Brief update raadswerkgroep en wijziging financiële verordening

Geachte raadsleden,

Inleiding

In maart 2021 heeft de raad kennisgenomen van het raadsrapporteursrapport ‘Maandrapportages met hogere informatiewaarde’ en de daarin opgenomen aanbevelingen. Het college is gevraagd om in samenwerking met de auditcommissie voorstellen te doen ter uitwerking van de aanbevelingen van het rapport.

Het college heeft hier positief op gereageerd, met het aanvullende voorstel om een raadswerkgroep ‘doorontwikkeling P&C’ in te stellen. Deze raadswerkgroep neemt de aanbevelingen die voortkomen uit het raadsrapporteursrapport mee in een grotere gezamenlijke afweging hoe het college de raad (op onderwerpen) beter of anders kan voorzien van de benodigde informatie.

Ten behoeve van deze afweging in de raadswerkgroep zijn de aanbevelingen uit het rapport door het college onderverdeeld in de volgende vier thema’s:

- Verhoog de informatieve waarde van de maandrapportages
  - *Welke informatie heeft de raad nodig / mist, leesbaarheid, volgtijdelijkheid informatie.*
- Heldere kaders voor handelingsruimte en zelfredzaamheid
  - *Met name de financiële verordening en de toepassing hiervan.*
- Eerder rapporteren biedt kansen voor integrale afweging
  - *Welke informatie heeft op welk moment toegevoegde waarde en/of is nodig.*
- (Te) afhankelijk van de bijdragen uit Grondexploitaties
  - *Grondexploitaties in ruime zin*

De raadswerkgroep ‘doorontwikkeling P&C’ is eind 2021 van start gegaan met een afvaardiging vanuit de auditcommissie, die wordt ondersteund door de ambtelijke organisatie. De groep is inmiddels een zestal keren bijeengekomen. De focus van de raadswerkgroep lag eerst op de doorontwikkeling van de maandrapportages en is vervolgens verschoven naar de programmabegroting.

Met deze brief informeren wij u over de uitkomsten van de bijeenkomsten met de raadswerkgroep (H1), wat dit betekent voor de financiële verordening (H2) en een voorstel voor het vervolg van de raadswerkgroep (H3).

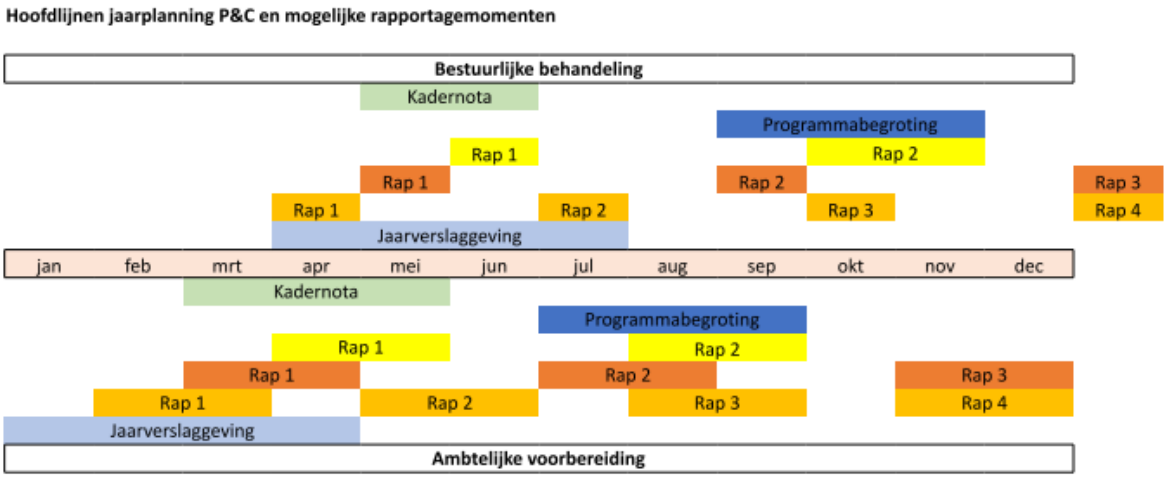
1.	Uitkomsten bijeenkomsten raadswerkgroep	p.1
2.	Wijziging financiële verordening	p.4
3.	Vervolgtraject met raadswerkgroep	p.5

1. Uitkomsten bijeenkomsten raadswerkgroep

1.1 Verhoging informatieve waarde maandrapportages - Eerder rapporteren biedt kansen voor integrale afweging

<u>Frequentie en timing van de tussentijdse rapportage</u>

In de raadswerkgroep is in eerste instantie gesproken over de frequentie en timing van de tussentijdse rapportages aan de hand van de afbeelding op de volgende pagina. In deze afbeelding is te zien op welke manier de bespreking van 2, 3 of 4 tussenrapportages aansluit bij het opstellen en bespreken van de andere P&C producten – en hoe actueel deze informatie op dat moment is.



