

Bijlage 1: Notitie herziening van de P&C cyclus en -documenten

Bestuurlijke samenvatting

Zoals u bekend wordt gewerkt aan het "Masterplan P&C Cyclus". Dit plan voorziet in het verbeteren van de leesbaarheid van de P&C producten (begroting, Marap en rekening) en in betere stuurinformatie. Inmiddels heeft een eerste verkennende bespreking met de subcommissie voor de jaarrekening plaatsgevonden die, zoals in de cie. BEM afgesproken, in dit kader als klankbord fungeert. Het lag in de bedoeling om in de cie. BEM van 28 januari de eerste resultaten met u te bespreken. Het is van belang om het kader, waarbinnen de P&C cyclus wordt aangepast, in goed overleg met de organisatie samen te stellen. Wij willen voor deze kwaliteitsslag iets meer tijd nemen. Tevens hebben we dan ruimte om een drietal moties en amendementen van 17 december 2007, die betrekking hebben op dit onderwerp, te betrekken bij de uitwerking. Om die reden wordt voorgesteld om de kaders waarbinnen we het "Masterplan P&C cyclus" uitwerken ter behandeling aan te bieden aan de cie. BEM van 10 maart in plaats van 28 januari. In de daaropvolgende commissie BEM, op 21 april, kan vervolgens de inhoudelijke uitwerking behandeld worden. Intussen wordt hard gewerkt aan de inhoudelijke uitwerking. Dit betekent dat het nog steeds de bedoeling is vanaf de begroting 2009 een bijgestelde set indicatoren te gebruiken en de planning en Control-cyclus en de daarbij behorende documenten te verbeteren.

Vooruitlopend op de behandeling van 10 maart willen wij u alvast inzage geven in de kaders die wij vooralsnog in concept hebben uitgewerkt en waarover wij thans met betrokkenen in gesprek zijn om draagvlak te verkrijgen. Uitgangspunt is dat wij een aantal knelpunten, zoals die nu worden ervaren, willen oplossen.

Knelpunten die moeten worden opgelost:

De planning en doorlooptijd van de Planning en Control-cyclus wordt als problematisch ervaren. Er zit een behoorlijk lange tijd tussen het moment waarop een voortgangsrapportage wordt opgeleverd en het moment waarop deze in PS kan worden behandeld, dit gaat ten koste van de mogelijkheid van (bij)sturing.

Het eerste rapportagemoment richting PS is vrij laat in het jaar. PS en GS moeten in positie zijn om, waar nodig, op tijd bij te kunnen sturen. Hiermee moet bijvoorbeeld ook onderuitputting worden voorkomen.

Vanwege de planning en doorlooptijd is er noodgedwongen sprake van overlap van werkzaamheden. Overlap leidt bij diverse afdelingen tot te hoge werkdruk, die is niet bevorderlijk voor de kwaliteit van de geleverde rapportage.

Om de overhead te beperken moeten rapportages met een zo beperkt mogelijke inspanning worden gerealiseerd.

De P&C cyclus documenten (Begroting, Voorjaarsnota, Marap, Rekening) zijn de afgelopen jaren uitgegroeid tot omvangrijke documenten. Dit kan ten koste gaan van de leesbaarheid en toegankelijkheid. De P&C cyclus documenten moeten de informatie bevatten op basis waarvan GS en PS kunnen sturen. In de loop der tijd is allerlei interessante informatie (maar wellicht niet altijd relevant) als achtergrondinformatie opgenomen in de P&C cyclus documenten. Vanuit de optiek van de BBV (Besluit Begroting en Verantwoording gemeenten en Provincies waarin de voorschriften t.a.v. de verslaglegging staan) hoeft deze informatie niet in de formele P&C documenten te staan. Deze informatie zou ook langs andere weg kunnen worden aangeboden.

De programmabegroting bestaat uit 19 (beleids)programma's. Voor wat betreft aard en (financiële) omvang verschillen de programma's behoorlijk. De vraag is of het mogelijk en wenselijk is om meer consistentie in het aantal programma's tot stand te brengen. Met het aantal programma's neemt ook de fysieke omvang van de begroting toe.

