

Notitie Planning en Controlcyclus Hoogeveen 2021

Inleiding

In de Financiële verordening Hoogeveen 2021 is opgenomen dat de raad een Planning- en controlstatuut vaststelt. In dit statuut moet volgens de verordening ingegaan worden op:

- de algemene uitgangspunten voor de planning- en controlproducten
- de algemene uitgangspunten voor de planning- en controlprocessen
- een beschrijving van de functie en inrichting van de planning- en controlproducten.

Met het vaststellen van een aparte notitie benoemt de raad zijn wensen op dit gebied. Alle documenten die in dit document de revue passeren worden door de raad vastgesteld. Hieronder worden deze punten toegelicht.

Vanuit het rapport 'Hoogeveen in Control' (HIC) van januari 2020 zijn verschillende knelpunten aangegeven bij de uitvoering van de planning-en-controlcyclus (P&C-cyclus).

Hierna werd in het rapport 'Op weg naar een schone Lei' uit augustus 2020 verschillende aanbevelingen gedaan om de financiële functie van de gemeente Hoogeveen te verbeteren en te versterken. Het doel van deze aanbevelingen is om de financiële organisatie op orde te brengen en te houden. Ook om recht te doen aan het budgetrecht van de raad. De aanbevelingen zijn:

- > we herstellen de planning-en-controlcyclus als stuur- en leercyclus;
- > we herstellen de kaders voor begroten en verantwoorden;
- > we zetten de reeds ingezette koers om te komen tot betere en sneller beschikbare financiële informatie voort en onderzoeken mogelijkheden om die te versnellen.

Voor de raad (en het college) moeten de kader stellende en de controlerende functies worden aangescherpt en versterkt:

- voor de gemeenteraad betekent dit dat er afspraken gemaakt moeten worden over de momenten waarop de raad wordt geïnformeerd en over de inhoud van deze documenten (stuurinformatie),
- voor het college betekent dit onder afspraken moeten worden gemaakt over de momenten waarop er kan worden gestuurd in de financiële huishouding van de gemeente en dat de informatie over de financiële huishouding aan snelheid, continuïteit, volledigheid en betrouwbaarheid wint.

Om dit te kunnen realiseren is in de Financiële verordening 2021 die op 17 juni 2021 is vastgesteld bepaald dat het college eens in de 4 jaar een nieuwe notitie Planning en Control aan de raad aanbiedt.

In deze notitie Planning en Controlcyclus zijn de bovengenoemde afspraken vastgelegd. De notitie bevat onder meer bepalingen over de wijze van rapporteren, zowel de functie van de rapportages, wie vaststelt, het moment waarop, de inhoud en de planning.

Ontwikkeling cyclus.

Het ontwikkelen van een "nieuwe" Planning en Control cyclus is een permanent leerproces. Ervaringen in dat leerproces kunnen ertoe leiden dat eerdere planningen en ideeën na een evaluatie moeten worden herzien. Samen met de raad komen we, indien nodig, dan tot een nieuwe vorm van planning en control.

De ontwikkeling zoals we die nu zien, ons voorlopig plan, is dat we dit jaar gaan werken met één tussentijdse rapportage en begrotingswijziging (de GemRap). In 2022 zullen dat er twee Gemrap's worden, één in het voorjaar en één in het najaar. Tevens gaan we vanaf 2023 1 x per jaar een rapportage maken over de grondexploitatie en vastgoed. Vanaf 2024 gaan we 1 x per jaar een rapportage over investeringen maken. De inhoud van die rapportages wordt bepaald in een samenspel tussen raad en college.

1. Wat is planning en control?

Planning en control bestaat uit twee onderdelen:

- Planning: het plannen van uit te voeren beleid in de vorm van maatschappelijke doelen (outcome), resultaten (output) en toewijzing van middelen (input)
- Control: het beheersen van en sturen op de realisatie van doelen en bijbehorende planning en het afleggen van verantwoording hierover.

Het doel van de P&C-cyclus is dat door het tijdig, volledig en juist plannen van maatschappelijke doelen, resultaten en middelen, (bij)gestuurd kan worden op de realisatie ervan en verantwoording kan worden afgelegd. De activiteiten binnen de P&C-cyclus zijn onderdeel van een cyclisch proces.

