

**Bestuurlijk spoorboekje
Planning & Control 2020**



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 de gemeente Laarbeek 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. *Auditcommissie*: deze commissie adviseert de raad 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 kunnen ook aandachtspunten vanuit de raad worden meegegeven aan de accountant voor de controle van de jaarstukken indien dit past binnen de scope van de opdracht.

In dit bestuurlijk spoorboekje Planning en Control 2020 wordt achtergrondinformatie gegeven 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.

De afzonderlijke Planning en Control-documenten worden 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.

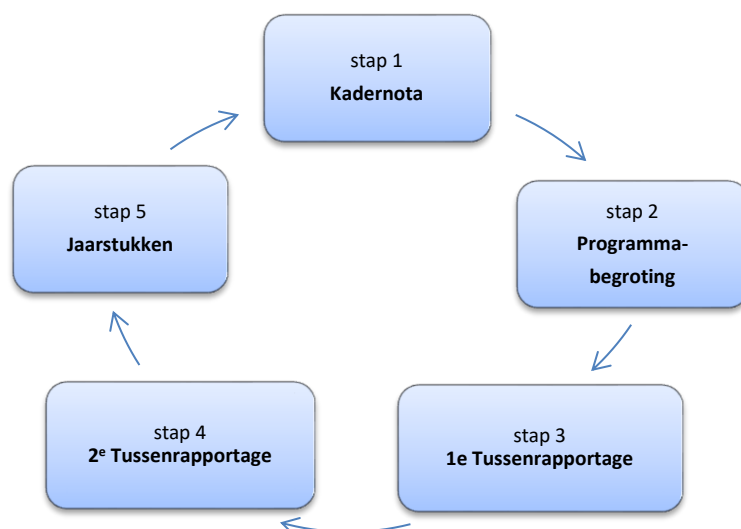
Planning en Control-cyclus

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: 20 juni 2019) 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 vijf P&C-documenten: de kadernota, de begroting, 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



De P&C-documenten verschijnen in één jaar niet in de volgorde van de cyclus. Dit komt doordat het documenten zijn die betrekking hebben op verschillende begrotingsjaren. In onderstaand overzicht zijn de P&C-documenten uitgezet in de tijd.

Dienstjaar	Kalenderjaar				
	2018	2019	2020	2021	2022
2019 =>	Kadernota 2019 en begroting 2019	1 ^e en 2 ^e tussen-rapportage 2019	Jaarstukken 2019		
2020 =>		Kadernota 2020 en begroting 2020	1 ^e en 2 ^e tussen-rapportage 2020	Jaarstukken 2020	
2021 =>			Kadernota 2021 en begroting 2021	1 ^e en 2 ^e tussen-rapportage 2021	Jaarstukken 2021

Beschikbaarstelling/besluitvorming P&C-documenten commissie/raad 2020:

2020	Kadernota 2021		Begroting 2021-2024 *		Tussenrapportages 2020		Jaarstukken 2019	
	Beschikbaarstelling	Besluitvorming	Beschikbaarstelling	Besluitvorming	Beschikbaarstelling	Besluitvorming	Beschikbaarstelling	Besluitvorming
januari								
februari								
maart								
april								
mei								
juni	3-jun-20				3-jun-20		3-jun-20	
juli		2-jul-20				2-jul-20		2-jul-20
augustus								
september								
oktober			9-okt-20		9-okt-20			
november				5-nov-20		5-nov-20		
december								

Overige aandachtspunten in de Planning en Control-cyclus

Budgetoverheveling:

Naast de vijf P&C-documenten wordt jaarlijks in december een voorstel tot budgetoverheveling voorgelegd aan de raad. Het is niet altijd mogelijk om volgens planning activiteiten te verrichten waarvoor budget beschikbaar is gesteld. Dit beïnvloedt in positieve zin het rekeningresultaat waarmee het budget komt te vervallen. Het is van belang om in een aantal gevallen de mogelijkheid te hebben om budget van het ene naar het andere jaar over te hevelen, zodat het beschikbaar budget alsnog kan worden ingezet waarvoor het is bedoeld. Het college heeft in de uitvoeringsregels financiën voorwaarden opgenomen voor het overhevelen van incidenteel budget. Het college legt een raadsvoorstel voor aan de raad. De raad beslist hierop en stelt de daarbij behorende begrotingswijziging vast, zodat de uitvoering van activiteiten in het volgende jaar door kan gaan.

Grondnota en Belastingtarieven *

Jaarlijks wordt de Grondnota opgesteld en in november voorgelegd aan de raad. Vanaf 2020 zal het proces van de totstandkoming van de Grondnota opgenomen worden in de Planning- en Controlcyclus en zal de verbinding gemaakt worden met het begrotingsproces. Tevens zullen de voorgestelde belastingtarieven onderdeel uitmaken bij de presentatie van de Begroting. Na besluitvorming over de Begroting zal de verdere uitwerking hiervan plaatsvinden in de diverse vast te stellen belastingverordeningen in de raad van december.

