

Visie op planning en control 2023



Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1. Inleiding.....	2
1.1. Evaluatie Visie op planning en control, versie 2016.....	2
1.2. Wat is planning en control?.....	2
1.3. De planning en control cycli.....	3
1.4. Groeimodel planning en control.....	4
Hoofdstuk 2. Spelers in het veld (rollen, taken en informatiebehoeften).....	6
2.1. Inleiding.....	6
2.2. Spelers in het veld.....	6
2.2.1. Algemeen.....	6
2.2.2. Gemeenteraad.....	6
2.2.3. College van burgemeester en wethouders.....	7
2.2.4. Gemeentesecretaris.....	7
2.2.5. Informatiebehoefte van de verschillende deelnemers.....	7
Hoofdstuk 3. De planning en control cyclus (en producten).....	9
3.1. Jaarlijkse planning en control cyclus.....	9
3.2. De planning en control documenten.....	9
3.2.1. Algemeen.....	9
3.2.2. Kadernota.....	10
3.2.3. Programmabegroting.....	11
3.2.4. Product- en teambegroting.....	12
3.2.5. Tussentijdse rapportages en Decemhernota.....	12
3.2.6. Jaarstukken.....	13
3.3. Beleidscyclus en -control.....	14
3.3.1. Inleiding.....	14
3.3.2. Beleidscontrol.....	14
3.4. Financiën.....	15
Hoofdstuk 4. Verbonden partijen.....	17
4.1. Inleiding.....	17
4.2. Sturing en monitoring verbonden partijen.....	17
Hoofdstuk 5. Visie en ontwikkelrichting planning en control.....	20
Hoofdstuk 6. Implementatie van de visie.....	23
Bijlage: Onderzoeksrapport Planning & Control Gemeente Den Helder	

Hoofdstuk 1. Inleiding

Waarom een visie op planning en control?

Met dit document stelt de gemeenteraad een visie vast op het gebied van sturing, beheersing, verantwoording en controle.

Met deze visie laten we zien wat we willen bereiken en geven we duidelijkheid over:

- Het doel van planning en control.
- Waar willen wij naartoe met planning en control?
- Wat is er voor nodig om daar te komen?
- De verschillende planning en control-cycli en de onderlinge verbanden.
- De verbanden tussen lange-, middellange- en korte termijndoelen.
- De spelers in het speelveld, hun rol en bijbehorende informatiebehoefte.

Zo bieden we duiding en richting aan de verbanden tussen inhoudelijke beleidsdoelstellingen, beleidsnota's (of beleidskaders) en de planning en control van de gemeente.

1.1. Evaluatie Visie op planning en control, versie 2016.

In 2016 heeft de gemeenteraad een eerste Visie op planning en control vastgesteld. De aanleidingen hiervoor waren destijds:

- Het onderzoeksrapport 'Evalueerbaarheid van beleid' van de Rekenkamercommissie.
- Vernieuwing van wettelijke kaders in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV).
- Adviezen van de Auditcommissie.
- Toenemende digitalisering en informatisering van de bedrijfsvoering.

De gemeenteraad heeft op 20 december 2021 een motie 'Visie op Planning & Control' aangenomen om de Visie op planning en control uit 2016 te actualiseren. Vervolgens heeft de gemeenteraad op 21 november 2022 het startdocument 'Visie op Planning & Control' vastgesteld. In deze startnotitie is aangegeven waar de gemeenteraad vragen over heeft en ook welke mogelijkheden de raad ziet ter verbetering van de planning en control. De vragen gaan met name over producten van de planning en control, zoals de kadernota, programmabegroting en de jaarstukken (inclusief jaarrekening).

Aan de hand van dit startdocument heeft de gemeenteraad de opdracht aan het college gegeven tot het actualiseren van de Visie op planning & control uit 2016.

Onderzoek instrumenten planning en control

Om te komen tot een actuele en gedragen visie is gestart met een onderzoek naar de werking van de huidige planning en control-instrumenten onder belanghebbenden (auditcommissie, college van B&W, ambtenaren). Dit heeft geleid tot een rapport van bevindingen en adviezen. Dit rapport is als bijlage bij deze geactualiseerde visie op planning en control gevoegd. De basis voor dit onderzoek bestond uit de vragen die opgenomen waren in de vastgestelde startnotitie.

Mede op basis van dit rapport is deze Visie op Planning & Control 2023 opgesteld.

1.2. Wat is planning en control?

Planning en control is het continue proces waarbij we vooraf bedenken wat we willen bereiken en hoe we dat gaan doen (planning). Vervolgens is het belangrijk om de voortgang van onze plannen te meten en te beoordelen of we op schema liggen om onze doelen te bereiken (control). Als we

constateren dat we van ons plan afwijken, dan kunnen we bijsturen om alsnog onze doelen te behalen.

Planning en control is dus een manier om grip te houden op onze doelen en de voortgang daarvan. Het helpt ons om onze activiteiten beter te organiseren en om te zorgen dat we de gewenste resultaten behalen. Dat doen wij dat op een transparante manier, omdat wij publieke middelen inzetten om de doelen te bereiken.

De planning bestaat uit:

- Het vastleggen van (strategische) doelen die we willen bereiken.
- Hoe we die doelen willen realiseren.
- In welke perioden we dit willen bereiken.
- Welke middelen daarvoor nodig zijn.
- Welke kansen en risico's we zien om die doelen te bereiken.

Met control bedoelen we het beheerst uitvoeren van activiteiten en het inzetten van geld en mensen om doelen te realiseren. Dit doen we door:

- te meten en monitoren;
- te toetsen;
- bij te sturen;
- te verantwoorden;
- te evalueren.

In deze visie is uitgewerkt hoe we dit organiseren met duidelijke rollen, taken, verantwoordelijkheden en passende producten. In de hoofdstukken 2 en 3 gaan we hier verder op in.

1.3. De planning en control cycli

De planning en control van een gemeente bestaat uit cycli die in verband staan met elkaar. Elke cyclus kent zijn eigen producten. Zo onderkennen we de volgende cycli en bijbehorende P&C-producten:

1. Lange en middellange termijn cyclus.

Producten:

- Langetermijnvisie (10 jaar of langer; bijvoorbeeld Omgevingsvisie Den Helder 'koers op een sterke thuishaven')
- Coalitieakkoord (4 jaar)
- Afzonderlijke beleidsnota's, zoals de financiële verordening en de nota reserves en voorzieningen (beleidscyclus, 4 jaar)

2. Korte termijn cyclus (jaarlijks)

Producten:

- Kadernota
- Programmabegroting
- Collegeprogramma (product- of activiteitenbegroting)¹
- Afdelings-/teamplannen en afdelings-/teambegroting, budgetten per budgethouder
- Eerste- en tweede tussenrapportage plus decembernota

¹ Dit product kent Den Helder nu nog niet.