De P&C-cyclus in deze beleidsnotitie kent de volgende P&C-producten:

- Kaderbrief
- Programmabegroting
- Voorjaarsrapportage
- Najaarsrapportage
- Jaarstukken

Daarnaast lopen gelijk met de P&C-cyclus in aparte rapportages:

- Meerjarenperspectief grondexploitaties en vastgoed
- Meerjarenperspectief investeringen

2. Planning & Controlcyclus

Voor de P&C-producten gelden de volgende algemene uitgangspunten:

- De P&C-producten moeten voldoen aan de wettelijke vereisten (Gemeentewet en Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)) en de interne regelgeving (onder andere financiële verordening en financiële beleidsnotities).
 - Financiën en beleid worden in samenhang gepresenteerd.
 - De P&C-producten zijn op hoofdlijnen en zo kort mogelijk; de nadruk ligt op de bestuurlijke essentie, niet op het streven naar (gedetailleerde) volledigheid.
 - Elk P&C-product begint met de bestuurlijke hoofdlijnen.
 - In de programmabegroting en de jaarstukken worden na de bestuurlijke hoofdlijnen kerngegevens opgenomen met grafieken die inzicht geven in de lange termijn ontwikkeling van de financiële positie van de gemeente.
 - Herhaling binnen een P&C-product wordt voorkomen.
 - De P&C-producten vertonen samenhang, consistentie en kennen dezelfde opzet.
 - Elk product is goed toegankelijk, leesbaar en bevat redengevende verklaringen.
 - De P&C-producten stellen de raad in staat integrale afwegingen te maken.
 - Informatieverstrekking aan de raad (waarbij een actieve informatieplicht geldt voor het college) kan zowel op reguliere momenten via de P&C-producten als ad hoc plaatsvinden.
-
- De volgende financiële mutaties worden toegelicht, rekening houdend met het drempelbedrag dat is vastgesteld in de financiële verordening:
 - Mutaties die van invloed zijn op het geraamde begrotingssaldo.
 - Mutaties op reserves en voorzieningen.

Voor de P&C-processen gelden de volgende algemene uitgangspunten:

- De P&C-cyclus is eenvoudig, de cyclus geeft richting en laat ruimte.
- De P&C-processen verlopen efficiënt.
- Planning en control is een proces van permanente dialoog en afstemming van verwachtingen, ambities en beschikbare middelen in plaats van alleen het opleveren van formele rapportages.

Investerings

Voor het opnemen van nieuwe uitbreidings- of vervangingsinvesteringen in het investeringsplan geldt de volgende werkwijze, waarbij het uitgangspunt is dat de raad zijn kaderstellende rol op het gebied van investeringen kan invullen en keuzes kan maken in de op te nemen vervangings- en uitbreidingsinvesteringen:

1. met de budgetruimte voor kapitaal- en exploitatielasten van voorgenomen nieuwe investeringen wordt rekening gehouden in de voorjaarsrapportage, waarmee de raad een integrale afweging kan maken inzake de besteding van de beschikbare middelen. Autorisatie en vrijgeven van deze kredieten gebeurt conform artikel 6 van de Financiële verordening Hoogeveen 2021. Hiervoor gelden meerdere situaties;
 - a) over de inhoudelijke uitgangspunten van een investeringsproject heeft de raad al eerder besloten. Hiermee wordt voorkomen dat de inhoudelijke discussie plaatsvindt bij de behandeling van de voorjaarsrapportage. Bij deze inhoudelijke behandeling wordt wel een globaal inzicht gegeven in de financiële middelen die met de plannen gemoeid zijn, maar er wordt nog geen besluit genomen over het autoriseren en vrijgeven van het investeringskrediet.