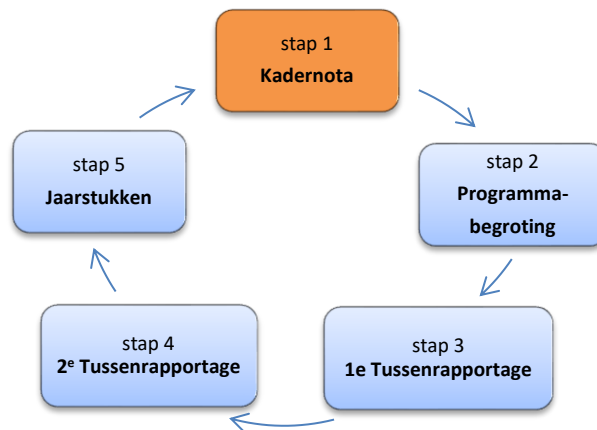
Financiële bijstelling:

De financiële bijstelling is tot en met 2019 een vast onderdeel geweest van de planning- en controlcyclus om financiële bijstellingen tussen de vaststelling van de begroting en de 1^e tussenrapportage te verwerken. Aangezien de mutaties in de financiële bijstelling beperkt zijn en geen invloed hebben op de begrotingsrechtmatigheid is er voor gekozen het P&C-document 'financiële bijstelling' te laten vervallen. De begrotingswijzigingen worden alleen nog bij de 1^e en 2^e tussenrapportage aan de raad voorgelegd. Tussentijds een begrotingswijziging aan de raad voorleggen, blijft altijd mogelijk als dat voor de begrotingsrechtmatigheid noodzakelijk is.

Toelichting P&C-documenten

Op de volgende pagina's worden de afzonderlijke P&C-documenten toegelicht waarbij de data die genoemd worden, de data zijn voor het kalenderjaar 2020.

Kadernota 2021



Functie:

Kaders stellen / plannen en begroten en integrale afweging nieuwe wensen/middelen

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.

In deze fase zal in het licht van de benoemde afspraken uit het vastgestelde raadsprogramma 2018-2022 '*Handen Ineen*' een inventarisatie plaatsvinden van de gewenste beleidsontwikkelingen gekoppeld aan eventuele noodzakelijke financiële middelen. Bij de samenstelling van de Begroting zal vervolgens de uitwerking hiervan plaatsvinden door het concreet definiëren van '*Wat gaan we er voor doen in 2021?*'.

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 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 2020 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.

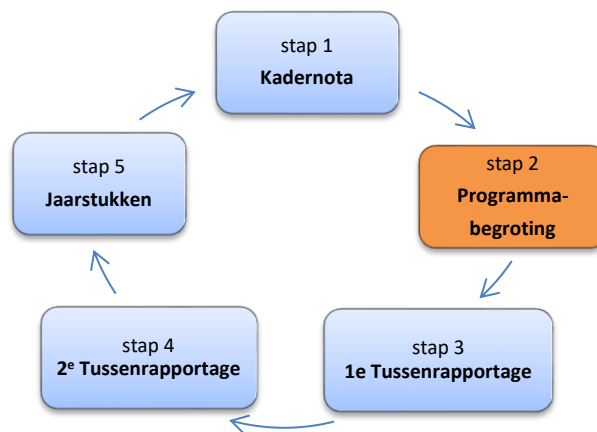
Relevante regelgeving:

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 2021:

Wanneer	Wie	Behandelproces	Beoogd behandelresultaat
3 juni 2020	College	Beschikbaar stellen van de Kadernota aan de raad	Beschikbaarstelling
2 juli 2020	Raad	Algemene beschouwingen en kaderstellend politiek debat Besluitvorming over amendementen, Kadernota en moties	Vastgestelde Kadernota 2021

Programmabegroting 2021



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.

Tevens zal hier een verbinding worden gelegd met de Grondnota welke parallel zal gaan lopen aan het begrotingsproces. Daarnaast zullen de voorgestelde belastingtarieven onderdeel uitmaken bij de presentatie van de Begroting.

In deze fase worden de bij de kadernota gewenste beleidsontwikkelingen in combinatie met eventuele noodzakelijke middelen nader uitgewerkt door het concreet definiëren van 'Wat gaan we er voor doen in 2021?'.

