



*Onderwerp*

Perspectiefnota in eigentijds perspectief

*Registratienummer*

2024893

*Datum*

31 januari 2017

*Auteur*

H.G. Bult

*Afdeling/Bureau*

MO

*Kern mededeling:*

Met de intervisiegroep Planning en Control werken we aan het verbeteren van het Planning- en Controlinstrumentarium. In de Intervisiegroep Planning en Control van 21 december 2016 is gesproken over vervroeging en een andere opzet van de Perspectiefnota op basis van een ambtelijke notitie 'Perspectiefnota in eigentijds perspectief'.

*Openbaarheid*

**Openbaar**

De notitie 'Perspectiefnota in eigentijds perspectief' bevat een aantal verbetervoorstellen, die door de intervisiegroep worden onderschreven. Deze voorstellen beschrijven kort samengevat het volgende gewenste beeld van de Perspectiefnota:

*Portefeuillehouder*

Appelman, J.N.J.

1. Een beknopte Perspectiefnota, gericht op het volgende begrotingsjaar met een doorkijk naar de jaren daarna. Inclusief beleidsinhoudelijke voorstellen voor nieuw beleid;
2. Een integrale presentatie van ontwikkelingen en voornemens zodat Provinciale Staten ze tegen elkaar kunnen afwegen;
3. De financiële uitgangspunten (en het daaruit afgeleide financiële meerjarenperspectief) zijn daarbij kaderstellend;
4. Een afzonderlijke afwijkingenrapportage met betrekking tot de uitvoering van de Programmabegroting van het lopende begrotingsjaar, zo nodig voorzien van een begrotingswijziging die alleen betrekking heeft op het lopende jaar.

**Ter kennisname aan PS en burgerleden**

*Mededeling:*

Het college stemde 17 januari jl. in om de uitwerking van de notitie 'Perspectiefnota in eigentijds perspectief' ter hand te nemen en de Perspectiefnota 2017-2021 in lijn met deze notitie op te stellen. De notitie is ter kennisname bijgevoegd. De gekozen eigentijdse vorm voor de Perspectiefnota kan onderdeel zijn van de bespreking in de integrale commissie op 19 april 2017.

*Bijlagen*

Naam bijlage:	eDocs nummer:	Openbaar in de zin van de WOB (ja/nee aangeven)
Notitie 'Perspectiefnota in eigentijds perspectief'	1958638	Ja

*Ter inzage in de leeskamer*

Naam bijlage:	eDocs nummer:	Openbaar in de zin van de WOB (ja/nee aangeven)

# **De Perspectiefnota in eigentijds perspectief**

**Notitie voor de intervisiegroep Planning en control  
November 2016**

## Vraagstelling

Sinds 2013 stelt de provincie Flevoland een Perspectiefnota (PN) op. Deze wordt voor de zomer besproken en vastgesteld in Provinciale Staten (PS). Zowel in de directie als in de Intervisiegroep Planning en control is de vraag aan de orde gesteld om het instrument Perspectiefnota te evalueren en met voorstellen te komen om zo mogelijk de werking daarvan te verbeteren. De centrale vraagstelling van deze notitie is dan ook:

