

Rekenkamercommissie Veere

Juni 2020

Onderzoek Planning & Control-cyclus

(cursa: 20B.07269)

Inhoudsopgave

1.	Aanleiding, doel en aanpak	3
1.1.	Doel	4
1.2.	Aanpak	4
1.3.	Leeswijzer	5
2.	Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	6
2.1.	Introductie	6
2.2.	Conclusies en aanbevelingen	6
3.	Bevindingen per deelvraag	9
3.1.	Hoe verloopt de P&C-cyclus in de praktijk in de gemeente Veere?	9
3.2.	Hoe worden de P&C-producten door de gemeenteraad van Veere beoordeeld?	11
3.3.	Hoe zou de P&C-cyclus binnen de gemeente Veere aangepast kunnen worden	16
A.	Bestudeerde documenten	25
B.	Interviews en videogesprekken	26
C.	Bestuurlijke Reactie	28/29

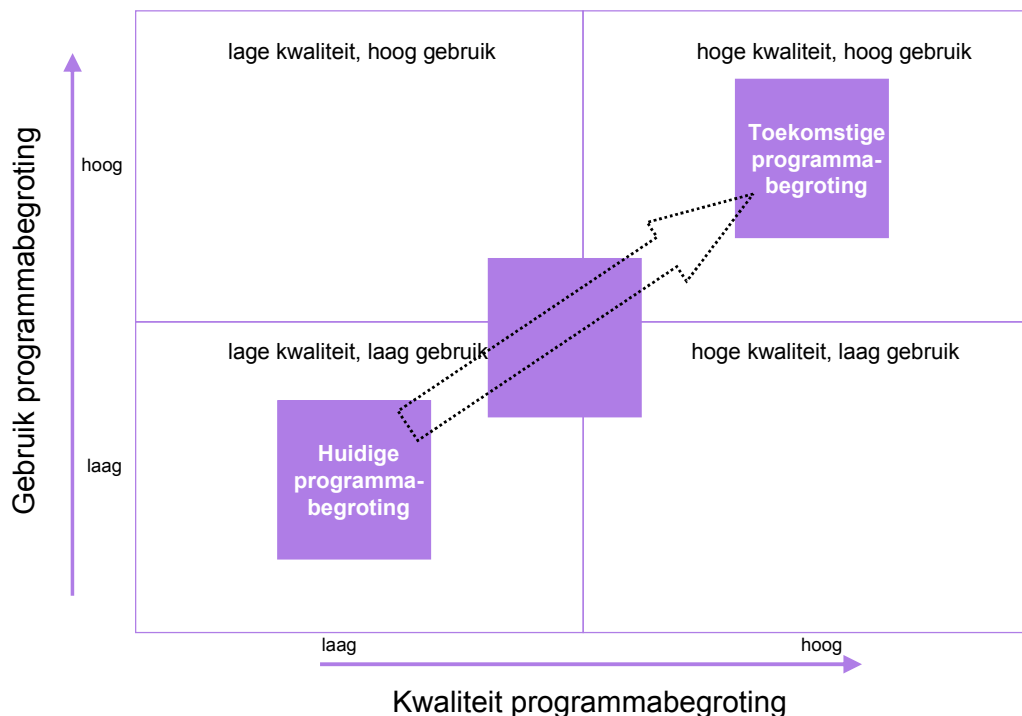
1. Aanleiding, doel en aanpak

De rekenkamercommissie heeft overleg gevoerd met de auditcommissie van de gemeenteraad en met de griffier. Uit dat overleg is gebleken dat er behoefte is aan een onderzoek naar de P&C cyclus en de daarbij behorende documenten. Het gaat daarbij vooral om de rol die deze cyclus speelt voor de raad. Uit eerder onderzoek bij andere gemeenten bleek dat raadsleden de P&C-cyclus heel belangrijk vinden en zien als een anker in de uitvoering van hun taak. Tegelijkertijd is de cyclus daar lang niet altijd goed op ingericht.

De Rekenkamercommissie wil met dit onderzoek inzicht te geven in de huidige opzet en werking van de P&C cyclus, hoe de raadsleden deze cyclus beoordelen en vervolgens met voorstellen tot verbetering te komen waar dat mogelijk is. PwC is gevraagd de rekenkamercommissie hierbij te ondersteunen.

Veel gemeenten ondervinden aan de ene kant dat het opstellen, bestuderen en bespreken van P&C-documenten veel tijd kost en dat raadsleden daarnaast andere wensen hebben betreffende de cyclus en inhoud van de documenten. Bij eerdere onderzoeken bij andere gemeenten zien we dat de kern is om de kwaliteit en het gebruik goed op elkaar af te stemmen. Met kwaliteit bedoelen we de wensen en verwachtingen die bij raadsleden leven. Die kunnen per gemeente, maar ook bij raadsleden in dezelfde gemeente sterk verschillen. Uit deze onderzoeken elders blijkt ook dat raadsleden niet alle documenten op dezelfde wijze willen gebruiken. Ook bij het gebruik is het goed dit als raadsleden onderling af te stemmen. Sommige documenten zijn bijvoorbeeld vooral bedoeld om te controleren. Hierbij was er bij enkele gemeenten behoefte aan het stellen van vragen vooraf. In een andere raad vond men het wenselijk voorafgaande aan de vaststelling van de begroting ruimte te maken voor een thema-avond. In weer een andere gemeente zijn er 10 spelregels opgesteld over het samenspel tussen raad en college. Kortom: kwaliteit en gebruik vereisen wederzijds begrip en goede afstemming. In het onderstaande schema is, met als voorbeeld de begroting, de ontwikkeling in balans aangegeven.

Figuur 1: Voorbeeld samenhang gebruik en kwaliteit bij een programmabegroting



1.1. Doel

Als centrale vraagstelling voor dit onderzoek is geformuleerd:

In hoeverre voldoen de huidige planning- en control documenten aan de informatiebehoefte van de raad en in hoeverre kan de gemeenteraad aan de hand van deze documenten zijn kaderstellende en controlerende rol vervullen?

Bij deze hoofdvraag horen de volgende deelvragen:

- a. Hoe verloopt de P&C-cyclus in de praktijk in de gemeente Veere?
- b. Hoe worden de P&C-producten door de gemeenteraad van Veere beoordeeld?
- c. Hoe zou de P&C-cyclus binnen de gemeente Veere aangepast kunnen worden, zodanig dat deze voldoet aan de volgende criteria:
 - de gewenste informatiebehoefte van de gemeenteraad;
 - de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad;
 - doeltreffendheid en doelmatigheid;
 - optimaal gebruik maken van de kennis en kunde van het ambtelijk apparaat?

Uit de onderzoeksvraag en deelvragen volgt dat er een leeronderzoek is uitgevoerd op basis waarvan goed onderbouwde aanbevelingen volgen. Het betreft dus geen onderzoek met een strak normenkader en uitspraken in welke mate iets voldoende of onvoldoende is.

1.2. Aanpak

Hieronder geven we kort weer welke stappen er zijn doorlopen om tot een onomstreden en gedragen onderzoek te komen. Het onderzoek is opgedeeld in vier stappen.

Figuur 2: aanpak van het onderzoek in vier stappen



Stap 1: Inventariseren

Om de verwachtingen en wensen nog scherper in beeld te krijgen is gestart met een bijeenkomst samen met de leden van de Rekenkamercommissie. Daarnaast zijn de aanpak en planning van het onderzoek nader doorgesproken met de opdrachtgever.

Om tot bruikbare aanbevelingen te komen moet er een goed beeld zijn van de huidige situatie (deelvraag a). Van belang is om in kaart te brengen hoe de P&C-documenten en de P&C-cyclus er nu uitzien, of de documenten voldoende met elkaar verbonden zijn en welke aanknopingspunten er nu zijn voor de kaderstellende en controlerende taak van de raad. Hiertoe zijn de huidige documenten van de gehele cyclus bestudeerd en zijn enkele inventariserende gesprekken gevoerd.

Stap 2: Onderzoeken, duiden en bespreken

Voor de beoordeling door de gemeenteraad van de P&C-producten is gekozen voor een combinatie van een vragenlijst onder alle raadsleden én bespreking met een vertegenwoordiging van de raad en betrokkenen (P&C) vanuit de ambtelijke organisatie.

De vragenlijst is vooraf afgestemd met de rekenkamercommissie en met de griffie. De vragenlijsten zijn online uitgezet via de griffie, zodat we geen gebruik hebben hoeven te maken van persoonsgegevens. 11 gemeenteraadsleden hebben de vragenlijst ingevuld (in de periode t/m 24 maart). De vragenlijst onder raadsleden heeft hun beoordeling van de P&C cyclus en de P&C-documenten in beeld gebracht én tevens een eerste inzicht verschaft in mogelijke verbeterpunten (deelvragen b. en c.). De uitkomsten zijn daarnaast belangrijke input geweest voor de bespreking.

Stap 3 Leren van elders en van elkaar

In deze stap is een inventarisatie gemaakt van verbeterpunten die de laatste jaren in andere gemeenten zijn doorgevoerd in relatie tot de P&C cyclus. De ervaringen van elders zijn ingedeeld in zes verschillende accenten. Deze accenten zijn vergeleken met de wensen van de raad om de kaderstellende en controlerende rol te versterken. Een belangrijke basis voor de leerpunten zijn de huidige situatie als vertrekpunt, de resultaten van de vragenlijsten en de voorbeelden en suggesties die wij hebben voorbereid vanuit andere gemeenten.

In verband met de corona-pandemie is geen werksessie gehouden. Gekozen is voor een video waarin de resultaten van de voorgaande stappen zijn gepresenteerd. Die video is vervolgens in kleinere groepen via videoconferenties besproken met raadsleden en betrokken ambtenaren. Zo ontstond actieve interactie en hebben deelnemers concreet bijgedragen aan het onderzoek.

Stap 4: Rapporteren

Op basis van de verzamelde informatie uit stap 1, 2 en 3 is het conceptrapport geschreven. Daarna heeft hoor en wederhoor met betrekking tot de bevindingen plaatsgevonden bij de ambtelijke organisatie en bestuurlijke wederhoor met het college. Na de hoor en wederhoor is het eindrapport opgesteld.

