



Gemeente Het Hogeland

Notitie Planning en Control

Beschrijving van de organisatie van Planning & Control in de gemeente Het Hogeland

Versie 4.0

20 april 2018

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
2. Achtergrond van Planning & Control	5
2.1. THEORIE.....	5
2.2. INTEGRAAL MANAGEMENT	5
3. Planning & Control	7
4. De actoren in de Planning & Control cyclus.....	8
4.1. DE GEMEENTERAAD	8
4.1.1. Rol van de gemeenteraad	8
4.1.2. Informatiebehoefte van de gemeenteraad	9
4.1.3. Sturings- en meetpunten	9
4.1.4. Betrokken instrumenten	9
4.2. HET COLLEGE	10
4.2.1. Rol van het college	10
4.2.2. Informatievoorziening.....	11
4.2.3. Sturings- en meetpunten	11
4.2.4. Betrokken instrumenten	11
4.3. DE AMBTELIJKE ORGANISATIE	11
4.3.1. Rol van de ambtelijke organisatie	11
4.3.2. Informatiebehoefte	12
4.3.3. Sturings- en meetpunten	12
4.3.4. Betrokken instrumenten	12
4.4. AFSLUITING	12
5. Planning & Control cyclus	13
5.1. Scenario's	13
5.2. P&C documenten	15
5.2.1. Kadernota.....	15
5.2.2. Programmabegroting	16
5.2.3. Bestuursrapportages.....	16
5.2.4. Programmarekening (Jaarstukken)	17
5.3. Interactieve P&C-documenten	18
5.4. Programma indeling	18
5.5. Beleidsindicatoren.....	19

5.6. Paragrafen	20
6. Conclusies.....	21
Bijlage 1 : Indeling taakvelden in programma's.....	22

1. Inleiding

De nieuwe gemeente Het Hogeland staat voor mooie uitdagingen met een andere organisatie filosofie dan de partnergemeenten gewend zijn. In de visie ruimte! en in de nu beschikbare organisatieschets is aangegeven dat bij het voorgestelde organisatiemodel aandacht voor de Planning & Control (P&C) instrumenten onontbeerlijk is. In deze nota wordt de inrichting van de Planning & Control voor de gemeente Het Hogeland nader uitgewerkt.

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

In deze nota worden kaders geschetst en richtlijnen gegeven voor de ontwikkeling van deelbeleid en instrumenten op het gebied van Planning & Control.

Hoewel de focus in deze notitie op de rol van de raad in het Planning & Control proces ligt, wordt op onderdelen het proces breder beschouwd. Planning & Control betreft immers de gehele gemeentelijke organisatie (van gemeenteraad tot uitvoerend ambtenaar). De uitwerking van Planning & Control binnen de gemeentelijke organisatie vindt plaats in nog op te stellen verordeningen en (interne) regelingen.

Wat uit deze nota duidelijk wordt, is dat een goed functionerende Planning & Control bijdraagt aan het gemeentelijk functioneren. In deze nota zal daartoe in de eerste vier hoofdstukken eerst de theoretische achtergrond worden geschetst. In hoofdstuk 2 wordt beschreven hoe Planning & Control binnen gemeenteland en in de nieuwe organisatie moet worden gezien. Daarna wordt een toelichting gegeven op de visie en doelstellingen op Planning & Control (hoofdstuk 3). In hoofdstuk 4 worden de verschillende actoren en instrumenten van Planning & Control en hun onderlinge samenhang beschreven. Tot slot worden in hoofdstuk 5 voorstellen gedaan voor de concrete invulling van Planning & Control in de nieuwe gemeente Het Hogeland. Dit hoofdstuk is in feite waar het in deze nota om draait en waarover de mening van uw raad wordt gevraagd.

2. Achtergrond van Planning & Control

Planning & Control moet gezien worden in een brede context. In de nieuwe gemeente zijn verschillende aspecten bepalend voor de vormgeving van Planning & Control.

2.1. THEORIE

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

De publieke verantwoording is op gemeentelijk niveau vormgegeven in een dualistisch stelsel. Dit houdt in dat gemeenteraadsleden zich in de eerste plaats opstellen als kadersteller en controleur. Zij zijn niet direct bezig met het beheer en de uitvoering. Daarbij is het budgetrecht een fundament voor de gemeenteraad, waarbij het accent op de hoofdlijnen ligt. Het college is verantwoordelijk voor het beheer en de uitvoering. Het college legt verantwoording aan de raad af over de wijze waarop het beheer en de uitvoering vorm heeft gekregen en in welke mate dit heeft bijgedragen aan het bereiken van de door de gemeenteraad gestelde doelen.

2.2. INTEGRAAL MANAGEMENT

Een organisatorisch uitgangspunt voor de nieuwe gemeente Het Hogeland is de integrale verantwoordelijkheid van de teams. Een integraal team binnen de gemeente is verantwoordelijk voor de producten en diensten die het levert. Het team opereert hiertoe binnen centraal gestelde kaders en heeft hiervoor middelen tot zijn beschikking om de gevraagde resultaten te bereiken. Bij de integrale verantwoordelijkheid van de teams in de gemeente Het Hogeland is de doelstelling dat verantwoordelijkheden en bevoegdheden zo laag mogelijk in de organisatie zijn neergelegd en dat men op de resultaten daarvan wordt aangesproken volgens gemaakte afspraken.

