

Nota van uitgangspunten 2023

De Planning&Control-cyclus nader toegelicht

Gemeente Zeewolde

Inhoudsopgave

1. Inleiding	3
2. De Planning&Control-cyclus op hoofdlijnen	4
2.1 De gemeenteraad stelt kaders en controleert.....	4
2.2 Producten in de Planning&Control-cyclus	4
2.2.1 Jaarstukken 2022	5
2.2.2 Voorjaarsnota 2023	5
2.2.3 Zomernota 2023	6
2.2.4 Programmabegroting 2024-2027	6
2.2.5 3 ^e kwartaalrapportage 2023	6
2.3 De 3-W vragen	6
2.4 Begrotingswijzigingen	7
2.5 Rapportagegrenzen	7
3. Bestanddelen voor de opbouw van de begroting	8
3.1 Kerngegevens woningen, inwoners en bedrijventerreinen	8
3.2 Loonontwikkelingen.....	8
3.3 Prijsontwikkeling	8
3.4 Inflatiepercentage gesubsidieerde instellingen.....	8
3.5 Inflatiepercentage Belastingen	9
3.6 Rentepercentages	9
3.7 Stelpost Onvoorzien in de begroting	10
3.8 Nieuw beleid met structurele effecten.....	10
3.9 Investerings	10

1. Inleiding

De Planning&Control-cyclus omvat alle activiteiten die betrekking hebben op het proces van begroting tot en met jaarstukken. Belangrijk aspect in de Planning&Control-cyclus is het budgetrecht van de gemeenteraad. De producten van de cyclus vormen voor de raad de input voor het uitoefenen van het budgetrecht.

De vaststelling van de Nota van uitgangspunten 2023 is de start van de Planning&Control-cyclus 2023. Het doel van deze nota is om op hoofdlijnen het proces weer te geven waarmee de in 2023 op en vast te stellen financiële producten tot stand gaan komen.

Het gaat om de volgende producten:

- Jaarstukken 2022
- Voorjaarsnota 2023
- Zomernota 2023
- Programmabegroting 2024-2027
- 3^e kwartaalrapportage 2023

In deze nota wordt nader ingegaan op de verschillende manieren en momenten van de kaderstellende en de controlerende rol van de gemeenteraad binnen de Planning&Control-cyclus.

Momenteel spelen er diverse andere ontwikkelingen die spelen op mondiaal en landelijk niveau die op één of andere manier effect (kunnen) hebben voor onze gemeente of gemeentelijke organisatie. Denk hierbij aan:

- Huisvesting van statushouders
- Opvang van asielzoekers
- Situatie rondom stikstof
- Energiearmoede
- Woningnood
- Energietransitie / klimaat

Indien relevant zal in 2023 in de Planning&Control producten aandacht aan deze onderwerpen worden gegeven.

2. De Planning&Control-cyclus op hoofdlijnen

2.1 De gemeenteraad stelt kaders en controleert

De gemeenteraad heeft een kaderstellende en controlerende rol en geeft met de nota van uitgangspunten vooraf sturing aan de inrichting en totstandkoming van de producten in de Planning&Control-cyclus. In de nota van uitgangspunten is daarnaast verwoord hoe en wanneer de controlerende rol ingevuld kan worden.

Vanuit het wettelijk kader Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) zijn er criteria benoemd waaraan de financiële informatie dient te voldoen:

- Transparantie
- Toerekenen
- Voorzichtigheid
- Rechtmatigheid
- Getrouw beeld

In de Planning&Control-producten wordt invulling gegeven aan deze criteria.

Belangrijk voor het goed functioneren van de Planning&Control- cyclus is het gegeven dat bepaalde ontwikkelingen in meerdere producten (moeten) terugkomen.

- De begroting is het beleidsmatige en het financiële kader. De jaarstukken zijn het “spiegelbeeld” van de begroting en dit boekwerk volgt hiermee de begroting.
- Als tegenhanger hiervan worden ontwikkelingen en (structurele) effecten die vanuit de jaarrekening zichtbaar zijn, verwerkt in de eerstvolgende begroting.
- Financiële ontwikkelingen gedurende het jaar worden in een tussentijdse rapportage opgenomen en landen budgettair ook in de jaarstukken. Zijn het structurele wijzigingen dan worden deze vervolgens meegenomen in de (eerstvolgende) begroting.

