

Plan van aanpak optimalisatie P&C-cyclus

Versie 1.0 (definitief)
d.d. 2 mei 2025
Financiën en Auditing
Raymond Bruijnzeel

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
2.	Opbrengst evaluatie tussenrapportages	5
2.1	Auditcommissie	5
2.2	College van B&W	5
3.	Bevindingen en denkrichtingen.....	7
3.1	Algemene bevindingen P&C-cyclus	7
3.2	Bevindingen m.b.t. de Perspectiefnota en Themabegroting	7
3.3	Bevindingen m.b.t. de Tussenrapportages	7
3.4	Bevindingen m.b.t. de Jaarstukken.....	8
4.	Aanpassingen en verbetervoorstellen korte termijn	9
4.1	Regelgeving aanpassen	9
4.2	Tussenrapportages 2025 aanpassen	10
5.	Verbetervoorstellen op de (middel)lange termijn.....	12
5.1	Aanpassingen aan Themabegroting 2026	12
5.2	Meer kaderstellend maken van Perspectiefnota 2027	13
5.3	Introductie Halfjaarsrapportage i.c.m. Decemberbrief	14
5.3	Voorstel voorbereiden voor uitgebreidere thema indeling begroting 2027 t.b.v. coalitieonderhandelingen	15
6.	Planning met mijlpalen	17

1. Inleiding

In 2024 is de gemeente Heerenveen begonnen met het verbeteren van de P&C-producten door een nieuwe opzet van de zogenaamde Tussenrapportages. Waar we tot en met 2023 gebruik maakten van een tweetal Verzamelbesluiten per jaar, die volledig financieel waren ingestoken, hebben we dit jaar een tweetal meer inhoudelijke voortgangsrapportages opgesteld: de Voorjaarsrapportage en de Najaarsrapportage. Van tevoren is afgesproken om deze rapportages te evalueren om te bezien of ze aan de verwachtingen voldoen en of er nog aanpassingen of verbeteringen wenselijk en mogelijk zijn. Naast de twee meer inhoudelijke voortgangsrapportages hebben we ook nog een (financieel ingestoken) Decemberbrief uitgebracht. Deze is enigszins te vergelijken met een Verzamelbesluit zoals we dat eerder opstelden. Deze is vooral gericht op de overheveling van incidentele budgetten naar het volgende jaar.

Inmiddels was er de behoefte ontstaan om de P&C-cyclus breder te evalueren, vanwege de samenhang van de producten maar ook de ervaren "drukke" in het proces. Tegelijkertijd lag er ook het verzoek vanuit het College om het begrotingsproces 2025 te evalueren, vooral op het punt van de betrokkenheid van het College.

Inmiddels zijn er evaluatiegesprekken gevoerd met de Auditcommissie op 3 december 2024 en met het College op 17 december 2024 op basis van vooraf opgestelde presentaties met bevindingen en eerste overwegingen en denkrichtingen voor het doorvoeren van verbeteringen en vereenvoudigen op het P&C-proces. Deze gesprekken zijn positief verlopen in die zin dat zowel de Auditcommissie als het College open stonden voor meerdere voorgelegde denkrichtingen voor aanpassing.

Om eventuele verbeteringen inzichtelijk te maken is dit plan van aanpak opgesteld. Hierin wordt het proces geschetst dat we willen volgen om de eventuele wijzigingen en/of verbeteringen te kunnen doorvoeren. Een aantal verbeteringen zal naar verwachting eenvoudig en snel kunnen worden doorgevoerd. Een aantal andere zal op de middellange termijn kunnen worden geïmplementeerd. Het gaat daarbij om het met elkaar zorgvuldig doorlopen van een traject om te komen tot verbeteringen in de opzet en werking van de tussenrapportages in relatie tot de overige planning & control producten. Op deze wijze willen we ook de verwachtingen hieromtrent managen.

Het is in ieder geval duidelijk dat met het introduceren van de Voorjaars- en Najaarsrapportage een grote stap is gezet in het ons beter verantwoord maken over de in de Themabegroting opgenomen doelen en activiteiten. Door middel van dit plan van aanpak en de hierin opgenomen aanpassingen en verbetervoorstellen willen we een volgende stap zetten op weg naar een optimaal ingerichte P&C-cyclus.

Het plan van aanpak is als volgt opgebouwd. In eerste instantie doen we verslag van de evaluaties die we gehouden hebben over de (totstandkoming van de) Voor- en Najaarsrapportage en het bredere P&C-proces. Hier hebben we - door hierover met elkaar te spreken - al eerste beelden opgehaald die we weer getoetst hebben bij andere stakeholders. Daarbij hebben we diverse mogelijke denkrichtingen om aanpassingen en/of verbeteringen te kunnen doorvoeren getoetst op draagvlak.

Vervolgens presenteren we de bevindingen en denkrichtingen die we hebben besproken in de sessies voor de korte (aanpassingen 2025) en middellange (vanaf 2026) termijn.

Deze worden vervolgens in hoofdstukken 4 en 5 in verschillende trajecten ondergebracht en qua aanpak toegelicht. Het is de bedoeling om met meerdere stakeholders de voorstellen en suggesties qua mogelijkheden te gaan uitwerken. Uitkomst van een traject kan vanzelfsprekend ook zijn dat na de uitwerking het advies komt om niets of minder of op een later moment te gaan wijzigen.

De trajecten worden in een planning verwerkt waarbij wordt aangegeven met wie we de voorstellen willen gaan uitwerken en wanneer het voorstel gereed moet zijn. In hoofdstuk 6 is de totaalplanning opgenomen in een overzichtelijke tabel.

