GEMEENTE HEERENVEEN

Herziening P&C-cyclus

Deelopdracht 1 Project Optimalisatie P&C-cyclus



November 2025

Herziening P&C-cyclus

Deelopdracht 1 project Optimalisatie P&C-cyclus

Versie
November 2025

Inhoudsopgave

H1 Inleiding **4**
1.1 Aanleiding 4
1.2 Doelstelling project 4
1.3 Deelopdracht 1: herziening P&C-cyclus 5

H2 Huidige situatie **6**
2.1 Huidige P&C-cyclus 6
2.2 Uitkomsten evaluaties huidige situatie 7
2.3 Conclusie 9

H3 Nieuwe P&C-cyclus **11**
3.1 Nieuwe P&C-cyclus 11
3.2 Globale jaarplanning nieuwe P&C-cyclus 12
3.3 Verwerking in financiële verordening 2026 12

H1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De afgelopen jaren heeft de gemeente Heerenveen gewerkt aan de ontwikkeling van het begrotingsproces. De gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders (B&W) en de ambtelijke organisatie hebben belangrijke stappen gezet om de financiële huishouding te versterken. Dit is onder andere gedaan door het uitvoeren van onderzoeken, het mitigeren van risico's in het proces en het op orde brengen van de financiële basis, in lijn met de voorschriften van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV).

Er zijn al belangrijke stappen gezet in het verbeteren van de planning- en controlcyclus (P&C-cyclus), maar er liggen nog duidelijke kansen om deze verder te versterken. Zo is er behoefte aan een betere aansluiting tussen doelen, middelen en effecten, meer inzicht tussen nieuw en bestaand beleid en een strakkere inrichting van de programma's in de begroting. Ook de opzet van de P&C-cyclus, zoals de frequentie en inhoud van P&C-documenten, kan efficiënter en effectiever worden ingericht.

Met het oog op de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2026 is dit hét moment om verdere verbeteringen voor te bereiden. Dit stelt de nieuwe gemeenteraad in staat om een goede start te maken en biedt tegelijkertijd de ambtelijke organisatie meer mogelijkheden om relevante en actuele managementinformatie te benutten. De recente invoering van de nieuwe organisatiestructuur per 1 mei 2025 maakt het bovendien logisch om ook de bijbehorende sturings- en verantwoordingsinformatie tegen het licht te houden.

Om deze ambities te realiseren is het project Optimalisatie P&C gestart.

1.2 Doelstelling project

Het project Optimalisatie P&C heeft als doel om de P&C-cyclus van de gemeente Heerenveen toekomstbestendig, transparant en effectief in te richten. Dit draagt bij aan een stabiele financiële huishouding, betere sturing op doelen en effecten en meer bruikbare en begrijpelijke (management)informatie voor alle betrokkenen. De subdoelstellingen zijn als volgt:

Voor de gemeenteraad: de gemeenteraad is beter in positie om door middel van de P&C-cyclus te sturen op doelen en middelen en zijn kaderstellende en controlerende functie uit te oefenen, met behulp van betrouwbare (financiële) informatie.

Voor het college van B&W: het college beschikt over betrouwbare en tijdige sturingsinformatie die hen ondersteunt om binnen hun bestuurlijke aandachtsgebieden én in samenhang effectieve keuzes te maken, te sturen op doelen en middelen, risico's te beheersen en zich op transparante wijze te verantwoorden richting de gemeenteraad.

Voor de directie en de ambtelijke organisatie: de directie en de organisatie beschikken over actuele, betrouwbare en bruikbare managementinformatie waarmee de uitvoering van beleid gemonitord en waar nodig bijgestuurd kan worden, passend binnen de nieuwe organisatiestructuur.

