Visie op Planning & Control
Gemeente Tilburg

Een scherpe koers een heldere verantwoording

Inhoudsopgave

1. Inleiding 3
2. Planning & Control 5
3. Sturingsprincipes 6
3.1 Strategische koers voorop 6
3.2 Integrale programmasturing 7
3.3 Samenhang binnen en tussen programma's 8
3.4 Verbetering van prestaties door lering en bijsturing 8
3.5 Risicomanagement als integraal onderdeel van P & C 9
4. Planning & Control producten en kalender 10
Vervolg 13

1. Inleiding

Op gemeentelijk niveau is sprake van een duaal stelsel. Dit duaal stelsel is erop gericht om de taken 'kaders stellen en toezicht houden' strikt gescheiden te laten zijn van de taken 'besturen en beheersen'.[1] Bovengenoemde sets aan taken zijn toebedeeld aan respectievelijk de gemeenteraad en het college.

Het uiteindelijke doel van de Planning & Control (en de bijbehorende cyclus) is om de gemeenteraad en het college van de gemeente Tilburg in staat te stellen om adequaat invulling te geven aan hun taken en verantwoordelijkheden. De manier waarop wij dit willen bewerkstelligen, wordt in het voorliggend document beschreven.

In deze visie op Planning & Control geven wij aan hoe wij het plannen, sturen, beheersen en verantwoorden met elkaar willen vormgeven en welke instrumenten we hier op willen inzetten.

Deze visie is niet geheel nieuw. We borduren voort op de huidige visie uit 2011. De visie uit 2011 is geëvalueerd en geactualiseerd op basis van documentenstudie, interviews met betrokkenen (zowel uit ambtelijke als bestuurlijke gelederen), enquêteresultaten onder raad- en commissieleden en uitkomsten uit separate werksessies met raadsleden en ambtenaren.

Deze visie vormt samen met de kader stellende notitie financieel beleid en de kader stellende notitie financiële positie een helder fundament voor (financiële) sturing tussen college en raad.

Er is gekozen om de voorliggende visie op Planning & Control langs een aantal sturingsprincipes uit te werken. Het resultaat is een beknopt en duurzaam visiedocument dat de komende jaren als richtlijn dient voor politiek, bestuur en ambtelijke organisatie. De voorliggende visie geeft voldoende ruimte om in een proces van continue verbeteren steeds weer kritisch te kijken naar wat goed gaat en wat beter kan in de manier van sturen tussen college en raad. De auditcommissie is daarbij onze natuurlijke gesprekspartner.

Context

De gemeente is onderdeel van een zeer dynamische omgeving. De tijd dat raad en college op basis van regie bepaalde hoe de stad zich ontwikkelt is al lang voorbij. De ontwikkeling wordt steeds vaker mede bepaald door burgers en andere partijen in de stad. Daarbij is de gemeente onderdeel van een groter geheel, de participatieve overheid.

Veel zaken spelen zich af op regionaal en boven regionaal niveau. De gemeente bepaalt daarbij per opgave welke rol passend is. Dit steeds in een kader dat de gemeente te allen tijde hoeder van het algemeen belang is. De dynamiek in de stad vraagt slagkracht en flexibiliteit in de manier waarop wij middelen inzetten. Juist in een dergelijke dynamische omgeving is koers en sturing van belang.

[1] Bij de taken 'besturen en beheersen' hoort ook 'verantwoording afleggen'.

Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk geven wij een achtergrond op Planning & Control. Vervolgens zijn in de daaropvolgende hoofdstukken de sturingsprincipes beschreven. Per sturingsprincipe is beschreven wat met het sturingsprincipe wordt bedoeld in zowel woord als beeld. In de bijlage is een praktische uitwerking opgenomen. Hierin zijn de activiteiten benoemd die worden uitgevoerd en die passen binnen de geactualiseerde visie op Planning & Control.