1.3. Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk is een korte samenvatting van dit onderzoek met de conclusies en aanbevelingen. In hoofdstuk 3 zijn de bevindingen per deelvraag beschreven.

2. *Samenvatting, conclusies en aanbevelingen*

2.1. *Introductie*

In dit onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

In hoeverre voldoen de huidige planning- en control documenten aan de informatiebehoefte van de raad en in hoeverre kan de gemeenteraad aan de hand van deze documenten zijn kaderstellende en controlerende rol vervullen?

Bij deze hoofdvraag horen de volgende deelvragen:

- a. Hoe verloopt de P&C-cyclus in de praktijk in de gemeente Veere?
- b. Hoe worden de P&C-producten door de gemeenteraad van Veere beoordeeld?
- c. Hoe zou de P&C-cyclus binnen de gemeente Veere aangepast kunnen worden, zodanig dat deze voldoet aan de volgende criteria:
 - de gewenste informatiebehoefte van de gemeenteraad;
 - de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad;
 - doeltreffendheid en doelmatigheid;
 - optimaal gebruik maken van de kennis en kunde van het ambtelijk apparaat?

Het onderzoek is gebaseerd op een documentenstudie, interviews, een vragenlijst onder de raadsleden, een videopresentatie op basis van de eerste bevindingen en vervolgens een serie groepsgesprekken via videoverbinding met raadsleden, de wethouder en betrokken ambtenaren.

2.2. *Conclusies en aanbevelingen*

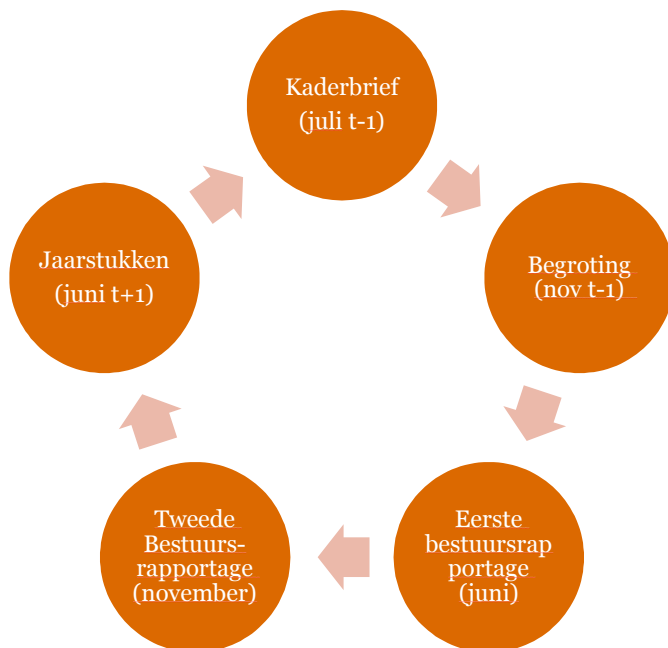
Uit de gesprekken blijkt dat veel raadsleden geen ervaring hebben met de planning en control documenten. Vele raadsleden hebben andere opleidingen en achtergronden. Ze missen uitleg en verdieping zodat ze beter van de informatie in de P&C documenten gebruik kunnen maken. Dit geldt niet voor alle raadsleden, maar de rekenkamercommissie acht het van belang dat alle raadsleden zo optimaal mogelijk kaders kunnen stellen en kunnen controleren op basis van de P&C-cyclus. Al tijdens het onderzoek werd door de organisatie aangeboden hier aandacht aan te schenken.

Aanbeveling 1. voor het college: Help raadsleden hun kennis van de P&C-cyclus te vergroten door na te gaan waaraan behoefte is en hiervoor training of begeleiding aan te bieden.

Het systeem Pepperflow is bij enkele raadsleden bekend en bij anderen niet of onvoldoende om er gebruik van te maken. Ambtelijk wordt het systeem gevuld met het doel hiermee raadsleden ook tussentijds te informeren.

Aanbeveling 2. Voor het college en de raad: Organiseer in aansluiting op de training (zie aanbeveling 1) een bijeenkomst voor raadsleden waarin "Pepperflow" nader wordt uitgelegd. Als na een periode van een jaar blijkt dat het systeem niet goed wordt benut overweeg dan het niet meer te gebruiken of niet voor de raad beschikbaar te houden.

De onderstaande afbeelding vat de planning & control cyclus van de gemeente Veere kort samen.



De cyclus start met de kaderbrief. Deze geeft kaders aan voor de begroting. Bij de begroting organiseert de ambtelijke organisatie scrumweken om in samenhang en efficiënt de begroting samen te stellen. De eerste bestuursrapportage verschijnt in juni van het begrotingsjaar en rapporteert over de eerste drie maanden van het jaar. De tweede bestuursrapportage komt eind november in de raad aan de orde. De jaarstukken sluiten de cyclus af en worden in juni na het begrotingsjaar behandeld in de raad.

De eerste bestuursrapportage leidt in beperkte mate tot bijsturing, omdat een prognose over de eerste drie maanden nog erg onzeker is. Deze rapportage valt bovendien in de periode dat ook de jaarstukken en de kaderbrief in de raad besproken worden. De tweede bestuursrapportage komt pas eind november in de raad. Bijsturen heeft dan weinig zin meer, omdat er nog maar zes werkweken in het jaar zijn. Uit de gesprekken bleek dat raadsleden, collegeleden en ambtenaren deze observaties delen en daarom liever een bestuursrapportage halverwege het jaar hebben. Deze zou dan net voor de zomer of direct na de zomervakantie behandeld moeten worden. Een goede timing vraagt mogelijk aanpassing van het vergaderritme van de raad om te voorkomen dat deze nieuwe bestuursrapportage te vroeg (begin juni) of te laat (eind september) in het jaar behandeld wordt.

Aanbeveling 3 voor college en raad: Vervang de eerste en tweede bestuursrapportage door een bestuursrapportage halverwege het jaar die of net voor of net na de zomervakantie in de raad besproken wordt.

Er is al enige ervaring opgedaan met thema-avonden gerelateerd aan de P&C cyclus. Deze thema-avonden worden breed gewaardeerd door college, raad en ambtelijke organisatie. Deze avonden bieden gelegenheid een onderdeel uit de P&C documenten verdiepend te bespreken. Daarnaast bieden deze avonden de mogelijkheid om over de kwaliteit en het gebruik van de P&C cyclus met elkaar in gesprek te blijven en deze te blijven optimaliseren. De planning kan van jaar tot jaar wisselen, bijvoorbeeld door deze te organiseren voorafgaand aan de begroting en bijvoorbeeld in een ander jaar voorafgaand aan de jaarrekening.

Aanbeveling 4 aan college en raad: Continueer het organiseren van thema-avonden gerelateerd aan de P&C cyclus.

De huidige P&C documenten bevatten relatief weinig beeldmateriaal (figuren, grafieken, illustraties etc.). Uit de bespreking van voorbeelden van andere gemeenten kwam naar voren dat raadsleden meerwaarde zien in een begroting in-één-oogopslag. Het betreft een visueel en kort overzicht van de belangrijkste inkomsten en uitgaven van de gemeente en helpt in de communicatie naar inwoners.

Aanbeveling 5 aan college: Maak van de begroting (en eventueel ook van de jaarrekening) ook een aantrekkelijk vormgegeven begroting in-één-oogopslag.

Uit de documentenanalyse blijkt dat de indicatoren veelal niet direct gerelateerd zijn aan de te behalen doelen en maatschappelijke effecten. Raadsleden hebben daaraan behoefte. Het gebruik van indicatoren ziet men het liefst gerelateerd aan de belangrijkste prioriteiten, zodat het aantal beperkt kan blijven. Van de indicatoren kunnen dan ook actuele metingen zijn. Daarnaast is het belangrijk het verloop over een reeks van jaren weer te geven in relatie tot een streefwaarde. Bij de bespreking van de voorbeelden van andere gemeenten bleek er een duidelijke voorkeur voor het voorbeeld van de gemeente Enschede. Het is belangrijk om in samenspraak tussen raad, college en ambtelijke organisatie tot keuzes te komen.

Aanbeveling 6 aan raad en college: Stel in samenspraak de belangrijkste doelen vast waarvoor indicatoren gepresenteerd worden in de P&C documenten. Maak daarbij gebruik van het voorbeeld van de gemeente Enschede.

Om langs de lijnen van deze aanbevelingen de kwaliteit en het gebruik van de P&C documenten te versterken is regelmatig overleg tussen raad, college en ambtelijke organisatie nodig. In het proces van dit onderzoek is daar bewust aan gewerkt. Het is belangrijk om deze wisselwerking te continueren. Vanuit de raad lijkt de audit-commissie daarvoor een goed platform. De rekenkamer beveelt daarom aan om vanuit de audit-commissie de college en de ambtelijke organisatie regelmatig uit te nodigen om de voortgang van deze aanbevelingen te bespreken en een proces op gang te houden van uitwisseling en continu leren en verbeteren.

Aanbeveling 7 aan raad en college: De audit-commissie nodigt het college en de ambtelijke organisatie regelmatig uit om de voortgang van deze aanbevelingen te bespreken en een proces van leren en verbeteren in relatie tot de P&C cyclus op gang te houden.

3. Bevindingen per deelvraag

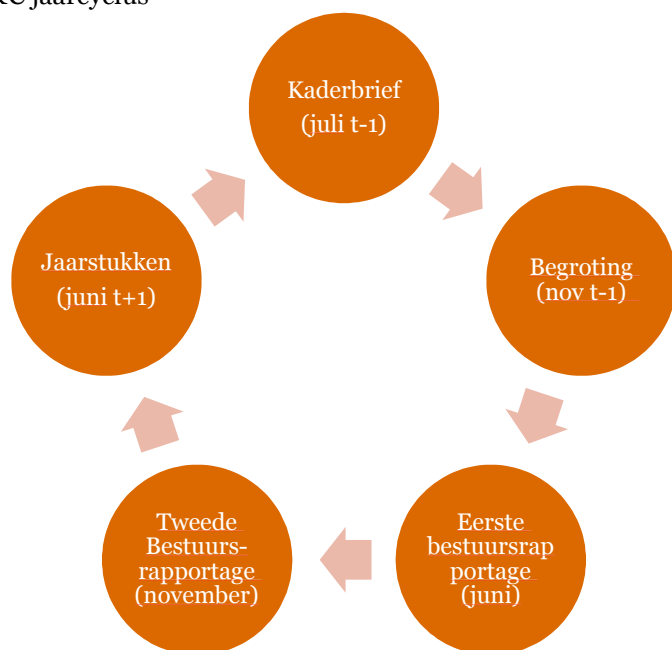
In dit hoofdstuk zijn de bevindingen per deelvraag van het onderzoek aangegeven. In de eerste paragraaf beschrijven we de huidige praktijk van het verloop van de planning en control cyclus. In de tweede paragraaf komen de beoordelingen van de raadsleden aan de orde. In de laatste paragraaf verkennen we mogelijke verbeteringen, mede aan de hand van de praktijk en ervaringen in andere gemeenten.

