

## Bijlage bij PS-voorstel 69/15 inzake Begroting 2016

### Onderwerp

Vernieuwde Beleids- en P&C cyclus

Aan

PS

### Inleiding

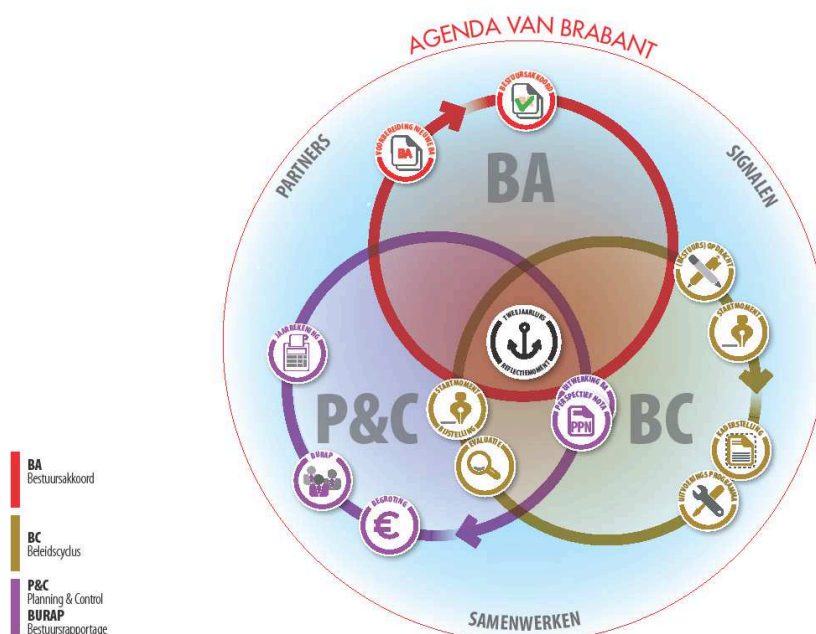
Om uitvoering te geven aan het Bestuursakkoord en de maatschappelijke opgaven wordt er met een door Provinciale Staten vastgestelde (in 2015 vernieuwde) beleids- en begrotingscyclus gewerkt. Deze vernieuwde cycli zijn samen met een werkgroep uit uw Staten opgesteld en vastgesteld bij het wijzigen van de Financiële verordening (6 maart 2015). Op 3 april tijdens uw inwerkprogramma zijn de cycli al toegelicht.

Om de nieuwe cycli te laten werken is het zinvol om gedeelde uitgangspunten te hebben over de nadere uitwerking van de cycli in relatie tot de uitwerking van het bestuursakkoord waarover u 18 september jl. sprak en de langetermijnagenda.

### Toelichting vernieuwing beleids- en P&C-cyclus

De sturing (en met name de besluitvorming) op provinciaal niveau vindt van oudsher plaats in drie cycli: de Bestuursakkoordcyclus, de beleidscyclus en de P&C-cyclus. Deze cycli kennen een nauwe samenhang. Vanuit deze samenhang is duidelijk op welk moment, waarover, en in welke cyclus besloten wordt en door wie.

Uitgangspunt is dat u op een goede wijze invulling kunt geven aan uw kaderstellende en controlerende rol bij het proces van beleidsontwikkeling, - vaststelling, - uitvoering en -evaluatie. Hoe dit wordt vormgegeven in een concrete situatie, is erg afhankelijk van de aard van de opgave, de rol van de provincie en daarvan afgeleid de rol van Provinciale Staten. Maar ook van uw eigen wensen. Met de LangeTermijnAgenda kunt u tijdig zien welke onderwerpen in de komende periode besproken gaan worden en aangeven hoe u betrokken wilt worden.



Bovenstaand figuur leidt zien hoe de drie cycli in elkaar grijpen. Hieronder worden de verschillende cycli toegelicht.

### Toelichting bestuursakkoordcyclus

Per bestuursperiode van 4 jaar worden in het bestuursakkoord de accenten gezet voor de doelen en maatschappelijke opgaven die worden nagestreefd. Tevens kunnen hierin afspraken worden gemaakt over verdeling van (beschikbare) middelen of over middelentoewijzing voor concrete projecten. Via de uitwerking van het bestuursakkoord in het eerste jaar van de bestuursperiode en de Perspectiefnota's in de volgende jaren geeft het Bestuursakkoord input voor het opstarten van nieuwe of het bijstellen van bestaande beleidscycli. Beleidsevaluaties die in de beleidscyclus plaatsvinden dienen vervolgens weer als input voor de (tussentijdse) reflectiemomenten in de BA-cyclus. Deze reflectiemomenten vormen een ankerpunt waarop de planning van evaluaties in de beleidscyclus zoveel mogelijk moet worden afgestemd, waarbij uitgangspunt is dat iedere beleidscyclus minimaal één keer in een bestuursperiode geëvalueerd wordt.

