

Aan de gemeenteraad van Veldhoven,
Postbus 10101
5500 GA VELDHOVEN.

datum	:	26 januari 2024	behandeld door	:	J.M. van Berlo
uw kenmerk	:		afdeling	:	griffie
uw brief van	:		telefoon	:	040-2839946/06-48176054
ons kenmerk	:		banknummer	:	
bijlage	:				
onderwerp	:	Eindrapport Onderzoek "De raad weet zich niet goed raad met de P&C-cyclus"			

Geachte raadsleden,

De rekenkamer van Veldhoven heeft onderzoek gedaan naar de wijze waarop de planning- en controlcyclus in Veldhoven gestalte krijgt. De bevindingen, conclusies en aanbevelingen heeft de rekenkamer neergelegd in een eindrapport onder de titel "de raad weet zich niet goed raad met de P&C-cyclus".

Tot ons genoegen is door het college in het kader van de voorgeschreven wederhoorprocedure naast een feitencheck ook een inhoudelijke reactie gegeven op de conclusies en aanbevelingen uit het rapport, alsmede een indicatie hoe men tot uitvoering van de aanbevelingen wil komen.

Een samenvatting van de reactie van het college alsmede het nawoord van de rekenkamercommissie treft u aan in het kernrapport. De brief van het college is integraal opgenomen in het Bijlagenboek.

In deze reactie is aangegeven, dat het college positief staat ten opzichte van de aanbevelingen. Verder heeft het college enkele feitelijke onjuistheden geconstateerd, die in de rapportages zijn aangepast.

Hierbij hebben wij het genoegen u ons eindrapport inzake dit onderzoek aan te bieden.

Met vriendelijke groet,
Rekenkamercommissie Veldhoven,



J.J.M. van den Heuvel,
Voorzitter.

DE RAAD WEET ZICH NIET GOED RAAD MET DE P&C CYCLUS

*EEN ONDERZOEK NAAR DE P&C CYCLUS IN VELDHOVEN ALS INSTRUMENT VOOR
KADERSTELLING EN CONTROLE DOOR DE RAAD.*



januari 2024

Rekenkamer Veldhoven



INHOUDSOPGAVE

	<u>Pagina</u>
Aanleiding en hoofdvraag	3
Aanpak onderzoek	4
Onderzoeksvragen en conclusies	5
Essentie	13
Aanbevelingen	14
Reactie college van burgemeester en wethouders	20
Nawoord rekenkamer	21

LEESWIJZER

De rapportage bestaat uit twee delen.

Dit kernrapport vormt het eerste deel en bevat de aanpak, de conclusies uit het onderzoek en de daaruit afgeleide aanbevelingen. In de Bevindingenrapportage (het tweede deel) zijn de resultaten van het onderzoek uitgebreider gerapporteerd. In dit Kernrapport is een verwijzing opgenomen naar de pagina's in het Bevindingenrapport voor een verdere toelichting.

AANLEIDING

De Planning- en controlcyclus (P&C-cyclus) van de gemeente speelt een essentiële rol in het functioneren van de gemeente. Het geeft de gemeenteraad de mogelijkheid om kaders te stellen en te controleren, zowel beleidsmatig als financieel.

Bij de voorbereiding van het onderzoeksprogramma 2023-2024 van de Rekenkamer zijn in de gesprekken met de fracties een viertal onderwerpen ingebracht die direct betrekking hebben op de P&C-cyclus dan wel daarmee raakvlakken hebben.

Gelet daarop en het belang van de P&C cyclus als sturingsinstrument heeft de Rekenkamer besloten dit onderwerp in het Onderzoeksprogramma op te nemen.

HOOFDVRAAG

Met het onderzoek wordt beoogd inzicht te geven in de volgende hoofdvraag:

“Hoe zien de P&C cyclus en de daarin opgenomen producten eruit en op welke wijze vervult de raad aan de hand daarvan zijn kaderstellende en controlerende rol ?”

Deze hoofdvraag is in een aantal deelvragen uitgewerkt. Aan de hand van deze deelvragen worden hierna de conclusies uit dit onderzoek weergegeven.

AANPAK ONDERZOEK

Het onderzoek is verlopen volgens onderstaande fasering.

1. Documentenanalyse (*juni – september 2023*)

In deze fase zijn de relevante documenten geanalyseerd en audioverslagen beluisterd, na een eerste oriënterend overleg met enkele ambtenaren.

2. Interviews (*september 2023*)

In deze fase zijn interviews gehouden om de bevindingen van de eerste fase te toetsen en verder te duiden. Het ging hierbij om vertegenwoordigers van de ambtelijke organisatie, het college, alle raadsfracties en de Auditcommissie.

3. Conceptrapport en wederhoor (*november-december 2023*)

Vervolgens is de conceptrapportage opgesteld, gelet op de bevindingen uit de hiervoor genoemde fases en informatiebronnen. Aan het college van B&W is de conceptrapportage voorgelegd, waarbij gevraagd is om een feitencheck, een bestuurlijke reactie, inclusief de voorgenomen uitvoering van de aanbevelingen. Na de reactie van het college heeft de RK de definitieve rapportage opgesteld.

4. Eindrapport en raadsbehandeling (*januari-februari 2024*)

Het eindrapport is aangeboden ter bespreking in de raad. Zoals gebruikelijk is de behandeling voorzien in een beeldvormende en/of oordeelsvormende vergadering en tenslotte in de besluitvormende vergadering.

ONDERZOEKSVRAGEN EN CONCLUSIES

1. Hoe is de P&C cyclus opgebouwd en welke afspraken zijn daarover gemaakt?

Conclusies:

- In de Financiële Beheersverordening zijn duidelijke afspraken gemaakt over de P&C cyclus. De producten van de P&C cyclus voldoen aan deze afspraken. Dat laat onverlet dat er in de laatste jaren regelmatig vragen worden gesteld over de status en de bedoeling van bepaalde producten uit de P&C cyclus.
- De auditcommissie heeft als functie 'de ogen en oren van de raad' waar het gaat om producten uit de P&C cyclus. Het beeld bestaat dat de auditcommissie een nogal volgende opstelling kiest en vooral nadere informatie inwint bij accountant, wethouder en ambtelijke organisatie. De commissie zou meer initiatieven kunnen nemen en meer agendasettend kunnen opereren, zo wordt opgemerkt. Daarbij wordt dan gedacht aan de inbreng van aandachtspunten, die de rol van de raad in de P&C cyclus versterken.
- De P&C cyclus bestaat uit de volgende kernproducten: Kadernota, Programmabegroting, 3 Bestuursrapportages, een Interim Jaarbericht en een Jaarverslag. Het in 2019 geïntroduceerde Interim Jaarbericht vormt ook een formeel onderdeel van de P&C cyclus.

(zie pagina's 4 t/m 8 van het Bevindingenrapport)



ONDERZOEKSVRAGEN EN CONCLUSIES

2. Hoe wordt de inhoud en de behandelwijze van de verschillende deelproducten (kadernota, begroting, jaarverslag en Buraps) beoordeeld?

Enkele algemene conclusies

- De producten uit de P&C cyclus voldoen aan de eisen, die daar in formele zin aan gesteld worden. De belangrijkste doelgroep voor deze producten i.c. de raad heeft echter moeite om zijn kaderstellende en controlerende rol met een aantal van deze producten goed in te vullen.
- Bij de behandeling van de producten ligt het accent van de raad meer op het stellen van vragen en het maken van vaak technische opmerkingen (andere indicatoren, meer informatie, een duidelijkere motivering bij de stoplichten methode, e.d.) dan op de politiek-bestuurlijke sturing. Dit doet afbreuk aan vooral de kaderstellende rol van de raad.

(Zie pagina 20 van het Bevindingenrapport)



ONDERZOEKSVRAGEN EN CONCLUSIES

3. Hoe wordt de inhoud en de behandelwijze van de Kadernota beoordeeld?

Conclusies over de Kadernota:

- Doordat de relatie tussen de ontwikkelingen in het voorgaande jaar (volgend uit Buraps en Jaarverslag/Interimbericht) en de Kadernota niet herkenbaar wordt gelegd wordt er geen recht gedaan aan het beoogde cyclische karakter van de P&C cyclus.
- Met de toegevoegde toelichtingen binnen de programma's wordt in de Kadernota 2024 meer context toegevoegd. Dit vormt een verbetering voor de begrijpelijkheid en de leesbaarheid van de programma's.
- De Kadernota's vormen een opsomming van een aantal doelen binnen de programma's. Een afweging tussen programma's is niet zichtbaar aanwezig. Ook worden binnen de programma's geen herkenbare prioriteiten en speerpunten benoemd. Het gaat om een nevenschikkende opsomming van doelen. De consequenties van nieuw vastgesteld beleid worden niet herkenbaar in beeld gebracht.
- Er is een groot verschil in specificiteit in de opgenomen doelen en het aantal doelen per programma loopt soms fors uiteen. In de Kadernota 2023 waren indicatoren opgenomen. Deze zijn vervallen in de Kadernota 2024.
- Uit de audioverslagen en de gesprekken blijkt dat er geen eenduidig beeld bij de betrokken spelers bestaat hoe de Kadernota er uit moet zien. De raad laat zien moeite te hebben hoe de kaderstellende rol aan de voorkant goed in te vullen aan de hand van de Kadernota.
- Aanpassingen binnen de Kadernota liggen dan ook in de rede. Daarbij worden in de gesprekken de volgende punten genoemd: de nieuwe visie op Veldhoven en het coalitieprogramma als uitgangspunt nemen en herkenbaar verwerken in de Kadernota. Per programma speerpunten voor het komend jaar toevoegen. Nieuw sectoraal beleid van afgelopen jaar betrekken. De ontwikkelingen op rijksniveau (wetten) en relevante autonome ontwikkelingen op het niveau van de gemeente, regio en Nederland een plek geven. En tot slot een expliciete doorvertaling van de consequenties van het afgelopen jaar zoals die nu in het Interim Jaarbericht worden vermeld. Sommige van deze punten gebeuren nu al wel. Maar kunnen een meer expliciete plaats krijgen.
- In het verlengde van een verbeterde invulling van de Kadernota kan de raad zijn rol als kadersteller aan de voorkant ook beter vormgeven. Het politiek-bestuurlijke debat kan bijvoorbeeld aan de hand van speerpunten of prioriteiten tussen en binnen de programma's dan ook meer tot zijn recht komen.

(zie pagina's 9 t/m 13 van het Bevindingenrapport)

ONDERZOEKSVRAGEN EN CONCLUSIES

4. Hoe wordt de inhoud en de behandelwijze van de Programmabegroting beoordeeld?

Conclusies over de Programmabegroting:

- De begroting zit qua opbouw en inrichting logisch en consistent in elkaar. De toevoegingen in de afgelopen jaren hebben geleid tot een verbeterde opzet. Gedoeld wordt hier op de toevoeging van een doelen/activiteitenboom, de koppeling van indicatoren aan de doelen, de vergelijking met landelijke cijfers en cijfers van referentiegemeenten, het hanteren van meerjarige streefwaarden en het toevoegen van meer context in de programma's.
- Vooral in de programma's Sociaal Domein en Volksgezondheid en milieu zijn in verhouding veel doelstellingen opgenomen. Daarmee krijgen deze programma's extra gewicht.
- Er is sprake van een grote variatie in het aantal te ondernemen activiteiten en de gehanteerde indicatoren tussen de verschillende programma's.
- De notitie 'Handreiking voor doelstellingen, indicatoren en activiteiten' vormt een goede leidraad bij de invulling van de programma's. De wijze waarop daaraan daadwerkelijk invulling wordt gegeven, komt aan de orde bij paragraaf 7 over de drie W vragen.
- De raad wil de Programmabegroting blijven zien als het hart van de P&C cyclus, gelet op de daar zichtbare koppeling tussen doelen, activiteiten en budget.
- Bij de behandeling van de Programmabegroting speelt de raad zijn rol als kadersteller beperkt. Naast de algemene beschouwingen wordt daaraan vormgegeven door het indienen van moties en amendementen over relatief kleine onderwerpen. Dit gaat ten koste van het sturen op hoofdlijnen.
- Het organiseren van een voorbereidings sessie voor de behandeling van de Programmabegroting (en ook andere producten uit de P&C cyclus) wordt door betrokkenen zinvol geacht om de raad beter in positie te brengen. Het gaat dan niet alleen om technische vragen, maar vooral ook over de vraag hoe het politiek-bestuurlijk debat beter kan worden gevoerd.

(zie pagina's 12 t/m 16 van het Bevindingenrapport)

ONDERZOEKSVRAGEN EN CONCLUSIES

5. Hoe wordt de inhoud en de behandelwijze van en Buraps en het Interim Jaarbericht beoordeeld?

Conclusies over Buraps en Interim Jaarbericht:

- De status van de Buraps en het Interim Jaarbericht is voor veel raadsleden onduidelijk.
- Over de wenselijke frequentie van de Buraps bestaat geen gedeeld beeld. Een ruime meerderheid van de fracties is van oordeel dat volstaan zou kunnen worden met 2 Buraps in plaats van 3. Daarbij wordt gedacht aan een Burap medio en eind van het jaar, waarbij bezien zou moeten worden of ook een combinatie met over te hevelen kredieten naar het volgend jaar meegenomen zou kunnen worden.
- Bij de behandeling van de Buraps wordt vaak naar nog meer informatie gevraagd (bijvoorbeeld kloppen de kleuren bij de stoplichtenmethode wel, meer motivering op de 'groene stoplichten', opname van een projectenlijst, e.d.), terwijl er weinig mee gebeurt. De vraag wordt nogal eens gesteld of er met minder energie te steken in de Buraps de daadwerkelijk controlerende rol van de raad daadwerkelijk wordt afgezwakt. Vooral ook gelet op de grote invloed van externe factoren zoals het rijksbeleid. 'Meer doen met minder' lijkt hier het adagium.
- Het Interim Jaarbericht is op dit moment een nauwelijks bekend product bij de raad.
- Het Interim Jaarbericht zou aan betekenis kunnen winnen als de inhoud ervan expliciet gebruikt zou worden als input voor de Kadernota. Alsdan kunnen de ontwikkelingen van het voorgaande jaar voor de raad ook zichtbaar doorwerken in de Kadernota. Dan wordt beter zichtbaar waar een intensievere of extensievere inzet van maatregelen en budget wenselijk is, gelet op de ontwikkelingen in het afgelopen jaar. Dit geldt temeer omdat de Jaarstukken voor de Kadernota feitelijk 'mosterd na de maaltijd' vormen.

(zie pagina's 16 t/m 18 van het Bevindingenrapport)

ONDERZOEKSVRAGEN EN CONCLUSIES

6. Hoe wordt de inhoud en de behandelwijze van de Jaarstukken beoordeeld?

Conclusies over de Jaarstukken:

- De terugkoppeling vanuit de Auditcommissie naar de raad over de Jaarstukken is inhoudelijk beperkt. Het signaal klinkt door dat de Auditcommissie in deze een stevigere rol mag spelen.
- De Jaarstukken zijn als hamerstuk in een besluitvormende vergadering van de raad vastgesteld.
- De bespiegelingen in de oordeelsvormende vergadering zijn sterk gericht op de goedkeurende verklaring van de accountant. Dat is belangrijk. Maar is dat alles?
- Beleidsmatige consequenties worden uit de Jaarstukken niet getrokken. Daarmee krijgen de jaarstukken geen follow-up richting de Programmabegroting. Het cyclisch karakter van de P&C cyclus wordt daarmee onvoldoende waargemaakt.
- Meer duidelijkheid is gewenst over de relatie tussen en de functie van het Interim Jaarbericht en de Jaarstukken.

(zie pagina's 18 t/m 20 van het Bevindingenrapport)

ONDERZOEKSVRAGEN EN CONCLUSIES

7. Is de relatie tussen de drie W vragen (wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat gaat het kosten) duidelijk gelegd en inzichtelijk?

De relatie tussen de drie W vragen vormt een wezenlijk onderdeel in de producten van de P&C cyclus. Daarom wordt hierop afzonderlijk ingegaan.

Conclusies over de relatie tussen de drie W vragen:

- Afgelopen jaren zijn er duidelijk verbeteringen aangebracht in de onderlinge koppeling van de drie W vragen.
- Voor de komende periode vormt de 'Handreiking voor het opstellen van doelstellingen, indicatoren en activiteiten' een prima leidraad voor een verdere verbetering. Om tot daadwerkelijke verbeteringen te komen is een actieve stimulering en sturing nodig.
- In het Bevindingen rapport staat een uitgebreide analyse en worden diverse verbetermogelijkheden genoemd om de relatie tussen de drie W vragen verder te verstevigen.

(zie pagina's 24 t/m 37 van het Bevindingenrapport)

ONDERZOEKSVRAGEN EN CONCLUSIES

8. Hoe wordt het totale proces van de P&C cyclus en de rolinvulling beoordeeld?

Conclusies over het totale proces van de P&C cyclus en de rolinvulling:

- Het totale proces van de P&C cyclus is strak georganiseerd en de ambtelijke voorbereiding is planmatig opgezet. Bij de voorbereiding van de verschillende producten van de P&C cyclus wordt gewerkt met startnotities, waarmee het werkproces en de rol van betrokkenen duidelijk is uitgelijnd. Een meer uitgewerkte jaarplanning van alle producten wordt als wens voor verbetering genoemd. Dit kan helpen het overzicht voor de ambtelijk betrokkenen te vergroten.
- De raad heeft moeite om aan de hand van de P&C producten zijn rol als kadersteller en controleur goed in te vullen. Dat heeft te maken met het kennisniveau en de betrokkenheid van de raadsleden, maar ook met de invulling van de P&C producten.
- Bij de behandeling van de P&C producten valt het op dat er relatief weinig aandacht is voor de grote maatschappelijke opgaven en de strategische vraagstukken, waar Veldhoven voor staat. Daarentegen is er relatief veel aandacht voor details, een roep om meer informatie en technische vragen.
- Mede ten gevolge daarvan is het politiek-bestuurlijk debat mager en pakt de raad zijn rol als kadersteller op hoofdlijnen en controleur maar matig. Veel raadsleden zijn zich daarvan bewust en dat biedt kansen voor verbetering.

