

Datum: 19 februari 2021  
Aan: Leden auditcommissie  
Van: Fred Ruiten, concerncontroller  
Onderwerp: Opzet en inrichting P&C-instrumentarium

Geachte leden van de auditcommissie,

In de vergadering van de auditcommissie van 3 december 2020 is gesproken over een mogelijke beoordeling van de opzet en inrichting van het P&C-instrumentarium. Besloten is toen om dit niet extern te laten uitvoeren, maar dit zelf als auditcommissie met ambtelijke ondersteuning te doen. In dit memo wordt hiertoe een aanzet gedaan die bedoeld is als voorlopige ambtelijke beoordeling van de concerncontroller en basis voor een nader gesprek hierover in de auditcommissie. Dit onderwerp wordt daarom opnieuw geagendeerd voor de auditcommissie en wel op 18 maart 2021.

In dit memo geven wij eerst een algemene inleiding om context geven aan de beoordeling. Vervolgens gaan wij in op wat de mogelijkheden zijn om verbeteringen aan te brengen.

## Context

Twee activiteiten hebben de afgelopen jaren invloed gehad op de inhoud van de P&C-documenten:

Ten eerste heeft de Rekenkamercommissie (Rkc) onderzoek gedaan naar de evalueerbaarheid van twee programma's in de begroting 2015. De resultaten zijn opgenomen in het rapport 'Evalueerbaarheid van beleid'. Vervolgens heeft het toenmalige college een vrij breed plan van aanpak ontwikkeld om de P&C-cyclus te versterken en te moderniseren. Belangrijke onderdelen waren toen:

- een betere koppeling van beleid aan geld;
- koppeling beleid in de begroting aan de beleidsdocumenten die door de raad waren vastgesteld;
- meer indicatoren opnemen mede in relatie met de nieuwe voorgeschreven indicatoren volgens het Bbv;
- veel meer gedigitaliseerde informatievoorziening voor de raad;
- geen dikke rapporten meer, liever uitzonderingsrapportages.

Deze voornemens zijn redelijk ingevuld; de digitalisering stakte enigszins omdat een behoorlijk aantal raadsleden toch liever papieren documenten ontving. De uitzonderingsrapportages gaven ook een aantal knelpunten:

- hoe bepaal je een norm of iets goed, redelijk of niet gaat;
- door alleen te rapporteren over uitzonderingen; zaken die dus niet goed gaan ontstaat er een eenzijdig beeld. Ook geeft dit weinig ruimte om te rapporteren over de daadwerkelijke ontwikkeling.

Ten tweede heeft de Argumentenfabriek de raad ondersteund in een volgend traject. Dat was gericht op het goed in beeld krijgen wat er echt in Den Helder moet gebeuren. Daartoe werden externe deskundigen dan wel vertegenwoordigers van relevante maatschappelijke groeperingen uitgenodigd om trends weer te geven. De raad zou daar in zijn beleid op kunnen anticiperen. Vervolgens is er in een aantal sessies door de Argumentenfabriek met de raad gesproken over wat als gevolg hierop concrete doelstellingen zouden moeten zijn. En welke indicatoren daarover relevante informatie kunnen geven. Uit de besprekingen bleek dat het uitermate lastig is om de (belangrijkste) concrete doelen te benoemen en daarbij meetbare en controleerbare indicatoren te benoemen.

De begroting 2020 is als gevolg daarvan ingevuld; de begroting 2021 heeft hierop voortgeborduurd. Ook de tussentijdse rapportages sluiten hier op aan.

De vraag is: voldoet de huidige vorm of zijn verbeteringen mogelijk? En wat kunnen we meenemen richting de volgende raadsperiode? Oftewel:

1. welke elementen van de verschillende P&C-documenten zijn voor verbetering vatbaar;
2. welke verbeteringen nog kunnen worden meegenomen in de begroting 2022 en
3. welke suggesties in dit kader kunnen worden meegegeven aan de raadsfracties voor de verkiezingsprogramma's (w.o. concretisering van doelstellingen)?

