



PBLQ

Planning & Control in Hillegom en Lisse

rapport
project 7185
versie 0.95
17 februari 2021

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	2
1.1	Aanleiding	2
1.2	Opdrachtformulering	3
1.3	Referentiekader	4
1.4	Werkwijze en inrichting rapport	5
2.	De P&C-cyclus in Hillegom en Lisse	6
2.1	Inleiding	6
2.2	Producten en frequentie	6
2.3	Interne organisatie	8
2.4	Overleg en afstemming met afzonderlijke gemeenten	10
3.	Achtergronden en functioneren in de praktijk	12
3.1	De P&C-cyclus in de praktijk	12
3.2	Steekproeven prestatievelden	14
3.3	Conformiteit BBV	17
4.	Opvattingen van raadsleden	18
4.1	Inleiding	18
4.2	Ervaringen en beoordeling	18
4.3	Mogelijke verbeteringen	20
5.	Beantwoording van de onderzoeksvragen	22
5.1	Inleiding	22
5.2	Antwoorden en onderbouwing	22
6.	Conclusies en aanbevelingen	27
6.1	Samenvatting van de bevindingen	27
6.2	Toetsing van de bevindingen aan de gestelde normen	28
7.	Bestuurlijke reacties	32
7.1	College Hillegom	32
7.2	College Lisse	34

8.	Nawoord	36
8.1	Nawoord rekenkamercommissie	36
Bijlage A	Geïnterviewde personen	37
Bijlage B	Geraadpleegde documentatie	38
Bijlage C	Beschrijving van Best Practices	39

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Zoals in elke gemeente is er in Hillegom en Lisse sprake van een zogeheten Planning- en Control cyclus (kortweg; P&C-cyclus). Deze term heeft betrekking op de jaarlijks weerkerende cyclus voor het bepalen van uitgangspunten voor de begroting (door middel van de kadernota), de begroting zelf, het bespreken en vaststellen van eventuele tussentijdse wijzigingen en uiteindelijk het vaststellen van de jaarrekening. Met dit instrument leggen de raden van deze gemeenten de basis onder hun kaderstellende en controlerende verantwoordelijkheden.

De P&C-cyclus vormt daarmee een belangrijk instrument voor elke gemeenteraad. Veel Nederlandse raadsleden ervaren de cyclus, die een sterk financieel en cijfermatig karakter heeft, als lastig en ingewikkeld. De wetgever heeft aan de inrichting van de cyclus de nodige (zorgvuldigheids-)eisen gesteld, die vanwege het belang van de cyclus alleszins verklaarbaar en redelijk zijn. Deze eisen komen echter de toegankelijkheid en begrijpelijkheid van de cyclus en de daarin opgenomen informatie niet als vanzelfsprekend ten goede. De wetgever en de belangenorganisatie van de gemeenten (VNG) zijn hiermee bekend. In de loop der jaren zijn de nodige initiatieven genomen om de cyclus, binnen de randvoorwaarden van de wettelijke vereisten, te vereenvoudigen en toegankelijker te maken. Ook menige gemeente neemt wat dit betreft zelf initiatieven.

Sinds de ambtelijke samenwerking tussen de gemeenten Hillegom, Lisse en Teylingen wordt deze cyclus ambtelijk voorbereid en ondersteund door de werkorganisatie *HLTsamen*. Na de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 is de P&C-cyclus van de gemeenten Hillegom, Lisse en Teylingen geharmoniseerd. Daarmee wordt bedoeld dat werkwijzen en procedures in deze drie gemeenten zoveel als mogelijk op elkaar zijn afgestemd. Dit geharmoniseerde model heeft als doel zowel de drie gemeentebesturen beter te ondersteunen, als ook het bestuur van de werkorganisatie HLTsamen.

De raden van Hillegom en Lisse hebben een sterke betrokkenheid met de P&C-cyclus en de producten daarvan. Zo heeft een werkgroep vanuit de gemeenteraad van Lisse (werkgroep 'rol van de raad') zich eerder gericht op de vraag hoe de producten van de P&C-cyclus kunnen worden geoptimaliseerd. Deze werkgroep formuleerde in september 2016 een aantal wensen.

In Hillegom zijn er tijdens de behandeling van de programmabegroting in 2019 opmerkingen gemaakt over de kwaliteit van de informatie. Het college heeft hierop een reactie geschreven en toegezegd bij de Kadernota 2021 rekening te houden met de wensen vanuit de raad.

In beide gemeenten is er daarmee aanleiding om de vraag te stellen of de P&C-cyclus in de huidige vorm voldoet aan de informatiebehoefte van de raad. Mede naar aanleiding van de jaarlijkse gesprekken met de fractievoorzitters van Hillegom en Lisse heeft de rekenkamercommissie van deze gemeenten het initiatief genomen voor een onderzoek naar de mate waarin de begrotingscyclus voldoet aan de informatiebehoefte van de raden. Afhankelijk van de uitkomst van het onderzoek wenst de rekenkamercommissie ter verbetering aanbevelingen mee te geven.

1.2 Opdrachtformulering

De doelstelling van het onderzoek is tweeledig en luidt:

Stel vast in hoeverre de producten van de Planning en Control cyclus voldoen aan de informatiebehoefte van de raden in verband met hun controlerende en kaderstellende taak.

Formuleer concrete en voor de raad en de colleges van B&W herkenbare en toepasbare aanbevelingen, op basis van het uitgevoerde onderzoek, ter verbetering van de Planning en Control cyclus.

De hoofdvraag is als volgt geformuleerd:

Centrale onderzoeksvraag

In hoeverre is de geharmoniseerde Planning en Control cyclus doeltreffend en doelmatig?

Uit de hoofdvraag is een aantal deelvragen afgeleid. Deze zijn de volgende:

Deelvragen

Met betrekking tot de doeltreffendheid van de P&C-cyclus:

- 1 Welke doelstellingen en ambities hebben de gemeenten geformuleerd inzake de geharmoniseerde P&C-cyclus?
- 2 In hoeverre is er uitvoering gegeven aan de geformuleerde ambities en speerpunten?
- 3 In hoeverre zijn de geformuleerde doelstellingen behaald?

met betrekking tot de doelmatigheid van de P&C-cyclus:

- 4 Is er sprake van adequate (SMART) informatievoorziening aan de raden over de financiële stand van zaken?
- 5 Is er sprake van voldoende ruimte voor raadsleden om tussentijds te kunnen corrigeren en bijsturen?
- 6 Is het transparant en navolgbaar dat de geharmoniseerde P&C-cyclus efficiënter werkt?

met betrekking tot de transparantie en de rol van de raad

- 7 In hoeverre is de informatievoorziening richting de raad met de nieuwe P&C-cyclus voldoende?
- 8 Geeft de raad met de nieuwe P&C-cyclus vorm aan zijn kaderstellende en controlerende taak?

met betrekking tot de organisatie (mensen, systeem en processen)

- 9 Is de samenwerking tijdens de totstandkoming van de P&C-cyclus van voldoende niveau en helpend voor de juistheid, tijdigheid en volledigheid van de producten van de P&C-cyclus?
- 10 Zijn de rollen/verantwoordelijkheden en de invulling daarvan (bestuurlijk, programmacoördinatoren, budgethouders, financieel ontwikkelaars, adviseurs en ondersteuning) in de P&C-cyclus voldoende helder?
- 11 Zijn er voldoende waarborgen in het proces om ervoor te zorgen dat de juiste vraagstukken op het juiste moment op de goede tafel terechtkomen (doen we de goede dingen?)

met betrekking tot innovaties en 'best practices

- 12 In welke mate oriënteert de organisatie zich op innovaties in de cyclus, mede met gebruikmaking van kennis van 'best practices' uit andere gemeenten?

1.3 Referentiekader

In onderzoeken van rekenkamers wordt veelal gebruik gemaakt van een normenkader, dat dienst doet om de verkregen informatie en inzichten te beoordelen. In dit onderzoek is dat ook het geval geweest. Daarbij zijn enkele inzichten, gebaseerd op eerdere studies en onderzoeken naar de P&C-cyclus, leidend geweest. Zo is bij de invoering van het dualisme benadrukt dat raadsleden, naast hun volksvertegenwoordigende rol, kaderstellende en controlerende verantwoordelijkheden hebben. In de dagelijkse praktijk blijkt dat veel raadsleden moeite hebben om die verantwoordelijkheden goed in te vullen.¹ Een goede informatievoorziening is een essentiële voorwaarde voor goede kaderstelling en controle. Maar ook aan die informatievoorziening wil het nog wel eens schorten. Het beschikbare instrumentarium, waaronder de P&C-cyclus, wordt lang niet altijd optimaal benut. Tegelijkertijd is juist de P&C-cyclus een essentieel instrument. In de kadernota en begroting geeft de raad financiële en beleidsmatige kaders mee aan het college. Door een geregelde monitoring kan het college worden gecontroleerd. De jaarrekening dient daarbij als belangrijk verantwoordingsinstrument.

Voor de situatie in Hillegom en Lisse is het van belang om rekening te houden met het feit dat de werkorganisatie HLTsamen ook de gemeenteraad van Teylingen bedient. Door inzicht te verkrijgen in de achterliggende doelstellingen waarmee destijds de harmonisatie van de P&C is doorgevoerd als ook de huidige uitvoering daarvan kan een afweging worden gemaakt in hoeverre de eventuele aanpassingen in de P&C producten, vanwege de nagestreefde harmonisatie, van invloed is op de specifieke doelstellingen van elke gemeente.

Het onderzoek is niet uitsluitend gericht op een beoordeling van de P&C-cyclus. Het gaat er ook om dat inzicht ontstaat in de mogelijkheden om de wisselwerking en informatiedeling tussen raden, colleges van B&W en de ambtelijke organisatie te versterken. In het lokaal bestuur is in dit verband zichtbaar dat veel gemeenten zich oriënteren op mogelijkheden om de P&C-cyclus een inhoudelijker, actueler en flexibeler sturings- en controle-instrument te laten zijn. Daarom is ook aandacht besteed aan 'best practices' uit andere gemeenten, waarbij natuurlijk de vraag centraal heeft gestaan in hoeverre deze een bijdrage kunnen leveren aan het versterken van de P&C-cyclus in Hillegom en Lisse.

Een en ander heeft geleid tot het volgende normenkader:

Deelvragen	Norm
Over de doeltreffendheid	<ul style="list-style-type: none"> De doelstellingen en ambities van de gemeente inzake de geharmoniseerde P&C-cyclus voldoen aan de wettelijke eisen, c.q. het besluit BBV Aan deze doelstellingen en ambities is aantoonbaar uitvoering gegeven De geformuleerde doelstellingen en ambities zijn gerealiseerd
Over de doelmatigheid	<ul style="list-style-type: none"> Er is sprake van een informatievoorziening aan de raden die voldoet aan de SMART-definitie De P&C-cyclus biedt mogelijkheden voor raadsleden om tussentijds te kunnen corrigeren en bijsturen Naar mening van raadsleden is de P&C-cyclus transparant en navolgbaar De P&C-cyclus verloopt naar mening van alle betrokkenen efficiënt
Over transparantie en rol van de raad	<ul style="list-style-type: none"> Naar mening van raadsleden is de informatievoorziening aan de raad aan de hand van de P&C-cyclus voldoende Naar mening van raadsleden verschaft de P&C-cyclus een voldoende basis onder de kaderstellende en controlerende verantwoordelijkheden

¹ Zie onder meer: P. Castenmiller en K. Peters, 'Om de controle door de raad', Den Haag 2019.

Over de organisatie	<ul style="list-style-type: none"> • Naar mening van betrokkenen in de uitvoeringsorganisatie is de samenwerking voldoende voor de juistheid, tijdigheid en volledigheid van de producten van de P&C-cyclus • Naar mening van betrokkenen in de uitvoeringsorganisatie zijn de rollen en verantwoordelijkheden, en de invulling daarvan in de P&C-cyclus voldoende helder • Naar mening van betrokkenen in de uitvoeringsorganisatie zijn er voldoende waarborgen in het proces om ervoor te zorgen dat de juiste vraagstukken op het juiste moment op de goede tafel terecht komen • Naar mening van betrokkenen in de uitvoeringsorganisatie zijn er in het proces van totstandkoming van de P&C-producten voldoende waarborgen om met behoud van de oorspronkelijke harmonisatiedoelen aan specifieke informatiebehoeften te voldoen.
Over Innovaties / best practices	<ul style="list-style-type: none"> • De organisatie oriënteert zich structureel op mogelijke innovaties, of de inzet van best practices, in de P&C-cyclus

1.4 Werkwijze en inrichting rapport

Het onderzoek is begonnen met een gezamenlijke startbijeenkomst met de ambtenaren binnen de werkorganisatie die direct betrokken zijn bij de P&C-cyclus. Met hen is gesproken over de specifieke onderzoeksvragen, de afbakening van de scope van het onderzoek, het normenkader en de aansluiting op de raadsagenda.

Vervolgens is kennisgenomen van de belangrijkste documenten in het kader van de P&C-cyclus, alsmede natuurlijk de eerdere producten van de raads werkgroep van Lisse en de door de raad van Hillegom gedane uitspraken over de P&C-cyclus. Aanvullend hebben onderzoeksgesprekken plaatsgevonden met medewerkers van de ambtelijke organisatie die betrokken zijn bij de P&C cyclus, alsmede met de verantwoordelijke portefeuillehouders in Hillegom en Lisse. In deze interviews is nader ingegaan op de dagelijkse invulling van het vastgelegde beleid. Tevens is gesproken met de griffiers, met name over de kwaliteit van de informatievoorziening aan de raad. Dit betreft onder meer aspecten als tijdigheid, volledigheid, juistheid en begrijpelijkheid. Daarnaast hebben wij enkele ‘best practices’ en door gemeenten gehanteerde meer innovatieve werkwijzen om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de P&C-cyclus te versterken geïnterviewd en beschreven.

In een laatste inhoudelijke fase zijn ook raadsleden bij het onderzoek betrokken. In zowel Hillegom als Lisse heeft aan de hand van een (fictieve) casus een discussie plaatsgevonden met verschillende raadsleden over de gewenste en huidige inrichting van de P&C-cyclus.

In de hoofdstukken 1 tot en met 5 treft u de zogenaamde ‘feitenrapportage’ aan. Daarin worden de verkregen bevindingen beschreven. In het volgende hoofdstuk wordt de P&C-cyclus van zowel Hillegom als Lisse beschreven. In hoofdstuk 3 wordt deze beschrijving verdiept, door daar de meningen en opvattingen van directbetrokkenen over de P&C-cyclus bij te noemen.

In hoofdstuk 4 wordt de aandacht gericht op de gemeenteraad. Daarin is vermeld hoe raadsleden de cyclus ervaren en welke verbeteringen zij zien.

De tijdens het onderzoek opgedane bevindingen leiden er in hoofdstuk 5 toe dat de gestelde onderzoeksvragen kunnen worden beantwoord. Daarmee wordt de rapportage van de bevindingen (‘feitenrapportage’) afgesloten.

In hoofdstuk 6 worden de bevindingen beoordeeld, waarna daar conclusies en aanbevelingen aan worden verbonden.

In hoofdstuk 7 staan de reacties van de colleges van Hillegom en Lisse vermeld. In hoofdstuk 8 staat het nawoord hierop van de rekenkamercommissie Hillegom en Lisse.

