



## Sturing en verantwoording

Onderzoek naar de planning en  
controlcyclus van de gemeente  
Coevorden

19 juni 2024



## Colofon

### Rekenkamer Coevorden:

- Roel de Boer, voorzitter
- Johan Kok, secretaris
- Mark Rouw
- Wilfried Gerner

### Onderzoekers TwynstraGudde:

- Roel Lauwerier
- Thijs Boertien
- Carmen Hendriks



# Inhoudsopgave

Colofon	2
Inhoudsopgave	3
Conclusies en aanbevelingen	5
Conclusies	5
Aanbevelingen	7
Bestuurlijke reactie	14
Nawoord Rekenkamer Coevorden	16
1. Inleiding	17
1.1. Aanleiding en doelstelling	17
1.2. Vraagstelling	17
1.3. Normenkader	17
1.4. Aanpak	18
1.5. Leeswijzer	19
2. Opzet van de cyclus	20
2.1. Beschrijving	20
2.1.1. Beschrijving P&C-cyclus van Coevorden	20
2.1.2. Afspraken over kwaliteitseisen	22
2.2. Analyse	24
2.2.1. Afspraken over proces	24
2.2.2. Afspraken over kwaliteit	25
2.3. Toetsing aan het normenkader	28
3. Werking van de cyclus	30
3.1. Beschrijving	30
3.1.1. Besluitvormingsproces en kwaliteit	30
3.1.2. Relatie tussen doelen, activiteiten en kosten	31
3.1.3. Consistentie en begrijpelijkheid	34
3.1.4. Meerjarige inzichten	37
3.2. Analyse	39



3.2.1. Proces	39
3.2.2. Kwaliteit	40
3.2.3. Organisatie	43
<b>3.3. Toetsing aan het normenkader</b>	<b>43</b>
<b>4. Rol van de raad</b>	<b>46</b>
<b>4.1. Beschrijving</b>	<b>46</b>
4.1.1. Opzet van de P&C-cyclus	46
4.1.2. Proces: behandeling van de P&C-documenten	48
4.1.3. Begrijpelijkheid en leesbaarheid	49
4.1.4. Inhoud en informatiewaarde	49
4.1.5. Kaderstellende en controlerende rol van de raad	50
<b>4.2. Analyse</b>	<b>51</b>
<b>4.3. Toetsing aan het normenkader</b>	<b>53</b>
<b>Bijlage 1   Overzicht geïnterviewde personen</b>	<b>54</b>
<b>Bijlage 2   Overige resultaten enquête</b>	<b>55</b>



## Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden aan de hand van de inhoudelijke hoofdstukken 2, 3 en 4 conclusies getrokken. Per aspect van het onderzoek is een deelconclusie geformuleerd. Vervolgens zijn er aanbevelingen geformuleerd.

De deelconclusie wordt onderbouwd en geïllustreerd aan de hand van de normtoetsing. Per norm is een oordeel gegeven, dat in de betreffende hoofdstukken verder wordt toegelicht.

Bij de beoordeling van de normen gebruiken we de volgende categorieën:

- **Groen:** Aan de norm wordt volledig of grotendeels voldaan.
- **Oranje:** Aan de norm wordt gedeeltelijk voldaan.
- **Rood:** Aan de norm wordt niet of nauwelijks voldaan.

Binnen de gemeente wordt in plaats van P&C ook gesproken over 'sturen en verantwoorden'. In dit rapport vallen we terug op de meest gebruikelijke term 'P&C'.

### Conclusies

**Deelconclusie I: Het proces van de P&C-cyclus is op orde, maar de kwaliteit van het proces is door de raad en het college beperkt uitgewerkt.**

Aspect	Norm
Opzet P&C-cyclus	<ol style="list-style-type: none"><li>1. De raad heeft duidelijk vastgesteld of met het college afgesproken hoe het besluitvormingsproces over de cyclische producten moet plaatsvinden.</li><li>2. Dit proces voldoet aan het BBV.</li><li>3. Duidelijk is vastgesteld of afgesproken aan welke kwaliteitseisen de cyclische producten moeten voldoen.</li><li>4. In ieder geval zijn daarbij afspraken gemaakt over:<ul style="list-style-type: none"><li>• Het voldoen aan het BBV.</li><li>• Het duidelijk maken van de relatie tussen doelen, activiteiten en kosten (begroting) en doelrealisatie, uitgevoerde activiteiten en gerealiseerde kosten (jaarstukken).</li><li>• De consistentie tussen de opeenvolgende producten.</li><li>• De wijze waarop de informatie begrijpelijk wordt beschreven en vormgegeven.</li><li>• Het bieden van meerjarige overzichten.</li></ul></li></ol>

De basis van het P&C-proces is voldoende op orde. Het is duidelijk welke documenten onderdeel uitmaken van de cyclus, wat ieders rol is in de cyclus en wanneer de raad de documenten kan verwachten. Het gesprek over kwaliteitseisen blijft daarbij achter. Door de raad en college is beperkt nagedacht over kwaliteit, en het gesprek hierover vindt niet plaats. Ook niet in de auditcommissie, die vooral een rol heeft gehad rondom de accountantscontrole en sinds december 2023 formeel is komen te vervallen.

Wat ook blijkt is dat de geen integraal proces is van de gehele gemeente en ambtelijke organisatie. Er is nu een proces gaande om een werkgroep op te zetten om het proces integraler in te richten, waarmee ook getracht wordt om de documenten meer inhoudelijk van aard te laten worden.



**Deelconclusie II: De P&C-producten zijn niet van voldoende kwaliteit om de raad inzicht te geven in doelrealisatie en meerjarige trends en ontwikkelingen.**

Aspect	Norm
Werking P&C-cyclus	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Het besluitvormingsproces over de cyclische producten verloopt conform opzet.</li><li>2. De kwaliteit van de cyclische producten is conform opzet.</li><li>3. Het proces en de producten voldoen aan het BBV.</li><li>4. De relatie tussen doelen, activiteiten en kosten (begroting) en doelrealisatie, uitgevoerde activiteiten en gerealiseerde kosten (jaarstukken) zijn inzichtelijk gemaakt.</li><li>5. De opeenvolgende producten zijn consistent en sluiten op een heldere en begrijpelijke manier op elkaar aan.</li><li>6. De informatie in de producten is begrijpelijk beschreven en vormgegeven.</li><li>7. Meerjarige overzichten zijn opgenomen zodat belangrijke meerjarige trends en ontwikkelingen zichtbaar worden.</li></ol>

Het proces verloopt conform opzet, en de producten voldoen voor het overgrote deel aan het BBV. De planning wordt ook gehaald, al is dit op het bestuurlijk niveau nog wel een knelpunt. In een werkgroep wordt nu gekeken in welke mate de planning kan worden aangepast om stukken eerder bij het college aan te leveren. Het P&C-proces grotendeels belegd bij het team financiën. De inhoudelijke koppeling tussen doelen en activiteiten komt daarmee beperkt tot zijn recht. Ook is hierdoor veel kennis en expertise over het proces alleen geborgd in dit team, en bij specifieke medewerkers. Dit is een kwetsbaarheid in het proces. De werkgroep kan het proces positief doorontwikkelen.

In de stukken wordt beperkt de koppeling gemaakt tussen doelen en financiën. Het is niet te zien voor de raad in welke mate het lukt om de doelen te bereiken. Terugkijkend kan de raad daarmee beperkt controleren. Doordat ook geen meerjarige trends en overzichten zijn opgenomen, kan de raad met de stukken ook beperkt vooruitkijken. Veranderende lasten en baten kunnen door de raad nu niet inhoudelijk geduid worden. Vooruitkijkend kan de raad daarmee beperkt kaders stellen en sturen. Vanuit raadsperspectief zijn de begrijpelijkheid en leesbaarheid van de stukken belangrijke aandachtspunten. Zowel als het gaat om taalgebruik als om opmaak.

**Deelconclusie III: De raad heeft niet het gevoel met de cyclus goed te kunnen sturen en controleren, maar acteert hier ook niet proactief op richting het college of in de auditcommissie.**

Aspect	Norm <sup>1</sup>
Rol van de raad	<ol style="list-style-type: none"><li>1. De P&amp;C-cyclus voldoet aan de wensen van de raad met betrekking tot de aspecten proces, begrijpelijkheid en informatiewaarde.</li><li>2. De raad gebruikt de P&amp;C-cyclus actief om de kaderstellende en controlerende rol in te vullen.</li></ol>

De raadsleden zien op de aspecten proces, begrijpelijkheid en informatiewaarde veelal verbeterpunten in plaats van punten die behouden of uitgebouwd moeten worden. Mede hierdoor komt kaderstelling en controle via het gebruik van de P&C-documenten door de raad minder goed uit de verf. Er is raadsbreed te weinig kennis van het proces en de documenten en de documenten voorzien niet optimaal in de behoefte van de raad om kaders te stellen, te controleren en bij te sturen. Daar komt bij dat de raad zichzelf ook te beperkt actief heeft ingezet om de kaderstellende en controlerende rol adequaat in te vullen.

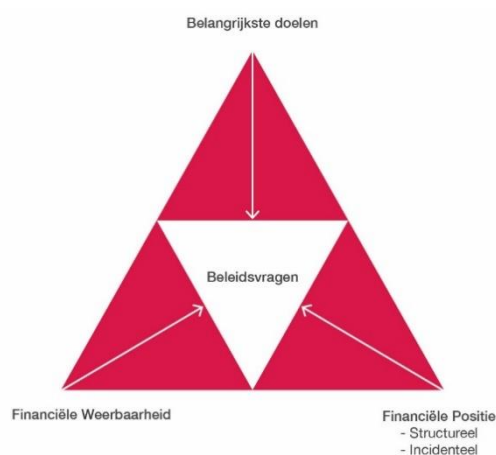
<sup>1</sup> Deze normen worden beantwoord aan de hand van de ervaringen, wensen en behoeften vanuit de raad



## Aanbevelingen

### ***Aanbeveling 1. Richt de producten in de cyclus in op strategische sturing.***

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 in onze ogen van vitaal belang: doelen, financiële positie en weerbaarheid (zie ook figuur 1). De producten moeten zo worden ingericht dat alle drie de componenten voldoende aan bod komen en in samenhang met elkaar de raad in staat stellen om te sturen.



Figuur 1. 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 mogelijksterwijs een tandje moet worden bijgezet.

#### *Financiële positie*

Om te weten welke financiële ruimte er is voor beleid(intensivering) 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 Coevorden). 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.

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. Uit de P&C-cyclus moet de raad kunnen afleiden of er structurele of incidentele financiële ruimte is. En of, gelet op de risico's, Coevorden 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

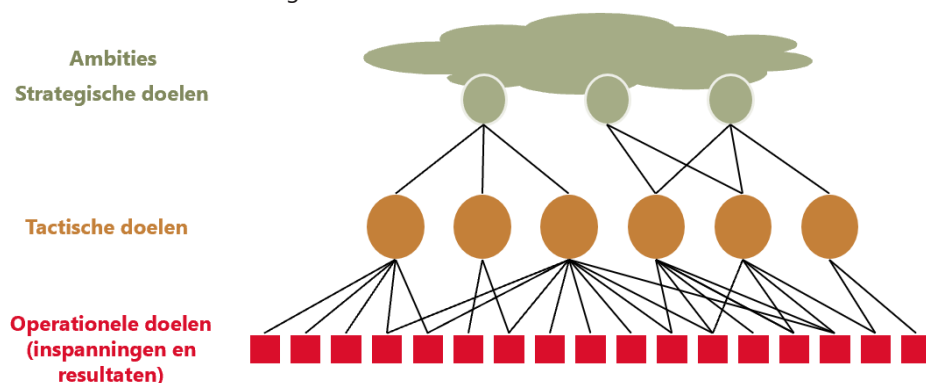


tekorten kunnen tot de vraag leiden of bijstelling van beleid of beleidsdoelen nodig is of dat het risicoprofiel - en daarmee het weerstandsvermogen - moet worden aangepast.

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.

***Aanbeveling 2. Maak in de cyclus inzichtelijk hoe ambities, doelstellingen en financiën aan elkaar gekoppeld zijn.***

Veel gemeenten die met programma's werken maken gebruik van een Doelen-Inspanningen-Netwerk (DIN). Een DIN maakt in één oogopslag zichtbaar hoe de ambities en daaraan gekoppelde doelen en inspanningen en resultaten zich tot elkaar verhouden. Zie figuur 2.

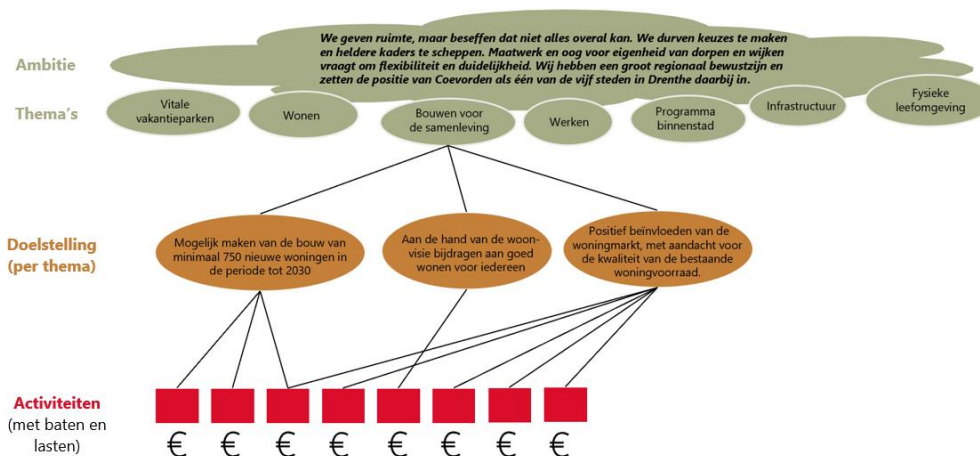


Figuur 2. Voorbeeld Doelen-Inspanningen-Netwerk (DIN)

Ook de P&C-documenten zijn opgebouwd aan de hand van programma's waarin ambities en doelen aan elkaar zijn verbonden. We concluderen dat in de huidige opzet van de stukken de koppeling tussen de ambities, doelen en activiteiten en financiën op dit moment te beperkt tot zijn recht komt.

Om deze koppeling te versterken wordt aanbevolen om, naar het voorbeeld van een DIN, per programma inzichtelijk te maken hoe de ambities, doelen en bijbehorende baten en lasten zich tot elkaar verhouden. Voor het programma 'Bouwen voor de samenleving' en daarbinnen het thema 'bouwen voor de samenleving' en bijbehorende doelstellingen hebben we dit hieronder uitgewerkt.





Figuur 3. Voorbeeld koppeling ambitie, thema's, doelstellingen, activiteiten en baten en lasten binnen begrotingsprogramma 'Bouwen voor de samenleving'

Door via de methodiek in figuur 3 de begrotingsprogramma's te visualiseren kunnen een paar verbeterslagen worden gemaakt. Zoals eerder benoemd wordt de koppeling tussen ambities, doelen en middelen versterkt. Ten tweede voorziet de methodiek ook in de informatiebehoefte van de raad door meer in één oogopslag de belangrijkste informatie te visualiseren. Tenslotte biedt het ook de mogelijkheid om bij de totstandkoming van de stukken de samenwerking tussen financiën en beleid te verbeteren. Door beleid actief te betrekken en afspraken te maken over het meer integraal vullen van het format wordt de P&C-cyclus minder 'een feestje van financiën'.

### **Aanbeveling 3. Visualiseer in de stukken de inhoudelijke en financiële trends en ontwikkelingen.**

#### **Inhoudelijke trends**

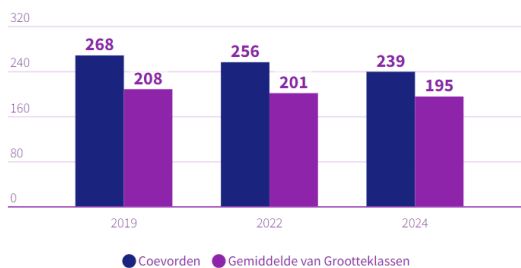
Inhoudelijke overzichten met trends en ontwikkelingen geven meer kleur aan de teksten, tabellen en de cijfers, en zorgen ervoor dat raadsleden de financiële cijfers en tabellen beter kunnen duiden. Daarmee kan de raad ook beter het inhoudelijke en strategische gesprek voeren over de cijfers en doelrealisatie.

Dit kunnen voor het programma 'bouwen voor de samenleving' bijvoorbeeld trends zijn rondom zaken als woningbouw, vestiging van bedrijven of winkels in de binnenstad. Extra inzicht kan geboden worden door Coevorden vervolgens ook te vergelijken met andere gemeenten in dezelfde grootteklasse (25.000-50.000 inwoners).

De data om dergelijke ontwikkelingen zichtbaar te maken hoeven niet allemaal te worden gegenereerd door de gemeente zelf. Veel data zijn beschikbaar via het CBS of andere dataplatforms. Zo heeft [waarstaatjegemeente.nl](http://waarstaatjegemeente.nl) verschillende inzichten beschikbaar die de gemeente zo kan plotten in de P&C-cyclus. Hieronder zijn een aantal voorbeelden hieruit opgenomen:

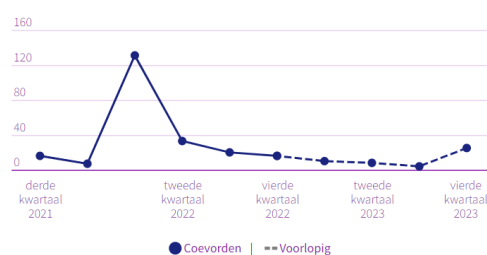


### Ontwikkeling verkooppunten aantallen in centrumgebieden



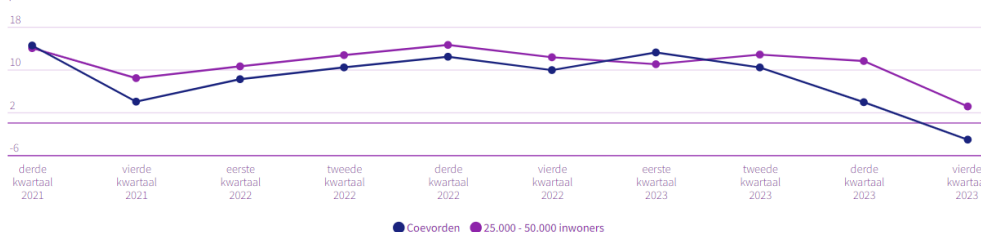
Locatus | 2019 - 2024

### Afgegeven bouwvergunningen aantal



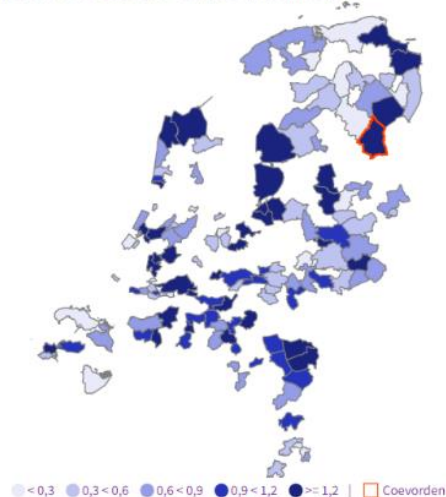
CBS | 3e kwartaal 2021 - 4e kwartaal 2023

### Groei vestigingen per 10.000 inwoners



Handelsregister KVK | 3e kwartaal 2021 - 4e kwartaal 2023

### Groei woningvoorraad t.o.v. vorig jaar Gemeenten in 25.000 - 50.000 inwoners, %



BAG/ABF | 2023

Neem voor het inzichtelijk maken van trends en ontwikkelingen geen tientallen extra pagina's op. Focus op drie elementen:

- Hoe ontwikkelt het domein zich inhoudelijk en financieel, nu en de komende jaren?
- Wat betekent dit voor onze doelen en inspanningen, nu en de komende jaren?
- Wat betekent dit voor onze financiën, nu en de komende jaren?

