



Rekenkamercommissie
gemeente Bronckhorst

Conclusies & aanbevelingen

Onderzoek P&C-cyclus Bronckhorst

14 maart 2023



Inhoud

Inleiding	3
Vraagstelling, aanpak en werkwijze.....	3
Conclusies	4
Aanbevelingen	5

Inleiding

De planning- en control (P&C) -cyclus is voor de gemeenteraad van cruciaal belang. Als beleidsvormend en sturend instrument, maar ook omdat het de raad in de gelegenheid stelt inhoud te geven aan zijn controlerende rol. Inhoud en financiën zijn daarbij met elkaar verbonden, zodat er een duidelijk beeld ontstaat van de doelen, resultaten en de financiële vertaling van de gemeente. De P&C-cyclus is constant aan verandering onderhevig. De eisen aan de cyclus veranderen, bijvoorbeeld op het gebied van de rechtmatigheidsverantwoording. Gemeenten hebben de afgelopen tijd meer taken gekregen in bijvoorbeeld het sociaal en fysiek domein. Veel gemeenten werken steeds meer regionaal samen in verbonden partijen. Dit alles vraagt van het college constant de vraag te stellen hoe het de raad van adequate en tijdige sturingsinformatie kan voorzien.

De rekenkamercommissie herkent deze behoefte ook binnen de gemeente Bronckhorst. Naar aanleiding van gesprekken met de auditcommissie heeft de rekenkamercommissie een onderzoek gedaan naar de P&C-cyclus van de gemeente Bronckhorst. Met dit onderzoek wil de rekenkamercommissie de gemeenteraad meer inzicht geven in de huidige opzet en werking van de P&C-cyclus. De rekenkamercommissie beoogt daarmee de raad meer grip te laten krijgen op de P&C-cyclus en de positie van de gemeenteraad te verbeteren.

Vraagstelling, aanpak en werkwijze

Voor dit onderzoek heeft de rekenkamercommissie de volgende vraagstelling gehanteerd:

Stelt de huidige P&C-cyclus de gemeenteraad van Bronckhorst in staat om doeltreffend en doelmatig te sturen en controleren?

Deze vraagstelling is verder uitgewerkt in een aantal onderzoeksvragen:

1. Hoe is de opzet en werking van de huidige P&C cyclus in de praktijk?
2. Wat is de relatie tussen deze P&C-producten?
3. Hoe worden de P&C-producten door de gemeenteraad ervaren op elementen als tijdigheid, relevantie en leesbaarheid?
4. Welke ervaringen en lessen kunnen worden geleerd van andere gemeenten met betrekking tot de P&C-cyclus?
5. Welke aanbevelingen kunnen er worden gedaan worden om meer grip en sturing te krijgen op de P&C-cyclus?

Gezien de complexiteit en aard van het onderzoek heeft de rekenkamercommissie besloten dit onderzoek extern te laten uitvoeren. Bureau Idee Versa heeft aan de hand van een verkennings-, verdiepings- en uitwerkingsfase het onderzoek uitgevoerd. Er is een analyse uitgevoerd op de planning & control documenten, er zijn interviews gehouden en er is een werksessie met de gemeenteraad georganiseerd.

De uitgebreide bevindingen op de onderzoeksvragen 1, 2 en 3 staan verwoord in de bijlage 1, bevindingenrapport P&C-cyclus. In de bijlage van dit bevindingenrapport staan voorbeelden uit andere gemeenten met een top acht van mogelijke verbeterpunten (onderzoeksvraag 4). Deze bestuurlijke nota beperkt zich in vogelvlucht tot de conclusies en aanbevelingen van de rekenkamercommissie (onderzoeksvraag 5).

Conclusies

De rekenkamercommissie concludeert overkoepelend dat de huidige P&C-cyclus de gemeenteraad van Bronckhorst beperkt in staat stelt om doeltreffend en doelmatig te sturen en controleren. De positie van de gemeenteraad kan worden verbeterd door meer inzicht in beleid en financiën te geven, de raad nog beter te faciliteren in de leesbaarheid van de documenten en als college en raad te werken aan een gezamenlijke aanpak van de planning & control cyclus.

De rekenkamercommissie komt op basis van de bevindingen tot de volgende conclusies.

1. De planning- en control cyclus voldoet in de basis

De huidige opzet en inhoud van de begroting en jaarrekening voldoen op één uitzondering na aan de wettelijke eisen die zijn vastgelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV). De documenten van de P&C-cyclus in Bronckhorst en de momenten waarop de stukken worden behandeld in de gemeenteraad komen overeen met de opzet van de cyclus in vrijwel alle gemeenten in Nederland. De stukken worden op tijd aangeleverd richting de provincie; de meerjarenbegroting is sluitend en ook de accountant geeft aan dat de financiële administratie technisch in orde is. Verder is de uitwerking van de paragrafen gericht op wat moet zijn opgenomen volgens de BBV en de tabellen voldoen aan de vereisten van het BBV voor wat betreft de jaren die moeten zijn opgenomen. Geïnterviewden zijn ook tevreden over de procedure van behandeling van P&C-documenten. Wat opvalt in de begroting van Bronckhorst is dat de vier verplichte onderdelen (overhead, algemene dekkingsmiddelen, heffing vennootschapsbelasting en het bedrag onvoorzien) niet tekstueel en financieel zijn opgenomen in het programmaplan of de beleidsbegroting. In de programma-indeling van Bronckhorst is te zien dat de vier onderdelen niet bij de programma's, maar afzonderlijk zijn opgenomen. Dit is ongebruikelijk en niet in lijn met het BBV. De onderdelen zijn overigens wel in de financiële begroting opgenomen en uitgewerkt.

