

Bestuurlijk spoorboekje Planning & Control 2019



Inleiding

In de Wet dualisering gemeentebestuur zijn de posities, functies en bevoegdheden van de Raad en het College formeel duidelijker gescheiden. De kern van deze ontvlechting is dat de Raad zich meer concentreert op kaderstelling en controle, terwijl het College het bestuur van de gemeente voor zijn rekening neemt. Om de kaderstellende en controlerende functie van de Raad te ondersteunen, wordt in onze gemeente invulling gegeven aan drie belangrijke pijlers:

1. *Procesmatige benadering*: de Raad geeft sturing door een procesmatige benadering van plannen, naar uitvoeren tot verantwoorden. In financiële zin wordt gesproken over de planning en control cyclus (P&C-cyclus);
2. *Spelregels*: voor zowel het proces als de inhoud van de P&C-cyclus zijn regels gesteld. Naast wet- en regelgeving, Gemeentewet en Besluit Begroting en Verantwoording (BBV), heeft de Raad in de financiële verordening ook specifieke regels vastgesteld;
3. *Rekenkamercommissie*: deze commissie adviseert de raad als auditcommissie op het gebied van de controlerende taak. Op dit moment geeft de commissie alleen een advies over de jaarstukken. De commissie heeft een aantal keer per jaar contact met de accountant zoals bij de opdrachtverlening en de interim- en jaarrekeningcontrole. Bij de opdrachtverlening worden ook eventuele speerpunten meegegeven aan de accountant voor de controle van de jaarstukken.

In dit bestuurlijk spoorboekje planning en control 2019 geven wij achtergrondinformatie over de P&C-cyclus in Laarbeek, de belangrijkste spelregels en de rol van de Raad daarbij. Het dient als handvat voor de gemeenteraad bij de planning en control-documenten.

Allereerst begint het spoorboekje met een beknopte uitleg over de begrippen planning en control en hoe deze samenhangen in de P&C-cyclus.

Daarna worden de afzonderlijke planning en control-documenten nader toegelicht. De toelichting gaat in op de volgende aspecten van de documenten:

- het doel en de inhoud van het document;
- de rol van de gemeenteraad;
- de relatie met andere P&C-documenten;
- relevante regelgeving;
- planning van de behandeling door de Raad.

Wat is planning en control?

Planning en control zijn de twee hoofdactiviteiten van het sturingsproces in onze gemeente. Het doel van planning en control is om te verzekeren dat de primaire processen producten en diensten opleveren die bijdragen aan het realiseren van onze bestuurlijke en organisatiedoelstellingen. Daarbij biedt het houvast om op een vooraf afgesproken wijze (bij)sturing te kunnen geven.

Planning

Planning bestaat uit activiteiten en besluiten die gericht zijn op het bepalen van doelen en het uitwerken van die doelen in concrete producten en diensten en de termijn waarop deze zullen worden gerealiseerd. Door middel van planning legt onze organisatie het verband tussen de omgeving, de doelstellingen en de capaciteit binnen de organisatie om die doelstellingen te verwesenlijken. Het geeft aan waar we in de toekomst willen zijn en hoe we daar moeten komen. De raad geeft door besluitvorming over de planning invulling aan zijn kaderstellende taak.

Control

Waar het bij planning gaat om het bepalen en uitwerken van doelen en de benodigde activiteiten om die doelen te bereiken, is de focus van control gericht op maatregelen die ervoor moeten zorgen dat deze ook volgens afspraak op een efficiënte en effectieve wijze worden gerealiseerd. Bij control gaat het ook om monitoren en bijsturen in de gevallen dat in- of externe omstandigheden ertoe leiden dat doelrealisatie een probleem wordt of dat de doelen op zich moeten worden bijgesteld. Dit vormt een belangrijk onderdeel van de controlerende taak van de gemeenteraad.