### Financiële trends

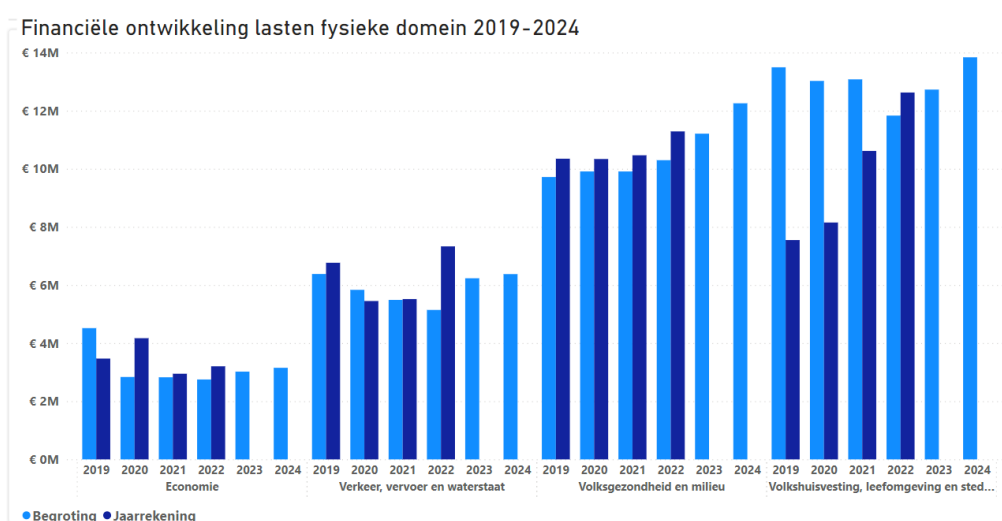
#### Domeinen

In de P&C-stukken wordt beperkt gebruik gemaakt van visualisatie van trends en ontwikkelingen. Daardoor is het voor raadsleden erg lastig om inzichtelijk te maken hoe een domein is veranderd en gaat veranderen. Een visualisatie van (meerjarige) financiële trends en ontwikkelingen maakt de stukken inzichtelijker. Geef dan ook als college opdracht tot het visualiseren van financiële trends en ontwikkelingen op de verschillende domeinen. Om een dergelijk meerjarenbeeld te kunnen bieden aan de raad, is het wel noodzakelijk dat vooruit kan worden gedacht over investeringen. En dat vraagt dat plannen eerder 'op geld' worden gezet. Eerder dus dan dat het plan beschikbaar is. Dat vraagt een aanpassing in het uitgangspunt van 'geen plan, geen geld'. Meerjarige financiële overzichten waarbij ook



terug wordt gekeken – op te nemen in de jaarrekening – maakt ook dat structurele overschrijdingen en onderbestedingen zichtbaar worden. Als deze inzichtelijk zijn kan hierop worden gestuurd voor een realistischere begroting.

Hieronder is een voorbeeld opgenomen van de wijze waarop in het fysieke domein financiële ontwikkelingen in de tijd kunnen worden gepresenteerd. Dit is een voorbeeld van een mogelijke visualisatie, maar niet het enige dat visueel dient te worden gemaakt. Een dergelijke exercitie is ook nodig voor het sociaal domein en het bestuurlijk domein. Voor onderstaande visualisatie is gekeken naar de begrote (initiële begroting) en gerealiseerde lasten (jaarrekening) voor mutaties reserves voor de jaren 2019 tot en met 2024.



Door ontwikkelingen op deze manier weer te geven, wordt informatie op hoofdlijnen in een oogopslag duidelijker en kunnen raadsleden gemakkelijker trends ontwaren. Zo is te zien dat de lasten in het fysieke domein over het algemeen hoger uitvallen dan begroot. Raadsleden kunnen met een dergelijke visualisatie ook zien dat begrote lasten op het taakveld *volkshuisvesting, leefomgeving en stedelijke vernieuwing* in 2022 hoger uitvallen dan begroot, waar deze eerder consequent lager waren. Dit is bijvoorbeeld te verklaren door de inzet op woningbouw en het Centrumplan. Ook is te zien dat de begrote lasten voor de meeste taakvelden niet de trend volgen van de realisatie. Op de meeste taakvelden volgen de begrote lasten pas sinds 2023 de trend van de realisatie. Dergelijke informatie is met de huidige opzet van de cyclus (bijna) niet te ontwaren.

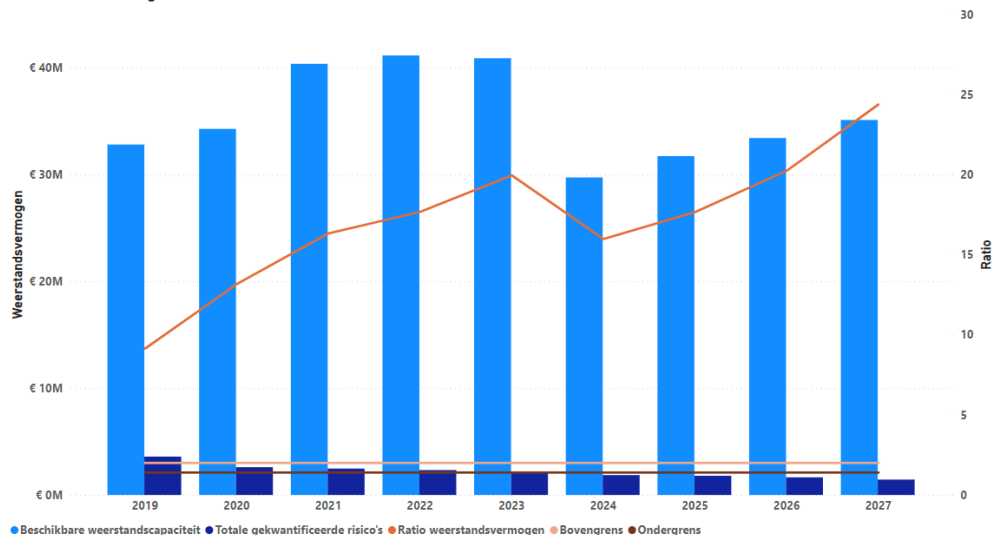
Deze informatie biedt raadsleden meer context wanneer zij kijken naar financiën: zijn deze begrote of gerealiseerde kosten in lijn met trends, of wijken ze juist af? Neem dergelijke grafieken voor de domeinen op, en onderzoek of de trends ook kunnen worden vergeleken met soortgelijke gemeenten qua omvang, inwonertal of centrumfunctie.

#### Weerstandscapaciteit

Maak als college ook de weerstandscapaciteit en de financiële ruimte inzichtelijk. Welk deel van de algemene reserve is nodig om de risico's te dekken, en waar is nog (incidentele) ruimte? Onderstaande grafiek is een voorbeeld van het (verwachte) weerstandsvermogen in de periode 2019 tot en met 2027. Hiervoor is gekeken naar de beschikbare weerstandscapaciteit (excl. bestemmingsreserves) ten opzichte van de gekwantificeerde risico's. Ook is inzichtelijk gemaakt hoe de ratio van het weerstandsvermogen zich heeft ontwikkeld, in relatie tot de minimumratio (tussen 1,4 en 2,0; waardering 'ruim voldoende').



Weerstandsvormogen 2019-2027



Met een dergelijke grafiek wordt bijvoorbeeld zichtbaar dat de gemeente een veel hogere weerstandscapaciteit aanhoudt dan benodigd om de risico's af te dekken. Hoewel de hoogte van de weerstandscapaciteit na 2023 afneemt, neemt de hoogte van de risico's ook af. Vanaf 2024 gaat de ratio van het weerstandsvormogen stijgen. Al vanaf 2019 is de ratio van het weerstandsvormogen ver boven de bovengrens. Dat wijst erop dat er nog veel financiële ruimte bestaat binnen de gemeente.

Voer als college en raad het gesprek over de financiële ruimte. Is er ruimte voor incidentele investeringen of dient de buffer verder te groeien? Zijn alle financiële risico's goed in beeld? Breng daarnaast de structurele ruimte binnen programma's in beeld. Zijn er posten waarop meerdere jaren achter elkaar sprake is geweest van onderbesteding? Voer als raad en college ook hierover het gesprek: welke keuzes kunnen we maken om structurele ruimte te creëren of in te zetten?

#### ***Aanbeveling 4. Pak als raad positie door het gesprek met elkaar aan te gaan over kwaliteit.***

De P&C-cyclus is bedoeld om verantwoording aan de raad af te leggen over de doelrealisatie en de financiën. Het is dan ook aan de raad om aan te geven wat hij nodig heeft om goed op doelrealisatie en financiën te controleren. De raad dient dan ook onderling met elkaar het gesprek aan te gaan over kwaliteit: hoe moet de cyclus eruitzien? Welke informatie moet zijn opgenomen? Op welk detailniveau willen we controleren? Doordat dit gesprek nu niet wordt gevoerd, wordt de informatie voornamelijk aangeleverd op uitvoeringsniveau. Oftewel: wat is de status van de activiteiten. Maar dit is niet per se informatie die de raad nodig heeft om te sturen. Sturingsinformatie is namelijk meer van het niveau van doelen en ambities: lukt het om die – binnen budget en tijd – te realiseren? Doordat de informatie niet van dit niveau is, krijg je ook een situatie waarbij de bespreking van de stukken vooral gericht is op details. Veelal gevoed vanuit de politieke kleur van een partij.

Het gesprek over kwaliteit is een logische om te beleggen in de auditcommissie. De auditcommissie dient als gesprekspartner van de accountant, aangezien de raad formeel opdrachtgever is van de accountant. De auditcommissie is ervoor om het gesprek te voeren over de financiële beheersbaarheid. In veel gemeenten wordt de auditcommissie echter ook ingezet om het gesprek te faciliteren tussen raad en college over de inhoud en kwaliteit van



de P&C-stukken. Sluit de inhoud en kwaliteit aan op de behoefte van de raad? Welke aanvullende informatie is nodig om de stukken inzichtelijker en handzamer te maken voor de raad? De auditcommissie wordt in verschillende gemeenten ook ingezet als voorportaal voor de bespreking van de stukken. Wat zijn de grootste opvallendheden uit de stukken? Welke punten zijn van belang om aan bod te laten komen bij het debat bij de behandeling? Welke ruimte heeft de raad voor beleidsintensivering of aanvullende structurele uitgaven? De auditcommissie kan over deze punten rapporteren aan de raad om mee te nemen bij de behandeling en besluitvorming.

Dit vraagt dus een doorontwikkeling van de auditcommissie. Niet alleen in de rol, maar ook in de frequentie van de bijeenkomsten en in de samenstelling. De auditcommissie komt nu rond de accountantscontrole bij elkaar, maar zou juist bij elkaar moeten komen voorafgaand aan de aanbieding van de stukken. Minstens vier keer per jaar dus, bij de kaderbrief, begroting, halfjaarrapportage en jaarstukken. Wat betreft samenstelling is het benodigd dat de auditcommissie echt van de raad is. Dat vraagt meer raadsleden in de commissie. Bij voorkeur een raadslid per fractie. Bij de vergaderingen van de auditcommissie zou in ieder geval de controller, de ambtelijk leidinggevende en de wethouder financiën standaard moeten aansluiten. Gelet op de veranderende rol van de auditcommissie zou er geen rol meer weggelegd moeten zijn voor de voorzitter van de rekenkamer.

Een grotere rol van de auditcommissie vraagt ook een doorontwikkeling van het kennisniveau in de raad. Op dit moment is de financiële kennis onder de raadsleden beperkt. Dit maakt dat het lastig is voor raadsleden om de stukken goed te doorgronden en de goede vragen te stellen. Ook in de auditcommissie. Het is daarom aan te bevelen om een opleiding in te richten en aan te bieden voor raadsleden gericht op financiën. Waarbij het zaak is dat deze opleiding bij de start van elke raadsperiode wordt aangeboden aan de raad. De griffie kan hierbij een rol spelen in het opzetten en aanbieden van deze opleiding. De griffie kan de raad ook begeleiden in het opvolgen van de aanbevelingen van dit rekenkameronderzoek.



## Bestuurlijke reactie

Postadres:  
Postbus 2  
7740 AA Coevorden  
Telefoon 14 0524  
Fax 0524-598555  
info@coevorden.nl  
www.coevorden.nl

Bezoekadres:  
Kasteel 1  
7741GC Coevorden

Aan de leden van de rekenkamer van  
gemeente Coevorden

Uw brief	25 april 2024
Afdeling/Team	Directie
Behandeld door	M. van den Handel
Kenmerk	29320-2024:442877
Bijlage(n)	-
Coevorden	28 mei 2024
Onderwerp	Sturing en verantwoording – Onderzoek naar de planning en controlcyclus van de gemeente Coevorden

Verzenddatum:

Geachte leden van de rekenkamer,

Op 25 april 2024 ontvingen wij uw verzoek om een reactie te geven op het ontwerponderzoeksrapport 'Sturing en verantwoording – Onderzoek naar de planning en controlcyclus van de gemeente Coevorden'.

### *Ontwerponderzoeksrapport*

Op basis van uw onderzoek heeft u een aantal aanbevelingen geformuleerd:

- A. Richt de producten in de cyclus in op strategische sturing.
- B. Maak in de cyclus inzichtelijk hoe ambities, doelstellingen en financiën aan elkaar gekoppeld zijn.
- C. Visualiseer in de stukken de inhoudelijke en financiële trends en ontwikkelingen.
- D. Pak als raad positie door het gesprek met elkaar aan te gaan over kwaliteit.

### *Reactie*

Vanuit verschillende perspectieven is het wenselijk om te (gaan) sturen op strategische doelen in samenhang met de financiële positie en weerbaarheid. Dus niet rapporteren op het niveau van activiteiten, maar rapporteren over hoe die activiteiten bijdragen aan de overkoepelende doelstellingen inclusief het effect op de financiële positie en weerbaarheid.

De samenhang van ambities, doelen en middelen kunnen op een toegankelijke manier inzichtelijk(er) worden gemaakt waardoor de raad gericht kan sturen. Zowel op het niveau van de ambitie als op de te bereiken doelen en de financiële ruimte die daarvoor beschikbaar is. Dus 'het in één oogopslag' bij elkaar brengen van inhoudelijke

rapportage en de rapportage in cijfers: wat is het doel, wat willen we daarvoor doen, wat hebben we bereikt en wat heeft het gekost?

Door in de kaderbrief, de programmabegroting, de halfjaarrapportage, de jaarrekening en het jaarverslag inhoudelijke overzichten met trends en ontwikkelingen op te nemen kunnen de raadsleden de financiële teksten, cijfers en tabellen beter duiden. Door het beter kunnen duiden van de informatie kan de raad gerichter sturen.

Het college ziet absoluut meerwaarde in het regelmatig voeren van gesprekken met de raad over de kwaliteit van 'sturen en verantwoorden'. Hierin kan de auditcommissie een faciliterende rol spelen. Wel is het benodigd, zoals het rapport beschrijft, dat de auditcommissie echt van de raad is. Daarbij wordt aangegeven, dat het vraagt om meer raadsleden in de commissie, bij voorkeur een raadslid per fractie.

#### *Kanttekeningen*

Als gemeente sturen we op het geheel van doelen, beleid, activiteiten en financiën. Op basis daarvan verantwoorden we ons. De termen 'sturen en verantwoorden' zijn hierin passend, omdat ze gaan over het geheel. Dit in tegenstelling tot 'planning & control', die termen hangen samen met de financiële systematiek. Het is jammer, dat in het ontwerponderzoeksrapport wordt teruggevallen op de termen 'planning & control'.

De geschetste ambitie omarmen we en de aanbevelingen worden meegenomen in de ontwikkeling van de cyclus van sturen en verantwoorden. We benadrukken dat dit een groepspad is waar we de komende jaren aan werken.

Wel merken wij op, dat het softwareprogramma waarmee onder andere de programmabegroting en de rapportages worden gevuld voordelen kent, maar mogelijk ook z'n beperkingen heeft. De komende maanden onderzoeken wij op welke manier en in welke mate het softwareprogramma de implementatie van de aanbevelingen kan ondersteunen.

#### *Samenvattend*

De aanbevelingen zoals u die in uw ontwerponderzoeksrapport doet nemen wij ter harte. Wij zijn net als u van mening, dat de raad daardoor beter in staat is om de kaderstellende en controlerende taak uit te oefenen.

Hoogachtend,  
het college van burgemeester en wethouders van Coevorden

de secretaris

de burgemeester

K.M. Cornelissen

R. Bergsma



## Nawoord Rekenkamer Coevorden

De bestuurlijke reactie van het college geeft de rekenkamer aanleiding een korte reactie daarop te geven.

De rekenkamer is blij dat het college onze aanbevelingen ter harte neemt. Overname daarvan zal volgens ons bijdragen aan een verbetering van de kaderstellende en controlerende taak van de gemeenteraad bij de behandeling van de verschillende documenten uit de P&C-cyclus, ook genoemd "Sturen en Verantwoorden".

Wij wensen het college en de raad succes bij het oppakken van de aanbevelingen. Wij zijn in het bijzonder benieuwd naar de uitkomsten van het overleg tussen de raad en het college over de kwaliteit van de cyclische stukken en de invulling van de auditcommissie nieuwe stijl. Wij zien met belangstelling uit naar de rapportage hierover bij de jaarlijkse terugkoppeling van het college over de opvolging van aanbevelingen uit rekenkameronderzoeken.





# 1. Inleiding

## 1.1. Aanleiding en doelstelling

De planning- en controlcyclus (P&C-cyclus) is voor zowel de gemeenteraad als het college van Burgemeester en Wethouders (BenW) en de organisatie een belangrijk instrument om inhoud te geven aan sturing, beheersing, verantwoording en controle van de activiteiten van de gemeente. Binnen de gemeente wordt in plaats van P&C ook gesproken over 'sturen en verantwoorden'. In dit rapport vallen we terug op de meest gebruikelijke term 'P&C'.

Het doorgronden van de stukken voor deze P&C-cyclus is niet altijd even makkelijk. In de praktijk van een gemeente is het gewenste maatschappelijke effect evenzo niet altijd eenduidig te formuleren, laat staan te kwantificeren. Gelet op het belang van de cyclus heeft de rekenkamer besloten een onderzoek naar de P&C-cyclus uit te voeren.

Het doel van dit onderzoek is om de bestaande P&C-cyclus en de opzet van de aan de P&C-cyclus gekoppelde documenten te toetsen. Het gaat hierbij om in elk geval de P&C-producten, zijnde de kaderbrief, de programma-begroting, de halfjaarrapportage en het jaarverslag (met de jaarrekening). Bieden deze documenten voldoende sturingsinformatie voor de raad? Kan de raad op basis daarvan met het college in gesprek gaan over de te maken strategische keuzes? Is de raad in staat om op overzichtelijke wijze de beleidsmatige en financiële realisatie te volgen?

## 1.2. Vraagstelling

Gelet op bovenstaande doelstelling is gekomen tot de volgende centrale vraagstelling.

*In hoeverre stelt de P&C-cyclus de raad in staat de kaderstellende en controlerende rol in te vullen?*

Om de centrale vraag te beantwoorden, is deze uitgewerkt in de volgende deelvragen:

1. Wat is de opzet van de P&C-cyclus in de gemeente Coevorden?
  - a. Welk beleid heeft de raad vastgesteld voor en welke afspraken zijn door de raad met het college gemaakt over het besluitvormingsproces over de cyclische producten?
  - b. Welk beleid heeft de raad vastgesteld voor en welke afspraken zijn door de raad met het college gemaakt over de kwaliteit van de cyclische stukken?
2. Functioneert de P&C-cyclus conform opzet?
  - a. Verloopt het besluitvormingsproces conform opzet en afspraken?
  - b. Is de kwaliteit van de cyclische stukken conform opzet en afspraken?
3. Op welke wijze benut de raad de P&C-cyclus en de P&C-producten ten behoeve van de kaderstellende en controlerende rol?

## 1.3. Normenkader

Om de deelvragen - en daarmee de hoofdvraag - te beantwoorden, wordt gebruikgemaakt van een normenkader. Per norm wordt aan het eind van elk hoofdstuk een oordeel gegeven over de mate waarin wordt voldaan aan de norm.



Bij de beoordeling van de normen gebruiken we de volgende categorieën:

- Aan de norm wordt volledig of grotendeels voldaan.
- Aan de norm wordt gedeeltelijk voldaan.
- Aan de norm wordt niet of nauwelijks voldaan.

In het rapport wordt de score geëxpliciteerd en onderbouwd.