2. De P&C-cyclus in Hillegom en Lisse

2.1 Inleiding

Toen in 2017 de ambtelijke fusie tussen Teylingen, Hillegom en Lisse gestalte kreeg, vertoonde de P&C-cyclus van de afzonderlijke gemeenten verschillen. Er is voor gekozen om te streven naar een uniforme inrichting van de cyclus voor alle drie de gemeenten. Dit beoogde resultaat wordt verstaan onder de ‘geharmoniseerde P&C-cyclus’. In dit hoofdstuk wordt de inrichting en werkwijze van deze cyclus beschreven. In essentie heeft deze cyclus in Hillegom en Lisse dezelfde inrichting. In de beschrijving wordt geen onderscheid gemaakt tussen beide gemeenten.

2.2 Producten en frequentie

Net als elke Nederlandse gemeente kent de P&C-cyclus een aantal onmisbare onderdelen. Dat betreft om te beginnen de begroting en de rekening. Het belang en de toepassing van deze instrumenten is vastgelegd in de hoofdstukken XII en XIII van de Gemeentewet (artikel 186 en verder). Daarnaast stelt de raad, conform hoofdstuk XIV van de Gemeentewet, ook “bij verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie vast. Deze verordening waarborgt dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan.”²

In de gemeentewet is genoemd dat de wetgever aanvullende eisen kan opstellen waar de P&C-cyclus en de documenten die daar deel van uitmaken, aan moet voldoen. Dit gebeurt in het Besluit Begroting en verantwoording Provincies en Gemeenten (BBV). Onder meer is in het BBV vastgelegd dat alle gemeenten dezelfde structuur voor hun begroting dienen te hanteren.

Met het oog op de als lastig ervaren financieel technische uitdagingen van de P&C-cyclus hebben zowel de rijksoverheid als de VNG zich met enige regelmaat ingespannen om de cyclus voor gemeenten begrijpelijker en toegankelijker te maken. Een kleine tien jaar terug heeft de VNG een adviescommissie ingesteld voor de ‘Vernieuwing van de begroting en de verantwoording van gemeenten’³, onder voorzitterschap van de toenmalige wethouder financiën van de gemeente Eindhoven, Staf Depla. De adviezen van deze commissie Depla concentreren zich op het versterken van de kaderstellende en controlerende verantwoordelijkheden van de raad en het vergroten van de vergelijkbaarheid van financiële kengetallen tussen gemeenten. De site van de VNG bevat wat dit betreft de volgende richtlijnen en adviezen ten behoeve van gemeentebesturen:

De **begroting** is het document waar de gemeentelijke uitgaven (lasten) en inkomsten (baten) bij elkaar worden gebracht. Het is als het ware de offerte van het college aan de gemeenteraad voor het uitvoeren van activiteiten in het komende jaar.

De gemeenteraad heeft de bevoegdheid om financiële middelen beschikbaar te stellen. Dat heet ‘budgetrecht’. Door de begroting vast te stellen geeft de gemeenteraad het college toestemming om geld uit te geven aan de afgesproken activiteiten. De begroting is dan ook voor ieder raadslid van belang.

² Artikel 212, lid 1 GW.

³ Commissie Depla, Vernieuwing van de begroting en verantwoording van gemeenten. Den Haag, 2014.

Al in het voorjaar voor een nieuw begrotingsjaar worden de grote lijnen van de nieuwe begroting aangegeven in de **Kadernota**. Soms wordt de Kadernota ook wel 'voorjaarsnota' of 'perspectiefnota' genoemd. Dit is een belangrijke nota omdat het college hier de *prioriteiten* aangeeft waar vervolgens de begroting op gebaseerd wordt. De gemeenteraad kan op dat moment nog daadwerkelijk keuzes maken en aangeven waaraan meer of minder moet worden uitgegeven. Vervolgens is het aan het college om deze voorstellen van de raad uit te werken in de begroting die in het najaar wordt behandeld. Tijdens deze begrotingsbehandelingen gaat het vaak om beperkte bijstellingen van de eerder afgesproken kaders.

Door het jaar heen houdt de gemeenteraad een vinger aan de pols. De raad kan vragen om een aantal tussentijdse rapportages over de uitwerking van de begroting. Hierover maken raad en college afspraken.

Bron: <https://vng.nl/artikelen/raadgever-gemeentebegroting-en-jaarrekening>

Zowel de Gemeentewet zelf als de commissie Depla benadrukken het belang van de jaarrekening als controle-instrument ten behoeve van de raad. In de praktijk blijken vele gemeenteraden daar weinig inhoudelijk gebruik van te maken. In menige gemeente is het vaststellen van de jaarrekening, nadat deze technisch is besproken in een auditcommissie, in de gemeenteraad zelf een hamerstuk.⁴

In Hillegom en Lisse volgt de P&C-cyclus deze algemene richtlijnen. De inrichting van de cyclus en de betekenis van de verschillende onderdelen daarvan wordt jaarlijks beschreven in een zogenoemd 'Spoorboekje Planning- en Controlcyclus', opgesteld door de werkorganisatie. Het spoorboekje voor 2020 bevat in dit verband de volgende teksten:

Uit het Spoorboekje 'Planning- en controlcyclus 2020 voor Hillegom, Lisse en Teylingen

Wij kennen de volgende p&c-producten:

- Kadernota (incl. investeringsplan)
- Programmabegroting
- Jaarplannen
- Tussenrapportages
- Programmarekening

In de **kadernota** geeft het college en GR-bestuur aan hoe zij in 2021 invulling zal geven aan de realisatie van de ambities uit het collegeprogramma van 2018. [...] In de kadernota worden de financiële en beleidsmatige kaders benoemd. Alle autonome en nieuwe beleidsontwikkelingen worden vertaald in het financieel meerjarenperspectief. Door alle beleidsontwikkelingen te verzamelen kan een integrale afweging plaatsvinden.

De **programmabegroting** is een uitwerking van de kadernota en het coalitieakkoord. De begroting stelt de volgende zaken per programma vast:

- Wat willen wij bereiken? -> doelstellingen
- Wat gaan wij daarvoor doen? -> activiteiten
- Wat mag het kosten? -> geld

De **jaarplannen** bestaan uit drie onderdelen, namelijk het concernplan, de domeinplannen en de teamplannen. In deze plannen worden de gezamenlijke alsook de domein specifieke succesbepalende factoren, doelen en acties beschreven.

Een **tussentijdse rapportage** geeft de raad/het bestuur GR de gelegenheid om (bij) te sturen. In de tussenrapportage informeert het college/directieteam GR aan de raad/bestuur GR over afwijkingen en relevante ontwikkelingen.

Met de **programmarekening** legt het college/directieteam GR-verantwoording af aan de gemeenteraad/het bestuur GR. De programmarekening/jaarstukken/jaarrekening legt over de volgende zaken per programma verantwoording af:

⁴ Zie: K. Peters en P. Castenmiller, 'Om de controle door de raad'. Den Haag, 2019.

- Wat hebben wij bereikt? -> doelstellingen
- Wat hebben wij daarvoor gedaan? -> activiteiten
- Wat mocht het kosten en wat heeft het gekost? -> geld

In dit spoorboekje zijn ook de taken en verantwoordelijkheden van de colleges van B&W, de gemeenteraden en de ambtelijke organisatie vermeld.

Binnen de werkorganisatie HLTsamen bestaan gedetailleerde plannings voor al deze producten. Daaruit blijkt dat de kadernota veelal in mei in de colleges van B&W aan de orde zijn, en dan voor juni in de gemeenteraden worden geagendeerd. De programmarekening over het voorgaande jaar wordt eveneens in Hillegom en Lisse voor de zomer behandeld. De eerste tussenrapportage verschijnt eveneens voor de zomer. De tweede tussenrapportage verschijnt na de zomer, en wordt meestal in november behandeld in de gemeenteraden, samen met de begroting. Deze begroting wordt eind september vastgesteld door de colleges van B&W en wordt eveneens (begin) november in de raad behandeld.

Van belang is verder dat de werkorganisatie HLTsamen een gemeenschappelijke regeling en als zodanig ook een zelfstandig bestuurlijk orgaan is. Ook voor deze organisatie dienen daarom een kadernota, begroting en rekening te worden opgesteld. Voor HLTsamen blijft het aantal tussenrapportages beperkt tot 1.

Op basis van deze beschrijving van de procedure in Hillegom en Lisse zijn de volgende constatering van belang:

1. voor elke gemeente bereidt HLTsamen tenminste vijf producten voor; de kadernota, begroting, twee tussenrapportages en de jaarrekening. Daarnaast wordt er gewerkt aan jaarplannen. In combinatie met de documenten die ook voor de werkorganisatie worden opgesteld, publiceert de werkorganisatie op jaarbasis daarmee tenminste 19 producten ten behoeve van de P&C-cyclus.
2. in de behandeling van de verschillende producten door de gemeenteraden is er kort voor de zomer sprake van een samenloop van de kadernota, jaarrekening en de eerste tussenrapportage.

2.3 Interne organisatie

Zoals in elke bestuurlijke organisatie worden voor Hillegom en Lisse de verschillende producten van de P&C-cyclus voorbereid binnen de ambtelijke organisatie. De al genoemde bijzondere omstandigheid is dat één ambtelijke organisatie - HLTsamen - ondersteuning biedt aan drie gemeentebesturen.

Binnen deze organisatie wordt de kern voor het opstellen van de P&C-producten per gemeente gevormd door een zogenoemde 'ruit'. Voor elke gemeente is er zo'n 'ruit'. Deze ruit bestaat uit vier functionarissen, te weten:

3. **Gemeentesecretaris;** Als voorzitter van het managementteam en als lid van de Directie is de gemeentesecretaris verantwoordelijk voor de uitvoering van de raads-, college- bestuurs- en directiebesluiten. Het managementteam toetst de kwaliteit en de beleidsinhoud van de aangeleverde informatie. Vervolgens vindt in het MT een integrale afweging plaats van de verzamelde beleidsvoorstellen die in het collegevoorstel worden voorgelegd.
4. **Gemeenteadviseur financiën;** De financieel adviseur toetst de aanleveringen op kwaliteit en volledigheid. Een gemeenteadviseur is ook aanwezig bij vergaderingen van de auditcommissie van de gemeenteraad en volgt raads- en commissievergaderingen, met natuurlijk een nadruk op de te behandelen financiële zaken.

5. **Strategisch adviseur;** De strategisch adviseur is het aanspreekpunt en adviseur voor één van de gemeenten en/of HLTsamen. Deze adviseur adviseert over en ontwikkelt beleid op meerdere complexe en brede vakgebieden op concern- en breder managementniveau. De adviseur zorgt voor organisatie brede afstemming en samenhang ten aanzien van vraagstukken en processen die strategisch dan wel tactisch van aard zijn. Dit impliceert dat de strategisch adviseur goed bekend is met de beleidsdoelstellingen van een gemeente en in die functie de verbinding legt tussen het college van B&W en de ambtelijke organisatie. Deze adviseur bewaakt dat recht wordt gedaan aan de beleidsinhoudelijke doelen. In overleg met het college stelt de strategisch adviseur een inhoudelijk kader op dat gedeeld wordt met de organisatie.
6. **Strategisch adviseur communicatie;** Deze functionaris levert een bijdrage aan de uitwisseling van de informatie tussen de colleges van B&W en de organisatie, aan de uitwisseling van de informatie tussen de verschillende betrokkenen in de organisatie en verder tussen de organisatie en de diverse gemeenteraden.

De coördinatie van de verschillende P&C-producten - en daarmee van de cyclus als geheel - is belegd bij een medewerker van het team financiën. Deze 'coördinator planning en control' is verantwoordelijk voor:

- het afstemmen van de planning met de organisatie;
- afstemming over de kwaliteitsverbetering;
- de uitvraag van informatie conform de planning;
- bewaking van de planning;
- verwerking van alle bijdragen in een integraal product;
- indien nodig, bewaken van tijdige verzending naar Provincie en CBS.

Ambtelijk berust de eindverantwoordelijkheid voor de procedure en de aan bestuurders en de gemeenteraden te verstrekken informatie bij de teammanager financiën. De nieuwe teammanager heeft onder meer als opdracht meegekregen om meer stabiliteit in de aansturing van het team te realiseren. Achterstanden worden weggewerkt en er worden efficiencyverbeteringen doorgevoerd. In dit verband wordt nu de mogelijkheid onderzocht om de P&C-cyclus via een voor alle gemeenten identieke managementpresentatiemodule in te richten.

In een interne evaluatie van HLTsamen is vorig jaar geconstateerd dat de betrokkenheid van de strategisch adviseur, de strategisch adviseur communicatie en de gemeenteadviseur van meerwaarde is voor de kwaliteit van de informatie. In dat verband werd in die evaluatie gesproken over een 'gouden driehoek'⁵. De combinatie van deze functionarissen leidt er naar mening van de medewerkers van de werkorganisatie toe dat de interactie tussen strategie, beleid en financiën goed tot stand komt. Het toevoegen van de gemeentesecretaris aan deze driehoek vergroot, naar hun mening, de bestuurlijke borging en de verbinding met het college van B&W.

Zoals al opgemerkt in de beschrijving van de taken van de verschillende functionarissen, vindt er ook overleg plaats met de managers van de diverse beleidsinhoudelijke programma's.

Voorts bestaat er binnen de werkorganisatie een 'controloffunctie'. Deze functie bestaat uit een controller en een medewerker. Zij hebben geen inhoudelijke betrokkenheid bij de P&C-cyclus. Zij

⁵ Zoals al opgemerkt is sinds het najaar van 2019 deze 'driehoek' uitgebreid met de gemeentesecretaris, zodat er nu sprake is van 'een ruit'.

toetsen de cyclus, de concrete producten in die cyclus en verder de uitvoering van diverse financiële procedures en handelingen op basis van de diverse (wettelijke) voorschriften en afspraken. Vanuit hun functie zijn ze ook adviseur voor zowel de colleges van B&W, het MT en voor de medewerkers. In die hoedanigheid nemen ze geregeld deel aan diverse overleggen. Ook oriënteren zij zich op de wensen en behoeften van de diverse raden, onder meer door raadsvergaderingen te volgen.

De 19 producten, drie 'ruiten' voor elke gemeente en een 'driehoek' voor de werkorganisatie, en daarnaast de bilaterale contacten met programmamanagers en portefeuillehouders leiden al met al tot veel overleg, waar relatief veel medewerkers bij betrokken zijn. Het merendeel van de bij de cyclus betrokken medewerkers geeft aan deze overleggen als nuttig en nodig te ervaren, ook omdat zij van mening zijn dat dit overleg de kwaliteit van de producten en daarmee van de hele cyclus ten goede komt. In die zin komt het overleg de 'doeltreffendheid' van de cyclus ten goede. Tegelijkertijd geven de medewerkers van de werkorganisatie aan dat de met de harmonisatie van de cyclus tussen de gemeente nagestreefde efficiency juist nadeel ondervindt van het vele overleg. Overigens heeft de harmonisatie wel een bijdrage geleverd aan het efficiënter inrichten van verschillende werkprocessen.