Planning en control-cyclus

Om de raadsleden in staat te stellen invulling te geven aan de kaderstellende en controlerende taak is de planning en control cyclus in de financiële verordening (raadsbesluit: 17 april 2014) uitgewerkt. Deze cyclus bestaat uit drie delen:

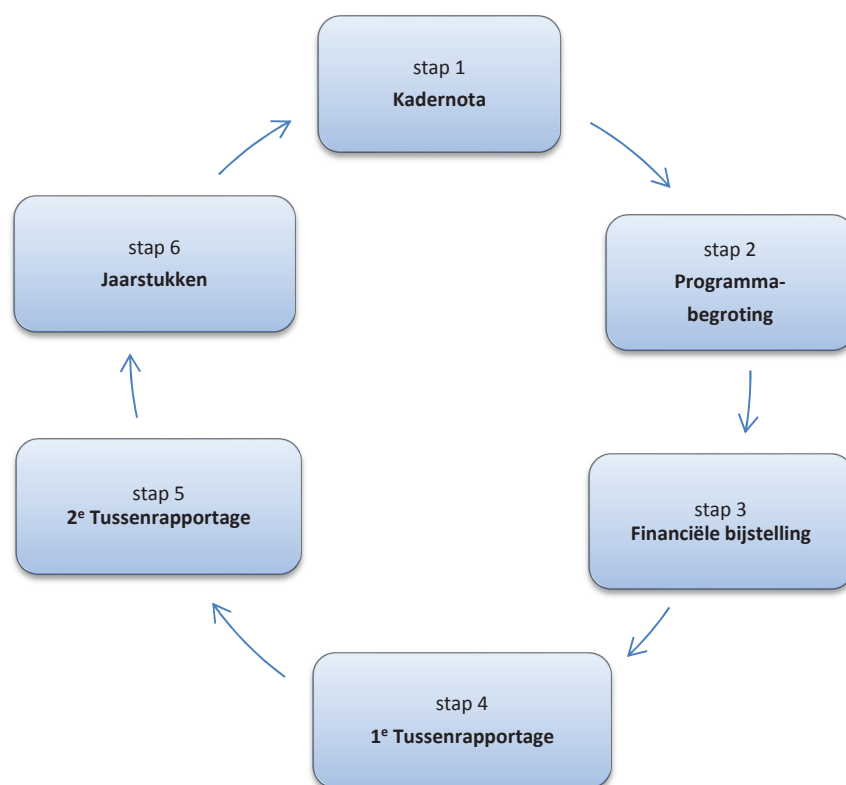
- *Kaderstellen (plannen)*: bepalen van te realiseren doelstellingen, te behalen resultaten, uit te voeren activiteiten, en de middelen die daarvoor mogen worden ingezet;
- *Controleren en kaders bijstellen (beheersen en (bij)sturen)*: tussentijds monitoren van de voortgang van de activiteiten, resultaten en ingezette middelen. Als er sprake is van

een afwijking, wordt hierover gerapporteerd met daarbij de te nemen bijsturingsmaatregelen;

- *Controleren (verantwoorden)*: aan het einde van het jaar rapporteren over de gerealiseerde resultaten en daarvoor ingezette middelen ten opzichte van het (bij)gestelde plan. Dit geeft weer input voor de volgende P&C-cyclus, waardoor het een continu proces is.

De raad ontvangt per begrotingsjaar zes P&C-documenten: de kadernota, de begroting, een financiële bijstelling, twee tussenrapportages en de jaarstukken. Deze producten zijn enerzijds zelfstandige documenten, maar maken anderzijds onlosmakelijk deel uit van de totale cyclus. Daarbij wordt informatie uit eerdere producten betrokken bij de inhoud van latere producten.

P&C-cyclus Laarbeek



Het doel en het moment van vaststelling van deze P&C-producten in het jaar 2019 is als volgt:

Moment vaststelling raad	Doel:		
	Kaderstellen	Controleren en kaders bijstellen	Controleren
januari			
februari			
maart		Financiële bijstelling 2019 (lopend jaar)	
april			
mei			
juni	Kadernota 2020 (volgend jaar)	1° Tussenrapportage 2019 (lopend jaar)	Jaarstukken 2018 (vorig jaar)
juli			
augustus			
september			
oktober			

november	Programmabegroting 2020 (volgend jaar)		
december		2 ^e Tussenrapportage 2019 (lopend jaar)	

Zoals de tabel laat zien, verschijnen de P&C-documenten in één jaar niet in de volgorde van de cyclus. Dit komt doordat het documenten zijn die betrekking hebben op verschillende begrotingsjaren.

