

Nota van B&W

Portefeuille C. van Velzen
Auteur Mevr. A.M. de Groot
Telefoon 5113294
E-mail: agroot@haarlem.nl
CS/CF Reg.nr. CS/CF 2007/49
Te kopiëren:
B & W-vergadering van 10 april 2007

Onderwerp

Visie op planning en control

Bestuurlijke context

De bijgevoegde nota Visie op planning en control bevat – zoals de titel ook aangeeft - een heldere visie op planning en control binnen de gemeente Haarlem. Hierdoor wordt een gemeenschappelijk kader verkregen voor bestuur, management en andere medewerkers. Tevens worden de benodigde maatregelen weergegeven die er toe leiden dat we binnen een periode van 3 jaar daadwerkelijk op output en prestaties gaan sturen. Wij verwachten dat de resultaten van de verbetermaatregelen vanaf 2008 zichtbaar worden.

Voor een toelichting op hoofdlijnen wordt verwezen naar bijgevoegde brief van de wethouder financiën en naar de managementsamenvatting in de Visie op planning en control.

Een eerdere versie van de Visie op planning en control is besproken met de raadsleden die deel uitmaken van de projectgroep informatiewaarde planning- en controldocumenten. Het verslag van deze bijeenkomst is toegestuurd aan de leden van de commissie Bestuur (CS/CF 2007/30).

Raadsparagraaf: Bijgevoegd document betreft een kaderstellende nota; de Haarlemse visie op planning en control. Tevens bevat het een concreet plan van aanpak met de verbetermaatregelen die de komende drie jaar moeten worden genomen.

B&W-besluit:

1. Het college stemt in met de Haarlemse Visie op planning en control en de daarin opgenomen verbetermaatregelen
2. Het besluit heeft geen financiële consequenties
3. De interne communicatie over de Visie op planning en control en de implementatie van de Visie en de daarin opgenomen verbetermaatregelen worden verder uitgewerkt door de Concernstaf. Een van de instrumenten daarbij is het aanbieden van specifieke opleidingsmodules binnen de Haarlemse School
4. Het raadsstuk wordt voorgelegd aan de gemeenteraad, nadat de commissie Bestuur hierover een advies heeft uitgebracht

Visie op Planning en Control

Inclusief verbetermaatregelen 2007 - 2009

INHOUDSOPGAVE

0.	MANAGEMENTSAMENVATTING	5
1.	INLEIDING	7
1.1	Aanleiding voor een visie op planning en control	7
1.2	Doel van de visie op planning en control, doelgroep van de visie en implementatie	7
1.3	Definiëring van planning en control en bedrijfsvoering	8
2.	HET BASISRAAMWERK VAN PLANNING EN CONTROL	11
2.1	De vier organisatieaspecten van planning en control	11
2.2	De vier elementen uit het huis van planning en control	11
3.	PLANNING EN CONTROL IN HAARLEM	
3.1	De cyclus van planning en control	15
3.2	De uitgangspunten van planning en control	15
3.3	Actoren bij de planning en control	17
	3.3.1 De burger	17
	3.3.2 De raad	17
	3.3.3 Het college	19
	3.3.4 De ambtelijke organisatie	20
3.4	Conclusie	21
4.	STERKE PUNTEN EN VERBETERPUNTEN PLANNING EN CONTROL	23
4.1	Inleiding	23
4.2	Sterke punten planning en control	23
4.3	Verbeterpunten planning en control	23
5.	IMPLEMENTATIE ; PLANNING EN COMMUNICATIE	27

BIJLAGEN

1.	Overzicht achterliggende documenten en literatuur	29
2.	Begrippenlijst/lijst met afkortingen	31
3.	Overzicht van huidige en toekomstige instrumenten per doelgroep	33
4.	Verbetermaatregelen planning en control in de periode 2007-2009	35
5.	Planning- en controlinstrumenten in Haarlem	39

0. Managementsamenvatting

Als overheid hebben we te maken met mondige en kritische burgers. Dit betekent dat wij, bestuur en organisatie, de burgers duidelijk moeten kunnen maken wat we als gemeente willen bereiken (doelstellingen en maatschappelijke effecten) en welke activiteiten en voorzieningen (prestaties en output) wij hiervoor realiseren en wat het mag kosten. Als organisatie vinden wij het belangrijk dat we de goede dingen doen en dat we de dingen ook goed doen.

Dit vraagt om een goede planning en control.

Planning en control is geen doel op zich maar een hulpmiddel dat het mogelijk maakt om het proces van plannen, uitvoeren en evalueren zo te sturen en te beheersen dat de doelen die het bestuur nastreeft ook gerealiseerd worden.

Goed werkende planning en control is gebaseerd op een samenspel van maatregelen op het gebied van organisatie, processen, instrumenten én gedrag. En juist dit laatste zal in Haarlem meer aandacht krijgen. Want gedrag, cultuur en stijl van bestuur en leiding geven bepalen of planning en control in Haarlem ook werkt. Haarlem kiest daarom niet voor een puur instrumentele benadering van planning en control, maar heel bewust voor een benadering waarin de positie en de rol van de verschillende actoren centraal staan en zo helder mogelijk worden beschreven. De invulling van de verschillende instrumenten kan hiermee concreter en gericht worden vormgegeven.

Planning en control is er voor het bestuur, management en medewerkers en dat betekent dus afstemmen van de informatiebehoefte met deze betrokkenen. Alle betrokkenen moeten nut en noodzaak van planning en control tussen de oren hebben zitten. Het streven is dat we meer relevante informatie gaan verschaffen, en dat dit gelijk op gaat met het minder produceren van papier.

Leeswijzer

Dit document bestaat uit een aantal hoofdstukken die ingaan op de aanleiding en het doel van deze visie en waarin de achterliggende theorie wordt behandeld (hoofdstuk 1 tot en met 3). De lezer die zich wil concentreren op wat er de komende jaren concreet gaat gebeuren op het gebied van planning en control adviseren wij om met name hoofdstuk 4 en bijlage 4 te lezen.

In deze visie op planning en control worden achtereenvolgens de volgende onderwerpen behandeld:

Hoofdstuk 1 Inleiding

Het eerste hoofdstuk gaat in op het waarom van de voorliggende Visie op planning en control, waarbij (uiteraard) een link wordt gelegd met de lopende reorganisatie en andere reeds ingezette verbetertrajecten op het terrein van planning en control. Het doel van de Visie wordt toegelicht, voor wie het is geschreven en het belang om voldoende draagvlak te creëren bij het bestuur en de ambtelijke organisatie (leidinggevend en medewerkers, financiële medewerkers én niet-financiële medewerkers). Want alleen dan wordt planning en control iets ‘vanzelfsprekends’ in plaats van iets dat wordt opgelegd.

Hoofdstuk 2 Basisraamwerk planning en control

Aansluitend op de definitie van planning en control in hoofdstuk 1 wordt in dit hoofdstuk het theoretische kader uiteengezet waarbinnen onze visie op planning en control is opgesteld. Wij gaan uit van het zogenoemde ‘huis van planning en control’. Het fundament van dat huis houdt in dat het beheer op orde is. Het dak bestaat uit een viertal organisatieaspecten van planning en control (visie en doelstelling, strategie, besturingsmodel en managementfilosofie), terwijl de bouwstenen de vier elementen van planning en control zijn:

- Organisatie;
- Processen;
- Instrumenten;
- Rollen en gedrag.

Hoofdstuk 3 Planning en control in Haarlem

In dit hoofdstuk wordt een uitwerking gegeven waarom planning en control belangrijk is. Er wordt ingegaan op de planning en controlcyclus en de taken die de verschillende betrokkenen bij planning en control hebben. De verschillende taken van respectievelijk raad, college en ambtelijke organisatie leidt er toe dat ze behoefte hebben aan verschillende planning- en controlinstrumenten.

Hoofdstuk 4 Sterke punten en verbeterpunten planning en control

In een aantal bijeenkomsten met het ambtelijk management is geanalyseerd wat goed gaat in de huidige situatie van planning en control en waar verbeteringen moeten worden aangebracht. In dit hoofdstuk worden de resultaten van deze bijeenkomsten weergegeven.

Voorts worden de verbetermaatregelen genoemd die de komende jaren moeten worden genomen. Deze zijn geordend naar de in het 'huis van planning en control' onderscheiden elementen van planning en control (organisatie, processen, instrumenten en rollen en gedrag).

Hoofdstuk 5 Implementatie; planning en communicatie

De voorgenomen verbetermaatregelen kunnen niet van vandaag op morgen worden ingevoerd. Zowel vanwege de forse druk die reeds op de organisatie staat (externe instroomstop, transitie naar de nieuwe organisatie) als vanwege een zorgvuldige inbedding van planning en control in de werkprocessen, moet voortvarend maar ook realistisch worden gewerkt aan de implementatie van de maatregelen. Het neemt een periode van drie jaar in beslag voordat de verbetermaatregelen uit deze Visie volledig zijn ingevoerd. Wel verwachten wij dat de resultaten daarvan op het gebied van planning en control vanaf 2008 zichtbaar worden. Over hetgeen is bereikt op het gebied van planning en control en wat er nog moet gebeuren, zal jaarlijks worden gerapporteerd bij de kadernota.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding voor een visie op planning en control

De andere organisatie

In De andere organisatie (januari 2007), het Masterplan waarin de hoofdlijnen voor de lopende organisatieverandering uiteen worden gezet, wordt de verbetering van de bedrijfsvoering genoemd als een belangrijke reden voor die organisatieverandering. “Een gemeente die sterker wil sturen op het bereiken van maatschappelijke resultaten, dient de bedrijfsvoering op orde te hebben. Daarbij draait het zowel om de planning en controlinstrumenten als om een adequaat gebruik daarvan en een sterke control die hierop toeziet. Daarnaast constateren we dat de afspraken over ambtelijke en bestuurlijke verantwoordelijkheden, mandaten en budgetten soms niet scherp genoeg zijn.”¹

“In een organisatie waarin sturen op prestaties en resultaten centraal staat is een goede bedrijfsvoering een noodzakelijke voorwaarde. Een goede bedrijfsvoering vormt de basis van een effectieve en efficiënte organisatie. De bedrijfsvoering dient waar mogelijk centraal te zijn georganiseerd op basis van één planning- en controlcyclus. Centralisatie/concentratie van de middelenfuncties, heldere budgetverantwoordelijkheden en een goede beheersing van programma's en projecten vormen wezenlijke onderdelen van de bedrijfsvoering.”²

Zowel bij het bestuur als de organisatie bestaat behoefte aan:

- Aanscherping en verduidelijking van de afspraken die gelden voor de inrichting (organisatie, instrumenten, processen en rollen en gedrag) van planning en control;
- Verduidelijking van afspraken over de taken en verantwoordelijkheden op het gebied van planning en control (raad, college, directieteam, afdelingshoofden en medewerkers);
- Verduidelijking van de verdeling van de ambtelijke verantwoordelijkheden op het gebied van planning en control (hoofdafdelingen/bedrijfsbureaus, Servicedienst en Concernstaf).

Gegeven deze wensen en behoefte is het nodig om een visie te formuleren op planning en control.

Uitgangspunt van de voorliggende visie op planning en control is de nieuwe organisatie zoals uiteengezet in het Masterplan. Deze visie kent inhoudelijk raakvlakken met een aantal andere projecten die op dit moment worden uitgevoerd:

- Verbetering van de informatiewaarde van de programmabegroting (project in opdracht van de raad en het college)³;
- Herziening van de Financiële beheersverordening gemeente Haarlem (art. 212);
- Uniformering van de gemeentelijke administratie (rekeningschema, verrekensystematiek), centraliseren van middelenfuncties en actualiseren van budgethoudersregeling;
- Herontwerp van het begrotingsproces.

1.2 Doel van de visie op planning en control, doelgroep van de visie en implementatie

Het doel van dit document is om een heldere visie op planning en control neer te zetten waardoor een gemeenschappelijk kader binnen Haarlem wordt verkregen en de benodigde maatregelen weer te geven die er toe leiden dat binnen een periode van 3 jaar daadwerkelijk op output en prestaties gestuurd wordt. Wij verwachten dat de resultaten van de verbetermaatregelen vanaf 2008 zichtbaar worden.

In die situatie zullen bestuur en organisatie beter dan nu in staat zijn systematisch te sturen en beheersen, want:

- De processen van de organisatie zijn inzichtelijk voor betrokkenen;
- De organisatie werkt doelgericht, doelmatig en doeltreffend aan de realisatie van beleidsdoelstellingen;
- De informatievoorziening aan management en bestuur over producten, inzet van middelen, maatschappelijke effecten is relevant, inhoudelijk juist, volledig en op tijd;
- De bestaande risico's (financieel, maatschappelijk, politiek) zijn inzichtelijk en worden zodanig beheerst dat, waar mogelijk, maatregelen worden genomen om het optreden ervan te voorkomen en dat als (ondanks deze maatregelen) het risico daadwerkelijk optreedt, de omvang ervan aanvaardbaar is respectievelijk er voldoende financiële middelen beschikbaar zijn om dat op te kunnen vangen.

¹ Masterplan De andere organisatie (januari 2007), blz. 6

² Masterplan De andere organisatie (januari 2007), blz. 9

³ Projectopdracht informatiewaarde Planning- & Controlinstrumenten, brief van de concerncontroller d.d. 6 november 2006 aan o.a. de commissie Bestuur (CS/CF 2006/138)

In deze nota wordt duidelijkheid verschaft over de wijze waarop planning en control binnen Haarlem wordt georganiseerd, welke processen worden doorlopen, welke instrumenten worden gehanteerd en wat de gewenste rollen en gedrag van de verschillende betrokkenen zijn.

