



Rekenkameronderzoek 'De staat van Planning en Control in Heemskerk'

Definitief

16 februari 2022

Rekenkamer Heemskerk:

Dr. A.M.L. van Diepen
Mr. F.A.J.M. van Beek
Drs. F.C.A. van der Knaap, MPM
Dhr. F. Hermans
Mw. A.J. Nijman

voorzitter
lid
lid
adviseur vanuit de raad
adviseur vanuit de raad

Dr. Mr. R.G.J. Lauwerier
Mw. C. Hendriks

Senior adviseur
Junior adviseur

Inhoud

1	Conclusies	1
1.1	Hoofdconclusie	1
1.2	Deelconclusies	1
2	Aanbevelingen	3
3	Bestuurlijke reactie	4
4	Nawoord	6
5	Bestuurlijke samenvatting	7
6	Inleiding	8
6.1	Aanleiding	8
6.2	Onderzoeksvragen	8
6.3	Normenkader	9
6.4	Aanpak	10
6.5	Scope	10
6.6	Leeswijzer	11
7	Proces	12
7.1	Doelen en ambities	12
	<i>7.1.1 Doelen en ambities</i>	12
	<i>7.1.2 Analyse doelen en ambities</i>	14
7.2	Kaderstelling en opzet	14
	<i>7.2.1 Kaderstelling</i>	14
	<i>7.2.2 Analyse – kaderstelling en opzet</i>	15
7.3	Procesverloop	16
	<i>7.3.1 Procesverloop</i>	16
	<i>7.3.2 Analyse – procesverloop</i>	16
7.4	Toetsing aan de hand van het normenkader – proces	17
8	Instrumentarium	19
8.1	Doelstellingen en ambities	19
	<i>8.1.1 Kaderstelling</i>	19
	<i>8.1.2 Analyse – kaderstelling</i>	22
8.2	Volledigheid en autorisatieniveau	23
	<i>8.2.1 Volledigheid en autorisatieniveau</i>	23
	<i>8.2.2 Analyse – volledigheid en autorisatieniveau</i>	24
8.3	Relatie input, output en outcome	24
	<i>8.3.1 Input, output en outcome</i>	25
	<i>8.3.2 Analyse - relatie input, output en outcome</i>	30
8.4	Ervaring gebruikers	32
	<i>8.4.1 Resultaten van de enquête</i>	33
	<i>8.4.2 Algemeen beeld van gebruikers</i>	42
8.5	Toetsing aan de hand van het normenkader – instrumentarium	43
9	Rol van de raad	44
	<i>9.1.1 Kaderstelling en controlering</i>	44

9.1.2	Analyse – kaderstellende en controlerende rol van de raad	46
9.2	Toetsing aan de hand van het normenkader – rol van de raad	47
Bijlage 1.	Geïnterviewde personen	48

Geregistreerd onder nummer D/2022/428694

1 Conclusies

In dit hoofdstuk worden de hoofdconclusie (paragraaf 1.1) en de deelconclusies (paragraaf 1.2) uiteengezet.

1.1 Hoofdconclusie

Het P&C-proces en de P&C-producten zijn ontegenzeggelijk verbeterd. Informatie wordt begrijpelijker en overzichtelijker gebracht. Kaderstelling en controle zijn meer gescheiden. Het college wordt vroegtijdiger in positie gebracht om sturing te geven aan de te maken keuzes. Raad, college en organisatie herkennen en erkennen dat. Tegelijkertijd wordt ook door iedereen erkend dat de P&C-cyclus nog niet optimaal is. Met name het in positie brengen van de raad om de kaderstellende en controlerende rol te vervullen, behoeft verbetering. De raad wordt vooral nog niet op het juiste niveau in positie gebracht: richting geven op hoofdlijnen van beleid en financiën, het anticiperen op en sturing geven aan strategische doelen. Naast onderstaande conclusies, bevatten de P&C-producten al veel informatie. Het is vooral zaak deze om te zetten in sturingsinformatie die de raad, in samenspraak met het college, ondersteunt bij het nemen van besluiten.

1.2 Deelconclusies

Deelconclusie 1: de kaderstelling door de raad is beperkt

In de eerste plaats is de kaderstelling door de raad op de P&C-cyclus beperkt. Het 'op papier' richting geven aan het doel, de opzet en het proces van de cyclus is beperkt tot de financiële verordening die verouderd is. Ook vindt er beperkt gesprek plaats tussen raad en college over de verwachtingen ten aanzien van de cyclus in zijn geheel. Bijvoorbeeld over de opzet en vormgeving van de producten, welke uitgangspunten te hanteren voor het wel of niet 'scherp aan de wind varen' – oftewel, hoe veilig wil je begroten? –, de inbedding van risico's en risicobeheersing binnen de cyclus, de borging van de aanhaking van de cycli van verbonden partijen, welk autorisatieniveau past bij de manier van begroten en verantwoorden in Heemskerk (en daaraan gekoppeld de vraag welke ruimte de raad het college wilt geven om te kunnen schuiven met budgetten), het werken met PM's of met bandbreedtes, wanneer is iets structureel en wanneer is iets incidenteel, welke meerjareninzichten zijn nodig etc. Op dat soort aspecten ontbreekt het aan richtinggevende uitspraken van de raad en wordt de raad niet in positie gebracht om daarover uitspraken te doen.

Deelconclusie 2: de relatie tussen prestaties, maatschappelijke effecten en financiën is nog niet voldoendehelder

In de tweede plaats is de balans tussen inhoud en geld binnen de cyclus nog suboptimaal. Veel focus ligt op de financiën. De relatie tussen prestaties, maatschappelijke effecten en financiën is beperkt. Dit bemoeilijkt de raad in het sturen op beleid en financiën. Veel raadsleden hebben (daardoor) niet veel op met en hebben beperkt begrip van de P&C-cyclus. Dit wordt versterkt doordat een koppeling naar onderliggende besluitvorming en beleidsdocumenten beperkt expliciet wordt gemaakt en voorstellen in de cyclus kunnen worden opgenomen zonder dat daaraan voorafgaand afzonderlijk besluitvorming heeft plaatsgevonden in college of raad. Om de balans tussen inhoud en geld goed te kunnen maken, is het van belang dat het formuleren van beleidsdoelen en de uitwerking daarvan in indicatoren concreet en voor de volle breedte van de beleidsprogramma's gebeurt. Het initiatief vanuit de raad om daarin stappen te zetten heeft nog niet geleid tot een eindresultaat en vanuit de organisatie worden op onderdelen verbeteringen doorgevoerd. Optimaal is dit echter nog niet.

Deelconclusie 3: het samenspel tussen raad en college is suboptimaal

In de derde plaats is het samenspel tussen raad, college en organisatie nog niet goed genoeg om met de P&C-cyclus de raad in staat te stellen om de kaderstellende en controlerende rol in te vullen. In de P&C-cyclus moeten belangrijke politieke besluiten worden genomen. Daar hoort politiek debat bij. Om dat debat goed te kunnen voeren, moet de

cyclus op orde zijn. Om de cyclus op orde te krijgen, is het nodig dat raad, college en organisatie goede afspraken maken over het proces en, gedurende het proces, de voortgang daarvan en mogelijke bijsturing daarvan bespreken. De debatten zijn er. De gesprekken en afspraken over het proces nog beperkt. De auditcommissie kan hierin een rol spelen, maar dan moet deze wel daartoe worden gelegitimeerd door de raad en moeten college en organisatie goed aangehaakt blijven op de auditcommissie. Als de raad de auditcommissie niet daartoe wil legitimeren, moet duidelijk worden wie hiervoor vanuit de raad als gesprekspartner dient. Onder het verbeteren van het samenspel kan ook vallen het vroegtijdiger meenemen van de raad, in informele bijeenkomsten, over de ontwikkelingen op Rijksniveau en wat deze kunnen gaan betekenen voor Heemskerk. Dit kan in de vorm van scenario's, bijvoorbeeld in aanloop naar de perspectiefnota en de begroting. Op deze manier kan worden ingespeeld op onzekerheden in de Rijksfinanciering en late duidelijkheid over circulaire zonder schijnzekerheden te creëren. Verder vooruit kijkend, meer als een stip aan de horizon, kan hiermee een manier van werken worden gebouwd waarmee continu wordt gestuurd, gecontroleerd en bijgesteld: P&C-cyclus als continu proces. Het vaststellen van een P&C-product is dan vooral het vastklikken van beleid en financiën van dat moment.

2 Aanbevelingen

Zoals geconcludeerd zijn er in de afgelopen periode veel verbeteringen gerealiseerd. Op onderdelen zijn evenwel nog tal van verbeteringen mogelijk.

Hieronder enkele aanbevelingen met verwijzing naar de concrete verbeterpunten, waardoor het samenspel tussen raad, college en organisaties wordt verbeterd en de raad beter in positie wordt gebracht om zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen.

1. Stel als raad kaders voor de planning en control vast om integraal, inhoudelijk en procesmatig richting te geven, met in ieder geval oog voor de volgende componenten:
 - a. *Procesmatige kaders:*
 - i. Versterk de rol van de Auditcommissie als belangrijke schakel in het samenspel tussen raad en college.
 - ii. Stel een planning op, die voor die alle partijen voldoende tijd geeft om besluitvorming goed voor te bereiden.
 - iii. leg de relatie met de P&C processen van de verbonden partijen vast;
 - iv. neem de 213a onderzoeken op in het P&C proces.
 - b. *Instrumentele kaders:*
 - i. Bepaal de opzet en de vormgeving van de verschillende instrumenten.
 - ii. Neem in de documenten de koppeling met onderliggende beleidsdocumenten en eerder genomen besluiten op;
 - iii. Vergroot de leesbaarheid van de documenten door meer Visuals op te nemen, de teksten meer SMART te maken en de prestatie indicatoren te beschrijven
 - iv. Neem de onderdelen risicobeheersing en financiële weerbaarheid op in de instrumenten;
 - v. Borg de congruentie tussen verschillende documenten;
 - c. *Inhoudelijke kaders:*
 - i. Versterk de relatie tussen prestatie, maatschappelijke effecten en financiën door het formuleren van beleidsdoelen en indicatoren;
 - ii. Neem meerjarige doorkijkjes op, ook naar het verleden, dit om trends te kunnen zien en benutten;
 - iii. Stem de bestuurlijke informatie af op de behoefte van de raad, met aandacht voor tijdigheid en voor het sturingskarakter van de informatie
 - iv. Stel de scherppte van begroten vast als het gaat om bijv. rijksuitkeringen, opneideregelingen, structurele onderbesteding, gebruik PM posten en toepassing incidentele/structurele gelden;
 - v. Bepaal het gewenste autorisatieniveau voor de raad.
2. Leg de uitwerking van de onder 1. bedoelde kaders, die richting geven aan doel, opzet en proces, vast in de financiële verordening of een bijlage daarbij.
3. Organiseer scholing en training voor de raad voor wat betreft het planning en control proces (en voorzie – ook vanwege het aantreden van een nieuwe raad – in een opleiding voor de raad voor de basaal vereiste kennis van gemeentefinanciën c.a.; essentieel om het P&C proces goed te kunnen doorgronden)

3 Bestuurlijke reactie



GEMEENTEHUIS: Maerten van Heemskerckplein 1
POSTADRES: Postbus 1-1960 AA Heemskerk
TELEFOON: 14 0251
E-MAIL: post@heemskerk.nl
WEBSITE: www.heemskerk.nl
BANK NR: NL47 0NGH 028.50.03.653

datum: 25 januari 2022
onderwerp: Bestuurlijke reactie op Rekenkamer
rapport De staat van PenC in
Heemskerk
onze referentie: Z/2022/378783 D/2022/422710
uw referentie: Z/2021/355802 D/2021/416272
voor informatie: J. Verhoeks
direct nummer: +31251256928
aantal pagina's: 2
bijlagen:

Geachte leden van de Rekenkamer,

Met belangstelling heeft het college kennis genomen van uw brief en het bijgaande rapport 'De staat van Planning en Control in Heemskerk'. U vroeg ons in uw brief om in te gaan op de conclusies en aanbevelingen in het rapport en dat doen we graag.

We willen voorop stellen dat we tevreden zijn met de conclusie van de Rekenkamer dat de afgelopen twee jaar verbeteringen in de planning en control cyclus zijn doorgevoerd en dat deze ook worden gezien en gewaardeerd door de raad. Het college erkent dat er altijd ruimte voor verbetering is en gaat daarom ook door op de ingeslagen weg van doorontwikkeling. Het rapport is vrij uitgebreid, en heeft ook een hoog theoretisch gehalte. Voor het college zou het benoemen van zogenaamde 'best practices' bij andere gemeenten behulpzaam zijn geweest bij het verder verbeteren. De keuze voor welke best practice is uiteraard aan de raad.

In de conclusies wordt aangegeven dat de raad meer sturingsinformatie in de P&C-cyclus wenst. Het college wil ten aanzien van deze wens graag wijzen op het feit dat veel sturingsinformatie al via separate documenten aan de raad wordt aangeboden. Denk bijvoorbeeld aan de jaarlijkse rapportage over het vastgoed of de kwartaalrapportages over het sociaal domein. In dergelijke specifieke rapportages is meer ruimte voor diepgang en focus op het onderwerp mogelijk dan bij een planning en control document. Ook prestatie-indicatoren worden gezien als een wenselijke uitbreiding. Het college onderschrijft dit en wijst er op dat uw Auditcommissie hier reeds mee bezig is. Wel is het college verbaasd over de conclusie dat het proces van P&C niet duidelijk zou zijn. Het te doorlopen proces van de planning en control documenten wordt op jaarbasis immers afgestemd in het presidium, waar ook aandacht is voor de wijze van inhoudelijke behandeling door de raad. Het college neemt deze conclusie mee als signaal.

Ten aanzien van de aanbevelingen constateert het college dat deze voornamelijk gericht zijn aan de raad en het daarom ook aan de raad zelf is om deze wel of niet over te nemen. Wel hecht het college er aan om te vermelden dat de werkwijze met betrekking tot de 213A-onderzoeken door het college bewust iets anders loopt, om te borgen dat de onderzoeken actief besproken worden. Deze onderzoeken worden namelijk geagendeerd voor de Auditcommissie, en deze commissie geleidt de onderzoeken - al of niet vergezeld van een advies - door naar de raad. Het alleen opnemen in de jaarstukken is uiteraard ook mogelijk, maar daarmee krijgen de onderzoeken mogelijk minder aandacht en worden ze ook veel later aan de raad gepresenteerd.

Het meer opnemen van visuals zal na installatie van het nieuwe financiële pakket per 2023 ook mogelijk zijn. Verder merken we op dat de risicobeheersing en financiële weerbaarheid op dit moment conform het BBV al wordt opgenomen in de planning en control documenten. Het tweede advies is reeds uitgevoerd, u heeft in december 2021 een nieuwe financiële verordening vastgesteld en het derde advies (over scholing en training voor de raad) kan het college alleen maar toejuichen. Het is aan uw raad om dit met de griffie op te pakken.

Het college constateert dan ook dat het merendeel van de conclusies en aanbevelingen acties en vraagstukken betreffen waar de raad zelf het antwoord op moet geven. Een goede gelegenheid voor het oppakken van de verschillende conclusies en aanbevelingen doet zich voor bij het inwerkprogramma voor de nieuwe raad na de verkiezingen van maart a.s. Ook biedt het formuleren van een nieuw coalitieakkoord - met daarin SMART geformuleerde doelstellingen - mogelijkheden om invulling te geven aan de aanbevelingen. De Auditcommissie kan hierbij een belangrijke, uitvoerende rol innemen. Het college wacht dan ook af wat de (nieuwe) raad wenst en zal de uitvoering voortvarend oppakken voor zover dat binnen de mogelijkheden van de organisatie past. Daarbij zal het college zich inspannen om meer keuzeruimte te bieden in de Perspectiefnota en de Begroting, zodat het geen ja/nee beslissing wordt voor de raad. De ruimte voor keuzes wordt wel begrensd door de financiële ruimte die beschikbaar komt middels het gemeentefonds.

Met dank voor uw gedegen onderzoek en
met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Heemskerk,

secretaris



burgemeester



4 Nawoord

De Rekenkamer bedankt het college voor de bestuurlijke reactie op het rapport “De staat van Planning & Control in Heemskerk”.

Uit de reactie leiden we af dat het rapport goed ontvangen is en dat het goede aanknopingspunten biedt voor de raad en college om de verbeteringen in het P&C proces te continueren.

Een enkele concrete reactie:

- het college verwijst naar de vaststelling van de Financiële verordening in december 2021. De stelling daarbij is dat de aanbeveling 2 uit het rapport hiermee reeds is uitgevoerd. Dit is echter niet correct. De nieuwe verordening bevat zeker een aanzet, die tegemoet komt aan aanbeveling 2, maar omvat nog niet een volledige uitwerking van de onder aanbeveling 1 genoemde - door de raad nog vast te stellen – kaders;
- terecht constateert het college dat de aanbevelingen veel acties en vraagstukken betreft waar de raad een antwoord op moet geven. Met een oordeel van de raad over dit rapport – en met name over de aanbevelingen – kan de raad goed richting geven aan het door het college te volgen processen en te ondernemen acties.