1.3 Deelopdracht 1: herziening P&C-cyclus



De eerste deelopdracht van dit project richt zich op het herzien van de P&C-cyclus en de resultaten van deze deelopdracht worden in dit document beschreven. De focus ligt hierbij op het verbeteren van de samenhang en opbouw van de cyclus, het aantal en de timing van P&C-documenten. Daarbij is ook gekeken naar de planning, zowel vanuit de organisatie als vanuit de griffie, zodat het gehele proces (van opstellen tot besluitvorming) beter op elkaar aansluit. De uitkomsten van de eerder uitgevoerde evaluaties bij de directie, het college en de auditcommissie zijn bij de uitwerking betrokken. De uitkomsten van deelopdracht 1 zijn tevens besproken met de auditcommissie.

Het gaat bij deelopdracht 1 nadrukkelijk om de P&C-documenten die in de cyclus zijn opgenomen, niet om de wijze waarop deze P&C-documenten tot stand zijn gekomen of worden vormgegeven. De optimalisatie daarvan maakt deel uit van deelopdracht 2, die later wordt uitgevoerd.

Beoogd resultaat
Een overzichtelijke en gedragen P&C-cyclus waarin per document duidelijk is wat het doel, de inhoud, het moment van opstellen en de doelgroep is. De herziene cyclus versterkt de (bestuurlijke) sturing en verantwoording, sluit beter aan bij de behoefte van de gemeenteraad, het college en de organisatie, en houdt rekening met een werkbare balans in tijdsinvestering voor de ambtelijke organisatie en gemeenteraads- en commissieleden.

H2 Huidige situatie

2.1 Huidige P&C-cyclus

De huidige P&C-cyclus van de gemeente Heerenveen bestaat uit een samenhangend geheel van zes documenten. De cyclus loopt van de strategische kaderstelling tot en met de uiteindelijke verantwoording over de bereikte resultaten.

De **perspectiefnota** vormt de start van de cyclus. Hierin worden de financiële en beleidsmatige kaders voor de komende jaren geschetst en worden keuzes voorbereid richting de begroting. Vervolgens wordt dit uitgewerkt in de **begroting**, waarin beleid en middelen structureel met elkaar verbonden zijn.

Gedurende het jaar wordt de uitvoering gemonitord en gerapporteerd in de **voorjaarsrapportage** en de **najaarsrapportage**. Deze documenten geven inzicht in de voortgang, zowel inhoudelijk als financieel, en maken bijsturing mogelijk. Aan het eind van het jaar wordt de raad met de **decemberbrief** de laatste financiële bijstellingen voorgelegd, waaronder in ieder geval de over- en onderschrijdingen en de overhevelingen naar het volgende jaar. De cyclus wordt afgesloten met de **jaarstukken**, waarin verantwoording wordt afgelegd over de bereikte resultaten en de inzet van middelen.

De huidige P&C-cyclus wordt in figuur 1 weergegeven.



Figuur 1. Huidige P&C-cyclus

Alle P&C-documenten dienen zowel als informatie voor de ambtelijke organisatie zelf, als voor het college en de gemeenteraad om hun rollen op het gebied van sturing, control en verantwoording goed te kunnen vervullen.

2.2 Uitkomsten evaluaties huidige situatie

De afgelopen jaren zijn al belangrijke stappen gezet om de P&C-cyclus te verbeteren. Documenten zoals de perspectiefnota, begroting en jaarstukken zijn verbeterd in kwaliteit en inhoud: compacter, overzichtelijker en met een duidelijkere koppeling tussen middelen, beleid en doelen/effecten. Ook zijn de voor- en najaarsrapportages ingevoerd in plaats van de verzamelbesluiten. Daarnaast wordt de gemeenteraad nadrukkelijker betrokken bij financiële vraagstukken. Een goed voorbeeld hiervan is het traject Gezonde Financiële Positie, waarin raad, college en organisatie gezamenlijk hebben gewerkt aan een sluitende meerjarenbegroting aan de hand van ombuigingsvoorstellen. Dit heeft geleid tot een betere (tussentijdse) dialoog en breed gedragen besluiten.

