

**Onderwerp****Voortgang doorontwikkeling Planning en Control****Kern mededeling:**

In het huidige Collegeuitvoeringsprogramma (CUP) is aangegeven dat het college aan de slag gaat met de optimalisatie van de P&C-cyclus (8.5.2). Deze ontwikkeling is nodig omdat ook Provinciale Staten (PS) hebben aangegeven te willen werken aan adequate sturingsmiddelen.

De gedeputeerde Financiën heeft toegezegd om - in afstemming met de intervisiegroep P&C - in het vroege voorjaar van 2017 te komen met een tweetal notities die gaan over het P&C instrumentarium en over de verbetering van het voorspellend vermogen. De notities - welke positief zijn ontvangen door de intervisiegroep P&C - zijn als bijlage bij deze mededeling toegevoegd.

Mededeling:

Met het beschikbaar stellen van de verkenning 'Doorontwikkeling van de Planning en Control documenten' inclusief de uitwerkingsnotities geven we invulling aan de eerdere toezeggingen en geven we inzicht in de lijnen waarlangs we de verbeteringen zoeken.

- Verdere doorontwikkeling van het P&C instrumentarium.
- Het werken aan het voorspellend vermogen (beter ramen).
- De inzet van ondersteunende P&C-systemen.

Graag werken we met de intervisiegroep Planning en Control verder aan de verbeteringen (langs de lijnen van de verkenningsnotitie).

Registratienummer**2058478****Datum****11 april 2017****Auteur****H.G. Bult****Afdeling/Bureau****MO****Openbaarheid****Openbaar****Portefeuillehouder****Appelman, J.N.J.**

**Ter kennisname aan PS en
burgerleden**

Bijlagen

Naam bijlage:	eDocs nummer:	Openbaar in de zin van de WOB (ja/nee aangeven)
Verkenning voor de doorontwikkeling van de Planning en Control documenten	1921114	Ja
Uitvoeringsnotitie Beter ramen	1809292	Ja
Uitvoeringsnotitie 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)

Verkenning voor de doorontwikkeling van de Planning en Control documenten

Versie 0
Versie 1 juni 2016
Versie 11 april 2017

PO A. Stuivenberg
Intervisiegroep Planning en Control Provinciale Staten 6 juli 2016
GS

Inleiding

Ontwikkelingen

De afgelopen jaren hebben wij gewerkt aan verbeteringen binnen onze P&C-cyclus en bijbehorend instrumentarium. En deze verbeteringen waren naar tevredenheid van provinciale staten. Vanaf de start van de huidige statenperiode hebben statenleden bij de behandeling van diverse P&C-documenten aangegeven mee te willen werken aan verdere doorontwikkeling van het instrumentarium. Dit past prima bij de ambitie van ons college. In het CUP 2015-2019 en in de Programmabegroting 2016 is opgenomen dat *“we - op basis van onderzochte alternatieven – de P&C-cyclus naar een volgend stadium van volwassenheid willen brengen”*. Op voorstel en uitnodiging van de gedeputeerde financiën is een *Intervisiegroep Planning en Control* samengesteld. Daarin hebben enkele statenleden (uit de commissie Bestuur) zitting genomen.

Afbakening

Een aspect waarover wij overeenkomstig het coalitieakkoord willen nadenken is de verbetering van de kwaliteit van het democratische proces. Een open en constructieve dialoog en de samenwerking tussen uw Staten en ons college moet de kwaliteit, effectiviteit en de efficiëntie van het besluitvormingsproces verhogen. In 2016 is hiernaar onderzoek gedaan: *“hoe werken wij als college en Provinciale Staten samen en waar kan dat worden verbeterd?”*. Dat onderzoek gaat over de ambities van sturing en verantwoording, over informatie en communicatie, over vertrouwen en gedrag. Het ligt voor de hand dat daarbij ook instrumentele aspecten aan de orde komen (die de P&C-cyclus kunnen raken). De uitkomsten van dit onderzoek raken de doorontwikkeling van de Planning & Control documenten.

Proces

De hiervoor genoemde Intervisiegroep fungeert als klankbordgroep voor de portefeuillehouder. Deze groep bespreekt de ambtelijk voorbereide notities. Vervolgens agendeert de portefeuillehouder de verschillende onderwerpen inclusief de input van de intervisiegroep voor bespreking en besluitvorming in het college. En vervolgens besluiten GS of en zo ja hoe de stukken aan PS worden aangeboden. Meestal zal dat via de commissie, waarschijnlijk de commissie Bestuur gaan. Deze procedure geldt ook voor deze notitie.

Opgave en leeswijzer

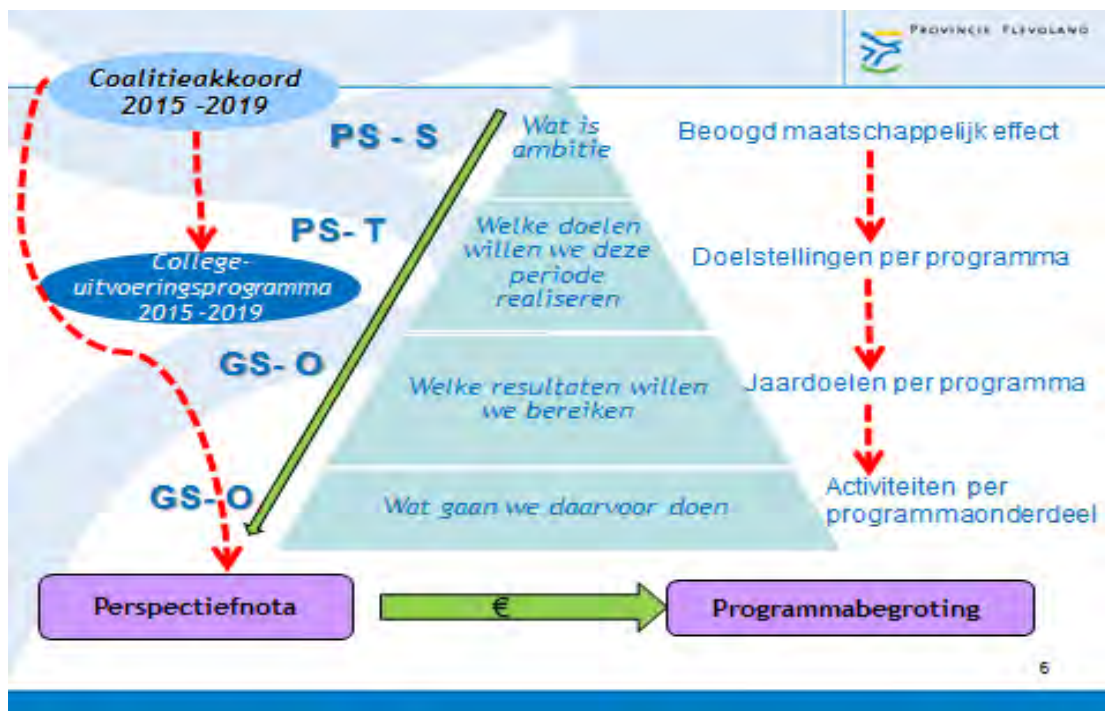
In deze nota gaan we in op de aanpak voor de gewenste doorontwikkeling. Onze doelstelling is om het P&C-instrumentarium zo in te richten dat PS efficiënt en effectief kunt sturen en controleren. Met betrouwbare informatie die de staten inzicht geeft en besluitvorming ondersteunt. Eerst kijken we kort terug naar wat de afgelopen jaren is ontwikkeld.

1. De P&C-cyclus in Flevoland

Sinds de start van de provincie Flevoland in 1986 heeft een eenvoudige P&C-cyclus heeft zich ontwikkeld tot een volwassen P&C-instrumentarium. De huidige bestuurlijke P&C-cyclus kent een jaarlijks gelijkblijvend ritme waarbij op vier momenten (noem het stollingsmomenten) ons college en uw Staten in staat worden gesteld, invulling te geven aan hun verschillende rollen. De P&C-documenten die hierin faciliteren zijn¹:

- Perspectiefnota;
- Programmabegroting en Productenraming;
- Zomernota;
- Jaarstukken, bestaande uit Jaarverslag, Jaarrekeningen en Productenrealisatie.