### Toelichting beleidscyclus

De beleidscyclus staat centraal voor het maken van keuzes; de P&C-cyclus sluit daar naadloos op aan. Beleidscycli kunnen op diverse manieren gestart worden afhankelijk of het nieuw beleid is of een voorzetting van beleid. Bij nieuw beleid is het wenselijk in een startmoment tussen Provinciale Staten en het college te bekijken wat de provinciale rol, taak en toegevoegde waarde is. Bij voorzetting van beleid is het belangrijk te kijken naar de leerpunten uit de vorige beleidsperiode.

Een kaderstellende nota geeft aan welke maatschappelijke opgave er is, welke maatschappelijke doelstellingen de provincie op dat terrein wil bereiken, wat de provincie gaat doen om dat te bereiken en wat de raming van de middeleninzet is. Op basis van deze nota's kunnen uitvoeringsprogramma's worden opgesteld; als onderdeel van de kaderstellende nota of als apart document. Kaderstellende nota's worden geëvalueerd aan het eind van hun looptijd. In de beleidscyclus worden doelstellingen en effecten benoemd, gemonitord en verantwoord. Tevens wordt geanalyseerd of enerzijds het instrument dat wordt ingezet in voldoende mate bijdraagt aan het te bereiken effect en anderzijds of de benodigde middeleninzet daarvoor proportioneel is.

In de uitvoeringsprogramma's wordt gepland wat de provincie gaat doen om de gestelde doelstellingen te realiseren (verwoord in prestaties en middelen). Uitvoeringsprogramma's zijn veelal onderdeel van de kaderstellende nota. Prestaties uit het uitvoeringsprogramma zijn jaarlijks terug te vinden in de begroting.

### **Toelichting P&C-cyclus**

In de P&C-cyclus worden de prestaties om de gewenste doelen te bereiken, gepland, gemonitord en verantwoord. Uitgangspunten hiervoor zijn de in de 'kaderstellende nota's en daaraan gekoppelde uitvoeringsprogramma opgenomen prestaties. Op deze wijze wordt structureel en systematisch gewerkt aan SMART-prestaties, de concreetheid van indicatoren en een reële raming van de voor de uitvoering van die prestaties benodigde middelen. In de begroting staat wat de provincie gaat doen (om de doelstellingen te bereiken) en welke middelen daarvoor beschikbaar zijn. Basis hiervoor is de kaderstellende nota. Gedurende het jaar wordt gemonitord of de uitvoering op koers ligt en worden zonodig voorstellen tot bijstelling gedaan (bestuursrapportage). Na afloop van het jaar wordt in de jaarrekening gepresenteerd wat gerealiseerd is en wordt hierover verantwoording afgelegd. In de P&C-cyclus ligt de focus op prestaties en de daarvoor beschikbare middelen.

De P&C-cyclus moet naadloos aansluiten op de beleidscyclus. De kaderstellende nota met haar maatschappelijke doelen en effecten incl. de prestaties uit het uitvoeringsprogramma zijn input voor de begroting. De realisatie van de prestaties wordt verantwoord in de jaarrekening.

Het moment van de Perspectiefnota en in een verkiezingsjaar de (uitwerking) van het Bestuursakkoord markeert de bespreking van keuzes uit de beleidscycli en de gevolgen voor de inzet van middelen voor volgende begrotingen.

In de Perspectiefnota die elk voorjaar (april) in Provinciale Staten voorligt, geven Provinciale Staten richting aan de verdere invulling van de door de

provincie te volgen strategische koers. De Perspectiefnota is het moment waarop Provinciale Staten provinciebreed beleid en de daarvoor gewenste middelen inzet richtinggevend tegen elkaar afwegen.

Pas als duidelijk is wat de provincie concreet gaat doen, worden de prestaties en de daarvoor benodigde middelen in de begroting opgenomen ('Eerst beleid, dan geld'). Tot die tijd blijven bijvoorbeeld de in het Bestuursakkoord gereserveerde/toegewezen middelen beschikbaar op een stelpost.

