



RAPPORT

Art. 213a Onderzoek Financiën

In opdracht van de gemeente Schagen

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
1. Inleiding	4
1.1. Onderzoeksdoel en -vragen	4
1.2. Normenkader	5
1.3. Scope	6
1.4. Aanpak	6
2. Beschrijving P&C-proces op hoofdlijnen	7
2.1. P&C-cyclus: wettelijk kader	7
2.2. P&C-cyclus in Schagen op hoofdlijnen	7
3. Opzet van de P&C-cyclus	10
3.1. Verankering van het P&C-proces in beleidsdocumenten	10
3.2. Taken, rollen en verantwoordelijkheden	10
3.3. Planning	11
3.4. Vereisten inhoud en vormgeving	12
4. Werking P&C-cyclus	13
4.1. Organisatie/proces	13
4.1.1. Invulling van taken, rollen en verantwoordelijkheden	13
4.1.2. Capaciteit	15
4.1.3. Behalen van planning en kwaliteitsnormen	15
4.2. Financiële systemen	16
4.2.1. Real time rapportage	16
4.2.2. Risicomanagement	17
4.2.3. Evaluatie systemen	18
4.3. Inhoud rapportages (onderdeel van werking P&C-cyclus)	18
4.3.1. Vorm en inhoud	18
4.3.2. Actualiteit van gegevens	19
4.3.3. Signaleringsfunctie rapportages	20
4.3.4. Consistentie doelen en kosten	21
4.3.5. Anticipatie meerjarenontwikkelingen	26
4.3.6. Inzicht in risico's	27
4.3.7. Compactheid en overzichtelijkheid	28
4.3.8. Leesbaarheid en begrijpelijkheid	28

5. Conclusies en aanbevelingen	32
5.1. Conclusies	32
5.2. Aanbevelingen	35
Bijlage 1. Interviewlijst	39
Gespreksronde (stap 3)	39
ICT-journey (stap 4)	40

1. Inleiding

Op grond van artikel 213a Gemeentewet doet het college periodiek onderzoek naar de doelmatigheid van (onderdelen van) organisatie-eenheden of de uitvoering van taken door de gemeente. Het uitgangspunt van dit type onderzoek is leren en verbeteren door (beleids)keuzes en aannames die in het verleden zijn gemaakt tegen het licht te houden. Het onderzoek beantwoordt de vraag of de juiste keuzes zijn gemaakt en geeft op basis van dit antwoord een toekomstgericht advies.

In de programmabegroting van 2022 zijn twee artikel 213a onderzoeken aangekondigd: één naar het accommodatiebeleid en één naar de financiële rapportage. Voorliggend onderzoek gaat in op het tweede geselecteerde onderwerp. De gemeente Schagen wil (laten) onderzoeken hoe de beheersing van de financiële rapportage is en of die op orde is, en of het financieel beheerssysteem zich snel kan aanpassen aan nieuwe risico's.

De onderzoekswerkzaamheden zijn uitgevoerd door TwynstraGudde. Over het onderzoeksproces en de inhoudelijke voortgang is periodiek overleg gevoerd met een ambtelijke kerngroep, waarin verschillende betrokkenen vanuit de ambtelijke organisatie in Schagen zitting hebben.

1.1. Onderzoeksdoel en -vragen

De doelstelling van dit onderzoek is om na te gaan hoe de werking van de financiële rapportage is en of die op orde is, en of het financieel beheerssysteem zich snel kan aanpassen aan nieuwe ontwikkelingen.

Op basis van dit onderzoeksdoel is de volgende set aan hoofdvragen geformuleerd:

Is de huidige financiële rapportage doeltreffend en van voldoende kwaliteit om betrouwbare rapportages op te leveren? Geeft de huidige financiële rapportage voldoende inzicht naar de toekomst en voorspelbaarheid? Is de gemeente Schagen in staat om snel te anticiperen op wijzigingen, nieuwe risico's en ontwikkelingen, en ondersteunt de financiële applicatie iFinanciën optimaal?

Uit deze hoofdvragen vloeien de volgende deelvragen voort:

1. Welke systemen zijn gekoppeld aan het financiële rapportage systeem?
2. Zijn de processen voor de totstandkoming van de financiële rapportage beschreven?
3. Wie zijn er allemaal bij betrokken?
4. Is ieders rol duidelijk in het proces?
5. Is de rapportage real time, volledig en van voldoende kwaliteit om te kunnen (bij)sturen?
6. Is de financiële rapportage op de toekomst gericht en kunnen we anticiperen op risico's?
7. Wordt het financiële systeem in het kader van de financiële voorspelbaarheid al ten volle benut?
8. Welke eventuele verbeteringen zijn er nodig om de financiële voorspelbaarheid, op korte en op langere termijn te vergroten?

1.2. Normenkader

Op basis van de hoofd- en deelvragen is door TwynstraGudde een normenkader geformuleerd waaraan de verschillende te onderzoeken aspecten worden getoetst. Specifiek onderscheiden we de volgende aspecten: de opzet van de planning- en controlcyclus (verder: P&C-cyclus) en de werking van de P&C-cyclus, met daarbij aandacht voor de organisatie/het proces, de financiële systemen en de inhoud van de rapportages. Onderstaand normenkader is in samenspraak met de kerngroep vastgesteld op 5 mei 2022.

Aspect	Normen
Opzet P&C-cyclus	<ul style="list-style-type: none"> • De opzet van het P&C-proces is verankerd in (beleids)documenten. • De rollen, taken en verantwoordelijkheden in het P&C-proces zijn helder beschreven. Hierdoor is duidelijk van wie wat verwacht wordt in het P&C-proces. • Conform de financiële verordening biedt het college voor aanvang van het begrotingsjaar een overzicht aan met daarin in elk geval de data voor het aanbieden door het college en het vaststellen door de raad van de jaarstukken, de tussentijdse rapportages en de begroting met de meerjarenraming. • Het overzicht dat aan de raad wordt aangeboden is vervolgens op meer detailniveau voor de organisatie uitgewerkt, waarbij helder is beschreven wie wanneer welke rol vervult in de totstandkoming van de P&C-rapportages. • Er zijn vereisten gesteld aan de inhoud en vormgeving van de P&C-stukken.
Werking P&C-cyclus	<p>Organisatie/proces</p> <ul style="list-style-type: none"> • Betrokkenen in het P&C-proces vervullen hun voorgeschreven rollen, taken en verantwoordelijkheden in de totstandkoming van de P&C-rapportages. • Er is voldoende capaciteit aan de kant van zowel financiën als beleid om het P&C-proces conform opzet uit te kunnen voeren. • De voorgeschreven planning en kwaliteitsnormen voor de totstandkoming van de P&C-rapportages wordt door de organisatie gehaald. Hierdoor worden de rapportages tijdig, volledig en conform opzet opgesteld. <p>Financiële systemen</p> <ul style="list-style-type: none"> • De systemen en (financiële) applicaties maken real time rapportering mogelijk. • De onderliggende systemen en financiële applicaties dragen bij aan de wijze waarop wordt geanticipeerd op wijzigingen, nieuwe ontwikkelingen en risico's. • De aan het P&C-proces gekoppelde systemen worden periodiek geëvalueerd op de aspecten: gebruiksvriendelijkheid, financiële voorspelbaarheid en mogelijkheid tot anticiperen op nieuwe ontwikkelingen en risico's. Op basis van de uitkomsten vindt doorontwikkeling van de financiële systemen plaats. <p>Inhoud rapportages</p> <ul style="list-style-type: none"> • De rapportages voldoen qua vorm en inhoud aan de gestelde eisen. • In de rapportages wordt per domein verantwoord over de meest actuele gegevens (financieel en beleidsinhoudelijk). • Voor de gemeenteraad, het college en de organisatie zijn de rapportages voldoende signalerend om bij te kunnen sturen. • In P&C-documenten is op een goede en consistente manier koppeling tussen wat de gemeente wil bereiken, wat daarvoor gedaan moet worden en wat dat mag kosten/heeft gekost. • Uit de rapportages wordt duidelijk wat de meerjarenontwikkelingen zijn en hoe hierop wordt en is geanticipeerd. • De rapportages bieden inzicht in de belangrijkste financiële risico's. • De rapportages zijn compact en overzichtelijk. • De rapportages zijn leesbaar en begrijpelijk.