Binnen de organisatie wordt sinds enige tijd geregeld gebruik gemaakt van nieuwe overlegvormen, zoals met name 'scrum'. Daarmee wordt een werkwijze bedoeld waarin alle betrokkenen in korte en intensieve sessies de voortgang van de verschillende acties bespreken die nodig zijn om tot de diverse producten te komen. In dit verband is genoemd dat de laatste begrotingen van alle drie de gemeenten in één dag met alle ambtelijk en bestuurlijk (de portefeuillehouders) betrokkenen zijn voorbereid. Deze werkwijze is door alle betrokkenen positief gewaardeerd.

2.4 Overleg en afstemming met afzonderlijke gemeenten

In de P&C-cyclus heeft de gemeenteraad een eigen rol en verantwoordelijkheid. De raad bespreekt niet alleen de diverse stukken, in vrijwel alle gevallen moeten die daadwerkelijk vastgesteld worden. Dat geldt met name de begroting en de rekening. Voorts bevat het 'spoorboekje' met betrekking tot de P&C-cyclus de volgende passage: "De gemeenteraad wordt in de gelegenheid gesteld een zienswijze te geven over de begroting en jaarrekening van de GR HLTsamen." Dit is conform de desbetreffende artikelen in de Wet Gemeenschappelijke Regelingen.

Om die verantwoordelijkheid waar te maken worden de raden op verschillende wijzen geïnformeerd. Tevens houden de diverse bij de P&C-cyclus betrokken ambtelijke medewerkers op diverse wijzen contact met de gemeenteraden. Dit gebeurt bijvoorbeeld door (digitaal) aanwezig te zijn bij raads- en commissievergaderingen. Voor verschillende functionarissen, met name de gemeenteadviseur financiën, geldt dat hij een vaste positie als adviseur heeft voor de auditcommissie in Hillegom en in Lisse.

Verder heeft elke gemeenteraad de mogelijkheid om - op door de griffie bepaalde tijden - (technische) vragen stellen over de P&C-producten. Naast schriftelijke vragen (en de beantwoording daarvan) gebeurt dit ook in de vorm van avonden waarop raadsleden en betrokken ambtenaren informeel met elkaar kunnen overleggen.

De raad van Hillegom kent al vele jaren een auditcommissie. Hierin zijn verschillende fracties vertegenwoordigd. Daarnaast is de gemeentelijke accountant aanwezig in de commissie, alsmede enkele ambtelijke medewerkers en de wethouder. Deze commissie komt enkele keren per jaar bijeen. In de commissie worden de diverse P&C-stukken besproken, waarbij de gelegenheid is om informatieve vragen te stellen. Op basis daarvan geeft de commissie een advies voor bespreking aan

de voltallige raad geven. In de commissie komt ook met enige regelmaat de systematiek als zodanig aan de orde. Onder meer heeft de auditcommissie de behoefte geuit om doelstellingen meer SMART te willen formuleren, zodat ook de mogelijkheden om aan de doelstellingen Kritische PrestatieIndicatoren (KPI's) te verbinden toenemen. Vooral nog is besloten geen wijzigingen aan te brengen in de vastgesteld (verplichte) KPI's.

In Lisse was tot vorig jaar geen auditcommissie actief. Vanaf 2018 is in de raad gesproken over het versterken van de financiële functie van de raad. Dit heeft in juni 2019 geleid tot het instellen van een auditcommissie, die onder meer als doelstelling kent: "De auditcommissie beoogt een bijdrage te leveren aan versterking van de financiële functie. De verwachting is dat door de instelling van een auditcommissie de behandeling van de financiële jaarstukken en de rapportages in de raadscommissie en raad efficiënter zal verlopen." Sinds de instelling is deze auditcommissie, mede ten gevolge van de Corona-omstandigheden, pas enkele keren bijeengewees. Daarmee is nog weinig bekend over de praktijk en de meerwaarde van deze commissie.

Zowel de griffiers van Lisse als Hillegom geven aan dat relevante financiële documenten geregeld betrekkelijk laat beschikbaar komen voor de raadsleden (c.q. betrekkelijk kort voor behandeling). In het algemeen zijn daar goede redenen voor, maar natuurlijk wordt dit wel als belastend voor een goede bespreking ervaren. "Belastend" en zelfs mogelijk "verwarrend" is in dat kader de samenloop van jaarrekening en kadernota genoemd

3. Achtergronden en functioneren in de praktijk

3.1 De P&C-cyclus in de praktijk

Tijdens de interviews zijn er verschillende ervaringen gedeeld met de onderzoekers over zowel het proces als de producten van de P&C-Cyclus. Deze ervaringen laten zich als volgt beschrijven: De fusie van HLT heeft in 2017 plaatsgehad en de processen zijn als gevolg daarvan nog in ontwikkeling. De harmonisatie heeft niet tot efficiënter werken geleid, maar naar mening van ambtelijk betrokkenen wel tot kwalitatief betere producten. Daarmee is er sprake van een effectiever proces rondom de P&C-Cyclus.

Met het wekelijks overleg over de P&C-cyclus en de vele (19) producten die jaarlijks moeten worden geleverd, vraagt de cyclus veel tijd van alle betrokken medewerkers. Een en ander is de afgelopen twee jaar ook nodig geweest om de cyclus op orde te krijgen en de nagestreefde harmonisatie voor elkaar te krijgen, waarbij tegelijkertijd recht moest worden gedaan aan de wensen van de colleges en gemeenteraden. Dat betekent ook dat het voor sommige bij de cyclus betrokken medewerkers het lastig is om het overzicht te behouden. Het vele overleg levert daarmee ook een bijdrage aan het gewenste overzicht.

Er zijn meer producten bijgekomen dan eenvoudig de som van de P&C-producten van de individuele gemeenten. Immers voor Hillegom is er zowel een extra tussentijdse rapportage ontstaan als een aparte kadernota, begroting en jaarrekening voor HLT-samen. Vanzelfsprekend brengen deze 'extra' producten ook meer werkzaamheden met zich mee. De twee tussenrapportages worden door raadsleden niet altijd als van toegevoegde waarde gezien⁶, met name ook vanwege het feit dat de behandeling van de eerste tussenrapportage samenloop vertoont met zowel de behandeling van de jaarrekening als van de kadernota. Het gebruik van de kadernota wordt door raadsleden als *technisch* ervaren. Zij zien deze nota primair als een financieel instrument en niet zozeer als een document, dat een inhoudelijke bijdrage levert aan discussies over de te maken (politieke) keuzen. De wens van zowel ambtenaren als raadsleden is om meer discussie over de kaders te stimuleren.

De onderliggende financiële administratie is twee jaar na de samenvoeging overgegaan naar één gezamenlijk pakket. Deze heeft een kwalitatieve impuls gekregen. De bijbehorende processen zijn of worden gestroomlijnd. Informatie wordt sneller en eenvoudiger gevonden. De consistentie van informatie is daarmee in de producten verbeterd. Voor medewerkers is het nu makkelijker om budgetten te beheren. Het is meer gelijk, dus gemakkelijker te vinden in de administratie. Door deze stroomlijning zijn de processen wel efficiënter geworden. De vele afstemming zit vooral in het totaal, de baten zitten in de stroomlijning, de kwaliteit van de producten en het gemak voor de individuele medewerkers.

De fusie van de ambtelijke organisatie heeft zeker bijgedragen aan de harmonisatie van de processen en de administratie. Maar er bestaan nog drie zelfstandige gemeentebesturen, die elk hun eigen wensen hebben. Dit brengt maatwerk met zich mee. Enkele geïnterviewde ambtenaren geven aan dat daarbij een afweging tussen effectiviteit en efficiency van gevraagd maatwerk wel wenselijk is.

⁶ In de 1e tussenrapportage voor zowel Lisse als Hillegom wordt gerapporteerd over de besteding van de budgetten die uit voorgaand jaar middels de jaarrekening naar het nieuwe jaar zijn overgeheveld. Deze informatie heeft volgens betrokkenen ook voor de raadsleden toegevoegde waarde.

Binnen de werkorganisatie worden verbeterpunten gezien in de wijze waarop wijzigingen in de begroting worden vastgelegd en gevolgd. Dat geldt eveneens voor verbeteringen in de controle op de realisaties en de einde jaar prognose. De tweede tussenrapportage verschijnt kort na de zomer, en wordt daarmee in het najaar behandeld. Daarmee wordt de suggestie gedaan dat deze tweede tussenrapportage al 'dicht bij het eindresultaat' zit. Om allerlei, veelal praktische redenen⁷, kan er in het laatste kwartaal nog veel veranderen, waardoor de jaarrekening geregeld grote verschillen te zien geeft ten opzichte van de tweede tussenrapportage. Het voorkomen van de soms grote verschillen tussen de tweede tussenrapportage en de jaarrekening wordt door betrokken medewerkers zeker als verbeterpunt gezien.

In het BBV wordt voorgeschreven dat er een verbinding wordt gelegd tussen de beoogde maatschappelijke effecten en de investeringen die daarvoor worden gedaan. Tegelijkertijd wordt verplicht een toelichting te geven aan de hand van de bij ministeriële regeling vast te stellen beleidsindicatoren. De wijze waarop dat nu gebeurd is volgens betrokken medewerkers een punt van verbetering. De wens deze maatschappelijke effecten en onderliggende doelen SMART te beschrijven wordt als een lastige uitdaging gezien. Bovendien is het een uitdaging om voor een half jaar of tot anderhalf jaar vooruit te kijken en in dat kader beleidsdoelen 'SMART' te formuleren. Immers de situatie moet ook niet zo worden dat er achteraf steeds gerapporteerd moet worden als er iets verandert, terwijl het gewicht van die verandering feitelijk weinig betekent. Verder wordt gezien dat van de mogelijkheden voor direct contact tussen raadsleden en de organisatie weinig gebruik wordt gemaakt. Er is sprake van een technisch vragenuurtje, maar dat vindt plaats als de voorstellen en P&C-producten al gereed zijn. Eventuele verbeteringen zijn dan niet meer mogelijk.

De kwaliteit van de producten wordt door de betrokken ambtelijk medewerkers als overwegend goed beoordeeld. Met name de betrokkenheid van communicatieadviseurs en strategisch adviseurs heeft de communicatie en de verankering van de strategie en projecten verbeterd. Het is daarmee minder een 'financieel product'. Het overleg in 'de ruit' wordt als waardevol ervaren. De borging van de cyclus in de ruit is niet alleen uit financieel oogpunt sterk, het zorgt ook voor inhoudelijke meerwaarde.

In het algemeen wordt het als lastig ervaren om alle drie de gemeenten op één lijn te krijgen. Daardoor vinden er gedurende de productie van de P&C-producten de nodige aanpassingen plaats. Daarnaast zijn er externe, autonome ontwikkelingen die gedurende de cyclus leiden tot allerlei mutaties. In dat verband zijn de effecten van regionale samenwerking belangrijk, omdat grote regionale uitvoeringsorganisaties, waar de afzonderlijke gemeenten bij betrokken zijn, elk weer hun eigen verantwoordingssystematiek hebben.

Bestuurlijk bestaat er voldoende vertrouwen in het proces en de rapportages. Wel wordt gesteld dat er verbetering te behalen is in het proces rondom de afstemming over mogelijke budget over- of onderschrijdingen. Verbetering daarvan zal leiden tot tijdige voorstellen tot aanpassen van het budget als ook verbetering van de kwaliteit van de prognoses. Hoewel de korte onderlinge lijnen tussen bestuur en ambtelijke ondersteuning van de periode voor HLT-samen zeker voordelen had (je loopt zo even binnen) ziet het bestuur dat de kwaliteit van de informatie en de producten van HLTsamen aanzienlijk is verbeterd.

⁷ Verschillende 'verbonden partijen' sturen pas aan het einde van het jaar, of na de jaarwisseling, hun definitieve rekening aan de gemeenten. Het komt soms voor dat deze afrekening (sterk) afwijkt van de eerder door deze organisaties afgegeven prognoses.

3.2 Steekproeven prestatievelden

De verschillende P&C-producten bevatten een weergave van prognoses en feiten rond het moment van verschijnen van die producten. Kortom, het is een product gebaseerd op de kennis van het moment van verschijnen. Eventuele wijzigingen die na publicatie van specifieke P&C-producten optreden of noodzakelijk zijn zullen vanzelfsprekend gerapporteerd worden in de P&C-producten die nog volgen.

Om de inhoud van de P&C-producten en de opeenvolgende mutaties te toetsen zijn tijdens het onderzoek twee steekproeven gedaan. Daarbij is uitgegaan van de jaarcyclus 2018 van de gemeente Hillegom. De reden hiervoor is dat de onderzoekers hebben vastgesteld dat de financiële administratie en processen in zowel Hillegom als Lisse dezelfde zijn en dat daarmee de aannahme kan worden gedaan dat bevindingen die blijken uit de steekproef ook van toepassing zullen zijn in de gemeente Lisse. De steekproeven zijn gedaan op het prestatieveld Ruimte in het programma Ruimte en prestatieveld Onderwijs in het programma Maatschappij.

Met de steekproeven is het gehele proces doorlopen van kadernota tot jaarrekening en de onderliggende rapportages of begrotingsbijstellingen. Op basis van eerste review van de gegevens in de verschillende P&C-producten zijn verduidelijkende vragen gesteld aan HLT-samen, die daarop extra inzicht hebben verstrekt aan de onderzoekers.

Wat in het algemeen opvalt is dat de begrotingsbijstellingen als gevolg van nieuwe activiteiten zorgvuldig verloopt. Alle onderzochte wijzigingen in de producten zijn herleidbaar en geadmistreerd. Wel valt op dat de wijzigingen in de onderzochte prestatievelden relatief groot kunnen zijn en daarmee laat zien dat het proces van het maken van prognoses aandacht moet hebben.

Hieronder werken we per steekproef de bevindingen uit.

Als eerste steekproef is prestatieveld ruimte doorgenomen. In de kadernota wordt daarvoor gerapporteerd dat er een incidentiele behoefte van € 40.000 nodig is. Wat daarmee de verwachte totale begroting voor dit prestatieveld wordt is echter niet gerapporteerd. Het eerste beeld voor een raadslid zou dus kunnen zijn dat er meer geld nodig is voor dit prestatieveld. De daaropvolgende begroting wordt voor prestatieveld ruimte echter gerapporteerd dat er € 135.000 minder nodig is. Voor een raadslid zou nu dus het beeld kunnen zijn dat er tijdens de kadernota eigenlijk "ruimte" voor andere voorstellen is blijven liggen. In de opvolgende bestuursrapportage slaat dat beeld echter weer om. Nu blijken er toch meerkosten te zijn van totaal € 200.000 en verandert het budget voor prestatieveld ruimte van € 312.000 naar € 512.000. Alle wijzigingen zijn volledig gespecificeerd en dus navolgbaar. Als voorbeeld hier zijn de centrumontwikkelingen terug te vinden als veroorzaker van de noodzakelijke verhoging. Na de bestuursrapportage leidt een raadsvoorstel voor een extra bijdrage in breedbandinternet tot een verdere verhoging van het budget van het prestatieveld. In de jaarrekening zijn op prestatieveld ruimte ten opzichte van de laatste begrotingswijzigingen toch nog enkele meevallers en vrijvallen gerapporteerd waarmee de uiteindelijke rekening € 62.000 lager uitvalt dan begroting. Tussen de laatste bestuursrapportage en de jaarrekening zitten significante wijzigingen op individuele begrotingsposten. Uit detailgegevens verstrekt door HLT blijkt dat de specificatie van deze € 62.000 het saldo is van € 148.000 aan budgetoverschrijdingen op diverse begrotingsposten tegen over € 210.000 aan niet gebruikt budget (dit is een relatief grote afwijking van 358.000 euro op een totaal post van 513.000 euro). Als laatste valt op dat er op twee plaatsen in de jaarrekening twee verschillende getallen met een verschil van € 4.000 voor de realisaties op de post ruimte worden gerapporteerd (respectievelijk € 509.000 en € 513.000).