In het introductieprogramma van de nieuwe staten is in 2015 in een ambtelijke presentatie de provinciale P&C-cyclus uiteengezet. Daarbij is ingegaan op het proces van sturen en verantwoorden op de verschillende bestuursniveaus, zoals in onderstaande figuur is samengevat.



Ook is uitgebreid ingegaan op de werking van de P&C-cyclus in Flevoland. Deze is beschreven in het provinciale Spoorboekje Planning en -control.

Tijdens de collegeperiode 2011-2015 zijn op verschillende onderwerpen, onderdelen, processen en procedures verbeteringen doorgevoerd binnen de P&C-cyclus. Via de commissie Planning en Control zijn de staten betrokken bij deze veranderingen. Over deze verbeteringen is gerapporteerd in de Eindbalans en in de 'Eindrapportage Interne Beheersing'. Enkele concrete verbeteringen zijn hieronder weergegeven:

¹Ook andere documenten dragen bij aan de sturing van GS en PS zoals Investeringsagenda, pMIRT, Tussenbalans, beleidsnota's etc. Vanwege het onderwerp zijn deze echter buiten beschouwing gelaten.

- We formuleren de doelen en activiteiten concreter (smart).
- We proberen ook 'lege' werkwoorden te voorkomen (ondubbelzinnige doelen / activiteiten).
- Jaarlijks publiceren we een Investeringsagenda gelijktijdig met de begroting. De Investeringsagenda beoogt bij te dragen aan een integrale afweging door een overzicht van de voorgenomen (geprogrammeerde en agendazettende) investeringen in het gebied.
- Per programmaonderdeel voegen we waar mogelijk effect- en/of prestatie-indicatoren toe (sinds 2013).
- In de begroting 2014 hebben we de doelenboom geïntroduceerd, zodat per programma de maatschappelijke effecten en de doelen die daaraan bijdragen in één oogopslag tot uitdrukking komt. Daardoor wordt de samenhang zichtbaar.
- In de productenraming zijn de budgetten beter onderbouwd.

In de vorige periode is bovendien besloten dat de provincie zich richt op een beperkt aantal kerntaken. Dit heeft geleid tot een inhoudelijke versobering. De Kadernota en Voorjaarsnota zijn gebundeld tot een Perspectiefnota . Deze zorgt voor integrale stuurinformatie en helpt de discussie in de Staten. De kwaliteit (oplevering en onderbouwing) van de Financiële begroting en Jaarstukken is volgens de toezichthouder en de accountant van een goed niveau. Onze investeringen in de interne beheersing hebben resultaten opgeleverd. Er is een daadwerkelijk verbeterde grip op de financiële positie. We hebben onze aanpak voor risicomanagement eveneens verbeterd met als doel om onszelf en PS te informeren over de relevante strategische risico's en de daarbij behorende beheersmaatregelen.

2. Visie op planning en control

Deze staten hebben een ambitie om meer nadruk te leggen op kaderstelling en sturing. De Planning en Control-cyclus is daarvan een essentieel onderdeel. In deze verkenning nemen wij de bestaande P&C-cyclus als uitgangspunt. De P&C-cyclus kunnen we omschrijven als *horizontale* sturing en verantwoording: documenten die Provinciale Staten in de breedte inzicht en overzicht moeten bieden ter ondersteuning van de sturing en verantwoording. Daarmee wordt de integraliteit gezocht en wordt de informatie over de hoofdlijnen gepresenteerd. In beleidsdocumenten en met programma's wordt de diepte ingegaan en wordt gespecificeerde inhoudelijke informatie geleverd. We noemen dit *verticale* sturing en verantwoording. Deze notitie gaat over veranderingen in de P&C-cyclus. We werken enkele sporen uit en doen voorstellen voor de ontwikkeling van de cyclus.

De afgelopen periode hebben de staten de nadruk gelegd op beheersing. PS hebben daardoor keuzes gemaakt. In de huidige bestuursperiode hebben Provinciale Staten aangegeven dat zij het accent willen verleggen van control naar sturing. Uiteraard blijft er veel aandacht voor beheersing, maar PS willen debatteren en beslissen over de kaders en de koers. Zij willen in processen meer aan de voorkant worden betrokken. Ook willen PS zich op de inhoud richten en minder bezig zijn met de financiële discussies.

Naast de ambities en wensen vanuit Provinciale Staten is een aantal aanleidingen te noemen om voorstellen te doen voor de ontwikkeling van de P&C-cyclus:

- er is veel informatie: selectie is nodig;
- de provincie werkt sober en doelmatig: een efficiëntere begroting;
- regels (BBV) veranderen: vereenvoudiging sturingsinformatie, monitoring en vergelijkbaarheid;
- informatie kan beter worden ontsloten: digitalisering.

Vanuit onze ambitie om open en transparant te besturen werken we voorstellen uit om de P&C-cyclus te actualiseren. Ons doel is een cyclus die past bij deze tijd, die effectief en efficiënt is en aansluit bij de wensen en de informatiebehoefte van Provinciale Staten als sturend orgaan: de focus op kaders en hoofdlijnen; monitoren en controleren om bij te kunnen sturen.

3. Ontwikkelvoorstellen 2015-2019

In het CUP 2015-2019 en in de Programmabegroting 2016 is opgenomen dat we de planning en control naar een volgend stadium van volwassenheid willen brengen. Daarbij willen wij PS betrekken en daartoe is de intervisie-groep Planning en Control samengesteld. Deze intervisiegroep heeft geadviseerd over de accenten in de ontwikkeling van planning en control. De volgende sporen zijn gekozen:

- De planning en control documenten (vorm en inhoud).
- Beter ramen (ter verbetering van het voorspellend vermogen).
- Toepassing eigentijdse P&C-systemen (benutten technische innovaties)

Spoor 1 P&C instrumentarium

Analyse

Uitgangspunt is de bestaande P&C-cyclus. Het proces van de cyclus zorgt er voor dat verantwoorde bestuurlijke keuzes kunnen worden gemaakt en Provinciale Staten “in control” kunnen geraken. In de vorige statenperiode is de P&C-cyclus verbeterd (paragraaf 1) en hebben we de interne beheersing op orde gebracht. Nu we op dat gebied steeds beter ‘in control’ zijn, komt de wens op om politiek bestuurlijk ‘in control’ te komen. De instrumenten van planning en control kunnen daar een bijdrage aan te leveren. Daarvoor moeten ze doorontwikkeld en geoptimaliseerd worden.

Om aansluiting te vinden bij de wensen die leven binnen de Staten moet de cyclus aan de volgende “normen” voldoen:

- Aansluiten bij de rollen van PS (kaders stellen, controleren, monitoren/bijsturen)
- Het bieden van de juiste informatie gedurende de cyclus
- Zorgen voor om politiek-bestuurlijk in control te komen. Bijvoorbeeld met vragen als:
 - o Waarop willen wij sturen
 - o Wat hebben we daarvoor nodig
 - o Wat krijgen we (in plaats van wat gaat ons college er voor doen) en
 - o Waar blijkt dat uit (KSF/KPI).

In de uitwerking zijn de volgende elementen onderwerp van voorstellen:

- Kunnen binnen de (bestaande) cyclus de diverse onderdelen (bijvoorbeeld de momenten van Perspectiefnota, Zomernota en Programmabegroting) wat betreft vorm en inhoud worden geoptimaliseerd
- Kan sneller en actuelere (stuur)informatie worden geleverd
- Kan meer eenduidige wijze van rapporteren bijdragen aan betere stuurinformatie voor PS, bijvoorbeeld in de weergave in de planning en control cyclus van de beleidscyclus.