Daarmee geven wij tevens aan voor wie deze visie is geschreven, namelijk voor iedereen die een rol heeft binnen planning en control. En dat zijn het bestuur (gemeenteraad, raadscommissies en college van B&W), de directie, managers van de hoofdafdelingen, leidinggevendenden, projectleiders en andere medewerkers van de gemeente Haarlem.

Invoering van de maatregelen die in deze visie aan de orde komen, kan niet van vandaag op morgen. Bij de totstandkoming van deze visie is aandacht besteed aan het creëren van draagvlak bij de betrokkenen bij planning en control (bestuurlijk, ambtelijk). En dat zal nog in sterkere mate nodig zijn bij de implementatie van de visie en de voorgenomen maatregelen. Want alleen op die manier kan planning en control iets ‘vanzelfsprekends’ krijgen en ‘tussen de oren’ van mensen gaan zitten.

Planning en control is geen doel op zich, maar een hulpmiddel. Het bestuur moet met behulp van planning en control in staat worden gesteld om te besturen en het management om uitvoering te geven aan de realisatie van beleidsdoelstellingen. Op het moment dat planning en control die rol vervult, en dat ook door betrokkenen wordt onderkend, zal het proces van planning en control als zinvol in plaats van lastig worden ervaren.

Intermezzo ‘Spiegel’

De volgende citaten kenmerken de huidige situatie in Haarlem:

- a) "Als manager wil ik wel tijdig sturen, maar ik heb geen informatie over de output en geen inzicht in mijn budgetten. Dus hoe kan ik nu sturen?" (een afdelingsmanager)
- b) "De cijfers in deze conceptrapportage zijn al een paar keer gewijzigd. Ik kan dit niet met droge ogen voorleggen aan het bestuur terwijl ik er zelf geen vertrouwen heb. Het lijken verdorie wel dagkoersen." (een directielid)
- c) "We willen die aanvullende stukken ook graag ontvangen. Want ik kan op basis van het dit voorstel niet controleren of uw verhaal juist is." (een raadslid tegen een collegelid)
- d) "Vanuit het concern blijven ze om informatie vragen, en altijd op het laatste moment." (een medewerker van een sector)
- e) "Ik heb wel eens het gevoel dat de sectoren (hoofdafdelingen) alles bij ons over de schutting gooien, met de gedachte ‘concern, zoek het zelf maar uit.’" (een medewerker van de Concernstaf)

Met voorgaande en andere aspecten is rekening gehouden bij het opstellen van de verbetermaatregelen 2007 - 2009 die u als bijlage bij deze Visie op planning en control aantreft. De gemeentebrede organisatieverandering (De andere organisatie) en meer specifiek de verbetermaatregelen omtrent planning en control zijn er voor bedoeld dergelijke citaten tot het verleden te laten behoren.

1.3 Definiëring van planning en control en bedrijfsvoering

In het Masterplan worden zowel het goed functioneren van planning en control als het op orde zijn van de overige aspecten van de bedrijfsvoering genoemd als noodzakelijke voorwaarden om te komen tot de gewenste organisatie; extern goed georiënteerd, eenheid van bestuur en beleid en intern goed georganiseerd. Om helder te maken wat wij onder de begrippen planning en control en bedrijfsvoering verstaan, en wat de relatie is tussen deze twee begrippen, volgt in deze paragraaf een korte toelichting.

Planning en control

Planning en control definiëren⁴ we als het geheel van activiteiten dat uitgevoerd moet worden om duidelijk te maken wat er in een bepaalde periode moet gebeuren als uitkomst van een bestuurlijk proces (*planning*), de (voortgangs)rapportage(s) daarover en de benodigde bijsturing, en uiteindelijk de verantwoording over de behaalde resultaten aan het bestuur (*control*). Binnen planning en control zijn daarmee twee belangrijke processen onlosmakelijk met elkaar verbonden: plannen en beheersen.

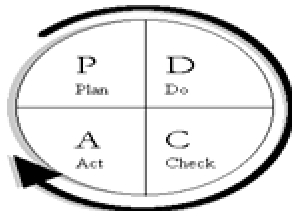
Planning en control is het terrein van zowel bestuur als management. Het geeft aan welke richting de organisatie uit moet; bestuur en management moeten ervoor zorgen dat de koers wordt uitgezet en dat er sprake is van samenhang. Planning en control is een hulpmiddel bij:

- de relatie tussen bestuur en samenleving. Bestuurders (en vaak ook managers) nemen deel aan het maatschappelijk debat en leggen ten opzichte van de samenleving verantwoording af over de keuzes die worden overwogen of gemaakt zijn;
- de relatie tussen organisatie en samenleving. Door het handelen van de gemeente wordt ingegrepen in de samenlevingen en worden maatschappelijke processen beïnvloed. Dit kan door het stellen van regels, verstrekken van subsidies, zelf producten en diensten voortbrengen, zeggenschap in organisaties verwerven, monitoren en informeren;
- de relatie tussen bestuur en management en de organisatie. Bestuur en management sturen de organisatie aan, en dragen zorg voor de interne coördinatie.

In Haarlem kennen we evenals in andere gemeenten de planning- en controlcyclus. Dit is een voortschrijdend samenhangend besluitvormingsproces dat is gericht op de uitvoering van beleidsdoelen. Het cyclische karakter blijkt uit de jaarlijks terugkerende heroriëntatie van voorgenomen beleid, waardoor het mogelijk wordt beleidsdoelen bij te stellen als blijkt dat daartoe aanleiding bestaat. In de cyclus zijn de volgende elementen te onderscheiden:

- Taakstellingen en normen: welke diensten wil de gemeente leveren, welke diensten moet de gemeente leveren en welke middelen zijn daarvoor beschikbaar? De instrumenten bij het bepalen daarvan zijn het collegeprogramma, de kadernota, het Investeringsplan en de programmabegroting;
- Rapportage en verantwoording: loopt alles volgens plan en zijn er nieuwe ontwikkelingen? Daarover wordt gerapporteerd in bestuursrapportages en jaarverslag;
- Bijsturing en evaluatie.

Schematisch kan planning en control als volgt worden weergegeven:



Voor dit besturingsconcept is van belang dat:

- in de *plan*-fase het gewenste resultaat goed wordt omschreven;
- in de *do*-fase duidelijk is welke acties nodig zijn om dat resultaat te halen;
- in de *check*-fase de gevolgen van de genomen acties duidelijk zijn vast te stellen;
- in de *act*-fase de eventueel noodzakelijke aanpassingen helder kunnen worden afgeleid.

De wettelijke basis voor planning en control is verankerd in onder meer de Gemeentewet (waaronder het dualisme), de Wet Financiering Decentrale Overheden, het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV), en in door de raad vastgestelde verordeningen als de Financiële verordening (ex. artikel 212 Gemeentewet), de Controleverordening (ex. artikel 213 Gemeentewet) en de Verordening periodieke doorlichtingen (ex. artikel 213a Gemeentewet).

Bedrijfsvoering

Het begrip *bedrijfsvoering* omschrijven we in navolging van het rijk⁵ als de sturing en beheersing van bedrijfsprocessen om de beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren. Het gaat hierbij om sturing en beheersing

⁴ Met deze definitie sluiten we nauw aan bij het handboek Gemeentefinanciën door Bonnema, Cuppen e.a. (2001)

⁵ Het referentiekader mededeling over de bedrijfsvoering, Ministerie van Financiën (2002)

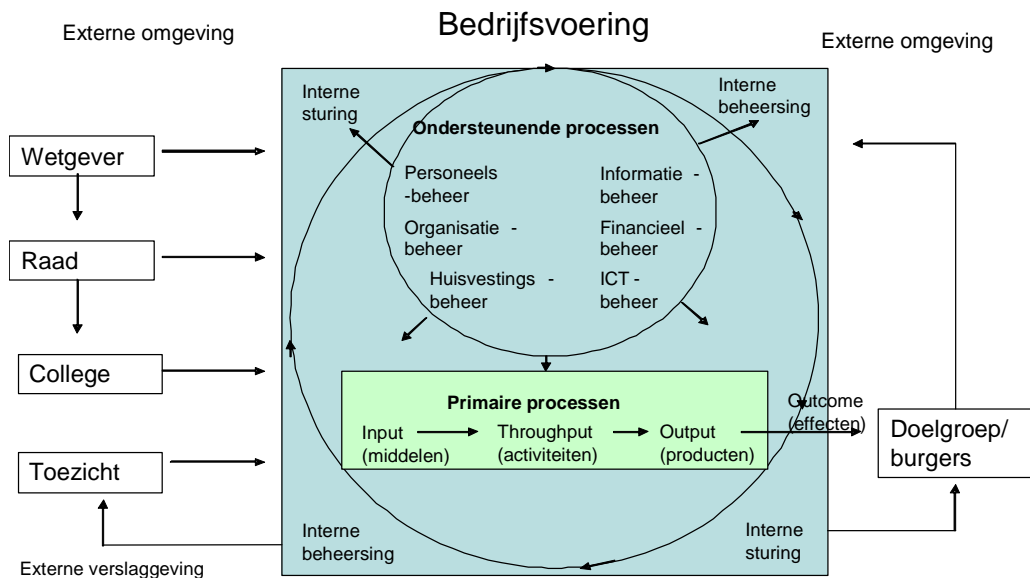
van zowel de primaire processen (de ontwikkeling, aansturing en uitvoering van beleid) als van de processen die hiervoor faciliterend zijn. Bij dit laatste kan ten minste worden gedacht aan de zogenoemde PIOFACH-functies⁶.

Kernbegrippen in deze definitie zijn sturing en beheersing. Onder *sturing* wordt verstaan het proces waarbij richting wordt gegeven aan een organisatie om de beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren. Bij sturing gaat het om gestructureerd richting geven, ofwel het maken van keuzes aan de hand van een (gewenst) beleid van de (toekomstige) werkelijkheid en het vertalen van die keuzes in plannen, acties, activiteiten en handelingen

Onder *beheersing* wordt verstaan het proces met een stelstel van maatregelen en procedures om vast te stellen of de uitvoering in overeenstemming is en blijft met de gemaakte plannen en zonodig maatregelen voor bijsturing te treffen om de beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren. Bij beheersing gaat het erom om de organisatie 'op koers te houden'.

Uit de definitie blijkt dat bedrijfsvoering extern is gericht (op het realiseren van beleidsdoelstellingen) met een sterke focus op interne sturing en beheersing. Bedrijfsvoering is primair het terrein van het management/de organisatie.

Beleid en bedrijfsvoering hangen met elkaar samen; de bedrijfsvoering is erop gericht de beleidsdoelstellingen te realiseren. De kwaliteit van de bedrijfsvoering geeft echter nooit zekerheid over het realiseren van de beleidsdoelstellingen. De bedrijfsvoering zegt immers niets over de inhoud van het beleid maar zegt iets over de wijze van de totstandkoming en de uitvoering ervan. In onderstaand plaatje wordt het begrip bedrijfsvoering toegelicht en de relatie tussen bedrijfsvoering en de externe omgeving:



Bron: Meer voor minder, Rekenkamercommissie gemeente Utrecht (2003)

De relatie tussen de begrippen planning en control en bedrijfsvoering

Het geven van sturing en beheersing aan primaire en ondersteunende processen om de beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren is natuurlijk niets nieuws. Voor het geven van die sturen en beheersing zijn instrumenten nodig, waaronder planning en control. Bedrijfsvoering is iets wat 'binnenshuis' gebeurt. Het betreft het transformatieproces van middelen tot producten, dus de werkprocessen.

Planning en control is gericht op kaderstelling, sturing en beheersing van bedrijfsprocessen, zodat de gemeente de goede dingen doet (die wat vraag) en een efficiënte uitvoering waarborgt en risico's minimaliseert. Planning en control richt zich tevens op het maatschappelijk proces; hoe werkt het binnenshuis tot stand gebrachte product door in wat zich in de samenleving afspeelt, het heeft een maatschappelijk effect.

Planning en control slaat hiermee een brug naar formulering van doelstellingen door de gemeenteraad en bedrijfsvoering door college en directie.

⁶ PIOFACH staat voor Personeel, Informatie, Organisatie, Financiën, Automatisering, Communicatie en Huisvesting.