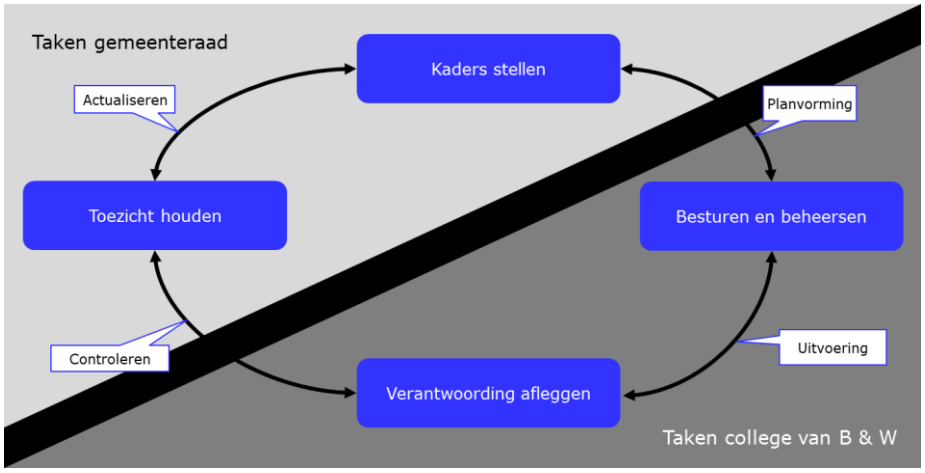
Het college wordt in dit document aangeduid met college en de gemeenteraad wordt aangeduid met de raad. Daar waar stad staat wordt de stad inclusief de beide dorpen bedoeld.

2. Planning & Control

Wat is Planning & Control? In onderstaand kader staat de kern van Planning en Control beschreven. Doelstellingen bestaan daarbij uit bestuurlijke ambities alsmede het effectief en efficiënt uitvoeren van wettelijke taken.

> ***Definitie Planning & Control***
>
> *Planning & Control is het samenspel van plannen, sturen, beheersen en verantwoorden op doelstellingen die gerealiseerd moeten worden voor de stad en de wijze waarop de raad, het college en ambtelijke* organisatie *hierin samen opereren en de effectiviteit waarop methoden en instrumenten worden ingezet.*

De taken van de raad en het college kunnen worden onderscheiden in de volgende figuur, die afgeleid is van de kwaliteitscirkel van Deming (Plan Do Check Act).



Figuur 1 Taken en rollen gemeenteraad en college van B&W

De raad stelt de kaders en houdt toezicht, waarbij het college invulling geeft door doelstellingen uit te werken naar activiteiten en indicatoren binnen de gestelde kaders van het college. De ambtelijke organisatie ondersteunt het college in de uitvoering van haar taken.

Rollen	**Wat?**	**Wie?**
Kaders stellen	Wat willen wij bereiken? Wat mag het kosten?	Gemeenteraad
Besturen en beheersen	Wat gaan wij ervoor doen? Welke middelen zetten wij in?	College van B & W
Verantwoording afleggen	Wat hebben wij gedaan? Wat heeft het gekost?	College van B & W
Toezicht houden	Wat hebben wij bereikt?	Gemeenteraad

Tabel 1 Rollen in relatie tot W-vragen

3. Sturingsprincipes

In de visie op Planning & Control gaan wij uit van een vijftal sturingsprincipes. Deze sturingsprincipes geven aan wat wij belangrijk vinden als het gaat om het systeem van plannen, sturen, verantwoorden en beheersen en op welke manier de raad, het college en de ambtelijke organisatie hierin samen opereren. En hoe dit in de Planning & Control kalender via Planning & Control producten tot uitdrukking wordt gebracht.

De vijf sturingsprincipes zijn:

1. Strategische koers voorop
2. Integrale programmasturing
3. Samenhang binnen en tussen programma's
4. Continue leren en bijsturen
5. Risicomanagement integraal onderdeel van Planning & Control

3.1 Strategische koers voorop

Wij leggen nadruk op de strategische hoofdlijn (college/raadsperiode overstijgend) door onze visie/coalitieakkoord te vertalen naar doelstellingen, indicatoren en activiteiten per programma.

In onze strategie gaan wij uit van de koers voor de stad waarbinnen onze drie inhoudelijke programma's zijn opgezet: Inclusieve Stad, Duurzame Stad en Vitale Stad[2]. De uitwerking van de drie programma's naar doelen, indicatoren en activiteiten kent een onderlinge samenhang en is daardoor toekomstbestendig en in balans.

Programmakaart
om de lange termijn koers weer te geven

Een overall **programmakaart**, die de koers van de coalitie en de lange termijn koers van de gemeente Tilburg weergeeft, en kaarten per programma, geven deze samenhang weer. De programmakaarten bevatten de belangrijkste outcome en output indicatoren, die het betreffende programma reflecteren.



