

Notitie planning- en controlcyclus

1. Inleiding

In het presidium is eind juni gesproken over de evaluatie van de behandeling van de Perspectiefnota. Naar aanleiding hiervan is eveneens gesproken over het geheel van de documenten in de planning- en controlcyclus.

Het volgende is geconstateerd:

- Er is sprake van veel herhaling in de p&c documenten;
- Er wordt niet zuiver omgegaan met de inhoud, zoals jaarschijf 2017 in de Perspectiefnota en vanuit de bestuursrapportage en jaarrekening de neiging zaken door te trekken naar de toekomst. Dit mag strikter.
- In de praktijk wordt weinig (bij)gestuurd op basis van de bestuursrapportages;
- Met betrekking tot die bestuursrapportages wordt de vraag opgeroepen wat de meerwaarde ervan is en of dit in verhouding staat tot de inspanningen voor de productie van het product.

Toegezegd is dat een notitie zal worden opgesteld voor het college en de werkgroep planning en control over nut en noodzaak van de bestuursrapportages. Daarin wordt ook meegenomen wat de gevolgen zouden zijn om het aantal bestuursrapportages terug te brengen naar één.

In deze notitie komt het volgende aan de orde: allereerst wordt ingegaan op de huidige bestuurlijke planning- en control cyclus van de gemeente Dalfsen, het doel en de inhoud van specifiek de bestuursrapportages en de voor- en nadelen van de bestuursrapportages in de huidige vorm. Vervolgens wordt een reactie gegeven op de constatering van het presidium en wordt een voorstel gedaan om de huidige cyclus te optimaliseren.

2. De huidige bestuurlijke planning & control cyclus in de gemeente Dalfsen¹

Inhoudelijk vormen de documenten 'Bij uitstek Dalfsen' en het bestuursprogramma de belangrijkste input voor de planning- en control instrumenten van de gemeente Dalfsen (e.e.a. binnen de kaders van wet- en regelgeving). Jaarlijks worden deze documenten vertaald naar de reguliere planning- en control documenten. De jaarcyclus strekt zich uit over drie kalenderjaren. Voorafgaand aan het begrotingsjaar vindt de behandeling plaats van de Perspectiefnota en de Programmabegroting. Tijdens het begrotingsjaar de 1^e en 2^e bestuursrapportage en na afloop van het begrotingsjaar de jaarstukken. Hieronder volgt een toelichting op de planning- control documenten:

Document	Kenmerk
Perspectiefnota	Deze nota vormt het begin van de jaarlijkse cyclus en is een strategisch document waarin de financiële en beleidsmatige kaders voor de komende jaren integraal aan de orde komen. De keuzes die in de Perspectiefnota worden gemaakt krijgen een vertaalslag in de programmabegroting. Na het vaststellen van de Perspectiefnota bevat de begroting dus in principe geen politieke verrassingen meer. In de Perspectiefnota wordt een beeld geschetst van wat op ons afkomt (waar het meer moet of minder kan) en de keuzes die Dalfsen daarin maakt.
Programma-begroting	De hoofdlijn van de Perspectiefnota wordt vertaald naar een meer concreet niveau per programma waarin de zgn. W-vragen worden beantwoord: Wat willen we bereiken, Wat gaan we daarvoor doen en Wat mag het kosten? Het betreft de formele opdracht van de raad aan het college om tot uitvoering van de begroting over te gaan. Voor het eerste jaar is sprake van een daadwerkelijke opdracht voor de jaren daarna heeft de begroting een indicatief karakter.
Eerste en tweede bestuursrapportage	Gedurende het jaar rapporteert het college aan de raad over de uitvoering van de begroting van het lopende jaar. De eerste rapportage gaat over de periode januari t/m april (4 maands-rapportage) en de tweede rapportage gaat over de periode januari t/m augustus (8 maands-rapportage).

¹ Er dient onderscheid gemaakt te worden tussen de bestuurlijke p&c cyclus (college raad) en de ambtelijke (ambtelijke organisatie – college) p&c cyclus. Deze notitie gaat alleen in op de bestuurlijke p&c cyclus.

Jaarverslag en jaarrekening	Aan het eind van de jaarcyclus wordt verantwoording afgelegd middels de jaarstukken. Enerzijds gaat het om de realisatie van de beleidsdoelen en de daarbij horende prestaties (jaarverslag) en anderzijds wordt het financiële resultaat bepaald en volgt een toelicht op verschillen (jaarrekening). De indeling van de jaarstukken is vergelijkbaar met de programmabegroting. Extra items zijn: balans en toelichting, SISA-opgave, accountantsverklaring.
-----------------------------	--

In overleg met de raads werkgroep planning- en control is deze cyclus afgelopen jaren vormgegeven. Een evaluatie heeft plaatsgevonden in november 2014. Geconcludeerd is dat door vaststelling van deze cyclus invulling wordt gegeven aan de verbeterpunten zoals deze in 2012 zijn genoemd.