Het komt erop neer dat het college op basis van de doelstellingen die door de gemeenteraad zijn gesteld, activiteiten en resultaten bepaalt en met de teams afsprekt met welke acties en middelen deze gerealiseerd worden. Om dit mogelijk te maken is een goede organisatie van Planning & Control onmisbaar. Planning & Control is van belang om tussen de

verschillende partijen –gemeenteraad, college en organisatie– doelen en resultaten overeen te komen en hierover aan elkaar verantwoording af te leggen.

3. Planning & Control

Voor een goed begrip van wat Planning & Control inhoudt, is het goed eerst een heldere definitie te geven:

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

Om een heldere en gezamenlijke uitgangspositie te krijgen, is een visie nodig op wat de gemeente met Planning & Control binnen de gemeente Het Hogeland wil bereiken.

In lijn met de visie ‘Ruimte!’ van Het Hogeland, kan de visie op Planning & Control als volgt worden geformuleerd:

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

Dit betekent dat Planning & Control het volgende inhoudt:

- Sturen vanuit een heldere visie en benaderd vanuit het perspectief van de klant/burger.
- Beheersen van de uitvoering met onderkenning van de risico’s die de werkprocessen met zich meebrengen.
- Verantwoorden in brede zin. Dat betekent ruimer dan geld alleen.
- Controle mogelijk maken, gericht op de verschillende beleidsniveaus.

Deze elementen van Planning & Control vormen samen een cyclisch proces. De resultaten van de controle, vormen inbreng voor het sturen. Jaarlijks vindt er weer een oriëntatie op het voorgenomen beleid plaats, waardoor het mogelijk wordt de beleidsdoelen bij te stellen als de evaluatie daartoe aanleiding mocht geven. Een weergave van de voorgestelde Planning & Control cyclus vindt u in hoofdstuk 5.

Het functioneren van Planning & Control hangt nauw samen met de informatievoorziening. Zoals blijkt uit het vervolg van deze nota, stellen actoren en instrumenten eisen aan de informatievoorziening. In het kader van de processen sturen, beheersen, verantwoorden en controleren is het van belang dat (op maat) managementinformatie ontstaat. Deze managementinformatie kan bijvoorbeeld financieel, beleidsmatig of personeel van aard zijn.

4. De actoren in de Planning & Control cyclus

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de verschillende actoren die betrokken zijn bij de Planning & Control cyclus in de gemeente Het Hogeland. Per actor wordt ingegaan op de verschillende rollen. De rollen vallen samen met bevoegdheden en verantwoordelijkheden en hieruit volgt weer een informatiebehoefte. Verder wordt per actor aangegeven waarop gestuurd kan worden en welke instrumenten hiervoor ter beschikking staan.

In principe is de eerste actor de burger, die op grond van het democratisch stelsel aan de door hem gekozen gemeenteraad een machtiging afgeeft om de gemeentetaken op een doelmatige en doeltreffende manier uit te voeren. In de Planning & Control cyclus heeft de burger dus niet direct een rol, maar wel een indirecte. Immers de burger bepaalt waarom en voor wie we het doen. De burger is niet verder uitgewerkt als actor, omdat de gemeenteraad gezien wordt als verlengstuk van de burger.

4.1. DE GEMEENTERAAD

4.1.1. Rol van de gemeenteraad

De gemeenteraad is in de eerste plaats volksvertegenwoordiger: de gemeenteraadsleden worden op basis van verkiezingsprogramma's gekozen door de burger. De gemeenteraad bepaalt uiteindelijk de doelstellingen van de gemeente: wat wil de gemeente bereiken? De gemeenteraad stelt de middelen beschikbaar. Welke maatschappelijke effecten moeten worden gerealiseerd en welke normen moeten gelden voor dienstverlening of beleidsvoering? De gemeenteraad heeft daarbij een kaderstellende en een controlerende rol. De gemeenteraad voert deze rollen op hoofdlijnen uit. Hieronder een korte weergave van de inhoud van de genoemde rollen.

De kaderstellende rol van de raad bestaat o.a. uit:

- Het vaststellen van doelstellingen en gewenste maatschappelijke effecten van beleid en de verdeling van de baten en lasten die daarmee samenhangen;
- Het sturen op hoofdlijnen. Daarbij geeft zij aan waarop ze wenst te sturen en welke informatie ze daarvoor nodig heeft;
- Het vaststellen van verordeningen;
- Op basis van de uitvoering en de realisatie van de beleidsdoelen, bijstelling bepalen;
- Het vaststellen van beleidskaders voor de paragrafen in de programmabegroting en van kaders voor de rechtmatigheid en de controle daarop;
- Het budgetrecht: het vaststellen van budgettaire ruimte voor de realisatie van de gestelde doelen.

De controlerende rol van de raad bestaat o.a. uit:

- Het controleren van de uitvoering door het college;
- Het bewaken van de budgettaire kaders en het college aanspreken wanneer uitgaven overschreden worden;

- Het toetsen van de doelmatigheid van de uitvoering, de doeltreffendheid van het beleid en de rechtmatigheid van de uitgaven.

4.1.2. Informatiebehoefte van de gemeenteraad

De informatiebehoefte van de gemeenteraad vloeit voort uit haar taken en verantwoordelijkheden.

Dit betekent dat de gemeenteraad met name over de (door de gemeenteraad zelf gedefinieerde) hoofdlijnen van beleid geïnformeerd wil worden, zodat hiermee (voor het college) richtinggevende kaders vastgesteld kunnen worden. De gemeenteraad bepaalt het beleid. Waar sprake is van beleid zonder dat er dekking is voor de financiële consequenties, moet gezocht worden naar dekking. De gemeenteraad accordeert dit. Dit moet gebeuren op de daarvoor bestemde momenten in de Planning & Control cyclus.