Beschikbaarstelling P&C-documenten aan commissie/raad 2019:

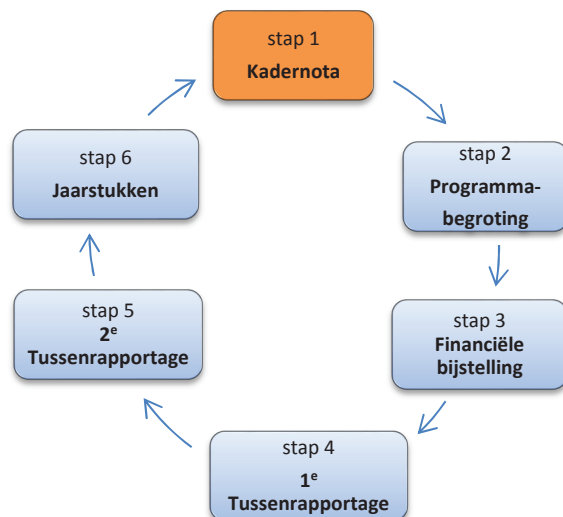
Beschikbaarstelling aan commissie/raad	Kadernota 2020	Begroting 2020-2023	Financiële bijstelling 2019	Tussenrapportages 2019	Jaarstukken 2018
januari					
februari			5 februari		
maart					
april					
mei	29 mei			14 mei	23 mei
juni					
juli					
augustus					
september					
oktober		11 oktober			
november				5 november	
december					

Besluitvorming P&C-documenten door raad 2019:

Besluitvorming raad	Kadernota 2020	Begroting 2020-2023	Financiële bijstelling 2019	Tussenrapportages 2019	Jaarstukken 2018
januari					
februari					
maart			14 maart 2019		
april					
mei					
juni	27 juni 2019			20 juni 2019	27 juni 2019
juli					
augustus					
september					
oktober					
november		7 november 2019			
december				12 december 2019	

Op de volgende pagina's worden de afzonderlijke P&C-documenten toegelicht, de data die worden genoemd zijn de data voor het kalenderjaar 2019.

Kadernota 2020



Functie:

Kaders stellen / plannen en begroten

Doel en inhoud:

De kadernota is het kaderstellende document op het gebied van beleid en financiën. De nota geeft een eerste schets van de beleids- en financiële ontwikkelingen voor de volgende begroting. In de kadernota presenteert het college een actueel financieel meerjarenbeeld. Met dat meerjarenbeeld krijgt de raad, voorafgaand aan de begroting, vroeg in het jaar inzicht in de financiële mogelijkheden en knelpunten. Naast de autonome ontwikkelingen bevat de kadernota ook voorstellen van het college voor nieuw beleid of heroverweging van bestaand beleid. Uitgangspunt daarbij is een sluitend meerjarenbeeld.

In de berekeningen die ten grondslag liggen aan het meerjarenbeeld wordt rekening gehouden met autonome ontwikkelingen op basis van de actuele begrotingsgegevens en onvermijdbare stijgingen die elk jaar worden berekend aan de hand van vast te stellen uitgangspunten zoals loon- en prijsontwikkelingen, areaaluitbreiding, wetswijzigingen en ontwikkeling uitkeringen Gemeentefonds. Ook kunnen structurele effecten uit de voorafgaande jaarrekening en de tussenrapportage het meerjarenbeeld beïnvloeden. Indien de raad daarmee instemt, worden deze voorstellen in de begroting verder uitgewerkt.

Rol van de raad:

Met het vaststellen van de kadernota, worden de kaders voor de in het najaar vast te stellen begroting vastgelegd. De grote richtinggevende beleids- en/of financiële keuzes worden in dit document integraal, aan de Raad voorgelegd, met indien mogelijk, keuzemogelijkheden en consequenties daarvan. Dat is de reden waarom de Raad heeft besloten om de Algemene Beschouwingen te houden bij de behandeling en voorafgaand aan de vaststelling van de kadernota. Door bij de kadernota het accent te leggen op de politieke discussie over het beleid en de mogelijke keuzes daarin, is er meer ruimte voor de raadsleden om afwegingen te maken en tot een politiek compromis te komen.