Op 17 maart jl. zijn, aan de hand van een presentatie, de hoofdlijnen van het voorliggende plan van aanpak met de Auditcommissie besproken. Het plan van aanpak zelf is niet gedeeld. Doel van de behandeling was om draagvlak vanuit de Auditcommissie te verkrijgen voor de aanpak en te polsen wat de Auditcommissie als haar rol ziet in het verdere traject. De uitkomst hiervan was dat de Auditcommissie het College verantwoordelijk acht voor de uitvoering van het plan van aanpak en het formuleren van verbetervoorstellen onder meer aan de raad. De Auditcommissie ziet zich vooral in de rol van klankbord. De uitkomsten hiervan zijn meegenomen in voorliggend plan van aanpak.

2. Opbrengst evaluatie tussenrapportages

De eerste stap in dit plan van aanpak was het uitvoeren van een evaluatie om daarmee inzichtelijk te krijgen hoe de diverse stakeholders de twee voortgangsrapportages hebben ervaren en welke verbeteringen zij daarin mogelijk achten en zouden willen doorvoeren. Met de Auditcommissie was dit al eerder afgesproken. Tegelijkertijd hebben we de evaluatie iets breder getrokken omdat de tussenrapportages niet los kunnen worden gezien van de gehele P&C-cyclus en de andere producten daarbinnen.

2.1 Auditcommissie

De evaluatie sessie met **de Auditcommissie** was op 3 december 2024. In deze sessie zijn we aan de hand van bevindingen en een aantal denkrichtingen met de Auditcommissie in gesprek gegaan over hun ideeën en wensen ten aanzien van mogelijke aanpassingen en/of verbeteringen. Deze sessie was waardevol. We kregen zo inzichtelijk hoe de diverse partijen uit de raad er in staan en wat er (politiek) haalbaar is en wat niet.

De sessie met de Auditcommissie was constructief en leverde voldoende aanknopingspunten op voor mogelijk verbeteringen en vereenvoudigingen bij de Tussenrapportages. Daarnaast is ook kort stilgestaan bij de mogelijkheden om verbeteringen door te voeren binnen de gehele P&C-cyclus. Onderstaand zijn de hoofdpunten uit de bespreking van 3 december 2024 opgenomen:

- Voor- en Najaarsrapportage is duidelijke verbetering t.o.v. verzamelbesluiten.
- Minder behoefte aan een Voorjaarsrapportage dan aan een Najaarsrapportage.
- Combinatie Najaarsrapportage en Themabegroting in één vergadering wel zwaar.
- Decemberbrief zit (te) dicht op de Najaarsrapportage.
- Eén voortgangsrapportage (helpt v/h jaar) naast Decemberbrief bespreekbaar
- Te veel groene verkeerslichten in de rapportages geven de problemen niet aan
- Alleen uitvoeringsjaar opnemen in tussenrapportages direct toepasbaar
- Meer thema's in Themabegroting waardoor raad beter kan sturen en betere verdeling portefeuilles mogelijk is, is interessant voorstel; graag voorbereiden t.b.v. coalitie onderhandelingen verkiezingen 2026.
- Andere indeling onder thema's niet op voorhand bezwaarlijk, "oude" productindeling is ook niet echt een verbetering t.o.v. taakvelden.
- Verkorten doorlooptijd Griffie (geen P&C stuk gereed tbv agendacommissie) bespreekbaar.

2.2 College van B&W

Op 17 december 2024 was er een evaluatiesessie met **het College** over de gehele P&C-cyclus. Doel van de sessie was om met elkaar te verkennen of er verbeteringen kunnen worden doorgevoerd in de planning- en controlcyclus en de P&C-producten op een zodanige wijze dat deze wordt geoptimaliseerd en tegelijkertijd de belasting voor de organisatie wordt verminderd. Daarnaast is besproken hoe het College beter kan worden betrokken bij de totstandkoming van producten vooraf en de raad beter haar kaderstellende en controlerende rol kan uitoefenen.

Ook dit was een zeer goede en constructieve bijeenkomst die voldoende aanknopingspunten biedt voor mogelijke aanpassingen op de korte en langere termijn in lijn met de bespreking met de Auditcommissie. Daarbij is ook ingegaan op de vraag hoe het College beter betrokken kan worden bij de totstandkoming van en besluitvorming over belangrijke P&C-producten zoals de Perspectiefnota en de Themabegroting. Vooruitlopend op de uitkomsten van het plan van aanpak zijn hiertoe ook al extra

momenten met het College (en individuele portefeuillehouders) opgenomen in de P&C-planning voor 2025.

De uitkomsten van beide sessies zijn vertaald in verbetervoorstellen voor de korte en (middel)lange termijn die zijn opgenomen in voorliggend plan van aanpak die in de tijd worden weggezet. Het College had overigens al eerder (november 2024) ingestemd met het voorstel om een plan van aanpak te gaan opstellen hiervoor.

3. Bevindingen en denkrichtingen

In de evaluatiesessies over de P&C-cyclus zijn er meerdere bevindingen besproken die we in dit hoofdstuk meenemen, voor zover ze herkend zijn en als relevant zijn beschouwd. De bevindingen zijn onderverdeeld in algemene bevindingen, bevindingen m.b.t. de Perspectiefnota en Themabegroting en bevindingen inzake de tussenrapportages.

Daarna gaan we in op de denkrichtingen ten aanzien van mogelijke oplossingsrichtingen voor de korte en (middel)lange termijn. De concrete voorstellen die hieruit voortvloeien worden in het volgende hoofdstuk beschreven.