Door de kanteling van de organisatie moet kritisch worden gekeken naar de indeling van de begroting of deze nog voldoende aansluit.

Hoe wordt de voortgangsrapportage t.a.v. grote majeure projecten en het uitvoeringsprogramma vormgegeven.

De afgelopen jaren is er een omvangrijke set aan prestatie-indicatoren ontstaan. De prestatie-indicatoren sluiten, zowel kwalitatief als kwantitatief, onvoldoende aan als voortgangs- en sturingsinstrument.

Onderuitputting wordt ervaren als een groot knelpunt.

Kaders waarbinnen de Planning en Control-cyclus (P&C cyclus) wordt herzien:

De herziene P&C-cyclus moet keuzes bieden om knelpunten t.a.v. doorlooptijd te ondervangen.

De P&C cyclus documenten moeten compact(er), overzichtelijker en toegankelijker worden.

De P&C cyclus documenten moeten (alleen) informatie bevatten die voor GS en PS nodig zijn om te (be)sturen of informatie bevatten die volgens de BBV wetgeving verplicht is.

De samenstelling van de programmabegroting moet, voor wat betreft het aantal programma's, consistent zijn. De begroting moet, waar nodig, worden aangepast op de kanteling van de organisatie.

De "monitoring" t.a.v. grote majeure projecten en het uitvoeringsprogramma moet worden vormgegeven.

Dubbel werk en overlap van werkzaamheden moet worden voorkomen.

De prestatie-indicatoren moeten grondig worden herzien, zowel qua omvang als inhoudelijk.

De P&C cyclus moet bijdragen om onderbesteding te voorkomen, door bijvoorbeeld een betere programmering van kasritmes, tijdige voortgangsrapportage. In voorkomend geval van onderbesteding moet voorzien worden in een goede verklarende analyse.

De P&C documenten moeten een sturingsmiddel zijn voor het geheel van de organisatie.

Als afgeleide van bovenstaande kaders wordt intussen gewerkt aan het actualiseren van de budget- en afrekenregels. Daarnaast zijn in de decembervergadering van PS afspraken gemaakt om de omvang van de reserves, in relatie tot "oud voor nieuw" en de noodzakelijk, danwel gewenste omvang van het provinciale vermogen te bepalen. Gelet op de relatie met dit onderwerp wordt hierbij het onderwerp "kapitaaldienst" betrokken.

De komende weken worden bovenstaande kaders verder vormgegeven. Wij hopen dat u zich kunt herkennen in genoemde kaders.

inleiding

Naar aanleiding van de workshop "Lezen van de jaarrekening" die op 23 april 2007 ten behoeve van Statenleden is gehouden, is een aantal vervolgacties geformuleerd door de griffie die nog nadere uitwerking behoeven.

Iedere planning en control cyclus is gebaseerd op wat mogelijk is en gemaakte keuzes. Binnen de bestaande cyclus worden knelpunten ervaren waaronder het bestaan van de halfjaarrapportage met een lange doorlooptijd tussen voorbereiding en bestuurlijke behandeling. Zowel bestuurlijk als ambtelijk bestaat de wens om deze cyclus opnieuw tegen het licht te houden.

Indien dat tot gewijzigde inzichten en mogelijkheden leidt, zal de financiële verordening hierop afgestemd dienen te worden.

Doel is om te komen tot een herziene planning en control cyclus, verankerd in de financiële verordening.

Op 12 december 2007 heeft een overleg plaatsgevonden tussen medewerkers van financiën met de subcommissie voor de jaarrekening (die volgens afspraak in het masterplan als klankbord zou fungeren) over enkele onderdelen van het masterplan, waaronder de herziening van de P&C cyclus en herziening van onderdelen van die P&C cyclus. Door middel van een presentatie is een discussie geïnitieerd over de herziening van de P&C cyclus en documenten van de P&C cyclus.

De subcommissie vindt de uitgezette lijn herkenbaar. Ook is met een aantal afdelingsmanagers gesproken over de voorstellen in dit document. Hun bevindingen en adviezen zijn betrokken bij het uitgewerkte kader.