5 Bestuurlijke samenvatting

Dit onderzoek behelst de doelmatigheid en doeltreffendheid van de planning- en controlcyclus (P&C-cyclus) in de gemeente Heemskerk. In 2019 is gestart met de doorontwikkeling van de P&C-cyclus om het proces inzichtelijker te maken voor de raad. In dit onderzoek wordt gekeken naar de mate waarin de huidige opzet van de P&C-cyclus de raad voorziet in het invullen van zijn kaderstellende en controlerende rol. In dit onderzoek is naar drie aspecten van de cyclus gekeken: het proces, het instrumentarium en de rol van de raad. In deze bestuurlijke samenvatting worden de belangrijkste bevindingen uiteengezet. Voor een dieper inzicht in de verschillende aspecten van dit onderzoek verwijzen wij u graag naar de nota van bevindingen.

Proces (hoofdstuk 5)

Na de doorontwikkeling is het proces sterk verbeterd. De leesbaarheid, transparantie en planning zijn verbeterd, net als het samenspel tussen de ambtelijke organisatie en het college. Het samenspel met de gemeenteraad is echter nog achtergebleven en ook wat betreft leesbaarheid en planning zijn nog verbeteringen mogelijk. Zo is de koppeling tussen de cyclus en andere beleidsvormende documenten nog minimaal, is de lay-out van de stukken nog niet optimaal en zijn de stukken nog sterk financieel van aard.

Instrumentarium (hoofdstuk 6)

Voor de instrumenten binnen de cyclus zijn kaders geformuleerd met de financiële verordening en de startnotities. De verordening wordt op dit moment geactualiseerd. De raad geeft beperkt richting aan de P&C-producten en het gesprek hierover - en het gesprek over de verwachtingen van de raad ten aanzien van de producten vindt beperkt plaats. De instrumenten voldoen grotendeels aan de geldende wet- en regelgeving maar de 213a-onderzoeken komen niet voldoende terug in de jaarrekening en de bestuursrapportages. In de documenten wordt beperkt expliciet de koppeling gelegd tussen de inzet van middelen, de te bereiken resultaten en prestaties en de maatschappelijke effecten die daarmee moeten worden gerealiseerd. Hetzelfde geldt voor de relatie tussen de opeenvolgende P&C-documenten.

Raadsleden beoordelen de cyclus op dit moment met een 6.6. Hierbij wordt aangegeven dat er inderdaad verbeteringen zijn doorgevoerd in de cyclus, maar dat op de aspecten rond de koppeling van maatschappelijke effecten, prestaties en financiën, de financiële aard van de documenten en de planning nog verbeteringen mogelijk zijn.

De huidige opzet van de cyclus voorziet grotendeels in de doelmatigheid en de doeltreffendheid maar deze is, gelet op bovenstaande kanttekeningen, nog niet optimaal.

Rol van de raad (hoofdstuk 7)

De sturingsinformatie die de raad ontvangt wordt nog als matig beoordeeld. De raad dient voldoende informatie te ontvangen rond de doelen, de financiële positie en de financiële weerbaarheid. Al met al wordt er in de P&C-documenten de nodige informatie gegeven over de aspecten: doelen, financiële positie en financiële weerbaarheid. De manier waarop de informatie wordt gebracht, stelt de raad echter beperkt in staat om te weten aan welke knoppen kan worden gedraaid: welke mogelijkheden heeft de raad om bij te sturen? Door de beperkte invloed op de stukken en de strakke planning, hebben raadsleden daarnaast het gevoel weinig ruimte te hebben om tussentijds te corrigeren of bij te sturen. Door de beperkte training en scholing die de raad ontvangt wordt het nog lastiger voor raadsleden om hun positie optimaal te kunnen benutten.

De mate waarin de cyclus de raad in staat stelt om zijn kaderstellende en controlerende rol in te vullen is verbeterd maar is, gelet op bovenstaande kanttekeningen, nog niet voldoende.

6 Inleiding

6.1 Aanleiding

De P&C-cyclus van een gemeente speelt een essentiële rol in het functioneren van de gemeente. Het geeft gemeenteraden, en daarmee burgers, de mogelijkheid om kaders te stellen en te controleren, waarbij ook inzicht wordt verkregen in de financiële situatie van de gemeente. Het is daarom noodzakelijk om het proces bij tijd en wijle onder de loep te nemen. In het geval van Heemskerk is er in november 2019 een doorontwikkeling geweest van de P&C-cyclus om de financiële cijfers inzichtelijker te maken en het proces aan te sluiten op de nieuwe organisatievisie. Daarnaast is de auditcommissie bezig met het onderzoeken van de effect- en prestatie-indicatoren. Ook taakverzwaringen, beperkingen in budgettaire ruimte, verschuivingen van taken tussen private en publieke actoren en een toename van het aantal verbonden partijen maken dat zorgvuldige vaststelling en toezicht belangrijker worden.

Deze aspecten versterken de noodzaak van een doelmatige en doeltreffende P&C-cyclus die de raad in staat stelt zijn kaderstellende en controlerende rol in te vullen. Met dit onderzoek evalueren we in welke mate het proces binnen de gemeente Heemskerk de raad op dit moment in staat stelt zijn rol in te vullen. Ook is het onderzoek gericht op leren; het formuleren van lessen om de P&C-cyclus verder te versterken.

6.2 Onderzoeksvragen

In dit onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal.

In hoeverre stellen het huidige proces en instrumentarium van de P&C-cyclus de raad in staat de kaderstellende en controlerende rol van de raad in te vullen?

Met deze hoofdvraag koppelen we de verantwoordelijkheden van de raad aan de hoofdfunctie van de P&C-cyclus en komen we tot een overkoepelend antwoord. De hoofdvraag is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

1. In hoeverre is het P&C-proces doeltreffend en doelmatig vanuit het perspectief van de raad?
2. In hoeverre voldoen de huidige planning- en controlinstrumenten aan de informatiebehoefte van de raad?
3. In hoeverre kan de gemeenteraad aan de hand van het proces en de instrumenten/documenten zijn kaderstellende en controlerende rol vervullen?

De onderzoeksvragen zijn uitgewerkt in onderstaande deelvragen.

1. In hoeverre is het P&C-proces doeltreffend en doelmatig vanuit het perspectief van de raad?
 - a. Welke doelstellingen en ambities heeft de raad geformuleerd ten aanzien van het proces van de P&C-cyclus?
 - b. Is het proces van de P&C-cyclus duidelijk en consistent in opzet?
 - c. Verloopt de P&C-cyclus in de praktijk conform opzet en worden daarmee de doelen en ambities gerealiseerd?
 - d. Op welke punten kan het proces worden geoptimaliseerd?

2. In hoeverre voldoen de huidige planning- en controlinstrumenten aan de informatiebehoefte van de raad?
 - a. Uit welke instrumenten bestaat de P&C-cyclus in opzet en wat is het doel van de afzonderlijke instrumenten?
 - b. Wordt in de producten een heldere relatie gelegd tussen prestaties, maatschappelijke effecten en financiën?
 - c. Zijn de producten conform opzet en worden daarmee de doelen gerealiseerd?
 - d. Hoe worden de eindproducten door gebruikers ervaren?

3. In hoeverre kan de gemeenteraad aan de hand van het proces en de instrumenten/documenten zijn kaderstellende en controlerende rol vervullen?
 - a. Voorzien het proces en het instrumentarium van de P&C-cyclus in de kaderstellende en controlerende rol van de raad?
 - b. Is de informatievoorziening aangaande de P&C-cyclus en de financiële stand van zaken tijdig, volledig en juist en biedt deze adequate sturingsinformatie?
 - c. Voorziet de P&C-cyclus in het gewenste informatie- en aggregatieniveau?
 - d. Biedt het proces ruimte voor de raad om te corrigeren en bij te sturen?
 - e. Behoeft de raad extra training of scholing om de P&C-cyclus optimaal te kunnen benutten?

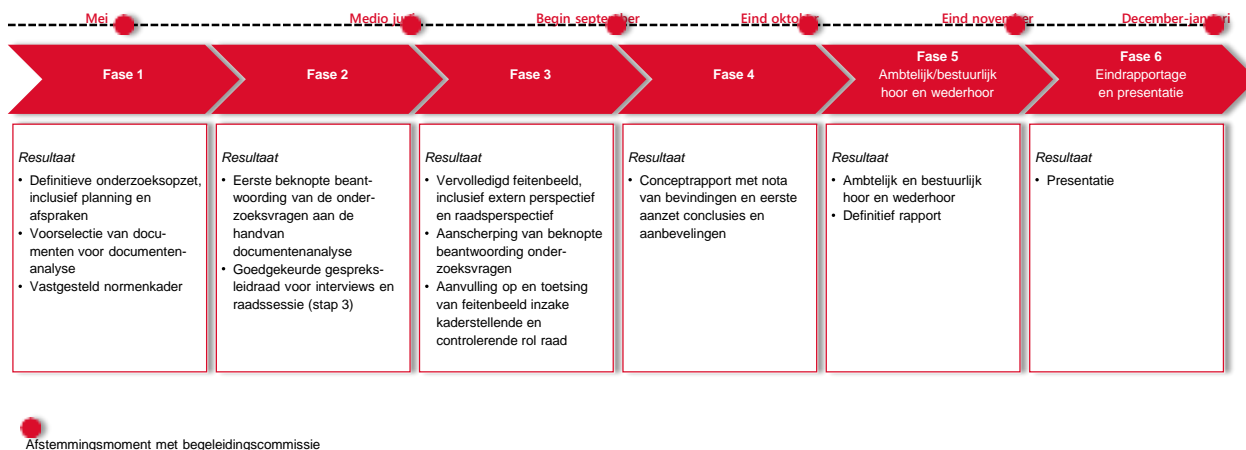
6.3 Normenkader

De deelvragen zijn vertaald in onderstaand normenkader. Aan het eind van elke hoofdstuk vindt de toetsing op de normen plaats waarmee de deelvragen worden beantwoord.

Aspect	Norm
Proces	<ul style="list-style-type: none"> - De doelstellingen en ambities van het proces zijn helder geformuleerd en voldoen aan de SMART-methode. - Het proces is duidelijk en consistent opgezet. - Het proces voldoet aan de vastgestelde kaders rondom transparantie, taakverdeling, planning en optimalisering van de ambtelijke organisatie. - Het proces verloopt conform opzet. - De opzet van het proces voorziet in het realiseren van de doelstellingen en ambities.
Instrumentarium	<ul style="list-style-type: none"> - De doelstellingen van het instrumentarium zijn helder geformuleerd en voldoen aan de SMART-methode. - Het instrumentarium is volledig en voldoet aan interne en externe regelgeving, te weten de Gemeentewet, de BBV en de financiële verordening. - Het vastgestelde autorisatieniveau voldoet. - Er is sprake van heldere relaties tussen prestaties, maatschappelijke effecten en financiën. - De producten zijn conform opzet opgesteld. - Het instrumentarium voorziet in doeltreffendheid en doelmatigheid. - De eindproducten worden door gebruikers als voldoende ervaren.
Rol van de raad	<ul style="list-style-type: none"> - De informatievoorziening aangaande de P&C-cyclus en de financiële stand van zaken biedt adequate sturingsinformatie. - Het proces biedt ruimte voor de raad om tussentijds te corrigeren en bij te sturen. - De raad heeft voldoende training en scholing om het P&C-proces en -instrumentarium optimaal te benutten. - Het proces en instrumentarium voorziet de raad om zijn kaderstellende en controlerende rol uit te voeren.

6.4 Aanpak

In dit onderzoek is de volgende aanpak gehanteerd.



Figuur 1. Schematische weergave onderzoeks aanpak

Het onderzoek is dus gestart met een startgesprek met de rekenkamer, waarbij het normenkader en de onderzoeksopzet zijn vastgesteld. In het documentenonderzoek is vervolgens een eerste beantwoording gegeven van de onderzoeksvragen. Deze eerste beantwoording is aangevuld met een reeks interviews. Tijdens het interviewproces is gesproken met de ambtelijke organisatie, een vertegenwoordiging van het college, de auditcommissie en een vertegenwoordiging van verbonden partijen. Ook is deze analyse aangevuld met een enquête die is uitgezet onder de raadsleden. Aan het einde van stap 3 zou een raadsessie plaatsvinden met een vertegenwoordiging van de raad. Wegens het lage aantal aanmeldingen voor deze sessie is besloten om een aantal raadsleden telefonisch te benaderen over de kaderstellende en controlerende rol van de raad (zie bijlage 1 voor een complete lijst met geïnterviewde personen). De inzichten uit de documentenanalyse, de interviews, de enquête en de telefonische gesprekken zijn vervolgens verwerkt in een conceptrapportage met een nota van bevindingen. De Rekenkamer heeft vervolgens de conclusies en aanbevelingen geformuleerd, waarna het conceptrapport voor ambtelijk en bestuurlijk wederhoor is terugggelegd bij de organisatie.

De enquête is op 5 juli 2021 uitgezet middels Microsoft Forms. Drie weken later is hiervoor een herinnering verstuurd. De enquête is opengesteld voor de vijftientig gemeenteraadsleden en negen raadscommissieleden. Uiteindelijk hebben twaalf personen (ruim 35%) de enquête beantwoord.

6.5 Scope

De auditcommissie voert op dit moment een onderzoek uit naar de effect- en prestatie-indicatoren. Om dit onderzoek hiervan af te bakenen, is de inhoud van de P&C-documenten geen onderdeel van het onderzoek. Het onderzoek beperkt zich hiermee tot de bestuurlijke P&C-producties, waar ook de strategische planfase onderdeel van is. Om ervoor te zorgen dat de onderzoeken elkaar niet overlappen, is er tussentijds afgestemd met de auditcommissie.

6.6 Leeswijzer

In deze rapportage komen de volgende hoofdstukken aan bod:

Hoofdstuk 6. Inleiding. In dit hoofdstuk worden het doel en de aanleiding uiteengezet, alsmede de onderzoeksvragen en scope. Ook worden het normenkader en de aanpak geschetst.

Hoofdstuk 7. Proces. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het P&C-proces. Hierbij wordt gekeken naar de doelstellingen, de opzet en kaders en de uitvoering van de kaders.

Hoofdstuk 8. Instrumentarium. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het P&C-instrumentarium. Daarbij wordt gekeken naar de opzet van de verschillende instrumenten, en de relatie tussen prestaties, maatschappelijke effecten en financiën. Ook wordt gekeken naar de ervaringen van raadsleden met de huidige P&C-cyclus.

Hoofdstuk 9. Rol van de Raad. In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de rol van de raad, zowel haar kaderstellende als controlerende rol, binnen het proces. Ook wordt gekeken naar de informatievoorziening aan de raad en de scholing van de raad inzake het P&C-proces.

Conclusies. Voorafgaand aan de aanbevelingen worden de conclusies en deelconclusies van het onderzoek uiteengezet.

Ten slotte is in de bijlagen het overzicht van geïnterviewde personen (bijlage 1) opgenomen.



7 Proces

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het P&C-proces. Hierbij wordt gekeken naar doelen (§7.1), kaderstelling en opzet (§7.2) en verloop van het proces (§7.3). In elke paragraaf wordt eerst beschrijvend gekeken naar de verschillende aspecten, waarna een analyse volgt. Vervolgens wordt in de laatste paragraaf, §7.4, een toetsing gedaan op het normenkader.

7.1 Doelen en ambities

7.1.1 Doelen en ambities

Doel

Het doel van het P&C-proces wordt geformuleerd als “het invulling geven door de raad aan zijn kaderstellende en controlerende rol.”¹ Middels zogenaamde w-vragen (wat willen we bereiken, wat gaan we ervoor doen, en wat gaat het kosten?) worden inhoudelijke en financiële kaders gegeven. Aan het einde van de cyclus worden dezelfde vragen in retrospectief beantwoord. De raad kan vervolgens controleren in welke mate de uitvoering past binnen de kaders die gesteld zijn aan het begin van het proces.² De P&C-cyclus zorgt er dus voor dat er richting kan worden gegeven aan en verantwoording kan worden afgelegd over het beleid van de gemeente, de uitvoering van dat beleid en de besteding van haar financiën.

Wijzigingen in de cyclus

In november 2019 is de inrichting van de cyclus veranderd, met als doel het proces inzichtelijker te maken voor de raad door de begroting, de begrotingswijzigingen en de jaarrekeningen transparanter te maken.³ Hiermee wordt de raad beter in positie gebracht om zijn kaderstellende en controlerende rol uit te voeren. Deze wijziging is toegezegd door de wethouder in de commissie Algemeen bestuur en Financiën, bij het onderwerp ‘oorzaken meevallers en onderbestedingen’.⁴

Er is een aantal concrete aanleidingen voor het wijzigen van de cyclus. Taakverzwaringen, beperkingen in budgettaire ruimte en verschuivingen van taken tussen private en publieke actoren maken dat het inzicht in de financiële positie van de gemeente versterkt diende te worden. Ook bestond er binnen de producten een vermenging tussen kaderstellende en controlerende functies doordat tegelijkertijd met verantwoording moet worden besloten over wijzigingen in beleid/budgetten. De raad heeft daarom gevraagd om een meer heldere, transparantere P&C-cyclus.⁵

Voor de wijziging bestond de cyclus uit de volgende documenten: een kaderbrief, de Voorjaarsnota, de begroting, de Najaarsnota en de jaarstukken.

¹ Raadsmemo ‘doorontwikkeling P&C-documenten’, 14 november 2019.

² Raadsmemo ‘doorontwikkeling P&C-documenten’, 14 november 2019.

³ Raadsmemo ‘doorontwikkeling P&C-documenten’, 14 november 2019.

⁴ Raadsmemo ‘doorontwikkeling P&C-documenten’, 14 november 2019.