Relatie met andere P&C-documenten:

Het Raadsprogramma 2018-2022 '*Handen ineen*' en wijzigingen in wet- en regelgeving vormen de basis voor het nieuw beleid dat wordt opgenomen in de kadernota. De beleidsagenda wordt in 2019 herijkt. Dit leidt mogelijk tot nieuwe initiatieven welke worden opgenomen in deze of een volgende kadernota. In zowel het ambtelijke als besluitvormingsproces is er sprake van volgtijdigheid.

Voor de autonome financiële ontwikkelingen in de kadernota wordt onder andere informatie uit de voorafgaande jaarstukken tot en met de 1^e tussenrapportage gebruikt. Beleidsontwikkelingen zijn gerelateerd aan het Raadsprogramma 2018-2022 '*Handen ineen*'.

De kadernota zelf bevat belangrijke informatie (kaders) voor de begroting. In de begroting worden de vastgestelde kaders budgettair en inhoudelijk uitgewerkt.

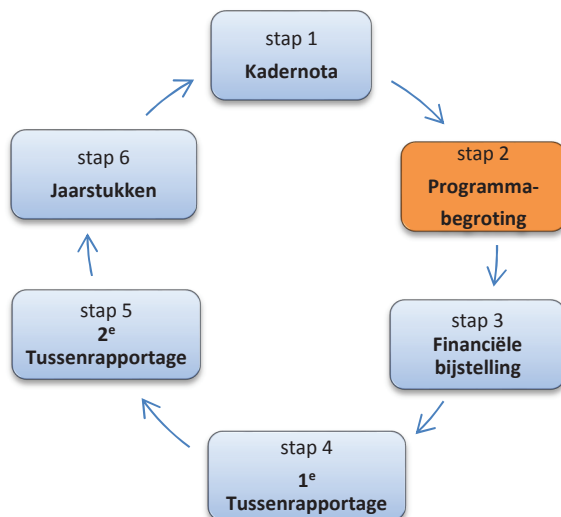
Relevante regelgeving:

In de financiële verordening is opgenomen dat het College aan de Raad een kadernota aanbiedt met een voorstel voor het beleid en de financiële kaders van de begroting voor het volgende begrotingsjaar.

Bestuurlijke behandeling - Kadernota 2020:

Wanneer	Wie	Behandelproces	Beoogd behandelresultaat
28 mei 2019	College	Beschikbaar stellen van de Kadernota aan de raad	Niet van toepassing
10 juni t/m 14 juni 2019	Raad/College/Ambtelijke organisatie	Technische vragen via email-adres Griffie	Technische vragen zijn ingediend door de raad
21 juni 2019	Raad/College	Beantwoording technische vragen	Technische vragen zijn beantwoord door de ambtelijke organisatie
27 juni 2019	Raad	Algemene beschouwingen en kaderstellend politiek debat Besluitvorming over amendementen, Kadernota en moties	Vastgestelde Kadernota 2019

Programmabegroting 2020



Functie:

Kaders stellen / plannen en begroten

Doel en inhoud:

De programmabegroting geeft de beleidsmatige en budgettaire kaders aan voor het komende jaar en een doorkijk naar de drie volgende jaren.

De programmabegroting wordt opgesteld binnen de richtinggevende kaders zoals door de raad bij de kadernota zijn aangegeven. In de programmabegroting zijn deze richtinggevende kaders in de programma's nader uitgewerkt in concrete doelstellingen, prestaties en daaraan gekoppelde budgetten. Waar mogelijk zijn indicatoren toegevoegd om achteraf de realisatie van het beleid en de geleverde prestaties te kunnen toetsen. Naast de programma's bevat de programmabegroting ook paragrafen over diverse programma-overstijgende onderwerpen en een financieel meerjarenperspectief.

