

Memo

Aan: Auditcomité
Van: Gerjam Reilink, vakmanager Financiën
Datum: 17 april 2023
Betreft: Vernieuwing P&C cyclus

Inleiding

In het Auditcomité d.d. 27 maart jl. is het onderwerp vernieuwing P&C cyclus informerend aan de orde geweest. Wethouder De Graaf heeft dit aan de hand van een opgestelde schets kort toegelicht met daarbij de afspraak dat de vernieuwing P&C cyclus opnieuw op de agenda van het Auditcomité komt voor advies. Vervolgens zal het college een raadsvoorstel maken voor de gewenste vernieuwing van de P&C cyclus, waarna aanpassing van de huidige financiële verordening volgt.

Vernieuwing P&C cyclus

Het doel van de vernieuwing en verbetering van de P&C cyclus is meerledig. Het belangrijkste doel is betere sturing door de raad en ook eerder in het jaar. Die sturing heeft zowel betrekking op het lopende jaar (via tussentijdse verantwoording) als op het nieuwe begrotingsjaar.

Om dit te kunnen realiseren is verandering van de huidige P&C cyclus noodzakelijk. Onze insteek is om de vernieuwing van de P&C cyclus in te laten gaan per begrotingsjaar 2024, waarbij de begroting 2024 dus het eerste product is in de nieuwe P&C cyclus.

Verbeterpunten

In de huidige P&C cyclus zijn de volgende verbeterpunten te realiseren:

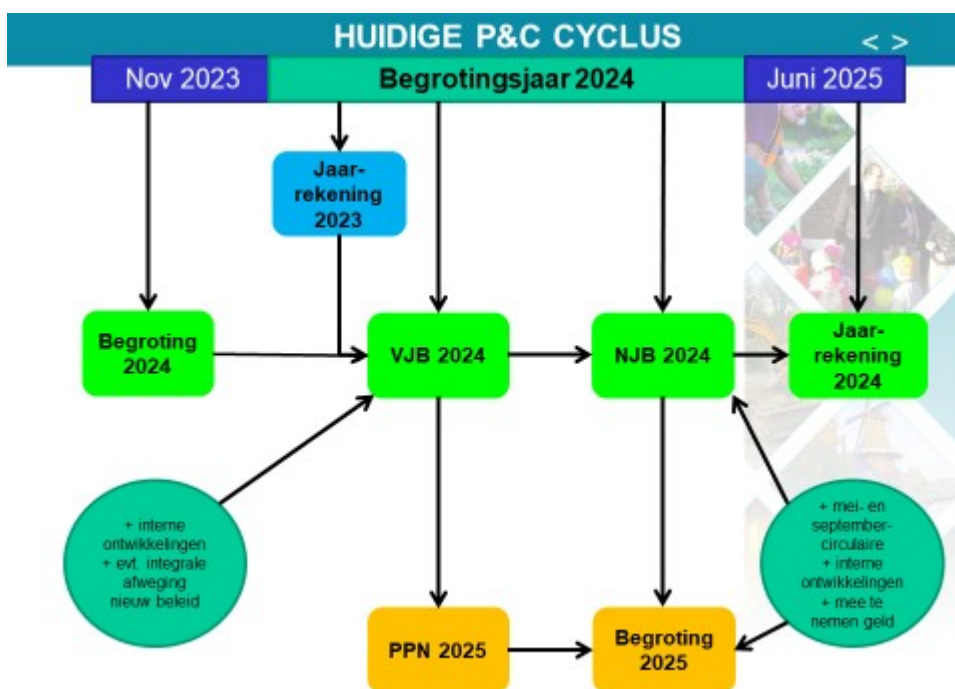
- De raad kan onvoldoende haar kaderstellende rol pakken, door zowel inhoud als timing van de diverse P&C producten;
- Er zit een lange tijd tussen de begrotingsvaststelling en de perspectievennota, waarin geen enkele financiële informatie met de raad wordt gedeeld;
- De politieke afweging van speerpunten en prioriteiten moet meer bij de perspectievennota worden belegd, zodat de begroting meer een uitwerking van het bij de perspectievennota vastgestelde kader is;
- De voor- en najaarsbrief krijgen, vanwege de gelijktijdige agendering met de perspectievennota en de begroting alsmede door de gehanteerde peildata, bestuurlijk minder aandacht en fungeren nauwelijks als bijsturinginstrument. Zo wordt de voorjaarsbrief gebaseerd op peildatum 1 april, wanneer nog nauwelijks betrouwbare informatie is te geven over de actuele stand van zaken en een prognose. De najaarsbrief wordt pas in november geagendeerd, waardoor nagenoeg geen tijd resteert voor bijsturing;
- Zowel de begroting als de jaarrekening zijn moeilijk leesbaar door de aard en de omvang van de stukken. Dit wordt vooral veroorzaakt door diverse verplichte en voorgeschreven BBV-informatie. Door deze 'verplichte' nummers in een apart bijlagenboek op te nemen kan de leesbaarheid van de documenten worden verbeterd.