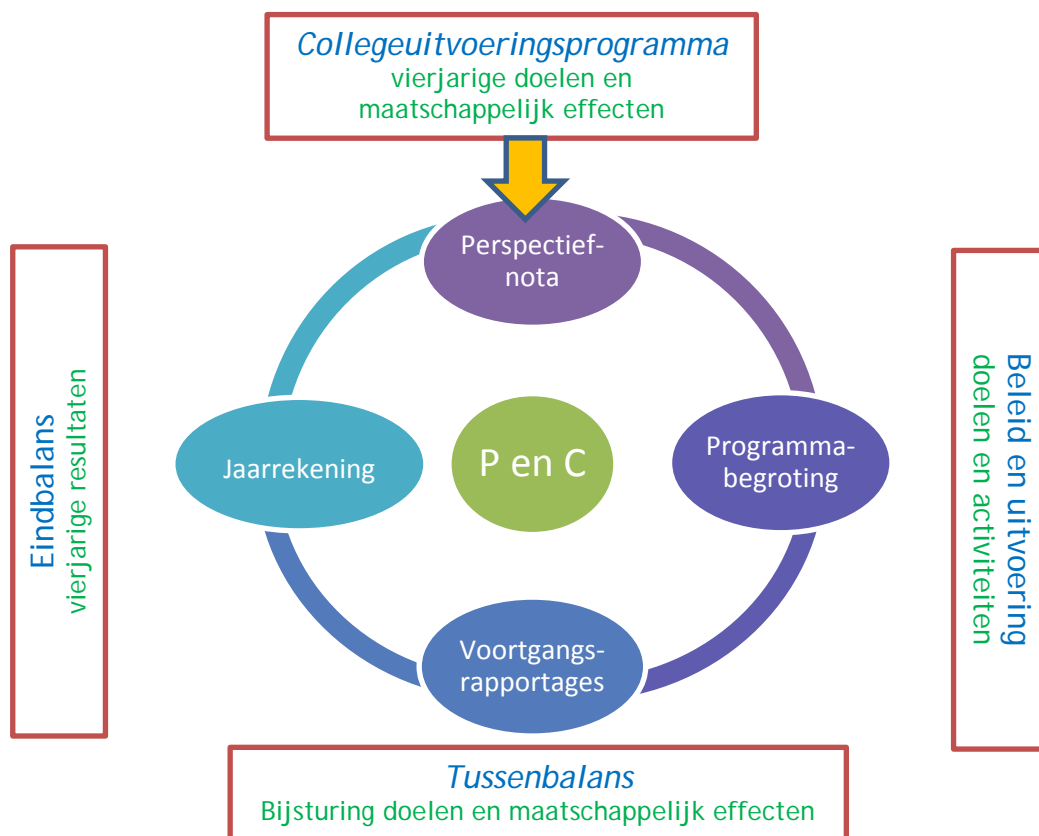
Wat is de rol van de Perspectiefnota als sturingsdocument van Provinciale Staten en kan de effectiviteit van de Perspectiefnota worden verbeterd?

## Leeswijzer

In deze nota wordt ingegaan op het instrument Perspectiefnota zoals dat wordt gehanteerd in onze provincie. We besteden aandacht aan de functie van het document en de inhoud ervan, alsmede op het proces van voorbereiding en besluitvorming. We beschrijven de beoordeling ervan door Provinciale Staten en komen tot verbetervoorstellen. Daarbij wordt de bestaande PenC cyclus wordt als uitgangspunt gehanteerd.

## PenC cyclus op hoofdlijnen

De Perspectiefnota maakt onderdeel uit van de jaarlijkse PenC cyclus. In schematische vorm ziet dit (sturende) proces er als volgt uit. Daarbij is de relatie aangegeven met het vierjaarlijkse sturingsproces van Beleid en verantwoording.



De Perspectiefnota wordt beschouwd als het startpunt van de jaarlijkse PenC cyclus. Het primaire doel van de Perspectiefnota is om de inhoudelijke en financiële kaders te stellen voor het komende begrotingsjaar, inclusief een doorkijk naar de daarop volgende drie jaren. Deze worden vervolgens uitgewerkt in de Programmabegroting. Via één of meer voortgangsrapportages

wordt de uitvoering van de Programmabegroting gevolgd, waarna uiteindelijk via de Jaarrekening verantwoording wordt afgelegd.

### *De Perspectiefnota in de Flevolandse praktijk*

Tot en met 2012 stelde het college een Voorjaarsnota op (voortgangsrapportage) plus een Kadernota voor het volgende begrotingsjaar met een meerjarige verkenning. In overleg met de toenmalige statenwerkgroep Planning en control is besloten beide documenten samen te voegen. De afwijkingenrapportage van het lopende jaar is geïntegreerd met de meerjarige vooruitblik: de Perspectiefnota.

In de huidige situatie zijn beide functies nog steeds aanwezig: een toekomstperspectief, vooral gericht op nieuw beleid en (financiële) kaderstelling voor het komend jaar en een afwijkingenrapportage over de voortgang van het lopende jaar. In de afwijkingenrapportage worden doelen, activiteiten en middelen van de lopende Programmabegroting bijgesteld en waar nodig/mogelijk bijgestuurd.

De Perspectiefnota (PN) wordt jaarlijks in het voorjaar opgesteld. Het college stelt de PN samen en biedt het ter bespreking aan de staten. Provinciale Staten stellen haar voor de zomer vast. In de Perspectiefnota worden de nieuwe ontwikkelingen op hoofdlijnen aangegeven en, waar dat aan de orde is, financieel vertaald. De bespreking van de PN wordt aangeduid als 'algemene beschouwingen'. De algemene beschouwingen worden vanuit de kaderstellende rol van PS als een belangrijk moment gezien, omdat daarmee de aanzet wordt gegeven voor de op te stellen Programmabegroting (PB).

