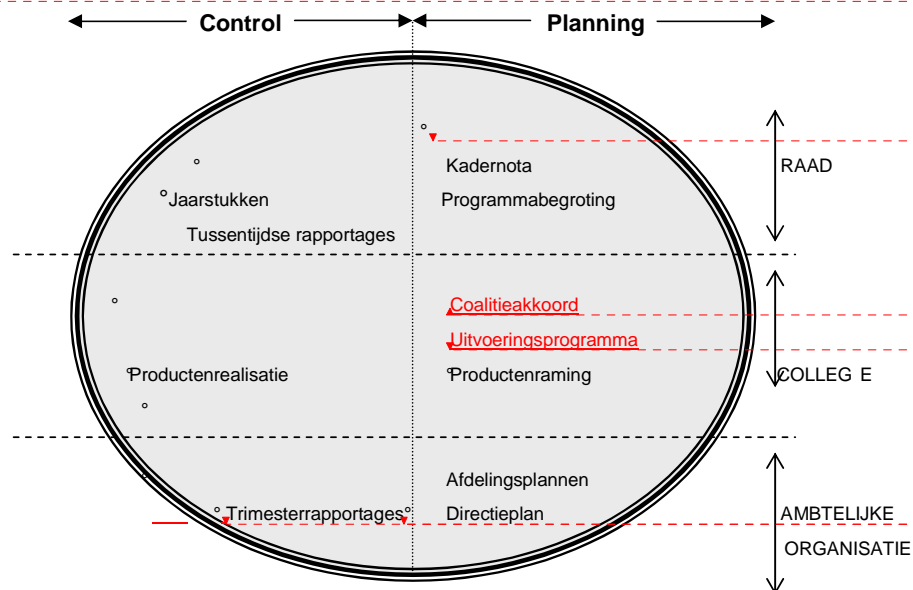
## 5.4 EEN CYCLISCH PROCES

Verwijderd: 5

Om de instrumenten uit de planning en controlcyclus te realiseren, moet voor elk instrument een eigen proces doorlopen worden. Uit het figuur onderaan deze bladzijde blijkt hoe de instrumenten zich onderling tot elkaar moeten verhouden en hoeveel verbanden er zijn. Om te voorkomen dat de instrumenten en processen binnen de planning en controlcyclus los van elkaar (ont)staan en dus de noodzakelijke samenhang ontbreekt, moet een duidelijke en logische relatie worden gecreëerd, zowel verticaal als horizontaal.

Een verticale relatie houdt in dat de strategische keuzes en beoogde maatschappelijke effecten van de raad worden vertaald naar doelstellingen voor het college. Deze doelstellingen worden weer omgezet naar prestaties en resultaten voor het management en de ambtelijke organisatie. Van strategische hoofdlijnen naar concrete producten en diensten. Een horizontale relatie betekent dat er tegenover elk planningsinstrument ook een verantwoordingsinstrument wordt opgesteld. De uitkomsten van de verantwoordingsinstrumenten vormen weer inbreng voor de planningsinstrumenten. Deze relaties maken de planning en controlcyclus een sluitend geheel. Onderstaande afbeelding ter illustratie:

Verwijderd: ¶



Verwijderd: Collegeprogramm  
a

Met opmaak: Lettertype: 8 pt

Verwijderd: Beleidsplan

Met opmaak: Inspringing:  
Links: 8 cm

Verwijderd:

Verwijderd:

Verwijderd: 2



## 6. Conclusies

In deze nota zijn de contouren geschetst van de planning en control in de gemeente Leidschendam-Voorburg. De nota biedt een raamwerk waarbinnen de kaders, filosofie, doelstellingen, actoren en hun rollen en de instrumenten in onderlinge verhouding zijn beschreven.

Verwijderd: kadernota

Verwijderd: kadernota

De nota komt tegemoet aan de eisen die het dualisme stelt aan de inrichting van de planning en control en sluit bovendien aan bij de gemeentelijke ambities en besturingsfilosofie. Het dualisme en de wens tot een sterke oriëntatie op te bereiken maatschappelijke effecten en resultaten zijn belangrijke overwegingen geweest om de nota te herijken en primair te presenteren vanuit het perspectief van de raad. Overigens, met inachtneming van de schets van de onderlinge verhoudingen van de direct betrokken actoren en hun verantwoordelijkheden, bevoegdheden en rollen in de planning en controlsystematiek in deze gemeente. Verder zijn de instrumenten zoals die ingezet worden in de gemeente in onderlinge verhouding (voor wat betreft functie, doelgroep en doelstellingen) beschreven.

Verwijderd: kadernota

Verwijderd: kadernota

De planning- en controlcyclus is zodanig ingericht dat hiermee tegemoet gekomen kan worden aan de gewenste aansturing, beheersing, controle en verantwoording.

