

Informatievoorziening P&C-cyclus in de gemeente Woensdrecht

**Handvatten voor verdere optimalisatie van communicatie
door het college aan de raad**

Rekenkamercommissie Woensdrecht

Paul Bosse

Marius Bakx

Sabrina de Regt

Mike Ridderhof

Jacqueline Springvloet Dubbeld

September 2022

Inhoud

1.	Inleiding	4
1.1	Onderzoeksvragen	4
1.2	Leeswijzer	5
2.	De P&C cyclus	6
2.1	De opbouw van de P&C cyclus in het lokaal bestuur	6
3.	De P&C cyclus in Woensdrecht	9
3.1	Documenten P&C-cyclus	9
3.2	Begrotingprogramma's in Woensdrecht	10
3.3	Vorm van aanbieden P&C-documenten	11
4.	Communicatiemodel	12
4.1	Algemeen communicatiemodel	12
4.2	SMART-model	12
4.3	Begrijpelijkheid van boodschap	13
4.4	Kwaliteitskenmerken documenten P&C-cyclus	14
4.5	Hofstede's vragen voor de verantwoording van publieke activiteiten	14
4.6	Waarden in plaats van cijfers als uitgangspunt	15
4.7	Samenvatting communicatiemodellen	15
5.	Ervaringen P&C-cyclus in Woensdrecht	16
5.1	Veldwerk vragenlijst	16
5.2	Algemene tevredenheid documenten P&C-cyclus	16
5.3	Tevredenheid inhoud documenten P&C-cyclus	17
5.4	Tevredenheid vorm documenten P&C-cyclus	18
5.5	P&C-documenten helpen bij uitvoeren controlerende en kader stellende taak	18
5.6	Suggesties en ideeën voor verbetering van de P&C-cyclus	19
5.7	Verschillen tussen nieuwe of langer zittende raadleden	20
5.8	Verschillen tussen raadleden van een coalitiepartij of raadsleden van een oppositiepartij	20
5.9	Vergelijking met Súdwest-Fryslân	20
6.	Inspiratie vanuit andere gemeenten	22
6.1	Website met documenten P&C-cyclus	22

6.2 Opstellen kader P&C-cyclus	22
6.3 Stoplicht-indicatoren	23
6.4 Infographic	23
6.5 Dashboard beleidsindicatoren	23
7. Conclusies en Aanbevelingen	24
7.1 Conclusies	24
7.2 Aanbevelingen.....	24
7.2.1 De documenten uit de P&C-cyclus zijn géén hamerstuk	24
7.2.2 Formuleer specifieke en meetbare beleidsdoelen.....	25
7.2.3 Varieer met vormen in de P&C-cyclus	25
8. Bestuurlijke reactie en nawoord	26
8.1 Bestuurlijke reactie.....	26
8.2 Nawoord	29
Bronnen	30

1. Inleiding

De gemeenteraad kent, mede ingegeven door schaalvergroting en dualisering, een tamelijk uitgebreid controle-instrumentarium als het gaat om de controle op het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college). Om deze instrumenten goed in te kunnen zetten is het essentieel dat zij op een juiste wijze geïnformeerd wordt door het college. Kennis is macht voor politici, maar het omgekeerde lijkt ook waar: machtige bestuurders en politici beschikken over meer kennis. Het is dus niet overtrokken om te stellen dat een juiste informatievoorziening van de raad door het college de basis is van een goed functionerende lokale democratie.

De planning-en-control-cyclus (kortweg P&C-cyclus) neemt een centrale plaats in als het gaat om informatievoorziening aan de raad. Door middel van de P&C-cyclus wordt inzicht gegeven in de (voortgang van de) doelstellingen van de gemeente en de daarmee samenhangende (financiële) middelen. Een deel van de P&C-cyclus is wettelijk voorgeschreven. Zo moet de gemeente een begroting en een jaarrekening maken. De 'producten' die horen bij de P&C-cyclus dienen om vooruit te kijken, bij te sturen en te verantwoorden.

Er zijn dus een aantal wettelijke randvoorwaarden aan de manier waarop de informatievoorziening plaatsvindt, bijvoorbeeld ten aanzien van de indicatoren die worden opgenomen in de P&C producten. Ook binnen deze wettelijke kaders zijn er echter veel verschillende manieren waarop de informatie aangeboden kan worden. Welke informatie wordt nog meer gegeven (denk aan kadernota's of voorjaarnota's)? Op welke manier wordt de informatie aangeboden? Hoe uitgebreid is de informatie? Hoe toegankelijk is de informatie?

Een goede informatievoorziening is altijd een wisselwerking tussen twee partijen: de ontvangende partij (in dit geval de gemeenteraad) en de partij die de informatie zendt (in dit geval het college). Dit betekent dat ook wanneer het college de informatie volledig juist communiceert met de raad (dus de informatie is accuraat, compleet, relevant, consistent, betrouwbaar, up-to-date en tijdig) het proces rondom de informatievoorziening alsnog geoptimaliseerd kan worden door beter aan te sluiten bij de wensen van de ontvangende partij/de raad.

Een optimale informatievoorziening (met betrekking tot de P&C-cyclus) is essentieel voor de raad om haar taken goed uit te kunnen voeren. Gezien dit algemene belang van de P&C-cyclus én aangezien er door Woensdrechtse raadsleden suggesties aan de rekenkamercommissie gedaan zijn om een aan de P&C-cyclus gerelateerd onderwerp te onderzoeken, heeft de rekenkamercommissie besloten hier nader onderzoek naar te doen. Het doel van het onderzoek is om concrete handvatten aan te reiken om de informatievoorziening met betrekking tot de P&C-cyclus binnen de gemeente Woensdrecht verder te verbeteren.

1.1 Onderzoeksvragen

Om dit doel te bereiken zijn meerdere onderzoeksvragen opgesteld. De centrale onderzoeksvraag is:

Hoe kan het college informatie in de P&C-cyclus het beste aanbieden aan de raad zodat de raad zijn taken zo goed mogelijk uit kan voeren?

Om dit te kunnen onderzoeken wordt eerst in kaart gebracht hoe de informatievoorziening op dit moment plaatsvindt binnen de gemeente Woensdrecht en vervolgens wordt onderzocht op welke manier het proces rondom de informatievoorziening eventueel verbeterd kan worden. Meer specifiek zijn de volgende deelvragen opgesteld:

1. Hoe vindt de informatievoorziening in de P&C-cyclus aan de raad door het college op dit moment plaats in de gemeente Woensdrecht (wat wordt door wie wanneer en hoe gecommuniceerd)?
2. Hoe kan de informatievoorziening in de P&C-cyclus aan de raad door het college in de gemeente Woensdrecht verbeterd worden?
 - a. Wat zijn de ervaringen van de raad met betrekking tot de informatievoorziening?
 - b. Welke lessen kunnen getrokken worden uit het proces rondom informatievoorziening in andere gemeenten?

De eerste deelvraag heeft vooral als doel om achtergrondinformatie te geven over het huidige proces van informatievoorziening in de P&C-cyclus. De focus van het onderzoek zal komen te liggen op de laatste vraag van het onderzoek: hoe kan de informatievoorziening eventueel verbeterd worden? Zoals eerder aangegeven is het doel van het onderzoek om handvatten aan te reiken zodat het proces rondom informatievoorziening in de gemeente Woensdrecht geoptimaliseerd kan worden.

1.2 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt kort ingegaan op de P&C-cyclus in het algemeen. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 ingegaan op de invulling die Woensdrecht geeft aan deze P&C-cyclus. In hoofdstuk 4 worden enkele communicatiemodellen beschreven die kunnen helpen om de informatievoorziening van de P&C-cyclus te kunnen kaderen/beter vorm te geven. Vervolgens worden, in hoofdstuk 5, de ervaringen van raadsleden van de gemeente Woensdrecht met de P&C-cyclus beschreven. In hoofdstuk 6 wordt, ter inspiratie, beschreven hoe andere gemeenten informatie uit de P&C-cyclus presenteren. Tot slot, worden in het laatste hoofdstuk de onderzoeksresultaten samengevat en aanbevelingen geformuleerd.

2. De P&C cyclus

2.1 De opbouw van de P&C cyclus in het lokaal bestuur

Nederlandse gemeenten ontvangen ongeveer 75% van hun inkomsten van de Rijksoverheid. Het overige deel van de inkomsten is afkomstig uit onder meer eigen belasting, leges voor onder andere paspoorten en vergunningen, verkoop van gemeentelijke eigendommen en rente. Binnen de (beleids)vrijheid die gemeenten hebben in het lokaal bestuur, bepaalt de gemeenteraad waar die inkomsten aan besteed dienen te worden (Van Ostaaijen, 2018). Bepalen waar het geld binnen de gemeente aan besteed moet worden, gebeurt via de P&C-cyclus. Het doel van deze cyclus is inzichtelijk maken welke doelen de gemeente heeft en welke middelen daarvoor nodig zijn (geweest). Deze P&C-cyclus is dus essentieel bij meer zicht krijgen op het beleid en de bedrijfsvoering van de gemeente.

