Raadsvoorstel

Portefeuillehouder : Rekenkamercommissie
Zaakdossiernummer : **zk20.05742**
Documentnummer : **2021.27569**

Onderwerp	:	**Raadsvoorstel over het Rekenkameronderzoek “Is de aansluiting te maken?"**
Beleidsprogramma	:	0. **Bestuur en ondersteuning**

Aan de raad van de gemeente Loon op Zand,

Inleiding

De rekenkamercommissie heeft het onderzoek “Is de aansluiting te maken?’ uitgevoerd in Dongen, Goirle en Loon op Zand. De reacties namens de colleges van B&W van deze gemeenten zijn integraal opgenomen in de bestuurlijke nota van de rekenkamercommissie.

Aanleiding onderzoek
Op gemeentelijk niveau is sprake van een duaal stelsel. Dit duaal stelsel is erop gericht om de taken ‘kaders stellen en toezicht houden’ strikt gescheiden te houden van de taken ‘besturen en beheersen’ (inclusief verantwoording afleggen). Nu de gemeenten mede als gevolg van de forse tekorten in het sociaal domein en de COVID-19-crisis, steeds scherper aan de wind zullen moeten gaan varen, wil de rekenkamercommissie met een praktisch ingestoken onderzoek een bijdrage leveren aan de verdere versterking van de kaderstellende en controlerende rol van de raad.

Vraagstelling onderzoek
De rekenkamercommissie heeft besloten om te onderzoeken in hoeverre voor raadsleden de aansluiting tussen enerzijds beleidsnota’s en anderzijds begrotingen en jaarrekeningen goed te maken is en wil eventueel suggesties ter verbetering aanreiken. Dit doen we aan de hand van twee concrete cases.

Doel onderzoek
De doelstelling van het onderzoek is tweeledig:
- Het inzichtelijk maken van de mate waarin de aansluiting te maken is tussen enerzijds kaderstellende beleidsnota’s en anderzijds P&C-documenten (programmabegroting en jaarstukken).
- Het doen van aanbevelingen ter verbetering van beleidsnota’s en P&C-documenten, mede met het oog op de onderlinge aansluiting.

De onderliggende vraag van dit onderzoek is of de gemeenteraad voldoende informatie krijgt aangereikt om zijn primaire taak in de lokale democratie, namelijk het sturen en het controleren van beleid, te kunnen waarmaken. Het primaat van de gemeenteraad is vastgelegd in artikel 125, lid 1 van de Grondwet. De raad stuurt en controleert het college, dat met de uitvoering is belast. Wat de sturing betreft is voor de raad de programmabegroting een belangrijk stuurmiddel (budgetrecht van de raad). Voor de controlefunctie is de jaarrekening een belangrijk document.

Beslispunten

Wij stellen u voor:

1. De conclusies van de rekenkamercommissie te onderschrijven.

2. Het college van B&W de opdracht te geven vlak na de verkiezingen aan de raad een verbeterplan te presenteren om de aansluiting te maken tussen kaderstellende beleidsnota's en P&C documenten over de hele linie te verbeteren, daarbij gebruik makend van de hiernavolgende aanbevelingen:
   a. Verbeter de informatievoorziening in zowel de beleidsnota's als de P&C-stukken, wat met name geldt voor het inzicht in de relatie tussen taakvelden en de te bereiken doelstellingen.
   b. Beschrijf niet alleen de taakvelden, maar ook, voor zover beleidsmatig relevant, de deeltaken, zoals omschreven in het BBV, op die taakvelden.
   c. Bied meer inzicht in de effectiviteit van de uitvoering van het beleid.
   d. Geef aan de raad een gemotiveerde afweging, waar het college geen gebruik maakt van de onder a, b en c genoemde aanbevelingen.

3. Het college van B&W de opdracht te geven om in dit verbeterplan (zie besluit 2) de raad inzicht te geven in doel, planning en mijlpalen van het lopende, meerjarige verbeterproces van beleidsnota's en P&C-stukken.