Op het niveau van de programma's moet dit inzichtelijk worden gemaakt. De gemeenteraad heeft de exclusieve bevoegdheid om middelen te verschuiven tussen programma's of extra middelen toe te voegen aan een programma als de gewenste maatschappelijke effecten niet bereikt worden. In het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) zijn eisen (over indeling en inhoud) neergelegd voor de informatievoorziening aan de gemeenteraad. Later in deze nota gaan wij nader in op de te hanteren programma's.

4.1.3. Sturings- en meetpunten

De sturing van de gemeenteraad vindt plaats op strategisch niveau. Het gaat daarbij om actieve sturing en controlling op de doelstellingen en de daaraan gekoppelde maatschappelijke effecten. 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, prioriteiten en effectindicatoren (De 3W-vragen).

4.1.4. Betrokken instrumenten

Voor haar kaderstellende en controlerende rol heeft de raad de beschikking over de kadernota, de programmabegroting, de tussentijdse rapportages en de jaarrekening. Verder kan de gemeenteraad beschikken over een auditcommissie, de rekenkamercommissie en de accountant.

Een aantal instrumenten lichten we kort toe. De overige instrumenten (de Planning & Control documenten) komen terug in paragraaf 5.2.

De audit-commissie kan op basis van artikel 84 van de gemeentewet ingesteld worden en heeft onder andere tot taak het onderzoek van de jaarrekening en het jaarverslag voor te bereiden voor behandeling in de gemeenteraad. Tevens zal een auditcommissie ten behoeve van die taak contacten onderhouden met de accountant. Ook de contacten- en afstemming met de rekenkamercommissie over rekenkameronderzoeken mag tot haar taak worden gerekend.

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

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

4.2. HET COLLEGE

4.2.1. Rol van het college

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. Het college verzorgt de uitvoering binnen de kaders zoals gesteld door de gemeenteraad. Je zou kunnen zeggen dat het college een vertaling maakt van te bereiken maatschappelijke effecten en prioriteiten 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 daarbij gebruik maakt van het ambtelijk apparaat.

De uitvoerende taken van het college bestaan o.a. uit:

- Het formuleren, uitvoeren en evalueren van beleid en het toezicht houden op de uitvoering ervan;
- Het per programma ontwikkelen van indicatoren met betrekking tot beoogde maatschappelijke effecten en te leveren goederen en diensten (de gemeenteraad stelt een en ander vast);
- Het verzamelen en vastleggen van gegevens over geleverde goederen en diensten en de maatschappelijke effecten;
- Het vaststellen van regels die waarborgen dat de uitvoering van de begroting rechtmatig, doelmatig en doeltreffend verloopt;
- Het aansturen van het management op de inzet van de organisatie;
- Het verantwoordelijk zijn voor de inrichting van de bedrijfsvoering binnen de financiële en beleidsmatige kaders van de gemeenteraad;

Het college legt verantwoording af over de realisatie van voornemens en de uitvoering van programma's. Daarnaast heeft het college een actieve informatieplicht aan de

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

4.2.2. Informatievoorziening

Het college informeert de gemeenteraad en stuurt en controleert de organisatie. Het college stuurt primair op het niveau van de producten en diensten en moet derhalve ook op dit niveau geïnformeerd worden. Het college moet op haar beurt de gemeenteraad dan op het niveau van de programma's informeren.

4.2.3. Sturings- en meetpunten

Het college stuurt op het niveau van de producten en diensten die gerealiseerd worden. Deze producten en diensten dragen bij aan de realisatie van de programmadoelstellingen. Hierbij geldt dat voor het college centraal staat dat de producten en diensten inderdaad gerealiseerd worden, met een effectieve inzet van middelen.

4.2.4. Betrokken instrumenten

Het college kan beschikken over aanvullende instrumenten als de tussentijdse rapportages, maar kan ook het management verzoeken om specifieke informatie te verstrekken. De accountant brengt ten behoeve van het college en de organisatie een managementletter uit aan het college. In deze managementletter worden de interne beheersing, interne controle en administratieve organisatie tegen het licht gehouden, voor zover deze relevant zijn voor de controle van de jaarrekening. Ook kan het college via onderzoeken inzake de doelmatigheid en de doeltreffendheid geïnformeerd worden over delen van de bedrijfsvoering.

4.3. DE AMBTELIJKE ORGANISATIE

4.3.1. Rol van de ambtelijke organisatie

De ambtelijke organisatie onder leiding van de gemeentesecretaris ondersteunt het college in zijn taken. Het college is daarbij richtinggevend en besluitvormend. De uitvoering van activiteiten vindt plaats door de ambtelijke organisatie. De gemeentesecretaris, in samenwerking met de ambtelijke organisatie, adviseert het college over beleidsuitvoering en relevante organisatorische ontwikkelingen. Het management heeft daarbij een centrale rol. Zij moet de vertaalslag maken van de doelen naar de inzet van middelen. Het management is daarbij gebonden aan de vastgestelde doelen en middelen. Deze doelen zullen vertaald worden naar een lager niveau, namelijk naar de integraal verantwoordelijke teams.

De medewerkers binnen de teams vormen een bron van informatie over de mate waarin de doelstellingen en te bereiken maatschappelijke effecten ook in werkelijkheid zijn bereikt. Deze informatie is de basis om te bepalen of de gekozen aanpak van het college ook feitelijk leidt tot het bereiken van de door de gemeenteraad beoogde maatschappelijke effecten.