Voorstellen

1. Perspectiefnota

Deze nota is enerzijds de eerste voortgangsrapportage, met name gericht op de belangrijkste afwijkingen. Anderzijds worden de perspectieven voor de komende jaren

geschetst. Aan de hand van nieuwe ontwikkelingen, wijzigingen in de wetgeving en cruciale (financiële) uitgangspunten wordt Provinciale Staten gevraagd het debat aan te gaan over de grote lijnen. De Perspectiefnota is bedoeld om uitgewerkt te worden in de Programmabegroting. We doen voorstellen om de Perspectiefnota beter te positioneren binnen de cyclus. Daarbij zullen we ook naar de toepassing van vergelijkbare producten in vergelijkbare organisaties kijken.

2. Voortgangsrapportages

De afwijkingenrapportage in de Perspectiefnota en Zomernota zijn bedoeld om te sturen en bijsturen. We gaan na of en zo ja hoe dat sturen plaatsvindt. Een aantal varianten wordt verkend en ter bespreking voorgelegd.

3. Doelen en indicatoren

Er is regelmatig gesproken over de toepassing van indicatoren en het formuleren van doelen. Op welke aspecten kunnen we verbeteringen aanbrengen? Landelijk wordt over beleidsindicatoren voor alle provincies nagedacht. Daarnaast zijn de meeste provincies bezig met de optimalisatie van hun doelen. We vergelijken een aantal mogelijkheden en komen met voorstellen.

Spoor 2 Beter ramen

Analyse

De inzet is om door middel van 'beter ramen' de kwaliteit van de begroting te verhogen. Daarvoor is nodig dat de inhoud en de daarvoor benodigde inzet van middelen de basis zijn voor de begroting. Daarmee wordt het debat over inhoudelijke kaderstelling mogelijk gemaakt en kunnen afwegingen voor de allocatie van middelen worden gemaakt. Kunnen alternatieve methoden van ramen (in de begroting) worden toegepast om het voorspellend vermogen te verbeteren.

Een aantal elementen is uitgewerkt in de notitie Beter ramen. In de notitie wordt geconstateerd dat de onderuitputting vooral te maken heeft met de moeilijke voorspelbaarheid van bepaalde categorieën uitgaven. Dit houdt vooral verband met de rol die de provincie heeft, die zich kenmerkt door relatief weinig 'doe-taken' en veel ontwikkeltaken die in samenwerking met andere partijen worden voorbereid en uitgevoerd. Dikwijls is sprake van een planningsoptimisme waardoor activiteiten langer duren dan was voorzien. In de notitie wordt daarom voor wat betreft een verbeterde ramingsmethodiek de focus gelegd op maatwerk per categorie uitgaven om zo de kwaliteit van de ramingen te verbeteren:

- Differentiatie toepassen (niet over hele lijn ZBB/Plateaubenadering, maar alleen daar waar dat toegevoegde waarde heeft).
- Onderwerpen voor plateaubenadering benoemen.
- De inputbegroting is een klassieke vorm van begroten, waarbij op beperkt hoofdniveau wordt geraamd op basis van input van middelen (geld en menskracht).

Voorstellen

Om hierin verbetering aan te brengen is met ingang van 2012 extra aandacht besteed aan het zogenaamde voorspellend vermogen. Met name in het proces van de

Zomernota is de uitputting van budgetten een belangrijk onderwerp van gesprek. Uw Staten willen zo tot vroegtijdige aframing van budgetten komen opdat ze nog kunnen sturen op alternatieve inzet van middelen. U heeft aangegeven aanvullende acties te wensen (waaronder toepassing van de plateaubenadering en ZBB). In de notitie wordt op een aantal onderwerpen concreet uitgewerkt hoe ramingen kunnen worden verbeterd.

Spoor 3: Vernieuwing ondersteunende systemen

Analyse

De inzet van eigentijdse methoden kan zorgen voor een betere aansluiting op de behoeften van Provinciale Staten. Daarmee draagt het enerzijds bij aan bestuurlijke effectiviteit en anderzijds aan ambtelijke efficiency: het opstellen van een begroting wordt eenvoudiger en de informatie wordt accuraat gebruikt. Afhankelijk van wat de keuzes zijn willen we nadenken over wat de organisatie moet oppakken. Welke instrumenten zijn er om de ambities van uw Staten en ons college te faciliteren?

De P&C-documenten kennen een lange doorlooptijd (zowel ambtelijk als bestuurlijk). De ambtelijke doorlooptijd kan naar verwachting verkort worden door meer professionele systemen in te zetten in het 'productieproces'. Belangrijke aandachtspunten zijn éénmalige vastlegging (en correctie), gebruikersvriendelijkheid en visualisatiemogelijkheden.

Voorstellen

We onderzoeken hoe we verbeteringen kunnen aanbrengen in de wijze waarop onze P&C-producten tot stand komen (en hoe we die gaan presenteren). We hebben daarbij rekening te houden met eerder genomen besluiten, zoals de formatieve verkleining van de organisatie. Er is inmiddels in kaart gebracht welke opties er zijn voor de inzet van digitale middelen om de Programmabegroting en bijbehorende stukken op te stellen en te presenteren. We hanteren daarvoor de volgende randvoorwaarden:

- Efficiënt
- Versobering (er is minder inzet mogelijk dan enkele jaren geleden)
- Integraliteit
- Vereenvoudiging van de sturing

Te denken valt aan een begrotingsapplicatie met daaraan gekoppeld een begrotingsapp dan wel een doorklikbare begroting of andere wijze van visualisatiemogelijkheden. Belangrijke aandachtspunten zijn éénmalige vastlegging (en correctie), gebruikersvriendelijkheid, visualisatiemogelijkheden en het kostenaspect. Ook hierbij kijken we naar goede voorbeelden elders (Nijmegen, Apeldoorn, Groningen).

4. Planning

Over de doorontwikkeling van de sturing en verantwoording spreken we met de Intervisiegroep. De intervisiegroep is niet politiek, maar technisch adviserend. Er worden geen collegestukken besproken. Na bespreking worden de documenten afgerond en aan GS voorgelegd, gehoord de intervisiegroep. Allereerst over de verbeteringen van het huidige proces en instrumentarium van planning en control. In de tweede plaats over de methoden waarmee de begroting wordt samengesteld. En daarnaast ontwikkelen we voorstellen over een eigentijds en adequaat instrumentarium binnen en buiten de P&C cyclus, passend bij deze staten. Deze lijnen presenteren we vervolgens in de commissie of voor alle statenleden.

Fase	Planning
Koepelnotitie in intervisiegroep	6 juli 2016
“Beter ramen” in intervisiegroep	6 juli 2016
Perspectiefnota in intervisiegroep	December 2016
Koepelnotitie en “Beter ramen” tkn commissie Bestuur	Voorjaar 2017
Voorstellen P&C-producten GS	April 2017
Voorstellen overige P&C-producten intervisiegroep	Najaar 2017