2.2 Producten in de Planning&Control-cyclus

Raad	Product
Juni	Jaarstukken 2022
Juni	Voorjaarsnota 2023
September	Zomernota 2023
November	Programmabegroting 2024-2027
December	3 ^e kwartaalrapportage 2023

2.2.1 Jaarstukken 2022

De jaarstukken zijn het spiegelbeeld van de begroting. Beleidsmatig wordt er terug gekeken naar de afgesproken en behaalde resultaten in dat rapportagejaar (op basis van het collegeprogramma/de uitvoeringsagenda).

Cijfermatig wordt de begroting (na wijziging) afgezet tegen de werkelijkheid in dat rapportagejaar. Op de jaarstukken vindt een wettelijke accountantscontrole plaats, uitmondend in een controleverklaring en accountantsverslag voor de gemeenteraad.

Tot en met het boekjaar 2022 geeft de controlerend extern accountant een oordeel over de getrouwheid van de jaarrekening en een oordeel over de rechtmatigheid van de baten en lasten zoals opgenomen in de gemeentelijke jaarrekening.

Inmiddels is duidelijk dat met ingang van boekjaar 2023 elke gemeente zelf een rechtmatigheidsverantwoording moet opnemen in de jaarrekening. In deze verantwoording worden ook de niet rechtmatige posten boven een ondergrens vermeld. Vervolgens beschrijft het college in de bedrijfsvoeringsparagraaf hoe zij deze onrechtmatigheden in de toekomst wil voorkomen. De controlerend extern accountant toetst dan of de rechtmatigheidsverantwoording van het college (dus ook het overzicht van onrechtmatigheden) juist en volledig is. Het is (en was eigenlijk altijd al) de verantwoordelijkheid van het college om aan te tonen dat zij rechtmatig heeft geopereerd. Het verschil met vorige jaren zit er met name in dat het college meer systematisch onderzoek moet doen op het rechtmatigheidsaspect en dat de “bewering” dat rechtmatig gehandeld is, nog beter moet worden gestaafd door vastleggingen. Om hier concreet invulling aan te geven is er in 2022 samen met de collega's in EHZM-verband een invoeringstraject gestart waarin betrokkenen zullen worden meegenomen.

2.2.2 Voorjaarsnota 2023

In de voorjaarsnota wordt het vastgestelde beleid met de daarbij horende financiële middelen vanuit de laatst vastgestelde/gewijzigde begroting geactualiseerd. Tevens vindt een actualisatie van het collegeprogramma/de uitvoeringsagenda plaats. Daarnaast is het Meerjareninvesteringsplan een onderdeel van de voorjaarsnota.

Om de gemeenteraad te faciliteren in zijn kaderstellende en controlerende taak zijn de voorjaarsnota en algemene beschouwingen aan elkaar gekoppeld in dezelfde raadsvergadering. Via de algemene beschouwingen geeft de gemeenteraad beleidsinhoudelijk richting aan de opstelling van de programmabegroting van het volgende jaar.

2.2.3 Zomernota 2023

De zomernota is beperkt van omvang en wordt (primair) benut voor relevante financiële bijstellingen van het lopende begrotingsjaar. Eventuele meerjarige effecten worden tevens in de begroting verwerkt.

2.2.4 Programmabegroting 2024-2027

De Programmabegroting 2024-2027 wordt opgesteld op basis van de bestaande programma-indeling en heeft als basis het Coalitieakkoord 2022-2026. Rekening wordt gehouden met toegestane/vastgestelde percentages voor loon- en prijsstijgingen en niet-beïnvloedbare (autonome) ontwikkelingen. De effecten hiervan worden door middel van een analyse/toelichting inzichtelijk gemaakt.