De afgelopen jaren heeft de Perspectiefnota meer het karakter van een uitvoeringsdocument gekregen dan van een sturingsdocument. Dat is enerzijds pragmatisch en biedt inzicht op een wat uitgewerkt niveau. De andere kant van de medaille is dat de huidige opzet weinig ruimte biedt voor de positionering van Provinciale Staten als kaderstellend orgaan. Het college gebruikt de Perspectiefnota vooral om bestaand en nieuw beleid voor te leggen aan PS. Bij de besluitvorming over de Perspectiefnota wordt dit veelal verwerkt door middel van een begrotingswijziging. Praktisch gesproken betekent dit dat in de Programmabegroting nog slechts een nadere uitwerking hoeft plaats te vinden, en dat er bij de begrotingsbehandeling nagenoeg geen discussie en allocatie meer optreedt.

Overigens worden soms ook buiten de Perspectiefnota en algemene beschouwingen besluiten voorgelegd aan Provinciale Staten, bijvoorbeeld in beleidsvoornemens en programma's, met een aanvullend beslag op financiële middelen. Eén van de voorbeelden is het Economisch Programma: hiervoor zijn bij de vaststelling van het programma extra middelen gevraagd. Deze investeringen waren niet aangekondigd in de Perspectiefnota. Een integrale afweging wordt op dat moment niet gemaakt. Het blijft echter lastig om alle beleidsontwikkelingen op één moment in het jaar af te wegen. Soms laten de urgentie of afspraken met derden dat niet toe.

Deze waarnemingen zorgen voor een dilemma, vergelijkbaar met het 'kip en ei'-verhaal. Moet eerst worden gesproken over de inhoud en pas later integraal worden afgewogen tegen de beschikbare middelen? Of moeten eerst (via de Perspectiefnota) de middelen integraal worden gealloceerd en vindt daarna de inhoudelijke invulling en bespreking plaats?

### *Aanleiding tot evaluatie*

De laatste tijd zijn vanuit Provinciale Staten wensen kenbaar gemaakt bij het instrument Perspectiefnota en het gebruik ervan. Deze zijn aanleiding geweest tot deze notitie.

Zo hebben leden van Provinciale Staten onder meer het volgende aangegeven:

- een duidelijk onderscheid tussen bijsturen (op de voortgangsrapportage) en kaders voor de langere termijn (nieuw beleid) is niet goed te maken;
- het document is vooral financieel en weinig inhoudelijk;
- de nota ondersteunt onvoldoende bij het voeren van een integrale discussie over de hoofdlijnen van beleid en de middeleninzet;

Op basis van deze wensen zijn nadere ideeën ontwikkeld over de inrichting van het instrument Perspectiefnota, hieronder verwoord als het 'wenkend perspectief'.

## Wenkend perspectief

### Algemeen

Allereerst wordt gememoreerd dat de Perspectiefnota (evenals de Zomernota) geen verplicht onderdeel is van de planning en control-cyclus. In principe zijn alleen de begroting en de jaarrekening op grond van de Provinciewet verplicht. Dit betekent dat er geen vormvoorschriften voor de Perspectiefnota bestaan.

De Perspectiefnota is bij gemeenten en provincies ingeburgerd. In veel gevallen is de vaststelling van de PN de start van de jaarlijkse P en C-cyclus. Tegelijkertijd legt de PN de verbinding met de vierjaarlijkse cyclus van het college, het meerjarenperspectief voor vier jaren. In de praktijk geeft iedere provincie er zijn eigen invulling aan. Soms wordt de voortgangsrapportage van het lopende jaar in het document verwerkt, soms ook niet. In bijlage 2 is kort weergegeven hoe enkele andere decentrale overheden hun Perspectiefnota hebben ingericht. Een kleine greep:

- Zeeland schreef in 2015 de *spelregels* voor de begroting uit op twee vellen A4.
- Noord Holland stelt een *Kaderbrief* op waarin de (beleids-)inhoudelijke ontwikkelingen en voorstellen voor nieuw beleid (veel onderwerpen, tamelijk uitvoerig) meerjarig worden toegelicht. Daarnaast wordt een hoofdstuk aan de begrotingsontwikkeling gewijd (ruim 40 pagina's). Overigens wil de provincie overgaan op een geheel vernieuwde begrotingssystematiek. Over de *Kaderbrief* wordt (voor de zomer) een *beleidsdebat* gehouden; de *algemene beschouwingen* van PS gaan over de *begroting*.
- Utrecht stelt een *Kadernota* op, met een uitgebreide financieel perspectief en een korte weergave van de relevante ontwikkelingen op de provinciale kernopgaven. In drie pagina's worden de voorstellen voor de begroting van 8 programma's geschreven.
- Brabant heeft beknopte (15 pag.) *Perspectiefnota*, waarin nauwelijks financiële elementen te lezen zijn. De nota formuleert *accenten* voor het meerjaren beleid, gericht op maatschappelijke effecten. In twee bijlagen (2 pag.) staan de financiële gevolgen. De Voorjaarsnota is daarin echter niet opgenomen: die komt in een separate bestuursrapportage.