Prestatieveld ruimte 1.1	Gerapporteerd	Incidenteel/ structureel	Totaal van het prestatieveld	Rekenkundig budget/resultaat
Kadernota t.b.v. 2018 pag. 7 (meerkosten)	• Minus € 40.000	Incidenteel	Geen totalen gerapporteerd	ntb
Begroting 2018 pag. 104 (minder kosten)	• Plus € 135.000	Incidenteel	Minus €312.000,00	Minus € 312.000,00
Bestuursrapportage 2018 pag. 6 (meerkosten)	• Minus € 200.000	Incidenteel	Geen totalen gerapporteerd	Minus € 512.000,00
Tussentijds voorstel Breedband internet (meer kosten)	• Minus € 60.000	Incidenteel	Geen totalen gerapporteerd	Minus € 572.000,00
Jaarrekening pag. 13 (begroting na bijstellingen)	• Minus € 572.000	Incidenteel/ structureel	Minus €572.000,00	Minus € 572.000,00
Jaarrekening pag. 13. (realisaties)	• Minus € 509.000	Incidenteel/ structureel	Minus €509.000,00	
Jaarrekening pag. 95. (realisaties)	• Minus € 513.000	Incidenteel/ structureel	Minus €513.000,00	
Jaarrekening pag. 96. (afwijkingen toegelicht)	• Plus € 62.000	Incidenteel		Minus € 510.000,00

De tweede steekproef is uitgevoerd op prestatieveld Onderwijs. In de kadernota wordt daarvoor € 20.000 aan structurele meerkosten gerapporteerd. Ook hier is het totaal van het te verwachten budget voor dit prestatieveld niet gegeven. In de begroting wordt een extra post van € 16.000 gerapporteerd waarvan in de stukken niet duidelijk terug te vinden is waarvoor deze kosten bedoeld zijn. Wel zijn de afwijkingen voor het gehele programma Maatschappij gespecificeerd die qua saldo kloppend zijn aan de som van de afwijkingen van de individuele prestatievelden. Welke posten uit die gespecificeerde lijst tot het prestatieveld Onderwijs toegerekend kunnen worden, is niet duidelijk. In de bestuursrapportage wordt weer een verhoging van de begroting gerapporteerd van € 67.000. Hiervan is duidelijk gerapporteerd waardoor en waarvoor deze wijziging is ontstaan. In de jaarrekening die daarop volgt is een kleine maar toch niet herleidbare wijziging in de begroting ontstaan. Het verschil bedraagt circa € 12.000 euro. Daarnaast wordt in de jaarrekening duidelijk dat de feitelijke begroting op het prestatieveld ook een aandeel kapitaallasten bevat. Deze kapitaallasten worden in de begroting echter als post op het programmaniveau van Maatschappij gerapporteerd.

Prestatieveld Onderwijs 2.2	gerapporteerd	Incidenteel/ structureel	Totaal van prestatieveld	Rekenkundig budget/resultaat
Kadernota t.b.v. 2018 pag. 11 (meerkosten)	• plus € 20.000	structureel	Geen totalen gerapporteerd	ntb
Begroting 2018 pag. 107 (meer kosten)	• plus € 16.000	onduidelijk*	Plus € 625.000	Plus € 625.000
Bestuursrapportage 2018 pag. 12 (meerkosten)	• plus € 67.000	Incidenteel/ structureel	Geen totalen gerapporteerd	Plus € 692.000
Jaarrekening pag. 24 (begroting na bijstellingen)	• plus € 704.000	Incidenteel/ structureel	plus € 704.000	Plus € 704.000
Jaarrekening pag. 24. (realisaties)	• plus € 698.000	Incidenteel/ structureel	Plus € 6 98.000	
Jaarrekening pag. 97. (begroting na bijstellingen)	• plus € 1.521.000**	Incidenteel/ structureel		plus € 704.000
Jaarrekening pag. 97. (realisaties)	• plus € 1.474.000	Incidenteel/ structureel		plus € 698.000
Jaarrekening pag. 96. (afwijkingen toegelicht)		minus €47.000***		minus € 5.000
* Op pagina 107 en verder worden wel wijzigingen toegelicht voor het programma sociaal. Deze specifieke post voor onderwijs wordt daar niet toegelicht.				
** Na uitvraag blijkt deze inclusief kapitaalslasten te worden gepresenteerd. Tijdens de begroting waren die lasten op totaal €817.000 geschat. Realisaties blijken €776.000.				
*** deze afwijkingen zijn gerapporteerd inclusief 42k overschot kapitaallasten				

Met deze twee steekproeven valt op dat er in de jaarrekening voor prestatieveld ruimte verschillende realisaties gepresenteerd worden. Hoewel de verschillen slechts enkele duizend euro's groot zijn, kunnen zij aanleiding geven tot vragen over of twijfel bij de betrouwbaarheid van cijfers. Verder valt op dat de begrotingswijzigingen volledig gerapporteerd en toegelicht worden. Echter ten aanzien van het programma onderwijs zijn er twee manieren van het presenteren van cijfers gebruikt namelijk met en zonder kapitaallasten. Daarmee is het moeilijker een totaaloverzicht te krijgen met name ook omdat in de begroting de post zonder kapitaallasten wordt gepresenteerd en die kapitaalkosten samen met andere kosten zijn opgenomen. Het totaalbeeld raakt daarmee vertroebeld. Hoewel het steekproeven betreft, geeft het verschil tussen de prognoses in de laatste bestuursrapportage en de jaarrekening aanleiding tot de conclusie dat het proces rondom het volgen van kosten en het opstellen van prognoses aandacht behoeft.

Met in achtneming van bovenstaande bevindingen zijn naar de indruk van de onderzoekers de rapportages zorgvuldig opgesteld is alle informatie beschikbaar en is nagenoeg iedere wijziging verklaard. Echter door de wijze van presenteren is het lastig om een afzonderlijke begrotingspost goed te volgen. Enkele oorzaken hiervoor zijn dat:

in de P&C producten het niet altijd duidelijk is of een begrotingspost incidenteel is of structureel, of een wijziging is ontstaan door een raadsbesluit is ontstaan of dat een budgetwijziging als gevolg van een voortgangsrapportage impliciet door de raad is besloten.

er verschillen in optellingen en de verschillende presentatiewijzen zijn

er alleen wijzigingen in de kadernota en bestuursrapportage) zijn opgenomen zonder doorkijk naar wat dat voor een verwacht budget doet.

De uitdaging is een rapportage wijze te vinden die deze oorzaken weet weg te nemen. Hierbij valt te denken aan een duidelijk onderscheid tussen incidentiele en structurele posten door gebruik te maken van een kleurcode of specifieke kolommen. Tegelijkertijd zal bijvoorbeeld een bronverwijzing bij een begrotingswijziging helpen om het onderscheid te kunnen maken in aanpassing als gevolg van nieuw beleid/project of door mee- of tegenvallers in de uitvoering.

3.3 Conformiteit BBV

Een steekproef van verschillende P&C-producten zijn door de onderzoekers getoetst aan de artikelen van de BBV. De begroting van 2017 en 2020 is getoetst en de jaarrekening van 2018. De detail resultaten kunt u vinden in de bijlagen. De belangrijkste conclusies die op basis hiervan zijn te trekken luiden:

De begroting van 2020 dekt meer artikelen van het BBV dan de begroting van 2017. Er is daarmee een duidelijke positieve ontwikkeling gaande in het voldoen aan alle eisen van het BBV. Overigens wordt niet alleen ten aanzien van de conformiteit aan de BBV een verbetering waargenomen, maar ook in de wijze waarop de inhoud gepresenteerd wordt.

De doelstellingen van de programmabudgetten en de resultaatrekening behoren gekoppeld te zijn aan de prestatie indicatoren. Beiden zijn opgenomen in de begroting echter er is geen logische koppeling tussen de doelstelling die zal gaan leiden tot een verhoging of verlaging van een specifieke KPI. Er wordt namelijk niet duidelijk gemaakt hoe een bepaalde investering kan bijdragen aan verbetering van een specifieke indicator. HLT is wel bezig om de doelenboom beter te laten aansluiten en mogelijk in de komende jaren hieraan verder invulling te geven.

De post onvoorzien moet worden gerapporteerd. Een post onvoorzien wordt vaak gebruikt als risicoreservering voor dekking van onvoorzien projectkosten. Deze post wordt inderdaad apart gerapporteerd, met een klein saldo. De post onvoorzien is voor Hillegom 25K en voor Lisse 100K. Dit is in overeenstemming met "Financiële verordening 2019" van de gemeenten Hillegom en Lisse. Als verklaring voor de relatief lage bedragen is aangegeven dat Hillegom en Lisse onvoorzien kosten voornamelijk uit de algemene middelen dekt.

Het belang dat de gemeente in een verbonden partij heeft aan het begin en de verwachte omvang aan het einde van het begrotingsjaar moet worden aangegeven. Dergelijke aandeel verhoudingen zijn niet aangetroffen.

Er wordt in de begroting noch jaarrekening inzicht gegeven in overhead per programma. Echter er wordt wel een aparte HLT-begroting afgegeven.

Kortom, er wordt invulling gegeven aan het merendeel van de artikelen in het BBV. De hier bovenstaande bevindingen zijn relatief gering en in de meeste gevallen al van actie of verklaring voorzien. Gegeven de bovenstaande beperkte bevindingen kan veilig geconcludeerd worden dat de begrotingen en jaarrekeningen van Hillegom en Lisse in grote mate conform het BBV zijn opgezet.

4. Opvattingen van raadsleden

4.1 Inleiding

De start van HLTsamen per 1 januari 2017 betekende voor alle betrokken gemeenteraden dat vertrouwde wijzen van informatiedeling en besluitvorming veranderden. Dat bracht op zijn minst een periode van gewenning met zich mee. In 2018 vonden in al deze gemeenten verkiezingen plaats. Dit leidde er onder meer toe raadsleden aantraden die aan hun eerste periode begonnen. Deze raadsleden hadden overwegend geen eerdere ervaringen met de werkwijzen voorafgaand aan 2017. Tegelijkertijd betekende dit wel dat opnieuw raadsleden vertrouwd moesten raken met de bestaande werkwijzen. In beide gemeenten is overigens in het kader van het inwerkprogramma aandacht geweest voor de P&C-cyclus.

Over zowel de ervaringen met het functioneren van de huidige P&C-cyclus als de waardering daarvoor is gesproken met verschillende raadsleden in zowel Hillegom als Lisse. Voorafgaand aan deze bijeenkomsten heeft in elke gemeente ook een gesprek met griffier van elke gemeente plaatsgevonden, om zo meer zicht te krijgen op de wijze waarop de informatie uit de P&C-cyclus wordt gedeeld met de gemeenteraden.

Er hebben twee bijeenkomsten plaatsgevonden, één voor raadsleden van Hillegom, één voor Lisse. In beide gemeenten was bij deze bijeenkomst van het merendeel van de in de raad actieve fracties een vertegenwoordiger aanwezig. Dit betekent overigens niet dat de tijdens deze bijeenkomsten geïnterviewde meningen en opvattingen gelden als 'de opvattingen' van de respectievelijke gemeenteraden. In essentie zijn bij deze bijeenkomsten opvattingen van verschillende raadsleden verkregen.

In de bijeenkomsten is de discussie vormgegeven aan de hand van een casus over het functioneren van de P&C-cyclus in de fictieve gemeente Fonkelveen. Het gebruik van een fictieve casus, die in essentie overigens veel gelijkenis vertoont met de bestaande situatie in Hillegom en Lisse, biedt de deelnemers aan de discussie veel ruimte om hun eigen mening te geven. Tijdens de discussie is ook van gedachten gewisseld over mogelijke verbeteringen in de cyclus.

Hoewel het verloop van de discussie en de geuite meningen en opvattingen geregeld verschilden tussen Hillegom en Lisse, waren er in de opvattingen ook grote overeenkomsten. Over het algemeen wordt over de verkregen inzichten in dit hoofdstuk voor beide raden gezamenlijk verslag gedaan. Daar waar opvattingen van de raadsleden in Hillegom en Lisse uiteenliepen, wordt dat expliciet vermeld.

4.2 Ervaringen en beoordeling

In de gesprekken in beide gemeenten gaven de aanwezige raadsleden overwegend aan de P&C-cyclus als ingewikkeld en weinig toegankelijk te beschouwen. Indien raadsleden op zoek zijn naar informatie om die te gebruiken bij de beoordeling van specifiek beleid of om veranderingen in beleid voor te stellen, wordt dit als lastig vindbaar ervaren. Wel geven in beide gemeenten de raadsleden aan te herkennen dat vanuit HLTsamen pogingen in het werk worden gesteld om de cijfers ook meer kwalitatief te onderbouwen. Over het algemeen worden deze pogingen gewaardeerd, maar nog wel als beperkt beoordeeld.

Eenzijds zijn dergelijke opvattingen niet verrassend, omdat al eerder in deze rapportage is genoemd dat de P&C-cyclus in vrijwel alle gemeenten deze reacties bij raadsleden teweegbrengt. Toch is het

opmerkelijk omdat in beide gemeenten vooral die raadsleden aan de bespreking hebben deelgenomen die meer dan gemiddeld betrokken zijn bij deze cyclus. Het betreft bijvoorbeeld raadsleden die al actief zijn in de auditcommissie. In dat verband is geregeld genoemd dat deelname aan de auditcommissie bijdraagt aan een beter begrip van de cijfers.

In beide gemeenten is ter sprake gekomen dat de hoeveelheid aan documenten en het moment waarop deze besproken moeten worden, verwarring oproepen. Met name werd gewezen op de periode vlak voor de zomer waarin zowel de jaarrekening van het afgelopen jaar, de eerste tussenrapportage van het lopende jaar als de kadernota voor het komende jaar moeten worden behandeld. De waarde van de eerste tussenrapportage, die gebaseerd is op de ontwikkelingen in de eerste paar maanden, wordt als beperkt ervaren. De jaarrekening wordt, na overwegend technische bespreking in de auditcommissie⁸, geregeld als hamerstuk afgedaan. Ook de bespreking van de kadernota heeft veelal een technisch karakter. Dat is in zoverre vreemd, omdat de raadsleden zich er terdege van bewust zijn dat de kadernota juist is bedoeld om inhoudelijke uitgangspunten te bepalen voor het beleid in het komende jaar. Maar in de praktijk, zo constateren de aanwezigen, wordt die discussie niet tot nauwelijks gevoerd. De verschillende raadsleden stellen dat de wijze waarop de kadernota is ingericht en wordt gepresenteerd bijna onvermijdelijk neigt tot een technische, en minder tot een inhoudelijke discussie.