3.1. Hoe verloopt de P&C-cyclus in de praktijk in de gemeente Veere?

De gemeentelijke P&C-cyclus is samengevat in figuur 3 hieronder. De P&C cyclus is samen te vatten in de onderstaande stappen en bijbehorende documenten. De cyclus start met de kaderbrief in juli en in het jaar dat voorafgaat aan het begrotingsjaar, de jaarrekening is de afsluiting van de cyclus in juni na afloop van het begrotingsjaar. De logische volgorde van de cyclus is:

- Ter voorbereiding voor de begroting en om kaders en richting aan te geven wordt in juli de kaderbrief vastgesteld (juli in het jaar voorafgaande aan het begrotingsjaar of juli t-1);
 - In november stelt de raad de begroting vast van het daarop volgende jaar (november van het jaar voor het begrotingsjaar of november t-1);
 - In het lopende begrotingsjaar in juni rapporteert de eerste bestuursrapportage over de voortgang van deze begroting;
 - De tweede Bestuursrapportage is begin november in de gemeenteraad;
 - Na afloop van het begrotingsjaar volgt in juni van het volgende jaar de jaarrekening/ jaarverslag (t+1).
- Dit betekent dat in een kalenderjaar de cycli elkaar overlappen. In de onderstaande figuur is dat aangegeven.

Figuur 3: P&C jaarcyclus



Bij de P&C-cyclus horen verschillende documenten die we hieronder kort beschrijven.

Kaderbrief

De kaderbrief omvat ongeveer 40 pagina's en nog ruim 10 pagina's aan bijlagen. In de toelichting worden kort de belangrijkste nieuwe items en de financiële gevolgen daarvan genoemd. De nota kent een overzichtelijke indeling die start met de topprioriteiten, gevolgd door autonome ontwikkelingen die een effect hebben op de financiën en daarna volgt een korte toelichting per programma. Tenslotte staat de kaderbrief stil bij de financiële positie van de gemeente. De mei-circulaire is in 2019 en ook in voorgaande jaren verwerkt en doorgerekend in de kaderbrief. Geïnterviewden geven aan dat dit qua planning eigenlijk niet zou lukken (een probleem dat ook in veel andere gemeenten speelt), maar door extra inspanning is dit toch steeds gelukt.

Begroting

De ambtelijke organisatie bereidt de begroting voor in de zomer en vooral in de eerste weken van september. Uit onze gesprekken blijkt dat de mate waarin tijdens de zomerweken al voorbereidend werk voor het opstellen van de begroting wordt gedaan verschilt per afdeling. In de eerste weken van september worden twee zogenaamde scrumweken georganiseerd. Tijdens deze scrumweken staat de begroting centraal. De betrokkenen houden deze weken vrij om gezamenlijk aan de begroting te werken. Deze weken kennen een vooraf gepland programma om de onderlinge afstemming te bevorderen en ook het bestuurlijk overleg met de portefeuillehouders een plaats te geven. Onze geïnterviewden hebben waardering voor deze opzet. Ze geven aan dat het helpt om goed en efficiënt aan de begroting te werken en de eigen inbreng goed af te stemmen op die van collega's. Een nadeel is dat de benodigde twee weken het moeilijk maken om andere reguliere werkzaamheden uit te voeren.

De begroting heeft een omvang van ongeveer 140 pagina's. Dat is in vergelijking met andere gemeenten redelijk compact. Zo heeft de gemeente Westerveld recent fors ingezet op het meer compact maken van de begroting. Dat resulteerde in een begroting van tussen de 120 en 140 pagina's. De begroting kent een vaste opbouw met eerst een korte introductie en een opsomming van de relevante beleidsnota's. Dan is er een toelichting bij de vragen "wat willen we bereiken" en "wat gaan we daar voor doen". Vervolgens zijn een aantal relevante indicatoren aangegeven en zijn de budgetten aangegeven. De indicatoren in het overzicht zijn niet heel duidelijk gerelateerd aan de genoemde doelen en activiteiten. Er is ook geen nulmeting aangegeven en er is geen streefwaarde. De indicatoren worden wel gerelateerd aan het gemiddelde voor Zeeland. Soms is er een kwaliteitsindicator aangegeven, dan is er een groen vierkantje geplaatst en is aangegeven aan welke kwalitatieve criteria iets moet voldoen. Soms is er wel een heldere prestatie-indicator, zoals dat er in 2022 15% meer instappers in het openbaar vervoer zijn op het grondgebied van Veere ten opzichte van het jaar 2019. Er is aan het einde van het programma een tabel opgenomen waarin de prioriteiten uit het programma zijn opgesomd en de budgetten die daarbij horen zijn aangegeven. De beschrijvingen zeggen soms kort wat over de rol van verbonden partijen bij het programma, maar er is weinig tot niets opgenomen over de rol van partners bij het bereiken van de gestelde beleidsdoelen. Tenslotte kent de begroting relatief weinig schema's, figuren of andere items die de inhoud verder uitleggen. Er is geen begroting in één oogopslag, die door andere gemeenten wel wordt gebruikt om de inhoud kort en eenvoudig aan inwoners uit te leggen.

De begroting wordt in november in de raad behandeld, daarvoor neemt de raad apart de tijd. In dezelfde maand komt ook de tweede bestuursrapportage aan de orde.

Bestuursrapportages

De P&C-cyclus kent twee bestuursrapportages. De eerste bestuursrapportage gaat over het eerste kwartaal en komt begin juni in de raad. De tweede bestuursrapportage komt begin november in de raad. De bestuursrapportages kennen beiden zowel een financieel als een inhoudelijk deel. Bij de programma's is voor alle beleidsdoelen kort de stand van zaken aangegeven. De financiële verschillen zijn in een tabel aan het einde van ieder programma kort samengevat.

Met de geïnterviewden is gesproken over de timing en behandeling van de bestuursrapportages. Uit deze gesprekken blijkt dat de aandacht bij de eerste bestuursrapportage vooral gericht is op de kaderbrief. De input van de eerste bestuursrapportage is daarbij wel nuttig geven de geïnterviewden aan. Een nadeel is echter dat de periode waarover verslag wordt gedaan relatief kort is en nog vroeg in het jaar. Trends, ontwikkelingen en effecten van beleid zijn daardoor vaak nog niet helder. Er wordt daardoor maar zeer beperkt bijgestuurd op basis van de eerste bestuursrapportage.

Bij de tweede bestuursrapportage is de periode waarover verslag wordt gedaan veel langer. Hierdoor zijn trends, ontwikkelingen, de mate van onder- of overbesteding en de effecten van beleid duidelijker. Geïnterviewden geven echter aan dat het tijdstip van behandeling relatief laat is. Praktisch zijn er na vaststelling van de tweede bestuursrapportage nog ongeveer zes werkweken van het jaar over. Kort na half december start immers de kerstvakantie. Dat betekent dat er hierdoor zeer beperkte mogelijkheden zijn om bij te sturen, mocht dat nodig zijn.

Jaarrekening

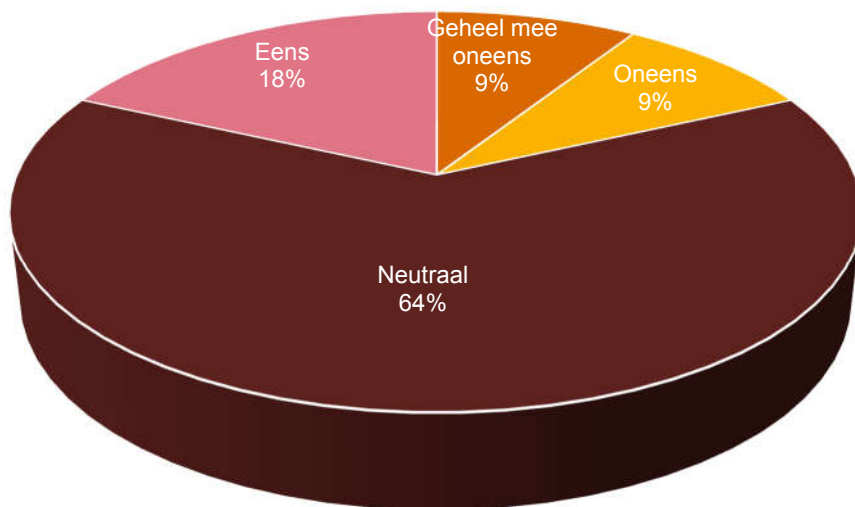
De jaarrekening komt begin in juni of begin juli in de raad. De indeling volgt de indeling van de begroting. Voorafgaande aan de behandeling kan de raad technische vragen stellen.

3.2. Hoe worden de P&C-producten door de gemeenteraad van Veere beoordeeld?

Voor de beoordeling van de P&C-producten door de gemeenteraad is gekozen voor een combinatie van een vragenlijst onder alle raadsleden én videogesprekken met een vertegenwoordiging van de raad en betrokkenen (P&C) vanuit de ambtelijke organisatie. Elf gemeenteraadsleden hebben de vragenlijst ingevuld (in de periode t/m 24 maart). De vragenlijst onder gemeenteraadsleden heeft hun beoordeling van de P&C cyclus en de P&C-documenten in beeld gebracht én tevens een eerste inzicht verschaft in mogelijke verbeterpunten. Sommige vragen zijn echter niet door alle raadsleden ingevuld, zodat er niet altijd een totaal van 11 reacties per vraag is. Aan de video-conferenties is deelgenomen door 10 raadsleden, één wethouder en door zeven direct bij de P&C cyclus betrokken ambtenaren.

