

Rekenkamer Doetinchem
T.a.v. de heer S. Dijk

Stadhuis

verzendsdatum:	16 mei 2023	onderwerp:	Onderzoek Rekenkamer Doetinchem 'De toegankelijkheid van de P&C-cyclus in Doetinchem'
ons kenmerk:	1599365 / 1760038	uw kenmerk:	1624960 / 1717865
inlichtingen bij:	de heer M. Huinink	uw brief van:	28 maart 2023
telefoonnummer:	(0314) 399 640	bijlage	--

Geachte heer Dijk,

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van uw brief en het bijgaande rapport 'De toegankelijkheid van de P&C-cyclus in Doetinchem'. U vroeg ons in uw brief om vooruitlopend op de aanpassing van de Verordening op de rekenkamercommissie een reactie te geven op de bestuurlijke nota. Dit doen we graag.

We zijn tevreden met de conclusie van de Rekenkamer dat de P&C-cyclus de laatste jaren een positieve ontwikkeling heeft doorgemaakt. Geconstateerd is dat de cyclus inzichtelijker en leesbaarder is geworden. De cyclus biedt meer en meer de informatie die raadsleden nodig hebben om doelmatig en doeltreffend te sturen en te controleren. Het proces van de P&C-cyclus is op orde en alle benodigde informatie is aanwezig.

Wij erkennen dat er altijd ruimte voor verbetering is en nemen daarom ook de door u gedane aanbevelingen ter harte. In het door u opgestelde rapport is gekeken naar het proces, de P&C-instrumenten en de positie van de gemeenteraad. Op deze onderdelen zijn de volgende deelconclusies getrokken:

1. Het proces is nu voldoende doeltreffend en doelmatig opgezet, maar het proces is kwetsbaar.
2. De koppeling tussen doelen en financiën is niet op orde, waardoor de P&C-instrumenten niet voldoen aan de informatiebehoefte van de gemeenteraad.
3. De gemeenteraad kan aan de hand van het proces en de instrumenten zijn kaderstellende en controlerende raad niet optimaal vervullen.

Met name op deelconclusie 2, de punten waarvan u constateert dat deze nog niet op orde zijn, zou voor ons het benoemen van zogenaamde 'best practices' bij andere gemeenten behulpzaam zijn om verder te kunnen verbeteren.

Het doel van het onderzoek is inzicht te bieden in de opzet en de werking van de P&C-cyclus en de efficiency en effectiviteit hiervan. U doet een zestal aanbevelingen, waarvan er vijf gericht zijn aan ons. Op de volgende pagina's gaan wij in op deze vijf aanbevelingen.

Aanbeveling 1: Zorg als college dat de basis op orde wordt behouden en zorg dat deze wordt geborgd in de organisatie met een beknopt handboek.

Wij zijn verheugd om te lezen dat de Rekenkamer constateert dat de basis van de P&C-cyclus op orde is. Dit sterkt ons in het vertrouwen dat de koers naar een nog betere monitoring en een goede informatievoorziening de juiste is. In de huidige opzet wordt er gewerkt met een raadsmededeling, waarin de data zijn opgenomen waarop de gemeenteraad wordt betrokken. In de ambtelijke organisatie wordt er gewerkt met een gedetailleerde planning. Hierin is specifiek opgenomen wat er moet gebeuren, wie daarvoor verantwoordelijk is en wanneer dit afgerond moet zijn. Deze planning kenmerkt zich als dynamisch, waardoor relatief eenvoudig geanticipeerd kan worden op actuele ontwikkelingen vanuit bijvoorbeeld de provincie of het Rijk. Bij de start van een cyclusdocument wordt deze planning gedeeld met de betrokkenen in een aftrapbijeenkomst en is er gelegenheid tot het stellen van vragen. Daarnaast kennen we organisatiebrede schrijfdagen voor de jaarstukken en begroting. Wij zijn daarom van mening dat de kennis en kunde niet alleen bij individuele personen ligt. Wel zijn wij benieuwd naar uw suggestie voor het opstellen van een beknopt handboek en welke gedachten er zijn over de vorm. Wij zijn dan ook graag bereid om met u hierover in gesprek te gaan.

Aanbeveling 2: Leg als college een directere relatie tussen doelstellingen, activiteiten en financiën.