2. Het basisraamwerk van planning en control

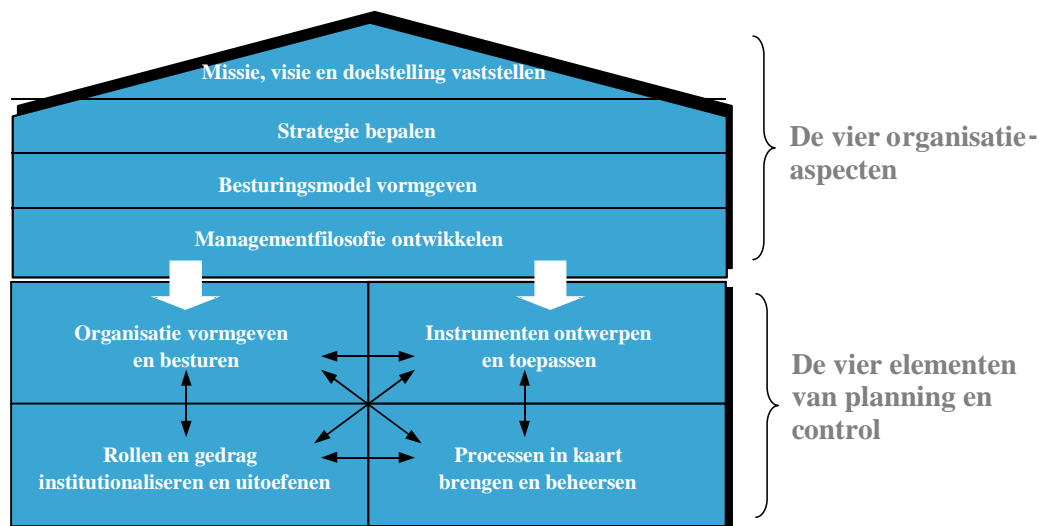
In deze visie wordt gebruikgemaakt van een door adviesbureau PricewaterhouseCoopers (PwC) geformuleerde visie op planning en control bij gemeenten. Deze visie is door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties overgenomen en is bekend als het werkmodel van planning en control uit de ‘Responsscan’.

De uitdaging voor overheidsorganisaties om planning en control te optimaliseren, wordt gevormd door het in onderlinge samenhang verder uitwerken van de vier elementen van planning en control. Het betreft:

- Organisatie van planning en control vormgeven en besturen;
- Processen in kaart brengen en beheersen;
- Het planning- en controlinstrumentarium ontwerpen en toepassen;
- Rollen en gedrag institutionaliseren en uitoefenen.

De vier elementen van planning en control, aangevuld met beleid en doelstellingen en besturing (visie, doelstelling, strategie, besturingsmodel en managementfilosofie), vormen de bouwstenen van het basisraamwerk planning en control. Uitgangspunt is dat het beheer (het fundament) op orde is.

Onderstaande figuur (dat we verder het ‘huis van planning en control’ zullen noemen) geeft de belangrijkste elementen/onderdelen van planning en control binnen een gemeente grafisch weer.



BEHEER OP ORDE

2.1 De vier organisatieaspecten

De organisatieaspecten vallen grotendeels binnen het domein van de politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheid. In Haarlem zijn de lange termijn visie voor de gemeente en vertaling daarvan naar concrete doelstellingen vastgelegd in het Coalitieakkoord, meerjarige beleidsprogramma's, beleidsnota's en de programmabegroting. Het besturingsmodel heeft betrekking op de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden tussen raad, commissies, college en ambtelijke organisatie.

De organisatieaspecten worden voor onze Visie op planning en control als een gegeven beschouwd. Zij zijn bepalend voor de uitwerking van de elementen van planning en control zoals die in de volgende paragraaf worden beschreven.

2.2 De vier elementen uit het huis van planning en control

De vier elementen van planning en control worden in deze paragraaf kort toegelicht. Hierbij merken we op dat deze elementen elkaar kunnen overlappen.

Organisatie

De organisatie waarbinnen planning en control wordt uitgevoerd, is van invloed op de mate van succes. Het vormgeven van de organisatie houdt onder andere in het definiëren van planning en controlfuncties binnen de organisatie, inclusief de plaats van deze functies in de organisatie en de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van deze functionarissen.

Planning en control moeten goed worden verankerd in de organisatie, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Betrokkenheid van bestuur en management is een vereiste om te kunnen spreken van goede besturing en beheersing. Beleid en financiën moeten in de planning- en controlcyclus meer in samenhang aandacht krijgen. De beschikbare en te ontwikkelen beleidsvisies op de diverse beleidsvelden moeten worden vertaald in meetbare, realistische en tijdsgebonden doelen met daaraan gekoppeld het middelenbeslag (niet alleen het geld).

Processen

Bij processen gaat het om de vraag of de processen van de planning- en controlcyclus (van Kadernota tot en met jaarverslag) goed zijn georganiseerd en of deze in de tijd en inhoudelijk op elkaar aansluiten. Het proces van planning en control moet zodanig in elkaar passen, dat de gewenste informatie op het juiste moment bij de juiste mensen beschikbaar komt. De planning- en controlcyclus moet 'een ronde cirkel' zijn (zie ook hoofdstuk 2). De planning- en controlcyclus moet worden gevoed door de visie, de doelstelling, de strategie, het besturingsmodel en de managementfilosofie (integraal management) van de organisatie.

Instrumenten

Hierbij gaat het over de kwaliteit van de gebruikte planning- en controlinstrumenten (zoals kadernota, programmabegroting, productenraming, tussenrapportages, managementrapportages e.d.), de mate waarin deze samenhang vertonen en zijn toegesneden op de behoeften van raad, college en ambtelijke organisatie. Er dient goed te worden nagedacht over de vraag of de instrumenten meerwaarde leveren.

Het planning- en controlinstrumentarium vormt de 'gereedschapskist' voor een professionele planning en control. Bestuurders dienen daarbij in staat te worden gesteld de gewenste koers en effecten te bepalen. De verantwoordelijk manager moet over de instrumenten kunnen beschikken om de prestaties van zijn organisatieonderdeel ook daadwerkelijk en effectief te kunnen meten, volgen en beheersen. Besef daarbij dat juist in een overheidsorganisatie niet alles is te meten. Dus: bedenk een beperkt aantal indicatoren die daadwerkelijk het niveau van de (beïnvloedbare) prestaties in beeld brengen en accepteer dat niet alles op output is te sturen, maar dat je soms ook gebruik moet maken van input of procesgegevens.

Rollen en gedrag

De wijze van leiding geven bepaalt in hoge mate de feitelijke werking van planning en control in de gemeentelijke organisatie. In het expliciteren van rollen en gedrag, het trainen en elkaar daarop aanspreken wordt planning en control persoonlijk. Rollen en gedrag vormen daarmee het 'kloppend hart' van de planning- en controlsystematiek. Planning en control moet een zaak zijn van de hele organisatie: ambtenaren en bestuurders. Uit diverse onderzoeken blijkt dat juist gedrag- en cultuuraspecten het invoeren van adequate planning en control belemmeren. Dat impliceert dat aan dit onderdeel van planning en control veel aandacht moet worden geschonken.

Ten slotte

Het is van belang voor ogen te houden dat planning en control geen doel op zich is. Het bestuur moet met behulp van planning en control in de gelegenheid worden gesteld om te besturen en het management om uitvoering te geven aan de besluiten van het bestuur.

Planning en control is er voor het bestuur, management en medewerkers en dat betekent dus afstemmen van de informatiebehoefte met deze betrokkenen (zie ook hoofdstuk 2). Het beleid wordt zoveel mogelijk Specifiek, Meerbaar, Accceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden (SMART) geformuleerd.

Alle betrokkenen moeten nut en noodzaak van planning en control tussen de oren hebben zitten (we moeten voorkomen dat niet gedrag en cultuur wordt verbeterd maar dat er wordt gevluht in de richting van de instrumenten). Het streven blijft dat we meer relevante informatie gaan verschaffen, en dat kan gelijk opgaan met het opleveren van minder papier.

Intermezzo ‘Beheer Openbare Ruimte’

De raad van de gemeente Haarlem stelt, als volksvertegenwoordiging, de kaders op hoofdlijnen op voor Beheer Openbare Ruimte (BOR). In het meerjarenbeleid, de kadernota en de programmabegroting geeft zij aan welk kwaliteitsniveau zij wenst. Op basis van met name zicht-/beeldbestekken kunnen gedifferentieerde doelen SMART worden geformuleerd. Gedifferentieerd in die zin dat voor het centrum van Haarlem een ander kwaliteitsniveau kan worden afgesproken dan voor Schalkwijk. De doelen zullen worden beschreven in termen van maatschappelijke effecten en prestaties (output). De programmabegroting laat duidelijk zien wat de kosten en investeringen meerjarig zijn om deze gedifferentieerde kwaliteitsniveaus te kunnen behalen.

Het college dient dit beleid uit te voeren. In de productenraming zal zij per product aangeven welke doelen zij wil bereiken, wat ze daarvoor gaat doen en wat het mag kosten. De relevante hoofdafdelingen werken dit vervolgens verder uit in afdelingsplannen. Tijdens de uitvoering van het beleid c.q. de plannen, worden tussentijds (maandelijks) verschillenanalyses gemaakt die laten zien of de voortgang in prestaties en financiën conform de planning is. Bij afwijkingen worden door de budgethouder (integraal manager) de oorzaken geanalyseerd en, voorzover beïnvloedbaar, wordt vervolgens aantoonbaar bijgestuurd. De informatievoorziening aan de budgethouder is tijdig en kwalitatief gedegen. Over de koppeling tussen prestaties en financiën wordt betrouwbare en juiste informatie verstrekt. Dit om te voorkomen dat het overhouden van geld leidt tot tevredenheid terwijl de helft van de werkzaamheden niet is uitgevoerd en de doelen omtrent BOR dus niet zijn behaald. Rollen en gedrag (zoals het maken van verschillenanalyses, bijsturen, elkaar aanspreken etc.) vormt het kloppende hart van planning en control. Planning en control moet tussen de oren zitten.

Over de tussentijdse voortgang wordt verantwoording afgelegd in managementrapportages en bestuursrapportages. Voor eventuele begrotingswijzigingen wordt in de budgethoudersregeling aangegeven wanneer deze wijziging aan de raad of aan het college dient te worden voorgelegd.

Jaarlijks legt het College door middel van het jaarverslag (jaarrekening) verantwoording af aan de raad en kan de raad haar controlerende taken uitvoeren. Alle planning- en controlinstrumenten dienen samenhang te vertonen en consistent te zijn waarbij het jaarverslag (jaarrekening) input levert voor de kadernota zodat de ‘cirkel’ (plan-do-check-act) rond is. De kadernota bevat voorstellen voor nieuw beleid, informatie over de knelpunten in bestaand beleid en het actualiseren van het bestaande investeringsprogramma.

Planning en control is een hulpmiddel om de doelen op het gebied van de openbare ruimte te behalen waarbij planning en control er voor iedereen is (van raad tot en met medewerker).

3. Planning en control in Haarlem

3.1 De cyclus van planning en control

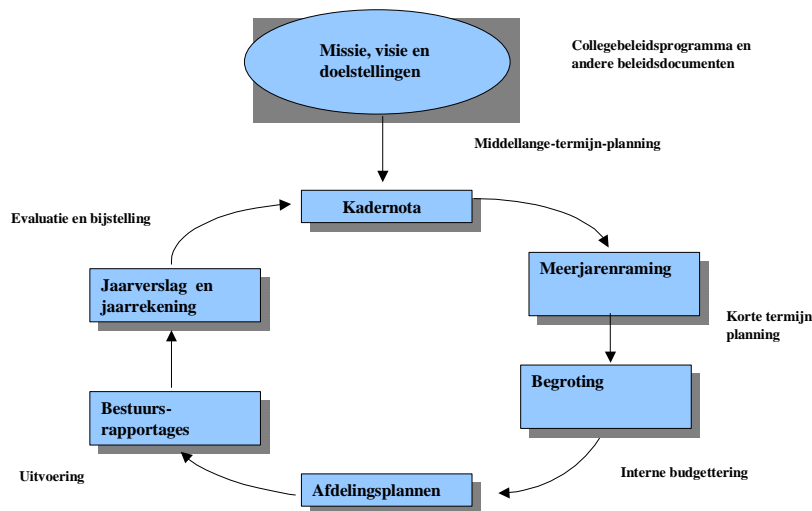
Zoals eerder gemeld, kennen we in Haarlem de planning- en controlcyclus.

In de cyclus zijn de volgende elementen en bestuurlijke documenten te onderscheiden:-

- Taakstellingen en normen: welke diensten wil de gemeente leveren, welke diensten moet de gemeente leveren en welke middelen zijn daarvoor beschikbaar? De instrumenten bij het bepalen daarvan zijn het collegeprogramma (in principe eens in de vier jaar, bij aanvang van een nieuwe collegeperiode), de kadernota en het Investeringsplan (jaarlijks in juni).de programmabegroting (jaarlijks in november) en andere beleidsdocumenten;
- Rapportage en verantwoording: loopt alles volgens plan en zijn er nieuwe ontwikkelingen? Daarover wordt gerapporteerd in bestuursrapportages(twee maal per jaar, in de lente en in de herfst) en jaarverslag (jaarlijks in mei/juni volgend op het begrotingsjaar);
- Bijsturing en evaluatie.

