



Verslaggesprek met leden van de auditcommissie

d.d. 25 januari 2023 n.a.v. kwalitatief onderzoek Visie op planning en control 2023.

Per vraag is in blauwe kaders de hoofdlijnen weergegeven van het gesprek met de auditcommissie.

1. Inleiding

Zoals u weet wordt er gewerkt aan een actualisatie van de visie op planning en control. Daarmee wordt opvolging gegeven aan de motie van de raad van 20 december 2021. Als basis voor de actualisatie wordt gewerkt met een kwantitatief- en een kwalitatief onderzoek. Voor het kwantitatief onderzoek is een enquête uitgezet in december 2022. De basis van dit onderzoek was de door de raad vastgestelde startnotitie op 21 november 2022 'Visie op planning en control'. Uit deze startnotitie bleek dat de vragen vanuit de raad zich vooral concentreren rond het instrumentarium van de planning en control.

Tijdens het kwalitatieve deel van het onderzoek willen wij graag met u in gesprek. Dit gesprek zal gaan over de volgende zaken:

1. We delen de belangrijkste uitkomsten uit het onderzoek en willen met u in gesprek of u deze uitkomsten herkent en er iets aan toe wilt voegen cq een extra toelichting wilt geven.
2. Planning en control is meer dan enkel het instrumentarium. Uit het kwantitatieve onderzoek zijn onder meer adviezen gegeven die richting geven voor een bredere opzet van de visie op planning en control. We willen graag met u het gesprek voeren over een eerste denklijn qua onderwerpen die in de nieuwe visie aan de orde kunnen komen.

2.1 Algemeen beeld

Een eerste beeld vanuit het onderzoek is dat er een goede betrokkenheid is op de P&C. Aan het onderzoek is deelgenomen door leden van de auditcommissie, medewerkers van de griffie, collegeleden, directie en management als ook betrokken ambtenaren bij de P&C.

Van de deelnemers heeft het grote merendeel alle stukken gelezen, zowel kadernota, begroting als de jaarrekening. De verschillende P&C instrumenten worden beoordeeld met cijfers die gemiddeld uitkomen tussen een 6 en een 7. Er worden dan ook mogelijkheden gezien voor verbetering.

Algehele beeld:

- het kan compacter; er staan nu erg veel teksten waarbij het niet altijd helder is waar we aan werken en of we doelen wel of niet bereikt hebben;
- Ook de link tussen doelen (of opgaven) en middelen kunnen duidelijker in beeld worden gebracht;
- de toegevoegde waarde van alle P&C instrumenten mag duidelijker, en ook de rolverdeling tussen raad, college en ambtelijke organisatie met verschillende informatiebehoeften;

Voor wat betreft de financiën wordt het ervaren als veel details, hoewel dat soms ook als prettig wordt ervaren. De wens lijkt potentieel aanwezig om meer inzicht te krijgen in langere termijn doelen en het verband te leggen naar middellange termijn en korte termijn acties en te besteden middelen. Met name het verband tussen middelen en de doelen uit het coalitie akkoord mogen duidelijker worden.

De financiën mogen wel eenvoudiger gebracht worden. Meer op hoofdlijnen met tevens inzicht in financiële keuze mogelijkheden.

Vraag 1.

Herkent u dit algehele beeld?

Reactie auditcommissie

De genoemde punten zijn herkenbaar voor de auditcommissie. Niet altijd wordt het juiste debat gevoerd en gaat het over detail- of bijzaken. De P&C documenten zijn uitgebreid en gedetailleerd. De detaillering leidt af naar de bijzaken.

De hoofddoelen en subdoelen/activiteiten sluiten niet altijd aan op elkaar. De gehanteerde kleurcodering is niet altijd te volgen. Het komt weleens voor dat subdoelen op groen staan, maar het hoofddoel op rood en vice versa.

De gehanteerde toelichting is soms niet begrijpelijk en voegt niets toe. Wanneer dat op een hoger niveau is, kan dat helpen om het debat op het goede niveau te voeren.