De P&C-cyclus kent twee vaste, bij wet bepaalde, momenten: de begroting en de jaarrekening. In de begroting wordt vooruitgekeken: wat wil het college bereiken, wat gaat het hiervoor doen en wat gaat dit kosten? In de praktijk wordt de begroting opgesteld door ambtenaren in opdracht van het college, dat daarmee ook de concrete verdeling van middelen voorstelt. De gemeenteraad stelt die begroting uiteindelijk – al dan niet met aanpassingen – vast. De jaarrekening is juist een moment van terugkijken en verantwoording afleggen. In de jaarrekening gaat het om drie H-vragen:

- 1) Heeft de gemeente bereikt wat zij wilde bereiken?
- 2) Heeft de gemeente gedaan wat zij wilde doen?
- 3) Heeft het gekost wat de gemeente dacht dat het zou kosten?

De antwoorden van het college op de drie H-vragen dienen de raad inzicht te geven in de uitvoering van de begroting door het college (VNG, 2021).

De Gemeentewet stelt een aantal eisen aan de begroting en de jaarrekening. Zo is bijvoorbeeld bepaald voor welke datum ze moeten zijn vastgesteld. De inhoudelijke regels waaraan de begroting en jaarrekening moeten voldoen, staan in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Zo moet in de begroting de algehele financiële positie van de gemeente beschreven worden. Deze beschrijving is voor de raad van belang voor een goede oordeelsvorming over de inkomsten en uitgaven. De behandeling van de begroting vindt in het najaar plaats. Ook moeten de begroting en de jaarrekening worden ingedeeld in een aantal programma's. De gemeenteraad bepaalt het aantal en de naamgeving van de programma's. Per programma moet de raad vier vragen in samenhang beantwoorden: 1) Wat willen we bereiken? 2) Wat gaan we daarvoor doen? 3) Wie zijn daarbij betrokken? 4) Wat mag het kosten?

Naast de verplichte begroting en jaarrekening kunnen overige documenten onderdeel zijn van de P&C-cyclus in gemeenten. Een voorbeeld van een dergelijk product is de kadernota. In de kadernota, ook wel voorjaarsnota of perspectievennota genoemd, kijkt de gemeente vooruit. De bespreking van de kadernota is het moment dat de gemeenteraad veel invloed kan

hebben. Dit is namelijk het moment waarop de contouren voor de begroting van volgend jaar aangegeven worden. De gemeenteraad kan op dat moment aangeven waar (financieel) meer en waar minder gedaan kan/moet worden. Het college dient vervolgens deze voorstellen van de raad uit te werken in de begroting. De behandeling van de kadernota vindt voor de zomer plaats. Daarnaast kunnen ook tussenrapportages, soms bestuursrapportages geheten, onderdeel zijn van de P&C-cyclus in de gemeente. Dergelijke nota's dienen om te kijken hoe het gaat met eerder gemaakte afspraken. In welke mate werkt het beleid en zijn de nieuwe plannen nog haalbaar? Op basis van deze rapportages zou de raad het bestuur bij kunnen sturen.

Een veelgebruikt model om meer zicht te krijgen op de (kwaliteit van) bedrijfsvoering van organisaties in het algemeen is de PCDA-cyclus van Deming:

- *Plan*: maak een plan met de resultaten die je wilt bereiken
- *Do*: voer het plan uit
- *Check*: vergelijk de resultaten met wat je had willen bereiken
- *Act*: indien doelstellingen niet behaald zijn, neem maatregelen om de resultaten alsnog te bereiken.

Deze kwaliteitscyclus is toe te passen op de P&C-cyclus van de gemeente. In de begroting wordt het plan voor het komende jaar vastgesteld (de 'plan'-activiteit in de kwaliteitscirkel). Vervolgens kan de voortgang gemonitord worden door middel van tussenrapportages (de 'do'-fase). Bij de jaarrekening wordt gereflecteerd op de realisatie in het afgelopen jaar (de check-fase) en in de voorjaarsnota vindt, waar nodig, bijstelling plaats, indien doelstellingen niet behaald (dreigen te) worden (de act-fase). Vervolgens wordt de kennis en de stand van zaken uit de voorjaarsnota weer meegenomen in de begroting van het komende jaar en begint de cyclus opnieuw. Op deze manier wordt het voor een gemeente mogelijk om goed inzicht te krijgen in de mate waarin de doelstellingen worden gerealiseerd. De documenten van de P&C-cyclus spelen dus een cruciale rol bij het uitoefenen van de kaderstellende (met name de kadernota) en controlerende rol (met name de jaarrekening) van de gemeenteraad.

kwaliteitscirkel van Deming en de relatie met de PenC documenten



3. De P&C cyclus in Woensdrecht

3.1 Documenten P&C-cyclus

Het primaire doel van de P&C-cyclus is dus om beheersing te krijgen over het beleid en de bedrijfsvoering van de gemeente. Met andere woorden de cyclus moet inzicht geven in hoeverre de gemeente haar doelstellingen bereikt en welke (financiële) middelen daarbij nodig zijn. Zoals eerder aangegeven zijn er aan aantal wettelijke kaders waaraan voldaan moet worden, maar hebben gemeenten daarbinnen ook vrijheid om deze cyclus naar eigen inzicht in te vullen.

De P&C-cyclus in Woensdrecht start met de Perspectievennota. In deze nota worden de beleidsmatige en financiële perspectieven voor het komende begrotingsjaar gegeven en wordt een doorkijk gegeven naar de daaropvolgende (drie) jaren. Het college geeft aan dat de huidige vorm van de perspectievennota het product is van afstemming tussen raad en college aan de hand van de in het college werkprogramma geformuleerde programma's en opgaven. Hoe en wanneer deze afstemming heeft plaatsgevonden en wat exact de wensen of ideeën van de raad waren, is ons in dit onderzoek niet duidelijk geworden. De perspectievennota wordt in de laatste vergadering voor de zomer aan de raad ter vaststelling aangeboden. Deze nota wordt niet door een externe accountant noch door de provinciale toezichthouder beoordeeld.

Na de zomer wordt de Programmabegroting voor het volgende jaar met een doorkijk naar de daaropvolgende jaren opgesteld. Deze begroting bevat een gedetailleerde meerjarenraming over dezelfde periode als de perspectievennota en de beantwoording van de drie centrale vragen: Wat willen we bereiken? Welke maatregelen horen daarbij? Wat hebben we daaraan besteed? De programmabegroting wordt in het 4^e kwartaal aan de raad ter besluitvorming voorgelegd. Het uitvoeringsprogramma interbestuurlijk toezicht van de provincie Noord-Brabant geeft aan welke vereisten de provincie aan de begroting stelt. De beoordeling van de provincie Noord-Brabant (PNB) is bepalend voor de mate van toezicht door PNB. Door de externe accountant wordt geen beoordeling gegeven van de programmabegroting.

In het eerste halfjaar van ieder jaar vindt de jaarcontrole over het voorgaande jaar plaats met het jaarverslag, de jaarrekening en verplichte paragrafen. De BBV-regels zijn hier leidend. Getracht wordt in de opbouw van het jaarverslag de drie centrale vragen (wat willen we bereiken, welke maatregelen horen daarbij en wat hebben we daaraan besteed?) terug te laten komen. De beoordeling door de externe accountant resulteert in een accountantsverslag en accountantsverklaring. De jaarstukken dienen bij de PNB voor 15 juli aangeleverd te worden. Ook de Sisa (Single information single audit)-subsidieverantwoording maakt onderdeel uit van de jaarstukken en dient voor 15 juli aangeleverd te worden bij het Centraal Bureau voor de Statistiek.

Daarnaast worden vanaf 2020 door de gemeente Woensdrecht kwartaalrapportages opgesteld. Het college geeft aan dat die qua inhoud en vorm bepaald zijn in samenspraak met

de raad. Hoe dit exact tot stand is gekomen is voor de rekenkamercommissie niet duidelijk geworden tijdens dit onderzoek. Het voornaamste doel van deze kwartaalrapportages is om zicht te houden op de budgetrealisatie en daarmee niet voor verrassingen te komen staan met betrekking tot het jaarresultaat.

Tenslotte heeft de raad jaarlijks de mogelijkheid om te verzoeken om een verdiepingsrapportage over een specifiek onderwerp. Daarvan is door de raad slechts één keer gebruik gemaakt.

