

Notitie: Raad in positie, planning en control cyclus

I. Inleiding

Binnen de organisatie wordt voor het handelen de “Plan-Do-Check-Act” cyclus toegepast. Een van de processen die daar concreet inhoud aan geeft, is de planning en control cyclus. Met behulp van deze cyclus kan worden gestuurd (P), uitgevoerd (D), geëvalueerd (C) en bijgestuurd (A). Niet als een doel op zich, maar om als gemeente en organisatie “in control” te zijn en te blijven, teneinde de gestelde beleidsintenties te behalen.

In deze notitie wordt de huidige planning en control cyclus nader bezien. In hoeverre draagt deze bij aan de realisatie van gestelde doelen? Waar zijn verbeterlagen mogelijk? De notitie wordt afgesloten met een voorstel.

II. Bestaande versus gewenste planning en control cyclus

De inhoud van en samenhang tussen de huidige documenten is op meerdere vlakken voor verbetering vatbaar. Het huidige proces levert veel gegevens op, gegevens op zichzelf bieden echter nog geen informatie. De onderdelen van de planning en control cyclus zijn niet altijd logisch op elkaar afgestemd geweest waardoor gefragmenteerd informatie naar het bestuur is gebracht. In dat verband gaat het niet alleen om het vaststellen van de planning en control documenten, maar vervolgens ook om de inhoud van de documenten zodanig vorm te geven dat deze de sturingsrol van raad, college en management versterkt.

Het volgende beeld kan worden gepresenteerd van de planning en control cyclus:

<i>Bestaande cyclus</i>		<i>Gewenste cyclus</i>	
Overhevelingen	(feb)		
MPG (Meerj. Perspectief Grondexpl.)	(feb)	MPG	(febr)
Uitgangspunten begroting	(maart)		
Jaarrekening	(juli)	Jaarrekening	(juli)
1 ^e Tussenrapportage	(mei)		
Voorjaarsnota	(juni)	Kadernota	(juni)
2 ^e Tussenrapportage	(sep)	Tussenrapportage	(nov)
Begroting	(nov)	Begroting	(nov)
3 ^e Tussenrapportage	(dec)	Slotwijziging	(dec)

Ten aanzien hiervan wordt het volgende opgemerkt:

- Overhevelingen zijn in enig jaar niet bestede budgetten. Doordat deze onderdeel uitmaken van het jaarrekeningproces worden het resultaatbestemmingen, terwijl ze dat in wezen niet zijn. Het zijn in enig begrotingsjaar niet bestede budgetten waarop reeds verplichtingen rusten en die in beginsel kort na de jaarwisseling tot besteding (dienen te) komen. Als onderdeel van het jaarrekeningproces kan dat pas bij positieve besluitvorming in de raad (juli van het jaar daarop), hetgeen niet wenselijk is voor de voortgang van de uitvoering.

Het verdient aanbeveling om deze niet bestede budgetten in december bij een zogenaamde “slotwijziging” vast te stellen. Op die wijze maken ze geen onderdeel uit van het jaarrekeningproces en kan er meteen aan het begin van het volgende jaar over worden beschikt.

- Met de invoering van het dualisme is de rol van de raad ten opzichte van het college versterkt. De rol van de raad is kader stellend vooraf, controlerend achteraf. Dat heeft de inhoud van de voorjaarsnota (ook wel perspectiefnota of kadernota genoemd) in veel gemeenten doen wijzigen.

Was de voorjaarsnota voorheen veelal bijsturend van aard (in wezen een voortgangsrapportage), onder invloed van het dualisme is het meer een document geworden

dat vooruit kijkt, de richting voor de komende jaren aangeeft, waarvan de details worden uitgewerkt in de begroting. De basis voor vooruitkijken, is de stand van zaken op dat moment. Dat maakt het mogelijk om de 1e tussenrapportage (stand van zaken), de uitgangspunten voor de opstelling van de begroting en voorjaarsnota te bundelen tot één nieuw document. Om aan te geven dat het om een nieuw document gaat, is hier gekozen voor Kadernota. Het spreekt voor zich dat deze benaming kan worden vervangen door een andere als dat de lading beter dekt.

In de Kadernota is de 1^e tussenrapportage verwerkt. Een alternatief is het handhaven van de 1^e tussenrapportage als apart document en het opnemen van een samenvatting daarvan in de Kadernota. Uitgaande van “besturen op hoofdlijnen” gaat de voorkeur hier niet naar uit.