Uit eerder uitgevoerde evaluaties blijkt dat er nog verbeterpunten zijn. De belangrijkste bevindingen die relevant zijn voor de nieuwe indeling van de P&C-cyclus worden hieronder beschreven en vormen input voor een nieuw voorstel voor de P&C-cyclus (hoofdstuk 3). Daarnaast zijn er ook bevindingen die betrekking hebben op andere onderdelen van de cyclus, zoals de programma indeling, vorm en inhoud van de documenten. Deze bevindingen worden meegenomen in de andere deelopdrachten.

Algemene bevindingen

Planning en doorlooptijd bestuurlijk proces

De P&C-cyclus is intensief en druk: documenten volgen elkaar vaak in hoog tempo op of lopen deels gelijktijdig. Dit kan ertoe leiden dat er minder tijd is voor inhoudelijke verdieping, zorgvuldige afstemming van bestuurlijke keuzes en tijdig bijsturen. Bovendien is het bestuurlijk proces zelf relatief langdurig, doordat documenten tijdig bij de griffie moeten worden aangeleverd. In dit proces kan gekeken worden of er keuzes zijn die de doorlooptijd kunnen verkorten, bijvoorbeeld door P&C-documenten niet separaat langs de agendacommissie te laten gaan.

Betrokkenheid college van B&W

De betrokkenheid van het college bij de voorbereiding en besluitvorming over P&C-documenten kan eerder en intensiever worden vormgegeven. In de huidige praktijk ontvangt het College de documenten vaak pas aan het einde van het proces, waardoor er weinig ruimte is om nog richting te geven of bij te sturen. Het is wenselijk dat doelen en uitgangspunten vooraf tussen portefeuillehouder en inhoudelijk team worden afgestemd, zodat de P&C-documenten beter aansluiten bij de bestuurlijke prioriteiten. Wel zijn er al stappen gezet: zo heeft voorafgaand aan de begroting 2026 een werksessie met het college plaatsgevonden over de vormgeving van de doelen en activiteiten in de begroting.

Verantwoordingsniveau

De huidige financiële verordening schrijft voor dat er op themaniveau wordt verantwoord, met daarnaast inzicht op taakveldniveau. In de praktijk wordt het themaniveau ervaren als te hoogover om effectief te kunnen sturen, terwijl het taakveldniveau juist te gedetailleerd is. Daarnaast sluiten inhoud (doelen en activiteiten) en middelen (taakvelden) onvoldoende op elkaar aan. Hierdoor bieden de P&C-documenten onvoldoende verantwoording op het niveau van doelen en activiteiten. Dit wijst erop dat een ander, nader te bepalen verantwoordingsniveau de voorkeur heeft, dat beter aansluit bij bestuurlijke sturing én inhoudelijke verantwoording.

Specifieke bevindingen per P&C-document

Naast algemene bevindingen over de P&C-cyclus zijn er ook een aantal bevindingen die voor een specifiek P&C-document gelden. Deze zijn in onderstaande tabel opgenomen.