De relatie tussen de (lokale) overheid, maatschappelijke instellingen, burgers en bedrijven verandert. Dat komt doordat burgers meer eigen initiatief en verantwoordelijkheid tonen. De participatiesamenleving is in veel opzichten een nieuwe realiteit voor de lokale overheid. De transformatie in het sociaal domein is hiervoor de aanjager, maar de ontwikkeling gaat breder. Ook in bijvoorbeeld het domein openbare ruimte doet de participatiesamenleving haar intrede.

## 1. Welke elementen van de verschillende P&C-documenten zijn voor verbetering vatbaar?

Eerst moet de vraag gesteld worden: wat is de rol van de P&C-documenten voor de raad? En kan de raad die rol goed vervullen met de huidige documenten of mist hij daarvoor bepaalde zaken?

Door de landelijke bezuinigingsrondes lag de nadruk in de P&C-cyclus de afgelopen jaren op de beheersing van financiële middelen. Planning en control gaat echter ook nadrukkelijk over de beoogde maatschappelijke doelstellingen en effecten. Het is daarom belangrijk om te investeren in een goede beschrijving van de doelen en de meetbaarheid van de effecten, zodat kan worden getoetst of doelen zijn behaald. Daarom mag een samenhangend geheel van helder gedefinieerde doelen, prestatie-indicatoren, budgetten en meetinstrumenten niet ontbreken. Hierin zijn, mede door de inbreng van de Argumentenfabriek, concrete stappen gemaakt. Gezocht is naar concrete doelstellingen die voor Den Helder van belang zijn en naar indicatoren die de voortgang kunnen monitoren. Ook wordt meer toegelicht in de Turaps en Programmarekening over voortgang en realisatie.

Bij het bepalen van doelstellingen en indicatoren is het van belang na te gaan op welk niveau dat plaatsvindt. De volgende tabel geeft de verschillende niveaus van doelstellingen en indicatoren weer:

| Niveau                                                          | W-vraag                    | Soort indicatoren/kengetallen                                                               |
|-----------------------------------------------------------------|----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|
| Input (welke financiële en personele middelen worden ingezet)   | Wat mag het kosten?        | Budgetten                                                                                   |
| Throughput (welk niveau van dienstverlening, activiteiten etc.) | Wat gaan we daarvoor doen? | Indicatoren inzake het niveau van diensten en activiteiten                                  |
| Output (hoeveel prestaties leveren we)                          | Wat gaan we daarvoor doen? | Prestatie-indicatoren, gerealiseerde aantallen output                                       |
| Outcome (welk maatschappelijk effect hebben onze activiteiten)  | Wat willen we bereiken?    | Effect-indicatoren, soms in de richting van rapportcijfers, veelal kwalitatief beschrijvend |

Het is niet de bedoeling door te schieten met het compleet meetbaar maken van al het beleid. Naast dat dat in de praktijk vaak niet goed mogelijk is, vraagt dit ook veel extra regelwerk. De stap naar het concreet maken van een beperkt aantal concrete doelstellingen is al een goede stap geweest. Het daar mee bezig zijn heeft ook duidelijk gemaakt hoe lastig het is om een keuze te maken in de belangrijkste concrete doelstellingen en daarvoor controleerbare en meetbare doelstellingen te maken. Daarbij komt dat er jaarlijks ontwikkelingen zijn (Corona!) die soms al weer snel kunnen leiden tot nieuwe belangrijke concrete doelstellingen. En ook de sterke wisselingen in de uitkering gemeentefonds vereisen wellicht snelle aanpassingen van doelen. En voor de vergelijkbaarheid van de effectiviteit van beleid over de jaren zijn wisselende doelstellingen niet bruikbaar.

Dan speelt nog dat er soms beleidskaders worden vastgesteld voor meerdere jaren waarin beleid wordt bepaald. Een programmabegroting is niet het middel om belangrijke beleidskaders aan te passen. Wenselijk is dat belangrijke doelstellingen in de begroting overeenkomen met doelstellingen in beleidskaders.

Een ander aspect is dat de gemeente meer datagedreven gaat werken. De verwachting is dat de komende jaren meer gegevens over problematieken in de gemeente en de effecten van de gemeentelijke activiteiten beschikbaar komen. Deze kunnen wellicht een rol spelen bij het volgen van de effectiviteit van beleid.