Huidige P&C cyclus

In de huidige P&C cyclus kennen we de volgende producten in het lopende jaar:

- *Jaarstukken jaar t-1 (besluitvorming in de raad van juni)*
Doel van de jaarstukken: verantwoording afleggen
- *Voorjaarsbrief jaar t (besluitvorming in de raad van juli)*
Doel van de voorjaarsbrief: verantwoording afleggen en bijsturen
- *Perspectievennota jaar t+1 (besluitvorming in de raad van juli)*
Doel van de perspectievennota: kaderstellen en richting geven (aan begroting) aan de komende 4 jaren
- *Najaarsbrief jaar t (besluitvorming in november)*
Doel van de najaarsbrief: verantwoording afleggen en bijsturen
- *Begroting jaar t+1 (besluitvorming in november)*
Doel van de begroting: kaderstellen komend jaar

De huidige P&C cyclus is schematisch als volgt weer te geven:



Voorjaarsbrief en najaarsbrief

Op basis van de ervaringen in de afgelopen jaren met de huidige P&C cyclus, constateren we dat de voorjaarsbrief met peildatum 1 april eigenlijk te vroeg in het jaar komt om significante afwijken te kunnen melden en de najaarsbrief weer dusdanig laat in het jaar ter besluitvorming voorligt dat het effect van de bijsturing beperkt is. Met andere woorden: stevenen we af op een voordelig rekeningsaldo dan is er nagenoeg geen tijd meer in het lopende jaar om deze middelen (anders) in te zetten om de beleidsdoelen te realiseren en stevenen we af op een nadelig rekeningsaldo dan is de tijd te beperkt om alsnog effectief te kunnen sturen.

Hier komt bij dat de momenten waarop de voorjaarsbrief en najaarsbrief worden behandeld in de raad samenvallen met meer 'gewichtige' producten, te weten de perspectievennota en de begroting. Hierdoor sneeuwen beide voortgangsrapportages in de praktijk onder, hetgeen niet gewenst is vanuit het oogpunt van adequate sturing.

Perspectievennota en begroting

Op dit moment wordt twee keer nagenoeg hetzelfde debat gevoerd bij de perspectievennota en de begroting. Vanuit ideaal oogpunt vindt het echte debat plaats bij de perspectievennota, het kaderdocument voor de komende jaren, waarbij de begroting van het komende jaar 'slechts' de invuloefening is van de perspectievennota. Dit is ook het moment om verder te kijken dan alleen het komende jaar, aangezien veel

beleid meerjarig is. Uiteraard blijft de ruimte over om als raadslid/-fractie vanuit de rol van volksvertegenwoordiger inbreng te leveren.

Begroting en jaarstukken

De afgelopen en ook nog huidige begroting en jaarstukken zijn lijvige documenten met veel verplichte onderdelen op grond van het BBV. Al deze onderdelen komen de leesbaarheid en de sturing niet ten goede. Je moet al bijna specialist zijn om beide documenten in zijn geheel te doorgronden. Een schier onmogelijke taak als raadslid. Om die reden ook is het wenselijk om hoofdzaken van bijzaken te onderscheiden, waarin de hoofdzaak het geheel moet beslaan op basis waarvan je als raadslid een weloverwogen besluit kan nemen vanuit de kaderstellende en controlerende rol en de bijzaken een verdieping hierop zijn, vooral bedoeld voor de financiële 'liefhebber'.

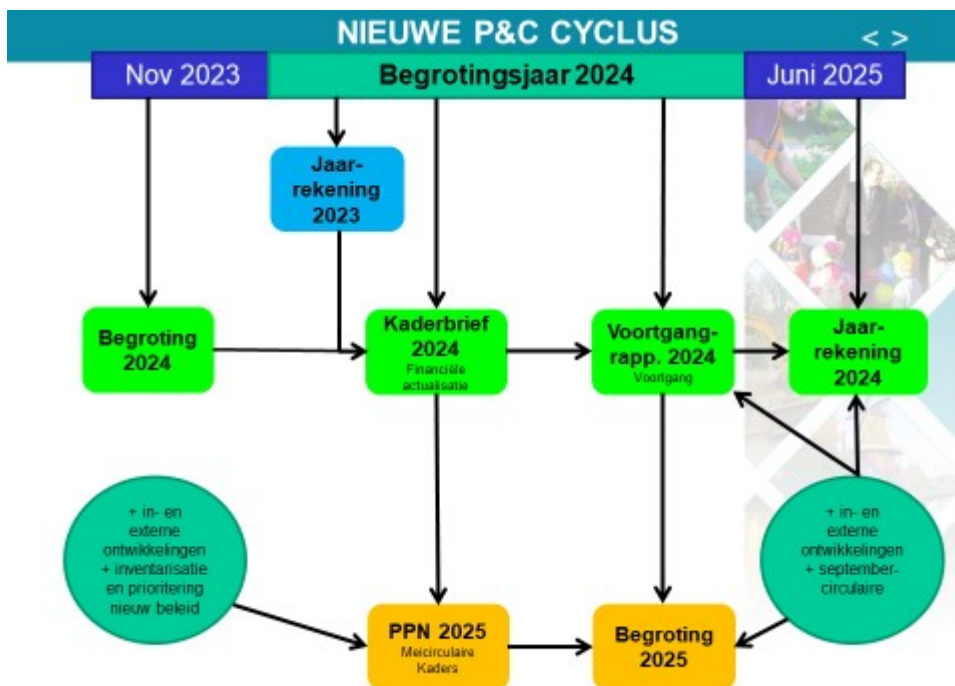
Voor ons voldoende basis voor vernieuwing van de huidige P&C cyclus, met zoals al gezegd, het belangrijkste doel: adequate sturing. Zie hierna.