Wij streven continu naar het zo helder en inzichtelijk mogelijk maken van onze cyclusproducten, zodat de raad haar kaderstellende en controlerende rol goed kan invullen. In de begroting en jaarstukken wordt gerapporteerd op basis van de 3-W vragen. Wat willen we bereiken (doelstellingen), wat gaan we er voor doen (activiteiten) en wat mag het kosten (financiën). U constateert dat de doelstellingen en activiteiten helder zijn weergegeven maar beperkt SMART zijn geformuleerd. Dit maakt de monitoring moeilijker. Wij zullen in de volgende begroting kijken of we de doelstellingen meer SMART kunnen formuleren. Daarnaast geeft u aan dat in de cyclusdocumenten niet opgenomen is hoeveel kosten de specifieke doelen met zich meebrengen. In de praktijk blijkt het weerbarstig om aan alle doelstellingen middelen te koppelen. Administratief zijn voor de vastlegging, de taakvelden en programma's leidend, niet de steeds veranderende doelstellingen. Het is ingewikkeld om aan te geven wat de relatie is tussen beleidsdoelen, concrete activiteiten en financiën. Bijvoorbeeld als je eenzaamheid wilt verminderen, zijn er vele maatregelen te treffen, zoals mensen de gelegenheid te geven elkaar te ontmoeten in het zwembad Rozengarde. Er zijn er meerdere doelen waaraan Rozengarde kan bijdragen. Het is heel lastig om te bepalen, welk deel van de subsidie aan Rozengarde toe te rekenen is aan welk beleidsdoel. Welk deel reken je bijvoorbeeld toe aan 'eenzaamheid', welk deel van de subsidie aan 'sport', welk deel aan 'met de groei naar 70.000 behouden we onze voorzieningen'? Daarnaast worden in de begroting de belangrijkste ontwikkelingen en doelstellingen geschetst, de zogenaamde reguliere werkzaamheden worden niet geschetst. De koppeling tussen geld, doelen en prestaties is hierdoor niet volledig zichtbaar te maken. Tenslotte geeft u aan dat een raadslid niet eenvoudig kan zien wat bijvoorbeeld de kosten van het sociaal domein zijn op jeugd, zorg of participatie in relatie tot de doelstellingen en de activiteiten die daarmee samenhangen en dat ook de bijdrage van de verbonden partijen aan de doelstellingen beperkt inzichtelijk gemaakt zijn in de stukken. U geeft aan dat het wenselijk is om de taakvelden in het sociaal domein te clusteren.

De gemeente geeft haar geld uit aan een breed scala aan (deel)terreinen, variërend van bijvoorbeeld jeugdzorg, onderwijshuisvesting of de kosten voor de brandweer. Om te zorgen dat deze uitgaven gegroepeerd en vergeleken kunnen worden tussen gemeenten heeft de BBV een uniforme set van 54 taakvelden voorgeschreven. Deze taakvelden kunnen weer geclusterd worden in 9 hoofdtaakvelden. Voor de onderlinge vergelijkbaarheid hebben wij ervoor gekozen om juist op deze taakvelden te rapporteren.

Het is in de cyclusproducten een balans zoeken tussen de gewenste detailmatigheid en de omvang die behapbaar moet blijven. Op basis van uw bevindingen vinden wij het lastig te doorgronden wat u precies bedoelt. Wellicht is het mogelijk om een aantal 'best practices' te benoemen bij andere gemeenten om ons handvatten te kunnen geven om te verbeteren.

Aanbeveling 3: Geef als college opdracht tot het visueel maken van financiële trends en ontwikkelingen.

In het rapport geeft u aan, dat in de P&C-stukken beperkt gebruik wordt gemaakt van visualisatie van trends en ontwikkelingen. Daardoor is het voor raadsleden erg lastig om inzichtelijk te maken hoe een domein is veranderd en gaat veranderen. Een visualisatie van (meerjarige) financiële trends en ontwikkelingen maakt de stukken inzichtelijker. Ter duiding van dit punt schrijft u in uw rapport, dat betrokkenen verbetermogelijkheden zien rondom het betrekken van informatie uit data uit onderliggende stukken. Zo kan het dashboard sociaal domein ingezet worden om informatie op te halen - bij onder andere verbonden partijen - over eerdere en toekomstige ontwikkelingen. Van deze informatie wordt in de P&C-stukken nog beperkt gebruikgemaakt. Daarnaast schrijft u dat er beperkt wordt gewerkt met visuele stukken om bijvoorbeeld de ontwikkeling van financiën of het weerstandsvermogen inzichtelijk te maken. Deze ontwikkelingen worden nu gevat in grote stukken tekst. Dit kan ertoe leiden dat de stukken ondoorzichtig worden voor raadsleden. Wij herkennen dat visuele weergaven vaak meer zeggen dan lappen tekst en ingewikkelde tabellen. De afgelopen jaren is er geïnvesteerd om de teksten minder lang te maken en deze helderder te schrijven. Qua visualisatie zijn de ontwikkelingen nog minder ver. Daar waar plaatjes het voor de lezer vaak eenvoudiger maken, betekent het aan de achterkant voor de organisatie veel extra werkzaamheden. Met de beperkte bezetting blijkt het lastig om in deze ontwikkeling te faciliteren.