Met deze nota is aansluiting gezocht met de wensen die bestuurlijk en ambtelijk bestaan omtrent de planning- en controlproducten. De belangrijkste wens heeft te maken met de wens dat de raad het college en de organisatie meer op hoofdlijnen aanstuurt. In het gepresenteerde model geeft de raad in de nota op hoofdlijnen de speerpunten en na te streven maatschappelijke effecten aan. In de programmabegroting wordt dit uitgewerkt. De organisatie dient de uitvoering te organiseren binnen de door de raad gestelde kaders. In sommige gevallen dient nog een cultuuromslag plaatsvinden bij alle betrokken actoren.

Verwijderd: kadernota

Verwijderd: kadernota

De nota planning en control zet kaders neer en geeft op hoofdlijnen een uitwerking van de actoren en de betrokken instrumenten. Dit betekent dat niet alle actoren en instrumenten tot in detail zijn uitgewerkt. Met het oog op de raad als primaire doelgroep ligt het accent in eerste instantie op de instrumenten van de raad en pas daarna op instrumenten voor de organisatie. De reikwijdte van planning en control is tamelijk breed en werkt door in alle onderdelen van de organisatie. Het zou te ver voeren om alle aspecten van planning en control te beschrijven, ook al omdat een aantal aspecten een duidelijke plaats in een ander instrumentarium heeft. Wanneer dit het geval is, is hiernaar verwezen.

Verwijderd: term kader

Verwijderd: impliceert reeds

Verwijderd: ; de kadernota zet de kaders neer

Verwijderd: en geeft op hoofdlijnen een uitwerking van de actoren en de betrokken instrumenten.

In de nota planning en control wordt een richtinggevend kader voor de werking van de planning en controlcyclus geschetst. Dit kader bepaalt voor een belangrijk deel de spelregels van planning en control en schept duidelijkheid over de rollen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de actoren en de functie en doelstelling van de relevante instrumenten. De nota is echter niet bedoeld als statisch document. Ervaringen uit de praktijk en periodieke evaluaties kunnen aanleiding vormen tot bijstelling ervan.

Verwijderd: kadernota

Verwijderd: kadernota

Verwijderd: ¶

Verwijderd: 2

## Collegeprogramma

### Doelgroep

Het collegeprogramma is feitelijk een instrument voor het college. In dit programma worden op een hoog abstractieniveau de doelstellingen beschreven die het college moet nastreven. Het is daarmee met name een sturingsinstrument van de coalitie richting het college. Het politieke kader dat in het collegeprogramma is neergelegd, vormt daarnaast ook voor de oppositie een belangrijk kader: men weet (op hoofdlijnen) waartegen men zich kan verzetten.

### Functie

Sturen.

### Doelstelling

Het collegeprogramma wordt direct na de verkiezingen opgesteld door de fractievoorzitters van de partijen die het college gaan vormen. Het collegeprogramma vormt het bindende instrument voor het college. In het collegeprogramma worden de afspraken en doelstellingen voor de collegeperiode vastgelegd: met name wordt vastgelegd wat het college moet bereiken.

Het collegeprogramma wordt gebaseerd op de strategische visie van de gemeente (de continue factor), de verkiezingsprogramma's en verkiezingsbeloften. De fractievoorzitters zijn verplicht de burgemeester over de resultaten van de collegeonderhandelingen te informeren. Op dat moment kan de burgemeester zijn opvattingen over de voorstellen ten behoeve van het collegeprogramma kenbaar maken.

### Opzet en inhoud

De opbouw van het collegeprogramma is vanzelfsprekend een verantwoordelijkheid voor de fractievoorzitters. Het collegeprogramma heeft een redelijk abstract niveau: op hoofdlijnen worden doelstellingen geformuleerd die over een periode van meerdere jaren bereikt moeten worden op de verschillende programma's. Het collegeprogramma zal dikwijls in algemene zin een motto bevatten dat aangeeft waarop de prioriteit van het desbetreffende college moet liggen.

### Relatie met andere instrumenten / bedrijfsvoeringkwesties

Het collegeprogramma geeft op hoofdlijnen een beschrijving van de doelstellingen voor het college. Deze doelstellingen worden verder geconcretiseerd en uitgewerkt in andere planning en control producten. Het beleidsplan vormt de meest concrete vertaling van de doelstellingen. Tegenover het planningsinstrument dat het collegeprogramma is, staat geen "controlinstrument". De control wordt feitelijk continu uitgeoefend door het college zelf en door de raad, echter niet op basis van een document.

Verder beoordeelt de kiezer na vier jaar de prestaties van het college met zijn stem bij de verkiezingen. Het collegeprogramma kan consequenties hebben voor de inhoud en omvang van de bestaande programma's in de programmabegroting. Aan de hand van het collegeprogramma zal beoordeeld worden of bijstelling ervan noodzakelijk is.