Nieuwe P&C cyclus

De vernieuwing van de P&C cyclus leidt tot de volgende producten, in tijdvolgorde in een lopend jaar:

- *Kaderbrief (raad van mei/juni)*
Doel van de kaderbrief: informeren over de actuele financiële positie en het meerjarenperspectief.
- *Jaarstukken jaar t-1 (besluitvorming in de raad van juni)*
Doel van de jaarstukken: verantwoording afleggen.
- *Perspectievennota jaar t+1 (besluitvorming in de raad van juli)*
Doel van de perspectievennota: kaderstellen en richting geven (aan begroting) aan de komende 4 jaren.
- *Voortgangsrapportage jaar t (besluitvorming in september)*
Doel van de voortgangsrapportage: verantwoording afleggen en bijsturen.
- *Begroting jaar t+1 (besluitvorming in november)*
Doel van de begroting: kaderstellen komend jaar.

De nieuwe P&C cyclus ziet er schematisch als volgt uit:



Kaderbrief

Om het stuur goed in handen te hebben is een goed beeld van de financiële positie in het huidige jaar en het meerjarenperspectief belangrijk: daarom de kaderbrief met als peildatum 1 april van het jaar.

Na de vaststelling van de begroting in november van het jaar ervoor volgen de decembercirculaire en de jaarverantwoording die beide van invloed (kunnen) zijn op de financiële positie in het heden en de komende jaren. Daarnaast doen er zich allerlei ontwikkelingen voor die eveneens impact kunnen hebben op de financiële positie van de gemeente. Kortom: belangrijk om een actueel inzicht te hebben voorafgaande aan de perspectievennota. De actualisatie van de financiële positie vormt het vertrekpunt voor de perspectievennota.

Perspectievennota

De perspectievennota is hét kaderstellende document waarin de richting wordt aangegeven voor de komende vier jaren, gebaseerd op een integrale afweging van beleid. Om dit goed te kunnen doen, moet de meicirculaire financieel verwerkt zijn in dit document. De meicirculaire is normaliter het belangrijkste moment waarbij het rijk de voorjaarsnota vertaalt naar de uitkeringen in het gemeentefonds: de belangrijkste inkomstenbron voor alle gemeenten.

Begroting en jaarstukken

Zie de gemaakte opmerkingen bij de huidige P&C cyclus.

Voortgangsrapportage

In tegenstelling tot de huidige P&C cyclus is het voorstel om 1 voortgangsrapportage te hebben in het lopende jaar, met als peildatum 1 juli van het jaar. Deze rapportage zal gaan over de beleidsmatige en financiële afwijkingen in positieve en negatieve zin. Geen bericht is dus goed bericht en daarmee in lijn met de begroting en perspectievennota. Door te kiezen voor de peildatum van 1 juli, kan de voortgang van het beleid ook goed zichtbaar worden gemaakt en dus ook de afwijkingen. Met deze peildatum én eerdere behandeling in de gemeenteraad is er ook nog tijd om een andere afslag te nemen als blijkt dat de doelstellingen niet of onvoldoende worden gehaald.

Resumé: doelen vernieuwing P&C cyclus

Zoals al gezegd is het doel van de vernieuwing van de P&C cyclus meerledig. We willen met de vernieuwing het volgende bereiken:

- Algemeen: betere en adequatere sturing door de raad;
- Eerder inzicht in financiële positie begrotingsjaar en meerjarenperspectief (kaderbrief);
- Perspectievennota is hét moment voor de richting van de komende 4 jaren;
- Voortgangsrapportage met peildatum 1 juli, waardoor eerder inzicht in prognose eindejaar en mogelijkheden tot bijstelling.