Figuur 1. Normenkader

1.3. Scope

Dit onderzoek richt zich op de P&C-cyclus van de vorige coalitie-/raadsperiode 2018-2022. We hebben hierbij gekeken naar de P&C-documenten die toebehoren aan deze kalenderjaren. De twee meest recente documenten die zijn bestudeerd, zijn daarmee de jaarrekening van 2021 en de eerste tussenrapportage van 2022.

De onderzoeksperiode voor wat betreft het voeren van gesprekken loopt van eind april tot medio juli 2022. De onderzoekers pogen hiermee (recente) ontwikkelingen die zich tot en met medio juli 2022 hebben voorgedaan zo goed mogelijk te vervatten in deze rapportage.

1.4. Aanpak

Het onderzoek is gestart met een (digitale) startbijeenkomst met de onderzoekers van TwynstraGudde en de ambtelijke kerngroep. Tijdens dit overleg is de onderzoeksopzet en bijbehorende planning vastgesteld en zijn werkafspraken gemaakt over de uitvoering van het onderzoek.

Vervolgens is in stap 2 van het onderzoek een analyse van de beschikbare documentatie uitgevoerd. Dit heeft als basis gediend voor de interviews en de gespreksrondes in stap 3. Er zijn twaalf (12) gesprekken gevoerd met verschillende betrokkenen binnen het P&C-proces. Het gaat hierbij onder andere om financieel adviseurs, budgethouders, vakinhoudelijke betrokkenen (schrijvers), teamleiders, directieleden, de portefeuillehouder financiën en een vertegenwoordiging van de auditcommissie. In bijlage 1 is de totale interviewlijst opgenomen.

Hierna zijn in stap 4 (ICT-journey) op het gemeentehuis in Schagen twee sessies georganiseerd om de opzet en werking van de financiële systemen beter te kunnen doorgronden. In bijlage 1 is de lijst met deelnemers opgenomen.

De resultaten uit stap 2, 3 en 4 zijn in een tussentijds overleg met de kerngroep besproken. Vervolgens zijn deze bevindingen opgetekend in voorliggende conceptrapportage. Deze is op 21 juli 2022 besproken met de ambtelijke kerngroep en wordt hierbij voorgelegd voor feitencheck in de ambtelijke organisatie.

2. Beschrijving P&C-proces op hoofdlijnen

2.1. P&C-cyclus: wettelijk kader

Het wettelijk kader voor de P&C-cyclus van gemeenten wordt hoofdzakelijk gevormd door de Gemeentewet en het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). Gemeenten zijn wettelijk verplicht ieder jaar een begroting en de jaarstukken vast te stellen. Dit is vastgelegd in de artikelen 189 tot en met 211 van de Gemeentewet. In het BBV staan de vormvereisten voor de begroting en de jaarrekening vermeld. Overige P&C-documenten, zoals de kadernota en tussenrapportages, zijn niet wettelijk verplicht maar maken binnen de meeste gemeenten onderdeel uit van de P&C-cyclus.

In artikel 12 van de Gemeentewet is bepaald dat de gemeenteraad een financiële verordening moet vaststellen. In deze verordening worden de uitgangspunten voor het financiële beleid, het financiële beheer en de financiële organisatie bepaald. De financiële verordening moet waarborgen dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan en vormt de basis van de inrichting van de P&C-cyclus. Ook de niet-wettelijk bepaalde P&C-documenten krijgen hierin een plek. De huidige financiële verordening van Schagen is op 18 december 2018 door de gemeenteraad vastgesteld en vervangt hiermee de eerdere verordening uit juni 2013.¹

2.2. P&C-cyclus in Schagen op hoofdlijnen

P&C-cyclus tot medio 2022

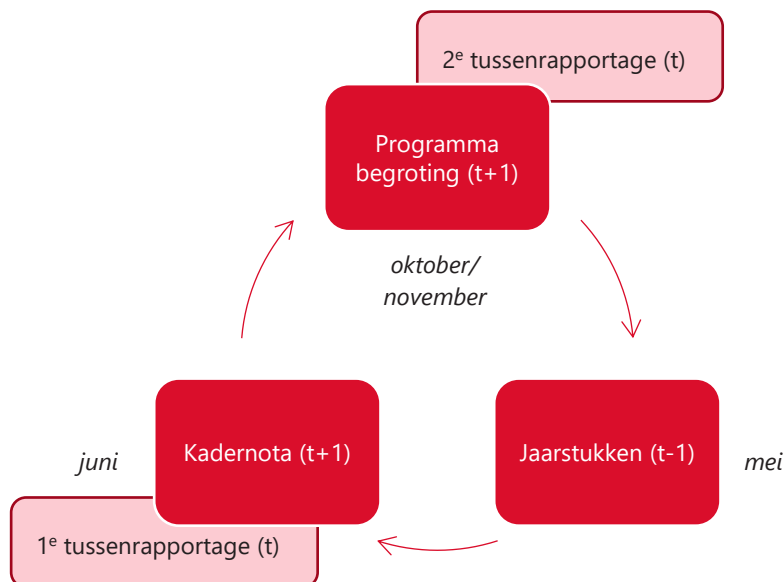
De P&C-cyclus bestond gedurende de onderzoeksperiode in de basis uit vijf hoofd rapportages die lopende een kalenderjaar via de volgende cyclus verschijnen:

- De jaarrekening (jaar t-1), die in mei wordt behandeld in de raad.²
- De eerste tussenrapportage (jaar t), die in juni tegelijkertijd met de kadernota (jaar t+1) wordt behandeld in de raad.
- De kadernota (jaar t+1), die in juni tegelijkertijd met de eerste tussenrapportage (jaar t) wordt behandeld in de raad.
- De programmabegroting (jaar t+1), die in oktober/november wordt behandeld in de raad, tegelijkertijd met de tweede tussenrapportage (jaar t).
- De tweede tussenrapportage (jaar t), die in oktober/november wordt behandeld in de raad, tegelijkertijd met de programmabegroting (jaar t+1).

¹ Gemeente Schagen (18 december 2018). *Raadsbesluit financiële verordening*.

² Ter illustratie: 'jaar t-1' houdt in dat dat gedurende de P&C-cyclus van 2022 de jaarrekening van 2021 (begrotingsjaar – 1) wordt behandeld in mei.

