P&C Kalender 2021

In de financiële commissie van 15 december is een eerste aanzet van de bestuurlijke planning v.w.b. de P&C-documenten in 2021 besproken. Hierin zijn de volgende opmerkingen en aandachtspunten benoemd:

- Stel, gezien de omstandigheden, een realistische planning voor
- T.a.v. alle stukken: graag zo actueel mogelijk (onder meer om te kunnen bijsturen)
- T.a.v. alle stukken: graag tijdig voor een zorgvuldige behandeling
- T.a.v. de programmabegroting: graag zo volledig mogelijk om geen uitgebreide vergelijking met de actualiteitenrapportage te hoeven maken
- Suggestie om de lenterapportage en zomerrapportage te combineren voor een behandeling in mei

Dilemma t.a.v. de planning c.q. doorlooptijd van stukken
Bovenstaande wensen zijn logisch maar leveren tegelijk een bepaalde spanning op ten aanzien van de planning, helemaal wanneer al deze stukken (en dat lijkt logisch) voorafgaand aan de raadsbehandeling ook in de financiële commissie aan de orde komen. Als voorbeeld ziet de planning van de zomerrapportage er globaal als volgt uit (uitgaande van een behandeling in mei conform de suggestie):

8-31 mrt: samenstellen zomerrapportage (tijd die de ambtelijke organisatie nodig heeft)
1 april: oplevering Zomerrapportage (moment dat financiën gecontroleerd en eenduidig stuk kan opleveren)
8 april: behandeling MT/DT
13 april: collegebehandeling
15 april: verzenden stukken naar commissie/raad
22 april: financiële commissie

Rekening houdend met die opmerkingen en aandachtspunten stelt het college de volgende planning voor 2021 voor:

Document	*Inhoud*	*Rol raad c.q. commissie*	*Start proces*	*Informele informatiemomenten*	*Voorbereidende Vergadering**	*Besluitvormende Vergadering**
Eindejaarsprognose 2020**	Voorlopig rekeningresultaat vorig boekjaar	Ter informatie	November	16 december (fin cie)	12 januari	26 januari
Zomerrapportage 2021***	Voortgang begroting lopend boekjaar + eventuele bijstelling van de begroting (stavaza per 30 april)	Ter besluitvorming	Maart Aanlevering raad op 20 mei	Fin cie heeft niet aangegeven deze te willen behandelen, zou evt wel kunnen op 27 mei	8 juni	29 juni
Jaarstukken 2020	Beleidsmatige verantwoording vorig boekjaar	Beoordeling beleidsmatige verantwoordin g door fin cie	Januari	College levert beleidsmatige verantwoording op 4 maart aan fin cie. Fin cie behandelt deze in per 5 mrt tot 15 mei .		

	(concept) financiële verantwoording vorig boekjaar	Beoordeling financiële verantwoordin g door fin cie	Januari	College levert 22 april (concept) financiële verantwoording op aan fin cie. Fin cie behandelt deze in periode 23-4 t/m 15-5 incl bijv technisch vragenuurtje.		
	Definitieve beleidsmatige en financiële verantwoording vorig boekjaar	Ter besluitvorming in raad (gezien de voorafgaande 2 stappen zou behandeling zich kunnen toespitsen op de puur politie thema's die dan resteren)	Januari Aanlevering raad op 27 mei (met of zonder accountantsver klaring)	Is onderdeel van de voorgaande 2 stappen	8 juni	29 juni
Kadernota 2022-2025	Uitgangpunten begroting komend boekjaar	Ter besluitvorming	Mrt/april Aanbieden aan de raad op 3 juni	8 of 15 juni fin cie = vervanging technisch vragenuurtje raad?	22 juni	6 juli
Herfstrapportage 2021	Stand van zaken per 1 augustus	Ter besluitvorming	Juli Aanlevering aan de raad op 1 september	n.v.t.	14 sept	28 sept
Programmabegroting 2022-2025	Begroting komend boekjaar (gebaseerd op bestaand beleid zoals gelden bij kadernota)	Ter besluitvorming	Juli Aanbieden aan de fin cie op 15 september Aanlevering aan de raad op 1 oktober	22 of 29 sept Fin cie	19 oktober (evt 2 november)	9 november
Actualiteitenrapportag e 2021 en 2022-2025	Aanvulling op begroting komend boekjaar (actuele bijstelling + nieuwe ontwikkelingen c.q. voornemens) + stavaza 2021 = niet meer aan de orde	Ter besluitvorming	September Aanlevering aan de raad op 15 oktober	n.v.t.	19 oktober (evt 2 november)	9 november

	vanwege de herfstrapportage					
Eindejaarsprognose 2021	Voorlopig rekeningresultaat vorig boekjaar + bijstelling tbv begrotingsrechtmatigheid	Ter informatie / besluitvorming	november	? december (fin cie)	? december	? december