Op het moment dat het beleid dan uitgewerkt is in een kaderstellende beleidsnota en/of een daaraan gekoppeld uitvoeringsprogramma worden de daarin benoemde prestaties en de daarvoor benodigde middelen (die daarvoor in het Bestuursakkoord of bijvoorbeeld bij een Perspectiefnota reeds gereserveerd zijn) via een begrotingswijziging daadwerkelijk opgenomen in de begroting zodat GS tot uitvoering en het aangaan van financiële verplichtingen kunnen overgaan. De begrotingswijziging kan tegelijk met de betreffende beleidsnota aan PS ter vaststelling worden voorgelegd.

Uiteraard geldt dit in het voorkomende geval ook voor eventuele bezuinigingstaakstellingen en de concrete invulling daarvan. Als in het Bestuursakkoord middelen toegewezen zijn voor concrete prestaties en projecten, dan bestaat uiteraard de mogelijkheid om die rechtstreeks in de begroting op te nemen.

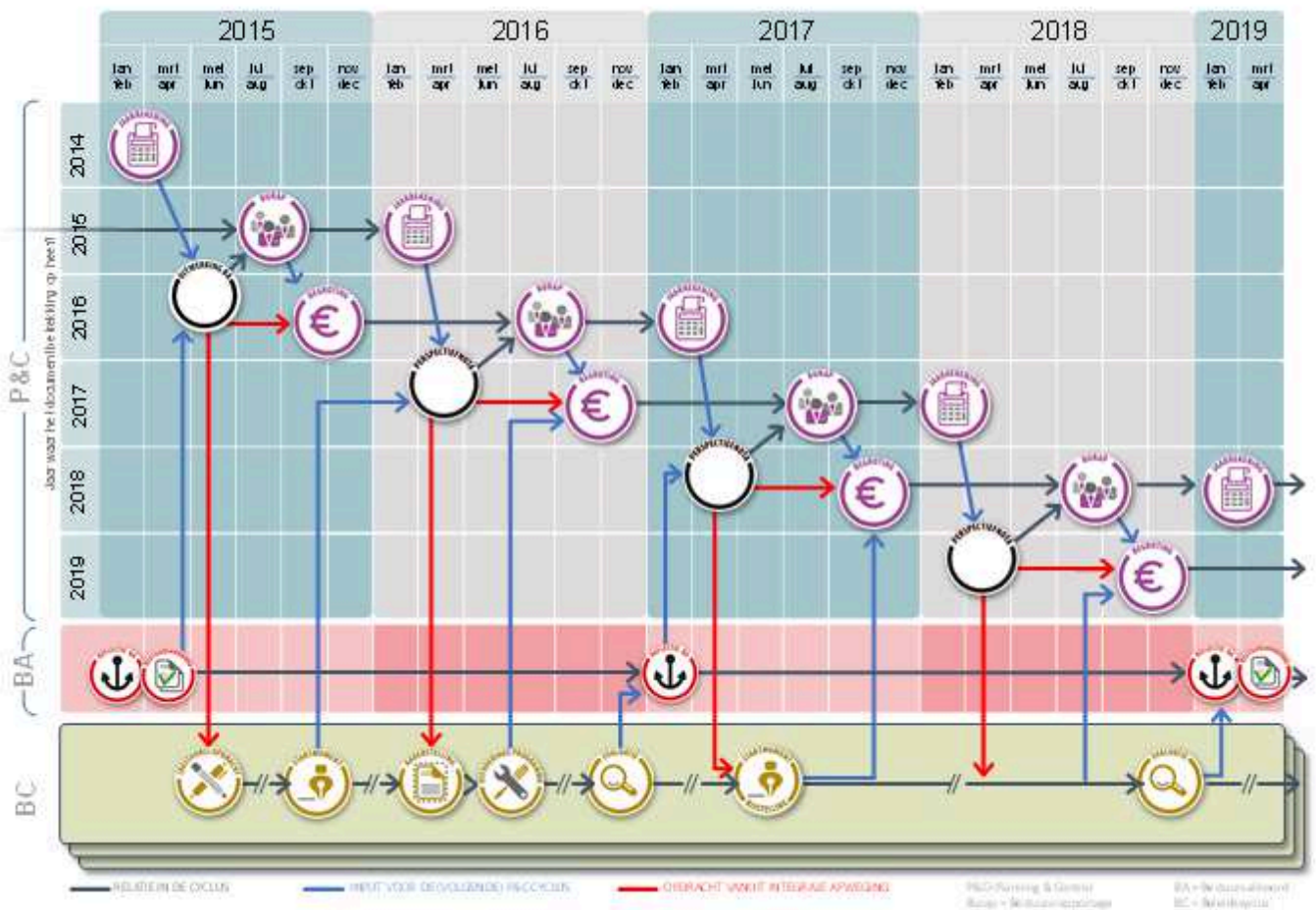
### **Uitgangspunten**

- Streven naar 1 kaderstellende nota per beleidsveld en 1 uitvoeringsprogramma per beleidsveld. Niet voor elk nieuw thema een nieuwe beleidsnota maken maar als het echt nodig is aanvulling maken op kaderstellende nota. Dat betekent dat we minder nota's krijgen dan in de huidige situatie, een 15-20 nota's.
- Indien de in het bestuursakkoord genoemde acties (bullets bij ieder hoofdstuk) vallen binnen de reeds gestelde kaders kunnen deze opgenomen worden in de begroting. Dit is ook het geval indien middelen zijn toegewezen voor concrete prestaties en projecten. Indien het niet binnen reeds gestelde kaders past, dan zal het beleid eerst in een kaderstellende nota uitgewerkt moeten worden alvorens de middelen daadwerkelijk in de begroting geraamd kunnen worden.

## Tijdsplanning beleids- en P&C-documenten

Om het systeem goed te laten werken is het van belang dat de timing van documenten in de beleidscyclus en P&C-cyclus goed op elkaar wordt afgestemd. Complicerende factor hierbij is dat de doorlooptijd van de verschillende cycli verschilt. De P&C-cyclus heeft de doorlooptijd van een jaar, terwijl de doorlooptijd per beleidscyclus kan variëren van 4 jaar tot wel 8 of 10 jaar. Uitdaging is om de planning van de beleidscyclus en de documenten en beslismomenten daarin zoveel mogelijk af te stemmen op de momenten dat informatie uit de beleidscyclus voor P&C-documenten noodzakelijk is.

In onderstaande tabel wordt daarvoor een handreiking gegeven. De timing beleidsdocumenten genoemd op de huidige langetermijnagenda komt nog niet overeen met de hieronder genoemde timing. Het vraagt tijd om naar deze ideale timing toe te groeien. Onderstaand figuur geeft een overzicht van de timing van verschillende documenten, de daarna volgende tabellen vormt een toelichting daarop.