Buiten de planning- en controlcyclus om wordt overigens over verschillende thema's ook tussentijds aan de raad gerapporteerd. Het gaat om de volgende rapportages:

- Rapportage Sociaal domein - (half jaar rapportage raadscommissie/raad)
- Voortgangsrapportage duurzaamheid (twee keer per jaar via RIS)
- Kwartaalrapportage RO (per kwartaal via RIS)
- Tussenrapportages Waterfront (informerend via RIS)
- Voortgangsrapportage project De Spil (tweewekelijks via RIS)
- Stand van zaken bestuursprogramma (via RIS) – over frequentie geen vaste afspraken

3. Het doel en de inhoud van specifiek de bestuursrapportages

In artikel 6 van de financiële verordening gemeente Dalfsen 2017 is bepaald dat het college de gemeenteraad door middel van de bestuursrapportages over de realisatie van de begroting van de gemeente over de eerste vier maanden en de eerste acht maanden van het lopende boekjaar informeert. Het doel van de bestuursrapportages is tweeledig, namelijk:

- Het afleggen van tussentijdse verantwoording, én;
- Het bieden van een mogelijkheid om bij te sturen.

In de bestuursrapportages wordt ingegaan op de voortgang van de prestaties en op het financiële verloop van de begroting. De ontwikkeling van de prestaties wordt in beeld gebracht volgens het zgn. stoplichtenmodel naar de invalshoeken: voortgang en geld. Alleen grote afwijkingen worden voorzien van een toelichting. Ten aanzien van de budgetten wordt het verloop en de verwachte uitkomst van de budgetten beoordeeld. Voor de voorziene afwijkingen wordt bij de programma's een toelichting gegeven. Als ondergrens wordt € 5.000 gehanteerd. Ook over de investeringen wordt gerapporteerd wat de stand van zaken is.

4. De voor- en nadelen van de bestuursrapportages in huidige vorm

De voordelen:

- Het college kan de raad tijdig informeren over nadelen of voordelen.
- De raad heeft twee mogelijkheden gedurende het begrotingsjaar om bij te sturen of om nieuwe afspraken te maken.
- Begrotingsafwijkingen en –overschrijdingen behoeven autorisatie door de gemeenteraad.
- In de zomerperiode voorafgaand aan het betreffende begrotingsjaar wordt de begroting opgesteld. Bijsturing na een half jaar (over de periode t/m april) is wenselijk met name ten aanzien van autonome ontwikkelingen.
- Doordat er sprake is van twee rapportagemomenten kan aan onderwerpen in een volgende rapportage aanvullend aandacht worden besteed.

De nadelen:

- De rapportages in huidige vorm bieden de gemeenteraad onvoldoende inzicht in de mogelijkheden om daadwerkelijk bij te sturen.
- Bij de eerste bestuursrapportage eind april is er nog weinig zicht op het voortschrijden van het begrotingsjaar. Van bijstelling is daarom bij de 1^e bestuursrapportage minimaal sprake.

- In de bestuursrapportages wordt zowel over de voortgang van prestaties als indicatoren gerapporteerd. Een groot deel van de indicatoren wordt één keer per jaar gemeten waardoor bij de bestuursrapportages niets gemeld kan worden.
- Naast de bestuursrapportages wordt op andere onderdelen ook per kwartaal of halfjaarlijks gerapporteerd aan de raad. Er kan een overlap ontstaan tussen de informatie uit de kwartaal- of halfjaarsrapportages met hetgeen binnen de planning- en controlcyclus wordt gerapporteerd.
- De realisatiecijfers als uitgangspunt voor de bestuursrapportages liggen ruim voor de afgesproken peildata (1 mei en 1 september). Dit is nodig om behandeling in de raadsvergaderingen van juni en oktober te kunnen realiseren. Voor de eerste bestuursrapportage worden ambtelijk de financiële overzichten in de eerste week van april aan de budgethouders/beheerders verstrekt en vindt behandeling in de raadsvergadering van juni plaats. Voor de tweede bestuursrapportage worden ambtelijk de financiële overzichten half juli aan de budgethouder/-beheerders verstrekt en vindt behandeling plaats in de raadsvergadering van oktober².