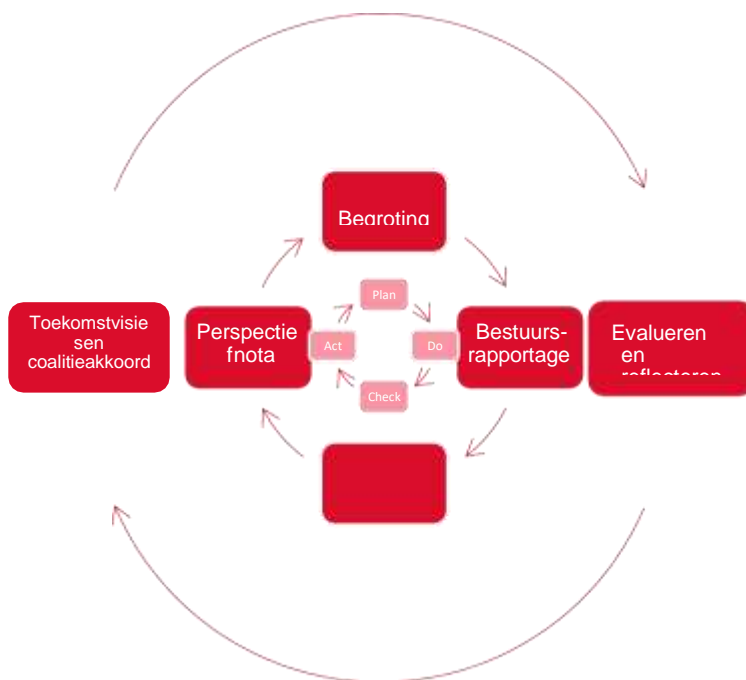
⁵ Raadsmemo ‘doorontwikkeling P&C-documenten’, 14 november 2019.



De wijziging heeft geresulteerd in een aantal nieuwe documenten. De nieuwe cyclus bestaat uit de volgende elementen:⁶

- Uitgangspunten voor de begroting: een collegebesluit met definitieve vaststelling van uitgangspunten die worden meegenomen in de Kadernota
- Kadernota: financiële vooruitblik met het vermelden van nieuwe initiatieven en keuzes op hoofdlijnen die gebruikt worden als input voor de begroting en bij voorkeur ook de verwerking van de meicirculaire. Dit stuk bevat ook een meerjarenraming die ter vaststelling wordt aangeboden en in de begroting wordt verwerkt. Dit stuk is later de perspectiefnota genoemd
- Programmabegroting: met keuzes in activiteiten en budgetten voor het komende jaar. De raad geeft opdracht aan het college. De programmabegroting bevat ook een financiële vooruitblik voor de komende vier jaar
- Bestuursrapportages 1 en 2: verantwoording over de afgelopen periode door het college. Dit is een moment van bijsturing door de raad, met in de tweede rapportage een prognose van het nieuwe begrotingssaldo
- Jaarstukken: verantwoording over het afgelopen jaar van het college aan de raad en een voorstel voor het rekeningresultaat
- Raadsvoorstel budgetoverheveling: raadsvoorstel voor overhevelingen, waarbij de overhevelingen aan spelregels moeten voldoen

De vernieuwde P&C-cyclus is schematisch weergegeven in figuur 2.



Figuur 2. De P&C-cyclus

⁶ Raadsmemo 'doorontwikkeling P&C-documenten', 14 november 2019.





Naast de wijzigingen in de documenten is er een aantal adviezen gegeven om de P&C-documenten transparanter en concreter te maken⁷. Zo zouden de activiteiten sterker moeten worden verbonden met de kosten, zou er een verloopoverzicht moeten worden toegevoegd aan het begin van elk P&C-document en zouden de prestatie-indicatoren moeten worden opgenomen in een aparte bijlage.

7.1.2 Analyse doelen en ambities

Al met al lijken de wijzigingen die zijn doorgevoerd in de P&C-cyclus vooral gericht te zijn op het uit elkaar halen van kaderstelling en controlering, het versterken van het inzicht in de cyclus en het vergroten van de leesbaarheid van de documenten. Deze doelen en ambities zijn echter niet SMART geformuleerd. Er is niet scherp geformuleerd en ook niet expliciet gesproken over wat er met het gewijzigde proces moet worden bereikt. Dit maakt het later bepalen van de doeltreffendheid lastig. Ook bestaat het risico dat er verschillende verwachtingen leven ten aanzien van het P&C-proces. Het is overigens de vraag in welke mate dergelijke doelen en ambities mogelijk concreter en scherper kunnen worden geformuleerd. Het is sowieso van belang dat raad en college in samenspraak met de organisatie expliciet spreken over de verwachtingen. Nu gebeurt dat beperkt en vooral reagerend op afzonderlijke producten, en minder over het P&C-proces in het geheel.

7.2 Kaderstelling en opzet

Om het P&C-proces vorm te geven, wordt gebruikgemaakt van een aantal documenten waarin de vragen die ten grondslag liggen aan het proces worden beantwoord. In deze paragraaf wordt gekeken naar de kaders die ten grondslag liggen aan de opzet van de verschillende documenten. Deze kaders zijn in de financiële verordening opgenomen die door de raad is vastgesteld. De wijzigingen in de cyclus zijn echter nog niet doorgevoerd in de financiële verordening; op dit moment wordt gewerkt aan het actualiseren van de verordening. De opzet en de planning van de stukken zijn vastgelegd in de startnotities, bestemd voor de organisatie en het college. De kaders van de instrumenten worden uiteengezet in de volgende paragraaf.

7.2.1 Kaderstelling

Algemene kaders

In de financiële verordening van de gemeente wordt een aantal kaders gesteld voor de P&C-cyclus.⁸ Zo stelt de gemeenteraad de programma-indeling, de taakvelden en de indicatoren vast die worden gehanteerd in de stukken, op voorstel van het college. De inrichting van de rapportages en de jaarstukken dient hierbij aan te sluiten op de indeling die wordt gehanteerd in de begroting.

In de perspectiefnota worden kaders opgesteld voor de begroting. Onderdeel van de perspectiefnota is de meerjarenraming, waarbij wordt gekeken naar de komende vier jaar wat betreft financiële ruimte, beoogde investeringen, baten, lasten en een dekkingsplan. Deze raming wordt met de perspectiefnota ter vaststelling aangeboden, waarna deze wordt opgenomen in de begroting.⁹ De uitgangspunten voor zaken als besteding, looptijd en hoogte van reserves en voorzieningen worden apart door de raad vastgesteld in de nota reserves en voorzieningen. In de bestuursrapportages doet het college voorstellen voor aanpassingen van het huidige beleid. Ook worden verwachte afwijkingen gerapporteerd.

⁷ Raadsmemo 'doorontwikkeling P&C-documenten', 14 november 2019.

⁸ Financiële verordening gemeente Heemskerk, 21 oktober 2017.



Opzet

De financiële verordening bepaalt dat in de organisatie de “scheiding van taken, functies, bevoegdheden, verantwoordelijkheden” adequaat dient te zijn om de betrouwbaarheid van de informatie te waarborgen. In de startnotities voor de verschillende documenten¹⁰ is deze scheiding van taken als volgt opgezet: het team Planning, Control en Financiën (PCF) is operationeel verantwoordelijk voor de documenten en ondersteunt en adviseert de teams bij het aanleveren van cijfers. De teamleiders zijn verantwoordelijk voor de financiële onderbouwing, de kwaliteit van de stukken, het actualiseren van de risico's en voor de ondersteuning bij het bespreken van de stukken in het college.¹¹ De domeinmanagers zijn verantwoordelijk voor het opleveren van de programma's, het aansturen van de teamleiders en het coördineren tussen de domeinen en de verantwoordelijke wethouder. De concerncontroller, ten slotte, toetst de stukken op integraliteit en kwaliteit, bewaakt de planning, adviseert de domeinmanagers en het college over de stukken, en onderhoudt contact met de accountant en de gemeentesecretaris.¹²

Planning

De planning voor de P&C-cyclus voor 2021 is vastgelegd in de memo 'agendering planning en controlcyclus 2021', die is opgesteld door de griffie in samenspel met de concerncontroller.¹³ Deze planning wordt in één keer voor het gehele jaar vastgesteld. Het vastleggen van de planning gebeurde dit jaar voor het eerst.¹⁴ In deze memo wordt per document aangegeven wanneer dit wordt opgesteld, wanneer het in het college wordt vastgesteld en wanneer de raadsbehandeling plaatsvindt.

In het kort worden de documenten op de volgende data verstuurd aan en behandeld in de gemeenteraad:

- 11 mei 2021 Versturen 1e bestuursrapportage 2021 aan de raad
- 12 mei 2021 Versturen perspectiefnota 2022 aan de raad
- 18 mei 2021 Versturen jaarstukken 2020 aan de raad
- 21 juni 2021 Behandeling 1e bestuursrapportage 2021 in de raad
- 24 juni 2021 Behandeling jaarstukken 2020 in de raad
- 29 juni 2021 Behandeling perspectiefnota 2022 in de raad
- 7 september 2021 Versturen 2e bestuursrapportage 2021 aan de raad
- 14 september 2021 Versturen begroting 2022 aan de raad
- 28 oktober 2021 Behandeling 2e bestuursrapportage 2021 in de raad
- 2 november 2021 Behandeling begroting 2022 in de raad
- 23 november 2021 Versturen raadsvoorstel budgetoverheveling aan de raad
- 23 december 2021 Behandeling voorstel budgetoverheveling in de raad

Het duurt dus twee jaar om een gehele cyclus te doorlopen, van perspectiefnota tot jaarstukken.

7.2.2 Analyse – kaderstelling en opzet

De formele kaderstelling voor de opzet van de P&C-cyclus is beperkt. Er is een financiële verordening, maar die is achterhaald met de wijziging van de cyclus. In de raadsmemo en de griffiememo wordt meer inzicht gegeven in het proces en de uitwerking daarvan. Dit zijn echter kaders die door de raad zijn vastgesteld. In de start-notities wordt per afzonderlijk product nader ingegaan op de opzet en de planning van dat product. De startnotities zijn door het college vastgesteld en worden vooral intern in de organisatie gebruikt. De startnotities worden niet

⁹ Startnotitie 'perspectiefnota 2022-2025'

¹⁰ Startnotitie 'perspectiefnota 2022-2025'

¹¹ Startnotitie 'perspectiefnota 2022-2025'

¹² Startnotitie 'perspectiefnota 2022-2025'

¹³ Memo 'agendering planning en controlcyclus 2021', 10 februari 2021.

¹⁴ Memo 'agendering planning en controlcyclus 2021', 10 februari 2021.



besproken met de raad. Wel ontvangt de raad sinds dit jaar een globale planning van de cyclus. Uit de interviews komt naar voren dat dit de raad meer structuur biedt en dat dit wordt gewaardeerd.

Er is dus geen door de raad vastgesteld document (kaders) waarin integraal, inhoudelijk en procesmatig richting wordt gegeven aan de P&C-cyclus. Zo kent de financiële verordening geen specifieke kaders voor de risicoparagrafen of de paragrafen met de prestatie-indicatoren. Deze kaders zijn alleen uitgewerkt in de startnotities van de individuele documenten. Ook worden er geen kaders gesteld rond het aansluiten van de cycli van verbonden partijen op de P&C-cyclus van de gemeente. Deze cycli worden op dit moment tegelijkertijd met de begroting behandeld, maar dit zou ervoor kunnen zorgen dat er niet voldoende tijd kan worden besteed aan deze cycli. Hierdoor zou de sturing op de verbonden partijen kunnen verzwakken. Er is daarnaast niet geëxpliciteerd op welke wijze raad, college en organisatie samenwerken in het P&C-proces. Daarover worden in de praktijk wel steeds meer afspraken gemaakt, maar het expliciteren en het goed doorpraten over elkaars rol en verantwoordelijkheid vindt beperkt plaats.

7.3 Procesverloop

7.3.1 Procesverloop

Taakverdeling

Uit interviews komt naar voren dat de taakverdeling binnen de ambtelijke organisatie in de laatste paar jaar is verbeterd. Vooral de nieuwe structuur met het managementteam en personele wijzigingen binnen het team PCF en concerncontrol hebben volgens de respondenten bijgedragen aan een betere taakverdeling binnen het P&C-proces. Uit de interviews komt naar voren dat de domeinmanagers moeten zorgen voor de lijntjes en schakels tussen de verschillende onderdelen van de organisatie met als doel het college eerder en beter in positie te brengen.

Transparantie

Op het gebied van transparantie is het P&C-proces gebaat bij een heldere relatie tussen de stukken. De stukken dienen elkaar logisch op te volgen. Om het verloop van het proces te illustreren, is een verloopoverzicht toegevoegd aan alle stukken, waarmee inzicht wordt geboden in de ontwikkeling van het begrotingssaldo. Eventuele ontwikkelingen die van effect zijn op het saldo worden hierin inzichtelijk gemaakt voor de raad. Om de leesbaarheid te vergroten, zijn de risicoparagrafen en de prestatie-indicatoren in een aparte bijlage toegevoegd.

Planning

De planning van het P&C-proces voor de cyclus van 2021 verloopt volgens opzet. In de huidige planning is het niet mogelijk om de meicirculaire te verwerken in de perspectiefnota. Om die reden is een aantal zaken *pro memori*¹⁵ (PM) opgenomen in de perspectiefnota. Wat betreft de begroting, heeft het college twee varianten opgenomen voor de verwerking van de septembercirculaire. De variant die wordt aangeraden door het college vergt een langere doorlooptijd, maar geeft de raad wel meer gelegenheid om inhoudelijke keuzes te maken dan bij de andere variant. Dit betekent dat de septembercirculaire niet integraal wordt verwerkt in de teksten van de begroting.

7.3.2 Analyse – procesverloop

Het verloop van het P&C-proces kan worden uiteengezet in een aantal aspecten: taakverdeling, transparantie, planning en optimalisatie van de ambtelijke organisatie. Deze aspecten dragen bij aan het realiseren van de doelstellingen voor het P&C-proces.

¹⁵ Pro memori: post 'ter herinnering' opgenomen wanneer nog geen uitsluitel kan worden gegeven over de kosten.



Rondom de aspecten taakverdeling en transparantie zijn grote verbeterlagen gemaakt, vooral binnen de ambtelijke organisatie. Deze verbeterlagen zijn bijvoorbeeld geconcentreerd rond het herstructureren van de ambtelijke organisatie, met de introductie van het managementteam en de domeinmanagers, en een aantal personele wijzigingen op het gebied van planning, control en financiën. Wat betreft het samenspel met de gemeenteraad zijn deze verbeterlagen nog niet gemaakt. Zo nam het team PCF ten tijde van het onderzoek nog niet deel aan alle vergaderingen van de auditcommissie en vinden er nog geen gesprekken plaats over de informatiebehoefte in de auditcommissie. De organisatie geeft aan dat dit sindsdien wel is verbeterd, en dat de teamleider PCF en de concerncontroller nu als agenda-lid deelnemen aan de vergaderingen van de auditcommissie.

Qua transparantie zijn de stukken verbeterd. Uit interviews komt echter wel naar voren dat er nog verbeterlagen mogelijk zijn op een aantal punten. Zo zouden raadsleden de prestatie-indicatoren en de risico's per programma gepresenteerd willen zien.

Daarnaast wordt aangegeven dat de stukken sterk financieel van aard zijn en dat ze te weinig onderbouwd zouden zijn met beleidsstukken. Raadsleden geven aan dat voorstellen onderbouwd zouden moeten zijn met raadsvoorstellen of collegevoorstellen, voordat ze worden opgenomen in de perspectiefnota of de begroting. Dit maakt het proces transparanter omdat beleidsvoorstellen daardoor minder 'uit de lucht komen vallen'. Het proces dient hiervoor echter wel opnieuw te worden ingericht om deze onderbouwing vooraf mogelijk te maken.

Met betrekking tot de planning worden, alhoewel verbeteringen merkbaar zijn doorgevoerd, ook kanttekeningen geplaatst. Het probleem van de (beperkte) doorlooptijd is nog niet voldoende verbeterd, vooral in relatie tot het verwerken van de verschillende circulaire's door het jaar heen. Hierdoor is het lastiger voor de gemeenteraad om voldoende inzicht te krijgen in de stukken. Dit is overigens een probleem waar veel gemeenten mee zitten. Vanuit de enquête en de interviews wordt dan ook aangedragen om ontwikkelingen door het jaar heen niet alleen te verwerken in de P&C-documenten, maar ook aparte nota's op te stellen met belangrijke ontwikkelingen. Daarmee kunnen effecten op de begroting al door het jaar heen worden besproken.

Wat betreft het realiseren van de doelstellingen, is het faciliteren van de kaderstellende rol van de raad dus nog niet voldoende gerealiseerd. Dit zou kunnen worden verbeterd door een aangepaste planning, een verbeterd samenspel met de gemeenteraad en tussentijdse nota's van ontwikkelingen. Hierbij is het raadzaam om meer in dialoog te gaan met de gemeenteraad over de gewenste opzet van de stukken. Daarbij kan worden gekeken naar de tabellen met prestatie-indicatoren, risicoparagrafen of grafische overzichten van ontwikkelingen door de jaren heen. Hiermee kan de verbeterlag die al is opgestart worden doorgetrokken om daarmee de raad meer in positie te brengen om zijn kaderstellende en controlerende rol uit te voeren.