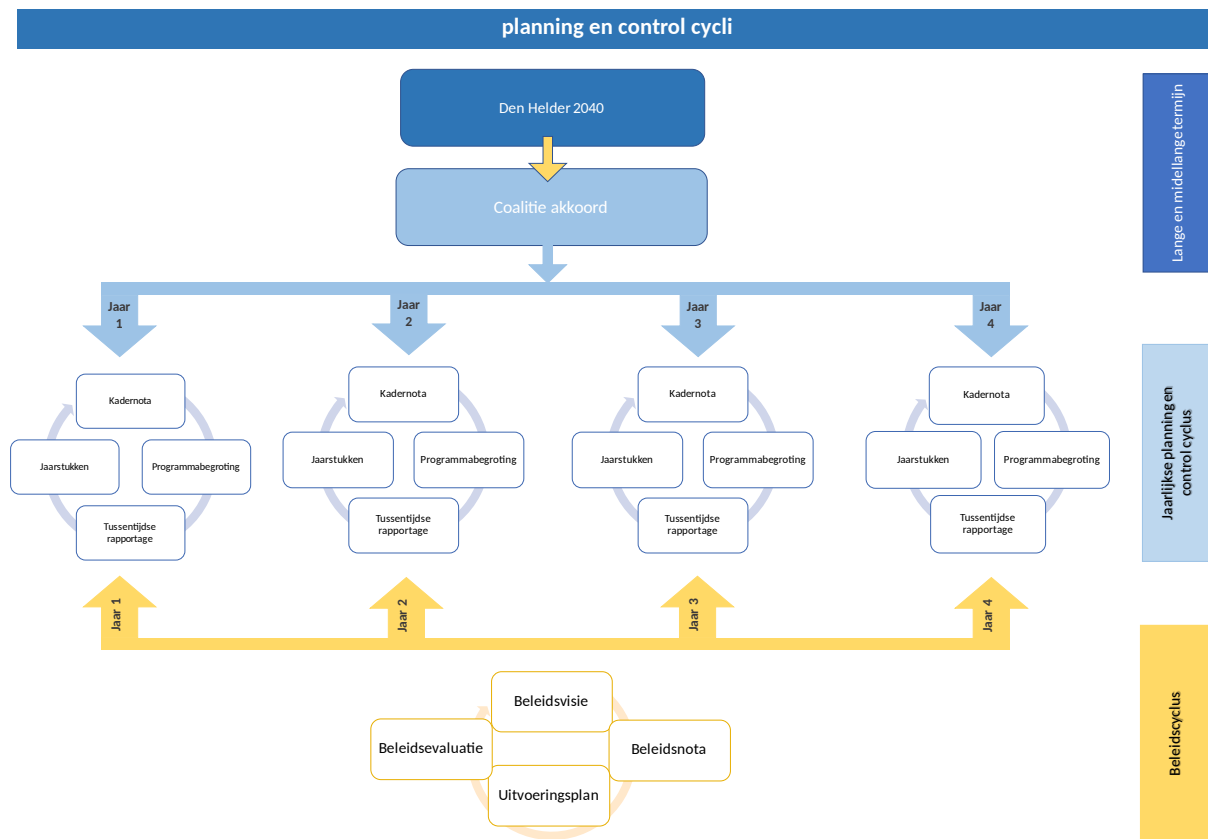
- Jaarstukken

Deze cycli staan in relatie tot elkaar. Voor de lange- en middellange termijn worden ambities voor een langere tijd vastgelegd. Hoe langer de termijn, hoe globaler de doelstellingen zijn: het zet een stip op de horizon waar we naar toe willen.

Naast de hierboven genoemde cycli is ook een beleidscyclus aan de orde. Deze is vooral te zien als de inhoudelijke verdiepingsslag over hoe we dat gaan doen en welke keuzemogelijkheden er zijn. Daarbij maken we de inhoudelijke afspraken en afspraken over de monitoring (zie verder onderdeel 3.3.).

In de programmabegroting worden de concrete activiteiten en doelstellingen bepaald die bijdragen aan de lange- en middellange termijn doelstellingen: welke activiteiten zijn nodig en welke middelen (euro's en mensen) zijn nodig om dit te realiseren.

In figuur 1 wordt dit geheel in beeld gebracht.



Figuur 1. Planning en control cycli

1.4. Groeimodel planning en control

In de ontwikkeling van de kwaliteit van de planning en control is nadrukkelijk sprake van een groeimodel. De huidige planning en control van Den Helder richt zich voornamelijk op financiën en bevat veel financiële details.

De visie beoogt het volgende:

Visie op planning en control 2023

- Komen tot een verdere ontwikkeling van de planning en control als sturingsmiddel voor de gehele organisatie.
- Het realiseren van doelen in de programmabegroting.
- Duidelijkheid te scheppen binnen de organisatie over het proces planning en control.
- Versterken van de betrokkenheid bij planning en control.

Dit bereiken we door onder andere:

- Duidelijke rollen en verantwoordelijkheden vast te leggen (hoofdstuk 2).
- Inzicht te geven in verschillende informatiebehoefte van de spelers in het veld (hoofdstuk 2).
- Verbanden aan te brengen tussen de verschillende informatiestromen, beleidsstukken en de planning en control waarin alles samenkomt (hoofdstuk 3).
- Inzicht te geven hoe wij in de planning en control omgaan met verbonden partijen (hoofdstuk 4).
- Een ontwikkelrichting planning en control (hoofdstuk 5).

Hoe verder na akkoord op de visie?

Na vaststelling van de visie op planning en control gaat het om de uitwerking daarvan. In deze visie is niet beschreven hoe het huidige planning en control proces in Den Helder werkt, maar vooral waar we naartoe willen gaan met dat proces. Dat houdt in dat na akkoord op de visie er een vervolg nodig is om te komen tot de daadwerkelijk inbedding en borging in de organisatie (hoofdstuk 6).

Daarbij is de richting belangrijk, de uiteindelijke middelen en fasering worden nader uitgewerkt in een nog op te stellen implementatieplan.

Hoofdstuk 2. Spelers in het veld (rollen, taken en informatiebehoeften).

2.1. Inleiding

In de planning en control hebben we te maken met verschillende spelers in het veld. Die hebben een eigen rol met een daarbij behorende informatiebehoefte. In dit hoofdstuk geven we duiding aan die verschillen, stellen we vast wie waar verantwoordelijk voor is en welke informatiebehoefte er is om een goede invulling te kunnen geven aan ieders rol.

We gaan eerst in op de verschillende spelers in het veld (2.2.). Vervolgens geven we inzicht in de verschillende niveaus van informatiebehoefte (2.3.) en bieden we structuur aan voor het inrichten van een organisatie die in control wil zijn (2.4).

2.2. Spelers in het veld

2.2.1. Algemeen

De uitvoering van de planning en control cycli geschiedt op drie niveaus: strategisch, tactisch en operationeel. Binnen deze niveaus kennen we verschillende spelers in het veld (actoren) met elk hun eigen rol.