(zie pagina's 38 t/m 41 van het Bevindingenrapport)

ESSENTIE

Samenvattend beeld

'De raad weet zich niet goed raad met de P&C cyclus' is de wat prikkelende titel van dit rapport. Uit voorgaande deelconclusies blijkt dat de raad het in de P&C cyclus moeilijk vindt de rol van kadersteller en controleur goed in te vullen. Bij veel raadsfracties worden de P&C producten overgelaten aan een fractiespecialist. De kennis en betrokkenheid van een groot deel van de raadsleden is beperkt. En dat terwijl de producten uit de P&C cyclus voor de raad wezenlijke documenten zijn om te sturen.

Op dit moment voert de raad het debat niet op hoofdlijnen en geeft geen duidelijke speerpunten en prioriteiten mee aan de voorkant van de P&C cyclus. De grote maatschappelijke opgaven krijgen weinig aandacht en er is relatief veel aandacht voor details. Er wordt veel energie gestoken in de 'techniek' (meer indicatoren, meer informatie), terwijl het politiek-bestuurlijke debat schraal is.

Voor de raadsleden ligt hier een opdracht: vergroot de kennis en betrokkenheid bij de (producten van) de P&C cyclus. Doe meer met minder. Meer geprioriteerde kaderstellingen en het debat daarover en minder energie in de techniek. De Auditcommissie kan ook een stevigere rol spelen om de raad daarbij te ondersteunen.

Ondanks dat de producten uit de P&C cyclus voldoen aan de wettelijke vereisten en aan de eigen afspraken is de landing bij de raad beperkt. Voor een betere landing is niet alleen de raad aan zet, maar ook het college en de ambtelijke organisatie. Daarbij wordt vooral gedomd op aanpassingen in de P&C producten en de daarbij behorende aanbiedingsnota's.

De uitdaging is om de raad beter in positie te brengen om hun rol makkelijker te kunnen pakken: vooral bij de kaderstelling op hoofdlijnen aan de voorkant, de benoeming van de belangrijkste maatschappelijke opgaven met speerpunten en het debat daarover (de kadernota).

Daarnaast laat het onderzoek zien dat er verbeteringen mogelijk zijn in de formulering en koppeling van de doelstellingen, indicatoren en activiteiten. Er ligt een uitstekende handleiding voor klaar. Het is nu zaak deze verder te implementeren, door een actieve uitrol in de ambtelijke organisatie.

In de aanbevelingen wordt daarop verder ingegaan.

AANBEVELINGEN

AANBEVELINGEN	OVERWEGINGEN EN AANDACHTSPUNTEN
<p>1</p> <p>Aan de gemeenteraad:</p> <p>Versterk de eigen kaderstellende en controlerende rol bij de (producten van) de P&C cyclus en geef daaraan vorm door de uitwerking van onderstaande aanbevelingen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De raad gebruikt op dit moment de producten uit de P&C cyclus onvoldoende om de eigen rol van kadersteller en controleur stevig te pakken. • Er is veel aandacht voor details en weinig aandacht voor de hoofdlijnen van beleid en de strategische opgaven. • Het inhoudelijke politiek-bestuurlijke debat wordt op dit moment maar beperkt gevoerd. • Verzoek de Auditcommissie hierbij een actief ondersteunende rol te spelen.
<p>2</p> <p>Aan de gemeenteraad:</p> <p>Stel in overleg met het college en ambtelijke organisatie een gemengde werkgroep in om de aanbevelingen uit te werken.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • In de uitwerking van de aanbevelingen uit dit rapport liggen opdrachten voor de raad, het college en ambtelijke organisatie. • Een goede afstemming in de uitwerking en de uitvoering van de aanbevelingen kan worden bevorderd door de instelling van een werkgroep met vertegenwoordigers van raad, college en ambtelijke organisatie. • Daarbinnen kunnen ook separate opdrachten voor een van de drie partijen worden benoemd.

AANBEVELINGEN	OVERWEGINGEN EN AANDACHTSPUNTEN
<p>3</p> <p>Aan de gemengde werkgroep</p> <p>Kom met een voorstel voor aanpassing van de opzet van de Kadernota en leg dit voor aan het college en de gemeenteraad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Gebruik de nieuwe visie op Veldhoven en het coalitieakkoord als vertrekpunt. • Verstevig het cyclisch karakter van de P&C cyclus door een meer expliciete relatie te leggen tussen de ontwikkelingen afgelopen jaar (Interim Jaarbericht) en de Kadernota. • Geef daarbij - naast de huidige nevenschikkende opsomming van doelen - ook duidelijk inzicht in speerpunten en prioriteiten, de consequenties van nieuw sectoraal beleid, een doorvertaling van de consequenties van het afgelopen jaar, ontwikkelingen op rijksniveau en relevante autonome ontwikkelingen. • Kom tot een meer eenduidig beeld over de functie van de Kadernota en maak in het verlengde daarvan afspraken over de wijze van behandeling en een eventuele voorbereiding daarop.
<p>4</p> <p>Aan de ambtelijke organisatie</p> <p>Geef aan de hand van 'voorloop notities' duidelijk de functie en behandelwijze van de verschillende P&C producten aan en maak een meer uitgebreide jaarplanning.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Voor veel raadsleden is er onduidelijkheid over de functie van de verschillende P&C producten en de onderlinge relatie tussen de producten. Toevoeging van een duidelijke voorloper per P&C product over de functie en behandelwijze van het product kan helpen om de raad zijn kaderstellende en controlerende rol te laten pakken. • Wat betreft de planning: een meer uitgewerkte jaarplanning helpt voor de betrokkenen in de ambtelijke organisatie het overzicht op de verschillende P&C producten te behouden.

AANBEVELINGEN

AANBEVELINGEN	OVERWEGINGEN EN AANDACHTSPUNTEN
<p>5</p> <p>Aan de ambtelijke organisatie</p> <p>Ga door op het spoor van verdere doorontwikkeling van de Programmabegroting</p>	<ul style="list-style-type: none"> • In het onderzoek zijn verschillende mogelijkheden gesignaleerd om de programmabegroting verder door te ontwikkelen op het gebied van meer consistentie tussen en binnen de programma's, een betere formulering van doelstellingen, indicatoren en activiteiten en vooral ook de relatie hiertussen. • De notitie 'Handreiking voor doelstellingen, indicatoren en activiteiten' vormt een uitstekende leidraad om deze verbeteringen aan te pakken. Dit vraagt om een actieve coördinatie en stimulering vanuit de ambtelijke organisatie.

AANBEVELINGEN

AANBEVELINGEN	OVERWEGINGEN EN AANDACHTSPUNTEN
<p>6</p> <p>Aan de gemengde werkgroep</p> <p>Verduidelijk de functie van de Buraps en het Interim jaarbericht, bezie de mogelijkheden het aantal Buraps terug te brengen en de timing van de Buraps alsook de combinatiemogelijkheid van de laatste Burap met andere voorstellen, die de P&C cyclus betreffen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De status van de Buraps en het Interim Jaarbericht is voor veel raadsleden onduidelijk. Het Interim Jaarbericht is op dit moment een nauwelijks bekend product bij de raad. • Over de wenselijke frequentie van de Buraps bestaat geen gedeeld beeld. Een ruime meerderheid van de fracties is van oordeel dat volstaan zou kunnen worden met 2 Buraps in plaats van 3. Daarbij wordt gedacht aan een Burap medio en eind van het jaar, waarbij bezien zou moeten worden of ook een combinatie met over te hevelen kredieten naar het volgend jaar meegenomen zou kunnen worden. • Bij de behandeling van de Buraps wordt vaak naar nog meer informatie gevraagd (bijvoorbeeld kloppen de kleuren bij de stoplichtenmethode wel, meer motivering op de 'groene stoplichten', opname van een projectenlijst, e.d.), terwijl er weinig mee gebeurt. De vraag wordt nogal eens gesteld of er met minder energie te steken in de Buraps de daadwerkelijk controlerende rol van de raad daadwerkelijk wordt afgezwakt. Vooral ook gelet op de grote invloed van externe factoren zoals het rijksbeleid. 'Meer doen met minder' lijkt hier het adagium. Bij een aantal fracties leeft de gedachte of de Burap niet in een veel beperktere vorm zou kunnen verschijnen: een beknopte rapportage van afwijkingen.

AANBEVELINGEN

AANBEVELINGEN	OVERWEGINGEN EN AANDACHTSPUNTEN
<p>7</p> <p>Aan de gemengde werkgroep</p> <p>Kom met een voorstel over de functie van de Jaarstukken en leg daarbij een relatie met de begroting en het Interim jaarbericht.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De bespiegelingen over de Jaarstukken in de oordeelsvormende vergadering zijn sterk gericht op de goedkeurende verklaring van de accountant. Dat is belangrijk. Maar is dat alles? • Beleidsmatige consequenties worden uit de Jaarstukken niet getrokken. Daarmee krijgen de jaarstukken geen follow-up richting de Programmabegroting. Het cyclisch karakter van de P&C cyclus wordt daarmee onvoldoende waargemaakt. • Meer duidelijkheid is gewenst over de relatie tussen en de functie van het Interim Jaarbericht en de Jaarstukken.
<p>8</p> <p>Aan de Auditcommissie</p> <p>Kom tot een meer krachtige en proactieve invulling van de eigen rol.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De Auditcommissie heeft als functie de 'ogen en oren' van de raad. • De terugkoppeling vanuit de Auditcommissie naar de raad over de producten uit de P&C cyclus is inhoudelijk beperkt. • Het signaal klinkt door dat de Auditcommissie een stevigere rol mag spelen. Gesteld wordt dat de Auditcommissie een nogal volgende en naar informatie vragende rol vervult en weinig proactief opereert vanuit de invalshoek en wensen van de raad. • De Auditcommissie kan een proactieve rol vervullen in kwaliteitsbevordering van de P&C cyclus door het periodiek agenderen van de functie en behandelwijze van de P&C producten.

AANBEVELINGEN

AANBEVELINGEN	OVERWEGINGEN EN AANDACHTSPUNTEN
<p>9</p> <p>Aan de gemeenteraad</p> <p>Vergroot het kennisniveau en de betrokkenheid van raadsleden bij de P&C producten en gebruik de producten van de P&C cyclus steviger als instrumenten voor kaderstelling en controle</p>	<ul style="list-style-type: none"> • De raad heeft moeite om aan de hand van de P&C producten zijn rol als kadersteller en controleur goed in te vullen. Dat heeft te maken met de invulling van de P&C producten, maar ook met het kennisniveau en de betrokkenheid van de raadsleden. Het kennisniveau en de betrokkenheid kunnen vergroot worden door bijvoorbeeld het organiseren van informatiesessies. • Bij de behandeling van de P&C producten valt het op dat er relatief weinig aandacht is voor de grote maatschappelijke opgaven en de strategische vraagstukken, waar Veldhoven voor staat. Daarentegen is er relatief veel aandacht voor details, een roep om meer informatie en technische vragen. • Mede ten gevolge daarvan is het politiek-bestuurlijk debat mager en pakt de raad zijn rol als kadersteller op hoofdlijnen en controleur maar matig. Veel raadsleden zijn zich daarvan bewust en dat biedt kansen voor verbetering.

REACTIE COLLEGE VAN B&W

Op 17-1-2024 heeft de Rekenkamer de reactie van het college van B&W ontvangen. Daarin stelt het college zich grotendeels te herkennen in de bevindingen en blij te zijn met de positieve conclusies over de organisatie van het proces van de P&C cyclus. Opgemerkt wordt dat in de begroting 2024 verdere verbeteringen zijn doorgevoerd, maar dat er zeker nog ruimte voor verbetering is, in het verlengde van de aanbevelingen uit dit onderzoek.

De aanbeveling over de instelling van een gemengde werkgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van de raad, het college en de ambtelijke organisatie wordt onderschreven. Het college acht de samenwerking tussen deze drie geledingen belangrijk voor een succesvolle uitwerking van alle aanbevelingen.

In verband met aanbeveling 4 over 'voorloop notities' over de functie en behandelwijze van de verschillende P&C producten vraagt het college zich af of het gebruik van 'voorloop notities' het meest geschikte instrument is. De suggestie wordt gedaan de functie en behandelwijze te agenderen in de op te richten werkgroep en in dat verband tot een gedragen oplossing te komen.

Het pleidooi in het Rekenkamer rapport voor het opstellen van een jaarplanning voor de P&C cyclus wordt van een meer gedetailleerd niveau geacht dan de overige aanbevelingen.

Aanbeveling 5, waarin wordt gepleit voor een verdere doorontwikkeling van de Programmabegroting, wordt onderschreven. Daarbij wordt opgemerkt dat in de begroting 2024 dat voor een deel ook al is gebeurd.

De hiervoor genoemde gemengde werkgroep wordt door het college gezien als belangrijkste voertuig voor de uitvoering van de aanbevelingen. Er wordt vanuit gegaan dat de raad daarvoor het initiatief neemt. De start zou dan in het tweede kwartaal van 2024 kunnen plaatsvinden.

Tenslotte wordt in de reactie van het college gewezen op enkele onjuistheden dan wel de wenselijkheid tot verduidelijking om eventuele misverstanden te voorkomen.

In de Bevindingenrapportage is de complete reactie van het college opgenomen.

NAWOORD REKENKAMER

De Rekenkamer dankt het college voor de positieve reactie op het concept rapport. Dit komt tot uiting in het volgende:

- Het onderschrijven van de aanbevelingen, met enkele kanttekeningen;
- De positieve houding om te komen tot een verdere doorontwikkeling van de P&C cyclus en de daarbij behorende producten;
- De expliciet uitgesproken bereidheid om de uitvoering van de aanbevelingen mede ter hand te willen nemen.

De Rekenkamer acht het wezenlijk dat in een goed samenspel tussen vertegenwoordigers van de raad, het college en de ambtelijke organisatie de uitvoering van de aanbevelingen worden opgepakt. Dit kan inderdaad via de in te stellen werkgroep. Natuurlijk is de Rekenkamer bereid bij de opstart van deze werkgroep een rol te spelen in het verlengde van dit onderzoek.

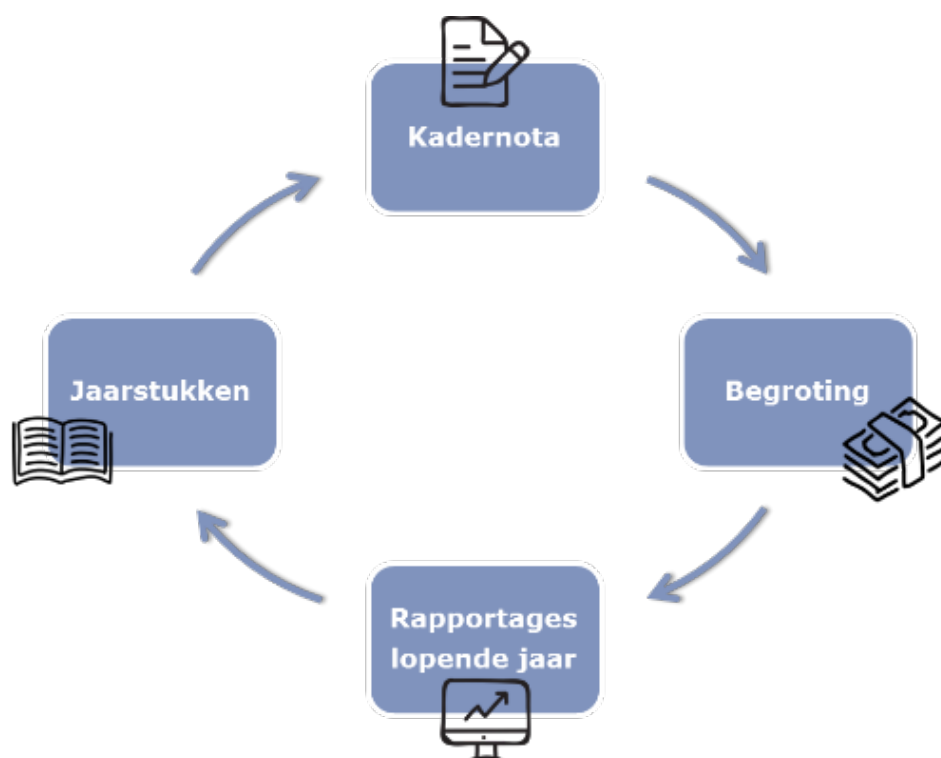
Waar het college ingaat op de zogenaamde 'voorloop notities' kan de Rekenkamer zich vinden in de suggestie om in de werkgroep ook andere instrumenten te verkennen om de functie en behandelwijze van de verschillende P&C producten te verbeteren.

Wat betreft de opmerking van het college over de opstelling van een jaarplanning voor de P&C cyclus, wijst de Rekenkamer erop dat dit als wens vanuit de ambtelijke organisatie naar voren is gekomen. Juist gezien het groot aantal producten is er behoefte aan een dergelijke jaarplanning.