De beantwoording van de vraag die in dit onderdeel wordt gesteld, kan rekening hiermee een aantal antwoorden/adviezen opleveren:

- a. Bij (bijstelling van) beleidskaders zou de vraag beantwoord moeten worden welke concrete doelstellingen/aandachtspunten (meerjarig) in de P en C-cyclus moeten worden gevolgd en welke indicatoren daarvoor relevant zijn;
- b. In een nieuw coalitieakkoord of raadsprogramma zouden zo concreet mogelijke doelstellingen moeten worden opgenomen, die dan in de P en C-cyclus gevolgd worden. Daarmee kan de realisatie van die doelstellingen beter worden gevolgd;
- c. De mogelijkheden van het verzamelen van data over de daadwerkelijke omvang van knelpunten in de gemeente en van de effecten van de uitvoering op concrete doelstellingen van de gemeente moeten overwogen worden;
- d. 2020 was het eerste jaar waarin de doelstellingen die samen met de Argumentenfabriek zijn opgesteld, zijn ingevuld in de Kadernota, Programmabegroting, Turaps en de Programmarekening. Aan de hand van de evaluatie daarvan kan de raad bepalen welke elementen hij mist of heeft gemist. Dat kan bijdragen aan het leereffect voor het bepalen van doelstellingen en de rapportage daarover in de toekomst. Het werken met concrete doelstellingen en bijbehorende indicatoren is een proces dat niet in één jaar kan worden afgerond.

Wanneer verder naar de verschillende documenten wordt gekeken, is nog een aantal aanvullende opmerkingen te maken:

*Kadernota en begroting (2020):*

Mooi is dat een belang aantal trends is opgenomen. De doelen die vervolgens komen sluiten daar redelijk op aan. De doelen zijn weinig concreet. Wanneer doelen in de vorm van 'vergroten trap' (meer, minder, beter etc. is dat altijd een aandachtspunt. Dat zou beter kunnen door een duidelijke norm mee te nemen. Nu is er gekozen om de doelen relatief vaag te houden en de indicator concreet. Dit kan toereikend zijn wanneer de indicator goed aansluit op de doelstelling. Voorbeeld: de eerste doelstelling die is opgenomen is: Den Helder kent een stabiel bestuur (raad en college) dat professioneler met elkaar samenwerkt. Feitelijk zijn dit twee doelstellingen. De indicator is het percentage burgers dat (heel) veel vertrouwen heeft in de manier waarop de gemeente wordt bestuurd. Voorstelbaar is dat de indicator wel samenhang heeft met de doelstelling, maar wanneer de doelstelling van een 5% hoger tevredenheid niet wordt gehaald: is het bestuur dan minder stabiel en professioneel geweest?

Helder is dat het begint met eenduidige SMART-doelen, die ook meetbaar zijn. Hoe meten we de mate van stabiliteit van college en raad en de professionaliteit ervan? Door het aantal collegeleden dat wisselt? Of door raadsleden die stoppen of uit hun fractie stappen? De doelstelling die de indicator nu meet is: wat is het beeld van de burger over het bestuur van de gemeente.

- e. Aanbeveling is dan ook om wanneer er nieuwe doelstellingen worden bepaald (vooral bij een nieuw college maar wellicht ook al in de komende kadernota in verband met nieuwe of geactualiseerde doelstellingen door de huidige situatie) te werken aan zo concreet mogelijke doelstellingen. Het outputniveau is daarvoor geschikter dan het outcomeniveau.

Soms hebben doelen een dubbele uitwerking. Voorbeeld (naast hiervoor): Het aantal inwoners met problematische schulden is afgenomen en minder inwoners leven in armoede. Feitelijk zijn dit twee doelen.

- f. Aanbeveling is om doelstellingen eenduidig te definiëren.

Soms is een doel op outcomeniveau beschreven en andere keren op output-niveau. Bijvoorbeeld het doel: Minder jongeren zijn er aangewezen op jeugdhulpverlening. Dit is een outputdoel. Het outcomedoel zal iets zijn als: Jongeren kunnen zich op een gezonde manier ontwikkelen. Outcomedoelen zijn overigens meer kwalitatief en zullen dan ook veelal alleen beschrijvend kunnen worden gevolgd.

Wanneer bijvoorbeeld door de invoering van een eigen bijdrage minder inwoners een beroep doen op de jeugdhulpverlening wordt positief gescoord op de doelstelling, maar de vraag is of ook een positieve ontwikkeling op het outcomedoel is gescoord.