De Perspectiefnota (en de Zomernota) zijn geïntroduceerd in de P en C-cyclus om PS de gelegenheid te geven om vooraf kaders te stellen, c.q. tussentijds bij te sturen. De opgave is om te komen tot een betere aansluiting van de Perspectiefnota bij de behoeften van PS. Het vertrekpunt is om geen wijzigingen aan te brengen in het huidige aantal van vier bestaande PenC producten (Perspectiefnota, Programmabegroting, Zomernota en jaarrekening). Niettemin kunnen besluiten over een andere inrichting van de Perspectiefnota van invloed zijn op de andere producten in de cyclus. Vanuit deze beschrijving van de uitgangssituatie wordt hierna ingegaan op het "nieuwe" aangescherpte instrument Perspectiefnota.

### Kaderstellende rol

Wat is het gewenste eindbeeld van de Perspectiefnota? Wat willen we eigenlijk bereiken door de Perspectiefnota anders op te stellen? Hoe ziet de ideale Perspectiefnota voor Flevoland er uit? Het antwoord hangt af van wie de vraag beantwoordt. Omdat het document vooral de kaderstellende rol van Provinciale Staten moet ondersteunen, zijn de wensen en signalen vanuit Provinciale Staten centraal gezet. Uiteraard heeft ieder statenlid daarbij zijn eigen beelden. Maar in zijn algemeenheid lijkt er de behoefte om het debat tijdens de Algemene Beschouwingen meer over de hoofdlijnen van beleid te voeren (de lange termijnvisie) en minder te spreken over afzonderlijke (financiële) mutaties. Daarin past de integratie van de afwijkingsrapportage over het lopende jaar minder, omdat deze vooral bestaat uit (incidentele) financiële mutaties. Door beide zaken in de Perspectiefnota beter te scheiden (bijvoorbeeld door het werken met twee afzonderlijke onderdelen in de Perspectiefnota, kan het debat zich concentreren op de meerjarige hoofdlijnen van beleid.

De Perspectiefnota moet een integrale afweging op hoofdlijnen mogelijk maken waarbij Provinciale Staten accenten kunnen aanbrengen, en verzoeken om extra aandacht en nadere uitwerking van bepaalde aspecten van beleid. Via moties kunnen de gewenste accenten van een meerderheid worden voorzien. De verdere uitwerking hiervan door het college van GS vindt dan plaats in de eerstvolgende Programmabegroting (met meerjarenraming).

Een praktijkvoorbeeld is de manier waarop de Omgevingsvisie tot stand komt (het proces waarmee de staten deze visie opstellen). En de ambitie om een beknopte visie te formuleren van verder weg gelegen inhoudelijke doelen en ambities. Gedetailleerde plannen worden vermeden. Dit leidt er toe dat sterker dan tot nu toe gezocht moet worden naar sturing en verantwoording op maatschappelijke effecten en outcome. En waar de doelrealisatie vraagt om samenwerking met (diverse of vele) partners is de toegevoegde waarde van de provincie soms niet zozeer inhoudelijk als wel kwalitatief en procesmatig (regisseren, randvoorwaarden scheppen, faciliteren en dergelijke). Samen met anderen worden de doelen nagestreefd. Hierbij is de vierjaarlijkse periode dikwijls te kort voor de realisatie van dergelijke ambities.

Om de veranderingen in de samenleving ("wat willen we bereiken") te effectueren is de uitwerking en uitvoering ("hoe") de opdracht die Provinciale Staten aan het college van Gedeputeerde Staten geven. Dat Provinciale Staten willen zien en willen volgen of dit plan er voor zorgt dat de doelen bereikt worden spreekt voor zich. Zij controleren en sturen zo nodig bij. Dit vraagt om het aanbrengen van focus door Provinciale Staten: wat vinden we echt van Flevolands en regionaal belang? Daarvoor kan de Perspectiefnota 'nieuwe stijl' dienen.