Rol van de raad:

Door het vaststellen van de programmabegroting geeft de Raad het College het mandaat om de gestelde doelen voor het komende jaar te realiseren, binnen de financiële kaders op het niveau van de hoofddoelstellingen. Daarnaast besluit de Raad over aan de programmabegroting gerelateerde onderwerpen: het investeringsvolume, de reserves en het subsidieplafond.

Daarnaast bepaalt de Raad de structuur van de programmabegroting, binnen óf aanvullend op de geldende BBV-regels. Dit betreft de indeling in programma's, het gebruik van indicatoren en het instellen van specifieke paragrafen.

Relatie met andere P&C-documenten:

De keuzes die de raad heeft gemaakt bij de kadernota worden vertaald in de programmabegroting. Hierdoor zal de behandeling van de begroting in de Raad minder tijd vergen en zal er minder aanleiding zijn voor het indienen van moties en amendementen.

Voor het opstellen van de programmabegroting vormt de kadernota de belangrijkste informatiebron. Daarnaast worden ook structurele budgettaire mutaties uit de tussenrapportages en belangrijke ontwikkelingen (o.a. meicirculaire Gemeentefonds) meegenomen.

De programmabegroting vormt het inhoudelijke en budgettaire uitgangspunt voor de twee tussenrapportages en de Jaarstukken.

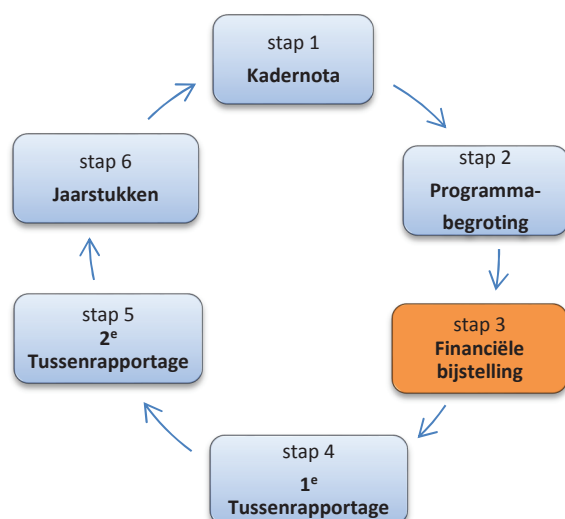
Relevante regelgeving:

In het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV) staan inhoudelijke regels waaraan de programmabegroting moet voldoen. Een voorbeeld van deze regels is dat de begroting moet worden ingedeeld in programma's die één of meerdere beleidsvelden beslaan. De vastgestelde programmabegroting moet vóór 15 november worden ingediend bij de Provincie. Deze zal vanuit haar financieel toezichthoudende rol de begroting analyseren en beoordelen. Deze beoordeling bepaalt de mate van toezicht van de provincie. De Provincie kan beperkende maatregelen opleggen aan de gemeente. Een belangrijke eis is een sluitend meerjarenbeeld.

Bestuurlijke behandeling - Programmabegroting 2020:

Wanneer	Wie	Behandelproces	Beoogd behandelresultaat
11 oktober 2019	College	Beschikbaar stellen van de Programmabegroting 2020-2023 aan de raad	Beschikbaarstelling
14 oktober t/m 18 oktober 2019	Raad/College/Ambtelijke organisatie	Technische vragen via email-adres Griffie	Technische vragen zijn ingediend door de raad
29 oktober 2019	Raad/College	Beantwoording technische vragen	Technische vragen zijn beantwoord door de ambtelijke organisatie
7 november 2019	Raad/College	Politiek debat (controle-rol van de raad) en besluitvorming over de begroting	Vastgestelde Programmabegroting 2020-2023

Financiële bijstelling 2019



Functie:

Controleren en bijsturen

Doel en inhoud:

De financiële bijstelling biedt een actueel inzicht in de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de begroting. Het betreft hier alleen financiële bijstellingen (dus géén beleidsverantwoording).

Met deze rapportage biedt het College de Raad inzicht in de financiële bijstellingen van de vastgestelde begroting naar aanleiding van met name de collegebesluiten tot en met heden.