Aspect	Norm
<b>Opzet P&amp;C-cyclus</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• De raad heeft duidelijk vastgesteld, of met het college afgesproken, hoe het besluitvormingsproces over de cyclische producten moet plaatsvinden.</li><li>• Dit proces voldoet aan het BBV.</li><li>• Duidelijk is vastgesteld of afgesproken aan welke kwaliteitseisen de cyclische producten moeten voldoen.</li><li>• Daarbij zijn afspraken gemaakt over in ieder geval:<ul style="list-style-type: none"><li>➢ Het voldoen aan het BBV.</li><li>➢ Het duidelijk maken van de relatie tussen doelen, activiteiten en kosten (begroting) en doelrealisatie, uitgevoerde activiteiten en gerealiseerde kosten (jaarstukken).</li><li>➢ De consistentie tussen de opeenvolgende producten.</li><li>➢ De wijze waarop de informatie begrijpelijk wordt beschreven en vormgegeven.</li><li>➢ Het bieden van meerjarige overzichten.</li></ul></li></ul>
<b>Werking P&amp;C-cyclus</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Het besluitvormingsproces over de cyclische producten verloopt conform opzet.</li><li>• De kwaliteit van de cyclische producten is conform opzet.</li><li>• Het proces en de producten voldoen aan het BBV.</li><li>• De relatie tussen doelen, activiteiten en kosten (begroting) en doelrealisatie, uitgevoerde activiteiten en gerealiseerde kosten (jaarstukken) zijn inzichtelijk gemaakt.</li><li>• De opeenvolgende producten zijn consistent en sluiten op een heldere en begrijpelijke manier op elkaar aan.</li><li>• De informatie in de producten is begrijpelijk beschreven en vormgegeven.</li><li>• Meerjarige overzichten zijn opgenomen, zodat belangrijke meerjarige trends en ontwikkelingen zichtbaar worden.</li></ul>
<b>Rol van de raad</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• De P&amp;C-cyclus voldoet aan de wensen van de raad met betrekking tot de aspecten proces, begrijpelijkheid en informatiewaarde.</li><li>• De raad gebruikt de P&amp;C-cyclus actief om de kaderstellende en controlerende rol in te vullen.</li></ul>

Figuur 4. Normenkader

## 1.4. Aanpak

Dit onderzoek is uitgevoerd in drie stappen:

1. In stap 1 zijn de relevante documenten bestudeerd. Hierbij gaat het om de P&C-stukken, onderliggende procesdocumenten, relevante raads- en collegestukken, circulaire en accountantsverslagen. Deze stukken vormen de basis voor de feitelijke bevindingen in hoofdstuk 2 en hoofdstuk 3. In de feitelijke bevindingen wordt gerefereerd aan de begroting van 2024 en de jaarstukken van 2022.



2. In stap 2 zijn in een interviewronde betrokkenen vanuit het college, de auditcommissie<sup>2</sup> en de ambtelijke organisatie geconsulteerd. Ook is er een raadsessie georganiseerd met een vertegenwoordiging vanuit de gemeenteraad, waarin alle fracties waren vertegenwoordigd. Een volledig overzicht van de geïnterviewde personen is opgenomen in bijlage 1. Daarnaast is de gemeenteraad betrokken via een digitale enquête. Aan de enquête hebben vijftien personen deelgenomen (60% van de gemeenteraad). De enquêteresultaten worden grotendeels toegelicht in hoofdstuk 4. Voor de volledigheid zijn de enquêteresultaten die in hoofdstuk 4 niet worden behandeld, opgenomen in bijlage 2.
3. In stap 3 is het rapport opgesteld.

## 1.5. Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit drie inhoudelijke hoofdstukken. Hierin wordt naar de cyclus gekeken vanuit het programma 'Bouwen aan de samenleving'. Voorbeelden uit dit programma worden illustratief gebruikt om de opzet en de werking van de cyclus weer te geven.

*Hoofdstuk 2. Opzet van de cyclus.* In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de opzet van de P&C-cyclus. Dit hoofdstuk bestaat uit §2.1. Beschrijving, §2.2. Analyse en §2.3. Toetsing aan het normenkader.

*Hoofdstuk 3. Werking van de cyclus.* In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de werking van de P&C-cyclus. Dit hoofdstuk bestaat uit §3.1. Beschrijving, §3.2. Analyse en §3.3. Toetsing aan het normenkader.

*Hoofdstuk 4. Rol van de raad.* In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de rol van de raad in het P&C-proces. Dit hoofdstuk bestaat uit §2.1. Beschrijving §2.2. Analyse en §2.3. Toetsing aan het normenkader.

<sup>2</sup> In het vervolg van het rapport spreken we over de auditcommissie



## 2. Opzet van de cyclus

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de opzet van de cyclus en de besluitvormingsprocedure. In §2.1. wordt de opzet beschreven. Hierop vindt in §2.2. vervolgens een analyse plaats. Tot slot vindt er een toetsing plaats aan het normenkader in §2.3.

De opzet van de cyclus wordt geïllustreerd aan de hand van het programma 'Bouwen aan de samenleving'.

### 2.1. Beschrijving

#### 2.1.1. Beschrijving P&C-cyclus van Coevorden

##### **P&C-cyclus: de beleidsstukken**

De P&C-cyclus is een van de belangrijkste onderdelen van de gemeentelijke functie. Het wordt gebruikt om, voor zowel raad als burger en voor zowel college als organisatie, de doelstellingen van de gemeente inzichtelijk te maken, hoe deze moeten worden gehaald, wat de resultaten hiervan (moeten) zijn en hoeveel het mag kosten en heeft gekost. De cyclus heeft dus tot doel het beleid en de bedrijfsvoering van de gemeente te beheersen. Een deel van de cyclus is vastgelegd in de Gemeentewet en in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). In dit besluit is vastgelegd dat een gemeente in ieder geval een jaarrekening en een begroting moet vaststellen; deels is ook geregeld hoe deze eruit moeten zien. De begroting stelt vast waaraan de gemeente haar budgetten wil besteden; dit wordt vervolgens verantwoord in de jaarrekening. Het staat gemeenten verder vrij om het proces aan en in te vullen. In de lokale financiële verordening wordt dit (veelal) geregeld.

Ook Coevorden heeft een financiële verordening. Deze is op 29 december 2023 door de gemeenteraad vastgesteld. In de financiële verordening ex artikel 212 Gemeentewet is in artikel 2 vastgelegd dat het college zorgdraagt voor nadere kaders omtrent het financieel beleid van de gemeente. De gemeente Coevorden geeft invulling aan deze kaders met de volgende acht financiële beleidsnota's:

1. Nota financieel beleid.
2. Nota activabeleid.
3. Nota grondbeleid.
4. Nota lokale heffingen.
5. Nota reserves en voorzieningen.
6. Nota risicobeheersing en weerstandsvermogen.
7. Nota verbonden partijen.
8. Nota rechtmatigheid

##### **P&C-cyclus: de producten**

In de financiële verordening zijn de P&C-producten als volgt gedefinieerd.

##### *Kaderbrief*

- Het college biedt voor het zomerreces de kaderbrief aan met daarin de kaders en de richtlijnen voor het volgende begrotingsjaar en de drie daaropvolgende jaren.



- De kaderbrief gaat in op de actualisatie van het bestuursprogramma en het nieuwe beleid en het financieel meerjarenperspectief.
- De raad bepaalt aan de hand van de kaderbrief of de beleidsdoelen van de programma's voor het lopende jaar bijstelling behoeven.

#### *Programmabegroting*

De raad stelt bij de aanvang van een nieuwe raadsperiode een programma-indeling vast voor die raadsperiode.

#### *Halfjaarlijkse bestuursrapportage*

- Het college informeert de raad door middel van de halfjaarlijkse rapportage over de realisatie van de begroting aan de raad één keer per jaar door middel van een halfjaarlijkse bestuursrapportage.
- De inrichting van de bestuursrapportage sluit aan bij de programmabegroting.
- De rapportage gaat in ieder geval in op de voortgang van het bestuursprogramma en op eventuele beleidsmatige en financiële afwijkingen en bijzonderheden.

#### *Jaarstukken*

- Het college legt in de jaarstukken verantwoording af over de uitvoering van de in de programmabegroting opgenomen beleidsvoornemens.
- Het college legt in de jaarstukken verantwoording af over het rechtmatig tot stand komen van baten, lasten en balansmutaties.

Met behulp van het jaarverslag (met de jaarrekening) over het vorige jaar moet de financiële situatie van de gemeente inzichtelijk worden gemaakt. Inzichtelijk wordt welke ontwikkelingen er waren en waar mogelijk moet worden bijgestuurd.

Deze inzichten worden vervolgens verwerkt in een kadernota of een voorjaarsnota. In Coevorden is dit de **kaderbrief**. Met de kaderbrief moet richting worden gegeven aan de op te stellen begroting. De raad kan vervolgens wijzigingen in de kadernota aanbrengen of nieuwe voorstellen aandragen. De kaderbrief vervult hiermee een belangrijke functie als schakel tussen de terugblik op het vorig jaar en als richtinggevend stuk voor de begroting van het komende jaar. De rekenkamer heeft eerder aanbevolen deze strategische functie beter te benutten.

De vastgestelde kaderbrief wordt vervolgens verwerkt tot de begroting die de raad, na eventuele wijzigingen, vaststelt. Het college en de ambtelijke organisatie zijn vervolgens verantwoordelijk voor de uitvoering. Over de voortgang van de uitvoering van de doelstellingen wordt aan de gemeenteraad gerapporteerd in de vorm van tussenrapportages, projectrapportages of bestuursrapportages. In Coevorden gebeurt dit, in het kader van de P&C-cyclus, met de halfjaarrapportage.

De uiteindelijke besteding van de financiële middelen en het behalen van de doelstellingen worden vervolgens aan het einde van het jaar verantwoord door het college in de jaarstukken. In Coevorden gebeurt dit in het jaarverslag waarin de jaarrekening is opgenomen. De jaarstukken worden vervolgens weer gebruikt om de kaderbrief voor het volgende jaar op te stellen, waarmee de cyclus rond is.



Figuur 5. Visualisatie P&C-cyclus



Soms heeft een raad zijn wensen en (informatie)behoefte ten aanzien van de P&C-cyclus verwoord in een kader- of uitgangspuntennotitie. De gemeente Coevorden heeft dit gedaan in het visiedocument 'Planning & Control' d.d. 2015.

### 2.1.2. Afspraken over kwaliteitseisen

In deze paragraaf beschrijven we welke afspraken de gemeente Coevorden heeft vastgelegd over de kwaliteitseisen waaraan de cyclische producten moeten voldoen.

#### Voldoen aan de Gemeentewet en het BBV

Gemeenten zijn wettelijk verplicht om jaarlijks een begroting en een jaarrekening vast te stellen. Dit is vastgelegd in de artikelen 189 tot en met 211 van de Gemeentewet. In het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) provincies en gemeenten staat aan welke vormvereisten de begroting en de jaarrekening moeten voldoen. In de Gemeentewet staat ook dat de raad bij verordening de uitgangspunten voor het financieel beleid, het financieel beheer en de inrichting van de financiële organisatie vaststelt (artikel 212). Deze verordening moet waarborgen dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan.

Verder staat in de Gemeentewet dat de raad verordeningen dient vast te stellen voor respectievelijk de controle op het financieel beheer, de inrichting van de financiële organisatie (artikel 213) en (regels over) het periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door het college gevoerde bestuur (artikel 213a).

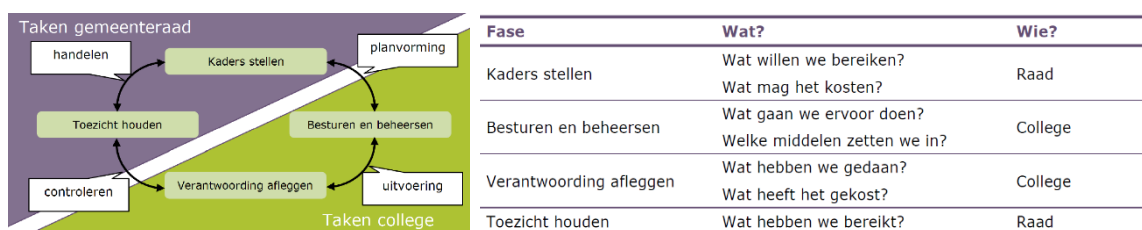
Gemeenten zijn dus wettelijk verplicht om een begroting en een jaarrekening vast te stellen. Ook zijn de regels voor de vorm en de inhoud van deze documenten grotendeels wettelijk bepaald. Wat betreft de overige Planning & Control-documenten en -instrumenten (perspectiefnota en tussentijdse rapportages) heeft de gemeente wel keuzemogelijkheden. Hoe een gemeente hiermee wil omgaan, wordt vastgelegd in een financiële verordening (op grond van artikel 212 van de Gemeentewet). Als er aanleiding is om de financiële regels op een bepaald gebied nader uit te werken, dan kan een gemeente hiervoor financiële nota's vaststellen.

De P&C-cyclus van Coevorden is in 2019 herijkt. Hierbij zijn ook de nota activabeleid, nota lokale heffingen, nota reserves en voorzieningen en de nota weerstandsvermogen en risicobeheersing geactualiseerd. De financiële verordening is in 2023 opnieuw geactualiseerd.

Aanleiding hiervoor zijn wijzigingen in het BBV, aanbevelingen van de commissie BBV, aanbevelingen van de provincie en actualiteiten in de begrotingssystematiek.

#### Relatie tussen doelen, activiteiten en kosten (begroting) en doelrealisatie, uitgevoerde activiteiten en gerealiseerde kosten (jaarstukken)

In visie op P&C (2015) zijn de taken van het college en de raad voor de invulling van de P&C-cyclus als volgt opgesteld.





Figuur 6. Taken college en raad binnen P&C-cyclus (2015)

### Consistentie opeenvolgende producten

Visie op P&C (2015):

Het voorstel wordt gedaan om de P&C-cyclus en producten aan te passen:

- Perspectiefnota wordt kaderbrief.
- Begroting wordt programmabegroting.
- 1e berap vervalt en wordt kaderbrief. 2e berap wordt halfjaarlijkse berap.

Over de timing van de documenten is aangegeven wanneer de raad ze mag verwachten.

	Kaders stellen		Besturen en beheersen		Verantwoording afleggen		Toezicht houden	
	Document	Wanneer?	Document	Wanneer?	Document	Wanneer?	Document	Wanneer?
Huidig	BPA	November	Begroting	November	1e Berap	Juni	Jaarverslag	Mei
	Perspectiefnota	Juni/juli	Concernplan/Afdelingsplannen	December	2e Berap	November		
Beoogd	BPA	November	Programma-begroting	November	Kaderbrief	Juni/juli	Jaarverslag	Mei
	Kaderbrief	Juni/juli	Concernplan/Afdelingsplannen	December	Halfjaarlijkse Berap	September		

Figuur 7. Planning behandeling P&C-documenten (2015)

### Wijze waarop informatie begrijpelijk wordt beschreven en vormgegeven

Visie op P&C (2015)

Over het vervangen van de perspectiefnota voor de kaderbrief:

- De perspectiefnota in zijn huidige vorm is een boekwerk waarin wordt ingegaan op zowel beleidsmatige als financiële ontwikkelingen, voorafgaand aan de begroting. De gemeente stelt voor om de perspectiefnota te vervangen door een kaderbrief. Een kaderbrief is korter en bondiger dan de perspectiefnota. In een kaderbrief wordt het globale financiële kader voor het nieuwe jaar en de drie daaropvolgende jaren geschetst, vooruitlopend op de uitwerking in de begroting. In de huidige situatie is het niet altijd mogelijk om de gevolgen van de meicirculaire inzake de algemene uitkering uit het Gemeentefonds te verwerken in de perspectiefnota. Het is echter wel wenselijk om de gevolgen van deze circulaire zo spoedig mogelijk inzichtelijk te hebben. Door de perspectiefnota te vervangen door een kaderbrief, verkort de gemeente tevens het besluitvormingsproces en daarmee de doorlooptijd. Dit zorgt er voor dat er meer tijd is om de meicirculaire door te rekenen en de effecten te presenteren in de kaderbrief; dit verhoogt de informatiewaarde van de kaderbrief.

Over tabellen en grafieken:

- In de begroting zijn met ingang van 2015 alleen tabellen opgenomen die op basis van wet- en regelgeving verplicht zijn. De vormgeving van de tabellen is daarbij aangepast en hedendaagse grafieken (bijvoorbeeld in de vorm van cirkeldiagrammen) zijn toegevoegd.

### Het bieden van meerjarige overzichten



#### *Financiële verordening (2023):*

Over de kaderbrief:

- Het college biedt voor het zomerreces de kaderbrief aan met daarin de kaders en de richtlijnen voor het volgende begrotingsjaar en de drie daaropvolgende jaren.
- De kaderbrief gaat in op de actualisatie van het bestuursprogramma en het nieuwe beleid *en op het financieel meerjarenperspectief*.
- Aan de hand van de kaderbrief bepaalt de raad of de beleidsdoelen van de programma's voor het lopende jaar bijstelling behoeven.

#### *Visie op P&C (2015)*

Over de programmabegroting:

- De begroting staat traditioneel in het teken van de beoogde resultaten in het eerstvolgende jaar. Tevens worden de bijbehorende budgetten vastgesteld. Daarnaast staan met de begroting de bestuurlijke beschouwing op het *meerjarenperspectief*, de beleidsmatige ontwikkelingen en de eventuele herijking van bestuurlijke doelstellingen centraal.  
→ Met de nieuwe visie is ook het voorstel gekomen om de begroting te wijzigen in een programmabegroting met accentuering van de voortgang van bestuurlijke doelstellingen in het *meerjarenperspectief*.

Over toekomstige doorontwikkeling van de P&C-cyclus:

- Tegelijk is er in de toekomst meer en betere informatie beschikbaar ten aanzien van relevante *trends en ontwikkelingen*. Dit verschaft de raad en het college meer inzicht bij het vast- of bijstellen van gewenste (maatschappelijke) doelstellingen en bijbehorende bestuurlijke ambities.

### **Overig**

Voorafgaand aan de inhoudelijke behandeling vindt een technisch vragenuur plaats. Hier kunnen raadsleden vragen stellen over de begroting aan de wethouder en aan de ambtelijke organisatie. De vragen worden ter plekke of achteraf schriftelijk beantwoord.

## 2.2. Analyse

### 2.2.1. Afspraken over proces

De afspraken over de P&C-cyclus zijn vastgelegd in twee documenten: het visiedocument Planning en Control uit 2019 en de financiële verordening uit 2023 die de verordening uit 2019 vervangt. Afspraken over het proces zijn gericht op de planning van de behandeling in de raad, de rolverdeling tussen raad en college, en welke documenten deel uitmaken van het proces.

Hoewel deze documenten zijn vastgelegd binnen de organisatie, geven ze op dit moment beperkt richting aan het proces in de gemeente.

Het visiedocument is bijvoorbeeld een aantal jaren oud. Het bevat nog een document - de Bestuursproductieagenda (BPA) – dat inmiddels geen deel meer uitmaakt van de cyclus. De ambtelijke organisatie geeft in interviews aan dat het visiedocument niet meer sterk leeft binnen de organisatie. Betrokkenen geven aan dat het visiedocument nog wel wordt gevolgd - planning, rolverdeling en documenten - maar dat het proces niet plaatsvindt vanuit de gedachte van het visiedocument. Het is dan ook niet een document dat bekend is bij alle betrokkenen bij het proces. Bij betrokkenen





leeft daardoor de behoefte om het document te actualiseren, met name op het punt van de lijvigheid van verschillende documenten of de inhoud van verschillende overzichten die worden gegeven in de documenten.

De financiële verordening is een kort document, bestaande uit zes pagina's. De verordening is vooral gericht op de rolverdeling en een aantal praktische zaken, zoals de rapportagegrens, maar beperkter op visie of beoogde kwaliteit van de stukken. Betrokkenen geven dan ook aan dat de verordening op dit moment beperkt richting geeft voor het opstellen van de producten. Het is daarom de wens om de verordening binnenkort te actualiseren.