### ***Hoofdpijnen Perspectiefnota nieuwe stijl***

Het faciliteren van de sturing op strategisch niveau (op de gewenste 'outcome') voor de middellange termijn is dus een hoofdpoging voor de Perspectiefnota nieuwe stijl. Op programmaniveau worden contouren van nieuw beleid, ambities en beoogde ontwikkelingen aangegeven. Het college kan het debat in PS verder ondersteunen door in voorkomende gevallen varianten aan te bieden.

Daarnaast zal de Perspectiefnota ook een aantal randvoorwaardelijke zaken dienen te bevatten, zoals:

- de meerjarige financiële kaders waarmee rekening moet worden gehouden;
- relevante externe ontwikkelingen, waaronder veranderingen in wet- en regelgeving;

Op basis hiervan kunnen Provinciale Staten de gewenste accenten spiegelen aan de (financiële) mogelijkheden en uitspraken doen die richting geven aan de totstandkoming van de nieuwe Programmabegroting. De Perspectiefnota nieuwe stijl wordt daardoor meer beleidsmatig dan een financieel georiënteerd document.

In een apart deel of een separate nota bieden Gedeputeerde Staten in de vorm van een afwijkingenrapportage inzicht in de uitvoering van de begroting voor het lopende jaar. Het kan zijn dat bijsturing nodig is; mogelijk kan een voortgangsmonitor over het vigerende Collegeuitvoeringsprogramma (in de vorm van een stoplichtrapportage op 1 A4) helpen het debat richting te geven. De begrotingsmutaties die op basis van de afwijkingenrapportage noodzakelijk zijn worden met een begrotingswijziging voor het lopende jaar verwerkt.

### ***Nadere uitwerking***

Hierboven is op hoofdpijnen en abstract geschetst hoe de Perspectiefnota nieuwe stijl eruit zou kunnen zien. Deze hoofdpijnen vragen om een nadere uitwerking om een en ander wat meer concreet te maken. We doen dit aan de hand van een aantal elementen.

#### **Vorm en inhoud**

- We bereiden als college een bondig kaderstellend document voor gericht op de inhoudelijke sturing door Provinciale Staten en de integrale allocatie van middelen op hoofdpijnen (i.c. de Perspectiefnota nieuwe stijl).
- We formuleren de voorstellen zo dat ze worden verbonden met de huidige doelen; op deze wijze zijn PS in de gelegenheid het debat kaderstellend en op hoofdpijnen te voeren.
- Op basis van de besluitvorming over de nota in PS tijdens de Algemene beschouwingen stellen GS de Programmabegroting voor het volgende jaar op.
- We stellen een aparte voortgangsrapportage op (in de vorm van een afwijkingenrapportage; eventueel aangevuld met een stoplichtrapportage over de uitvoering van het CUP); de voorkeur is vooralsnog om deze voortgangsrapportage onderdeel te laten blijven uitmaken van de Perspectiefnota nieuwe stijl.

### Bespreking en besluitvorming

- Er is één specifiek moment in het jaar voor algemene beschouwingen van PS. In de algemene beschouwingen richten PS zich op integrale strategische keuzes in meerjarenperspectief. Separate voorstellen met budgettaire gevolgen op andere momenten in het jaar dienen zoveel mogelijk te worden voorkomen, omdat deze het principe van de integrale afweging ondermijnen. Er dient dan sprake te zijn van urgente c.q. complexe voorstellen die een dergelijk besluit rechtvaardigen.
- PS hebben de gelegenheid andere keuzes te maken via amendementen of moties en daarmee nadere sturing te geven aan de Programmabegroting voor het volgende jaar.

### Financiën

- We geven het financiële meerjarenperspectief op hoofdlijnen weer, gebaseerd op een aantal transparante uitgangspunten. Nadere detailleringen zijn opgenomen in een bijlage.
- Via de vaststelling van de Programmabegroting kennen Provinciale Staten definitief de middelen toe voor het komend jaar, dan wel via een separaat uitgewerkt voorstel (bij urgente c.q. complexe voorstellen). Een uitzondering vormt de bijstelling van de lopende begroting (begrotingswijzigingen).