Figuur 2Koers in relatie tot programma's

De programmakaarten geven richting en houvast bij interacties tussen inwoners en de gemeenteraad, tussen de raad en het college en tussen het college en de ambtelijke organisatie. Waar de programmakaarten richting en houvast geven, geven de kaders[3] invulling aan de strategie en visie.

Bench-learnings
die indicaties geven voor mogelijke bijsturing op de koers

Van interne en externe benchmarks wordt gebruik gemaakt om mogelijke verklaringen (output en outcome van beleid) te achterhalen. Daarbij wordt erkent dat benchmarks indicaties geven (zogeheten '**bench-learnings**') en mogelijk leiden tot wijziging van koers of richting, maar geen antwoord geven op of iets 'goed' of 'fout' is. Door toepassen van benchmarks

[2] Dit zijn samen met het programma "Samen en Dichtbij" de huidige programma's. De raad kan op voordracht van het college voor een andere indeling kiezen. Het sturingsprincipe zelf blijft dan nog steeds gelden.
[3] Het stellen van kaders op de inhoudelijke domeinen valt buiten de scope van deze visie.

verbinden wij ons met de externe omgeving. Een voorbeeld hiervan is de vergelijking met andere 100.000+ gemeenten via 'Waar-Staat-Je-Gemeente'.

Het budgetrecht is gekoppeld aan producten. Door iedere keer de juiste discussies te voeren op inhoud én geld, wordt de raad gefaciliteerd op haar verschillende rollen. De producten in onze begroting hebben voldoende massa om in de dagelijkse aansturing van de stad flexibiliteit en slagkracht te organiseren.

3.2 Integrale programmasturing

Er vindt door ons nadrukkelijke programmasturing plaats ten behoeve van doelrealisatie.

Programma-sessie
voor raads-commissies

De gemeenteraad wordt betrokken bij programmasturing doordat in het voor- en najaar **programmasessies** worden georganiseerd. Het doel van deze sessies is het informeren van de raad op de koers en hoofdlijnen van het beleid zodat het debat op het juiste niveau kan plaatsvinden. In het voorjaar wordt de programmasessie gekoppeld aan de Jaarverantwoording en Perspectiefnota en in het najaar wordt de programmasessie gekoppeld aan de Programmabegroting en Najaarsbijstelling.

Programmadia-loog met college

Bij alle producties in het kader van de P&C cyclus wordt gestart met een **programmadialoog** met het college. Deze dialoog richt zich nadrukkelijk op de realisatie van de strategie en daaraan afgeleid de programmadoelstellingen. Uitkomsten van de dialoog vormen de basis voor de inhoudelijke richting en integrale afweging van middelen.

De directie stuurt samen met de afdelingshoofden op de realisatie. Opgave gestuurd werken is daarbij vaak het middel om die realisatie te organiseren. Door de periodieke dialoog met college en continue sturing van de directie op de opgaven wordt de informatie voor de Planning & Control cyclus op een natuurlijke wijze afgeleid uit de discussies en uitkomsten van continue programmasturing.

3.3 Samenhang binnen en tussen programma's

Samenhang binnen en tussen programma's, doelstellingen, indicatoren en activiteiten komt terug in alle (bij)sturingsdocumenten, waarbij door ons de centrale vraag wordt gesteld: "Leidt dit tot wat wij willen bereiken in het programma?" in plaats van "Voeren wij de activiteiten goed uit?"

De samenhang in en tussen programma's komt tot uiting door meer toepassen van outcome indicatoren die in lijn zijn met de vraag "Leidt dit tot wat wij willen bereiken in het programma?[4]". Indicatoren worden met zorg gekozen, waarbij geldt dat beter gekozen kan worden voor één goede indicator dan weinig zeggende indicatoren (kwaliteit gaat voor kwantiteit). Ook beïnvloedbaarheid is een belangrijk aandachtspunt bij het bepalen van doelen en indicatoren. Het stellen van doelen en indicatoren behoort primair thuis in het kader stellende proces rondom een beleidsthema.

Bij vervanging of vervallen van een indicator wordt verklaard wat de reden hiervan is. Voor raad, college en ambtelijke organisatie kan op die manier worden gevolgd of programmadoelstellingen worden bereikt door meting via de juiste indicatoren.