Naast deze twee visiedocumenten is er nog een ander principe wat deel uitmaakt van de cyclus, al is dit niet vastgelegd in het visiedocument of in de financiële verordening. Dit is het principe van 'geen plan, geen geld' en is meer een bestuurlijk uitgangspunt dan dat dit formeel is vastgelegd. Dit principe betekent dat een domein alleen middelen ontvangt voor een project/activiteit als hier een uitgewerkt plan onder ligt. Alleen deze plannen worden opgenomen in de begroting. Projecten waarvoor gedurende het jaar middelen worden vrijgemaakt (structureel of incidenteel) door de raad, worden gedurende het jaar opgenomen in de begroting middels een begrotingswijziging. Hierdoor ontstaat de situatie dat Coevorden meerdere begrotingswijzigingen kent in het jaar. Begrotingswijzigingen gedurende het jaar zijn te verwachten en normaal. Alleen geld vrijmaken (bij een voorstel voor nieuw beleid) bij een uitgedacht plan is ook een 'hygiënische' wijze van begroten. Echter, als veel plannen gedurende het jaar geld ontvangen, kan de raad het overzicht kwijtraken van de effecten van de wijzigingen. Als we geld vrijmaken voor dit project, wat betekent dit dan voor het totale budget van het domein en de financiële positie van de gemeente? Welke projecten en plannen komen er nog aan, die ook geld vragen? Als de raad hier een goed beeld van heeft, kan hij een goed geïnformeerd en afwogen besluit nemen om voor een project wel of niet middelen vrij te maken. Anders ontstaat er wellicht een situatie waarin gelden worden vrijgemaakt die eigenlijk niet beschikbaar zijn, of dat er gelden worden vrijgemaakt voor projecten die 'als eerste in de rij staan' en niet projecten die belangrijker worden gevonden voor de raad voor het realiseren van de ambitie, maar waarbij de planvorming meer tijd in beslag neemt.

Binnen het proces moet dan ook geborgd worden op welke wijze plannen gedurende het jaar kunnen worden aangedragen, en welke informatie de raad nodig heeft om hier een weloverwogen besluit over te nemen. Raadsleden geven nu aan dat zij deze informatie op dit moment niet voldoende ontvangen in de raadsvoorstellen en dat de raadsvoorstellen daardoor niet altijd van voldoende kwaliteit zijn. Daardoor hebben raadsleden het gevoel te weinig grip te hebben op het totaalplaatje van plannen en bijbehorende kosten. Ook geven raadsleden aan dat bij begrotingswijzigingen alleen de impact voor het huidige begrotingsjaar wordt geschetst. Hoe een investering meerjarig financieel effect heeft op de begroting wordt uit de voorstellen voor de raadsleden niet duidelijk. Raadsleden erkennen dat het principe van 'geen plan, geen geld' het college in staat stelt om flexibeler om te gaan met de begroting, maar geven aan dat dit principe de financiën voor hen onoverzichtelijker maakt.

Bij de actualisatie van het visiedocument en de financiële verordening kan worden nagedacht over het principe van 'geen plan, geen geld', en wat daarvoor nodig is wat betreft informatie en kwaliteit van raadsvoorstellen.

### **2.2.2. Afspraken over kwaliteit**

#### **Voldoen aan BBV**

In het visiedocument Planning en Control wordt ingegaan op de verschillende wetten die van toepassing zijn op de cyclus: de Gemeentewet en het Besluit Begroten en Verantwoorden (BBV). Ook in de financiële verordening wordt geborgd dat aan alle eisen vanuit de Gemeentewet en het BBV moet worden voldaan. Deze punten zijn dus voldoende geborgd in de documenten. Betrokkenen geven aan dat zij werken met PepperFlow, een programma waarmee de P&C-documenten worden gevuld. Zij merken daarbij op dat het werken met PepperFlow (een softwareprogramma) maakt dat alle verplichte zaken worden opgenomen in de stukken.



### **Relatie tussen doelen, activiteiten en kosten**

In de financiële verordening en het visiedocument Planning en Control wordt benoemd dat de begroting en de jaarstukken de zogenoemde W-vragen (wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat mag het kosten, en de terugkijkende versie hiervan) moeten beantwoorden. Per programma moet inzicht worden gegeven in deze W-vragen. De financiële verordening en het visiedocument gaan daarbij niet in op de wijze waarop dat moet gebeuren of welke kwaliteit van beantwoording nodig is. De documenten gaan bijvoorbeeld niet in op de wijze waarop de doelen of activiteiten moeten worden geformuleerd, zoals SMART-formulering van de doelen en de activiteiten. Ook gaan de documenten niet in op de wijze waarop indicatoren gekoppeld moeten kunnen worden aan de doelstellingen en hoe over de indicatoren moet worden gerapporteerd.

Hoewel wordt benoemd dát de W-vragen moeten worden beantwoord, zijn er nog geen afspraken gemaakt over de kwaliteit van de wijze waaróp de W-vragen moeten worden beantwoord en aan welke kwaliteitseisen de beantwoording moet voldoen.

### **Consistentie tussen de documenten**

Het is duidelijk vanuit de verordening en het visiedocument hoe de documenten zich tot elkaar moeten verhouden. De kaderbrief dient als richtinggevend document voor de komende vier jaar, de begroting werkt dit uit tot projecten en gelden, de halfjaarrapportage gaat in op de voortgang, en in de jaarstukken wordt hierover verantwoording afgelegd. Betrokkenen geven aan dat de consistentie wordt geborgd vanuit PepperFlow, waarin alle activiteiten steeds worden opgenomen waarover moet worden gerapporteerd. Betrokkenen geven aan dat het wel ingewikkeld is om te zien hoe deze activiteiten precies tot stand komen en dat er beperkt wordt gekeken naar de mate waarin de bestaande lijst van activiteiten nog een effectieve bijdrage geeft aan de doelrealisatie. Daarbij wordt opgemerkt dat de lijst met activiteiten bijna 'vaststaat' aan de hand van het bestuursprogramma. Over de mate waarin dit nog passend is wordt beperkt het gesprek gevoerd tussen ambtelijke organisatie en college.

De opvolging van de documenten is duidelijk maar beknopt. Zo gaan de stukken niet in op de consistentie met andere onderliggende beleidsdocumenten, de consistentie met het bestuursprogramma of het refereren in de stukken naar wijzigingen die komen vanuit moties of toezeggingen.

### **Begrijpelijkheid**

Het visiedocument gaat in beperkte mate in op begrijpelijkheid. Er wordt benoemd dat de programma-indeling herkenbaar moet zijn. De programma-indeling dient te volgen vanuit het coalitieakkoord, en wordt door de raad aan het begin van de raadsperiode vastgesteld. Dezelfde indeling wordt gehanteerd in de halfjaarrapportage en in de jaarstukken; dit draagt bij aan de begrijpelijkheid. Ook wordt benoemd dat relevante tabellen en grafieken worden toegevoegd om de raad meer inzicht te bieden. Ook wordt benoemd dat niet-verplichte tabellen niet worden opgenomen.

Begrijpelijkheid wordt vooral gericht op de indeling en het beperken van het aantal tabellen en grafieken. Begrijpelijkheid is echter breder dan dat. Begrijpelijkheid gaat ook over opmaak of taalgebruik, en over een consistentie op detailniveau: gaat elk domein even uitgebreid/met hetzelfde informatieniveau in op de doelrealisatie en de activiteiten? Hiervoor zijn nu geen kwaliteitseisen opgenomen. Betrokkenen geven aan dat er op deze punten - taalgebruik, consistentie in informatie of opmaak - geen eindredactie plaatsvindt. Elk domein is zelf verantwoordelijk voor de aanlevering van de informatie en de wijze waarop het wordt aangeleverd. Financiën voert alleen redactie uit op het niveau van financiën. Betrokkenen geven aan dat eindredactie wel gewenst is en dat dit eerder wel plaatsvond, door ambtenaren die elkaars stukken lazen. Vanwege planningsbeperkingen en capaciteitsbeperkingen was dit de



laatste jaren niet goed mogelijk. De vacature voor een functie die ook de eindredactie kan doen, is dan ook niet ingevuld.

Begrijpelijkheid is op dit moment geen onderwerp van gesprek tussen raad en college. De raad geeft wel in de enquête (zie ook hoofdstuk 4) aan behoefte te hebben aan een meer begrijpelijke cyclus. Zo geven raadsleden aan behoefte te hebben aan eenvoud, opleggers of samenvattingen. In de laatste begrotingsbehandeling is ook aangegeven dat de raad behoefte heeft aan een samenvatting van de begroting in één oogopslag. Dit is ook toegezegd door het college. Maar een uitgebreid gesprek over kwaliteit en begrijpelijkheid vindt nu niet plaats.

### **Meerjarige overzichten**

Er wordt aangegeven in het visiedocument en in de financiële verordening dat er aandacht moet zijn voor het financieel meerjarenperspectief. Wat dit concreet moet betekenen, is echter niet inzichtelijk gemaakt. Meerjarig overzicht betreft niet alleen de financiële resultaten in de komende jaren, maar ook trends en ontwikkelingen die invloed hebben op je beleid. Ook betreft het inzicht in je eerdere uitgaven zodat zichtbaar wordt of er bijvoorbeeld meerjarig sprake is van onderbesteding of overbesteding. Daardoor kan hierop worden ingespeeld en voor de raad inzichtelijk worden gemaakt waar financiële verschillen tussen de jaren vandaan komen.

### **Resumerend**

Het debat in de raad zou op strategischer niveau kunnen worden gebracht door meer aan de voorkant aandacht te besteden aan kwaliteit. De verschillende aspecten van kwaliteit worden op diverse punten in de richtinggevende stukken genoemd. Veel richting wordt echter niet gegeven aan kwaliteit. Het is niet goed inzichtelijk wat Coevorden verstaat onder kwaliteit, en welk kwaliteitsniveau de raad nodig heeft om de kaderstellende en controlerende rol goed in te kunnen vullen. Betrokkenen geven aan dat de ambtelijke organisatie zelf wel een beeld heeft van kwaliteit, maar dat het gesprek hierover met de raad niet gevoerd wordt.

Op dit moment heeft de auditcommissie niet de rol van gesprekspartner met het college over kwaliteit en inhoud. De rol van de auditcommissie is gelimiteerd tot een bespreking van de stukken over rechtmatigheid met de accountant, enkele keren per jaar. Aan de auditcommissie nemen nu verschillende personen deel. Naast een paar raadsleden nemen ook de griffier, de voorzitter van de rekenkamer, de controller en de ambtelijk leidinggevende op het domein financiën deel. Voor betrokkenen is het niet duidelijk waarom de voorzitter van de rekenkamer deelneemt aan de auditcommissie. Men is het er over eens dat de rekenkamer richting de toekomst geen rol meer zou moeten hebben in de auditcommissie.

Betrokkenen geven aan dat hetgeen besproken wordt in de auditcommissie complex is. Zo komen het accountantsverslag en de SiSa-tabellen voorbij. Dit zijn complexe zaken, waarbij het de raad hier veel kennis en informatie uithaalt die hij nodig heeft. Dit, gekoppeld aan de toch al beperkte financiële kennis van de raad, maakt dat de auditcommissie op dit moment weinig bijdraagt aan een versterking van de kwaliteit van de cyclus.

De rol van de auditcommissie is overigens niet meer in een afzonderlijk artikel benoemd in de meest recente financiële verordening uit 2023. In het raadsvoorstel, waarin de financiële verordening is vastgesteld, is aangegeven dat de auditcommissie uit de voorgaande verordening is komen te vervallen; er is geen afzonderlijk artikel meer met betrekking tot de auditcommissie. De auditcommissie is nu ondergebracht bij artikel 4 lid 2 en wordt benoemd als vertegenwoordiging uit de raad.



## 2.3. Toetsing aan het normenkader

Groen Aan de norm wordt geheel of grotendeels voldaan.

Oranje Aan de norm wordt gedeeltelijk voldaan.

Rood Aan de norm wordt niet of nauwelijks voldaan.

Aspect	Norm
Opzet P&C-cyclus	<ol style="list-style-type: none"><li>1. De raad heeft duidelijk vastgesteld of met het college afgesproken hoe het besluitvormingsproces over de cyclische producten moet plaatsvinden.</li><li>2. Dit proces voldoet aan het BBV.</li><li>3. Duidelijk is vastgesteld of afgesproken aan welke kwaliteitseisen de cyclische producten moeten voldoen.</li><li>4. Daarbij zijn afspraken gemaakt over in ieder geval:<ul style="list-style-type: none"><li>• Het voldoen aan het BBV.</li><li>• Het duidelijk maken van de relatie tussen doelen, activiteiten en kosten (begroting) en doelrealisatie, uitgevoerde activiteiten en gerealiseerde kosten (jaarstukken).</li><li>• De consistentie tussen de opeenvolgende producten.</li><li>• De wijze waarop de informatie begrijpelijk wordt beschreven en vormgegeven.</li><li>• Het bieden van meerjarige overzichten.</li></ul></li></ol>

### Norm 1. De raad heeft duidelijk vastgesteld of met het college afgesproken hoe het besluitvormingsproces over de cyclische producten moet plaatsvinden.

In de financiële verordening en het visiedocument Planning en Control zijn afspraken gemaakt tussen raad en college over de wijze waarop de cyclus en de besluitvorming vorm krijgen. Er zijn afspraken gemaakt over welke documenten deel uitmaken van de cyclus, welke rol en verantwoordelijkheid elk orgaan heeft in de cyclus en in welke periode de verschillende documenten worden aangeleverd. In een plan van aanpak worden de verschillende data vastgelegd waarop de stukken worden vastgesteld in het college en vervolgens worden behandeld in de raad. In de budgethouderverordening zijn ook afspraken gemaakt over het autorisatieniveau. Daarbij is afgesproken dat de raad autoriseert op programmaniveau.

Er zijn dus duidelijke afspraken gemaakt. Daarmee is aan de eerste norm geheel voldaan. Daarbij moet wel de kanttekening geplaatst worden dat het visiedocument Planning en Control niet sterk 'leeft' binnen de organisatie. Hier wordt niet actief op teruggegrepen binnen de organisatie. Dit kan ertoe leiden dat afspraken uiteindelijk, door de jaren heen, verwateren of minder strak worden opgevolgd.

### Norm 2. Dit proces voldoet aan het BBV.

Het proces zoals dat nu is vormgegeven, voldoet aan het BBV. In het BBV zijn namelijk geen expliciete eisen opgenomen voor het besluitvormingsproces. Wel hanteert de toezichthouder (de provincie) een deadline voor het aanleveren van de stukken. Het besluitvormingsproces is zo ingericht dat aan deze deadlines kan worden voldaan. Daarmee is aan de tweede norm geheel voldaan.

### Norm 3. Duidelijk is vastgesteld of afgesproken aan welke kwaliteitseisen de cyclische producten moeten voldoen.

In de financiële verordening en het visiedocument is een aantal afspraken opgenomen, maar er wordt niet expliciet ingegaan op kwaliteit. Vanuit de raad, het college en de ambtelijke organisatie zijn geen duidelijke uitspraken gedaan



over wat kwaliteit precies moet inhouden. Hoe moeten de stukken gepresenteerd worden? Welke meerjarige overzichten moeten worden opgenomen? Welk taalgebruik moet worden gehanteerd?

Intern binnen de organisatie wordt wel nagedacht over kwaliteit, maar hierover wordt niet het gesprek gevoerd met de raad; ook niet tussen college en raad. De auditcommissie wordt ook niet ingezet om het gesprek te voeren over kwaliteit, en vervolgens namens de raad te controleren op de kwaliteitseisen.

In de verschillende stukken wordt dus wel gesproken over aspecten die deel uitmaken van kwaliteit (zie ook norm 4), maar echte eisen worden niet gesteld aan de stukken en het gesprek hierover vindt nog niet plaats. Daarmee is aan de derde norm gedeeltelijk voldaan.

**Norm 4. Er zijn afspraken gemaakt over in ieder geval een aantal aspecten (zie kader).**

In de afspraken is opgenomen dat de cyclus moet voldoen aan het BBV en dat er consistentie moet zijn tussen de verschillende documenten van de cyclus. Er zijn geen expliciete, uitgewerkte afspraken gemaakt over het koppelen van doelen, activiteiten en kosten, over begrijpelijkheid of over het bieden van meerjarige overzichten (anders dan financiële overzichten). Er zijn dus niet over alle kwaliteitsaspecten afspraken gemaakt. Daarmee is aan de vierde norm gedeeltelijk voldaan.

Dat er geen afspraken zijn gemaakt, wil uiteraard niet zeggen dat er geen beeld is van kwaliteit binnen de organisatie. Het geeft echter wel aan dat er tussen raad, college en organisatie beperkt is afgesproken welk kwaliteitsniveau de raad nodig heeft om zijn kaderstellende en controlerende rol goed in te kunnen vullen. Daardoor komt het kwaliteitsniveau, zoals gehanteerd door het college, wellicht niet overeen met het kwaliteitsniveau zoals benodigd en verwacht door de raad.



## 3. Werking van de cyclus

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de werking van de P&C-cyclus in de praktijk. In dit hoofdstuk wordt de werking van de cyclus beschreven (§3.1). Daarbij wordt gekeken naar het besluitvormingsproces, de kwaliteit van de stukken, de relatie tussen doelen, activiteiten en kosten, de consistentie en begrijpelijkheid en de meerjarige inzichten. Vervolgens vindt de analyse plaats (§3.2). Op basis van de analyse wordt een toetsing gedaan aan het normenkader (§3.3).

In dit hoofdstuk wordt gekeken naar onder andere de consistentie van de stukken binnen één cyclus. Daarvoor wordt gekeken naar de laatste afgeronde cyclus, te weten de cyclus van 2022. Wat betreft het besluitvormingsproces, de kwaliteit, de begrijpelijkheid en de meerjarige inzichten, wordt gekeken naar de laatst beschikbare stukken uit de cyclus. Dit zijn de jaarstukken 2022, de kaderbrief 2024, de halfjaarrapportage 2023 en de begroting 2024.

De werking van de cyclus wordt geïllustreerd aan de hand van het programma 'Bouwen aan de samenleving'.

### 3.1. Beschrijving

#### 3.1.1. Besluitvormingsproces en kwaliteit

##### **Besluitvormingsproces**

###### *Jaarstukken 2022*

De behandeling van de jaarstukken 2022 heeft plaatsgevonden in twee stappen: een beeldvormende en oordeelsvormende commissievergadering in stap 1, en een besluitvormende raadsvergadering in stap 2. Tijdens de eerste commissievergadering bestond de mogelijkheid om technische vragen te stellen over de jaarstukken. Tijdens de besluitvormende raadsvergadering is het jaarverslag als hamerstuk behandeld en vastgesteld.

###### *Kaderbrief 2024*

De kaderbrief is in twee termijnen besproken in de gemeenteraad. Tijdens de eerste, beeldvormende en opiniërende raadsvergadering had elke fractie de mogelijkheid haar standpunt te pitchen, waarna een onderling debat plaatsvond tussen de fracties. Vervolgens had het college de kans om in eerste termijn te reageren. In de oordeelsvormende en besluitvormende raadsvergadering vond de tweede termijn voor raad en college plaats. Vervolgens heeft besluitvorming plaatsgevonden en is de kaderbrief door de raad vastgesteld.

###### *Halfjaarrapportage 2023*

De halfjaarrapportage is tijdens een commissievergadering behandeld voor beeldvorming en oordeelsvorming. Vervolgens is de halfjaarrapportage besproken in een besluitvormende vergadering van de gemeenteraad en vervolgens vastgesteld.

###### *Begroting 2024*

De besluitvorming over de begroting 2024 heeft plaatsgevonden in drie stappen. In stap 1 is een technisch vragenuur georganiseerd. Tijdens dit technisch vragenuur hadden raadsleden de mogelijkheid om technische vragen over de begroting te stellen aan het college. Vragen werden ter plekke behandeld of later van schriftelijk antwoord voorzien. In stap 2 vond een opiniërende behandeling van de begroting plaats. Daarbij hadden raadsleden de mogelijkheid om hun standpunt over de begroting te pitchen aan de rest van de raad, waarna een debat plaatsvond over de standpunten.



Daarbij konden ook moties of amendementen worden ingediend. In stap 3 heeft besluitvorming op de begroting plaatsgevonden. In deze besluitvormingsraad had elke fractie de mogelijkheid haar standpunt uiteen te zetten in de tweede termijn. Daarbij bestond ook de mogelijkheid om moties en/of amendementen in te dienen. Na een korte schorsing had het college ruimte om in tweede termijn te reageren. Na de afsluiting van de tweede termijn is gestart met de stemming over de begroting en de ingediende moties en amendementen. Daarbij is de begroting door de gemeenteraad vastgesteld.