Rol van de raad:

Door het vaststellen van de financiële bijstelling stemt de Raad in met de door het College voorgestelde financiële bijstellingen. Hierdoor worden alleen de budgetten van de begroting gewijzigd c.q. bijgesteld. Dit is ook van belang voor de begrotingsrechtmatigheid.

Relatie met andere P&C-documenten:

Voor de afwijkingen in de financiële bijstelling is de begroting het ijkpunt.

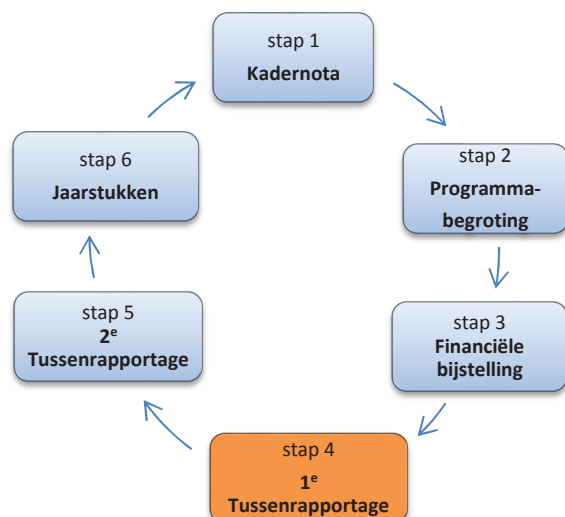
Relevante regelgeving:

Afwijkingen gedurende het jaar, niet voorkomend uit beleidswijzigingen, worden in de financiële bijstelling, tussenrapportages of jaarrekening aan de raad voorgelegd.

Bestuurlijke behandeling - Financiële bijstelling 2019:

Wanneer	Wie	Behandelproces	Beoogd behandelresultaat
5 februari 2019	College	Beschikbaar stellen van de Financiële bijstelling 2019 aan de commissie AZ	Beschikbaarstelling
21 februari 2019	Commissie Algemene Zaken	Oordeelsvorming van de Financiële bijstelling	Advisering van de raad bij de behandeling van de Financiële bijstelling
14 maart 2019	Raad	Besluitvorming over de Financiële bijstelling	Vastgestelde Financiële bijstelling 2019

1^e Tussenrapportage 2019



Functie:

Controleren en bijsturen

Doel en inhoud:

De tussenrapportage biedt een actueel inzicht in de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de begroting. Het uitgangspunt is dat alleen wordt gerapporteerd op afwijkingen. Met deze rapportage biedt het College de Raad inzicht in de afwijkingen of bijstellingen op de vastgestelde begroting en op de wijze waarop wordt bijgestuurd om de gestelde doelen te bereiken. Dit geldt voor alle onderdelen uit de begroting: de beleidsontwikkelingen, doelstellingen, speerpunten, budgetuitputting en bedrijfsvoering.

Rol van de raad:

Door het vaststellen van de tussenrapportage stemt de Raad in met de door het College voorgestelde bijsturingsmaatregelen. Hierdoor worden de budgetten en/of de doelstellingen van de begroting gewijzigd c.q. bijgesteld. Dit is ook van belang voor de begrotingsrechtmatigheid.

Relatie met andere P&C-documenten:

Voor de afwijkingen in de 1^e tussenrapportage is de begroting, ná de financiële bijstelling, het ijkpunt. Daarnaast worden de structurele effecten van de jaarstukken in het lopende jaar verwerkt.

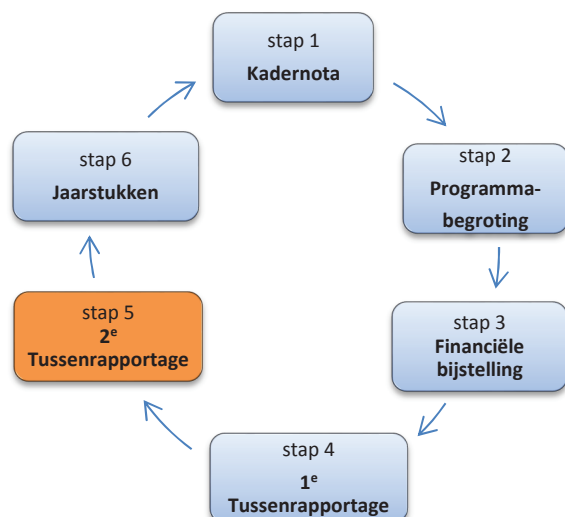
Relevante regelgeving:

Afwijkingen gedurende het jaar, niet voorkomend uit beleidswijzigingen, worden in de financiële bijstelling, tussenrapportages of jaarrekening aan de raad voorgelegd.