Beter ramen; een verkenning

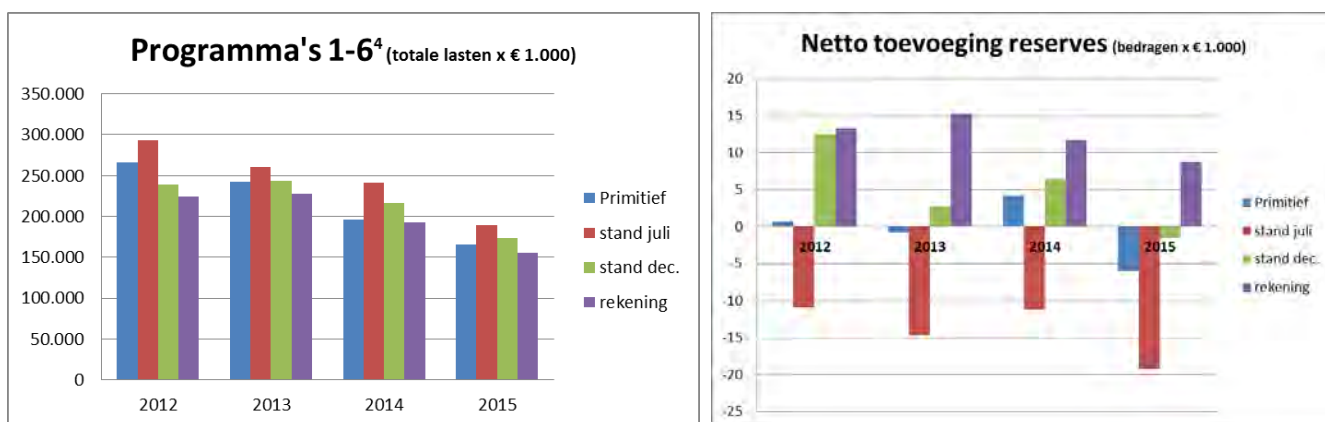
Inleiding

Jaarlijks is er sprake van onderuitputting in de begroting, zowel bij de exploitatie-uitgaven als bij de investeringen. Van diverse kanten is gevraagd naar instrumenten om de onderuitputting meer te beperken. Het gaat om het verbeteren van het zogenoemde 'voorspellend vermogen' van de begroting.

In deze notitie wordt allereerst cijfermatig inzicht gegeven in de omvang van de onderuitputting in de afgelopen jaren. Vervolgens wordt ingegaan op de veranderende rol van de provincie en het effect dat daarvan uitgaat op de voorspelbaarheid van de begroting. Aansluitend wordt de huidige manier van begroten toegelicht en worden verbetermogelijkheden geschetst.

Omvang onderuitputting

Onderstaande figuur geeft een beeld van de ontwikkeling van de totale lasten door het jaar heen in de periode 2012-2015¹, alsmede de ontwikkeling van de mutaties in de reserves.



De trend daarbij is dat er ieder jaar sprake is van het ophogen van de begroting in het eerste half jaar (met name bij bestemming rekeningresultaat en Perspectiefnota), waarna in het tweede half jaar verlagingen worden doorgevoerd (met name bij de Zomernota) en in de jaarrekening het uitgavenniveau nog lager uitkomt. In twee van de drie jaren lag het niveau van de jaarrekening uiteindelijk onder het niveau van de oorspronkelijke (primitieve) begroting. Dit beeld weerspiegelt zich in de toevoegingen aan de reserves, waar een omgekeerde trend zichtbaar is. In de tweede helft van het jaar wordt de toevoeging aan de reserves steeds verder verhoogd.

Overigens is Flevoland niet de enige provincie waar dit fenomeen zich voordoet. Uit een telefonische rondgang bij 5 andere provincies (Groningen, Fryslân, Drenthe, Gelderland en Limburg) komt hetzelfde beeld naar voren. Vaak gaat het daar om (relatief) vergelijkbare of zelfs nog grotere afwijkingen. Ook daar heeft het aandacht, maar zijn nog geen goed werkende oplossingen gevonden.

Veranderende rol provincie

De mate van voorspelbaarheid van uitgaven heeft ook te maken met het karakter van provincies; het is een overheidslaag met relatief weinig uitvoerende taken. Wezenlijk zijn ook de wijzigingen in de provinciale rol in de afgelopen jaren. Waar de provincie in het verleden redelijk zelfstandig haar activiteiten kon uitvoeren, wordt de laatste jaren steeds meer actief de samenwerking met andere partners gezocht om invulling te geven aan de verdere ontwikkeling van het gebied. Het 'uitnodigen' van de omgeving om mee te denken over het provinciale beleid en een rol te spelen in de uitvoering daarvan, is steeds meer gemeengoed geworden. Dit versterkt het draagvlak voor de beleidsambities, maar de

¹ Van Programma 6 (Bestuur) is alleen het onderdeel bedrijfsvoering meegenomen, omdat de andere onderdelen divers in omvang zijn. Daarnaast zijn voor het jaar 2015 onder 'rekening' de voorlopige rekeningcijfers (stand 1 februari 2016) opgenomen.

keerzijde is dat het de provincie afhankelijker maakt van derden. De voortgang in de besluitvorming bij samenwerkingspartners en hun financiële mogelijkheden om bij te dragen aan de verdere ontwikkeling van het gebied zijn direct van invloed op het succes van de activiteiten. Dit doet zich zowel voor bij de beleidsontwikkeling als bij de uitvoering van programma's.

Een andere keerzijde van de samenwerking kan zijn dat de provinciale kaders in algemene termen worden gesteld, om daar in de praktijk nog nadere invulling aan te kunnen geven. Voorbeelden hiervan zijn enkele grote langlopende (subsidie)programma's, zoals het IFA/FVA, programma Noordelijk Flevoland of de Europese programma's. Hierbij worden vooraf bestuurlijk programmaliijnen en totaalbudgetten vastgesteld, terwijl de feitelijke invulling (de aanvragen vanuit de maatschappij) nog moet plaatsvinden. Ook hier is er een grote afhankelijkheid van derden, die er toe leidt dat er voor aanvang van een begrotingsjaar nog weinig inzicht bestaat in de te verwachten uitgaven.

Tenslotte zien we dat bestuurlijke wensen veelal direct financieel worden vertaald in budgetten, terwijl nog niet in alle gevallen er helderheid is over de mogelijkheden tot invulling ervan. Als voorbeeld kan worden gewezen op Coalitieakkoorden, waar aan diverse doelstellingen budgetten zijn gekoppeld, die op dat moment veelal indicatief zijn in termen van omvang en bestedingsmomenten. In veel gevallen speelt daar ook de afhankelijkheid van partners die hierboven is beschreven.

Opstellen begrotingsramingen

Algemeen

De begroting bestaat uit een aantal onderdelen, die niet allemaal dezelfde mate van voorspelbaarheid hebben.

Sommige uitgaven zijn vooraf goed te ramen. Dit zijn vooral de jaarlijks terugkomende exploitatiebudgetten waarbij de provincie niet afhankelijk is van derden. Als voorbeeld kan worden genoemd de kosten van de exploitatie van het Provinciehuis (schoonmaak, jaarlijks onderhoud, nutsvoorzieningen, etc.).

Bij andere onderdelen is het vooraf opstellen van een betrouwbare raming lastiger. Gedacht kan worden aan projectsubsidies in het kader van meerjarige programma's (zoals EU-programma's, POP3, IFA/Almere 2.0, Noordelijk Flevoland). In dergelijke gevallen is de provincie erg afhankelijk van aanvragen van derden die vooraf moeilijk zijn in te schatten. Voor dergelijke meerjarige programma's wordt daarom veelal gebruik gemaakt van reserves. Op basis van de inhoudelijke en financiële kaders die door Provinciale Staten zijn gesteld worden jaarlijks toevoegingen en onttrekkingen aan reserves gedaan, waarmee de uitgaven voor programma's worden geëgaliseerd. Zo zijn er reserves voor IFA/FVA, Noordelijk Flevoland, EU-projecten, Nieuwe Natuur, bodemprojecten en Infraprojecten. Eventuele lagere of hogere uitgaven in enig jaar worden verrekend met dergelijke reserves, zodat er feitelijk geen effect is op het te bestemmen rekeningresultaat.

Werkwijze opstellen begrotingsramingen

De begroting voor het jaar t wordt jaarlijks opgesteld in de zomer van het jaar t-1. Op dat moment is voor een groot aantal posten een redelijk betrouwbare raming op te stellen. Dit gebeurt op basis van ervaringscijfers (bijvoorbeeld voor 'going concern' uitgaven en de bedrijfsvoering) of verwachte activiteiten in het volgend jaar (bijvoorbeeld voor onderzoeksbudgetten).