3.1 Algemene bevindingen P&C-cyclus

Algemene bevindingen ten aanzien van de P&C-cyclus:

- De P&C-cyclus is "druk"; producten volgen elkaar (soms te) snel op of lopen tegelijk en er is weinig "rust" in de cyclus.
- De P&C- rapportages zijn redelijk omvangrijk qua aantal pagina's en het opstellen kost de organisatie veel tijd.
- Vervangen verzamelbesluiten door Voor- en Najaarsrapportage is flinke verbetering, daardoor wel nu 3 tussenrapportages met Decemberbrief.
- Niveau van rapporteren aan de raad (thema's met taakvelden) lijkt te laag, ook voor de raad om op te sturen.
- Betrokkenheid individuele portefeuillehouders en College bij het opstellen van en besluitvorming over P&C-documenten kan eerder en beter.

3.2 Bevindingen m.b.t. de Perspectiefnota en Themabegroting

De bevindingen ten aanzien van de Perspectiefnota en de Themabegroting zijn in aanvulling op de eerder geformuleerde algemene bevindingen als volgt:

- Zwaartepunt besluitvorming jaar t+1 ligt nu bij Perspectiefnota die weinig perspectief schetst of nog weinig kaderstellend is. De Themabegroting is daardoor meer volgend met vrijwel geen nieuwe voorstellen.
- Uitvraag in organisatie voor voorstellen begint daardoor vroeg in het jaar en wedijvert met Voorjaarsrapportage en Jaarverantwoording.
- Themabegroting kent weinig thema's voor raad om op te sturen en niveau taakvelden onder thema's is feitelijk geen sturingsniveau binnen organisatie en te gedetailleerd voor raad.
- Matrixstructuur (thema's en programma's) is lastig te volgen.
- Te veel activiteiten en doelen onder thema's waarvan er te veel niet SMART zijn.
- Inhoud (doelen en activiteiten) en geld (taakvelden) sluiten niet op elkaar aan waardoor er geen tot onvoldoende verantwoording op doelen en activiteitsniveau wordt gegeven in de P&C-producten.

3.3 Bevindingen m.b.t. de Tussenrapportages

De bevindingen ten aanzien van de Tussenrapportages in aanvulling op de algemene bevindingen zijn als volgt:

- De Voorjaars- en Najaarsrapportage geven invulling aan de behoefte om over de voortgang te rapporteren vanuit de tweede W-vraag op activiteitsniveau "wat gaan we daarvoor doen". Het is een duidelijke verbetering t.o.v. de verzamelbesluiten.
- Er lijkt in algemene zin tevredenheid te zijn bij de raad over de inhoud van de rapportages. De stoplichten geven inzicht in de mate van voortgang op activiteiten. Aan de andere kant zijn de opgenomen activiteiten soms niet goed meetbaar (SMART).
- De Voorjaarsrapportage kent 97 pagina's waarvan 39 gaan over de vraag wat we gedaan hebben (stoplichtenoverzicht); de Najaarsrapportage kent 106 pagina's waarvan 52 gaan over de vraag wat we gedaan hebben.
- De rapportages kennen redelijk veel activiteiten die veelal op groen staan, ook al in de VJR terwijl bij veel activiteiten nog onbekend is of ze tijdig gereed kunnen zijn (volgt nog). Waarom zouden we deze vermelden?
- Verantwoorden op taakveldniveau is te gedetailleerd voor de raad, voegt niets toe en zorgt voor een hoop extra werk.
- VJR en NJR zijn meerjarig, hetgeen voor voortgangsrapportages die het uitvoeringsjaar betreffen bijzonder is. Het jaar 2025 in de Najaarsrapportage is qua begrotingstand actueler dan de Themabegroting 2025 die op hetzelfde moment in de raad voorlag.
- Er is (bij Auditcommissie/Raad) minder behoefte aan de Voorjaarsrapportage dan aan de Najaarsrapportage. Op termijn naar één inhoudelijke voortgangsrapportage gaan is bespreekbaar.
- Vragen vanuit de raad zijn soms zeer gedetailleerd en lijken zich minder goed te verhouden tot de kaderstellende en controlerende taken van de raad.
- De koppeling van inhoud aan geld (wens bij opzet tussenrapportages) is feitelijk afwezig.
- Financieel gezien rapporteren we alleen over budgetstanden en over de vraag of die aangepast moeten worden, niet over de realisatie in euro's ultimo rapportage datum.
- Decemberbrief (verzamelbesluit nieuwe stijl) lijkt redelijk in de smaak te vallen. Wel volgt deze te dicht op de Najaarsrapportage.
- Proces van opstellen tot vaststellen raad duurde gemiddeld bij Voorjaarsrapportage/Najaarsrapportage zo'n 14 weken, waarvan 5 weken griffie/raad, 3 weken bestuurlijk traject intern en 6 weken voor opstellen binnen organisatie.
- Weinig tijd gereserveerd voor behandeling in Raad, zeker als rapportages gecombineerd worden zoals met Najaarsrapportage en Themabegroting.

3.4 Bevindingen m.b.t. de Jaarstukken

De bevindingen m.b.t. de Jaarstukken (Themaverslag en Jaarrekening) zijn als volgt:

- De Jaarstukken zijn spiegelbeeldig aan de Themabegroting. Verbeteringen zullen daarom eerst in de Themabegroting moeten worden meegenomen waarna deze 'vanzelf' meegaan in de Jaarstukken.
- De verantwoording van het College op rechtmatigheid zou op basis van de financiële verordening art. 212 GW op taakveldniveau moeten worden opgesteld. Dit niveau is te laag voor een zinvolle verantwoording en moet naar Themaniveau. Hiervoor is de aanpassing van de financiële verordening noodzakelijk op korte termijn.