### **BBV**

Het BBV is van toepassing op de begroting en de jaarstukken. Ten eerste stelt artikel 4 dat de indeling van de begroting en de jaarstukken identiek moet zijn. Als de begroting 2022 en het jaarverslag 2022 (de laatst afgeronde cyclus) naast elkaar worden gelegd, is te zien dat dezelfde programma-indeling wordt aangehouden in beide stukken. Twee verschillen vallen op:

1. De begroting 2022 benoemt de beleidsindicatoren per programma. In de jaarrekening 2022 zijn de indicatoren alleen bij de paragraaf 'verplichte beleidsindicatoren' opgenomen.
2. De begroting 2022 maakt in het programma onder het kopje 'wat mag het kosten' onderscheid tussen begrote lasten en baten. In de jaarrekening 2022 wordt onder het kopje 'wat heeft het gekost' alleen het resultaat opgenomen, waarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen lasten en baten. Verschillen worden alleen in tekst geduid. Ook valt op dat in de jaarrekening per programma alleen wordt gekeken naar de begroting na wijziging. De primitieve begroting maakt geen deel uit van de tabel 'gerealiseerde lasten en baten'. De primitieve begroting komt wel terug in de verplichte paragrafen van de jaarrekening.

De begroting 2024 voldoet op vrijwel alle punten aan het BBV. De begroting voldoet nog niet op de volgende punten:

- Artikel 8: lid 3, sub b: het programmaplan gaat niet in op de betrokkenheid van de verbonden partijen bij de verschillende programma's en/of activiteiten. De verbonden partijen zijn alleen opgesomd in de paragraaf 'verbonden partijen', maar komen niet inhoudelijk terug in de programma's.
- Artikel 12: lid 1, sub c: de kapitaalgoederen 'water' zijn niet opgenomen in de paragraaf 'onderhoud kapitaalgoederen'.
- Artikel 12: lid 2, sub c: voor de kapitaalgoederen is niet opgenomen hoe de financiële consequenties zijn vertaald in de begroting.
- Artikel 15: lid 2, sub e: voor de verbonden partijen zijn de financiële risico's voor de financiële positie van de gemeente niet opgenomen.
- Artikel 19: sub a: het overzicht lasten en baten bevat geen terugblik op het vorige begrotingsjaar, wat betreft zowel de primitieve begroting als de gewijzigde begroting. Door het ontbreken van de terugblik wordt ook niet voldaan aan sub b (duiden van verschillen tussen voorgaand begrotingsjaar en huidig begrotingsjaar).

Ook de jaarrekening 2022 voldoet op vrijwel alle punten aan het BBV. Aan het volgende punt wordt nog niet voldaan:

- Artikel 25: lid 2, sub a: de programmaverantwoording bevat nog geen toelichting op de mate waarin doelstellingen zijn gerealiseerd mede aan de hand van de verplichte beleidsindicatoren. In de jaarrekening worden de indicatoren alleen als bijlage opgenomen met de waarden voor Coevorden.

### **3.1.2. Relatie tussen doelen, activiteiten en kosten**

In deze paragraaf wordt gekeken naar de relatie tussen doelen, activiteiten en kosten. Dit wordt gedaan aan de hand van het doel 'een goed woon- en leefklimaat in onze gemeente' uit het programma 'Ruimte en leefomgeving' (de voorganger van het programma 'Bouwen aan de samenleving') uit de programmabegroting en de jaarrekening van 2022, de meest recente, afgesloten cyclus.



### Programmabegroting 2022

In de paragraaf 'wat willen we bereiken' wordt het doel 'een goed woon- en leefklimaat in onze gemeente' kort toegelicht. Er wordt benoemd dat het doel wordt opgepakt in samenwerking met woonpartners, dorpsbelangenverenigingen en wijkverenigingen in de gemeente. De Woonvisie is daarbij de leidraad. De gemeente geeft aan te streven naar een gezonde spanning tussen vraag en aanbod op de woningmarkt. Daarbij wil de gemeente ruimte laten voor nieuwbouwplannen die een kwalitatieve aanvulling zijn op de bestaande woningvoorraad. Het initiatief voor de plannen kan bij zowel de gemeente als de lokale gemeenschap liggen.

De gemeente wil aandacht houden voor de grote opgave binnen de bestaande woningvoorraad voor kwalitatieve verbeteringen omtrent duurzaamheid en langer thuis wonen. De gemeente wil tot slot goed wonen bereikbaar maken voor alle doelgroepen, ook lagere inkomens.

In de paragraaf 'activiteiten' worden activiteiten uiteengezet. Voor het doel zijn de volgende vier activiteiten uitgewerkt: de uitvoering van de woonvisie, het herstructureringsfonds, prestatieafspraken met woningcorporaties en de Regio Deal. Op elke activiteit wordt een korte toelichting gegeven en wordt aangegeven wie de portefeuillehouder is. In de toelichting wordt ingegaan op de aanpak van de activiteiten. Waar van toepassing, wordt ook de einddatum van de activiteit aangegeven.

Ook wordt gekeken naar de beleidsindicatoren die verplicht zijn vanuit het BBV. Voor het programma 'Ruimte en leefomgeving' zijn dit de volgende indicatoren.

Indicator	Eenheid	Jaar	Waarde Coevorden
Hernieuwbare elektriciteit	%	2019	24,0%
Nieuw gebouwde woningen	aantal per 1.000 woningen	2020	1,2

Figuur 8. Beleidsindicatoren programma 'Ruimte en leefomgeving', begroting 2022

Bij de beleidsindicatoren wordt uiteengezet in welk jaar de indicator is gemeten en wat het resultaat is voor Coevorden. Er zijn in de begroting geen streefcijfers opgenomen voor de indicatoren.

In de paragraaf 'wat mag het kosten' worden programma-breed de begrote lasten en baten uiteengezet. De begrote lasten en baten voor het programma in 2022 worden als volgt gerapporteerd.





Exploitatie	2022	2023	2024	2025
Lasten				
Ruimtelijke ontwikkeling	195	66	66	66
Wonen en leefomgeving	702	268	217	211
Bouwvergunningen	120	120	120	120
Grondexploitatie	3.144	3.618	4.628	2.124
Centrumplan Coevorden	435	431	427	423
Mobiliteit	59	59	59	59
Structuur en ontwikkelplannen	94	94	94	94
RSP	338	201	201	201
Vastgoed	5.058	5.213	5.128	5.110
<b>Totaal Lasten</b>	<b>10.144</b>	<b>10.068</b>	<b>10.939</b>	<b>8.407</b>
Baten				
Ruimtelijke ontwikkeling	101	101	101	101
Wonen en leefomgeving	649	214	163	158
Bouwvergunningen	1.021	1.021	1.021	1.021
Grondexploitatie	3.144	3.618	4.628	2.124
Centrumplan Coevorden	0	0	0	0
Mobiliteit	0	0	0	0
Structuur en ontwikkelplannen	91	91	91	91
RSP	160	0	0	0
Vastgoed	1.325	1.448	1.325	1.386
<b>Totaal Baten</b>	<b>6.490</b>	<b>6.493</b>	<b>7.329</b>	<b>4.880</b>
Gerealiseerd saldo van baten en lasten	-3.654	-3.575	-3.610	-3.527
<b>Begroot resultaat</b>	<b>-3.654</b>	<b>-3.575</b>	<b>-3.610</b>	<b>-3.527</b>

Figuur 9. Begroting programma 'Ruimte en leefomgeving', programmabegroting 2022.

Bij de begroting wordt gekeken naar het huidige jaar en naar de komende drie jaar.

### Jaarstukken 2022

In de jaarstukken voor 2022 wordt dezelfde indeling gehanteerd voor de programma's. In de paragraaf 'wat willen wij bereiken', wordt de doelstelling uit de begroting gememoreerd. Er wordt niet toegelicht in welke mate de doelstelling is behaald. Vervolgens wordt in de paragraaf 'activiteiten' teruggehaald hoe de activiteit is aangepakt en wie de portefeuillehouder is, en wordt ingegaan op de status van de activiteiten op de aspecten kwaliteit, tijd en geld. In de leeswijzer van de jaarstukken is opgenomen dat de status wordt weergegeven in de kleuren groen, oranje en rood. Waar nodig wordt de kleur voorzien van een toelichting.

Voor de activiteit 'herstructureringsfonds' wordt bijvoorbeeld als volgt gerapporteerd.



#### Kwaliteit



##### Toelichting

De subsidieregeling Herstructureringsfonds gemeente Coevorden heeft tot drie aanvragen geleid, hiervan is één toegekend. Aan de uitbetaling hiervan wordt gewerkt, maar er zijn vanwege Europese regelgeving haken en ogen.

Medio 2022 heeft het college besloten de subsidieregeling te beëindigen en te werken naar een nieuwe uitvoering van het Herstructureringsfonds. Hierover kan de raad in 2023 bericht ontvangen.

#### Geld



##### Toelichting

Het gereserveerde geld voor de subsidieregeling (€ 500.000) is vooralsnog niet besteed. Er is één aanvraag toegekend, aan de uitbetaling hiervan wordt gewerkt.

#### Tijd



##### Toelichting

De subsidieregeling is in het voorjaar van 2022 geëvalueerd. Op basis hiervan heeft het college besloten om de regeling te beëindigen en met een nieuw voorstel voor het herstructureringsfonds te komen.

Figuur 10. Status activiteit 'herstructureringsfonds', jaarstukken 2022.

Tot slot worden in de paragraaf 'wat heeft het gekost' de resultaten gerapporteerd. Dit gebeurt - net als in de begroting - op productniveau. Anders dan in de begroting, wordt in de jaarstukken in de programmaverantwoording gerapporteerd over de resultaten. De lasten en baten worden in deze paragraaf niet uiteengezet. De gerealiseerde resultaten worden vergeleken met de gewijzigde begroting.

#### Bedragen x €1.000

Exploitatie	Begroting na wijzigingen 2022	Werkelijk 2022	Resultaat
<b>Ruimtelijke ontwikkeling</b>	<b>-977</b>	<b>-243</b>	<b>-734</b>
<b>Wonen en leefomgeving</b>	<b>-474</b>	<b>-24</b>	<b>-451</b>
<b>Bouwvergunningen</b>	<b>901</b>	<b>1.529</b>	<b>-628</b>
<b>Grondexploitatie</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Centrumplan Coevorden</b>	<b>-435</b>	<b>-414</b>	<b>-21</b>
<b>Mobiliteit</b>	<b>-154</b>	<b>-190</b>	<b>36</b>
<b>Structuur en ontwikkelplannen</b>	<b>-3</b>	<b>15</b>	<b>-18</b>
<b>RSP</b>	<b>-48</b>	<b>-68</b>	<b>20</b>
<b>Vastgoed</b>	<b>-3.733</b>	<b>-3.773</b>	<b>40</b>
<b>Begroot resultaat</b>	<b>-4.922</b>	<b>-3.168</b>	<b>-1.754</b>

Figuur 11. 'Wat heeft het gekost', jaarstukken 2022

De jaarrekening gaat in de programmaverantwoording niet in op de beleidsindicatoren; deze zijn opgenomen in de bijlage. Daarbij wordt uiteengezet wat de laatste cijfers zijn, maar wordt geen vergelijking gemaakt met eerdere jaren en wordt geen toelichting gegeven op de cijfers.

### 3.1.3. Consistentie en begrijpelijkheid

#### Consistentie



#### *Tussen kaderbrief en begroting (2024)*

De kaderbrief 2024 en de programmabegroting 2024 sluiten wat betreft opzet logisch op elkaar aan. In de kaderbrief wordt dezelfde programma-indeling gehanteerd als in de begroting. Deze indeling komt voort uit het Bestuursprogramma 2022-2026. Deze indeling wordt gehanteerd sinds de programmabegroting van 2023.

In de kaderbrief wordt een aantal thema's benoemd, waarbij de gemeente de verwachtingen voor dit thema in 2024 aangeeft. Voor het programma 'Bouwen aan de samenleving' zijn dit de thema's wonen, vitale vakantieparken, werken, programma binnenstad, infrastructuur en fysieke leefomgeving. Dit komt overeen met de verschillende subdoelstellingen uit de begroting. In de begroting 2024 wordt aan dit programma de subdoelstelling 'vergunningen, toezicht en handhaving' toegevoegd; deze komt niet expliciet terug in de kaderbrief.

In de kaderbrief wordt op hoofdlijnen gesproken over een thema. Zo wordt voor het thema wonen aangegeven dat de gemeente stappen gaat zetten in 'toekomstbestendig, duurzaam en betaalbaar wonen', en dat hieraan invulling wordt gegeven met het programma 'Wonen'. Er wordt benoemd dat er, in lijn met de Woonvisie, stimuleringsmaatregelen en mogelijkheden voor het oplossen van knelpunten worden opgezet.

In de begroting zijn deze hoofdlijnen gekoppeld aan doelstellingen. Voor wonen zijn dit de volgende, niet SMART geformuleerde, doelstellingen:

- Meer flexibiliteit op de woningmarkt.
- Woningmarkt en -bouw positief beïnvloeden met doelgroepenbeleid.
- Ruimtelijke kwaliteit en cultuurhistorische waarde in de bebouwde omgeving behouden.
- Bijdragen aan vitaliteit (inclusief een sterke sociale infrastructuur) van naoorlogse wijken en buurten.
- Ondersteunen van particulieren met een (gezamenlijk) wooninitiatief.
- Uitbreiden van de woonwagencapaciteit.
- Zorgen voor voldoende passende woonruimte voor inwoners met een zorgbehoefte.
- Integraal ontwikkelplan Schoonoord.
- Mogelijk maken van woningbouwontwikkelingen in o.a. Coevorden, Sleen, Dalen en Oosterhesselen.
- Voldoende woonruimte voor inwoner met een zorgbehoefte.

Hieraan zijn activiteiten gekoppeld om de doelstellingen te realiseren, waar relevant gekoppeld aan een einddatum. De financiën zijn - zoals benoemd in de vorige paragrafen - gericht op exploitatielasten.

#### *Tussen begroting, halfjaarrapportage en jaarrekening (2022)*

De begroting, de halfjaarrapportage en de jaarrekening van 2022 (de laatst afgeronde cyclus) hanteren dezelfde programma-indeling. Zoals eerder in dit hoofdstuk uiteengezet, wordt eerst gekeken naar de bestuurlijke hoofdlijnen en de relevante beleidskaders, en vervolgens naar de doelstellingen, activiteiten en financiën. De indeling hiervan is consistent tussen begroting, halfjaarrapportage en jaarrekening.

De halfjaarrapportage hanteert eenzelfde opzet als de jaarrekening. Daarbij worden de beleidsdoelstellingen en activiteiten (inclusief status) uiteengezet. Net als bij de jaarrekening krijgt de status van de activiteiten een groene, oranje of rode kleur. De jaarrekening leest daarbij als 'update' van de halfjaarrapportage. Aanvullend daarop wordt in de halfjaarrapportage apart gerapporteerd over het nieuwe beleid wat in de programma-begroting is vastgesteld. Daarbij wordt als volgt gekeken naar de beschikbare middelen en de prognose van de besteding.



<b>ONTWIKKELINGEN EN AMBITIES</b>					
<i>(Bedragen x € 1.000)</i>					
	<b>Beschikbaar</b>	<b>Prognose</b>	<b>Beschikbaar</b>	<b>Beschikbaar</b>	<b>Beschikbaar</b>
	<b>2022</b>	<b>besteding</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>
<b>Onderwerp</b>					
4. Volkshuisvestingsfonds	1.325		-	-	-
4. Bijdrage uit het volkshuisvestingsfonds	-925		-	-	-
5. Woonvisie, uitvoeringsbudget	75	60	-	-	-
	<b>Totaal</b>	<b>475</b>			

Figuur 12. Voortgang nieuw beleid, halfjaarrapportage 2022

Vervolgens wordt hier een toelichting op gegeven. Wat betreft financiën wordt gerapporteerd over de financiële afwijkingen ten opzichte van de begroting, waarbij opnieuw een toelichting wordt gegeven.

Op het gebied van financiën wordt in de begroting gekeken naar de afzonderlijke baten en lasten. In de jaarrekening wordt gekeken naar de resultaten; daarbij wordt in de jaarrekening teruggekeken op de begroting na wijzigingen. De cijfers vanuit de primitieve programmabegroting komen niet terug in de jaarrekening. Deze komen wel terug in de halfjaarrapportage.

### **Begrijpelijkheid**

De begrijpelijkheid van de P&C-documenten is afhankelijk van drie elementen: de opmaak van de stukken, het gehanteerde taalgebruik en de vertaling van de informatie in visuele hulpmiddelen. In deze paragraaf wordt achtereenvolgens op deze elementen ingegaan.

#### *Opmaak*

De *kaderbrief 2024* bevat voor het inhoudelijke gedeelte voornamelijk tekst. De stukken tekst volgen elkaar op; op veel plekken zonder witregels tussen de verschillende alinea's. Daarbij wisselt de grootte van de tekst en de lettertypes. In de *begroting 2024* worden wel meer witregels gebruikt tussen de verschillende alinea's. Binnen de beschrijving van de inhoudelijke programma's gebeurt dit wel, maar dit gebeurt niet consistent voor bijvoorbeeld de bestuurlijke hoofdlijnen en de paragraaf over nieuw beleid en ontwikkelingen. In de inhoudelijke begroting wordt een consistent lettertype aangehouden. De financiële begroting laat op enkele plekken verschillen in lettertypes zien tussen de paragrafen en alinea's.

Hetzelfde geldt voor de meest recente *jaarrekening (2022)*.

De *halfjaarrapportage 2023* bevat witregels tussen de alinea's en hanteert over het geheel van het document hetzelfde lettertype.

#### *Taalgebruik*

De teksten bij de programma's in de kaderbrief, begroting, halfjaarrapportage en jaarrekening bevatten gebruikelijk gemeentelijk jargon. Voor het programma 'Bouwen aan de samenleving' wordt bijvoorbeeld gesproken over 'kerninstrumenten', 'fysieke leefomgeving', 'integraal beheerplan', 'voorbereidingskrediet', 'tracé', 'herontwikkeling' 'congestie' of 'programmeringsafspraken'. Raadsleden komen dergelijk jargon ook tegen in raadsinformatiebrieven of raadsvoorstellen. Het is van belang dat alle raadsleden voldoende kennis hebben van dergelijk jargon om de stukken goed te begrijpen. Uit de enquête komt naar voren dat de raad behoefte heeft aan meer begrijpelijke en meer



eenvoudige taal in de stukken. Betrokkenen geven in de interviews aan dat begrijpelijke taal ook van belang is om de stukken toegankelijk te maken voor burgers die niet dagelijks met het gemeentelijke jargon te maken hebben.

De financiële stukken uit de jaarrekening en de begroting bevatten ook veel financieel jargon. Jargon dat voortkomt uit de verplichte informatie die de gemeente vanuit het BBV moet rapporteren. Dergelijke taal is lastiger te begrijpen voor raadsleden zonder financiële achtergrond of training.

#### *Visuele hulpmiddelen*

De kaderbrieven, begrotingen, halfjaarrapportages en jaarrekeningen bestaan voornamelijk uit tekst om de informatie over te brengen aan de raad. Informatie die in tabellen wordt aangedragen gaat vooral over de financiën, zoals de lasten/baten en de verschillende financiële paragrafen. In de jaarrekening wordt de tekst aangevuld met kleuren (groen, oranje en rood) om de status van de activiteiten aan te duiden. Er zijn verder geen visuele hulpmiddelen, bijvoorbeeld grafieken met trends en ontwikkelingen, opgenomen in de P&C-documenten.

### **3.1.4. Meerjarige inzichten**

#### *Financieel*

In de *kaderbrief 2024* wordt het meerjarenperspectief geschetst voor een periode van vier jaar (2024 tot en met 2027). Daarbij wordt gekeken naar ontwikkelingen in de inkomsten (de meicirculaire en belastingen en huren), en ontwikkelingen in de uitgaven (loon- en prijsontwikkelingen, autonome ontwikkelingen en verbonden partijen). Dit wordt als volgt weergegeven.

<b>ACTUALISATIE MEERJARENPECTIEF</b>				
<i>(Bedragen x € 1.000)</i>				
	<b>2024</b>	<b>2025</b>	<b>2026</b>	<b>2027</b>
<i>Ontwikkeling inkomsten</i>				
Meicirculaire 2023	4.573	4.558	2.865	4.478
Belastingen en huren	425	425	425	425
<i>Ontwikkeling uitgaven</i>				
Loon- en prijsontwikkelingen	-2.815	-2.815	-2.815	-2.815
Autonome ontwikkelingen	-	-	-	-
Verbonden partijen	-954	-966	-900	-776
<b>Saldo Kaderbrief</b>	<b>1.229</b>	<b>1.202</b>	<b>-425</b>	<b>1.312</b>

Figuur 13. Actualisatie meerjarenperspectief, kaderbrief 2024

In de bijlage bij de kaderbrief worden de ontwikkelingen toegelicht.

De kaderbrief bevat geen terugblik op het lopende begrotingsjaar (2023).