In onderstaande tabel leggen we vast hoe de rollen verdeeld zijn, wie opdracht geeft, wie de opdrachtnemer is en wie uiteindelijk verantwoordelijk is voor de uitvoering.

Actoren en hun rol binnen de planning en control cyclus			
Niveau	Rollen		
	Opdrachtgever	Opdrachtnemer	Uitvoering
Strategisch	Gemeenteraad	College	Gemeentesecretaris
Tactisch	College	Gemeentesecretaris	Management team
Operationeel	Gemeentesecretaris	Management team	Ambtelijke organisatie

Tabel 1. Actoren en hun rol binnen de planning en control cyclus.

2.2.2. Gemeenteraad

Als volksvertegenwoordiger dient de gemeenteraad het algemeen belang voor ogen te houden. Problemen die zij tegenkomen in de maatschappij dienen ze concreet aan te pakken en op basis daarvan heldere kaders, op hoofdlijnen, vast te stellen. Dat zijn beleidskaders, die middels diverse beleidsnota's naar de gemeenteraad komen.

De kaderstellende rol van de gemeenteraad betekent dat zij verantwoordelijk is voor het bepalen van de grote lijnen van het beleid. Beleid draagt bij aan het bereiken van gestelde doelen.

Beleidsnota's spelen hierbij een belangrijke rol. Deze nota's dienen een doel op de lange en/of middellange termijn.

In de planning en control-documenten geven we uitvoering aan de (hoofd)doelen van de gemeenteraad en houden we rekening met de vastgestelde beleidskaders.

Met effectindicatoren meten we of we onze doelstellingen bereiken. Het geeft inzicht in de mate waarin een bepaald doel wordt bereikt en het tempo waarin.

De gemeenteraad geeft het college de opdracht om binnen de kaders plannen te maken die er toe leiden dat doelen bereikt worden. De vastgestelde kaders geven daarbij de speelruimte aan voor het college.

Door vooraf kaders vast te stellen kan de gemeenteraad haar controlerende rol uitoefenen en controleren of het college binnen het speelveld gespeeld heeft. De rekenkamer en de externe accountant staan de gemeenteraad hierin bij. Ook de concerncontroller kan gevraagd en ongevraagd over die kaders advies geven aan de raad.

2.2.3. College van burgemeester en wethouders

Als opdrachtnemer is het college verantwoordelijk voor het behalen van de doelen uit het coalitieakkoord. Het college moet ervoor zorgen dat de gemeenteraad tot weloverwogen besluiten komt die leiden tot realisatie van de gestelde doelen.

Het college houdt nadrukkelijk in de gaten of afspraken uit het coalitieakkoord voldoende ingelost worden binnen de gestelde beleidskaders. Ook heeft zij oog voor kansen en risico's die zich voordoen waardoor doelen eerder, later of niet gehaald worden.

2.2.4. Gemeentesecretaris

Om de doelen van de gemeente te realiseren is de inzet van het ambtelijk apparaat onmisbaar. De dagelijkse aansturing (operationeel) van de organisatie is op een ander niveau dan de aansturing van het college door de gemeenteraad (strategisch). De gemeentesecretaris functioneert op het snijvlak van beide niveaus: als eerste adviseur van het college acteert hij op tactisch en strategisch niveau. Tevens is de gemeentesecretaris eindverantwoordelijk voor de organisatie en de uitvoering van het beleid (operationeel en tactisch niveau).

Het management van de organisatie bewaakt de continuïteit van de gemeente. Tevens draagt zij zorg voor een transparante besluitvorming zodat het voor iedereen duidelijk is hoe besluiten zijn genomen en hoe die tot stand zijn gekomen. Daarbij is het van belang dat continu een relatie wordt gelegd met de beoogde lange- en middellange termijn doelen van de gemeenteraad.

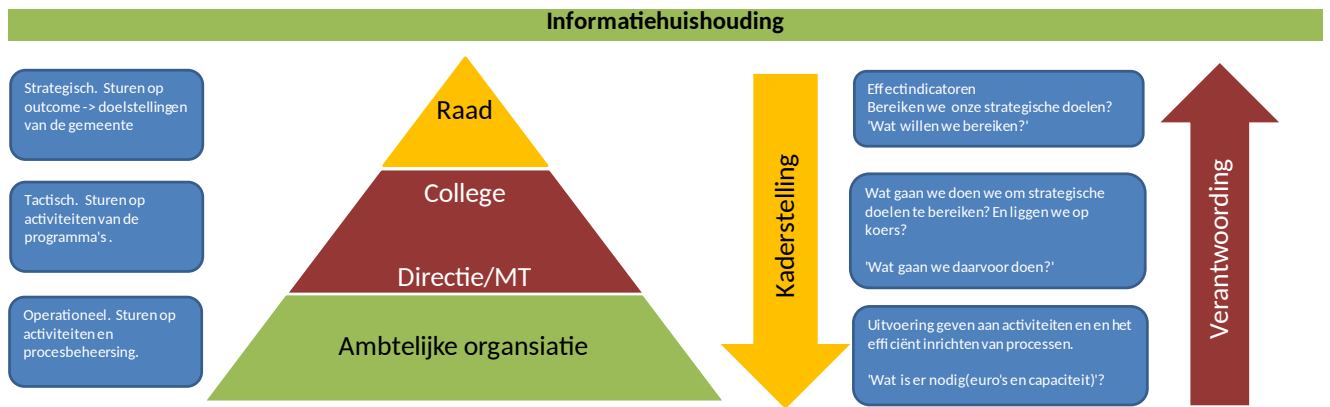
Het management (directie, teammanagers, opgavemanagers) geeft op dagelijkse basis inhoud aan de opdrachten van de gemeentesecretaris.

2.2.5. Informatiebehoefte van de verschillende deelnemers

De verschillende spelers in het veld en hun rollen, kennen verschillende niveaus qua informatiebehoefte. In figuur 2 geven we dit verschil van niveaus weer (strategisch, tactisch en operationeel).

Dit vraagt om informatie waarop zij kunnen (bij)sturen. Dat kan onder andere door per niveau te werken met verschillende indicatoren:

- Effectindicatoren (strategisch – gemeenteraad – op programmaniveau per hoofddoel).
- Prestatie-indicatoren (tactisch - college/directie/managementteam (MT) – op taakveld niveau en per activiteit).
- Procesindicatoren (MT, teammanager, kwaliteitsmedewerkers – per proces).



Figuur 2. Informatiehuishouding

De informatie is ingericht zodat er een logisch verband is tussen het operationele, tactische en het strategische niveau. Op die manier ontstaat er ook op het operationele niveau inzicht in de uiteindelijke doelen waar men een bijdrage aan levert.