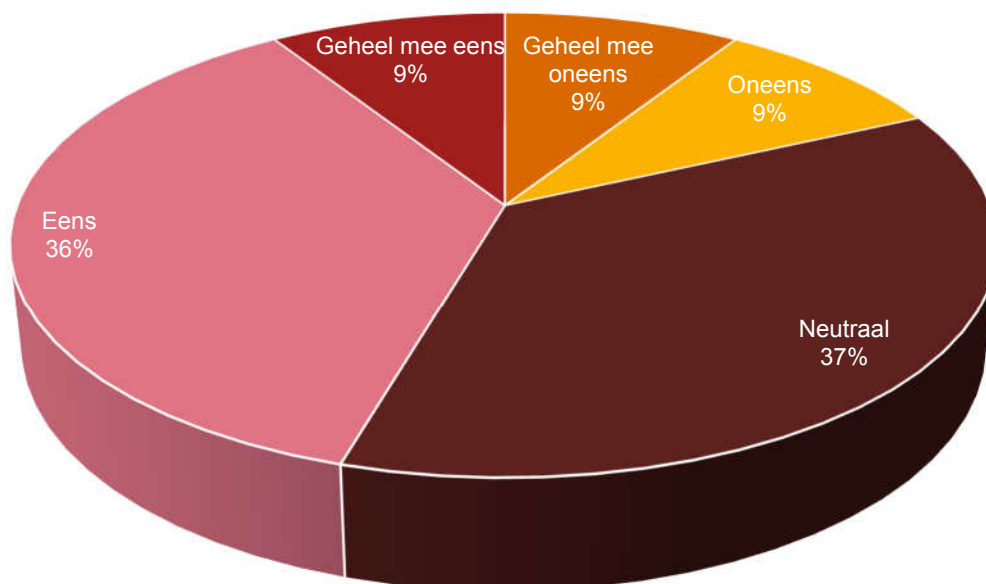
Uit de vragenlijst volgt het beeld dat de gemeenteraad van mening is met de Bestuursrapportages en de jaarstukken/ jaarrekening voldoende in staat te worden gesteld om haar controlerende rol in te vullen (zie figuur 5). Over de mate waarin Kaderbrief en de Begroting de gemeenteraad voldoende in staat stellen om haar kaderstellende rol in te vullen zijn de meningen verdeeld (zie figuur 4).

Figuur 4. Met de kaderbrief en de begroting wordt de gemeente raad voldoende in staat gesteld om kaders te stellen



■ Geheel mee oneens ■ Oneens ■ Neutraal ■ Eens ■ Geheel mee eens

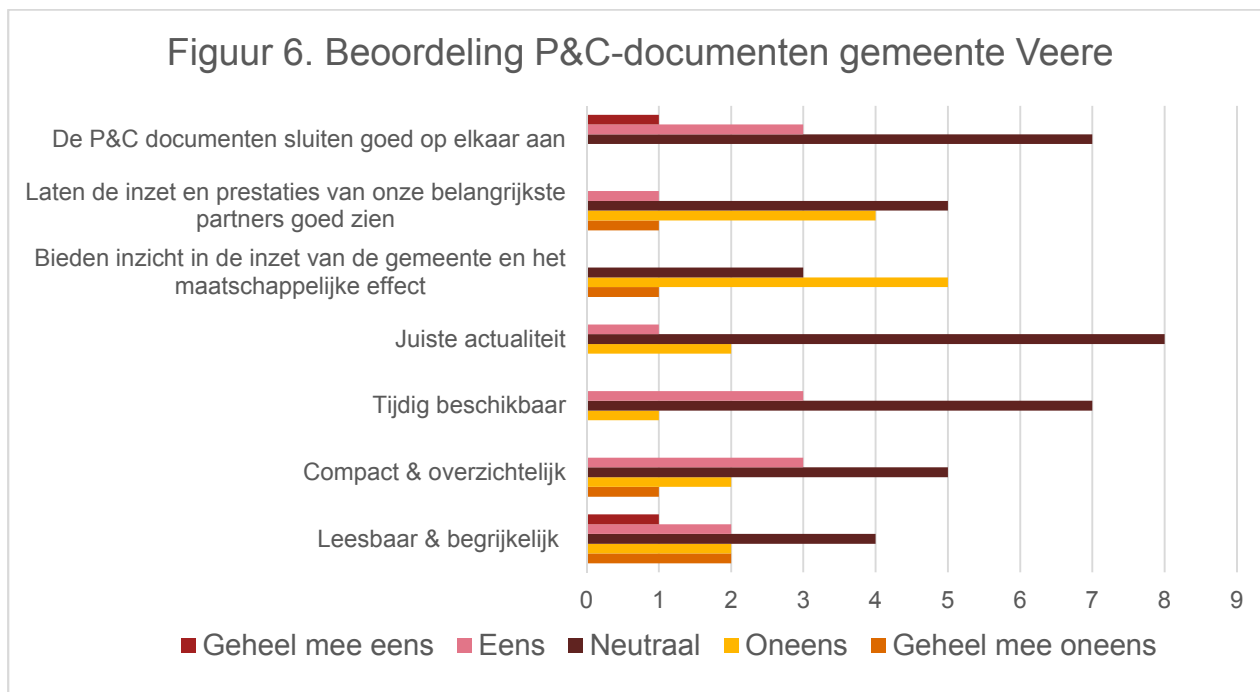
Figuur 5. Met de bestuursrapportages en de jaarstukken en jaarrekening wordt de raad voldoende in staat gesteld om te controleren



■ Geheel mee oneens ■ Oneens ■ Neutraal ■ Eens ■ Geheel mee eens

Overkoepelend beeld beoordeling P&C-producten

Op basis van onze onderzoeken naar/ ervaringen met gemeentelijke P&C-producten hebben we een aantal aspecten geïdentificeerd die de tevredenheid met en het gebruiksgemak van deze producten door gemeenteraadsleden positief beïnvloeden. Deze aspecten zijn uitgevraagd onder de gemeenteraadsleden van Veere en laten onderstaand beeld zien (zie figuur 6).



De raadsleden zijn redelijk positief over de mate waarin de P&C documenten op elkaar aansluiten. Eén raadslid is heel positief en drie zijn positief de overige raadsleden zijn neutraal. Uit de videogesprekken blijkt dat dit beeld herkend wordt.

Over de actualiteit en de tijdige beschikbaarheid zijn de raadsleden overwegend neutraal.

Met betrekking tot de compactheid, overzichtelijkheid, leesbaarheid en begrijpelijkheid van de P&C documenten in algemene zin zijn de meningen verdeeld. Een mogelijke oorzaak is dat de beoordeling per P&C document uiteen loopt.

Inzicht in de prestaties en de rol van partners

Raadsleden vinden overwegend dat de inzet en prestaties van de belangrijkste partners van de gemeente beter zichtbaar zouden kunnen zijn in de P&C documenten. Slechts één raadslid vindt dat deze nu goed zichtbaar zijn, vijf zijn er neutraal en vijf vinden dat dit beter kan.

Inzicht in de prestaties van de gemeente en het maatschappelijk effect

De vragenlijst laat zien dat het beter bieden van inzicht in de inzet van de gemeente en het maatschappelijk effect een belangrijk aandachtspunt is voor raadsleden. Drie raadsleden zijn neutraal, terwijl er zes vinden dat dit inzicht beter kan.

Uit de videogesprekken blijkt dat de deelnemers herkennen dat de nu gepresenteerde indicatoren niet direct en duidelijk gerelateerd zijn aan de doelen van het beleid. Er is breed behoefte om de P&C documenten op dit punt te versterken.

Nadere specificatie beoordeling P&C-producten

Het merendeel van de gemeenteraadsleden geeft aan het meest gebruik te maken van de Kaderbrief (5) en van de Begroting (5), gevolgd door de tweede Bestuursrapportage (1). Vijf van de gemeenteraadsleden gebruiken bij de behandeling van de P&C-documenten informatie uit andere bronnen (zoals Pepperflow (1), het CBS (1) en de VNG(1)).

Het meest tevreden zijn de gemeenteraadsleden over de Begroting (5), gevolgd door de Kaderbrief (3) en de tweede Bestuursrapportage (2). Eén van de gemeenteraadsleden geeft aan over géén van de P&C documenten tevreden te zijn. Uit de toelichting van de gemeenteraadsleden volgt dat een heldere opzet/ structuur en het weergeven van de hoofdlijnen de belangrijkste redenen voor tevredenheid over de Begroting zijn. Deze positieve punten vallen onder het aspect overzichtelijkheid en begrijpelijkheid. Voor de overige P&C documenten is door de gemeenteraadsleden geen nadere toelichting gegeven op de reden voor hun tevredenheid.

Frequent gebruik van een P&C document, betekent niet in alle gevallen dat de gemeenteraadsleden óók het meest tevreden zijn over dit P&C document. Dit is voor de Begroting voor drie en voor de Kaderbrief voor twee gemeenteraadsleden het geval. Twee gemeenteraadsleden zijn zelfs het minst tevreden over het document dat zij het meest gebruiken, namelijk: de Kaderbrief.

Ook in algemene zin zijn de gemeenteraadsleden het minst tevreden over de Kaderbrief (5), gevolgd door de Jaarstukken/ Jaarrekening (2) en de eerste Bestuursrapportage (2) en de tweede Bestuursrapportage (2). Genoemde attentiepunten voor de Kaderbrief zijn onduidelijkheden in taalgebruik, (foutieve/ vage) cijfers en onoverzichtelijkheid. Ook voor de Jaarstukken/ Jaarrekening wordt het moeilijk kunnen herleiden van cijfers als reden voor verminderde tevredenheid genoemd. Met betrekking tot de eerste Bestuursrapportage wordt aandacht gevraagd voor de betekenis van de gebruikte kleuren “te veel oranje, waar dit gevoelsmatig rood zou moeten zijn”.