De Kadernota biedt de raad de mogelijkheid om al in een vroeg stadium op basis van actuele informatie lopende het jaar – met inachtneming van de (financiële) ontwikkelingen – richtinggevend uitspraken te doen voor de opstelling van de begroting van het volgende jaar. Met de omschakeling naar “dynamisch begroten” wordt in ieder planning en control document beschikt over de actuele ontwikkeling van het meerjaren begrotingssaldo, hetgeen een betere discussie bevordert.

Dit in tegenstelling tot de bestaande Voorjaarsnota. Deze beperkt zich tot de op te nemen beleidsteksten in de komende begroting, een overzicht van prioriteiten (incl. vervangings- en uitbreidingsinvesteringen) zonder dat daarbij inzicht wordt gegeven in het financieel perspectief. Dit bemoeilijkt het maken van de juiste afwegingen.

De door de raad vastgestelde Kadernota geeft de richting aan voor de opstelling van de begroting. De begroting wordt in dat opzicht een nadere uitwerking van eerder gedane uitspraken door de raad.

- De jaarrekening komt weliswaar in juli in de raad, de opstelling daarvan kent een startmoment in november/december van het jaar daarvoor. Bij de afronding van de jaarstukken speelt de accountantscontrole een belangrijke rol. Nog meer dan voorheen wordt daarbij ook gekeken naar gebeurtenissen na balansdatum. In dat kader is het van belang dat alle relevante documenten voor de opstelling van de jaarrekening vóór 1 maart zijn afgerond. In dit verband kan gedacht worden aan de jaarlijkse opstelling van het MPG (Meerjaren Perspectief Grondexploitatie). Door deze, evenals in de huidige situatie, vóór 1 maart op te leveren, vormt het MPG input voor de jaarstukken en maakt het onderdeel uit van het lopende jaarrekeningproces.
- In de gewenste situatie vormt de begroting in eerste instantie een nadere uitwerking van de Kadernota. Ontwikkelingen lopende het jaar kunnen evenwel van invloed zijn op de jaren daarna (met name structurele doorwerkingen). Tegen deze achtergrond verdient het aanbeveling om de 2^e tussenrapportage gelijktijdig aan te bieden met de begroting, vergelijkbaar met het moment waarop de Kadernota wordt aangereikt, inclusief de stand van zaken op dat moment betreffende het lopende jaar. De effecten kunnen worden meegenomen in de eerste begrotingswijziging (eveneens onderdeel van de begrotingsbehandeling). Op die wijze wordt de meest actuele situatie gepresenteerd.
- In de gewenste situatie van de planning en control cyclus wordt geen 3^e tussenrapportage voorgestaan. De 3^e rapportage is immers voorzien in december, kort na de behandeling van de 2^e (uitgebreide) tussenrapportage en begroting (november). De toegevoegde waarde van dat document is daardoor gering. Het is ook de periode waarin een start wordt gemaakt met de jaarstukken. De opstelling is ook niet nodig. Bij een goed functionerend budgetbeheer moet in de 2^e tussenrapportage een inschatting gemaakt kunnen worden ten aanzien van de uitputting van budgetten. In combinatie met de op te stellen slotwijziging (december) is de voortgang van het lopende begrotingsjaar voldoende geborgd.

Ten opzichte van de bestaande situatie wordt in de gewenste situatie het aantal documenten teruggebracht van 9 naar 6. Met het terugdringen van het aantal documenten en het logisch bundelen van informatie wordt het politiek-bestuurlijk debat bevorderd.

Voor de volledigheid wordt opgemerkt, dat uitsluitend de begroting en jaarrekening wettelijk zijn voorgeschreven. Verder ontstaat door het terugdringen van het aantal documenten ruimte binnen de organisatie voor het aanbrengen van verbeterlagen in de inhoud van de diverse documenten.

III. Inhoud diverse documenten

Met het aanpassen van de planning en control cyclus wijzigt in voorkomende gevallen ook de inhoud van de documenten. Op onderdelen is sprake van een voorzet op hoofdlijnen, de definitieve versie wordt mede bepaald door de wensen die in de raad worden geuit. De raad zal in voorkomende gevallen via de informatiecommissie bedrijfsvoering vooraf hierin meegenomen worden.

3.1. Meerjaren Perspectief Grondexploitaties (MPG)

De opzet van dit document kan vooralsnog hetzelfde blijven. Het moment van oplevering is onderdeel van het jaarrekeningproces en vóór 1 maart.

3.2. Jaarrekening

De verbeterlag (inhoudelijke toelichting bondiger en meer smart) die met betrekking tot de begroting 2017 is ingezet, dient doorgetrokken te worden naar de opstelling van de jaarrekening. Op termijn zal daarbij tevens ingezet worden op een geringer aantal, maar beter herkenbare indicatoren.