Vanuit het ambtelijk apparaat wordt aangegeven dat de Plan-Do-Check-Act leercurve (zie vorig hoofdstuk) gevolgd wordt om voor een constant leereffect met betrekking tot P&C-cyclus.

3.2 Begrotingprogramma's in Woensdrecht

Zoals eerder beschreven wordt de begroting altijd opgedeeld in programma's. Dit is een wettelijke verplichting. Gemeenten kunnen echter wel zelf invullen welke programma's en hoeveel programma's zij willen opnemen. In het algemeen geldt dat hoe minder begrotingsprogramma's hoe meer vrijheid het college krijgt en hoe minder sterk de gemeenteraad bij kan sturen. Te veel begrotingsprogramma's kunnen het voor het college lastig(er) maken om de uitvoerende taak succesvol te kunnen volbrengen (vanwege relatief veel beperkingen). Het kiezen van het optimale aantal programma's is dus altijd een kwestie van het vinden van de juiste balans. In de gemeente Woensdrecht was, zowel in 2018 en in 2021, sprake van 5 begrotingsprogramma's (ter vergelijking Steenbergen heeft er ook 5 en Tholen en Halderberge hebben er 8):

2018	2021
1. Sociaal domein	1. Sociaal domein
2. Economie	2. Ruimte
3. Ruimte, wonen en leven	3. Leefomgeving
4. Bestuur	4. Economie
5. Bedrijfsvoering	5. Bestuurskracht

Elk begrotingsprogramma bestaat vervolgens uit meerdere indicatoren. Op dit punt zijn er veranderingen doorgevoerd in de gemeente Woensdrecht. Tijdens de raadsvergadering van 5 juli 2018 is besloten om "in de P&C producties tot en met begrotingsjaar 2019 uitsluitend de verplichte BBV-indicatoren te gebruiken en met ingang van de P&C-cyclus voor begrotingsjaar 2020 op advies van de raads werkgroep de indicatoren naar behoefte continue te monitoren, te evalueren en/of uit te breiden". De ambtelijke organisatie is daarop in het najaar 2018 aan de slag gegaan om een set "eigen" indicatoren te ontwikkelen voor de begroting 2020. Hierbij is getracht om de effecten van de gemaakte beleidskeuzes meetbaar te maken. In een aantal interne sessies waaraan betrokken beleidsmedewerkers en leidinggevenden hebben

deelgenomen, is een voorstel opgesteld dat is besproken met de individuele portefeuillehouders. Dit voorstel is vervolgens besproken met de raads werkgroep. De opzet is vanuit de werkgroep akkoord bevonden, waarop de indicatoren zijn meegenomen in de programmabegroting 2020. Indicatoren in de meest recente Begroting voor Sociaal Domein zijn bijvoorbeeld de 10 verplichte indicatoren (Bijstandsuitkeringen, Aantal re-integratievoorzieningen, Wmo-cliënten met een maatwerkarrangement, Kinderen in armoede, Voortijdige schoolverlaters totaal (VO + MBO), Absoluut verzuim leerplichtige leerlingen, Relatief verzuim leerplichtige leerlingen, Jongeren met jeugdhulp, Jongeren met jeugdreclassering, Jongeren met jeugdbescherming) aangevuld met 3 lokale indicatoren (Tevredenheid met WMO-ondersteuning, Inzet van maatwerkvoorzieningen en Huishoudens met laag inkomen).

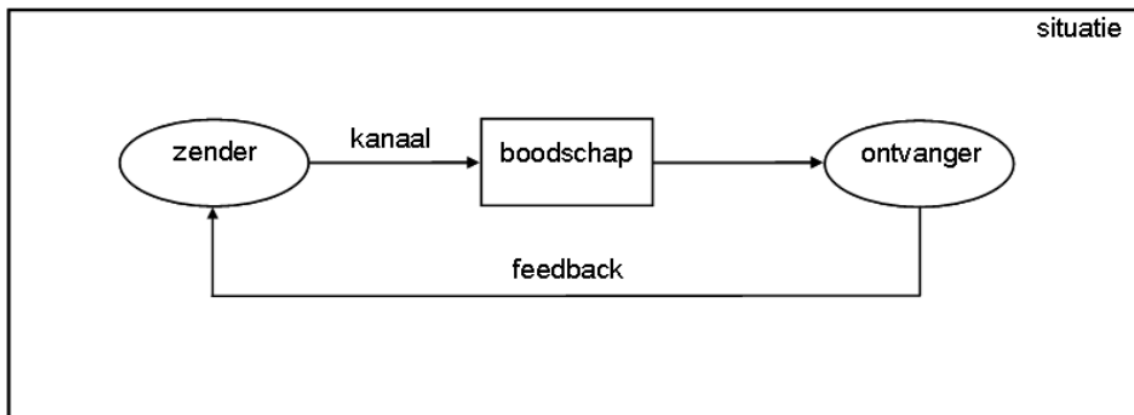
3.3 Vorm van aanbieden P&C-documenten

In Woensdrecht worden de meeste P&C-documenten, net als bij de meeste gemeenten, via de traditionele weg en op de traditionele manier door het college aangeboden. De meeste informatie uit de P&C-cyclus bestaat dus uit tekstuele documenten die aan de raad worden aangeboden. Nieuw is een website, <https://woensdrecht.begrotingonline.nl/>, waar de begroting (van 2022) op aangeboden wordt. Deze website is ook toegankelijk voor burgers. Hier staat duidelijk visueel weergegeven wat de overkoepelende inkomsten en de uitgaven zijn van de gemeente (en wat dus het saldo is). Ook staan de 5 programma's hier weergegeven. Per programma staat weergegeven wat de doelen, de indicatoren en de bijbehorende kosten van de afzonderlijke programma's zijn.

4. Communicatiemodel

4.1 Algemeen communicatiemodel

Er zijn heel veel communicatiemodellen in de wetenschappelijke literatuur. De basiskennmerken van de meeste communicatiemodellen zijn de relatie en/of de wisselwerking tussen de zender, de boodschap en de ontvanger.



Toegepast op de P&C-cyclus in de gemeente is het college de zender, de gemeenteraad de ontvanger en de boodschap zijn de documenten uit de P&C-cyclus (of in ieder geval de inhoud van deze documenten). In de vorige hoofdstukken is beschreven dat op hoofdlijnen duidelijk is *wat* er *wanneer* door *wie* gecommuniceerd moet worden in de P&C-cyclus en wat de rol van ontvangende partij kan/moet zijn. Voor succesvolle communicatie (en dus een succesvolle P&C-cyclus) is het echter ook essentieel om te kijken naar *hoe* de communicatie plaatsvindt. Op welke manier wordt de boodschap gecommuniceerd en is deze manier effectief in de geldende context? Ook is het goed om dieper in te gaan op de inhoud van de boodschap. Wat is de kwaliteit van de boodschap en in hoeverre sluit de boodschap aan bij de wensen en behoeften van de ontvanger? Hieronder wordt een aantal veelgebruikte, algemene communicatiemodellen beschreven. Daarnaast zijn er veel verschillende modellen en theorieën met betrekking tot kwaliteitsvolle en effectieve management en control in de publieke sector.

4.2 SMART-model

Zoals in eerdere hoofdstukken aangegeven worden in de documenten van de P&C-cyclus de doelstellingen van de gemeente weergegeven. Een veelgebruikte methode voor het goed formuleren van doelen is de SMART-methode. Dit is een vijfstappenplan voor het formuleren van doelen. Meer specifiek moeten geformuleerde doelen de volgende 5 kenmerken hebben:

- 1) Specifiek
- 2) Meetbaar
- 3) Acceptabel
- 4) Realistisch

5) Tijdgebonden

Om specifieke doelstellingen te kunnen formuleren helpt het beantwoorden van de volgende vragen: *Wat wil je bereiken? Wie zijn erbij betrokken? Waar ga je dit doen? Wanneer ga je het doen? Waarom wil je het bereiken?* Het is ook belangrijk dat doelstellingen meetbaar zijn zodat achteraf vastgesteld kan worden in welke mate de doelstelling al dan niet bereikt is. Verder wordt in dit model aangenomen dat een doelstelling “acceptabel” moet zijn, wat inhoudt dat er voldoende draagvlak voor een doelstelling moet zijn, omdat deze anders bij voorbaat weinig kans van slagen heeft. Ook moeten doelstellingen realistisch zijn. Dit vanuit de gedachte dat te makkelijke of te moeilijke doelstellingen resulteren in minder motivatie. Ook moeten de doelstellingen haalbaar zijn gezien de kennis en de middelen die beschikbaar zijn. Tot slot moeten de doelstellingen tijdgebonden zijn zodat op een bepaald moment ook vastgesteld kan worden of een doelstelling wel of niet behaald is. Voor lange termijn doelen wordt geadviseerd deze op te splitsen in kleinere, kortere doelen.