	Positieve bevindingen	Aandachtspunten	Overige opmerkingen
Perspectiefnota	- De Perspectiefnota 2026 was concreter en compacter geformuleerd dan voorgaande jaren. - De wijze waarop keuzes zijn voorgelegd met ombuigingen.	- Niet alleen nieuwe aanvragen, maar ook keuzes voorleggen. - Zwaartepunt besluitvorming voor het volgende jaar ligt bij de Perspectiefnota, waardoor er bij de begroting vrijwel geen nieuwe voorstellen komen. - In het jaar van gemeenteraadsverkiezingen komt de Perspectiefnota te vroeg.	Niet van toepassing
Begroting	- Afgelopen jaren een slag gemaakt in formuleringen en doelen en activiteiten.	- Programma's en thema's lopen door elkaar heen. - Verdere ontwikkeling SMART-formulering van doelen en activiteiten, en het aantal. - Weergave nieuw beleid versus bestaand beleid.	Niet van toepassing
Voorjaarsrapportage en Najaarsrapportage	- Verbetering t.o.v. de verzamelbesluiten. - Overzichtelijk stoplichtenmodel voor de doelen en activiteiten.	- De Voorjaarsrapportage heeft een te vroege peildatum in het jaar, waardoor er nog weinig bekend is over de voortgang als de organisatie begint met het opstellen van de rapportage. Terwijl de Najaarsrapportage in november eigenlijk te laat komt om nog bij te kunnen sturen. - Gelijktijdige behandeling Najaarsrapportage en begroting in de gemeenteraad. - Doelen en activiteiten kunnen meer SMART geformuleerd worden. - De rapportages zijn vrij omvangrijk en kosten veel tijd om op te stellen.	De rapportages in deze vorm bestaan nu twee jaar en zijn nog in ontwikkeling. Zo werden er eerst meerjarige financiële aanpassingen doorgevoerd in deze rapportage, maar is dit inmiddels aangepast naar enkel het huidige jaar.
Decemberbrief	De decemberbrief is een handig moment voor de laatste correcties en overhevelingen naar het volgende jaar.	- De decemberbrief volgt erg snel op de Najaarsrapportage. - Verdere ontwikkeling van een beknopte, doelgerichte opzet voor de decemberbrief.	De decemberbrief in deze vorm bestaat nu één jaar en is nog in ontwikkeling.
Jaarstukken	De Jaarstukken vormen het spiegelbeeld van de begroting. Wat positief of aandachtspunt is in de begroting, geldt ook voor de Jaarstukken. Verbeteringen die in de begroting worden doorgevoerd, werken automatisch door in de Jaarstukken. Het jaarrekeninggedeelte van de Jaarstukken bevat zowel wettelijk verplichte onderdelen als niet-wettelijk voorgeschreven informatie. Het is zinvol om te onderzoeken of binnen deze onderdelen nog een verbeterslag mogelijk is, bijvoorbeeld door te toetsen of alle informatie daadwerkelijk noodzakelijk is voor een goede informatievoorziening aan raad en organisatie. Een meer gerichte en doelmatige opzet zou mogelijk tijd en capaciteit kunnen besparen bij het opstellen van de jaarstukken.		

2.3 Conclusie

Uit de evaluaties blijkt dat de P&C-cyclus de afgelopen jaren al duidelijke verbeteringen heeft doorgemaakt en momenteel voldoet aan de basisvereisten van het BBV. De meeste geconstateerde verbeterpunten hebben betrekking op de inhoudelijke kwaliteit en vormgeving van de P&C-documenten, en in mindere mate op de structuur van de cyclus zelf.

Er zijn drie gerichte aanpassingen geïdentificeerd die binnen de scope van deze deelopdracht passen en die kunnen bijdragen aan een betere P&C-cyclus. Door deze verbeteringen door te voeren, kan de bestaande structuur beter worden benut en ontstaat er meer samenhang in de planning en uitvoering.

1. Één tussentijdse rapportage
Wij stellen voor om de huidige systematiek van twee tussentijdse rapportages (de Voorjaarsrapportage en de Najaarsrapportage) te vervangen door één integrale tussentijdse rapportage die halverwege het jaar wordt opgesteld en behandeld. De behandeling in de gemeenteraad zal dan plaatsvinden in september. Redenen hiervoor zijn:

- *Betere timing voor sturing*: Een rapportage halverwege het jaar (peildatum rond juni) biedt voldoende actualiteit en tijd voor bijsturing binnen het lopende jaar. Hierdoor ontstaat meer ruimte om te reflecteren op voortgang, knelpunten en benodigde bijsturing. De voorjaarsrapportage komt in de huidige situatie vaak te vroeg in het jaar en de najaarsrapportage juist te laat om effectief bij te sturen.
- *Een afzonderlijk bespreekmoment:* Het hanteren van één tussentijdse rapportage creëert een afzonderlijk bespreekmoment in september, los van de behandeling van de Perspectiefnota en de Begroting. Doordat deze stukken niet langer in dezelfde vergadering worden geagendeerd, ontstaat meer ruimte en aandacht voor de tussentijdse rapportage, wat tijdige bijsturing bevordert.
- *Werkdruk*: Voor de organisatie betekent dit een gedeeltelijke verlichting van de werkdruk gedurende het jaar, doordat er één rapportage wordt voorbereid in plaats van twee. Desalniettemin zijn er gedurende het jaar nog steeds periodes waarin de organisatie aan meerdere P&C-documenten tegelijk werkt. Deze piekmomenten in de werkdruk zijn deels onvermijdelijk en kunnen met deze aanpassing niet volledig worden opgelost. In deelopdracht 2 (gericht op vorm en inhoud van de documenten) wordt verder onderzocht hoe de belasting voor de organisatie verder kan worden verminderd, onder andere door het stroomlijnen of vereenvoudigen van onderdelen van de documenten.
- *Agendering in de raad*: Door de rapportage los te koppelen van de behandeling van de begroting ontstaat er meer ruimte voor inhoudelijke bespreking en politieke duiding.

2. P&C-documenten niet agenderen via de agendacommissie
Het tweede voorstel is rechtstreeks agenderen van de P&C-documenten voor de gemeenteraad, zonder tussenkomst van de agendacommissie. Hiermee wordt de bestuurlijke doorlooptijd met circa een week verkort. Redenen hiervoor zijn:

- *Geen inhoudelijke toetsing door agendacommissie:* De agendacommissie heeft als taak het voorbereiden van de agenda van de gemeenteraad en raadscommissies, inclusief de planning van raadsactiviteiten zoals vergaderingen en werkbezoeken. Daarbij kan de commissie vergaderstukken teruggeven aan de indiener als deze bijvoorbeeld niet tijdig zijn aangeleverd of niet aan de minimale kwaliteitseisen voldoen en daarmee niet rijp zijn

voor besluitvorming. Echter, in de praktijk vindt er geen inhoudelijke beoordeling plaats van de P&C-documenten. Deze documenten maken onderdeel uit van de vaste P&C-cyclus en worden structureel aangeboden binnen afgesproken termijnen en formats.
- *Vaste documenten, vaste momenten:* De P&C-documenten volgen een voorspelbare en verankerde planning. Het gaat om reguliere, terugkerende documenten die altijd in de gemeenteraad behandeld moeten worden. De toegevoegde waarde van een extra stap via de agendacommissie is daarom beperkt.
- *Meer tijd voor voorbereiding:* In overleg met de griffie is vastgesteld dat het overslaan van de agendacommissie een tijdswinst van circa één week oplevert in de bestuurlijke doorlooptijd. Deze ruimte komt ten goede aan de organisatie en draagt bij aan een goede voorbereiding van de stukken, het zorgt namelijk voor meer ruimte in de werkprocessen.

Het (concept) raadsvoorstel wordt, zoals gebruikelijk, wel met de agendacommissie gedeeld.

3. In het jaar van de gemeenteraadsverkiezingen een Perspectiefbrief
Wij stellen voor om in het jaar van gemeenteraadsverkiezingen de reguliere Perspectiefnota te vervangen door een Perspectiefbrief, die ter kennisname aan de gemeenteraad wordt voorgelegd. Redenen hiervoor zijn:

- *Eerst coalitieonderhandelingen:* In verkiezingsjaren vinden na de verkiezingen eerst coalitieonderhandelingen plaats, gevolgd door de vaststelling van een nieuw Hoofdlijnenakkoord (bijvoorbeeld aangevuld met een Raadsagenda). Deze processen nemen tijd in beslag, waardoor er op het gebruikelijke moment van de Perspectiefnota nog geen volledig uitgewerkt beleidsmatig en financieel perspectief beschikbaar is.
- *Informeren gemeenteraad:* Om de gemeenteraad toch op hoofdlijnen te informeren over de actuele ontwikkelingen, wordt in het verkiezingsjaar een Perspectiefbrief opgesteld. Hierin worden de op dat moment bekende trends, financiële kaders en beleidsontwikkelingen geschetst. Deze brief wordt ter kennisname aan de raad aangeboden, zonder de formele kaders en keuzes die normaal in de Perspectiefnota zijn opgenomen.
- *Vertaling in begroting:* De uiteindelijke beleidsmatige en financiële keuzes, inclusief de vertaling van het Hoofdlijnenakkoord, worden vervolgens verwerkt in de begroting. Daarmee verschuift het zwaartepunt van de afwegingen in dat jaar naar de begrotingsbehandeling in het najaar.