4. Aanpassingen en verbetervoorstellen korte termijn

Op basis van de evaluatie zijn er bevindingen en denkrichtingen geformuleerd voor de korte en middellange termijn. In dit hoofdstuk gaan we in op de voorstellen die verder worden onderzocht en op de korte termijn (dus direct al in 2025) zouden kunnen worden geïmplementeerd.

Nr.	Voorstel aanpassing en/of verbetering	Verantwoordelijk	Datum voorstel gereed
1.1	Financiële verordening aanpassen	Teammanager Financiën	Medio januari 2025
1.2	Actualiseren nota reserves en voorzieningen	Teammanager Financiën	eind april 2025
1.3	Verbeteren voorstellen Voorjaarsrapportage uitwerken	Teammanager Financiën	Eind maart 2025
1.4	Verbeteren voorstellen Najaarsrapportage/Decemberbrief uitwerken	Teammanager Financiën	Eind juli 2025

4.1 Regelgeving aanpassen

Om de rechtmatigheidsverantwoording vanuit het College op themaniveau te kunnen krijgen is aanpassing van de **financiële verordening ex art. 212 GW** op korte termijn noodzakelijk. Het voorstel is inmiddels opgesteld, aan de raad aangeboden en vastgesteld op 27 februari 2025.

Het voorstel om de Decemberbrief facultatief te maken (zie nog volgend voorstel) in 2025 is (nog) niet meegenomen in de aanpassing van de financiële verordening. Als dit voorstel nog wordt overgenomen dan zal de financiële verordening dit jaar nog een keer moeten worden aangepast. Een aantal andere verduidelijkingen kan dan daarin ook nog mee worden genomen.

Het lijkt zinvol om de **nota reserves en voorzieningen** te actualiseren mede in het licht van de vraag hoe we om willen gaan met reserves en meer specifiek hoe we de Algemene reserve willen gaan inzetten naar de toekomst toe. Op dit moment worden incidentele mutaties (voor- en nadelen) verrekend met de Algemene reserve. De Algemene reserve bevat daarnaast ook het weerstandsvermogen van de gemeente waarvoor een bepaald bedrag beschikbaar moet blijven. De Algemene reserve heeft o.b.v. de nota Weerstandsvermogen en risicomanagement een minimale ondergrens. De vraag is of het ad hoc verrekenen van incidentele voorstellen houdbaar blijft, mede in het licht van de krappere financiële jaren die voor ons liggen. Het is niet ondenkbaar dat de Algemene reserve bij gelijkblijvend gebruik over een aantal jaren geen voldoende middelen bevat om deze werkwijze te continueren. Daarnaast kan de vraag worden gesteld of de Algemene reserve wel hiervoor bedoeld is. Het is in ieder geval geen gebruikelijke wijze binnen gemeenteland.

Wat ook opvalt is dat de gemeente Heerenveen weinig bestemmingsreserves kent in vergelijking met andere gemeenten. Meerdere gemeenten kennen ook een reserve grondbeleid bijvoorbeeld of een reserve voor het opvangen van tegenvallers binnen het sociaal domein. In de te actualiseren nota reserves en voorzieningen wordt beschreven hoe de gemeente met de reserves en voorzieningen wil omgaan en kunnen aan de hand hiervan deze vraagstukken worden beantwoord.

Planning en inzet

De financiële verordening is in januari 2025 aangepast vanuit het team Financiën en afgestemd met de Auditcommissie waarna deze via het College aan de raad ter vaststelling in de vergadering van 27 februari is aangeboden. De verordening is inmiddels vastgesteld.

Het actualiseren van de nota reserves en voorzieningen wordt in het eerste kwartaal van 2025 opgepakt waarna deze begin mei op route kan gaan voor besluitvorming. De raad stelt de nota uiteindelijk vast (planning mei/juni).

Nr.	Verbetervoorstel	actoren	afstemming	planning
1.1	Opstellen financiële verordening	Mariska Derksen, teammanager FA	Auditcommissie, B&W	Jan-feb 2025 (actualisatie later?)
1.2	Actualiseren nota reserves en voorzieningen	Teammanager FA, Concerncontroller, mdw. FA	Auditcommissie, B&W	Mrt-juni 2025

4.2 Tussenrapportages 2025 aanpassen

Er zijn in de gehouden sessies meerdere suggesties gedaan voor het al in 2025 aanpassen van de Voor- en Najaarsrapportage. Dit betreft in de eerste plaats het niet langer meerjarig rapporteren in deze rapportages. Het betreft immers uitvoeringsrapportages voor het lopende jaar. Daarnaast interfereren mutaties uit de eerdere Najaarsrapportage 2024 met de mutaties zoals opgenomen in de Themabegroting 2025, hetgeen verwarrend is en onnodig. Het College heeft bij het vaststellen van de P&C-planning 2025 feitelijk al ingestemd met het uitgangspunt om de Voor- en Najaarsrapportage alleen betrekking te laten hebben op het uitvoeringsjaar. Dit vraagt nog wel wat voor hoe we met de Themabegroting 2026 willen omgaan. Het moet dan wel mogelijk blijven om nog noodzakelijke of meer technische of autonome mutaties die zich later voordoen mee te nemen na de Perspectiefnota 2026.