2.2.5 3^e kwartaalrapportage 2023

De 3^e kwartaalrapportage is met name gericht op ontwikkelingen in het lopende begrotingsjaar na de zomernota, beoordeling van concernstelposten, open einde regelingen en alle overige (bestuurlijk) relevante actualiteiten. De 3^e kwartaalrapportage heeft een uitgebreider karakter dan de zomernota. Met de 3^e kwartaalrapportage wordt er een eerste stap gezet in de voorbereidingen van de jaarstukken. In de 3^e kwartaalrapportage wordt een update van het collegeprogramma/de uitvoeringsagenda opgenomen.

2.3 De 3-W vragen

Het BBV stelt dat het beleidsmatige programmadeel in de begroting en jaarstukken wordt opgebouwd met behulp van de zogenoemde 3-W vragen:

	Begroting	Jaarstukken
Wat willen we bereiken	X	
Wat gaan we er voor doen	X	
Wat mag het kosten	X	
Wat hebben we bereikt		X
Wat hebben we er voor gedaan		X
Wat heeft het gekost		X

Het coalitieakkoord met bijhorende collegeprogramma/uitvoeringsagenda vormt de basis van de 3-W vragen. De inhoud daarvan komt terug in de programmabegroting (vooruitkijkend) en jaarstukken (rapporterend). Over de voortgang van de realisatie van het collegeprogramma/de uitvoeringsagenda wordt tweemaal per jaar gerapporteerd via de voorjaarsnota en de 3^e kwartaalrapportage.

2.4 Begrotingswijzigingen

Begrotingswijzigingen zijn een belangrijk onderdeel binnen de Planning&Control-cyclus, aangezien deze wijzigingen de formalisatie zijn van besluitvorming. Tevens wordt hier het inzicht in de beschikbare middelen vergroot door verwerking van deze besluiten.

Begrotingswijzigingen kunnen op verschillende manieren plaatsvinden:

- Begrotingswijzigingen bij afzonderlijke besluiten door de gemeenteraad. Denk hierbij aan het vaststellen van verordeningen en beheerplannen. De financiële consequenties worden direct bij het raadsbesluit vastgesteld.
- Maandelijkse begrotingswijzigingen tijdens raadsvergaderingen. Veelal hebben deze wijzigingen het karakter van technische wijzigingen met een budgetneutraal karakter, passend binnen de bestaande begroting.
- Begrotingswijzigingen als gevolg van tussentijdse rapportages. Dit betreft dan wijzigingen naar aanleiding van de zomernota en de 3^e kwartaalrapportage.

2.5 Rapportagegrenzen

In de komende Planning&Control-cyclus worden de volgende rapportagegrenzen gehanteerd:

	Taakveld-niveau	Taakveld-niveau	Programma-niveau	Programma-niveau
	<i>Lasten</i>	<i>Baten</i>	<i>Lasten</i>	<i>Baten</i>
Begroting	≥ 25.000	≥ 25.000	≥ 50.000	≥ 50.000
Jaarstukken	≥ 25.000	≥ 25.000	≥ 50.000	≥ 50.000
Voorjaarsnota	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Zomernota	Waar relevant	Waar relevant	Waar relevant	Waar relevant
Derde kwartaalrapportage	≥ 25.000	≥ 25.000	≥ 50.000	≥ 50.000

In de tabel staat kort weergegeven welke afwijkingen in welke documenten worden toegelicht. Dit betekent concreet dat er een toelichting vereist is bij afwijkingen (positief of negatief) die de bovenstaande rapportagegrenzen overschrijden.

3. Bestanddelen voor de opbouw van de begroting

3.1 Kerngegevens woningen, inwoners en bedrijventerreinen

Voor het opstellen van de begroting is een aantal uitgangspunten nodig. Zo is voor de jaren vanaf 2024 een inschatting nodig van het aantal WOZ-objecten (woningen en niet-woningen), inwoners en percentages voor inflatie en loonstijging. In de volgende alinea's worden de uitgangspunten weergegeven. Bij de Voorjaarsnota 2023 worden de definitieve gegevens en percentages bepaald waarmee de Programmabegroting 2024-2027 wordt opgesteld. De effecten op het aspect woningbouw volgend uit het Coalitieprogramma 2022-2026 worden verwerkt in de Voorjaarsnota 2023.