2. De planning- en control cyclus geeft beperkt inzicht in het beleid en de financiën van de gemeente

De begroting kent negen deelprogramma's, de algemene dekkingsmiddelen en overhead meegerekend. De gemeenteraad autoriseert op het niveau van deelprogramma's. Met de inwerkingtreding van het BBV zijn de drie w-vragen per programma geïntroduceerd:

1. Wat willen we bereiken?
2. Wat gaan we daarvoor doen?
3. Wat mag het kosten?

Deze drie w-vragen komen niet expliciet terug in de stukken van de gemeente, maar zijn impliciet in roze en cursieve kopjes weergegeven. De derde w-vraag is als een tabel aan het einde van ieder programma opgenomen. De eerste en tweede w-vraag komen niet op dezelfde manier terug in het jaarverslag en begrotingen. Sommige w-vragen zijn niet opgenomen waardoor het doelbereik niet kan worden vastgesteld.

De financiën van elk programma zijn op een gebruikelijk plek neergezet, echter er is wel een onbalans te vinden in deelprogramma 1C 'toegang en individuele voorzieningen' dat 40% van de lasten betreft. Het inleidend hoofdstuk van de begroting en perspectiefnota is vrij

algemeen gehouden. Tot slot zijn er naast de verplichte landelijke indicatoren, veel (eigen) indicatoren waarbij niet wordt vergeleken met andere gemeenten.

De perspectief nota is uitgebreid, maar sluit niet aan op de programma indeling van de begroting. De tussenrapportages volgen deze structuur wel, maar hierin zijn de toelichtingen niet volledig en enkele programmaonderdelen missen. Projecten komen op verschillende plekken in de P&C-cyclus terug, wat het voor raadsleden lastig maakt een beeld te krijgen van de uitvoering. Raadsleden zien graag meer inzicht in het beleidsmatig deel van de begroting en verantwoording door consistentie in de begroting en jaarstukken.

De doelen en activiteiten kunnen scherper geformuleerd worden en de eerste en tweede vraag uit de begroting dienen terug te komen in het jaarverslag. Verder merken raadsleden op dat er veel nieuw beleid in de begroting staat in de zin dat het niet eerder, lopende het jaar, in de raad is behandeld. Ze geven aan behoefte te hebben aan meer zicht op de stand van zaken van het beleid en het beeld lopende het jaar te kunnen opmaken.

3. De raad wordt voldoende gefaciliteerd, maar de leesbaarheid van de planning- en control documenten blijft een aandachtspunt

De afgelopen jaren is geïnvesteerd in de leesbaarheid van de planning- en control cyclus en dat heeft tot het resultaat geleid dat de leesbaarheid van de documenten is verbeterd. Teksten worden minder wollig opgeschreven en zinnen zijn niet te lang en correct. Er is voldoende kleur- en fotogebruik en documenten zijn interactief gemaakt. In de opbouw van documenten wijkt een enkel programma af van de rest, namelijk die van de algemene dekkingsmiddelen. Raadsleden waarderen deze inspanningen, maar desalniettemin wordt aangegeven dat de stukken lastig leesbaar zijn, omdat de hoofdlijnen niet duidelijk zijn. Het gaat dan meer om de structuur van de documenten en minder om de zinsopbouw. Ook de indicatoren worden door raadsleden ervaren als lastig leesbaar.

Aandachtspunt is het tabelgebruik in de documenten. De tabellen worden niet toegelicht, maar kennen wel een verwijzing naar de taakveldenbegroting. De tabellen zijn moeilijk te volgen doordat of in de tabel met 'wat mag het kosten' of in de tabel "financiële ontwikkelingen" taakvelden zijn vergeten op te nemen. De tabellen kunnen aan waarde winnen door ze vollediger te maken. Dit leidt ertoe dat raadsleden de aansluiting tussen de tabellen lastig kunnen vinden. Vragen rondom de leesbaarheid van de stukken wordt voor een groot deel opgelost of ondervangen door de mogelijkheid van het stellen van vragen aan de organisatie en de inzet van technische avonden.

Aanbevelingen

De rekenkamercommissie komt tot de volgende aanbevelingen voor het college en/of de raad.