Dit kan als volgt worden gevisualiseerd:



Figuur 2. Opzet P&C-cyclus in Schagen tot en met medio 2022

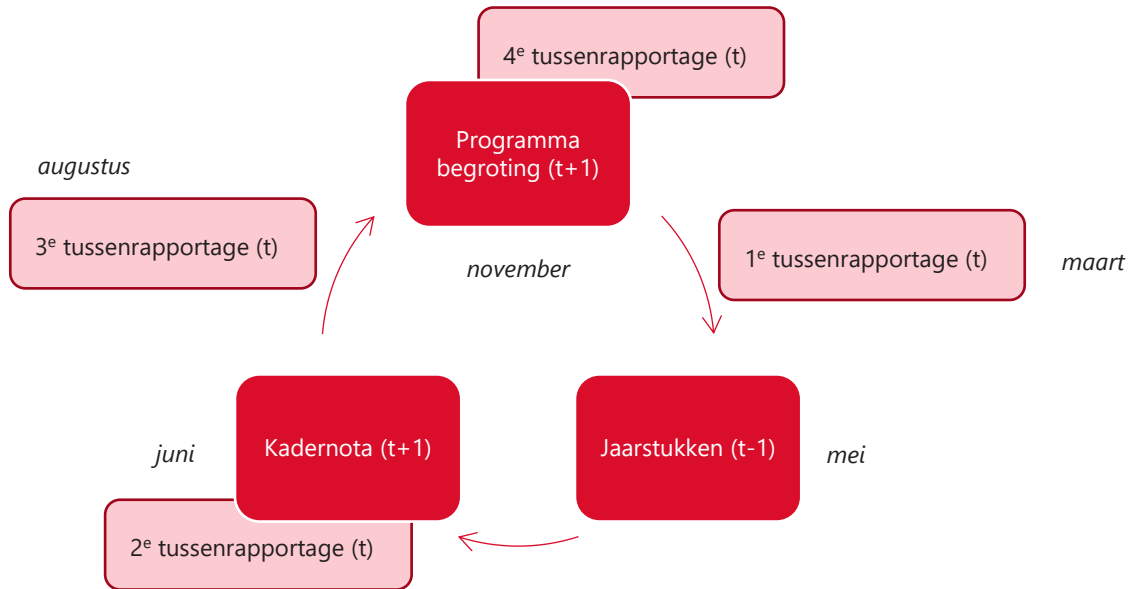
P&C-cyclus vanaf medio 2022

Op 29 maart 2022 heeft het (vorige) college van B&W ingestemd met de 'herinrichting van de Planning & Control cyclus'.³ Kern van de herinrichting is de uitbreiding van de P&C-cyclus met twee financiële prognoses, boven op de twee tussenrapportages. Via de cyclus met twee tussenrapportages wordt de raad, volgens het besluit, vaak achteraf geïnformeerd over wijzigingen in budgetten. Dit terwijl de raad graag besluiten wil nemen waarbij hij niet voor een voldongen feit staat, omdat de uitgaven dan ook al vaak zijn gedaan, of de verplichting al is aangegaan. Door de twee extra financiële rapportages, wordt de gemeenteraad eerder geïnformeerd over de financiële mutaties. In de meeste gevallen kan de gemeenteraad dan vooraf een besluit nemen over het toewijzen van budgetten.

De twee extra financiële prognoses worden ingepast naast de twee tussenrapportages, zodat er per kwartaal een bijstelling van de budgetten als voorstel naar de gemeenteraad gaat. De eerste extra financiële prognose wordt in december 2022 aan de gemeenteraad aangeboden ter vaststelling. Door de afdeling financiën zal de financiële verordening worden aangepast met de in het voorstel genoemde punten. De financiële verordening zal daarna ter vaststelling aan de gemeenteraad worden voorgelegd.

³ Gemeente Schagen (29 maart 2022). *Herinrichting Planning & Control cyclus*.

Dit maakt dat de 'nieuwe' P&C-cyclus vanaf medio 2022 er als volgt uit ziet (figuur 3):



Figuur 3. Opzet P&C-cyclus in Schagen tot en met medio 2022

3. Opzet van de P&C-cyclus

In deze paragraaf wordt, aan de hand van het normenkader, de opzet van de P&C-cyclus getoetst. De verankering van het P&C-proces in beleidsdocumenten staat centraal in paragraaf 3.1. Vervolgens wordt in paragraaf 3.2 ingegaan op de taken, rollen en verantwoordelijkheden binnen het P&C-proces en in 3.3 staat de planning van het P&C-proces centraal. Tenslotte wordt in paragraaf 3.4 ingezoomd op de verankering van vereisten over de inhoud en vormgeving van de P&C-cyclus.

3.1. Verankering van het P&C-proces in beleidsdocumenten

Aspect	Norm
Opzet P&C-cyclus	De opzet van het P&C-proces is verankerd in (beleids)documenten,

Er wordt *deels* voldaan aan deze norm.

In de basis biedt de financiële verordening uit 2019 het kader voor de opzet van de P&C-cyclus. In artikel 3 'Planning en Control-cyclus' wordt bijvoorbeeld aandacht besteed aan het verschaffen van een overzicht aan de raad met daarin de data van de vast te stellen P&C-rapportages. En in paragraaf 5. 'Kaders begroting' is vastgelegd wanneer de financiële kaders van de begroting met de raad moeten worden gedeeld. Ook worden op hoofdlijnen uitspraken gedaan over meer inhoudelijke punten, zoals de inrichting van de begroting en de jaarstukken (artikel 4) en de inhoud verbonden aan de twee tussentijdse rapportages (artikel 7).⁴ Met het recente collegebesluit 'Herinrichting P&C-cyclus' is ook het verdere proces voor de toevoeging van twee financiële prognoses beschreven.⁵

Het ontbreekt echter aan documentatie of kaders waarin op een meer strategisch niveau is opgenomen wat beoogd wordt met de verschillende P&C-rapportages te bereiken, hoe de documenten zich tot elkaar verhouden in de cyclus en wie daarbij wat moet doen. Deze informatie is niet aangetroffen en ook uit de interviews komt naar voren dat dergelijke documentatie binnen Schagen beperkt aanwezig is. Diverse respondenten geven aan dat er binnen de onderzoeksperiode geen vastgelegd proces is voor wat betreft de financiële rapportages in de vorm van beleid, werkprocessen en/of een spoorboekje.

3.2. Taken, rollen en verantwoordelijkheden

Aspect	Norm
Opzet P&C-cyclus	De rollen, taken en verantwoordelijkheden in het P&C-proces zijn helder beschreven. Hierdoor is duidelijk van wie wat verwacht wordt in het P&C-proces.

Er wordt *niet* voldaan aan deze norm.

⁴ Gemeente Schagen (2019). *Financiële verordening*.

⁵ Gemeente Schagen (29 maart 2022). *Herinrichting Planning & Control cyclus*.