Bij enkele onderdelen (zoals meerjarige subsidieprogramma's) is het echter lastig om vooraf een goede inschatting te maken van de feitelijke uitgaven die in het volgende jaar zullen worden gedaan. Dan wordt de raming vaak gebaseerd op het bedrag wat gemiddeld per jaar beschikbaar is of op de gemiddelde uitgaven in voorgaande jaren.

Voor meerjarige investeringsprogramma's (met name de uitvoering van het pMIRT) wordt de raming gebaseerd op de dan bestaande uitvoeringsplanning van de projecten.

Voorspellend vermogen

Als gevolg van de beperkte voorspelbaarheid van bepaalde onderdelen zoals hierboven beschreven, kan in de loop van het begrotingsjaar blijken dat de beschikbare budgetten niet worden besteed en dat (met name via de Zomernota) voorstellen tot budgetverlaging worden gedaan. Dit roept dan bij Provinciale Staten het beeld op dat er dingen niet zijn gedaan en tot de suggesties om extra personeel in te zetten of te gaan overcommitteren.

Vervolgens zien we bij de jaarrekening regelmatig dat niet bestede budgetten via de bestemming van het rekeningresultaat worden overgeheveld naar het volgende jaar². Hiermee worden de budgetten voor het nieuwe jaar soms al verhoogd, zonder dat er altijd een degelijke onderbouwing van de noodzaak daartoe is. Daardoor ontstaat het risico dat deze budgetten in dat jaar wederom niet tot volledige besteding komen en vervolgens weer worden overgeheveld naar het daarop volgende jaar. Dit 'voortwentelingsmechanisme' is ongewenst. Een van de maatregelen om dit tegen te gaan is de instelling van de nieuwe reserve 'doorgeschoven activiteiten', waarin de met behulp van die reserve doorgeschoven middelen nog maximaal één jaar beschikbaar blijven en dan vrijvallen ten gunste van de algemene middelen. Ten aanzien van het beschikken over de middelen in de reserve 'doorgeschoven activiteiten' is de gedragslijn dat pas daadwerkelijk middelen aan de reserve worden onttrokken als de eventueel aanwezige reguliere middelen in het lopende begrotingsjaar (nagenoeg) zijn benut. Daarmee wordt voorkomen dat door te vroege onttrekking van middelen aan de reserve opnieuw onderuitputting gaat ontstaan.

Oorzaak onderuitputting

Op basis van een globale analyse blijkt dat in de afgelopen jaren vanuit de grootste mutaties in de loop van het jaar (dus de periode van begroting tot jaarrekening) zich hebben voorgedaan bij het begrotingsonderdeel 'Investeringsagenda'. Dit onderdeel bevat vooral de grote meerjarige programma's (zoals EU-programma's, p-MJP/POP3, IFA, Noordelijk Flevoland) waarvan de uitgaven nauwelijks vooraf zijn in te schatten. Voor deze programma's zijn reserves gevormd waarmee de door PS beschikbaar gestelde middelen (veelal voor de gehele programmaperiode) gefaseerd kunnen worden ingezet. Overige onderdelen die regelmatig terugkomen bij de aframingen in de Zomernota's en als onderuitputting in de jaarrekening zijn de uitgaven voor bodembeleid (ook deels terug te voeren op het meerjarige programma en de beschikbare reserve hiervoor), infrastructurele investeringen, de stelpost onzekerheden Perspectiefnota en de totale lasten van de bedrijfsvoering (met name de onderdelen personeelslasten en ICT).

De oorzaak van de onderuitputting blijkt in veel gevallen dat bij het opstellen van de begroting nog geen concreet zicht bestond op de te maken uitgaven. Dit inzicht ontstaat pas in de loop van het begrotingsjaar. Vaak zijn de uitgaven afhankelijk van ontwikkelingen bij derden (bijvoorbeeld subsidieaanvragen) of actualiteiten (zoals onderzoeksbudgetten). Daarnaast is er altijd enige vorm van planningsoptimisme, vooral bij de voortgang van de realisatie van geplande investeringen.

Het in de begroting geraamde bedrag is bij sommige onderdelen dus vaak een 'best possible guess' geweest. Omdat er in die gevallen geen goede voorcalculatie kon worden gemaakt, is het ook moeilijk om achteraf aan te geven wat er niet gedaan is. In veel gevallen (zoals bij uitgaven die gestuurd worden door subsidieaanvragen) is 'extra personeel inzetten' of 'overcommitteren' dan ook niet de oplossing om de uitputting te vergroten.

NB:

In de bijlage is een overzicht opgenomen van de ontwikkelingen van de lasten per onderscheiden programma voor de jaren 2012 t/m 2015.

ZBB als oplossing

Algemeen

Vaak wordt zero based budgetting (ZBB) als manier aangedragen om het voorspellend vermogen te verbeteren. Immers, bij ZBB wordt vooraf een gedetailleerde berekening gemaakt van het benodigde budget. Daarbij wordt voor alle begrotingsposten in beeld gebracht welke activiteiten zullen worden verricht (Q) en wat de kosten per activiteit zijn (P). De raming op de post is dan de uitkomst van de berekening $P \times Q$. Ook andere ramingsmethoden, zoals het hanteren van een 'plateaubenadering' worden wel genoemd. ZBB kan inderdaad een nuttig hulpmiddel zijn, maar is een omslachtige werkwijze als dit integraal op de gehele begroting wordt toegepast. Dat is ook niet nodig.

² Vanuit 2012 is € 4,2 mln. doorgeschoven naar 2013, van 2013 € 0,4 mln. naar 2014 en van 2014 € 1,7 mln. naar 2015.

De ZBB methode leent zich, zoals ook uit de in 2014 gehouden pilot is gebleken, meer voor de beter planbare en voorzienbare taken, zoals beleidsontwikkeling en reguliere taakuitvoering.

De plateaubenadering is met name geschikt voor grotere complexe projecten waarvan de route (en daarmee het budget) om de einddoelen te bereiken minder goed voorspelbaar is. Dan kan gekozen worden voor het opsplitsen in deelprojecten (plateaus), waarbij na afronding van een deelproject het volgende plateau kan worden gedefinieerd en gebudgetteerd. Een voorbeeld hiervan is de meerjarenaanpak bedrijfsvoering. De plateaubenadering is echter minder geschikt voor het opzetten van een jaarlijkse begroting.

Pilot 2014

In 2014 is een pilot Zero Base Budgetting uitgevoerd bij een drietal provinciale begrotingsposten. Doel daarvan was om ervaring op te doen met deze manier van begroten. Deze pilot is uitgevoerd met externe ondersteuning (BMC consultants). In het eindrapport van BMC wordt de volgende eindconclusie getrokken:

'Gezien de situatie dat de Provincie reeds enkele jaren, met succes, heeft geïnvesteerd in het verbeteren van de begroting is het aan te raden nu niet een nieuw Provinciebreed project te starten voor de verdere implementatie van de Doelenboomsystematiek/ZBB. Dat zou een te zware wissel trekken op de ambtelijke organisatie en relatief te weinig opbrengen.'

De uitkomsten van het rapport zijn op 14 januari 2015 besproken in de toenmalige Statencommissie PenC (1692209).

Toepasbaarheid ZBB

Bij zaken als gebiedsontwikkeling inclusief daarmee samenhangende meerjarige subsidieprogramma's opereert de provincie in een afhankelijke rol. Samen met andere partners worden projecten voorbereid en uitgevoerd. Dat vergt meer een sturing op proces. Voor de meerjarige subsidieprogramma's (zoals EU-programma's, POP3, IFA, Noordelijk Flevoland, waar gebruik wordt gemaakt van bestemmingsreserves om de budgetten over de jaren heen te kunnen 'egaliseren') lijkt ZBB daarom niet goed toepasbaar. Dit vanwege het gegeven dat de uitgaven hiervoor veelal niet ruim van tevoren voorspelbaar zijn, omdat er een grote afhankelijkheid is van derden (projectindieners en -uitvoerders). Eventuele afwijkingen tussen raming en realisatie worden via bestemmingsreserves geëgaliseerd en hebben geen invloed op het vrij te bestemmen rekeningresultaat. De mogelijkheden om tot beter voorspellende ramingen in de ontwerpbegroting te komen zijn op deze onderdelen beperkt.