De feitelijke onjuistheden dan wel gewenste verduidelijkingen zijn in het voorliggende Kernrapport alsook in het Bevindingenrapport verwerkt.

Tenslotte wil de Rekenkamer dank uitspreken in de richting van de geïnterviewde raadsfracties, wethouder en nauw bij de P&C cyclus betrokken ambtenaren. Hun open en constructieve houding heeft de Rekenkamer zeer geholpen bij de uitvoering van dit onderzoek. Een dergelijke open en constructieve houding wekt verwachting voor een succesvolle uitvoering van de aanbevelingen. Alsdan kunnen de P&C cyclus en de daarbij behorende producten een (nog) grotere bijdrage leveren aan de kaderstellende en controlerende rol van de raad.

De Rekenkamer wenst u daarbij succes!



Bijlagen bij het rapport 'De raad weet zich niet goed raad met de P&C cyclus'

Een onderzoek naar de P&C cyclus in Veldhoven als instrument voor kaderstelling en controle door de raad.

januari 2024

Rekenkamer gemeente Veldhoven

J van den Heuvel,	voorzitter
A Jooren	lid
M Schepers	lid

J van Berlo (secretaris) Postbus 10101, 5500 GA Veldhoven,
Telefoon: 040-2839946/06-48176054, e-mail: Hans.vanBerlo@veldhoven.nl



Inhoudsopgave Bevindingenrapport

Pag.

1 Afspraken en opbouw P&C cyclus	4
2 De inhoud van de verschillende deelproducten	9
3 De relatie tussen de drie W-vragen	24
4 Het proces van de P&C cyclus en de rolinvulling door betrokkenen	38
Bijlagen	
1 Overzicht gehouden interviews	43
2 Reactie college van B&W	44



1 Afspraken en opbouw P&C cyclus

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de eerste onderzoeksvraag:

Hoe is de P&C cyclus in Veldhoven opgebouwd?

Als norm is daarbij gehanteerd: De P&C cyclus voldoet aan de binnen Veldhoven afgesproken spelregels (waaronder de Financiële Verordening).

1.1 Afspraken over de P&C cyclus

De P&C cyclus vormt voor de raad een belangrijk instrument voor kaderstelling en controle. Het is dan ook van belang dat er helderheid bestaat over de spelregels, waaraan deze cyclus moet voldoen. In dat verband wordt ingegaan op de werkgroep P&C cyclus, Nota actualisering financieel beleid (inclusief de financiële beheersverordening) en de auditcommissie.

1.1.1 Werkgroep P&C cyclus

In 2013 is door een werkgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van de raad, griffie, college en ambtelijke organisatie, de 'Nota P&C Cyclus 2014, Strategische opgaven vragen om een adequate cyclus' uitgebracht. Hierin zijn de spelregels opgesteld, die met ingang van 2014 gelden.

Gelet op de gewenste verbeteringen en ook de wettelijke vereisten vanuit het BBV (het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten) zijn de volgende uitgangspunten voor de nieuwe P&C cyclus opgesteld:

- *Kaderstelling op hoofdlijnen (hoofdkaders), verfijning via het formuleren van doelstellingen;*
- *Het coalitieakkoord en het bestaand beleid vormen de basis voor kaderstelling en doelstellingen;*
- *De hoofdkaders en doelstellingen zijn bepalend voor het beleid;*
- *Kaderstelling vindt plaats per 4 jaar, hiermee staan de kaders voor 4 jaar (de raadsperiode) vast;*
- *Financiën wordt niet losgekoppeld van de beleidsuitvoering;*
- *Informatieverstrekking aan de raad kan zowel schriftelijk als mondeling plaatsvinden;*
- *Via de P&C cyclus wordt continu en op hoofdlijnen gestuurd, in relatie tot de hoofdkaders en doelstellingen.'*

Bovenstaande uitgangspunten zijn door de werkgroep opgesteld. Daarnaast zijn de wettelijke bepalingen meegenomen voor de P&C cyclus, zoals die voortkomen uit het BBV. Het gaat hierbij om zaken als: de opname van een programmaplan met doelstellingen en maatschappelijke effecten. Ook de 3 W vragen (wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat gaat dat kosten?) zijn wettelijk benoemd, evenals de wettelijke verplichting van een begroting en een jaarrekening.



Ondanks deze afspraken zijn er de laatste jaren toch regelmatig vragen en kritische opmerkingen over de producten van de P&C cyclus. Het gaat daarbij onder meer over de status van de producten dan wel de wijze waarop deze invulling hebben gekregen.

1.1.2 Actualisering financieel beleid en financiële Beheersverordening

In de raadsvergadering van december 2022 is de actualisering van het financieel beleid aan de orde geweest. Met de betreffende voorstellen heeft de raad ingestemd. Het ging daarbij om de vaststelling van:

- de Financiële Beheersverordening;
- het Treasurystatuut;
- de volgende financiële beleidsnota's: Activabeleid; Rentebeleid en -toerekening; Kostentoe rekening; Reserves en voorzieningen; Risicomanagement en weerstandsvermogen.
- de verwerking van de financiële consequenties van de actualisatie reserves & voorzieningen in de begroting.

In de nieuwe Financiële Beheersverordening zijn tal van afspraken gemaakt over de P&C cyclus. Deze zijn vastgelegd in de volgende hoofdstukken:

- Algemene Bepalingen (met name begripsbepalingen).
- Begroting en verantwoording (met afspraken over de kadernota, programma indeling, taakvelden bij de programma's, inrichting begroting en jaarstukken, autorisatie begroting en investeringsbudgetten, uitvoering begroting, tussentijdse rapportages, jaarstukken, begrotingsonrechtmatigheden en rechtmatigheidsverantwoording).
- Financieel beleid (met afspraken over waardering en afschrijving vaste activa, voorziening voor oninbare vorderingen, reserves en voorzieningen, kostprijsberekening, financieringsfunctie en rentebeleid, actualiseren financieel beleid, borgstelling, prijzen economische activiteiten, vaststelling hoogte belastingen, rechten, heffingen en prijzen).
- Paragrafen (met afspraken over lokale heffingen, weerstandsvermogen en risico-beheersing, onderhoud kapitaalgoederen, financiering, bedrijfsvoering, verbonden partijen en grondbeleid).
- Financiële organisatie en financieel beheer (met afspraken over administratie, financiële administratie, financiële organisatie, aanbesteding en inkoop, subsidieverstrekking en steunverlening, misbruik en oneigenlijk gebruik, interne controle).
- Slotbepalingen (met afspraken over het intrekken van de oude verordening uit 2017 en overgangsrecht).

Met deze brede set van afspraken zijn de kaders voor de P&C cyclus vastgelegd. In de afspraken is ook opgenomen dat deze afspraken over het financieel beleid na vier jaar (weer) worden geactualiseerd en aangepast waar dat verplicht en/of wenselijk is.



1.1.3 Auditcommissie

Bij de afspraken over de P&C cyclus dient ook de auditcommissie te worden genoemd, gelet op haar adviserende rol richting raad over financiële onderwerpen. In de Verordening op de auditcommissie (2022) wordt gesteld dat het doel van de commissie bestaat uit het leveren van een bijdrage aan de controlerende rol van de raad. *'Zij doet dit door voor de raad de "oren en ogen" te zijn bij het houden van toezicht op het (financiële) bestuur van de gemeente.*

Wat betreft de taken van de commissie is vastgelegd dat:

'De auditcommissie:

- *overlegt namens en adviseert aan de raad over de aanbesteding, selectie en aanwijzing van de externe accountant;*
- *stelt een controleprotocol en normenkader voor de accountantscontrole vast;*
- *bepaalt onderzoeksonderwerpen voor de tussentijdse controle van de accountant;*
- *onderhoudt het contact met de accountant, o.a. over de bevindingen van de accountant, de accountantsrapporten en de controleverklaring;*
- *adviseert de raad over de jaarstukken (jaarrekening en -verslag);*
- *bevordert dat onderzoeken van de accountant, het college en de ambtelijke organisatie op het terrein van rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid worden afgestemd op onderzoeken van de rekenkamercommissie, om doublures te voorkomen;*
- *adviseert over kwaliteitsverbetering van de planning- en controlcyclus;*
- *adviseert over de verordeningen gebaseerd op de artikelen 212, 213 en 213a van de Gemeentewet.'*

De Auditcommissie bestaat uit 4 raadsleden, 3 adviseurs (griffier, wethouder financiën en concerncontroller) en de griffier als secretaris van de commissie. De commissie vergadert 3 à 4 keer per jaar. Daarbij is soms ook de accountant aanwezig.

In het gesprek met de Auditcommissie wordt opgemerkt dat deze commissie 'de ogen en oren' van de raad zijn. De commissie kan vanuit die rol ook adviseren over de P&C cyclus. Tot nu toe heeft de auditcommissie nog geen structureel advies over de P&C cyclus gegeven. Wel zijn in de afgelopen periode onderdelen van de P&C cyclus aan de orde geweest. Zo zijn er notities vanuit de auditcommissie gemaakt over bijvoorbeeld de frequentie van buraps en het moment van verschijnen van de buraps.

Een voorzet met voor- en nadelen is voorbereid in de auditcommissie. Daarbij gaat het om gevraagd advies. Zo is er ook overleg met de accountant over de jaarrekening. Vervolgens brengt de auditcommissie ook advies uit aan de raad over de jaarrekening. Ook de aanpassingen in de financiële beheersverordening zijn in de auditcommissie besproken.

Over andere producten uit de P&C cyclus vindt in de auditcommissie geen overleg plaats. Ongevraagd advies vanuit de commissie komt weinig voor.

In een aantal gesprekken met raadsfracties komt naar voren dat de auditcommissie wat steviger zou mogen opereren. Het beeld bestaat dat er een sterk volgende opstelling wordt gekozen en vooral nadere informatie wordt ingewonnen bij accountant, wethouder



en ambtelijke organisatie. De commissie zou meer initiatieven kunnen nemen en meer agendasettend kunnen opereren, zo wordt opgemerkt. Daarbij wordt dan gedacht aan de inbreng van aandachtspunten, die de rol van de raad in de P&C cyclus versterken. Daarbij moet er overigens wel voor worden gewaakt dat er in de auditcommissie geen politiek wordt bedreven.

1.2 De opbouw van de P&C cyclus

Met de P&C-cyclus laat de gemeente zien welke doelen de gemeente stelt, wat daarvoor nodig is en in welke mate deze doelen worden gehaald. De ambtelijke organisatie legt verantwoording af aan het college van burgemeester en wethouders. Het college legt verantwoording af aan de gemeenteraad.

De P&C-cyclus bestaat uit 4 stappen en kent daarnaast nog een Interim jaarbericht.

1. Kadernota

De cyclus start met een kadernota. Hierin staan de plannen en uitgangspunten voor de komende periode.

2. Begroting

In de begroting worden de plannen uitgewerkt door beantwoording van de zogenaamde 3 W vragen: wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat gaat dat kosten?

3. Bestuursrapportage (Burap)

In een bestuursrapportage wordt gezien of de plannen uit de begroting nog op schema liggen. Bijvoorbeeld of er voldoende geld is gereserveerd voor een bepaald plan. Aan de hand daarvan kan eventueel ook worden besloten bepaalde activiteiten aan te passen of uitgaven en inkomsten ergens anders voor te gebruiken.

4. Jaarrekening en jaarverslag

De laatste stap in de P&C-cyclus is de jaarrekening en het jaarverslag. De verantwoording en conclusies uit deze jaarstukken zouden weer de input moeten vormen voor de volgende P&C cyclus.

Het Interim jaarbericht

De raad heeft in 2019 besloten de 4^e Burap te laten vervallen en daarvoor in de plaats het interim Jaarbericht te introduceren. Dit bericht wordt jaarlijks gemaakt en ter informatie – en niet ter besluitvorming – aan de raad aangeboden. Met het Interim Jaarbericht wordt, vooruitlopend op de jaarstukken, op hoofdlijnen een beeld gegeven over het afgelopen jaar. Het wordt meestal in maart na het betreffend jaar uitgebracht. De resultaten van de accountcontrole zijn daarbij nog niet opgenomen. In de uitgebreidere Jaarrekening en het Jaarverslag is de accountantscontrole wel toegevoegd. Het Jaarbericht bestaat uit twee delen: een deel over de financiën en een deel over het beleid.

1.3 Conclusies

Uit het voorafgaande kan worden geconcludeerd:



- In de Financiële Beheersverordening zijn duidelijke afspraken gemaakt over de P&C cyclus. De producten van de P&C cyclus voldoen aan deze afspraken. Dat laat onverlet dat er in de laatste jaren regelmatig vragen worden gesteld over de status en de bedoeling van bepaalde producten uit de P&C cyclus.
- De auditcommissie heeft als functie 'de ogen en oren van de raad', waar het gaat om producten uit de P&C cyclus. Het beeld bestaat dat de auditcommissie een nogal volgende opstelling kiest en vooral nadere informatie inwint bij accountant, wethouder en ambtelijke organisatie. De commissie zou meer initiatieven kunnen nemen en meer agendasettend kunnen opereren, zo wordt opgemerkt. Daarbij wordt dan gedacht aan de inbreng van aandachtspunten, die de rol van de raad in de P&C cyclus versterken.
- De P&C cyclus bestaat uit de volgende kernproducten: Kadernota, Programmabegroting, 3 Bestuursrapportages, een Interim Jaarbericht en een Jaarverslag.



2. De inhoud van de verschillende deelproducten

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de volgende onderzoeksvragen:

Hoe wordt de inhoud en de behandelwijze van de verschillende deelproducten (kadernota, begroting, jaarverslag en Buraps) beoordeeld?

Als normen zijn daarbij gehanteerd:

- De deelproducten uit de P&C cyclus (kadernota, begroting, jaarverslag en tussenverslagen) kennen een consistente opbouw, waardoor de relaties onderling goed volgbaar zijn.
- De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden bij de P&C cyclus zijn duidelijk vastgelegd en er wordt ook conform gehandeld.
- Vertegenwoordigers van de raad, het college en de ambtelijke organisatie zijn tevreden over de deelproducten van de P&C cyclus.

In de analyse zijn de volgende deelproducten betrokken:

- Kadernota's 2023 en 2024
- Begroting 2023
- Jaarverslag 2022
- Buraps 1 en 2 2023

2.1 Kadernota's 2023 en 2024

2.1.1 Kadernota in de P&C cyclus

In de Financiële Beheersverordening wordt over de kadernota opgemerkt:

'Het college biedt de raad jaarlijks een kadernota aan met daarin opgenomen de kaderstelling en de financiële begrotingskaders voor het volgende begrotingsjaar en minstens drie daaropvolgende jaren. In deze kadernota worden de bevindingen betrokken uit de laatst vastgestelde programmabegroting, alsmede uit de programmaverantwoording (jaarverslag/ jaarrekening) en tussentijdse rapportage. De raad stelt de kadernota vast.'

Na het schetsen van een algemeen bestuurlijke hoofdlijn is de kadernota uitgewerkt in twee delen:

- Op programmaniveau is een omschrijving gegeven en worden beleidsmatige kaders in de vorm van doelstellingen geactualiseerd;
- De financiële kaders voor de begroting zijn vastgelegd.

Hoewel in de Financiële Beheersverordening wordt gesteld dat *'de bevindingen uit de laatst vastgestelde programmabegroting, alsmede uit de programmaverantwoording (jaarverslag/ jaarrekening) en tussentijdse rapportage'* worden betrokken komt dat in de Kadernota niet expliciet tot uitdrukking. Ofwel de relatie tussen Jaarverslag dan wel Interim Jaarbericht en de Kadernota is nauwelijks traceerbaar. Daarmee wordt het karakter van een cyclus, wat de P&C cyclus beoogt, onvoldoende recht gedaan. Gelet op de verschijningsdata van Jaarstukken en Interim Jaarbericht, zal de koppeling vooral via het Interim Jaarbericht vorm moeten krijgen.



2.1.2 Startnotitie als basis bij de voorbereiding

Aan de hand van een startnotitie is het interne proces voor de opstelling van de kadernota vastgelegd. De rollen van de verschillende spelers (college, management, team financiën en beleidsteams) zijn daarin opgenomen. Ook is het voorbereidingsproces in tijd uitgezet en zijn richtlijnen meegegeven voor de uitwerking.

2.1.3 Programma's en doelstellingen uit de kadernota's 2023 en 2024

Er zijn in beide Kadernota's negen programma's opgenomen.

In de Kadernota 2024 wordt gemeld dat aansluiting is gezocht bij het coalitieprogramma 2022-2026 *'De Veldhovense opgaven – Investeren voor een duurzame toekomst'*.

Voor de Kadernota 2023 en de Kadernota 2024 is de opbouw binnen de programma's grotendeels hetzelfde op één punt na: alle programma's in de Kadernota 2024 bevatten verwijzingen naar documenten die relevant zijn voor de inleiding en de doelstellingen in het betreffende programma (openbare en primaire bronnen). Het betreffen visies, beleidsnota's, plannen, rapporten, etc.

Daarmee wordt de koppeling van de kadernota met eerder uitgezet beleid beter zichtbaar. In de Kadernota 2023 was dat voor enkele programma's het geval. De consistentie in de opbouw is in dat opzicht versterkt.

Voorts zijn in de Kadernota 2024 geen indicatoren meer opgenomen. In de Kadernota 2023 was dat nog wel het geval.

Het aantal doelstellingen per programma ziet er als volgt uit.