Daarnaast wordt er gekeken naar de mogelijkheden om de rapportages in te dikken zonder dat de informatievoorziening daardoor minder wordt. Op dit moment zijn de rapportages qua omvang (te) uitgebreid hetgeen de vraag oproept of alles ook wel gelezen wordt n de kernboodschap helder is.

Vanuit de Auditcommissie is aangegeven dat er minder behoefte is aan de Voorjaarsrapportage dan aan de Najaarsrapportage. Dat biedt mogelijkheden om met name bij het opstellen van de Voorjaarsrapportage te bezien in hoeverre er vereenvoudigingen en reductie in omvang mogelijk is door niet meer alle activiteiten (onder wat hebben we gedaan) op te nemen valt via een stoplichtenmodel maar bijvoorbeeld alleen te rapporteren op de (ook positieve) afwijkingen. Dus meer werken in de richting van een afwijkingenrapportage. De mogelijkheid wordt ook verkend om op een hoger abstractieniveau dan individuele activiteiten te rapporteren. De financiële verordening verzet zich hier niet tegen.

Ook voor de Najaarsrapportage 2025 wordt bekeken of een dergelijke beperking in omvang en rapportage op meer de afwijkingen mogelijk is. De Najaarsrapportage is wel een rapportage waarin meer kan worden gemeld over de voortgang en wensen tot bijsturing dan de Voorjaarsrapportage. Toch zou het ook hier mogelijk moeten zijn om na te gaan in hoeverre deze rapportage informatiever kan en meer gericht op het gewenste sturingsniveau vanuit de raad.

Een andere suggestie die verder zal worden verkend is om de Decemberbrief 2025 niet uit te brengen maar de noodzakelijke overhevelingen e.d. mee te nemen in de Najaarsrapportage. Daarbij zal onderzocht worden of de Najaarsrapportage bijvoorbeeld een tot twee weken later aangeleverd kan worden bij de Griffie. De commissievergadering is op 6 november dus dat zou moeten kunnen als de stukken niet in definitieve vorm bij de agendacommissie hoeven te worden geagendeerd. In algemene zin is het goed om met elkaar te bespreken of de reguliere P&C-producten in de agendacommissie moeten worden behandeld.

Dit geeft de organisatie een tot twee weken extra om de extra benodigde informatie, die normaliter in de Decemberbrief mee gaat, te verwerken in de Najaarsrapportage.

Planning en inzet

De bedoeling is om de verbeter suggesties mee te nemen bij het opstellen van de Voor- en Najaarsrapportage voor 2025. Waarbij het bij het opstellen van de Voorjaarsrapportage wel handig is om op hoofdlijn met elkaar duidelijk te hebben wat de aard van de verantwoording wordt in beide rapportages (dus ook al voor de Najaarsrapportage). Dat betekent de volgende twee trajecten.

Nr.	Verbeter voorstel	actoren	afstemming	planning
1.3	Verbeter voorstellen Voorjaarsrapportage uitwerken	Strategisch FA, mdw. FA, Concerncontrol	B&W	Mrt – mei 2025
1.4	Verbeter voorstellen Najaarsrapportage/Decemberbrief uitwerken	Strategisch FA, mdw. FA, Concerncontrol	Auditcommissie, B&W	Mrt – eind juli 2025

5. Verbetervoorstellen op de (middel)lange termijn

Voor de verbetervoorstellen op de (middel)lange termijn kan ook weer een onderscheid gemaakt worden in voorstellen die mee kunnen lopen in de P&C-cyclus voor 2026 en voorstellen die pas hun beslag zullen krijgen in de P&C-cyclus van 2027 na de gemeenteraadsverkiezingen in het voorjaar van 2026. Daarbij moet worden aangetekend dat voorstellen die we in de P&C-cyclus 2026 (vanaf de Themabegroting) willen doorvoeren we nog dit jaar moeten opstellen. Dat wordt in de overall planning duidelijk. De volgende trajecten zijn meegenomen en worden kort toegelicht.

Nr.	Voorstel aanpassing en/of verbetering	Verantwoordelijk	Datum gereed
2.1	Nieuwe beleidsproducten voor Themabegroting 2026 opstellen	Projectleider/teammanager Financiën	Eind juli 2025
2.2	SMART maken en verminderen aantal doelstellingen en activiteiten	Projectleider/Teammanager Financiën	Eind juli 2025
2.3	Opzet Themabegroting inzichtelijker maken	Teammanager Financiën	Medio aug. 2025
2.4	Opzet en toepassing Perspectiefnota 2027	Teammanager Financiën	Eind dec. 2025
2.5	Onderzoeken haalbaarheid Halfjaarsrapportage	Teammanager Financiën	Eind dec. 2025
2.6	Voorstel uitgebreidere thema-indeling begroting	Projectleider/Teammanager Financiën	Eind feb. 2026

5.1 Aanpassingen aan Themabegroting 2026

Voor veel inhoudelijke veranderingen aan de P&C-producten geldt: begin ermee in de begroting, want dat is de basis voor het verdere verloop van de verantwoording hierover. Dit betekent dat we een aantal verbeteringen die de revue gepasseerd zijn in de diverse sessies in de Themabegroting 2026 willen laten landen. Dit betekent wel dat we hiermee uiterlijk eind juli gereed zijn zodat dit kan worden meegenomen in de nieuwe Themabegroting 2026. Voor zover dit niet in zijn geheel lukt kunnen er eerste slagen worden gemaakt die het jaar erop – als we ook met een andere thema indeling willen komen – worden afgerond.