Aan het college:

1. Houd de basis op orde

De P&C-cyclus van Bronckhorst kent diverse positieve punten. De financiële administratie is technisch correct en de begroting is sluitend. Ook de technische avonden, de manier waarop

de ambtelijke organisatie de raad ondersteunt, de relatie tussen de organisatie en de auditcommissie en de stappen die de organisatie al heeft gezet in de verbetering van de P&C-documenten zijn positief. Het is van belang deze punten te behouden. Aanbevolen wordt de eerste en tweede w-vraag uit de begroting consistent te beantwoorden in de tussenrapportages en het jaarverslag en verder alle programma's op te nemen in het programmaplan, dus ook de algemene dekkingsmiddelen en overhead. Verder kunnen de documenten aan waarde winnen door de tabellen toe te lichten en consistent aan te laten sluiten.

Aan het college:

2. Zorg voor meer inzicht in de voortgang van beleid en financiën

Aanbevolen wordt opnieuw de programma-indeling tegen het licht te houden en te komen tot een nieuwe financieel evenwichtige indeling van 8 tot 10 programma's. Door per programma de drie w-vragen in subkopjes terug te laten komen, ontstaat er structuur en herkenbaarheid in de begroting en het jaarverslag. Zorg vervolgens per programma voor heldere doelen die voor een aantal jaren aansluiten bij het beleid. Maak vervolgens opnieuw een selectie van indicatoren passend bij de doelen, waardoor waarschijnlijk een deel van de eigen indicatoren kan vervallen. Kies de indicatoren zodanig dat vergelijking met soortgelijke gemeenten mogelijk is en indicatoren minstens elke twee jaar worden gemeten. Wellicht kan aansluiting worden gezocht bij de acht gemeenten uit de financiële benchmark of inspiratie gehaald worden uit Waar Staat Je Gemeente.

Aanbevolen wordt ook het inleidend hoofdstuk van de perspectiefnota en begroting inhoudelijker te maken inclusief een presentatie van de stand van zaken van het beleid. De rekenkamercommissie beveelt aan om één keer per jaar uitgebreider te rapporteren in de eerste en/of tweede tussenrapportage. Dit kan door bij de eerste en/of tweede tussenrapportage niet alleen de financiële afwijkingen te rapporteren, maar ook de stand van zaken van het beleid te presenteren. Mogelijk is het daarvoor noodzakelijk een andere peildatum en/of behandeldatum te hanteren van de tussenrapportages of een tussenrapportage te laten vervallen. Zorg tot slot voor meer inzicht in de voortgang van beleid en financiën door één integraal overzicht van de projecten te presenteren, niet alleen op de financiën maar ook op de uitvoering.

Aan het college:

3. Zet de ingezette weg naar een leesbaardere planning- en control documenten voort

Tabellen kunnen inzichtelijker worden opgezet door in de meerjarenraming naast de toekomstige jaren ook een overzicht te geven van het lopend en het vorige begrotingsjaar. In de jaarrekening kan meer inzicht worden gegeven door niet alleen de getallen van de rekening en de begroting op te nemen, maar ook het verschil. Zorg voor een eenduidige opzet, toelichting en aansluiting van tabellen zodat dit op termijn ook de taakveldenbegroting en – jaarstukken overbodig maakt. Maak daar waar mogelijk meer gebruik van grafieken, infographics en iconen. Hanteer tot slot een begrippenlijst.

Aan het college en de raad:

4. Werk toe naar een gezamenlijke aanpak

De gemeenteraad kan op dit moment varen op documenten die financieel technisch in orde zijn. Desondanks is het aan te bevelen om stapsgewijs verbetermaatregelen door te voeren die de raad nog meer inzicht geven in het beleid en de financiën van de gemeente. De gemeenteraad dient er daarbij bewust van te zijn dat aanpassingen in een cyclus alleen doorgevoerd kunnen worden in gezamenlijk gesprek tussen gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie en in het licht van een cyclus die constant in beweging is. Met andere woorden: er zal ruimte moeten worden gevonden binnen de huidige planning- en control werkzaamheden om de gewenste doorontwikkeling in gang te zetten. Bijvoorbeeld door de taakveldendocumenten af te schaffen en/of te accepteren dat de documenten bondiger zijn omdat gewerkt wordt aan een nieuwe cyclus.

De rekenkamercommissie beveelt aan een werkgroep van raadsleden, het college en de ambtelijke organisatie samen te stellen met als vervolg of aansluitend op de uitvoering van de motie over de P&C-cyclus van 21 december 2022. De werkgroep dient een duidelijk opdracht te krijgen, terug te koppelen naar de raad en te komen met concrete adviezen. Het lijkt daarbij logisch te starten met één document en daarbij de volgorde aan te houden zoals de cyclus is opgebouwd, namelijk te beginnen met een programma-indeling van 8 tot 10 programma's.

Vervolgens kan worden gekozen om voor één programma de drie w-vragen te beantwoorden en daarbij passende indicatoren te kiezen. In een volgende fase kan vervolgens toegewerkt worden naar een discussie over het doel en de opzet van de tussenrapportages, alvorens de jaarrekening wordt afgerond. De rekenkamercommissie hoopt dat de bijlage uit het bevindingenrapport met voorbeelden uit andere gemeenten helpt het gesprek tussen het college en de raad te voeren.