Naar aanleiding van het gesprek heeft de raadswerkgroep geadviseerd om een frequentie van twee tussenrapportages te hanteren, waarbij de eerste gelijktijdig wordt besproken met de kadernota en jaarverslaggeving en de tweede gelijktijdig met de programmabegroting. Met het kiezen van deze frequentie is de informatie in de tussenrapportages het meest actueel ten behoeve van een integraal debat in de raad bij de bespreking van de kadernota en de programmabegroting. Deze timing zorgt ook dat er voldoende tijd is om bij te sturen in het lopende jaar. Door de frequentie is de inspanning van de organisatie behapbaar.

Vanaf begrotingsjaar 2022 is de gemeente Barneveld gestart met het werken met twee tussenrapportages. Deze werkwijze en frequentie zal worden geëvalueerd na één jaar. De nieuwe werkwijze in 2022 moet worden bekrachtigd in artikel 5 van de financiële verordening, door middel van een deelwijziging.

Nieuwe onderdelen in de tussenrapportage

Op basis van het gesprek in de raadswerkgroep zijn daarnaast de volgende nieuwe onderdelen opgenomen in de tussenrapportages, ter verhoging van de informatieve waarde.

- Legenda: opgenomen aan het begin van de tussenrapportages. Hier wordt uitgelegd op welke wijze symbolen en tabellen kunnen worden gelezen.
- Hoofdstuk ‘algemeen beeld in hoofdlijnen’: opgenomen na de legenda. Dit hoofdstuk bestaat uit een financiële infographic, de financiële hoofdlijnen - met de grootste afwijkingen uit de rapportage – en de belangrijkste ontwikkelingen.
- Plaatje met samenvatting van de stand van zaken van de speerpunten: opgenomen aan het begin van elk programma.
- Overige ontwikkelingen per programma: opgenomen aan het einde van elk programma. Dit zijn de ontwikkelingen die niet passen onder de speerpunten of het financiële overzicht.
- Financiële toelichting in het financiële overzicht van het programma: voorheen werd in het financiële overzicht een link opgenomen naar een of meerdere collegebesluiten. Nieuw is dat in het kader van integraliteit de financiële toelichtingen beknopt in het financieel overzicht zelf zijn opgenomen.

Focus en proces

Ook inhoudelijk zijn de tussenrapportages wat gewijzigd:
- Er ligt een grotere focus op afwijkingen, in plaats van op voortgang.
- In de tussenrapportage wordt gerapporteerd op basis van een prognose van de eindejaarsverwachting, in plaats van op realisatie.

- Er is gewerkt aan de leesbaarheid en compactheid van de tussenrapportage. Wat betreft de compactheid willen we in de komende tijd nog een verdere slag maken. Hier zien we een spanningsveld met de wens om in de rapportage een integraal beeld te creëren, met alle benodigde informatie op hoofdlijnen.

Tot slot is nieuw in het proces dat de eerste tussenrapportage 2022 in een technische sessie met de raad is toegelicht, gelijktijdig met de jaarverslaggeving 2021 en kaderbrief 2023, ten behoeve van het integrale debat.

1.2 Heldere kaders voor handelingsruimte en zelfredzaamheid

In de raadswerkgroep is ook gesproken over de balans tussen kaderstelling door de raad en de handelingsruimte van het college – onder andere in het kader van het zelf-oplossend vermogen dat is opgenomen in de aanbeveling van het raadsrapporteursrapport. In de huidige situatie wordt de begroting door de raad geautoriseerd op beleidsproductniveau. Dit betekent dat wanneer er de wens is om budget van één van de circa veertig beleidsproducten in te zetten voor een ander beleidsproduct, het college hiervoor autorisatie moet vragen aan de raad via de tussenrapportage of via een separaat raadsvoorstel.