Dit document bevat 2 hoofdonderdelen:

1. De planning en control cyclus;
2. De documenten ten behoeve van de planning en control cyclus

Verder wordt kort ingegaan op het waarom en het traject met de indicatoren.

1. De planning en control cyclus

Bij de huidige planning en control cyclus worden knelpunten ervaren.

De knelpunten hebben te maken met overlap in werkzaamheden aan jaarcyclusproducten (gelijktijdigheid van werkzaamheden in plaats van volgtijdelijkheid) en het feit dat door de (relatief)

lange duur van het bestuurlijke traject er veel tijd zit tussen afronding van het product en bestuurlijke vaststelling van dat product. Dat betekent soms dat de sturingsfunctie van een jaarcyclusproduct aan kracht inboet.

Er zit onder andere een overlap in werkzaamheden bij producten zoals de rekening en de begroting. Het proces van de begroting wordt al opgestart als het opstellen van de rekening nog plaatsvindt. Doel is een herziene P&C cyclus waarbij zo optimaal mogelijk gewerkt wordt aan de P&C cyclus producten en waarbij de overlap tussen werkzaamheden zoveel mogelijk voorkomen wordt. Volgtijdelijkheid van de werkzaamheden aan de jaarcyclusproducten en verbetering van de (leesbaarheid van) jaarcyclusproducten is het streven.

Er wordt in dit stuk een voorstel gedaan om enkele 'vertrouwde' producten van de P&C cyclus niet meer (afzonderlijk) te maken, maar tot enkele nieuwe producten te komen, die de informatie bevatten van de producten waarvan wordt voorgesteld ze te integreren. De producten waarvan voorgesteld wordt ze te integreren zijn de Voorjaarsnota en de halfjaarrapportage (marap).

Voorgesteld wordt om enkele nieuwe producten per jaar te maken; een voorjaarsnota "nieuwe stijl" (vóór het reces) en een marap (managementrapportage) na het reces. Daarnaast nog een kwartaalrapportage vóór het reces.

Groot voordeel van de voorgestelde nieuwe P&C cyclus is dat producten grotendeels volgtijdelijk tot stand komen in plaats van gelijktijdig. Hierdoor kan volledig gefocust worden op de afzonderlijke producten tijdens het opstellen daarvan.

Onder punt 2 worden de verschillende producten van de P&C cyclus besproken.

2. De documenten ten behoeve van de planning en control cyclus

Tot op heden worden de volgende (bestuurlijke) documenten gemaakt voor de jaarcyclus:

- Rekening (programma- en productenrekening, jaarverslag)
- Voorjaarsnota
- Begroting (programma- en productenbegroting)
- Halfjaarrapportage (marap)

Daarnaast worden ook periodiek (5x per jaar) cijfermatige overzichten verstuurd naar het CBS in het kader van Iv3 (informatie voor derden). Dit is wettelijk verplicht en dat blijft zo. De CBS-rapportages worden in dit document verder niet behandeld.

Ook worden afdelingsbegrotingen gemaakt. Dit gebeurt eenmaal per jaar in de periode september-december.

Het is wenselijk en van belang de producten van de jaarcyclus kritisch te bekijken en te kijken of het verschaffen van de benodigde stuurinformatie aan GS en PS ook op een andere manier kan.

Voorgesteld wordt om vanaf 2008 de volgende documenten op te stellen ten behoeve van de planning en control cyclus.

	Oud	Nieuw
Begroting	Half augustus verzending naar PS	Half September verzending naar PS
Voorjaarsnota	Januari-mei	Integreren in voorjaarsnota "nieuwe stijl"
Halfjaarrapportage	Juni	Integreren in voorjaarsnota "nieuwe stijl"
Voorjaarsnota "nieuwe stijl"	-	Vóór reces; juni behandeling in PS
Marap	-	Na reces; PS behandeling begin november
Rekening	Overlap met start begroting	Eerder afronden; rond half maart
		Kwartaalrapportages (max. 2 per jaar). In ieder geval 1 vóór het reces.