Toegepast op de P&C-cyclus in de gemeente betekent dit dat een doelstelling als “we willen armoede in de gemeente terugdringen” niet wenselijk is. Beter is een formulering in de trant van: “We willen het aantal gezinnen dat in de gemeente onder de armoedegrens leeft in de periode van januari 2022 tot en met december 2023 verkleinen van 10 procent naar 8 procent om zo deze gezinnen een betere kans te geven om volledig mee te draaien in onze samenleving. Als armoedegrens gebruiken we het sociaal minimum zoals vastgesteld is door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Dit gaan we bereiken door met die en die partijen dan en dan dit en dit te doen.”. Indien doelstellingen op deze manier geformuleerd zijn, worden er gericht en concreter acties geformuleerd en kan er betere reflectie en verantwoording plaatsvinden achteraf.

4.3 Begrijpelijkheid van boodschap

In goede communicatie gaat het niet alleen om de inhoud van de boodschap, maar ook om hoe de boodschap overgebracht wordt. De begrijpelijkheid van de boodschap speelt hier een belangrijke rol. Er zijn volgens F. Schulz von Thun vier middelen om de begrijpelijkheid van de boodschap te bevorderen:

- 1) Eenvoud van stijl
- 2) Structuur
- 3) Bondigheid
- 4) Aantrekkelijkheid

Onder eenvoud van stijl vallen korte zinnen, begrijpelijke gangbare woorden en een heldere stijl van formuleren. Een goede structuur wordt behaald met een duidelijk en overzichtelijk betoog met koppen en tussenkoppen en een logische ordening van de tekst. Ook moet een boodschap/tekst bondig zijn. Tot slot wordt in dit model aangenomen dat de begrijpelijkheid

van een tekst verhoogd wordt indien deze aantrekkelijk is. Dus indien gespeeld wordt met bijvoorbeeld vragen stellen, grappige vergelijkingen en leuke anekdotes.

Een valkuil bij documenten uit de P&C-cyclus is dat formeel, ambtelijk taalgebruik wordt gehanteerd, dat teksten lang en relatief complex zijn en dat aantrekkelijkheid van de documenten niet centraal staat bij het opstellen van de documenten. Om de boodschap van de documenten beter over te kunnen brengen/binnen te laten komen bij de ontvanger kan het goed zijn om nogmaals goed te kijken naar hoe de informatie aangeboden wordt.

4.4 Kwaliteitskenmerken documenten P&C-cyclus

In Hakvoort en Klaassen (2008) worden enkele kwaliteitskenmerken genoemd waar de documenten uit de P&C-cyclus aan moeten voldoen zodat de raad hun kaderstellende en controlerende functie goed kan invullen (zie ook Rekenkamer Súdwest-Fryslân, 2015):

- Consistentie
- Relevantie
- Betrouwbaarheid
- Vergelijkbaarheid
- Actualiteit
- Volledigheid

Informatie uit de documenten mag niet tegenstrijdig zijn. Daarnaast moet er – ook tussen verschillende doelen- samenhang zijn. Verder moet de informatie die in de documenten gegeven wordt relevant zijn. Te veel irrelevante informatie leidt af en zorgt dat de belangrijke informatie niet of minder goed overkomt en kan er ook voor zorgen dat de ontvanger van de informatie überhaupt afhaakt. Uiteraard moet de informatie in de documenten uit de P&C-cyclus betrouwbaar zijn. De documenten hebben enkel waarde indien de informatie juist, objectief en geloofwaardig is. Verder moet de informatie actueel zijn. In het algemeen geldt hoe recenter, hoe beter. Het stuk wint aan waarde indien belangrijke, recente gebeurtenissen in het stuk verwerkt zijn. Tot slot moet de informatie die gegeven wordt volledig zijn. Enkel dan kan er een goede beoordeling, evaluatie en controle plaatsvinden.

4.5 Hofstede's vragen voor de verantwoording van publieke activiteiten

Een ander raamwerk dat gebruikt kan worden indien gekeken wordt naar de kwaliteit van de P&C-cyclus is opgesteld door de bekende organisatiecultuursocioloog Hofstede (1981). Hij stelt dat er 4 vragen centraal moeten staan bij de verantwoording en control van publieke activiteiten (voor meer informatie zie ook Visser, 2015):

- 1) Zijn de doelstellingen van de activiteiten helder (ondubbelzinnig) of niet helder (dubbelzinnig)?
- 2) Is de output van de activiteiten meetbaar of niet meetbaar?
- 3) Zijn de effecten bekend of onbekend?
- 4) Herhalen de activiteiten zich of niet?

Het antwoord op de eerste vraag moet ervoor zorgen dat doelstellingen niet meerduidelijk geïnterpreteerd kunnen worden en dat doelstellingen niet onderling conflicteren. Ook hier (net als bij het SMART-model) staat de vraag of het resultaat van een bepaalde actie al dan niet meetbaar is centraal. Samenhangend speelt de vraag of het effect van een activiteit überhaupt meetbaar is aangezien er vaak een complex samenspel van factoren van invloed is. Tot slot is de vraag of activiteiten zich al dan niet herhalen belangrijk, omdat herhalende activiteiten zich lenen voor leren door ervaring.

4.6 Waarden in plaats van cijfers als uitgangspunt

In meerdere van bovenstaande communicatiemodellen gaat het over de meetbaarheid van beleidsdoelen. Er zijn echter ook wetenschappers die vinden dat waarden centraal moeten staan in plaats van cijfers (Klamer & Teule, 2014). Zij pleiten voor “kwaliteit in plaats van kwantiteit”. Zij zijn van mening dat cijfers deels ook misleidend kunnen zijn en niet altijd een volledig beeld geven van de werkelijkheid en de onderzochte omstandigheden. Zij stellen dat het belangrijker om een gesprek over waarden te voeren. Mensen, organisaties en ook overheden zouden, volgens deze wetenschappers, duidelijk moeten maken welke waarden en kwaliteiten zij nastreven. Toegepast op de P&C-cyclus zou dit dus betekenen dat het niet alleen of vooral over de realisatie van beleidsdoelen moet gaan op basis van cijfers, maar dat vooral duidelijk gemaakt moet worden welke waarden en uitgangspunten ten grondslag liggen aan de geformuleerde beleidsdoelen.

4.7 Samenvatting communicatiemodellen

Er zijn dus heel veel algemene communicatiemodellen en specifieke modellen rondom de publieke sector/P&C-cyclus. Hierboven zijn een aantal van deze modellen beschreven. Deels zijn deze modellen overlappend en deels focussen ze zich op afzonderlijke aspecten. Duidelijk is dat, kijkend naar de boodschap, er een onderscheid gemaakt kan worden tussen *wat* er verteld wordt en *hoe* dit gedaan wordt. Het gaat met andere woorden zowel om de inhoud van de boodschap als de manier waarop deze overgebracht wordt.

5. Ervaringen P&C-cyclus in Woensdrecht

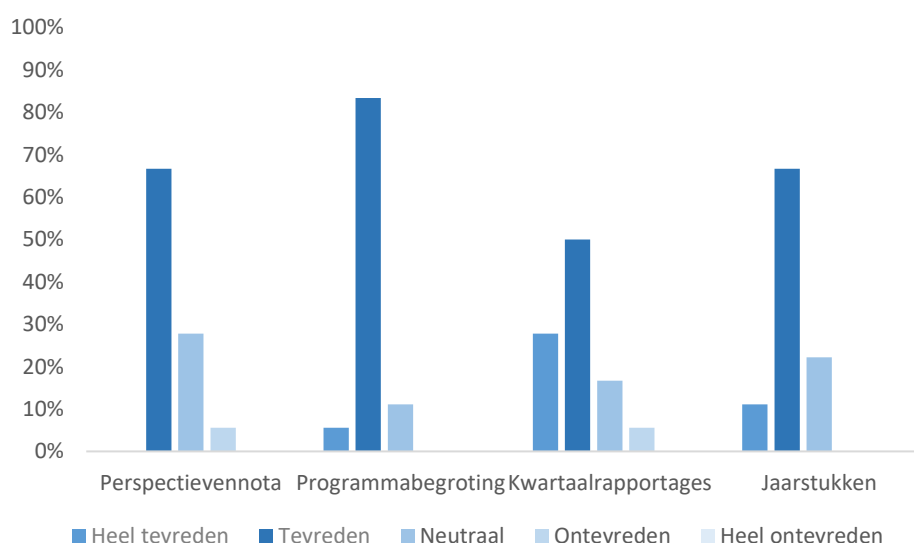
In het vorige hoofdstuk is beschreven hoe, vanuit de theorie, effectieve communicatie gerealiseerd kan worden. Belangrijk is altijd dat de wensen en behoeften van de ontvangende partij (de gemeenteraad) aansluiten bij de acties en boodschap van de zender (het college). In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de ervaringen van de raad met de P&C-cyclus in Woensdrecht.