- Het betreffende krediet wordt geautoriseerd bij de voorjaarsrapportage als de uitvoering start in het lopende begrotingsjaar. Start de uitvoering in het nieuwe begrotingsjaar dan wordt het krediet geautoriseerd bij de vaststelling van de programmabegroting;
- b) over de inhoudelijke uitgangspunten van een investeringsproject van € 200.000 of hoger of voor een investering lager dan € 200.000 waarvan de raad aangeeft een apart voorstel te willen ontvangen, neemt de raad later een besluit op basis van een apart raadsvoorstel. Het betreffende krediet wordt geautoriseerd bij dit aparte raadsbesluit als de uitvoering start in het lopende begrotingsjaar. Start de uitvoering in het nieuwe begrotingsjaar dan wordt het krediet geautoriseerd bij de vaststelling van de programmabegroting;
 - c) investeringen lager dan € 200.000 en waarvoor de raad geen apart voorstel wil ontvangen, worden geautoriseerd bij de voorjaarsrapportage als de uitvoering start in het lopende begrotingsjaar. Start de uitvoering in het nieuwe begrotingsjaar dan wordt het krediet geautoriseerd bij de vaststelling van de programmabegroting;
2. in uitzonderingsgevallen is het mogelijk dat een nieuwe investering wordt opgenomen in de programmabegroting (voor het nieuwe begrotingsjaar) of in de najaarsrapportage (voor het lopende begrotingsjaar). Hierbij moet gemotiveerd worden dat de betreffende investering onvoorzien was bij de voorjaarsrapportage. Autorisatie en vrijgeven van deze kredieten gebeurt conform artikel 6 van de Financiële verordening Hoogeveen 2021 met de vaststelling van de programmabegroting respectievelijk de najaarsrapportage;
 3. in spoedeisende gevallen is het mogelijk een nieuwe investering los van een P&C-product te laten autoriseren en vrij te laten geven door de raad via een afzonderlijk raadsvoorstel. Hierbij moet gemotiveerd worden aangegeven waarom de investering niet bij een P&C-product is ingebracht en onderbouwd, en dat sprake is van een investering die Onvermijdbaar, Onuitstelbaar en Onvoorzien (de drie O's) is. Verder moet de dekking van de kapitaallasten worden onderbouwd.

2.1 Kaderbrief

Functie:

Het vastleggen van financiële en de beleidsmatige kaders voor de programmabegroting van het komende jaar.

Inhoud

De Kaderbrief bevat in ieder geval de financiële kaders waarbinnen de nieuwe programmabegroting opgesteld wordt, waarbij rekening gehouden wordt met het bestaande beleid, de gevolgen van het stoppen van bestaand beleid, de voorstellen en gevolgen voor nieuw beleid. Ook wordt rekening gehouden met de budgetruimte (kapitaal- en exploitatielasten) voor voorgenomen nieuwe investeringen. Hiermee kan de raad zijn kaderstellende rol op het gebied van investeringen uitvoeren.

Planning

De vaststelling van de voorjaarsrapportage vindt vóór het zomerreces van de raad zodat de kaders voor het opstellen van de programmabegroting tijdig bekend zijn.

2.2 Programmabegroting

Functie

De programmabegroting is de meerjarige uitwerking van de Kaderbrief. In de programmabegroting staat wat de gemeente wil bereiken in de komende vier begrotingsjaren, wat zij daarvoor gaat doen en wat de kosten zijn. Met het vaststellen van de programmabegroting autoriseert de raad de baten en lasten van de eerste jaarschijf van de nieuwe programmabegroting conform de regels in de financiële verordening. Tevens autoriseert de raad, conform de Financiële verordening Hoogeveen 2021, de investeringen die opgenomen zijn in het investeringsplan die starten in het nieuwe begrotingsjaar en waarvan het investeringsbedrag lager is dan de genoemde bedragen in de financiële verordening 212. Op basis van deze autorisaties kan het college per 1 januari van het nieuwe begrotingsjaar starten met de uitvoering van de programmabegroting.

In de programmabegroting wordt ook het meerjarenbeeld per programma en per beleidsdoel gepresenteerd. Hiermee is de raad in staat om sturing op de langere termijn te realiseren en hierover richtinggevende uitspraken te doen. Met het vaststellen van de programmabegroting, stelt de raad ook het meerjarenbeeld vast.

In de programmabegroting wordt alleen nieuw beleid verwerkt, dat is aangekondigd in de Kaderbrief. Daarnaast worden ten opzichte van de Kaderbrief alleen wijzigingen doorgevoerd die autonoom zijn. Een voorbeeld daarvan is een mutatie op de algemene uitkering op basis van de jaarlijkse meicirculaire van het Rijk.

Inhoud

De programmabegroting bestaat volgens het BBV standaard uit programma's, paragrafen en de financiële begroting. De programma's worden door de raad bepaald. Voor de paragrafen geldt dat minimaal de wettelijk verplichte paragrafen opgenomen moeten worden. In de Financiële verordening Hoogeveen 2021 is vastgelegd hoe omgegaan wordt met de programma's, de programma-indeling en de paragrafen. De programmabegroting beschrijft de financiële en de beleidsmatige uitgangspunten van de komende vier begrotingsjaren.