3.2 Loonontwikkelingen

In de begroting van Zeewolde worden de salariskosten geraamd in constante prijzen. Dit betekent dat in de salarisramingen voor het komende begrotingsjaar geen rekening wordt gehouden met nieuwe CAO-ontwikkelingen en overige wijzigingen zoals sociale lasten. De gevolgen van deze ontwikkelingen worden geraamd op een stelpost Loonmutaties.

Als uitgangspunt voor de stelpost Loonmutaties wordt aangesloten bij de berekeningsmethode in de kadernota van Meerinzicht, maar er blijft eigen ruimte om beargumenteerd hiervan af te wijken. Gehanteerd wordt de "loonvoet sector overheid". Dit is de gemiddelde loonvoetontwikkeling in de sector overheid (per fulltime equivalent).

3.3 Prijsontwikkeling

Als uitgangspunt voor de stelpost Prijsmutaties (inflatie) wordt aangesloten bij de berekeningsmethode in de kadernota van Meerinzicht, maar er blijft eigen ruimte om beargumenteerd hiervan af te wijken.

Gehanteerd wordt de "prijs intermediair verbruik van de overheid". Dit is de gemiddelde prijsmutatie van de lopende aankopen van goederen en diensten (bijvoorbeeld kosten van energie, huisvesting, kantoorartikelen, uitzendkrachten) door de overheid.

3.4 Inflatiepercentage gesubsidieerde instellingen

Op 7 januari 2020 heeft het college een besluit genomen over het wijzigen van de wijze van indexeren van subsidiebudgetten vanaf 2021. De reden hiervan was dat het hanteren van één percentage voor alle gesubsidieerde instellingen tot een scheve verhouding leidde.

De nieuwe uitgangspunten zijn als volgt:

- Voor de compensatie van loon- en prijsstijging van enig jaar wordt aangesloten bij de verwachte Prijsindexen CPB CEP beloning werknemers en/of netto materieel (imoc) zoals die voor het betreffende jaar -1 zijn opgenomen in de Meicirculaire betreffende jaar -2 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken c.a.
- Voor organisaties met personeel en waarvoor cao's leidend zijn bij de salariering wordt een combinatie-index toegepast met een vaste loon-prijsverhouding van 75% verwachte Prijs overheidsconsumptie, beloning werknemers en 25% verwachte Prijs overheidsconsumptie, netto materieel (imoc) zoals opgenomen in de Meicirculaire betreffende jaar -2 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken c.a.
- Voor vrijwilligersorganisaties zonder personeel wordt de indexering gebaseerd op de verwachte Prijs overheidsconsumptie, netto materieel (imoc) zoals opgenomen in de Meicirculaire betreffende jaar -2 van het Ministerie van Binnenlandse Zaken c.a.

Gemeenten hebben in 2022 extra middelen ontvangen voor hogere kosten in de (jeugd)zorg. In 2022 zijn van enkele subsidiepartijen die werkzaam zijn in de (jeugd)zorg aanvullende subsidieaanvragen ontvangen voor de compensatie van de stijgende loonkosten. Deze aanvragen worden individueel beoordeeld, waarbij gekeken wordt of een aanvullende subsidie in overeenstemming is met het doel van de extra ontvangen middelen. De ontwikkelingen in 2023 op dit onderdeel zullen actief gevolgd worden.

3.5 Inflatiepercentage Belastingen

Voor de opbrengsten uit belastingen (onroerend zaakbelasting, toeristenbelasting, forensenbelasting, afvalstoffenheffing en rioolheffing) zal er bij de aanbidding van de belastingverordeningen eind 2023 rekening gehouden worden met de op dat moment bekende informatie van het CPB (Prijs nationale Bestedingen = PnB) en de Meicirculaire 2023.

3.6 Rentepercentages

Bij de opstelling van de begroting is het noodzakelijk om een aantal rentepercentages vast te stellen.

Bij het opstellen van de Programmabegroting 2024-2027 wordt met de volgende rentepercentages rekening gehouden:

- Kapitaalrente investeringen
- Uitzettingen overtollige liquiditeiten
- Aantrekken korte financiering (< 1 jaar)
- Aantrekken lange financiering (> 1 jaar)
- Rekenrente Grondbedrijf

Hierbij wordt rekening gehouden met historische en toekomstige ontwikkelingen op de geld- en kapitaalmarkt.