7.4 Toetsing aan de hand van het normenkader – proces

- Groen Aan de vastgestelde norm is geheel voldaan
- Oranje Aan de vastgestelde norm is gedeeltelijk voldaan
- Rood Aan de vastgestelde norm is niet voldaan

Aspect	Norm
Proces	De doelstellingen en ambities van het proces zijn helder geformuleerd en voldoen aan de SMART-methode.
	Het proces is duidelijk en consistent opgezet.
	Het proces voldoet aan de vastgestelde kaders rondom transparantie, taakverdeling, planning en optimalisering van het ambtelijk apparaat.
	Het proces verloopt conform opzet.
	De opzet van het proces voorziet in het realiseren van de doelstellingen en ambities.



Voor alle normen geldt dat er belangrijke stappen zijn gezet om tot verbeteringen te komen. Er is met de raadsmemo een duidelijk proces opgezet en er zijn verbeteringen doorgevoerd in de opzet van de organisatie. Door die processen zijn transparantie, taakverdeling, planning en optimalisatie van de ambtelijke organisatie verbeterd.

Daar staat tegenover dat op zo goed als alle normen nog stappen moeten worden gezet. Dat wordt ook door alle betrokkenen aangegeven in de interviews. Zo is het samenspel in de organisatie en tussen organisatie en het college verbeterd, maar voldoet het samenspel met de raad nog niet geheel. Er vinden beperkt gesprekken plaats over wat de raad wil bereiken met het P&C-proces en de doelen en ambities bij en van het P&C-proces wordt beperkt concreet geëxpliciteerd. De transparantie is verbeterd maar behoeft nog versterking om de transparantie te bieden die raadsleden nodig hebben.

Hierbij worden vooral de balans tussen inhoud en financiën, de koppeling met onderliggende en voorgaande college- en raadsvoorstellen, meerjarenoverzichten en het gebruik van visuals aangedragen als verbeterpunten. Het proces verloopt nu wel conform opzet.

Daarom scoort de voorlaatste norm groen en de overige normen oranje.



8 Instrumentarium

In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op het instrumentarium van de P&C-cyclus. In §8.1 komen de doelstellingen en de ambities van de instrumenten aan bod. Hiervoor wordt eerst beschrijvend gekeken naar de kaderstelling rond de strategische planfase, de perspectiefnota, de begroting, de bestuursrapportages, de jaarstukken, de uitgangspunten voor de begroting en het raadsvoorstel budgetoverheveling. In §8.1.2 wordt hiervan een analyse gemaakt. In §8.2 worden vervolgens de volledigheid en het autorisatieniveau beschreven, waarna opnieuw een analyse volgt (§8.2.2). In §8.3 wordt ingegaan op de relatie tussen maatschappelijke effecten, prestaties en financiën, waarna een analyse van deze relatie volgt. Daarbij wordt ook gekeken naar doelmatigheid en doeltreffendheid (§8.3.2). De resultaten van de enquête worden geanalyseerd in §8.4, waarna ten slotte in §8.5 wordt getoetst aan het normenkader.

8.1 Doelstellingen en ambities

8.1.1 Kaderstelling

Strategische planfase

De strategische planfase is een overkoepelend onderdeel van de P&C-cyclus en bevat de meerjarenplannen voor de gemeente. Voor de gemeente Heemskerk bestaat de strategische planfase uit een aantal documenten die verschillen in doorlooptijd. Zo beschikt de gemeente over een strategische toekomstvisie voor 2040 genaamd *Heemskerk, het geheim van de IJmond*, opgesteld in 2009.¹⁶ Hierin wordt beschreven hoe Heemskerk er in 2040 uitziet en welke trajecten opgestart dienen te worden om dit toekomstbeeld te realiseren. Ook heeft de gemeente een omgevingsvisie, onderdeel van de Omgevingswet, vastgesteld in februari 2021.¹⁷ Ook deze visie is gericht op 2040 maar is specifiek gericht op de leefomgeving. Ten slotte heeft de gemeente een coalitieakkoord, geldend voor een periode van vier jaar.¹⁸ Het meest recente akkoord behelst de periode 2018-2022. De plannen uit de strategische planfasen worden uiteindelijk verwerkt in de P&C-cyclus. Over de voortgang van het coalitieakkoord wordt de raad ook apart geïnformeerd, naast de gebruikelijke verantwoording in de jaarstukken.

Perspectiefnota

Met de perspectiefnota tracht de gemeente "het beleidsmatig inhoudelijk en financieel kader voor de Begroting 2022 en de daaropvolgende jaren" te bieden.¹⁹ Dit zou een overzicht moeten geven aan de gemeenteraad over de beleidskeuzes, prioriteiten en voorstellen voor de komende vier jaar, inclusief de financiële consequenties hiervan. Deze keuzes worden verder uitgewerkt in de begroting, waarbij ook de effecten van de meicirculaire worden verwerkt.

De perspectiefnota omvat zowel autonome ontwikkelingen ten gevolge van wet- en regelgeving en noodzakelijke ontwikkelingen waarop de gemeente beperkte invloed heeft als andere wensen en ontwikkelingen die de gemeente wenst mee te nemen voor de volgende jaren. Ook grote projecten worden aangekondigd in de perspectiefnota.²⁰

¹⁶ *Heemskerk, het geheim van de IJmond*, gemeente Heemskerk, maart 2009.

¹⁷ *Omgevingsvisie Heemskerk 2040*, gemeente Heemskerk, 1 februari 2021.

¹⁸ *Coalitieakkoord 2018-2022*, mei 2018

¹⁹ Startnotitie *Perspectiefnota 2022-2025*.

²⁰ Startnotitie *Perspectiefnota 2022-2025*.



Onderdeel van de perspectiefnota is de meerjarenraming, waarin de beschikbare financiële ruimte, het gewenste nieuwe beleid en daarmee verband houdende investeringen, baten en lasten en een dekkingsplan zijn opgenomen.²¹ De perspectiefnota wordt eind mei aangeboden aan de raad en wordt begin juli behandeld.

Begroting

Met de begroting worden keuzes die zijn gemaakt in de perspectiefnota uitgewerkt, waarbij rekening wordt gehouden met financiële ontwikkelingen en besluiten vanuit het Rijk. Naast de projecten die per programma worden voorgesteld binnen de drie domeinen (bestuur, sociaal en fysiek), komt er een aantal andere onderdelen aan bod. Aspecten als weerstandsvermogen, verbonden partijen, financiering, en grondbeleid komen terug in aparte paragrafen in de begroting. Ook wordt het coalitieakkoord in de begroting verwerkt.²²

De begroting wordt in drie niveaus gepresenteerd: een algemeen financieel overzicht op programmaniveau, een overzicht per programmaonderdeel en een overzicht van projecten per programmaonderdeel. Een belangrijk kader dat leidend is in de huidige opzet van de begroting, is het concept 'geld volgt beleid'. Daarmee wordt getracht middelen duidelijk te onderbouwen zodat de verbinding tussen inhoud en financiën beter navolgbaar wordt.²³ De begroting wordt eind september aangeboden aan de raad en wordt begin november behandeld.

Bestuursrapportages

De bestuursrapportages zijn ingesteld om de kaderstellende aspecten en de controlerende aspecten los te koppelen. De eerste bestuursrapportage is meer financieel van aard, terwijl de tweede bestuursrapportage meer gericht is op de inhoudelijke vooruitgang. De bestuursrapportages rapporteren over het lopende jaar. Hierbij wordt gekeken naar onder andere afwijkingen en budgetuitputting ten opzichte van de begroting.²⁴ De bestuursrapportages zijn hierbij een instrument voor de raad om te sturen. Waarbij de perspectiefnota en de begroting tot doel hebben vooraf kaders te stellen en de jaarstukken om achteraf verantwoording af te leggen, zijn de bestuursrapportages een manier om bij te sturen gedurende het jaar.²⁵

Voor de bestuursrapportages is een aantal richtlijnen opgesteld. Ten eerste is de eerste bestuursrapportage budgettair neutraal van aard. Dit gold voor het eerst voor 2021 en zal gaan gelden voor de rapportages die daarna volgen. Ten tweede worden incidentele ontwikkelingen niet meegenomen maar opgelost binnen het eigen domein en de bestaande budgetten. Wijzigingen die programma-overstijgend van aard zijn, worden meegenomen in de bestuursrapportage terwijl administratieve, budgettair neutrale wijzigingen administratief worden meegenomen in een begrotingswijziging.²⁶ Ten slotte wordt in de eerste bestuursrapportage ook de voortgang van de uitvoering van de taskforcemaatregelen meegenomen en wordt het schema van investeringen geactualiseerd.²⁷ De eerste bestuursrapportage wordt medio mei aangeboden aan de raad en wordt eind juni behandeld.

²¹ Financiële verordening gemeente Heemskerk, 21 oktober 2017.

²² Begroting gemeente Heemskerk 2021-2024.

²³ Startnotitie Begroting 2021-2024

²⁴ Startnotitie '1e bestuursrapportage 2021'.

²⁵ Raadsmemo 'doorontwikkeling P&C-documenten', 14 november 2019.

²⁶ Startnotitie '1e bestuursrapportage 2021'.

²⁷ Startnotitie '1e bestuursrapportage 2021'.



De tweede bestuursrapportage legt de nadruk op de uitvoering van het beleid en afwijkingen op de budgetten.²⁸ Middels de bestuursrapportage kan worden gestuurd door de gemeenteraad, waarbij voorstellen voor het komende jaar kunnen worden ingediend; deze worden verwerkt in de begroting. Net zoals de eerste bestuursrapportage, heeft de tweede bestuursrapportage voor 2021 één financieel kader: de tweede bestuursrapportage is budgettair neutraal, vanwege de financiële situatie. Budgettaire wijzigingen worden gerapporteerd, voorstellen worden onderbouwd en geld volgt beleid. Daarnaast worden onder-schrijdingen gerapporteerd. Wanneer zaken twee jaar achter elkaar worden onderschreden, wordt budgetverlaging voorgesteld. De tweede bestuursrapportage wordt medio september aangeboden aan de raad en wordt eind oktober in de gemeenteraad behandeld.

Jaarstukken

De jaarstukken vormen de afronding van de P&C-cyclus. Waar de perspectiefnota en de begroting worden gebruikt om vooruit te blikken, worden de jaarstukken gebruikt om verantwoording af te leggen. De jaarstukken bestaan uit twee delen: het jaarverslag (met een meer beleidsmatige insteek) en de jaarrekening (met een meer financiële insteek). Qua opzet zijn de jaarstukken de tegenhanger van de begroting, met eenzelfde insteek en opzet.²⁹ Voor de jaarstukken zijn niet veel kaders opgenomen, naast de verplichte onderdelen vanuit het Besluit Begroting en Verantwoording (de BBV). Wel is in de startnotitie vastgelegd dat de gemeente tot doel heeft meer inzicht te verschaffen in de bereikte resultaten, mogelijke afwijkingen en over-/onderbestedingen. Daarnaast stelt de gemeente zich tot doel de jaarstukken voldoende leesbaar te houden. Er wordt dan ook getracht een balans aan te brengen tussen verantwoording (middels voldoende financiële toelichting) en leesbaarheid (door te schrijven met een 'bestuurlijke blik').³⁰ De jaarstukken worden medio mei aangeboden aan de raad en worden eind juni behandeld.

Uitgangspunten voor begroting en raadsvoorstel budgetoverheveling

De laatste twee producten uit de P&C-cyclus zijn toegevoegd bij de doorontwikkeling van de P&C-producten. Dit zijn de uitgangspunten voor de begroting en het raadsvoorstel budgetoverheveling. Voor deze twee producten bestaan geen startnotities, maar de uitgangspunten van de begroting staan in de perspectiefnota. De startnotitie van de perspectiefnota is hier dus ook van toepassing.

De uitgangspunten voor de begroting worden middels een collegebesluit vastgesteld, waarna ze worden opgenomen in de perspectiefnota. Dit zijn zaken als indexerings- en prijsstijgingen en rentes.^{31 32}

In de gemeenteraad van december wordt middels een raadsvoorstel een aanzet gedaan voor het overhevelen van budget naar de begroting van het volgende jaar. Over dit voorstel wordt vervolgens door de raad besloten. De overhevelingen moeten aan spelregels voldoen om overgeheveld te kunnen worden naar het volgende jaar.³³ Door de budgetoverheveling plaats te laten vinden in december, in plaats van tijdens de behandeling van de jaarstukken, komt eventueel budget al beschikbaar in januari. Ook wordt het hierdoor makkelijker om een besluit te nemen over de jaarrekening, aangezien het resultaat van de jaarrekening helderder is. Daarnaast is hierdoor de stand van zaken qua financiën aan het einde van het kalenderjaar duidelijker.³⁴

²⁸ Startnotitie '2e bestuursrapportage 2021'.

²⁹ Financiële verordening gemeente Heemskerk, 21 oktober 2017.

³⁰ Startnotitie 'jaarstukken 2020'.

³¹ Raadsmemo 'doorontwikkeling P&C-documenten', 14 november 2019.

³² Perspectiefnota 2022-2025

³³ Raadsvoorstel 'budgetoverhevelingen 2020', 17 december 2020.

³⁴ Raadsvoorstel 'budgetoverhevelingen 2020', 17 december 2020.



8.1.2 Analyse – kaderstelling

De P&C-cyclus van de gemeente dient op zo'n manier te zijn ingericht dat de cyclus de raad faciliteert om zijn kaderstellende (planning) en controlerende (control) taak uit te voeren. Daarvoor dienen de documenten helder te zijn van opzet, met een vastgestelde planning en inhoud, en gericht op leesbaarheid en begrijpelijkheid. Om dit goed vorm te kunnen geven, heeft de gemeente Heemskerk een aantal startnotities opgesteld die richting geven aan de inhoud van de documenten. Dit is aanvullend op de geldende wet- en regelgeving en de financiële verordening. De startnotities zijn echter vooral intern bedoeld voor het college en de organisatie en worden niet besproken met de raad. De raad is hierdoor beperkt betrokken bij de kaderstelling voor de afzonderlijke producten.

Een aantal zaken wordt nog niet voldoende meegenomen in de opzet van de stukken. Zo zijn er in de startnotities geen kaders opgenomen over zaken als de scherpste van begroten: hoe wordt er binnen de gemeente bijvoorbeeld omgegaan met onduidelijkheden over (extra) Rijksbijdragen, opneideregelingen en daaruit voortvloeiende eventuele tekorten of meerkosten, en in welke gevallen en in welke vorm wordt gebruikgemaakt van PM-posten? Ook worden nog geen kaders opgenomen over de wijze waarop de P&C-documenten van verbonden partijen dienen te worden aangesloten op de P&C-cyclus van de gemeente. Daarnaast is er geen uitgebreide kaderstelling opgenomen in de startnotities omtrent de jaarstukken. Uit de interviews en uit de enquête komt naar voren dat deze aspecten nog niet voldoende helder naar voren komen uit de P&C-cyclus, zeker voor raadsleden. Dit zou ervoor kunnen zorgen dat er verschillende verwachtingen ontstaan over de documenten tussen de ambtelijke organisatie en de gemeenteraad. Ook bestaat het risico dat de sturing op verbonden partijen minder sterk wordt doordat er bij de behandeling van de begroting minder diep dan wellicht nodig kan worden ingegaan op de cycli van verbonden partijen.

In de doorontwikkeling en in de startnotities zijn kaders gesteld voor paragrafen die in de documenten moeten worden opgenomen (zoals de risicoparagrafen en de prestatie-indicatoren, die verplicht zijn in het kader van de BBV³⁵) en waar in de documenten deze worden opgenomen (in aparte bijlagen of per domein). De risicoparagrafen en de prestatie-indicatoren zijn met de doorontwikkeling verplaatst naar losse paragrafen in de documenten in plaats van de eerdere opzet waarbij deze elementen per programma werden opgenomen. Het terugbrengen van het aantal tabellen in de lay-out zou de leesbaarheid moeten vergroten, maar uit de interviews en de enquête komt juist naar voren dat grafieken en tabellen bij de programma's de voorkeur hebben.

Daarnaast zijn de P&C-documenten nog in grote mate gefocust op kaderstelling voor de komende jaren en het terugkijken op het afgelopen jaar. Uit de interviews en de enquête komt naar voren dat een meerjarenperspectief, waarbij ook meerjarig wordt teruggekeken, bij kan dragen aan het inzicht dat de documenten bieden. Door een meerjarenperspectief op te nemen, waarbij bijvoorbeeld wordt teruggekeken op de afgelopen drie jaar en vooruit wordt gekeken naar de volgende vier jaar, kunnen ontwikkelingen binnen de domeinen wellicht beter worden geduid. De doorwerking van de strategische planfase in de P&C-producten wordt daarmee versterkt. Tevens worden belangrijke trends en ontwikkelingen op die manier inzichtelijker gemaakt voor raadsleden en kunnen beleidsdoelen en -voorstellen ook beter worden onderbouwd en gekoppeld aan langetermijnvisies. De kennis van ontwikkelingen in de afgelopen paar jaar ligt nu nog primair bij de ambtelijke organisatie en is minder aanwezig bij raadsleden.

Al met al is er binnen de P&C-cyclus een aantal kaderstellende documenten dat in de afgelopen paar jaar veranderd en doorontwikkeld is. Deze documenten zijn in grote mate helder geformuleerd, alhoewel dit niet SMART is gebeurd, maar missen nog een aantal aspecten, zoals meerjarenperspectieven waarmee ook meerjarig wordt teruggekeken, kaders over de scherpste van begroten, en kaders over de wijze waarop P&C-cycli van verbonden partijen worden aangesloten op de P&C-cyclus van de gemeente.

³⁵ Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, 1 juli 2019.