Herkenbare structuur
ter vergroting van de begrijpelijkheid van documenten

In alle (bij)sturingsdocumenten wordt gekozen voor een **herkenbare structuur** zodat de leesbaarheid voor raad, college en ambtelijke organisatie wordt vergroot. Vertrekpunt voor alle (bij)sturingsdocumenten is de strategie, de programma's en de bijbehorende programmakaarten.

Sturing en verantwoording vindt plaats op zowel het doelbereik als op financieel gebied. De verantwoording vindt daarbij op het totaal plaats, terwijl sturing voornamelijk plaatsvindt op afwijkingen.

3.4 Verbetering van prestaties door lering en bijsturing

Wij verbeteren onze prestaties door veelvuldige lering en bijsturing, waarbij door ons 100% de cyclus Plan-Do-Check-Act wordt doorlopen.

Om de prestaties blijvend te ontwikkelen en verbeteren is het nodig om de hele cyclus van Plan-Do-Check-Act te doorlopen in plaats van alleen te focussen op het Plan en Do gedeelte.

Doorlopen gehele PDCA cyclus
om effectief te leren en bij te sturen

Op zowel bestuurlijk als uitvoerend niveau is het **doorlopen van de gehele PDCA-cyclus** van belang om effectief te leren en bij te sturen. Door continue programmasturing met de raad staat lering en bijsturing op de agenda. Het debat in de raad dat bij de jaarrekening wordt gevoerd vanuit dit principe en lering en bijsturing komen tot uitdrukking in de daaropvolgende perspectiefnota en programmabegroting. De manier waarop de PDCA-cyclus wordt doorlopen wordt per opgave bepaald. Het leren en bijsturen is het doel. Niet het instrument op zich.

[4] In het bestuursakkoord "Gezond en Gelukkig" is dit vertaald in impact- en data gestuurd werken

3.5 Risicomanagement als integraal onderdeel van P & C

Risicomanagement zit in de haarvaten van onze organisatie, zowel bij de raad, het college, de ambtelijke organisatie alsook bij onze verbonden partijen.

Om effectief te zijn in het behalen van onze doelstellingen is het van belang om ook de belemmeringen (risico's) duidelijk in beeld te hebben. Hierover wordt nadrukkelijk het gesprek gevoerd op zowel bestuurlijk als uitvoerend niveau en in gesprek met verbonden partijen. In alle (bij)sturingsdocumenten komt risicomanagement in de vorm van een risicoparagraaf terug. Risicomanagement is onderwerp op de agenda van programmatafels en (informele) informatiesessies.

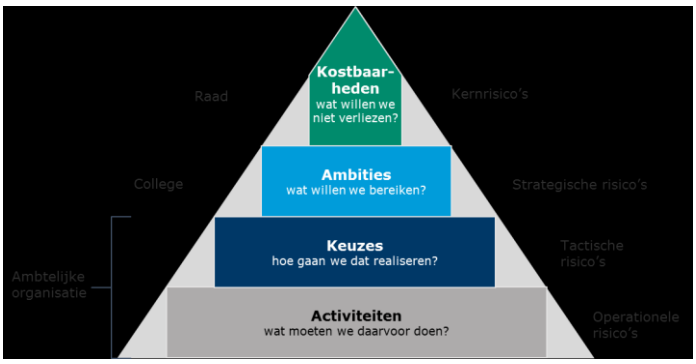
Kernrisico's
op programma niveau

Per programma en op de strategie worden **kernrisico's** bepaald en vastgesteld. De kernrisico's en daarbij behorende risico indicatoren maken onderdeel uit van de programmakaarten. Op ieder niveau worden risico's bepaald en vastgesteld. Op strategisch niveau bepaalt en stelt de raad kernrisico's vast. Het college bepaalt en stelt de strategische risico's vast. De ambtelijke organisatie faciliteert de raad en het college in het bepalen van de kern- en strategische risico's. De ambtelijke organisatie bepaalt en stelt de tactische en operationele risico's vast. In onderstaande figuur komt de relatie tussen de taken en risico's tot uitdrukking.

Voorbeeld van kernrisico: niet goed functionerende arbeidsmarkt (imago risico).

Voorbeeld van strategisch risico: wegvallen van een strategische samenwerkingspartner (continuïteitsrisico).