<b>Stap</b>	<b>Omschrijving processtap Beleidscyclus</b>	<b>Timing bestuurlijke besluitvorming</b>
0	<u>Totaaloverzicht</u> Naar aanleiding van trends en ontwikkelingen kunnen er onderwerpen zijn, waarover GS en PS een besluit moeten nemen of er een bestuurlijke opdracht wordt gegeven. In fase 0 worden deze onderwerpen in beeld gebracht en gehouden. Ook van de reeds lopende beleidscycli wordt bijgehouden in welke fase van de beleidscyclus die zich bevinden.	Continu beschikbaar.
1	<u>Startmoment</u> Bij het startmoment komen vragen aan de orde als leerpunten uit de evaluatie, situatie op dit moment, externe ontwikkelingen, is een nieuwe nota nodig?, mogelijke rol provincie en partners, financiële consequenties. Ook is dit het moment om verschillende opties/scenario's te bespreken met PS indien zij hier behoefte aan hebben. De uitkomsten van het startmoment zijn input voor de perspectiefnota. Dit betekent dat idealiter het startmoment met Provinciale Staten moet plaatsvinden rond de jaarwisseling, zodat de keuzes gemaakt kunnen worden in april bij bespreking van de perspectiefnota, uitgewerkt en vastgesteld rond de zomer en opgenomen in de begroting in november.	Uiterlijk februari.
2	<u>Kaderstelling</u> In een kaderstellende nota wordt aandacht besteed aan doelen, effecten (incl. indicatoren), instrumenten, raming middelen en capaciteit, rol en verantwoordelijkheid van provincie en partners, monitoring, evaluatie en risico's. Kaderstellende nota's worden vastgesteld in PS en kennen in principe een looptijd van 4 jaar. Als een kaderstellende nota tevens de input dient te vormen voor de begroting van het jaar daarop, dan dient de kaderstellende nota tevens in te gaan op in te zetten instrumenten, te leveren prestaties en daarvoor benodigde middelen.	Uiterlijk juli om op te nemen in de begroting van het jaar daarop.
3	<u>Uitvoeringsprogramma</u> Uitvoeringsprogramma voor het eerst komende jaar wordt samen met kaderstellende nota opgesteld. In het uitvoeringsprogramma wordt aangegeven/uitgewerkt wat we dan concreet gaan doen (output, prestaties, indicatoren) en welke middelen zijn daarvoor nodig (capaciteit en geld) (tevens als input voor de begroting; relatie met 'overzichtstabel beleid en prestaties'. De jaarschijven uit het uitvoeringsprogramma zijn input voor de jaarschijven uit de (meerjaren)begroting. Een uitvoeringsprogramma hoeft niet te worden vastgesteld in PS, zij zien de prestaties in de begroting. Afhankelijk van het beleidsveld kennen uitvoeringsprogramma's een looptijd van 1, 2 of 4 jaar. Een uitvoeringsprogramma hoeft geen apart document te zijn, maar kan ook integraal onderdeel uitmaken van een kaderstellende nota.	Onderdeel van de kaderstelling voor het eerste jaar.