8.2 Volledigheid en autorisatieniveau

8.2.1 Volledigheid en autorisatieniveau

Volledigheid

De P&C-documenten van een gemeente dienen aan zowel externe als interne regelgeving te voldoen. Wat betreft externe regelgeving dienen de begroting en de jaarstukken te voldoen aan de eisen die zijn opgenomen in het BBV, opgesteld op basis van artikel 186 van de Gemeentewet. Wat betreft de interne regelgeving zijn de P&C-producten onderhevig aan de financiële verordening die is vastgesteld door de gemeenteraad. In de volgende paragrafen wordt ingegaan op de volledigheid van de P&C-documenten.

Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BVV)³⁶

Op basis van artikel 186 van de Gemeentewet dienen de begroting, de meerjarenraming, de jaarrekening en het jaarverslag te “worden ingericht overeenkomstig bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te geven regels.”³⁷ Deze regels zijn opgenomen in het BBV. Dit besluit stelt vast op welke wijze de begroting en de jaarstukken dienen te worden ingericht, en de minimale aspecten die moeten worden opgenomen in deze documenten. Het BBV stelt geen kaders voor andere producten in de cyclus, zoals de perspectiefnota en de bestuursrapportages.

Financiële verordening³⁸

Middels de financiële verordening heeft de gemeenteraad verdere invulling gegeven aan de kaders zoals vastgelegd in het BBV. Naast de kaders voor de begroting en de jaarstukken, die aan externe regelgeving gebonden zijn, worden ook kaders vastgesteld voor de perspectiefnota en voor de bestuursrapportages.

213a-onderzoeken³⁹

213a-onderzoeken zijn onderzoeken die een gemeente verplicht uit moet voeren op basis van artikel 213a van de Gemeentewet. Deze onderzoeken gaan over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Het college dient schriftelijk verslag uit te brengen aan de raad over de uitkomsten van de onderzoeken. De verslagen van de 213a-onderzoeken dienen daarnaast te worden opgenomen in de jaarrekening.⁴⁰ In de verordening ‘onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid’ is daarnaast opgenomen dat in de bestuursrapportage en de jaarstukken wordt gerapporteerd over de voortgang van de onderzoeken. De rapportages en aanbevelingen dienen daarnaast ter kennisgeving aan de auditcommissie te worden aangeboden.⁴¹

Autorisatieniveau

Het autorisatieniveau dat de gemeente hanteert biedt ruimte aan het college om binnen een domein, programma of onderdeel te schuiven met budgetten. Door deze ruimte te bieden aan het college binnen de begroting, kan de bedrijfsvoering van de gemeente efficiënter worden ingericht doordat op deze manier snel en adequaat kan worden gereageerd op ontwikkelingen gedurende het jaar. Mochten er eventuele verschuivingen nodig zijn tussen de programma’s, dan worden deze in een begrotingswijziging voorgelegd aan de gemeenteraad. Op deze manier behoudt de gemeenteraad zijn budgetrecht, zonder de bedrijfsvoering te belemmeren om tijdig te reageren op eventuele ontwikkelingen in de samenleving.

³⁶ Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, 1 juli 2019.

³⁷ Artikel 186, Gemeentewet, 10 juli 2021.

³⁸ Financiële verordening gemeente Heemskerk, 21 oktober 2017.

³⁹ Artikel 213a, Gemeentewet, 10 juli 2021.

⁴⁰ Artikel 197, tweede lid, Gemeentewet, 10 juli 2021.

⁴¹ Verordening ‘onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid’, 1 juni 2018.



De gemeenteraad heeft in de financiële verordening de autorisatie vastgesteld op programmaniveau. Daarmee autoriseert de gemeente de totale lasten en baten per programma (fysiek, sociaal of bestuur) alsmede het overzicht algemene dekkingsmiddelen en onvoorzien, de geraamde toevoegingen en onttrekkingen aan reserves en de geraamde onttrekkingen aan de voorzieningen.⁴²

8.2.2 Analyse – volledigheid en autorisatieniveau

De P&C-documenten bevatten de onderdelen en verplichte paragrafen zoals voorgeschreven. Of de daarmee geboden informatie begrijpelijk en nuttig is voor de raadsleden, is een andere vraag. Daarop is eerder al ingegaan en in het volgende hoofdstuk wordt hier dieper op ingegaan.

Ingevolge de Gemeentewet moet het college 213a-onderzoeken uitvoeren. De resultaten hiervan dienen bij de jaarrekening gevoegd te worden. Bij de aangeleverde jaarstukken (2017 tot 2020) zijn deze resultaten echter niet bijgevoegd. De rapportages worden op dit moment toegezonden aan de auditcommissie, die de rapportages van advies voorziet en doorzet naar de gemeenteraad. De uitkomsten van de rapportages worden dus niet structureel opgenomen in de P&C-cyclus, maar worden los hiervan aangeboden. Dit zou er echter voor kunnen zorgen dat de stukken niet voldoende worden behandeld in de raad, ook vanwege haar drukke agenda.

Het gekozen autorisatieniveau past binnen de wettelijke kaders. De keuze om het autorisatieniveau te beleggen op programmaniveau (bestuurlijk, sociaal, fysiek) is niet bekend bij raadsleden en in de interviews kon niet worden achterhaald waarom die keuze is gemaakt. Hierdoor is niet duidelijk waarom hiervoor is gekozen en niet voor bijvoorbeeld beleidsvelden. Beleidsvelden zijn specifiek en minder veelomvattend dan de programma's in Heemskerk doordat er onderscheid wordt gemaakt naar bijvoorbeeld veiligheid, economie en verkeer & vervoer. Hoe specifiek het autorisatieniveau, hoe minder ruimte het college heeft om te schuiven met budgetten. Het is aan de raad om hierin te kiezen. Elke keuze kan, maar het is wel goed om dit bewust te doen.

8.3 Relatie input, output en outcome

De twee belangrijkste kaderstellende en controlerende documenten van de gemeente, de begroting en de jaarstukken, zijn over het algemeen op te delen in antwoorden op drie w-vragen. Voor de begroting zijn dit de vragen: wat willen we bereiken (outcome/maatschappelijke effecten), wat gaan we ervoor doen (output/prestaties) en wat gaat het kosten (input/financiën)? Voor de jaarstukken worden deze vragen in de verleden tijd gesteld: wat hebben we bereikt, wat hebben we ervoor gedaan en wat heeft het gekost?

Door deze vragen te stellen en ze aan elkaar te koppelen, is de gemeenteraad in staat zijn kaderstellende en controlerende rol in te vullen. De relatie tussen deze vragen binnen en tussen de documenten dient dus helder en inzichtelijk te zijn. In deze paragraaf kijken we naar de wijze waarop de aspecten prestaties, maatschappelijke effecten en financiën vorm hebben gekregen in de documenten. Ook kijken we naar de relatie binnen en tussen de P&C-documenten. In deze paragraaf wordt de relatie tussen prestaties, maatschappelijke effecten en financiën geïllustreerd aan de hand van het onderdeel 'veiligheid, vergunnen en handhaven' van het bestuurlijk domein uit de begroting 2020-2023⁴³ en de jaarstukken van 2020.⁴⁴ Hierbij wordt gebruikgemaakt van het model van input, output en outcome (zie figuur 3).

⁴² Financiële verordening gemeente Heemskerk, 21 oktober 2017.

⁴³ Begroting 2020-2023.

⁴⁴ Jaarverslag en jaarrekening 2020.



Figuur 3. Input, output, outcome

De input, zoals financiën en capaciteit, zorgt ervoor dat de output, de prestaties en resultaten, gerealiseerd kunnen worden. Deze output moet vervolgens bijdragen aan het realiseren van de outcome, de maatschappelijke effecten. Hierbij is het dus van belang dat er een duidelijke en inzichtelijke relatie bestaat en wordt geëxpliciteerd tussen input, output en outcome.

8.3.1 Input, output en outcome

Outcome: maatschappelijke effecten

De outcome van de P&C-cyclus, oftewel de impact die je wilt bereiken (de maatschappelijke effecten), behelzen de (beleids)doelstellingen. Deze effecten zijn over het algemeen wat meer hoog over van aard en wat minder concreet dan de prestaties die de gemeente voor ogen heeft. De maatschappelijke effecten beantwoorden de w-vraag 'wat willen we bereiken' in de kaderstellende documenten, en de w-vraag 'wat hebben we bereikt' in de controlerende documenten.

De volgende outcome wordt beoogd op het thema 'veiligheid, vergunnen en handhaving' in de begroting 2020-2023:

1. Het bieden van een zowel objectief als subjectief (sociaal) veilig woon-, leef-, werk- en uitgaansomgeving aan de inwoners van de gemeente Heemskerk
2. Het bestrijden van de gevolgen van een ramp of crisis en daarbij goed zorgen voor de bevolking, waarbij zelfredzaamheid leidend is
3. Een voor iedereen toegankelijke, aantrekkelijke en veilige leefomgeving, mede door te vergunnen in overeenstemming met de regelgeving, toe te zien op een juiste uitvoering en te handhaven daar waar in afwijking van de regelgeving wordt gehandeld
4. Een veilig verloop van evenementen met aandacht voor duurzaamheid in brede zin

Deze outcome wordt vertaald in de output (prestaties), waarna in de jaarstukken wordt gekeken naar de mate waarin de outcome is behaald. In de jaarstukken 2020 wordt hier als volgt over gerapporteerd:

1. Integrale veiligheid
 - a. Het IVHP is door de raad vastgesteld
 - b. Het creëren van bewustzijn op ondermijning
 - c. Aandacht voor cybercrime, witwassen, drugscriminaliteit en woon-, adres- en uitkeringsfraude, waardoor er meer inzicht ontstaat in buurten waar sprake is van ondermijnende criminaliteit
 - d. Verankeren van een aanpak op mensenhandel en op woon-, adres- en uitkeringsfraude
 - e. Het gezamenlijk de strijd aangaan met ondermijning in de IJmond
 - f. Een nieuwe regiovisie om huiselijk geweld en kindermishandeling duurzaam terug te dringen
2. Rampenbestrijding
 - a. Opschaling naar GRIP 4 in de crisisorganisatie van de Veiligheidsregio Kennemerland
 - b. Structurele inzet en een bijdrage aan crisisorganisaties en programmaorganisatie van de Veiligheidsregio Kennemerland



- c. Continuering van advisering aan bestuurders van de Veiligheidsregio Kennemerland
- 3. Brandweertaken
 - a. De brandweezorg is op orde gebleven en er is gestart met een inhaalslag ten aanzien van het bewustzijn op het gebied van brandveiligheid
- 4. Bouw- en omgevingsvergunningen
 - a. Het aantal aanvragen is met 20% gestegen, waardoor er meer inkomsten aan leges zijn ontvangen
- 5. Brandweerkazerne
 - a. Er is besloten het eigendom, beheer en onderhoud van de brandweerkazerne over te dragen aan de Veiligheidsregio Kennemerland
- 6. Handhaving toezicht omgevingsrecht
 - a. Er is toezicht gehouden op de verleende omgevingsvergunningen, strijdig gebruik van gronden en illegale bouwwerken, en er is bij afwijkingen gehandhaafd
- 7. Handhaving openbare ruimte
 - a. Er zijn projecten opgezet in het kader van integrale samenwerking tussen gemeente, politie, boa's en ketenpartners

Naast de vragen over wat de gemeente wil bereiken en heeft bereikt, is het van belang dat de prestaties en kosten duidelijk in kaart worden gebracht. Hier wordt in de volgende paragrafen verder op ingegaan.

Output: prestaties

De output behelst de daadwerkelijke resultaten (prestaties) die zijn geboekt in het begrotingsjaar. In de perspectiefnota en de begroting geeft de gemeente per onderdeel van het programma aan wat zij gaat doen om haar doelstellingen te behalen; de w-vraag 'wat gaan we ervoor doen?' Over het algemeen is dit een korte beschrijving, bijvoorbeeld dat de gemeente uitvoering gaat geven aan een woonvisie of dat een gebied wordt herontwikkeld. Deze doelstellingen worden vertaald vanuit de beoogde outcome uit de meerjarenvisies of coalitieprogramma's, maar kunnen ook het resultaat zijn van ontwikkelingen in de samenleving of veranderende wet- en regelgeving. Over de voortgang van het behalen van doelstellingen wordt gerapporteerd in de bestuursrapportages, en daarnaast - waar nodig - in aparte rapportages bij grotere projecten. Ten slotte wordt in de jaarrekening gekeken naar de originele plannen van de gemeente om antwoord te geven op de w-vraag 'wat hebben we ervoor gedaan?'

Voor het onderdeel 'veiligheid, vergunning en handhaving' binnen het bestuurlijk domein heeft de gemeente de volgende acties geformuleerd in de begroting:

- 1. Jeugd en veiligheid
 - a. Subsidiëren van Veilig Thuis Kennemerland voor uitvoering van wettelijke taken en het onderbrengen van Veilig Thuis Kennemerland bij de Veiligheidsregio Kennemerland als aparte juridische entiteit
 - b. Voortzetten van de Multidisciplinaire Aanpak (MDA++)
 - c. Voortzetten van de inzet van jeugdboa's
 - d. Voorzetten van de inzet op overlastgevende jeugd
- 2. Veiligheid en ondernijning
 - a. Intensiveren van regionale samenwerkingen en integrale aanpak op veiligheidsthema's op elkaar laten aansluiten
 - b. Aandacht voor bewustzijn, kennis en alertheid op het gebied van (georganiseerde) criminaliteit bij ambtenaren, inwoners en bedrijven
 - c. Intensiveren van de aanpak woon-, adres- en uitkeringsfraude
 - d. Inzet op behoud van Burgernet en Whatsapp buurtpreventie
 - e. Meer inzicht in de veiligheidsbeleving van inwoners middels de Veiligheidsmonitor
- 3. Fysieke veiligheid



- a. Actualisatie van Deelplan Bevolkingszorg
- b. Vaststellen van Beleidsplan Crisisbeheersing
4. (Omgevings)vergunningen
 - a. Voorzetten van de digitalisering van vergunningsaanvragen Algemene plaatselijke verordening en bijzondere wetten
 - b. Optimalisatie van het vergunningsproces voor evenementen
 - c. Voortzetten/oppakken van de implementatie van de Omgevingswet en de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen
 - d. Actualisatie van de nota handhaving
5. Openbare ruimte
 - a. Toenemen van het integraal oppakken van toezicht en handhaving in de openbare ruimte door boa's

In de jaarstukken komt de output die geleverd is in het afgelopen jaar, oftewel 'wat hebben ervoor we gedaan', terug om een inzicht te geven in de mate waarin de gemeente haar acties uit de begroting heeft waargemaakt. Voor het onderdeel 'veiligheid, vergunning en handhaving' is hier als volgt over gerapporteerd in de jaarstukken 2020:

1. Integrale veiligheid:
 - a. Integraal veiligheids- en handavingsplan 2021-2023 (IVHP)
 - i. Het opstellen van het IVHP was een concreet benoemde ambitie in de begroting, maar het opstellen kwam in plaats daarvan voort uit een motie vanuit de raadsvergadering van 28 november 2019
 - b. Zorg en veiligheid
 - i. Aanpak huiselijk geweld: er zijn vijf beleidsadviezen behandeld en er zijn werkafspraken gemaakt met de crisisdienst van Veilig Thuis
 - ii. Heemskerk is deelnemer van ambtelijke ketenregiegroep Zorg- en Veiligheidshuis
 - iii. Er is gewerkt aan interne en externe zichtbaarheid en samenwerkingsbereidheid met veiligheidspartners
 - iv. Veilig Thuis Kennemerland is als aparte juridische entiteit ondergebracht bij de Veiligheidsregio Kennemerland
 - v. De regiovisie huiselijk geweld en kindermishandeling is vastgesteld
 - vi. De multidisciplinaire aanpak (MDA++) voorziet in samenwerking in de aanpak van kindermishandeling, huiselijk en seksueel geweld
 - vii. Buurtpreventie: de samenwerking tussen politie en handhaving is geïntensiveerd
 - viii. Onderhoud camera's: er is onderhoud gepleegd aan twee camera's en tweemaal zijn camera's live uitgekeken
 - ix. Contraterrorisme, extremisme en radicalisering: er is een integrale leersessie gehouden met een externe begeleider. Leerpunten zijn geïmplementeerd in het beleid
 - c. Jeugd en veiligheid
 - i. Er is gestart met het Meldpunt Jeugdoverlast Heemskerk-Beverwijk
 - ii. Het netwerk van veiligheidspartners is proactief benaderd en de gemeente is aangesloten
 - d. Ex-gedetineerden
 - i. Heemskerk is aangesloten op de regeling Bestuurlijke Informatie Justitiabelen (BIJ)
 - ii. De samenwerking met het coördinatiepunt Nazorg ex-gedetineerden Kennemerland is versterkt
 - e. Veiligheid en ondermijning
 - i. Ondermijning: kinderen in de leeftijdscategorie 8 t/m 12 hebben meegedaan aan Hackshield
 - ii. Er is een aandachtsfunctionaris mensenhandel opgeleid
 - iii. Er is nieuw Damocles-beleid ontwikkeld in de regio
 - iv. Er is een NH drugsalert-campagne gehouden
 - v. Het convenant Aanpak drugslocaties Noord-Holland 2020-2025 is in werking getreden
 - vi. Interne partijen, betrokken bij adres- en uitkeringsfraude, zijn in kaart gebracht