Geopperd wordt om de rits van activiteiten achterwege te laten en te richten op de hoofddoelen. Leden van de auditcommissieleden geven aan dat dat kan helpen om te sturen op hoofdzaken. Dat brengt de raad beter in haar rol.

Het stoplichtenmodel hoeft niet direct over boord: een betere toelichting en compacter en duidelijkere teksten zal al veel doen. Gedacht wordt om bijvoorbeeld het stoplicht op het hoofddoel te zetten in plaats van op activiteiten niveau. Nu gaat de discussie soms over een oranje kleur op een detail activiteit terwijl we het debat willen voeren of we het overkoepelende hoofddoel wel of niet bereiken. Dat hoofddoel is interessant voor de raad en de inwoners.

Een andere gedachte die geopperd werd is om in plaats van een stoplicht een trend weer te geven zodat we nog beter zien wat de ontwikkeling is en of die de gewenste richting opgaat. Het weergeven van een bedrag of percentage wordt als weinig zinvol gezien omdat dat een momentopname is.

De koppeling naar het collegeprogramma en politieke items wordt gemist.

De vraag wordt gesteld of in de raad een discussie gevoerd moet worden over de hele begroting of over een aantal highlights. De coalitie richt zich op politieke speerpunten en de zaken die goed gaan; de oppositie meer op zaken die niet in de begroting zijn opgenomen.

De auditcommissie geeft aan dat ze graag geholpen willen worden om op de hoofdlijnen te komen, zowel op inhoud als op de financiën.

Voor raadsleden is het ook fijn om duidelijkheid te krijgen over het proces van totstandkoming van de kadernota en begroting en om inzicht te krijgen wanneer en hoe in het proces bijvoorbeeld wensen en ook amendementen ingebracht kunnen worden (als voorbeeld wordt een bijdrage voor gemeentelijke monumenten genoemd).

Het wordt als wenselijk gezien dat het college wensen van de hele raad uitvraagt en meeweegt voordat de kadernota er ligt. Ook is het voor raadsleden wenselijk om inzicht te krijgen in de afwegingen van het college hoe zij gekomen zijn tot de aandachtspunten en voorstellen die in de kadernota zijn opgenomen.

Een duidelijk proces helpt, ook voor raadsleden om bijvoorbeeld niet op een erg laat moment nog met punten te komen voor een kadernota of begroting. Raadsleden begrijpen dat er een deadline is vanaf wanneer de ambtelijke organisatie e.e.a. niet meer adequaat kan doorvoeren.

Een duidelijk proces kan ons allemaal helpen, en het gesprek hierover helpt ook in het begrip voor bestaande werkdruk en belasting van de organisatie.

2.2. Kadernota

Het is niet voor iedereen duidelijk hoe het proces van de kadernota verloopt. Dit verschilt nog wel eens per jaar. Onduidelijk is tevens hoe de inhoudelijke voorstellen in de kadernota tot stand komen, welke afwegingen worden er door wie gemaakt als ook welke keuzes zijn er voor de raad om te maken bij de kadernota.

Er lijkt dan ook een sterke behoefte te zijn om een helder proces te schetsen, en ook het doel van de kadernota scherper te krijgen.

Vraag 2.

Herkent u dat het proces van de kadernota duidelijker mag worden, en ook dat er meer duidelijkheid mag komen wat er wel en wat er niet aan inhoudelijke doelen is opgenomen in de kadernota?

Reactie auditcommissie:

Voor een deel van de auditcommissie is het proces duidelijk. Welke keuzes er gemaakt zijn; wat amendeerbaar is. Toch kan e.e.a. beter afgestemd worden (zie ook algemeen beeld).

De voorfase van het proces is ook helder, maar daar wordt aan getwijfeld of dat proces voor iedereen voldoende duidelijk is of dat dit vooral gebaseerd is op de informele contacten.