4.3.2. Informatiebehoefte

De informatiebehoefte die ontstaat heeft te maken met integraal samenwerken en inzicht in de optimale inzet van middelen. In relatie tot Planning & Control is het daarbij van belang dat de kennis van de geldende doelen breed bekend is binnen de organisatie. 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 (managementrapportages) en het functioneren van die middelen in relatie tot de doelen.

4.3.3. Sturings- en meetpunten

Het realiseren van producten en diensten staat, net als bij het college, centraal. Het accent voor wat betreft het ambtelijk apparaat ligt op een ander niveau. 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 teams. Bindende factor daarbij is de inrichting van de werkprocessen.

4.3.4. Betrokken instrumenten

De instrumenten die specifiek beschikbaar zijn voor de organisatie zijn activiteitenramingen, mogelijke teamplannen en tussenrapportages.

4.4. AFSLUITING

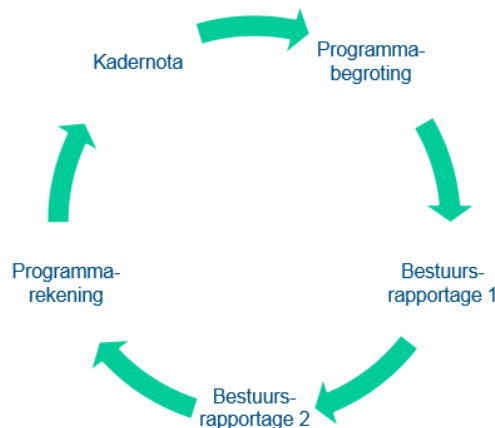
Uit dit hoofdstuk blijkt dat de verschillende actoren verschillende rollen hebben. Daar kan ook een verschil in informatiebehoefte aan worden gekoppeld. Bovendien kan onderscheid gemaakt worden in verschillende sturingsniveaus en hiervoor beschikbare instrumenten. Meestal wordt in de benadering van Planning & Control gekozen voor een instrumentele benadering, waarin de verschillende Planning & Control-instrumenten en hun werking centraal worden gesteld. In dit hoofdstuk hebben wij de betrokken actoren en hun rol en positie binnen de Planning & Control-cyclus zo eenduidig mogelijk beschreven. De invulling van de verschillende instrumenten wordt hiermee concreter en gericht vorm gegeven. In het volgende hoofdstuk doen we concrete voorstellen met betrekking tot de invulling van de Planning & Control-cyclus.

5. Planning & Control cyclus

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 & Control.

Planning & 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. Een goede inrichting van de Planning & Control cyclus (hierna P&C-cyclus) is hierbij van belang. In dit hoofdstuk werken we verder uit wat hieronder wordt verstaan en hoe we dat zouden kunnen invullen in opmaat naar de vorming van de gemeente Het Hogeland en ook in de ontwikkeling in de jaren na de start van Het Hogeland.

Op hoofdlijnen zou de P&C-cyclus er als volgt uit kunnen zien:



5.1. Scenario's

In overleg met de raads werkgroep P&C hebben we een viertal scenario's voor de P&C cyclus verkend. In alle scenario's staan de verplichte documenten begroting en rekening vast. De variatie zit in de wijze waarop de voortgangsrapportages aan de raad worden vormgegeven. De scenario's zullen we kort beschrijven.

Scenario 1

Het eerste scenario dat we hebben onderzocht betreft een inhoudelijke en financiële voortgangsrapportage voor de zomer (juni/juli). Deze rapportage zou gekoppeld kunnen worden aan de kadernota. Daarmee kan voorkomen worden dat er in dezelfde periode twee

rapportages opgesteld worden, waar een grote samenhang tussen bestaat. Veel mutaties uit de voortgangsrapportage zullen van sterke invloed zijn op de te stellen kaders voor het komend begrotingsjaar. De meicirculaire kan in deze opzet worden meegenomen in de presentatie van het financieel perspectief. Naast deze 'Voorjaarsnota' zou aan het einde van het jaar een beknopte voortgangsrapportage met een bijstelling van de begroting kunnen plaatsvinden. Aangezien de jaarrekening dan nog een aantal maanden op zich laat wachten, is dit een goed moment om een tussenbalans op te maken en de raad over de stand van zaken te informeren en de gelegenheid te geven te sturen op de voortgang.

Scenario 2

Het tweede scenario dat we hebben onderzocht, is het werken met twee volwaardige voortgangsrapportages. Beide met een weergave van inhoudelijke voortgang en een financiële bijstelling van de ramingen. De gemeenteraad heeft zodoende twee tussentijdse sturingsmomenten in een jaar. De eerste rapportage zou dan in juni kunnen plaatsvinden. Eventueel weer in combinatie met een kadernota. De tweede rapportage zou dan in oktober plaats kunnen vinden. Op deze wijze zou de raad in oktober nog in de mogelijkheid zijn om, indien gewenst, bij te sturen. Nadeel van dit scenario is echter dat de opstelling van de tweede bestuursrapportage gelijk oploopt met de opstelling van de begroting van het volgend jaar. Dit geeft in de periode vlak na de zomer een behoorlijke piek in de belasting van de organisatie. Tevens zal de informatie over de voortgang in beide documenten grote overeenkomsten vertonen.