3. De documenten vanaf 2008

Op hoofdlijn worden hieronder de producten van de P&C cyclus beschreven. Details van deze producten worden opgenomen in de nog op te stellen formats.

1. de rekening
2. de voorjaarsnota nieuwe stijl
3. de begroting
4. de marap (managementrapportage)
5. kwartaalrapportages (alleen voor GS)
6. afdelingsplannen/begrotingen
7. lv3-informatie (voor het CBS)

Ad 1. de rekening

De rekening zal blijven bestaan uit een programmarekening en een productenrekening. Het is de bedoeling de rekening eerder (rond half maart) ambtelijk af te ronden dan in voorgaande jaren, zodat overlap met de werkzaamheden met betrekking tot de begroting verminderd wordt. Voordeel is dat zo efficiënter gewerkt kan worden aan beide jaarcyclusproducten. Nadeel is dat er iets minder tijd is voor het maken van de rekening (tenzij het rekeningproces eerder wordt opgestart). De rekening zelf zal dunner en dus leesbaarder gemaakt worden en er zal gekeken worden welke informatie weggelaten kan worden zonder daarbij afbreuk te doen aan wettelijke verplichtingen volgens onder andere BBV-regelgeving.

Bestuurlijke planning rekening 2007

Behandeling in GS:	22 april 2008
Behandeling in commissie MME, WMC:	26 mei 2008
Behandeling in commissie BEM, RGW:	2 juni 2008
Behandeling in PS:	23 juni 2008

Werkzaamheden aan de rekening vinden voornamelijk in januari en februari plaats.

Ad 2. de voorjaarsnota nieuwe stijl

De voorjaarsnota "nieuwe stijl" geeft een overzicht van de uitgaven tot en met februari (dit kan niet anders om aan de deadline van het aanleverschema van de statengriffie te voldoen) en tevens een prognose van de uitgaven voor de rest van het kalenderjaar. Tevens wordt hier een doorkijk gegeven via een meerjarenraming zoals dat in de voorjaarsnota gebruikelijk was (tot en met t+3).

De vroegere voorjaarsnota en de halfjaarrapportage worden geïntegreerd in dit document. Dat betekent ook dat nieuw beleid opgenomen kan worden in de voorjaarsnota "nieuwe stijl".

De voorjaarsnota "nieuwe stijl" bevat nieuw beleid voor jaar t+1 (als voorbereiding op de begroting van het komend jaar).

Verder wordt dus een meerjarenraming opgenomen tot en met jaar t+3.

Voordeel is dat de voorjaarsnota "nieuwe stijl" in de plaats komt van twee documenten, maar wel dezelfde (maar samengevoegde) informatie bevat.

Nadeel is dat de voorjaarsnota "nieuwe stijl" later verschijnt dan dat bij de voorjaarsnota het geval was en dat daarmee de bijstelling van de begroting voor nieuw beleid (afgezien van begrotingswijzigingen) later in het jaar plaatsvindt dan vroeger het geval was.

Het verdient de voorkeur de voorjaarsnota "nieuwe stijl" bestuurlijk eerder te behandelen dan de rekening.

Volgens het huidige planningschema van de griffie zou dat betekenen dat (uitgaande van het tijdschema volgens punt 1. voor de rekening) op 13 maart al aangeleverd zou moeten worden. Dat is niet realistisch.

Voorstel is de voorjaarsnota "nieuwe stijl" toch gelijktijdig met de rekening te behandelen, de laatste mogelijkheid vóór het reces.

Bestuurlijke planning voorjaarsnota (samenvoeging 'oude VJN' en halfjaarrapportage)

Behandeling in GS:	22 april 2008
Behandeling in commissie MME, WMC:	2 juni 2008
Behandeling in commissie BEM, RGW:	2 juni 2008
Behandeling in PS:	23 juni 2008

Werkzaamheden aan de voorjaarsnota nieuwe stijl vinden voornamelijk in maart en begin april plaats.

Ad 3. de begroting

Input met betrekking tot de begroting zal opgenomen worden bij het onderdeel "herziening begroting" van het masterplan. Afronding van de ambtelijke werkzaamheden aan de begroting is voorzien in juli 2008.