Voorheen werd er weleens een brede uitvraag bij de fracties gedaan. Daarna maakte het college de keuze: wat wel / wat niet gehonoreerd. Nu is die transparantie er niet of in mindere mate. Op het allerlaatste moment worden er dan nog veel aanvragen ingediend en minder goed onderbouwd.

Qua verwachtingenmanagement over het realiseren van ambities wordt aangegeven dat er veel en makkelijk toezeggingen door het college worden gedaan. Dit zorgt voor extra workload bij ambtenaren. Dat mag ook teruggegeven worden aan de raad en het college.

Bij de kadernota worden nu de wensen en ontwikkelingen opgehaald vanuit het maatschappelijk veld. Dat wordt gewaardeerd en moet zeker een plek krijgen/houden in de P&C producten. Het gaat tenslotte bij P&C om deze inhoud en niet direct om het geld.

De wens is aanwezig om bij de kadernota de accenten te leggen op de inhoudelijke doelen, politieke keuzes en om met de raad op dat moment prioriteiten te stellen. Qua financiën is het op dat moment wel goed te weten wat op hoofdlijnen de 'weersverwachtingen' zijn en om vanuit scenario's kaders te kunnen meegeven aan het college tbv de begroting.

Daarbij is aangegeven dat het financieel niet geheel sluitend hoeft te zijn op detailniveau (bedragen van € 20.000 etc zijn niet boeiend gezien de totale omvang van de begroting). Het gaat om een globaal sluitend meerjaren perspectief en scenario's op hoofdlijnen qua financieel beeld.

Zo mogelijk wordt het effect van de meircirculaire daarin meegenomen -> dat doet echter wel iets in het proces cq datum van mogelijke behandeling van de kadernota (!)

Voor wat betreft het financiële deel in de kadernota zijn de meningen verdeeld over de vraag of er wel of geen sluitend perspectief geboden moet worden in dit document. Ook het wel of niet verwerken van de impact van een meircirculaire in de kadernota geeft geen eenduidig beeld. Er zijn voorstellen/adviezen meegegeven om de kadernota vooral in te zetten voor kaderstelling, doelen te benoemen die we willen realiseren als ook keuzes die gemaakt kunnen worden in relatie tot de (financiële) ruimte die er op dat moment is. En ook om zo mogelijk ambities te prioriteren.

Het advies is tevens om vervolgens in de begroting uitwerking te geven aan de doelen / ambities en op basis van voortschrijdend financieel inzicht dan aan te geven waar wel en geen opvolging aan gegeven kan worden (dit mede op basis van prioritering die in kadernota is vastgesteld).

Vraag 3.

Herkent u het beeld van verschil van inzicht. En wat vindt u van de voorgestelde adviezen mbt de kadernota?

Reactie auditcommissie

Het gaat bij de Kadernota ook om de verdeling van schaarste en dat vraagt prioritering.

Centraal bij de kadernota is het politieke debat. Hieruit dient een prioritering voort te komen, zonder een volledig uitgewerkt financieel beeld. Cruciale informatie is pas later beschikbaar. De Kadernota dient richting te geven voor de uitwerking in de begroting. In de Kadernota mogen financiële scenario's op hoofdlijnen zijn.

De kadernota is geen mini-begroting. Maar is juist ingestoken vanuit inhoud. De vervolgopdracht aan het college is om binnen de kaders de begroting op te stellen. Als dat niet lukt desnoods tussentijds terugkomen bij raad.

Financiën is wel een belangrijk gegeven bij de nadere uitwerking in de begroting. Daarbij kunnen de politieke standpunten afwijken: veel investeren of juist lastenverlichting. Bij de begrotingsbehandeling in november mag daarover nog wel discussie gevoerd te worden.

De Kadernota hoeft niet volledig dekkend te zijn. Daarbij wordt wel een belangrijke rol gezien voor ambtenaren in de advisering. Onder andere ook de duiding van de financiële weersverwachting en het weergeven van scenario's.

Bij sturing op hoofdlijnen kan daarbij gedacht worden aan kaders op financiële positie.