Programma's	Aantal doelstellingen Kadernota 2023	Aantal doelstellingen Kadernota 2024
Bestuur en Ondersteuning	5	5
Veiligheid	6	6
Verkeer vervoer en waterstaat	4	4
Economie	6	4
Onderwijs	5	4
Sport cultuur en recreatie	5	4
Sociaal domein	13	8
Volksgesondheid en milieu	11	12
Volkshuisvesting, RO en stedelijke vernieuwing	6	6
Totaal van de programma's	61	53

Kijkend naar de opzet van de Kadernota's en de inhoudelijke vulling van de programma's valt het op dat:

- De indeling in programma's niet is gewijzigd, ondanks een nieuw coalitieprogramma. Wel is soms het aantal doelstellingen gewijzigd binnen een programma (bijvoorbeeld over duurzaamheid).
- Er grote verschillen zijn in de specificiteit van de gehanteerde doelen in de verschillende programma's en soms ook binnen een programma.



Soms worden doelen specifiek benoemd. Bijvoorbeeld in het programma veiligheid: 'Een verbetering van de objectieve (feiten en cijfers) en subjectieve veiligheid (veiligheidsbeleving)'. In weer andere programma's gaat het om meer algemene duidingen. Bijvoorbeeld in het programma Volksgezondheid en milieu: 'We streven na dat binnen Veldhoven elke inwoner een goed en gezond leven kan leiden en het vermogen heeft om regie te voeren op het eigen leven.'

- Het aantal doelen in de Kadernota 2024 is verminderd ten opzichte van de Kadernota 2023.
- In het programma volksgezondheid en milieu in beide kadernota's relatief veel doelen zijn opgenomen.
- Het aantal doelen in het programma sociaal domein in de laatste Kadernota duidelijk is afgenomen.

2.1.4 Financiële deel van de kadernota's 2023 en 2024

In de Kadernota 2023 zijn ook verschillende financiële uitgangspunten opgenomen. Het gaat om financieel beleidsmatige kaders en ook om een aantal financiële begrotingskaders. Als zodanig zijn genoemd:

- De begroting heeft een meerjarig sluitende begroting en reservepositie met daarbij repressief toezicht van de provincie.
- De loonindex wordt gebaseerd op (een inschatting van) de cao-afspraken inclusief de vastgestelde werkgeverpremies. Voor de periode na de cao-afspraken wordt uitgegaan van een jaarlijkse index (inclusief werkgeverspremies) van 1,5%.
- De baten en lasten worden geïndexeerd met de prijsindex die wordt gebaseerd op het Nationale consumentenprijsindex (CPI) van het Centraal Planbureau (CPB) gepubliceerd in het jaarlijkse Centraal Economisch Plan (CEP).
- Het begrotingsjaar 2026 wordt nieuw toegevoegd met als basis 2026 = 2025 gecorrigeerd naar reële ramingen.

Ook zijn in de Kadernota 2023 nog enkele uitgangspunten opgenomen, die worden gehanteerd bij de opstelling van de begroting 2023. Genoemd zijn: de actualisatie rente(percentage), de actualisatie van de kostentoerekening, de kostendeekkende tarieven (voor rioolheffing, afvalstoffenheffing, hondenbelasting en leges) en de wijze waarop raadsbesluiten met financiële consequenties in de tussenliggende periode worden verwerkt.

In de Kadernota 2024 wordt wat betreft de financiële kaders gesteld:

'De spelregels rondom financiële beheersing (control) zijn vastgelegd in de financiële beheersverordening. Deze verordening wordt verder uitgewerkt in een aantal (beleids)nota's:

- *nota rentebeleid en -toerekening;*
- *nota activabeleid;*
- *nota reserves en voorzieningen;*
- *nota kostentoerekening;*
- *nota risicomangement en weerstandsvermogen;*
- *treasurystatuut;*



- *nota P&C cyclus 2014 aangevuld met wijziging dat van 4 kwartaalrapportages wordt overgegaan naar 3 bestuursrapportages (besluit kwartaalrapportage I-2019).*

Daarnaast geeft de Kadernota 2024 aanvullende informatie over onderwerpen als begrotingsevenwicht en sluitende begroting, loon-, prijs- en volume index en de jaarschijf 2027.

In aanloop naar de begroting zijn naast de financiële begrotingskaders nog een aantal zaken van invloed op het startpunt van de begroting 2024. Gedoeld wordt daarbij op de actualisatie rente(percentage), actualisatie kostentoerekening, kostendeekkende tarieven en tussentijdse raadsbesluiten.

2.1.5 Oordelen over de Kadernota

De oordelen over de Kadernota zijn gebaseerd op de analyse van de documenten, het luisteren van de audioverslagen over de behandeling in de raad en de interviews met betrokken spelers.

Daaruit komt naar voren:

- Leidend voor de Kadernota worden vooral het coalitieprogramma en vastgesteld sectoraal beleid genoemd.
- Er vindt geen zichtbare afweging plaats tussen programma's. De doelen in de Kadernota worden nevenschikkend gepresenteerd. Prioriteringen daartussen vinden niet expliciet plaats en er worden geen speerpunten benoemd. In dat opzicht zijn de kaders breed en hebben betrekking op de volle breedte van het gemeentelijk beleid.
- Uit de audioverslagen en de interviews blijkt dat er geen eenduidig beeld bestaat over hoe de Kadernota er idealiter uit moet zien. Zo wordt bij de behandeling in de raad vooral gewezen op het abstracte karakter van de doelen ('je kunt er niet tegen zijn'), waardoor er weinig richting wordt gegeven.
- Vanuit het college wordt bij de behandeling erop gewezen dat het gaat om de 'wat vraag' en dat de concretisering en uitwerking bij de begroting volgt.
- De discussie over de Kadernota is in verhouding sterk gericht op de techniek (meer programma's, meer smart doelen, wat er wordt gemist en de onduidelijkheden) en weinig gericht op de bestuurlijke politieke prioritering. Enkele fracties geven in hun bijdragen een 'wensenlijstje' mee, dat ze graag zien terugkomen in de begroting. Daarmee worden – soms in relatie met de abstracte doelen – enkele speerpunten meegegeven.
- Bij de behandeling van de Kadernota 2024 heeft er aan de hand van een amendement wel een uitgebreide discussie plaatsgevonden over het al of niet meerjarig sluitend zijn van de begroting, Deze discussie is zowel vanuit college en raad als een goed debat aangemerkt.
- Met name bij de raad (de primaire doelgroep) ontbreekt een gedeeld beeld over wat de Kadernota moet zijn en hoe die in het verlengde daarvan er uit moet zien. Dat doet afbreuk aan de kaderstellende rol van de raad.
- In de gesprekken met vertegenwoordigers van het college en de ambtelijke organisatie wordt vaak gewezen op de in voorbereiding zijnde visie op Veldhoven, die een belangrijke plaats zou kunnen krijgen in de Kadernota.



Gelet op voorgaande punten is in de gesprekken ook over een eventueel andere invulling van de Kadernota gesproken. Vooral vanuit de optiek om de raad beter in positie te brengen en uit te dagen om de kaderstellende rol makkelijker te kunnen oppakken.

Daarbij wordt – naast de verbetering van afgelopen jaar door de toevoeging van meer context - gedacht aan een Kadernota met uitwerking aan de hand van de volgende elementen:

- Het inbouwen van de visie op Veldhoven in de Kadernota en het duidelijker aanhaken bij het coalitieprogramma;
- Het benoemen van speerpunten en prioriteiten bij de meer abstract geformuleerde doelen;
- Expliciet inspelen op nieuw beleid, voortkomend uit sectorale beleidsnota's van afgelopen jaar.
- Expliciet inspelen op de consequenties van het rijksbeleid en autonome ontwikkelingen in de gemeente, regio en landelijk.
- Een expliciete doorvertaling van de consequenties van het afgelopen jaar zoals die nu in het Interim Jaarbericht worden vermeld.

Meer richting geven aan de voorkant

Vooral in de gesprekken met de raadsfracties wordt nogal eens opgemerkt dat er aan de hand van de Kadernota meer gestuurd zou kunnen worden. Dan is het nodig dat fracties eerder nadenken wat zij belangrijk vinden, wat de speerpunten voor de begroting moeten zijn en daarover uitspraken doen. Dan wordt de richting duidelijker aan de voorkant meegegeven en kan dit door het college worden opgepakt bij de uitwerking in de begroting. In dat geval wordt de politiek-bestuurlijke discussie ook meer naar voren gehaald.

Op dit moment pakt de raad zijn rol pas laat in de P&C cyclus, namelijk bij de behandeling van de begroting. Naast de algemene beschouwingen krijgt dit vooral vorm door het indienen van een groot aantal moties en amendementen. Deze hebben bovendien betrekking op relatief kleine onderwerpen en hebben weinig van doen met het sturen op hoofdlijnen door de raad.

2.2 Begroting 2023

2.2.1 Startnotitie begroting 2023

Ter voorbereiding van de begroting 2023 is een startnotitie opgesteld met de aandachtspunten, de verwachte bijdragen van de betrokken spelers en de tijdsplanning. Daarmee is het voorbereidingsproces helder uitgelijnd.

2.2.2 De indeling van de begroting

De begroting 2023 bevat na een bestuurlijke en financiële hoofdlijn een uitwerking per programma. Hierbij worden dezelfde 9 programma's gehanteerd als in de Kadernota. Alle programma's zijn volgens dezelfde indeling opgebouwd:

- Inleiding
- Doelstelling (Wat willen we bereiken?)
- Activiteiten per doelstelling (Wat gaan we daarvoor doen?)



- Meetindicatoren per programma
- Verbonden partijen (waar van toepassing)
- Subsidies in programma (waar van toepassing)
- Lasten en baten per programma (Wat gaat dat kosten?)
- Bijstellingen bestaand en nieuw beleid (waar van toepassing).

Na de programma's komen vervolgens de paragrafen aan de orde. Het gaat hierbij om de volgende paragrafen: de lokale heffingen, weerstandsvermogen en risicobeheersing, onderhoud kapitaalgoederen, financiering, bedrijfsvoering, verbonden partijen en grondbeleid.

In de financiële begroting wordt ingegaan op een aantal kerngegevens van de gemeente, een overzicht van baten en lasten met de toelichting, een uiteenzetting van de financiële positie en de baten en lasten per taakveld. De raad autoriseert met de vaststelling van de programmabegroting het college tot het doen van uitgaven op programmaniveau. Daarmee zit de begroting qua opbouw en inrichting logisch en consistent in elkaar.

De toevoegingen in de afgelopen jaren hebben geleid tot een verbeterde opzet. Gedoeld wordt hier op de koppeling van indicatoren aan de doelen, de vergelijking met Nederland en andere gemeenten en het hanteren van meerjarige streefwaarden. Een logische opbouw zegt overigens nog weinig over de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de 3 W vragen en de wijze waarop deze onderling zijn verbonden. Daarop wordt in paragraaf 3 nader ingegaan.

2.2.3 Doelstellingen, activiteiten en indicatoren

In onderstaand overzicht is per programma in de begroting aangegeven:

- Het aantal doelstellingen
- Het aantal omschreven activiteiten
- Het aantal genoemde indicatoren; daarbij zijn () de volgens het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording) verplichte indicatoren opgenomen.

Programma's	Doelstellingen	Activiteiten	Indicatoren
Bestuur en Ondersteuning	5	8	7
Veiligheid	6	16	14 (4)
Verkeer vervoer en waterstaat	4	6	8 (3)
Economie	4	12	7 (2)
Onderwijs	5	9	7 (3)
Sport cultuur en recreatie	4	10	15 (1)
Sociaal domein	11	28	12 (6)
Volksgesondheid en milieu	12	24	15 (2)
Volkshuisvesting, RO en stedelijke vernieuwing	4	13	12 (5)
Totaal van de programma's	55	126	90 (26)

Het is opvallend dat:



- In het programma Veiligheid een beperkt aantal doelen worden aangegeven, waarbij relatief veel activiteiten en indicatoren zijn benoemd.
- vooral in de programma's Sociaal Domein en Volksgezondheid en milieu in verhouding veel doelstellingen zijn opgenomen; daarmee krijgen deze programma's extra gewicht.
- er een grote variatie is in het aantal te ondernemen activiteiten en de gehanteerde indicatoren tussen de verschillende programma's.

De begroting is uitgewerkt conform de richtlijnen uit de Financiële verordening.

2.2.4 Een handreiking voor doelstellingen, indicatoren en activiteiten

In april 2023 is bovengenoemde notitie verschenen. Deze notitie is opgesteld in het kader van het project 'Verbeteren doelstellingen, indicatoren en activiteiten P&C documenten'. Hierin zijn praktische handvatten aangereikt bij het opstellen van doelen, indicatoren en activiteiten. Dit met het oog op het realiseren van een logisch samenhangend geheel van doelen, indicatoren en activiteiten. De daarin opgenomen definities en tips geven prima richting om de P&C documenten te stroomlijnen, tot een logische opbouw te komen en de consistentie te bevorderen. Het komt er nu op aan het gedachtegoed in deze notitie door te vertalen naar de producten in de Veldhovense P&C cyclus.

Dat vraagt om een stevige regie en coördinatie richting de coördinatoren van de diverse beleidsvelden.

2.2.5 Oordelen over de Programmabegroting

Het gaat hier meer om de algemene oordelen over de programmabegroting. Een meer specifieke analyse over de relatie tussen de drie W-vragen (wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat gaat het kosten) komt in de paragraaf 3 aan de orde. De oordelen over de Programmabegroting zijn gebaseerd op de analyse van de documenten, het luisteren van de audioverslagen over de behandeling in de raad en de interviews met betrokken spelers.

Daaruit komt naar voren:

- De begroting is logisch en consistent opgebouwd.
- In het programma Veiligheid worden een beperkt aantal doelen aangegeven, waarbij relatief veel activiteiten en indicatoren zijn benoemd. Vooral in de programma's Sociaal Domein en Volksgezondheid en milieu zijn in verhouding veel doelstellingen opgenomen.

Er is een grote variatie in het aantal te ondernemen activiteiten en de gehanteerde indicatoren tussen de verschillende programma's.

- De behandeling van de Programmabegroting kent als hoofdelementen: de algemene beschouwingen, een grote hoeveelheid moties/amendementen vanuit de raad en de reactie van het college daarop.
- Met deze moties en amendementen geeft de raad maar zeer beperkt inhoud aan zijn kaderstellende rol. Het gaat immers om relatief kleine voorstellen en heeft weinig van doen met het sturen op hoofdlijnen. Bovendien is het helemaal aan het einde van het proces van kaderstelling. Het gaat meer om kleine correcties en 'enkele successen voor de Bühne te boeken' dan om kaderstelling op hoofdlijnen.



- Ook al kunnen bij de Kadernota (aan de voorkant van de P&C cyclus) meer speerpunten worden meegegeven, de raadsleden hechten er aan de behandeling van de Programmabegroting het hart van de P&C cyclus te laten. Daar wordt de koppeling tussen doelen, activiteiten en de budgetten het best in samenhang zichtbaar.
- Vanuit alle geledingen wordt aangegeven dat er winst te behalen is door een betere voorbereiding van de behandeling van de Programmabegroting, maar ook van andere producten uit de P&C cyclus. Een informatieve avond vooraf, zoals ook het voornemen is, zou hierin een goede rol kunnen vervullen. Daarbij zou het dan, naast de meer technische vragen kunnen gaan over vragen als:
 - wat wordt beoogd met het betreffende product (ook in relatie met andere producten uit de P&C cyclus en nieuw vastgesteld beleid);
 - wat zou de insteek van de raad moeten zijn bij de behandeling (hoe invulling kaderstellende rol);
 - welke afspraken kunnen worden gemaakt over de behandelwijze, e.d.?

2.3 Tussentijdse rapportages

2.3.1 Eerste en tweede Bestuursrapportage (Burap) 2023

In dit onderzoek zijn als tussentijdse rapportages de eerste en de tweede bestuursrapportage 2023 gekozen. Dit zijn ten tijde van het onderzoek de laatstverschenen bestuursrapportages. Het gaat in deze rapportages om de beantwoording van de vraag of de uitvoering en realisatie in de eerste zes maanden aanleiding geven tot bijstelling van de begroting of vraagt om andere bijsturingsmaatregelen. Het kan hier om beleidsinhoudelijke en om financiële bijsturing gaan.

Ter toelichting daarop wordt gesteld:

'In de financiële hoofdlijn wordt het begrotingssaldo 2023 weergegeven en onderbouwd met een opsomming van belangrijke bijstellingen.

Vervolgens wordt per programma een overzicht gepresenteerd. Elk programma begint met de doelen & activiteiten die zijn overgenomen uit de begroting. Met behulp van stoplichten wordt gerapporteerd over de voortgang.

- *Rood = niet (tijdig) gerealiseerd of niet te realiseren.*
- *Oranje = loopt achter op schema en maatregelen noodzakelijk voor tijdige realisatie.*
- *Groen = op schema of geheel gerealiseerd.*
- *Wit = "neutraal" (nog) niet begonnen, omdat het startmoment in de toekomst ligt.*

Per programmablad zijn verder de volgende onderwerpen opgenomen:

- *de primitieve begroting (boekwerk Programmabegroting 2023);*
- *de bijgestelde begroting tot aan de 1e burap (kolom Budget na wijzigingen);*
- *Vervolgens wordt een prognose gegeven van het verwachte budget over 2023 (kolom verwacht);*



- *Tot slot wordt de bijstelling tussen de bijgestelde begroting en de verwachte begroting weergegeven.*

De aanpassingen die leiden tot het verwachte budget worden toegelicht.

Per programma wordt ook inzicht geboden in de bijgestelde kredieten.