*de exacte data voor het 2e halfjaar zijn nog niet bekend
**in bovenstaande opzet komt de eindejaarsprognose in de plaats van de winterrapportage
***lenterapportage komt in 2021 te vervallen

Nadere toelichting per document (inclusief overwegingen)

Eindejaarsprognose (2020 en 2021)
Ten opzichte van de financiële verordening en de voorziene aanlevering van de concept jaarcijfers, is dit de vervanger van de winterrapportage. De oorspronkelijk winterrapportage was bedoeld om de raad niet pas in juni (bij de behandeling van de jaarrekening) te informeren over het resultaat van het voorafgaande jaar. Nu is echter in december al een prognose van dat resultaat afgegeven en voorzien we begin april de concept jaarcijfers over 2020 aan de financiële commissie aan te leveren. Een tussentijdse winterrapportage is dan van weinig toegevoegde waarde.

Voor 2021 is het voornemen de eindejaarsprognose in december in de raad te behandelen. In het kader van de financiële (begrotings)rechtmatigheid kan er voor het college aanleiding zijn een begrotingswijziging voor te stellen, bijvoorbeeld eerder gesignaleerde en gerapporteerde afwijkingen. Deze kunnen echter tot uiterlijk 31 december van het begrotingsjaar door de raad worden vastgesteld.

Zomerrapportage 2021
Voor 2021 nemen de suggestie over die is gedaan om de lenterapportage en zomerrapportage ineen te schuiven en deze 1 maand eerder te behandelen.

Ten aanzien van de lenterapportage
Bij de aanpassing van de financiële verordening in 2019 was de aanname dat tussentijds informerende rapportages met de zogenaamde '1 druk op de knop' gegenereerd kunnen worden. Zover zijn we helaas nog niet. Daarnaast was de lenterapportage oorspronkelijk gepland voor de cyclus van april. Wanneer we er rekening mee houden dat alle P&C-documenten ook in de financiële commissie besproken worden was de datum daarvoor dan 23 maart. Rekening houdend met de tijd voor het opstellen van het document, behandeling in het college en tijdige verzending kan die rapportage alleen gebaseerd worden op een extrapolatie van afwijkingen in de eerste 6-8 weken. Gezien het kleine verschil met de zomerrapportage (behandeling in mei) maakt dat het voorstel is de lenterapportage in 2021 niet op te stellen.

Ten aanzien van de zomerrapportage 2021
Onderdeel van de zomerrapportage zijn geconstateerde afwijkingen die zich voordoen sinds het opstellen van de actualiteitenrapportage 2020 (en structureel doorwerken naar 2021) en een extrapolatie van afwijkingen over de eerste 8-10 weken. Een nadeel van vervroegen is dat (gezien de doorlooptijd van het stuk) alleen afwijkingen in de eerste 8-10 weken meegenomen kunnen worden. Een voordeel is dat er meer tijd is om bij te sturen wanneer hiertoe aanleiding bestaat.

Overweging ten aanzien van bijsturen
Bijsturen gedurende het jaar blijkt over het algemeen, binnen gemeenten ten opzichte van het bedrijfsleven, lastiger dan gedacht. Wanneer bijvoorbeeld sprake is van tegenvallers maar het verwachte rekeningresultaat blijft positief, is er dan reden tot bijsturing? Maar ook in het geval tegenvallers leidden tot een verwacht rekeningtekort: is er dan reden tot bijsturing? Zo ja, hoe en waarop dan?