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 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:

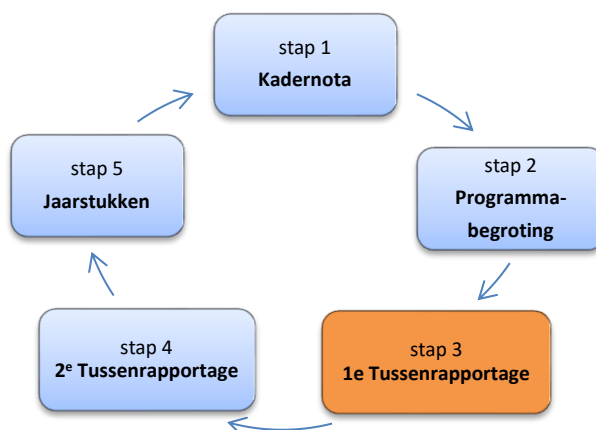
In het Besluit Begroting en Verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV) staan inhoudelijke regels waaraan de programmabegroting moet voldoen. Een voorbeeld van deze regels is dat de begroting moet worden ingedeeld in programma's die één of meerdere beleidsvelden beslaan. De vastgestelde programmabegroting 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 2021:

Wanneer	Wie	Behandelproces	Beoogd behandelresultaat
9 oktober 2020	College	Beschikbaar stellen van de Programmabegroting 2021-2024 aan de raad	Beschikbaarstelling
5 november 2020	Raad	Politiek debat (controlerende rol van de raad) en besluitvorming over de begroting	Vastgestelde Programmabegroting 2021-2024

1^e Tussenrapportage 2020



Functie:

Controleren en bijsturen

Doel en inhoud:

De eerste 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 het ijkpunt. Daarnaast worden de structurele effecten van de jaarstukken in het lopende jaar verwerkt.

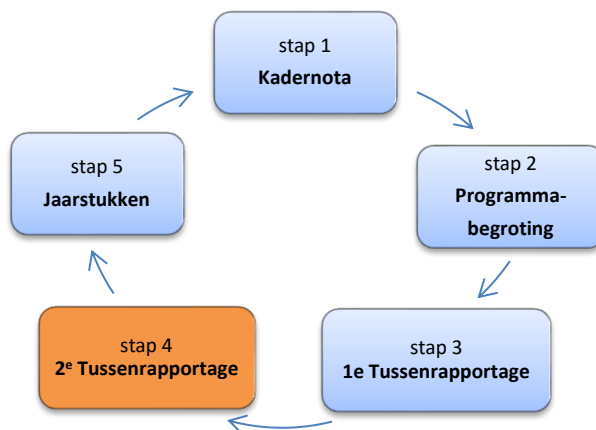
Relevante regelgeving:

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

Bestuurlijke behandeling - 1^e Tussenrapportage 2020:

Wanneer	Wie	Behandelproces	Beoogd behandelresultaat
3 juni 2020	College	Beschikbaar stellen van de 1 ^e Tussenrapportage 2020 aan de raad	Beschikbaarstelling
2 juli 2020	Raad	Politiek debat en besluitvorming over de 1 ^e Tussenrapportage 2020	Vastgestelde 1 ^e Tussenrapportage 2020

2^e Tussenrapportage 2020



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.

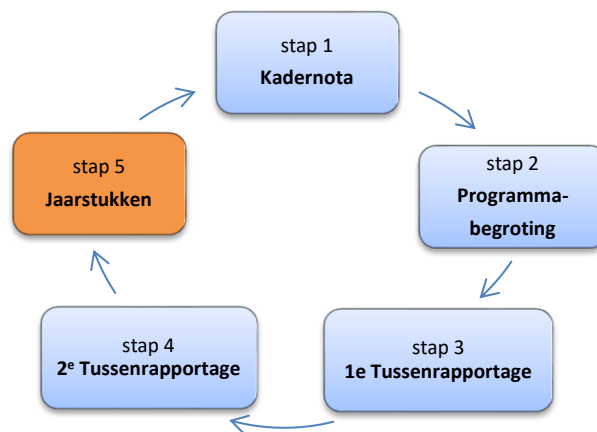
Relevante regelgeving:

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

Bestuurlijke behandeling - 2^e Tussenrapportage 2020:

Wanneer	Wie	Behandelproces	Beoogd behandelresultaat
9 oktober 2020	College	Beschikbaar stellen van de 2 ^e Tussenrapportage 2020 aan de raad	Beschikbaarstelling
5 november 2020	Raad	Politiek debat en besluitvorming over de 2 ^e Tussenrapportage 2020	Vastgestelde 2 ^e Tussenrapportage 2020

Jaarstukken 2019



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 door 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 en bestedingsvoorstellen.

Relatie met andere P&C-documenten:

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

Structurele ontwikkelingen worden betrokken bij het opstellen van de volgende kadernota en komen eventueel terug in de volgende 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 mede de mate van toezicht van de provincie. De Provincie kan beperkende maatregelen opleggen aan de gemeente.

Bestuurlijke behandeling - Jaarstukken 2019:

Wanneer	Wie	Behandelproces	Beoogd behandelresultaat
3 juni 2020	College	Beschikbaar stellen van de Jaarstukken 2019 aan de raad	Beschikbaarstelling
16 juni 2020	Auditcommissie	Bespreken Jaarstukken en verslag accountant en opstellen advies	Kennis genomen van de Jaarstukken (programmaverantwoording en programmarekening) en het controleverslag van de accountant en daarover een advies uitgebracht aan de Raad
2 juli 2020	Raad	Politiek debat en besluitvorming over de Jaarstukken	Vastgestelde Jaarstukken 2019