Gemeenteraadsleden droegen in de vragenlijst de volgende oplossingsrichtingen aan voor het verbeteren van het gebruiksgemak, namelijk: het verstrekken van een toelichting op “waarom iets goed/ minder goed/ niet goed gaat”; en het werken met een “korte, bondige samenvatting”; “kan het korter en eenvoudiger?”; “meer duidelijk taalgebruik”. In hoofdstuk 3.3. beantwoorden we de vraag hoe de P&C-cyclus binnen de gemeente Veere aangepast kan worden.

Gebruik van de kennis en kunde van het ambtelijk apparaat

De afdeling financiën en de vakinhoudelijke afdelingen en teams hebben elkaar nodig om de P&C documenten goed op te stellen. In de onderstaande tabel is de globale verdeling van de taken aangegeven. Deze taakverdeling laat zien dat er in een wisselwerking over en weer van de kennis en kunde gebruik gemaakt wordt. Onze gesprekken bevestigen dat. Het meest intensief is deze wisselwerking bij de voorbereiding van de begroting. De al genoemde scrumweken faciliteren dan het proces. Voor de andere P&C documenten vinden de geïnterviewden dit proces minder intensief. Er kan op de begroting worden teruggevallen bij het opstellen van de bestuursrapportages en bij het opstellen van de jaarrekening. De geïnterviewden zijn daarom geen voorstander van het invoeren van meer scrumweken voor de andere P&C documenten.

Onderdeel	Door
Wat wil de gemeente bereiken en wat gaat ze daarvoor doen? Wat heeft de gemeente bereikt en wat heeft ze daarvoor gedaan?	De vakinhoudelijke teams (niet financiën)
Wat zijn de kosten (geweest)?	Financiën in afstemming met de vakinhoudelijke teams
De indicatoren	De vakinhoudelijke teams (niet financiën)
De paragrafen	Cijfermatig door financiën en verder door de vakinhoudelijke teams

We hebben voor dit onderzoek ook kort geïnventariseerd hoeveel tijd benodigd is voor ieder document. In de onderstaande tabel is dit samengevat. De aangegeven uren zijn een inschatting, waarbij we opmerken dat we verschillende betrokkenen hebben gevraagd deze inschatting te maken. Vervolgens hebben we het gemiddelde hiervan genomen. Overigens weken de opgegeven uren niet heel veel af.

	Team Financiën	Vakinhoudelijke teams
Kaderbrief	750 uur (+ verwerking meicirculaire 100 uur)	100 uur, gemiddeld 20 uur per afdeling
Begroting	650 uur	240 uur, gemiddeld 48 uur per afdeling
Eerste bestuursrapportage	150 uur	80 uur, gemiddeld 16 uur per afdeling
Tweede bestuursrapportage	150 uur	160 uur, gemiddeld 32 uur per afdeling
Jaarrekening en jaarverslag	1000 uur	80 uur, gemiddeld 16 uur per afdeling

Daarnaast leveren de financieel adviseurs nog ongeveer 1500 uur aan de P&C-producten, rechtstreeks of via advies aan de afdelingen.

Vergelijken we deze uitkomst met eerder onderzoek in een gemeente van ongeveer gelijke grootte dan wijkt de inzet in uren niet veel af. Alleen de inzet in uren voor de kaderbrief is vrij hoog. In de andere gemeente werd de ureninzet daarvoor ingeschat op 420 uur.

Concluderend: attentiepunten bij voorbeelden van andere gemeenten en de videogesprekken

Uit de vragenlijst en de analyse hierboven wordt duidelijk dat twee onderwerpen aandacht vragen. Dit is inzicht in de rol van partners van de gemeente en daarnaast inzicht in de doelen, prestaties en maatschappelijke effecten.

Verder blijkt uit de interviews dat er nog twee onderwerpen om aandacht vragen. Dat is de efficiency en inzet van de bestuursrapportages en het gebruik van het ondersteunende systeem Pepperflow voor raadsleden.

3.3. Hoe zou de P&C-cyclus binnen de gemeente Veere aangepast kunnen worden

Deze paragraaf gaat in op de derde deelvraag van dit onderzoek, dat is de vraag hoe de P&C cyclus aangepast zou kunnen worden. In onze aanpak verkennen we daarbij de wijze waarop andere gemeenten de versterking van hun P&C cyclus hebben aangepakt. Centraal daarbij staat de gewenste informatiebehoefte van de gemeenteraad, de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad, de doeltreffendheid en doelmatigheid en het optimaal gebruiken van de kennis en kunde van het ambtelijk apparaat. De voorbeelden van de andere gemeenten zijn besproken tijdens de videogesprekken met de raadsleden en betrokken ambtenaren. De reacties zijn telkens kort samengevat weergegeven onder de voorbeelden.

Voorbeelden van andere gemeenten

Veere is niet de enige gemeente die aandacht schenkt aan de mogelijke versterking van de P&C cyclus, ook in veel andere gemeenten speelt dit onderwerp. Om daarvan te leren is een kleine inventarisatie gemaakt van diverse gemeenten die met dit onderwerp aan de slag zijn geweest. We hebben daarbij geprobeerd gemeenten uit alle delen van Nederland mee te nemen, juist omdat gemeenten vaak wel een idee hebben van de ervaringen bij enkele buurgemeenten maar niet van gemeenten die verder weg gelegen zijn. Verder hebben we gekeken naar ervaringen bij gemeenten van dezelfde omvang en ook naar de ervaringen bij enkele grotere gemeenten. Onze inventarisatie laat zien dat er binnen de P&C cyclus zes onderwerpen zijn die gemeenten in de afgelopen twee jaar hebben geprobeerd te versterken of te verbeteren:

- Aandacht voor de rol van partners
- Focus maatschappelijk effect en indicatoren
- Compact en overzichtelijker
- Andere voorbereiding voor raadsbehandeling P&C document
- Spelregels voor P&C cyclus
- Efficiëntere cyclus

Hieronder belichten we deze zes onderwerpen aan de hand van voorbeelden van andere gemeenten.

Aandacht voor de rol van partners

Venlo, dashboard samenwerking

Voortbouwend op de verplichte paragraaf verbonden partijen heeft de gemeente Venlo een dashboard samenwerking gemaakt. Dit dashboard is on-line te vinden (zie: venlo.dashboardsamenwerking.nl). Het dashboard laat de belangrijkste samenwerkingspartners van de gemeente zien en kent een onderverdeling in:

- Gemeenschappelijke regelingen
- Stichtingen en verenigingen
- Vennootschappen en coöperaties
- Overige verbonden partijen.

Per partner kun je vervolgens doorklikken naar een vaste structuur met veel onderliggende informatie. In het eerste blad wordt een kernbeeld van de partnerorganisatie neergezet. Tevens is er een onderverdeling gemaakt met verdere informatie over: basis- en contactgegevens, resultaten, kansen en risico's, governance, proces en een bibliotheek met aanvullende informatie. Op de aangeboden pagina's wordt niet alleen de laatste informatie gepresenteerd, maar je kunt ook bladeren naar informatie over voorgaande jaren. De gemeente geeft zelf zo

goed mogelijk aan wat de aard van de samenwerking is, voor wie de samenwerking belangrijk is en waarom de gemeente de samenwerking belangrijk vindt. Het kernbeeld heeft de volgende opbouw:

Kernbeeld	
Onderwerp(en)	Aard van de samenwerking
Belangrijk voor wie?	Belangrijk waarom?
Beoogde resultaten	Feitelijke resultaten
Motieven	Aan motief beantwoord?
Begrote kosten en baten (begroting)	Feitelijke kosten en baten (realisatie)
Samenwerkingspartners	Aandeel van de gemeente
Governance	

Het dashboard geeft overzicht en inzicht in de samenwerking van de gemeente met belangrijke samenwerkingspartners. Het wordt gebruikt door ambtenaren, collegeleden en raadsleden en is ook toegankelijk voor de inwoners van de gemeente.

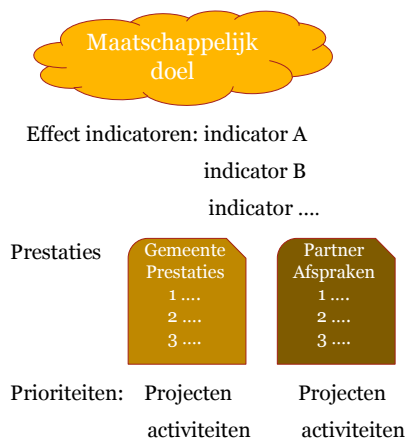
Alblasserdam, bijdrage partners aan beleidsdoelen in P&C documenten

Voor de uitoefening van veel taken en voor de realisatie van de beleidsdoelen werken gemeenten samen met verbonden partijen. Dat zijn organisaties waarin de gemeente een financieel en bestuurlijk belang heeft. Deze partijen worden al verplicht opgenomen in de paragraaf over verbonden partijen en daarnaast komen deze partijen ook terug in de diverse programma's. De gemeente werkt echter niet alleen met deze partijen samen, maar ook met partijen waarin de gemeente geen financieel of bestuurlijk belang heeft. Te denken valt aan een woningcorporatie, een zorginstelling, een onderwijsinstelling of bedrijven. Voor veel beleid is de samenwerking met deze partijen cruciaal. Vaak worden met deze partijen afspraken gemaakt over wat zij doen en wat de gemeente doet. In sommige gemeenten is daardoor de behoefte ontstaan om in de begroting meer aandacht te schenken aan de inzet en prestaties van deze partijen. De begroting van de gemeente Alblasserdam is daarvan een voorbeeld.

In de periode 2014-2018 werd in Alblasserdam voor iedere beleidsveld een overzicht per maatschappelijk doel gepresenteerd van de prestaties van de gemeente en van de belangrijkste partners. Daarnaast werden ook de projecten en activiteiten aangegeven. De bijdrage van de gemeente aan het maatschappelijk doel staat naast de bijdrage die partners leveren. Zo laat de begroting snel zien welke afspraken er gemaakt zijn en ook wat partners van de gemeente doen. De raad was betrokken bij dit proces en sprak de partners van de gemeente daardoor ook vaker en meer inhoudelijk. Dat werd als positief ervaren. De raad heeft hierdoor meer inzicht gekregen in de bijdrage van diverse partners aan het gemeentelijk beleid. In de afbeelding hieronder is de verwerking van de rol van partners in de P&C documenten schematisch weergegeven.