Hoofdstuk 3. De planning en control cyclus (en producten)

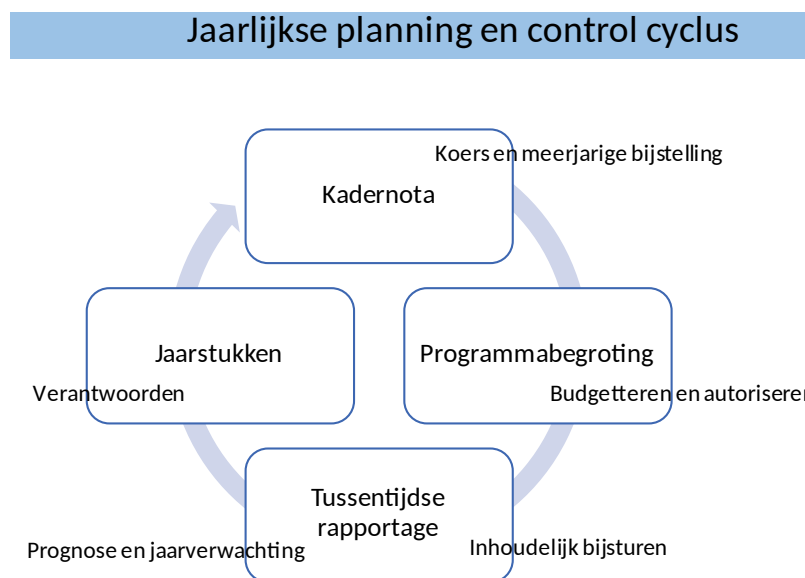
3.1. Jaarlijkse planning en control cyclus

Binnen de jaarlijkse planning en control cyclus van Den Helder kennen we momenteel de volgende producten:

- Kadernota
- Programmabegroting
- Tussentijdse rapportages (1^e en 2e + Decembernota)
- Jaarstukken

Naast deze producten wordt bij gemeenten ook vaak gewerkt met productbegrotingen en afdelings-/teamplannen. In paragraaf 3.2.4 gaan we daar op in.

In figuur 3 ziet u de jaarcyclus planning en control. In de volgende paragraaf stellen we van deze producten vast wat het doel, het proces en het uitvoeringskader is.



Figuur 3: Jaarlijkse planning en control cyclus

3.2. De planning en control documenten

3.2.1. Algemeen

De gemeente kan zelf kiezen hoe zij de planning en control documenten opstelt en vorm en inhoud geeft. Het BBV schrijft wel voor dat gemeenten een programmabegroting en jaarstukken moeten opstellen en indienen en kent een aantal verplichte onderdelen, zoals de paragrafen.

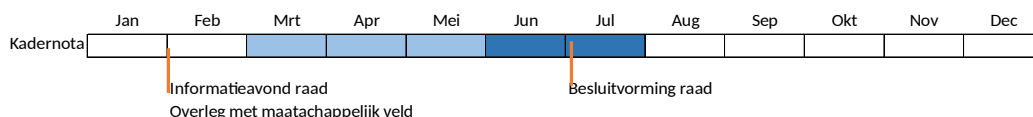
In dit hoofdstuk beschrijven wij de doelstellingen van de verschillende planning en control-documenten, het proces, de uitvoering en de onderlinge verbanden.

3.2.2. Kadernota

Doel

In de kadernota staan de doelstellingen van het coalitieakkoord en de uitgangspunten voor de voorbereiding op de programmabegroting. In de kadernota staan ook trends, ontwikkelingen en nieuw beleid. De kadernota geeft voeding voor het politieke debat. De gemeenteraad stelt de kaders waarbinnen de programmabegroting later in het jaar uitgewerkt wordt.

Totstandkoming proces



Het proces om te komen tot de kadernota is gebaseerd op een verkenning van trends, ontwikkelingen, gesprekken met inwoners, organisaties en raads- en commissieleden.

In de inleiding van de kadernota wordt een voorspelling gegeven van de resultaatontwikkeling voor het komende begrotingsjaar. Hierin staan de inhoudelijke resultaten op basis van het coalitieakkoord. Bij de hoofdoelen wordt, indien van toepassing, een effectindicator weergegeven. Door het gebruik van trends wordt inzicht geboden in de behaalde resultaten en de gestelde ambities.

De gemeenteraad controleert of doelen en prioriteiten uit het coalitieakkoord voldoende terugkomen in de kadernota en ook of ontwikkelingen en wensen uit het maatschappelijk veld voldoende zijn vertaald. Bij de behandeling van de kadernota kan de gemeenteraad overwegen moties en amendementen in te brengen indien dit onvoldoende het geval is.

Uitvoering

De ontwikkelingen ten aanzien van de lange termijn doelstellingen staan in de kadernota. Per begrotingsprogramma stellen we, in overleg met de gemeenteraad, toepasbare effectindicatoren vast. Deze indicatoren helpen ons om te meten of we onze doelen bereiken.

De kadernota biedt niet alleen inzicht in de lange termijn doelen, maar ook in het financiële perspectief op basis van de kennis die er op dat moment is. De gemeenteraad bepaalt in de kadernota welke doelen en activiteiten prioriteit krijgen. Daarnaast werken we aan een kadernota waarin ook een mogelijk scenario wordt geschetst die laat zien hoe de uitvoering verloopt als er negatieve ontwikkelingen zijn op bijvoorbeeld het gebied van financiële middelen.

De prioriteiten werken wij vervolgens verder uit in de programmabegroting. Op basis van de dan aanwezige kennis geven we aan welke prioriteiten we invullen en in welk tempo.

In de programmabegroting leggen we uit:

- Welke afwegingen zijn gemaakt om de in de kadernota voorgestelde activiteiten en projecten in de programmabegroting op te nemen (gemaakte afwegingen).
- Wat de relatie is met te bereiken doelen uit het coalitieakkoord (verband met de gewenste koers op de trends).

- Indien van toepassing, welke voorstellen uit de kadernota niet zijn gehonoreerd zijn (inclusief argumentatie).

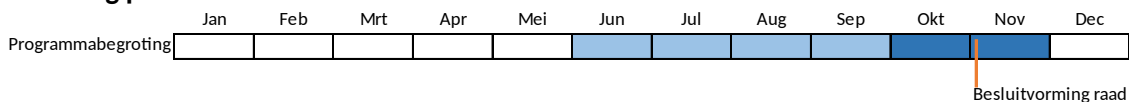
3.2.3. Programmabegroting

Doel

De programmabegroting beschrijft de te realiseren doelen en verwerkt de doelen naar activiteiten per programma. In de programmabegroting worden de jaarlijkse afspraken tussen de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders gemaakt. De raad geeft het college opdracht om tot uitvoering over te gaan en hoeveel geld het college daarvoor beschikbaar krijgt. Het college gaat als opdrachtnemer met de organisatie aan de slag. De ambtelijke organisatie voert het uit.

Het college is verantwoordelijk voor de aanbidding van een leesbare en toegankelijke programmabegroting. De programmabegroting dient informatie aan te bieden behorend bij de rol van de gemeenteraad. De gemeenteraad stuurt op hoofdlijnen en heeft dus behoefte aan informatie op dat niveau met inachtneming van haar taakuitoefening en bevoegdheden. In het in de bijlage opgenomen onderzoeksrapport zijn adviezen opgenomen om hier invulling aan te geven zodat het debat op hoofdlijnen goed gevoerd kan worden.