Per programma wordt in hoofdlijnen beschreven welk maatschappelijk doel (strategisch) de raad met het programma wil bereiken. Elk programma is onderverdeeld in beleidsdoelen (tactisch) die bijdragen aan de realisatie van het maatschappelijk doel. Per beleidsdoel wordt beschreven hoe dit bijdraagt aan het realiseren van het maatschappelijk doel, wat daarvoor op activiteitsniveau (operationeel) gedaan wordt en wat het mag kosten.

Planning

De vaststelling van de programmabegroting moet jaarlijks vóór 15 november plaats vinden. Indien de programmabegroting later wordt vastgesteld heeft dit gevolgen voor het toezicht regime op de gemeente door de provincie. De gemeente komt dan automatisch onder preventief toezicht te staan.

2.3 Voorjaarsrapportage

Functie

De voorjaarsrapportage is voor de raad een control- en sturingsinstrument en heeft als doel: Het rapporteren over de substantiële beleidsontwikkelingen, financiële afwijkingen in het lopende begrotingsjaar en risico's en het nemen van bijsturingbesluiten. De voorjaarsrapportage is een tussentijdse rapportage over de eerste vier maanden van het jaar, waarin de raad voor het eerst wordt geïnformeerd over de realisatie van de programmabegroting van het lopende jaar. Het betreft een rapportage op afwijkingen en geeft helderheid over welke investeringen gedaan worden. Er wordt gerapporteerd over de hoofdlijnen van de ontwikkeling van het meerjarenbeeld. Voor de raad is dit de eerste mogelijkheid om in te grijpen op de begroting van het lopende begrotingsjaar. Met het vaststellen van de voorjaarsrapportage besluit de raad over de voortgang van het huidige jaar.

Inhoud

De voorjaarsrapportage bevat de voortgang van het lopende begrotingsjaar.

Planning

De vaststelling van de voorjaarsrapportage vindt vóór het zomerreces van de raad plaats.

2.4 Najaarsrapportage

Functie

De najaarsrapportage is een tussentijdse rapportage waarin de raad wordt geïnformeerd over de realisatie van de programmabegroting van het lopende jaar. Het betreft een rapportage op de afwijkingen. Verder kunnen in de najaarsrapportage voorstellen worden gedaan om budgetten over te hevelen naar het volgende begrotingsjaar. Met de najaarsrapportage wordt een inschatting gegeven van het verwachte rekeningresultaat. Verder is dit product de laatste mogelijkheid om de raad voorstellen te doen tot bijstelling van de baten en de lasten om in de jaarstukken begrotingsonrechtmatigheid van de uitgaven te voorkomen. Bestedingen boven het begrotingsbedrag, die zich na opmaken van de najaarsrapportage voordoen, worden goed herkenbaar en toegelicht in de jaarrekening. Door het vaststellen van de rekening door de raad worden de betreffende uitgaven alsnog geautoriseerd.

In de najaarsrapportage kunnen geen voorstellen voor nieuw beleid gedaan worden. Als in de najaarsrapportage in het lopende jaar financiële ruimte ontstaat, dan wordt deze verwerkt in het bedrijfsresultaat waarna we een voorstel doen over de bestemming van dat resultaat. Als er financiële ruimte ontstaat in het meerjarenbeeld, dan wordt deze meegenomen in de integrale afweging in de eerstvolgende Kaderbrief.

Inhoud

De najaarsrapportage is gebaseerd op de realisatie van de programmabegroting over de eerste acht maanden van het jaar. Verder wordt rekening gehouden met alle bekende interne en externe ontwikkelingen. De geconstateerde mutaties in het begrotingsjaar kunnen een doorwerking hebben op het meerjarenbeeld. Deze doorwerking wordt inzichtelijk gemaakt. De najaarsrapportage wordt niet gebruikt om het gehele meerjarenbeeld te herzien. Het geactualiseerde meerjarenbeeld is de uitgangspositie voor de volgende Kaderbrief.

In de najaarsrapportage worden belangrijke ontwikkelingen in de voortgang, accentverschuivingen in bestaand beleid of andere noemenswaardige wijzigingen die geen consequenties voor het resultaat hebben toegelicht. Verder worden de risico's geactualiseerd ten opzichte van de in de laatst vastgestelde programmabegroting opgenomen risico's.