5.1 Veldwerk vragenlijst

Om meer zicht te krijgen op de ervaringen van de (burger)raadsleden is een online enquête uitzet. De eerste uitnodiging voor de enquête is verstuurd op 24 september 2021. Daarna zijn er 4 reminders gestuurd voor deelname aan het onderzoek. De raadsleden hebben tot 27 december 2021 de mogelijkheid gehad om de vragenlijst in te vullen. De vragenlijst is naar 33 (burger)raadsleden gestuurd en in totaal hebben 18 raadsleden de vragenlijst ingevuld. Dit betekent dat iets meer dan de helft van de raadsleden deelgenomen heeft aan het onderzoek (responspercentage is 55 procent). De gemiddelde invulduur van de vragenlijst was 5,5 minuut.

5.2 Algemene tevredenheid documenten P&C-cyclus

Alle vragen in de vragenlijst richtten zich op de documenten uit de P&C-cyclus in de meest recente raadsperiode. Het gaat dus om de Perspectievennota, Programmabegroting, Kwartaalrapportages en Jaarstukken van 2018 tot en met 2022. Als eerste is de raadsleden gevraagd hoe tevreden zij zijn met deze documenten uit de P&C-cyclus. Raadsleden konden op een 5-puntschaal (*heel tevreden, tevreden, neutraal, ontevreden, heel ontevreden*) aangeven in welke mate zij al dan niet tevreden zijn met de perspectievennota, programmabegroting, kwartaalrapportages en de jaarstukken.



Gemiddeld genomen zijn de raadsleden tevreden over alle producten uit de P&C-cyclus. De verschillen zijn klein, maar de raadsleden zijn het meest tevreden over de jaarstukken gevolgd door de programmabegroting en de kwartaalrapportages. Relatief gezien zijn de raadsleden gemiddeld genomen het minst tevreden met de perspectievennota. Ook hier geeft echter de meerderheid van de raadsleden (67%) aan tevreden te zijn.

5.3 Tevredenheid inhoud documenten P&C-cyclus

Vervolgens is in meer detail ingegaan op hoe raadsleden de documenten uit de P&C-cyclus evalueren. Raadsleden kregen 9 stellingen over de inhoud van de documenten voorgelegd en konden op een vijfpuntschaal aangeven in welke mate ze het eens of oneens waren met de stellingen (1=*helemaal oneens* en 5 = *helemaal eens*). In onderstaande grafiek staat per stelling het gemiddelde weergegeven. Hoe hoger het gemiddelde, hoe positiever de raadsleden zijn.

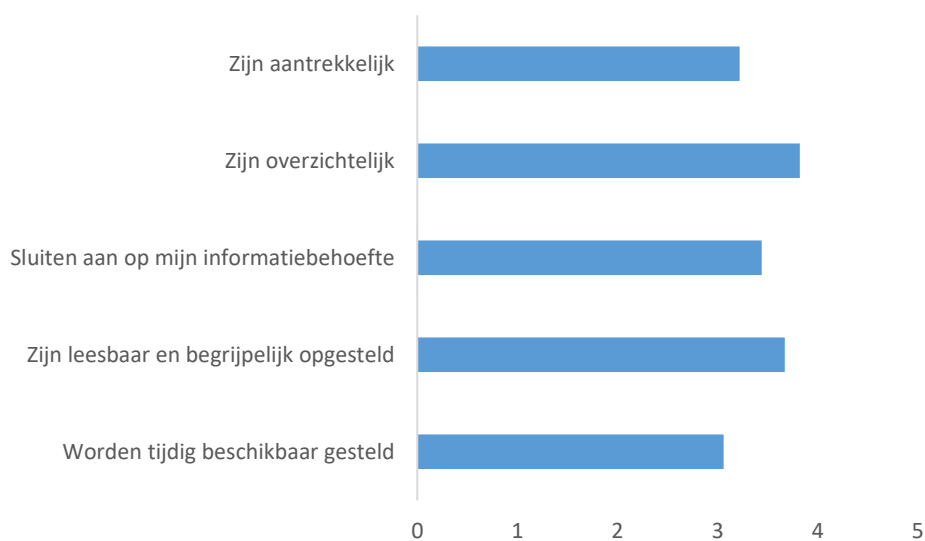


Raadsleden zijn het gemiddeld genomen eens met de stelling dat de documenten uit de P&C-cyclus inzicht geven in de financiële soliditeit, voorzien zijn van een helder besluit, financieel op elkaar aansluiten en ingaan op alle programma's en doelstellingen (het gemiddelde voor deze stellingen is afgerond 4, wat staat voor "eens" op de vijfpuntschaal). Wat betreft de overige stellingen zijn de raadsleden iets minder positief (het gemiddelde is afgerond 3, wat staat voor "neutraal" op de antwoordschaal). Dit geldt bijvoorbeeld voor de stellingen de documenten "Sluiten inhoudelijk aan op elkaar" en "Geven inzicht in de manier waarop budget wordt ingezet". Het minst tevreden zijn de raadsleden, gemiddeld genomen, over de mate waarin de documenten de aandacht vestigen op afwijkingen, inzicht geven in de gerealiseerde maatschappelijke effecten van gevoerd beleid en doelstellingen vertalen naar specifieke en meetbare acties. Meer dan een derde van de raadsleden (39%) is het

bijvoorbeeld (helemaal) oneens met de stelling dat de doelstellingen vertaald worden naar specifieke en meetbare acties.

5.4 Tevredenheid vorm documenten P&C-cyclus

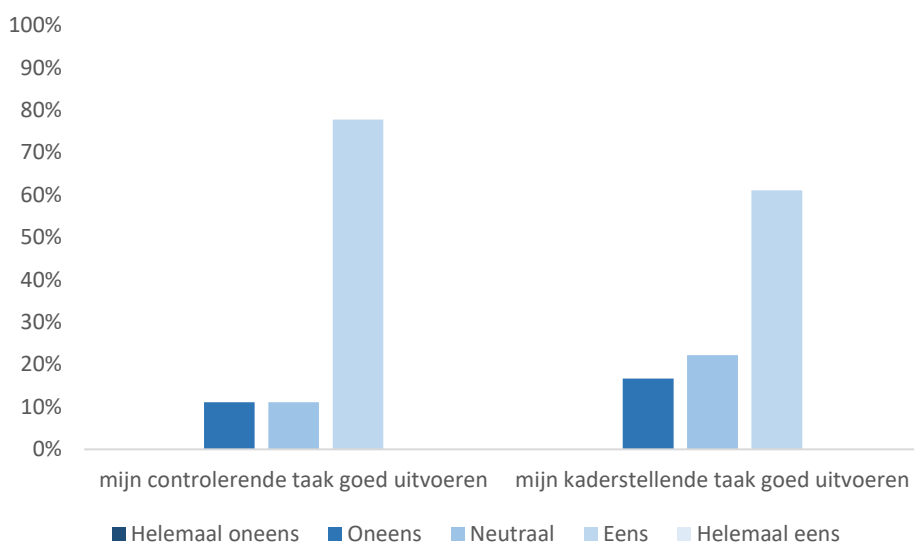
Vervolgens zijn de raadsleden verschillende stellingen voorgelegd die meer over de vorm van de documenten uit de P&C-cyclus gaan. Raadsleden konden weer op dezelfde vijfpuntschaal aangeven in hoeverre ze het eens of oneens waren met de stellingen (1=*helemaal oneens* en 5 = *helemaal eens*).



Ook hier komt uit naar voren dat de raadsleden neutraal tot gematigd positief denken over de perspectievennota, programmabegroting, kwartaalrapportages en de jaarstukken van deze raadsperiode. Raadsleden in Woensdrecht zijn het gemiddeld genomen “eens” met de stellingen dat de documenten leesbaar en begrijpelijk opgesteld zijn en dat ze overzichtelijk zijn. Gemiddeld genomen zijn raadsleden het minder vaak eens met de stellingen dat de documenten aantrekkelijk zijn en aansluiten op de informatiebehoefte van de raadsleden. Gemiddeld genomen zijn raadsleden het, het minst vaak eens met de stelling dat de documenten tijdig beschikbaar gesteld worden.