Bestuurlijke behandeling - 1^e Tussenrapportage 2019:

Wanneer	Wie	Behandelproces	Beoogd behandelresultaat
14 mei 2019	College	Beschikbaar stellen van de 1 ^e Tussenrapportage 2019 aan de commissies SD, RZ en AZ	Beschikbaarstelling
28 mei t/m 29 mei 2019	Commissies Sociaal Domein, Ruimtelijk Domein en Algemene Zaken	Oordeelsvorming van de 1 ^e Tussenrapportage	Advisering van de raad bij de behandeling van de 1 ^e Tussenrapportage
20 juni 2019	Raad	Politiek debat en besluitvorming over de 1 ^e Tussenrapportage	Vastgestelde 1 ^e Tussenrapportage 2019

2^e Tussenrapportage 2019



Functie:

Controleren en bijsturen

Doel en inhoud:

De tweede tussenrapportage biedt een actueel inzicht in de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van de begroting. Het uitgangspunt is dat alleen wordt gerapporteerd op afwijkingen. Met deze rapportage biedt het College de Raad inzicht in de afwijkingen of bijstellingen op de vastgestelde begroting en op de wijze waarop wordt bijgestuurd om de gestelde doelen te bereiken. Dit geldt voor alle onderdelen uit de begroting: de beleidsontwikkelingen, doelstellingen, speerpunten, budgetuitputting en bedrijfsvoering.

Rol van de raad:

Door het vaststellen van de tussenrapportage stemt de Raad in met de door het college voorgestelde bijsturingsmaatregelen. Hierdoor worden de budgetten en/of de doelstellingen van de begroting gewijzigd c.q. bijgesteld. Dit is ook van belang voor de begrotingsrechtmatigheid.

Relatie met andere P&C-documenten:

De 2^e tussenrapportage is ook een opmaat naar de verantwoording in de jaarstukken en geeft voor de begrotingsbehandeling inzicht in de recente ontwikkelingen van het lopende jaar.

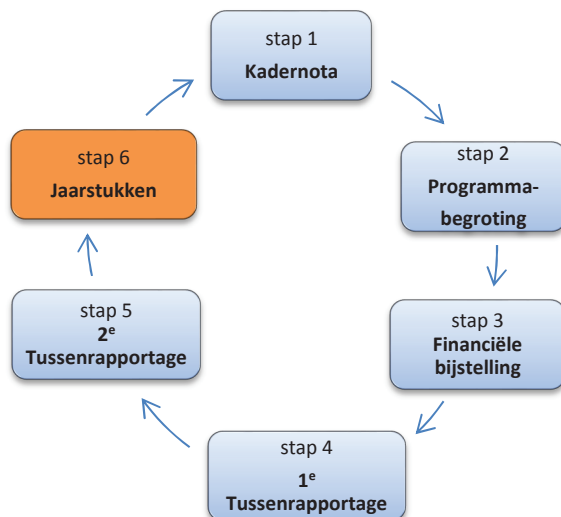
Relevante regelgeving:

Afwijkingen gedurende het jaar, niet voorkomend uit beleidswijzigingen, worden in de financiële bijstelling, tussenrapportages of jaarrekening aan de raad voorgelegd.