Meer aandacht voor de rol van partners

Schema beleidsbegroting:



Toen dit in Alblasterdam enkele jaren werd gedaan bleek dat de bijdragen van een aantal partners erg voorspelbaar is en van jaar tot jaar vrijwel hetzelfde. Daarnaast bleek dat niet alle bijdragen van partners even relevant zijn om in de P&C-cyclus te vermelden. Het kostte ook veel werk om de prestaties van de partners te verzamelen en cijfers en verdere gegevens correct te vermelden. In de periode na 2018 is er daarom voor gekozen meer selectief te werk te gaan. Er is daarom een bewustere keuze gemaakt in de wijze waarop en de mate waarin de partners en hun prestaties worden opgenomen. De mate waarin de bijdrage van belang is voor het bereiken van de maatschappelijke doelen bepaalt nu ook de mate waarin de prestaties en cijfers van deze partners worden vermeld.

Bespreking tijdens videogesprekken

Deze voorbeelden zijn tijdens de videogesprekken expliciet aan de orde geweest, mede omdat de resultaten van de vragenlijsten hiertoe aanzetten. De betrokkenen zien dat de gemeente niet alleen in staat is maatschappelijke doelen te bereiken en dat er dus vaak afspraken met andere partners nodig zijn. Het meer expliciet vermelden van de bijdragen van andere partners in de P&C documenten roept echter ook vragen op. Immers, deze andere partijen kunnen niet ter verantwoording geroepen worden door de gemeente zoals dat met het college van B&W kan. Verder kan het verzamelen en actueel houden van deze gegevens ook veel werk met zich meebrengen. Verder speelt dat de gemeente Veere een traject is gestart om de grip op verbonden partijen te versterken. Dat zal mede tot uitdrukking komen in de P&C documenten.

Focus maatschappelijk effect en indicatoren

Veel gemeenten denken na over de wijze waarop inzichtelijk gemaakt kan worden of de beoogde maatschappelijke effecten bereikt worden. Daarvoor worden indicatoren gebruikt. Voor gemeenten is er een verplichte set aan indicatoren. Dit helpt om indicatoren tussen gemeenten te kunnen vergelijken. On-line zijn deze gegevens te raadplegen voor alle gemeenten in Nederland (zie: www.waarstaatjegemeente.nl). Veel gemeenten hebben daarnaast behoefte aan aanvullende indicatoren die informatie geven over de specifieke doelen die ze nastreven. Hieronder laten we kort de voorbeelden zien van Drechterland, Haarlem en Enschede.

Drechterland: sturen op maatschappelijk effect

De beleidsbegroting van Drechterland valt op door de expliciete aandacht voor sturingsinformatie over het beoogde maatschappelijke effect. Voor ieder programma is het maatschappelijk effect aangegeven en de hoofddoelstelling, de subdoelstelling en prestaties van dat jaar. Daaronder is in een tabel opgenomen met welke prestatie-indicatoren men de doelstellingen wil meten. In die tabel staan de doelstelling, de prestatie-indicator,

de realisatie in het voorgaande jaar, de streefwaarde in het huidige jaar en de streefwaarde in het komende jaar. Zo wordt inzichtelijk in welke richting de trend van de indicator is en of deze op koers ligt om de streefwaarde te halen. De tabel daaronder bevat de verplichte indicatoren voor het beleidsterrein. In de figuur hieronder is dit in beeld gebracht.

Deze opzet is al in 2010 gekozen in nauw overleg met de raad. Er is nog steeds periodiek overleg over de opzet en dat leidt er toe dat indicatoren soms aangepast worden. Men ziet dit als een continu proces. Aangegeven wordt dat het heel belangrijk is om indicatoren te kiezen waar actuele gegevens beschikbaar van zijn. De gemeente gebruikt deels bestaande gegevens, maar verzamelt ook zelf gegevens. In de praktijk blijken de gegevens niet altijd op tijd beschikbaar te zijn. Aangeraden wordt door de gemeente om niet te veel indicatoren te gebruiken.

Figuur: beeld begroting Drechterland

Voorbeeld Drechterland

Maatschappelijk effect	Hoofddoelstelling	Subdoelstelling	Prestaties 2019
Samen veilig leven	Afname overlast en kleine ergernissen	Afname overlast jeugd, jeugd-gerelateerde incidenten en vernielingen	Actieve aanpak op meldingen met politie, Team Inzet, buitendienst, jongerenwerk, beleidsmedewerkers Jeugd, handhaving en OOV*
	Actieve aanpak buurt- en burencollicten	Inzet buurtbemiddeling	Eerste buurtbemiddelingstrajecten gaan van start
		Afname diefstal/inbraak woning en toename melden van verdachte situaties	Verdachte situaties publiciteit blijven geven
		Afname overtreding vergunde horeca en evenementen	Vergunningenbestand actualiseren, bewustwording verantwoordelijkheden vergunningen + handhaving
		Informatiepositie versterken en een front vormen tegen ondermijning	Inzetten op bewustwording, woon- en adresfraude en illegale bewoning.
		Afname drank- en drugoverlast + afname softdrughandel	Voortzetten en uitvoering geven aan het Project In Control
		Meer toezicht en handhaving op horeca, evenementen en APV	Verhogen nalevingsgedrag, o.a. horeca en evenementen + toezicht op geluidsnormen evenementen.

De prestatie-indicatoren waarmee we bovenstaand beleid willen meten zijn in onderstaande tabel opgenomen. Hierbij dient wel rekening te worden gehouden met onze invloedssfeer.

Doelstelling	Prestatie-indicator	Realisatie 2017	Streefwaarde 2018	Streefwaarde 2019
Samen veilig leven	Geluidsoverlast overige	73	< 90	<75
	Overlast jeugd en jeugd gerelateerde incidenten*	123	< 146	<100
	Overige vernieling/baldadigheid*	33	<92	<40
	Overlast overspannen personen*	42	< 28	<42
	Diefstal/inbraak woning*	36	< 27	<27
Bestuurlijke aanpak	Drugoverlast en handelen softdrugs*	25	< 27	<20

20

Gemeente Drechterland – Programmbegroting 2019

* Jaarcijfers Drieboeksmonitor Politie NHN team Hoorn - absolute aantallen

Verplichte basisset beleidsindicatoren:

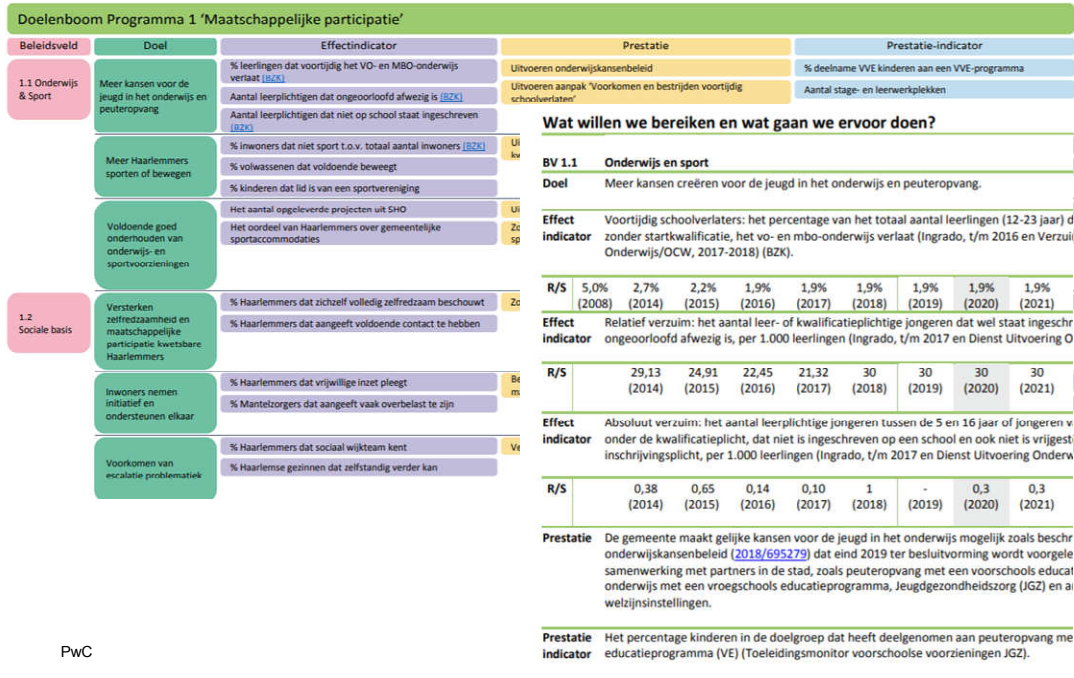
Naam indicator	Eenheid	Bron	2016	2017
Vernielingen Halt	Aantal per 10.000 jongeren	Bureau Halt	2016: 85,6	2017: 49
Harde kern jongeren	Aantal per 10.000 inwoners	KLPD	2014: 0,0	2014: 0,0
Winkeldiefstallen	Aantal per 1.000 inwoners	CBS	2016: 0,8	2017: 0,8
Geweldsmisdrijven	Aantal per 1.000 inwoners	CBS	2016: 3,4	2017: 2,8
Diefstallen uit woning	Aantal per 1.000 inwoners	CBS	2016: 1,3	2017: 1,8
Vernielingen en beschadigingen (in de openbare ruimte)	Aantal per 1.000 inwoners	CBS	2016: 3,1	2017: 2,1

Haarlem

In de gemeente Haarlem wordt ieder programma opgedeeld in beleidsvelden. Per beleidsveld zijn er dan één of enkele doelen geformuleerd. Haarlem maakt vervolgens onderscheid in indicatoren voor het effect en indicatoren voor de prestatie. Per doel zijn er telkens enkele effectindicatoren aangegeven en prestaties met prestatie-indicatoren. De effectindicator meet het maatschappelijke effect, in het voorbeeld hieronder het percentage leerlingen dat voortijdig het VO of MBO-onderwijs verlaat. De prestatie gaat over wat er concreet gedaan wordt om dit effect te bereiken. Hieronder bijvoorbeeld het aanbieden van een programma tegen het vroegtijdig verlaten van school. De prestatie-indicator is in dit voorbeeld dan het percentage leerlingen dat aan het programma deelneemt. In de tabel daaronder is vervolgens over een vrij lange reeks van jaren de waarde van de indicatoren aangegeven. Zo ontstaat per programma een doelenboom, die hieronder is weergegeven.