In de *begroting 2024* wordt op financieel vlak vooruitgekeken naar de komende vier jaar (2024 tot en met 2027). Daarbij worden de te verwachten lasten en baten aangegeven voor de verschillende onderdelen van het programma (zie ook het voorbeeld in §3.1.2). In de begroting worden de begrote baten en lasten voor het lopende jaar niet opgenomen (2023).



In de *halfjaarrapportage 2023 (de meest recente rapportage)* wordt teruggeblikt op de ontwikkelingen en ambities. Daarbij wordt gekeken naar de primitieve begroting voor 2023 en de prognose voor de besteding voor de rest van 2023. Voor meerjarige activiteiten wordt ook aangegeven welke middelen de komende jaren beschikbaar zijn. Dit wordt als volgt weergegeven in de rapportage.

<b>ONTWIKKELINGEN EN AMBITIES</b>					
<i>(Bedragen x € 1.000)</i>					
	<b>Beschikbaar</b>	<b>Prognose</b>	<b>Beschikbaar</b>	<b>Beschikbaar</b>	<b>Beschikbaar</b>
<b>Onderwerp</b>	<b>2023 besteding</b>		<b>2024</b>	<b>2025</b>	<b>2026</b>
1. Woonvisie: Inhuur deskundigheid, specialistische kennis	250	125			
2. Ontwikkellocaties: Voorbereiden en opstarten BP-procedures	100	50			
3. Mobiliteit: opdracht mobiliteitsplan	50	25			
4. Verkeersplan: updaten data, wetgeving	25	25			
5. Verkeersonderzoek Krimweg / EDS-plein	50	40			
6. VTH Externe expertise en juridische advisering	100	100	100	100	100
7. Omgevingswet: voorbereiding omgevingsplan	150	80			
8. Vitale vakantieparken: onderzoek, expertise, Drents programma	200	200	27		
9. Vitale vakantieparken: activeringsbijdrage (cofinanciering)	30	30	60		
10. Vitale vakantieparken: perceelsgebonden aanpak	90	10			
	<b>Totaal</b>	<b>1.045</b>	<b>685</b>	<b>187</b>	<b>100</b>

Figuur 14. Ontwikkelingen en ambities, halfjaarrapportage 2023

De ontwikkelingen worden in de rapportage toegelicht.

In de *jaarstukken 2022 (de meest recente jaarstukken)* wordt gerapporteerd over de gewijzigde begroting 2022, de werkelijke resultaten over 2022 en het uiteindelijke resultaat. De paragraaf 'wat heeft het gekost' kijkt niet terug op de primitieve begroting en blikt niet vooruit naar de begroting voor de komende jaren. In het uitgebreide overzicht van lasten en baten (een verplichte paragraaf) wordt wel teruggekeken op de primitieve begroting, maar dit gebeurt niet op het niveau van de resultaten (zoals in de paragraaf 'wat heeft het gekost').

#### *Inhoudelijk*

De verschillende stukken uit de cyclus bevatten geen inhoudelijke inzichten op het gebied van de domeinen. In andere gemeenten is bijvoorbeeld te zien dat trends en ontwikkelingen inzichtelijk worden gemaakt, zoals trends in jeugdzorg of woningbouw. Dergelijke inzichten kunnen veranderingen in lasten of baten ten opzichte van eerdere jaren verklaren of nader duiden. Dit kan ook worden gedaan aan de hand van een meerjarig inzicht in de ontwikkeling van indicatoren. Welke indicatoren worden hoger of juist lager, en hoe is dat van invloed op de verwachte lasten en baten?

In de enquête geven raadsleden aan dat ze dergelijke vooruitzichten en terugblikken - inhoudelijk en financieel - op dit moment missen in de stukken.



## 3.2. Analyse

### 3.2.1. Proces

Het besluitvormingsproces van de P&C-cyclus is gericht op de deadlines die zijn gesteld in het BBV. Het gaat hier om deadlines voor het aanleveren van de begroting en de jaarstukken bij de toezichthouder, de provincie Drenthe. De raad moet, gelet op deze deadlines, de begroting en de jaarstukken voor een bepaalde datum vaststellen. Betrokkenen geven aan dat de planning voor het aanleveren van de stukken teruggerekend is vanuit deze deadlines. De raad geeft in de enquête aan dat de stukken volgens planning worden aangeleverd. Deze planning en het besluitvormingsproces verlopen volgens opzet. Wel geven enkele raadsleden aan dat de behandelingstijd kort is. Zeker wanneer de financiële expertise in mindere mate aanwezig is bij raadsleden; binnen fracties moet er tevens voldoende tijd zijn om de stukken goed te kunnen doorgronden. Doordat deze kennis beperkt is, ontstaat bij sommige raadsleden het gevoel dat de stukken al een 'voldongen feit' zijn, waarbij de raad eigenlijk geen tijd meer heeft om hier nog aanpassingen in te kunnen doen of keuzes in te kunnen maken. Er wordt aangegeven dat het technische vragenuur raadsleden wel helpt om de stukken beter te begrijpen, voorafgaand aan de behandeling. Hierover wordt ook waardering uitgesproken richting de ambtelijke organisatie.

Wat opvalt in het besluitvormingsproces is de korte planning van sommige stukken en de besluitvorming over de jaarstukken. Kijkend naar de planning, is te zien dat de jaarstukken en de kaderbrief kort op elkaar worden aangeleverd en behandeld; hier zit twee weken tussen. Eventuele opmerkingen bij de jaarstukken kunnen daardoor niet in de kaderbrief worden verwerkt, maar worden verwerkt in de begroting. Verder kan de planning zo kort op elkaar, er voor zorgen dat er minder aandacht is voor de jaarstukken dan dat deze wellicht nodig hebben. Dit relateert aan de tweede opvallendheid: de jaarstukken worden behandeld als hamerstuk. Er vindt dus geen debat plaats over de jaarstukken.

De jaarstukken zijn het belangrijkste instrument voor de raad om het college te controleren. Het lijkt dan ook een paradox om dit stuk als hamerstuk te behandelen, al doen meer gemeenten dit. Dat er geen debat plaatsvindt, kan zijn doordat de raad geen punten ziet in de jaarstukken waarover debat moet worden gevoerd. Dit hoeft geen probleem te zijn, als de raad voldoende financiële kennis en expertise in huis heeft om zulke punten te herkennen in de stukken. Het is echter de vraag of dit het geval is. Ook heeft de gemeenteraad geen rol toebedeeld aan de auditcommissie om met die blik naar de stukken te kijken. Belangrijke punten - waar wel waardevol het debat over gevoerd kan worden - kunnen zo naar de achtergrond verdwijnen. Bij betrokkenen bestaat nu het beeld dat de raad de jaarstukken nog niet ziet als hét belangrijkste instrument dat hij tot zijn beschikking heeft om te controleren.

Hoewel betrokkenen positief zijn over de aanlevering van stukken aan de raad, zijn er interne knelpunten in de planning als het gaat om de aanlevering van de stukken aan het college. Betrokkenen geven aan dat het college bij de afgelopen begrotingsbehandeling beperkt de tijd had om uitgebreid strategisch stil te staan bij de stukken. Dit was het resultaat van een verlate aanlevering van de stukken. Betrokkenen vanuit de ambtelijke organisatie geven ook aan dat zij beperkingen ervaren vanuit de planning, bijvoorbeeld dat er geen ruimte meer is in de planning om stukken tegen te lezen. Vanuit de ambtelijke organisatie wordt aangegeven dat zij opnieuw hebben gekeken naar de planning, en waar eventueel stukken kunnen worden vervroegd. Daarover wordt aangegeven dat de planning maar beperkt speelruimte biedt. Er is nu een werkgroep ingesteld met verschillende medewerkers die gaat kijken naar de planning en naar een meer integrale, inhoudelijke insteek van de stukken. Deze werkgroep is bemenst, maar nog niet operationeel. Het is de verwachting bij betrokkenen bij de werkgroep dat de werkgroep binnen een paar maanden operationeel is.



### 3.2.2. Kwaliteit

Wat 'kwaliteit' precies inhoudt staat niet vast. Producten moeten in de basis voldoen aan het BBV, maar kwaliteit gaat verder dan dat. Kwalitatieve stukken bevatten bijvoorbeeld inzicht in doelrealisatie, consistentie, begrijpelijkheid en meerjarig inzicht. Dat de cyclus op deze aspecten kwalitatief goed in elkaar moet zitten, is niet vastgelegd. Het visiedocument en de financiële verordening gaan hier niet op in. Betrokkenen geven aan dat er inderdaad niet expliciet is nagedacht over kwaliteit, maar dat deze eisen vooral impliciet worden nageleefd door de ambtelijke organisatie. Ook geven ze aan dat het gesprek over kwaliteit tussen raad en college - wat verstaat de raad onder een kwalitatief goede cyclus - niet expliciet wordt gevoerd. Hierop wordt in §2.2.2. uitgebreid ingegaan.

#### **Voldoen aan het BBV**

Zoals hierboven al aangegeven, voldoet het proces aan het BBV. Uit de accountantsverslagen over de afgelopen jaren komen geen specifieke aandachtspunten naar voren. Wat betreft producten, komen enkele details nog niet terug in de stukken; deze moeten echter wel worden opgenomen volgens het BBV. Te denken valt aan financiële risico's vanuit verbonden partijen, vergelijkingen met indicatoren en meerjarige terugblikken. Deze punten kunnen de raad meer inzicht geven in de financiële positie van de gemeente en meerjarige trends en ontwikkelingen.

#### **Doelrealisatie**

Op dit moment wordt niet voor de raad inzichtelijk gemaakt hoe en in welke mate de activiteiten bijdragen aan de realisatie van de doelen. Ten eerste zijn de meeste doelen niet SMART geformuleerd. Wat betekent bijvoorbeeld meer flexibiliteit op de woningmarkt concreet en wat is de gewenste uitbreiding van de woonwagencapaciteit? Het meten van de doelen in kwantitatieve zin is voor veel doelstellingen niet mogelijk. Ten tweede wordt in de jaarstukken niet gereflecteerd op de doelrealisatie. De gemeente pakt in de programma's alleen terug op wat zij *wilde* bereiken maar niet op wat er *is* bereikt. De raad kan in de programmaverantwoording dan ook alleen de status van de verschillende activiteiten zien, maar dit laat niet zien of alleen maar 'groene' blokjes ook daadwerkelijk zorgt voor het realiseren van de doelen. Ten derde geven de indicatoren op dit moment geen inzicht in de doelrealisatie. De gemeente geeft voor de verschillende indicatoren wel de waarde aan, maar vergelijkt deze niet met een streefwaarde; ook niet met een gemiddelde van vergelijkbare gemeenten. De indicatoren zijn daarmee losse cijfers die niet een-op-een te relateren zijn aan de doelen.

Ook heeft de gemeente geen eigen beleidsindicatoren opgesteld; alleen de verplichte indicatoren uit het BBV worden opgenomen. Tot slot zijn de kosten in de begroting op taakveldniveau uiteengezet in lasten en baten. Deze zijn dus niet een-op-een te relateren aan de activiteiten of de doelstellingen. De gemeente Coevorden heeft binnen de programma's aparte doelstellingen geformuleerd, maar deze komen niet in die vorm terug in de kosten. De raad kan dus niet direct zien wat er wordt uitgegeven en wat er binnenkomt binnen de doelstelling 'vitale vakantieparken'; ze moet hiervoor gaan zoeken in de taakvelden. In de jaarrekening wordt zelfs in de programmaverantwoording alleen het resultaat gepresenteerd. Of er grote verschillen zitten in de lasten of baten, moet uit het taakveldenoverzicht worden gehaald. De toelichting onder de tabel gaat namelijk niet op elk verschil in. Ook wordt in de jaarrekening op programmaniveau alleen vergeleken met de gewijzigde begroting. Als een raadslid niet meer inzichtelijk heeft welke wijzigingen er zijn doorgevoerd door het jaar heen, moet een raadslid het grote taakveldenoverzicht doorspitten om de primitieve begroting terug te vinden.

Op basis van de informatie zoals deze nu aan de raad wordt aangeleverd, kan een raadslid op dit moment niet bepalen of de doelstellingen zijn bereikt of niet en zo niet, wat er voor nodig is om de doelen wel te behalen. Dit is ook te relateren aan het beeld van betrokkenen dat het debat in de raad veelal gefocust is op details, en minder op de algehele koers en de richting die de gemeenteraad op wil. Ook technische vragen worden veelal op hoog detailniveau





gesteld. Dergelijke trends ontstaan snel wanneer de raad eigenlijk geen goed beeld heeft van de realisatie van *doelen*, maar alleen van de realisatie van *activiteiten*. Als alleen op dat laatste niveau inzicht wordt geboden, is het logisch dat er vooral op dat niveau vragen worden gesteld. In plaats van op het niveau van strategie; het niveau waarop het college eigenlijk het gesprek moet voeren met de raad. Nu krijgt de raad de informatie op het niveau waarop het college die eigenlijk moet ontvangen. Om de informatievoorziening naar een hoger strategisch niveau te tillen, is het van belang dat de raad *zelf* aangeeft welke informatie hij nodig heeft om de kaderstellende en controlerende rol goed uit te kunnen voeren. Raadsleden geven hierover aan dat zij niet of nauwelijks als raad samen spreken over de cyclus en wat zij nodig hebben aan informatie.

### **Consistentie**

De producten zijn wat betreft globale indeling consistent. Wel zijn de programma's op inhoud niet overal even consistentie. Zo zijn de toelichtingen op activiteiten of op de status daarvan wisselend wat betreft inhoud. De ene toelichting is uitgebreid en betreft een hele paragraaf; de andere toelichting beperkt zich tot een paar regels. Zelfs binnen de programma's zit hier soms verschil tussen. Betrokkenen herkennen dit verschil tussen en binnen de programma's. Er wordt benoemd dat de inhoudelijke vulling van de programmaparagrafen een verantwoordelijkheid is van de domeinen zelf, maar dat hier geen uitgebreide instructie aan vast zit. Elk domein en iedere medewerker kan daardoor zelf bepalen hoeveel toelichting, tot welk detailniveau gewenst is. Betrokkenen geven namelijk aan dat het vullen van de toelichtingen wordt verdeeld over de beleidsmedewerkers. Daardoor ontstaan er ook binnen de programma's verschillen in detailniveau. Er is ook geen eindredactie georganiseerd binnen de ambtelijke organisatie die dit soort aspecten in de gaten houdt en de consistentie waarborgt, gelet op de beperkingen in capaciteit. Er wordt wel breed ambtelijk gedeeld dat dergelijke eindredactie gewenst is.

Raadsleden geven hierover aan dat dezelfde indeling wordt gehanteerd, maar dat er toch kleine verschillen zijn tussen de stukken in verschillende jaren. Tabellen staan bijvoorbeeld op een andere plek of een aspect wordt net anders genoemd. Het vergelijken tussen de jaren vinden raadsleden daarom lastig. Ook geven raadsleden aan dat zij beperkt consistentie zien tussen de P&C-documenten en onderliggende documenten. Bij begrotingswijzigingen wordt bijvoorbeeld niet altijd de motie toegevoegd waarop een wijziging is gebaseerd. Raadsleden kunnen dan ook niet snel terugvinden wat er ook alweer besloten was. Aan moties wordt beperkt gerefereerd, en raadsleden geven aan dat zij pas recentelijk - na herhaaldelijk vragen - een geüpdatet overzicht hebben gekregen van de opvolging van moties en toezeggingen. Daarbij wordt aangegeven dat er vanuit de griffie wordt ingezet op het toevoegen van de historie bij raadsvoorstellen, zoals eerdere moties, amendementen of toezeggingen.

### **Begrijpelijkheid**

Te zien is dat de P&C-cyclus op dit moment, in de ogen van raadsleden, niet voldoende begrijpelijk is opgebouwd. De stukken bevatten grote lappen tekst, veel financiële tabellen en vakjargon. Ook geven raadsleden aan dat het voor hen lastig te zien is waar sommige punten vandaan komen, doordat er beperkt wordt teruggegrepen op moties of toezeggingen. Tevens dragen de verschillen in detailniveau bij de toelichtingen, de verschillende lettertypes en het ontbreken van witregels, niet bij aan de leesbaarheid van de stukken.

Het aantal begrotingswijzigingen door het jaar heen maakt de cyclus voor raadsleden ook niet begrijpelijker. Door het ontbreken van voldoende duidelijke informatie over de (meerjarige) financiële effecten van begrotingswijzigingen, hebben raadsleden het gevoel niet voldoende grip te hebben op de cyclus en de financiën van de gemeente.

Begrijpelijkheid is ook aan bod gekomen bij de laatste begrotingsbehandeling. Daarbij heeft de raad het college gevraagd om een begroting in één oogopslag. Daardoor worden lasten en baten en de financiële positie van de gemeente in een kort schema gevat en waar nodig gevisualiseerd. Andere gemeenten hanteren al een dergelijke



oogopslag, waarin bijvoorbeeld ook wordt ingegaan op heffingen en belastingen. Zo kan de oogopslag ook dienen als informatiebron richting inwoners over hun veranderende woonlasten.

Raadsleden geven verder aan dat PepperFlow als systeem hen kan helpen, omdat het alle achtergrondinformatie bevat. Daardoor kunnen raadsleden doorklikken naar onderliggende moties, amendementen of beleidsstukken. Dit systeem wordt echter niet vaak door raadsleden gebruikt - de raad gebruikt PDF-versies van de stukken - doordat het systeem erg complex is om te kunnen begrijpen en omdat het lastig is om opmerkingen in PepperFlow te plaatsen. Verder geven raadsleden aan dat met een PDF-document gerefereerd kan worden aan paginanummers. Een specifieke paragraaf aanhalen in de behandeling in PepperFlow, is voor raadsleden en collegeleden lastig.

### **Meerjarige overzichten**

De verschillende P&C-stukken bevatten in wisselende mate meerjarige overzichten op *financieel* vlak. De kaderbrief en de begroting bevatten meerjarige doorkijken naar komende jaren. De kaderbrief en de begroting bevatten nog geen terugblik (wat waren de begrote kosten in eerdere jaren). Daarmee zijn verschillen in begrotingen minder inzichtelijk voor raadsleden. Als raadsleden willen weten wat ze in eerdere jaren hebben uitgegeven aan een programma, moeten ze daarvoor terug naar de vorige begroting. Een vorige begroting die - indien er een nieuwe collegeperiode is gestart - niet per se te vergelijken is met de huidige begroting. Raadsleden geven dan ook aan dat zij behoefte hebben aan een 'was/wordt'-overzicht: dit waren de uitgaven vorig jaar, en dit worden de uitgaven de komende jaren.

De jaarstukken bevatten alleen een terugblik. In de jaarstukken worden de begrote lasten en baten voor het huidige begrotingsjaar niet geschetst. Een raadslid kan dus niet de koppeling maken: dit hadden we begroot, dit hebben we uiteindelijk uitgegeven, en dit hebben we voor het komende jaar begroot. Een raadslid kan daardoor niet zien of er sprake is van structurele onderbesteding of overbesteding op een bepaald domein, omdat de vergelijking en de doorkijk niet te maken zijn.

Bij raadsleden rijst verder de vraag over de doorwerking van het 'geen plan, geen geld' principe. Als er bijvoorbeeld gelden worden vrijgemaakt (structureel en incidenteel) in deze begroting voor een grote gebiedsontwikkeling in meerdere fasen, zijn er dan in de komende jaren gelden vrijgemaakt voor alle fasen? Of alleen nog maar voor de fasen waar nu al plannen voor gereed zijn? Het is voor raadsleden op dit moment niet duidelijk of er in de meerjarige begrotingen al rekening wordt gehouden met plannen die eraan komen maar nog niet concreet zijn.

Op inhoudelijk vlak worden er geen meerjarige overzichten geboden in de P&C-stukken, zoals voor trends en ontwikkelingen. In de P&C-stukken wordt niet inzichtelijk gemaakt hoe de verschillende domeinen zich (gaan) ontwikkelen. Te denken valt aan cijfers over woningbouw, het sociaal domein of de energietransitie. Deze ontwikkelingen zijn - logischerwijs - van invloed op de verwachte of gerealiseerde lasten en baten; ze kunnen daarmee verschillen ten opzichte van vorig jaar of verschillen in de komende jaren meer duiden en verklaren.