Bestuurlijke behandeling - 2^e Tussenrapportage 2019:

Wanneer	Wie	Behandelproces	Beoogd behandelresultaat
5 november 2019	College	Beschikbaar stellen van de 2 ^e Tussenrapportage 2019 aan de commissies SD, RZ en AZ	Beschikbaarstelling
19 november t/m 21 november 2019	Commissies Sociaal Domein, Ruimtelijk Domein en Algemene Zaken	Oordeelsvorming van de 2 ^e Tussenrapportage	Advisering van de raad bij de behandeling van de 2 ^e Tussenrapportage
12 december 2019	Raad	Politiek debat en besluitvorming over de 2 ^e Tussenrapportage	Vastgestelde 2 ^e Tussenrapportage 2019

Jaarstukken 2018



Functie:

Controle (Verantwoorden)

Doel en inhoud:

De jaarstukken vormen het instrument waarmee het College verantwoording aflegt aan de Raad over het in de begroting vastgelegde beleid en beheer van het voorgaande kalenderjaar.

De jaarstukken bestaan uit het *jaarverslag* (de programma-verantwoording en de paragrafen) en de *jaarrekening* (het overzicht van baten en lasten en de balans).

De programmaverantwoording bestaat uit de beleidsinhoudelijke verantwoording over de realisatie van de programma's. Per programma geeft het College inzicht in de mate waarin de doelstellingen zijn gerealiseerd en wat het College daarvoor heeft gedaan. Daarnaast bevat deze verantwoording per programma een overzicht van de gerealiseerde baten en lasten. De paragrafen bevatten verantwoordingsinformatie met betrekking tot relevante beheersmatige aspecten en de lokale heffingen.

De jaarrekening bevat per programma een toelichting op de financiële afwijkingen ten opzichte van de begroting en de balans met toelichting.

In de jaarstukken is naast de verantwoordingsinformatie die het College verstrekt ook de controleverklaring van de accountant inzake de controle van de jaarrekening opgenomen.

Rol van de raad:

Door het vaststellen van de jaarstukken stemt de Raad in met de verantwoording van het college uitgevoerde beleid, zowel financieel als beleidsmatig. Met de jaarstukken beoordeelt de raad het uitgevoerde beleid van het college op onder andere:

- doeltreffendheid (heeft het college bereikt wat het wilde bereiken) en
- doelmatigheid (heeft het college de beschikbare middelen efficiënt ingezet).

Daarnaast neemt de Raad aparte besluiten over: mutaties in reserves en voorzieningen, bestedingsvoorstellen en het doorzetten van budgetten naar het volgende jaar.

Relatie met andere P&C-documenten:

De verantwoording in de jaarstukken gaat uit van de (bijgestelde) doelen en budgetten zoals opgenomen in de begroting, financiële bijstelling en de tussenrapportages.

Structurele ontwikkelingen worden betrokken bij het opstellen van de volgende kadernota en komen eventueel terug in de volgende financiële bijstelling of 1^e tussenrapportage.

Relevante regelgeving:

Naast de Wet op de jaarrekening staan in het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV) inhoudelijke regels waaraan de jaarstukken moeten voldoen.

De vastgestelde jaarstukken moeten vóór 15 juli worden ingediend bij de Provincie. Deze zal vanuit haar financieel toezichthoudende rol de jaarstukken analyseren en beoordelen. Deze beoordeling bepaalt de mate van toezicht van de provincie. De Provincie kan beperkende maatregelen opleggen aan de gemeente.

Bestuurlijke behandeling - Jaarstukken 2018:

Wanneer	Wie	Behandelproces	Beoogd behandelresultaat
23 mei 2019	College	Beschikbaar stellen van de Jaarstukken 2018 aan de raad	Beschikbaarstelling
3 juni t/m 7 juni 2019	Raad/College/Ambtelijke organisatie	Technische vragen raadsleden via email-adres Griffie	Technische vragen zijn beantwoord door de ambtelijke organisatie
18 juni 2019	Raad/College	Beantwoording technische vragen	Technische vragen zijn beantwoord door de ambtelijke organisatie
mei/juni 2019	Auditcommissie	Bespreken Jaarstukken en verslag accountant en opstellen advies	Kennisgenomen van de Jaarstukken (programmaverantwoording en e programmarekening) en het controleverslag van de accountant en daarover een advies uitgebracht aan de Raad
27 juni 2019	Raad	Politiek debat en besluitvorming over de Jaarstukken	Vastgestelde Jaarstukken 2018