Het projectenblad bevat de voortgang van en toelichting op majeure en belangrijke projecten in de gemeente Veldhoven.

Verder wordt een financiële recapitulatie gegeven waarbij de meerjarige bijstellingen per programma en het meerjarenperspectief 2023-2026 worden gepresenteerd. De mutaties in reserves & voorzieningen worden afzonderlijk weergegeven.'

De tussenrapportages geven vooral informatie over de voortgang van de activiteiten, zoals ook in de begroting opgenomen, en over de financiële meevallers en tegenvallers.

2.3.2 De status, het gebruik en de frequentie van de Buraps.

Uit de behandelingen van de Buraps in de raad en ook uit de gesprekken komt naar voren dat de status van de Burap onduidelijk is. Gedeeld wordt het beeld dat de Buraps moeten worden beschouwd als een soort tussenstand. Het gaat om het terugkijken en actualiseren van de cijfers. Hoe staan we er op dit moment voor, gelet op de vastgestelde begroting? Het beeld is minder helder en eenduidig, wanneer het gaat om nieuw beleid in de Buraps. De lijn is dat Buraps niet bedoeld zijn om nieuw beleid te introduceren. Dat moet gebeuren in de Kadernota en de Programmabegroting.

De discussie ontstaat of dat wel of niet gebeurt in de praktijk. Kan er bijvoorbeeld wel geld bij gevraagd worden als de uitvoering van de activiteiten niet lukt met het begrote budget? Als er geld over is kan via de Burap dan worden bepaald dit in te zetten voor extra activiteiten? Over de beantwoording van dit soort vragen bestaat bij de raadsleden geen eenduidig beeld.

Ook over het gebruik van de Buraps bestaan verschillende opvattingen. De meeste fracties relativeren het instrument Burap. Het wordt alleen maar gezien als informatiever-schaffing. Het is geen echt sturingsinstrument en in dat opzicht voor de raad minder relevant, zo wordt opgemerkt. Die relevantie is er overigens wellicht meer voor het college en de ambtelijke organisatie om zicht te houden op de ontwikkelingen.

Bij de behandeling van de Buraps komt ook tot uiting dat het geen sturingsinstrument is. De raad vlucht bij de behandeling meer in de techniek: kloppen de aangegeven kleuren wel, moet er niet meer toelichting bij (ook bij de doelstellingen, die op 'groen' staan), kan er geen projectenlijst worden opgenomen, e.d.?

Er is vooral sprake van vragen om nog meer informatie, terwijl er nauwelijks iets mee gebeurt. Een dergelijke roep om 'meer' staat in schril contrast met het feitelijk gebruik van de Buraps. De verkregen informatie wordt uiteindelijk voor kennisgeving aangenomen. Dat roept bij sommige fracties de vraag op of er dan wel zoveel tijd in gestoken moet worden, zowel in de opstelling van de rapportages als de behandeling.

Dit wordt nog eens versterkt door de invloed van externe ontwikkelingen zoals de meircirculaire en de septembercirculaire. Sommige raadsleden gaan nog verder en vragen zich af of niet kan worden volstaan met een schets van de belangrijkste ontwikkelingen in een beeldvormende vergadering of in de vorm van een Raadsinformatiebrief. Daar zijn de uitgebreide rapportages in de huidige vorm niet voor nodig. Als daar aanleiding toe is kan deze nog altijd geagendeerd worden voor behandeling in de raad.



Door enkele fracties wordt opgemerkt dat de Buraps wel een belangrijke informatiebron zijn om de ontwikkelingen te volgen.

Wat betreft de frequentie van de Buraps wordt door de meeste fracties bepleit dat het aantal kan worden verminderd, bijvoorbeeld van 3 naar 2 Buraps. Zo wordt met name de functie van de eerste Burap gerelativeerd, omdat er slechts de eerste drie maanden van het jaar in zijn opgenomen. In de loop van het jaar kan nog zoveel gebeuren, zowel wat betreft de beleidsrealisatie door de gemeente als de (financiële) ontwikkelingen bij het rijk. Overigens is de doorlooptijd van het gemeentelijk beleid en uitvoering zodanig dat een hoge frequentie van Buraps ook om die reden minder voor de hand ligt.

Een Burap medio van het jaar en aan het einde van het jaar wordt meer opportuun geacht. Daarbij wordt de suggestie gedaan om te bezien of de laatste Burap dan ook gecombineerd kan worden met besluitvorming over de overheveling van budgetten (van het lopend naar het nieuwe jaar).

De timing van de Buraps hangt echter ook samen met het verwerken van mutaties, bijvoorbeeld ten gevolge van de mei- en septembercirculaires. Ook dient de relatie gelegd te worden met het Interim Jaarbericht.

2.3.3 Het Interim Jaarbericht

Het Interim Jaarbericht wordt gemaakt om voorafgaand aan het opstellen van de Kadernota al informatie beschikbaar te hebben over het voorgaande jaar. Het officiële Jaarverslag/Jaarrekening verschijnt te laat om dat in de Kadernota te kunnen verwerken. Het Interim Jaarbericht is informatief en geeft de laatste stand van zaken over het voorgaande jaar. Het wordt ter kennisname aangeboden. Dit hangt samen met het feit dat na 31 december van het boekjaar geen begrotingsbijstellingen meer kunnen plaatsvinden.

Bij veel raadsleden is dit Jaarbericht overigens niet bekend en er wordt in termen van controle en sturing niets mee gedaan.

Evenals bij de Buraps dient zich ook hier dan de vraag op: moet dit Jaarbericht in deze vorm worden gehandhaafd als document voor de raad?

Overigens zou het document meer betekenis kunnen krijgen door de consequenties voor de kadernota expliciet te maken door beantwoording van de vragen (zowel beleidsmatig als financieel):

- Op welke wijze hebben de ontwikkelingen in het afgelopen jaar invloed op de komende Kadernota?
- Waar moet een intensivering dan wel extensivering van het beleid en de financiële inzet plaatsvinden?

Door het Interimbericht hiervoor te gebruiken zwakt de betekenis van het Jaarverslag af. Maar het Jaarverslag verschijnt ook zodanig laat dat de beantwoording van deze vragen in dat document ook minder betekenis hebben. Dat komt namelijk te veel als 'mosterd na de maaltijd', in ieder geval voor de Kadernota. In de paragraaf over het Jaarverslag wordt hierop nader ingegaan.



2.4 Jaarstukken: Jaarverslag en Jaarrekening

2.4.1 De opbouw van het Jaarverslag

Ten tijde van het onderzoek was het jaarverslag 2022 het meest recente jaarverslag. De analyse is daarop gericht. De opbouw is in elk programma als volgt:

- Hoofdkader
- Wat hebben we bereikt (doelstellingen, meetindicatoren, wat bereikt)?
- Wat hebben we daarvoor gedaan?
- Taakveldenverantwoording (wat heeft dat gekost).

Het Jaarverslag vormt als het ware een spiegel van de begroting en kent daarmee, evenals de Programmabegroting een logische en consistente opbouw. Over de positie van het de Jaarstukken wordt gesteld:

'In de programmaverantwoording wordt verslag gedaan over de realisatie van de beleidskaders en de uitvoering van activiteiten daarbinnen. De jaarstukken op programmaniveau vormen een verantwoordingsdocument van het college richting raad. Naast de programma's bestaan de jaarstukken uit paragrafen. Deze, deels verplichte, paragrafen geven een dwarsdoorsnede van de rekening weer vanuit een bepaald perspectief en zijn over het algemeen programma-overstijgend.

Tot slot van de inhoudelijke verantwoording van de jaarstukken is de balans opgenomen inclusief toelichting alsmede de grondslagen voor waardering en resultaatbepaling. Ook de recapitulatie van de programma's en de toelichtingen daarop en de analyse van begrotingsafwijkingen en de begrotingsrechtmatigheid is daar opgenomen.'

Er is een afzonderlijke analyse opgenomen over de begrotingsafwijkingen op programmaniveau. In de beleidsmatige verantwoording is aan de hand van de 'stoplichtenmethode' opgenomen wat de stand van zaken van de realisatie is.

2.4.2 De behandeling van de Jaarstukken

De terugkoppeling uit de auditcommissie aan het begin van de oordeelsvormende vergadering is inhoudelijk zeer beperkt. Er wordt zeer beknopt verslag gedaan van het overleg met de accountant en opgemerkt dat de auditcommissie tevreden is.

In de gesprekken kwam naar voren dat de auditcommissie in dat opzicht wat steviger zou mogen acteren. In het uitlokken van het goede debat - natuurlijk zonder partijpolitiek te bedrijven - zou de auditcommissie zijn rol steviger kunnen pakken, zo wordt opgemerkt.

De behandeling van de Jaarstukken is sterk gericht op het geven van bespiegelingen over het forse financiële overschot, dat in de algemene reserves wordt gestopt en de goedkeuring door de accountant. Natuurlijk is de goedkeuring van de accountant belangrijk, maar bij de behandeling van de Jaarstukken lijkt het erop dat dit het ultieme doel is. Beleidsmatige consequenties uit de Jaarstukken worden niet benoemd.

Bij de behandeling worden vooral vragen gesteld aan het college. Thema's, die daarbij nogal eens worden benoemd, hebben betrekking op: de - bijna patroonmatige - discrepantie tussen begroting en jaarstukken, het opnemen van een duurzaamheidsparagraaf, de rechtmatigheidsverantwoording vanuit het college vanaf 2023, cyberveiligheid en de overschrijdingen voor de externe inhuur. Op enkele van deze thema's wordt ook in de Accountantsverklaring ingegaan.



Uit de behandeling in de raad komt naar voren dat de Jaarstukken vooral worden beschouwd als afronding van het betreffende jaar. De consequenties hiervan voor de komende jaren worden niet belicht; noch in het document, noch in de behandeling. Wat de ontwikkelingen van het afgelopen jaar betekenen voor de komende begroting, komt op die manier niet aan de orde. Daarmee wordt onvoldoende recht gedaan aan het cyclisch karakter van de P&C cyclus. Sommige gesprekspartners zijn zeer verbaasd dat de Jaarstukken als hamerstuk zijn geagendeerd.

Hiervoor is het Interim Jaarbericht aan de orde geweest, dat inhoudelijk een sterke overlap kent met de Jaarstukken. Wat de functie van het een en van het ander is vraagt om meer duidelijkheid. Belangrijke vragen daarbij zijn:

- Moet er meer gewicht worden toegekend aan de behandeling van het Interim Jaarbericht en minder gewicht aan de Jaarstukken? Overigens zijn de jaarstukken wettelijk verplicht en blijven dus in beeld, inclusief de verklaring van de accountant.
- Wordt het Interim Jaarbericht vooral ook gebruikt om meer input te geven voor de Kadernota?
- Worden de Jaarstukken vooral gebruikt om duidelijk input te geven bij de begroting?

2.5 Conclusies

2.5.1 Algemene conclusies

Hieronder worden naast enkele algemene conclusies ook de conclusies per deelproduct uit de P&C cyclus aangegeven. Uit het voorafgaande kan worden geconcludeerd:

- De producten uit de P&C cyclus voldoen aan de eisen, die daar in formele zin aan gesteld worden. De belangrijkste doelgroep voor deze producten i.c. de raad heeft echter moeite om zijn kaderstellende en controlerende rol met een aantal van deze producten goed in te vullen. En dat terwijl deze producten daarvoor in belangrijke mate zijn bedoeld.
- Bij de behandeling van de producten ligt het accent van de raad meer op het stellen van vragen en het maken van vaak technische opmerkingen (andere indicatoren, meer informatie, een duidelijkere motivering bij de stoplichten methode, e.d.) dan op de politiek-bestuurlijke sturing. Dit doet afbreuk aan vooral de kaderstellende rol van de raad.
- Bij de voorbereiding van de verschillende producten van de P&C cyclus wordt gewerkt met startnotities, waarmee het werkproces en de rol van betrokkenen duidelijk is uitgelijnd. Er is een globale jaarplanning voor alle P&C producten. Een meer uitgewerkte jaarplanning, integraal voor alle producten samen, wordt als wens voor verbetering genoemd.

2.5.2 Conclusies Kadernota

Uit het hiervoor gestelde over de Kadernota kan worden geconcludeerd:

- Aan de hand van een startnotitie is het proces van voorbereiding en besluitvorming voor de Kadernota duidelijk vastgelegd.



- Doordat de relatie tussen de ontwikkelingen in het voorgaand jaar (volgend uit Buraps en Jaarverslag/Interimbericht) en de Kadernota niet herkenbaar wordt gelegd wordt er geen recht gedaan aan het beoogde cyclische karakter van de P&C cyclus.
- Het nieuwe coalitieakkoord heeft niet geleid tot een andere indeling in programma's en substantieel andere formuleringen van doelen in de kadernota's 2023 en 2024. Het gaat om beperkte aanpassingen op onderdelen. Overigens is een aanpassing qua indeling ook niet nodig. Met ingang van de Kadernota 2018 heeft de raad ervoor gekozen om met de programma-indeling aan te sluiten bij de wettelijk voorgeschreven indeling naar taakvelden.
- Met de toegevoegde toelichtingen binnen de programma's wordt in de Kadernota 2024 meer context toegevoegd. Dit vormt een verbetering voor de begrijpelijkheid en de leesbaarheid van de programma's.
- De Kadernota's vormen een opsomming van een aantal doelen binnen de programma's. Een afweging tussen programma's is niet herkenbaar aanwezig. Ook worden binnen de programma's geen herkenbare prioriteiten en speerpunten benoemd. Het gaat om een nevenschikkende opsomming van doelen. De consequenties van nieuw vastgesteld beleid worden niet herkenbaar in beeld gebracht.

Er is een groot verschil in specificiteit in de opgenomen doelen en het aantal doelen per programma loopt soms fors uiteen.

- In de Kadernota 2023 waren indicatoren opgenomen. Deze zijn vervallen in de Kadernota 2024.
- Uit de audioverslagen en de gesprekken blijkt dat er geen eenduidig beeld bij de betrokken spelers bestaat hoe de Kadernota er uit moet zien.
- De raad laat zien moeite te hebben hoe de kaderstellende rol aan de voorkant goed in te vullen aan de hand van de Kadernota's. Dit blijkt zowel uit de audioverslagen als uit de gesprekken met raadsleden.

Aanpassingen binnen de huidige Kadernota dan wel een andere opzet liggen dan ook in de rede. Daarbij worden in de gesprekken de volgende punten genoemd:

- De nieuwe visie op Veldhoven en het coalitieprogramma als uitgangspunt nemen en herkenbaar verwerken in de Kadernota.
- Per programma speerpunten voor het komend jaar toevoegen.
- Nieuw sectoraal beleid van afgelopen jaar herkenbaar betrekken.
- De ontwikkelingen op rijksniveau (wetten) en relevante autonome ontwikkelingen op het niveau van de gemeente, regio en Nederland een plek geven.
- Een expliciete doorvertaling van de consequenties van het afgelopen jaar zoals die nu in het Interim Jaarbericht worden vermeld.

Sommige van deze punten gebeuren nu al wel. Maar kunnen een meer expliciete plaats krijgen in de Kadernota.

- In het verlengde van een verbeterde invulling van de Kadernota kan de raad zijn rol als kadersteller aan de voorkant ook beter vormgeven. Het politiek-bestuurlijke



debat kan bijvoorbeeld aan de hand van speerpunten of prioriteiten tussen en binnen de programma's dan ook meer tot zijn recht komen.

2.5.3 Conclusies Programmabegroting

Uit het hiervoor gestelde over de Programmabegroting kan worden geconcludeerd:

- De begroting zit qua opbouw en inrichting logisch en consistent in elkaar. De toevoegingen in de afgelopen jaren hebben geleid tot een verbeterde opzet. Gedoeld wordt hier op het toevoegen van een doelen- en activiteitenboom, de koppeling van indicatoren aan de doelen, de vergelijking met landelijke cijfers en cijfers van referentiegemeenten, het hanteren van meerjarige streefwaarden en het toevoegen van meer context in de programma's.
- Vooral in de programma's Sociaal Domein en Volksgezondheid en milieu zijn in verhouding veel doelstellingen opgenomen.
- Er is sprake van een grote variatie in het aantal te ondernemen activiteiten en de gehanteerde indicatoren tussen de verschillende programma's.
- De notitie 'Handreiking voor doelstellingen, indicatoren en activiteiten' vormt een goede leidraad bij de invulling van de programma's. De wijze waarop daaraan daadwerkelijk invulling wordt gegeven, komt aan de orde bij de volgende paragraaf over de drie W vragen.
- De raad wil de Programmabegroting blijven zien als het hart van de P&C cyclus, gelet op de daar zichtbare koppeling tussen doelen, activiteiten en budget.
- Bij de behandeling van de Programmabegroting speelt de raad zijn rol als kadersteller beperkt. Naast de algemene beschouwingen wordt daaraan vormgegeven door het indienen van moties en amendementen over relatief kleine onderwerpen. Dit gaat ten koste van het sturen op hoofdlijnen.
- Het organiseren van een voorbereidings sessie voor de behandeling van de Programmabegroting (en ook andere producten uit de P&C cyclus) wordt door betrokkenen zinvol geacht om de raad beter in positie te brengen. Het gaat dan niet alleen om technische vragen, maar vooral ook over het voeren van een goed politiek-bestuurlijk debat.