Scenario 3

Het derde scenario dat is onderzocht betreft een eerste bestuursrapportage in mei en een tweede bestuursrapportage in september. Aangezien in dit scenario de circulaire (respectievelijk de mei- en septembercirculaire) niet meegenomen kunnen worden in de rapportages, zal een afzonderlijke kadernota in juni noodzakelijk zijn. Hierin kan dan het financieel perspectief voor de later op te stellen begroting worden geschetst, rekening houdend met de (structurele) effecten van de meicirculaire. Nadeel van dit scenario is dat de eerste bestuursrapportage al vroeg in het jaar moet worden opgesteld, om behandeling in de raad in mei mogelijk te maken. De rapportage ter behandeling in de raad in september zal gezien het tijdstip al voor de zomervakantie moeten worden afgerond. Daarmee komen de eerste en tweede rapportage erg dicht op elkaar. Dit komt in onze optiek de meerwaarde van een tweede rapportage niet ten goede.

Scenario 4

Het laatste scenario dat we hebben onderzocht betreft een eerste bestuursrapportage in juni, met zowel een inhoudelijke rapportage als wijzigingsvoorstellen in de beschikbare budgetten. Deze zou dan weer gecombineerd kunnen worden met de kadernota. Een meer op financiële afwijkingen gerichte tweede bestuursrapportage zou dan plaats moeten vinden in september. Daarmee heeft de raad weer twee sturingsmomenten in het jaar. In de eerste

rapportage kan dan rekening gehouden worden met de effecten van de meicirculaire. Bij de tweede rapportage zullen de effecten van de septembercirculaire echter niet meegenomen kunnen worden. Tevens is de tijd tussen de tweede bestuursrapportage en de jaarrekening betrekkelijk lang. Ook komen de eerste en tweede bestuursrapportage net als bij scenario 3 relatief kort na elkaar.

Hieronder een schematische weergave voor de vier scenario's voor wat betreft de behandelmomenten van de P&C documenten in de raad:

Scenario 1	Nov	Dec	Jan	Feb	Mrt	Apr	Mei	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Dec	Jan	Feb	Mrt	Apr	Mei	Jun
Scenario 2	Nov	Dec	Jan	Feb	Mrt	Apr	Mei	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Dec	Jan	Feb	Mrt	Apr	Mei	Jun
Scenario 3	Nov	Dec	Jan	Feb	Mrt	Apr	Mei	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Dec	Jan	Feb	Mrt	Apr	Mei	Jun
Scenario 4	Nov	Dec	Jan	Feb	Mrt	Apr	Mei	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Dec	Jan	Feb	Mrt	Apr	Mei	Jun

Begroting
1e bestuursrapportage + kadernota
1e bestuursrapportage
Kadernota
2e bestuursrapportage
Jaarrekening

Resumerend wordt voorgesteld het eerste scenario verder uit te werken in dit hoofdstuk. Zoals uit bovenstaand overzicht blijkt geeft scenario 1 de beste spreiding van de P&C documenten in de tijd. De raad krijgt daarmee op gezette tijden de mogelijkheid om bij te kunnen sturen op de uitvoering van het vastgestelde beleid. Ook geeft scenario 1 de mogelijkheid om de verschillende circulaires financieel te vertalen in de P&C stukken. Dit lukt niet als we de bestuursrapportages te vroeg in het jaar plannen. Daarnaast moet het jaar ook enigszins gevorderd zijn om iets te kunnen zeggen over de uitputting van de budgetten. De hiervoor genoemde punten dragen bij aan een kwalitatief goede en inhoudelijk rapportage.

5.2. P&C documenten

De verschillende documenten die in bovenstaande scenario's worden benoemd, worden in deze paragraaf toegelicht.

5.2.1. Kadernota

Het college bereidt, aan de hand van de kaders zoals gesteld in het coalitieakkoord (en het eventuele uitvoeringsprogramma), de kadernota voor. De behandeling van de kadernota is het moment in het jaar waarop de gemeenteraad in zijn volksvertegenwoordigende rol de kaders het (nieuwe) beleid voor het volgend jaar kan stellen. In principe voert de gemeenteraad een discussie over de prioriteiten die opgenomen dienen te worden in de programmabegroting van het volgende jaar. De uitkomst is een opdracht van de gemeenteraad aan het college om de prioriteiten en het (overige) beleid uit te werken in de programmabegroting. Daarmee is de kadernota de start van de P&C cyclus.

Zoals gesteld, worden de uitgangspunten voor de nog op te stellen begroting (jaar +1) opgenomen in de kadernota. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan uitgangspunten met betrekking tot de ontwikkeling van lonen en prijzen (inflatie) en de ontwikkeling van tarieven voor heffingen en belastingen. Uiteraard worden ook regionale, provinciale of landelijke ontwikkelingen die mogelijk van invloed kunnen zijn op de begroting van het komende jaar in de kadernota opgenomen. Een voorbeeld van een dergelijke ontwikkeling is de uitkomst van de eerder genoemde Meicirculaire. In deze circulaire wordt weergegeven wat de ontwikkeling van het gemeentefonds is. Deze is van grote invloed op de middelen die de gemeente ontvangt van het Rijk.

Daarnaast wordt in de kadernota nieuw beleid voorgesteld. Tezamen met uitgangspunten voor de begroting kan dan door de raad een integrale afweging worden gemaakt ten aanzien van nieuw beleid. Voorgesteld wordt deze kadernota te combineren met de eerste bestuursrapportage. Deze gecombineerde nota is aan te duiden als 'Voorjaarsnota'.