In paragraaf 3.1 is al beschreven dat de opzet van de P&C-cyclus beperkt op papier is vastgelegd. Ook uit de gesprekken komt naar voren dat er geen actueel werkproces is opgesteld voor de P&C-cyclus, waarin rollen, taken en verantwoordelijkheden helder zijn beschreven. Ter illustratie wordt in verschillende gesprekken benadrukt dat het voor nieuwe medewerkers binnen de gemeente lastig te herleiden is welke rol zij spelen bij de totstandkoming van de P&C-rapportages en wat er van hen verwacht wordt. Een dergelijke beschrijving van rollen en taken wordt binnen de organisatie in de praktijk gemist. Zeker ook vanuit de vakinhoudelijke teams die inhoudelijke input leveren voor de P&C-rapportages. We constateren dan ook een behoefte vanuit deze teams om meer duidelijkheid te krijgen over het 'samenspel' in het P&C-proces tussen vakinhoud en team financiën, met daarbij een beschrijving van de rol van de teamleider, budgethouder, schrijver en de bijdrage vanuit team financiën.

Wel is er, zo wordt aangegeven, een aantal financiële deelprocessen beschreven binnen team financiën, bijvoorbeeld als het gaat om het uitzetten van facturen en het boeken van BTW. Ook hiervoor geldt echter dat niet alle deelprocessen beschreven zijn. De processen voor het controleren van tussenrekeningen of het afletteren van rekeningen worden als voorbeelden aangegeven die niet op papier beschreven staan. Dit maakt volgens betrokkenen de kennis van deze deelprocessen sterk persoonsafhankelijk.

3.3. Planning

Aspect	Norm
Opzet P&C-cyclus	Conform de financiële verordening biedt het college voor aanvang van het begrotingsjaar een overzicht aan met daarin in elk geval de data voor het aanbieden door het college en het vaststellen door de raad van de jaarstukken, de tussentijdse rapportages en de begroting met de meerjarenraming.

Er wordt *voldaan* aan deze norm.

In de financiële verordening is een apart artikel (3) opgenomen genaamd 'Planning en controlcyclus'. Hierin is opgenomen dat het college voor aanvang van een begrotingsjaar een overzicht aanbiedt met daarin in elk geval de data voor het aanbieden door het college en het vaststellen door de raad van de jaarstukken, de tussentijdse rapportages en de begroting met de meerjarenraming.

Zoals in paragraaf 2.2 is beschreven start de P&C-cyclus gedurende een kalenderjaar in mei met het vaststellen van de jaarstukken van het jaar ervoor. Een analyse op basis van het Raadsinformatiesysteem (RIS) laat zien dat de raad, via de auditcommissie, de afgelopen jaren altijd een planning heeft ontvangen. Hierin is een overzicht (onder voorbehoud) opgenomen van de planning van de P&C-rapportages. Daarbij wordt per product aandacht besteed aan: het moment dat het raadpleegbaar is voor de raad via het systeem, wanneer behandeling plaatsvindt in de auditcommissie en wanneer de raadsvergadering plaatsvindt.

Aspect	Norm
Opzet P&C-cyclus	Het overzicht dat aan de raad wordt aangeboden is vervolgens op meer detailniveau voor de organisatie uitgewerkt, waarbij helder is beschreven wie wanneer welke rol vervult in de totstandkoming van de P&C-rapportages.

Er wordt *deels* voldaan aan deze norm.

Tijdens dit onderzoek zijn er meerdere plannings voor de totstandkoming van P&C-rapportages aangetroffen. Zo is er een planning voor het opstellen van de kadernota 2022 (voor de begroting 2023) en zijn er een aantal plannings voor het jaar 2021 (planning begroting 2022, planning jaarrekening 2020) bestudeerd in het kader van dit onderzoek. Het gaat hierbij om afzonderlijke producten waarin op hoofdlijnen beschreven staat wat van wie verwacht wordt: hierbij wordt onder andere ingegaan op de momenten waarop de adviseurs, de teamleiders, de directie, het college en de raad moeten worden betrokken. De rol van budgethouder wordt in deze stukken niet benoemd.

Waar het aan ontbreekt is een vertaling van het totale jaaroverzicht dat naar de raad wordt verstuurd in een jaarlijkse planning voor de hele P&C-cyclus. Met name voor de betrokkenen vanuit de vakinhoud wordt een dergelijke jaarplanning, waarin de samenhang tussen de P&C-rapportages en de momenten van betrokkenheid voor een heel kalenderjaar zijn opgenomen, gemist. Uit de gesprekken komt naar voren dat dit soort jaarplanningen voorheen wel werden opgeleverd maar dat dit door een gebrek aan capaciteit in aanloop naar de afgelopen twee kalenderjaren niet is gelukt.

3.4. Vereisten inhoud en vormgeving

Aspect	Norm
Opzet P&C-cyclus	Er zijn vereisten gesteld aan de inhoud en vormgeving van de P&C-stukken.

Er wordt *voldaan* aan deze norm.

De P&C-stukken moeten in de basis voldoen aan de vorm- en inhoudelijke vereisten die zijn opgenomen in het BBV. Het BBV stelt dat de financiële rapportages correct, begrijpelijk en volledig moeten zijn. Concreet betekent dit dat er in het BBV verplichtingen zijn opgenomen over de wijze waarop de begroting moet worden ingedeeld, en welke zeven paragrafen hierin in elk geval moeten terugkomen. Vanuit de accountantscontrole wordt vervolgens bezien of de gemeente aan deze minimumeisen voldoet. Het college stelt, gemandateerd door de raad, voor het proces van de controlewerkzaamheden van de accountant jaarlijks een normenkader vast. Het normenkader bevat een inventarisatie van de wet - en regelgeving in het kader van de rechtmatigheidscontrole bij de gemeente Schagen.⁶

We constateren daarmee dat de wettelijke eisen voor de inhoud en vormgeving zijn geborgd in documentatie en processen. Ook zijn er schrijfinstructies in Schagen in omloop voor de vakinhoudelijke schrijvers, waarin wordt aangegeven wat voor soort taal er moet worden gebruikt. Ook is een team vanuit communicatie betrokken voor een finale redactieslag op het einde van het proces van de totstandkoming van een P&C-stuk.

⁶ Gemeente Schagen (13 november 2018). *Raadsbesluit Controleprotocol 2018 - 2021 + Normenkader 2018*.

4. Werking P&C-cyclus

In dit hoofdstuk zal de werking van het P&C-proces worden geëvalueerd. Daarbij wordt in hoofdstuk 4.1 stilgestaan bij organisatie en proces, in hoofdstuk 4.2 wordt gekeken naar de financiële systemen en in hoofdstuk 4.3 naar de inhoud van de rapportages. Per paragraaf wordt aan de hand van het normenkader getoetst in hoeverre er aan de gestelde normen wordt voldaan.

4.1. Organisatie/proces

4.1.1. Invulling van taken, rollen en verantwoordelijkheden

Aspect	Norm
Opzet P&C-cyclus	Betrokkenen in het P&C-proces vervullen hun voorgeschreven rollen, taken en verantwoordelijkheden in de totstandkoming van de P&C-rapportages.

Aan deze norm wordt *niet* voldaan.

In hoofdstuk 3.2 is benoemd dat de taken, rollen en verantwoordelijkheden niet expliciet zijn toebedeeld. Hierdoor zijn er ook geen voorgeschreven rollen, taken of verantwoordelijkheden die kunnen worden vervuld.