Van belang hierbij is of er sprake is van incidentele of structurele tegenvallers. Wanneer uitgangspunt is dat tegenvallers niet mogen leiden tot een rekeningtekort dan vraagt dat om een beleidsmatige bijstelling van de begroting. Immers de mogelijkheden voor het genereren van extra inkomsten gedurende het jaar zijn nihil en dan resteert alleen het verlagen van uitgaven. Hierdoor kunnen dan vervolgens bepaalde activiteiten niet worden uitgevoerd en dat heeft vervolgens ook beleidseffecten. Dat vraagt om een integrale politieke afweging die over het algemeen veel tijd kost, immers beleidseffecten moeten dan tegen elkaar worden afgewogen: welke laten we vallen voor het betreffende jaar? De ervaring leert dat daar binnen elke raad, logischerwijs, verschillend over wordt gedacht.

Om die reden is een gezonde financiële positie van belang. 1 van de functies van de algemene reserve is immers de bufferfunctie waarmee, incidentele, tegenvallers kunnen worden opgevangen. Daarmee is een (over het algemeen arbeidsintensieve) integrale afweging voor het jaar zelf niet nodig. Bovendien is een positief rekeningresultaat ook geen doel op zich, dat zijn immers de maatschappelijke effecten die je als gemeente wil bereiken. Uiteraard is een gezonde financiële positie (ruime buffer en sluitende meerjarenbegroting) hiervoor wel randvoorwaardelijk.

Tegenvallers met een structureel karakter die een sluitende meerjarenbegroting onder druk zetten vragen uiteraard wel om een nieuwe afweging, hiervoor is de kadernota en of de programmabegroting het aangewezen moment.

In de voorgestelde planning komt in de behandeling de zomerrapportage 2021 vòòr de behandeling van de jaarrekening 2020. Dit oogt op papier wellicht vreemd maar hoeft in de praktijk geen probleem te zijn. Het opstellen van de jaarrekening loopt parallel met het opstellen van de zomerrapportage waardoor afwijkingen in het voorgaande jaar met een structurele doorwerking al wel in de zomerrapportage meegenomen kunnen worden.

Jaarstukken 2020
Uit het contact met de accountant is gebleken dat de accountants ten aanzien van het afgeven van de controleverklaringen behoorlijke vertragingen verwachten bij gemeenten. Dat heeft alles te maken met de extra controles die moeten worden uitgevoerd ten aanzien van diverse regelingen in het kader van compensatie a.g.v. COVID-19 waarover tevens nog veel onduidelijkheid bestaat over de eisen die het Rijk hieraan stelt. Dat kan dus consequenties hebben voor de formele behandeling van de jaarrekening waarover de accountant een oordeel heeft gegeven.

Het gaat hierbij echter maar om een relatief klein deel van de jaarrekening en/of bijvoorbeeld onderliggende prestaties die al dan niet geleverd zijn. In een eerder stadium is echter al wel de beleidsmatige en financiële verantwoording beschikbaar. Door dat alvast beschikbaar te stellen kan tegemoet worden gekomen aan een zorgvuldige behandeling.

Het voorstel is dan ook om de behandeling van de jaarstukken op te delen in:
- Beleidsmatige verantwoording
- (concept) financiële verantwoording
- Definitieve beleidsmatige en financiële verantwoording (inclusief accountantsverklaring)

Beleidsmatige verantwoording en concept financiële verantwoording
De financiële commissie (de rekeningcommissie is hierin opgegaan) ontving de jaarstukken gelijktijdig met het moment waarop de stukken aan de accountant worden aangeboden. De start van de accountantscontrole is voorzien voor week 21, echter grote delen van de jaarrekening zijn al wel eerder beschikbaar voor het doel van de financiële commissie.

We voorzien dat we begin maart de beleidsmatige verantwoording op de programma’s kunnen aanleveren en een maand later ook de (concept) financiële verantwoording. In de definitieve (door de accountant beoordeelde) jaarrekening kunnen dan nog wel afwijkingen voorkomen maar gezien de ervaring van vorig jaar is dat dan zeer marginaal. Door de stukken op deze wijze aan te bieden heeft de financiële commissie ruim de tijd om hiermee haar eigen proces voor het beoordelen van de jaarrekening vorm te geven. Het voorstel is wel om in dat proces ook zoveel mogelijk alle technische vragen af te wikkelen waarmee de formele behandeling van de jaarrekening zich kan toespitsen op de resterende (politieke) thema’s die in het debat van de raad horen. Het zou prettig zijn waarmee het grote aantal schriftelijke vragen van de afgelopen jaren hierdoor ook beperkt zou kunnen worden.