2.5.4 Conclusies Buraps en Interim Jaarbericht

Uit het hiervoor gestelde over de Buraps en het Interim Jaarbericht kan worden geconcludeerd:

- De status van de Buraps is voor veel raadsleden onduidelijk.
- Ook over de wenselijke frequentie van de Buraps bestaat geen gedeeld beeld. Een ruime meerderheid van de fracties is van oordeel dat volstaan zou kunnen worden met 2 Buraps in plaats van 3. Daarbij wordt gedacht aan een Burap medio en eind van het jaar, waarbij bezien zou moeten worden of ook een combinatie met over te hevelen kredieten naar het volgend jaar meegenomen zou kunnen worden.
- Bij de behandeling van de Buraps wordt vaak naar nog meer informatie gevraagd (bijvoorbeeld kloppen de kleuren bij de stoplichtenmethode wel, meer motivering op de 'groene stoplichten', opname van een projectenlijst, e.d.), terwijl er weinig mee gebeurt. De vraag wordt nogal eens gesteld of er met minder energie te steken in de Buraps de daadwerkelijk controlerende rol van de raad daadwerkelijk



wordt afgezwakt. Vooral ook gelet op de grote invloed van externe factoren zoals het rijksbeleid. 'Meer doen met minder' lijkt hier het adagium.

- Het Interim Jaarbericht is op dit moment een nauwelijks bekend product bij de raad.
- Het Interim Jaarbericht zou aan betekenis kunnen winnen als de inhoud ervan expliciet gebruikt zou worden als input voor de Kadernota. Dan kunnen de ontwikkelingen van het voorgaand jaar voor de raad ook zichtbaar doorwerken in de Kadernota. En wordt beter zichtbaar waar een intensievere of extensiever inzet van maatregelen en budget wenselijk is, gelet op de ontwikkelingen in het afgelopen jaar. Dit geldt temeer omdat de Jaarstukken voor de Kadernota feitelijk 'mosterd na de maaltijd' vormen.

2.5.5 Conclusies Jaarstukken

Uit het hiervoor gestelde over de Jaarstukken kan worden geconcludeerd:

- De terugkoppeling vanuit de auditcommissie naar de raad over de Jaarstukken is inhoudelijk beperkt. Het signaal klinkt door dat de auditcommissie een stevigere rol mag spelen.
- De Jaarstukken zijn als hamerstuk in de besluitvormende vergadering van de raad vastgesteld.
- De bespiegelingen in de oordeelsvormende vergadering zijn sterk gericht op de goedkeurende verklaring van de accountant. Dat is belangrijk. Maar is dat alles?
- Beleidsmatige consequenties worden uit de Jaarstukken niet getrokken. Daarmee krijgen de jaarstukken geen follow-up richting de Programmabegroting. Het cyclisch karakter van de P&C cyclus wordt daarmee onvoldoende waargemaakt.
- Meer duidelijkheid is gewenst tussen de functie van het Interim Jaarbericht en de Jaarstukken.



3 De relatie tussen de drie W Vragen

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de volgende onderzoeksvraag:

Is de relatie tussen de drie W vragen (wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat gaat het kosten) duidelijk gelegd en inzichtelijk?

De relatie tussen de drie W vragen vormt een wezenlijk onderdeel in de producten van de P&C cyclus. Daarom wordt hierop in een afzonderlijk hoofdstuk ingegaan. Als normen worden hierbij gehanteerd:

- De 3 W vragen (wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat gaat het kosten) zijn evalueerbaar en resultaatgericht geformuleerd, waarbij de doelen begeleid zijn met passende meetindicatoren.
- De 3 W vragen zijn onderling goed verbonden en sluiten consistent op elkaar aan.

3.1 De wijze van beoordeling

Om inzicht te krijgen in de relatie tussen de drie W vragen is een beperkt aantal programma's bezien. Bij de selectie van programma's is rekening gehouden met een zekere spreiding over de verschillende beleidsterreinen.

Gekozen is voor de volgende programma's uit de Programmabegroting 2023:

- 1. Veiligheid
- 6. Sociaal domein
- 8. Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing.

Bij de beoordeling van de relatie tussen de drie W vragen worden enkele kernbegrippen gehanteerd, die hieronder worden toegelicht.

Bij de eerste W vraag (wat willen we bereiken) gaat het om de doelen en de bijbehorende indicatoren. Belangrijk daarbij is het begrip *dekkingsgraad*. Daarmee wordt aangegeven in hoeverre de indicatoren gezamenlijk het beleidsdoel omvatten. Voor dekkingsgraad zijn voor ieder programmadoel vier scores mogelijk:

- **Grotendeels/volledig**: indicatoren dekken het grotendeels/volledig en raken de kern van het doel.
- **Ten dele**: indicatoren dekken voor een deel het doel het gedeeltelijk en raakt daarmee deels de kern van het doel.
- **Niet of nauwelijks**: indicatoren dekken het beleidsdoel niet of nauwelijks of ontbreken volledig. De kern van het doel wordt niet geraakt.

Ook wordt de kwaliteit van de *gehanteerde indicatoren* bezien.

Voor de kwaliteit van indicatoren zijn de mogelijke scores: goed, redelijk of (zeer) zwak. Daarbij is bepalend in hoeverre de indicatoren (1) specifiek, (2) meetbaar en (3) tijdgebonden zijn. Als alle drie de eisen zijn vervuld, is de score 'goed'. Als aan geen van deze drie eisen is voldaan, is de score 'zeer zwak'

- **Goed**: aan alle drie de criteria is voldaan.
- **Redelijk/matig** aan 1 of 2 van de 3 criteria is voldaan.
- **Zwak**: aan geen van de 3 criteria is voldaan.



Voor de tweede deelvraag (wat gaan we daarvoor doen) wordt bij de beoordeling gezien of de *uitvoeringsactiviteiten gericht* zijn op en goed aansluiten bij de doelen en de indicatoren en of ze ook concreet zijn benoemd. Daarbij worden als criteria voor beoordeling gehanteerd:

Goed: goede aansluiting bij doelen en indicatoren en concreet.

Redelijk/matig: grotendeels goede aansluiting bij doelen en indicatoren of concreet.

Zwak: slechte aansluiting bij doelen en niet concreet.

De derde deelvraag (de koppeling met de kosten) wordt op programmaniveau vastgelegd en door de raad geautoriseerd. Een koppeling met doelen en activiteiten is daarmee niet aan de orde.



3.2 De resultaten van enkele programma's

In onderstaande schema's worden de beoordelingen op basis van de hiervoor genoemde criteria gepresenteerd voor de drie genoemde programma's.

Programma 1. Veiligheid

Doelstelling	Dekkingsgraad	Kwaliteit indicatoren	Gerichtheid activiteiten ter uitvoering
<i>1.01 Een verbetering van het veiligheidsgevoel met 5% ten opzichte van 2021.</i>	De toelichting bij de doelstelling is erg breed. Het is meer een overkoepelende doelstelling, waarvan de doelstellingen daarna een uitwerking zijn. Een deel van de indicatoren komt dan ook terug bij de volgende doelstellingen. Het zijn veel indicatoren (11) en deze zijn deels vrij specifiek (zoals aantal diefstallen brom- snor-, fietsen) terwijl de doelstelling meer algemeen en breed is. Waarom geluidshinder als indicator opgenomen? Heeft dit relatie met veiligheidsgevoel?	De indicatoren zijn meetbaar, specifiek en tijdgebonden. Bronnen zijn politiecijfers en het CBS. O.a. - sociale veiligheid, index overlast - aantal winkeldiefstallen -aantal vernielingen en beschadigingen (in de openbare ruimte) -score voor preventieve voorzieningen in en rond de woning	De activiteiten zijn concreet uitgewerkt (zoals opstellen IVP en UVP, wijkprofielen maken en opzetten methodiek Bondgenootschap) en dragen bij aan de doelstelling. De activiteiten sluiten minder goed aan bij de indicatoren, want ze zijn meer overkoepelend terwijl de indicatoren juist voor een groot deel vrij specifiek zijn.
<i>1.02 Het verminderen van incidenten met een hoge maatschappelijke, financiële en/of persoonlijke impact (HIC-feiten) met 5% ten opzichte van 2021.</i>	Indicatoren (in totaal 8) gaan over diverse incidenten, zoals geweldsmisdrijven, overvallen, bedreigingen, mishandelingen.	De indicatoren zijn meetbaar, specifiek en tijdgebonden. O.a. -aantal geweldsmisdrijven -aantal overvallen	De activiteiten dragen bij aan de doelstelling. Voor wat betreft de activiteiten t.a.v. De Keurmerken veilig ondernemen, bedrijventerreinen en winkelgebieden: de indicatoren over winkels



		-aantal diefstal en inbraak uit woning	en bedrijven staan bij doelstelling 1 en niet bij deze doelstelling. Een aantal activiteiten zijn minder concreet, zoals ' <i>Gericht kwetsbare groepen informeren over onderwerpen zoals woninginbraken en digitale fraude</i> '. Wat zijn kwetsbare groepen? Deels overlap activiteit 1.02.01 en 1.02.03 (<i>informeren kwetsbare doelgroepen over onderwerpen als woninginbraken en digitale fraude</i>) Activiteit 1.02.03 gaat ook over digitale fraude, maar dit komt bij de indicatoren niet terug.
<i>1.03 We optimaliseren de integrale aanpak op het voorkomen, verstoren en stoppen van ondermijnende criminaliteit.</i>			
	Doelstelling is geformuleerd op de aanpak niet op het te bereiken effect. Indicatoren gaan wel over effect (zoals aantal gevallen van ondermijning).	De indicatoren zijn meetbaar, specifiek en tijdgebonden. O.a. aantal drugsdelicten	De activiteiten sluiten aan bij de doelstelling en zijn concreet omschreven, zoals het opstellen van een actieplan voor aanpak ondermijnende criminaliteit.
<i>1.04 We verminderen slachtofferschap op het gebied van gedigitaliseerde criminaliteit (Cybercrime) met 5% ten opzichte van 2021</i>			
	Omdat het onduidelijk is wat onder de indicator 'gedigitaliseerde veiligheid' valt, is het lastig te bepalen of de indicatoren de doelstelling dekken. Het is de vraag of slachtofferschap voldoende breed terugkomt in de indicatoren. Daarnaast alleen indicator ' <i>slachtoffers van hacken</i> '	Onduidelijk wat er onder de indicator 'gedigitaliseerde veiligheid' valt. Aantal gedigitaliseerde criminaliteit is 16? Of 16 per ... inwoners?	Activiteiten sluiten aan bij doelstelling. Activiteit 1.04.02 kan mogelijk concreter (<i>gericht specifieke (kwetsbare) doelgroepen actief informeren over onderwerpen gericht op gedigitaliseerde criminaliteit</i>). Welke groepen? Terwijl activiteit 1.04.01 juist heel concreet is (inzetten van programma Hackshield en Cyber 24 bij jeugdigen)



1.05 <i>We hebben bij complexe veiligheidsproblemen een integrale benadering.</i>	Geen indicatoren over woonoverlast en polarisatie en radicalisering terwijl het hier bij de doelstelling wel over gaat. Doelstelling is geformuleerd als aanpak, niet als resultaat. Indicatoren gaan wel over resultaat.	Indicatoren zijn meetbaar, specifiek en tijdgebonden O.a. % jongeren met jeugdclassering	De activiteiten dragen bij aan de doelstelling. Wel zijn ze deels weinig concreet (bv. <i>We werken volgens de bedoeling en leveren waar mogelijk maatwerk</i>). Er worden veel verwijzingen gemaakt naar het programma sociaal domein. Drie indicatoren gaan over kinderen en jeugd, terwijl hier niets specifiek van terugkomt bij de activiteiten.
1.06 <i>We zorgen voor het behouden van een veilige en fysieke leefomgeving en zijn toegerust op adequate reactie op rampen en crisissituaties.</i>	Slechts één indicator: aantal brandontploffing. Zegt maar in beperkte mate iets over een veilige en fysieke leefomgeving.	De indicator is meetbaar, specifiek en tijdgebonden Aantal brand-ontploffing	Activiteiten sluiten aan bij doelstelling. Activiteiten zijn deels weinig concreet: 1.06.01 <i>Crisisorganisatie door ontwikkelen in samenwerking met de Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost</i> . Hoe en waarop? Indicator alleen over brand, dus niets over activiteit 1.06.01.

Programma 6. Sociaal domein

Doelstelling	Dekkingsgraad	Kwaliteit indicatoren	Gerichtheid activiteiten ter uitvoering
6.01 <i>Opstellen visie sociaal domein als onderdeel van de visie op Veldhoven</i>	De enige indicator is 'visie sociaal domein' en dekt daarmee wel de doelstelling. De doelstelling is echter een inspanning en geen resultaat.	De indicator is niet tijdgebonden en niet specifiek. In zekere zin is de indicator meetbaar (als er een visie is opgesteld is de indicator gerealiseerd), maar	Hoewel de activiteit (<i>start visietraject sociaal domein</i>) een duidelijke relatie heeft met de doelstelling en de indicator, is de activiteit weinig concreet.



		het zegt niks over de randvoorwaarden waar de visie aan moet voldoen. Dus wanneer voldoet deze?	
6.02 <i>Behoud en versterken van een goede sociale basis</i>	De enige indicator is 'aantal gesubsidieerde organisaties'. Dit dekt niet de volledige doelstelling en de vraag is wat de indicator zegt over een goede sociale basis. Bovendien is niet geheel duidelijk wat wordt verstaan onder 'sociale basis'. Gaat het dan ook over bijv. vrijwilligerswerk, mantelzorg, informele hulp?	Eén indicator: aantal gesubsidieerde organisaties. De indicator is meetbaar en redelijk specifiek, maar niet tijdgebonden, want er zijn geen streefwaarden bepaald.	De activiteiten zijn redelijk concreet, zoals 'meer bekendheid geven aan het CJG' en 'plan maken voor realiseren van meer voorliggende voorzieningen voor de Wmo en het stimuleren van het gebruik ervan'. Omdat uit de doelstelling niet duidelijk naar voren komt wat wordt verstaan onder een sociale basis, is het lastig te bepalen of de activiteiten bijdragen aan de doelstelling. Er is beperkte aansluiting tussen de activiteiten en de indicator.
6.03 <i>We bieden een vangnet voor hen die extra ondersteuning nodig hebben</i>	Er zijn geen indicatoren benoemd	Er zijn geen indicatoren benoemd	De doelstelling is veel breder geformuleerd dan de activiteiten die erbij staan. De activiteiten gaan alleen over beschermd wonen en dakloosheid. Ze zijn wel vrij concreet.
6.04 <i>We hebben bij complexe problematieken een integrale benadering</i>	Er zijn geen indicatoren benoemd	Er zijn geen indicatoren benoemd	De activiteiten sluiten aan bij de doelstelling en zijn redelijk concreet. Aansluiting met indicatoren is er niet, omdat er geen indicatoren zijn benoemd. Bij de activiteiten wordt ook verwezen naar programma 1 Veiligheid.



<p>6.05 We werken volgens de bedoeling en leveren maatwerk waar mogelijk</p>	<p>Er zijn vier indicatoren opgenomen, die verplicht zijn vanuit de BBV. De indicatoren zeggen iets over het gebruik van het aantal maatwerkvoorzieningen binnen de Wmo en Jeugdwet. Maar niet over werken volgens de bedoeling en de mate waarin dit aansluit op de leefwereld van de inwoner (zoals in de toelichting bij de doelstelling staat).</p>	<p>De indicatoren zijn meetbaar, specifiek en tijdgebonden. O.a. - % jongeren met jeugdhulp - aantal inwoners met Wmo maatwerkarrangement</p>	<p>De link tussen de activiteiten en de doelstelling is beperkt. Eén van de activiteiten (<i>we monitoren het aantal maatwerkvoorzieningen</i>) is meer een middel om informatie te verkrijgen over realisatie van de doelstelling dan een middel om de doelstelling daadwerkelijk te realiseren. De andere activiteit (<i>we zetten in op een nieuwe structuur van toezicht en handhaving van aanbieders van Wmo-voorzieningen</i>) staat ook vrij ver af van de doelstelling. De relatie tussen activiteiten en indicatoren is er deels.</p>
<p>6.06 We zijn een inclusieve samenleving</p>	<p>Er zijn geen indicatoren benoemd</p>	<p>Er zijn geen indicatoren benoemd</p>	<p>De activiteiten zoals <i>We geven uitvoering aan de in 2022 vastgestelde inclusieagenda</i> sluiten aan bij de doelstelling, maar zijn weinig concreet. Wat zijn de speerpunten?</p>
<p>6.07 Voorkomen van uitsluiting</p>	<p>Er zijn geen indicatoren benoemd</p>	<p>Er zijn geen indicatoren benoemd</p>	<p>De activiteiten sluiten redelijk goed aan bij de doelstelling en zijn vrij concreet (bv. <i>We maken met woningcorporaties en zorgaanbieders afspraken over het plaatsen en begeleiden van kwetsbare mensen in huurwoningen</i>). Aansluiting met de indicatoren is er</p>



			niet, omdat er geen indicatoren zijn benoemd. De term 'kwetsbare mensen' wordt niet verder geduid.
6.08 We zorgen voor optimale groeikansen	De indicatoren zijn erg specifiek en dekken maar een klein deel van de doelstelling. In de toelichting bij de doelstelling gaat het over <i>zorgen dat kinderen en jongeren optimale opgroeikansen hebben en opgroeien in een omgeving die hun ontwikkeling stimuleert.</i>	De indicatoren zijn meetbaar, specifiek en tijdgebonden Er zijn twee indicatoren benoemd: -Aantal presentaties op scholen over de meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling - % jongeren met een delict voor de rechter	De activiteiten sluiten aan bij de doelstelling en bij de indicatoren. Ook zijn ze vrij concreet, zoals <i>door de preventiedewerker van Halt worden op scholen diverse voorlichtingen gegeven op het gebied van: a. invloed van de groep b. online veiligheid c. jeugdcriminaliteit d. overlast tijdens de jaarwisseling.</i>
6.09 Vergroten van financiële zelfredzaamheid	De indicatoren sluiten goed aan bij de doelstelling en zijn dekkend voor de doelstelling	De indicatoren zijn meetbaar, specifiek en tijdgebonden. O.a. -Aantal unieke inwoners dat gebruik maakt van een minimaregeling -Aantal inwoners dat zich meldt voor schulddienstverlening n.a.v. vroegsignalering De indicator 'een onderzoek naar de effecten van ophogen inkomensnorm bijzondere bijstand' is eigenlijk een activiteit (en staat daar ook bij genoemd).	De activiteiten sluiten aan bij de doelstelling en de indicatoren. Ze kunnen hier en daar nog iets concreter, zoals bij <i>het vergroten van het bereik van de minimaregelingen</i> . Hoe gaat Veldhoven dat doen?
6.10 Uitstroom naar betaald werk			