5.2.2. Programmabegroting

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

De programmabegroting dient vastgesteld te zijn voor 15 november. Dit is de datum waarop de toezichthouder (provincie) de begroting moet hebben ontvangen. In het Besluit Begroten en Verantwoorden (hierna BBV) is voorgescreven welke onderdelen minimaal moeten zijn opgenomen in de begroting. Deze dient te bestaan uit een beleidsbegroting en een financiële begroting. Deze zijn als volgt uit te splitsen; een beleidsbegroting bestaat uit een programmaplan en de (verplichte) paragrafen. Een financiële begroting dient in ieder geval te bestaan uit een overzicht van baten en lasten plus toelichting, een uiteenzetting van de financiële positie plus toelichting en een overzicht van de geraamde baten en lasten per taakveld. Tot slot dient een meerjarenraming en een geprognosticeerde balans opgesteld te worden. De meerjarenraming dient 3 jaren volgend op het begrotingsjaar te bevatten.

De op te nemen programma's en paragrafen worden later in dit hoofdstuk besproken.

5.2.3. Bestuursrapportages

Middels tussentijdse bestuursrapportages legt het college (beleidsmatig) verantwoording af aan de gemeenteraad over respectievelijk de eerste vier en negen maanden van het lopende begrotingsjaar. De bestuursrapportages dienen om de gemeenteraad te informeren over de uitvoering van de lopende programmabegroting. Zij vormen het moment om mee- en tegenvallers en ontwikkelingen met financiële consequenties door te vertalen naar de gemeentelijke begrotingspositie.

In de eerste bestuursrapportage wordt op ontwikkelingen gerapporteerd in relatie tot het vastgestelde beleid, zowel beleidsmatig als financieel. In deze bestuursrapportage zullen in financiële zin alleen afwijkingen worden opgenomen. Het voorstel is alleen afwijkingen te rapporteren van meer dan € 40.000 of afwijkingen die politiek relevant zijn. De eerste bestuursrapportage zal worden samengevoegd met de kadernota. De eerste rapportage is dus enerzijds een weergave van de stand van zaken van het lopende jaar en anderzijds een opmaat richting de begroting van het volgende jaar.

Wij stellen voor deze gecombineerde kadernota/bestuursrapportage (voorjaarsnota) te behandelen in de raadsvergadering van juni of juli. De stand van zaken tot en met mei vormt dan de basis voor deze rapportage. De reden voor deze planning is de mogelijkheid om de Meicirculaire (die vaak begin juni gepubliceerd wordt) nog financieel te vertalen in de nota. Zoals ook aangegeven bij de kadernota; deze kent vaak een dusdanige financiële impact dat die een behoorlijke invloed heeft op de meerjarenraming zoals die wordt opgenomen in de kadernota.

De tweede bestuursrapportage plannen we in december, met een stand van zaken tot en met oktober. Deze zal met name financieel van aard zijn, maar zeker niet uitsluitend. De voorgestelde mutaties zullen immers veelal een beleidsmatige achtergrond kennen en zodoende worden toegelicht. In de bestuursrapportage wordt een weergave gegeven van de uitvoering van het collegeprogramma, die vastgesteld is voor vier jaar. Daarbij past een bredere focus dan sec het kalenderjaar. Het is daarom passend om de besluitvorming in december aan de raad aan te bieden.

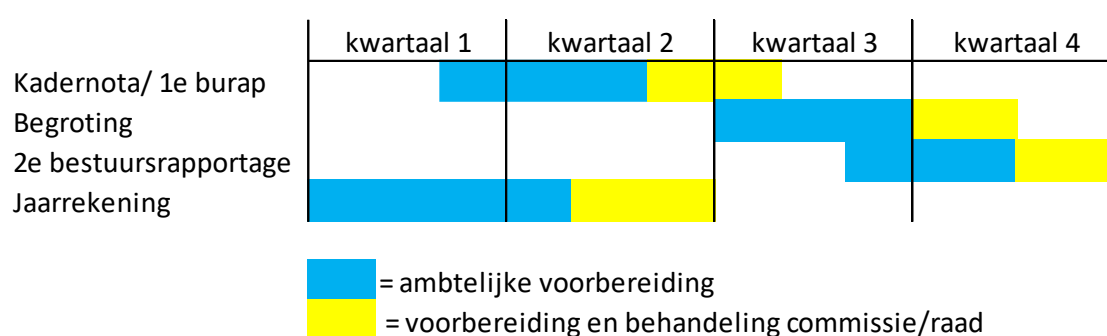
Bij de tweede bestuursrapportage zullen we ook de budgetoverheveling naar het volgende jaar meenemen. Door deze in de tweede bestuursrapportage op te nemen, zijn de betreffende budgetten formeel beschikbaar op 1 januari van het volgende jaar. Om deze combinatie goed te laten functioneren, stellen we als randvoorwaarde dat alleen budgetten van grotere incidentele projecten worden overgeheveld.

5.2.4. Programmarekening (Jaarstukken)

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

In de rekening wordt verantwoording afgelegd over het gevoerde (financiële beleid). Deze kent dezelfde vorm en inhoud als de begroting, echter worden niet de plannen weergegeven maar de realisatie van de plannen. De jaarrekening dient vastgesteld te zijn voor 15 juli, want dit is de datum waarop de toezichthouder (provincie) de rekening moet hebben ontvangen.

Schematisch in de tijd weergegeven ziet de cyclus er als volgt uit:



5.3. Interactieve P&C-documenten

Vanuit de raadgeigen werkgroep P&C is de wens geuit om met een meer interactieve begroting te gaan werken. De huidige P&C-documenten worden vaak gezien als lijvig. Een interactieve ontsluiting kan helpen bij het snel lezen en doorgronden van de stukken. Daarnaast kent een deel van de inhoud van de P&C stukken een repeterend karakter. Vanwege dit repeterende karakter is de wens geuit om te kijken naar de mogelijkheden om te gaan werken met een 4-jaars begroting met een rapportage op afwijkingen en ontwikkelingen per jaar.