In de praktijk blijkt dat de toebedeling van taken, rollen en verantwoordelijkheden niet altijd duidelijk is. In de interviews werd daarbij aangegeven dat onduidelijkheid hierover verder is toegenomen door de structuurwijzigingen in de organisatie van januari 2021, waarbij de functielaag van afdelingshoofd is geschrapt. Zo lag een deel van de taken rondom de P&C-cyclus voorheen bij de afdelingshoofden en zijn deze taken na het schrappen van deze laag niet expliciet opnieuw belegd, waardoor het niet altijd duidelijk is wie waarvoor aan de lat staat en het eigenaarschap volgens teamleiders is gaan zweven. Verder is in de interviews benoemd dat door verloop in de organisatie aan individuen gebonden impliciete kennis over het P&C-proces en de -rapportages verloren gaat op het moment dat deze medewerkers de organisatie verlaten. Doordat een aantal werkprocessen niet op papier is gezet, wordt het moeilijker om deze werkzaamheden op eenduidige wijze uit te voeren wanneer medewerkers uit de organisatie vertrekken. Dit maakt het dus meer persoonsafhankelijk.

In diverse interviews wordt benoemd dat eigenaarschap niet altijd van nature ingevuld wordt en dat hierdoor verschillende rollen, taken en verantwoordelijkheden overblijven waarvoor niemand zich eigenaar voelt. Zo was bijvoorbeeld, tot de komst van de huidige concerncontroller, het eigenaarschap voor risicomanagement niet belegd.

Daarnaast blijkt uit het 'Ontwikkelplan Financiën', dat op 26 januari 2022 door de directie is vastgesteld, dat er rolverwarring bij het team financiën is.⁷ In het 'Ontwikkelplan Financiën' worden de volgende taken benoemd die financieel adviseurs uitvoeren, maar die daar eigenlijk niet thuishoren:

- Memoriaalboekingen.
- Aanjagen budgethouders over facturen.
- Beheren van de verzekeringsportefeuille.

⁷ Gemeente Schagen (26 januari 2022). *Directiebesluit Ontwikkelplan Financiën*.

- Uitvoerende werkzaamheden van afdelingen (reddingsbrigade en recreatiehaven, OAB en RMC).
- SiSa-regelingen.
- Subsidiebeheer.
- Coderingen voor ontvangsten debiteuren.
- Financieel bijhouden projecten zowel regionaal als lokaal.
- Invoeren van budgetwijzigingen in Lias.
- Prognoses voor p-budget/ administratieve werkzaamheden.
- Behandelen aansprakelijkheidsstellingen.
- Aansluitingen sub-administraties (AFAS, Gws, belastingen).
- Indienen verantwoordingen naar het rijk of andere overheden (beeld van uitvoering, Spuk, subsidies).
- Verplichte BBV indicatoren invullen.
- Afwijkingen reserves en afschrijvingslasten toelichten en uitzoeken.
- Uitleg applicaties (webpublishing, workflow).
- Instrueren nieuwe mensen.
- Bepalen in overleg met teamleiders wie budgethouder wordt.

In het 'Ontwikkelplan Financiën' staat dat dit voortvloeit uit een zekere mate van inefficiency bij financieel beheer, de werkdruk bij beheer en een stukje organisatiecultuur, waarbij medewerkers elkaar helpen.

Het gebrek aan rolvastheid binnen de organisatie (rolverwarring) wordt bekrachtigd in de interviews. Daarbij wordt aangegeven dat door de uitvoering van administratieve beheertaken door financieel adviseurs adviestaken blijven liggen. Zo wordt bijvoorbeeld de functie business control, waarin financieel adviseurs de teamleiders adviseren en aanjagen, op dit momenteel te beperkt ingevuld. Hierdoor worden teamleiders momenteel onvoldoende ondersteund wanneer het gaat om de interpretatie van financiële cijfers, het vermogen om daarmee voorspellingen te doen, maken van data-analyse en het sturen op het realiseren van prestaties.

Tot slot levert het gebrek aan duidelijkheid over rollen, taken en verantwoordelijkheden moeilijkheden op voor nieuwe werknemers, die hierdoor niet goed weten wat er precies van ze verwacht wordt. Daarbij werd het schrijfproces voor de P&C-documenten een paar keer als voorbeeld aangehaald. Medewerkers geven hierover aan dat zij het schrijfproces als ad hoc en rommelig ervaren, omdat het voor hen vooraf niet duidelijk was wat er precies van hen verwacht werd. Ook is aangegeven dat na het indienen van de geschreven stukken voor P&C-documenten geen terugkoppeling werd gegeven over eventuele verwerking of aanpassingen van deze stukken.

Hoewel op dit moment niet aan de norm wordt voldaan, zien we wel duidelijk dat er op dit vlak acties worden ondernomen. Zo is er door de vorige teamleider financiën een 'Ontwikkelplan Financiën' opgesteld waarin diverse knelpunten worden benoemd en waarin verbeterpunten worden geformuleerd. Het betreft onder andere het automatiseren van werkzaamheden waar dit mogelijk is en het groeien naar een meer proactieve invulling van de financiële functie, waarbij een strategisch adviseur financieel beleid en een senior financieel adviseur binnen en buiten financiën de leiding/directie ondersteunt en actief bijdraagt aan de strategische en operationele besluitvorming door het verschaffen van informatie/inzicht. Dit sluit ook aan bij het organisatie-ontwikkeltraject van de gemeentesecretaris/algemeen directeur om de financiële organisatie kwalitatief te verbeteren, de integrale samenwerking op het financieel terrein te verbeteren alsmede de bestuurlijke advisering en het strategisch vermogen te versterken.

4.1.2. Capaciteit

Aspect	Norm
Opzet P&C-cyclus	Er is voldoende capaciteit aan de kant van zowel financiën als beleid om het P&C-proces conform opzet uit te kunnen voeren.

Aan deze norm wordt *niet* voldaan.

Uit een benchmarkonderzoek⁸ dat in opdracht van de gemeente Schagen is uitgevoerd en dat in de zomer van 2022 is verschenen, blijkt dat Schagen in vergelijking tot soortgelijke gemeenten⁹ aanzienlijk (-44%) minder overheadskosten uitgeeft aan financiën en control. Ook wanneer het gaat om het aantal fte als percentage van de totale formatie wijkt financiën en control in Schagen af met -35% af van de referentiegroep. Dit komt neer op circa 7,4 fte.

Ook is in diverse interviews benoemd dat er een capaciteitstekort in het team financiën is, verdeeld over beleid, administratie en beheer, waardoor de capaciteit in dit team schaars is en dat dit problemen oplevert in de uitvoering. Zo worden bepaalde taken bij financiën momenteel niet (voldoende) vervuld. Dit zijn, zoals in 4.1.1 benoemd, onder andere taken rondom het adviseren van, sparren met en aanjagen van de teamleiders. Andere zaken die als gevolg van een capaciteitsgebrek blijven liggen zijn bijvoorbeeld belastingvraagstukken en de invulling van business control. Ook wordt er momenteel in Schagen nog weinig gedaan rondom treasury en het opstellen van liquiditeitsprognoses. In een paar interviews is daarnaast aangegeven dat er door het capaciteitsgebrek geen tijd is voor (door)ontwikkeling. Op dit vlak wordt ook wel gesproken van een 'verwaarloosde organisatie'.