Hier wordt volstaan met een korte toelichting.

Met betrekking tot de begroting is een aantal wensen/verbeterpunten geformuleerd:

- De begroting moet dunner worden;
- Leesbaarheid dient te worden verbeterd;
- Het aantal programma's dient te worden verminderd;
- Projecten dienen duidelijker te worden toegelicht in bijlagen;
- Er dient een nieuwe set indicatoren te worden opgenomen vanaf begroting 2009 (dit wordt uitgewerkt in een apart onderdeel van het masterplan, hiervoor worden separaat stukken aangeleverd).

Voordeel van deze verbeterpunten is een beter toegankelijke begroting.

Nadeel is dat bepaalde zaken niet meer vermeld zullen worden in de begroting en dat informatie wat meer versnipperd raakt door het niet meer in de begroting op te nemen.

Bestuurlijke planning begroting 2009

Behandeling in GS:	30 september 2008
Behandeling in commissie MME, WMC:	20 oktober 2008
Behandeling in commissie BEM, RGW:	27 oktober 2008
Behandeling in PS:	10 november 2008

Werkzaamheden aan de begroting 2009 beginnen rond 15 april en eindigen ongeveer begin juli.

Ad 4. de marap

De managementrapportage (marap) zal de financiële informatie tot 1 augustus bevatten. Deze zal in het najaar verschijnen na het reces (september). Er is dan nog tijd om deze marap als stuurinformatie te gebruiken. Deze marap geeft ook een prognose voor het verloop van de uitgaven tot aan het eind van het kalenderjaar.

Voordeel is dat met dit nieuwe document extra stuurinformatie beschikbaar komt. Wel vergt het extra ambtelijke capaciteit om de marap te maken. Het is tenslotte een nieuw document.

Bestuurlijke planning marap

Behandeling in GS:	7 oktober 2008
Behandeling in commissie MME, WMC:	20 oktober 2008
Behandeling in commissie BEM, RGW:	27 oktober 2008
Behandeling in PS:	10 november 2008

Werkzaamheden aan de marap 2009 in augustus en september.

Ad 5. kwartaalrapportages (alleen voor GS)

De hiervoor genoemde werkzaamheden aan jaarcyclusproducten zijn volgtijdelijk en zo goed mogelijk gespreid in de tijd (met als gegeven het tijdschema van de griffie). Ze geven daarmee onder andere een voortschrijdend inzicht weer in de begrotingsuitputting.

(Financiële) Kwartaalrapportages werden tot op heden niet gemaakt.

Het is nuttig vóór het reces nog een kwartaalrapportage te maken met peildatum 1 juni.

Een eerste kwartaalrapportage is niet nodig, omdat de voorjaarsnota "nieuwe stijl" een overzicht geeft van de uitgaven tot en met februari en die ene extra maand dan niet veel toevoegt.

Een derde kwartaalrapportage is ook niet nodig, omdat de marap een overzicht geeft tot 1 augustus.

Een vierde kwartaalrapportage is niet nodig, omdat de jaarrekening een overzicht geeft tot over het gehele voorafgaande kalenderjaar.

Uiteindelijk is dus een kwartaalrapportage nodig die echt aanvullende informatie verschaft.

Deze informatie moet vrij snel beschikbaar komen om te dienen als stuurinformatie.

Korte toelichting bij de cijfers (alleen op majeure afwijkingen) moet de financiële stand van zaken weergeven.

Voorop staat het doel dat deze informatie snel beschikbaar moet zijn om als stuurinformatie te kunnen dienen en dat het kort en bondig en daarmee overzichtelijk gepresenteerd wordt.

Voorstel is dus om een kwartaalrapportage te maken tot en met kwartaal 2 (cumulatief). Deze kwartaalrapportage kan dan nog vóór het reces aan GS voorgelegd worden. De cijfers over de juni-maand kunnen dan echter niet meer meegenomen worden, daarom is gekozen voor peildatum 1 juni.