Voor een aantal going concern uitgaven (zoals onderhoud wegen en vaarwegen, reguliere jaarlijkse subsidies aan derden en de bedrijfsvoeringsbudgetten) kan op basis van ervaringscijfers een redelijk betrouwbare (>95%) raming worden gemaakt.

Voor onderhoud wegen en vaarwegen zijn in 2014 in de zogenaamde Koepelnota de onderhoudsniveaus door Provinciale Staten bepaald en de daarvoor benodigde middelen toegewezen. Dit is via een ZBB-methode gebeurd. Daarnaast is besloten om de uitgaven door de jaren heen via een bestemmingsreserve te egaliseren.

Ook de jaarlijkse subsidies aan derden (provinciale instellingen) zijn niet de budgetten waar in de praktijk grote verschillen voorkomen tussen raming en realisatie. De hoogte van dergelijke subsidies is vooral een bestuurlijke keuze. Daar zou toepassing van ZBB weinig meerwaarde hebben en tot een onevenredige inspanning leiden.

Voor het overgrote deel van de diverse bedrijfsvoeringsbudgetten geldt dat er geen sprake is van grote afwijkingen in absolute zin. De twee posten daarbinnen die wel aandacht vragen zijn de personeelskosten (inclusief inhuur) en de kosten van automatisering. Voor de raming van de bedrijfsvoeringlasten zijn beperkte verbeteringen denkbaar.

Voor de eigen provinciale investeringen (met name in infrastructuur) worden jaarlijks investeringsprogramma's opgesteld. De daaruit voortvloeiende begrotingseffecten (kapitaallasten en mutaties in reserves) zijn beter voorspelbaar dan bij de andere meerjarenprogramma's die hierboven zijn opgenomen, omdat de provincie hier meer zelf de regie heeft. Wel blijkt er in de praktijk sprake van enig planningsoptimisme. In de praktijk doen die zich toch met enige regelmaat vertragingen bij de uitvoering voor (zoals bij de voortgang van grondaankopen etc.). Hiermee wordt echter in de planning van de

uitgaven veelal geen rekening gehouden, omdat niet vooraf voorspelbaar is waar de vertragingen kunnen optreden. Omdat het merendeel van de investeringen wordt bekostigd uit 'gelabelde' middelen (de BDU/reserve Mobiliteit en de reserve Infrafonds) leiden vertragingen nauwelijks tot alternatief inzetbare begrotingsruimte.

Voor de resterende categorie uitgaven (vooral bestaande uit budgetten voor proceskosten, onderzoek en advies) zou een ZBB-achtige aanpak wel tot een betrouwbaardere raming kunnen leiden. Ook daar geldt echter dat de benodigde budgetten ook deels afhankelijk zijn van (onvoorziene) ontwikkelingen in de loop van het begrotingsjaar.

Verbetermogelijkheden

Op basis van het vorenstaande onderscheid in uitgavencategorieën en de daarbij gesignaleerde eigenheden zou het toepassen van maatwerk meer voor de hand liggen dan het toepassen van één methodiek voor de gehele begroting. Hieronder worden ramingsmogelijkheden beschreven die zouden kunnen worden gehanteerd. Hierbij zijn de huidige begrotingsbudgetten in een paar hoofdcategorieën onderscheiden. Uiteraard is bij een daadwerkelijke uitwerking een nadere precisering nodig.

a. Meerjarige programma's

Voor meerjarige programma's (zoals EU-programma's, POP3, IFA, Almere 2.0, Noordelijk Flevoland) bepalen PS de beleidsmatige en financiële kaders (bijvoorbeeld in de vorm van instemming met projectideeën c.q. jaarprogramma's en totale programmabudgetten voor de gehele programmaperiode). Daarbinnen is de uitvoering (waaronder de feitelijke uitbetalingen/kasstromen) aan GS. De budgetten voor dergelijke programma's worden thans in de ontwerpbegroting geraamd op basis van globale verwachtingen ten aanzien van de te ontvangen aanvragen in het komende jaar. Op dit punt zijn weinig verbeteringen mogelijk, anders dan het nog kritischer kijken wat een realistische inschatting is op basis van bevoorschottingsschema's van lopende projecten en de afhandeling van ingediende en aangekondigde projecten.

b. Going concern activiteiten

Het betreft hier zaken als onderhoud wegen en vaarwegen en reguliere jaarlijkse subsidies aan derden. Voor dergelijke budgetten zijn geen veranderingen noodzakelijk. Deze budgetten worden in de ontwerpbegroting geraamd op basis van de vastgestelde kaders hiervoor (rekening houdend met de kostenontwikkeling c.q. werkelijke uitgaven in voorgaande jaren).

c. Bedrijfsvoeringslasten

Veel onderdelen van de bedrijfsvoeringslasten zijn vooraf goed voorspelbaar. Significante afwijkingen hebben zich de afgelopen jaren eigenlijk alleen voorgedaan bij de personele lasten (salarissen en inhuur) en bij de (kapitaal)lasten ICT.

De raming van de salarissen vindt reeds op ZBB-achtige wijze plaats, door de vastgestelde formatie te vermenigvuldigen met de salariskosten per formatieplaats. De onderuitputting op de personele lasten hangt vooral samen met vacatures in de loop van het jaar die niet worden bezet en waarvoor geen inhuur plaatsvindt. Ofschoon hiermee significante bedragen gemoeid kunnen zijn, lijkt geen verbeterslag in de ramingsmethodiek mogelijk. Wel kan worden overwogen om eventueel op voorhand een stelpost onderuitputting bedrijfsvoeringslasten op te nemen van 1 of 2 %). Als voor dit laatste wordt gekozen dan wordt in de begroting dus op voorhand een 'meevaller' op de bedrijfsvoering ingeboekt, anticiperend op de ervaringen van voorgaande jaren. De daaruit ontstaande (theoretische) begrotingsruimte zou (vanuit behoedzaamheid) reeds op voorhand kunnen worden toegevoegd aan de Algemene reserve.

De onderbouwing en ontwikkeling van de raming van de (kapitaal)lasten ICT maakt onderdeel uit van de meerjarenaanpak bedrijfsvoering (MAB) waarvoor een plateau benadering is afgesproken en een egaliseringsreserve is ingesteld; dit onderdeel blijft hier nu verder buiten beschouwing.

d. Beleidsontwikkeling, onderzoek en advies

Voor dit soort budgetten zou een betere (ZBB-achtige) voorcalculatie tot de mogelijkheden behoren. Dit zijn budgetten waarvan de besteding primair door de provincie zelf wordt

geïnitieerd. Medio jaar t-1 bestaat echter niet altijd een compleet beeld van de plannen in jaar t. Dit komt enerzijds door de interactie met de omgeving en anderzijds doordat er vaak actualiteiten in de loop van het jaar zijn, die van invloed zijn op de 'onderzoeksprogramma's'. De lijn zou kunnen zijn dat het onderbouwde deel wordt opgenomen in de ontwerp- begroting en het niet onderbouwde deel centraal wordt gereserveerd (in een stelpost of reserve; nog nader uit te werken), waarop de budgethouder trekkingsrechten heeft. Het daadwerkelijk inzetten van deze restantmiddelen zou dan, op basis van een solide onderbouwing, via mandaatwijziging GS kunnen plaatsvinden (NB: de mandaatwijzigingen gaan standaard ter kennisname naar PS).

Wel is het raadzaam om bij een dergelijke ZBB-achtige onderbouwing van budgetten een ondergrens te hanteren, zodat de werkzaamheden bij geringe budgetten (gedacht kan bijvoorbeeld worden aan een ondergrens van € 50.000 of € 100.000) niet onevenredig zwaar beslag leggen op de organisatie.