Er zijn inmiddels wel besluiten genomen om de capaciteit van team financiën te versterken. Met het besluit over de Kadernota 2022 heeft de raad namelijk ingestemd het personeelsbudget vanaf 2023 structureel te verhogen met € 342.000, maar zo snel als mogelijk ook al de werving in het lopend jaar 2022 op te starten.¹⁰ Op dit moment staan er verschillende vacatures uit en zijn er plannen om een paar nieuwe functies in het leven te roepen om huidige knelpunten aan te pakken. Zoals een P&C-coördinator om het P&C-proces soepeler en gestroomlijnder te laten verlopen en een strategisch adviseur financiën, die de financiële lijn bewaakt en in combinatie met vakstrategen en bestuursadviseurs de politieke lijn in de gaten houdt.

4.1.3. Behalen van planning en kwaliteitsnormen

Aspect	Norm
Opzet P&C-cyclus	De voorgeschreven planning en kwaliteitsnormen voor de totstandkoming van de P&C-rapportages wordt door de organisatie gehaald. Hierdoor worden de rapportages tijdig, volledig en conform opzet opgesteld.

Aan deze norm wordt *deels* voldaan.

⁸ Berenschot, 'Benchmark formatie en kosten gemeente Schagen', 21 juni 2022.

⁹ In het rapport is te lezen dat bij het vormen van de referentiegroep van gemeenten rekening is gehouden met verschillen in omvang, bevolkingsdichtheid, sociale structuur, centrum functie en het percentage van taken dat belegd is bij derden.

¹⁰ Gemeente Schagen (5 juli 2022). *Raadsbesluit Kadernota 2022*.

Zo worden de deadlines voor de oplevering van de P&C-stukken doorgaans behaald, maar wordt niet volledig voldaan aan de specifieke vereisten van de BBV. Over de wijze waarop de P&C-stukken tot stand komen is in de organisatie nog veel kritiek. Zo vermeldt de evaluatie van het proces rondom de begroting 2021¹¹ bijvoorbeeld dat medewerkers een totaaloverzicht en instructies missen waarin aangegeven staat wat er wanneer van hen verwacht wordt. Dit blijkt een terugkerend punt te zijn. Zo is ook in de evaluatie van het proces rondom de begroting 2020¹² te lezen dat er meer aandacht moet zijn voor planning en communicatie. Dit beeld wordt bekrachtigd in de interviews. Als voorbeeld wordt daarbij de schrijfweek voor de kadernota en de eerste tussenrapportage aangehaald. Medewerkers gingen ervan uit dat zij vijf dagen hadden om te schrijven, terwijl er in praktijk bij de tweede schrijfdag al een deadline stond. Hierdoor moesten stukken ineens onder stoom en kokend water worden geschreven. Meerdere budgethouders en teamleiders geven in de interviews aan dat zij hier graag vooraf duidelijkere communicatie over ontvangen hadden. Een aantal medewerkers geeft daarbij aan dat het P&C-proces volgens een vaste cyclus verloopt en dat zij zich daarom verbazen waarom zoveel onduidelijkheid is rondom het opstellen van de P&C-documenten en waarom dit proces zo ad hoc ingeregeld wordt.

Met betrekking tot de kwaliteitsnormen komt uit de controleverklaringen van de accountant naar voren dat de jaarstukken in de afgelopen jaren een getrouw beeld geven van de grootte en de samenstelling van de baten en de lasten alsook van de activa en passiva. Deze zijn in overeenstemming met het BBV. Ook zijn de balansmutaties in de jaarrekeningen rechtmatig tot stand gekomen in overeenstemming met de bijbehorende begroting en in overeenstemming met het door de gemeente opgestelde normenkader.¹³ Wel vermelden de rapportages van de accountant van 2019 t/m 2021 dat er slagen te halen zijn op het vlak van de opbouw, volgorde en presentatie van de jaarrekening en wordt er door de accountant aanbevolen om de jaarrekening te laten voldoen aan deze specifieke vereisten van de BBV.¹⁴

4.2. Financiële systemen

4.2.1. Real time rapportage

Aspect	Norm
Opzet P&C-cyclus	De systemen en (financiële) applicaties maken real time rapportering mogelijk.

Aan deze norm wordt *niet* voldaan.

Het huidige systeem van (financiële) applicaties maakt real time rapportage niet mogelijk. De inzichttool financiën (Budgetinfo) en de rapportagetool (Lias) hebben een directe koppeling met de financiële applicatie iFinanciën. Vanuit Lias worden eventuele begrotingswijzigingen en financiële gegevens tweemaal daags naar iFinanciën overgezet.

¹¹ Evaluatie proces begroting 2021.

¹² Evaluatie proces begroting 2020.

¹³ o.a. Gemeente Schagen (april 2021). *Controleverklaring onafhankelijke accountant over jaarstukken 2020* & Gemeente Schagen (april 2020). *Controleverklaring onafhankelijke accountant over jaarstukken 2019*.

¹⁴ Gemeente Schagen (april 2022). *Accountantsrapport jaarrekening 2021*. & Gemeente Schagen (april 2021). *Accountantsrapport jaarrekening 2020*. & Gemeente Schagen (april 2020). *Accountantsrapport jaarrekening 2019*.

De applicaties van subadministraties Belastingen (GISVG), verhuur vastgoed (HTA), het sociaal domein (Suite WIZ), kas burgerzaken (JCC betalen), salarissen (AFAS) en (omgevings)vergunningen (Squit XO) worden met een lagere frequentie periodiek handmatig overgezet in iFinanciën. Zo wordt dit voor kas burgerzaken wekelijks gedaan en voor de overige basisadministraties maandelijks. In de interviews is echter benoemd dat het overzetten in praktijk soms minder vaak dan maandelijks heeft plaatsgevonden, zoals bij de Suite WIZ van het sociaal domein. Actuele gegevens zijn noodzakelijk om goede analyses en prognoses te maken. Hoe minder actueel de gegevens zijn, hoe groter de kans is dat mogelijke problemen pas in een later stadium aan het licht komen waardoor bijsturing ook langer op zich laat wachten.

In de interviews en de ICT-journey wordt aangegeven dat real time overzetting niet mogelijk is omdat de applicaties door verschillende softwareleveranciers worden geleverd en hierdoor een verminderde interoperabiliteit hebben. Hierdoor is een automatische overzetting van gegevens in systemen niet mogelijk. Schagen staat daarbij niet op zichzelf, ook in andere gemeenten komt volledige real time rapportering doorgaans niet voor. Voor overzetting van de gegevens vanuit de subadministraties naar iFinanciën wordt nu door middel van een transactie het bestand ingelezen, waarna het bestand (indien deze geen fouten bevat) geboekt wordt met de daarvoor bestemde transactie. De uitvoerlijst wordt vervolgens opgeslagen. De aansluiting tussen de subadministratie en de financiële administratie wordt dus handmatig gemaakt.

Daarnaast worden momenteel nog een aantal zaken handmatig, buiten de systemen en applicaties om, in bijvoorbeeld Excel gedaan. Werknemers creëren hiermee hun eigen 'work around', dit vergroot de foutgevoeligheid en vermindert de overzichtelijkheid. Een voorbeeld hiervan is het zelf bijhouden van meerjaren financiële overzichten met gegevens over leveranciers.