5. Een reactie op de constatering van het presidium

“In de planning- en controldocumenten is sprake van veel herhaling”:

De bestuursrapportages hebben enkel betrekking op het lopende begrotingsjaar. Dat wil zeggen dat de budgetwijzigingen per definitie een incidenteel karakter hebben. Mochten er uit de bestuursrapportages structurele wijzigingen voortvloeien dan worden deze afzonderlijk in de Perspectiefnota voorgelegd. Tot structurele effecten wordt namelijk alleen bij de Perspectiefnota en Programmabegroting besloten. Als gevolg hiervan kan over hetzelfde meerdere keren worden gerapporteerd. Doordat vervolgens de eerste bestuursrapportage in de raad van juni wordt behandeld evenals de Perspectiefnota inclusief investeringsplan kan dit als een herhaling van zetten worden ervaren. Het verschil is echter het incidentele en het structurele karakter. Hetzelfde kan zich voordoen rond de vaststelling van de 2^e bestuursrapportage in oktober en de Programmabegroting in november.

Voorts wordt in de bestuursrapportages, naast financiële mutaties, over de voortgang van zowel de prestaties als indicatoren gerapporteerd. Voor een groot aantal indicatoren geldt dat deze niet vier keer per jaar worden gemeten³. Als gevolg hiervan wordt meerdere keren gedurende het jaar dezelfde voortgang gerapporteerd. Om herhaling in de bestuursrapportages te voorkomen zou ervoor gekozen kunnen worden om in de bestuursrapportages alleen te rapporteren over de voortgang van de prestaties en de indicatoren alleen op te nemen in de begroting en het jaarverslag. Dit is ook de huidige werkwijze omtrent de (verplichte) beleidsindicatoren. Ook kan er voor worden gekozen om alleen over afwijkingen te rapporteren.

“Er wordt niet zuiver omgegaan met de inhoud, zoals jaarschijf 2017 in de Perspectiefnota en vanuit de bestuursrapportage en jaarrekening de neiging zaken door te trekken naar de toekomst. Dit mag strikter.”

Dit is dit jaar met name veroorzaakt door het traject van de financiële ruimte. In maart 2017 is door de gemeenteraad besloten de voorstellen - zoals opgenomen in de betreffende rapportage financiële ruimte - mee te nemen bij de Perspectiefnota. De voorstellen hadden echter onder andere betrekking op 2017. Hierdoor is dit veroorzaakt en dit heeft een eenmalig karakter. Het doel van de documenten en een strikte hantering hiervan zal ambtelijk nogmaals onder de aandacht worden gebracht.

“In de praktijk wordt weinig (bij)gestuurd op basis van de bestuursrapportages”.

De ervaring is dat er weinig bijsturing plaats vindt op basis van de bestuursrapportages. Dit geldt vooral voor de eerste bestuursrapportage. In de huidige vorm van de bestuursrapportages wordt echter ook niet aangegeven danwel specifiek inzichtelijk gemaakt waar de keuzes en bijsturingsmogelijkheden liggen (wat is onvermijdelijk en wat is beïnvloedbaar). Hierin zou een verbetering gemaakt kunnen worden.

“Met betrekking tot de bestuursrapportages wordt de vraag opgeroepen wat de meerwaarde ervan is en of dat dan wel alle inspanningen voor de productie ervan rechtvaardigt”.

Het opstellen van een bestuursrapportage vergt ambtelijke inspanningen. Doordat het proces wordt ondersteund door het softwareprogramma LIAS zijn de inspanningen overigens wel beperkt. Ambtelijk

² Deze financiële overzichten zijn overigens ook door de budgethouders- en beheerders doorlopend te raadplegen via het softwareprogramma Lias.

³ A gevraagd moet worden of het überhaupt zinvol is om drie keer per jaar stil te staan bij (effect)indicatoren.

en bestuurlijk wordt de meerwaarde van de twee bestuursrapportages wel ervaren. Met name omdat hierdoor de mogelijkheid bestaat om aan onderwerpen in een volgende rapportage nadere aandacht te schenken of deze bij een volgende rapportage verder uit te diepen. Ambtelijk wordt de frequentie waarop over de indicatoren wordt gerapporteerd als niet veel zeggend ervaren.

De gevolgen als het aantal bestuursrapportages terug wordt gebracht naar één.

Indien er één bestuursrapportage wordt opgesteld zal halverwege het begrotingsjaar aan de raad de voortgang worden gerapporteerd. Een mogelijke peildatum kan zijn 30 juni of 1 september. Wanneer de peildatum eind juni ligt betekent dat de rapportage wordt opgesteld in de maand juli en het besluitvormingsproces plaats kan vinden in de maand augustus/september. Wanneer de peildatum 1 september ligt, zal de rapportage in september worden opgesteld en zal het besluitvormingsproces plaatsvinden in oktober/november.