De wens is vaker geuit om binnen de thema's **over te stappen op een verantwoordingsniveau op beleidsproducten** dat beter aansluit bij de wijze waarop er feitelijk binnen de gemeente wordt gewerkt gestuurd. Dit niveau – dat we voorlopig even beleidsproductniveau noemen – past beter dan de taakvelden waar we nu van uit gaan. Dat laat onverlet dat we ons als gemeente altijd op taakvelden moeten blijven verantwoorden om zo de vergelijking tussen gemeenten mogelijk te maken. Dit is een wettelijke verplichting. De verantwoording op taakvelden vindt dan in de bijlagen van de begroting en jaarrekening plaats.

We zijn de komende maanden ook bezig met het inrichten van ons nieuwe financiële systeem Unit4ERPx dat vanaf 1 januari 2026 in gebruik genomen gaat worden. Een set van nieuwe beleidsproducten kan dan ook gelijk mee worden genomen in de inrichting hiervan.

We nemen in dit traject nog geen voorstel mee voor een nieuwe indeling in thema's, aangezien dat vanaf de Themabegroting 2027 pas kan worden geïmplementeerd. Wel is het verstandig om de beleidsproducten zo te kiezen dat inpassing in meer thema's mogelijk is.

Tegelijkertijd en in het verlengde hiervan willen we toe naar **minder (en SMARTere) doelstellingen en activiteiten binnen de thema's**. De Themabegroting wordt zo overzichtelijker en sluit daarmee als we dat goed doen beter aan op het niveau waarop

de raad zijn kaderstellende en toetsende taken kan uitvoeren. Onderzocht dient hierbij te worden in hoeverre de activiteiten gerelateerd kunnen worden aan de nieuwe set van beleidsproducten die we willen opstellen. Het bijkomend voordeel hiervan zal tegelijk zijn dat het geld beter kan worden gekoppeld aan de inhoud. Immers aan de beleidsproducten wordt budget toegekend en als we hieraan activiteiten een op een kunnen koppelen is de relatie tussen inhoud en geld makkelijker te leggen.

Om de relatie tussen het thema (met doelen op strategisch niveau), de beleidsproducten (tactisch niveau) en de activiteiten (operationeel niveau) te kunnen leggen is een grafische doelenboom per thema wellicht een idee. Op deze wijze is de relatie tussen de strategische doelen van de thema's en uiteindelijk de doelen en activiteiten direct zichtbaar. De vraag is ook opportuun of we verder willen met de matrixstructuur waarin we zowel op thema's als programma's begroten en verantwoorden. Dit onderwerp kan ook worden meegenomen bij het opnieuw definiëren van meerdere thema's in de begroting 2027.

Tot slot wordt er in dit traject gekeken naar de mogelijkheden voor **een strakkere en inzichtelijkere opzet van de Themabegroting** incl. de opzet van de financiële tabellen. Zeker in relatie tot een nieuwe structuur van de doelen naar activiteiten liggen hier diverse mogelijkheden.

Planning en inzet

Het definiëren van een nieuwe set van beleidsproducten en het SMARTer maken van de doelstellingen en activiteiten zal in nauwe samenspraak met de domeinen, ketens, de Concerndirectie en het College moeten gebeuren. Vanuit het team Financiën zijn de strategisch adviseurs beschikbaar om dit binnen hun domein en de ketens af te stemmen. Het ligt voor de hand om een startbijeenkomst te beleggen met vertegenwoordigers vanuit de ketens en domeinen om de opdrachtomschrijving en mogelijkheden met elkaar af te stemmen en het proces. Vanuit het team Financiën wordt hiertoe een aantal mogelijke inrichtingsscenario's ingebracht mede op basis van benchmark aantal vergelijkbare gemeenten. Daarbij wordt ook gekeken of de huidige onderwerpen binnen de thema's zich hiervoor lenen. Het ligt voor de hand de eerste twee onderdelen van dit traject in ieder geval als een project aan te vliegen, met projectleider en leden.

Nr.	Verbetervoorstel	actoren	afstemming	planning
2.1	Nieuwe beleidsproducten voor Themabegroting 2026 opstellen	Projectleider, Vertegenwoordigers domeinen en ketens, Financiën, Concercontrol.	Auditcommissie, B&W	Mei – eind juli 2025
2.2	SMART maken en verminderen aantal doelstellingen en activiteiten	Projectleider, Vertegenwoordigers domeinen en ketens, Financiën, Concercontrol.	Auditcommissie, B&W	Mei – eind juli 2025
2.3	Opzet Themabegroting inzichtelijker maken	Teammanager Financiën, strategisch financieel adviseurs	Auditcommissie, B&W	Juni – medio augustus 2025

5.2 Meer kaderstellend maken van Perspectiefnota 2027

Het zwaartepunt van de besluitvorming voor het komende jaar t+1 ligt nu bij de Perspectiefnota, die op dit moment wellicht nog weinig perspectief biedt en (te) weinig kaderstellend is. Verder bestaat de afspraak dat er daarna geen majeure voorstellen meer mogen worden meegenomen in de begroting waardoor het moment waarop er feitelijk over het komende jaar besloten wordt erg vroeg in het jaar is, zonder dat dan er

al een voldoende helder beeld is over de definitieve budgettaire kaders. Een heroverweging van het gebruik van de Perspectiefnota ligt daarom voor de hand in relatie tot de daaropvolgende Themabegroting.

Binnen dit traject wordt er gekeken naar de wijze waarop de Perspectiefnota (of Kadernota zoals deze ook vaak heet) de gemeente helpt bij het op een juiste wijze alloceren van budgettaire middelen voor het komende jaar of dat dit niet op een abstractere wijze kan waarbij over de hoofdlijnen van inzet bij de Perspectiefnota wordt besloten waarbij de verdere uitwerking in de Themabegroting terug komt voorzien van actualisatie budgettair kader. De verwerking van met name de Meicirculaire kan in dat geval mee in de besluitvorming bij de begroting.