Ook is in 2019 besloten om een nieuw softwarepakket aan te schaffen voor de verplichtingenadministratie. In 2020 is dit pakket aangekocht, maar dit is tot op heden nog niet ingericht. In de ICT-journey werd aangegeven dat men niet goed wist waarom dit zo lang is blijven liggen. Mogelijk heeft dit te maken met het hoge verloop en dat de personen die zich hier destijds mee bezig hielden, niet meer in dienst zijn. Momenteel is het inrichten van de verplichtingenadministratie weer opgepakt en de planning is dat dit voor het einde van het jaar zal zijn geïmplementeerd.

4.2.2. Risicomanagement

Aspect	Norm
Opzet P&C-cyclus	De onderliggende systemen en financiële applicaties dragen bij aan de wijze waarop wordt geanticipeerd op wijzigingen, nieuwe ontwikkelingen en risico's.

Aan deze norm wordt *niet* voldaan.

Er is lange tijd weinig aandacht geweest voor risicomanagement binnen de gemeente. Sinds de komst van de huidige concern controller, die ongeveer een jaar geleden bij de gemeente aantrad, wordt er gewerkt om risicomanagement meer vorm te geven. Daardoor worden er nu eerste stappen richting de versterking van het risicomanagement, maar dit staat nog wel in de kinderschoenen. Zo zijn er in het kader van de jaarrekening overleggen geweest met de teamleiders waarin risico's per domein geïnventariseerd worden en gekeken wordt of dit iets betekent voor de lijst met risico's die het jaar ervoor was geïnventariseerd. De invulling van de risicofunctie moet de komende jaren nog systematischer geborgd worden in de organisatie en dit zou ook vanuit de systemen ondersteund moeten worden.

De onderliggende systemen en financiële applicaties dragen momenteel niet bij aan het anticiperen op wijzigingen, nieuwe ontwikkelingen en risico's. Uit de ICT-journey bleek dat hier in de huidige systemen en applicaties, waaronder Lias, wel features voor bestaan, maar dat deze momenteel nog niet worden toegepast. Daarbij werd gezegd dat er eerst een duidelijk beeld moet zijn van wat de gemeente precies wil doen inzake risicomanagement. Vanuit die behoefte kan vervolgens gekeken welke applicaties hier ondersteunend aan kunnen zijn.

4.2.3. Evaluatie systemen

Aspect	Norm
Opzet P&C-cyclus	De aan het P&C-proces gekoppelde systemen worden periodiek geëvalueerd op de aspecten: gebruiksvriendelijkheid, financiële voorspelbaarheid, en mogelijkheid tot anticiperen op nieuwe ontwikkelingen en risico's. Op basis van de uitkomsten vindt doorontwikkeling van de financiële systemen plaats.

Aan deze norm wordt *niet* voldaan.

Systemen worden momenteel niet periodiek geëvalueerd door middel van een consultatie van de gebruikers. Het bespreken van knelpunten en doorontwikkeling van systemen vindt momenteel voornamelijk ad hoc plaats. Bijvoorbeeld wanneer een medewerker in het gebruik van een applicatie ergens tegenaan loopt en zich wendt tot een applicatiebeheerder voor een oplossing hiervan.

Uit de ICT-journey bleek dat er behoefte was om de systemen periodiek tegen het licht te houden om te kijken waar bijvoorbeeld budgethouders en beheerders tegenaan lopen, om zo veel gerichter zaken te kunnen wijzigen.

4.3. Inhoud rapportages (onderdeel van werking P&C-cyclus)

4.3.1. Vorm en inhoud

Aspect	Norm
Werking P&C-cyclus	De rapportages voldoen qua vorm en inhoud aan de gestelde eisen.

Er wordt *deels* voldaan aan deze norm.

Zoals in paragraaf 3.4 is beschreven zijn er eisen gesteld aan de P&C-rapportages op het vlak van vorm en inhoud. De analyse in deze paragraaf richt zich op de eisen die in 3.4 zijn beschreven. In paragrafen 4.3.7 en 4.3.8 wordt een analyse gedaan op de kwaliteit van de documenten vanuit gebruikersperspectief (met name de raadsleden).

De wettelijke minimumeisen en de rechtmatigheid worden getoetst door de accountant. In het kader van dit onderzoek zijn de controleverklaringen van de accountant over de jaarrekeningen in Schagen van de afgelopen jaren bestudeerd. Hierin komt naar voren dat de jaarstukken in de afgelopen jaren een getrouw beeld geven van de grootte en de samenstelling van de baten en de lasten alsook van de activa en passiva.

Deze zijn in overeenstemming met het BBV. Ook zijn de balansmutaties in de jaarrekeningen rechtmatig tot stand gekomen in overeenstemming met de bijbehorende begroting en in overeenstemming met het door de gemeente opgestelde normenkader.¹⁵

Hoewel de getrouwheid en de rechtmatigheid dus zijn geborgd, komt uit de onderliggende accountantsrapporten van 2019 t/m 2021 naar voren dat er slagen te halen zijn op het vlak van de opbouw, volgorde en presentatie van de jaarrekening. Een belangrijke aanbeveling van de accountant is de afgelopen twee jaar om de jaarrekening te laten voldoen aan deze specifieke vereisten van de BBV.¹⁶

In paragraaf 3.4 is ook toegelicht dat er schrijfinstructies worden gegeven die de eenduidigheid van de P&C-stukken moet waarborgen. Volgens diverse betrokkenen sorteren deze instructies op dit moment nog niet het gewenste effect. Enerzijds omdat instructies niet altijd bekend zijn bij medewerkers. Dit geldt, zo wordt aangegeven, zeker voor nieuwe medewerkers voor wie het nog weleens een zoektocht kan zijn naar een basisniveau in gemeentefinanciën en duidelijkheid wat er van hen wordt verwacht qua vorm en inhoud van de stukken. Anderzijds omdat, zo wordt aangegeven, de schrijfinstructies niet consequent en breed worden toegepast door de hele organisatie. Uit een interne evaluatie van het begrotingsproces van 2021 komt bijvoorbeeld naar voren dat *"(...) de teksten tussen de domeinen steeds op een andere manier ingestoken. Soms bulletsgewijs, dan weer verhalend."* Hierbij wordt, zo komt naar voren, ook iemand gemist die hierop de grote lijnen bewaakt.¹⁷ In de interviews wordt bevestigd dat hier nog stappen in te maken zijn. Zo wordt aangegeven dat ook in recente P&C-processen, zoals de eerste tussenrapportage van 2022, stukken niet of beperkt op elkaar zijn afgestemd waardoor verschillende onderdelen als losse brokken lezen.

4.3.2. Actualiteit van gegevens

Aspect	Norm
Werking P&C-cyclus	In de rapportages wordt per domein verantwoord over de meest actuele gegevens (financieel en beleidsinhoudelijk).

Er wordt *voldaan* aan deze norm.

Hoewel de P&C-producten 'onder stoom en kokend water tot stand komen', lukt het de gemeente Schagen wel om per domein te verantwoorden over de meest actuele gegevens. In het kader van de P&C-rapportages worden aansluitingen in de organisatie tijdig doorgevoerd om over de meest recente cijfers en beleidsinformatie te kunnen verantwoorden.