Recent heeft het college van B&W aan het presidium voorgesteld om in 2026 een Perspectiefbrief 2027 op te stellen, gezien de gemeenteraadsverkiezingen in dat jaar. Met dit voorstel wordt deze werkwijze voortaan structureel vastgelegd.

Herziene P&C-cyclus
Met deze wijzigingen blijft de bestaande P&C-cyclus grotendeels behouden, terwijl tegelijkertijd wordt gewerkt aan een efficiënter proces en bestuurlijke sturing. In het volgende hoofdstuk wordt de herziene P&C-cyclus weergegeven, waarin deze aanpassingen zijn verwerkt.

H3 Nieuwe P&C-cyclus

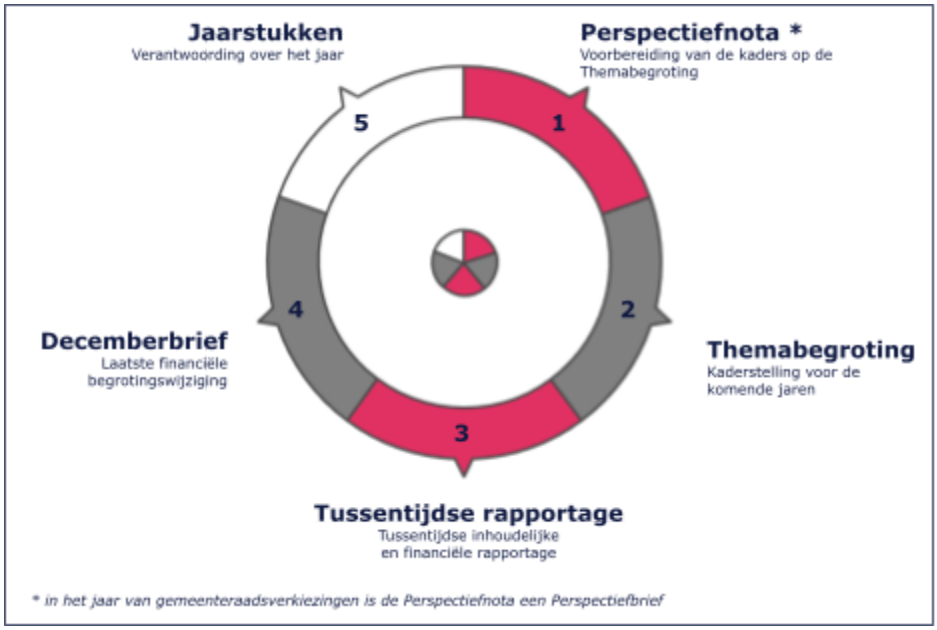
3.1 Nieuwe P&C-cyclus

De nieuwe P&C-cyclus van de gemeente Heerenveen bestaat in het vervolg uit een samenhangend geheel van vijf documenten. De cyclus loopt van de strategische kaderstelling tot en met de uiteindelijke verantwoording over de bereikte resultaten.

De **perspectiefnota** vormt de start van de cyclus. Hierin worden de financiële en beleidsmatige kaders voor de komende jaren geschetst en worden keuzes voorbereid richting de begroting. Eens in de vier jaar, na de gemeenteraadsverkiezingen, wordt de perspectiefnota een perspectiefbrief. Vervolgens wordt dit uitgewerkt in de **begroting**, waarin beleid en middelen structureel met elkaar verbonden zijn.