4. Het college van B&W de opdracht te geven een pilot te starten in 2022/2023 (in nauwe samenwerking met de raad) waarin voor 1 of 2 beleidsvelden concreet gewerkt wordt aan het verbeteren van de informatievoorziening in de P&C-stukken en de daarbij behorende beleidsnota's. Besteed daarbij expliciet aandacht aan de opgenomen (meer technische) aanbevelingen die de rekenkamercommissie in de bestuurlijke nota heeft geformuleerd.

5. Het college van B&W opdracht te geven om bij alle nieuw vast te stellen beleidsnota's de aanbevelingen van de rekenkamercommissie te betrekken in de uitwerking. In ieder geval dient bij nieuwe beleidsnota's de gemeenteraad geïnformeerd te worden over de wijze waarop de beleidsnota (inhoudelijk en financieel) zal worden verwerkt in de P&C-stukken.

Beoogd effect

De rekenkamercommissie onderkent dat landelijk en lokaal wordt gewerkt aan het toegankelijker maken van begrotingen en jaarstukken. De rekenkamercommissie hoopt met dit onderzoek een positieve bijdrage te leveren aan de lopende verbeterprocessen in Dongen, Goirle en Loon op Zand. Dit onderzoek gaat over de mate waarin raadsleden in staat worden gesteld om op basis van de begrotings- en beleidsstukken adequaat de WWW-vragen te kunnen beantwoorden. Een verbeterproces van beleidsnota's en P&C-documenten vergt zowel van de kant van het college, de raad als het ambtelijk apparaat een gezamenlijke inspanning. De rekenkamercommissie beseft dat dit verbeterproces niet van de ene op andere dag gerealiseerd kan worden.

Argumenten

1.1 Op basis van de bestudering van de beleidsnota's en de P&C-documenten voor twee geselecteerde taakvelden, trekt de rekenkamercommissie conclusies.

De algemene conclusie van de rekenkamercommissie is dat de raad zijn taakstellende en controlerende rol niet goed genoeg kan vervullen. Bezien vanuit het perspectief van een raadslid heeft de rekenkamercommissie geconcludeerd dat de aansluiting moeilijk is te maken. Het is voor een raadslid lastig om een verantwoord oordeel te vormen, omdat de benodigde informatie over meerdere plekken verspreid staat en op een brede wijze gepresenteerd wordt. Hierdoor kan het voor een raadslid moeilijk te beoordelen zijn voor welke concrete taken hij of zij toestemming tot besteding geeft bij autorisatie op programmaniveau. Concrete activiteiten, zoals bijvoorbeeld op het terrein van re-integratie of afvalbeleid, zijn dan immers op een niet-waarneembare wijze 'verborgen' in de begroting.

De eerste hoofdconclusie van de rekenkamercommissie is:
De aansluiting tussen beleidsnota's en P&C-documenten is veelal niet op orde.

De hieronder vallende deelconclusies van de rekenkamercommissie zijn:
1. Beleidsdoelen zijn niet altijd specifiek en meetbaar geformuleerd.
2. De wettelijk voorgeschreven beleidsindicatoren in het BBV geven niet altijd het gewenste inzicht.
3. Informatievoorziening is op hoog abstractieniveau; informatie over dieperliggende ambities (en de daaraan gekoppelde budgetten) is niet inzichtelijk.
4. Effecten van uitvoering zijn niet voldoende in te schatten.

De tweede hoofdconclusie van de rekenkamercommissie is:
P&C-stukken zijn te weinig zelfstandig leesbaar.

De hieronder vallende deelconclusies van de rekenkamercommissie zijn:
1. P&C stukken geven te weinig inzicht in de baten en lasten van (deel)taken.
2. De informatie is 'versnipperd' opgenomen in de diverse documenten

2.1 Opstellen van een verbeterplan om de aansluiting tussen de P&C-documenten en de beleidsdocumenten te verbeteren.
De rekenkamercommissie geeft de auditcommissie of financiële commissie in overweging met het college van B&W en de ambtelijke organisatie het 'goede gesprek' te voeren over de implementatie van de verbetervoorstellen. Uit dat goede gesprek zou bij voorkeur moeten volgen dat het college een verbeterplan aan de raad presenteert waarin hij aangeeft hoe hij de hiernavolgende aanbevelingen gaat opvolgen.

Onder de algemene aanbevelingen A1 tot en met A3 staan een aantal concrete verbetersuggesties, genummerd van 1 tot en met 9.
De rekenkamercommissie is zich ervan bewust dat, gezien het ambitieuze karakter, de volledige opvolging van de aanbevelingen binnen een raadsperiode een onhaalbare opgave is.
De rekenkamercommissie geeft daarom de raad in overweging aan B&W te verzoeken te starten met een pilot (zie besluit 4), waarin vervolgens gewerkt wordt aan de uitvoering van de aanbevelingen A1-A3 voor een of twee beleidsvelden.

A1 *Een verbetering van de informatievoorziening in zowel de beleidsnota's als de P&C-stukken is gewenst. Dit geldt met name voor het inzicht in de relatie tussen taakvelden en te bereiken doelstellingen*.

1. Formuleer in beleidsnota en programmabegroting bij ieder taakveld (zoals arbeidsparticipatie en afvalbeleid) een heldere *doelstelling* en 'vertaal' deze in beleidsindicatoren, met een

heldere uitleg en bestuurlijke duiding. De uitkomsten van de beleidsindicatoren dienen - bij de verantwoording in de jaarstukken - de raad inzicht te geven in de mate waarin de gestelde (specifieke) beleidsdoelen zijn gerealiseerd.
2. Geef in de beleidsnota al aan hoe beleidsdoelen en beleidsindicatoren in programmabegroting en jaarverslag zullen worden verwerkt, om de verbinding tussen beleidscyclus en P&C-cyclus te optimaliseren.
3. Maak bij ieder bestuurlijk programma duidelijk welke BBV-taakvelden hieronder vallen. Doe dit bij voorkeur al in de beleidsbegroting.

A2 *Beschrijf niet alleen de taakvelden, maar ook de deeltaken, zoals omschreven in het BBV, op die taakvelden.*

4. Geef in beleidsnota en programmabegroting van ieder taakveld een nauwkeurige beschrijving en motivering van het gevraagde budget in relatie tot de benodigde deeltaken (bv. aan de hand van het BBV-taakveld). Geef hierbij ook een opbouw van het gevraagde budget op basis van de te onderscheiden deeltaken en de daarbij gewenste *doelen*.
5. Vermeld in de programmabegroting en de jaarstukken bij iedere deeltaak op een taakveld de geplande, respectievelijk de uitgevoerde *activiteiten.* Als de activiteiten in de P&C-stukken van een bepaald jaar verschillen van die van het voorgaande jaar, geef daarvoor dan een motivatie.
6. Vermeld in de jaarstukken de met de uitgevoerde activiteiten corresponderende gerealiseerde *kosten*.

A3 *Geef meer inzicht in de effectiviteit van de uitvoering van het beleid.*

7. Vermeld, met name in beleidsnota, op welke wijze via de geplande activiteiten de gemeente het bereiken van de doelstelling(en), respectievelijk de uitkomst van de beleidsindicator(en), denkt te kunnen beïnvloeden. Geef hierbij duidelijk aan op welke deeltaken de activiteiten betrekking hebben.
8. Geef, zo mogelijk, in kwantitatieve termen aan hoe een verandering in activiteiten voor deeltaken invloed kan hebben op het beter *bereiken van een doelstelling*. Geef aan wat de extra kosten zijn als men de doelstelling (bijvoorbeeld, een verlaging van het aantal aangeboden kilo's restafval) beter wil benaderen. Geef, indien mogelijk, ook de kosten/baten-verhouding aan van dergelijke veranderingen (bijvoorbeeld, hoeveel kost het om een bepaalde verlaging van het aantal uitkeringen te realiseren).
9. Als het niet mogelijk wordt geacht inzicht te geven in de effectiviteit van het beleid, geef daarvan dan een *onderbouwing*. Geef vervolgens aan hoe het verband tussen uitvoering en doelstelling(en) bij de beleidsvoorbereiding in dit geval wordt beschouwd.

3.1 Bieden van inzicht in planning met heldere mijlpalen

De rekenkamercommissie lijkt het raadzaam dat het college van B&W de raad inzicht geeft in doel en planning van het meerjarige en voortdurende verbeterproces van beleidsnota's en P&C-stukken, met doelen en mijlpalen. Dit biedt de raad de mogelijkheid hierbij een kaderstellende en sturende rol te vervullen.
Uit de bestuurlijke reacties blijkt duidelijk dat de colleges van B&W de BBV-taakvelden niet willen gebruiken bij het opstellen van de planning & control-documenten en de beleidsdocumenten.
Hierbij vraagt de rekenkamercommissie aan de raad om na te denken en zich uit te spreken over de vraag: wil de raad worden geïnformeerd over het bestuurlijke programma (zoals Sociaal domein of Milieu) met of zonder inzicht in de doelen en resultaten van de bestanddelen ervan (zoals het taakveld 6.5 arbeidsparticipatie en taakveld 7.3 afvalbeleid)?
Daarbij tekent de RMB aan dat extra informatie in de programmabegroting niet hoeft te betekenen dat deze een onleesbaar, dik boekwerk wordt. Extra informatie kan ook door middel van links in de digitale versie van de programmabegroting worden verwerkt, zoals nu deels ook al gebeurt.

4.1 Starten met een pilot

Start bij de verbetering van de informatievoorziening met de P&C-stukken om voor de raad snel de meeste winst te behalen. Begin met 1 of 2 beleidsvelden, bij wijze van pilot.
Begin voor de verdiepingsslag, zoals uitgedrukt in de voorgaande aanbevelingen, met de P&C-documenten. De consequente beantwoording van de drie W-vragen (zowel ex ante als ex post) voor de deeltaken maakt het noodzakelijk 'dieper' liggende informatie over deeltaken uit de ambtelijke organisatie naar boven te halen. Om de gedachten te bepalen is in de bijlage in tabelvorm een handreiking toegevoegd waarop aanwijzingen staan hoe tot deze nadere detaillering te komen. In die handreiking wordt ook gevraagd naar de kosten van alternatieve uitvoeringsmogelijkheden, in lijn met de aanbevelingen 7 tot en met 9.
Een verdergaande uitsplitsing van taakvelden vergt een strengere focus van het ambtelijk apparaat. Daarom is het voorstel van de rekenkamercommissie om eerst met een tweetal taakvelden te beginnen, bijvoorbeeld de hier besproken taakvelden arbeidsparticipatie en afvalbeleid. Op een later moment kan dit verder worden uitgerold voor andere taakvelden. Daarnaast dient vastgelegd te worden dat voor alle nieuwe beleidsnota's de voorgaande relevante aanbevelingen worden opgevolgd. Dit is weergegeven in de volgende algemene aanbeveling:

5.1 Opdracht geven om bij alle vast te stellen beleidsnota's de aanbevelingen te betrekken en de raad in het raadsvoorstel te informeren over de wijze waarop de beleidsnota inhoudelijk en financieel zal worden verwerkt in de P&C-documenten.
Volg voor alle nieuwe beleidsnota's de voorgaande relevante aanbevelingen op.
Het gaat bij dit besluit erom dat bij nieuwe beleidsnota's de aanbevelingen 1, 2, 4 en 7 worden opgevolgd, om zodoende een goede aansluiting te hebben tussen beleidsnota's en de P&C-documenten. Geadviseerd wordt om in het raadsvoorstel behorend bij een beleidsnota expliciet aan te geven op welke wijze de nota inhoudelijk en financieel zal worden verwerkt in de P&C-documenten.

Kanttekeningen

n.v.t.

Financieel

N.v.t.

Voortgang

Er heeft een ambtelijke feitencheck plaatsgevonden in de periode 20 juli tot 2 september 2021. Hierna heeft de rekenkamercommissie enkele feitelijke onjuistheden gecorrigeerd en enkele verduidelijkingen in de nota van bevindingen aangebracht.
In de periode 6 september tot 12 oktober 2021 heeft het rapport voor bestuurlijke hoor- en wederhoor voorgelegen bij het colleges van B&W van Dongen, Goirle en Loon op Zand. De bestuurlijke reacties van Dongen en Loon op Zand zijn ontvangen op respectievelijk 28 september en 12 oktober 2021. De bestuurlijke reactie van Goirle is ontvangen op 14 december 2021.
De bestuurlijke reacties maken onderdeel uit van de beraadslaging.

Communicatie

N.v.t.

Bijlagen

1. Bestuurlijke nota "Is de aansluiting te maken"
2. Nota van bevindingen Loon op Zand "Is de aansluiting te maken", bijlage bij de bestuurlijke nota over een herleidbare koppeling tussen gemeentelijke beleidsambities, financiën en uitvoering

Besluit

De raad van de gemeente Loon op Zand;

gezien het voorstel van de Rekenkamercommissie,

b e s l u i t :

1. De conclusies van de rekenkamercommissie te onderschrijven.

2. Het college van B&W de opdracht te geven vlak na de verkiezingen aan de raad een verbeterplan te presenteren om de aansluiting te maken tussen kaderstellende beleidsnota's en P&C documenten over de hele linie te verbeteren, daarbij gebruik makend van de hiernavolgende aanbevelingen:
   a. Verbeter de informatievoorziening in zowel de beleidsnota's als de P&C-stukken, wat met name geldt voor het inzicht in de relatie tussen taakvelden en de te bereiken doelstellingen.
   b. Beschrijf niet alleen de taakvelden, maar ook, voor zover beleidsmatig relevant, de deeltaken, zoals omschreven in het BBV, op die taakvelden.
   c. Bied meer inzicht in de effectiviteit van de uitvoering van het beleid.
   d. Geef aan de raad een gemotiveerde afweging, waar het college geen gebruik maakt van de onder a, b en c genoemde aanbevelingen.

3. Het college van B&W de opdracht te geven om in dit verbeterplan (zie besluit 2) de raad inzicht te geven in doel, planning en mijlpalen van het lopende, meerjarige verbeterproces van beleidsnota's en P&C-stukken.

4. Het college van B&W de opdracht te geven een pilot te starten in 2022/2023 (in nauwe samenwerking met de raad) waarin voor 1 of 2 beleidsvelden concreet gewerkt wordt aan het verbeteren van de informatievoorziening in de P&C-stukken en de daarbij behorende beleidsnota's. Besteed daarbij expliciet aandacht aan de opgenomen (meer technische) aanbevelingen die de rekenkamercommissie in de bestuurlijke nota heeft geformuleerd.

5. Het college van B&W opdracht te geven om bij alle nieuw vast te stellen beleidsnota's de aanbevelingen van de rekenkamercommissie te betrekken in de uitwerking. In ieder geval dient bij nieuwe beleidsnota's de gemeenteraad geïnformeerd te worden over de wijze waarop de beleidsnota (inhoudelijk en financieel) zal worden verwerkt in de P&C-stukken.

Aldus besloten in de openbare vergadering van de raad van de gemeente Loon op Zand van 17 februari 2022.

De raad voornoemd,

voorzitter,

griffier,