Totstandkoming proces



Het uitgangspunt voor de programmabegroting is de kadernota. Op basis van de meest actuele financiële perspectieven (inclusief de effecten van de meicirculaire) en organisatieontwikkelingen vertalen we het tempo van activiteiten en maatregelen in de meerjarenbegroting.

Per programma leggen we de doelstellingen en de beoogde effecten vast. We actualiseren de benoemde trends, zoals vastgesteld in de kadernota, en nemen deze op in de programma's.

Op basis van actuele inzichten wordt in de begroting een nadere uitwerking gemaakt en voorgelegd aan de gemeenteraad. Daarin wordt aangegeven hoe te bereiken doelen al dan niet gerealiseerd kunnen worden.

De gemeenteraad controleert of de doelen en prioriteiten uit de kadernota voldoende terugkomen in de programmabegroting. Bij de behandeling van de programmabegroting kunnen raadsleden overwegen moties en amendementen in te brengen indien dit niet, of onvoldoende, het geval is.

Uitvoering

De inhoudelijke uitvoering ligt voor een groot deel vast in bestaande uitvoeringskaders, beleidsnota's en wet- en regelgeving. De programmabegroting gaat vooral over situaties waar sprake is van nieuw beleid en op onderdelen waar werkzaamheden afwijken van de vastgestelde kaders.

Voor het betreffende boekjaar legt de programmabegroting op hoofdlijnen vast welke resultaten van producten en projecten worden verwacht en de middelen die daarvoor beschikbaar zijn gesteld. Voor de volgende drie jaren worden indicaties gegeven.

In de programmabegroting worden ook de volgens het BBV² verplichte paragrafen opgenomen. De paragrafen kennen een vaste structuur waarin helder wordt verwoord wat het beoogde doel is, het vastgestelde beleid en hoe dit op hoofdlijnen uitgevoerd wordt. Ook op dit onderdeel verwijzen we naar het in de bijlage opgenomen onderzoeksrapport voor de nodige adviezen om hier een compactere invulling aan te geven.

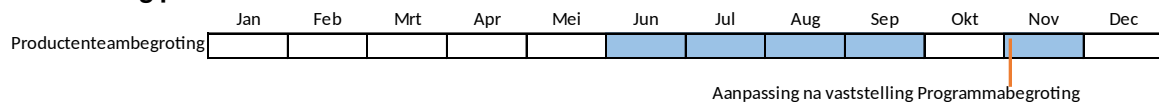
3.2.4. Product- en teambegroting

Doel

Een productbegroting heeft als doel helder vast te stellen welke resultaten binnen welke budgetten in het boekjaar worden bereikt. De productbegroting is de afspraak tussen het college en de gemeentesecretaris. Op basis daarvan stuurt de gemeentesecretaris de ambtelijke organisatie, als uitvoerder, aan.

Dit product kent gemeente Den Helder nog niet. Het is onderdeel van het tactisch/operationeel niveau en helpt de organisatie te sturen. Door dit planning en control product te ontwikkelen kan het verband worden gelegd tussen teamdoelen en de doelen uit de programmabegroting.

Totstandkoming proces



De productbegroting is een concretere vertaling van de programmabegroting. Concreet te behalen resultaten en beschikbare budgetten worden hierin vastgesteld. De productbegroting bedoeld voor de monitoring, sturing en beheersing van de organisatie. De gemeentesecretaris is hierin eindverantwoordelijke en draagt zorg voor een goede en doelmatige inrichting.

Een verdere vertaling van bovenstaande wordt uitgewerkt in teamplannen en teambegrotingen. Het teamplan is daarmee weer een verdere uitwerking van de productbegroting. Daarin worden te leveren inspanningen in termen van prestaties, planning, capaciteit en middelen aangegeven om de resultaten uit de programmabegroting door de teams te kunnen realiseren.

Het teamplan is de afspraak tussen de gemeentesecretaris, concerndirectie, teammanagers en opgavemanagers van de organisatie.

3.2.5. Tussentijdse rapportages en Decemhernota

Doel

In twee tussentijdse rapportages wordt de gemeenteraad, op hoofdlijnen, geïnformeerd over het al dan niet bereiken van gestelde doelen.

Een eerste rapportage wordt in het voorjaar aangeboden en laat zien in hoeverre gestelde doelen voor het betreffende jaar worden gehaald. Het college rapporteert over de voortgang van de geplande activiteiten, projecten en of de beoogde doelen daardoor in voldoende mate bereikt worden.

Op het hoofddoel wordt een stoplicht (rood, groen, oranje) ingericht zodat de raad snel inziet welke doelen bereikt worden en waar risico's zijn op het niet realiseren van deze hoofddoelen.

² Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten.

Als op dit moment voorzien wordt dat een budget ontoereikend is, en de verantwoordingsgrens dreigt te worden overschreden, wordt bij deze eerste tussentijdse rapportage een voorstel ingediend voor een begrotingswijziging of een bijstelling van beleid.

Voorafgaande aan deze tussentijdse rapportage aan de raad vindt binnen de organisatie afstemming plaats over het bereiken van de doelen. Op organisatieniveau rapporteren managers aan de directie de voortgang op hun afdelingsdoelen; deze afdelingsdoelen kennen een relatie met de bestuurlijke doelen.

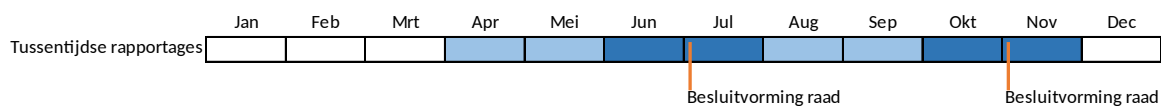
De tweede tussentijdse rapportage kent naast de rapportage over inhoudelijke voortgang ook een financiële component. Daarin wordt aangegeven in hoeverre uitvoering van geplande activiteiten en projecten binnen de daarvoor gestelde financiële kaders blijven.

Op basis van vastgesteld beleid (in de financiële verordening) worden financiële afwijkingen toegelicht. Indien nodig wordt bij deze tweede tussentijdse rapportage een voorstel ingediend voor een begrotingswijziging.

In de Decemhernota worden de eventuele voorstellen voor budgetoverheveling én de laatste wijziging van de begroting opgenomen (veegwijziging).

Totstandkoming proces

In onderstaande figuur wordt de tijdslijn geschetst van het proces waarbinnen de tussentijdse rapportages tot stand komen.



Uitvoering

De tussentijdse rapportages sluiten aan op de doelen en activiteiten uit de programmabegroting. In een dashboard vorm (stoplichtmodel en/of trendlijn) staat in hoeverre:

- doelen en activiteiten gerealiseerd zijn;
- kansen en risico's versnellend of vertragend werken;
- de planning wel of niet behaald wordt;
- ontwikkelingen op inhoud en financiën.