Raadsleden geven aan dat dergelijke inhoudelijke ontwikkelingen worden gedeeld vanuit de ambtelijke organisatie. Wel geven raadsleden, en ook andere betrokkenen, aan dat de kennis van de P&C-cyclus bij de ambtelijke organisatie geconcentreerd lijkt te zijn. Geconcentreerd in die zin dat de informatie vooral bij één ambtelijk medewerker is geborgd. De kennis en ervaring van de ambtelijk medewerker wordt alom gewaardeerd, maar de concentratie van kennis wordt wel gezien als kwetsbaar. Betrokkenen zouden liever zien dat de kennis en ervaring breder wordt geborgd en georganiseerd binnen de ambtelijke organisatie.



### 3.2.3. Organisatie

De concentratie van kennis en ervaring wordt breed gezien en erkend door de ambtelijke organisatie. Zij karakteriseren het P&C-proces alsnog te veel een 'feestje van financiën'. Het proces heeft volgens betrokkenen een sterk financiële insteek, waardoor de inhoud (verantwoordelijkheid van de domeinen) ondergesneeuwd kan raken. Het vullen van de inhoud en het vormgeven van de cyclus - welke informatie brengen we en hoe willen we dat doen - wordt dan ook niet gezien als een integraal proces: zowel integraal binnen de domeinen (immers, wat je doet in het ene domein is van invloed op wat er gebeurt in het andere domein) als integraal tussen inhoud en financiën. Zo geven betrokkenen aan dat de inhoudelijk beleidsmedewerkers individueel de inhoud aanleveren voor de stukken vanuit hun domein, zonder dat hierover integraal het gesprek plaatsvindt en zonder dat de beleidsmedewerker spart met iemand vanuit financiën om de inhoud en financiën goed aan elkaar te koppelen.

Betrokkenen geven aan dat de wens bestaat om de P&C-cyclus meer integraal onderdeel te laten zijn van het wel en wee binnen de gemeente. De werkgroep staat hier ook voor aan de lat. Wel geven ze aan dat dit lastig is door het ontbreken van voldoende strategisch medewerkers in de ambtelijke organisatie. Men geeft aan dat niet elk domein op dit moment een strategie heeft die met andere strategen het integrale proces kan gaan vormgeven. En de functie van een soort 'eindredacteur' die alles bij elkaar kan brengen is er niet.

Het opstellen van de P&C-documenten is op dit moment dan ook geen integraal proces, waardoor de documenten eigenlijk niet 'van iedereen' zijn, maar vooral van de afdeling Financiën. Doordat inhoud en financiën dus ook op procesniveau niet echt aan elkaar gekoppeld zijn, is het lastiger om inhoud en financiën op inhoudelijk niveau goed aan elkaar te koppelen.

## 3.3. Toetsing aan het normenkader

Groen    Aan de norm wordt geheel of grotendeels voldaan.

Oranje    Aan de norm wordt gedeeltelijk voldaan.

Rood    Aan de norm wordt niet of nauwelijks voldaan.

Aspect	Norm
Werking P&C-cyclus	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Het besluitvormingsproces over de cyclische producten verloopt conform opzet.</li><li>2. De kwaliteit van de cyclische producten is conform opzet.</li><li>3. Het proces en de producten voldoen aan het BBV.</li><li>4. De relatie tussen doelen, activiteiten en kosten (begroting) en doelrealisatie, uitgevoerde activiteiten en gerealiseerde kosten (jaarstukken) zijn inzichtelijk gemaakt.</li><li>5. De opeenvolgende producten zijn consistent en sluiten op een heldere en begrijpelijke manier op elkaar aan.</li><li>6. De informatie in de producten is begrijpelijk beschreven en vormgegeven.</li><li>7. Meerjarige overzichten zijn opgenomen zodat belangrijke meerjarige trends en ontwikkelingen zichtbaar worden.</li></ol>

### Norm 1. Het besluitvormingsproces over de cyclische producten verloopt conform opzet.

Het besluitvormingsproces over de cyclische producten verloopt volgens de opzet. De opzet is recentelijk gewijzigd naar één rapportage per jaar en een technisch vragenuur vooraf. Deze nieuwe opzet wordt door alle betrokkenen gewaardeerd. Daarmee is aan de eerste norm volledig voldaan.



Wel blijft de planning een knelpunt, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Ambtelijk is er beperkt tijd om de stukken goed na te lezen en qua detailniveau op elkaar aan te laten sluiten. Bij de laatste begrotingsbehandeling is ook aangegeven dat er bestuurlijk beperkt tijd was om het stuk goed strategisch te kunnen bespreken. Middels een werkgroep wordt gekeken naar de wijze waarop de planning nu is vormgegeven, al zit hier weinig ruimte in om stukken eerder aan te leveren.

### **Norm 2. De kwaliteit van de cyclische producten is conform opzet.**

Er is beperkt nagedacht over wat kwaliteit precies inhoudt en wat dat betekent voor de opzet of de inhoud van de stukken. Verder wordt beperkt het gesprek gevoerd met de raad over kwaliteit en welke informatie de raad nodig heeft. De kwaliteit is dus volgens opzet, omdat die zo beperkt is uitgedacht. Dat wil echter nog niet zeggen dat de stukken ook voldoende kwalitatief zijn. Daarmee is aan de tweede norm gedeeltelijk voldaan.

### **Norm 3. Het proces en de producten voldoen aan het BBV.**

In het BBV is een breed scala aan eisen en voorschriften opgenomen waar het proces en de producten aan moeten voldoen. In Coevorden wordt aan het overgrote deel van de eisen uit het BBV voldaan. Het proces is, met PepperFlow, ook zo ingericht dat alle punten uit het BBV hierin terugkomen. Aan enkele eisen wordt nog niet voldaan, bijvoorbeeld het duiden van de risico's bij verbonden partijen en toelichtingen op de beleidsindicatoren. Daarmee is aan de derde norm gedeeltelijk voldaan.

### **Norm 4. De relatie tussen doelen, activiteiten en kosten (begroting) en doelrealisatie, uitgevoerde activiteiten en gerealiseerde kosten (jaarstukken) zijn inzichtelijk gemaakt.**

De kern van de begroting en jaarstukken is het koppelen van geld aan inhoud. Deze koppeling wordt op dit moment nog maar beperkt gemaakt. De lasten en baten in de begroting en de jaarstukken zijn op taakveldniveau, en daarmee niet in een oogopslag te koppelen aan de verschillende activiteiten. Ook wordt in de jaarstukken niet teruggeblikt op de mate waarin de doelen zijn bereikt die de gemeente nastreeft, en op de wijze waarop de activiteiten hieraan hebben bijgedragen. De doelrealisatie en de impact van activiteiten op de doelrealisatie worden dan ook vanuit de P&C-cyclus niet inzichtelijk gemaakt. Daarmee is aan de vierde norm niet voldaan.

### **Norm 5. De opeenvolgende producten zijn consistent en sluiten op een heldere en begrijpelijke manier op elkaar aan.**

De begroting, halfjaarrapportage en jaarstukken hanteren grotendeels dezelfde indeling. Ook komen de doelen en de programma's uit de kaderbrief helder en herleidbaar terug. Wel zijn de stukken voor raadsleden door de jaren heen niet altijd consistent. Zo wordt aangegeven dat tabellen op andere plekken staan, of dat activiteiten en doelen net anders worden genoemd. Ook wordt er beperkt teruggeblikt op het vorige jaar, waardoor de lasten en baten van het huidige jaar niet goed kunnen worden vergeleken met eerdere jaren. Stijgingen of dalingen in lasten en baten zijn daarmee beperkt inzichtelijk. Verder is te zien dat het detailniveau tussen en soms ook binnen de programma's wisselt. Bij het ene programma worden de activiteiten uitgebreid toegelicht; het andere programma besteedt twee regels aan de toelichting. Deze inconsistentie wordt veroorzaakt door onder andere het uitblijven van een eindredacteursslag binnen de ambtelijke organisatie, waar volgens betrokkenen op dit moment geen capaciteit of tijd voor is. Gelet op de beperkte consistentie in tijd en detailniveau, wordt aan de vijfde norm gedeeltelijk voldaan.

### **Norm 6. De informatie in de producten is begrijpelijk beschreven en vormgegeven.**

Financiële informatie is vanuit zichzelf complex: veel termen zijn vakjargon en er wordt gebruikgemaakt van lange complexe tabellen met informatie. Toch moeten raadsleden - en ook inwoners - de stukken goed kunnen begrijpen. Zeker omdat veel raadsleden nu geen financiële achtergrond hebben, is begrijpelijkheid extra van belang. Begrijpelijke stukken vragen om duidelijk taalgebruik en een goed leesbaar stuk. Op beide punten blijft de kwaliteit van de P&C-



stukken nu achter. Het taalgebruik is voor een aantal raadsleden niet begrijpelijk. Zij zien liever eenvoudiger taalgebruik en een simpele samenvatting van de informatie. Voor dat laatste punt heeft de wethouder nu toegezegd dat er een begroting wordt gemaakt in één oogopslag. Wat betreft leesbaarheid is te zien dat de opmaak niet consistent is. Zo verschillen binnen stukken het lettertype of worden grote lappen tekst gepresenteerd zonder kopjes of witregels. Dit maakt de stukken niet leesbaarder en begrijpelijker voor raadsleden en geïnteresseerde inwoners. Daarmee is aan de zesde norm niet voldaan.

**Norm 7. Meerjarige overzichten zijn opgenomen zodat belangrijke meerjarige trends en ontwikkelingen zichtbaar worden.**

De informatie in de P&C-stukken bestaat uit voornamelijk tekst en financiële tabellen. Tabellen over de inhoud zijn niet opgenomen. Ook meerjarige financiële overzichten zijn nu niet beschikbaar. Het meerjarenperspectief is er wel op hoofdlijnen, maar niet op programmaniveau. Daardoor zijn meerjarige inhoudelijke en financiële trends niet zichtbaar voor raadsleden. Daarmee is aan de zevende norm niet voldaan.



## 4. Rol van de raad

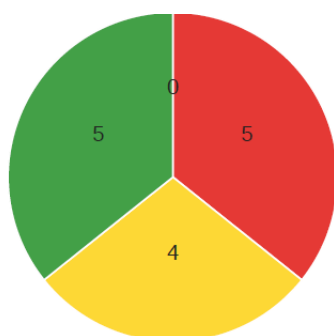
In §4.1 gaan we in op het perspectief van de raad op de P&C-cyclus aan de hand van de resultaten uit de enquête en het groepsgesprek met een vertegenwoordiging van de raad. De kaderstellende en controlerende rol van de raad staat centraal in §4.2. We sluiten af met een toetsing op de normen in §4.3.

### 4.1. Beschrijving

In november 2023 is er een enquête verstuurd naar de gemeenteraadsleden van Coevorden over de opzet en de werking van de P&C-cyclus. Vijftien van de vijftiwintig raadsleden hebben de enquête ingevuld; een respons van 60%. Van de vijftien raadsleden zijn er vier sinds deze raadsperiode (2022-2026) raadslid. De andere elf raadsleden zijn al sinds een eerdere raadsperiode raadslid in Coevorden.

#### 4.1.1. Opzet van de P&C-cyclus

##### Bekendheid met de P&C-cyclus



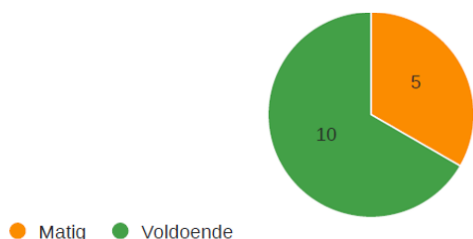
- Weet ik niet/geen mening
- Ik ken de P&C-cyclus niet goed
- Ik ken de P&C-cyclus goed, maar maak weinig gebruik van de verstrekte informatie
- Ik ken de P&C-cyclus goed en maak veel gebruik van de verstrekte informatie

Figuur 15. Antwoord op de vraag: 'In welke mate kent u de P&C-cyclus van de gemeente Coevorden, en maakt u gebruik van de informatie?' (N=14)

Van de veertien respondenten geeft circa een derde aan de P&C-cyclus niet goed te kennen, een derde geeft aan de cyclus wel te kennen maar weinig gebruik te maken van de verstrekte informatie en een derde geeft aan de cyclus goed te kennen en veel gebruik te maken van de verstrekte informatie. In het gesprek met de raad is aangegeven dat het echt goed doorgronden van de cyclus een algemeen aandachtspunt is. De raad zit niet dagelijks in de (financiële) materie en dat maakt het lastig om de informatie echt goed te gebruiken. Ook worden er raadsleden met financiële affiniteit gemist, die het college en de organisatie de goede vragen kunnen stellen. Raadsleden geven tevens aan dat het college het financiële kennisniveau van de raad misschien overschat.

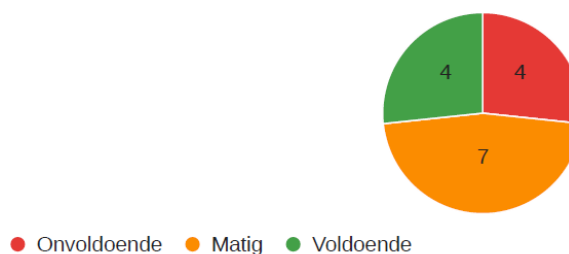


### Functie van de kaderbrief



Figuur 16. Antwoord op de vraag: 'In welke mate bent u bekend met de functie van de kaderbrief in de P&C-cyclus?' (N=15)

### Kaders vanuit kaderbrief in opeenvolgende documenten

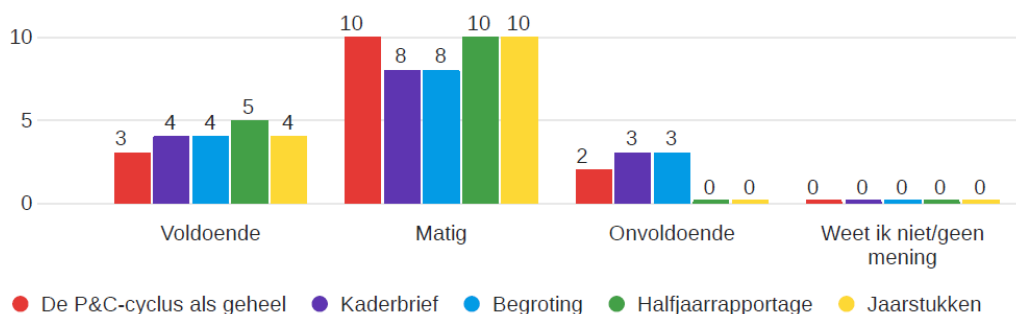


Figuur 17. Antwoord op de vraag: 'In welke mate komen naar uw oordeel de kaders die gesteld zijn in de kaderbrief herkenbaar terug in de daaropvolgende P&C-documenten?'

Zoals in hoofdstuk 2 beschreven, vormt de kaderbrief een belangrijke functie in de P&C-cyclus in Coevorden. De kaderbrief moet richting geven aan de op te stellen begroting. Van de vijftien respondenten geven er tien (tweederde) aan voldoende bekend te zijn met de functie van de kaderbrief in de P&C-cyclus.

In het groepsinterview met de raad is wel aangegeven dat de kaderbrief nog niet altijd goed wordt benut. Raadsleden ervaren dat de inbreng van de raad op de kaderbrief niet altijd landt in de begroting die volgt op de kaderbrief. Dit wordt bevestigd in de enquête waarin vier van de vijftien respondenten (27%) aangeven dat de kaders die gesteld zijn in de kaderbrief, herkenbaar terugkomen in de daaropvolgende P&C-documenten.

### Beantwoording van de 'W-vragen'



Figuur 18. Antwoord op de vraag: 'In welke mate worden vragen over 'wat willen we bereiken', 'wat gaan we daarvoor doen', 'wat mag het kosten', 'wat hebben we gedaan', 'wat heeft het opgeleverd' en 'wat heeft het gekost' voldoende beantwoord in ... (N=15)

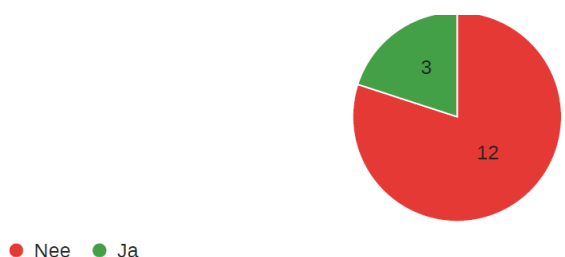
De vraag of de 'W-vragen' (zie figuur 18 en eerder: §2.2.2.) voldoende duidelijk beantwoord worden in de P&C-cyclus als geheel alsook in de documenten, wordt overwegend als 'matig' ervaren. Een raadslid licht toe dat de vragen 'wat willen we bereiken', 'wat gaan we daarvoor doen' en 'wat hebben we gedaan' meestal in voldoende mate beantwoord worden, maar dat met name de aspecten 'wat mag het kosten' en 'wat heeft het gekost' te vaak onduidelijk zijn. Een



ander raadslid zou het fijn vinden als meer wordt toegelicht waar de vraag 'waarom willen we dit bereiken?' vandaan komt, en dat daarbij benoemd wordt of dit voortkomt uit bijvoorbeeld een motie of een toezegging.

#### 4.1.2. Proces: behandeling van de P&C-documenten

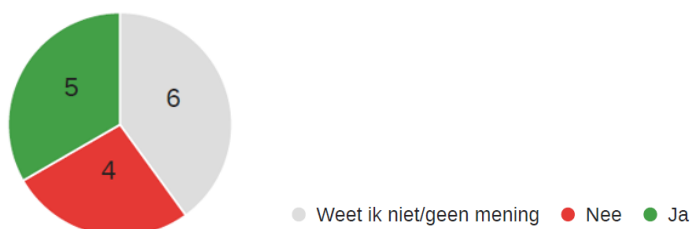
##### Tijd om de informatie vanuit de P&C-cyclus te behandelen



Figuur 19. Antwoord op de vraag 'Heeft de gemeenteraad voldoende tijd om die informatie die via de P&C-cyclus wordt aangeboden, te behandelen?' (N=15)

Van de vijftien respondenten geven er twaalf (80%) aan te ervaren dat de raad niet voldoende tijd heeft om de informatie, die via de P&C-cyclus wordt aangeboden, te behandelen. Dit komt, zo ervaren raadsleden, doordat er onvoldoende tijd zit tussen het moment van aanbieden en de geplande behandeling in de raad. Toch wordt er ook waardering uitgesproken voor de (recente) verdubbeling van de behandelingstijd via het technisch vragenuur.

##### Actualiteit P&C-documenten bij behandeling



Figuur 20. Antwoord op de vraag: 'Zijn de P&C-documenten nog voldoende actueel wanneer deze worden besproken in de raad?' (N=15)

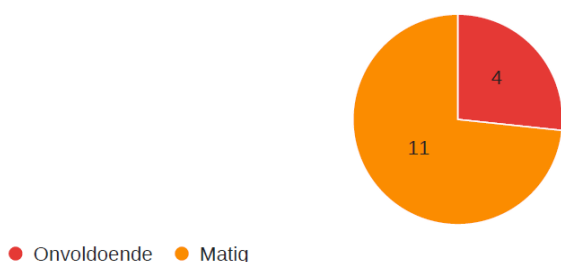
Van de vijftien respondenten geven er vijf aan dat de P&C-documenten nog voldoende actueel zijn wanneer deze worden besproken in de raad (een derde). Volgens de raadsleden zijn er twee aandachtspunten rondom de actualiteit. Een raadslid geeft aan te ervaren dat bij de actualisering van stukken nog steeds het prijspeil van enkele jaren ervoor gebruikt wordt. Deze respondent pleit ervoor om hier een geprognosticeerde indexatie op los te laten voor een realistischer beeld. Andere raadsleden geven aan het gevoel te hebben dat de keuzes al gemaakt zijn op het moment dat het stuk voorligt. Deze raadsleden ervaren dat zij voor 'voldongen feiten' staan op het moment van behandelen.