5.5 P&C-documenten helpen bij uitvoeren controlerende en kader stellende taak

Zoals eerder aangegeven spelen de documenten uit de P&C-cyclus een essentiële rol om meer zicht te krijgen op de doelstellingen, de voortgang en de realisatie van de doelen van het college. De documenten zouden de raadsleden in staat moeten stellen om hun controlerende en kaderstellende taak goed uit te kunnen voeren. In dit onderzoek is daarom ook gevraagd in hoeverre raadsleden het eens of oneens waren met de stelling dat de documenten uit de P&C-cyclus helpen om hun controlerende en kaderstellende taken uit te voeren.



In het algemeen zijn de raadsleden van mening dat de documenten uit de P&C-cyclus in Woensdrecht – de perspectievennota, programmabegroting, kwartaalrapportages en de jaarstukken – hen in staat stellen de controlerende taak goed uit te voeren. Meer dan driekwart van de raadsleden (78%) is het eens met die stelling. Raadsleden zijn het relatief minder vaak eens met de stelling dat de documenten helpen om de kaderstellende taak goed uit te voeren. Toch is ook de meerderheid van de raadsleden het eens met deze stelling (61%). Vooral de totstandkoming van de perspectievennota is een moment voor de raad om ideologische verschillen te bespreken en duidelijke kaders te stellen voor de toekomst. Eerder (paragraaf 5.2) was reeds te zien dat raadsleden relatief gezien het minst tevreden waren over deze perspectievennota. Mogelijk verklaart dit de relatief lage score van de hulp van P&C-documenten voor het uitvoeren van de kaderstellende taak (in vergelijking met de controlerende taak).

5.6 Suggesties en ideeën voor verbetering van de P&C-cyclus

Naast bovenstaande gesloten vragen zijn raadsleden door middel van open vragen (waarbij zij vrij antwoorden konden geven in plaats van te kiezen uit enkele vaststaande antwoorden) gevraagd of zij nog suggesties en ideeën hebben over hoe de P&C-cyclus in de gemeente Woensdrecht verder verbeterd zou kunnen worden of dat zij verder nog opmerkingen hadden over deze cyclus. Een aantal raadsleden gebruikte deze ruimte om aan te geven dat zij vonden dat de kwartaalrapportages reeds verbeterd zijn. Verder gaan relatief veel raadsleden in op de vorm van de P&C-documenten. In lijn met de theoretische suggesties uit vorig hoofdstuk zijn ook in de praktijk meerdere raadsleden van mening dat de plannen en beleidsdoelen meer “smart” en meetbaar gemaakt moeten worden. Ook zijn er meerdere raadsleden die als suggestie geven om meer gebruik te maken van illustraties, grafieken en tabellen omdat dit het inzicht in de teksten verhoogt.

5.7 Verschillen tussen nieuwe of langer zittende raadsleden

Van de respondenten is iets meer dan de helft (56%) langer dan deze raadsperiode lid van de Woensdrechtse raad en voor iets minder dan de helft (44%) van de respondenten is dit de eerste raadsperiode. In het algemeen kan gesteld worden dat raadsleden die langer lid zijn van de raad meer ervaring hebben. Mogelijk heeft dit ook invloed op de tevredenheid met de documenten. Nieuwe raadsleden zijn echter niet meer of minder tevreden met de perspectievennota, programmabegroting en jaarstukken dan raadsleden die reeds langer (dan de huidige raadsperiode) in de raad zitten. Wel zijn langer zittende raadsleden significant meer tevreden over de kwartaalrapportages dan nieuwe raadsleden. In de opmerkingen werd ook meerdere keren aangegeven dat specifiek met de kwartaalrapportages (flinke) verbeterlagen gemaakt zijn. Mogelijk waarderen langer zittende raadsleden deze veranderingen en aanpassingen meer waardoor zij relatief meer tevreden zijn over deze documenten. Wat betreft de meer gedetailleerde evaluatie van de inhoud en de vorm van de documenten uit de P&C-cyclus zijn er geen verschillen tussen nieuwe en langer zittende raadsleden. Ook zijn raadsleden die deze raadsperiode lid zijn geworden van de Woensdrechtse raad niet vaker of minder vaak van mening dat de P&C-documenten helpen om de controlerende en kaderstellende taak goed uit te kunnen voeren.

5.8 Verschillen tussen raadsleden van een coalitiepartij of raadsleden van een oppositiepartij

Van de raadsleden die meegewerkt hebben aan het onderzoek is iets meer dan de helft lid van een coalitiepartij (56%) en iets minder dan de helft is lid van een oppositiepartij (44%). Mogelijk heeft lid zijn van een coalitiepartij of van een oppositiepartij ook invloed op hoe tevreden men is met de P&C-cyclus. Aanvullende analyses lieten echter zien dat er vrijwel geen verschillen zijn tussen raadsleden van een oppositiepartij en raadsleden van een coalitiepartij wat betreft tevredenheid met de (inhoud en vorm van de) P&C-documenten. Raadsleden van een coalitiepartij zijn het gemiddeld genomen alleen significant vaker eens met de stelling dat de P&C-documenten inzicht geven in de gerealiseerde maatschappelijke effecten van gevoerd beleid dan leden van een oppositiepartij. Ook zijn raadsleden van een coalitiepartij het gemiddeld genomen significant vaker eens met de stelling dat de P&C-documenten helpen om de kaderstellende taak goed uit te voeren. Verder zijn er geen verschillen tussen raadsleden van een coalitiepartij in vergelijking met raadsleden van een oppositiepartij.

5.9 Vergelijking met Súdwest-Fryslân

Een deel van de vragenlijst was gebaseerd op een vergelijkbaar [onderzoek](#) dat de rekenkamer van gemeente Súdwest-Fryslân eerder (in 2015) uitgevoerd heeft. Hierdoor is het mogelijk om de resultaten van de gemeente Woensdrecht naast de resultaten van deze gemeente te leggen. Uiteraard is dit een hele andere gemeente met andere gebruiken, maar het is desalniettemin interessant om de resultaten naast elkaar te leggen om zo de huidige resultaten beter te kunnen kaderen. Hoewel raadsleden in de gemeente Woensdrecht ook

gematigd positief zijn over de documenten uit de P&C-cyclus lijken de raadsleden in de gemeente Súdwest-Fryslân op sommige punten positiever te zijn. Waar bijvoorbeeld in Súdwest-Fryslân 64% van de raadsleden van mening was dat de producten tijdig beschikbaar gesteld worden, is dat in Woensdrecht slechts iets meer dan een kwart. Ook is in Súdwest-Fryslân niemand van mening dat de stukken inhoudelijk niet op elkaar aansluiten terwijl dit in Woensdrecht bij ongeveer 18% van de raadsleden het geval is. Een groot verschil is ook de mate waarin raadsleden vinden dat de P&C-documenten de aandacht vestigen op afwijkingen: in Súdwest-Fryslân is dat meer dan driekwart en in Woensdrecht iets meer dan een derde. Het percentage raadsleden dat het (helemaal) eens is met de stellingen dat de P&C-documenten leesbaar en begrijpelijk opgesteld zijn en aansluiten bij de informatiebehoefte is echter weer groter in Woensdrecht dan in Súdwest-Fryslân.

6. Inspiratie vanuit andere gemeenten

Zoals eerder aangegeven hebben gemeenten binnen de wettelijke kaders vrijheden om de P&C-cyclus naar eigen inzicht en voorkeur in te richten.¹ Het is daarom interessant om bij andere gemeenten te kijken hoe zij invulling geven aan de P&C-cyclus en de daarbij horende informatie/documenten om te kijken of hier lessen uit te trekken zijn voor de gemeente Woensdrecht. Hieronder worden enkele suggesties gedaan op basis van deskresearch naar de P&C-cyclus bij andere gemeenten. Ook worden, ter inspiratie, concrete voorbeelden getoond/opgenomen.

6.1 Website met documenten P&C-cyclus

De documenten uit de P&C-cyclus vormen de basis van de beleidsvorming en bedrijfsvoering van een gemeente. Gezien het belang van deze documenten kan het wenselijk zijn om deze documenten altijd op één plek overzichtelijk te kunnen vinden. Dit geldt zowel voor raadsleden, maar het is ook wenselijk dat deze informatie makkelijker en toegankelijk beschikbaar is voor burgers. Het aanbieden van deze informatie op één webpagina kan daarom wenselijk zijn. Het voordeel van het aanbieden van dergelijke informatie via een website is ook dat de informatie “gelaagd” aangeboden kan worden. Gemeente Woensdrecht is hier mee gestart. De Begroting van 2022 is nu toegankelijk via een dergelijke [website](#). Voorbeelden van gemeenten die alle nota's, begrotingen, jaarrekeningen en overige relevante documenten van de P&C-cyclus van de afgelopen jaren overzichtelijk presenteren op een webpagina zijn gemeente [Halderberge](#) en [Nijmegen](#).