Ook hier geldt als voordeel dat extra stuurinformatie (voor GS) beschikbaar komt. Een extra inspanning is vereist, het betreft een nieuw product van de P&C cyclus, maar de bedoeling is dat dit document snel en zonder veel ambtelijke inzet tot stand kan komen. Het moet een kort en bondig financieel overzicht worden.

Ad 6. afdelingsplannen/begrotingen

Jaarlijks stellen de afdelingen afdelingsplannen/begrotingen op binnen de voor hen geldende financiële kaders.

Deze plannen worden door afdeling Financiën getoetst en worden uiteindelijk op directieniveau ter accordering voorgelegd.

Deze afdelingsplannen volgen dus geen bestuurlijk traject, maar alleen een intern ambtelijk traject.

Planning:

September t/m november: opstellen afdelingsbegrotingen en tussentijds terugkoppeling vanuit Financiën naar de afdelingen.

Half december: bespreking afdelingsbegrotingen met verantwoordelijk directeur

Ad 7. lv3-informatie

Periodiek worden voor het CBS (verplicht) financiële kwartaalrapportages aangeleverd in het kader van de zogenaamde lv3-informatie (informatie voor derden).

Dit betekent dat vier (cumulatieve) kwartaalrapportages worden geleverd en een vijfde rapportage die betrekking heeft op het hele kalenderjaar, maar op een later moment dan de vierde cumulatieve kwartaalrapportage. Deze lv3-rapportages hebben een door het CBS voorgeschreven format en lenen zich niet goed voor informatieverschaffing aan GS.

Uiterlijk 6 weken na afloop van het kwartaal dient deze informatie naar het CBS verzonden te worden. Voor de rapportage over het gehele voorgaande kalenderjaar geldt dat deze vóór 15 juli moet worden aangeleverd bij het CBS.

Werkzaamheden aan hoofdproducten jaarcyclus in schema

Huidige situatie

januari	februari	maart	april	mei	juni	juli	augustus	sept.	oktober	november	december
rekening			begroting					ma- rap	afdelingsplannen		rekening
VJN											

Nieuwe situatie

januari	februari	maart	april	mei	juni	juli	augustus	sept.	oktober	november	december
rekening			begroting					ma- rap	afdelingsplannen		rekening
		VJN									

Een uitgebreider schema is bijgevoegd (dit zal ook nog weer verder uitgewerkt worden).

Kaders/randvoorwaarden

De wijzigingen in de PC-cyclus moeten voldoen aan externe regelgeving (BBV; Besluit begroting en verantwoording en Provinciewet) en zullen ook moeten voldoen aan de interne regelgeving, de financiële verordening (zie hieronder).

Een knelpunt dat zich voordoet is de lange doorlooptijd tussen aanlevering van een bestuurlijk stuk en behandeling in PS. Dat kan soms oplopen tot ongeveer 2,5 maand.

Zo is het voor een document dat op 23 juni 2008 behandeld moet worden in PS nodig om dit document uiterlijk op 10 april 2008 aan te leveren bij SDC.

Dit haalt de flexibiliteit weg om de P&C cyclus grondig te herzien, tenzij ook bij het tijdschema voor de voorbereiding van stukken voor provinciale staten een herziening mogelijk is door bijvoorbeeld te schuiven met de data of een extra PS vergadering (ook met extra bijbehorend voortraject) in te lassen. In dit stuk is uitgegaan van het tijdschema van de statengriffie.

financiële verordening

Aanpassing van de financiële verordening is met de voorgestelde planning van de P&C cyclus niet nodig.

Indicatoren

Als onderdeel van de herziening van het begrotingsdocument is een afzonderlijk voorstel over de ontwikkeling van prestatie indicatoren opgesteld. Hierin wordt voorgesteld om per programma of productgroep samengestelde prestatie-indicatoren op te stellen die in een percentage aangeven in welke mate de gewenste prestaties zijn geleverd.

De behandeling van dit voorstel loopt parallel aan het traject herziening P&C cyclus en - documenten. Tevens is er een procedure voor de ontwikkeling van de prestatie-indicatoren opdat deze onderdeel vormen van de begroting 2009 en volgende P&C-documenten.