In de raadswerkgroep is besproken dat het de voorkeur heeft om in de komende jaren toe te werken naar kaderstelling die meer gericht is op het behalen van de doelstellingen in de begroting. De doelstellingen worden in de begroting vastgesteld en hierover wordt gerapporteerd via de tussenrapportages en deze worden verantwoord in de jaarverslaggeving. Als onderdeel van deze beweging wordt voorgesteld dat de raad budgetten autoriseert op programmaniveau. Dit is in lijn met de werkwijze in het merendeel van de andere gemeenten in Nederland. Het college krijgt hiermee meer handelingsvrijheid om te komen tot doelrealisatie. Dat is een werkwijze waar de gemeente in moet groeien, met de volgende beoogde stappen:

- Vanaf de begroting 2023 autoriseert de raad op programmaniveau in plaats van op beleidsproduct. De budgetten blijven in de P&C producten op beleidsproductniveau inzichtelijk voor de raad, maar het college krijgt meer handelingsruimte en zelf-oplossend vermogen wanneer het gaat om de inzet van budgetten binnen een programma.
- Vanaf de begroting 2024 volgt een nieuwe programma-indeling, die aansluit op de thema's van het coalitieakkoord en het opgavegericht werken.
- Vanaf de begroting 2024 wordt stapsgewijs gewerkt naar steeds concretere beschrijvingen van doelstellingen per programma, waarop gestuurd kan worden.

De werkwijze voor de begroting 2023 moet worden bekrachtigd in artikel 3 van de financiële verordening door middel van een deelwijziging.

1.3 Overige wijzigingen ter verhoging van de informatieve waarde van P&C producten

Naast de beoogde wijzigingen is gewerkt aan een aantal andere wijzigingen die de informatieve waarde van P&C producten vergroot. Dit is een verbreding van het thema 'Verhoog de informatieve waarde van de maandrapportages'. Dit traject wordt in 2023 vervolgd (zie H. 3).

- Budgetoverhevelingen inzichtelijk vanaf jaarverslaggeving 2021:
    - In het kader van het vergroten van transparantie in de informatievoorziening is de budgetoverheveling 2021-2022 separaat voorgelegd aan de raad bij de jaarverslaggeving 2021.
    - De budgetoverheveling van 2022 naar 2023 wordt naar voren getrokken en al in december in 2022 aan de raad voorgelegd.
- Nieuwe onderdelen in de begroting 2022:
    - Overzicht met incidentele baten en lasten (bijlage)

    - Meerjarig inzicht in reserves en voorzieningen (bijlage)
- Nieuw onderdeel vanaf de begroting 2023:
    - Meerjareninvesteringsplan (MIP): met behulp van het MIP worden de benodigde investeringen voor de komende jaren voor de raad inzichtelijk gemaakt en ter besluitvorming voorgelegd.

2. Wijziging financiële verordening

2.1 Traject met de raad in 2023

De financiële verordening van de gemeente Barneveld is voor het laatst vastgesteld op 1 januari 2020. Het is een beknopte verordening, naar aanleiding van (onder andere) artikel 212, 213 en 213a van de Gemeentewet. Geconstateerd is dat de financiële verordening op verschillende punten aangescherpt, dan wel uitgebreid, kan worden om de kaderstellende en controlerende taak van de raad te versterken. Dit sluit ook aan op het tweede thema ‘Heldere kaders voor handelingsruimte en zelfredzaamheid’. Het voorstel is om dit traject begin 2023 met de raad te starten.

Zoals in deze memo is aangegeven hebben de afspraken met de raadswerkgroep al voor een aantal veranderingen in de werkwijze gezorgd. Om rechtmatig te handelen, is het noodzakelijk om deze wijzigingen in werkwijze in 2022 als raad te bekrachtigen aan de hand van een aantal ‘deelwijzigingen’ op de verordening. Hiermee wordt voorgesorteerd op het traject dat in 2023 zal starten. Een detaillering hiervan is opgenomen in H2.2.

2.2 (Deel)wijzigingen 2022

De volgende wijzigingen moeten worden bekrachtigd in 2022, in het kader van de gemaakte afspraken met de raadswerkgroep.