Met betrekking tot de tweede tussenrapportage is herhaaldelijk de mening geuit dat deze informatie dusdanig laat in het jaar voor de raadsleden beschikbaar komt, dat bijsturing eigenlijk nauwelijks nog mogelijk is.

Voor Hillegom geldt overigens dat voor de ambtelijke samenwerking het gebruikelijk was om maar één tussenrapportage te publiceren. Verschillende raadsleden stellen vraagtekens te hebben bij de meerwaarde van twee tussenrapportages.

In beide gemeenten ervaren de raadsleden dat er goede mogelijkheden zijn om voorafgaand aan de behandeling verduidelijkende informatie op te vragen en te verkrijgen. Dat kan aan de hand van technische vragen, maar ook van de vragenuurtjes wordt goed en tot tevredenheid van gebruik gemaakt. Verder dragen de besprekingen in de auditcommissie⁹ bij aan een beter begrip en inhoudelijke duiding van de verstrekte informatie.

Zowel in Lisse als in Hillegom is gesproken over de informatievoorziening met betrekking tot grote projecten. De investeringen die daarvoor worden gedaan, staan soms verdeeld over verschillende begrotingsposten. Op het niveau van deze projecten is op basis van de begroting, tussenrapportages of rekening weinig inzicht te krijgen in de voortgang. Daarmee blijft ook onduidelijk of de projecten, inhoudelijk en financieel 'op koers' liggen.

Al met al ervaren ook deze raadsleden, die als gezegd meer dan gemiddeld ingevoerd zijn in de P&C-cyclus, de documenten en de verstrekte informatie als weerbarstig en niet direct bruikbaar om goede invulling te geven aan hun kaderstellende en controlerende verantwoordelijkheden. Met de nodige extra inspanningen, zoals door het stellen van vragen of deelname aan de auditcommissie, krijgen deze raadsleden er wel meer grip op. Maar, zo stellen zij, dat geldt daarmee zeker niet voor alle raadsleden. De onderzoekers zien als mogelijke verklaring hiervoor dat de documenten juist door de veelheid van de verschillende BBV eisen steeds verschillende invalshoeken van dezelfde onderwerpen laat zien en daarmee juist oorzaak is van de ervaren weerbarstigheid. Bovendien is in

⁸ Gezien het feit dat de auditcommissie minder dan een jaar in Lisse actief is, geldt deze constatering vooral voor Hillegom.

⁹ Ook nu geldt dit vooral primair voor Hillegom

alle producten onduidelijk welk aandeel van de begrotingen nu vrij beschikbaar of geormerkt zijn. Daardoor is het kaderstellende werk nog steeds afhankelijk van kennis die niet of moeilijk vindbaar in de P&C-producten is opgenomen

Ook is duidelijk uit de verkregen inzichten dat de 'timing' van de verschillende produkten verwarring veroorzaakt. Dat geldt met name de samenloop van diverse produkten kort voor de zomer en de meerwaarde van de twee tussenrapportages.

4.3 Mogelijke verbeteringen

In beide gemeenten hebben de raadsleden die hebben deelgenomen aan het gesprek, de behoefte geuit aan meer duiding en toelichting van de in de verschillende documenten opgenomen informatie. Zo is tijdens het gesprek in Hillegom door de deelnemende raadsleden benadrukt dat veel van de genoemde bedragen 'geormerkt' zijn, waarmee wordt bedoeld dat feitelijk al vastligt waar die bedragen aan besteed moeten worden. De 'beslisruimte' van de raad is dan beperkt. Gesuggereerd werd om door middel van diverse kleuren voor de gepresenteerde cijfers aan te geven wat de beslisruimte is.

De behoefte aan duiding gaat verder dan dat. Zo is in Hillegom aangegeven dat nog nadrukkelijker een verbinding zou moeten worden gemaakt tussen de beoogde maatschappelijke doelen die verbonden zijn aan het doen van uitgaven door de gemeente. Die doelen zouden scherper (SMART) geformuleerd moeten worden, hetgeen zou kunnen bijdragen aan een scherpere tussentijdse sturing. Met behulp van Kritische PrestatieIndicatoren (KPI's) kan dan immers beter de realisatie van die doelen worden gevolgd en kan eventueel worden bijgestuurd, of zelfs worden besloten om de doelen op te geven - en daarmee de gemeente verdere uitgaven te besparen. Nu kan te vaak pas na afloop worden geconstateerd dat het beoogde resultaat niet is bereikt. In Lisse was sprake van een vergelijkbare redenering. Daar is nadrukkelijk de mogelijkheid geopperd om bij elk beleidsdoel te rapporteren aan de hand van de 'drie W's'; wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen, wat is het resultaat. Naar werd gesteld was dat de leidende verantwoordingssystematiek in Lisse voorafgaand aan de ambtelijke samenwerking in HLTsamen, en zou dat nu minder duidelijk gebeuren.

Zoals in paragraaf 4.2 genoemd waren er ook opmerkingen over de mogelijkheden om inzicht te krijgen in de ontwikkeling en uitvoering van 'grote projecten'. In beide gemeenten hebben raadsleden ervoor gepleit om de (financiële) voortgang van grote projecten apart in de diverse financiële documenten op te nemen.¹⁰

In beide gemeenten zijn kritische opmerkingen gemaakt over het moment van verschijnen van zowel de eerste als de tweede tussenrapportage. Tegelijkertijd waren de deelnemers er zich van bewust dat beide rapportages nauwelijks op andere momenten kunnen worden opgesteld en gedeeld met de raad. Mede gezien initiatieven in andere gemeenten (zie de bijlage met de best practices) was er veel steun voor de ambitie om de begroting en de realisatie daarvan, of anders belangrijke kengetallen in dat verband, door middel van een website steeds zo actueel mogelijk ('real time') te delen met de raad, en eventueel zelfs met alle geïnteresseerden in de lokale gemeenschap.

Deze raadsleden waren zich er allen van bewust dat de P&C-cyclus in zijn aard een sterk cijfermatig karakter heeft. Zij vonden daarom dat van de raadsleden verwacht kan worden dat zij zelf eveneens inspanningen doen om zich te verdiepen in de informatie en deze geschikt te maken voor hun kaderstellende en controlerende verantwoordelijkheden. Naast het stellen van vragen, toonden zij

¹⁰ Overigens bestaat er in Lisse al een projectenboek, mede bedoeld om raadsleden dergelijk inzicht te verschaffen.

interesse voor initiatieven in andere gemeenten om specifieke beleidsthema's door enkele raadsleden diepgaander te verkennen en daarover, door deze raadsleden, te laten rapporteren aan de voltallige raad. Deze werkwijze wordt in sommige gemeenten onder de noemer 'Methode Duisenberg' wel gehanteerd, en is in bijlage beschreven. Deze methode richt zich op een beter begrip en verdieping van het beleidsthema of beleidsdomein. Een variant daarvan is dat betrokken raadsleden zo'n thema ook 'maatschappelijk' verkennen. Dit kan gebeuren door zich niet alleen te verdiepen in het beleid als zodanig, maar de verkenning ook uit te breiden met gesprekken in de lokale gemeenschap. In beide gemeenten waren de raadsleden bereid om deze mogelijkheden nader te onderzoeken op hun bruikbaarheid in Lisse en Hillegom, of om hiermee te gaan experimenteren. Tegelijkertijd waren ze er zich van bewust dat dit vraagt om (extra) inspanningen van de betrokken raadsleden, alsmede van een extra belasting van de ambtelijke organisatie.¹¹ In Lisse is genoemd dat het wellicht een pragmatische oplossing voor deze uitdagingen zou kunnen zijn om deze werkwijze te vervlechten met het functioneren van de reeds bestaande 'expertteams' binnen de raad. Dit zijn teams die een specifiek beleidsthema inhoudelijk verkennen. Aan de teams zou gevraagd kunnen worden om in hun werkwijze ook nadrukkelijk(er) aandacht te besteden aan de financiële ontwikkelingen.

¹¹ In evaluaties van vergelijkbare werkwijzen in andere gemeenten worden deze punten vaak ook als een belasting genoemd. Voor sommige gemeenten is dit aanleiding geweest om deze werkwijze weer los te laten.

5. Beantwoording van de onderzoeksvragen

5.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is verslag gedaan van de opgedane inzichten op basis van beschikbare documenten, gesprekken met bestuurders en ambtenaren en de bijeenkomsten met raadsleden in Hillegom en Lisse. Daarmee is er voldoende informatie verkregen om de bij aanvang van het onderzoek geformuleerde onderzoeksvragen te beantwoorden. Met die beantwoording van deze vragen wordt het feitelijk deel van de rapportage afgesloten. Over de beoordeling van de opgedane inzichten wordt in het bestuurlijk rapport verslag gedaan.

5.2 Antwoorden en onderbouwing

Een eerste deel van de geformuleerde onderzoeksvragen heeft betrekking op de doeltreffendheid van de P&C-cyclus. Met doeltreffendheid wordt in dit verband bedoeld dat de P&C-cyclus in essentie tot doel heeft om het bestuur, zowel collegeleden als raadsleden, op een dusdanige wijze te informeren en te ondersteunen dat zij op een verantwoorde en adequate wijze invulling kunnen geven aan hun ambt. Bij aanvang van de cyclus is onder meer verondersteld dat de doeltreffendheid van de cyclus zou profiteren van de ambtelijke samenwerking in HLTsamen. Immers, daarmee zou een bundeling ontstaan van expertise en capaciteit in de ambtelijke organisatie. Echter, op basis van de bestudeerde documenten en gevoerde gesprekken is vastgesteld dat het vergroten van de doeltreffendheid van de P&C-cyclus geen expliciet geformuleerde ambitie is geweest bij de inrichting van HLTsamen. Het beoogde resultaat van de P&C-cyclus binnen de samenwerkingsorganisatie verschilde daarmee niet wezenlijk van de nagestreefde resultaten in de afzonderlijke gemeenten voor 2017. De nadruk lag op het harmoniseren van de procedures van de afzonderlijke gemeenten in één min of meer vergelijkbare procedure voor Hillegom, Lisse en Teylingen.¹² Deze doelstelling betreft veeleer in het versterken van de doelmatigheid van de cyclus.

Beantwoording van de deelvragen met betrekking tot de doeltreffendheid van de P&C-cyclus:

- | | |
|-------|--|
| 1 | Welke doelstellingen en ambities hebben de gemeenten geformuleerd inzake de geharmoniseerde P&C-cyclus? |
| Antw. | De P&C-cyclus dient ertoe om bestuurders en raadsleden te ondersteunen in hun kaderstellende en controlerende verantwoordelijkheden. Deze doelen bestonden al in de afzonderlijke gemeenten voorafgaand aan de samenwerking in HLTsamen vanaf 2017. Deze doelen zijn bij de inrichting van de samenwerking niet expliciet geformuleerd of aangepast. Impliciet is wel verondersteld dat het bundelen van capaciteit, kennis en ervaring zou leiden tot meer deskundigheid binnen de organisatie, waarvan de doelmatigheid van de P&C-cyclus zou kunnen profiteren. |
| 2 | In hoeverre is er uitvoering gegeven aan de geformuleerde ambities en speerpunten? |
| Antw. | Aangezien bij het aangaan van de samenwerking geen nieuwe ambities en speerpunten zijn geformuleerd, heeft deze vraag in het onderzoek aan betekenis ingeboet. Wel is gebleken dat in de samenwerkingsorganisatie zeker is beoogd om met de bundeling van capaciteit, kennis en ervaring ook meer deskundigheid te genereren, waarvan de doeltreffendheid zou profiteren. In de eerste jaren is de focus van de organisatie vooral gericht geweest op de technische inrichting van de basis. Pas sinds een jaar wordt meer gericht op gestuurd het vergroten van de deskundigheid. |

¹² Daarnaast diende er een nieuwe cyclus ingericht te worden voor de samenwerkingsorganisatie zelf. Deze cyclus kent een vergelijkbare structuur als die voor de drie gemeenten, al is er maar sprake van één tussenrapportage.

3 In hoeverre zijn de geformuleerde doelstellingen behaald?

Antw. Naar mening van betrokkenen binnen de samenwerkingsorganisatie wordt sinds korte tijd vooruitgang geboekt in het bevorderen van de deskundigheid en daarmee de doelmatigheid van de cyclus. Bestuurders zijn zich bewust van deze ontwikkeling en zien vooruitgang. Voor raadsleden zijn de effecten nog weinig concreet.

Aan het streven naar samenwerking binnen één ambtelijke organisatie lag de veronderstelling ten grondslag dat de kwetsbaarheid van de oorspronkelijke, op het niveau van de afzonderlijke gemeenten functionerende ambtelijke organisatie zou afnemen en dat de efficiency in de voorbereiding en uitvoering van het gemeentelijk beleid zou toenemen. Deze aanname geldt (impliciet) ook voor het functioneren van de P&C-cyclus, en de inrichting daarvan binnen de samenwerkingsorganisatie. Kort gesteld is de veronderstelling dat de doelmatigheid zou profiteren van het samenvoegen en afstemmen ('harmoniseren') van de oorspronkelijke werkwijzen in de drie afzonderlijke gemeenten. De met deze veronderstelling verbonden onderzoeksvragen laten zich als volgt beantwoorden:

Beantwoording van de deelvragen met betrekking tot de doelmatigheid van de P&C-cyclus:

4 Is er sprake van adequate (SMART) informatievoorziening aan de raden over de financiële stand van zaken?

Antw. Gemeenteraden worden regelmatig geïnformeerd over de financiële stand van zaken. Binnen de organisatie wordt geïnvesteerd in het versterken van deze informatievoorziening op aspecten als concreetheid en doelgerichtheid. De laatste begrotingen laten een verbetering zien voor wat betreft het SMART zijn van de doelen. Raadsleden ervaren de informatieproducten als niet altijd begrijpelijk of specifiek en daarmee niet altijd goed bruikbaar voor hun functioneren.

5 Is er sprake van voldoende ruimte voor raadsleden om tussentijds te kunnen corrigeren en bijsturen?

Antw. Gezien het feit dat raadsleden tenminste vijf keer per jaar de gelegenheid hebben om te spreken over onderdelen van de P&C-cyclus, hebben zij ruime mogelijkheden om tussentijds te sturen en te corrigeren. Omdat de cyclus echter door veel raadsleden als weinig begrijpelijk of specifiek wordt ervaren, voelen raadsleden zich wezenlijk minder in staat op tussentijdse bijsturing.

6 Is het transparant en navolgbaar dat de geharmoniseerde P&C-cyclus efficiënter werkt?

Antw. Door combinatie van ambtelijke capaciteit bij de samenwerking in HLTsamen is de kwetsbaarheid van het functioneren van de cyclus afgenomen. De diverse medewerkers kunnen elkaar ondersteunen en indien nodig vervangen. De aandacht die er nog steeds moet zijn voor het harmoniseren van de cyclus, de vele op te leveren producten en de intensieve inrichting van de voorbereiding van die producten dragen er aan bij dat de cyclus niet als efficiënt wordt ervaren. Vergelijking met de situatie zoals die voor 2017 in de afzonderlijke gemeenten bestond is niet mogelijk.