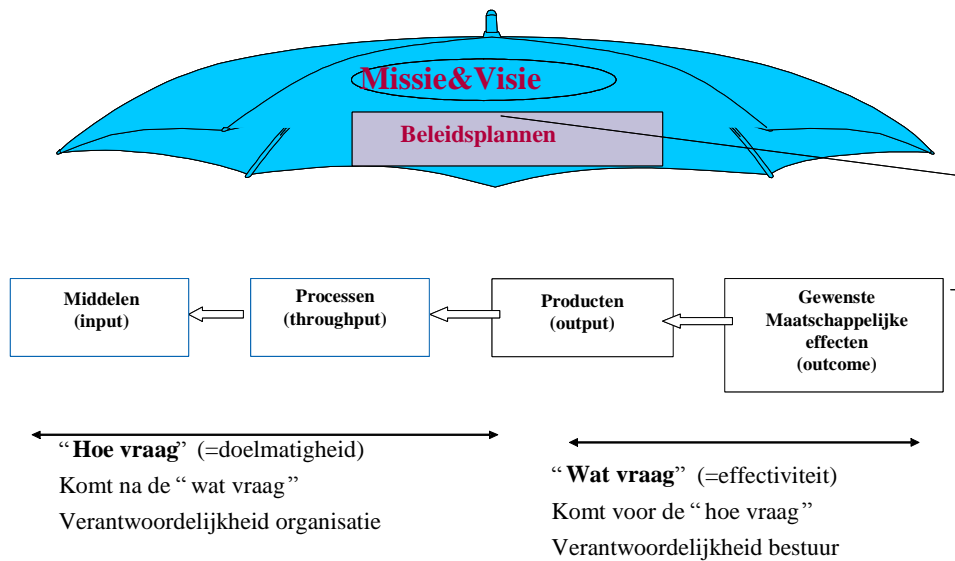
De verschillende instrumenten zijn enerzijds zelfstandige producten, maar maken anderzijds deel uit van de totale cyclus. Dat wil zeggen dat de instrumenten op elkaar moeten aansluiten waardoor er een voortschrijdend beeld ontstaat, gefocust op het realiseren van de door het bestuur vastgestelde doelen.

Onderstaande afbeelding toont de jaarlijkse planning- en controlcyclus in onze gemeente.



3.2 De uitgangspunten van planning en control

Bij het (be)sturen van de gemeente moet de belangrijkste denkrichting zijn het benoemen van de beoogde maatschappelijke effecten en het vertalen daarvan in producten, in werkprocessen en inzet van middelen. De effectiviteit slaat op de relatie tussen de effecten en de *output* (= doeltreffendheid). De effectiviteit is groter naarmate men bij een gegeven hoeveelheid *output* meer effecten (*outcome*) bereikt. De efficiency slaat op de verhouding tussen de productie en middeleninzet (= doelmatigheid).



a. Gewenste effecten

Het bestuur neemt, met inachtneming van de wettelijke eisen, op voorstel van de organisatie, de besluiten over de gewenste effecten op het gebied van bijvoorbeeld veiligheid. De besluiten worden genomen in de context van de beschikbare middelen en het gewenste belastingniveau.

In de planning en controlcyclus is het belangrijk dat deze effecten vanuit verschillende gezichtspunten (geld, kwaliteit, klanten, etc.) meetbaar worden geformuleerd.

b. Producten

De gewenste effecten moeten worden bereikt met door de gemeente Haarlem gerealiseerde producten.

Bijvoorbeeld het gewenste veiligheidsniveau wordt mede bepaald door de inzet op handhaving. Het bestuur besluit, na advies van de organisatie, welke producten met welke kwaliteit en hoeveelheid worden ingezet.

c. Proces

De organisatie is primair verantwoordelijk voor het maken van de producten c.q. het zorgen voor de dienstverlening. Om de producten te maken, zullen processen worden ingericht. Immers, het resultaat van een proces is het product. Het is daarbij belangrijk te weten waar je in het proces goed in moet zijn om doelmatig en effectief de producten te maken. Deze kritische succesfactoren moeten worden benoemd en vertaald in prestatie-indicatoren.

Een prestatie-indicator zegt iets over de geleverde prestatie in relatie tot de doelstelling. Het definiëren van een prestatie-indicator gebeurt door het kwantificeren van een prestatie en de bijbehorende doelstelling.

d. Input van middelen

In het productieproces worden middelen ingezet (geld, informatie, tijd, automatisering, huisvesting, etc.).

Het bestuur besluit bij de vaststelling van de begroting hoeveel middelen voor welk doel worden ingezet. De organisatie is ervoor verantwoordelijk dat de ingezette middelen binnen het beschikbare budget blijven, dan wel tijdig te rapporteren als dit niet mogelijk is.

De ideale sturing is die op beoogde effecten. Is sturing op effecten mogelijk, dan volgt ook besluitvorming over de producten, proces en middelen. In de praktijk zal het om een aantal redenen (causaliteit, meetbaarheid, etc.) niet altijd eenvoudig zijn meetbare effecten te benoemen. In dat geval zal moeten worden gestreefd om op basis van kwantitatieve en kwalitatieve *output*-indicatoren te sturen op de productie. Is de output niet meetbaar dan moet vervolgens worden gestuurd op de richting van de processen.

3.3 Actoren bij de planning en control

Planning en control is van belang voor burgers, de raad, het college en de ambtelijke organisatie. In deze paragraaf van de Visie benoemen we deze actoren, en gaan we in op de verschillende rollen die zij hebben en ten opzichte van elkaar innemen. Daar hangen specifieke bevoegdheden en verantwoordelijkheden mee samen, reden waarom de informatiebehoefte per actor verschilt.

In deze paragraaf zijn de wetgever, het rijk en andere toezichthouders waaraan de gemeente (verantwoordings-) informatie moet verschaffen (zie ook het schema in hoofdstuk 1) buiten beschouwing gelaten.

3.3.1 De burger

Rol

De burgers geven aan de door hen gekozen gemeenteraad een machtiging af 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. Verondersteld wordt dat met name bij de verkiezingen de burger de raad en de politieke partijen afrekent op hun prestaties.

Informatiebehoefte

De rol van de burger heeft consequenties voor de informatievoorziening. De instrumenten (en producten) die onderdeel uitmaken van de planning en controlcyclus en extern gericht zijn, moeten duidelijk en toegankelijk zijn. Voor zover dit niet of in mindere mate mogelijk is, kan gewerkt worden met een populaire versie, folder of samenvatting.

Sturings- en meetpunten

Wat merkt de burger van planning en control? De resultaten en prestaties zijn voor de burger het meest tastbaar en dus waar het uiteindelijk allemaal om gaat: de inrichting van de stad, voorzieningen, dienstverlening, maar ook de losliggende stoeptegels en het aantal bloembakken. Klanttevredenheidsonderzoeken, wijkmonitoren, omnibusenquête en het meldpunt openbare ruimte kunnen hierover waardevolle informatie geven.

Betrokken instrumenten

De volgende instrumenten zijn met name relevant voor de burger: de beleidsplannen, Coalitieakkoord, kadernota, Investeringsplan, programmabegroting, (burger)jaarverslag en wijkplannen. In het verlengde hiervan spelen de verkiezingsprogramma's van de partijen en diverse instrumenten in de meningspeiling (ten behoeve van raad en college) een rol. Dit stelt eisen aan toegankelijkheid en de opzet/inrichting van deze instrumenten en/of aan de publicaties die de voor de burger relevante delen van de planning en control producten samenvatten.

3.3.2 De raad

Rol

De raad is 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? En bovendien geldt hier het gezegde: wie bepaalt, betaalt. De raad stelt de middelen beschikbaar. Uiteraard met inachtnaam van de voorwaarden die derden, met name het rijk en de provincie, stellen aan de inzet van door hen beschikbaar gestelde middelen.

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 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. Wat betreft verantwoordelijkheden en bevoegdheden kan de rol van de raad als volgt worden getypeerd.

Volksvertegenwoordigend:

- Vertegenwoordigen van de burgers;
- Zicht houden op de lokale gemeenschap en opvattingen van burgers;
- Signaleren van problemen;
- Initiatiefrecht: naar aanleiding van signalen van burgers beleid initiëren;
- Contact houden met maatschappelijke organisaties.

Kaderstellend:

- 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;
- Sturen op hoofdlijnen; bovendien geeft de raad aan wat de hoofdlijnen zijn waarop men wenst te sturen en welke informatie men daarvoor nodig heeft;
- Vaststellen van verordeningen. Bijvoorbeeld de verordening over financieel beleid, financieel beheer en financiële organisatie conform artikel 212 Gemeentewet. Met deze verordening heeft de raad de kaders voor doelmatigheid, doeltreffendheid, verantwoording en controle vastgelegd;
- Aan de hand van de uitvoering en realisatie van de beleidsdoelen, bijstelling bepalen;
- Vaststellen van beleidskaders over de paragrafen in de begroting en kaders voor rechtmatigheid en controle daarop;
- Budgetrecht: vaststellen budgettaire kaders (baten en lasten van programma's).

Controlerend:

- Controleren van het college;
- Budgetrecht: nazien op budgettaire kaders en het college aanspreken wanneer uitgaven overschreden worden;
- Toetsen van de doelmatigheid van de uitvoering, de doeltreffendheid van het beleid en de rechtmatigheid van de uitgaven.

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 er 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 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 en in het protocol actieve informatieplicht.

Sturings- en meetpunten

De sturing van de raad (in het kader van planning en control) vindt vooral 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 prestatie-indicatoren.

Betrokken instrumenten

De instrumenten voor de burger staan direct ook ten dienste van de raad om invulling te kunnen geven aan hun rollen (programmabegroting, kadernota, bestuursrapportages en programmarekening). In het kader van de controlerende rol heeft de raad daarnaast de beschikking over de Rekenkamercommissie en de accountant.

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

De raad wijst een accountant aan die de jaarrekening controleert (artikel 213 Gemeentewet). Deze controle mondt uit in het uitbrengen van een verslag van de bevindingen en het verstrekken van een

accountantsverklaring. De accountantsverklaring geeft vanaf de jaarrekening 2004 niet alleen meer aan of de jaarrekening een getrouw beeld geeft van baten en lasten, maar ook of de baten en lasten en mutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen. Daarbij gaat het om financiële rechtmatigheid. De raad kan de accountant verder inschakelen voor advieswerkzaamheden inzake rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid.

3.3.3 Het college

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 of andere beleidsinstrumenten, bijvoorbeeld het verstrekken van subsidies of uitkeringen.

Uitvoerend:

- Formuleren, uitvoeren en evalueren van beleid en het toezicht houden op de uitvoering;
- Ontwikkelen per programma-indicatoren met betrekking tot beoogde maatschappelijke effecten en te leveren goederen en diensten (de raad stelt een en ander vast);
- Verzamelen en vastleggen van gegevens over geleverde goederen en diensten en de maatschappelijke effecten;
- Vaststellen van regels die waarborgen dat uitvoering van begroting rechtmatig, doelmatig en doeltreffend verloopt;
- Aansturing van de algemeen directeur op de inzet van de organisatie;
- Verantwoordelijk voor de inrichting van de bedrijfsvoering binnen de financiële en beleidsmatige kaders van de raad;
- Concentratie van bestuursbevoegdheden; bijv. vaststellen beleidsregels en treffen van beschikkingen;
- Inspelen op externe en interne financiële ontwikkelingen en risico's.

Verantwoording aflegend:

- Rapporteren 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);
- Actieve informatieplicht aan de raad.

Controlerend:

- Toezien op uitvoering beleid door ambtelijke organisatie;
- Bewaken van financiële positie en toezien op de uitvoering van de begroting.

De burgemeester heeft als voorzitter van het college en de raad een coördinerende rol. Binnen de planning en controlcyclus heeft de burgemeester daarbij een eigenstandige rol als bewaker van procedures, burgerparticipatie en de afstemming van beleid. In het afleggen van verantwoording over zijn rol maakt de burgemeester gebruik van het burgerjaarverslag.

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 vooral op het niveau van de programma's en beleidsvelden en het college moet de raad dan ook op het niveau van de programma's en beleidsvelden informeren en hierover verantwoorden. Hier wordt dus een verbaalslag gevraagd.

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. Het is van belang dat prestatie-indicatoren worden gebruikt waarop gestuurd en gecontroleerd kan worden.

Betrokken instrumenten

Het college bedient zich bij de invulling van zijn rol van aanvullende instrumenten als de managementrapportage, productenraming, de productenrealisatie en kwaliteitshandvesten. De burgemeester rapporteert aan de hand van het burgerjaarverslag.

De accountant brengt jaarlijks een managementletter uit aan de algemeen directeur. 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. Het college en de Rekenkamercommissie ontvangen een afschrift van deze managementletter.

3.3.4 De ambtelijke organisatie

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 gebeurt door de ambtelijke organisatie, waarbij sturing plaatsvindt door de directie. De gemeentesecretaris, in samenwerking met de directie, adviseert het college over beleidsvoorbereiding, 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 (hoofd-)afdeling. De vraag die dan moet worden gesteld is: op welke wijze draagt het doel bij aan het uiteindelijk te bereiken maatschappelijke effect? De vrijheid kan vooral worden gevonden in het op efficiënte en effectieve wijze inzetten van de middelen om de subdoelen te bereiken.

De rollen van de middelenfuncties zijn grofweg als volgt verdeeld. De kaderstelling en procesmatige (integrale) control vindt door de Concernstaf plaats en de uitvoering en inhoudelijke controle bij de Servicedienst. (Integraal) advies aan de directie en college geschiedt door de Concernstaf. Adviesvragen van hoofdafdelingen omtrent voorstellen aan de directie en college worden beantwoord door de Concernstaf en overige adviesvragen zoals technische advisering worden opgepakt door de Servicedienst. De Concernstaf kan aan de Servicedienst de opdracht verstrekken bepaalde kaders en beleid op te stellen en uit te werken.

De taakverdeling tussen de Concernstaf en de Servicedienst wordt nader uitgewerkt.

In Haarlem liggen de verantwoordelijkheden op verschillende niveaus binnen de organisatie. Uiteraard stelt dit eisen aan het management en de aansturing. Op het niveau van de medewerkers komt de uitvoering van beleid en dienstverlening daadwerkelijk tot stand. Met andere woorden: elke medewerker draagt met zijn werk bij aan het uiteindelijk bereiken van de door de raad gestelde maatschappelijke effecten en doelstellingen.