Aanbeveling 4: Gebruik als college de informatie vanuit de verbonden partijen om trends en ontwikkelingen inzichtelijk te maken.

Zoals u terecht constateert hebben verbonden partijen een schat aan tactische en operationele informatie. Juist de verbonden partijen hebben direct zicht op trends en ontwikkelingen op hun domein. Daarom zijn wij trots op de nauwe samenwerking met alle verbonden partijen die zich iedere dag weer inzetten voor de Doetinchemse samenleving. In de paragraaf verbonden partijen rapporteren wij zowel in de begroting als jaarrekening uitgebreid over de ontwikkelingen die spelen. U geeft aan hieruit onvoldoende hun bijdrage aan de doelstellingen te kunnen halen en dat in de programma's van de begroting de verbonden partijen vooral kort benoemd worden als partner. Dit geldt ook voor de jaarstukken. In de volgende begroting zullen we expliciet de verbonden partijen benoemen in de uitwerkingen van de doelstellingen en activiteiten, wanneer zij daarin een bijdrage hebben. Daarnaast wordt in het rapport aangegeven dat raadsleden behoefte hebben aan informatie over de realisatie van de Taskforce Sociaal Domein. De Taskforce Sociaal Domein liep van 2019 tot en met 2021. De toen ingezette maatregelen maken inmiddels onderdeel uit van de reguliere begroting. Wanneer het wenselijk is om uitgebreider in te zoomen op een specifiek beleidsterrein is het uiteraard mogelijk om hiervoor een informatieve raadsvergadering te plannen.

Aanbeveling 5: Maak als college de beschikbare financiële ruimte inzichtelijk. Voer als college en raad het gesprek over het invullen hiervan.

In uw rapport geeft u aan dat raadsleden behoefte hebben aan het inzichtelijk maken van de financiële positie. Hiermee krijgen zij meer inzicht in de ruimte die er binnen de begroting bestaat. Dit inzicht komt nog beperkt naar voren in de huidige stukken. Geadviseerd wordt om als college de weerstandscapaciteit en de financiële ruimte inzichtelijk te maken. Welk deel van de algemene reserve is nodig om de risico's te dekken, en waar is nog (incidentele) ruimte? In de paragraaf weerstandsvermogen hebben

wij de afgelopen jaren gerapporteerd over de risico's, de weerstandscapaciteit en de vijf kengetallen. Bij de jaarstukken 2022 zullen we ook specifiek ingaan op de financiële positie. De financiële positie is het vermogen in relatie tot de exploitatie en met in achtname van de risico's. De financiële positie is een breder begrip dan het vermogen, dat kan worden afgeleid van de balans, maar is ook een breder begrip dan het weerstandsvermogen. Het weerstandsvermogen richt zich op de mogelijkheden tot het opvangen van onverwachte tegenvallers, terwijl de financiële positie ook betrekking heeft op de reguliere exploitatie. De financiële positie van Doetinchem wordt met een vijftal financiële kengetallen (schuldquote, solvabiliteit, kengetal grondexploitatie, structurele exploitatieruimte en belastingcapaciteit: woonlasten als een percentage van het landelijke gemiddelde) in samenhang met het weerstandsvermogen in beeld gebracht en beoordeeld.

Zoals in het begin van dit schrijven is aangegeven, nemen wij de door u gedane aanbevelingen ter harte. Wanneer de raad besluit deze over te nemen gaan we graag met de auditcommissie of gemeenteraad het gesprek aan over de verbeteringen in de opzet en vormgeving van de cyclusproducten.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Doetinchem,

secretaris

burgemeester