### *Samenvattend voorstel*

1. We stellen een beknopte Perspectiefnota op, gericht op het volgende begrotingsjaar met een doorkijk naar de jaren daarna, en doen daarbij beleidsinhoudelijke voorstellen voor nieuw beleid.
2. We presenteren deze ontwikkelingen en voornemens integraal zodat ze tegen elkaar kunnen worden afgewogen.
3. De financiële uitgangspunten (en het daaruit afgeleide financiële meerjarenperspectief) zijn daarbij kaderstellend.
4. We voegen een afzonderlijke afwijkingenrapportage toe met betrekking tot de uitvoering van de Programmabegroting van het lopende begrotingsjaar, zo nodig voorzien van een begrotingswijziging die alleen betrekking heeft op het lopende jaar.

## BIJLAGEN

### 1: Achtergrond informatie: hoe is PN de afgelopen jaren gebruikt?

De Perspectiefnota's van de afgelopen jaren hebben zich ieder jaar ontwikkeld. De Kadernota 2012 was de eerste, kort en bondig, maar financieel van aard. In de jaren erna veranderden de Perspectiefnota's van een primair financieel document naar een meer inhoudelijke invulling. De laatste jaren is uitgebreid inhoudelijk ingegaan op actuele thema's. In de laatste PN (2016) zijn de voorstellen voor nieuw beleid beargumenteerd en is toegelicht waarom bepaalde bedragen moeten worden toegevoegd aan de begroting. De lopende PB (2016) wordt met een begrotingswijziging gewijzigd met de voorstellen voor 2017. Vervolgens zijn deze wijzigingen verwerkt en opgenomen in het model van de drie W-vragen. De teksten zijn tamelijk uitgebreid en komen in de diverse documenten terug.

Een groot aantal voorstellen (Begrotingsmutaties) bevat geen wijziging van beleid. Wel gaat het in de meeste gevallen om uitbreiding van budget. Deze technische voorstellen voor wijziging van de lopende begroting hadden ook als wijziging van de Programmabegroting 2016 - inclusief meerjarige gevolgen - kunnen worden opgenomen. Het zijn niet echt politieke onderwerpen. Statenleden geven aan dat ze de discussie niet financieel maar primair inhoudelijk willen voeren. Het vraagt dan ook een afweging of de informatie in het kader van de Perspectiefnota relevant is voor PS. De in de PN 2016 voorgestelde begrotingsmutaties zijn voor een deel nogal technisch van aard. Dat is niet bevorderlijk voor een politiek debat. De stelling is dan ook dat de Perspectiefnota ten dele een administratief momentum wordt.

Het is een vraagpunt of het erg is dat de inhoudelijke bespreking bij de algemene beschouwingen (AB) plaatsvindt. Het is niet nodig om twee keer per jaar algemene beschouwingen te houden. Daarmee wordt het inhoudelijke debat naar voren gehaald van de Programmabegroting naar de PN. De voorgestelde wijzigingen van de begroting worden technisch verwerkt. Er zou dan ook een wezenlijk onderscheid te maken moeten zijn tussen beide producten. Aan de andere kant moet het geen verrassing zijn wat er in de begroting staat. De PN en de PB moeten goed op elkaar aansluiten en in elkaars verlengde liggen.

De voortgangsrapportage (afwijkingen) over het lopende jaar eindigt formeel op 31 maart. In de praktijk is deze periode langer, omdat sinds de vaststelling van de begroting zo'n vijf, zes maanden verlopen zijn. In de PN wordt ingegaan op de afwijkingen (financieel en inhoudelijk) van voldoende omvang. De neiging bestaat om allerlei ontwikkelingen toe te lichten. Eventuele meerjarige gevolgen worden weergegeven.

Provinciale Staten vinden het een belangrijk moment in het jaar. De algemene beschouwingen worden als richtinggevend beschouwd. Daarbij wordt de integraliteit en bundeling van alle thema's, onderwerpen en voorstellen in de Perspectiefnota noodzakelijk gevonden. Tegelijkertijd wordt een deel van de inhoudelijke onderwerpen via een eigen beleid- en verantwoordingscyclus bij Provinciale Staten wordt geagendeerd.

De bespreking in PS van de verschillende PN's is lastig te analyseren. De laatste twee jaren is een vorm gevonden waarbij alle fracties in eerste termijn een betoog op hoofdlijnen kunnen houden. Er is aandacht voor de algehele gezondheid van de provincie en op de ontwikkeling van het weerstandsvermogen en de hoogte van de MRB. In het algemeen wordt een beoordeling op hoofdlijnen van beleid gegeven. De verschillende fracties brengen daarnaast de eigen accenten en aandachtsgebieden in. En soms zijn de AB het moment om politieke aandacht te krijgen voor een specifiek element binnen het grote geheel.