### Planning

Het collegeprogramma wordt één maal in de vier jaren geschreven direct na de verkiezingen.

## 5.1.2 Beleidsplan

**Doelgroep**

Het college treedt in overleg met het de concerndirectie om de abstracte doelstellingen uit het collegeprogramma te concretiseren. Met andere woorden: de concerndirectie vertaalt, onder verantwoordelijkheid van het college, het collegeprogramma in een meerjarig beleidsplan. Het college laat met het beleidsplan aan de raad zien hoe en wanneer het collegeprogramma gerealiseerd zal worden. Tegelijkertijd vormt het beleidsplan een instrument van het college om de organisatie aan te sturen. Het college stelt het beleidsplan in principe vast, maar gezien het belangrijke kaderstellende karakter van dit plan, consulteert zij daarbij de raad.

**Functie**

Sturen.

**Doelstelling**

Waar het collegeprogramma op hoofdlijnen de ambities en doelstellingen van het college beschrijft, geeft het beleidsplan inzicht in de vraag hoe deze abstracte doelstellingen en ambities bereikt worden. De (abstracte) doelstellingen worden vertaald in concrete beleidsvoornemens en een directe relatie wordt gelegd met de bedrijfsvoering. Relevante vraag die beantwoord wordt in het beleidsplan is hoe de organisatie de doelstellingen gaat realiseren. Het beleidsplan geeft een gedetailleerd overzicht over a) welke visies en welk beleid opgesteld moeten gaan worden, b) de (meerjaren)planning, c) wie verantwoordelijk is voor de uitvoering en d) wat de consequenties voor de bedrijfsvoering zijn (besturingsfilosofie, projecten, managementinformatie, bedrijfsvoeringkaders).

**Opzet en inhoud**

Het beleidsplan vormt feitelijk de vertaling van het collegeprogramma en de opzet kan hiermee samenhangen. In de praktijk komt het erop neer dat een aanzienlijk deel beleid zal zijn en een minder aanzienlijk deel bedrijfsvoering. In het deel beleid worden de doelstellingen geconcretiseerd terwijl in het deel bedrijfsvoering nader ingegaan wordt op de wijze waarop de bedrijfsvoering wordt ingezet om de doelstellingen te realiseren.

**Relatie met andere instrumenten / bedrijfsvoeringkwesties**

Het beleidsplan heeft zoals gesteld een directe relatie met het collegeprogramma. Verder wordt er een duidelijke relatie gelegd tussen de doelstellingen en het beleid en de bedrijfsvoering en daarmee de geldende bedrijfsvoeringkaders. Het beleidsplan geeft een meerjarig overzicht en vormt hiermee het kader voor afspraken met het management. In de programmabegroting komen de doelstellingen uit het beleidsplan jaarlijks terug in samenhang tot alle voornemens en prioriteiten in een programma. Verder wordt jaarlijks in de programmabegroting en rekening gerapporteerd over de voortgang.

**Planning**

Het beleidsplan wordt één maal in de vier jaar opgesteld direct na het gereedkomen van het collegeprogramma.

**5.4 SPOORBOEKJE P&C****Doelgroep**

Het spoorboekje is een instrument voor alle actoren binnen de planning en controlcyclus. Door het spoorboekje krijgen raad, college en de organisatie inzicht in wat zij het komende jaar kunnen verwachten aan planning- en controlproducten. Ook wordt duidelijk wanneer zij deze producten kunnen verwachten.

### **Functie**

Beheersen.

### **Doelstelling**

Het spoorboekje geeft aan wat er voor het komende jaar omgaat in de planning en controlcyclus. Het beschrijft voor iedere betrokkene in hoofdlijnen het doel, de werkwijze en de tijdsplanning die leidt tot een tijdige bestuurlijke besluitvorming. Dit geeft het bestuur en de organisatie de mogelijkheid om de eigen planning van werkprocessen in te passen in de planning en controlwerkzaamheden.

### **Opzet en inhoud**

In het spoorboekje wordt per instrument kort beschreven wat het doel is, hoe de opbouw en inhoud eruit zien, wat de planning van de bestuurlijke behandeling is en wat de uitgangspunten zijn. Aanvullend op het spoorboekje worden voor de afdelingshoofden per product gedetailleerde richtlijnenbrieven verstrekt waarin de werkwijze wordt uitgelegd. De verschijningsdata van deze brieven blijken ook uit het spoorboekje. Ook wordt in het spoorboekje vermeld welke nieuwe ontwikkelingen op planning en controlgebied het komende jaar op de agenda staan.

### **Relatie met andere instrumenten**

Het spoorboekje beschrijft alle instrumenten die in het komende begrotingsjaar moeten worden opgesteld en vastgesteld.

### **Planning**

Het spoorboekje wordt in de maand november/december voorafgaand aan het begrotingsjaar ter kennisgeving aangeboden aan de raad