Bij menige ambtelijke fusie is wel gebleken dat in de eerste jaren veel energie gaat zitten in het optimaal laten functioneren van de nieuwe samenwerkingsorganisatie. Verschillende medewerkers nemen hun kennis en ervaring uit de oorspronkelijke gemeenten met zich mee, maar moeten zich nu ook de cultuur en werkwijzen van de andere gemeenten eigen maken. Ook onderling moeten de medewerkers tot nieuwe vormen van samenwerking komen. De schaal van leidinggeven verandert, en stelt daarmee ook andere eisen aan de verschillende managers.

Daarbij komt dat aan de ambtelijke samenwerking de gedachte ten grondslag ligt dat het afstemmen (harmoniseren) van werkwijzen tussen de oorspronkelijke gemeenten zal bijdragen aan een efficiënter functioneren. In de praktijk blijft er echter altijd de mogelijkheid dat de besturen van de afzonderlijke

gemeenten specifieke eisen stellen ten aanzien van de te realiseren doelen of de te hanteren werkwijzen. Dat belast de nagestreefde efficiency.

De constatering met betrekking tot de inrichting en het functioneren van de P&C-cyclus binnen HLTsamen wijken niet veel af van deze algemeen bekende inzichten. In de eerste jaren moest de samenwerking zich nog zetten, en is dit ook niet altijd vlekkeloos en voorspoedig verlopen.¹³ Sinds het najaar van 2019 wordt er weer gestructureerd en doelgericht gestuurd op het versterken van de geharmoniseerde P&C-cyclus. Deze ontwikkeling is te kort - en wordt bovendien belast door de gevolgen van de Corona-omstandigheden - om al tot concrete en aanwijsbare effecten te hebben geleid.

Binnen de organisatie wordt ervaren en erkend dat de vele op te leveren producten (19 in totaal) veel vraagt van de beschikbare capaciteit. De voorbereiding op al die producten vereist het nodige overleg binnen de werkorganisatie, mede omdat daarmee te waarborgen dat recht gedaan wordt aan specifieke omstandigheden, vragen en behoeften van de afzonderlijke gemeenten. De op deze wijze ervaren 'productiedruk' maakt het lastig om te reflecteren op de gang van zaken of om zich te oriënteren op vernieuwingen en innovaties. De ambtelijk betrokkenen zijn al met al niet geneigd om de werkwijze als efficiënt te beoordelen, al zijn ze tegelijkertijd van mening dat het overleg noodzakelijk is om de gewenste kwaliteit te leveren. Tevens noemen velen dat zij de huidige werkwijze niet kunnen beoordelen in het licht van het functioneren van de P&C-cyclus in de afzonderlijke gemeenten voor 2017. Voor zover er medewerkers zijn die bekend waren met de situatie voor 2017 zijn zij van mening dat de deskundigheid in de procedure en daarmee de kwaliteit wel degelijk hebben geprofiteerd van de samenwerking.

Een volgende set aan onderzoeksvragen heeft betrekking op de transparantie van de cyclus, mede met het oog op de rol van de raad. De initiële beantwoording van de relevante deelvragen is als volgt:

Beantwoording van de deelvragen met betrekking tot de transparantie en de rol van de raad

7 In hoeverre is de informatievoorziening richting de raad met de nieuwe P&C-cyclus voldoende?

Antw. Raadsleden ontvangen veel en vaak informatie in het kader van de P&C-cyclus. Over het algemeen is die informatie volledig en correct. Dat neemt niet weg dat raadsleden het als lastig ervaren om de verkregen informatie in te zetten voor hun sturende en controlerende verantwoordelijkheden. De onderzoekers zien als mogelijke verklaring hiervoor dat de documenten juist door de veelheid van de verschillende BBV eisen steeds verschillende invalshoeken van dezelfde onderwerpen laat zien en daarmee juist oorzaak is van de ervaren weerbarstigheid. Daarbij is het volgen van specifieke begrotingsposten niet eenvoudig (zie bevindingen 3.2). Bovendien is in alle producten onduidelijk welk aandeel van de begrotingen nu vrij beschikbaar of geoormerkt zijn. Daardoor is het kaderstellende werk nog steeds afhankelijk van kennis die niet of moeilijk vindbaar in de P&C-producten is opgenomen

8 Geeft de raad met de nieuwe P&C-cyclus vorm aan zijn kaderstellende en controlerende taak?

Antw. Alle betrokkenen - raadsleden zelf, bestuurders, griffiers en ambtenaren - zien dat de raadsleden niet eenvoudig met de uit de P&C-cyclus verkregen inzichten informatie invulling kunnen geven aan hun kaderstellende en controlerende taken. Alle betrokkenen hebben er aandacht voor om de invulling van deze taken te versterken.

¹³ Zie ook: Berenschot, HLT samen op weg, Tussenevaluatie van de ambtelijke fusieorganisatie HLTsamen. 2019.

Zoals eerder geconstateerd is de hoeveelheid van de aan de raadsleden verstrekte informatie op zichzelf meer dan voldoende. Met de twee tussenrapportages worden raadsleden ook frequent geïnformeerd.

In deze rapportage is eerder gesteld dat de verstrekte informatie over het algemeen correct is en voldoet aan alle (wettelijke) eisen die daaraan kunnen worden gesteld. Het 'omzetten' van al die informatie in gerichte, voor raadsleden geschikte sturings- en controleinformatie blijft echter een uitdaging, die overigens niet uniek is voor Lisse en Hillegom. De grote hoeveelheid aan informatie maakt het voor raadsleden lastig om 'door de bomen het bos te zien'. Bij de informatie wordt wel de nodige toelichting verschaft, maar de uitdaging blijft of deze wel duidelijk en scherp genoeg is voor elk raadslid. En, hoewel informatie frequent wordt verstrekt, is nooit uit te sluiten dat informatie kort na publicatie al verouderd en achterhaald is - iets dat met name in 2020 vanwege de onvoorspelbare gevolgen van de Coronacrisis bij uitstek het geval is.

Een volgende blok vragen betreft het functioneren van de cyclus binnen de organisatie van HLTsamen.

Beantwoording van de deelvragen met betrekking tot de organisatie (mensen, systeem en processen)

9	Is de samenwerking tijdens de totstandkoming van de P&C-cyclus van voldoende niveau en helpend voor de juistheid, tijdigheid en volledigheid van de producten van de P&C-cyclus?
Antw.	Binnen HLTsamen is sprake van intensieve samenwerking bij de totstandkoming van de P&C-cyclus. De samenwerking is er onder meer op gericht dat recht wordt gedaan aan specifieke omstandigheden en behoeften in elke gemeente. De intensieve samenwerking, in combinatie met de frequentie publicatie van (tussen-)producten komt de tijdigheid van de informatie ten goede. Over het algemeen is de informatie juist en volledig. Het proces van mutaties en het afgeven van prognoses kan daarbij nog wel versterking gebruiken (zie hiervoor de bevindingen in paragraaf 3.2).
10	Zijn de rollen/verantwoordelijkheden en de invulling daarvan (bestuurlijk, programmacoördinatoren, budgethouders, financieel ontwikkelaars, adviseurs en ondersteuning) in de P&C-cyclus voldoende helder?
Antw.	Voor betrokkenen in de organisatie zijn de verantwoordelijkheden met betrekking tot de cyclus helder en duidelijk. Sinds enige tijd wordt er gericht op gestuurd om de samenwerking te versterken, zodat in de praktijk meer efficiency, effectiviteit en kwaliteit worden gerealiseerd.
11	Zijn er voldoende waarborgen in het proces om ervoor te zorgen dat de juiste vraagstukken op het juiste moment op de goede tafel terechtkomen (doen we de goede dingen?)
Antw.	Door de intensieve samenwerking zitten er veel waarborgen in het proces en ervoor te zorgen dat de juiste vraagstukken op het juiste moment aan de orde komen. In technische zin echter is rondom het vastleggen van mutaties en prognoses verbetering mogelijk.

In de beantwoording van bovenstaande vragen is de rode draad dat er binnen de organisatie van HLTsamen sprake is van een intensief proces. Omdat dit proces ook zo frequent plaatsvindt, mede omdat er voor drie gemeenten en de samenwerkingsorganisatie zelf in totaal 19 publicaties per jaar worden geproduceerd, is er in essentie permanente aandacht voor de P&C-cyclus, en ontstaat voor alle betrokkenen veel routine in de samenwerking. De intensieve procedure beperkt echter de mogelijkheden voor flexibiliteit en specifiek maatwerk.

Beantwoording van de deelvragen met betrekking tot innovaties en 'best practices'

12 In welke mate oriënteert de organisatie zich op innovaties in de cyclus, mede met gebruikmaking van kennis van 'best practices' uit andere gemeenten?

Antw. Dit gebeurt momenteel niet expliciet. Impliciet worden werkenderweg wel steeds verbeteringen gerealiseerd.

De als hoog ervaren werkdruk maakt het volgens veel ambtelijk betrokkenen nauwelijks mogelijk om zich expliciet te oriënteren op innovaties en 'best practices' in andere gemeenten. Natuurlijk zijn er wel momenten waarop dergelijke inzichten de revue passeren, bijvoorbeeld in collegiaal overleg met medewerkers van andere gemeenten. Daarnaast brengen nieuwe medewerkers kennis en ervaringen uit andere werkkringen met zich mee. Als gezegd wordt sinds het najaar van 2019 expliciet gestuurd op het versterken van de cyclus, maar dat bevindt zich nog in de fase van 'de basis op orde krijgen'. Maar in dat proces worden geregeld mogelijke verbeteringen onderling besproken en waar mogelijk en opportuun geacht geïmplementeerd.

6. Conclusies en aanbevelingen

6.1 Samenvatting van de bevindingen

Het is voor elke gemeente een uitdaging om een goede P&C-cyclus in te richten. Maar wat is dan een *goede cyclus*? Dat betreft verschillende aspecten. Om te beginnen stelt de wetgever verschillende inhoudelijke en technische eisen aan de P&C-cyclus. Op de juiste opvolging van die eisen wordt de gemeente in kwestie zowel door de provincie als door een accountant intensief gecontroleerd.

Deze eisen maken de informatie in de P&C-cyclus niet direct meer begrijpelijk en toegankelijk voor personen die minder ervaren zijn in het lezen en interpreteren van financiële documenten. Er is daarmee altijd al sprake van een spanning tussen enerzijds de noodzaak om aan gestelde eisen te voldaan en anderzijds de ambitie om de P&C-cyclus een toegankelijke en transparante ondersteuning te laten zijn voor de verantwoordelijkheden van zowel bestuurders als raadsleden.

Daarbij komt dat er als het gaat om het begrijpen en beoordelen van financiële informatie er sprake is van een grote verscheidenheid in achtergronden, kennis en ervaring van de diverse raadsleden. Daar waar sommige raadsleden graag de cijfers tot in detail willen bestuderen en beoordelen, geven andere raadsleden er de voorkeur aan om vooral op een inzichtelijke en toegankelijke wijze geïnformeerd te worden over de hoofdlijnen. Een voor alle betrokkenen goed gewaardeerde P&C-cyclus is daarmee in de praktijk niet mogelijk. Dat neemt niet weg dat elke organisatie, in dit geval de gemeentebesturen van Hillegom en Lisse - ondersteund door HLTsamen - het nodige kan doen om alle betrokkenen zo goed als mogelijk te informeren met behulp van de producten van de P&C-cyclus.

Uit het onderzoek is gebleken dat deze gemeentebesturen van Hillegom en Lisse, met grote inzet van de ambtenaren die werkzaam zijn bij HLTsamen, zeker die ambitie hebben, en er ook aan werken om deze ambitie in de praktijk te realiseren. Naast de al eerdergenoemde algemene uitdagingen die dat niet eenvoudig maken, zijn er in het onderzoek meer factoren aan de orde gekomen die deze realisatie belasten. Deze zijn;

- ▶ Met de inrichting van de ambtelijke samenwerking in HLTsamen heeft elke betrokken gemeente in meer of mindere mate afstand moeten doen van vertrouwde procedures en gewoonten. Het spreekt voor zich dat er een periode van gewenning is vereist, voordat betrokkenen vertrouwd zijn met de nieuw ontstane situatie;
- ▶ Dit geldt evenzeer voor de medewerkers van HLTsamen. Ook zij moesten zich nieuwe werkwijzen en procedures eigen maken. Bovendien moeten zij zich niet verdiepen in één, maar in drie 'klanten'.
- ▶ Van veel ambtelijke fusieorganisaties is bekend dat die de eerste paar jaar te maken hebben met verschillende negatieve effecten van de samenwerking. Zo zullen er medewerkers zijn die slecht aan de nieuwe omstandigheden kunnen wennen. De aansturing van de grotere organisatie en het bevorderen van een gezamenlijke organisatiecultuur is voor veel leidinggevendenden een nieuwe, en relatief onbekende uitdaging.
Met deze omstandigheden hebben ook die medewerkers en afdelingen binnen HLTsamen te maken gehad die betrokken zijn bij de P&C-cyclus. De ambities om te komen tot harmonisatie van de P&C-cyclus en het aanbieden van goed-buikbare en toegankelijke P&C-producten hebben in de eerste jaren na 2017 te kampen gehad met de genoemde beperkingen. Sinds het najaar van 2019 wordt er weer doelgericht en gestructureerd gewerkt aan de realisatie van deze ambities.
- ▶ Een algemene, en in zeker opzicht onvermijdelijke uitdaging is dat bij elke verkiezing er raadsleden aantreden die niet alleen ingewerkt moeten worden in de werkwijzen en procedures,

maar die zich deze procedures ook echt eigen moeten maken. Dat gebeurt overigens niet alleen bij verkiezingen, ook tussentijds treden er nieuwe raadsleden aan.

- Een voor Hillegom en Lisse specifieke omstandigheid is dat bij de start van de samenwerking is gekozen voor de inrichting van een P&C-cyclus met vijf producten; kadernota, begroting, eerste tussenrapportage, tweede tussenrapportage en jaarrekening. Dit is een in het licht van de vele zaken die geregeld moesten worden pragmatische¹⁴ keuze geweest. Daarmee is een bewerkelijke, arbeidsintensieve P&C-cyclus ontstaat, Sommige medewerkers van de samenwerkingsorganisatie zijn betrokken bij maar één gemeente, maar voor verschillende medewerkers (met name de financiële specialisten) geldt dat zij bij betrokken zijn bij de producten voor alle gemeenten (en voor die voor de aansturing van de samenwerkingsorganisatie zelf). Daarmee is voor een verschillende sleutelpersonen sprake van een hoge werkdruk. Deze werkdruk maakt het lastig om tijd te nemen voor reflectie op werkwijze of om zich te verdiepen in mogelijke 'best practices' en innovaties van andere gemeenten.

Ondanks deze algemene én specifieke uitdagingen in de inrichting van de P&C-cyclus voor Hillegom en Lisse is in het onderzoek gebleken dat deze in de basis voldoet. De cyclus voldoet aan de eisen die daaraan vanuit wet- en regelgeving worden gesteld. De diverse producten van de cyclus sluiten op elkaar aan en bevatten alle relevante en benodigde informatie. Hoewel raadsleden, elk voor zich in meer of mindere mate, melden problemen te ondervinden in het zich eigen maken van de informatie, biedt deze hun het nodige houvast om invulling te geven aan hun verantwoordelijkheden. Bovendien ervaren raadsleden enige, zij het lichte, vooruitgang als het gaat om het toegankelijk, begrijpelijk en transparant presenteren van de informatie.