Voorbeeld van operationeel risico: onvoldoende innovatieve (arbeidsmarkt)kennis binnen de gemeente (kennisrisico).



Figuur 3 Risicopiramide

De financiële risico's worden gerelateerd aan het weerstandsvermogen. Risicomanagement maakt onderdeel uit van de Planning en Control cyclus en is daarin ingebed.

4. Planning & Control producten en kalender

De Planning & Control cyclus met haar bijbehorende producten is voor het college en de raad van essentieel belang om adequaat invulling te kunnen geven aan hun taken en verantwoordelijkheden. Planning & Control en haar producten zijn daarbij geen doel op zich, maar een middel om:

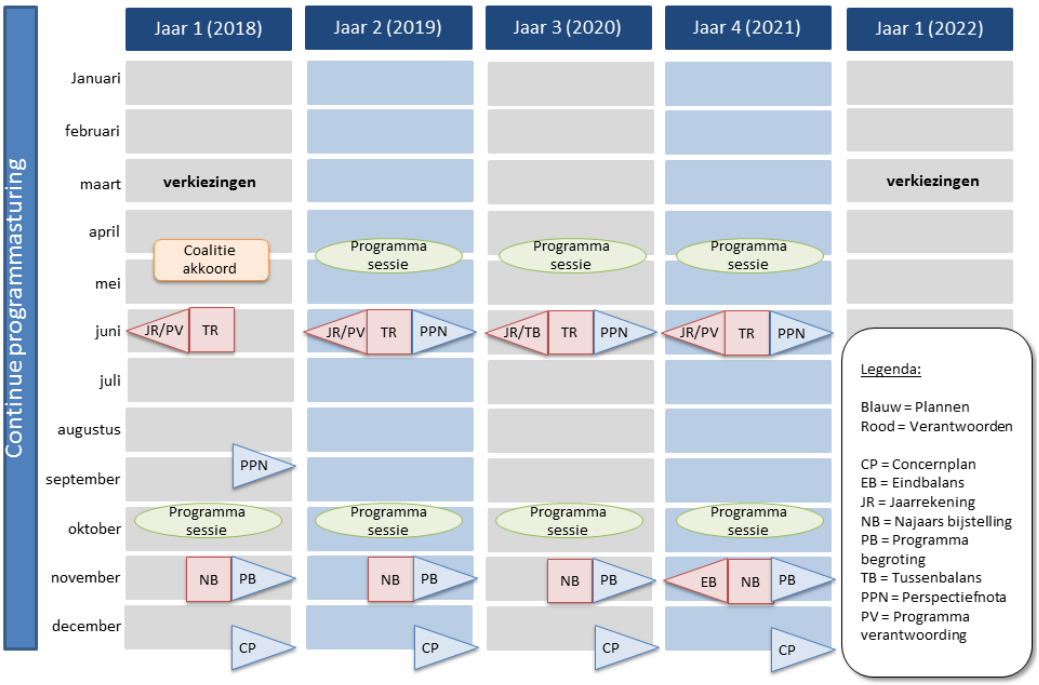
- de gemeenteraad in staat te stellen het debat te voeren en besluiten te nemen over de (realisatie van) beleidsdoelen en de bijbehorende budgetten;
- informatievoorziening aan bestuur juist, volledig en tijdig te laten plaatsvinden;
- risico's die de realisatie van (beleids)doelstellingen belemmeren inzichtelijk te maken;
- de organisatie zo in te richten dat doelgericht, doelmatig en doeltreffend kan worden gewerkt.

Daarnaast zijn gemeenten wettelijk verplicht ieder jaar een begroting en jaarrekening vast te stellen. In het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeente (BBV) staat aan welke vormvereisten deze begroting en jaarrekening moeten voldoen. In de Gemeentewet staat ook dat de gemeenteraad bij verordening de uitgangspunten voor het financieel beleid, het financieel beheer en de inrichting van de financiële organisatie vaststelt. Deze verordening moet waarborgen dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan. Verder staat in de Gemeentewet dat de gemeenteraad verordeningen dient vast te stellen voor respectievelijk de controle op het financieel beheer, voor de inrichting van de financiële organisatie en voor (regels over) het periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde bestuur.

Coalitie
P&C kalender die zich richt op een coalitieperiode.