- vii. Er hebben twee toetsen in kader van de Wet Bibob plaatsgevonden
- viii. Financiële poortwachters hebben een training gehad om witwassen te leren herkennen
- f. Fysieke veiligheid
 - i. De werkgroep Bevolkingszorg is gestart
- 2. Rampenbestrijding
 - a. Programmaorganisatie corona is opgericht
 - b. Niet alle doelstellingen uit de begroting 2020 zijn als gevolg van beperkte capaciteit bij de Veiligheidsregio en gemeenten behaald
 - c. Het Deelplan Bevolkingszorg is geactualiseerd
 - d. Het Beleidsplan Crisisbeheersing is vastgesteld
- 3. Brandweertaken
 - a. De brandweer heeft een bijdrage geleverd aan de ondersteuning van de GGD voor de aanpak van corona
 - b. Activiteiten zijn georganiseerd in het kader van risicobeheersing
 - c. Het toekomstbestendige bluswatersysteem is verder geïmplementeerd
- 4. Bouw- en omgevingsvergunningen
 - a. Omgevingsvergunningen
 - i. Het proces voor het verlenen van vergunningen is verder gedigitaliseerd
 - ii. In het atelier Vergunningen is gestart met toepasbare regels van de Omgevingswet
 - iii. In het atelier Klantreis is gestart met een onderzoek naar de klantreis bij een omgevingsvergunning
- 5. Overige vergunningen
 - a. Beleidsregel Duurzame evenementen is vastgesteld
 - b. Met inwoners is meegedacht over het veilig laten verlopen van zoveel mogelijk initiatieven
 - c. Met horecaondernemers is gekeken naar het zoveel mogelijk gedogen van ruimere terrassen
- 6. Brandweerkazerne
 - a. Er is een start gemaakt met het opstellen van een collegeadvies en een raadsvoorstel voor het overdragen van de brandweerkazerne naar de Veiligheidsregio Kennemerland
- 7. Handhaving toezicht omgevingsrecht
 - a. Er is toezicht gehouden op de verleende omgevingsvergunningen
- 8. Handhaving openbare ruimte
 - a. Aanpak corona: de aanpak van corona gebeurde in samenwerking met politie en jongerenwerkers
 - b. Buurtpreventie
 - i. Er is een start gemaakt met het Donkere Dagen Offensief
 - ii. De jeugdboa's hadden samen met politie en jongerenwerk een rol in het in kaart brengen van jeugdoverlast en het reduceren hiervan
 - c. Project vuurwerk: met de politie is veel inzet gepleegd op het reduceren van vuurwerkoverlast
 - d. Handhaving is overgegaan op SigmaX
 - e. Zichtbaar en bereikbaar: Handhaving heeft nu een herkenbaar handhavingsvoertuig
 - f. Online agressietraining voor ondernemers: met het Regionaal Platform Criminaliteitsbestrijding Noord-Holland is een online agressietraining georganiseerd. Deze ging echter niet door vanwege corona

Om meer richting en houvast te bieden aan de plannen en resultaten van gemeentebestuur, wordt er in de P&C-documenten gerapporteerd aan de hand van onder andere prestatie-indicatoren. Deze indicatoren komen deels uit ministeriële regelingen en dienen verplicht te worden opgenomen, terwijl de gemeente ook ruimte heeft om eigen indicatoren te formuleren en te rapporteren. De prestatie-indicatoren zijn een verplicht onderdeel van het programmaplan in de begroting en in de jaarstukken.



Binnen het onderdeel 'veiligheid, vergunnen en handhaven' zijn in de begroting 2020-2023 en de jaarstukken 2020 de volgende prestatie-indicatoren gerapporteerd^{45 46}:

1. Verwijzingen naar HALT (aantal per 10.000 jongeren)
2. Winkeldiefstallen (aantal per 1.000 inwoners)
3. Gewelddsmisdrijven (aantal per 1.000 inwoners)
4. Diefstal uit woningen (aantal per 1.000 inwoners)
5. Vernielingen en beschadigingen in de openbare ruimte (aantal per 1.000 inwoners)

Voor deze prestatie-indicatoren wordt op basis van de cijfers uit eerdere jaren een streefcijfer voor de komende vier jaar geïndiceerd. Als de gemeente groot inzet op een bepaald aspect van een programma, dan kan zij ervoor kiezen om de indicator te laten dalen of stijgen. De gemeente kan de indicator echter ook hetzelfde laten wanneer dit geen expliciete doelstelling is. In de jaarrekening wordt vervolgens gerapporteerd over het daadwerkelijk gerealiseerde cijfer. Wanneer dat niet overeenkomt met de indicator zoals gesteld in de begroting, dan dient de gemeente dit toe te lichten.

Er is een raads werkgroep aan de slag geweest met het formuleren van nieuwe prestatie-indicatoren voor het sociale domein. Deze indicatoren zouden meer gefocust zijn op outcome dan op output. Het verder brengen van het formuleren van op outcome gebaseerde prestatie-indicatoren heeft nog niet plaatsgevonden.

Na de doorontwikkeling van de P&C-documenten is besloten om de lijst met prestatie-indicatoren te verplaatsen naar een aparte bijlage in plaats van het rapporteren van de indicatoren per programma.

Financiën (input) en risico's

Om de output, en daarmee de outcome, te kunnen realiseren, is input nodig. Deze input bestaat uit de financiën die worden gebruikt om de activiteiten uit te kunnen voeren. De laatste w-vraag die wordt behandeld in de P&C-cyclus is dan ook de vraag 'wat gaat het kosten', of 'wat heeft het gekost', voor de controlerende documenten. In dit onderdeel van de cyclus wordt gekeken naar de lasten en de baten per onderdeel van het programma als ook naar het voorgaande jaar en de drie opvolgende jaren. Ook wordt een toelichting gegeven op eventuele stijgingen door structurele inzet op het thema of stijgingen door veranderende wet- en regelgeving en omstandigheden.

In de begroting 2020-2023 wordt wat betreft financiën alleen een kort overzicht gegeven van de baten en de lasten van het onderdeel 'veiligheid, vergunning en handhaving'. Hierbij wordt de volgende wijze van rapportage aangehouden.

Programma- onderdeel	Rekening 2018	Begroot Voor- jaarsnota 2019	Begroot 2020	Begroot 2021	Begroot 2022	Begroot 2023
Lasten Veilig- heid, vergunning en handhaving	4.301	4.463	4.574	4.659	4.796	4.783
Baten Veilig- heid, vergunning en handhaving	546	451	431	436	442	449
Saldo	3.755	4.031	4.143	4.223	4.354	4.334

⁴⁵ Begroting 2020-2023.

⁴⁶ Jaarverslag en jaarstukken 2020.



In de jaarstukken wordt de vraag 'wat heeft het gekost' uitgebreider en per actielijn beantwoord. Hierbij worden de lasten en de baten per aspect, zoals integrale veiligheid of brandweerkazerne, weergegeven. Dit is geen onderdeel van de begroting, en wijzigingen in de begroting van 2020 komen hier dus voor het eerst uitgebreid aan bod. In de bestuursrapportage van september 2020 worden wijzigingen in de begroting niet per onderdeel uiteengezet maar alleen schriftelijk toegelicht. Hier worden weinig tot geen financiële gevolgen aan gekoppeld.

8.3.2 Analyse - relatie input, output en outcome

Binnen de aspecten input, output en outcome

Outcome

De wijze waarop wordt gekeken naar 'wat willen we bereiken' komt niet een-op-een overeen met de wijze van rapportage over 'wat hebben we bereikt'. In de begroting wordt hoog over gekeken naar ambities en doelstellingen, terwijl in de jaarstukken wordt gerapporteerd over concretere resultaten, die soms een-op-een terugkomen als prestaties. Hierdoor wordt het niet duidelijk of de beoogde outcome is behaald, aangezien de gerapporteerde maatschappelijke effecten meer lijken op prestaties (output).

Output

De indeling van de begroting wordt niet een-op-een overgenomen in de jaarstukken. De jaarstukken werken met andere kopjes en voegen ook onderdelen toe die niet terugkomen in de begroting, zoals brandweer en ex-gedetineerden. Dit zou het zicht op de relatie tussen de vragen 'wat gaan we ervoor doen' en 'wat hebben we ervoor gedaan' kunnen vertroebelen.

In de gemeente Heemskerk worden de prestatie-indicatoren, naast de verplichte indicatoren, vastgesteld door de gemeenteraad. In de interviews en de enquête komt naar voren dat de raadsleden nog niet helemaal tevreden zijn over de indicatoren. Deze zouden deels irrelevant of verouderd zijn. Ook stellen raadsleden dat prestaties niet altijd meetbaar zijn, waardoor de indicatoren die eraan zijn gekoppeld weinig toevoegen. De interne validiteit van de prestatie-indicatoren (de vraag of de indicatoren ook echt meten wat je wilt meten) is dus vanuit het perspectief van de raadsleden nog onvoldoende. Daarnaast zijn niet alle doelstellingen in de indicatoren te vatten. Wanneer de prestatie-indicatoren op het onderdeel veiligheid worden vergeleken met de acties die de gemeente wil ondernemen, dan worden zaken als het optimaliseren van het vergunningsproces niet vertaald in een indicator. Deze indicatoren zijn nog primair gefocust op de openbare orde en niet op vergunningen of zaken, gerelateerd aan de implementatie van de Omgevingswet, hoewel hier wel acties tegenover staan.

De auditcommissie zou op dit punt een rol kunnen spelen door in haar onderzoek ook te kijken naar de inhoud van de indicatoren, en welke indicatoren eventueel zouden kunnen worden geformuleerd om het inzicht in de prestaties te vergroten.

Input

In de interviews en de enquête komt naar voren dat de kosten in principe voldoende inzichtelijk zijn, maar dat de scherpste van begroten en het indelen van structurele en incidentele kosten nog niet voldoende naar wens zijn van de raadsleden. Onderbesteding is al langere tijd onderwerp van gesprek als het gaat om de P&C-cyclus. Respondenten geven aan dat meevallers over het algemeen als incidenteel worden geduid, terwijl tegenvallers bijna altijd als structureel worden geduid. De wijze waarop dit gebeurt, is voor veel raadsleden onduidelijk, en het sentiment dat de gemeente scherper kan begroten om de onderbestedingen te verminderen, wordt gedeeld door respondenten. De gemeente definieert incidentele lasten en baten als lasten en baten die "een looptijd hebben van minder dan 36 maanden".⁴⁷ Door deze definitie zijn lasten en baten die wel elk jaar terugkomen alsnog incidenteel, terwijl eenmalige

⁴⁷ Begroting 2021-2024



lasten en baten met een looptijd van meer dan 36 maanden structureel zijn. Daardoor kunnen eenmalige lasten en baten toch een groot effect hebben op de begroting, terwijl dit wellicht niet nodig is. Dit wordt versterkt door het feit dat structurele lasten gedekt moeten worden met structurele baten. De wijze waarop de gemeente posten indiceert als structureel of incidenteel ervoor zorgen dat onderbestedingen ontstaan. Dit kan bijdragen aan het beeld van raadsleden dat de gemeente te voorzichtig begroot. Voor veel zaken die bijdroegen aan de onderbesteding heeft de gemeente maatregelen genomen, en de onderbestedingen zijn ook gedaald, maar het indelen van structurele en incidentele baten en lasten wordt door raadsleden alsnog vaak genoemd als verbeterpunt in de P&C-cyclus.

Daarnaast wordt niet een-op-een op dezelfde manier gerapporteerd tussen de begroting en de jaarstukken. Hierdoor komt informatie soms pas bij de jaarrekening naar voren, omdat in de begroting alleen per domein wordt gerapporteerd.

Ook de risico's die ook een financiële component hebben, dienen te worden opgenomen in de P&C-documenten. De risico's worden niet per programma aangegeven; er wordt alleen een top-10 van risico's gerapporteerd. Hierdoor kan het moeilijker zijn om inzicht te verkrijgen in het risicoprofiel op een onderdeel van de begroting of de jaarrekening. Ook uit de enquête komt naar voren dat het plaatsen van de maatschappelijke en financiële risico's aan het einde van de documenten het inzicht in de beoogde kosten en mogelijke risico's verkleint.

Binnen de P&C-documenten

De prestaties, maatschappelijke effecten en financiën dienen elkaar logisch aan te vullen en herleidbaar te zijn. Hoewel deze relatie is verbeterd, is er alsnog meer inzicht nodig in de wijze waarop de maatschappelijke effecten, prestaties en financiën aan elkaar gerelateerd zijn binnen de programma's. Een meer grafische opzet, of het verwerken van zaken als risico's en indicatoren in de tekst waardoor er meer een verhalend document ontstaat, kan ervoor zorgen dat het document minder financieel van aard wordt. Het doorgronden van de documenten, en daarmee eventuele sturing, kan hierdoor makkelijker worden voor raadsleden, vooral wanneer zij geen financiële achtergrond hebben. Hiermee kan het voor raadsleden inzichtelijker worden hoe input, output en outcome aan elkaar zijn gerelateerd.

Tussen de P&C-documenten

Ook de relatie tussen de verschillende documenten is verbeterd door dezelfde indeling aan te houden en het verloopoverzicht toe te voegen, waarmee wordt teruggeblikt op het vorige document in de cyclus. Tussen de begroting en de jaarstukken worden onderdelen echter nog niet een-op-een aan elkaar verbonden. Dit zou het inzicht kunnen vertroebelen in de relatie tussen input, output en outcome tussen de documenten van de cyclus.

De verwijzingen naar andere documenten zijn daarnaast nog onvoldoende. Veel beleidsdoelstellingen hebben bijvoorbeeld een onderliggende raads- of collegenota, of zijn aangekondigd middels andere documenten of als onderdelen van programma's. Aan dit soort eerdere documenten, waarin vaak dieper kan worden ingegaan op zaken als doelen, financiën of risico's, wordt onvoldoende gerefereerd. Hierdoor kan het inzicht in dit soort doelen vertroebelen. Ook zouden actuele ontwikkelingen in aparte documenten aan de gemeenteraad kunnen worden gestuurd, zodat de raad zich beter kan voorbereiden op ontwikkelingen met mogelijke effecten op het saldo of de haalbaarheid van doelstellingen. Hiermee wordt de druk op de raad om in korte tijd het document te doorgronden, verlicht. Daarnaast is het meerjarenperspectief in de P&C-documenten nog beperkt. Een terugblik op meerdere jaren, bijvoorbeeld twee of drie jaren, zou kunnen bijdragen aan het inzicht op een doelstelling, onderwerp of beleidsprogramma. Ontwikkelingen hierin kunnen zo beter worden geduid dan wanneer raadsleden zelf de context van een beleidsdoelstelling moeten achterhalen.



Doeltreffendheid en doelmatigheid

Doeltreffendheid omvat "de mate waarin de beoogde maatschappelijke effecten van beleid daadwerkelijk worden behaald."⁴⁸ Door het instrumentarium goed in te richten, kan worden geborgd dat de doeltreffendheid van het beleid voldoende inzichtelijk is voor de gemeenteraad. Raadsleden geven aan dat de prestatie-indicatoren die worden gebruikt om maatschappelijke effecten te meten niet altijd toereikend of relevant zijn, waardoor de doeltreffendheid van het beleid op die aspecten lastig te meten is. Ook is een aantal doelstellingen die de gemeente beoogt niet per se meetbaar opgezet, waardoor de resultaten en maatschappelijke effecten hiervan lastig zichtbaar te maken zijn.

Een deel van deze issues, rond meetbaarheid, is niet altijd op te lossen maar een herijking van de prestatie-indicatoren, waar in het sociaal domein een start mee is gemaakt, is aan te raden. Dit zou in samenspraak kunnen gebeuren met de ambtelijke organisatie, waarbij de auditcommissie een leidende rol kan spelen. Op die manier kan de doeltreffendheid van het gemeentelijke beleid verder inzichtelijk worden gemaakt voor de gemeenteraad.

Doelmatigheid omvat "het realiseren van afgesproken prestaties met een zo beperkt mogelijke inzet van middelen."⁴⁹ Het instrumentarium heeft hierbij tot doel de benodigde en de bestede kosten zo inzichtelijk mogelijk te maken. Wat betreft de doelmatigheid is het, zoals aangegeven in de vorige paragraaf, niet altijd helder voor de raadsleden wanneer lasten en baten incidenteel of structureel zijn. De gehanteerde definitie is voor veel raadsleden ontoereikend. Lasten worden door de gemeente vaak aangemerkt als structureel, terwijl baten vaak worden aangemerkt als incidenteel. Hierdoor zou onderbesteding kunnen ontstaan omdat dit het conservatieve begroten versterkt. Naast incidentele baten/structurele kosten heeft de gemeenteraad vaker aangegeven graag een scherpere begroting te zien. Raadsleden geven echter aan dat dit ontoereikend wordt opgepakt door het college en de ambtelijke organisatie. Hier zijn wel stappen in gezet, maar nog onvoldoende.