3.2.6. Jaarstukken

Doel

Met de jaarstukken legt het college verantwoording af aan de gemeenteraad over het uitgevoerde beleid in het afgelopen jaar.

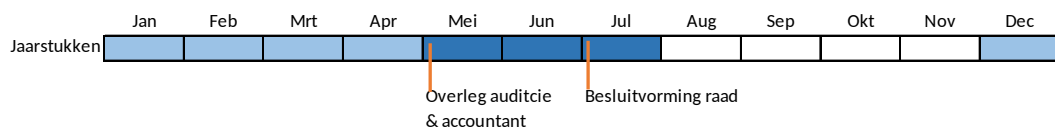
Op programmaniveau wordt de gemeenteraad op hoofdlijnen geïnformeerd over het al dan niet bereiken van gestelde doelen in relatie met de uitgevoerde activiteiten. In hoeverre zijn geplande activiteiten uitgevoerd en zijn daardoor doelen voor het betreffende jaar gehaald?

De jaarstukken geven een beeld waar we staan. Dit geeft tevens input voor de kadernota en programmabegroting voor het nieuwe jaar. De inhoudelijke verantwoording over de lange- en middellange termijndoelen in de jaarstukken is ook een vorm van een tussentijdse rapportage. De vorm en inrichting gebeurt dan ook op dezelfde manier als de tussentijdse rapportages, in een dashboard (stoplichtmodel en/of trendlijn).

Totstandkoming proces

In bijgaande figuur staat de tijdslijn van het proces van de jaarstukken.

De jaarstukken kennen als specifiek onderdeel de controle door de externe accountant en de afstemming met de auditcommissie over deze controle. De accountant bespreekt haar bevindingen vooraf met de auditcommissie.



In elk programma staan de inhoudelijke resultaten op doelstellingen, budgettaire besteding en beoogde effecten. Tevens staat er een toelichting op afwijkingen ten opzichte van vastgestelde kaders. Een financiële afwijking lichten we toe conform de afwijkingsnorm zoals vastgelegd in de financiële verordening³.

Bij de jaarstukken stelt het college een voorstel op wat te doen met het financiële jaarresultaat. Voegen we dat toe aan de algemene reserve of bestemmen we een deel aan een inhoudelijk doel?

We actualiseren de trends, zoals vastgesteld in kadernota en programmabegroting.

De gemeenteraad heeft bij de jaarstukken een controlerende rol. De externe accountant ondersteunt de gemeenteraad daarbij. Bij de behandeling van de jaarstukken legt het college verantwoording af en bepaalt de gemeenteraad de bestemming van het resultaat.

3.3. Beleidscyclus en -control

3.3.1. Inleiding

Beleidscyclus

De beleidscyclus is het proces van beleidsvorming en -uitvoering. Het doel van de beleidscyclus is het ontwikkelen van effectief beleid dat bijdraagt aan het behalen van de organisatiedoelstellingen. De planning en control cyclus heeft een relatie met de beleidscyclus en beleidscontrol. Beleidscontrol is gericht op het verschaffen van effectiviteit en afstemming, coördinatie van beleid: worden de beleidsdoelen gehaald?

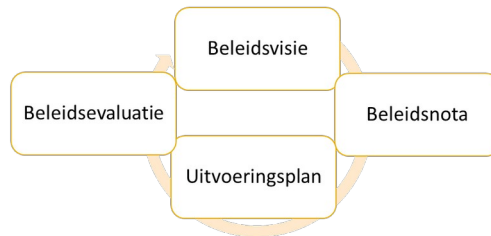
Diverse beleidsnota's komen gedurende een coalitieperiode langs de gemeenteraad. Daarmee stelt de raad inhoudelijke beleidskaders vast.

3.3.2. Beleidscontrol

In financiële- en inhoudelijke beleidskaders wordt aangegeven:

³ De financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet is een regelgevend instrument dat door gemeenten wordt gebruikt om de financiële huishouding en het financiële beheer van de gemeente te regelen. Deze verordening bevat onder andere regels en voorschriften over de planning en control producten als programmabegroting en jaarrekening.

- Aan welk(e) doel(en) het beleid bijdraagt.
- In hoeverre het vorige beleid bijgedragen heeft aan deze doelen.
- Inzicht in effectindicatoren die de raad daarvoor heeft vastgesteld.
- Wat wordt er gewijzigd in het beleid en waarom?



Figuur 4: beleidscyclus

In de programmabegroting worden de diverse beleidskaders die van toepassing zijn benoemd. Ook in de paragrafen staat wat het beleidskader is en of we gestelde doelen realiseren. Indien doelen niet gerealiseerd worden kan beleid tussentijds worden bijgesteld door kaders te actualiseren. Een bijgesteld beleidskader wordt dan een de raad ter besluitvorming voorgelegd.

Als we binnen de planning en control cyclus constateren dat beleidskaders niet (meer) goed werken, dan is bijstellen gewenst. Dat kan bijvoorbeeld door (externe) ontwikkelingen, nieuwe wet- en regelgeving of nieuwe opgaven die naar gemeenten toekomen.

3.4. Financiën

De financiële middelen hebben een belangrijke plek in de planning en control documenten. Budget is nodig om doelen te realiseren. Ook de ontwikkeling van de financiële positie van de gemeente is een belangrijk gegeven bij te nemen besluiten door de gemeenteraad. De financiële positie geeft inzicht in hoeverre de gemeente wendbaar en weerbaar is, en of zij in staat is financiële risico's op te vangen. Een belangrijk onderdeel van de financiële positie (naast een sluitende begroting) is de vraag hoeveel schulden de gemeente heeft en in hoeverre rente- en aflossingen in de toekomst betaald kunnen worden.

In de planning en control documenten kiezen we ervoor om de financiële analyse op hoofdlijnen op een centrale plek op te nemen.

In de financiële verordening stelt de gemeenteraad daartoe de kaders vast. De relatie tussen inhoud en financiën houden we daarbij in het oog. De volgende uitgangspunten hanteren wij:

- De financiële positie vraagt om een centrale analyse op hoofdlijnen, binnen vast te stellen kaders.
- Nieuw beleid vanuit de inhoud, stellen we vast op programmaniveau.
- Een gedetailleerdere verklaring van verschillen vindt plaats op tactisch/operationeel niveau en niet in de programmabegroting en jaarstukken/jaarrekening.
- Een financiële verordening op te stellen die aansluit op landelijke ontwikkelingen met een beperkt aantal aansluitende financiële verdiepende nota's, zoals een nota reserves en voorzieningen.

Van de financiële beleidskaders wordt ten minste één keer in de vier jaar beoordeeld of deze nog actueel zijn. Deze beoordeling leidt tot een voorstel voor herziening van het beleid of tot het informeren van de raad door het college dat het beleidskader niet geactualiseerd hoeft te worden.