Afgelopen begrotingsbehandeling waren er 51 moties/amendementen. Ook veel van coalitiepartners. De vraag is dan of het proces aan de voorkant wel goed is gegaan.

Begroting: daarin willen we als raad vooral toetsen op de uitwerking van Kadernota. Het vraagt ook kwaliteit van personeel en voldoende personeel om alles nog te kunnen behappen in een bepaald tijdsbestek.

Op alle fronten verneemt de raad liever het eerlijke verhaal, over wat wel en niet kan en wat wel en niet gelukt is, dan alleen maar 'goed weer'-berichten.

2.3. Begroting

De begroting wordt als een erg groot, omvangrijk document ervaren. Er wordt dan ook door meerdere deelnemers verzocht om een compacter document, wat beter leesbaar is en ook toegankelijker. Daarbij is tevens opgemerkt dat de digitale versie minder toegankelijk is dan een PDF vorm.

Vraag 4. Vindt u dit ook?

Tevens zijn er wensen voor verbeteringen waarbij gedacht wordt aan:

- de opgaven mogen wel beter naar voren komen. Zo mogelijk kunnen we denken aan een andere programma inrichting die meer recht doet aan de strategische doelen/opgaven en waarbij tevens aandacht is voor een evenwichtigere verdeling qua middelen per programma;
- de middelen kunnen beter gekoppeld worden aan de te bereiken doelen; ook de toelichting op de financiële middelen mag eenvoudiger/begrijpelijker;
- het gebruik van indicatoren kan beter zodat inzicht ontstaat of we lange termijn doelen wel bereiken met het beleid en met de activiteiten die we doen. Een paar trendlijnen kunnen daarbij helpen; enkel cijfers en percentages zeggen niet zoveel. Het gebruik van een paar indicatoren kan helpen als deze ook echt beïnvloedbaar zijn, gemeten worden en een verband hebben met onze doelen.

Vraag 5. Herkent u deze wensen? Licht toe.

Reactie auditcommissie op vraag 4 en 5:

Het programma Zorgzame gemeente is in verhouding erg groot. Dit mag meer in evenwicht worden gebracht.

Autorisatie is op programmaniveau. Wij zijn een sociaal zwakke gemeente (ouderen; jongeren hulpbehoevend; lage lonen); daarmee is het logisch dat het Programma Zorgzame gemeente groot is. Een fors deel van deze gelden zijn ook niet of in mindere mate beïnvloedbaar. Ingebracht is de optie om voor dit programma het autorisatieniveau te veranderen naar deelprogramma niveau.

Duidelijker maken: waar hebben we invloed op. Wat is beïnvloedbaar en niet-beïnvloedbaar. Aan welke knoppen kunnen we als raad draaien?

Financiën: er is grote onzekerheid en die blijft. Het werken met scenario's kan helpen om met die onzekerheid om te gaan (zie ook bij Kadernota).

Qua teksten mag het wel beter, want een tekst als "hier werken we aan" zegt niets voor raadsleden. En het helpt ook niet als teksten jarenlang hetzelfde zijn in de begroting.

Daarnaast hoeft de organisatie niet elk jaar in de begroting (en jaarrekening) op te nemen wat we allemaal wel niet doen. Help de raad om op de kernpunten, die er echt toe doen en die voor ons beïnvloedbaar zijn, te sturen en daar het debat over te kunnen voeren. Dus compacter kan het vast wel.

Het is lang niet altijd duidelijk hoe investeringen bijdragen aan de doelen/ambities van de raad, en hoe deze in de begroting zijn opgenomen. Inzicht in het verloop van investeringen kan beter, als ook hoe deze bijdragen aan doelrealisatie.

Vraag 6. Kunt u zich daar in vinden?

Reactie auditcommissie:

mee eens.

Paragrafen en bijlagen:

Voor wat betreft de paragrafen en de bijlagen zijn er een aantal adviezen naar voren gekomen.

Zo kan de paragraaf lokale heffingen wel compacter en beter inzicht bieden in de ontwikkeling van lokale lasten waarbij gedacht kan worden aan visualisatie/trends.