Naast de scherpere van begroten komt ook de planning de doelmatigheid niet ten goede. Doordat de documenten vaak dicht op circulaire worden ingebracht in de raad, is het niet altijd mogelijk om de circulaire te verwerken in de stukken. Hierdoor staat een groot aantal zaken *pro memori* (PM) in de perspectiefnota. Raadsleden geven in de interviews en de enquête aan dat dit het inzicht in de financiën van de gemeente beperkt. Ten slotte geven raadsleden aan dat er niet altijd voldoende ruimte is om een besluit te nemen over de financiën. Zo wordt het voorbeeld van het OZB-tarief vaak genoemd. In de perspectiefnota en in de begroting van 2021-2024 wordt aangegeven dat het verhogen van het OZB-tarief noodzakelijk is voor een sluitende begroting.^{50 51} Aangegeven wordt dat het OZB-tarief niet voldoende is meegestegen met de WOZ-waarde. De uitkering die Heemskerk vanuit het Gemeentefonds ontvangt wordt deels bepaald door de WOZ-waarde. Het Rijk veronderstelt hierbij dat gemeenten hun OZB-tarief laten meestijgen met de stijgende WOZ-waarde. De gemeente zou dan meer belastingen ontvangen, waardoor zij minder geld hoeft te ontvangen uit het Gemeentefonds. Wanneer een gemeente haar OZB-tarief niet laat meestijgen met de WOZ-waarde, kan zij dus minder geld ontvangen uit het Gemeentefonds terwijl zij niet meer inkomsten ontvangt uit belastingen. Er wordt dan ook gesteld dat een maximalisering van het OZB-tarief noodzakelijk is om deze korting op te vangen om een sluitende begroting te kunnen realiseren.⁵²

8.4 Ervaring gebruikers

De P&C-cyclus staat in dienst van de gemeenteraad. De ervaringen van de gemeenteraadsleden met de cyclus en haar bijbehorende producten, zijn dan ook zeer waardevol. Deze ervaringen zijn voor dit onderzoek opgehaald volgens drie

⁴⁸ Financiële verordening gemeente Heemskerk, 21 oktober 2017.

⁴⁹ Financiële verordening gemeente Heemskerk, 21 oktober 2017.

⁵⁰ Perspectiefnota 2021-2024.

⁵¹ Begroting 2021-2024.

⁵² Begroting 2021-2024.



methoden: interviews (met leden van de auditcommissie), een enquête onder raadsleden (met twaalf respondenten) en aanvullende telefonische gesprekken met een aantal raadsleden. Deze inzichten worden in §3.4.1 uiteengezet.

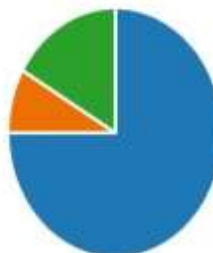
Hierbij wordt gekeken naar het zicht dat de stukken bieden op financiën, de invloed van de raad op de stukken, de koppeling tussen prestaties, maatschappelijke effecten en financiën in de stukken (de beantwoording van de vragen), de kaderstellende en controlerende rol van de raad, de kwaliteit van de stukken en ten slotte de behandeling van de stukken in de raad en de training van raadsleden. De beelden worden in §3.4.2 samengevat tot een algemeen beeld van de ervaring van gebruikers met de P&C-cyclus.

8.4.1 Resultaten van de enquête

Gebruik van de P&C-cyclus en zicht op financiën

1. In welke mate kent u de P&C-cyclus van de gemeente Heemskerk en maakt u gebruik van de informatie?

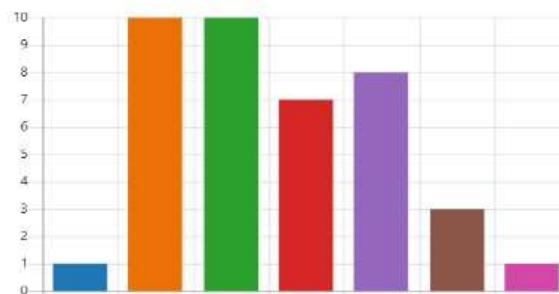
[More Details](#)



Figuur 4. Gebruik van de P&C-stukken

6. Op welke momenten maakt u vooral gebruik van de informatie die u ontvangt via de P&C-cyclus? (Er zijn meerdere antwoorden mogelijk)

[More Details](#)



Figuur 5. Momenten van gebruik van de P&C-stukken

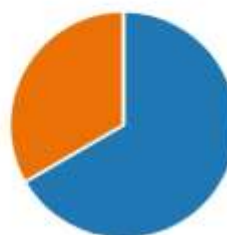


Wat betreft de bekendheid van de documenten en de mate waarin deze worden gebruikt, is de P&C-cyclus bij het overgrote deel (75%) van de raadsleden bekend (figuur 6). Ze gebruiken de informatie die wordt geleverd vooral bij het bespreken van de documenten in de raadsvergaderingen, maar ook bijvoorbeeld bij relevante onderwerpen (figuur 7).

11. Heeft u voldoende zicht op de financiën (zoals inkomsten, uitgaven, reserves en voorzieningen, meerjarenperspectief, financiële ratio's) van de gemeente?

[More Details](#)

 Voldoende	8
 Matig	4
 Onvoldoende	0
 Weet niet/geen mening	0



Figuur 6. Zicht op financiën

9. Biedt de P&C-cyclus u de informatie die u als raadslid nodig heeft?

[More Details](#)

 Ja	6
 Neutraal	2
 Nee	3
 Weet niet/geen mening	1

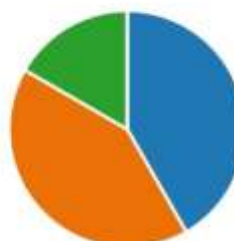


Figuur 7. Informatievoorziening

13. Heeft u voldoende zicht op de risico's en de beheersing hiervan?

[More Details](#)

 Voldoende	5
 Matig	5
 Onvoldoende	2
 Weet niet/geen mening	0



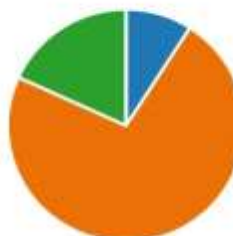
Figuur 8. Zicht op risico's



15. Worden naar uw mening onderbestedingen of overbestedingen voldoende verantwoord?

[More Details](#)

● Voldoende	1
● Matig	8
● Onvoldoende	2
● Weet niet/geen mening	0



Figuur 9. Verantwoording van over- en onderbestedingen

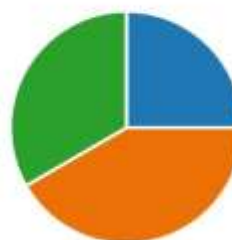
De raadsleden geven aan in principe voldoende zicht te hebben op de financiën van de gemeente (figuur 6) en dat de cyclus de informatie biedt die nodig is (figuur 7), maar aspecten als organisatiekosten, algemene reserves en open-einde regelingen worden genoemd als onderwerpen waarop het zicht nog onvoldoende is. Het zicht op de risico's van de gemeente wordt nog matig tot voldoende geacht (figuur 8), aan de ene kant door de complexiteit van het onderwerp maar ook wordt aangegeven dat er überhaupt niet veel aandacht wordt besteed aan risico's. De verantwoording van overbestedingen en onderbestedingen wordt als matig geacht, wat vooral een gevolg is van het aanmerken van lasten als structureel en baten als incidenteel (figuur 9).

Invloed

17. Hoe waardeert u de invloed die u heeft op de totstandkoming van de P&C-documenten?

[More Details](#)

● Goed	3
● Neutraal	5
● Slecht	4
● Weet niet/geen mening	0



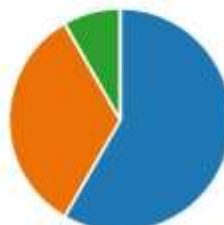
Figuur 10. Invloed op de P&C-documenten



19. Is naar uw oordeel het autorisatieniveau (het vaststellen van totale baten en lasten per programma) van de raad voldoende?

[More Details](#)

● Voldoende	7
● Matig	4
● Onvoldoende	1
● Weet niet/geen mening	0



Figuur 11. Autorisatieniveau

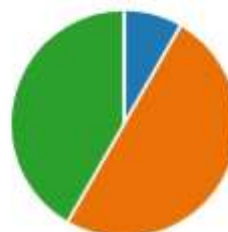
Over de invloed van de gemeenteraad op de documenten verschilt men nog wel van mening (figuur 10). Zo wordt aangegeven dat opmerkingen vanuit de raad niet altijd voldoende worden gehonoreerd, maar dat dit wel geleidelijk is verbeterd. De P&C-documenten worden door sommigen nog gezien als collegedocumenten die worden gepresenteerd aan de raad in plaats van als raadsdocumenten. Raadsleden hebben hierbij niet altijd het gevoel onderdeel te zijn van het proces. Met de veranderingen in de ambtelijke organisatie is dit echter wel verbeterd en raadsleden geven aan meer meegenomen te worden in het proces. Het autorisatieniveau van de documenten wordt gezien als voldoende, maar zou kunnen worden aangepast om de mate van sturing door de raad op de documenten te versterken (figuur 11).

Relatie tussen prestaties, maatschappelijke effecten en financiën

23. Is naar uw oordeel de relatie tussen 'wat willen we bereiken' en 'wat mag het kosten' voldoende inzichtelijk in de begroting?

[More Details](#)

● Ja	1
● Neutraal	6
● Nee	5
● Weet niet/geen mening	0



Figuur 12. W-vragen in de begroting



25. Is naar uw oordeel de relatie tussen 'wat hebben we gedaan', 'wat heeft het opgeleverd' en 'wat heeft het gekost' voldoende inzichtelijk in de jaarstukken (jaarverslag en -rekening)?

[More Details](#)

Ja	2
Neutraal	8
Nee	2
Weet niet/geen mening	0



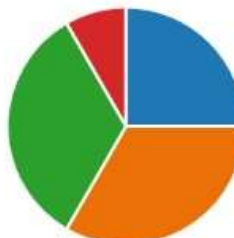
Figuur 13. W-vragen in de jaarstukken

Raadsleden zijn neutraal tot ontevreden over de beantwoording van de w-vragen in de begroting (figuur 12) en de jaarstukken (figuur 13). Zo zou de koppeling tussen de vragen sterker kunnen en zouden de prestatie-indicatoren inzichtelijker kunnen worden gemaakt. Specifiek wordt aangegeven dat uitgaven rond jeugdzorg nog lastig te doorgronden zijn.

27. Zijn de P&C-documenten nog voldoende actueel wanneer deze worden besproken in de raad?

[More Details](#)

Ja	3
Neutraal	4
Nee	4
Weet niet/geen mening	1



Figuur 14. Actualiteit van de stukken

De strakke planning, met weinig tijd tussen documenten en de circulaire, maakt het ook lastiger voor de raad om koppelingen te maken (figuur 14), aangezien de documenten niet altijd meer voldoende actueel zijn wanneer deze worden besproken. Er wordt aangegeven dat dit sturing lastig maakt en dat de raad gebaat kan zijn bij tussentijdse raadmemo's met belangrijke actuele ontwikkelingen. Een blijvende binding met de P&C-cyclus in plaats van bepaalde momenten in het jaar waarin deze wordt besproken, is hierbij gewenst.



29. Biedt de perspectiefnota u het inzicht dat u als raadslid nodig heeft?

[More Details](#)

● Ja	6
● Neutraal	3
● Nee	2
● Weet niet/geen mening	1

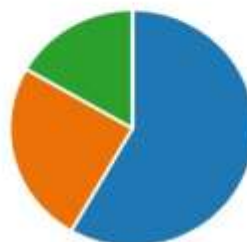


Figuur 15. Inzicht met de perspectiefnota

35. Bieden de jaarstukken (jaarverslag en -rekening) u het inzicht dat u als raadslid nodig heeft?

[More Details](#)

● Ja	7
● Neutraal	3
● Nee	2
● Weet niet/geen mening	0

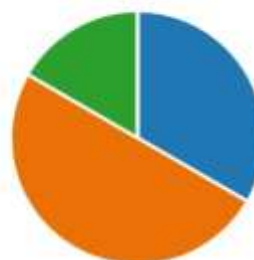


Figuur 16. Inzicht met de jaarstukken

33. Bieden de bestuursrapportages u het inzicht dat u als raadslid nodig heeft?

[More Details](#)

● Ja	4
● Neutraal	6
● Nee	2
● Weet niet/geen mening	0



Figuur 17. Inzicht met de bestuursrapportages



31. Biedt de begroting u het inzicht dat u als raadslid nodig heeft?

[More Details](#)

Ja	5
Neutraal	4
Nee	3
Weet niet/geen mening	0



Figuur 18. Inzicht met de begroting

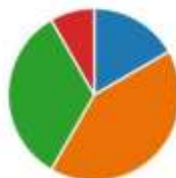
Specifiek gekeken naar de documenten, zijn gebruikers redelijk positief over de perspectiefnota (figuur 15) en de jaarstukken (figuur 16), maar zij stellen dat de bestuursrapportages (figuur 17) en de begroting (figuur 18) minder inzicht bieden. Zo zijn documenten nog redelijk technisch en financieel van aard, waardoor gebruikers de documenten minder bruikbaar achten voor bijsturing gedurende het jaar. Meerjarenperspectieven en infographics worden genoemd als voorbeelden van zaken die het inzicht kunnen versterken.

Kaderstellende en controlerende rol van de raad

37. Stelt de P&C-cyclus u als raadslid in staat om kaders te stellen aan het begin van de jaarlijkse P&C-cyclus?

[More Details](#)

Ja	2
Neutraal	5
Nee	4
Weet niet/geen mening	1



Figuur 19. Kaderstelling

39. Stelt de P&C-cyclus u als raadslid in staat om gedurende het jaar bij te sturen?

[More Details](#)

Ja	2
Neutraal	7
Nee	3
Weet niet/geen mening	0



Figuur 20. Bijsturing



De raad is matig tot ontevreden over de mate waarin de cyclus hen in staat stelt om kaders te stellen aan het begin van de cyclus (figuur 19). Zo zouden er bestuurlijke nota's kunnen worden opgesteld met duidelijke doelen, prestaties en risico's die apart kunnen worden besproken voordat ze worden opgenomen in de P&C-cyclus. Over het bijsturen gedurende het jaar is de gemeenteraad grotendeels neutraal (figuur 20). Raadsleden stellen dat bijsturen inderdaad mogelijk is maar dat stukken vaak compleet worden aangeleverd, waardoor de gemeenteraad het gevoel krijgt alleen eens of oneens te kunnen zijn.



Figuur 21. Controle

Ook over de mate waarin de raad in staat wordt gesteld om te controleren is men grotendeels neutraal, omdat sturen op effecten en mogelijkheden om zaken te herleiden niet altijd voldoende mogelijk is (figuur 21).

Kwaliteit, wijzigingen en gemiste onderwerpen



Figuur 22. Kwaliteitsverbetering



Figuur 23. Leesbaarheid en transparantie



Gebruikers erkennen echter wel dat de kwaliteit van de stukken is verbeterd (figuur 22); met name de leesbaarheid en de overzichten worden aangehaald als verbetering (figuur 23). Het verplaatsen van de prestatie-indicatoren en risico's naar aparte paragrafen wordt echter aangehaald als negatieve verandering, waardoor de cyclus nog sterker van financiële aard wordt.

47. Heeft de gemeenteraad tijdens deze raadsperiode aanpassingen voorgesteld aan de P&C-cyclus, en zijn deze naar uw oordeel voldoende opgepakt door het college?

[More Details](#)



Figuur 24. Aanpassingen in de cyclus

Over eventuele aanpassingen en de wijze waarop deze worden opgepakt door het college, zijn de meningen nog verdeeld (figuur 24). Een deel van de respondenten (33%) stelt dat aanpassingen voldoende worden opgepakt, maar een iets groter deel (bijna 42%) stelt dat zaken als scherpste van begroten, het bespreken van de kadernota of de motie sturen op effecten en prestaties nog onvoldoende zijn opgepakt door het college. Hierbij wordt wel aangegeven dat het ook een raadsaangelegenheid is om hierop toe te zien.

Wanneer wordt gevraagd naar onderwerpen die nog worden gemist in de cyclus, worden de volgende onderwerpen aangedragen: het opnemen van positieve stelposten met betrekking tot jeugdzorg en btw, indicatoren, het in de hand houden van kosten rond bijvoorbeeld ICT en de ontwikkeling van kosten in de werkorganisatie.

Behandeling van de stukken en trainingen

51. Heeft de gemeenteraad voldoende tijd om de informatie die via de P&C-cyclus wordt aangeboden, te behandelen?

[More Details](#)



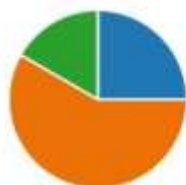
Figuur 25. Behandeling van de stukken



53. Is naar uw oordeel de kwaliteit van de bespreking van de P&C-documenten door de raad voldoende?

[More Details](#)

● Voldoende	3
● Matig	7
● Onvoldoende	2
● Weet niet/geen mening	0



Figuur 26. Kwaliteit van de behandeling

De raad stelt ook niet altijd voldoende tijd te hebben om de documenten goed te kunnen behandelen (figuur 25), en dat de kwaliteit van de behandeling matig is (figuur 26). Vooral het behandelen van de cycli van verbonden partijen wordt al snel te veel, geven raadsleden aan.

57. Heeft de gemeenteraad voldoende training/scholing om optimaal gebruik te kunnen maken van de P&C-cyclus?

[More Details](#)

● Voldoende	3
● Matig	3
● Onvoldoende	5
● Weet niet/geen mening	1



Figuur 27. Training

Ook wordt aangegeven dat in ieder geval een deel van de raad nog onvoldoende training heeft om de cyclus optimaal te kunnen gebruiken (figuur 27). Raadsleden geven aan dat deze trainingen wel door fracties zelf worden georganiseerd, wat voldoende kan zijn, maar een algemene training voor raadsleden is er nog niet. Hierdoor leunen fracties soms nog op een of twee fractieleden om de documenten voldoende te kunnen doorgronden.