Halverwege het jaar wordt de uitvoering gemonitord en gerapporteerd in de **tussentijdse rapportage**. Dit document geeft inzicht in de voortgang, zowel inhoudelijk als financieel, en maakt bijsturing mogelijk. Aan het eind van het jaar wordt de raad met de **decemberbrief** de laatste financiële bijstellingen voorgelegd, waaronder in ieder geval de over- en onderschrijdingen en de overhevelingen naar het volgende jaar. De cyclus wordt afgesloten met de **jaarstukken**, waarin verantwoording wordt afgelegd over de bereikte resultaten en de inzet van middelen.

De nieuwe P&C-cyclus wordt in figuur 2 weergegeven.

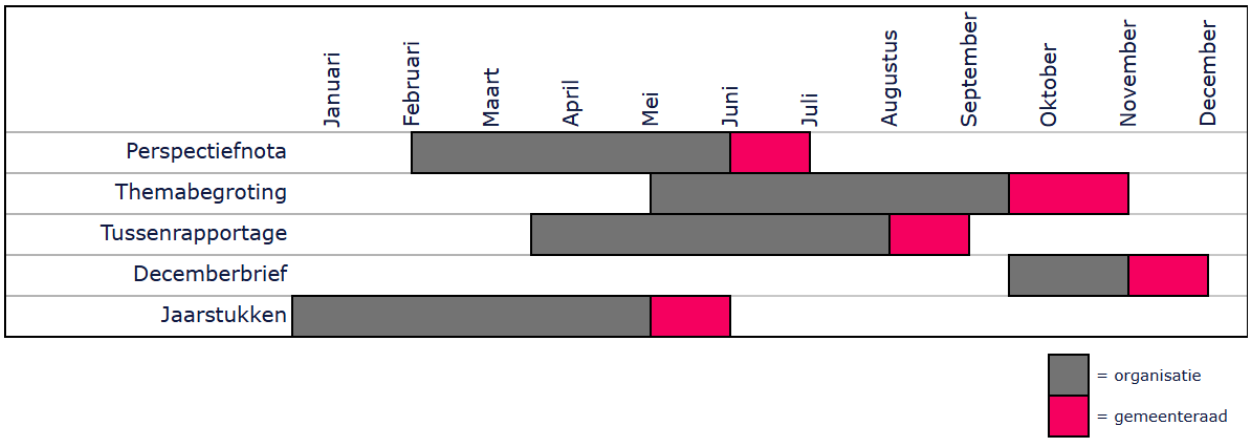


Figuur 2. Nieuwe P&C-cyclus

Alle P&C-documenten dienen zowel als informatie voor de ambtelijke organisatie zelf, als voor het college en de gemeenteraad om hun rollen op het gebied van sturing, control en verantwoording goed te kunnen vervullen.

3.2 Globale jaarplanning nieuwe P&C-cyclus

Onderstaande planning geeft een overzicht van de vernieuwde P&C-cyclus. Hierin is de looptijd van alle P&C-documenten opgenomen, met een onderscheid tussen de interne organisatieprocessen en de besluitvorming van de gemeenteraad.



Figuur 3. Globale jaarplanning nieuwe P&C-cyclus

3.3 Verwerking in financiële verordening 2026

Waar aanpassingen in de P&C-cyclus normaliter worden meegenomen bij een wijziging van de financiële verordening, is er in dit geval bewust voor gekozen om de voorstellen uit deelopdracht 1 afzonderlijk voor te leggen. Dit sluit aan bij de doelstellingen van het project Optimalisatie P&C-cyclus en bij de uitdrukkelijke wens van de gemeenteraad om actief betrokken te zijn bij de gemaakte keuzes. Zo is de raad expliciet aangehaakt bij de herziening van de P&C-cyclus.

Indien de gemeenteraad instemt met de voorgestelde wijzigingen, wordt de financiële verordening voor 2026 aangepast en ter besluitvorming aangeboden aan de raad. Deze aanpassing vindt gelijktijdig plaats met de andere uitkomsten van de deelopdrachten binnen het project, zodat de financiële verordening in één keer integraal wordt geactualiseerd.