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. Dit stelt eisen aan de informatiestromen richting medewerkers.

Informatiebehoefte

De informatiebehoefte die ontstaat heeft te maken met integraal samenwerken en inzicht in de optimale inzet van middelen: "Hoe worden de doelen bereikt met optimale inzet van de middelen die beschikbaar zijn". 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 (een schone straat): 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). En hiermee blijkt dat de bedrijfsvoering een noodzakelijke randvoorwaarde is voor een goede beleidsvoering.

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 (throughput). Meetpunten zijn bijvoorbeeld kengetallen over (arbeids)productiviteit, doorlooptijden etc.

Betrokken instrumenten

Instrumenten die specifiek ten dienste staan van de organisatie zijn instrumenten zoals budgethoudersregeling, dienstverleningsovereenkomsten, directie- en afdelingsplannen, AO/IC-beschrijvingen, periodieke rapportages, individuele jaarplannen, functionerings- en beoordelingsgesprekken en Persoonlijke Ontwikkel Plannen (POP's).

3.4 Conclusie

Uit dit hoofdstuk blijkt de complexiteit van planning en control. De uiteenlopende informatiebehoefte van de verschillende actoren laat zich afleiden uit de taken en verantwoordelijkheden.

De raad, als volksvertegenwoordiger, en kaderstellend en controlerend wil met name over de hoofdlijnen van het beleid geïnformeerd worden. Nadrukkelijk wordt de informatiestroom ook bepaald door de budgettaire bevoegdheden van de raad.

Binnen de door de raad vastgestelde kaders voert het college het beleid uit, en legt daarover verantwoording af aan de raad. Concreet: het college krijgt de opdracht van de raad de gestelde doelen (beleidskaders) te bereiken binnen de daartoe door de raad (budgetrecht) beschikbaar gestelde middelen.

De ambtelijke organisatie draagt (in opdracht van het college) zorg voor de concrete voorbereiding en uitvoering van beleid, met als uiteindelijk doel de door de raad gestelde maatschappelijke effecten en doelstellingen te bereiken.

Behalve een onderscheid in actoren (met verschillende rollen en daarmee verbonden verschillende informatiebehoefte) kan ook 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 wordt gesteld. In dit hoofdstuk hopen wij de betrokken actoren en hun rol en positie binnen de planning- en controlcyclus zo helder mogelijk te hebben beschreven. De invulling van de verschillende instrumenten kan hiermee concreter en gericht worden vormgegeven.

4. Sterke punten en verbeterpunten planning en control

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden op hoofdlijnen zowel de huidige sterke punten als de verbeterpunten op het gebied van planning en control in Haarlem weergegeven. In de bijlage 4 worden deze toegedeeld naar concrete maatregelen en van een planning voorzien.

4.2 Sterke punten planning en control

Op basis van een analyse van een aantal eerdere onderzoeken naar en rapporten over planning en control in Haarlem⁷ die in november 2006 is besproken met de controllers van de sectoren en Concernfinanciën komen wij tot de conclusie dat Haarlem een aantal sterke punten kent op het gebied van planning en control, te weten:

- De inzet en loyaliteit van medewerkers;
- De heersende doe-cultuur;
- De flexibiliteit van de organisatie;
- Haarlem krijgt elk jaar een goedkeurende accountantsverklaring (inclusief rechtmatigheid) naar aanleiding van de rekening;
- Het besef dat een goed lopende bedrijfsvoering van groot belang is, groeit;
- Op diverse elementen van planning en control (organisatie, instrumenten, processen) is de afgelopen jaren voortgang geboekt.

In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de verbeterpunten omtrent planning en control. Daarbij is het goed te realiseren dat in het kader van de organisatieverandering tal van aspecten reeds zijn opgepakt, zoals:

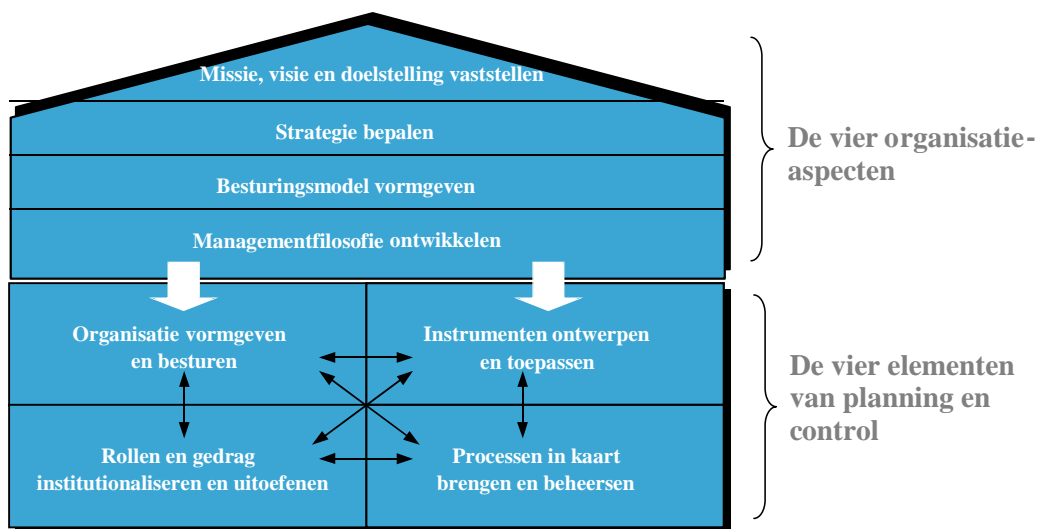
- Uniformering van de administratie, het rekeningschema en de verrekensystematiek;
- Centralisatie van de projectenadministratie;
- Verbeteren van het proces van totstandkoming van de jaarrekening 2006;
- Verbeteren van de Informatiewaarde van de programmabegroting;
- Herontwerp van de PIOFACH budgetten;
- Monitoren van de bezuinigingen;
- Herontwerp van het begrotingsproces;
- Evalueren van het financiële systeem;
- Taakverdeling tussen Concernstaf, Servicedienst en bedrijfsbureaus;
- Visie op planning en control;
- Actualiseren van de budgethoudersregeling;
- Herijken en actualiseren van de Verordening 212 (financiële beheersverordening);
- Actualiseren van het Organisatiebesluit en het Delegatie- en mandateringsbesluit.

4.3 Verbeterpunten planning en control

Ook voor de inventarisatie van verbetermaatregelen op het gebied van planning en control hebben we gebruik gemaakt van de analyse van eerdere onderzoeken naar en rapporten over planning en control in Haarlem en de opmerkingen daarbij van de controllers.

De verbetermaatregelen zijn ingedeeld naar de vier elementen van planning en control.

⁷ Dit betreft het onderzoek van Deloitte uit 2001, het interne memo Control-alt-delete? (mei 2006), tussentijdse rapportage 2006 van Ernst & Young en waarnemingen van PricewaterhouseCoopers (2006)



BEHEER OP ORDE

Verbetermaatregelen Organisatie planning en control

Zoals we eerder hebben aangegeven, is de organisatie waarbinnen planning en control wordt uitgevoerd van invloed op de mate van succes. Het vormgeven van de organisatie houdt onder andere in het definiëren van de planning- en controlfuncties binnen de organisatie, inclusief de plaats van deze functies in de organisatie en de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van deze functionarissen. In het Masterplan worden het besturingsmodel en de managementfilosofie van de nieuwe gemeentelijke organisatie op hoofdlijnen beschreven. Door de vaststelling daarvan (januari 2007) is invulling gegeven aan de organisatorische context waarbinnen planning en control van Haarlem moeten worden vormgegeven.

In het kader van deze Visie op planning en control moeten met name de volgende onderwerpen nog worden opgepakt c.q. verder worden uitgewerkt:

- Verder verduidelijken van verdeling van rollen, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden;
- Organisatorische vormgeving van bedrijfsbureaus van hoofdafdelingen;
- Verbeteren prestaties van planning en control en financiële administratie.

Verbetermaatregelen Processen planning en control

De processen in het kader van de planning- en controlcyclus moeten goed zijn georganiseerd, en inhoudelijk en in de tijd op elkaar zijn afgestemd. Het moet als het ware 'een ronde cirkel' zijn (het moet geen proces zijn van alleen maar boekjes maken; de inhoud is leidend en gericht op hoe het bestuur met behulp van planning en control in de gelegenheid moet worden gesteld om te besturen en het management om uitvoering te geven aan de besluiten van het bestuur.)

De volgende verbeterpunten moeten met name worden opgepakt:

- AO/IC verder uitwerken en implementeren;
- Efficiëntere planning- en controlprocessen;
- Herontwerp van planning- en controlprocessen als gevolg van de nieuwe organisatie.

Verbetermaatregelen Instrumenten planning en control

De kwaliteit van het planning- en controlinstrumentarium komt tot uiting in de mate waarin zij onderling samenhang vertonen, hoe ze zijn toegesneden op de behoeften van de verschillende actoren en de relevantie en tijdigheid van de daarin opgenomen informatie.

De verbeterpunten qua instrumentarium liggen in Haarlem met name op het gebied van:

- Kwaliteit van planning- en controlinstrumenten verder verbeteren (ontwikkelingsproces);
- Tijdigheid en kwaliteit van de informatievoorziening verbeteren;
- Vastleggen van autorisaties binnen financiële administratie;
- Afspraken maken over tijdschrijven, kostentoerekening, autorisaties, periodieke overzichten;

- Herijken beleid reserves en voorzieningen, investerings- en activabeleid, risicobeleid;
- Operational auditing en doelmatigheidsonderzoeken.

Een belangrijke randvoorwaarde bij de voor de raad bestemde instrumenten is de al meermalen door de raad geuite wens dat zij relevantere informatie wil ontvangen en minder papier! Ook voor ambtelijke vastleggingen geldt dit. Het streven blijft dat we meer relevante informatie gaan verschaffen, en dat kan gelijk opgaan met het opleveren van minder papier.

Verbetermaatregelen Rollen en gedrag ten aanzien van planning en control

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 en de relatie van die middelen tot de doelen (kengetallen, kwaliteitsnormen, ervaringsgegevens, indicatoren). Een goed werkende planning en control is een noodzakelijke randvoorwaarde voor het realiseren van de maatschappelijke doelstellingen. De focus van het bestuur en de organisatie bij het sturen moet daarop gericht zijn.

Alle betrokkenen (bestuurlijk en ambtelijk; financiële medewerkers en niet-financiële medewerkers) moeten het nut en de noodzaak van planning en control tussen de oren hebben zitten. Dan wordt het iets van elke dag en niet iets wat alleen de kop opsteekt bij het maken van rapportages.

Intermezzo ‘cruciale rol van management bij output- en prestatiebesturing’

De integrale manager speelt een cruciale rol in het meer resultaatgericht en meer op output gericht werken. Het komt erop neer dat je als integraal manager verantwoordelijk bent voor het behalen van bepaalde resultaten en de inzet van middelen om die resultaten te behalen.

Bij integraal management is er sprake van integratie van outputsturing met beheer van benodigde middelen (personeel, materieel en financieel). Gericht op realiseren van strategisch beleid waarbij het management wordt aangesproken op de resultaten volgens gemaakte (management)afspraken.

De integraal manager dient te beschikken over actuele financiële informatie en er moeten voldoende indicatoren beschikbaar komen, zodat kan worden gecontroleerd of doelstellingen worden gerealiseerd en zonodig kan worden bijgestuurd. Een dergelijke aanpak versterkt het belang van planning en control bij het werk in de organisatie.

Gedrag, cultuur en stijl van bestuur, leidinggevend en medewerkers bepalen de feitelijke werking van planning en control in Haarlem.

Zoals eerder vermeld, wordt in de bijlage 4 een overzicht gegeven van de verbetermaatregelen die in de periode 2007-2009 worden uitgevoerd. Deze verbetermaatregelen zijn erop gericht om in 2009 daadwerkelijk te sturen op output en prestaties.

In de jaren daarna zullen we ons nog verder moeten oriënteren op de klant (burger, bedrijf) en andere belanghebbenden. Dan komt er (nog) meer nadruk te liggen op servicegerichtheid en de samenwerking met externe partners. Er wordt dan proactief ingespeeld op signalen vanuit de (externe) omgeving waarbij planning en control als een volledig geaccepteerd en geïntegreerd stuur- en verantwoordingsmiddel wordt gezien.

Het zal een periode van 2 à 3 jaar in beslag nemen voordat de verbetermaatregelen uit dit document volledig zijn geïmplementeerd. Wel verwachten wij dat de resultaten daarvan op het gebied van planning en control vanaf 2008 zichtbaar worden. Over wat is bereikt op het gebied van planning en control en wat er nog moet gebeuren zal jaarlijks worden gerapporteerd bij de kadernota.

5. Implementatie; planning en communicatie

In deze Visie is beschreven op welke wijze de planning en control in Haarlem kan worden ingericht en verbeterd. Daarbij is voor de vier elementen van planning en control een samenhangend ontwikkeltraject beschreven en een tijdpad uitgezet.