8.4.2 Algemeen beeld van gebruikers

Al met al zijn de raadsleden matig positief over de P&C-cyclus en zij geven de cyclus in de enquête op dit moment een 6.6. De kwaliteit is sterk verbeterd ten opzichte van eerdere jaren en raadsperiodes, maar het inzicht in de relatie tussen prestaties, effecten en financiën, net als indicatoren en risico's, is nog onvoldoende. Dit komt mede door een gebrek aan tijd en kennis maar het onvoldoende verbinden van de P&C-documenten aan onderliggende stukken en de sterke financiële aard van de producten, vertroebelen het inzicht. Aanpassingen worden geleidelijk doorgevoerd maar dit is nog niet voldoende, al steken gebruikers ook de hand in eigen boezem door te erkennen dat de raad een rol heeft bij het vormgeven van de cyclus en het verstrekken van opdrachten aan de raad om de cyclus nog verder te verbeteren.



8.5 Toetsing aan de hand van het normenkader – instrumentarium

Groen Aan de vastgestelde norm is geheel voldaan

Oranje Aan de vastgestelde norm is gedeeltelijk voldaan

Rood Aan de vastgestelde norm is niet voldaan

Aspect	Norm
Instrumentarium	De doelstellingen van het instrumentarium zijn helder geformuleerd en voldoen aan de SMART-methode.
	Het instrumentarium is volledig en voldoet aan interne en externe regelgeving, te weten de Gemeentewet, de BBV en de financiële verordening.
	Het vastgestelde autorisatieniveau voldoet.
	Er is sprake van heldere relaties tussen prestaties, maatschappelijke effecten en financiën.
	De producten zijn conform opzet opgesteld.
	De eindproducten worden door gebruikers als voldoende ervaren.
	Het instrumentarium voorziet in doeltreffendheid en doelmatigheid.

Volgend aan de analyse van het instrumentarium kan worden getoetst aan het normenkader.

Allereerst is de formulering van de doelstellingen van het instrumentarium verbeterd. Veel vindt echter plaats in startnotities waarbij de betrokkenheid van de raad beperkt is. Net als bij het proces, ontbreekt het aan het gesprek tussen raad, college en organisatie over de verwachtingen ten aanzien van de P&C-producten. De raad geeft beperkt richting aan de P&C-producten en wordt daartoe beperkt in staat gesteld. Daardoor wordt gedeeltelijk voldaan aan de norm.

De producten zijn grotendeels volledig en conform regelgeving maar de 213a-onderzoeken ontbreken nog in de jaarstukken. Daarmee is gedeeltelijk voldaan aan de norm.

Wat betreft het autorisatieniveau, dat is vastgesteld op programmaniveau, geldt dat dit past binnen het wettelijk kader, maar dat de raad zich niet bewust is van de gemaakte keuze in de financiële verordening. Hoe hoger het autorisatieniveau, hoe meer ruimte het college heeft om te schuiven met budgetten. Voor Heemskerk ligt het autorisatieniveau hoog. Dat hoeft niet erg te zijn, mits de raad daar bewust voor kiest. Met de actualisatie van de verordening zou deze keuze bewust genomen moeten worden. Voor nu wordt gedeeltelijk voldaan aan de norm.

Er is nog onvoldoende koppeling tussen prestaties, maatschappelijke effecten en financiën, zowel binnen als tussen de documenten. Daarmee is aan deze norm niet voldaan.

De eindproducten worden door de raadsleden met een voldoende beoordeeld en er wordt erkend dat de P&C-cyclus sterk is verbeterd ten opzichte van eerdere jaren. Wel plaatsen zij kanttekeningen bij de koppeling van prestaties, maatschappelijke effecten en financiën binnen en tussen de documenten, de financiële aard van de documenten en de planning die wordt gehanteerd. Daarmee is gedeeltelijk aan de norm voldaan.

De doorgevoerde verbeteringen zorgen ervoor dat de doeltreffendheid en doelmatigheid zijn versterkt. Uit bovenstaande toetsing op de normen blijkt echter dat deze nog niet optimaal zijn. Daarom is gedeeltelijk aan de norm voldaan.



9 Rol van de raad

Het doel van de P&C-cyclus is de raad inzicht te bieden in de financiële situatie en de voortgang van de beleidsdoelstellingen om zo de raad in staat te stellen zijn kaderstellende en controlerende rol uit te voeren. Hiervoor dient een aantal aspecten te zijn geborgd in de cyclus: voldoende sturingsinformatie, ruimte om te kunnen corrigeren en bij te sturen, en voldoende kennis en expertise om de cyclus optimaal te benutten. In §4.1.1 komen deze aspecten aan bod, waarna een analyse volgt (§4.1.2) en de toetsing op het normenkader (§4.2). In de voorgaande hoofdstukken zijn deze aspecten ook (deels) aan bod gekomen. Dit hoofdstuk wordt dan ook korter gehouden.

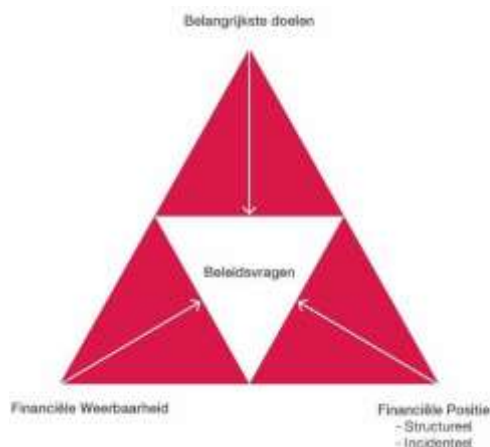
9.1 Kaderstellende en controlerende rol

9.1.1 Kaderstelling en controlering

Sturingsinformatie

De P&C-cyclus is een van de belangrijkste sturingsinstrumenten van de raad. De informatie die aan de raad wordt aangeboden, dient de raad dan ook in staat te stellen om bij te sturen waar hij dat nodig acht.

Om als raad te kunnen sturen, zijn drie componenten van belang; zie figuur 28.



Figuur 28. Sturingscomponenten

Doelen

Het begint met de belangrijkste, strategische doelen die raad vaststelt voor de verschillende programma's en waarop de raad controleert in welke mate deze worden gerealiseerd. Hieruit vloeit het inzicht voort in prestaties en indicatoren, maar deze zijn dienend aan de bovenliggende doelen. Meerjarige inzichten in de ontwikkelingen van de doelen en de doelrealisatie maken het voor de raad mogelijk om trends en ontwikkelingen te zien en maken inzichtelijk waar mogelijk erwijs een tandje moet worden bijgezet.



Financiële positie

Om te weten welke financiële ruimte er is voor beleid(intensiveringen) en (nieuwe) projecten en initiatieven, is het van belang zicht te hebben op de financiële positie van de gemeente. Dat houdt in dat de raad zicht moet hebben op hoeveel er voor meerdere jaren werd en wordt uitgegeven (structurele exploitatie) en wat eenmalige uitgaven waren en zijn (incidentele (investerings)middelen). Daarnaast is het van belang dat op hoofdlijnen een beeld wordt gegeven van de financiële resultaten van het afgelopen jaar (wat is het resultaat als alle uitgaven van de inkomsten worden afgetrokken) en de stand van de balans (hoeveel 'eigen geld', hoeveel bezittingen en hoeveel schuld heeft Heemskerk). Inzicht in de opbouw en de samenstelling van de uitgaven en de inkomsten maakt het mogelijk voor de gemeenteraad om op hoofdlijnen te zien waaraan de middelen worden besteed.

Financiële weerbaarheid

Elke gemeente heeft te maken met risico's waarop geanticipeerd moet worden en waarvoor weerstandsvermogen (meestal algemene reserve) beschikbaar moet zijn. Dit zijn risico's die samenhangen met ongewisse externe omstandigheden die van invloed kunnen zijn op bijvoorbeeld de grondexploitatie of onzekerheden in de exploitatie, zoals tekorten in het sociaal domein, de impact van de energietransitie en energieprijzen of de impact van klimaatadaptatie.

Niet elke component afzonderlijk maar de samenhang tussen deze componenten maakt het mogelijk dat de raad het benodigde zicht krijgt op de relevante ontwikkelingen en beleidsvragen. Als bijvoorbeeld de doelen niet conform verwachting worden gerealiseerd maar de uitgaven wel volgens begroting zijn geweest, dan leidt dat tot de vraag of met de beschikbare middelen wel de juiste dingen worden gedaan. Ook kan het achterblijven van de doelrealisatie leiden tot de vraag of er extra geld ter beschikking gesteld moet worden om de doelen toch te behalen of dat de doelen zelf bijgesteld moeten worden. Een goed beeld van de financiële positie is dan weer nodig om te kunnen bepalen of dat extra geld ook beschikbaar is.

Uit de P&C-cyclus moet de raad daarom kunnen afleiden of er structurele of incidentele financiële ruimte is. En of, gelet op de risico's, Heemskerk nog steeds voldoende financieel weerbaar is of dat het weerstandsvermogen moet worden aangevuld. Andersom kan blijken dat er binnen een bepaald domein sprake is van tekorten. Inzichtelijk moet zijn of dit eenmalige of structurele tekorten zijn. Deze tekorten kunnen tot de vraag leiden of bijstelling van beleid of beleidsdoelen nodig is of dat het risicoprofiel - en daarmee het weerstandsvermogen - moet worden aangepast.

Voor alle bovenstaande kerngegevens geldt dat het van belang is dat er niet alleen inzicht wordt gegeven in het voorgaande jaar, maar ook wat de meerjarige ontwikkeling is geweest. Dit maakt trends inzichtelijk en laat zien of er sprake is van bijvoorbeeld een eenmalig tekort/overschot of dat er sprake is geweest van tekorten/overschotten in meerdere jaren.

Training

Om financiële stukken zoals de begroting of de jaarrekening goed te kunnen begrijpen, is een bepaalde mate van financiële kennis en inzicht nodig. Vooral voor nieuwe raadsleden of raadsleden zonder financiële achtergrond kan het doorgronden van de P&C-documenten een bijna onbegonnen taak lijken. De gemeenteraad is dus gebaat bij voldoende training en scholing om zijn kaderstellende en controlerende rol voldoende uit te kunnen voeren.

In de gemeente worden trainingen georganiseerd door aparte fracties en voor de leden van de auditcommissie. Deze trainingen zijn nog niet raadsbreed georganiseerd. In de ambtelijke organisatie bestaat wel de hoop om voor de komende raadsperiode raadsbrede trainingen te organiseren.



9.1.2 Analyse – kaderstellende en controlerende rol van de raad

De P&C-cyclus dient de gemeenteraad in staat te stellen zijn kaderstellende en controlerende rol uit te voeren. De sturingsinformatie die de P&C-cyclus op dit moment biedt is gestoeld op de aspecten doelen, financiële positie en financiële weerbaarheid.

Doelen

Hoewel de gemeente heldere doelen heeft gesteld die zij wil bereiken, wordt met de huidige invulling van de P&C-cyclus nog niet duidelijk of deze doelen worden bereikt. Aan de ene kant wordt over de outcome nog onvoldoende gerapporteerd, maar ook de prestatie-indicatoren bieden nog onvoldoende inzicht in de mate waarin de doelstellingen worden behaald. Doordat de relatie tussen input, output en outcome dus niet voldoende duidelijk is, wordt de raad minder in staat gesteld om te sturen.

Daarnaast zijn de documenten nog sterk financieel van aard, waardoor de raad minder in staat wordt gesteld om outcomegericht te sturen. Raadsleden geven aan dat P&C-documenten vrij volledig worden aangeleverd en dat dit, in combinatie met het feit dat het autorisatieniveau op programmaniveau ligt, ervoor zorgt dat de raad het gevoel heeft "alleen nog een klap te kunnen geven" op de documenten. Hierdoor zou de invloed van de raad op de stukken kunnen verminderen.

Financiële positie

Raadsleden geven in de interviews en in de enquête aan dat het onvoldoende inzichtelijk is waarom posten als incidenteel of structureel worden aangemerkt. Daarmee wordt het inzicht in de financiële positie van de gemeente minder sterk. Ook worden meerjarige ontwikkelingen, terugblikkend en vooruitblikkend, gemist ten aanzien van de financiële positie. Dit vermindert de (ervaren) mogelijkheden om te sturen op de financiële positie, gekoppeld aan bijvoorbeeld het maken van keuzes om wel/niet te intensiveren op doelrealisatie.

Financiële weerbaarheid

Door inzicht te verschaffen in de financiële weerbaarheid, kan geanticipeerd worden op toekomstige ontwikkelingen. Raadsleden geven desgevraagd in de interviews en de enquête aan dat de risico's, zoals deze nu worden gepresenteerd, voor hen niet voldoende duidelijk zijn. Dit kan komen doordat in de P&C-documenten risico's worden gepresenteerd in een top-10, in het onderdeel weerstandsvermogen en risicobeheersing. De inhoudelijke koppeling met de beleidsprogramma's is beperkt, zoals het inzicht in de risico's die de doelrealisatie kunnen beïnvloeden. In de beleidsprogramma's wordt niet expliciet en structureel ingegaan op risico's. Ook is er beperkt inzicht in de afwegingsmogelijkheden ten aanzien van de risico's en de risicobeheersing.

Doelen-financiële positie-financiële weerbaarheid

Al met al wordt er in de P&C-documenten de nodige informatie gegeven over de aspecten doelen, financiële positie en financiële weerbaarheid. De manier waarop de informatie wordt gebracht, stelt de raad echter beperkt in staat om te weten aan welke knoppen kan worden gedraaid: welke mogelijkheden heeft de raad om bij te sturen? Moet het ambitieniveau worden bijgesteld, kan incidentele of structurele ruimte worden vrijgemaakt om bepaalde beleidsonderdelen te intensiveren of kan juist worden afgeschaald? Zijn we zodanig weerbaar op de lange termijn dat we incidenteel meer risico's kunnen nemen?

Training en scholing

Ook de training en scholing die de raad op dit moment krijgt, waarbij alleen afzonderlijke fracties en de auditcommissie trainingen hebben ondergaan, zijn nog niet voldoende. Doordat raadsleden nog moeite hebben met het doorgronden van de P&C-cyclus, zouden zij de informatie die zij ontvangen ook niet optimaal kunnen gebruiken om te sturen.

9.2 Toetsing aan de hand van het normenkader – rol van de raad

Groen Aan de vastgestelde norm is geheel voldaan

Oranje Aan de vastgestelde norm is gedeeltelijk voldaan

Rood Aan de vastgestelde norm is niet voldaan

Aspect	Norm
Rol van de raad	De informatievoorziening aangaande de P&C-cyclus en de financiële stand van zaken biedt adequate sturingsinformatie.
	Het proces biedt ruimte voor de raad om tussentijds te corrigeren en bij te sturen.
	De raad heeft voldoende training en scholing om het P&C-proces en -instrumentarium optimaal te benutten.
	Het proces en het instrumentarium voorzien de raad om zijn kaderstellende en controlerende rol uit te voeren.

Wat betreft de rol van de raad in de P&C-cyclus, kan op basis van de voorgaande analyse een toetsing aan de hand van het normenkader worden gedaan.

De sturingsinformatie, opgenomen in de P&C-cyclus, wordt door de raad als matig ervaren. De informatie die de cyclus biedt op het gebied van doelen, financiële positie en financiële weerbaarheid is verbeterd, maar deze is nog niet helemaal voldoende voor de raad om te kunnen sturen op de P&C-cyclus. Daarmee is aan de norm gedeeltelijk voldaan. Ook biedt het proces, naar het gevoel van de raad, te weinig ruimte om tussentijds te kunnen corrigeren en bij te kunnen sturen, vooral vanwege de beperkte invloed op de stukken en het hoge autorisatieniveau. Daarmee is aan de norm niet voldaan.

Ook de training en scholing van de raad zijn niet optimaal, waardoor het - in combinatie met de technische aard van de stukken en de strakke planning - lastig is voor raadsleden om zich voldoende te kunnen inlezen en te buigen over de P&C-cyclus. Hiermee is aan de norm niet voldaan.

Al met al stelt de cyclus de raad niet voldoende sterk in staat om zijn kaderstellende en controlerende rol uit te voeren, al is dit wel sterk verbeterd ten opzichte van de vorige opzet. Daarmee is aan de norm gedeeltelijk voldaan.

Bijlage 1. Geïnterviewde personen

Verbonden Partijen

Baudien Dijkstra	Veiligheidsregio Kennemerland
Hanneke van der Meer	Leerplein
Yvonne Kniese	Leerplein
Jeroen Gieling	Recreatieschap Alkmaarder- en Uitgeestermeer
Lilian Döpp	Stichting RIJK
Ryanne Hoes	Omgevingsdienst IJmond
Tom Maarsman	Reinunie/Afvalschap IJmond-Zaanstreek
Vertegenwoordiging	Bank Nederlandse Gemeenten

Provincie Noord-Holland

Rob Timmers	Coördinator Financieel Toezicht, provincie Noord-Holland
-------------	--

Gemeente Heemskerk

Connie Beentjes	Domeinmanager Bedrijfsvoering
Erwin Baltus	Domeinmanager Fysiek domein
Silvana Hoogland	Domeinmanager Sociaal domein
Jornt Ozenga	Gemeentesecretaris
Merel de Jager	Teamleider Planning, Control en Financiën
Ralph de Vries	Griffier
Jolanda Verhoeks	Concerncontroller

Vertegenwoordiging college

Aad Schoorl	Wethouder Maatschappelijke ontwikkeling
Frits Brouwer	Wethouder Financiën, Zorg en Wonen
Sicko Heldoorn	Burgemeester Heemskerk

Auditcommissie

Jeroen Olsthoorn	GroenLinks
Robbert Nijboer	D66
Theo Breedijk	Heemskerk Lokaal
Frank Hermans	VVD (schriftelijke beantwoording)