Actuele ontwikkelingen kunnen aanleiding zijn tot een tussentijdse aanpassing van de financiële beleidskaders.

Hoofdstuk 4. Verbonden partijen

4.1. Inleiding

Naast het eigen ambtelijk apparaat zijn verbonden partijen belangrijke partners om doelen van de gemeente te realiseren en/of om de dienstverlening beter of efficiënter (goedkoper) uit te kunnen voeren. De gemeente staat op afstand, maar draagt wel verantwoordelijkheid en loopt daarbij risico's.

Een verbonden partij is: een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk en financieel belang heeft.

De gemeente Den Helder legt in het beleidskader verbonden partijen vast⁴:

- Op welke wijze samenwerkingen in verbonden partijen tot stand komen.
- Welke afwegingen daarbij een rol spelen.
- Welke rollen en verantwoordelijkheden belegd zijn.
- Hoe de tussentijdse informatie over de verbonden partijen verstrekt wordt.
- Wanneer heroverwegingen plaats hebben over deelname in en inzet van verbonden partijen.

4.2. Sturing en monitoring verbonden partijen

De raad heeft bij verbonden partijen, ook na de oprichtingsfase, een kaderstellende en controlerende rol. Die is met name gericht op doelrealisatie, de informatievoorziening en het risicogericht werken met verbonden partijen. In deze Visie op planning en control 2023 stellen we uitgangspunten vast voor het te vernieuwen beleidskader verbonden partijen.

Doelrealisatie

De verbonden partijen zijn er om doelen van de gemeente Den Helder te realiseren. Het is in die zin een verlengstuk van het ambtelijk apparaat. Om zicht te houden op doelrealisatie is het van belang deze op hoofdlijnen op te nemen in de programmabegroting en daar de betreffende verbonden partij bij te benoemen als uitvoerder. In de jaarstukken van de gemeente Den Helder legt het college ook verantwoording af over bereikte doelen door verbonden partijen.

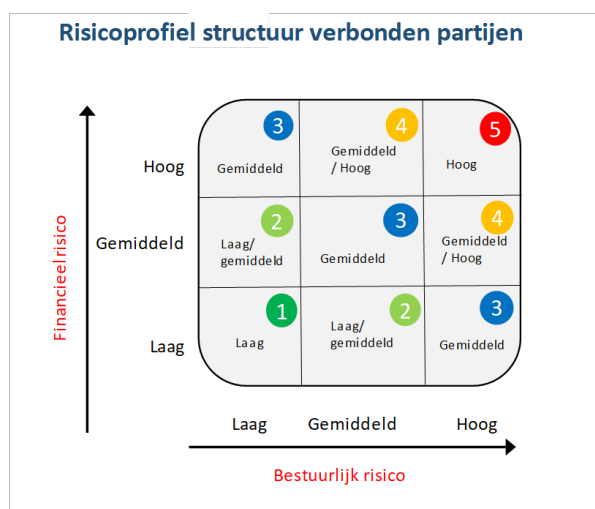
Aansluiting verbonden partijen – gemeentelijke planning en control

Om publiekrechtelijke samenwerkingen vorm te geven is de Wet op de gemeenschappelijke regelingen (WGR) van toepassing. Hierin is de wijze van besturen (governance) en aansluiting op de gemeentelijke planning en control gewaarborgd. Voor private partijen kunnen andere termijnen voor het inzenden van jaarstukken en dergelijke toegepast worden, waardoor de aansluiting op de gemeentelijke planning en control ontbreekt. Vanuit de visie op planning en control stuurt de gemeente erop aan dat ook de private verbonden partijen (BV's, NV's, stichtingen) zich committeren aan de termijnen zoals die ook in de WGR zijn opgenomen voor het aanleveren van kadernota, programmabegroting en jaarstukken. Dit staat los van de afspraken ten aanzien van de informatiebehoefte.

⁴ Mede naar aanleiding van de nieuwe Wet op de Gemeenschappelijke regeling zal de gemeentelijke Kadernota verbonden partijen 2016 geactualiseerd worden. De relevante aanbevelingen vanuit deze visie op planning en control worden daarin meegenomen.

Risicogerichte sturing op verbonden partijen

Voor het risicogericht sturen op verbonden partijen gaan we werken met een risicokaart. Daarin worden alle verbonden partijen weergegeven. Per verbonden partij geven we inzicht wat het risicoprofiel daarvan is, op basis van aspecten van bestuurlijke en financiële risico's.



Aan de hand van het risicoprofiel wordt de sturing ingericht en nemen we de verbonden partij wel of niet op in de Rapportage verbonden partijen (figuur 5).

Figuur 5: risico overzicht verbonden partijen

Door de verschillende risicoanalyses te koppelen aan de gewenste mate van sturing ontstaat op basis van de gemaakte analyse het sturingsarrangement (of - afspraken) voor een verbonden partij (tabel 2).

We zien deze werkwijze als groeimodel waar we komende jaren in gaan ontwikkelen.

Risicoprofiel op basis van financiële en bestuurlijke analyse	Sturingsarrangement	Op te nemen in rapportage Verbonden Partijen
1. laag	Basis pakket	Nee
2. laag/gemiddeld		
3. gemiddeld	Medium pakket	Nee, tenzij
4. gemiddeld/hoog		
5. hoog	Plus pakket	Ja

Tabel 2: Variatie in sturing op basis van sturingsarrangementen/- afspraken

De hierboven beschreven sturing is van toepassing op alle verbonden partijen. Voor elke verbonden partij wordt een 'arrangement' (een pakket) van sturing bepaald. De sturing op de verbonden partijen, die zijn ingedeeld in de Medium en Plus pakketten, is intensiever dan die bij het basispakket. Bij deze verbonden partijen zal het ambtelijk en bestuurlijk contact intensiever zijn en zullen, onder andere, de prestatieafspraken en risico's nauwlettender worden gevolgd. Deze intensivering van de sturing stelt het college bovendien in staat om de gemeenteraad accuraat te informeren. De aparte

Rapportage verbonden partijen blijft daarmee in stand ten aanzien van de verbonden partijen waar dit om extra aandacht vraagt.

In de Kadernota verbonden partijen wordt verder inhoud gegeven aan en kaders vastgesteld voor:

- Afwegingen om werkzaamheden onder te brengen in een verbonden partij
- Afwegingen over de vorm van een verbonden partij (GR, BV, etc.)
- Sturingsarrangementen (basis, medium, plus)

Hoofdstuk 5. Visie en ontwikkelrichting planning en control

De gemeente Den Helder heeft de ambitie om de planning en control door te ontwikkelen naar

- Compacte en bondige planning en control documenten.
- Een beperkte set effectindicatoren van maximaal 4 per programma, en gericht op hoofddoelstellingen.
- Tussentijdse rapportages in dashboardvorm, met focus op doelrealisatie.
- Risicogericht sturen op verbonden partijen.
- Financiële toelichtingen op hoofdlijnen.