Ook de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing kan verbeterd worden zodat de raad dit deel beter begrijpt en hierop kan sturen.

Met betrekking tot de paragraaf Onderhoud Kapitaalgoederen is er sterk de wens dat de relatie naar meerjarige onderhoudsplannen beter naar voren komt, als ook de relatie met doelstellingen cq vastgestelde beleidskaders op dit vlak. Ook een beter inzicht in mogelijk achterstallig onderhoud en hoe we daar mee omgaan is gewenst.

Met betrekking tot alle bijlagen is de strekking dat deze veelal niet worden gelezen en geen toegevoegde waarde hebben. Alleen het overzicht van investeringen wordt als waardevol en belangrijk gezien.

Vraag 7. Herkent u zich in deze punten?.

Reactie auditcommissie

Lokale heffingen: weinig inzicht waar het over gaat. Trendlijnen op lokale lasten kunnen helpen om inzicht te bieden in de ontwikkeling van lokale lastendruk. En ook waar knoppen zijn waar we als raad aan kunnen draaien voor onze inkomsten.

Voor wat betreft risicomanagement en financiële kengetallen: waar ligt de focus op? De lijst met risico's en weging is interessant maar ook zeer discutabel. Er is wel behoefte aan inzicht wat nu een financieel gezonde situatie is voor Den Helder en of de raad daar kaders aan kan geven zodat ze daarop ook een controlerende rol in kan ontwikkelen. Wat is financieel gezond? Wat zegt een onderbesteding? Hebben we dan inhoudelijke doelen niet gehaald? Meer samenhang in dat geheel kan wel beter tot uiting komen.

De omvang van alle paragrafen mag wel compacter en meer toegespitst worden op wat voor de raad belangrijke informatie is (in plaats van wat moet vanuit wet en regelgeving).

Voor wat betreft de paragraaf verbonden partijen; deze wordt nagenoeg niet gelezen. Er is vooral behoefte aan sturing op een paar private partijen. Een verbetering en verbreding van risicogericht sturen op verbonden partijen (GR en Privaat) is zeer wenselijk; het proces hierin kan ook beter.

2.4. Tussentijdse rapportages

Er is geen eenduidig beeld over de toegevoegde waarde van tussentijdse rapportages. Wel wordt meegegeven dat een eerste rapportage nog weinig financieel inzicht geeft en het wellicht beter is daarin enkel beleidsmatige ontwikkelingen in op te nemen t.o.v. de begroting. In een tweede rapportage ontstaat veelal ook een beter financieel beeld en kunnen beleidsinhoudelijke ontwikkelingen daar ook beter aan gekoppeld worden. Er dient meer duidelijkheid te komen over het doel van tussentijdse rapportages en, of we hier wel of geen nieuw beleid in willen opnemen en of er ook een begrotingswijziging bij moet. Zo is er aangegeven dat deze rapportages meer toegespitst kunnen worden op afwijkingen ten opzichte van geformuleerde doelstellingen, tijdspad, financiën en risico's. En dat in een compactere, beter leesbaar document.

Vraag 8.

Herkent u dit? Licht toe.

Reactie auditcommissie

Kan het beter als we over gaan naar 1 tussentijdse rapportage.

Of meer dashboards gedurende het jaar met real time informatie?

De huidige vorm van tussentijdse rapportage is te financieel en niet altijd even duidelijk wat het doel is en de kaders. We kunnen niet volgen of doelen wel of niet gehaald worden omdat de nadruk op geld ligt.

Nu is het ritme: 1^e turap bij kadernota beschikbaar. De 2^e turap gekoppeld aan de begroting.

Ideeën die ingebracht worden zijn het integreren van de 1^e turap in de kadernota.