Daarbij komt nog dat de totale omvang van dit soort budgetten relatief beperkt is ten opzichte van de totale begroting en de afwijkingen die hierbinnen optreden dus slechts een beperkt bijdrage leveren aan het verbeteren van het voorspellend vermogen.

e. Investerings (kapitaallasten en gerelateerde reserves)

Investerings doen zich vooral voor op het gebied van infrastructuur. Ook daar blijkt regelmatig dat uitgaven achterblijven bij de raming. Dit heeft dan ook effecten op de begroting (zoals kapitaallasten en met investeringen samenhangende onttrekkingen aan reserves, zoals het Infrafonds en de BDU middelen).

Vertragingen in investeringen werken vooral door in de bijdragen uit reserves en de BDU middelen. Deze doorwerking leidt regelmatig tot grote schommelingen in de begroting, maar het effect hiervan is budgetneutraal. De enige verbetering die hier mogelijk lijkt is om in het pMIRT een iets langere uitvoeringsperiode van projecten aan te houden (planningsoptimisme terugdringen), waarbij de geraamde kasstromen ook iets meer worden uitgesmeerd in de tijd.

Hieronder worden bovengenoemde opties kort samengevat.

Soort begrotingspost	Voorbeelden	Dekking	effect op resultaat	Voorstel ramingsmethodiek
Meerjarige programma's	EU, p-MJP/POP, IFA, bodemprojecten, Nieuwe Natuur)	bestemmingsreserves/derdengelden	nee	huidige methodiek handhaven, waarbij blijvend kritisch wordt gekeken naar een realistische inschatting op basis van bevoorschottingsschema's van lopende projecten en de afhandeling van ingediende en aangekondigde projecten.
Going concern activiteiten	onderhoud wegen en vaarwegen en reguliere jaarlijkse subsidies aan derden.	reguliere exploitatie	beperkt	raming op basis van de vastgestelde kaders hiervoor (rekening houdend met de kostenontwikkeling c.q. werkelijke uitgaven in voorgaande jaren)
Bedrijfsvoeringslasten	Meeste onderdelen van de bedrijfsvoeringslasten zijn vooraf goed voorspelbaar. Significante afwijkingen vooral de personele lasten (salarissen en inhuur) en bij de (kapitaal)lasten ICT.	reguliere exploitatie	ja	raming op basis van de vastgestelde kaders hiervoor (rekening houdend met de kostenontwikkeling c.q. werkelijke uitgaven in voorgaande jaren). Een stelpost onderuitputting bedrijfsvoering/personele lasten van 1 of 2% is te overwegen, waarbij de daaruit ontstaande (theoretische) begrotingsruimte wordt toegevoegd aan de algemene reserve
Beleidsontwikkeling, onderzoek en advies	breed scala aan posten op het gebied van onder andere water, milieu, ruimte, economie, mobiliteit	reguliere exploitatie	ja	Voor dit soort budgetten zou een betere (ZBB-achtige) voorcalculatie tot de mogelijkheden behoren, waarbij het nog niet onderbouwde deel centraal wordt gereserveerd in afwachting van verdere onderbouwing; alsdan kan via mandaatwijziging het budget worden opgehoogd
Investerings	vooral voor op het gebied van infrastructuur en bedrijfsvoering (huisvesting, ICT)	bestemmingsreserves/derdengelden (BDU) en exploitatie (kapitaallasten)	beperkt	huidige methodiek handhaven, waarbij in het pMIRT blijvend kritisch wordt gekeken naar een realistische inschatting van lopende projecten en nieuwe projecten (planningsoptimisme beperken).

NB:

Daarnaast zijn er als uitvloeisel van het Coalitieakkoord middelen gereserveerd voor 'nieuw beleid'. Deze zijn voor het overgrote deel nog opgenomen binnen de reserve strategische projecten.

Rapporteren

Naast het verbeteren van (de kwaliteit van) de ramingen is ook een slag te maken in de financiële rapportages. Op dit moment worden GS en Directie uitsluitend geïnformeerd over de uitputting van de budgetten in het kader van de voorstellen rondom de Perspectiefnota (het 'Voorjaarsnota-deel' daarbinnen) en de Zomernota³.

Bij de Zomernota 2015 heeft de afdeling MO (als nieuw element) de Directie actief ondersteund door vooraf budgetoverzichten per budgethouder te analyseren op opvallende zaken. Deze zijn allereerst gedeeld met de afdelingscontrollers. Dit heeft een positieve werking gehad op de kwaliteit en volledigheid van de voorgestelde aframingen door de budgethouders. Vervolgens is in de gesprekken tussen Directeur en Afdelingsmanager nog gericht naar een aantal budgetten gekeken.