	Totaal 8 indicatoren, waarvan er 5 verplicht zijn vanwege de BBV, zoals aantal banen, netto arbeidsparticipatie en werkloze jongeren. Daarnaast zijn er indicatoren opgenomen die iets zeggen over uitstroom vanuit uitkering naar (vrijwilligers)werk. Dus de aansluiting met de doelstelling is er. De indicator 'opstellen van een uitvoeringsplan Focus op alle jeugd' lijkt bij de verkeerde doelstelling te staan. Hoort bij 6.08?	De indicatoren zijn meetbaar, specifiek en tijdgebonden. O.a. -netto arbeidsparticipatie -aantal klanten bemiddeld naar werk -% werkloze jongeren	De activiteiten sluiten aan bij de doelstelling en bij de indicatoren. Op sommige punten kunnen de activiteiten nog concreter. De activiteiten gaan nu vooral over regulier werk dat door de klantmanagers van Werk&Inkomen wordt gedaan (<i>we bemiddelen bijstandsgerechtigden naar een betaalde baan</i>). Is dit iets dat in de programmabegroting thuishoort op deze manier?
6.11 Integratie van nieuwkomers	De indicatoren sluiten aan bij de doelstelling.	De indicatoren zijn meetbaar, specifiek en tijdgebonden. Twee indicatoren: -%geslaagde inburgeringstrajecten binnen termijn -%nieuwkomers met betaalde baan binnen inburgeringstermijn	Goede aansluiting met de doelstelling en indicatoren. De activiteiten zijn redelijk concreet, maar gaan vooral over het uitvoeren van de Wet inburgering (=regulier werk). Is dit iets dat in de programmabegroting thuishoort op deze manier?

Programma 8. Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing

Doelstelling	Dekkingsgraad	Kwaliteit indicatoren	Gerichtheid activiteiten ter uitvoering



<p>8.01 Inzetten op aantrekkelijke en groene groei van de stad</p>	<p>Er is één indicator opgenomen: <i>score op de Leerbarometer</i> Deze score wordt bepaald op basis van tal van indicatoren, die niet allemaal raken aan dit programma, zoals indicatoren over overlast en veiligheid en sociale samenhang. Er zouden ook enkele meer specifieke indicatoren kunnen worden toegevoegd voor het meten van deze doelstelling, zoals 'waardering woonomgeving door inwoners' of 'hoeveelheid groen'.</p>	<p>De indicator is meetbaar en tijdgebonden, maar weinig specifiek. De score is opgebouwd uit tal van indicatoren die lang niet allemaal raken aan dit programma.</p>	<p>De activiteit is erg concreet en gaat over de aanleg van een bepaalde oppervlakte aan groen per woning. De activiteit draagt bij aan de doelstelling, maar sluit niet aan bij de indicator, want die is veel breder en algemener dan de activiteit.</p>
<p>8.02 Naar een toekomstbestendige en kwalitatieve woningvoorraad</p>	<p>Er zijn 4 indicatoren opgenomen die verplicht zijn vanwege de BBV en daarnaast nog 3 extra indicatoren. De indicatoren zijn redelijk goed dekkend voor de doelstelling. Maar omdat de doelstelling vrij breed is geformuleerd is het wel lastig om alles te vatten in de indicatoren (bijv. bepaalde doelgroepen zoals wonen en zorg) Er wordt opgemerkt dat er mogelijk nog aanvullende indicatoren volgen na vaststellen van de nieuwe woonvisie begin 2023.</p>	<p>De indicatoren zijn voor een deel specifiek, meetbaar en tijdgebonden. O.a. -aantal uitgegeven Startersleningen -aantal uitgegeven leningen -gemeentelijke woonlasten eenpersoonshuishoudens Bij de verplichte BBV-indicatoren staan geen streefwaardes benoemd. De indicator <i>% taakstelling vergunninghouders gerealiseerd</i> is lastig meetbaar als niet bekend is wat de taakstelling precies is. Die staat nergens vermeld in ieder geval.</p>	<p>De activiteiten sluiten aan bij de doelstelling en ook grotendeels bij de indicatoren. Alleen bij de indicator <i>'% van de taakstelling vergunninghouders dat is gerealiseerd'</i> sluit het niet aan. De activiteiten zijn vrij concreet, maar gaan deels over het uitvoeren van verordeningen (=regulier werk), dus niet specifieke activiteiten voor dat jaar.</p>



<p>8.03 Toevoegen van voldoende woningen in de juiste categorieën en typologieën en benodigde kwaliteit</p>	<p>De indicatoren sluiten grotendeels aan bij de doelstelling en raken de kern van het doel, namelijk realisatie van woningen. Alleen de indicator '<i>% sociale huur prioritaire segmenten en doelgroepen</i>' sluit minder goed aan (gaat niet over toevoegen van woningen) en past misschien beter bij doel 8.02 (daar wordt wel gesproken over doelgroepen en prestatieafspraken met woningcorporaties).</p>	<p>De indicatoren zijn veelal meetbaar, tijdgebonden en specifiek, zoals <i>het aantal opgeleverde woningen</i>. Alleen de indicator '<i>% sociale huur prioritaire segmenten en doelgroepen</i>' zou iets specifieker geformuleerd kunnen worden (welke doelgroepen?). Er staat bij 2022 en 2023 0%. Vreemd, of wordt hier nu niet op gestuurd en is het cijfer onbekend?</p>	<p>De activiteiten dragen bij aan realisatie van de doelstelling en sluiten veelal aan bij de indicatoren. Alleen de aansluiting met de indicator '<i>% sociale huur prioritaire segmenten en doelgroepen</i>' is minder duidelijk.</p>
<p>8.04 Werken met de Omgevingswet</p>	<p>Er zijn geen indicatoren benoemd</p>	<p>Er zijn geen indicatoren benoemd</p>	<p>De activiteiten sluiten aan bij het doel en zijn concreet geformuleerd, zoals <i>opstellen van een handboek werkprocessen Omgevingswet</i>. Aansluiting met indicatoren is er niet, omdat deze niet zijn geformuleerd. Maar de doelstelling leent zich ook minder voor het formuleren van indicatoren anders dan in de trant van '<i>handboek werkprocessen is gereed</i>'</p>



3.3 Verbeteringen in de afgelopen jaren

In april 2023 is de notitie *'Een handreiking voor het opstellen van doelstellingen, indicatoren en activiteiten'* verschenen. Hierin staan de richtlijnen voor de opbouw van de programmateksten en hoe doelstellingen, activiteiten en indicatoren het beste geformuleerd kunnen worden. In het document worden concrete tips en do's en don'ts beschreven. Zo wordt bijvoorbeeld aangegeven dat doelstellingen hun oorsprong hebben in beleidsnota's en niet worden bedacht voor de P&C cyclus.

Doelstellingen mogen geen inspanningen zijn en hoeven niet uitputtend te zijn, maar moeten juist vooral gaan over onderwerpen waar de raad politiek/bestuurlijke keuzeruimte heeft. Voor de indicatoren wordt o.a. aangegeven dat een indicator een maatstaf is voor het bereiken van een doelstelling en niet bedoeld is om de voortgang van een activiteit te volgen. Ook wordt verwezen naar handige bestaande bronnen voor de indicatoren. De uitleg in de notitie is voorzien van duidelijke voorbeelden.

Voor de opstelling van de hiervoor beoordeelde programma's was de handreiking nog niet beschikbaar. Uit de beoordeling volgt dat door toepassing van de inhoud van deze notitie belangrijke verbeteringen mogelijk zijn. Om tot verdere verbeteringen te komen is een actieve sturing richting de verschillende ambtelijke betrokkenen nodig. Dat laat onverlet dat er afgelopen jaren duidelijk winst is geboekt.

Zoals aangegeven is de programmabegroting 2023 als uitgangspunt genomen voor dit onderzoek. Daarnaast is er ook een quick scan gedaan naar de programmabegroting van 2022 en die van 2024. De laatste is verschenen gedurende de looptijd van dit onderzoek.

Uit de vergelijking van deze drie versies van de programmabegroting blijkt dat er een duidelijke ontwikkeling zichtbaar is. Zo is er in de programmabegroting van 2023 een slag gemaakt door e.e.a. beter te structureren. Er is per programma een doelen/activiteitenboom toegevoegd en de indicatoren zijn middels nummering gekoppeld aan de doelstellingen. In 2024 is er een verdere slag gemaakt op de inhoud.

Zo zijn er minder doelstellingen en indicatoren geformuleerd in de vorm van een inspanning. En is er bijvoorbeeld voor het programma sociaal domein een duidelijkere aansluiting van de activiteiten met de doelstellingen en zijn de activiteiten concreter geformuleerd. Hierdoor ontstaat er een meer samenhangend en logisch geheel. Wat in 2024 tevens is toegevoegd is een opsomming per programma van de belangrijkste beleidsdocumenten.

Ondanks deze positieve ontwikkelingen blijft het belangrijk om ook naar de toekomst toe aandacht te hebben voor een goede en duidelijke opbouw van de programmateksten en bijbehorende indicatoren. Zo kan er bijvoorbeeld nog een slag worden gemaakt in de keuze van de indicatoren en de inhoudelijke koppeling van de indicatoren met de doelstellingen.

3.4 Conclusies

3.4.1 Algemene conclusies over de koppeling

- Afgelopen jaren zijn er duidelijk verbeteringen aangebracht in de onderlinge koppeling van de drie W vragen.
- Voor de komende periode vormt de *'Handreiking voor het opstellen van doelstellingen, indicatoren en activiteiten'* een prima leidraad voor verdere verbetering.



Om tot daadwerkelijke verbeteringen te komen is een actieve stimulering en sturing nodig.

- Een grotere consistentie in de uitwerkingen binnen de verschillende programma's verdient daarbij bijzondere aandacht, zoals ook blijkt uit onderstaande conclusies.

3.4.2 Conclusies over de koppeling doelstellingen en indicatoren

- De geformuleerde doelstellingen zijn soms geen resultaat maar een inspanning, zoals *Opstellen visie sociaal domein of opstellen visie op Veldhoven*.
- Het is duidelijk welke indicatoren bij welke doelstelling horen, want dit wordt aangegeven door middel van nummering.
- Het aantal indicatoren per doel loopt nogal uiteen. Zo zijn er doelstellingen met 11 indicatoren en doelstellingen zonder indicatoren.
- Bij minder dan de helft van de doelstellingen zijn de indicatoren voldoende dekkend voor de doelstelling en raken zij de kern. Wat bij de 'oranje' en 'rood' beoordelingen t.a.v. de dekkingsgraad vooral opvalt is dat de indicatoren slechts gaan over een (klein) deel van de doelstelling. Soms is er ook maar één indicator benoemd. En in een aantal gevallen zijn er helemaal geen indicatoren benoemd. Daarnaast komt het voor dat de doelstelling gaat over een aanpak of inspanning, terwijl de indicatoren gaan over het effect. Of dat de indicatoren heel specifiek zijn, terwijl de doelstelling erg algemeen is. En andersom komt ook voor, een vrij specifieke doelstelling met een erg algemene, brede indicator.
- In een aantal gevallen sluit een indicator beter aan bij een andere doelstelling dan waar de indicator aan gekoppeld is.

3.4.3 Conclusies over de kwaliteit van de indicatoren

- Als er indicatoren zijn benoemd, dan zijn deze veelal meetbaar, specifiek en tijdgebonden. De indicatoren worden gemeten aan de hand van bronnen als het CBS, politiecijfers en eigen registratiegegevens. Er zijn zowel outcome als output indicatoren geformuleerd. Enkele indicatoren gaan over een inspanning, zoals 'opleveren van een visie sociaal domein' of 'het afronden van een onderzoek'.
- Wanneer indicatoren verplicht zijn vanwege de BBV staat dit erbij vermeld.

3.4.4 Conclusies over de aansluiting van de activiteiten bij doelen en indicatoren

- De activiteiten sluiten veelal goed aan bij de betreffende doelstelling. Niet alle activiteiten zijn even concreet geformuleerd, zoals *'We geven uitvoering aan de in 2022 vastgestelde inclusieagenda'* of *'We werken volgens de bedoeling'* en *'leveren waar mogelijk maatwerk'*. Sommige activiteiten worden minimaal toegelicht en andere vrij uitgebreid (zoals *Waarom doen we dit? Wat worden de speerpunten?*).
- Wat een aantal keer terugkomt is dat de activiteit gaat over het uitvoeren van een Wet, verordening of plan. Het is dan meer het reguliere werk dat wordt beschreven. Hieruit spreekt geen specifieke ambitie voor komende jaren.
- Soms draagt de activiteit niet bij aan het realiseren van de doelstelling, zoals *'We monitoren het aantal maatwerkvoorzieningen'*.
- Op het niveau van activiteiten vindt soms een verwijzing plaats naar een ander programma. Door deze verwijzingen krijgen de activiteiten een meer integraal karakter, (bv. Zorg en veiligheid).



- Doelstellingen worden soms vrij uitgebreid toegelicht en soms erg beknopt. Bij de wat uitgebreidere toelichtingen word je als lezer wat meer meegenomen in wat de doelstelling inhoudt en waarom deze is opgenomen. En is het daarmee ook duidelijker wat de relatie is tussen de doelstelling en de activiteiten.
- De aansluiting tussen activiteiten en indicatoren gaat bij veel doelstellingen goed. Maar ook hier zien we enkele aandachtspunten. Zo zijn soms de activiteiten vrij breed en de indicatoren juist beperkt/smalle geformuleerd. Maar ook andersom komt voor, de activiteit is erg specifiek en de indicator juist heel breed en algemeen. En soms is er helemaal geen duidelijk verband tussen de activiteiten en de indicator(en). Tot slot komt het ook voor dat er indicatoren worden benoemd op een onderwerp dat bij de activiteiten helemaal niet terugkomt.



4 Het proces van de P&C cyclus en de rolinvulling door de betrokkenen

In deze paragraaf wordt ingegaan op de volgende onderzoeksvragen:

- Hoe wordt het totale proces rondom de P&C cyclus beoordeeld?
- Kan de raad met de inhoud van de deelproducten en met het procesverloop zijn rol als kadersteller en controleur goed vervullen?
- Pakt de raad bij de behandeling van de deelproducten zijn rol als kadersteller en controleur ook daadwerkelijk op?

Als normen worden hierbij gehanteerd:

- Het proces van de P&C cyclus is duidelijk ingericht en vertegenwoordigers van raad, college en ambtelijke organisatie ervaren dat ook als zodanig.
- De producten van de P&C cyclus brengen de raad in positie om daadwerkelijk kaders te kunnen stellen en te controleren.
- Bij de behandeling van de verschillende deelproducten maakt de raad zijn rol als kadersteller en controleur daadwerkelijk waar.
- Vertegenwoordigers van de raad zijn van oordeel dat zij hun rol als kadersteller en controleur goed (kunnen) vervullen in het kader van de P&C cyclus.

Vooraf wordt erop gewezen dat verschillende aandachtspunten, die in dit hoofdstuk worden behandeld, ook al aangestipt zijn in eerder hoofdstukken. Daarbij is vooral het verband gelegd met de inhoudelijke producten uit de P&C cyclus. In dit hoofdstuk ligt de focus meer op het proces en de rolinvullingen.

4.1 De inrichting van het totale proces

De inrichting van het totale proces maakt een strak georganiseerde indruk. Er wordt gewerkt met duidelijke startnotities, waarbij de rollen voor de verschillende ambtelijke spelers alsook college en raad zijn benoemd en de tijdsplanningen zijn aangegeven. Eerder is er al op gewezen dat de wens bestaat om de jaarplanning van de P&C cyclus wat specifiekere uit te werken. Het overzicht voor de verschillende spelers in de ambtelijke organisatie wordt daarmee vergroot.

Voor de behandeling van de begroting in de raad worden over het proces, zoals de behandelwijze en tijdsplanning, vooraf ook expliciet afspraken gemaakt. Daarmee heeft de raad een heldere lijn aan de voorkant van het behandelingsproces. Deze afspraken zijn procedureel van aard.

Uit dit onderzoek komt naar voren dat er daarnaast behoefte is aan meer duidelijkheid voor de raad over de betekenis van de verschillende producten uit de P&C cyclus. In de volgende paragraaf wordt daarop ingegaan.