Als organisatie willen we graag gehoor geven aan de wensen vanuit de raads werkgroep P&C. Ten aanzien van de interactiviteit van de begroting zijn er meerdere oplossingen voor handen. Zowel qua presentatie als ook in digitale vorm. Het voorstel is om deze ontwikkeling verder uit te werken na de start van Het Hogeland. Het is een uitdaging op zich om de 5 begrotingen nu om te zetten naar één begroting voor Het Hogeland. Daar waar eenvoudig aanpassingen zijn te doen zullen we deze meenemen bij de op te stellen begroting 2019, een verdere ontwikkeling zien wij voor de jaren na 2019.

De wens om te gaan werken met een 4-jaars begroting met een jaarlijkse rapportage op afwijkingen en ontwikkelingen vraagt nadere studie. Gemeenten zijn voor wat betreft de op te stellen P&C-documenten gebonden aan het BBV. Dat stelt dat er voor het komende jaar een begroting wordt opgesteld gebaseerd op de 3W-vragen. De financiële doorwerking van dit beleid moet overigens ook voor de drie daarop volgende jaren worden meegenomen om inzicht te bieden in de robuustheid van het gevoerde beleid in de begroting. Wij zullen na de herindeling een onderzoek starten om te kijken wat de mogelijkheden zijn bij het interactief ontsluiten van de P&C-documenten. Daarbij zullen we ook kijken, binnen de kaders van het BBV, wat de mogelijkheden zijn om te gaan werken met een 4 jaars begroting.

5.4. Programma indeling

De verschillende opbrengsten en uitgaven van gemeenten worden via taakvelden op een uniforme manier bepaald zodat gemeenten onderling vergelijkbaar zijn. Deze taakvelden worden in de begroting geclusterd naar samenhangende programma's. De raad stelt vast

welke programma's in het programmaplan worden opgenomen. Wij hebben ons bij de inrichting van de programma's in de basis laten leiden door de indeling die wordt gebruikt bij de verantwoording naar het Rijk en het CBS. De zogenaamde Informatie voor derden (IV3) . Deze indeling wordt door het merendeel van de gemeenten gehanteerd. Voor wat betreft de terminologie hebben we zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de visie 'Ruimte!' en gedateerde begrippen zoveel mogelijk vervangen door eigentijdse benamingen. Op basis hiervan komen we tot het volgende voorstel voor de indeling van het programmaplan:

1. Veiligheid
2. Bereikbaarheid (i.p.v. verkeer, vervoer & waterstaat)
3. Economie & Werkgelegenheid (i.p.v. Economie)
4. Leefbaarheid & Voorzieningen (i.p.v. Sport, Cultuur & Recreatie en Onderwijs)
5. Sociaal Domein & Volksgezondheid
6. Ruimtelijke Ordening, Wonen & Duurzaamheid (i.p.v. Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening)
7. Burger en Bestuur
8. Bedrijfsvoering

Naast de bovengenoemde programma's nemen we een overzicht op met betrekking tot de algemene dekkingsmiddelen. De hierin opgenomen taakvelden vallen niet onder één van bovengenoemde programma's.

5.5. Beleidsindicatoren

Vanaf 2017 zijn gemeenten verplicht in de begroting en in de programmaverantwoording de effecten van het beleid toe te lichten aan de hand van een vaste set beleidsindicatoren. Deze (maar ook andere) indicatoren zijn voor een ieder raadpleegbaar op www.waarstaatjegemeente.nl. Daarnaast is het uiteraard mogelijk om naast deze indicatoren naar eigen inzicht andere indicatoren op te nemen.

Wij menen dat indicatoren niet op zichzelf staan. Indicatoren zijn een monitoringsinstrument waarmee een beeld verkregen kan worden van de effectiviteit van het beleid. In de meest ideale vorm zouden deze indicatoren gekoppeld moeten worden aan ambities uit het bestuursakkoord dan wel een daaruit voortvloeiend beleidsdocument. Op die manier worden de doelen, activiteiten en indicatoren op een integrale wijze gebruikt. Het gevaar bestaat dat wanneer vooraf (aanvullende) beleidsindicatoren worden geformuleerd deze op zich zelf komen te staan en geen verbinding hebben met de uitvoering van het beleid. Wij stellen

daarom voor om eventuele extra aanvullende beleidsindicatoren expliciet te betrekken bij het formuleren van nieuw beleid.

5.6. Paragrafen

Naast de programma's heeft het Rijk voorgeschreven welke paragrafen in ieder geval opgenomen moeten worden in de begroting en in de jaarstukken. Daarnaast staat het de raad vrij om naar eigen inzicht aanvullende paragrafen op te nemen. Wij stellen voor om de verplichte paragrafen aan te vullen met een paragraaf Aardbevingen in de programmabegroting van Het Hogeland. Aangezien alle activiteiten, die we ontplooiën in het licht van de aardbevingen, door de hele begroting heen lopen, stellen we voor om één integraal verhaal op te nemen in een afzonderlijke paragraaf Aardbevingen. De volgende paragrafen nemen we vooralsnog op in de begroting van Het Hogeland:

1. Lokale heffingen
2. Weerstandsvermogen en risicomanagement
3. Onderhoud kapitaalgoederen
4. Financiering
5. Bedrijfsvoering
6. Verbonden partijen
7. Grondbeleid
8. Aardbevingen

6. Conclusies

In deze nota zijn de contouren geschetst van de Planning & Control in de nieuwe gemeente Het Hogeland.