Door alle betrokkenen wordt ervaren dat de P&C-cyclus arbeidsintensief is. Daarmee wordt de cyclus niet direct als efficiënt ervaren. Wel is het zo dat procedures en werkwijzen zoals die worden toegepast voor de diverse gemeenten profiteren van de ervaringen die daarmee worden opgedaan. Daarmee heeft de 'geharmoniseerde' procedure wel enkele efficiency-voordelen. Ook omdat op onderdelen maatwerk wordt geboden aan de diverse gemeenten, veelal op uitdrukkelijke wens van de betrokken besturen, blijven dergelijke efficiencyvoordelen beperkt.

6.2 Toetsing van de bevindingen aan de gestelde normen

In het vijfde hoofdstuk van de feitenrapportage zijn de verschillende onderzoeksvragen inhoudelijk beantwoord. In dit hoofdstuk worden deze bevindingen ook beoordeeld. Daarbij wordt gebruik gemaakt van het bij aanvang van het onderzoek opgestelde normenkader. De toetsing van de bevindingen aan de normen leidt tot het navolgende resultaat:

¹⁴ Hillegom en Lisse kenden elk slechts één tussenrapportage; Teylingen twee. Een geregeld genoteerde motivatie om te kiezen voor de 'methode Teylingen' is dat het makkelijker leek om bij twee gemeenten één extra rapportage toe te voegen dan om bij de andere gemeente een rapportage weg te nemen.

Normen	Oordeel
Over de doeltreffendheid <ul style="list-style-type: none"> De doelstellingen en ambities van de gemeente inzake de geharmoniseerde P&C-cyclus voldoen aan de wettelijke eisen, c.q. het besluit BBV Aan deze doelstellingen en ambities is aantoonbaar uitvoering gegeven De geformuleerde doelstellingen en ambities zijn gerealiseerd 	Positief Gematigd positief Gematigd positief
Over de doelmatigheid <ul style="list-style-type: none"> Er is sprake van een informatievoorziening aan de raden die voldoet aan de SMART-definitie De P&C-cyclus biedt mogelijkheden voor raadsleden om tussentijds te kunnen corrigeren en bijsturen Naar mening van raadsleden is de P&C-cyclus transparant en navolgbaar De P&C-cyclus verloopt naar mening van alle betrokkenen efficiënt 	Gematigd positief Gematigd negatief Gematigd negatief Negatief
Over transparantie en rol van de raad <ul style="list-style-type: none"> Naar mening van raadsleden is de informatievoorziening aan de raad aan de hand van de P&C-cyclus voldoende Naar mening van raadsleden verschaft de P&C-cyclus een voldoende basis onder de kaderstellende en controlerende verantwoordelijkheden 	Gematigd positief Gematigd negatief
Over de organisatie <ul style="list-style-type: none"> Naar mening van betrokkenen in de uitvoeringsorganisatie is de samenwerking voldoende voor de juistheid, tijdigheid en volledigheid van de producten van de P&C-cyclus Naar mening van betrokkenen in de uitvoeringsorganisatie zijn de rollen en verantwoordelijkheden, en de invulling daarvan in de P&C-cyclus voldoende helder Naar mening van betrokkenen in de uitvoeringsorganisatie zijn er voldoende waarborgen in het proces om ervoor te zorgen dat de juiste vraagstukken op het juiste moment op de goede tafel terecht komen Naar mening van betrokkenen in de uitvoeringsorganisatie zijn er in het proces van totstandkoming van de P&C-producten voldoende waarborgen om met behoud van de oorspronkelijke harmonisatiedoelen aan specifieke informatiebehoeften te voldoen. 	Positief Positief Positief Gematigd positief
Over Innovaties / best practices <ul style="list-style-type: none"> De organisatie oriënteert zich structureel op mogelijke innovaties, of de inzet van best practices, in de P&C-cyclus 	Negatief

De beoordeling van de naleving van de gestelde normen bevat met enige regelmaat het woord 'gematigd'. Dit is een direct gevolg van de bevinding dat de procedures en werkwijzen in essentie voldoen, maar dat in veel opzichten er ruimte is voor verbetering. Dat de P&C-cyclus deugt komt tot uiting in het uitgesproken positieve oordeel dat de doelstellingen en ambities van de gemeenten voldoen aan de wettelijke eisen. Tegelijkertijd is geconstateerd dat het weerbarstig blijkt om te voldoen aan de ambities die werden nagestreefd aan het harmoniseren van de cyclus tussen de drie betrokken gemeenten. Wat de doelmatigheid betreft is vastgesteld dat de informatievoorziening aan de raden voldoende is maar dat er bij veel raadsleden een uitgesproken behoefte bestaat aan een meer toegankelijke, begrijpelijke en transparante presentatie van de informatie. Dat maakt het voor raadsleden lastig om optimaal gebruik te maken van de informatie. Alle betrokkenen, ook raadsleden, ervaren dat de procedure door het intensieve karakter weinig efficiënt is. De meerwaarde van het intensieve karakter van de cyclus is dat informatie veelal actueel, juist en volledig is. Binnen de werkorganisatie zijn de basisprocedures ondertussen uitgekristalliseerd en is iedereen bekend met ieders taken en verantwoordelijkheden.

Het negatieve oordeel met betrekking tot de oriëntatie op innovaties en 'best practices' is eerder al toegelicht.

Deze beoordeling verschaft nu vervolgens de basis onder de volgende conclusies:

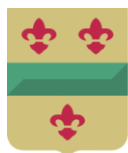
1. De intensiteit van het aantal en momenten van de P&C-producten is (te) hoog. De meerwaarde van bijvoorbeeld de tweede tussenrapportage wordt niet door alle partijen gezien. Het schrappen van één van de tussenrapportages leidt tot verlichting van de breed ervaren “productiedruk”. Vanzelfsprekend impliceert dat wel dat er voor de raad een mogelijkheid minder is om actuele informatie tot zich te nemen. Door in te zetten op meer online-informatie middels dashboards kan dat gemis worden opgevangen. Immers, raadsleden kunnen daarmee op ieder moment actuele informatie krijgen waarmee tegelijkertijd de mogelijkheid ontstaat op dat moment initiatief te nemen om tot bijsturing te komen.
2. De harmonisatie van de P&C-producten heeft met name in de totstandkoming daarvan en in de kwaliteit van de informatie verbeteringen gebracht voor Lisse en Hillegom. Verbeteringen blijven altijd mogelijk en zijn naar oordeel van de onderzoekers onder meer te vinden in het proces van prognoses en het vastleggen van wijzigingen en mutaties. Dat geldt ook de wijze waarop de informatie wordt gepresenteerd, bijvoorbeeld door meer duidelijkheid aan het onderscheid in structurele en incidentele kosten of in geormerkte en niet geormerkte kosten.
3. Wetende dat één steekproef niet tot een algemeen geldende conclusie kan leiden, zijn de gevonden grote afwijkingen tussen de laatste bestuursrapportage en de jaarrekening (zie paragraaf 3.2.) van het programma Ruimte toch aanleiding te concluderen dat het interne beheersingsproces van het volgen van kosten en het maken van prognoses nog verbeteren kan.
4. De harmonisatie heeft een nadeel gebracht. Dat nadeel uit zich feitelijk in de gevoelde vrijheid voor het inrichten van de verschillende programma’s. Deze programma’s zijn nu gelijk voor de deelnemende gemeenten hetgeen gevoeld wordt als een keurslijf dat geen recht doet aan de politieke speerpunten die nu eenmaal bij de verschillende gemeenten anders liggen. Bezien moet worden of hierin meer maatwerk mogelijk is.
5. De rol van de auditcommissie wordt door alle partijen als waardevol ervaren. Echter het “gevaar” bestaat dat het advies uit deze commissie als technisch wordt gezien en dat daarmee de politieke impact van de P&C-producten naar de achtergrond verdwijnt. Van de verschillende mogelijkheden om als raadslid in gesprek te zijn met verschillende ambtelijke deskundigen wordt weinig gebruik gemaakt. Een aanpak waarbij rapporteurs op verschillende beleidsterreinen worden ingezet, kan naast de technische kant van de auditcommissie meer politieke/maatschappelijke input bieden bij de behandeling van de P&C-producten.
6. De productiedruk wordt als hoog ervaren. Tijd om best practices te onderzoeken of innovaties te introduceren is er onvoldoende. Er wordt niet op structurele basis gewerkt aan verbetering en vernieuwing van de P&C-Cyclus. Er vindt daarentegen wel duidelijk vernieuwing plaats. Zo zijn de toevoeging van de infographics in de laatste begrotingen al een mooi voorbeeld daarvan. Ook is de verbetering van de basis waarop de P&C-producten worden gemaakt natuurlijk een belangrijke kwaliteitsimpuls geweest.

Deze conclusies verschaffen weer de basis tot de volgende aanbevelingen

1. Het is gezien de grote inspanning per P&C-product aan te raden één tussenrapportage te laten vervallen. De tussenrapportage die bijna tegelijkertijd met de kadernota verschijnt zou kunnen vervallen als tegelijkertijd de tweede tussenrapportage eerder verschijnt, bijvoorbeeld eind augustus, direct na het zomerreces. Daarmee is het eerste halfjaar van de begrotingsperiode in voortgang scherper en is er nog voldoende tijd effect te hebben van eventuele politieke bijsturing van de raad op een specifiek onderwerp. Tegelijkertijd wordt door de ambtelijke organisatie tijd bespaard. Als ook ingezet wordt op digitale dashboards zal de eerste tussenrapportage evenmin worden gemist.
2. Zoals hiervoor genoemd is het aan te bevelen in te zetten op een digitale begroting en bijbehorende realtime dashboards. Met dergelijke techniek is het voor raadsleden op ieder gewenst moment in te zien wat de financiële voortgang van een programma of project is, hetgeen de kwaliteit van de controle ten goede komt. Tegelijkertijd zal door het digitaal aanbieden van informatie ook het proces van voortgangsrapportage mogelijk verbeteren hetgeen verschillen tussen begroting/verwachting en realiteit zal verbeteren.
3. Eén steekproef laat (te) grote verschillen zien over een relatief korte periode in verwachte uitgaven en het uiteindelijke resultaat. Met verdere verbeteringen in de P&C-producten zullen dergelijke afwijkingen weer minder voorkomen. Om verwachting en resultaat dichter bij elkaar te brengen zal binnen de ambtelijke organisatie gewerkt moeten worden aan een strak en transparant controlproces. In dat controlproces moet nadrukkelijk aandacht zijn voor het tijdig signaleren van afwijkingen in de voortgang van projecten, zodat de afwijkingen ook tijdig worden opgenomen in de prognoses. Dat zal samen met een digitaal aanbod van dashboards raadsleden actuele informatie kunnen bieden.
4. Het is aan te bevelen de politieke behandeling van de P&C-producten te versterken. Immers politieke doelen zijn alleen te realiseren als daarvoor ook middelen beschikbaar zijn. De P&C-producten moeten raadsleden inzicht bieden in waar (financiële) ruimte is (te vinden) voor intensivering van specifieke doelen of waar volgens politieke inzichten juist geen aandacht meer voor moet zijn. Om het politieke debat te versterken is inzicht in de samenhang van de diverse geldstromen en de mate waarin de Raad daarin wijzigingen aan kan brengen noodzakelijk. Hiervoor is ten minste noodzakelijk dat in de diverse rapportages onderscheid moet zijn in incidenteel en structureel als ook in wettelijk geoormerkt of vrij te besteden geld. Tegelijkertijd is het aan te raden meerdere malen raadsleden een “cursus” aan te bieden in gemeentefinanciën en voor behandeling van de kadernota en de begroting raadsleden mee te nemen in opbouw en inhoud van deze P&C-producten.
5. Het strekt tot aanbeveling als binnen de betrokken ambtelijke organisatie er gelegenheid wordt gecreëerd om zich structureel te oriënteren op de bruikbaarheid van ‘best practices’, zoals die elders worden toegepast.

7. Bestuurlijke reacties

7.1 College Hillegom



Gemeente
Hillegom

Postbus 32
2180 AA Hillegom
T 14 0252
E gemeente@hillegom.nl

Rekenkamercommissie Hillegom en Lisse
T.a.v. dhr. P.A.M. van der Velde
Postbus 200
2160 AE LISSE

Uw kenmerk:

Ons kenmerk: Z-21-163676

Verzenddatum:

Onderwerp: Bestuurlijke reactie rapport "Planning & Control in Hillegom en Lisse"

Behandelaar: P. Schaddé van Dooren

Geachte heer Van de Velde,

Wij danken de onderzoekers voor het rapport. Wij onderschrijven de bevindingen waarin de rekenkamercommissie aangeeft dat er mooie en bovenal goede stappen zijn gezet. Bij een aantal punten, zonder de andere punten in het rapport te kort te willen doen, geven we een verbijzonderde reactie.

In de rapportage wordt aangegeven dat de vorming van HLTsamen ten goede is gekomen aan een meer doeltreffende cyclus. Zoals u aangeeft in uw rapportage, zien we dit terugkomen in de volledigheid van de documenten. De stukken voldoen aan de gestelde eisen van het Besluit Begroten en Verantwoorden (BBV). Daarnaast beidt de planning en control cyclus meer dan voldoende aanknopingspunten om in gesprek te gaan.

Verder geeft u aan dat harmonisatie die tot nu toe is doorgevoerd een efficiëntere inrichting van processen oplevert. Bovenal zijn we content met de informatiewaarde die aan de documenten wordt toegekend en de opvatting over de zorgvuldigheid die u duidt over de begrotingsbijstelling. Tegelijk zien wij ook mogelijkheden om verdere stappen te zetten in de doorontwikkeling van de planning en control. Stappen die we al aan het zetten zijn en waarover we met de auditcommissie in gesprek zullen gaan.

De komende periode zullen wij deze lijn verder inzetten. Dat betekent dat binnen de Planning en Control een aantal onderwerpen in 2021 de auditcommissies zullen bespreken. Wij denken hierbij aan de verdere doorontwikkeling en digitalisering van de planning en control producten, het concreter maken van de toelichtingen in de begroting, de rechtmatigheidsverantwoording en de toerekening van kosten aan producten.

In de rapportage wordt aangegeven dat de eerste en de tweede Bestuursrapportages niet bieden wat ervan wordt verwacht. De timing van de documenten is ongelukkig en wordt ook verwarrend genoemd. Graag gaan we met de auditcommissies in gesprek over een beter timing en of het terug brengen naar een document.

Het onderzoek verwijst eveneens naar onduidelijkheden in incidentele en structurele uitgaven. Bij de begroting en de jaarrekening is in de documenten een overzicht van incidentele uitgaven en inkomsten opgenomen. Wij zijn van mening dat dit overzicht voldoende aanknopingspunten biedt. Dit overzicht wordt door de provincie Zuid-Holland betrokken bij het financieel toezicht. Er is geen aanleiding waaruit blijkt dat het onderscheid onvoldoende is.

De intensiveringen leggen extra druk op de planning en control cyclus. De documenten worden completer, maar ook omvangrijker. De toezegging aan de raad om de begroting waar mogelijk meer concreter te formuleren, zal opgepakt gaan worden.