4	<u>Beleidsevaluatie</u> De evaluatieresultaten dienen als basis om een besluit te nemen over het stoppen van het beleid of het al dan niet in aangepaste vorm voortzetten van het beleid. In dat laatste geval vormen de evaluatieresultaten de input voor een nieuw start-/bijstellingsmoment. Evaluaties worden toegezonden aan PS en indien beleid wordt voortgezet besproken bij het startmoment.	Bij of voorafgaand aan het startmoment.
---	--	---

Stap	Omschrijving processtap P&C-cyclus	Timing bestuurlijke besluitvorming
1	<u>Perspectiefnota</u> Het moment van de Perspectiefnota en in een verkiezingsjaar de (uitwerking) van het Bestuursakkoord markeert de start van de P&C cyclus en is het moment waarop Provinciale Staten provinciebreed beleid en de daarvoor gewenste middelen inzet richtinggevend tegen elkaar afwegen. Uitkomsten uit diverse startmomenten van diverse beleidsvelden liggen voor om binnen het beschikbare budget te kijken wat mogelijk is. In de Perspectiefnota geven PS tevens de financieel-technische uitgangspunten mee die GS bij het opstellen van de eerstvolgende begroting in acht dienen te nemen.	April
2	<u>Begroting (inclusief aanbiedingsbrief)</u> In de begroting worden binnen het kader van de Perspectiefnota de prestaties en daarvoor beschikbare middelen voor het komende jaar (en in meerjarig perspectief) gepland. Wanneer beleidscyclus en P&C-cyclus goed op elkaar aansluiten vormen de jaarschijven uit de diverse kaderstellende nota's /uitvoeringsprogramma's gezamenlijk de directe input voor de in de begroting op te nemen prestaties. In de begroting gaat het primair om de planning van de in dat jaar te leveren prestaties en de daarvoor beschikbare middelen. Uiteraard kunnen die prestaties in de begroting wel in het perspectief geplaatst worden van de doelen en effecten die met die prestaties nagestreefd worden.	November
3	<u>Bestuursrapportage</u> Op één moment in het jaar wordt op basis van afwijkingen van de in de begroting opgenomen planning aan Provinciale Staten over de voortgang van de uitvoering in het lopende jaar gerapporteerd. Provinciale hebben zo de mogelijkheid om tussentijds bij te sturen. De bijsturing hoeft niet alleen betrekking te hebben op het lopende jaar zelf, maar kan ook van invloed zijn op de planning in komende jaren. De bestuursrapportage leidt tot een begrotingswijziging voor het lopende jaar. De meerjarige consequenties van de burap worden meegenomen en verwerkt in de de begroting voor het volgende jaar.	Oktober

4	<p><u>Slotwijziging</u></p> <p>In de slotwijziging worden de laatste wijzigingen van de begroting ter formele goedkeuring aan Provinciale Staten voorgelegd. Het betreft verwerking van eerder genomen besluiten, administratief-technische wijzigingen en voorstellen om eventuele begrotingsonrechtmatigheid te voorkomen.</p>	December
5	<p><u>Jaarrekening</u></p> <p>In de jaarrekening wordt verantwoording afgelegd door GS aan PS over de in het begrotingsjaar gerealiseerde prestaties en de daarvoor ingezette middelen. Referentiekader voor de verantwoording is de naar aanleiding van de bestuursrapportage bijgestelde begroting.</p> <p>Analoog aan de begroting gaat het in de jaarrekening primair om de verantwoording van de prestaties (output) en de daarvoor ingezette middelen. Dit kan gepresenteerd worden tegen de achtergrond van de doelen en effecten die nagestreefd wordt en voor zover bekend de realisatie daarvan.</p> <p>De (bij)sturing en verantwoording van de doelen en effecten vindt echter plaats in de beleidscyclus en niet in de P&amp;C-cyclus.</p> <p>De consequenties van de verantwoording in de jaarrekening voor het volgende jaar (doorschuiven van nog niet gerealiseerde prestaties en daaraan gekoppelde middelen) wordt in een begrotingswijziging naar aanleiding van de jaarrekening aan Provinciale Staten ter goedkeuring voorgelegd.</p>	Mei/Juni