Over de overige Planning & Control producten heeft de gemeente keuzemogelijkheden. In deze geactualiseerde visie kiezen wij er voor deze kalender meer aan te laten sluiten op de coalitieperiode. Hierdoor ontstaan in sommige jaren afwijkende producten ten opzichte van de andere jaren. In de navolgende kalender zijn deze producten visueel in de tijd uitgezet.

Kalender Planning & Control



Beschouwende een coalitieperiode gaan de jaren 2018 en 2022 in bovenstaande afbeelding over hetzelfde jaar, namelijk het jaar waarin de gemeenteraadsverkiezingen plaatsvinden en de oude coalitieperiode overgaat in de nieuwe periode

*het **coalitieakkoord** schetst de ambities voor de komende vier jaar*

Een nieuwe coalitie start met een **coalitieakkoord**. Dit is een akkoord van onderhandelaars en is vormvrij. De nieuwe coalitiepartijen formeren samen een nieuw college dat onder voorzitterschap van de burgemeester het akkoord tot uitvoering gaat brengen. Het nieuwe college stelt een eerste **perspectiefnota (PPN)** op. In deze nota worden de beleidsconsequenties van het akkoord weergegeven[5] en worden de financiële kaders voor de komende begroting opgesteld. Deze eerste perspectiefnota wordt kort na het zomerreces in de raad behandeld. Er wordt wel gekeken of dit haalbaar en wenselijk is. Als coalitieakkoord zelf al in een debat met de raad besproken is of indien de vorming van een coalitie meer tijd in beslag heeft genomen dan kan er gekozen worden om de vertaling van het akkoord op te nemen in de eerste begroting. In de eerste **tussenrapportage (TR)** is er de mogelijkheid om de koers in het lopende jaar, dat gebaseerd is op de laatste begroting van de vorige coalitie, te wijzigen daar waar het nieuwe akkoord dit vraagt. In de overige jaren is de tussenrapportage een integraal tussentijds sturingsmoment die zich richt op de afwijkingen van de vastgestelde begroting.

*De **tussenrapportage** geeft een doorkijk naar het einde van het jaar*

De perspectiefnota wordt vertaald in een **programmabegroting (PB).** Met het vaststellen van de programmabegroting machtigt de raad het college voor het besteden van budgetten en kredieten in het volgende jaar. Het **concernplan (CP)** is de vertaling van de begroting naar de ambtelijke organisatie en is een stuurdocument voor directie en college. Samen met de programmabegroting wordt een **najaar bijstelling (NB)** gepresenteerd waar financiële afwijkingen in het lopende jaar worden verwerkt.

[5] Welke vigerende kaders vragen vanwege het akkoord om een bijstelling.

Uitkomsten uit de **tussenbalans** *vormen mede input voor de Perspectiefnota in het derde jaar*

Over de eerste twee begrotingsjaren in de coalitieperiode wordt een jaarverslag met het karakter van een **tussenbalans** opgesteld. Waar staat het college met de uitvoering van het coalitieakkoord en is bijstelling gewenst.

In het vierde en laatste volledig jaar van de coalitieperiode wordt bij de begroting een **eindbalans** opgesteld. De coalitie is in de afrondende fase en de laatste begroting staat in het teken van de afronding en laat ruimte aan een nieuwe coalitie.

Met de **programmasessies** verkleinen we de afstand tussen raad en ambtelijke organisatie en is er ruimte om apolitiek informatie te delen over de programma's met als doel het debat en de sturing meer op de strategische koers te krijgen.

De P&C producten worden **digitaal** *gemaakt en gepubliceerd*

Alle producten uit de P&C-kalender worden digitaal gepubliceerd via de website van de gemeente. Ook het proces om tot het product te komen wordt digitaal ondersteund.

Vervolg

Na vaststelling van deze visie wordt de visie vertaald naar een uitvoeringsagenda. De nieuwe P&C-kalender start samen met de nieuwe coalitie. Het doorvoeren van de accenten uit deze visie zal organisch gebeuren. Belangrijk thema in deze visie is koers en sturing op koers. Koers wordt echter niet gecreëerd in de P&C-cyclus maar bij de totstandkoming van een nieuwe coalitie en in de kader stellende processen rondom de programma's en thema's. Op basis van de koers kunnen elementen uit deze visie (zoals de programmakaarten) ontwikkeld worden.