3.3. Kadernota

De Kadernota is bij uitstek het document waarbij de raad haar kader stellende rol kan uitoefenen. Het is een document dat op basis van de actuele situatie en de (financiële) ontwikkelingen die in het verschiep liggen de mogelijkheid biedt om daar in een vroeg stadium richting aan te geven. De uitwerking daarvan vindt plaats in de begroting.

Ten opzichte van de huidige voorjaarsnota en 1^e tussenrapportage biedt dat het voordeel dat de (financiële) ontwikkelingen in samenhang worden gezien. Dat bevordert de informatievoorziening en maakt sturing door raad, college en management in een vroegtijdig stadium mogelijk. Hiermee wordt een totaalbeeld aangereikt. De huidige voorjaarsnota geeft dat totaalbeeld in mindere mate. De bundeling van informatie in de Kadernota biedt de mogelijkheid om diverse acties in de tijd effectiever te positioneren.

3.4. Tussenrapportage

In de gewenste planning en control cyclus wordt het aantal voortgangsrapportages beperkt tot twee, waarvan de eerste onderdeel uitmaakt van de Kadernota en de laatste wordt aangeboden gelijktijdig met de begroting.

De inhoud van de huidige tussenrapportages omvat:

- Financiële bijstellingen
- Overzicht kredieten, inclusief voorstellen tot afsluiting, bijstelling en (incidenteel) nieuwe
- Actualisatie risico's ten opzichte van de begroting
- Voortgang uitwerking "Kiezen met Visie"

In de jaarstukken en begroting wordt in de verplicht op te stellen paragraaf weerstandsvermogen uitgebreid inzicht gegeven in de ontwikkeling van de risico's. Opname in de tussenrapportages heeft weinig toegevoegde waarde omdat risico's in de regel in de begroting voorzienbaar zijn en doorgaans geen grote omloopsnelheid kennen. Daarnaast wordt de raad over eventuele nieuwe risico's geïnformeerd in de paragraaf "Kanttekeningen en risico's" in raadsvoorstellen. Met de weergave van risico's in jaarstukken en begroting kan derhalve worden volstaan; opname in tussenrapportages kan hiermee vervallen.

De voortgangsrapportage ten aanzien van kredieten is omvangrijk. Dit hangt mede samen met het feit dat nog altijd kredieten vanuit 2004 openstaan. Het verdient aanbeveling om hier fors te gaan saneren (in de 3^e tussenrapportage 2016 is een omvangrijke opschoning opgenomen, die in 2017 wordt voortgezet). Een opeenstapeling van oude kredieten houdt daarnaast onnodig financiële ruimte vast. Daarnaast moet worden afgevraagd in hoeverre de bestaande personele capaciteit in staat is om

alsnog inhoud te geven aan al deze onderwerpen. In de financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet is vastgelegd hoe met (financiële) afwijkingen van kredieten om te gaan.

3.5. Begroting

De begroting is in de gewenste cyclus een nadere uitwerking van de Kadernota. De in de begroting 2017 ingezette verbeteringslag (inhoudelijke toelichting bondiger en meer smart) wordt voortgezet.

3.6. Slotwijziging

Door de introductie van de zogenaamde slotwijziging wordt de jaarrekening ontdaan van oneigenlijke resultaatbestemmingen. Het gaat hier immers om nog niet bestede budgetten van het lopende jaar die op grond van reeds aangegane verplichtingen deels tot besteding komen over de jaargrens. Voor het in aanmerking komen van een "overheveling" is een reële verplichting essentieel. Is die er niet, dan dient het niet bestede budget in het rekeningresultaat vrij te vallen. Dit bevordert het budgethouderschap en voorkomt bovendien dat in het komende jaar budgetten worden gestapeld, inclusief daaraan gekoppelde werkzaamheden met als mogelijk resultaat het uit de pas lopen van de uitvoering van de vastgestelde begroting. Bij de opstelling van de tussenrapportage in november zal de budgethouder zich al een beeld moeten kunnen vormen van mogelijke overhevelingen.

IV. Financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet

In de financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet is de planning en control cyclus opgenomen, alsmede de documenten die de raad voorgelegd wil zien. Met het wijzigingen van de cyclus zal de verordening aangepast moeten worden. Een voorstel daartoe volgt voor de zomer van 2017.

V. Voorstel

Met in acht neming van het bovenstaande (mede ter ondersteuning van het verdere ontwikkelproces van de organisatie):

1. In te stemmen met de gewijzigde planning en control cyclus, zoals opgenomen in deze notitie;
2. De gewijzigde planning en control cyclus hanteren met ingang van 2017.