Binnen het basisraamwerk van het huis van planning en control uit hoofdstuk 2 kiezen wij globaal voor de volgende prioriteitsstelling;

- Ten eerste moeten de maatregelen worden genomen die bijdragen aan het verder realiseren van “beheer op orde” (2007);
- Ten tweede moeten alle procedures en instrumenten die behoren tot de reguliere jaarlijkse planning- en controlcyclus worden opgepakt (2008);
- Ten slotte worden alle overige procedures en instrumenten uit deze visie geïmplementeerd (2008).

Dit betekent dat in de periode 2007-2009 diverse projecten worden gestart volgens de planning in de bijlage 4.

Voor een succesvolle implementatie is de communicatie over deze Visie en de daaruit voortvloeiende verbetermaatregelen van groot belang. Immers, door communicatie kan draagvlak worden verkregen. Draagvlak impliceert dat de organisatie zal meewerken aan de implementatie, wat cruciaal is voor het realiseren van een goede planning en control. In 2007 zal daarom al worden gestart met deze communicatie.

In de communicatie zijn de volgende doelgroepen te onderscheiden:

- Raad en college;
- Directie/(hoofd)afdelingshoofden;
- Alle medewerkers.

Voor deze doelgroepen wordt hieronder aangegeven wat de doelstellingen zijn van de communicatie ten aanzien van kennis, houding en gedrag.

Raad en College

Het bestuur onderschrijft de ontwikkelrichting die in deze nota is beschreven en is van mening dat het prioriteit heeft de verbetermaatregelen te realiseren en dragen dit uit binnen en buiten de organisatie.

Directie

Met name de directie heeft een grote rol bij het implementeren van een professionele planning en control. De leden zijn in de positie om het belang van planning en control te (blijven) onderstrepen en de organisatie door voorbeeldgedrag te blijven motiveren en te sturen.

(Hoofd)afdelingshoofden

De (hoofd)afdelingshoofden zijn zich bewust van hun spilfunctie in de planning en control. Het is belangrijk dat zij positief staan tegenover de gekozen ontwikkelrichting en dit uitdragen in hun communicatie en gedrag naar de medewerkers van hun (hoofd)afdelingen. Daarbij dient resultaat- en klantgerichtheid hoog op de agenda te staan evenals de aandacht voor efficiënt en effectief bedrijfsproces, kostenbesef en kostenbeheer.

Alle medewerkers

De medewerkers weten en begrijpen wat wordt verstaan onder resultaat- en klantgerichtheid en integraal werken. Ze beseffen ook dat het belangrijk is hun werk te plannen en over de resultaten te rapporteren. Zij hebben ook aandacht voor kostenbesef en kostenbeheer.

Vervolgens zullen tijdens de implementatie, wanneer nodig, meerdere informatiebijeenkomsten en workshops over de onderwerpen van de projecten worden georganiseerd.

Via Insite kan ook kennismanagement worden bevorderd door ‘best practices’ te publiceren, tips te geven voor vakliteratuur en artikelen op te nemen. Ook kan draagvlak worden gecreëerd met het starten van discussies waar budgethouders aan kunnen meedoen en door tips, reacties en suggesties te vragen. Zo blijft het onderwerp leven. De communicatie omtrent dit visiedocument planning en control moet passen binnen de communicatiestrategie en -activiteiten van het totale organisatieveranderingsprogramma ‘De andere organisatie’. De specifieke communicatie over planning en control is reeds opgestart en zal worden gecontinueerd en verbreed door onder meer communicatie met medewerkers tijdens werkoverleg en, indien nodig, door middel van nieuwsbrieven, Insite en gezamenlijke bijeenkomsten.

Intermezzo ‘Belang van en draagvlak voor planning en control’

Planning en control is een middel voor bestuur en management om de productie van de gemeente te sturen en te beheersen. Staforganen op centraal en decentraal niveau leveren de informatie en de adviezen voor bestuur en directie om dit te kunnen doen.

De rol van het bestuur bij planning en control past bij de politieke verantwoordelijkheid. De raad beslist binnen de wettelijke kaders over omvang en richting van de uitgaven en inkomsten van de gemeente. Het college is verantwoordelijk voor de uitvoering en de bewaking van de begroting. Om die bestuurlijke rol waar te maken steunt het bestuur bij de planning en control-cyclus sterk op de organisatie. Begrotingsvoorbereiding en –bewaking gebeurt in sterke mate en primair op ambtelijk niveau. Binnen die ambtelijke organisatie is de verantwoordelijkheid voor de planning en control opgedragen aan het management. De administratie en control die door de staf wordt verricht is ondersteunend voor dat management en niet zelf primair verantwoordelijk.

Deze uitgangspunten kunnen als gemeengoed worden beschouwd. Toch blijkt in de praktijk dat het management zijn planning en control rol slechts beperkt invult en het financiële wel en wee zonder al te veel eigen interventie via Concernfinanciën neerlegt op het bestuurlijke bord in de vorm van concept-begrotingen en bestuursrapportages. Er is in de organisatie ook een cultuur om managers niet al te hard aan te spreken op bijvoorbeeld overschrijdingen in de begroting, tenzij de raad zich er druk over maakt.

De algemeen directeur vindt dat er in de nieuwe organisatie meer aandacht op management niveau moet komen voor planning en control.

De directie moet daarom met woord en gedrag aan de hoofdafdelingsmanagers laten zien dat zij begroting, bestuursrapportages en rekeningen als belangrijke momenten in een jaar zien waarop zij met de managers formeel praten over de prestaties van hun hoofdafdelingen en hun eigen rol daarin. Dit naast de gewone bilateralen en functioneringsgesprekken. Om het belang dat de directie aan planning en control hecht te onderstrepen wordt de volgende aanpak gevolgd:

1. Er komt een vaste reeks gesprekken tussen directie en hoofdafdelingsmanagers over planning en control.
2. Elke hoofdafdelingsmanager heeft dan een gesprek met de algemeen directeur, portefeuillehouder planning en control binnen de directie, de voor de betreffende hoofdafdeling verantwoordelijke directeur en de concerncontroller.
3. Het eerste gesprek vindt plaats in april over de jaarrekening, de 1^e bestuursrapportage en de inbreng voor de kadernota
4. Het tweede gesprek vindt plaats in augustus/september over de ontwerp-begroting en de 2^e bestuursrapportage
5. Het derde gesprek vindt plaats in november over de vermoedelijke jaaruitkomst.
6. De gesprekken worden voorbereid door de hoofdafdelingsmanagers en de Concernstaf.

De directie verwacht dat deze procedure zich doorvertaalt in een proces binnen de hoofdafdelingen. De gewenste grotere aandacht voor planning en control kan zo ontstaan.

Overzicht achterliggende documenten en literatuur

- Projectopdracht informatiewaarde Planning- & Controlinstrumenten, brief van de concerncontroller d.d. 6 november 2006 aan o.a. de commissie Bestuur (CS/CF 2006/138);
- Masterplan De andere organisatie, gemeente Haarlem, januari 2007;
- Control-alt-delete? Advies controllersoverleg organisatorische inbedding Planning en Controltaken en vormgeving van de bedrijfsbureaus in het nieuwe organisatiemodel, mei 2006;
- Rapportage uitwerkteam bedrijfsvoering, december 2005;
- Tussenrapportage Uitlijnteam verbetering bedrijfsvoering, juli 2006;
- Onderzoek financiële functie gemeente Haarlem, Deloitte & Touche Bakkenist, 2001;
- Rapportage tussentijdse controle 2006, Ernst & Young;
- Besluit Begroting en Verantwoording;
- Verordeningen 212, 213 en 213a Gemeentewet;
- Ministerie van BZK, Respons scan, 2001/2002;
- Gemeentefinanciën, W. Bonnema, M.H.M. Cuppen, A.J.M. Evers, W. Rikken en A.J.W.M. Verhagen, 2001;
- H. Puts, Planning- en control-gesprekken, 2007.

Begrippenlijst

Begrip	Uitleg
Bedrijfsbureau	Een bedrijfsbureau levert ondersteunende diensten die direct verbonden zijn aan het uitvoeren van het primaire proces van een hoofdafdeling. Voor de ondersteuning op het gebied van generieke Rob,middelenfuncties maakt de hoofdafdeling gebruik van de gecentraliseerde Servicedienst.
Bedrijfsvoering	De sturing en beheersing van bedrijfsprocessen binnen een organisatie om de beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren. Het gaat hierbij om sturing en beheersing van zowel de primaire processen als van de processen die hiervoor faciliterend zijn.
Controle	Handelingen die door of in opdracht van de leiding worden uitgevoerd en als doel hebben onvolkomenheden in de bedrijfsvoering te voorkomen, ontdekken en signaleren.
Doelmatigheid/efficiëntie	Het bereiken van de te realiseren producten (productievolume) tegen zo laag mogelijke kosten.
Doeltreffendheid/effectiviteit	Het bereiken van de gestelde beleidsdoelen met behulp de gerealiseerde producten (het geplande productievolume).
Integraal management	Sturing op het primaire proces en de inzet van de daartoe beschikbaar gestelde middelen. Daarbij wordt de integraal manager voor het primaire proces waar nodig ondersteund door een eigen bedrijfsbureau en voor het beheer van de middelen door de gecentraliseerde Servicedienst.
Legal audit	Juridische doorlichting.
Maatschappelijke effecten	Door het uitvoeren van het beleid (programma's) worden effecten voor de burger, bedrijf en andere belanghebbenden bereikt.
Middelen/input	Productiemiddelen (geld, mensen, huisvesting, machines, etc.) die aan de integraal manager beschikbaar zijn gesteld voor het realiseren van de (beleids)doelstellingen.
Operational audit	Onderzoek naar alle activiteiten van een organisatie met als doel het verschaffen van zekerheid aan het management over de mate van beheersing van de bedrijfsprocessen.
Output	De produkten (bijvoorbeeld: paspoorten) die het resultaat zijn van het uitvoeren van bepaalde processen.
PIOFACH-functies	Personeel, Informatisering, Organisatie, Financiën, Automatisering, Communicatie en Huisvesting. Dit zijn ondersteunende functies aan het primaire proces, ook wel middelenfuncties genoemd

Begrip	Uitleg
Planning en Control	Het geheel van activiteiten dat uitgevoerd moet worden om duidelijk te maken wat er in een bepaalde periode moet gebeuren als uitkomst van een bestuurlijk proces (<i>planning</i>), de (voortgangs)rapportage(s) daarover en de benodigde bijsturing, en uiteindelijk de verantwoording over de behaalde resultaten aan het bestuur (<i>control</i>).
Prestatie-indicator	Meetbare grootte verbonden aan een proces, op basis waarvan het proces zelf (procesindicator) en/of de uitkomst van het proces (resultaat/output/prestatieindicator) wordt gemeten en kan worden getoetst aan een norm.
Primair proces (kernproces/ hoofdproces)	Het proces van beleidsontwikkeling, aansturing en beleidsevaluatie dat leidt tot de realisatie van de opgedragen (beleids)doelstelling.
Rechtmatigheid	In overeenstemming met of volgens het recht, de regels.
Secundair proces (ondersteunend)	Het proces dat het primaire proces ondersteunt (voorwaarden schept) en leidt tot de realisatie van de opgedragen (beleids)doelstelling. Hierbij valt te denken aan de PIOFACH-functies.
Servicedienst	De Servicedienst voert de gecentraliseerde werkzaamheden op het gebied van middelenfuncties uit en beheert het bijbehorende instrumentarium. Deze hoofdafdeling is dienstverlenend aan de gemeentelijke organisatie.
SMART	Een werkwijze waarbij doelen worden geoperationaliseerd naar concrete acties. SMART staat voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.

Lijst met afkortingen

AO	:	Administratieve Organisatie
BBV	:	Besluit Begroting en Verantwoording
GSB	:	GroteStedenBeleid
P&C	:	Planning en control

Overzicht van huidige en toekomstige instrumenten per doelgroep

In de onderstaande tabel staan de belangrijkste planning- en controlinstrumenten per doelgroep weergegeven.

	Rol en functie	Planning		Control	
		Budgetcyclus	Overige	Budgetcyclus	Overige
Raad	Volksvertegenwoordigend, kaderstellend en controlerend	Raadsprogramma Kadernota Programmabegroting	Verordeningen Beleidskaders	Bestuursrapportage Jaarstukken (incl. jaarverslag) Burgerjaarverslag	Accountantscontrole en –advies Rekenkameronderzoeken
College	Uitvoerend, verantwoording aflegend en controlerend	Coalitieakkoord Productenbegroting	Organisatiestatoot	Bestuursrapportage/marap Jaarstukken (incl. jaarverslag) Burgerjaarverslag	Intern controlplan Risicomanagement Managementletter Doorlichtingsonderzoeken/audits Prestatiecontract Kwaliteitshandvesten
Ambtelijke organisatie	Voorbereiding en uitvoering	(Hoofd)afdelingsplan	AO Mandatering Spoorboekje P&C	Marap Jaarstukken (incl. jaarverslag)	Risicomanagement Kwaliteitssystemen Accountantsgesprekken Functionerings- en beoordelingsgesprekken Persoonlijke Ontwikkelingsplannen

Verbetermaatregelen planning en control in de periode 2007-2009

Hieronder wordt op hoofdlijnen weergegeven welke verbetermaatregelen wanneer en door welk organisatieonderdeel worden opgepakt. Dit betreffen, zoals gezegd, de hoofdlijnen. De opsomming van maatregelen is niet uitputtend. Zo zijn de maatregelen met name gericht op financiële control. De lijst zal in de nabije toekomst (beperkt) verder worden aangevuld.