Dit jaar is er voor het eerst al een integraal besluitvormingsmoment begin juli geagendeerd om na de behandeling van de Perspectiefnota in de Raad de besluitvorming over de budgettaire voorstellen zoals die verwerkt worden in de begroting te faciliteren. Daarbij kan (wellicht) ook al uitgegaan worden van een geactualiseerd kader op basis van de meicirculaire.

Het is goed om ook te bezien wat de doelstelling van Kadernota/Perspectiefnota is in de BV Nederland en hoe verschillende gemeenten (maar ook rijk) hiermee omgaan en te bezien of deze inzichten ook voor de gemeente Heerenveen waardevol kunnen zijn.

Planning en inzet

Dit traject kan grotendeels vanuit het team Financiën worden getrokken. Het betekent dat er eerst goed gekeken wordt naar de gesuggereerde mogelijkheden om de Perspectiefnota meer op hoofdlijnen in te richten en het zwaartepunt van de besluitvorming over de concrete budgettaire voorstellen voor het jaar t+1 naar vlak voor het zomerreces te verhuizen. Dit gaat wat ruimte geven in de maanden maart t/m mei waarin ook al de jaarverantwoording en de Voorjaarsrapportage worden opgesteld.

Om nog ruim op tijd te kunnen besluiten hierover willen we dit voorstel voor het einde van het jaar gereed hebben zodat dit ook in de P&C-planning kan worden verwerkt.

Nr.	Verbetervoorstel	actoren	afstemming	planning
2.4	Opzet en toepassing Perspectiefnota 2027	Teammanager FA, medewerkers FA Concerncontrol	Auditcommissie, B&W	Okt. 2025 – Dec. 2025

5.3 Introductie Halfjaarsrapportage i.c.m. Decemberbrief

Een voorstel dat echt zal gaan helpen in het minder druk maken van de P&C-cyclus is het nog maar één keer per jaar inhoudelijk rapporteren over de voortgang op de Themabegroting op een moment dat bijsturen door College en raad nog goed mogelijk is. Al eerder is opgemerkt dat de Voorjaarsrapportage eigenlijk te vroeg komt hiervoor en dat de Najaarsrapportage met een behandeling in november weer rijkelijk laat komt.

Meerdere overheidsorganisaties en gemeenten beperken zich tot een Halfjaarsrapportage om over de inhoudelijke voortgang te rapporteren. In dit traject gaan we na of dit voor de gemeente Heerenveen ook een goede oplossing zou kunnen zijn. Aandachtspunten hierbij zijn de planning omdat het opstellen van een Halfjaarsrapportage voor een deel midden in het zomerreces moet gebeuren en de doorlooptijd binnen de organisatie daardoor wat langer is. De bestuurlijke besluitvorming is daardoor pas mogelijk in september. Het zou daardoor wel mogelijk moeten zijn om de Halfjaarsrapportage in

oktober in de Raad te laten behandelen. Deze komt dan eerder en niet tegelijkertijd met de Themabegroting.

In een dergelijk scenario is het wel weer handig om een (financiële) Decemberbrief uit te brengen om daarmee nog de begroting te kunnen actualiseren voordat het traject van de jaarverantwoording wordt opgestart. De bekende overhevelingen naar volgend jaar en verrekeningen met de reserves kunnen dan worden meegenomen. In de Decemberbrief wordt geen inhoudelijke voortgang gemeld.

Planning en inzet

Dit traject kan grotendeels vanuit het team Financiën worden getrokken. Het betekent dat er eerst goed gekeken wordt naar de gesuggereerde mogelijkheden om een Halfjaarsrapportage uit te brengen en wat dit betekent voor de planning en de doorlooptijd. Dit voorstel zal de P&C-cyclus minder druk maken. Zeker in combinatie voor eerder geformuleerde voorstellen om minder doelen en activiteiten te formuleren en meer inhoudelijk te gaan verantwoorden op afwijkingen in de voortgangsrapportages. De uitdaging zit hem in het goed inplannen in de zomerperiode. Daarnaast zal dit voorstel ook goed vooraf moeten worden afgestemd met de Auditcommissie voor de politieke haalbaarheid hiervan.

Omdat dit voorstel ook de P&C-planning voor 2026 raakt zal het concrete voorstel aan het inde van dit jaar gereed moeten zijn om de planning voor 2026 te kunnen opstellen en afstemmen.

Nr.	Verbetervoorstel	actoren	afstemming	planning
2.5	Onderzoeken haalbaarheid Halfjaarsrapportage	Teammanager FA, medewerkers FA Concerncontrol	Auditcommissie, B&W	Okt. 2025 – Dec. 2025

5.3 Voorstel voorbereiden voor uitgebreidere thema indeling begroting 2027 t.b.v. coalitieonderhandelingen

Uit de evaluatierondes is duidelijk gebleken dat de Themabegroting een te klein aantal thema's bevat voor de raad om op te kunnen sturen en om haar kaderstellende en controlerende taak goed te kunnen uitvoeren. De wens is daarom geuit om het aantal thema's uit te breiden op een dusdanige wijze dat de raad maximaal gefaciliteerd wordt in haar taken en verantwoordelijkheden. Omdat het vaststellen van de thema's over het algemeen gekoppeld is aan een raadsperiode is een wijziging hierin iets wat meegenomen dient te worden in de onderhandelingen over het vormen van een nieuw College na de verkiezingen. De eerstvolgende gemeenteraadsverkiezingen staan gepland op 18 maart 2026. Op dat moment zal er dus een afgestemd voorstel gereed moeten liggen om mee te geven aan de onderhandelaars.