Figuur: Doelenboom begroting gemeente Haarlem

Voorbeeld Haarlem



PwC

Enschede

De gemeente Enschede gebruikt (ook) een doelenboom per programma. In de documenten wordt daartoe een doel, een subdoel gepresenteerd en een link naar de indicatoren en acties. Daarnaast is er een heldere grafische weergave van de realisatie en de streefwaarde van de indicator opgenomen. De onderstaande afbeelding maakt dat duidelijk. In het voorbeeld is in geel een streefwaarde van 7 aangegeven, waarbij ernaar gestreefd wordt dat dit medio 2020 is gerealiseerd. De realisatiewaarde is in groen aangegeven en laat zien dat de realisatie zich in de verkeerde richting ontwikkelt ten opzichte van de streefwaarde.

Voorbeeld Enschede

3.1 Samenleving en bestuur

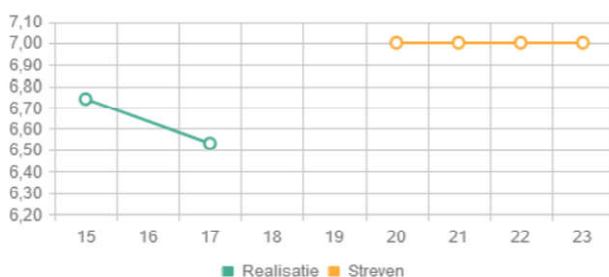
Doelenboom

Doel	Subdoel	Link
1. Goed bestuur <i>totale lasten (x 1.000 euro): 11.101,00</i>	1.01 Integere en transparante organisatie en bestuur	Indicatoren: 1 Aantal acties: 5
	1.02 Tijdige en kwalitatief afdoende afhandeling van klachten, bezwaar en beroep	Aantal acties: 2
2. Versterking samenwerking bestuur/samenleving	2.01 Consistent gebruik bestuursstijlen	Indicatoren: 1 Aantal acties: 2
	bewonersinitiatieven	Aantal acties: 2
	onale samenwerking	Aantal acties: 2
	ing op maatschappelijk rkiningspartners (door chtgeverschap)	Aantal acties: 4
	ver de dienstverlening	Indicatoren: 1 Aantal acties: 1

Indicatoren

Aantal indicatoren: 1

1.01 Goed bestuur - Rapportcijfer tevredenheid inwoners met communicatie



Bespreking tijdens videogesprekken

Gegeven de uitkomst van de vragenlijst onder raadsleden is ook dit punt expliciet tijdens de videogesprekken aan de orde gekomen. De deelnemers bevestigen het belang van dit onderwerp. Zij geven aan dat de indicatoren nu niet duidelijk in relatie staan tot de genoemde doelen en ambities van de gemeente. Zo is het moeilijk om te beoordelen in welke mate de gewenste doelen ook daadwerkelijk worden bereikt.

Bij het bespreken van de bovenstaande voorbeelden was er breed draagvlak voor de volgende zaken:

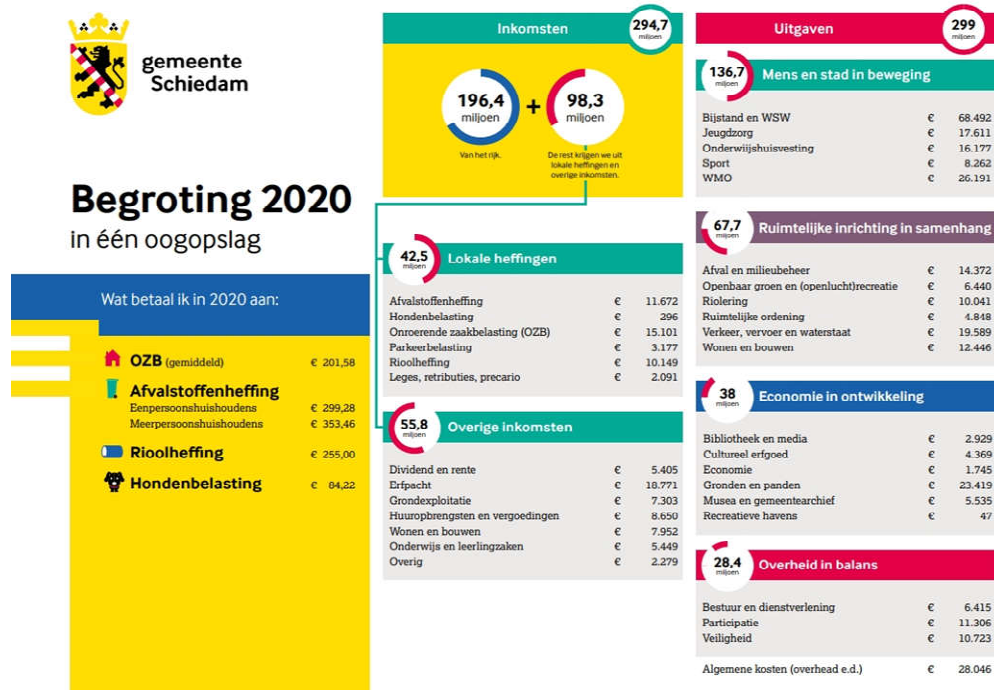
- Indicatoren zijn belangrijk, maar vooral daar waar het gaat om belangrijke doelen, doelen die echt prioriteit hebben. Zet indicatoren dus selectief in en zorg dat het er niet te veel worden.
- Als er met indicatoren gewerkt wordt is het wenselijk om de ontwikkeling over meerdere jaren te volgen en dit te relateren aan een streefwaarde.
- Het voorbeeld van de gemeente Enschede sprak heel duidelijk het meeste aan. De presentatie laat helder zien welke ontwikkeling er is, in welke mate de streefwaarde bereikt wordt en wat deze streefwaarde is.

Compacter en overzichtelijker

Gemeente Schiedam, begroting in één oogopslag

Een aantal gemeenten heeft zich gericht op een compacte en overzichtelijke vorm van de P&C documenten. Een voorbeeld daarvan is de begroting in één oogopslag, die onder andere door de gemeente Schiedam wordt gebruikt. In deze presentatie worden de belangrijkste items van de begroting grafisch weergegeven op één pagina of poster. Voor inwoners geeft dat een snel inzicht in de hoofdlijnen van inkomsten en uitgaven. Vanwege de doelgroep van inwoners zijn ook de belangrijkste lokale lasten aangegeven. Veel gemeenten gebruiken een vergelijkbare begroting in één oogopslag.

Begroting in één oogopslag



Westerveld

De gemeente Westerveld heeft zich ingespannen om de omvang van de P&C documenten te verminderen. Hiertoe is een werkgroep gevormd met raadsleden en ambtenaren. Het resultaat is dat de begroting van ongeveer 180 bladzijden is teruggegaan met circa 100 pagina's naar een omvang van ongeveer 80 pagina's. Uit het overleg bleek dat raadsleden de leesbaarheid en overzichtelijkheid van de documenten erg belangrijk vinden. De reductie kon voor een groot deel bereikt worden doordat veel informatie ieder jaar hetzelfde is. Dat betreft bijvoorbeeld toelichtingen die telkens terugkeren. Verder is gebruik gemaakt van tabellen waarin de teksten zijn opgenomen. Dan kan meer gebruik gemaakt worden van kernwoorden en kortere zinnen. In de rapportages is nog sterker de nadruk gelegd op de wijzigingen, de mutaties en de toelichting daarop.

Bespreking tijdens videogesprekken

Bij de videogesprekken is een aantal keren aangegeven dat de begroting in één oogopslag erg aanspreekt. Opgemerkt werd dat dit de communicatie naar inwoners beter maakt. Daarnaast biedt het een eerste snel inzicht op hoofdlijnen en is het relatief eenvoudig te realiseren.

Andere voorbereiding voor raadsbehandeling P&C document

Rhenen

In Rhenen is geëxperimenteerd met thema-avonden voorafgaande aan de behandeling van de begroting. Dat geeft de raad de gelegenheid aandacht te besteden aan complexe onderdelen of onderwerpen die grote ontwikkelingen kennen. Zo is voorafgaand aan de begrotingsbehandeling van 2020 een thema-avond georganiseerd over de jeugdzorg en de financiële consequenties van de ontwikkelingen. De raadsleden waren daar positief over en hebben aangegeven dat dergelijke thema-avonden een goede aanvulling zijn op het proces dat voor de P&C cyclus wordt georganiseerd.

Westerveld

Bij de besprekingen met de raad is er in Westerveld voor gekozen om meer tijd te besteden aan de voorjaarsnota. De raad besteedt daar nu een hele avond aan. Dat brengt de raad op vlieghoogte voor de daaropvolgende bespreking van de perspectiefnota. De raad krijgt zo meer inzicht in de actuele en feitelijke financiële situatie. Doordat de aandacht op deze manier voor de zomer is vergroot, blijkt de behandeling van de begroting in oktober/november minder tijd te kosten in de raad.

Bespreking tijdens videogesprekken

In de gemeente Veere is eind 2019 ervaring opgedaan met een thematische bijeenkomst die gerelateerd was aan de begroting. Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat deze bijeenkomst door raadsleden goed is gewaardeerd. Raadsleden vinden het gewenst om dit vaker te doen.

Spelregels voor de P&C cyclus

Er zijn ook gemeenten die in de loop van de P&C cyclus spelregels afspreken om specifieke problemen op te lossen of verbeteringen te realiseren. Dergelijke spelregels zijn vaak wat moeilijker op te sporen omdat ze niet altijd direct zichtbaar zijn. Toch hebben we een aantal spelregels gevonden die we hier willen vermelden.

De raad stelt naast de P&C documenten ook andere beleidsdocumenten vast. In die andere beleidsnotities worden soms ook afspraken vastgelegd over budgetten, beleidsdoelen, prestaties en de verantwoording. Daardoor kunnen er twee werelden ontstaan, de wereld van de P&C documenten en de wereld van de beleidsnota's. Een spelregel die wij aantreffen is:

- In iedere beleidsnotitie die ter vaststelling aan de raad wordt aangeboden, wordt in een korte samenvatting een inhoudelijke relatie gelegd met de doelstellingen in de programmabegroting.