Voor de genoemde verbetermaatregelen moeten activiteitenplannen (c.q. projectopdrachten) worden opgesteld teneinde de uitvoering van deze maatregelen gestructureerd en beheerst op te pakken. In deze plannen dient nadrukkelijk aandacht te worden besteed aan zogenaamde ‘quick wins’ zoals periodieke budgetoverzichten etc.

Bij het weergeven van de verbetermaatregelen per jaar is rekening gehouden met (de planning in) het Masterplan De andere organisatie. Bij de genoemde verbetermaatregelen die in 2007 moeten worden uitgevoerd, is gelet op het feit dat het beheer op orde moet zijn en dat de andere organisatie per 1 januari 2008 operationeel moet zijn. Daarnaast is het goed om te melden dat bepaalde maatregelen meerdere jaren in beslag zullen nemen en ontwikkelingsfasen zullen doormaken. Daarbij moet met name worden gedacht aan het ombuigen van de cultuur en het verbeteren van de kwaliteit van de planning en controlinstrumenten.

In deze bijlage worden diverse kaders, beleidstukken en processen vermeld die opgesteld c.q. geactualiseerd moeten worden. Na opstelling of actualisering dient de implementatie ter hand te worden genomen. Voor het behouden van het overzicht is dit in de onderstaande tabellen niet in alle gevallen specifiek benoemd.

In de onderstaande tabel staat duidelijk aangegeven wie verantwoordelijk is voor het uitvoeren van een verbetermaatregel. Dit betreft met name de Concernstaf (Cs) en de Servicedienst (Sd). Aan (nagenoeg) alle verbetermaatregelen zullen Cs en Sd samen werken. Verbetermaatregelen kunnen uiteraard alleen uitgevoerd worden indien er voldoende budget (uren en €) is.

Verbetermaatregelen 2007

Element van planning en control:	Verbetermaatregelen:	Door wie:
Organisatie	<ul style="list-style-type: none"> a. Verder definiëren van de planning- en controlfuncties binnen de organisatie, inclusief de plaats van deze functies in de organisatie en de rollen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van deze functionarissen; b. Planning- en controlfuncties kwantitatief en kwalitatief op orde brengen en houden (zie ook 2008 en 2009); c. Verhogen prestaties van planning en control en financiële administratie (2007 in teken van benoemen prestatie-indicatoren en ervaring opdoen met werken met prestatie-indicatoren); d. Actualiseren Verordeningen art. 212 en 213; e. Actualiseren van de organisatiestatuu; f. Actualiseren van de delegatie- en mandaatverordening; g. Actualiseren van budgethoudersregeling. 	<ul style="list-style-type: none"> Cs/Sd Cs/Sd Cs/Sd Cs Cs Cs Cs

Processen	<ul style="list-style-type: none"> a. Opzetten en toegankelijk maken (digitaal) van een Handboek planning en control. Handboek wordt komende 2 jaren gevuld; b. Vaststellen procedure en criteria voor inhuur van derden; c. Uitwerken van een toetsingskader in het kader van de rechtmatigheidscontrole; d. Begrotingswijzigingen direct bij raadsvoorstel; e. Begrotingsraming opstellen m.b.v. financiële systeem; f. Opstellen rekeningschema g. Vereenvoudiging kostentoekening h. Herinrichten van het begrotingsproces i. Interne toetsing op het aanbestedingsbeleid; j. Toezicht op het naleven van subsidievoorwaarden; k. Afstemming onderlinge vorderingen en schulden; l. IC verplichtingenadministratie; m. Analyse van budgetten en kredieten; n. Inventarisatie van gemeentelijke eigendommen; o. Contractenregistratie; p. In kader van organisatieverandering op hoofdlijnen beschrijven van de processen; q. Start invoeren projectenadministratie. 	<p>Cs/Sd</p> <p>Cs</p> <p>Cs</p> <p>Cs</p> <p>Cs/Sd</p> <p>Sd</p> <p>Cs/Sd</p> <p>Cs/Sd</p> <p>Sd</p> <p>Sub.bureau</p> <p>Sd</p> <p>Sd</p> <p>Sd</p> <p>Vastgoed</p> <p>Sd</p> <p>Sd</p> <p>Lijnafdelingen m.b.v. Sd</p>
Instrumenten	<ul style="list-style-type: none"> a. Uniformeren administratie; b. Start verbeteren informatiewaarde begroting; c. Vastleggen autorisaties binnen financiële administratie; d. Periodieke overzichten (financieel en niet-financieel) voor budgethouders. 	<p>Sd</p> <p>Cs</p> <p>Sd</p> <p>Sd</p>
Rollen en gedrag	<ul style="list-style-type: none"> a. Start implementatie Visie op planning en control; b. Opleiding geven aan medewerkers Servicedienst en Concernstaf en integrale managers gericht op planning en control; c. Verder verhogen kennis en vaardigheden planning en control d. Cultuur, attitude en gedrag ombuigen in gewenste richting (afpraak = afspraak, afspraken nakomen, voorbeeldfunctie etc.); e. Vullen van informatiesystemen (waaronder verplichtingenadministratie). 	<p>Sd</p> <p>Cs/Sd</p> <p>Directie</p> <p>Directie Managers</p>

Verbetermaatregelen 2008

Element van planning en control:	Verbetermaatregelen:	Door wie
Organisatie	<ul style="list-style-type: none"> a. Verder werken aan de planning- en controlfuncties kwantitatief en kwalitatief op orde brengen en houden; b. Herijken en actualiseren van de Verordening 213a; c. Verhogen prestaties van planning en control en financiële administratie (ontwikkelingsproces); d. Actualiseren van het treasury statuut. 	<p>Cs/Sd</p> <p>Cs</p> <p>Cs/Sd</p> <p>Sd</p>

Processen	<ul style="list-style-type: none"> a. AO /IC verder uitwerken en implementeren b. Opzetten van processen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor verwerving van externe subsidies; c. Uitvoeren van legal audits; d. Analyse van budgetten en kredieten; e. Afronden invoeren projectenadministratie 	<p>Sd</p> <p>Cs</p> <p>Cs/Sd</p> <p>Sd</p> <p>Lijnafdelingen m.b.v. Sd</p>
Instrumenten	<ul style="list-style-type: none"> a. Ontwikkelen van instrumenten voor beleidscontrol; b. Ontwikkelen van DVO's; c. Verder werken aan verbeteren informatiewaarde begroting; d. Kwaliteit van planning en control instrumenten verder verbeteren (ontwikkelingsproces); e. Verder uitwerken spelregels begrotingsbeheer (inclusief incentives); f. Tijdigheid en kwaliteit van informatievoorziening verbeteren; g. Risicomanagementbeleid opstellen en systeem implementeren; e. Ontwikkeling van de functies voor operational audits en doelmatigheidsdoorlichtingen; f. Ontwikkelen visie en beleid over tijdschrijven; g. Nota reserves en voorzieningen h. Nota activabeleid (investeringen); i. Ontwikkelen beleid toerekening eigen organisatiekosten aan investering; j. Opstellen M&O beleid; k. Verder ontwikkelen van managementinformatie 	<p>Cs/Sd</p> <p>Cs/Sd</p> <p>Cs</p> <p>Cs/Sd</p> <p>Sd</p> <p>Cs/Sd</p> <p>Sd</p> <p>Cs/Sd</p> <p>Cs</p> <p>Cs</p> <p>Cs</p> <p>Cs</p> <p>Sd</p>
Rollen en gedrag	<ul style="list-style-type: none"> a. Cultuur, attitude en gedrag verder ontwikkelen in gewenste richting (afpraak = afspraak, afspraken nakomen, voorbeeldfunctie etc.); b. Verder verhogen kennis en vaardigheden planning en control; c. Competentiemanagement met kracht doorzetten; 	<p>Directie</p> <p>Directie</p> <p>Directie</p>

Verbetermaatregelen 2009

Element van planning en control:	Verbetermaatregelen:	Door wie:
Organisatie	<ul style="list-style-type: none"> a. Planning- en controlfuncties kwantitatief en kwalitatief op orde brengen en houden; b. Verhogen prestaties van planning en control en financiële administratie (ontwikkelingsproces). 	<p>Cs/Sd</p> <p>Cs/Sd</p>
Processen	<ul style="list-style-type: none"> a. Uitvoeren eerste operational audits en doelmatigheidsdoorlichtingen. 	Cs/Sd
Instrumenten	<ul style="list-style-type: none"> a. Beleid formuleren voor het werken met kwaliteitsmodellen (bijvoorbeeld INK, balanced scorecard, etc); b. Afronden verbeteren informatiewaarde begroting; c. Kwaliteit van planning en controlinstrumenten verder verbeteren (ontwikkelingsproces). 	<p>Cs</p> <p>Cs/Sd</p> <p>Cs/Sd</p>
Rollen en gedrag	<ul style="list-style-type: none"> a. Cultuur, attitude en gedrag verder ontwikkelen in gewenste richting (afpraak = afspraak, afspraken nakomen, voorbeeldfunctie etc.). 	Directie

Planning- en controlinstrumenten in Haarlem

Eerder in de Visie (als onderdeel van het basisraamwerk en bij de verbetermaatregelen) hebben we aangegeven dat de kwaliteit van het planning- en controlinstrumentarium tot uiting komt in de mate waarin zij:

- onderling samenhang vertonen;
- hoe ze zijn toegesneden op de behoeften van de verschillende actoren; en
- de relevantie en tijdigheid van de daarin opgenomen informatie.

In deze bijlage worden de belangrijkste cyclische (regelmatig terugkerende) planning en controlinstrumenten die we in Haarlem hanteren benoemd. 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 actoren die we in hoofdstuk 3 hebben benoemd. Daarbij maken we de kanttekening dat de werking van de instrumenten zich niet alleen beperkt tot de actoren waaronder ze beschreven staan, omdat een instrument juist de weergave is van afspraken tussen meerdere actoren. Om de instrumenten toch herkenbaar in beeld te brengen is gekozen voor een indeling naar de *meest betrokken actor*.

5.1 Instrumenten voor burger en raad

5.1.1 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/ vertegenwoordigers 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.

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 / bedrijfsvoeringskwesities

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. 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. Halverwege de collegeperiode wordt het collegeprogramma geëvalueerd en waar nodig bijgesteld.

5.1.2 Kadernota

Doelgroep

Het besluitvormende orgaan over de kadernota is de raad. Het college bereidt, aan de hand van de kaders zoals gesteld in het collegeprogramma de kadernota voor.

De kadernota is het moment in het jaar waarop de raad in zijn volksvertegenwoordigende rol de kaders voor (nieuw) beleid kan (bij-)stellen. Feitelijk voert de raad een discussie over de speerpunten van het volgende jaar. De raad geeft vervolgens de opdracht aan het college om deze kaders uit te werken in de programmabegroting.

Functie

Sturen.

Doelstelling

De kadernota is jaarlijks het moment om de (financiële) balans op te maken en vooruit te kijken. Het actualiseren van het financiële meerjarenperspectief, de ambities en de wensen voor nieuw beleid komen in de kadernota samen. De kadernota kent in de planning en controlcyclus dus twee doelen. Met het eerste deel van de kadernota wordt de raad geïnformeerd over de uitvoering van de lopende (meerjaren)begroting. Er bestaat in de kadernota in principe geen aanleiding meer om te komen tot een integrale doorlichting van de lopende begroting. Wel is de kadernota het moment om mee- en tegenvallers en exogene ontwikkelingen met financiële consequenties door te vertalen naar de gemeentelijke financiële positie. Met het tweede deel van de kadernota besluit de raad over de beleidskaders voor de komende nieuwe (meerjaren)begroting. De kadernota richt zich hierbij 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.

Opzet en inhoud

De kadernota kent in principe de volgende onderwerpen: actualisering meerjarenbegroting, beleidsmatige ontwikkelingen, het financiële kader voor de nieuwe meerjarenbegroting, risico's en bedrijfsvoering.

Relatie met andere instrumenten / bedrijfsvoeringskwesties

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

De kadernota moet voor de zomer worden vastgesteld door de raad (meestal in de maand juni).

5.1.3 Programmabegroting

Doelgroep

De doelgroep van de programmabegroting is de raad.

Functie

Sturen en beheersen.

Doelstelling

De basis voor de begroting wordt gevormd door de kadernota. Het daarin door de raad vastgelegde kader is in belangrijke mate bepalend voor de opstelling van de nieuwe meerjarenbegroting. De maatregelen uit de kadernota zullen ook daadwerkelijk 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 paragrafen hebben een meerjarige tijdshorizon, geven een uitwerking op beleidsmatig niveau en vormen een instrument van planning en control.

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.

Relatie met andere instrumenten / bedrijfsvoeringskwesties

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 het bij de kadernota vastgestelde nieuwe beleid of de eventueel daarmee samenhangende aanvullende bezuinigingen en de consequenties van de Gemeentefondscirculaires van het rijk. De verantwoording over de uitvoering van de programmabegroting vindt plaats in de programmarekening. In het verlengde van de programmabegroting worden belastingverordeningen vastgesteld.

Planning

De programmabegroting wordt in november door de raad vastgesteld. De programmabegroting, moet samen met de productenraming voor 15 november zijn verstuurd naar de provincie.