Dit traject is belangrijk omdat dit bepalend is voor de wijze waarop vanaf 2027 de komende vier jaar er zal worden gestuurd vanuit de raad. Daarnaast biedt een logischer indeling in thema's ook de mogelijkheid om de portefeuillevverdeling binnen het College meer hieraan te koppelen. Op dit ogenblik is de portefeuillevverdeling binnen het College in relatie tot het beperkte aantal thema's een lastige.

Om te komen tot een afgewogen indeling in thema's is het aan de ene kant van belang om onderzoek te doen naar hoe andere gemeenten hier gemiddeld mee omgaan. In algemene zin ligt het aantal programma's (thema's in Heerenveen) dat gemeenten

kennen zo tussen de 8 en 12. In principe is het de bedoeling om voor de binnen de gemeente te onderscheiden beleidsvelden een programma te hebben (BBV).

Aan de andere kant is het van belang welke beleidsvelden de gemeente Heerenveen kan onderscheiden die van belang zijn en die een logische verzameling van activiteiten behelzen. Hiervoor is het van belang om met diverse beleidsmedewerkers uit de domeinen en ketens te verkennen waarop we binnen de gemeente Heerenveen (willen) sturen en de uitkomsten hiervan te bespreken met vertegenwoordigers vanuit de raadsfracties (via Auditcommissie bijvoorbeeld). Het plannen van een aantal sessies hiervoor die goed voorbereid worden lijkt opportuun.

Het uiteindelijke resultaat is een voorstel waarin de beleidsprogramma's (of thema's) staan die vanaf de Themabegroting in de nieuwe raadsperiode staan benoemd en toegelicht en waarin ook de beleidsproducten (en taakvelden, is verplichting uit BBV) zijn toebedeeld aan deze nieuwe indeling. Waar dat nodig is kunnen er beleidsproducten worden toegevoegd, geschrapt of gewijzigd.

Planning en inzet

Het lijkt verstandig dit traject ook onder een projectleider te brengen met projectdeelnemers uit diverse geledingen. Het lijkt vanwege de samenhang logisch om hiervoor dezelfde projectleider en deelnemers in te zetten als voor de trajecten 2.1 en 2.2 waarin we nieuwe beleidsproducten willen opstellen en de doelen en activiteiten meer SMART willen maken en qua aantal verminderen. Deze trajecten kunnen dan min of meer opeenvolgend worden doorlopen waarbij de samenhang kan worden bewaakt. Het is natuurlijk ook goed om bij de uitvoering van de trajecten 2.1 en 2.2 dit vraagstuk al op hoofdlijnen mee te nemen zodat er zo min mogelijk wijzigingen in de beleidsproducten straks nodig zijn.

Het voorstel zal eind februari gereed en politiek afgestemd moeten zijn om succesvol te kunnen worden overgedragen aan de onderhandelaars.

Nr.	Verbeteraanbeveling	Actoren	afstemming	planning
2.6	Voorstel uitgebreidere thema-indeling begroting	Projectleider, Vertegenwoordigers domeinen en ketens, Financiën, Concerncontrol.	Auditcommissie, B&W	Sept. 2025 – eind feb. 2026

6. Planning met mijlpalen

In de voorgaande hoofdstukken 4 en 5 zijn de trajecten geschetst die we willen gaan uitvoeren om te verkennen of en welke verbeteringen en vereenvoudigingen er mogelijk zijn inzake de optimalisatie van de P&C-cyclus voor de korte en de (middel)langere termijn. In dit hoofdstuk wordt de samenvattende planning gepresenteerd zodat de onderlinge afhankelijkheden tussen de trajecten zichtbaar worden. Wat duidelijk wordt is dat we ook voor het doorvoeren van aanpassingen voor 2026 en latere jaren het meeste werk al dit jaar verzet moet worden. Dit interfereert met de reguliere werkzaamheden en binnen Financiën met het project Nieuw financieel informatiesysteem (NFIS).

Nr	Omschrijving traject	1 ^e kw 2025	2 ^e kw 2025	3 ^e kw 2025	4 ^e kw 2025	1 ^e kw 2026
1.1	Financiële verordening aanpassen	█*				
1.2	Actualiseren nota reserves en voorzieningen	█*	█*			
1.3	Verbetervoorstellen Voorjaarsrapportage uitwerken		█▲			
1.4	Verbetervoorstellen Najaarsrapportage/Decemberbrief uitwerken		█	█*		
2.1	Nieuwe beleidsproducten voor Themabegroting 2026 opstellen		█	█*		
2.2	SMART maken en verminderen aantal doelstellingen en activiteiten		█	█▲		
2.3	Opzet Themabegroting inzichtelijker maken		█	█▲		
2.4	Opzet en toepassing Perspectiefnota 2027				█*	
2.5	Onderzoeken haalbaarheid Halfjaarsrapportage				█*	
2.6	Voorstel uitgebreidere thema-indeling begroting				█	█▲

✦ = behandeling raad waar noodzakelijk

▲ = behandeling College

In bovenstaande planning is de doorlooptijd van de trajecten opgenomen en waar nodig de finale besluitvorming door College of raad. Waar er geen finale besluitvorming raad is opgenomen is uitgegaan van nauwe afstemming in voortraject met de Auditcommissie in rol van klankbord.