P&C in ontwikkeling

Wij zijn blij dat we het planning & control proces goed doen. We gaan door als college en ambtelijke organisatie, om samen met de raad, verdere stappen te zetten in de ontwikkeling van de Planning & Control cyclus.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

Met vriendelijke groet,
Burgemeester en wethouders van Hillegom,

C. Baauw
Gemeentesecretaris

A. van Erk
Burgemeester

7.2 College Lisse

Rekenkamercommissie Hillegom en Lisse
T.a.v. dhr. P.A.M. van der Velde
Postbus 200
2160 AE LISSE



Gemeente Lisse

Heereweg 254
Postbus 200
2160 AE Lisse

T 14 0252
E c.gemeente@lisse.nl
W www.lisse.nl

Verzenddatum

Uw kenmerk

Ons kenmerk Z-21-163252

Onderwerp Bestuurlijke reactie rapport "Planning & Control in Hillegom en Lisse"

Inlichtingen Arianne van Duijn

Telefoon 14 0252

Bijlage(n)

Geachte heer Van de Velde,

Wij danken de onderzoekers voor het rapport. Wij onderschrijven de bevindingen waarin de rekenkamercommissie aangeeft dat er mooie en bovenal goede stappen zijn gezet. Bij een aantal punten, zonder de andere punten in het rapport te kort te willen doen, geven we een verbijzonderde reactie.

In de rapportage wordt aangegeven dat de vorming van HLT ten goede is gekomen aan een meer doeltreffende cyclus. Zoals u aangeeft in uw rapportage, zien we dit terugkomen in de volledigheid van de documenten. De stukken voldoen aan de gestelde eisen van het Besluit Begroten en Verantwoorden (BBV). Daarnaast beidt de planning en control cyclus meer dan voldoende aanknopingspunten om in gesprek te gaan.

Daarnaast geeft u aan dat harmonisatie die tot nu toe is doorgevoerd een efficiëntere inrichting van processen oplevert. De komende periode zullen wij deze lijn verder inzetten. Dat betekent dat binnen de Planning en Control een aantal onderwerpen in 2021 de auditcommissies zullen passeren. Wij denken hierbij aan de verdere doorontwikkeling en digitalisering van de planning en control producten, de rechtmatigheidsverantwoording en de toerekening van kosten aan producten.

Bovenal zijn we content met de informatie waarde die aan de documenten wordt toegekend en de opvatting over de zorgvuldigheid die u duidt over de begrotingsbijstelling. Tegelijk zien wij ook mogelijkheden om verdere stappen te zetten in de doorontwikkeling van de planning en control. Stappen die we al aan het zetten zijn en waarover we met de auditcommissie in gesprek zullen gaan. Wij denken daarbij aan harmonisatievraagstukken over kostendekkendheid en toerekening van kosten. Maar ook de doorontwikkeling in de digitalisering van de begroting en de kansen die dit biedt voor de raad om meer samenhang en verdieping in de planning en control documenten aan te brengen.

In de rapportage wordt geduïd dat de eerste en de tweede tussenrapportage niet bieden wat ervan wordt verwacht. De timing van de documenten is ongelukkig en wordt ook verwarrend genoemd. Graag gaan we met de auditcommissies in gesprek over een beter timing en of het terug brengen naar een document.

Het onderzoek verwijst eveneens naar onduidelijkheden in incidentele en structurele uitgaven. Bij de begroting en de jaarrekening is in de documenten een overzicht van incidentele uitgaven en inkomsten opgenomen. Wij zijn van mening dat dit overzicht voldoende aanknopingspunten biedt. Dit overzicht wordt betrokken bij het financieel toezicht. Er is geen aanleiding waaruit blijkt dat het onderscheid onvoldoende is.

Waar de rekenkamer zijn aanbevelingen doet, gaan wij graag met de auditcommissie in gesprek. Wij zien ook dat daar mogelijke verbeteringen zijn. De intensiveringen leggen extra druk op de planning en control cyclus. De documenten worden completer, maar ook omvangrijker. Tegelijk is ook de vraag aan de gemeenteraad welke informatie aan bijvoorbeeld het projectenboek ontbreekt. Ook op dit onderwerp gaan we graag met de auditcommissie in gesprek. Ook de toezegging aan de raad om de begroting meer smart te formuleren, zal opgepakt gaan worden.

P&C in ontwikkeling

Wij zijn blij dat we het planning & control proces goed doen. We gaan door als college en ambtelijke organisatie, om samen met de raad, verdere stappen te zetten in de ontwikkeling van de Planning & Control cyclus.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Lisse

B. Marinussen
Gemeentesecretaris

A.W.M. Spruit
Burgemeester

8. Nawoord

8.1 Nawoord rekenkamercommissie

Conform haar onderzoeksprotocol heeft de rekenkamercommissie Hillegom en Lisse de conceptrapportage voor een check op de feiten, het zogeheten ambtelijk hoor en wederhoor, aan betrokkenen voorgelegd. Deze reacties zijn - voor zover deze betrekking hadden op de feitelijke inhoud - overgenomen. Vervolgens heeft de rekenkamercommissie het eindrapport voor een bestuurlijke reactie voorgelegd aan het college van burgemeester en wethouders van Hillegom en Lisse. Gelijktijdig is het rapport ter informatie toegezonden aan de gemeenteraad van Hillegom en de gemeenteraad van Lisse.

De bestuurlijke reactie treft u aan in hoofdstuk 7. In dit nawoord reageert de rekenkamercommissie hierop.

De Rekenkamercommissie Hillegom en Lisse neemt met genoeg kennis van het feit, dat beide colleges de aanbevelingen uit het rapport overnemen. Wij begrijpen dat het college een aantal onderwerpen (zoals verdere doorontwikkeling en digitalisering van de planning en control producten, het concreter maken van de toelichtingen in de begroting, de rechtmatigheidsverantwoording en de toerekening van kosten aan producten) wil gaan bespreken in de auditcommissies. Wij wachten dit proces met interesse af.

Bijlage A Geïnterviewde personen

Datum	Naam	Functie / Organisatie
1 juli 2020	Paul Schaddé van Dooren	Gemeenteadviseur, HLTsamen
1 juli 2020	Pieter Jan Gutter	Teammanager financiën, HLTsamen
1 juli 2020	Sandra de Lange	Concerncontroller, HLTsamen
1 juli 2020	Niek Albers	Teammanager, HLTsamen
3 juli 2020	Ilse Dirven	Strateeg, HLTsamen
3 juli 2020	Leonie Stortenbeker	Strateeg, HLTsamen
8 juli 2020	Arianne van Duijn	Medewerker Planning en Control, HLTsamen
8 juli 2020	Miriam van de Ven	Teammanager, HLTsamen
8 juli 2020	Martin Martens	Domeinadviseur, HLTsamen
8 juli 2020	Anne de Jong	Portefuillehouder financiën, Hillegom
10 juli 2020	Kees van der Zwet	Portefuillehouder financiën, Lisse

Bijlage B Geraadpleegde documentatie

HLT-samen

Documentnaam

Definitieve rapportage Tussenevaluatie HLTsamen (2019)

Spoorboekje Planning & Controlcyclus HLTsamen (versies 2019 en 2020)

PC-kalender 2020

Specifieke documenten Lisse

Documentnaam

Alle documenten m.b.t. begrotingscyclus 2017

Alle documenten m.b.t. begrotingscyclus 2018

Alle documenten m.b.t. begrotingscyclus 2019

Documenten m.b.t. begrotingscyclus 2020 tot en met de 1^e begrotingswijziging

Projectenboek Lisse 2020

Diverse raadsdocumenten

Specifieke documenten Hillegom

Documentnaam

Alle documenten m.b.t. begrotingscyclus 2017

Alle documenten m.b.t. begrotingscyclus 2018

Alle documenten m.b.t. begrotingscyclus 2019

Kadernota en begroting 2020

Diverse raadsdocumenten

Bijlage C Beschrijving van Best Practices

De onderzoekers hebben aandacht besteed aan de aanpak van de P&C-Cyclus bij andere gemeenten. Hieruit zijn enkele 'best practices' naar voren gekomen die veelbelovend zijn om in Hillegom en Lisse een bijdrage te kunnen leveren aan het versterken van de P&C-Cyclus. Tijdens de bijeenkomsten met de raadsleden zijn deze voorbeelden gedeeld met de raadsleden ter inspiratie voor verbeteringen.

De methode Duisenberg (werken met rapporteurs)

Deze methode is in 2012 ontwikkeld door Pieter Duisenberg voor de Tweede Kamer en is inmiddels ook bij verschillende gemeenten gebruikt. De methode dient om alle Kamerleden een gelijke informatiepositie te geven, een gedegen controle uit te voeren en het politieke debat over het beleid aan te zwengelen. Wanneer er bijvoorbeeld een begroting uitkomt, worden uit de Kamercommissie twee rapporteurs benoemd. Om het objectief te houden, is ervoor gekozen om één Kamerlid van de coalitie te koppelen aan één Kamerlid van de oppositie. Vervolgens analyseren zij samen met ambtelijke ondersteuning de begroting. Dit doen zij aan de hand van een standaardvragenlijst met zes vragen (zie kader). De bevindingen van de rapporteurs worden daarna via een presentatie gedeeld met de andere Kamerleden. Zij bereiden met elkaar vragen voor die aan de minister gesteld worden ter verbetering van de documenten en het beleid (VNG Magazine 2017/6).

<https://vng.nl/artikelen/methode-duisenberg-raadsrapporteurs-het-experimenteren-waard>

De zes hoofdvragen die Kamerleden volgens de methode-Duisenberg kunnen stellen bij het controleren van de begroting en de verantwoording:

- Wat is het beeld van het beleidsterrein op hoofdlijnen?
- Welke doelen zijn gepland/behaald?
- Welke prestaties zijn gepland/geleverd?
- Wat gaat het kosten/heeft het gekost?
- Wat is het oordeel over de rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid?
- Welke conclusies en aanbevelingen heb ik (als rapporteur aan de commissie)?

Gemeenten die hebben geëxperimenteerd met de methode-Duisenberg zijn onder andere Amsterdam, Zeist en Heerhugowaard. Bij de gemeenten verdiepen één of twee raadsleden zich, met extra inhoudelijke, ambtelijke ondersteuning in een begrotingsprogramma of specifiek thema en rapporteren hun bevindingen aan de gehele raad. Gemeenten ervaren dat de methode aan de ene kant meer bruikbare informatie en beter inzicht in prestaties oplevert, aan de andere kant is de methode arbeidsintensief voor de raadsleden en de ambtelijke ondersteuning (Peters en Castenmiller 2019/34). <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/256219/om-de-controle-door-de-raad.pdf>

Varianten van 'eigentijds en maatschappelijk verantwoord'

Er zijn gemeenten die met varianten van de methode-Duisenberg werken. Bij de gemeente Eindhoven worden door de raad maatschappelijke verkenningscommissies ingesteld, die een keuze maken voor een specifiek thema. De samenstelling van die commissie gaat 'dwars door partijen heen'. De commissie gaat op 'fact-finding' missie in de stad, hebben onderling een debat over de opgedane inzichten en rapporteren daarover aan de voltallige raad. Het verschil hierbij is dat de commissie niet met de ambtelijke organisatie naar de stukken gaat kijken, maar de stad in gaat om daar met burgers en bedrijven te praten om inzichten op te doen voor het debat over de planning- en controldocumenten.

Pressure cooker aanpak

Een andere methode die de gemeente Veldhoven sinds 2010 hanteert is de pressure cooker aanpak. Deze methode is er op gericht om alle betrokkenen bij de P&C-Cyclus uit de ambtelijke organisatie voor een korte tijd bij elkaar te zetten en gezamenlijk te laten werken aan de begroting. Hierdoor kan er sneller en eenvoudiger afgestemd worden en kan er in korte tijd veel werk verzet worden.

Gedurende 5 werkdagen wordt een aantal voorbereidende taken opgepakt aan de hand van een uitgebreid draaiboek en plan. De betrokkenen zitten in een gezamenlijke ruimte waar ze kunnen samenwerken, zodat de laatste werkversie van de begroting wordt opgesteld. Belangrijk hierbij is dat er voor deze week al voldoende werk is verricht, omdat niet al het werk in deze week past (VNG Praktijkvoorbeelden, 2017). <https://vng.nl/praktijkvoorbeelden/pressure-cooker-aanpak>

Deze methode kan met name interessant zijn voor Hillegom en Lisse vanwege het samenwerkingsverband HLTsamen. In korte tijd zouden hiermee alle betrokkenen uit de ambtelijke organisaties van HLTsamen en de drie gemeenten gezamenlijk kunnen werken aan alle vier de begrotingen. Hierdoor is er eenvoudiger en sneller af te stemmen en kunnen de verschillende stukken beter op elkaar worden afgestemd.

Digitale stukken

Meerdere gemeenten, waaronder Leusden, gebruiken een website om de P&C-documenten digitaal te publiceren. Dit heeft tot doel de stukken transparant, leesbaar en inzichtelijk te maken. Niet alleen voor raadsleden, maar ook voor inwoners en andere belangstellenden. Leusden gebruikt de planning- en controlwebsite sinds de begroting van 2017. De website geeft de mogelijkheid om informatie uit verschillende domeinen, algemene dekkingsmiddelen, onvoorzien en de financiële begroting snel vindbaar te maken. De geïnteresseerde kiest bijvoorbeeld eerst voor de begroting van 2020 en ziet vervolgens in een oogopslag de totale inkomsten en uitgaven visueel weergegeven. Vervolgens klikt zij naar het Domein Ruimte en ziet hier weer de totale inkomsten en uitgaven. Dan kan er gekozen worden voor de verschillende programma's binnen Ruimte waar de geïnteresseerde snel de ambities, context en achtergrond ziet en de vragen: Wat willen we bereiken? en Wat gaan we daarvoor doen? beantwoord worden. Als laatste worden op de website van de gemeente Leusden de BBV indicatoren in een grafiek weergegeven waarin eenvoudig vergeleken kan worden met voorgaande jaren en met een gemiddelde van gemeenten van dezelfde omvang. <https://leusden.begrotingsapp.nl/>

Dashboard

De gemeente Breda heeft een digitaal dashboard gemaakt waarin de relatie tussen financiën en beleidsdoelen overzichtelijk zijn. Het dashboard bevat grafieken, schema's en wijzerplaten die de samenhang tussen financiële weerbaarheid, financiële positie en de actuele procentuele realisatie van de vijf belangrijkste beleidsdoelen weergeeft. Met het dashboard zien gemeenteraadsleden op een begrijpelijke manier wat de samenhang is en kunnen ze beter inhoudelijk sturen (Rekenkamer Breda i.s.m. Twynstra Gudde, 2018). <https://rekenkamerbreda.nl/wp-content/uploads/rekenkamerbrief-bij-gemeentelijk-jaarsverslag-2017-plus-dashboard.pdf>.

Zowel het dashboard als de digitale stukken zijn er op gericht om raadsleden meer transparantie en inzicht te bieden. Beide maken de informatie eenvoudiger te vinden en visueel. Het verschil is dat bij het dashboard van Breda de samenhang tussen de financiën en beleidsdoelen tot doel zijn gesteld waardoor het vergelijken van de jaarrekening met de begroting en tussentijdse rapportages eenvoudiger is. Daarnaast biedt het dashboard een actueel overzicht van de financiën waardoor er tussen de officiële stukken informatie beschikbaar is voor raadsleden, wat hen de mogelijkheid geeft om vragen te stellen en bij te sturen.