6.2 Opstellen kader P&C-cyclus

Door de wettelijke kaders die bestaan rondom de P&C-cyclus kan het idee bestaan dat er geen of slechts beperkte vrijheid is. Dit is echter niet het geval. De raad en het college kunnen samen besluiten hoe de P&C-cyclus in de gemeente exact in te vullen. Het kan daarom raadzaam zijn om hier ook expliciet met elkaar over in gesprek te gaan. Dit zodat verwachtingen en wensen van beide kanten duidelijk zijn en zo de kans vergroot wordt dat de gegeven informatie daadwerkelijk aansluit op de informatiebehoefte. Er zijn meerdere vragen die in dit gesprek aan bod kunnen komen. Zo is het opstellen en aanbieden van een begroting en een jaarrekening verplicht, maar welke documenten willen we waarom nog meer aanbieden/ontvangen? Wanneer willen we dergelijke documenten aanbieden/ontvangen? In welke vorm kunnen de documenten het beste worden aangeboden/ontvangen worden? Hoeveel programma's willen we in de begroting hebben en welke? Welke indicatoren willen we opnemen? Wat zijn de leidende uitgangspunten en waarden? Uiteraard kunnen wensen ook veranderen. Het kan daarom wenselijk zijn om dit gesprek regelmatig (bijvoorbeeld voor de start van een nieuwe P&C-cyclus) te voeren. De conclusies van het gesprek over hoe de P&C-cyclus vorm te geven in de gemeente kunnen vastgelegd worden in een visiedocument.

¹ Veel gemeenten zijn, al dan niet door een onderzoek van de rekenkamer(commissie) ook bezig met de vraag hoe het P&C-proces te optimaliseren. Zie bijvoorbeeld [Heemskerk](#) en [Zeist](#).

Voorbeelden van gemeenten die dergelijke overkoepelende visiedocumenten met afspraken opgesteld hebben zijn [Coevorden](#), [Heemstede](#) en [Zoetermeer](#).

6.3 Stoplicht-indicatoren

In de P&C-cyclus staan de doelstellingen centraal. Niet alleen de formulering van de doelstellingen, maar ook de realisatie van de doelstellingen is uiteraard belangrijk. In hoeverre is gerealiseerd wat verwacht/gehoopt werd te realiseren? Liggen we op schema en/of is er bijsturing nodig? Om de (grote) hoeveelheid informatie uit de P&C-cyclus overzichtelijk aan te bieden, kan het raadzaam zijn om met een zogenaamde “stoplichtenmethode” te werken. Waarbij, bijvoorbeeld, een rood signaal aangeeft dat men niet op schema ligt en dat er bijsturing nodig is, een geel signaal duidt dat er (extra) aandacht nodig is en groen aangeeft dat de realisatie volgens plan verloopt. Door deze methode is de informatie handzaam en overzichtelijk. Voor een optimaal werkende stoplichten methode is het belangrijk dat doelstellingen concreet en meetbaar geformuleerd zijn. Op deze manier kan de stoplichtenmethode helpen tot het beter verantwoorden en controleren van de voortgang. Gemeente [Dordrecht](#) werkt bijvoorbeeld met dergelijke stoplichten.

6.4 Infographic

Zoals eerder beschreven in dit onderzoek gaat het niet alleen om de boodschap zelf, maar ook om hoe de boodschap aangeboden wordt. Verschillende mensen hebben op verschillende momenten verschillende behoeften. Het kan daarom raadzaam zijn om de (belangrijkste) informatie op verschillende manieren aan te bieden. Op dit moment is het vaak het geval dat alle informatie in (lange) uitgeschreven stukken aangeboden wordt. Zo kan bijvoorbeeld het aanbieden van een infographic toegevoegde waarde hebben, omdat in een dergelijke infographic op een aantrekkelijke manier de belangrijkste informatie wordt gepresenteerd. Gemeente [Tholen](#) maakte bijvoorbeeld eerder een dergelijke infographic.

6.5 Dashboard beleidsindicatoren

Ook een dashboard kan een aanvullende manier zijn waarop informatie, op een andere manier, aangeboden wordt. Door middel van een dergelijk dashboard kunnen per thema (bijvoorbeeld per begrotingsprogramma) de belangrijkste cijfers gepresenteerd worden. Dit is een andere, overzichtelijke en aantrekkelijke manier om informatie aan te bieden. Verdieping kan dan altijd gevonden worden in traditionele P&C-documenten, maar dergelijke dashboard zorgen ervoor dat raadsleden (en burgers) in ieder geval op hoofdlijnen een goed overzicht hebben van de voortgang en de stand van zaken binnen de gemeente. Een voorbeeld van een gemeente die met een dergelijk dashboard werkt is [Harderwijk](#).

7. Conclusies en Aanbevelingen

7.1 Conclusies

In dit onderzoek heeft de P&C-cyclus in de gemeente Woensdrecht centraal gestaan. Hoe is deze P&C-cyclus in Woensdrecht opgebouwd en op welke punten zou deze nog verbeterd kunnen worden? Het doel van de P&C-cyclus is om inzichtelijk te maken wat de doelstellingen van het college zijn en welke middelen hiervoor ingezet worden. In de P&C-cyclus wordt zowel vooruitgekeken (wat zijn de plannen?), gemonitord (waar staan we nu?) als teruggekeken (zijn de plannen gerealiseerd?). Het gaat niet enkel over de financiële positie en prestaties van de gemeente, maar (juist) ook over de doelstellingen en ambities. Er zijn wettelijke kaders waaraan de P&C-cyclus moet voldoen. Binnen deze wettelijke kaders is er echter substantiële vrijheid voor de raad en het college om de P&C-cyclus naar eigen wensen en behoeften in te vullen. In de gemeente Woensdrecht bestaat de P&C-cyclus uit een Perspectievennota, een Programmabegroting, Kwartaalrapportages en Jaarstukken. Voorliggend onderzoek laat zien dat raadsleden in Woensdrecht gematigd positief zijn over de documenten uit de P&C-cyclus. Toch kunnen op basis van de ervaringen van raadsleden, theoretische/wetenschappelijke inzichten en gebruiken bij andere gemeenten enkele aanbevelingen geformuleerd worden om de P&C-cyclus in Woensdrecht verder te optimaliseren.

7.2 Aanbevelingen

7.2.1 De documenten uit de P&C-cyclus zijn géén hamerstuk

Zoals in dit onderzoek beschreven is, vormen de documenten uit de P&C-cyclus het hart van de beleids- en bedrijfsvoering in gemeenten. Essentiële vragen als: *Wat willen we met elkaar bereiken?*, *Wat moeten en gaan we daarvoor doen?* en *In hoeverre is dit gelukt?* worden in deze documenten beschreven. Met andere woorden deze documenten geven richting aan het te voeren beleid, richting aan de toekomst van de gemeente. Dergelijke stukken zouden daarom nooit zogenaamde “hamerstukken” moeten zijn. Het is belangrijk om een zorgvuldig en uitvoerig debat over deze stukken te voeren binnen de raad en met het college. Het opstellen van deze documenten zou expliciet tweerichtingsverkeer moeten zijn. Niet alleen controleert de raad de (inhoud van de) documenten die het college stuurt, maar de raad zou tijdens het opstellen van de P&C-documenten (vooral bij de perspectievennota) expliciet gebruik moeten maken van de mogelijkheid om kaders te stellen en richting te geven aan de doelstellingen en visie van het college. Ook is het, gezien het belang van deze documenten, aan te raden dat het raad en college met elkaar in gesprek gaan over de wensen en verwachtingen van de (documenten uit de) P&C-cyclus en dit vastleggen in een visiedocument. Zaken als wanneer P&C-producten beschikbaar moeten zijn, zouden ook in dergelijke gesprekken en documenten vastgelegd kunnen worden.