4.2 De raad en de P&C cyclus

In veel gesprekken wordt erop gewezen dat raadsleden vaak moeite hebben met de (producten uit) de P&C cyclus. In de fracties is er vaak een specialist, terwijl bij de overige raadsleden de betrokkenheid gering is, zo wordt opgemerkt. Naast de inhoud van de producten gaat het ook om de kennis en de rolopvatting van raadsleden.

Er wordt dan ook gepleit om kennissessies voor raadsleden te houden. Zo zou voorafgaand aan het te behandelen product een avond kunnen worden belegd. Daarbij kan



ruimte zijn voor technische vragen, hetgeen overigens al wel eens heeft plaatsgevonden. Maar nog belangrijker is informatie te geven hoe de raad zijn politiek-bestuurlijke rol beter kan pakken en hoe het debat daarover kan worden gevoerd. En dan wordt niet alleen bedoeld op afspraken over de lengte van de spreektijden in de eerste termijn e.d., maar vooral hoe het debat minder financieel-technisch en meer bestuurlijk politiek kan worden.

In de huidige behandelingen valt het op dat de raad nogal eens 'vlucht' in het stellen van nog meer vragen, meer informatie wil hebben, verfijningen in de indicatoren wil, e.d.. Een discussie over de hoofdlijnen van beleid, de speerpunten en prioriteiten voor het komend jaar wordt nauwelijks gevoerd.

Om dat beter mogelijk te maken kan ook de inhoud van de P&C producten een bijdrage leveren alsook de begeleiding van deze producten met goede 'voorlopers'. Daarbij gaat het erom in te gaan op zaken als: de functie van het betreffend product, de wijze waarop de raad daarmee kaders kan stellen dan wel kan controleren, de behandelwijze om de bestuurlijk-politieke rol goed tot zijn recht te laten komen, e.d..

Om het debat beter te faciliteren zou de inrichting van een Kadernota bijvoorbeeld daar ook meer op gericht moeten worden. Vandaar dat in het voorafgaande al gepleit is voor toevoegingen van speerpunten en prioriteringen bij de abstract geformuleerde doelstellingen.

De Programmabegroting moet in de ogen van de raadsleden het hart van de P&C cyclus blijven. Daarnaast kan er meer gewicht aan de Kadernota worden toegekend om als raad meer aan de voorkant een rol te spelen in de P&C cyclus. Enkele fracties hebben dat bij de laatste behandeling enigszins gedaan door wensen mee te geven voor de uitwerking van de begroting. Op dit moment komt de raad – na de algemene beschouwingen - aanzet bij het einde van de begrotingsbehandelingen, door het indienen van een groot aantal moties en amendementen. Dat is laat in het proces.

Vaak wordt uitgesproken dat de behandeling van de P&C producten door de raad een hoog detailniveau heeft. Het gaat over 'kleine dingen die heel groot gemaakt worden'. Echte maatschappelijke opgaven worden niet geraakt en de strategische vragen komen maar beperkt aan de orde, zo wordt in diverse gesprekken gesteld. Van sturen op hoofdlijnen is maar heel beperkt sprake. De rol van kadersteller en controleur wordt door de raad op een te gedetailleerd niveau vormgegeven.

4.3 Het college, ambtelijke organisatie en de P&C cyclus

Zoals hiervoor aangegeven laten de voorbereidingsprocessen door de ambtelijke organisatie een planmatige aanpak zien. Het verkrijgen van de benodigde informatie voor de P&C producten vanuit de verschillende afdelingen binnen de organisatie gaat over het algemeen goed. Per programma zijn er drie personen betrokken die gezamenlijk de coördinatie op zich nemen:

- programmaverantwoordelijke (afdelingshoofd).
- beleidsinhoudelijk verantwoordelijke: deze is verantwoordelijk voor verzamelen doelstellingen, indicatoren, e.d. in afstemming met diverse beleidsmedewerkers.
- financieel verantwoordelijke (iemand van cluster Financiën): zorgt dat de financiën goed worden verwerkt.

Als alle programma's gereed zijn gaat het geheel voor behandeling naar het MT. Afdeling Communicatie maakt daarvoor nog een slag om het tot een goed geheel te schrijven. Met



het onlangs ingevoerde programma Pepperflow is de interne werkwijze ook vergemakkelijkt. Iedereen kan daarin gezamenlijk werken aan dezelfde producten uit de P&C cyclus. Het werkt efficiënter en bovendien lijkt het ervoor te zorgen dat onder medewerkers ook meer bewustwording is van wat de P&C cyclus is en wat het doel is van de producten.

Ondanks deze technische verbeteringen blijft voor het college en de ambtelijke organisatie een belangrijk aandachtspunt op tafel. En in de gesprekken wordt dat vanuit de ambtelijke organisatie maar weinig genoemd. Gedoeld wordt op het beter in positie brengen van de raad. De primaire doelgroep voor de producten uit de P&C cyclus is de raad. Het gaat om cruciale documenten om als raad de rol van kadersteller en contoleur goed in te vullen. Duidelijk is dat deze doelgroep nu niet goed wordt bereikt.

Raadsleden geven dat veelvuldig aan. Om hierin verbetering te brengen is meer kennis en betrokkenheid van de raadsleden nodig. Tegelijk vraagt het ook iets van het college en ambtelijke organisatie. De documenten zullen zo moeten worden opgebouwd en/of begeleid met verhelderende voorlopers dat de raad zijn sturende rol beter kan pakken.

'Verbeteringen' in de afgelopen jaren hebben vooral betrekking gehad op meer informatie geven, procedure verduidelijkingen, e.d.. Aanpassingen om de politiek-bestuurlijke discussie beter te voeren in de raad zijn er nauwelijks gedaan, terwijl daar forse winst is te behalen. Dit stelt ook eisen aan de producten van de P&C cyclus. De opgave lijkt hier: meer doen met minder.

Meer aandacht voor hoofdlijnen, speerpunten en prioriteiten en minder aandacht voor nog meer stapelen van gedetailleerde informatie en technische verbeteringen op ondergeschikte punten. Dat stelt eisen aan de kennis en de houding van de raad, maar ook aan de inrichting van en de informatie over de P&C producten van het college en ambtelijke organisatie.

In deze context wordt ook verwezen naar de 'Handreiking verbetering doelstellingen, indicatoren en activiteiten P&C documenten'. Voor een verdere doorontwikkeling is het belangrijk dat er impulsen worden gegeven om de doorwerking van deze notitie te bevorderen. Eerder in het rapport is zichtbaar gemaakt dat er in de huidige Programmabegroting nog terrein te winnen is.

4.4 Conclusies

Uit het voorafgaande kan worden geconcludeerd:

- Het totale proces van de P&C cyclus is strak georganiseerd en de ambtelijke voorbereiding is planmatig opgezet. Een meer uitgewerkte jaarplanning van de P&C producten kan helpen het overzicht voor de ambtelijke betrokkenen te vergroten.
- De raad heeft moeite om aan de hand van de P&C producten zijn rol als kadersteller en contoleur goed in te vullen. Dat heeft te maken met het kennisniveau en de betrokkenheid van de raadsleden, maar ook met de invulling van de P&C producten. Het toevoegen van een voorloopnotitie per P&C product over de functie en behandelwijze van het product en de relatie met andere P&C producten kan helpen om de raad zijn kaderstellende en controlerende rol beter te laten vervullen. Evenals het vergroten van het kennisniveau van raadsleden bijvoorbeeld door het organiseren van informatiesessies.
- Bij de behandeling van de P&C producten valt het op dat er relatief weinig aandacht is voor de grote maatschappelijke opgaven en de strategische vraagstukken



waar Veldhoven voor staat. Daarentegen is er relatief veel aandacht voor details, een roep om meer informatie en technische vragen.

- Mede ten gevolge daarvan is het politiek-bestuurlijk debat mager en pakt de raad zijn rol als kadersteller op hoofdlijnen en controleur maar matig. Veel raadsleden zijn zich daarvan bewust en dat biedt kansen voor verbetering.



Bijlagen



Overzicht gehouden interviews

Bij dit onderzoek is gesproken met:

- Vertegenwoordigers van alle raadsfracties
- Leden van de Auditcommissie
- Vertegenwoordiger van het college van B&W
- Vertegenwoordigers van diverse ambtelijke teams
- Vertegenwoordiger van de griffie



Reactie van het college van burgemeester en wethouders

REKENKAMER VELDHOVEN



Rekenkamer Veldhoven
Postbus 10101
5500 GA VELDHOVEN

datum : 17 januari 2024 ons kenmerk : 23UIT04390
uw brief van : 26 november 2023 uw kenmerk : -
bijlage : - IBAN : NLO8BNGH 0285 0087 14
onderwerp : Reactie college Onderzoek P&C cyclus

Meiveld 1
5501 KA Veldhoven
postbus 10101
5500 GA Veldhoven

E gemeente@veldhoven.nl
T 14 040

Beste leden van de rekenkamer,

Wij ontvingen van u het concept rapport over het onderzoek naar de P&C cyclus in Veldhoven als instrument voor kaderstelling en controle door de raad. U heeft ons gevraagd te reageren op feitelijke juistheid van de bevindingen en om een eerste bestuurlijke reactie op de inhoud en de aanbevelingen. Ook heeft u gevraagd om een inzicht in de wijze waarop en de termijnen waarbinnen uitvoering wordt gegeven aan de aanbevelingen.

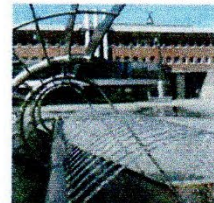
Algemeen

Wij hebben met belangstelling kennis genomen van uw rapport "De Raad weet zich niet goed raad met de P&C cyclus".

Wij herkennen ons voor een groot deel in uw bevindingen en zijn tevreden met uw positieve conclusies over de organisatie van het proces van de P&C cyclus en de uitlijning van de rollen in dit proces. Ook zijn we blij met de duidelijke verbeteringen in de relatie tussen de drie W-vragen (wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat gaat het kosten) die u heeft geconstateerd; wetende dat u zich hierbij heeft gebaseerd op de begroting 2023 terwijl een grotere verbeteringslag nog daarna in de begroting 2024 heeft plaatsgevonden. Tegelijk erkennen wij dat er ruimte voor verbetering is en nemen daarom ook de door u gedane aanbevelingen ter harte.

Reactie op uw aanbevelingen

Een groot deel van de aanbevelingen is gericht aan de gemeenteraad of aan de auditcommissie, als 'ogen en oren' van de raad. Wij hebben van deze aanbevelingen kennis genomen. Eén van deze aanbevelingen betreft het instellen van een gemengde werkgroep met vertegenwoordigers van raad, college en ambtelijke organisatie, die de daaropvolgende aanbevelingen aan de verschillende gremia (raad, college en ambtelijke organisatie) uitwerkt. Wij staan achter deze voorgestelde aanpak omdat wij menen dat een goede afstemming tussen raad, college en ambtelijke organisatie essentieel is voor succesvolle uitwerking en uitvoering van de aanbevelingen die moeten leiden tot goede invulling van de rol van de raad als kadersteller en controleur.



www.veldhoven.nl





Op de aanbevelingen aan de ambtelijke organisatie volgt hieronder onze meer specifieke reactie:

Aanbeveling 4

Aan de ambtelijke organisatie: Geef aan de hand van 'voorloop notities' duidelijk de functie en behandelwijze van de verschillende P&C producten aan en maak een meer uitgebreide jaarplanning.

Bestuurlijke reactie

Wij hebben kennis genomen van de overweging die u hierbij geeft dat er onduidelijkheid over de functie van de verschillende P&C producten en de onderlinge relatie tussen de producten is bij veel raadsleden. In hoeverre 'voorloop notities' de oplossing vormen voor dit knelpunt is voor ons nog een vraag. Wij zien graag dat de gemengde werkgroep het vraagstuk van de onduidelijkheid over de functie van de verschillende P&C producten analyseert en op basis daarvan tot een collectief gedragen oplossing komt.

De aanbeveling over de uitgebreide jaarplanning is van een meer uitvoeringsgericht en gedetailleerd karakter en daardoor minder passend binnen het abstractieniveau van de overige aanbevelingen.

Aanbeveling 5

Aan de ambtelijke organisatie: Ga door op het spoor van verdere doorontwikkeling van de Programmabegroting.

Bestuurlijke reactie

Zoals hierboven bij onze algemene reactie al aangegeven hebben wij in de begroting 2024 een volgende verbeteringslag in de relatie tussen de drie W-vragen gerealiseerd. Wij nemen uw aanbeveling voor verdere doorontwikkeling graag over.

Uitvoering van de aanbevelingen

Wij steunen uw aanbeveling aan de raad om, in overleg met het college en de ambtelijke organisatie, een gemengde werkgroep in te stellen om de overige aanbevelingen uit te werken. In de uitwerking kunnen ook separate opdrachten liggen voor raad, college of ambtelijke organisatie.

Wij zien deze werkgroep graag starten in het 2^e kwartaal van 2024 en participeren hier graag in. Het initiatief hiervoor ligt echter bij de raad.

Feitelijke juistheid van de bevindingen

Tenslotte volgt hieronder onze reactie op de feitelijke juistheid van de bevindingen. Omdat het onderzoek mede gebaseerd is op individuele, subjectieve oordelen betreffen onze opmerkingen hieronder niet altijd feitelijke onjuistheden maar ook kanttekeningen.

Met betrekking tot de Kadernota

- Pag. 7 Kernrapport: "Aanpassingen binnen de Kadernota liggen dan ook in de rede." Daarbij wordt een aantal punten genoemd die in gesprekken naar voren zijn gekomen. Een aantal genoemde punten doen we nu echter ook al, zoals het coalitieprogramma als uitgangspunt voor de Kadernota nemen, het periodiek herijken van ons beleid en dat verwerken in de Kadernota en het betrekken van ontwikkelingen op rijksniveau (wetten) en relevante autonome ontwikkelingen op landelijk, regionaal en/of gemeentelijk niveau. Het coalitieprogramma bevat punten op wisselende abstractieniveaus. Deze vorm heeft tot gevolg dat de verwerking in de Kadernota niet op alle punten direct herkenbaar is terug te herleiden.
- Pag. 12 Bijlagen: "Er vindt geen afweging plaats tussen programma's. De doelen in de Kadernota worden nevenschikkend gepresenteerd. Prioriteringen daartussen vinden niet plaats", met vergelijkbare tekst op pag. 7 van het kernrapport. De afweging tussen en binnen programma's vindt wel plaats en wel in het opstellen en actualiseren van het (bestaande) beleid. Dit wordt vervolgens





verwerkt in de Kadernota. Deze achterliggende exercitie is inderdaad niet direct in de presentatievorm van de Kadernota te herkennen.

- Pag. 21 Bijlagen: De opmerking "Het nieuwe coalitieakkoord heeft niet geleid tot een andere indeling in programma's en substantieel andere formuleringen van doelen in de kadernota's 2023 en 2024" is eerder een bevinding dan een conclusie. Hieruit kan onterecht de indruk ontstaat dat een nieuw coalitieprogramma logischerwijze dient te leiden tot een gewijzigde programma-indeling. Met ingang vanaf de Kadernota 2018 heeft de raad er voor gekozen om met de programma-indeling aan te sluiten op de wettelijk voorgeschreven indeling naar taakvelden. Overwegingen hierbij zijn vergelijkbaarheid, uniformiteit en duidelijkheid over bestuurlijke autorisaties. De gemeenteraad is vrij om de indeling van programma's, en de toedeling van de taakvelden over deze programma's, te wijzigen. Ook het moment waarop is vrij te kiezen. Motivering, consequenties, voor- en nadelen dienen hierbij goed te worden afgewogen.

Met betrekking tot de Programmabegroting

- Pag. 8 Kernrapport en pag. 15 Bijlagen: Opmerkingen over het aantal doelstellingen in de programma's Veiligheid, Sociaal Domein en Volksgezondheid en milieu en over de grote variatie in het aantal te ondernemen activiteiten en indicatoren tussen de programma's zijn eerder bevindingen dan conclusies. De formulering kan de indruk wekken dat balans tussen de programma's wordt gemist. De verschillen in aantallen weerspiegelen de grote verschillen (in omvang) tussen de beleidsterreinen en doen daardoor juist recht aan deze verschillen.

Met betrekking tot het Interim jaarbericht

- Pag. 7 Bijlagen: Het Interim jaarbericht betreft wel een formele aanpassing in de P&C cyclus. Bij burap 1 2019 heeft de raad expliciet besloten de P&C cyclus te wijzigen door de 4^e kwartaalrapportage van de P&C cyclus te laten vervallen en daarvoor in de plaats een interim jaarbericht te introduceren.
- Pag. 5 Kernrapport en pag. 8 Bijlagen: Dus het Interim jaarbericht betreft ook een kernproduct binnen de P&C cyclus.
- Pag. 18 Bijlagen: Het Interim jaarbericht wordt ter kennisname aangeboden. De reden hiervoor blijft in uw rapport onvermeld. Begrotingsbijstellingen zijn na 31 december van het boekjaar niet meer mogelijk en dus is besluitvorming door de raad bij het Interim jaarbericht, of voorheen de 4^e kwartaalrapportage, niet aan de orde.

Wij zien met belangstelling de definitieve versie van uw rapport tegemoet en wensen u een succesvolle behandeling van het rapport in de raad.

Heeft u vragen of opmerkingen over deze brief? Neem dan contact op met Ingrid Smabers. Stuur daarvoor een e-mail naar gemeente@veldhoven.nl of bel het algemene telefoonnummer 14 040 onder vermelding van nummer 23UIT04390.

Met vriendelijke groet,
het college van burgemeester en wethouders van Veldhoven,


Jeroen Sanders
secretaris


Marcel Delhez
burgemeester