Planning

De najaarsrapportage moet vanwege het voldoen aan begrotingsrechtmatigheid vóór het einde van het begrotingsjaar, uiterlijk in de laatste raadsvergadering van het jaar, worden vastgesteld.

2.5 Jaarstukken

Functie

De jaarstukken bestaan uit het jaarverslag en de jaarrekening, die tezamen de verantwoording van het college aan de raad vormen en daarmee het sluitstuk van de planning- en controlcyclus zijn. In het jaarverslag wordt aangegeven in hoeverre de gestelde doelen zijn bereikt en in de jaarrekening welke middelen daarvoor zijn ingezet. De jaarrekening is de financiële verantwoording, waarover de accountant een verklaring afgeeft over de getrouwheid en de rechtmatigheid.

Verder worden de jaarstukken ook gebruikt als verantwoording van de gemeente aan provincie en rijk (verantwoording volgens de systematiek van single information, single audit (SiSa)).

Inhoud

De jaarstukken zijn een spiegel van de programmabegroting, met als extra onderdeel de balans. De indeling in programma's en paragrafen in het jaarverslag is derhalve gelijk aan de programmabegroting. In de jaarrekening worden de afwijkingen toegelicht op de gerealiseerde bedragen ten opzichte van de begrote bedragen (inclusief de vastgestelde begrotingswijzigingen). Hierbij wordt aangeven of sprake is van incidentele of structurele verschillen. In de eerstvolgende Kaderbrief wordt beoordeeld of de geconstateerde structurele verschillen worden verwerkt in de ramingen.

Planning

De vaststelling van de jaarstukken moet vóór 15 juli van het jaar volgende op het begrotingsjaar gebeuren. Als deze datum niet gehaald wordt, kan dit leiden tot sancties vanuit het rijk, zoals opschorting van de uitbetaling van de algemene uitkering en korting op specifieke uitkeringen.

2.6 Meerjarenperspectief Grondexploitatie en vastgoed

Functie

In deze rapportage wordt aan de raad inzicht verschaft in de stand van zaken van de actieve grondexploitaties, de kansen en risico's in deze grondexploitaties, voorbereidende grondexploitaties, projecten met ontwikkelaars en strategische gronden en het resultaat van de voorziening Bouwgrond in exploitatie. Voor deze rapportage geldt de stand van de gegevens per 1 januari en voor een eventuele tussentijds rapportage de stand van de gegevens per 1 juli.

Inhoud

Per grondexploitatie wordt verslag gedaan over de resultaten die zijn bereikt met een vooruitzicht naar wat in de toekomst verwacht wordt. Verder wordt ingegaan op de ontwikkeling van de voorziening Bouwgrond in exploitatie.

Planning

Deze rapportage wordt jaarlijks tegelijk met de jaarstukken en (indien tussentijds met de najaarsnota) aangeboden aan de raad ingang van het begrotingsjaar 2023. De rapportages worden in een besloten sessie van de raad behandeld, voordat de jaarstukken respectievelijk de najaarsrapportage worden behandeld door de raad.

2.7 Meerjarenperspectief investeringen

Functie

Met deze rapportage wordt de raad geïnformeerd over de voortgang van de investeringen waarvoor de raad een krediet heeft geautoriseerd. Verder wordt de raad geïnformeerd over de voorgenomen vervangings- en uitbreidingsinvesteringen, waarbij een investeringsplan wordt gepresenteerd voor de lopende meerjarenperiode.

Op basis van het investeringsplan worden de kapitaal- en exploitatielasten berekend, die worden meegenomen in het meerjarenbeeld van de P&C-producten.

Inhoud

In deze rapportage worden de lopende investeringen nader toegelicht, per peildatum 30 maart en 31 augustus, waarbij van de grote investeringen (€ 2 miljoen en hoger) de algemene projectinformatie wordt gegeven, de stand van zaken per investering wordt toegelicht, kansen en risico's worden aangegeven en indien van toepassing beslispunten aan de raad worden voorgelegd. Deze rapportage bevat tevens een bijstelling van het investeringsplan, waarin ook wijzigingen in de kleinere investeringen zijn opgenomen.

Planning

Deze rapportage wordt jaarlijks gelijk met de Kaderbrief en de voorjaarsrapportage aangeboden aan de raad met ingang van het begrotingsjaar 2024. De behandeling en de vaststelling vindt plaats voorafgaand aan de behandeling van deze rapportages.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van de gemeente Hoogeveen,
de secretaris, de burgemeester,