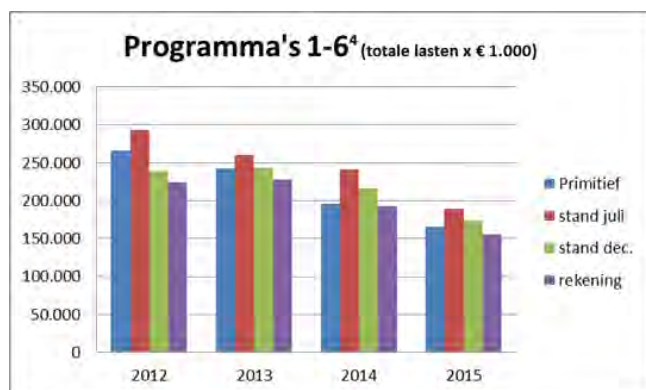
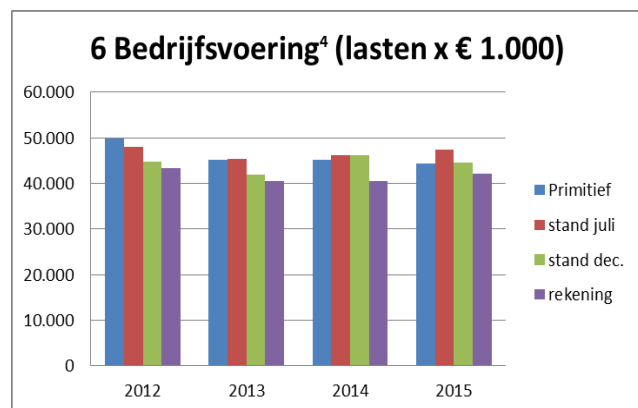
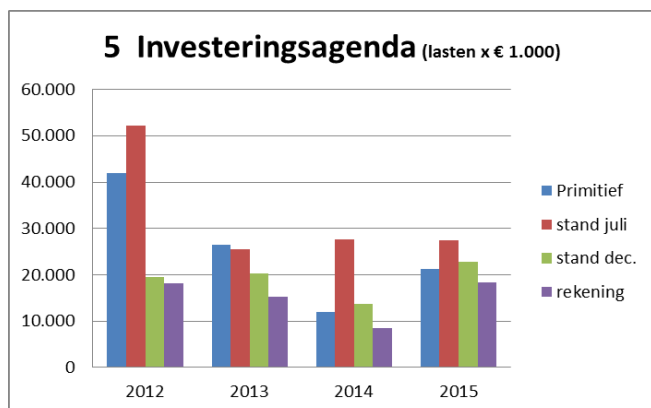
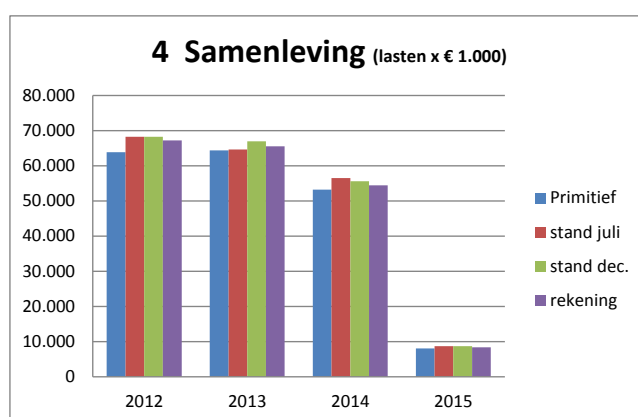
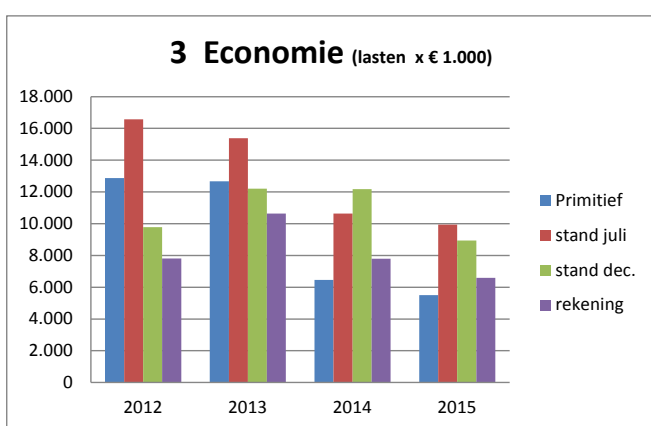
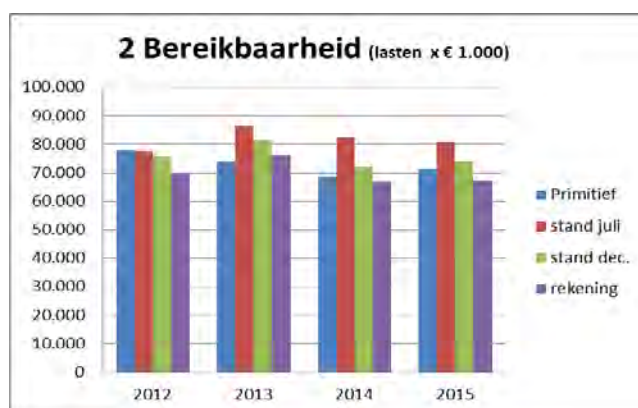
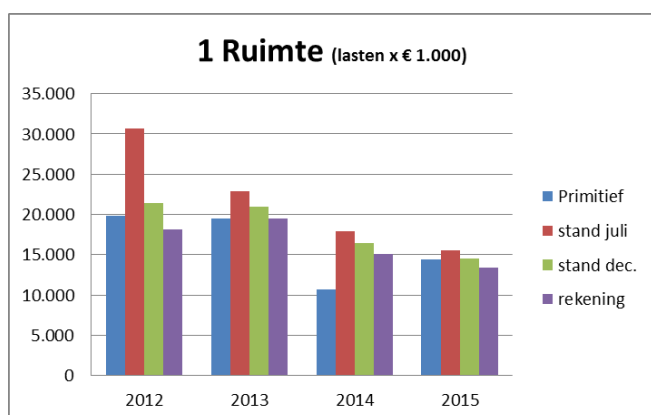
Op basis van deze ervaring zou wellicht vaker in het jaar een financiële rapportage aan de Directie (en GS) kunnen worden aangeboden, eventueel beperkt tot die budgetten waarop grote afwijkingen lijken op te treden. Gedacht kan worden aan één rapportage in de eerste helft van het jaar (bijvoorbeeld 1 mei of 1 juni; gewenst peilmoment voor de Zomernota vanuit PS) en twee in de tweede helft van het jaar (bijvoorbeeld 1 september en 1 november). De laatste twee rapportages kunnen, afhankelijk van de uitkomsten, bijvoorbeeld nog als een begrotingswijziging 'voorspellend vermogen' aan PS worden voorgelegd.

NB:

In deze verkenning over de verbetering van het voorspellend vermogen ('beter ramen') ligt de focus op de lastenkant van de begroting. De batenkant wordt buiten beschouwing gelaten. De reden is dat (na de overheveling van de BDU verkeer en vervoer naar het Provinciefonds) er slechts een paar materieel relevante inkomstenbronnen over zijn, te weten de opbrengst uit de opcenten MRB en de uitkering uit het Provinciefonds. Voor beide wordt gebruik gemaakt van externe informatie die periodiek wordt ontvangen (twee keer per jaar een voertuigoverzicht voor de MRB en twee of drie keer per jaar een circulaire voor het Provinciefonds). De begrotingsramingen worden steeds getoetst en bijgesteld aan de hand van deze informatie.

³ De enige uitzondering hierop zijn de P-lasten, waarover de Directie wel apart wordt gerapporteerd (op dit moment twee maal in de tweede helft van het jaar).

Bijlage 1: ontwikkeling lastenniveau (raming door het jaar heen en de uiteindelijke realisatie) per beleidsprogramma 2012-2015⁴



⁴ Van Programma 6 (Bestuur) is alleen de bedrijfsvoering meegenomen.

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:

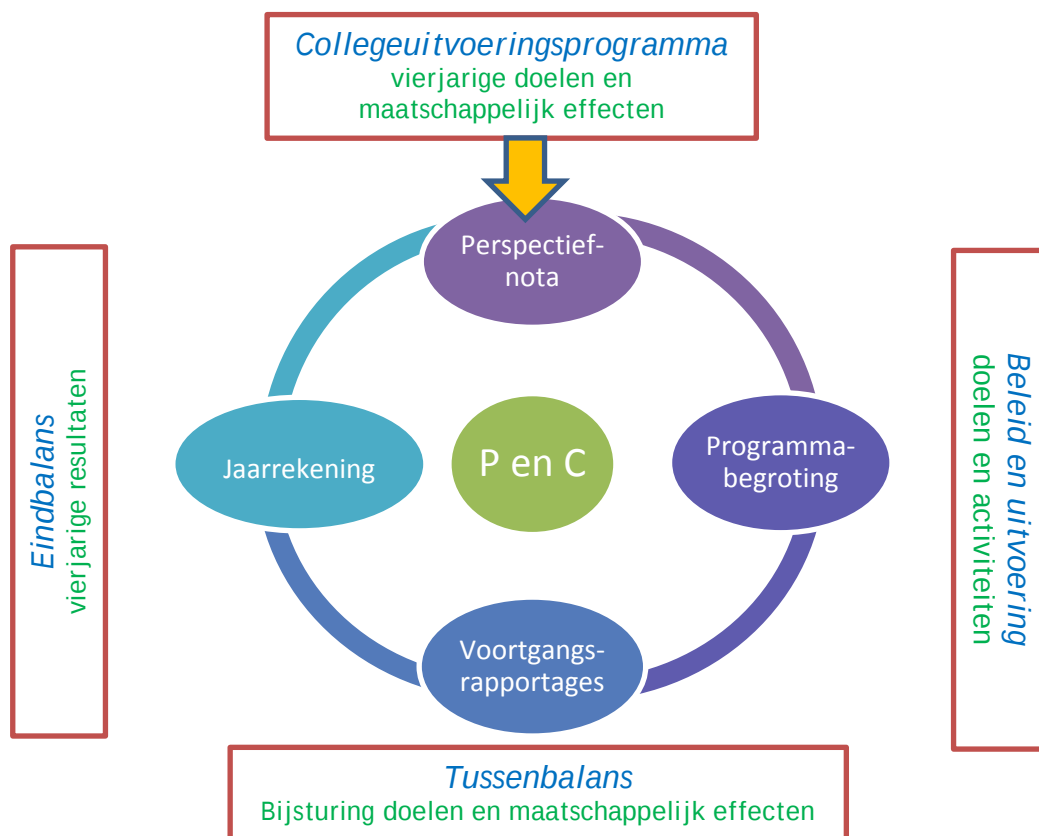
Wat is de rol van de Perspectiefnota als sturingsdocument van Provinciale Staten en kan de effectiviteit van de Perspectiefnota worden verbeterd?

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 nieuw 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 ontwikkelt. 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 bevraagd. 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.