Kadernota 2022-2025
Bij de kadernota wordt in ieder geval aangegeven welke nieuwe (onontkoombare) ontwikkelingen er op de gemeente afkomen en van welke autonome ontwikkelingen op bestaand beleid sprake is (bijvoorbeeld afwijkingen met een structureel karakter). Daarnaast kan vanuit het college of raad aanleiding zijn om nieuw beleid voor te stellen. Al die ontwikkelingen vormen ook de basis voor een actualisatie van het financieel perspectief 2022-2025.

Wanneer al deze ontwikkelingen door de raad geaccordeerd worden waarbij er nog steeds sprake is van een meerjarig sluitend financieel perspectief worden die ontwikkelingen vertaald naar de programmabegroting. De raad kan er ook voor kiezen het college, om welke reden dan ook, een nadere opdracht te geven om zaken uit te werken en deze ter besluitvorming voor te leggen bij de besluitvorming over de programmabegroting. Die onderdelen krijgen dan (in de huidige opzet) een plek in de actualiteitenrapportage.

Programmabegroting 2022-2025
Met de programmabegroting 2021-2024 is een eerste stap in de doorontwikkeling op basis van de aanbevelingen van de rekenkamercommissie. De financiële commissie buigt zich momenteel over een procesvoorstel om die doorontwikkeling dit jaar een vervolg te geven. Doel is, onder meer, om het (bestaande) beleid binnen de programma's te voorzien van meetbare maatschappelijke effecten en indicatoren. Bij voorkeur gebeurt dit in samenspraak tussen raad, college en organisatie om te waarborgen dat de 'indicatoren' die de raad nodig heeft om haar controlerende rol uit te oefenen ook daadwerkelijk door het college kunnen worden opgeleverd.

De programmabegroting 2022-2025 bevat al het beleid (en bijbehorende budgetten) dat door de raad tot en met de kadernota 2022-2025 is vastgesteld. De enige wijzigingen hebben betrekking op onontkoombare ontwikkelingen op bestaand beleid die zich ten opzichte van de kadernota voordoen. In veruit de meeste gevallen gaat het dan om prijsmutaties (bijvoorbeeld cao-ontwikkelingen) of mutaties in hoeveelheden (bijvoorbeeld aantal bijstand-of zorgontvangers).

In die zin is het ook de vraag hoe intensief de programmabegroting behandeld dient te worden, het gaat immers 'alleen' om het formeel autoriseren van de budgetten voor het jaar 2022 voor bestaand beleid.

Actualiteitenrapportage 2021 en 2022-2025
De actualiteitenrapportage bevat enerzijds een actualisatie van het jaar 2021 en vormt daarnaast als het ware een bijlage (eventueel eerste begrotingswijziging) van de programmabegroting 2022-2025. De omvang is afhankelijk van het aantal ontwikkelingen dat zich sinds de kadernota voordoet en die niet in de programmabegroting vertaald zijn omdat:

- het om autonome ontwikkelingen gaat die pas laat bekend zijn;
- er sprake is van beleidsmatige voorstellen van het college waarover de raad nog een besluit dient te nemen (bijvoorbeeld een opdracht van de raad bij de kadernota).

De behandeling van de programmabegroting richt zich dan feitelijk vooral op de actualiteitenrapportage omdat daar eventueel nieuw beleid aan de orde is. Hierbij is het inderdaad zo dat bijvoorbeeld financiële kengetallen in de begroting gebaseerd zijn op de bedragen in die begroting en niet op de stand van de actualiteitenrapportage. Omdat de omvang van de 'mutaties' in de actualiteitenrapportage, naar verwachting, gering zijn ten opzichte van het begrotingstotaal is dit geen probleem (de uitwerking van het amendement bij de kadernota 2021 is als het goed is een uitzondering). Ook beleidsmatig kan hiervan sprake zijn, wanneer de raad bij de behandeling van de programmabegroting/actualiteitenrapportage nog beleidsmatige besluiten moet nemen, is dit geen onderdeel van de programmabegroting. Ook dit is niet onoverkomelijk, in die zin is elk P&C-document deels een momentopname.