De voor- en nadelen van deze werkwijze zijn hieronder opgesomd:

Voordelen:

- De tussenrapportage legt verantwoording af over een behoorlijk deel van de begrotingsuitvoering van het betreffende jaar.
- Bespaart ambtelijke capaciteit die op andere onderwerpen kan worden ingezet.
- Meer spreiding van de planning- en controlproducten op de raadsagenda. (Juni: Perspectiefnota | augustus/september: tussenrapportage | november: programmabegroting).
- Er is meer zicht op het voortschrijden van het begrotingsjaar ten opzichte van de huidige bestuursrapportage over der periode t/m april.

Nadelen:

- Slechts één moment gedurende het jaar om bij te sturen en nieuwe afspraken te maken.
- In de zomer van het voorgaande jaar wordt de begroting opgesteld. Dit betekent dat bijna een jaar daarna sprake is van een eerste bijstelmoment.
- Beperkt het vermogen om het rekeningresultaat te voorspellen.
- Indien de peildatum 30 juni wordt gehanteerd zal er sprake zijn van een lange doorlooptijd tussen de peildatum (30 juni) en daadwerkelijke behandeling in de gemeenteraad (september/oktober). Ook zal het opstellen van de bestuursrapportage dan met name plaatsvinden in het zomerreces. De organisatie wordt daardoor kwetsbaarder voor tijdige aanlevering. Dit wordt deels gecompenseerd door het lange periode tussen de peildatum en de raadsbehandeling.
- De huidige ambtelijke planning- en controlcyclus loopt momenteel gelijk aan de bestuurlijke cyclus. Eén moment om bij te sturen gedurende het jaar is ambtelijk te mager. De noodzaak bestaat de ambtelijke planning- en controlcyclus in dit geval aan te passen.
- Er komt een onlogische tijdslijn in de documenten. In de huidige situatie wordt eerst de jaarrekening behandeld, vervolgens de eerste bestuursrapportage en daarna de Perspectiefnota (terugkijken, actueel, vooruitkijken). In deze variant zal eerst de jaarrekening worden behandeld, vervolgens de Perspectiefnota en daarna de bestuursrapportage (terugkijken, vooruitkijken, actueel).

De voordelen van deze werkwijze wegen echter niet op tegen de nadelen van de optie en de huidige gehanteerde cyclus.

6. Voorstel optimalisatie huidige cyclus

In de huidige cyclus kunnen verschillende verbeterlagen worden gemaakt c.q. quick wins worden gerealiseerd, om het proces te optimaliseren, herhalingen te voorkomen en bestuurlijke drukte te beperken.

Voorstel met betrekking tot de huidige cyclus:

- Twee maal gedurende het jaar middels een bestuursrapportage over financiële en inhoudelijke (prestaties) afwijkingen rapporteren. Alles wat conform is uitgevoerd komt niet aan de orde.
- Over de meerjarige indicatoren wordt enkel gerapporteerd in de begroting en jaarstukken en niet in de bestuursrapportages. Dit om te voorkomen dat vier keer per jaar over meerjarige (effect) indicatoren wordt gerapporteerd waardoor veelal sprake is van herhaling.

- In de bestuursrapportages inhoudelijk niet rapporteren ten aanzien van thema's waarover gedurende het jaar afzonderlijk aan de raad wordt gerapporteerd (denk aan de rapportage sociaal domein, rapportage duurzaamheid etc.).
- In de huidige vorm van de bestuursrapportages aangegeven danwel specifiek inzichtelijk maken waar de keuzes en bijsturingsmogelijkheden liggen (wat is onvermijdelijk en wat is beïnvloedbaar).
- Strikter vast houden aan het doel van de documenten.

Voordelen:

- De raad heeft twee mogelijkheden gedurende het begrotingsjaar om bij te sturen of om nieuwe afspraken te maken.
- Door alleen op afwijkingen te rapporteren wordt de opzet van de rapportage eenvoudiger en wordt de rapportage overzichtelijker.
- Overlap tussen de bestuursrapportages en overige thematische rapportages worden zoveel mogelijk voorkomen.
- Indicatoren worden twee keer per jaar gemeten. Hiermee wordt voorkomen dat meerdere keren per jaar over hetzelfde gerapporteerd wordt.

Nadelen:

- Door alleen te rapporteren over afwijkingen wordt niet meer over alle onderwerpen verantwoording afgelegd aan de raad middels een rapportage.
- Van bijstelling blijft bij de 1^e bestuursrapportage minimaal sprake omdat er nog weinig zicht is op het voortschrijden van het begrotingsjaar.