Er zijn ook gemeenten die afspraken hebben gemaakt over het gebruik van indicatoren. Dat heeft onder andere te maken met de ervaring dat er al snel te veel indicatoren gebruikt worden en dat er daardoor achterstanden ontstaan in het meten. De metingen zijn dan vaak niet actueel, waardoor ze niet goed bruikbaar zijn. Een spelregel die we daarover aantreffen was:

- In de programmabegroting worden voor de bestuurlijke prioriteiten minimaal indicatoren op het niveau van maatschappelijke effecten, prestaties en middelen opgenomen. Voor de reguliere taken worden in de programmabegroting geen indicatoren opgenomen.

Een ander gebied waarover spelregels gemaakt worden is het (meerjaren)investeringsprogramma. Dit is niet voor alle raadsleden voldoende inzichtelijk, terwijl dit programma wel een belangrijk onderdeel is van de uitgaven van de gemeente. Een belangrijk onderscheid is de al eerder geplande investeringen en de nieuwe investeringen. Vooral voor nieuwe investeringen is de wens dat er een toelichting is. Een spelregel die we daarbij vonden was:

- In het investeringsoverzicht staat voor nieuwe projecten en uitbreidingsinvesteringen een toelichting op het doel van de investering, de financiële planning over de jaren en de risico's.

Daarnaast werd er ook een spelregel gevonden om duidelijk te maken welke (strategische) keuzes de raad kan maken, zodat de besluiten bewust genomen worden. De spelregel kan dan luiden:

- In de inleiding van het investeringsoverzicht wordt de raad geïnformeerd over relevante strategische keuzes, waarover bij de vaststelling van de programmabegroting besluiten genomen kunnen worden.

Efficiëntere cyclus

Terneuzen: van twee naar één bestuursrapportage halverwege het jaar

In enkele gemeenten is besloten de cyclus efficiënter in te richten. Een voorbeeld daarvan is de gemeente Terneuzen. De gemeente Terneuzen had twee bestuursrapportages, één in het voorjaar en één in het najaar. Men heeft er nu voor gekozen om halverwege het jaar te werken met één beleidsmatige voortgangsrapportage. In deze voortgangsrapportage staan de budgetten en inhoudelijke voortgang op basis van de begroting en tevens de nieuwe ontwikkelingen die zich in het lopende jaar voordoen. Deze voortgangsrapportage komt in juli in de raad. Het is een voortgangsrapportage op hoofdlijnen, met bijzondere aandacht voor de speerpunten van beleid in relatie tot het coalitieakkoord en de belangrijkste beleidsnota's.

Ook andere gemeenten kennen een P&C cyclus met één bestuursrapportage. Zo heeft de gemeente Meppel één bestuursrapportage met als peildatum 1 juni die nog voor de zomer wordt gebruikt. De gemeente Heeze-Leende hanteert ook één bestuursrapportage, die wordt meestal net na de zomervakantie in de eerste weken van september behandeld.

Bespreking tijdens de videogesprekken

Dit onderwerp is zowel tijdens de eerste interviews als ook tijdens de videogesprekken nadrukkelijk aan de orde gekomen. Bij de videogesprekken zijn de raadsleden vrij eensgezind dat een bestuursrapportage halverwege het jaar een goede zaak zou zijn. Ook betrokken ambtenaren zien daarin voordelen. Tijdens de gesprekken kwamen twee varianten aan de orde. De eerste variant is een bestuursrapportage over de eerste vijf maanden van het jaar die dan nog voor de zomervakantie in de raad behandeld kan worden. Dat zou dan in samenhang met de kadernota kunnen. De tweede variant is een bestuursrapportage over zes maanden die dan direct na de zomervakantie in de raad aan de orde komt.

Overige punten videogesprekken: versterken kennis raadsleden en Pepperflow

Uit de videogesprekken is naar voren gekomen dat een aantal raadsleden behoefte heeft aan een verdere training en toelichting over de P&C cyclus en de daarbij horende documenten. Die training zou zich met name moeten richten op het gewenste gebruik dat raadsleden zich voorstellen bij deze documenten. Daarbij gaat het om een goed begrip van de verschillende onderdelen en inhoud, het kunnen vinden van informatie over specifieke onderwerpen en het vergelijken van gegevens uit verschillende documenten.

Bij de interviews en videogesprekken is ook aandacht geschonken aan het systeem "Pepperflow". Dit systeem bevat veel essentiële informatie die dient als basis voor de P&C documenten. Ambtenaren zorgen ervoor dat dit systeem zoveel mogelijk up-to-date blijft. Dat betekent dat er maandelijks informatie wordt aangepast en/of aangevuld. Veel raadsleden blijken echter niet of onvoldoende op de hoogte van dit systeem en de wijze waarop zij er gebruik van kunnen maken. Dat geldt overigens niet voor alle raadsleden. Er zijn ook enkele raadsleden die wel eens van het systeem gebruik maken. Deze gebruikers wijzen er wel op dat het systeem voor hen niet heel eenvoudig te hanteren is. Ze geven aan dat er enige kennis en ervaring nodig is om de juiste informatie te vinden.

A. *Bestudeerde documenten*

Jaarplanning P&C cyclus gemeente Veere

Notitie Uitgangspunten Begroting 2020-2023 gemeente Veere

Managementletter 2019, BakerTilly Accountants

Begroting 2020, gemeente Veere

1^e Bestuursrapportage 2019, gemeente Veere

2^e Bestuursrapportage 2019, gemeente Veere

Programmabegroting 2018 gemeente Alblasserdam

Programmabegroting 2019 gemeente Alblasserdam

Programmabegroting 2019 gemeente Drechterland

Programmabegroting 2019 gemeente Westerveld

Programmabegroting 2020 en jaarrekening 2018 Haarlem

Programmabegroting 2020 Enschede

Begroting in één oogopslag gemeente Schiedam

Venlo dashboard samenwerking

B. Interviews en videogesprekken

Geïnterviewde personen:

W. Dingemanse, Afdeling bedrijfsvoering, Planning & Control

C. Minderhoud, Afdeling bedrijfsvoering, financieel adviseur m.n. sociaal domein

M. Steketee, voorm. wethouder Financiën

J. Steinbusch, gemeentesecretaris

G. Ridderbos, hfd. Bedrijfsvoering

C. de Rijke, coördinator informatiebeleid

P. Hopmans, coördinator Welzijn, WMO, deels jeugdzorg

J. Fröling, griffier

R. van der Zwaag, burgemeester

Deelname aan videoconferenties:

Er zijn vier videogesprekken gehouden, twee gesprekken op 30 april om 14.00 uur en 20.00 uur en op 6 mei om 14.00 uur en 20.00 uur. Daarbij waren de onderstaande personen aanwezig:

H. van de Zande (ambtenaar)

W. Dingemanse (ambtenaar)

P. Meijs (raadslid)

C. Minderhoud (ambtenaar)

G. Ridderbos (ambtenaar)

P. Blom (raadslid)

C. de Rijke (ambtenaar)

J. Steinbusch (gemeentesecretaris)

L. Meijers (raadslid)

P. Hopmans (ambtenaar)

S. Sparreboom (raadslid)

P. Wisse (wethouder)

M. Osté (raadslid)

S. Jacobse (raadslid)

I. Rijken (raadslid)

S. van Kervinck (raadslid)

C. Bestuurlijke Reactie



Aan de Rekenkamercommissie
Veere

datum : 20 juli 2020
uw brief van : 8 juli 2020
uw kenmerk : /20U.02444
ons kenmerk : /20U.02559
behandeld door : J. Alewijnse
doorkiesnummer : (0118) 555 457
afdeling : Bedrijfsvoering

onderwerp: Bestuurlijke reactie op het onderzoek naar de Planning & Control cyclus

Geachte leden van de rekenkamercommissie,

In uw brief van 8 juli jl. vraagt u ons om een bestuurlijke reactie op het rapport over het onderzoek naar de Planning & Control cyclus. Voordat we onze reactie kenbaar maken willen we u allereerst hartelijk bedanken voor het duidelijke rapport en de wijze waarop deze, ondanks de lastige coronaperiode, tot stand is gekomen.

Het college heeft de aanbevelingen ingedeeld in twee categorieën t.w.

- Kennis, uitleg en uitwisseling;
- Proces en inhoud.

In het vervolg van deze brief vindt u onze reactie op deze onderdelen terug.

Aanbevelingen m.b.t. kennis, uitleg en uitwisseling

Het college heeft de aanbevelingen één, twee, vier en zeven gerubriceerd onder de categorie kennis, uitleg en uitwisseling. Het college geeft graag uitvoering aan de betreffende aanbevelingen.

Aanbevelingen m.b.t. proces en inhoud

Aanbeveling drie: Vervang de eerste en tweede bestuursrapportage door een bestuursrapportage halverwege het jaar die of net voor of net na de zomervakantie in de raad besproken wordt.

Het college stelt voor om vooralsnog twee bestuursrapportages aan te houden. Het college wenst de opzet van deze rapportages wel te wijzigen. Het college ziet dat de stukken van de bestuursrapportages op dit moment qua inhoud en uiterlijk veel overeenkomsten hebben met de kaderbrief c.q. begroting die op dezelfde momenten behandeld worden.

Het college stelt voor om in juli en november met een bestuursrapportage te komen waarbij wordt teruggekeken op de rapportageperiode. De kaderbrief c.q. begroting blijven dan de documenten waarin vooruit wordt gekeken naar de toekomst.

Aanbeveling vijf: Maak van de begroting (en eventueel ook van de jaarrekening) ook een aantrekkelijk vormgegeven begroting in-één-oogopslag

Het college geeft hier graag uitvoering aan.

Aanbeveling zes: Stel in samenspraak de belangrijkste doelen vast waarvoor indicatoren gepresenteerd worden in de P&C documenten. Maak daarbij gebruik van het voorbeeld van de gemeente Enschede

Het college geeft hier graag uitvoering aan.

Het college vertrouwt u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

Met vriendelijke groet,
Burgemeester en wethouders van Veere,
de secretaris,

J.F.M. Steinbusch

de burgemeester,

drs. R.J. van der Zwaag