#### *Recente nota's*

##### Kadernota 2012

In 2011 was de Kadernota voor de PB 2012 beknopt (16 pagina's). Dat was ook logisch vanwege de start van een nieuwe bestuursperiode en de verwerking van de operatie Profielversterkend ombuigen. De introductie van de Perspectiefnota (PN) beoogde enerzijds het lopende jaar te verbinden met de kaders voor de komende jaren, anderzijds moest de PN zorgen voor een



versobering tot voor PS relevante informatie. Desondanks leidt dat tot een document op de hoofdlijnen. In deze Kadernota waren dat met name de financiële hoofdlijnen. De Kadernota was beleidsarm en sober, doelmatig opgeschreven. Opvallend is dat er uitgebreid bij de strategische risico's is stilgestaan. Dit is het gevolg van een afspraak met PS om nauwgezet de risico's in beeld te brengen en monitoren hoe het risicomanagement zich ontwikkeld. Veel keuzes waren gemaakt in het coalitieakkoord. De Voorjaarsnota was apart.

#### Perspectiefnota 2013

Deze eerste Perspectiefnota beschrijft de financiële perspectieven en de inhoudelijke plannen per programma. Het document geeft veel financiële overzichten en gaat in op de monitoring van de ombuigingen. De nota is 80 pagina's.

#### Perspectiefnota 2014

Deze PN bevat het Voorjaarsnota 2014 en geeft de kaders voor 2015 weer. De omvang is bijna 50 pagina's en daarnaast enkele bijlagen (waaronder de integrale weerstandsparagraaf van het voorgaande jaarverslag). De PN zorgt voor de actualisatie van het lopende jaar en kijkt vooruit naar de beleidsontwikkelingen, het financiële perspectief en de onzekerheden die ook een financiële vertaling kunnen krijgen. De afwijkingen zijn met name financieel gedreven. Opvallend is de ruimte die voor de toelichting op de diverse stelposten nodig is. Er is een inleiding en bestuurlijke samenvatting toegevoegd om de lezer te helpen.

#### Perspectiefnota 2015

Het document is iets korter, maar met bijlagen 60 pagina's. Na de samenvatting volgt een brede financiële verkenning van de ontwikkelingen van het Provinciefonds, de belastingen, uitgangspunten (rente en lonen), de dekkingsmiddelen en de stelposten. Vervolgens wordt per programma het nieuwe beleid en de voortgang op het bestaande beleid weergegeven. De onderdelen worden toegelicht. Hoewel alles redelijk bondig wordt beschreven is het de vraag op of alles aan de orde moet komen. De afwijkingen van het lopende jaar worden als laatste weergegeven. Het is logisch dat bijstelling van de begroting leidt tot een begrotingswijziging met vaak meerjarige doorwerking (structureel).

#### Perspectiefnota 2016

In 2016 was het stuk ingekort, met name het financiële deel was ingekort. Inhoudelijk kwamen alle programma's aan bod. De invulling van nieuw beleid werd toegelicht en vervolgens is de voortgang van het lopende jaar gepresenteerd. In een begrotingswijziging zijn alle mutaties verwerkt. De relatie met het Collegeuitvoeringsprogramma is niet expliciet gelegd.

De afgelopen twee perspectiefnota's zijn in Provinciale Staten besproken op respectievelijk 1 juli 2015 en 1 juni 2016. In 2015 was het coalitieakkoord een maand oud en in korte tijd financieel verwerkt in de Perspectiefnota. Dezelfde middag hebben PS een concretiserende inbreng kunnen leveren aan het destijds op te stellen Collegeuitvoeringsprogramma. In ruim 2,5 uur is toen de Perspectiefnota behandeld. De meeste partijen nemen een aantal voor hun fractie relevante onderwerpen. De eerste zinnen zijn wat beschouwend (we kunnen ons in grote lijnen vinden in de PN; we vinden het helemaal niets). Vervolgens werd de inhoud ingedoken.

Daarnaast nemen enkele fracties de gelegenheid te baat een paar kleine issues onder de aandacht te brengen. Het onderlinge debat was vorig jaar gering. Dit kan mede zijn veroorzaakt doordat de recente installatie van de coalitie tot voldoende algemeen debat heeft geleid. Er zijn vijf moties aangenomen en zes niet. In 2016 waren dit er 11 niet aangenomen moties en vier wel. Op 1 juni 2016 hebben de PS de PN 2016 besproken in drie termijnen, ruim 4 uren. Nieuw was dat het debat met name onderling is gevoerd. Het college van GS is pas na de tweede termijn aan het woord gekomen. De interruptiemicrofoon is in de tweede termijn uitgebreid gehanteerd. De tijdsbewaking overheerste het debat, wel hebben de fracties elkaar politiek bevroegd. Het heeft niet geleid tot extra politieke sturing en opdrachten aan het college. Met name in de eerste termijn kwamen de actuele onderwerpen langs en dit kan worden gezien als kaderstellend en politiek. De PN wordt niet intensief geciteerd, men pakt er hoofdelementen uit die voor de individuele fractie van belang zijn.