- g. Aanbeveling is om goed onderscheid te maken in de vorm van doelstelling. En de bijpassende indicator daarop te laten aansluiten.

Vervolgens worden de doelen in de huidige opzet voorzien van een meetinstrument. Bijvoorbeeld in programma 2 wordt bij het doel: Minder jongeren zijn aangewezen op jeugdhulpverlening het meetinstrument: Aantal jongeren dat jeugdhulpverlening krijgt. Daar wordt een daling van een half procent per jaar als doelstelling opgenomen. Probleem is dat de ontwikkeling van dit percentage niet alleen door gemeentelijk handelen wordt bepaald. Het is voorstelbaar bijvoorbeeld dat door Corona de problematiek sterk verslechtert. Dan heeft de gemeente dus niet zijn doelstelling gehaald en zou je ten onrechte kunnen concluderen dat de gemeente het dus slecht heeft gedaan. In hoeverre het door Corona komt dan wel

door het gemeentelijk handelen kan niet worden vastgesteld. Vergelijkingen met landelijke cijfers geven meer objectieve (eigenlijk: intersubjectieve) normen.

- h. Aanbeveling is om doelstellingen/indicatoren zo te formuleren dat vooral de effecten van de gemeentelijke inzet kan worden gemeten. Bijv. het aantal jongeren dat aangewezen is op jeugdhulpverlening daalt met 0,5% ten opzichte van het landelijke gemiddelde gebruik.

Wanneer dan een daling wordt bereikt ten opzichte van de landelijke ontwikkeling kan verondersteld worden dat de ingestelde acties bijdragen aan een daling van het gebruik van jeugdhulpverlening. Voor de opstart bij onze gemeente van het proces om beleid meer meetbaar te maken en te volgen lijkt de gekozen opzet redelijk.

Het begint dus bij zo concreet mogelijke doelen; (zie aanbeveling e) wanneer die er niet zijn, is meting ook niet goed mogelijk. Door de werking van de normen in de tijd en praktijk te volgen kan waar nodig worden gewerkt aan concretisering en verfijning. Daarbij moet erop gelet worden dat de nadere normstelling geen doel op zich moet worden, maar moet bijdragen aan het kunnen volgen van de belangrijke doelen van de gemeente.

In de kadernota en begroting wordt vervolgens aangegeven wat gedaan gaat worden om de doelen te bereiken. Dat lijkt op het uitvoeringsniveau throughputdoelen. Het mooie daarvan is dat daar concreet over gerapporteerd kan worden; het nadeel dat het niveau van de doelstellingen voor de raad feitelijk meer op output- en outcomeniveau ligt (wat willen we bereiken en minder van hoe we het willen bereiken).

Ten slotte wordt aangegeven hoeveel extra financiële middelen worden ingezet. Punt daarvan is dat niet duidelijk is hoeveel middelen in totaal worden ingezet voor de activiteiten. De extra middelen vormen feitelijk een klein deel van de ingezette middelen. Iets als kostprijzen van activiteiten zijn niet op deze wijze te bepalen.

- i. Aanbeveling is om bij concrete doelstelling ook de directe financiële inzet en ontwikkeling integraal mee te nemen van de daarmee samenhangende activiteiten.

#### *Turaps:*

Opvallend is dat de Turaps niet op LPC beschikbaar zijn; in tegenstelling tot de kadernota, begroting en jaarrekening. Dat hangt mede samen met het feit dat de rapportages in LPC minder worden gewaardeerd door de raad; de raad heeft de afgelopen jaren veelal gevraagd naar een papieren rapportage in plaats van de beschikbare digitale versie. In 2021 wordt een nieuw pakket in gebruik genomen (LIAS) dat tot betere resultaten moet leiden qua leesbaarheid en presenteerbaarheid. Daarmee kan de eerder door de raad gewenste digitalisering van de P en C producten wellicht beter worden gerealiseerd.