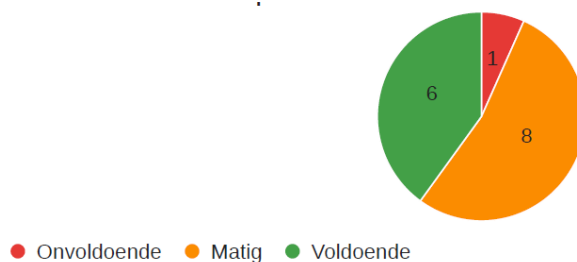
### 4.1.3. Begrijpelijkheid en leesbaarheid

#### Leesbaarheid en begrijpelijkheid



Figuur 21. Antwoord op de vraag: 'Hoe beoordeelt u de leesbaarheid en begrijpelijkheid van de P&C-

#### Vormgeving



Figuur 22. Antwoord op de vraag: 'In welke mate sluiten naar uw mening de opeenvolgende P&C-documenten op elkaar aan wat betreft opzet en vormgeving?' (N=15)

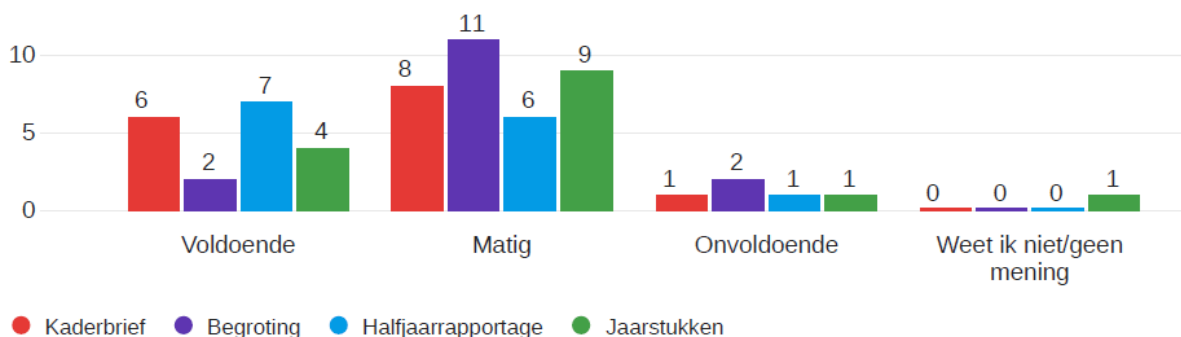
Geen van de vijftien respondenten geeft een voldoende op de vraag: 'hoe beoordeelt u de leesbaarheid en begrijpelijkheid van de P&C-documenten. Het merendeel van de respondenten (73%) beoordeelt de leesbaarheid en de begrijpelijkheid als matig. Negen van de respondenten (60%) geven aan de aansluiting tussen de documenten qua opzet en vormgeving als matig of onvoldoende te ervaren.

De raadsleden zien verschillende verbetermogelijkheden als het gaat om de leesbaarheid, begrijpelijkheid en vormgeving van de P&C-cyclus. De raadsleden geven aan dat:

- Er behoefte is aan meer eenvoud in de documenten. Dit betekent begrijpelijke taal en visualisaties die in één oogopslag inzichtelijk maken wat er bedoeld wordt.
- Er behoefte is aan meerjarige inzichten, trends en ontwikkelingen. De respondenten willen meer verbinding tussen het verleden (terugblik), het voorliggende document (heden) en toekomstige documenten (inclusief prognoses).
- De kleurindicatoren prettig werken maar dat niet altijd duidelijk is hoe een kleurindicator tot stand komt.

### 4.1.4. Inhoud en informatiewaarde

#### Benodigde informatie in de P&C-documenten

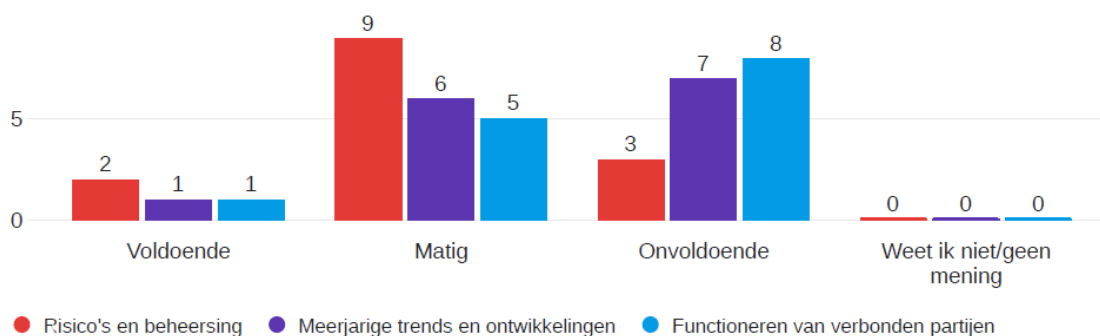


Figuur 23. Antwoord op de vraag 'In welke mate bieden de volgende P&C-documenten u het inzicht dat u als raadslid nodig heeft?' (N=14)



De vraag of de P&C-documenten het inzicht bieden dat raadsleden nodig hebben, wordt overwegend als 'matig' beantwoord. We zien dat alleen van de halfjaarrapportage het geboden inzicht als overwegend positief wordt beoordeeld (50%). 79% van de respondenten geeft aan dat de begroting matig het inzicht biedt dat raadsleden nodig hebben.

### Zicht op risico's en beheersing, meerjarige trends en ontwikkelingen en het functioneren van verbonden partijen

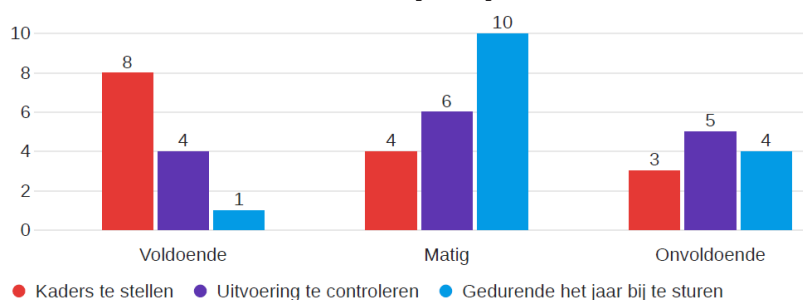


Figuur 24. Antwoord op de vraag 'In welke mate heeft u zicht op de volgende aspecten van de P&C-documenten?' (N=14)

De vraag of de respondenten via de P&C-documenten zicht hebben op risico's en beheersing, meerjarige trends en ontwikkelingen en het functioneren van verbonden partijen, wordt overwegend als 'matig' beantwoord. 57% geeft aan dat de P&C-documenten onvoldoende inzicht bieden in het functioneren van verbonden partijen en de helft (50%) geeft aan dat de documenten onvoldoende inzicht bieden in meerjarige trends en ontwikkelingen. In de beantwoording is de behoefte uitgesproken aan meer aandacht voor eenvoudige meerjarige overzichten: hoe verhouden documenten zich tot eerdere jaren (meerjarig) en hoe verhoudt de halfjaarrapportage zich tot de begroting (binnen één cyclus)?

#### 4.1.5. Kaderstellende en controlerende rol van de raad

##### Kaderstellen, controleren en (tussentijds) bijsturen



Figuur 25. Antwoord op de vraag 'In welke mate stelt de P&C-cyclus u als raadslid in staat om de P&C-stukken strategisch te gebruiken om ...' (N=15)

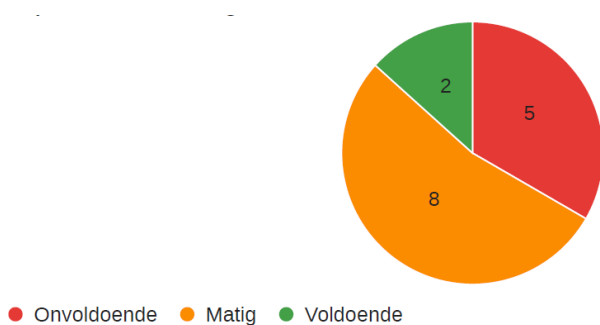
In de enquête geeft:



- Ongeveer de helft van de respondenten (53%) aan dat de P&C-cyclus een raadslid voldoende in staat stelt om kaders te stellen.
- Minder dan een derde van de respondenten (26%) aan dat de P&C-cyclus een raadslid voldoende in staat stelt om de uitvoering te controleren.
- Tweederde van de respondenten (67%) aan dat de P&C-cyclus een raadslid 'matig' in staat stelt om gedurende het jaar bij te sturen.

De respondenten geven als argumentatie bij deze antwoorden dat veel zaken in algemene termen worden opgeschreven, hetgeen het controleren van de uitvoering bemoeilijkt. Ook geven respondenten te kennen dat zij het gevoel hebben dat zij verrast of overvallen worden op onderwerpen waarover zij eerder geïnformeerd hadden willen worden. Wat de kaderstellende en controlerende rol ook bemoeilijkt is, zo wordt aangegeven, het gevoel dat er onvoldoende grip is op financiële processen, en kennis daarover. De raad mist iemand met, zo wordt beschreven, een 'financieel geweten'.

#### Gesprek over strategische keuzes (samenspel college-raad)

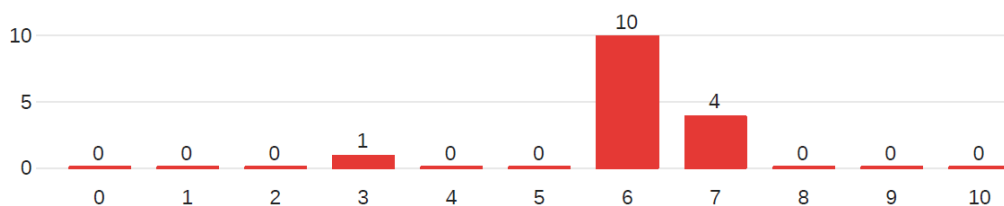


Figuur 26. Antwoord op de vraag 'In welke mate stellen de P&C-stukken de raad in staat om het gesprek met college te voeren over te maken strategische keuzes?' (N=15)

Een belangrijk onderdeel van de kaderstelling van de raad is het voeren van het strategische gesprek over te maken keuzes tussen raad en college. Van de respondenten geeft 13% aan dat de P&C-stukken de raad voldoende in staat stellen om het gesprek met college te voeren over te maken strategische keuzes.

## 4.2. Analyse

De geënquêteerde en geïnterviewde raadsleden zijn overwegend constructief kritisch op de P&C-cyclus. Hoewel raadsleden diverse dingen op te merken hebben op de inhoud van de documenten, de leesbaarheid en de informatiewaarde, valt op dat slechts een van de respondenten de opzet en de invulling van de P&C-cyclus met een onvoldoende beoordeelt. Het gemiddelde cijfer is afgerond een 6 (figuur 24).



Figuur 27. Antwoord op de vraag 'Welk cijfer geeft u de opzet en invulling van de P&C-cyclus van de gemeente Coevorden?' (N=15)

Een overkoepelend aspect dat vanuit het raads perspectief opvalt is het benodigde kennisniveau om de P&C-cyclus te kunnen begrijpen en als sturingsinstrument in te zetten. De raadsleden ervaren dat, om financiële stukken zoals de begroting of de jaarrekening goed te kunnen begrijpen en daarmee te kunnen controleren, een bepaalde mate van financiële kennis en inzicht nodig is. Vooral voor nieuwe raadsleden of raadsleden zonder financiële achtergrond kan het doorgronden van de P&C-documenten een bijna onbegonnen taak lijken. Meerdere raadsleden geven aan dat zij bij de start van hun raadsperiode beter mee genomen hadden willen worden. Zowel vanuit de organisatie als de raad wordt daarom aangegeven dat voldoende training en scholing nodig zijn om de kaderstellende en controlerende rol voldoende uit te kunnen voeren. De ambtelijke organisatie geeft aan dat wethouders bij hun aantreden reeds een training krijgen op gemeentefinanciën. Vanuit de griffie wordt nu onderzocht of een dergelijke training ook kan worden georganiseerd voor raadsleden.

Meer specifiek ten aanzien van het P&C-proces springt een aantal zaken in het oog. Raadsleden hebben het gevoel dat de behandelingstijd krap is en dat de behandeling van documenten elkaar ook snel opvolgt. Dit sluit aan bij onze constatering dat de planning binnen het besluitvormingsproces soms krap is. Daar komt bij dat, als documenten behandeld worden, raadsleden ervaren weinig controle uit te kunnen voeren en de mogelijkheid om bij te sturen gedurende het proces beperkt is. Er wordt zelfs gesproken over 'voldongen feiten'; een gevoel dat versterkt wordt doordat raadsleden ervaren dat inbreng bij de bespreking en input op de stukken beperkt verwerkt wordt in opvolgende documenten binnen de P&C-cyclus. De raad spreekt ten slotte wel waardering uit voor de stappen die recentelijk genomen zijn in het P&C-proces door de toevoeging van het technisch vragenuur.

Dit laatste neemt niet weg dat de leesbaarheid, transparantie en vormgeving van de P&C-documenten breed gedragen verbeterpunten zijn, volgens de raadsleden. De huidige documenten sluiten niet aan bij de behoeften van de raad. Deze behoeften betreffen vooral: begrijpelijke taal, meer visualisaties, eenvoudige overzichten en inzichten in meerjarige trends en ontwikkelingen. Met name dit laatste aspect wordt door raadsleden noodzakelijk geacht om de controlerende rol beter in te kunnen vullen. Het helpt daarbij niet dat het gebruikte softwareprogramma (PepperFlow) als complex wordt ervaren en daarom nog niet ten volle wordt benut.

De informatiewaarde van de P&C-cyclus en de P&C-documenten is voor de raad op dit moment niet voldoende om zijn eigen rol goed in te kunnen vullen. Zowel het zicht op risico's en beheersing, meerjarige trends en ontwikkelingen en het functioneren van verbonden partijen kunnen volgens de raad worden verbeterd. Dit zorgt er ook voor dat raadsleden op dit moment onvoldoende in staat zijn om aan de hand van de stukken het goede gesprek te voeren met het college over de te maken strategische keuzes. Eerder constateerden we hierover al dat het van belang is dat de raad *zelf* ook aangeeft welke informatie hij nodig heeft om de kaderstellende en controlerende rol goed uit te kunnen voeren. Vanuit de raad is het beeld ontstaan dat de raad samen nauwelijks doorspreekt over de cyclus en wat er nodig is aan informatie.



### 4.3. Toetsing aan het normenkader

Groen    Aan de norm wordt geheel of grotendeels voldaan.

Oranje    Aan de norm wordt gedeeltelijk voldaan.

Rood    Aan de norm wordt niet of nauwelijks voldaan.

Aspect	Norm <sup>3</sup>
Rol van de raad	<ol style="list-style-type: none"><li>1. De P&amp;C-cyclus voldoet aan de wensen van de raad met betrekking tot de aspecten proces, begrijpelijkheid en informatiewaarde.</li><li>2. De raad gebruikt de P&amp;C-cyclus actief om de kaderstellende en controlerende rol in te vullen.</li></ol>

#### **Norm 1. De P&C-cyclus voldoet aan de wensen van de raad met betrekking tot de aspecten proces, begrijpelijkheid en informatiewaarde**

De raadsleden zien op de aspecten proces, begrijpelijkheid en informatiewaarde veelal verbeterpunten in plaats van punten die behouden of uitgebouwd moeten worden. Hoewel het technisch vragenuur gewaardeerd wordt, wordt de beschikbare behandeltijd als beperkt ervaren, evenals de invloed binnen het proces. De begrijpelijkheid kan volgens de raad worden verbeterd. Met name de leesbaarheid en eenvoud, en de informatiewaarde sluiten op dit moment onvoldoende aan bij de behoeften van de raad. Er wordt daarmee nog niet voldaan aan de norm.

#### **Norm 2. De raad gebruikt de P&C-cyclus actief om de kaderstellende en controlerende rol in te vullen.**

De raadsleden ervaren dat de kaderstellende en controlerende rol op dit moment te beperkt wordt ingevuld. Een belangrijke verklarende factor hiervoor is het gevoel dat er te weinig kennis is van het proces en de documenten om de rol goed te kunnen pakken. Ook voorzien de documenten op dit moment niet in de behoefte van de raad om kaders te stellen, te controleren en bij te sturen. Daar komt bij dat de raad zichzelf ook te beperkt actief heeft ingezet om de rollen adequaat in te vullen. Er wordt daarmee niet voldaan aan de norm.

<sup>3</sup> Deze normen worden beantwoord aan de hand van de ervaringen, wensen en behoeften vanuit de raad



## Bijlage 1 | Overzicht geïnterviewde personen

### **College**

Wethouder Financiën.

Wethouder Volkshuisvesting.

Burgemeester.

### **Ambtelijke organisatie**

Adviseur Auditing & Control en Procesmanagement.

Bestuurs- en directiesecretaris.

Financieel adviseur.

Financieel adviseur.

Financieel adviseur.

Gemeentesecretaris.

Griffier.

Manager Sturen & Verantwoorden.

Strategisch adviseur Wonen en Samenleving.

Teamleider Advies en Middelen.

### **Auditcommissie**

Lid auditcommissie.

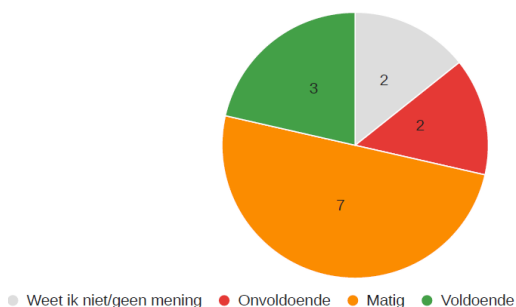
Lid auditcommissie.

### **Raad**

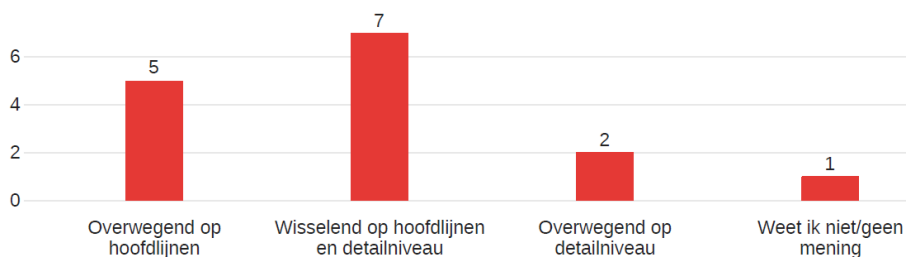
Vertegenwoordiging van de gemeenteraad.



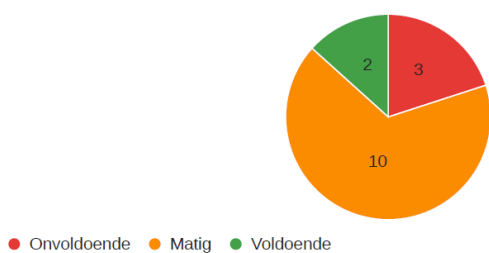
## Bijlage 2 | Overige resultaten enquête



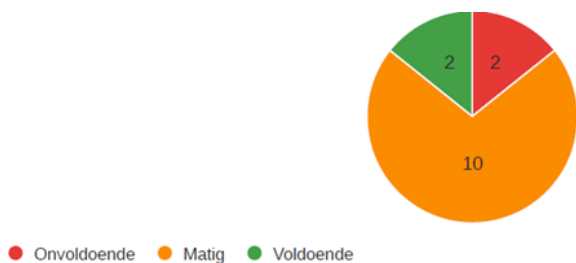
Figuur 28. Antwoord op de vraag: 'In welke mate sluiten de daadwerkelijke opzet en vorm van de kaderbrief aan op de kaders voor de kaderbrief uit de financiële verordening?'



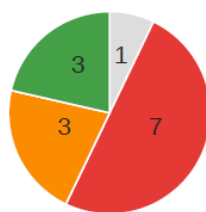
Figuur 29. Antwoord op de vraag: 'Worden de P&C-documenten in de raad op hoofdlijnen of op detailniveau besproken?'



Figuur 30. Antwoord op de vraag: 'Biedt de P&C-cyclus in zijn geheel u de informatie die u als raadslid nodig heeft?'



Figuur 31. Antwoord op de vraag: 'In welke mate heeft u zicht op de financiën van de gemeente (zoals inkomsten, uitgaven, reserves en voorzieningen, risico's, meerjarenperspectief, financiële ratio's)?'



● Weet ik niet/geen mening ● Onvoldoende ● Matig ● Voldoende

Figuur 32. Antwoord op de vraag: 'In welke mate wordt naar uw mening verantwoord over onderbestedingen of overbestedingen?'



TwynstraGudde adviseert overheid en bedrijfsleven op veel van de grote en urgente thema's van deze tijd. Denk aan veiligheid, diversiteit, digitalisering, mobiliteit, duurzaamheid, energie, financiën en gezondheid. We bieden onze opdrachtgevers unieke, werkbare oplossingen en brengen complexe projecten en programma's tot een goed einde. Iets creëren van blijvende waarde, daar gaan we voor. Daardoor hebben we een directe impact op (toekomstige) maatschappelijke en economische ontwikkelingen. En dus een grote impact op morgen.