Het idee wordt geopperd om te gaan naar 1 compacte rapportage, waarbij helder wordt aangegeven of we binnen of buiten de kaders uitkomen. Dat kan op de hoofddoelen in een eenvoudig dashboard wellicht. Mogelijk met het stoplichtmodel op deze hoofdlijnen ingericht en niet op alle activiteiten. Ook is aangegeven niet teveel financiële details op te nemen want dat geeft een verkeerde discussie. Het geheel van de tussentijdse rapportages kan dan minder omvangrijk (compact). Gedacht wordt aan een rapportage op alleen afwijkingen; daar zijn de meningen wel over verdeeld omdat sommigen ook graag vernemen waar we op koers liggen.

2.5. Verbonden partijen

Voor de privaatrechtelijke verbonden partijen kent gemeente Den Helder sinds kort aparte halfjaar rapportages. Dit is in ontwikkeling en deze stap wordt als positief gezien. Het sturen en monitoren van verbonden partijen kan beter. Gedacht kan worden aan een meer kritische blik vanuit het college op het reilen en zeilen van verbonden partijen.

Vraag 9.

Herkent u dit? Licht toe.

Reactie auditcommissie:

Uitvoering door verbonden partijen: er is geen of te weinig info over uitvoering en doelrealisatie. Waar dragen de verbonden partijen nu aan bij? Er is een sterke behoefte dat daar meer inzicht in wordt gegeven zowel bij de begroting als ook in de tussentijdse rapportage.

De Governance op verbonden partijen kan sterk verbeterd worden vanuit de visie op planning en control.

Zie ook bij onderdeel paragrafen: Voor wat betreft de paragraaf verbonden partijen; deze wordt nagenoeg niet gelezen. Er is vooral behoefte aan sturing op een paar private partijen.

Een verbetering en verbreding van risicogericht sturen op verbonden partijen in het geheel (GR en Privaat) is zeer wenselijk; het proces hierin kan ook beter. Beleid op sturing en monitoring verbonden partijen kan beter, wel met een aparte focus en richtlijnen op de private partijen waar Den Helder 100% eigenaar (aandeelhouder) van is of een meerderheidsaandeel heeft. Hoe kunnen

we daar als raad beter in onze rol komen qua volksvertegenwoordiger, kadersteller en ook een controlerende rol. Welke rol heeft de raad en welke rol heeft het college hierin? Dat mag wel duidelijker worden. Ook mag duidelijk worden in welke rol we als organisatie in een verbonden partij deelnemen: als eigenaar en/of ook als afnemer.

3. Afsluitende punten

Als afsluitende adviezen zijn o.a. meegeven dat een visie op planning en control meer is dan het instrumentarium. Vanuit de enquête zijn meerdere waardevolle adviezen ingebracht.

Vanuit het onderzoek halen we de volgende lijn die in een visie planning en control aan bod kan komen:

- schets kaders in de visie waarin de spelregels van Planning & Control worden vastgelegd
- geef duidelijkheid over de rollen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de actoren en de functie en doelstelling van de relevante instrumenten;
 - o geef duidelijkheid over de rollen voor raad, college, directie en ambtelijke organisatie, met elk een eigen informatiebehoefte op ieder zijn/haar eigen niveau (strategisch, tactisch, operationeel)

Vraag 10.

Kunt u zich in deze punten herkennen? Licht toe.

De auditcommissie kan zich hierin vinden.

Vraag 11.

Heeft u aanvullend nog aandachtspunten die ons mee wilt geven?

De auditcommissie heeft op dit moment geen aanvullende punten.

4. Vervolg proces

Februari	opstellen onderzoeksverslag + raamwerk nieuwe visie P&C
Februari/maart	bespreken onderzoeksverslag + raamwerk nieuwe visie P&C ambtelijk
Maart	bespreken onderzoeksverslag + raamwerk nieuwe visie P&C auditcommissie (22 maart)
Maart/april	uitwerken visie op P&C
April / mei	bespreken nieuwe visie P&C met portefeuillehouder
Mei/juni	bespreken nieuwe visie P&C met auditcommissie Daarna volgt voorstel tot vaststellen visie P&C

Volgende auditcommissie: 15 februari.