Het ontwikkelen naar een compacte planning en control uit zich in het streven naar een programmabegroting van 100 pagina's (inclusief bijlagen). Door focus aan te brengen en duidelijke kaders vast te stellen werken wij aan een toegankelijk digitaal document, met alleen relevante informatie op hoofdlijnen passend bij een bestuur dat stuurt op hoofdlijnen.

In de planning en control documenten werken wij met grafische weergaven van trends, ontwikkelingen en resultaten.

- In de programmabegroting leggen wij ambities vast en per hoofddoel geven wij aan wat we willen bereiken op welke termijn, wat we daarvoor gaan doen aan activiteiten, welke middelen nodig zijn en welke risico's we zien. In dashboardvorm rapporteren wij hier tussentijds over en ook in de jaarstukken doen wij dat op dezelfde manier.
- Wij sturen risicogericht op verbonden partijen (privaat en publiekrechtelijk). Op basis van uniforme toetsing stellen we informatiearrangementen op voor het monitoren, rapporteren en sturen op verbonden partijen.

Hoe ziet dat er uit op onderdelen?

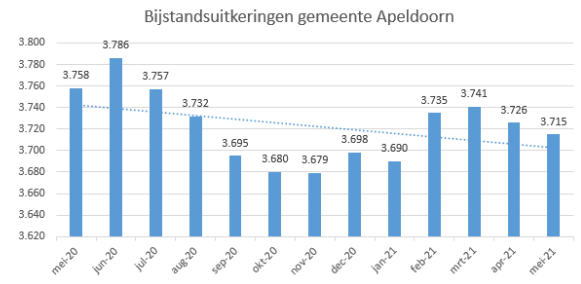
Ter illustratie geven we enkele voorbeelden weer die ons inspireren om de ontwikkeling op in te richten. Deze voorbeelden vindt u ook terug in het 'Onderzoeksrapport Planning & Control gemeente Den Helder', die als bijlage bij deze visie is opgenomen.

1. **Verbonden partijen.** We gaan risicogericht sturen en verantwoorden. De risico inventarisatie verbonden partijen brengen we in beeld in de paragraaf verbonden partijen. Dat ontwikkelen we naar het beeld, zoals in figuur 5 is weergegeven.

Per verbonden partij wordt naast de verplichte informatie uit het BBV ook weergegeven wat het risicoprofiel is, het sturingsarrangement en de verantwoordelijke portefeuillehouder. Op basis van het risicoprofiel wordt de verbonden partij wel of niet opgenomen in de separate rapportages verbonden partijen.

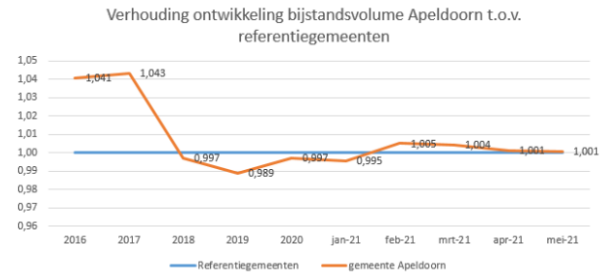
2. Op het gebied van **effectindicatoren** ontwikkelen we naar een aansprekend beeld uit gemeente Apeldoorn. We ontwikkelen **trendlijnen** en ook benchmark informatie vanuit omringende gemeenten in Noord Holland.

Effectindicatoren



Bron: Klantensysteem GWS.

Bijstandsvolume over de afgelopen 6 jaren (bevoren aantallen)



3. In dashboardvorm rapporteren wij op prestaties die bijdragen aan het realiseren van doelen. Dat ontwikkelen we conform onderstaand voorbeeld uit gemeente Apeldoorn. Inhoudelijke beleidsambtenaren zijn met hun teammanagers en opgavemanagers eindverantwoordelijk voor deze monitoring. Het gaan om de uitvoering van hun team en opgaven en beoogde doelen.

Programma 6 Apeldoorn activeert					
1. Inclusieve samenleving: Iedereen doet mee!					
Wat willen we bereiken?	Wat gaan we daarvoor doen?	Behalen we onze doelen?			
Doel	Prestatie	Inhoud	Financiën	Planning	Risico's
1. Inwoners doen mee. Inwoners zijn aan het werk, volgen scholing of zijn anderszins maatschappelijk actief	1.1.1 We voorkomen instroom in de uitkering	✓	✓	✓	▲
	1.1.2 We kopen een educatieaanbod in voor niet-inburgeringsplichtige volwassenen volgens het 'Regioplan Laaggeletterdheid 2020 – 2024 Arbeidsmarktregio Stedendriehoek & Noord Veluwe	✓	✓	✓	✓
	1.1.3 In 2021 geven wij uitvoering aan en sturen we op de prestatieafspraken 2021 met Lucrato	✗	✓	✓	✓
	1.1.4 Wij stimuleren sociaal ondernemerschap, zodanig dat in 2021 het aantal ondernemers dat gebruik maakt van het inkoopbeleid Social Return meer is dan in 2020	✓	✓	✓	✓
	1.1.5 In 2021 creëren we ten opzichte van 2020 minimaal 125 extra arbeidsplaatsen via Social Return	✗	✓	✓	✓
	1.1.6 We zijn per 1 juli 2021 klaar voor het nieuwe inburgeringsstelsel	✓	✓	✗	✓
	1.1.7 Van iedereen die in beeld is op 1-1-2021 én ontwikkelbaar is in termen van de participatieladder, krijgt minimaal 50% passende ondersteuning	✓	✓	✓	✓

4. Grote projecten en investeringen.
De grote projecten binnen de gemeente krijgen een plek in de planning en control. Er wordt een verband gelegd met doelrealisatie en hier wordt binnen de planning en control producten apart over gerapporteerd.

Deze rapportage wordt op eenzelfde manier vormgegeven als de voorbeeld rapportage in dashboardvorm zoals bij punt 3 is weergegeven.

Hoofdstuk 6. Implementatie van de visie

Om de Visie op planning en control 2023 daadwerkelijk te realiseren, wordt inzet gevraagd van het ambtelijk apparaat.

Dat gaan we projectmatig doen. In september 2023 starten we met een projectteam om de eerste stappen te zetten in de Kadernota 2025-2028 en de Programmabegroting 2025. In die cyclus worden ook andere planning en control producten aangepast naar de richting zoals in hoofdstuk 5 is verbeeld.

Voor de realisatie van die verbeteringen komen wij in het derde kwartaal van 2023 met een implementatieplan die aan de raad voorgelegd wordt. Daarin worden de gewenste stappen op een rij gezet en in de tijd gepland. In de aanloop daar naartoe wordt al een aantal verbeteringen in gang gezet. Elk planning en control product biedt daarvoor nieuwe mogelijkheden om een ontwikkelstap te maken.

De uitvoering van dit plan zal in de komende periode financiële en personele consequenties met zich meebrengen. In het op te stellen plan zal dat in beeld worden gebracht en daarvoor aandacht gevraagd worden.