7.2.2 Formuleer specifieke en meetbare beleidsdoelen

Meerdere wetenschappelijke modellen geven aan dat goede doelstellingen concreet en meetbaar moeten zijn. Raadsleden in Woensdrecht waren relatief minder vaak van mening dat doelstellingen naar specifieke en meetbare acties vertaald worden. Beleidsdoelen zoals armoede verminderen, jeugdzorg verbeteren, integratie bevorderen of een groenere en duurzamere leefomgeving realiseren zijn bijvoorbeeld niet veelzeggend. Wanneer is er bijvoorbeeld sprake van een verbetering van de jeugdzorg? Wanneer cliënten, ouders of behandelaars meer tevreden zijn of wanneer de wachtlijsten minder lang zijn of wanneer voortijdig schoolverlaten en jeugdcriminaliteit verminderen? En van wie moet de integratie bevorderd worden en waarom? Of welke acties worden concreet uitgezet in welke periode en in samenwerking met wie om een meer duurzame en groene leefomgeving te creëren? Kortom bij elke beleidsdoelstelling moet specifiek aangegeven worden *wat* men wil bereiken, *waarom* het college deze doelstelling heeft en *hoe* en *wanneer* zij dit gaan doen. In de gemeente Woensdrecht worden doelen reeds vertaald naar acties/”wat gaan we daarvoor doen”. Zo wordt het doel “Inwoners participeren zo volledig en volwaardig mogelijk in de Woensdrechtse samenleving.” in de Begroting van 2022 vertaald naar onder andere de volgende actie “We stimuleren en faciliteren maatschappelijke initiatieven en staan open voor uitdagingen op het gebied van Right to Challenge.”. Dit kan echter nog een slag concreter door bijvoorbeeld te specificeren wat voor initiatieven en hoe dit gefaciliteerd wordt? Het concreter en meetbaar maken van beleidsdoelen kan de realisatie bevorderen (omdat op voorhand een concreet plan van aanpak geformuleerd wordt), maar het ook makkelijker maken om de realisatie te monitoren en te evalueren. Het college zou daarom concrete en meetbare doelstellingen moeten formuleren en de raad zou hier tijdens het bespreken van de P&C-documenten op toe moeten zien en waar nodig bij moeten sturen.

7.2.3 Varieer met vormen in de P&C-cyclus

In dit onderzoek kwam duidelijk naar voren dat het belangrijk is om naast de inhoud ook naar de vorm van de P&C-documenten te kijken. Vaak wordt de informatie in de P&C-cyclus aangeboden in (lange) teksten. Gemeente Woensdrecht heeft reeds een eerste belangrijke stap gezet door de Begroting overzichtelijk aan te bieden via de website <https://woensdrecht.begrotingonline.nl/programmabegroting-2022>. Zowel theoretische inzichten als ervaringen uit de praktijk suggereren dat het wenselijk is om (meer) te variëren met vormen om de P&C-cyclus in Woensdrecht te verbeteren. Om dit te realiseren kan gebruik gemaakt worden van voorbeelden van overige gemeenten. Denk hierbij aan een “stoplicht”-methode om de realisatie van de beleidsdoelen visueel en overzichtelijk weer te geven, een samenvattende infographic of een dashboard.

8. Bestuurlijke reactie en nawoord

8.1 Bestuurlijke reactie

Rekenkamercommissie gemeente Woensdrecht
De heer P. Bosse, voorzitter
mikeridderhof@hotmail.com

Uw brief	RKC, uw brief d.d. 10 mei 2022
Ons kenmerk	Z22.01761
Onderwerp	Ruimte voor initiatief
Datum	14 juni 2022

Geachte heer Bosse,

Per brief van 10 mei 2022 heeft u ons verzocht om expliciet te reageren op de conclusies en aanbevelingen in uw rapport over het beleid van de gemeente Woensdrecht op het gebied van de informatievoorziening rond de Planning & Control cyclus.

We hebben met belangstelling kennis genomen van uw bevindingen inzake onze Planning & Control cyclus en onderschrijven de conclusies van de Rekenkamer dat continue verbetering van de informatiewaarde van onze Planning & Control rapportages noodzakelijk is. In dat continue streven is het overigens belangrijk, maar zeker ook prettig om te constateren dat uit uw onderzoek blijkt, dat de huidige raadsleden overwegend al positief zijn over de huidige inhoud en opzet.

Wat ons betreft past hier direct de nuancering, dat de verdergaande wet- en regelgeving, zoals in Gemeentewet, BBV-regelgeving en onze verordeningen ervoor zorgt dat de inhoud van onze Planning & Control rapportages zoals jaarstukken en begroting volgens voorgeschreven regels wordt bepaald en ertoe leidt dat beide boekwerken omvangrijk en niet uitnodigend om te lezen zijn. Dat neemt niet weg, dat verdere verbeteringen mogelijk zijn.

Op basis van uw aanbevelingen hebben we besloten om de volgende vervolgstappen te gaan zetten.

De noodzaak om het gesprek van raad en college te concretiseren qua wederzijdse verwachtingen, kaders, doelstellingen en visie van het college wordt reeds ingevuld doordat college en raad veelvuldig binnen de huidige jaarcyclus met elkaar in gesprek gaan en concrete invulling geven aan de informatieplicht die het college heeft richting raad. Te denken valt daarbij aan de periodieke rapportages (kwartaalrapportages) waarover in de financiële commissie wordt geïnformeerd en waarbij de raad in de gelegenheid wordt gesteld om nadere informatie te verkrijgen. Het is ons inziens daarbij aan de raad om, bijvoorbeeld in Algemene Beschouwingen, voorstellen te doen en aan te geven op welke wijze de sturing en beheersing (anders) ingericht dient te worden. Het belang van het gesprek tussen raad en college neemt overigens verder toe door de recente wetgeving over de rechtmatigheidsverantwoording, die vanaf 2023 voorschrijft dat het college aantoot dat aan de rechtmatigheid wordt voldaan. Enkele jaren geleden hebben we samen met de raad een proces doorlopen waarin we de verplichte BBV-indicatoren hebben beoordeeld om daarmee meer aansluiting tussen beleid en beleidsresultaten te krijgen. Deze werkgroep dient aan uw 2e aanbeveling omtrent beleidsdoelen een vervolg te geven en de voortgang ervan terug te koppelen aan de leden van de financiële commissie.

Onze rapportages in de Planning & Control cyclus worden opgesteld op basis van de geldende wet- en regelgeving. Het daarbij variëren in vormgeving door het gebruik van een visuele en overzichtelijk hulpmiddelen als infographic en dashboard is geen doel op zich. Wel zullen we bij het opstellen van de begroting voor 2023 in de hiervoor al genoemde werkgroep globaal toetsen in welke mate uw aanbevelingen inzake vormgeving toepasbaar zijn zonder daarbij de indeling van de rapportage te wijzigen. We zullen de ervaringen van andere gemeenten daarbij benutten en in de financiële commissie periodiek een terugkoppeling geven.

Met belangstelling zien we de definitieve versie van uw rapportage tegemoet.

Met vriendelijke groet,
Namens het college van burgemeester en wethouders,



Mgr. P.A.C. Bogers
gemeentesecretaris wnd



drs. J.J.C. Adriaansen
burgemeester

8.2 Nawoord

Naar aanleiding van de bestuurlijke reactie van de gemeentesecretaris en burgemeester, zoals hierboven weergegeven, is door de rekenkamercommissie een onderhoud met de gemeentesecretaris, griffier en voorzitter geïnitieerd.

De rekenkamercommissie heeft gevraagd om verduidelijking van de bestuurlijke reactie.

In het gesprek is duidelijk geworden dat er op dit moment al op onderdelen invulling wordt gegeven aan een meer visuele en grafisch aantrekkelijke wijze van rapporteren. Als voorbeeld gaf de gemeentesecretaris de presentatie aan de raad over de financiële onderbouwing voor de WMO als deel van het sociale domein. In het geïnitieerde overleg is toegezegd dat er twee maal per jaar een overleg met de rekenkamercommissie zal worden ingepland, waarin de voortgang van deze meer visuele manier van presentatie zal worden besproken (met rekenkamercommissie) en er van beide zijden gekeken kan worden hoe de verbeteringen verder gemaakt en geborgd kunnen worden.

De commissie kijkt dan ook uit naar een verdere goede samenwerking.

Namens de rekenkamercommissie,

Paul Bosse

Voorzitter rekenkamercommissie Woensdrecht

Bronnen

Hakvoort, J.L.M. & Klaassen, H.L. (2008), *Bedrijfsvoeringstechnieken voor overheid en nonprofit organisaties*, SDU, Den Haag.

Hofstede, G. (1981). Management control of public and not-for-profit activities. *Accounting, Organizations and Society*, 6(3), p. 193-211.

Klamer, A. & Teule, P. (2014). Van kwantiteit naar kwaliteit. Hoe één enkel cijfer zo machtig werd en wat de politiek daaraan moet doen. In van Baalen, C. *Het geld regeert. Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2014*, pp 13-21.

Ostaijen, J.J.C. van (2018). *Tussen eerste overheid en tweederangsdemocratie. Het functioneren van de lokale democratie in Nederland*. Den Haag: Boom bestuurskunde.

Rekenkamer Súdwest-Fryslân (2015). [Onderzoek Planning & Control documenten](#). Sneek.

Visser, M. (2015). Management control, verantwoording en leren in publieke organisaties. Een kritische analyse. *M&O Tijdschrift voor Management en Organisatie*.

VNG, <https://vng.nl/artikelen/raadgever-gemeentebegroting-en-jaarrekening>