De Turaps geven een redelijke beschrijving van de voortgang op met name de uitvoering/throughputdoelen (= activiteiten; wat hebben we gedaan om het doel te bereiken). Over de output geven ze nog geen informatie en dat kunnen ze ook niet. Vraag is of in de jaarrekening wel voldoende informatie kan worden opgenomen op output- /outcomeniveau. Dat moet blijken uit de eerste jaarrekening die met de nieuwe systematiek wordt gemaakt; die van 2020. De Turap als middel om tussentijds inhoudelijk bij te sturen is daarvoor dan ook minder geschikt. Vraag is of dat in de praktijk ook wel mogelijk is.

Een aandachtspunt kan wel zijn of de informatie uit de jaarrekening kan helpen om doelen en ambities in de kadernota en begroting bij te stellen. Of te wel: is er een leereffect voor de raad en organisatie van de uitkomsten?

- j. Aanbeveling is om de uitkomsten van de jaarrekening te gebruiken om de doelstelling/normstelling in de begroting te kunnen beoordelen en waar nodig bij te stellen.

De Turaps geven naast de informatie over de inhoudelijke voortgang ook de financiële afwijkingen weer. Die zijn vaak niet of nauwelijks gerelateerd aan de voortgang van de activiteiten. Ook wordt geen informatie gegeven over in hoeverre de extra inzet van middelen bijdraagt aan het halen van de doelstellingen. Omdat er niet een sterk doorgevoerde kostprijsberekening is, is dat ook niet goed mogelijk. Toch zou een poging om de extra inzet van middelen te relateren aan extra inzet van activiteiten een versterking van de informatievoorziening kunnen zijn. Wat is je voorstel?

In aanbeveling i. is aangegeven om bij concrete doelstellingen ook de integrale directe financiële inzet op te nemen. Wanneer de in de Turap voorgestelde financiële bijstellingen betrekking hebben op bijstelling van deze doelstellingen zou deze relatie gelegd kunnen worden.

- k. Leg in de Turaps waar mogelijk een relatie tussen de financiële ontwikkeling en de doelstellingen/indicatoren.

### *Programmarekening/Jaarrekening:*

Er is nog geen Programmarekening/jaarrekening over 2020. Wanneer daarin over de resultaten wordt gerapporteerd, zou een analyse over welke doelen wel en niet zijn behaald en wat daarvan de reden is, kunnen helpen om de doelen voor 2022 te versterken. Vraag is door wie en wanneer dat kan gebeuren gezien de beperkte tijd die er is om na de oplevering van de jaarrekening de kadernota nog bij te stellen. Het is wel een logische stap wanneer het P en C -proces als een zogeheten PDCA-cyclus wordt gezien. In aanbeveling j. wordt aangegeven om de uitkomsten van de jaarrekening te gebruiken om de doelstelling/normstelling voor de volgende begrotingen.

## 2. Welke verbeteringen nog kunnen worden meegenomen in de begroting 2022

Na de analyse van de verschillende documenten is het de vraag wat nog kan worden verbeterd op korte termijn. Het kadernotaproces loopt al volop en dat vormt de basis voor de begroting. Er is nog geen jaarrekening dus de uitkomsten op inhoudelijk niveau kunnen daaruit niet worden meegenomen. Een belangrijke vraag is of de huidige omstandigheden (coronacrisis, voorlopige uitkomsten herziening uitkering gemeentefonds etc.) nog invloed moeten/kunnen hebben de doelstellingen in de begroting. In het kadernotaproces kan dat nog aan de orde komen.

Mogelijke verbeteringen aanpassingen en de overwegingen erbij zijn:

- Actualisering doelstellingen wegens de coronacrisis etc. Sommige bestaande doelstellingen zouden in ieder geval qua meetbare uitkomsten wellicht geactualiseerd moeten worden. Bijvoorbeeld de daling van het gebruik van jeugdzorg is weinig realistisch meer. Ook is het voorstelbaar dat nieuwe doelstellingen een hogere prioriteit moeten krijgen (bijv. het in stand houden van voorzieningen in de gemeente). Overwegingen hierbij zijn dat het steeds wisselen van doelstellingen het kunnen volgen in de tijd teniet doen. Ook zijn er verkiezingen in 2022 en dan is het te verwachten dat een nieuw college aangepaste doelen formuleert. Toch kan verwacht worden dat voor 2022 een ander accent gelegd gaat worden door de effecten van de coronacrisis en dat die invloed heeft op de doelstellingen die zijn opgenomen. Het grootste deel van de bestaande doelstellingen kan naar verwachting in stand blijven. Dat moet tijdens het kadernotaproces blijken.
- Een opvallend punt in het meetinstrumentarium is nu dat gebruik wordt gemaakt van beschikbare meetgegevens. Dat is goed vanuit het oogpunt van beschikbaarheid en meetbaarheid, maar de indicatoren hebben soms een beperkt zicht op de doelstelling waarop zij gericht zijn. Het is wenselijk om preciezere indicatoren te formuleren. Maar daar ligt een uitdaging voor een nieuw college om doelstellingen in een college- (of raads)programma meer SMART te definiëren. Dan kunnen die doelstellingen in het vervolg gemeten worden door daar ook monitoring bij te zoeken of te ontwikkelen die de ontwikkeling van deze indicatoren volgt. Voor 2022 is dat te vroeg.
- De uitkomsten van de jaarrekening 2020 kunnen informatie opleveren die evaluatie van de doelstellingen en indicatoren logisch of noodzakelijk maakt. Punt is dat die nog niet beschikbaar zijn; de verwachte oplevering is in mei 2021. Wellicht kan een evaluatie daarvan worden meegenomen op weg naar de begroting 2022. Hoe dat kan/moet plaatsvinden is punt van nader overleg; dit is niet opgenomen in een bestuurlijke planning. Wellicht kan afhankelijk van de uitkomsten van de jaarrekening, de raad de auditcommissie vragen om daar een rol in te spelen tijdens het proces van kadernota naar begroting.
- De bevindingen die hiervoor zijn opgenomen, kunnen ook aanleiding zijn om de doelstellingen nog eens goed tegen het licht te houden. Is er sprake van outcome- dan wel outputdoelstellingen? Zijn de doelstellingen eenduidig? Is de invloed die de gemeente op de doelstelling heeft duidelijk? Etc. Bij de evaluatie daarvan zou ook daar de auditcommissie een rol in kunnen spelen; dit jaar of in 2022, wanneer een nieuwe raad aantreedt. Het laatste lijkt het meest logische gezien de wens om doelstellingen voor langere tijd te bepalen.

Overigens is het ook goed om te overwegen of het meten van de maatschappelijke effecten naast de financiële uitkomsten (volledig) via de planning en control-cyclus moet worden gevolgd. Er worden ook meerjarige beleidskaders en uitvoeringsplannen geformuleerd; de terugblik zou ook via de actualisering daarvan kunnen plaatsvinden. Het blijft lastig een modus te vinden om aan de ene kant de planning en control-cyclus het instrument te laten zijn om zowel de financiële als maatschappelijke ontwikkelingen te laten zijn en aan de andere kant te streven naar niet teveel informatie.

### 3. Welke suggesties in dit kader kunnen worden meegegeven aan de raadsfracties voor de verkiezingsprogramma's (w.o. concretisering van doelstellingen)?

Wanneer we de maatschappelijke doelstellingen en de realisatie daarvan een integraal onderdeel willen laten zijn van de planning en control-cyclus, is het van belang dat bij de start van een meerjarencyclus, waar een nieuwe raad aanleiding toe geeft, meteen te kunnen beginnen met concrete specifieke doelstellingen. Om daartoe te komen zou het wenselijk zijn, dat partijen al in hun verkiezingsprogramma's zo specifiek mogelijke doelstellingen op zouden nemen en dus de zogeheten 'vergroten trappen' te vermijden (betere voorzieningen, meer fietspaden, meer maatwerk bij sociale dienstverlening, etc.). Wanneer partijen zich zouden inspannen om doelstellingen concreter te maken en daarbij bedragen noemen die zij daarvoor willen uittrekken en hoe zij die bekostigen, zijn er meteen bouwstenen voor een nieuw college- of raadsprogramma.

Dit vraagt wel enige inspanning. Daarbij zou ambtelijke ondersteuning kunnen plaatsvinden door de medewerkers die nu betrokken zijn bij het kadernotaproces. Ook zou gedacht kunnen worden aan doorrekening van de verkiezingsprogramma's als bijdrage aan een transparant verkiezingsproces en kunnen helpen om haalbare doelstellingen ook daadwerkelijk te realiseren voor de inwoners.