## 2: Perspectiefnota's bij gemeenten

### *Hieronder een korte impressie van de Perspectiefnota's bij enkele gemeenten*

#### Velsen 2016:

De Perspectiefnota is voor de raad het instrument om nieuw beleid voor de komende jaren integraal te bespreken. Het college presenteert de voorstellen in een voorkeursvolgorde en verzoekt de raad om deze volgorde (eventueel) naar zijn inzichten te wijzigen. De Perspectiefnota is (...) de basis voor de discussie in de raad over het beleid voor de komende jaren. Het nieuw beleid valt uiteen in twee delen: de voorstellen die goed te kwantificeren zijn en overige die nog niet (exact) te kwantificeren zijn.

#### Meppel 2016:

Voor u ligt de Perspectiefnota 2017-2020. Deze Perspectiefnota kenmerkt zich door een meer strategisch karakter en is daarom meer op de hoofdlijn gericht. Dit heeft gevolgen voor de gedetailleerdheid van de opgenomen informatie en daarmee de herkenbaarheid ten opzichte van eerdere Perspectiefnota's. In deze nota maken wij de tussenbalans op van ons College- en Uitvoeringsprogramma en kijken wij vooruit naar de tweede helft van onze bestuursperiode en verder.

#### Arnhem 2016:

De perspectiefnota is het startdocument van de nieuwe beleidscyclus. Doelstelling van deze nota is een handreiking van het college van burgemeester en wethouders aan de raad om in een vroegtijdig stadium voor te kunnen sorteren op de strategische hoofdkeuzes voor de meerjarenprogrammabegroting. Daarnaast heeft deze perspectiefnota als doel om de uitgangspunten voor samenwerking tussen overheid en samenleving te bepalen. (...) De uitkomsten van de besluitvorming van de raad over de perspectiefnota worden door het college van burgemeester en wethouders betrokken bij het opstellen van de meerjarenprogrammabegroting.

#### Zwolle 2016:

Deze perspectiefnota (PPN) kijkt vooruit naar de jaren 2017-2020. Dat doen we zowel beleidsmatig als financieel. De perspectiefnota geeft een beeld op hoofdlijnen. De uitwerking volgt later in de begroting. We beginnen de PPN met het hoofdstuk Staat van de stad waarin we aandacht besteden aan het verhaal van Zwolle, kijken naar de trends en ontwikkelingen die op ons afkomen en vervolgens ingaan op wat dat betekent voor de vier agenda's uit het coalitieakkoord. Daarbij betrekken we ook de stand van zaken halverwege deze collegeperiode. Vervolgens geven wij in het hoofdstuk Financiën een beeld van het financieel beleid op hoofdlijnen. Aandacht wordt geschonken aan het resultaat van het meerjarenperspectief.

#### Nijmegen:

De P&C-cyclus start met de Zomernota. De Zomernota verschijnt in juni / juli en bestaat uit meerdere delen:

1. Deel waarin de kaders voor stadsbegroting voor volgend jaar worden gegeven, waarin informatie uit de meicirculaire is opgenomen en waarin een vooruitgezicht wordt naar het nieuwe begrotingsjaar. Tot 2015 was deze informatie opgenomen in de Perspectiefnota;
2. Zo actueel mogelijke rapportage over de begroting van het lopende jaar. Tot 2015 was dit opgenomen in de Voorjaarsnota.

#### Achtkarspelen:

In de perspectiefnota staan in hoofdlijnen de plannen en de bijbehorende kosten voor de komende vier jaar. Dit betreft een voorlopige opstelling. Via de begroting worden deze plannen en bijbehorende kosten definitief vastgesteld. De begroting kan dus afwijken van de perspectiefnota. De raad kan bijvoorbeeld besluiten een onderwerp uit de perspectiefnota niet mee te nemen in de begroting. Daarnaast kunnen er nieuwe onderwerpen worden toegevoegd aan de begroting wanneer deze bij de opstelling van de perspectiefnota nog niet bekend waren.