3.7 Stelpost Onvoorzien in de begroting

Door de hele cyclus heen gelden enkele uitgangspunten in relatie tot onvoorziene ontwikkelingen en het karakter van incidenteel en structureel. Hierbij worden er drie criteria gehanteerd waarmee gekeken wordt of een gebeurtenis al dan niet onvoorzien is.

Om van de stelpost gebruik te kunnen maken, moet er aan drie criteria voldaan worden:

- onvoorzien
- onvermijdbaar
- onuitstelbaar

Aan **alle 3 de criteria** moet worden voldaan en dat wordt onderbouwd in een apart collegebesluit. Wordt aan de criteria voldaan, dan kan er een beroep worden gedaan op de stelpost onvoorzien. Deze richtlijnen om in aanmerking te komen voor middelen uit deze stelpost gelden voor ieder moment in de Planning&Control-cyclus.

Binnen Zeewolde kennen wij een stelpost onvoorzien incidenteel en een stelpost onvoorzien structureel. Bij het bepalen of iets incidenteel of structureel is, wordt het BBV gevolgd. Grofmazig is sprake van incidenteel als het een effect van maximaal 3 jaar betreft en structureel als het een meerjarig effect betreft (> 3 jaar).

3.8 Nieuw beleid met structurele effecten

In maart 2011 is er door de gemeenteraad besloten om af te zien van een post nieuw beleid. Nieuwe initiatieven kunnen wel opgestart worden, waarbij geldt "oud voor nieuw". In het voorstel zal uitgewerkt moeten worden welke activiteit niet meer uitgevoerd zal worden met welke financiële middelen.

3.9 Investerings

Ten aanzien van de werkwijze voor de investeringen wordt verwezen naar de voorjaarsnota en de Nota Waarderen en afschrijven.

Bijzonderheid vervangingsinvesteringen

Bij jaarlijks terugkerende vervangingsinvesteringen (bijvoorbeeld inventaris sporthallen of speeltoestellen) wordt vanaf 2015 de niet-ingezette middelen van een jaarlaag niet meegenomen in de overloop van kredieten naar een volgend jaar. Immers: in het nieuwe jaar zijn er weer nieuwe middelen beschikbaar.

Slechts op basis van een apart collegebesluit kan een krediet doorgeschoven worden. Doel hiervan is het voorkomen van stapeling van gemeentelijke middelen en een betere afstemming met de vervangingsplannen.

Investerings uit beheerplannen

Een ontwikkeling die recentelijk financiële impact heeft gehad of wat de komende jaren in de gemeente Zeewolde impact zal hebben, is het activeren (afschrijving toekennen) van activiteiten uit beheerplannen. Het gaat hierbij om de lopende door de gemeenteraad vastgestelde beheerplannen riolering, openbare gebouwen, wegen, kunstwerken en verlichting.

In deze beheerplannen zijn de benodigde vervangingen opgenomen om de bovengenoemde onderwerpen in stand te houden. Delen hiervan moeten in lijn met de wetgeving van het BBV geactiveerd worden.

Om de effecten goed in de begroting te verwerken geldt het volgende:

- In het beheerplan wordt gesplitst aangegeven welke uitgaven in welke jaarlaag na verwachting gemaakt gaan worden (normaal onderhoud, groot onderhoud, vervangingsinvesteringen).
- Ook wordt per onderdeel de dekking aangegeven. Dit kan zijn een lopende exploitatie, een voorziening of een bestemmingsreserve.
- De gemeenteraad stelt het beheerplan vast. Daarmee dus ook het tijdschema van de investeringen.
- Deze investeringen gaan ook onderdeel uitmaken van het Meerjareninvesteringsplan bij de aanbidding van de voorjaarsnota. Deze zal opgebouwd worden uit de componenten nieuwe investeringen en vervangingsinvesteringen.
- In het jaar dat de investering tot uitvoer komt, zullen middels een collegebesluit de middelen (voor de dekking van de afschrijvingslasten) en het krediet vanuit het beheerplan beschikbaar worden gesteld. Hiervan wordt een begrotingswijziging gemaakt.