Huidige tekst artikel	Tekst deelwijziging
Artikel 5 Tussentijdse rapportage 1.Burgemeester en wethouders informeren de raad gedurende het jaar door middel van maandrapportages over de realisatie en afwijkingen van de begroting en doet zonodig voorstellen ter wijziging van de begroting. 2.De inrichting van de maandrapportage sluit aan bij de programma-indeling van de begroting. 3.Burgemeester en wethouders informeren tenminste één keer per kwartaal de raad middels de maandrapportage ook over de financiële ontwikkeling van de grondexploitaties.	**Artikel 5 Tussentijdse rapportage** 1.Burgemeester en wethouders informeren de raad gedurende het jaar door middel van twee tussenrapportages over de realisatie en afwijkingen van de begroting en doet zonodig voorstellen ter wijziging van de begroting. 2.De inrichting van de tussenrapportage sluit aan bij de programma-indeling van de begroting. 3.Burgemeester en wethouders informeren ~~tenminste één keer per kwartaal~~ de raad middels de tussenrapportage ook over de ~~financiële~~ ontwikkeling van de grondexploitaties.

Huidige tekst artikel	Tekst deelwijziging
Artikel 3 Autorisatie begroting en begrotingswijzigingen […] 2.De raad autoriseert met het vaststellen van de begroting de totale lasten en de totale baten per beleidsproduct. […]	**Artikel 3 Autorisatie begroting en begrotingswijzigingen** […] 2.De raad autoriseert met het vaststellen van de begroting de totale lasten en de totale baten per programma. […]

4.Indien burgemeester en wethouders voorzien dat een geautoriseerd beleidsproduct dreigt te worden overschreden, wordt dit door burgemeester en wethouders aan de raad ter autorisatie voorgelegd. Voor afwijkingen binnen het bestaande beleid gebeurt dit via de tussentijdse rapportage (artikel 4) voor afwijkingen met een minimum van € 50.000 aan lasten of baten én meer dan 2% van het budget op het beleidsproduct. Kleinere afwijkingen kunnen ook ter autorisatie worden voorgelegd indien deze als politiek en/of bestuurlijk gevoelig worden beoordeeld.	4.Indien burgemeester en wethouders voorzien dat een geautoriseerd programma dreigt te worden overschreden, wordt dit door burgemeester en wethouders aan de raad ter autorisatie voorgelegd. Voor afwijkingen binnen het bestaande beleid gebeurt dit via de tussentijdse rapportage (artikel 5) voor afwijkingen met een minimum van € 50.000 aan lasten of baten ~~én meer dan 2%~~ van het budget op het programma. Kleinere afwijkingen kunnen ook ter autorisatie worden voorgelegd indien deze als politiek en/of bestuurlijk gevoelig worden beoordeeld.

Naast deze deelwijzigingen die worden voorgelegd naar aanleiding van de afspraken in de raadswerkgroep, wordt nog een tweetal overige wijzigingen voorgesteld in verband met:

- De rechtmatigheidsverantwoording die vanaf boekjaar 2023 de verantwoordelijkheid van het college is. Het gaat hierbij om een nieuw artikel dat wordt opgenomen in de financiële verordening. Dit voorstel loopt een separaat traject met de auditcommissie.
- De wijziging in de organisatiestructuur van de ambtelijke organisatie. Hierdoor is de term ‘afdeling’ (artikel 17 lid 1) niet meer van toepassing. Dit wordt gewijzigd naar de meer algemene term ‘organisatie-eenheid’.

3. Vervolgtraject met raadswerkgroep

Voorgesteld wordt om de raadswerkgroep ‘doorontwikkeling P&C’ in stand te houden en in de resterende maanden in 2022 en begin 2023 in ieder geval aandacht te besteden aan:

- Evaluatie van de inhoud en timing van de tussenrapportages, in het kader van continu verbeteren (plan-do-check-act). Deze evaluatie vindt begin 2023 plaats. Doorlopend wordt gekeken naar hoe meer informatie in de tussenrapportages kan worden gevisualiseerd en samengevat en de compactheid van de rapportages kan worden bevorderd.
- Concretisering van de voorgenomen wijzigingen van de begroting die vanaf de programmabegroting 2024 worden ingevoerd. Het gaat hierbij om de nieuwe programma-indeling, het werken naar concretere doelstellingen - en andere stappen die de begroting ‘SMART-er’ maken (verbreding van het thema ‘Verhoog de informatieve waarde van de maandrapportages’).
- Een verdiepende discussie over winstneming bij grondexploitaties en de overige aanbevelingen vanuit het raadsrapporteursrapport over dit onderwerp.
- Een verdiepende discussie over het omgaan met projecten in de P&C cyclus, in het kader van een transparante informatievoorziening (verbreding van het thema ‘Verhoog de informatieve waarde van de maandrapportages’).

We hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

Raadswerkgroep ‘doorontwikkeling P&C’