De nota biedt een raamwerk waarbinnen de kaders, filosofie, doelstellingen, actoren en hun rollen en de instrumenten in onderlinge verhouding zijn beschreven.

De nota komt tegemoet aan de eisen die het dualisme stelt aan de inrichting van de Planning & Control en sluit bovendien aan bij de gemeentelijke ambities en besturingsfilosofie.

Overigens, met inachtneming van de schets van de onderlinge verhoudingen van de direct betrokken actoren en hun verantwoordelijkheden, bevoegdheden en rollen in de Planning & Control systematiek in de nieuwe gemeente.

De Planning & Control cyclus is zodanig ingericht dat hiermee tegemoet gekomen kan worden aan de gewenste aansturing, beheersing, controle en verantwoording door de raad.

Verder zet deze nota de kaders neer en geeft op hoofdlijnen een uitwerking van de actoren en de betrokken instrumenten. Dit betekent dat niet alle actoren en instrumenten tot in detail zijn uitgewerkt. Met het oog op de gemeenteraad als primaire doelgroep ligt het accent in eerste instantie op de instrumenten van de gemeenteraad en pas daarna op instrumenten voor de organisatie. De reikwijdte van Planning & Control is tamelijk breed en werkt door in alle onderdelen van de organisatie.

Het zou te ver voeren om alle aspecten van Planning & Control te beschrijven, ook al omdat een aantal aspecten een duidelijke plaats in een ander instrumentarium heeft.

De in deze nota geschetste kaders bepalen voor een belangrijk deel de spelregels van Planning & Control en schept duidelijkheid over de rollen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de actoren en de functie en doelstelling van de relevante instrumenten. De nota is echter niet bedoeld als statisch document. Ervaringen uit de praktijk en periodieke evaluaties kunnen aanleiding vormen tot bijstelling ervan.

Bijlage 1 : Indeling taakvelden in programma's

1	Veiligheid	
	TAAKVELD-1.1	Crisisbeheersing en brandweer
	TAAKVELD-1.2	Openbare orde en veiligheid
2	Bereikbaarheid	
	TAAKVELD-2.1	Verkeer en vervoer
	TAAKVELD-2.2	Parkeren
	TAAKVELD-2.3	Recreatieve havens
	TAAKVELD-2.4	Economische havens en waterwegen
	TAAKVELD-2.5	Openbaar vervoer
3	Economie & Werkgelegenheid	
	TAAKVELD-3.1	Economische ontwikkeling
	TAAKVELD-3.2	Fysieke bedrijfsinfrastructuur
	TAAKVELD-3.3	Bedrijvenloket en bedrijfsregelingen
	TAAKVELD-3.4	Economische promotie
4	Leefbaarheid & Voorzieningen	
	TAAKVELD-4.1	Openbaar basisonderwijs
	TAAKVELD-4.2	Onderwijshuisvesting
	TAAKVELD-4.3	Onderwijsbeleid en leerlingzaken
	TAAKVELD-5.1	Sportbeleid en activering
	TAAKVELD-5.2	Sportaccommodaties
	TAAKVELD-5.3	Cultuurpresentatie, -prod. en -particip.
	TAAKVELD-5.4	Musea
	TAAKVELD-5.5	Cultureel erfgoed
	TAAKVELD-5.6	Media
	TAAKVELD-5.7	Openbaar groen en (openlucht) recreatie
5	Sociaal domein & Volksgezondheid	
	TAAKVELD-6.1	Samenkracht en burgerparticipatie
	TAAKVELD-6.2	Wijkteams
	TAAKVELD-6.3	Inkomensregelingen
	TAAKVELD-6.4	Begeleide participatie
	TAAKVELD-6.5	Arbeidsparticipatie
	TAAKVELD-6.6	Maatwerkvoorzieningen (WMO)
	TAAKVELD-6.71	Maatwerkdienstverlening 18+
	TAAKVELD-6.72	Maatwerkdienstverlening 18-
	TAAKVELD-6.81	Geëscaleerde zorg 18+
	TAAKVELD-6.82	Geëscaleerde zorg 18-
	TAAKVELD-7.1	Volksgezondheid
6	Ruimtelijke ordening, Wonen & Duurzaamheid	
	TAAKVELD-7.2	Riolering
	TAAKVELD-7.3	Afval
	TAAKVELD-7.4	Milieubeheer
	TAAKVELD-7.5	Begraafplaatsen en crematoria

	TAAKVELD-8.1	Ruimtelijke ordening
	TAAKVELD-8.2	Grondexploitatie (niet-bedrijventerreinen)
	TAAKVELD-8.3	Wonen en bouwen
7	Burger en Bestuur	
	TAAKVELD-0.01	Bestuur
	TAAKVELD-0.02	Burgerzaken
8	Bedrijfsvoering	
	TAAKVELD-0.03	Beheer overige gebouwen en gronden
	TAAKVELD-0.04	Overhead
	Algemene dekkingsmiddelen	
	TAAKVELD-0.5	Treasury
	TAAKVELD-0.61	OZB Woningen
	TAAKVELD-0.62	OZB niet-woningen
	TAAKVELD-0.63	Parkeerbelasting
	TAAKVELD-0.64	Belastingen overig
	TAAKVELD-0.7	Algemene uitkering en overige uitkeringen
	TAAKVELD-0.8	Overige baten en lasten
	TAAKVELD-0.9	Vennootschapsbelasting (VpB)
	TAAKVELD-0.10	Mutaties reserves
	TAAKVELD-0.11	Resultaat van de rekening van baten en lasten