5.1.4 Bestuursrapportages

Doelgroep

Met de bestuursrapportages legt het college tussentijds beleidsmatig en financieel verantwoording af aan de raad over het lopende begrotingsjaar. Verder vindt een actualisatie plaats van het meerjarenperspectief van de begroting.

Functie

Sturen en verantwoorden.

Doelstelling

Met de bestuursrapportages wordt gedurende het begrotingsjaar financieel verantwoording afgelegd en worden de consequenties belicht van het niet realiseren van de doelstellingen..

Verder wordt in de bestuursrapportages gerapporteerd over opmerkelijke over- en onderschrijdingen op beleidsveldniveau en de consequenties van de Gemeentefondscirculaires van het rijk. De bestuursrapportages vormen daarmee, met de kadernota en de programmabegroting een mogelijkheid om het meerjarenperspectief te actualiseren.

Opzet en inhoud

De bestuursrapportages bestaan uit:

- informatie over de realisatie van beleidsontwikkelingen uit het lopende jaar;
- financiële ontwikkelingen (mee- en tegenvallers tijdens de lopende begroting);
- de financiële consequenties van de Gemeentefondscirculaires.

Relatie met andere instrumenten

Er ligt een duidelijke relatie met de kadernota en de programmabegroting. Wijziging van de lopende begroting gebeurt door vaststelling door de raad van een suppletore begrotingswijziging. Ten minste bij de bestuursrapportages wordt een suppletore begrotingswijziging opgesteld (zie ook bijlage 4, verbetermaatregelen: in 2007 wordt een maatregel voorbereid en geïmplementeerd om bij raadsvoorstellen een voorstel tot wijziging van de begroting toe te voegen.)

Planning

De 1^e bestuursrapportage wordt in juni gelijktijdig met de kadernota vastgesteld door de raad. De 2^e bestuursrapportage in november, gelijktijdig met de begroting.

5.1.5 Jaarstukken

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.

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 / bedrijfsvoeringskwesties

De jaarrekening en het jaarverslag 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 bestuursrapportages.

Planning

De jaarrekening en het jaarverslag worden in de eerste drie maanden van het jaar opgesteld, voordat de besluitvorming gereed is over de kadernota. De wettelijke inzendtermijn voor de provincie is 15 mei. Ideaal gesproken is de jaarrekening medio maart gereed, zodat de uitkomsten van de jaarrekening tijdig meegenomen kunnen worden bij de kadernota. Vaststelling door de raad, na behandeling in de Rekenkamercommissie, vindt plaats in mei.

5.1.6 Burgerjaarverslag

Doelgroep

De burgemeester legt het burgerjaarverslag ter goedkeuring voor aan de raad. Het burgerjaarverslag is daarnaast bij uitstek geschikt om de burger te informeren over de relatie tussen de burger en het gemeentebestuur. Het is de bedoeling de burger actief te betrekken bij het burgerjaarverslag.

Functie

Verantwoorden.

Doelstelling

De burgemeester rapporteert in het burgerjaarverslag over een aantal onderwerpen waarvoor hij verantwoordelijkheid draagt. Zo is de burgemeester verplicht in het burgerjaarverslag informatie te verstrekken over zijn zogenaamde specifieke zorgplicht voor de relatie tussen het gemeentebestuur en de burger. Concreet komt het erop neer dat inzicht gegeven moet worden over de kwaliteit van de dienstverlening en de kwaliteit van (de procedures) van burgerparticipatie. Formeel heeft de burgemeester ook de zorgplicht voor de behandeling van bezwaarschriften en de behandeling van klachten. Hierover kan hij ook rapporteren in het burgerjaarverslag. Voorts staat rapportage vrij over een aantal andere onderwerpen uit zijn portefeuille, zoals bijvoorbeeld het integraal veiligheidsbeleid.

Opzet en inhoud

In het burgerjaarverslag komen de hierboven genoemde onderdelen allen aan bod. Verder is er in het burgerjaarverslag concreet ruimte voor het benoemen van doelstellingen op deze verschillende onderdelen voor het lopende jaar.

Relatie met andere instrumenten / bedrijfsvoeringskwesties

Het burgerjaarverslag heeft een relatie met het reguliere jaarverslag. Overlap moet worden voorkomen. Verder bestaat een directe relatie met de kwaliteitshandvesten aangezien deze betrekking hebben op de dienstverlening aan de burger. In de managementcontracten kunnen voorts specifieke onderwerpen en doelstellingen genoemd zijn waarover in het burgerjaarverslag gerapporteerd wordt.

Planning

Het burgerjaarverslag moet tegelijkertijd met de jaarstukken en de accountantsverklaring worden behandeld.

5.2 De instrumenten voor het college

5.2.1 Productenraming

Doelgroep

De productenraming is het begrotingsdocument voor het college. Het college stelt de productenraming zodoende ook vast. Met de productenraming stuurt het college de ambtelijke organisatie aan.

Functie

Sturen en beheersen.

Doelstelling

De productenraming laat zien hoe het college de doelstellingen die de raad bij de kadernota en de programmabegroting heeft vastgesteld, zal realiseren. De productenraming heeft voor het college drie functies:

- een programmatische, omdat er producten moeten worden gekozen waarmee de programma's worden gerealiseerd;
- een beheersende functie, met behulp van de productenraming kan het college:
 - a. sturen: het college geeft nadere invulling aan het realiseren van de beoogde maatschappelijke effecten die de raad wenst.
 - b. beheersen: het college draagt zorg voor het realiseren van de maatschappelijke effecten met producten.
- met de productenraming stuurt het college de ambtelijke organisatie aan.

Opzet en inhoud

Binnen de richtlijnen van de kadernota en de programmabegroting, stelt het college de productenraming op. De productenraming is opgebouwd vanuit de door de raad opgestelde programma's en geeft alle gemeentelijke activiteiten weer in termen van producten. De productenraming gaat een slag dieper dan de programmabegroting: het concentreert zich meer op de uitvoering van de programma's en de beheersing ervan. Het aangewezen instrument daarvoor is een raming op productenniveau, waarbij een programma is opgesplitst in beleidsvelden c.q. verschillende producten.

Een product van de productenraming kan worden omschreven als het resultaat van samenhangend handelen, meetbaar gemaakt in tijd, geld en kwaliteit. Dit kan een voorziening, een dienst, een goed of een activiteit zijn. De kern is dat er taakstellende afspraken aan een product kunnen worden verbonden. De totale baten en lasten van de productenraming zijn gelijk aan die van de programmabegroting.

Verplichte onderdeel van de productenraming is de conversietabel programma's – beleidsvelden - producten inclusief ramingen.

Relatie met andere instrumenten

De kadernota is de beleidsmatige basis voor de programmabegroting. De programmabegroting is meer beleidsmatig dan de productenraming: de programmabegroting bevat informatie op hoofdlijnen over voor de raad relevante politieke onderwerpen. De productenraming is vooral beheersmatig en geeft verder informatie op het niveau van beleidsuitvoering. De verantwoording over de uitvoering van de productenraming vindt plaats in de productenrealisatie.

Planning

De productenraming wordt door het college vastgesteld voor 15 november en wordt samen met de programmabegroting voor die datum gestuurd naar de provincie.

5.2.2 Productenrealisatie

Doelgroep

De doelgroep van de productenrealisatie is het college.

Functie

Verantwoorden.

Doelstelling

Met de productenrealisatie legt de ambtelijke organisatie/het management verantwoording af over de uitvoering van de productenraming.

Opzet en inhoud

De redenering die is toegepast voor opzet en inhoud van de programmabegroting en de productenraming gaat ook op voor de programmarekening en de productenrealisatie: het document met het juiste aggregatieniveau voor het college is de productenrealisatie. De opzet en inhoud van de productenrealisatie sluit aan op die van de productenraming.

Relatie met andere instrumenten

De productenrealisatie is als verantwoordingsinstrument de tegenhanger van de productenraming als sturings- en beheersingsinstrument voor het college. De productenrealisatie biedt informatie op een ander niveau dan de programmarekening.

Planning

De productenrealisatie wordt na afloop van het begrotingsjaar, in het eerste kwartaal van het nieuwe begrotingsjaar, opgesteld.

5.2.3 Audits

Doelgroep

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, bijvoorbeeld in de vorm van interne audits. Daarnaast heeft het college ook het recht om bredere onderzoeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid van de bedrijfsvoering te laten uitvoeren.

Functie

Controleren.

Doelstelling

Een audit is een systematische en onafhankelijke toets van de inrichting en werking van processen aan enerzijds de vastgelegde procedures en voorschriften en anderzijds aan de doelmatigheid en doeltreffendheid ervan in de praktijk. Hierdoor krijgt het management en het college inzicht in de sterke en zwakke kanten van het functioneren van de organisatie/een organisatieonderdeel. Een audit is dus een instrument voor kwaliteitsverbetering.

Opzet en inhoud

Periodiek wordt een auditjaarplan opgesteld, waarin is beschreven wat de te auditen processen zullen zijn, welke afdelingen hierbij betrokken zijn en wat de tijds- en capaciteitsplanning is.

Algemene selectiecriteria voor auditonderwerpen zijn: financieel belang, mate van beheersbaarheid, niveau van feitelijke beheersing, verwachtingen van het effect van de audit, kwetsbaarheid, datum van de meest recente audit, signalen uit de organisatie, politieke wensen. Uiteraard kunnen directie en college ook zelf auditonderwerpen aandragen. De onderwerpen worden afgestemd met de Rekenkamercommissie.

Relatie met andere instrumenten

Het auditplan hangt onder meer af van de doelstellingen uit de productenraming. Ook kunnen deze resultaten van de audits worden opgenomen in het verslag van de jaarrekening. De uitkomsten van het auditrapport worden beschikbaar gesteld aan de Rekenkamercommissie die op basis hiervan kan besluiten tot een vervolgonderzoek.

Planning

Periodiek.

5.3 De instrumenten voor de ambtelijke organisatie

5.3.1 Hoofdafdelings- en afdelingswerkplannen

Doelgroep

Deze plannen zijn belangrijke sturings- en verantwoordingsinstrumenten voor de ambtelijke organisatie.

Functie

Sturen en beheersen.

Doelstelling

In het licht van het 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. Afdelingswerkplannen maken duidelijk welke prestaties en activiteiten (kwantitatief en kwalitatief) worden geleverd in welke periode en met welke middeleninzet. De afdelingswerkplannen 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 afdelingswerkplannen vormen de basis voor de hoofdafdelingsplannen. De hoofdafdelingswerkplannen vormen de consolidatie van de afdelingswerkplannen aangevuld met een strategische hoofdstuk voor de directie. In het strategische hoofdstuk worden de missie en kerntaken beschreven en kan een directie diverse analyses opnemen (omgevingsanalyse, SWOT-analyse en toekomstverkenning).

Opzet en inhoud

De werkplannen 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) van de producten en diensten worden vastgelegd. Uitgangspunt is dat afdelingswerkplannen en hoofdafdelingswerkplannen 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 afdelingswerkplannen en de hoofdafdelingswerkplannen vormen de basis voor de productenraming van het college.

Planning

De hoofdafdelingswerkplannen en afdelingswerkplannen worden voorafgaande aan het nieuwe begrotingsjaar vastgesteld door de hoofdafdelingen en afdelingen. De hoofdafdelingswerkplannen worden ter kennisneming besproken in de directie en het College.

5.3.2 AO/IC

Doelgroep

AO/IC staat voor Administratieve Organisatie en Interne Controle. Het succes van de AO/IC wordt in belangrijke mate bepaald door de mate waarin de vastlegging is afgestemd op de doelgroep. Vastgelegde procedures moeten worden gebruikt. Het inzien van nut, noodzaak en de betrokkenheid vanuit de organisatie is essentieel. De beschreven AO/IC moet aldus direct aansluiten op en beschrijven hoe medewerkers dagelijks (dienen te) werken.

Functie

Beheersen.

Doelstelling

AO/IC is het geheel van maatregelen dat als doel heeft de bestuurbaarheid van een organisatie te vergroten en de financiële en bedrijfsrisico's binnen een organisatie te beheersen. AO/IC is ervoor om de betrouwbaarheid en kwaliteit van de producten en administratie te kunnen waarborgen.

Opzet en inhoud

Tot de Administratieve Organisatie (AO) behoren alle beschrijvingen van de binnen de organisatie geldende werkwijzen, regels en procedures (handmatig en geautomatiseerd), taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. De Interne Controle (IC) bestaat uit de parafenstructuur, functiescheidingen, drempelbedragen, controle tot de documentaire informatievoorziening, etc., zoals die worden opgenomen in de AO ter waarborging van een procedure of proces. De AO/IC wordt vastgesteld door de voor het proces verantwoordelijke afdelingshoofd. De directiecontroller heeft een adviserende stem.

Relatie met andere instrumenten

AO/IC vormt de basis van alle instrumenten en activiteiten in de organisatie.

Planning

AO/IC is een permanent onderdeel van de bedrijfsvoering.

5.3 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. Ook beschrijft het de directie- en concernverantwoordelijkheden voor de verschillende producten. Dit geeft het bestuur en de organisatie de mogelijkheid om de eigen planning van werkprocessen in te passen in de planning en control werkzaamheden.

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 directies 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, bijvoorbeeld welke nieuwe niet cyclische instrumenten dat jaar aan de orde komen.

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 vastgesteld door de raad.

5.4 Een cyclisch proces

Om de instrumenten uit de planning en controlcyclus te realiseren, moet voor elk instrument een eigen proces doorlopen worden. 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:

