BMC
RANDSTAD PROFESSIONAL

Rekenkameronderzoek Sturen op indicatoren

Gemeente Gouda



Rapportage | 28 maart 2025

Partners in verbetering

Rekenkameronderzoek Sturen op indicatoren

Gemeente Gouda

Rapportage
Groene Hart Rekenkamer

BMC

28 maart 2025

Classificatie	:	Intern gebruik
Namen adviseurs	:	• Marsha de Vries • Shannon Roest
Kenmerknummer	:	PO045351-2629

Inhoudsopgave

H1 | Aanleiding **1**
1.1 Transparantie, stuurbaarheid en vergelijkbaarheid 1
1.2 De planning- en controlcyclus 2
1.3 Leeswijzer 3
H2 | Onderzoeksopzet **4**
2.1 Doelstelling van het onderzoek 4
2.2 Hoofdvraag en deelvragen 4
2.3 Onderzoeksafbakening 5
2.4 Het duiden van bevindingen 6
2.4.1 Verschillende typen indicatoren 6
2.4.2 Normenkader 7
2.5 Onderzoeksmethoden 8
2.5.1 Bureauonderzoek: documentenanalyse 8
2.5.2 Veldwerk 9
2.5.3 Wederhoor 9
H3 | Aard en kwaliteit van de indicatoren **10**
3.1 De doelstellingen in de begroting 10
3.2 Indicatoren in de begroting 14
3.2.1 Naar eigen indicatoren in de begroting 14
3.2.2 Eigen indicatoren in de begroting 16
3.3 Kwaliteit van de indicatoren volgens betrokkenen 19
3.3.1 Volgens de raad 19
3.3.2 Volgens de ambtelijke organisatie en de portefeuillehouder 20
H4 | Sturen op indicatoren **22**
4.1 Verantwoorden op basis van indicatoren in de P&C-cyclus 22
4.2 Het gebruik van indicatoren per rol 23
4.2.1 De gemeenteraad 23
4.2.2 De ambtelijke organisatie en het college 24
Bijlage 1 | Bestudeerde documenten **25**
Bijlage 2 | Vragenlijst raadsleden **26**
Bijlage 3 | Respondenten **28**

Dit document (inclusief eventuele bijlagen) is opgesteld door BMC en de (auteurs)rechten met betrekking tot de inhoud en het format van dit document berusten bij BMC. Dit document is uitsluitend bedoeld voor gebruik door de opdrachtgever en mag niet worden gepubliceerd of aan anderen ter beschikking worden gesteld zonder uitdrukkelijke voorafgaande toestemming van BMC.

H1 | Aanleiding

1.1 Transparantie, stuurbaarheid en vergelijkbaarheid

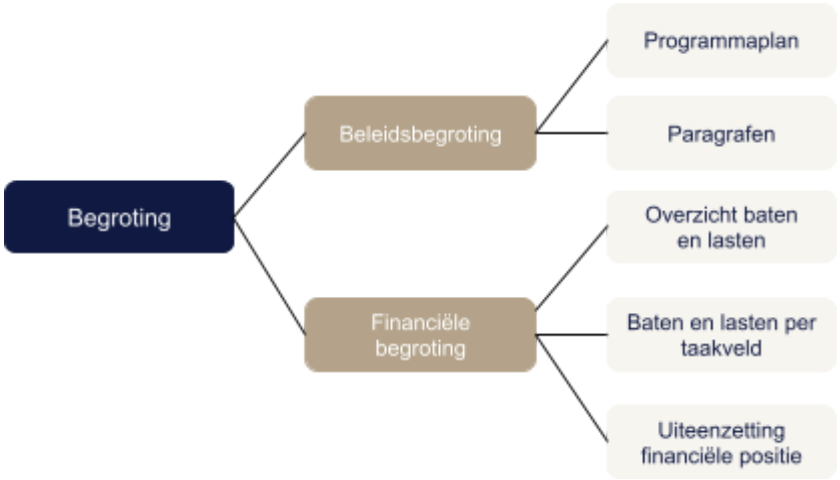
Met ingang van het begrotingsjaar 2017 stelt het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) in artikel 25 dat gemeenten in hun programmaverantwoording inzicht moeten bieden in de mate waarin doelstellingen zijn gerealiseerd. Dit dient ten minste toegelicht te worden op basis van de bij ministeriële regeling vastgestelde **uniforme beleidsindicatoren** zoals vastgelegd in de Regeling beleidsindicatoren gemeenten.[1] Voorbeelden van deze indicatoren zijn:

- Aantal winkeldiefstallen per 1.000 inwoners.
- Aantal vroegtijdig schoolverlaters zonder startkwalificatie (vsv'ers) als percentage van het aantal deelnemers aan het vo- en mbo-onderwijs.
- Aantal nieuw gebouwde woningen per 1.000 woningen.
- Aantal banen per 1.000 inwoners in de leeftijd 15-64 jaar.

Gemeenten lichten op basis van deze beleidsindicatoren de maatschappelijke effecten toe, zoals opgenomen in de programma's van de gemeentelijke begrotingen en jaarverslagen.[2]

Deze set aan uniforme indicatoren is één van de maatregelen die is genomen op basis van het rapport 'Vernieuwing van de begroting en verantwoording van gemeenten' van de commissie Depla en moet leiden tot meer transparantie, stuurbaarheid en vergelijkbaarheid aangaande de gestelde doelstellingen.[3] Een ander voorbeeld is de basisset van **financiële kengetallen** die betrekking hebben op de balans en de begroting c.q. jaarrekening van een gemeente/provincie.[4]

Figuur 1 Indeling van de begroting en jaarstukken



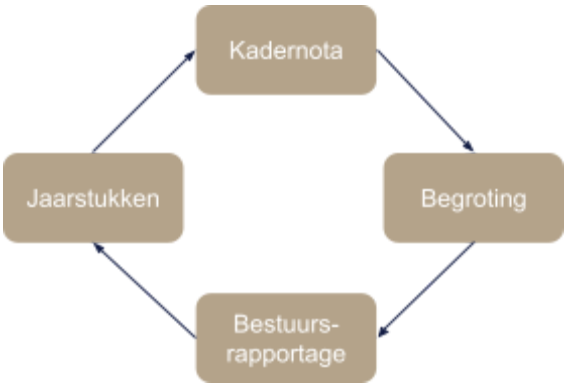
[1] Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten
[2] Regeling beleidsindicatoren gemeenten
[3] Rapport vernieuwing van de begroting en verantwoording van gemeenten
[4] Financiële kengetallen gemeenten en provincies

De belangrijkste aanleiding voor het doorvoeren van verplichte indicatoren en kengetallen was de wens van de opdrachtgever, het VNG-bestuur, om de kaderstellende en controlerende rollen van de raad te versterken. Gemeenten mogen hun eigen programma-indeling kiezen, maar door een vaste indeling van de productenraming (taakvelden) moet het makkelijker worden om de prestaties van gemeenten onderling te vergelijken.

1.2 De planning- en controlcyclus

De planning- en controlcyclus (P&C-cyclus) is voor de gemeente van cruciaal belang, omdat het enerzijds een belangrijk beleidsvormend en sturend instrument is (kaderstellend) en anderzijds dient om de raad in de gelegenheid te stellen inhoud te geven aan zijn controlerende en volksvertegenwoordigende functie.

Figuur 2 Planning- en controlcyclus



De P&C-cyclus reguleert het contact tussen de raad, het college van B&W en de ambtelijke organisatie. Op verschillende momenten en niveaus hebben het college van B&W en de organisatie sturing en besluitvorming nodig van de raad als democratisch orgaan. Op zijn beurt heeft de raad informatie nodig van het college van B&W en de organisatie om verantwoording af te nemen en bij te sturen. Inhoud en financiën moeten met elkaar verbonden zijn waardoor er steeds een duidelijk beeld is van doelen, indicatoren, resultaten en de financiële doorvertaling daarvan. Maar de complexiteit hiervan wordt steeds groter. Dit komt bijvoorbeeld doordat gemeenten er de afgelopen jaren in het kader van de decentralisaties in het sociaal domein meer taken bij hebben gekregen. Een andere oorzaak van de toegenomen complexiteit is gelegen in het verschuiven van taken en verantwoordelijkheden tussen publieke organisaties en private organisaties en het toenemende aantal verbonden partijen voor de uitvoering van taken. Dit vergroot tevens de urgentie van adequate, juiste en tijdige sturingsinformatie voor de raad, om weloverwogen beslissingen te nemen.

De P&C-cyclus is gericht op vooruitkijken, monitoren en verantwoorden en borgt dat de hiervoor benodigde informatie en documenten in een efficiënt maar zorgvuldig proces tot stand komen. Wettelijk zijn er eisen (Gemeentewet en Besluit Begroten en Verantwoorden) aan de P&C-documenten, zoals de begroting en jaarrekening. Door gebruik te maken van (aanvullende) indicatoren kan de raad (bij)sturen en controleren. Vandaar dat het zinvol is om te kijken of de juiste indicatoren zijn vastgesteld passend bij de maatschappelijke opgaven en doelstellingen van specifieke gemeenten en in hoeverre deze worden gebruikt door de raad, het college van B&W en de ambtelijke organisatie.

1.3 Leeswijzer

De Groene Hart Rekenkamer (GHR) heeft BMC gevraagd om onderzoek te doen naar indicatoren in de begroting voor de gemeenten Bodegraven-Reeuwijk, Gouda, Waddinxveen en Zuidplas. Deze rapportage betreft de gemeente Gouda. In hoofdstuk 2 beschrijven we de aanpak van het onderzoek. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 ingegaan op de aard en kwaliteit van de indicatoren in de P&C-documenten. Het gebruik van de indicatoren in de praktijk door raad, college en ambtelijke organisatie komt aan de orde in hoofdstuk 4. Tot slot bevat dit rapport een aantal bijlagen met achtergrondinformatie.

H2 | Onderzoeksopzet

2.1 Doelstelling van het onderzoek

Met dit onderzoek wil de GHR een beeld krijgen of de indicatoren uit de begroting van de gemeente Gouda inzicht bieden in de realisatie van de doelen die de gemeente wil behalen en in de activiteiten die de gemeente daarvoor uitvoert. Daarnaast maakt dit onderzoek inzichtelijk welke sturingsmogelijkheden deze indicatoren bieden voor de gemeenteraden.

2.2 Hoofdvraag en deelvragen

De GHR heeft de volgende hoofdvraag geformuleerd:

> Bieden de indicatoren uit de begroting een bruikbaar inzicht in de doelen en activiteiten van de gemeenten Bodegraven-Reeuwijk, Gouda, Waddinxveen en Zuidplas?

Bruikbaarheid betekent niet alleen dat indicatoren correct zijn geformuleerd en ingevuld. Een bruikbare indicator moet ook **juist**, **volledig** en **begrijpelijk** zijn. In onderstaande tabel wordt uiteengezet wat onder juistheid, volledigheid en begrijpelijkheid van indicatoren moet worden verstaan.

Tabel 1 Criteria

Juistheid	Is de informatie betrouwbaar? Zitten er geen onjuistheden of aannames in, die later gecorrigeerd moeten worden?
Volledigheid	Sluit de informatie aan op de informatiebehoefte van de gemeenteraad? Is deze van voldoende reikwijdte en van het juiste detailniveau? Is hier voldoende aandacht voor?
Begrijpelijkheid	Is de informatie toegankelijk, makkelijk leesbaar en begrijpelijk? Zijn cijfers van voldoende analyses en duiding voorzien?

De hiervoor genoemde hoofdvraag valt uiteen in een aantal deelvragen.

Aard en kwaliteit van de indicatoren

1. Hoe zijn de doelen zoals opgenomen in de P&C-documenten te duiden?
2. Van welke indicatoren (wettelijk verplicht en aanvullend vanuit de couleur locale van de gemeenten) maken de gemeenten Bodegraven-Reeuwijk, Gouda, Waddinxveen en Zuidplas gebruik?
3. In hoeverre geven de indicatoren inzicht in de activiteiten en doelrealisatie van de gemeenten?[5]
    a. In hoeverre zijn de indicatoren goed geformuleerd?
    b. In hoeverre zijn de indicatoren betrouwbaar?

[5] Deelvraag 3a en 3b betreffen de juistheid van de indicatoren, deelvraag 3c en 3e de volledigheid van de indicatoren en deelvraag 3d de begrijpelijkheid van de indicatoren.

c. In hoeverre zijn de indicatoren relevant?
d. In hoeverre zijn de indicatoren begrijpelijk?
e. In hoeverre zijn de indicatoren sturend voor de grootste opgaven van de gemeenten?

Sturen op indicatoren

4. In hoeverre wordt er op een juiste en consequente manier verantwoording afgelegd over de indicatoren in de P&C-cyclus?
5. Op welke wijze maken de gemeenten (uitgesplitst naar de verschillende rollen) gebruik van indicatoren in de P&C-cyclus, in het bijzonder in de begroting, de tussentijdse rapportage(s) en de jaarstukken?
    a. In hoeverre krijgt de raad op basis van de indicatoren de juiste, tijdige en voldoende sturingsinformatie om zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen?
    b. In hoeverre gebruikt de raad deze sturingsmogelijkheden?

Verbetermogelijkheden

6. In hoeverre en op welke wijze kan de bruikbaarheid van de indicatoren worden verbeterd?
7. In hoeverre en op welke wijze kan het gebruik van indicatoren worden versterkt?
    a. Op welke wijze kan het ambtelijk apparaat de huidige werkwijze rondom de indicatoren zodoende versterken zodat zij de raad optimaal ondersteunt?
    b. Hoe kan de gemeenteraad zelf het gebruik van indicatoren doorontwikkelen?

2.3 Onderzoeksafbakening

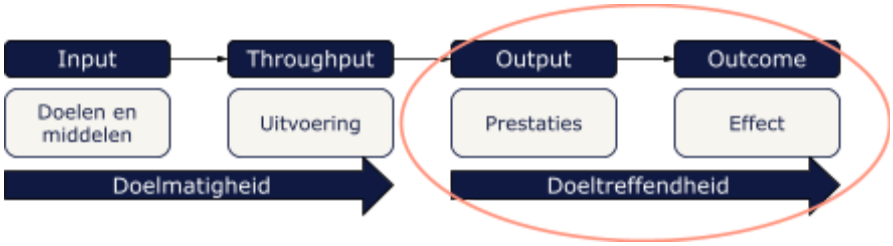
In dit onderzoek brengen we in beeld hoe het is gesteld met de bruikbaarheid van de indicatoren in de P&C-producten, in het bijzonder in de begroting. Om ook in kaart te brengen op welke manier de gemeente Gouda de indicatoren gebruikt en om vervolgens te adviseren over hoe het gebruik van indicatoren kan worden versterkt, is het van belang een duidelijk beeld te hebben van enerzijds de wensen en behoeften van de raad (ten aanzien van hun kaderstellende en controlerende rol) en anderzijds de huidige toepassing van de indicatoren. Om deze redenen is dit een breed onderzoek naar het gebruik van en het sturen op de indicatoren, waarin naast het perspectief van de raad, ook het perspectief van het college van B&W en de ambtelijke organisatie inzichtelijk zijn gemaakt. Daarbij is de huidige raadsperiode (maart 2022-heden) als onderzoeksperiode genomen.

2.4 Het duiden van bevindingen

2.4.1 Verschillende typen indicatoren

Nederlandse gemeenten zijn al geruime tijd bezig met het ontwikkelen en het gebruik van prestatie-indicatoren, dat wil zeggen, een meetlat om de kwantiteit of kwaliteit van hun handelen inzichtelijk te maken. Prestatie-indicatoren kunnen verschillend van aard zijn en verschillende fasen van het 'productieproces' binnen gemeenten betreffen.[6]

Figuur 3 Indicatoren voor verschillende fasen van het productieproces



In onderstaande tabel zijn de verschillende typen indicatoren kort beschreven.

Tabel 2 Typen indicatoren

Type indicator	Omschrijving
Input-indicatoren	Bij input-indicatoren gaat het om de meting (in hoeveelheid geld of fysieke inputs) van duurzame en niet-duurzame productiemiddelen die in het productieproces worden gebruikt.
Proces (throughput)-indicatoren	Procesindicatoren meten de activiteiten en/of de kenmerken daarvan, die door de betrokken organisatie worden uitgevoerd gedurende het productieproces.
Output-indicatoren	Output-indicatoren geven de uitkomsten van het productieproces weer in het aantal te behalen of gerealiseerde producten of diensten. De outputs onderscheiden zich van de throughputs door de directe consumptie door burgers. Een kenmerk van deze indicatoren ten opzichte van de outcome-indicatoren is dat de gemeente hier direct invloed op heeft, zoals het aantal paspoorten.
Outcome-indicatoren	Outcome-indicatoren geven het maatschappelijk effect weer van de geleverde output. Dit effect is het eindresultaat van het productieproces. Het gaat bij deze indicatoren om de uiteindelijke resultaten (en de kwaliteit) van de outputs. De invloed van de gemeente op de maatschappelijke effecten is indirect, namelijk via outputs.
Kengetallen	Niet door de gemeente beïnvloedbare gegevens.

[6] T. Budding, E. Ormel en M. Schoute, Grote variatie in gebruik van prestatie-indicatoren bij gemeenten, 2019

Hoewel gemeenten steeds vaker aangeven te willen sturen op indicatoren die betrekking hebben op de maatschappelijke effecten die worden gerealiseerd, gebeurt dit in de praktijk nog maar in beperkte mate.

2.4.2 Normenkader

Om de bevindingen van dit onderzoek te duiden, maken we gebruik van een normenkader. Dit normenkader ziet er als volgt uit.

Onderzoeksvraag	Norm
Aard en kwaliteit van de indicatoren	
1. Hoe zijn de doelen zoals opgenomen in de P&C-documenten te duiden?	• De doelen in de P&C-producten zijn gericht op het aantal te behalen of gerealiseerde producten/diensten (output) en/of maatschappelijke effecten (outcome). • De doelen in de P&C-producten zijn concreet en meetbaar geformuleerd.
2. Van welke indicatoren (wettelijk verplicht en aanvullend vanuit de couleur locale van de gemeenten) maakt de gemeente Gouda gebruik?	• De verplichte beleidsindicatoren vanuit het BBV worden gebruikt. • Ambities en wensen van de raad ten aanzien van de indicatoren zijn duidelijk doorvertaald.
3. In hoeverre geven de indicatoren inzicht in de activiteiten en doelrealisatie van de gemeenten? a. In hoeverre zijn de indicatoren goed geformuleerd? b. In hoeverre zijn de indicatoren betrouwbaar? c. In hoeverre zijn de indicatoren relevant? d. In hoeverre zijn de indicatoren begrijpelijk? e. In hoeverre zijn de indicatoren sturend voor de grootste opgaven van de gemeenten?	• Er is gebruikgemaakt van indicatoren die aansluiten op de wettelijk vastgestelde indicatoren (BBV). • Er vindt periodiek een evaluatie plaats van de gebruikte indicatoren (in relatie tot de beleidsdoelstellingen). • De set indicatoren geeft informatie over de mate van realisatie van de beleidsdoelstellingen binnen het beschikbare budget en de daarvoor ondernomen activiteiten. • De indicatoren hebben een consistente relatie met maatschappelijke opgaven en (beleids)doelstellingen.
Sturen op indicatoren	
4. In hoeverre wordt er op een juiste en consequente manier verantwoording afgelegd over de indicatoren in de P&C-cyclus?	• De beleidsindicatoren zijn opgenomen in alle P&C-producten. • Over deze beleidsindicatoren wordt in lijn met de gestelde beleidsdoelen gerapporteerd.
5. Op welke wijze maken de gemeenten (uitgesplitst naar de verschillende rollen) gebruik van indicatoren in de P&C-cyclus, in het bijzonder in de begroting, de tussentijdse rapportage(s) en de jaarstukken? a. In hoeverre krijgt de raad op basis van de indicatoren de juiste, tijdige en voldoende sturingsinformatie om zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen? b. In hoeverre gebruikt de raad deze sturingsmogelijkheden?	• De raad heeft een duidelijke richting geformuleerd hoe hij zijn kaderstellende en controlerende rol voor zich ziet en welke informatie daarvoor nodig is. • De raad gebruikt de indicatoren actief in zijn kaderstellende en controlerende rol. • De raad kan met de huidige indicatoren zijn controlerende en kaderstellende taak op een degelijke wijze uitvoeren. • Raadsleden hebben voldoende toelichting en informatie gekregen om de betekenis van de indicatoren en de daarmee verkregen inzichten te kunnen doorgronden en gebruiken.

	• De informatie wordt tijdig en volledig aangeleverd en bevat een meerjarenvergelijking. • Er wordt met de raad overlegd wat de beleidsdoelstellingen zijn, met welke indicatoren hierop gestuurd kan worden en op welke wijze hierop gemonitord dient te worden. • De griffie, de raad, het college en de organisatie hebben afspraken gemaakt over het vaststellen en evalueren van de indicatoren.
Verbetermogelijkheden	
6. In hoeverre en op welke wijze kan de bruikbaarheid van de indicatoren worden verbeterd?	*Hiervoor is geen norm geformuleerd. Het antwoord op deze vraag vloeit voort uit voorgaande vragen.*
7. In hoeverre en op welke wijze kan het gebruik van indicatoren worden versterkt? a. Op welke wijze kan het ambtelijk apparaat de huidige werkwijze rondom de indicatoren zodoende versterken zodat zij de raad optimaal ondersteunt? b. Hoe kan de gemeenteraad zelf het gebruik van indicatoren doorontwikkelen?	*Idem.*

2.5 Onderzoeksmethoden

In dit onderzoek is een combinatie van onderzoeksmethoden gebruikt om de onderzoeksvragen te beantwoorden. Deze triangulatie-aanpak omvat de volgende onderzoeksmethoden:

- Bureauonderzoek
  - documentenanalyse
- Veldwerk
  - vragenlijst onder raadsleden
  - interviews met ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen
  - werkateliers met raadsleden

Onderstaand leggen we de verschillende onderzoeksmethoden nader uit.

2.5.1 Bureauonderzoek: documentenanalyse

Om inzicht te krijgen in de (huidige toepassing van de) indicatoren, zijn relevante documenten bestudeerd, waaronder de P&C-producten (zoals de begroting, tussentijdse rapportages en jaarrekening) aangaande begrotingsjaren 2022 tot en met 2024 en procesbeschrijvingen rondom de totstandkoming van P&C-producten. Een overzicht van de gebruikte documenten is opgenomen in bijlage 1.

2.5.2 Veldwerk

Vragenlijst onder raadsleden
Om zo veel mogelijk raadsleden in staat te stellen een bijdrage aan het onderzoek te leveren zonder dat dit een grote tijdsbelasting vormt, is er een korte online vragenlijst onder alle leden van de gemeenteraden uitgezet (zie bijlage 2).

Onderwerpen die daarin aan de orde kwamen zijn:

- Waardering inrichting van de huidige informatievoorziening
- Toepassing van de indicatoren
- Oordeel over de toegepaste indicatoren
- Mogelijkheden en wensen ten aanzien van doorontwikkeling en verbetering

In totaal hebben 17 van de 35 raadsleden (49%) de vragenlijst ingevuld.

Interviews met ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen
Informatie uit documenten gaat leven als deze in een gesprek door betrokkenen wordt toegelicht en wordt ingekleurd. Achtergronden worden dan duidelijk en de onderzoekers kunnen hun vragen stellen ter verheldering. In dit onderzoek is gesproken met zowel bestuurlijk als ambtelijk betrokkenen (zie bijlage 3).

Werkateliers met raadsleden
Vervolgens is er een werkatelier met raadsleden georganiseerd. Het werkatelier was interactief en geeft inzicht in welke verbetermogelijkheden de raad ziet. Raadsleden zijn in de gelegenheid gesteld om hun ideeën en wensen kenbaar te maken ten aanzien van de sturingsmogelijkheden aan de hand van bestaande en/of nieuwe indicatoren. In de gemeente Gouda namen acht raadsleden deel aan het werkatelier.

2.5.3 Wederhoor

Conform de werkwijze van de GHR is allereerst de ambtelijke organisatie de mogelijkheid geboden voor een technische reactie, dat wil zeggen, een controle op feitelijke onjuistheden. Nadat deze zijn gecorrigeerd is het college de mogelijkheid geboden om op het aangepaste rapport, inclusief aanbevelingen, een bestuurlijke reactie te geven.

H3 | Aard en kwaliteit van de indicatoren

1. Hoe zijn de doelen zoals opgenomen in de P&C-documenten te duiden?
2. Van welke indicatoren (wettelijk verplicht en aanvullend vanuit de couleur locale van de gemeenten) maakt de gemeente Gouda gebruik?
3. In hoeverre geven de indicatoren inzicht in de activiteiten en doelrealisatie van de gemeente?
    a. In hoeverre zijn de indicatoren goed geformuleerd?
    b. In hoeverre zijn de indicatoren betrouwbaar?
    c. In hoeverre zijn de indicatoren relevant?
    d. In hoeverre zijn de indicatoren begrijpelijk?
    e. In hoeverre zijn de indicatoren sturend voor de grootste opgaven van de gemeente?

Samenvattend
De doelen in de begroting van de gemeente Gouda zijn divers van aard en abstractieniveau. De doelen zijn deels gericht op activiteiten en deels op maatschappelijke effecten en zijn voor een deel abstract en voor een deel concreet en meetbaar geformuleerd.

Bij de Kadernota 2024 is een nieuwe set aan eigen indicatoren gepresenteerd die in samenspraak met de gemeenteraad is opgesteld. Vanaf de programmabegroting 2024-2027 worden naast de wettelijk verplichte indicatoren ook deze eigen indicatoren in de begroting opgenomen. De Duurzame Ontwikkelingsdoelen van de VN (SDG's) en bijhorende indicatorenlijst van de VNG zijn als overkoepelende kapstok gebruikt. Een ruime meerderheid van de raadsleden heeft de indruk dat de kwaliteit van de indicatoren de afgelopen jaren is verbeterd. Wel zien zij nog verbeterpunten waar het gaat om de onderbouwing en volledigheid van de indicatoren in de begroting, het inzicht in trends en de samenhang van indicatoren en doelen.

We constateren dat streefwaarden bij de indicatoren ontbreken en dat de indicatoren slechts ten dele informatie geven over de mate waarin de doelstellingen binnen het beschikbare budget worden gerealiseerd en de activiteiten die daarvoor worden ondernomen. De relatie tussen de indicatoren en de maatschappelijke opgaven en doelstellingen van de gemeente Gouda is niet altijd consistent. De gemeente wil de huidige set aan indicatoren doorontwikkelen in lijn met de SDG's.

3.1 De doelstellingen in de begroting

De programmabegroting 2024-2027 van de gemeente Gouda bestaat uit acht programma's. Voor zeven programma's staat beschreven wat de gemeente wil bereiken (de doelstellingen), wat ze daarvoor gaat doen in 2024 en wat de specifieke lasten en baten zijn. Daarnaast heeft de gemeente lasten en baten die niet aan een programma zijn toe te rekenen. Het betreft de algemene uitkering, algemene belastingen, financiering, onvoorziene uitgaven, stelposten en de vennootschapsbelasting. Deze onderdelen komen aan bod in programma 8 Financiering en algemene dekkingsmiddelen.

Voor dit programma zijn geen doelstellingen geformuleerd. De doelstellingen van programma 1 t/m 7 zijn in de begroting als volgt geformuleerd:

Tabel 3 Doelstellingen in de programmabegroting 2024-2027

Doelen per programma
Programma 1. Economie, werk en onderwijs
• *Uitvoeren Economische Agenda* Samen met ondernemers en onderwijs gaat de gemeente Gouda aan de slag met de uitvoering van prioriteiten uit de Economische Agenda 2021-2024 en de regionale triple helix innovatieprojectenagenda. • *Duurzame en toekomstbestendige schoolgebouwen* Het realiseren en onderhouden van toekomstbestendige, kostenefficiënte en duurzame schoolgebouwen. • *Sterk onderwijs en terugdringen laaggeletterdheid* Sterk onderwijs, waarin wordt samengewerkt en kansengelijkheid wordt bevorderd door het beschikken over voldoende basisvaardigheden op het gebied van taal, lezen en rekenen, en in toenemende mate digitale vaardigheden. Daarom wordt ingezet op het terugdringen van laaggeletterdheid. • *Doorontwikkelen Campus Gouda* Via Campus Gouda hoger onderwijs duurzaam aan Midden-Holland verbinden in samenwerking met bedrijven en maatschappelijke organisaties. • *Terugdringen jeugdwerkloosheid* Het terugdringen van de jeugdwerkloosheid in de periode 2022-2026 met 50 personen tot 209 jongeren (februari 2022: 259 jongeren) door een sluitende aanpak.
Programma 2. Energie en klimaat
• *Kwetsbaarheid van de stad voor klimaatverandering verminderen* Het verminderen van de gevolgen van hittestress, droogte en wateroverlast door extra vierkante meters biodivers groen in de stad. Ook het infiltreren, vasthouden en vertraagd afvoeren van water helpt hierbij. • *Verbetering van de biodiversiteit en waterkwaliteit* De gemeente zet zich in voor een groener Gouda. Het bestaande groen krijgt gaandeweg meer kwaliteit, met kansen voor biodiversiteit en klimaatadaptatie. De gemeente begint met het verbinden en uitbreiden van groene structuren. • *Inwoners en ondernemers helpen energie te besparen en aardgasvrij te worden* Extra impuls geven aan het verduurzamen van huizen en gebouwen om zoveel mogelijk energie te besparen. Het ontzorgen van inwoners en bedrijven en de opwek van duurzame energie stimuleren. • *Sneller verduurzamen gemeentelijk vastgoed* De gemeente geeft zelf het goede voorbeeld. In 2030 is tenminste 55% van het gemeentelijk vastgoed verduurzaamd. In 2030 is tenminste 55% CO2 gereduceerd. De gemeente neemt ook stappen om de toegankelijkheid van de gemeentelijke gebouwen te verbeteren. Hiertoe dient de uitvoering van de programma's voor verduurzaming en toegankelijkheid van het gemeentelijk vastgoed. • *Investeren in de kwaliteit en toegankelijkheid van de openbare ruimte* Integraal en duurzaam investeren in de kwaliteit en toegankelijkheid van de inrichting van de openbare ruimte. Ook de inzet voor de aanpak van de problematiek van bodemdaling wordt voortgezet.
Programma 3. Wonen en leefomgeving
• *Een toekomstbestendige woningvoorraad* Het zorgen voor een toekomstbestendige woningvoorraad met aanbod voor elke doelgroep. Door het uitvoeren van de eind 2020 vastgestelde Woon(zorg)visie. Samen met andere betrokken partijen en in samenspraak met de buurt.

- *Actieve sturing op het woningbouwprogramma*
  Met het programma Versnellen woningbouw stuurt de gemeente op kansrijke ontwikkelingen en transformatie. Zij benut alle instrumenten om te sturen. Als de wetgever nieuwe mogelijkheden introduceert, vertaalt de gemeente deze naar de Goudse situatie.
- *Uitvoeren van het Verkeerscirculatieplan (VCP)*
  Met de uitvoering van het VCP creëert de gemeente meer ruimte voor fietsers, wandelaars en het openbaar vervoer. De binnenstad maakt zij autoluw.
- *Meer duurzame mobiliteit en bevoorrading*
  Het blijven inzetten voor meer duurzame mobiliteit en bevoorrading. Faciliteren van de openbare laadinfrastructuur en deelmobiliteit. Bevorderen van het gebruik van schonere en lichtere transportmiddelen. En de komst van een distributiehub.
- *Invoering van de Omgevingswet*
  Het invoeren van de Omgevingswet zo soepel als mogelijk laten verlopen. Door ervoor te zorgen dat er zo min mogelijk negatieve gevolgen zijn voor de dienstverlening aan bedrijven, organisaties en inwoners.

Programma 4. Sociaal domein

- *Iedereen kan meedoen in een inclusieve en sociale stad*
  Een inclusief en sociaal Gouda, waarin iedereen gelijkwaardig is en iedere Gouwenaar mee kan doen. Ongeacht leeftijd, culturele achtergrond, gender, inkomen, seksuele voorkeur.
- *Inzetten op kansengelijkheid*
  Het aanpakken van financiële problemen en voorkomen van armoede door het structureel verbeteren van de positie van gezinnen en kinderen.
- *Passende zorg en ondersteuning*
  Passende zorg en ondersteuning betaalbaar en beschikbaar houden voor Gouwenaars die dit het meest nodig hebben.
- *Integrale dienstverlening*
  De dienstverlening is integraal en gaat uit van de menselijke maat. Dienstverlening wordt continu verbeterd.

Programma 5. Cultuur, sport en recreatie

- *Een aantrekkelijke stad voor inwoners, bezoekers en toeristen*
  Investeren in een aantrekkelijke binnenstad voor inwoners, bezoekers en toeristen, in samenwerking met de partners. Het benutten van kansen voor waterrecreatie. Het versterken van de cultuurhistorische as en in de geest van Gouda750 een impuls geven aan de gemeentelijke evenementen.
- *Het merk Gouda verder versterken en strategisch positioneren*
  Gouda is een unieke stad die veel te bieden heeft. Daar zijn we trots op. Daarom wil de gemeente datgene waar Gouda voor staat verder uitdragen en werken aan versterking van het imago.
- *Versterken van het cultureel erfgoed in Gouda*
  Inzetten op het behoud en de maatschappelijke benutting van ons cultuurhistorisch erfgoed en stimuleren van onderhoud. Het uitdragen en zichtbaar maken van de geschiedenis van Gouda, ook op archeologisch gebied. Het uitvoering geven aan de herbestemmingsplannen voor het Stadhuis.
- *Ontwikkeling en vernieuwing van de brede culturele sector*
  Het stimuleren van een vernieuwend, interessant en aansprekend aanbod van kunst en cultuur voor de grote diversiteit aan Gouwenaren en bezoekers van buiten Gouda.
- *Toename van het aantal inwoners dat sport en voldoende beweegt*
  De gemeente wil door de inzet van verschillende instrumenten faciliteren dat het aantal inwoners dat sport en voldoende beweegt, toeneemt.

Programma 6. Leefbaarheid en veiligheid

- *Duurzaam terugdringen van ondermijnende criminaliteit*
  Criminelen zetten legale middelen in om op illegale wijze geld te verdienen. We willen voorkomen dat de gemeente Gouda criminelen of criminele organisaties bewust of onbewust faciliteert en zij kunnen investeren in de reguliere economie. Onder de ondermijningsaanpak vallen ook de aanpak op: drugscriminaliteit, criminele families/netwerken en mensenhandel.
- *Daling van het totaal aantal High Impact Crimes en het aanpakken van gedigitaliseerde criminaliteit*
  Het aantal woninginbraken is de afgelopen jaren flink afgenomen. Dit resultaat moet structureel vastgehouden worden. Er is daarnaast een duidelijke verschuiving gaande naar cybercrime en gedigitaliseerde criminaliteit. Het weerbaarder maken van inwoners en ondernemers hiertegen heeft de komende jaren prioriteit.
- *Afname jeugdoverlast en jeugdcriminaliteit*
  Veel van de veiligheidsvraagstukken in Gouda kunnen hier direct aan gelinkt worden. Snel inspelen op (criminele) trends en ontwikkelingen. Dit door de inzet van verschillende interventies en samen met Stadstoezicht, het Sociaal Domein en andere partners.
- *Een verdere professionalisering van het beleid en de uitvoering rondom vergunningen*
  Hierbij ligt de focus op gezonde horeca, Bibob-toetsing en evenementenveiligheid. Gestreefd wordt naar een goede balans tussen levendigheid en leefbaarheid.
- *Voorkomen van polarisatie en radicalisering*
  Een toenemende groep Nederlanders voelt zich onzeker over de toekomst. Er is weinig vertrouwen dat het ook voor hen beter zal worden. Er is bij deze groep sprake van sluimerend onbehagen en onvrede. Een deel keert zich zelfs af van politieke instituties en is gevoelig voor complotdenken.

Programma 7. Bestuur en organisatie

- *Versterken samenwerking tussen raad en college en binnen de raad*
  Alle politieke partijen in de Goudse gemeenteraad willen werken aan een vernieuwende vorm van besturen. Met samenwerking wordt bedoeld: de samenwerking tussen raad en college, tussen de leden van de politieke partijen, maar ook binnen de raad tussen de raadsleden. Transparantie en openheid zijn hierbij de basis.
- *Zicht houden op gemeenschappelijke regelingen*
  Eenduidige invulling van de aanpassingen in de Wet gemeenschappelijke regelingen.
- *Strategisch inzetten van regionale samenwerking(en) en partnerschappen*
  Gouda werkt conform het positioneringsdocument regio Midden-Holland. Voor iedere samenwerking worden strategische keuzes gemaakt en een duidelijke inzet voor iedere samenwerking geformuleerd.
- *Ruimte geven aan burgerinitiatieven*
  Burgers, ondernemers en organisaties kunnen contact opnemen met participatiemedewerkers wanneer zij initiatieven willen ontplooien of willen reageren op projecten in de openbare ruimte.

De aard en het abstractieniveau van de doelstellingen van de gemeente Gouda zijn heel divers. Sommige doelstellingen zijn gericht op door de gemeente Gouda te ondernemen activiteiten, bijvoorbeeld zicht houden op gemeenschappelijke regelingen of het uitvoeren van de economische agenda. Ook zijn er doelstellingen waarbij het beoogde maatschappelijk effect expliciet wordt benoemd in de uitwerking. Zo moeten bijvoorbeeld ‘sterk onderwijs en terugdringen laaggeletterdheid’ leiden tot het bevorderen van kansengelijkheid. Andere voorbeelden zijn de doelstelling ‘een verdere professionalisering van het beleid en de uitvoering rondom vergunningen’ waarmee een goede balans tussen levendigheid en leefbaarheid wordt beoogd en de doelstelling ‘iedereen kan meedoen in een inclusieve en sociale stad’. Waar verschillende doelstellingen abstract van aard zijn, bijvoorbeeld ‘passende zorg en ondersteuning betaalbaar en beschikbaar houden voor Gouwenaars die dit het meest nodig hebben', zijn andere doelstellingen juist heel concreet, zoals ‘het terugdringen van jeugdwerkloosheid in de periode 2022-2026 met 50 personen

tot 209 jongeren (februari 2022: 259 jongeren) door een sluitende aanpak'. Een ander voorbeeld van een concrete doelstelling is 'sneller verduurzamen gemeentelijk vastgoed', waarbij wordt benoemd dat in 2030 tenminste 55% van het gemeentelijk vastgoed is verduurzaamd en dat in 2030 tenminste 55% CO2 is gereduceerd.

In de interviews wordt aangegeven dat het bestuursakkoord het vertrekpunt is bij het opstellen van doelstellingen voor de programmabegroting. Bij het opstellen van de begroting wordt jaarlijks gesproken over de doelstellingen. Dit hangt volgens respondenten samen met de wijze waarop de doelstellingen nu zijn geformuleerd. Er wordt verschillend gedacht over de aard en kwaliteit van de geformuleerde doelstellingen. In een interview met een vertegenwoordiging van de ambtelijke organisatie wordt de wens uitgesproken om de doelen in een volgend bestuursakkoord al meer SMART te formuleren zodat de vertaalslag naar de doelstellingen in de begroting beter kan worden gemaakt. Tegelijkertijd wordt daarbij opgemerkt dat een bestuursakkoord een document is met een politiek en meer 'hoog over' karakter en dat wellicht het uitwerken ervan in een uitvoeringsprogramma een tussenstap zou kunnen zijn. De samenhang tussen de doelen uit het bestuursakkoord en de doelen en indicatoren in de begroting blijkt ook voor raadsleden niet duidelijk.

3.2 Indicatoren in de begroting

3.2.1 Naar eigen indicatoren in de begroting

Bij het behandelen van de begroting voor 2023 is aan de raad toegezegd dat bij de Kadernota 2024 een nieuwe set aan eigen indicatoren gepresenteerd zou worden. Naast de ambtelijke organisatie, in het bijzonder de programmacoördinatoren en datadeskundigen, werd ook de raad betrokken in het proces om te komen tot nieuwe indicatoren. Met de ontwikkeling van nieuwe indicatoren kwamen de behoefte van de gemeenteraad en een initiatief van de organisatie samen. Het was volgens betrokkenen een initiatief dat breed werd omarmd en dat ook past bij het ontwikkelkompas waar de gemeente Gouda mee werkt en waarin staat dat men wil kunnen sturen op resultaten. Het proces om te komen tot nieuwe indicatoren is eerst met de auditcommissie besproken. Vervolgens is het voorstel ook voorgelegd aan de Commissie Bestuur voordat de indicatoren werden gepresenteerd in de Kadernota 2024.[7] Raadsleden geven aan na het gesprek in de Commissie Bestuur geen informatie meer ontvangen te hebben over de indicatoren.

Om te komen tot een set aan kwalitatief goede indicatoren moeten de indicatoren aan een aantal uitgangspunten voldoen, aldus de gemeente Gouda. De wens is om in de begroting per programma indicatoren op te nemen die voldoen aan de volgende criteria:

- De indicator moet gekoppeld zijn aan een doel.
- De indicator moet goed meetbaar zijn.
- De indicator is concreet omschreven.
- De indicator moet (gedeeltelijk) beïnvloedbaar zijn.
- De indicator moet up-to-date zijn.

[7] Verzoek tot agendering in raadscommissie, 10 mei 2023.

Ook moet helder zijn wat onder andere de meetsystematiek, bron en periode is. Deze eigen indicatoren per programma moeten de effecten van beleid op de programma's inzichtelijker maken. Daarbij wordt in de documenten wel de kanttekening geplaatst dat het belangrijk is om indicatoren het gewicht te geven dat zij verdienen; een indicator zal altijd slechts een greep uit de werkelijkheid zijn. Daarnaast hebben gemeenten niet altijd evenveel invloed op de beschikbare indicatoren om beleid te monitoren. Ook zijn de indicatoren die idealiter gebruikt worden voor het monitoren van beleid niet altijd beschikbaar. De nieuwe eigen indicatoren die opgenomen worden in de begroting zijn bedoeld om de raad een betere informatiepositie te geven en op een doelmatige manier invulling te geven aan datagedreven werken, aldus de gemeente Gouda. Een deel van de indicatoren komt van de VNG-lijst, waarover meer in de volgende paragraaf, maar een deel komt ook uit bestaande rapportages die de raad al ontvangt.[8] Door het gebruik van een format probeerde de gemeente tot eenduidigheid in de vastlegging van indicatoren te komen.[9]

De visie van BMC op datagedreven werken

Datagedreven werken is geen eenduidig begrip. Het gaat over de gegevens zelf, de procedures die erbij horen en om de veranderingen die data in de samenleving teweegbrengen. Nieuwe vraagstukken, nieuwe oplossingen. Wat wil je weten van inwoners, in welke omstandigheden of ontwikkelingen en hoe verzamel je die gegevens? Hoe wil je die gegevens gebruiken in de processen om beleid te maken of te evalueren en hoe bescherm je tegelijkertijd die gegevens tegen misbruik? Welke rol kun je - als overheid - nemen om de vrijheid van individu en samenleving niet te beknotten? Hoe stuur je daarbij niet alleen op feiten maar ook op beleving en gevoel? En: hoe kun je als gemeentelijke organisatie werken aan een fitte gemeentelijke organisatie met behulp van data?

De Duurzame Ontwikkelingsdoelen van de VN (SDG's) en de bijhorende indicatorenlijst van de VNG zijn door de gemeente Gouda als overkoepelende kapstok gekozen om te komen tot een nieuwe lijst van indicatoren voor in de begroting. De gemeente Gouda wil door de indicatoren die worden opgenomen in de begroting te verbinden aan de SDG's op een meer integrale manier kijken naar het monitoren van de voortgang van beleid. De gemeente Gouda heeft verschillende gemeenten geraadpleegd op het werken met de SDG's en neemt ook deel aan een VNG-werkgroep hierover.

Tijdens het werkatelier geven raadsleden aan dat er aan de lijst met indicatoren ook indicatoren zijn toegevoegd waarvan zij niet weten waar deze vandaan komen; ze komen niet uit de BBV, maar ook niet uit de set indicatoren die de VNG heeft opgesteld bij de SDG's. Raadsleden vinden het begrijpelijk dat de keuze voor een aantal SDG's betekent dat andere SDG's niet actief worden meegenomen, maar constateren dat het voorkomt dat op een gekozen SDG goed wordt gescoord ten koste van een SDG die niet door Gouda is geselecteerd en meegenomen in de doelen en indicatoren in de begroting.

[8] Memo auditcommissie over eigen indicatoren in de begroting, 8 februari 2023.
[9] Memo voor College van B&W over indicatoren begroting & SDG's, 24 januari 2023.

Begin 2023 werd door de gemeente Gouda geconstateerd dat er nog veel verschillende voortgangsrapportages naar de raad worden gestuurd, bijvoorbeeld voor veiligheid, duurzaamheid en sociaal domein. Op de lange termijn is de wens binnen de gemeente om de integraliteit van de monitoring en sturing verder te verbeteren door stapsgewijs toe te werken naar één rapportage die voorafgaand aan de kadernota naar de raad wordt gestuurd. Eerst zou deze naast de bestaande rapportages kunnen bestaan, maar uiteindelijk zou deze ook een einde kunnen maken aan de losse rapportages die de raad ontvangt. In deze integrale rapportage worden alle rapportages dan samengevoegd waardoor dwarsverbanden makkelijker kunnen worden gelegd en de begrijpbaarheid verbetert.[10] De wens om beter zicht te krijgen op dwarsverbanden en meer integraliteit in de aangeboden stukken wordt ook door raadsleden expliciet benoemd in dit onderzoek.

In de programmabegroting 2024-2027 van de gemeente Gouda is per programma een nieuwe set aan eigen indicatoren opgenomen. Aan de doelstellingen uit de programmabegroting zijn indicatoren gekoppeld om de voortgang van de doelstellingen te kunnen monitoren. In eerdere programmabegrotingen werden alleen de wettelijk verplichte indicatoren opgenomen. Deze wettelijke indicatoren zijn nu opgenomen in een bijlage.

Vanuit de ambtelijke organisatie wordt aangegeven dat de vastgestelde set indicatoren wordt gehandhaafd gedurende deze collegeperiode. In de volgende collegeperiode worden, wanneer de nieuwe doelen worden geformuleerd, de indicatoren opnieuw bekeken.

3.2.2 Eigen indicatoren in de begroting

In de programmabegroting 2024 zijn per doelstelling indicatoren opgenomen. In tabel 4 worden deze weergegeven.

Tabel 4 Overzicht doelstellingen en indicatoren in de programmabegroting 2024-2027

Wat willen we bereiken?	Indicatoren
Programma 1. Economie, werk en onderwijs	
Uitvoeren Economische Agenda	• Aantal vestigingen per sector (top 5) • Banen naar sector (top 5)
Duurzame en toekomstbestendige schoolgebouwen	• Energieverbruik onderwijs • CO2-uitstoot onderwijs
Terugdringen laaggeletterdheid	• Aantal inwoners dat een traject basisvaardigheden (taal, rekenen, digitale vaardigheden) heeft gevolgd
Doorontwikkelen Campus Gouda	• Aantal studenten
Terugdringen jeugdwerkloosheid	• Aantal jongeren zonder werk tot 27 jaar
Programma 2. Energie en klimaat	

[10] Memo auditcommissie over eigen indicatoren in de begroting, 8 februari 2023.

Kwetsbaarheid van de stad voor klimaatverandering verminderen	• Genomen maatregelen tegen effecten van klimaatverandering • Maatregelen willen nemen om overlast door hitte en water rondom woning tegen te gaan • Na een hevige regenbui blijft langer dan 2 uur water in de straat staan • Schaduwplekken voor verkoeling tijdens een periode van warm weer
Verbetering van de biodiversiteit en waterkwaliteit	• Groenbalans (inclusief percentage voor groen met waarde voor biodiversiteit)
Inwoners en ondernemers helpen energie te besparen en aardgasvrij te worden	• Hoofdverwarmingsinstallatie woningen (aardgas) • Gouds IsolatiePlan • Percentage bekende hernieuwbare energie
Sneller verduurzamen gemeentelijk vastgoed	• Reductie van de CO2-uitstoot van de gemeentelijke vastgoedportefeuille
Investeren in de kwaliteit en toegankelijkheid van de openbare ruimte	• Ik vind mijn buurt goed/slecht onderhouden
Programma 3. Wonen en leefomgeving	
Een toekomstbestendige woningvoorraad	• Eigendomsvormen, met uitsplitsing naar corporatiehuur, particuliere huur en koop • Eigendomsvormen, met uitsplitsing naar middenhuur en betaalbare koop (WOZ-waarde <325.000)
Actieve sturing op het woningbouwprogramma	• Alternatieve woonvormen • Aantal nieuwbouwwoningen en overige toevoegingen (o.a. transformatie)
Uitvoeren van het Verkeerscirculatieplan	• Intensiteiten gemotoriseerd verkeer (stadsbreed) • Aantal (ernstige) verkeersslachtoffers
Meer duurzame mobiliteit en bevoorrading	• Vervoerwijzekeuze (marktaandeel fiets en OV) • Laadpalen en waterstoftankvoorzieningen
Invoering van de Omgevingswet	*Geen indicator opgenomen*
Programma 4. Sociaal domein	
Iedereen kan meedoen in een inclusieve en sociale stad	• Het percentage inwoners dat zich thuis voelt in Gouda
Inzetten op kansengelijkheid	• Het totaal aantal uitgegeven Rotterdampassen (waarvan voor volwassenen en kinderen uit doelgroep minima) • Het percentage kinderen met gezond gewicht • Het aantal verzilverde tegoedbonnen sport en cultuur op de Rotterdampas (twee per pas voor kinderen minima)
Passende zorg en ondersteuning	• Het relatieve gebruik van aantal kinderen <18 jaar van maatwerk jeugdhulp

	• De gemiddelde kosten per cliënt per jaar voor de maatwerkvoorziening Wmo
Integrale dienstverlening	• Het gemiddeld rapportcijfer voor de dienstverlening van de medewerkers van de gemeente (J, Wmo en W&I) • Het percentage inwoners dat weet voor welke hulp ze terechtkunnen bij de gemeente
Programma 5. Cultuur, sport en recreatie	
Een aantrekkelijke stad voor inwoners, bezoekers en toeristen	• Aantal personen met een hotelovernachting • Gemiddelde uitgaven per persoon per bezoek • Leegstand binnenstad • Aantal bezoekers attracties binnenstad (top 5)
Het merk Gouda verder versterken en strategisch positioneren	*Geen indicator opgenomen*
Versterken van het cultureel erfgoed in Gouda	• Leegstand van rijksmonumenten
Ontwikkeling en vernieuwing van de brede culturele sector	• Tevredenheid culturele aanbod in Gouda • Percentage inwoners dat (vaak of soms) culturele activiteiten in Gouda bezoekt
Toename van het aantal inwoners dat sport en voldoende beweegt	• Percentage inwoners van 18 jaar en ouder dat minimaal één keer per week sport • Percentage inwoners van 18 jaar en ouder dat voldoet aan de beweegrichtlijnen
Programma 6. Leefbaarheid en veiligheid	
Duurzaam terugdringen van ondermijnende criminaliteit	• Integrale controles • Signalen/casussen in ondermijning
Daling van het totaal aantal High Impact Crimes en het aanpakken van gedigitaliseerde criminaliteit	• Woninginbraken • High Impact crime
Afname jeugdoverlast en jeugdcriminaliteit	• Meldingen overlast jeugd • Verwijzingen HALT
Een verdere professionalisering van het beleid en de uitvoering rondom vergunningen	• Aan de exploitatievergunningen gerelateerde Bibob-toetsen • Verleende vergunningen voor horeca (exploitatievergunningen) en evenementen
Voorkomen van polarisatie en radicalisering	• Netwerkgesprekken • Signalen/casussen
Programma 7. Bestuur en organisatie	
Versterken samenwerking tussen raad en college en binnen de raad	• Vertrouwen in overheid en gezondheidsinstellingen

Zicht houden op gemeenschappelijke regelingen	• Percentage jaarrekening gemeenschappelijke regelingen (lasten gemeenschappelijke regelingen/totaal van lasten)
Strategisch inzetten van regionale samenwerking(en) en partnerschappen	• Aantal samenwerkingsverbanden
Ruimte geven aan burgerinitiatieven	• Score voor 'Samenwerking met inwoners' of voor 'gemeente betrekt buurt'

De gemeente Gouda heeft, zoals eerder in dit rapport beschreven, verschillende criteria benoemd waaraan de huidige set van eigen indicatoren moet voldoen. Wanneer we vanuit deze criteria en de normen die zijn opgesteld voor dit rekenkameronderzoek naar de huidige set indicatoren kijken, dan valt een aantal zaken op. We zien dat alle indicatoren gekoppeld zijn aan een doelstelling, maar dat er twee doelstellingen zonder indicator(en) zijn: 'invoering van de Omgevingswet' en 'het merk Gouda verder versterken en strategisch positioneren'. De indicatoren die zijn ontwikkeld zijn meetbaar en voor iedere indicator worden de meest recente scores weergegeven, evenals de scores van de periode daarvoor, voor zover die laatste beschikbaar zijn. Wat daarbij opvalt, is dat er geen streefwaarden bij de indicatoren zijn opgenomen in de begroting. Wel wordt bij alle indicatoren de databron vermeld. Voor verschillende indicatoren voert de gemeente zelf metingen uit, soms ook is de gemeente afhankelijk van databronnen van andere organisaties zoals het UWV, de GGD Midden-Holland en de politie. De indicatoren zijn niet altijd concreet, zoals de indicator 'alternatieve woonvormen'. De indicatoren zijn te beïnvloeden door de gemeente, al is de beïnvloedbaarheid soms beperkt. Dit geldt bijvoorbeeld voor de indicator 'vertrouwen in overheid en gezondheidsinstellingen' behorende bij de doelstelling 'versterken samenwerking tussen raad en college en binnen de raad', een indicator waarvan de samenhang met de betreffende doelstelling ook niet geheel duidelijk is. De gekozen indicatoren leiden niet altijd tot inzicht in de effecten van beleid op de programma's en de mate waarin doelstellingen van de programma's worden gerealiseerd. Zo is het bijvoorbeeld de vraag wat de indicator 'aantal samenwerkingsverbanden' precies zegt over de doelstelling 'strategisch inzetten van regionale samenwerking(en) en partnerschappen' en de effecten van het gevoerde beleid daarop. We constateren dan ook dat de set indicatoren ten dele informatie geeft over de mate van realisatie van de doelstellingen binnen het beschikbare budget en de daarvoor ondernomen activiteiten. Daarnaast constateren we dat de relatie tussen de indicatoren en de maatschappelijke opgaven en doelstellingen niet altijd consistent is.

3.3 Kwaliteit van de indicatoren volgens betrokkenen

3.3.1 Volgens de raad

Uit de enquête die is uitgezet onder raadsleden komt het volgende beeld naar voren. Ongeveer 40% van de raadsleden hecht veel waarde aan de informatie die de indicatoren die zijn opgenomen in de P&C-documenten geven, ongeveer 50% van de raadsleden hecht hier enige waarde aan. Ruim 80% van de raadsleden geeft aan (goed) op de hoogte te zijn van de indicatoren waarover wordt gerapporteerd in de P&C-producten. Ongeveer de helft

van de raadsleden is van mening dat de informatie hem of haar goed inzicht geeft in het reilen en zeilen van de gemeente. Bijna 80% van de raadsleden heeft de indruk dat de kwaliteit van de middels de indicatoren verstrekte informatie de laatste jaren (sterk) is verbeterd.

Verschillende raadsleden wijzen op de aansluiting bij de Duurzame Ontwikkelingsdoelen en zien dat als positief. Ook wordt opgemerkt dat peildata meer recent en databronnen duidelijker zijn. Naast kwalitatief betere doelen worden ook de toelichtingen die daarbij worden gegeven als beter beoordeeld, in het bijzonder de leesbaarheid daarvan. Tegelijkertijd wordt aangegeven dat de communicatie over aanpassingen in doelen en indicatoren beter kan en dat door wisselingen in indicatoren trends over meerdere jaren soms lastig te volgen zijn. Desgevraagd geven raadsleden aan nog bepaalde indicatoren te missen. Hierbij worden bijvoorbeeld indicatoren genoemd over de voortgang van het IHP, over uitstaande projectverplichtingen en achterstanden zodat raadsleden inzicht krijgen in de omvang van het achterstallige onderhoud en investeringen, het percentage sociale huurwoningen en de voortgang van de CO2-vermindering. Ook geven verschillende raadsleden aan de informatievoorziening over het sociaal domein te beperkt te vinden. Zowel kwantitatieve als kwalitatieve indicatoren worden gemist, bijvoorbeeld waar het gaat om de jeugdzorg. De gekozen indicatoren worden door een raadslid als ‘wat vaag’ bestempeld. Een ander raadslid vindt de vergelijking met vergelijkbare gemeenten, met name op gebied van belastingen en uitgaven aan het sociaal domein, te beperkt. Ook merkt een raadslid op dat er een hiërarchie in indicatoren opgenomen zou kunnen worden; alle indicatoren lijken even belangrijk, het lijkt alsof op elke indicator evenveel invloed uitgeoefend kan worden en het lijkt alsof elke indicator even 'hard' is. Waar het ene raadslid behoefte heeft aan meer financiële informatie, wil een ander raadslid juist meer indicatoren die niet financieel van aard zijn en die iets zeggen over bijvoorbeeld onderwerpen als welzijn en biodiversiteit. Verschillende raadsleden merken op dat zij beter zicht zouden willen krijgen op het bereiken van de (beleidsinhoudelijke) doelen en de weg waarlangs dit gebeurt.

Door middel van een werkatelier heeft een verdiepend gesprek plaatsgevonden met verschillende raadsleden waarin onder meer de hiervoor genoemde bevindingen aan hen zijn voorgelegd. In dit gesprek zijn verschillende aandachtspunten benoemd ten aanzien van de kwaliteit en bruikbaarheid van de huidige set aan indicatoren, in het bijzonder:

- Niet alle indicatoren kunnen jaarlijks gemeten worden.
- Niet alle indicatoren worden even relevant gevonden; sommige indicatoren zijn slechts leuk om te weten.
- Trends worden onvoldoende in beeld gebracht.

3.3.2 Volgens de ambtelijke organisatie en de portefeuillehouder

Ten aanzien van de huidige indicatoren wordt door respondenten opgemerkt dat deze soms wel erg beknopt beschreven zijn en extra uitleg behoeven. Daarnaast is niet expliciet gemaakt dat er een onderscheid is tussen effect-, inspannings- en outputindicatoren in de begroting, terwijl ook een dergelijke explicitering zou kunnen helpen in het gesprek met de gemeenteraad.

Respondenten wijzen er daarnaast op dat het bij sommige indicatoren moeilijk is om actuele data beschikbaar te krijgen, bijvoorbeeld omdat de data maar een keer per vier jaar door een andere organisatie worden verzameld. De gemeente Gouda probeert indicatoren op te nemen met minimaal een meetmoment van eenmaal per twee jaar en voert zelf bijvoorbeeld een stadspeiling uit om frequent de benodigde informatie te verzamelen. Respondenten geven aan dat de gemeente de indicatorenset verder wil versterken langs de lijn van de SDG's.

H4 | Sturen op indicatoren

4. In hoeverre wordt er op een juiste en consequente manier verantwoording afgelegd over de indicatoren in de P&C-cyclus?
5. Op welke wijze maakt de gemeente (uitgesplitst naar de verschillende rollen) gebruik van indicatoren in de P&C-cyclus, in het bijzonder in de begroting, de tussentijdse rapportage(s) en de jaarstukken?
    a. In hoeverre krijgt de raad op basis van de indicatoren de juiste, tijdige en voldoende sturingsinformatie om zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen?
    b. In hoeverre gebruikt de raad deze sturingsmogelijkheden?

Samenvattend

De verplichte en eigen indicatoren worden opgenomen in de programmabegroting en de jaarstukken, niet in de tussentijdse bestuursrapportages. De koppeling tussen doelen en de indicatoren die daarbij horen wordt niet expliciet gelegd en geduid. De bruikbaarheid van indicatoren is beperkt, zo ervaart ook de raad. De sturingsinformatie lijkt juist, maar voorziet niet volledig in de behoefte van de raad. Het gebruik van indicatoren door de raad is beperkt; raadsleden zijn zoekende in waar nu welk gesprek zou moeten plaatsvinden over de met de indicatoren verkregen sturingsinformatie. Ook bij het opstellen van beleid blijken de doelen en indicatoren uit de planning- en controldocumenten niet leidend voor ambtelijke organisatie en college. Wel worden momenteel stappen gezet om de doelen in de planning- en controldocumenten te vertalen in de jaarplannen die door de organisatie worden opgesteld. De huidige set aan indicatoren geeft tot op zekere hoogte inzicht, maar nog geen richting aan de doelrealisatie en inspanningen van de gemeente Gouda.

4.1 Verantwoorden op basis van indicatoren in de P&C-cyclus

De jaarstukken over 2023 zijn de eerste jaarstukken waarin wordt gerapporteerd op basis van de nieuwe set indicatoren. In deze jaarstukken wordt allereerst per programma voor iedere doelstelling, deels kwalitatief maar met name kwantitatief, geschetst wat er gedurende het afgelopen jaar is bereikt en ook wat daarvoor is gedaan. Per programma worden vervolgens de SDG's aangegeven die van toepassing zijn en worden de indicatoren weergegeven die samenhangen met doelstellingen binnen de programma's met daarbij data over de jaren 2021 tot en met 2023 en de bijbehorende databron. Daarnaast wordt voor de wettelijk verplichte indicatoren in tabellen gepresenteerd hoe de gemeente Gouda op basis van de meest recente cijfers scoorde ten opzichte van de score van Nederland als geheel. Ontwikkelingen in deze data worden niet nader geduid. In de beide bestuursrapportages zijn geen verwijzingen opgenomen naar (de voortgang ten aanzien van) doelstellingen en indicatoren.

4.2 Het gebruik van indicatoren per rol

4.2.1 De gemeenteraad

In dit rekenkameronderzoek zijn raadsleden bevraagd over het gebruik van de indicatoren. In de enquête geeft iets meer dan de helft van de raadsleden desgevraagd aan te vinden dat door de informatie die met behulp van de indicatoren wordt verstrekt, hij of zij in staat wordt gesteld om te sturen op de beleidsdoelen van de gemeente. 15% van de raadsleden vindt dat zij door de informatie in staat worden gesteld om duidelijke kaders te stellen en eveneens 15% kan met de betreffende informatie zijn of haar achterban goed informeren. Ongeveer driekwart van de raadsleden geeft aan de indicatoren (af en toe dan wel vaak) te gebruiken. Dit gebeurt het vaakst bij het bespreken van achtereenvolgens de begroting (85%), de jaarstukken (77%) en de bestuursrapportages (54%). Ongeveer de helft van de raadsleden is van mening dat de gemeenteraad voldoende tijd heeft om de informatie die via de P&C-cyclus wordt aangeboden, te behandelen. De beoordeling van de informatievoorziening middels de indicatoren wordt gemiddeld beoordeeld met het rapportcijfer 7 (laagste cijfer een 5, hoogste cijfer een 9).

De samenhang tussen de doelen uit het bestuursakkoord en de doelen en indicatoren in de begroting wordt door raadsleden als beperkt gezien. Ook is de samenhang tussen de onlangs door het college opgeleverde midterm review en de planning- en controlcyclus onduidelijk. Raadsleden geven aan dat de behandeling van planning- en controldocumenten, zoals de begroting, vooral financieel ingestoken is. Het meer inhoudelijke gesprek met behulp van indicatoren vindt daar niet echt plaats, en zou daar volgens verschillende raadsleden wellicht ook niet moeten plaatsvinden. Een raadslid doet de suggestie om het bespreken van de indicatoren te laten plaatsvinden bij het vaststellen van nieuw beleid. Een ander raadslid vindt de bespreking van de Kadernota een passend moment voor het gesprek over indicatoren en streefwaarden. Meer visualisaties zouden de begrijpelijkheid van de informatie voor raadsleden vergroten.

Ook in de interviews met de portefeuillehouder en een afvaardiging van de ambtelijke organisatie is gesproken over het gebruik van de indicatoren door de raad. Opgemerkt wordt dat er door de raad minder vragen worden gesteld over de aard van de indicatoren, maar wel over de inhoud, wat er volgens respondenten op wijst dat de indicatoren nu duidelijker zijn geformuleerd. In het verleden was het onderscheid tussen doelstellingen en indicatoren niet altijd duidelijk voor raadsleden. Geconstateerd wordt dat de ontwikkeling van de informatievoorziening aan de raad op basis van de SDG's positief is ontvangen door zowel de organisatie als door de gemeenteraad. Respondenten zien het als een doorlopend proces om te zoeken naar passende indicatoren die raadsleden helpen om te sturen. Ook valt hen in positieve zin op dat de gemeenteraad in debatten zelf ook cijfers aanhaalt. Raadsleden hebben ook toegang tot verschillende dashboards, bijvoorbeeld voor het sociaal domein en over het thema veiligheid, waarover later in dit hoofdstuk meer. Hierin is informatie opgenomen uit openbare databronnen en komen de indicatoren uit de planning- en controldocumenten aan de orde. Het zou het college en de organisatie helpen als de gemeenteraad beter zou kunnen duiden hoe hij wil sturen, aldus respondenten.

4.2.2 De ambtelijke organisatie en het college

In de interviews wordt opgemerkt dat er binnen de gemeente Gouda sprake is van een ontwikkeling naar meer datagedreven werken; de datavolwassenheid groeit. De beschikbare data zijn meer eenduidig en er wordt naar gestreefd om van afzonderlijke rapportages naar één overkoepelende rapportage voor de raad te gaan waarin verschillende perspectieven terugkomen en verbanden worden gelegd tussen thema's. De Staat van de Stad wordt de integrale rapportage van de gemeente. Het vermoeden wordt uitgesproken dat deze rapportage mogelijk andere rapportages aan de raad overbodig zal maken. Daarbij wordt vanuit de ambtelijke organisatie aangetekend dat de Staat van de Stad een informatief dashboard wordt, los van het bestuursakkoord en de planning- en controldocumenten. Vanuit de organisatie wordt ook gewezen op de ontwikkeling van Gouda in Cijfers. Gouda in Cijfers is een website die op verzoek van de raad is gelanceerd en waarop informatie te vinden is over de gemeente en haar inwoners, onder andere met betrekking tot de 'Sustainable Development Goals'.

Respondenten merken op dat de koppeling tussen planning- en controldocumenten en beleidsdocumenten beter kan. Er zou een expliciete relatie gelegd moeten worden tussen de doelen en indicatoren die zijn opgenomen in de planning- en controldocumenten en de beleidsdocumenten. Dit gebeurt nu nog onvoldoende. Als positieve uitzondering hierop wordt het recent vastgestelde groenbeleid genoemd. Respondenten constateren dat er in de gemeente soms sprake is van een stapeling van beleid en projecten en dat er onvoldoende zicht en sturing is op de effecten van beleid. Hierbij wordt aangegeven dat het inzichtelijk maken van effecten voor het ene gemeentelijk domein, bijvoorbeeld het fysiek domein, eenvoudiger is dan voor het andere domein, in het bijzonder het sociaal domein. Het college heeft onlangs een midterm review uitgevoerd met als doel om zicht te krijgen op de mate waarin de beleidsdoelen zijn gerealiseerd.

De koppeling tussen doelen in de planning- en controldocumenten en de jaarplannen wordt nu (voorzichtig) gelegd. Aan de afdelingshoofden is gevraagd om langs de lijn van de SDG's hun jaarplannen op te stellen. Hiervoor wordt sinds 2024 een format gebruikt waarmee aansluiting wordt gezocht bij de uitgangspunten van de planning- en controldocumenten. In het format wordt bijvoorbeeld bij de afdelingsspecifieke doelstellingen gevraagd bij welk doel uit het bestuursakkoord of de programmabegroting deze aansluiten en bij de (eventuele) afdelingsspecifieke indicatoren staat vermeld dat er aansluiting gezocht moet worden bij de speerpunten en indicatoren in de begroting. Bij het opstellen van de jaarplannen is volgens respondenten nog wel verbetering mogelijk, er is nog geen sprake van een één-op-één vertaling van hetgeen in het bestuursakkoord dan wel de begroting is beschreven. Een dergelijk format biedt houvast, ook bij politieke wisselingen. In voortgangsgesprekken gaan een financieel adviseur en een HR-adviseur in gesprek met de afdelingshoofden over de voortgang op basis van het format en de indicatoren daarin. Respondenten constateren dat nog niet alle afdelingshoofden structureel op deze wijze werken.

Bijlage 1 | Bestudeerde documenten

- Jaarstukken 2022-2023
- Programmabegrotingen 2022-2024
- Bestuursrapportages 2022-2024
- Kaderbrieven/-nota’s 2022-2024
- Geef Gouda door! Bestuursakkoord 2022-2026
- Memo Indicatoren begroting & SDG's, 24 januari 2023
- Memo Eigen indicatoren in de begroting, 8 februari 2023
- Verzoek tot agendering in raadscommissie, Indicatoren in de begroting, 18 april 2023
- Memo Proces Planning & Control Cyclus 2024, 13 december 2023
- Format Jaarplan 2024

Bijlage 2 | Vragenlijst raadsleden

De vragen in deze vragenlijst zijn een eerste verkenning. In een interactief werkatelier met uw raad in het kader van het rekenkameronderzoek naar sturen op indicatoren wordt dieper met u het gesprek aangegaan, mede aan de hand van de antwoorden op de vragen in deze vragenlijst. Deze vragenlijst bevat de volgende onderdelen:

- Informatieverstrekking aan de gemeenteraad.
- Inhoudelijke toepassing van de indicatoren.

Informatieverstrekking aan de gemeenteraad

1. Kunt u aangeven in hoeverre u op de hoogte bent van de indicatoren waarop wordt gerapporteerd in P&C-producten van uw gemeente?

☐ Ik ben goed op de hoogte en maak veel gebruik van de verstrekte informatie
☐ Ik ben op de hoogte, maar ik werk hier in beperkte mate mee
☐ Ik moet mij nog inwerken en weet nog te weinig van de indicatoren
☐ Weet niet/geen mening

2. Kunt u enkele voorbeelden noemen van indicatoren waarop wordt gerapporteerd in de P&C-producten?

☐ Ja, te weten:
☐ Nee

3. Wanneer maakt u in het bijzonder gebruik van de beleidsindicatoren (meerdere antwoorden mogelijk)

☐ Bij de voorbereiding van bijna alle commissie- en raadsvergaderingen
☐ Bij de bespreking van de gemeentebegroting
☐ Bij de bespreking van de jaarstukken
☐ Bij de bespreking van bestuursrapportages
☐ Op andere momenten
☐ Weet niet/geen mening

4. In welke mate hecht u waarde aan de informatie gerelateerd aan de indicatoren?

☐ Veel waarde
☐ Geringe waarde
☐ Weinig waarde
☐ Weet niet/geen mening

Inhoudelijke toepassing van de indicatoren

5. Hoe beoordeelt u de kwaliteit (compleetheid, juistheid, actualiteit, integraliteit e.d.) van de rapportages op basis van de indicatoren?

- ☐ De informatie stelt mij in staat duidelijke kaders te stellen en te sturen op beleidsdoelen
- ☐ De informatie geeft mij goed inzicht in het reilen en zeilen van mijn gemeente
- ☐ De informatie stelt mij in staat mijn achterban goed te informeren
- ☐ De informatie is onvoldoende
- ☐ Weet niet/geen mening

6. Is naar uw oordeel de kwaliteit van de verstrekte informatie middels de indicatoren de afgelopen jaren veranderd en zo ja, hoe?

- ☐ De kwaliteit is sterk verbeterd
- ☐ De kwaliteit is hetzelfde
- ☐ De kwaliteit is verslechterd
- ☐ Weet niet/geen mening

Kunt u uw antwoord toelichten?

7. Zijn er bepaalde (beleids)indicatoren aan te wijzen die u mist in de informatie die u ontvangt via de P&C-cyclus? Zo ja, kunt u aangeven welke indicatoren en waarom?

- ☐ Ja, te weten:
- ☐ Nee

8. Zijn er algemene thema's aan te wijzen waar u in het bijzonder meer/aanvullende informatie over zou willen als het gaat om de informatieverstrekking middels de indicatoren?

9. Zijn er algemene thema's aan te wijzen waar u in het bijzonder op zou willen sturen door middel van indicatoren daar waar dit in de huidige situatie niet of onvoldoende mogelijk is?

10. Heeft de gemeenteraad voldoende tijd om de informatie die via de P&C-cyclus wordt aangeboden, te behandelen?

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet niet/geen mening

11. Op een schaal van 1 (zeer ontevreden) tot 10 (zeer tevreden): In hoeverre bent u tevreden over de huidige inzet van de indicatoren?

12. Wat gaat er goed?

13. En wat kan volgens u beter?

14. Heeft u nog andere opmerkingen of suggesties over het onderwerp van deze vragenlijst? Dan kunt u deze hieronder kwijt.

Bijlage 3 | Respondenten

- Portefeuillehouder financiën/verantwoordelijk wethouder
- Gemeentesecretaris
- Concerncontroller/afdelingshoofd concernstaf
- Bestuursadviseur
- Strategisch adviseur

BMC

Databankweg 26D
3821 AL Amersfoort

Postbus 490
3800 AL Amersfoort

(033) 496 52 00
info@bmc.nl
www.bmc.nl

KvK BMC Advies 32078667
IBAN NL91 ABNA 0504035754
BTW NL80.86.63.598 B.01

Kijk voor meer info op onze website: bmc.nl