Toch zijn er slagen te maken in de onderliggende cyclus voor de totstandkoming van de producten. In paragraaf 4.2.1 (real time informatie) is eerder beschreven dat de huidige inrichting van de (financiële) applicaties real time rapportage niet mogelijk maakt vanwege een beperkte koppeling tussen de concernadministratie en de deeladministraties. Daarnaast worden ook niet altijd de periodieke momenten voor het overzetten van gegevens behaald.

¹⁵ o.a. Gemeente Schagen (april 2022). *Controleverklaring onafhankelijke accountant over jaarstukken 2021* & Gemeente Schagen (april 2021). *Controleverklaring onafhankelijke accountant over jaarstukken 2020* & Gemeente Schagen (april 2020). *Controleverklaring onafhankelijke accountant over jaarstukken 2019*.

¹⁶ Gemeente Schagen (april 2022). *Accountantsrapport jaarrekening 2021*. & Gemeente Schagen (april 2021). *Accountantsrapport jaarrekening 2020*. & Gemeente Schagen (april 2020). *Accountantsrapport jaarrekening 2019*.

¹⁷ Gemeente Schagen (2021). *Evaluatie proces begroting 2021 overzicht*.

Een voorbeeld dat in verschillende interviews wordt genoemd is het niet behalen van de datum voor het aanleveren van journaalposten in het sociaal domein aan de financieel adviseurs. Dit wordt volgens betrokkenen geweten aan beperkingen op het vlak van tijd en capaciteit om de gegevens over te zetten.

Ook wordt de huidige wijze waarop de financiële beheerfunctie is ingericht als verklarende factor genoemd voor het niet altijd kunnen waarborgen van de meest recente gegevens. Vanuit de gesprekken komt namelijk naar voren dat Schagen eerder geen systematiek kende voor het opleveren van managementrapportages. Een werkend management control systeem ontbreekt. Er verschijnt daarmee geen periodieke, bijvoorbeeld maandelijkse, stuurinformatie waarin wordt ingegaan op de meest actuele gegevens over de doelrealisatie en de daaraan gekoppelde inzet van middelen.

Er worden acties ondernomen in de organisatie om de grip op de actualiteit van gegevens te verstevigen. Zo worden in sommige teams, bijvoorbeeld bij P&O en het sociaal domein, dashboards gemaakt waarin gegevens worden geactualiseerd. Ook worden sinds dit jaar maandelijks *directie review* gesprekken gevoerd met de teamleiders, die dit voorbereiden met de financieel adviseur en HR adviseur. Tijdens deze gesprekken staan de drie P's: prestaties, personeel en poen centraal. Dit moet leiden tot het versterken van het financieel bewustzijn en de relatie met de te leveren prestaties. En ook in een doorvertaling naar periodieke managementrapportages en actuele informatie in de P&C-producten.

4.3.3. Signaleringsfunctie rapportages

Aspect	Norm
Werking P&C-cyclus	Voor de gemeenteraad, het college en de organisatie zijn de rapportages voldoende signalerend om bij te kunnen sturen.

Er wordt *niet* aan deze norm voldaan.

Vanuit de organisatie wordt aangegeven dat het op dit moment beperkt lukt om de P&C-producten van de juiste signaleringswaarde te voorzien. Als voorbeeld wordt aangegeven dat als er tekorten zijn binnen een domein, deze als een gegeven worden gepresenteerd en vervolgens ter kennisgeving worden aangenomen door de raad. Vanuit de organisatie bestaat het beeld dat de raad hiermee beperkt in positie wordt gebracht. Dit wordt herkend door de auditcommissie. Ook komt vanuit de organisatie naar voren dat het de stukken nu nog te veel ontbreekt aan managementinformatie waarop gestuurd kan worden. Dit komt omdat het tot op heden ontbreekt aan een systematiek waarin dit soort stuurinformatie aan bod komt (zie ook paragraaf 4.3.2).

Niet alleen de inhoud van de producten zelf leiden tot onvoldoende signaal om bij te sturen, ook de timing van de stukken in de cyclus wordt door de auditcommissie als beperkende factor benoemd. Enerzijds komt dat door een overload aan documenten in een beperkte periode die het voor een gemiddeld raadslid lastig maakt om grip te houden op het totaal aan ontwikkelingen. Binnen een maand worden immers de jaarrekening (jaar t-1), de eerste voortgangsrapportage (jaar t) en de kadernota (jaar t+1) behandeld. Anderzijds komt de tweede tussenrapportage volgens de auditcommissie rijkelijk laat; in november is het voor de raad te laat om echt nog te kunnen (bij)sturen in een lopend boekjaar.

Er zijn wel verbeteracties opgezet om de rapportages meer signalerend te laten worden voor bijsturing. Zo buigt de raads werkgroep P&C, die recent gestart is, zich over de vraag waarop de raad moet gaan sturen en hoeveel tussenrapportages er nodig zijn om tijdig te kunnen bijsturen.¹⁸ In dat licht is ook het besluit van maart dit jaar om de P&C-cyclus aan te vullen met twee financiële rapportages een duidelijke ontwikkeling. Doel hiervan is namelijk om de stuurmogelijkheden te vergroten. Dit geldt zowel voor de raadsleden, die minder vaak voor een voldongen feit komen te staan, als voor de budgethouders, die beter in staat gesteld worden om adequaat te kunnen sturen en verantwoording af te leggen over budgetten.

4.3.4. Consistentie doelen en kosten

Aspect	Norm
Werking P&C-cyclus	In P&C-documenten is op een goede en consistente manier koppeling tussen wat de gemeente wil bereiken, wat daarvoor gedaan moet worden en wat dat mag kosten/heeft gekost.

Aan deze norm wordt *deels* voldaan.

We nemen waar dat er consistentie zit tussen de P&C-producten als het gaat over de verantwoording over de gemeentelijke doelen. Zo wordt er in de programmabegroting aangegeven welke doelstellingen worden nagestreefd, welke maatschappelijke effecten hiermee worden beoogd en welke inspanningen de gemeente in dat begrotingsjaar gaat verrichten. Verantwoording over diezelfde doelstellingen inclusief maatschappelijke effecten en ondernomen inspanningen zien we vervolgens in de jaarstukken terug.

¹⁸ Gemeente Schagen (27 mei 2022). *Werkgroep P&C-cyclus gemeente Schagen*.

Ter illustratie:

Begroting 2021¹⁹:

Doelstelling IB1 Inwoners ervaren de dienstverlening als vriendelijk, snel, goed en betrouwbaar

De dienstverlening is optimaal: alle vragen zijn snel, duidelijk beantwoord. Inwoners en bedrijven weten wat zij van de gemeente kunnen verwachten

Maatschappelijk effect:

De dienstverlening klantgericht maken, draagt bij aan de relatie inwoner - gemeente. Het duidelijk uitspreken wat een inwoner kan verwachten en dit vervolgens waarmaken, verhoogt het vertrouwen in de gemeente.

Wij doen dit door:

Wij blijven zoeken naar mogelijkheden om de dienstverlening nog verder te verbeteren. Hierbij kijken we naar wat wél kan. Samen met onze inwoners kijken we hoe het steeds beter kan.

Klantenservice

Je gehoord en gezien voelen; feedback geven in de wetenschap dat er iets meegedaan wordt; dat is wat je wilt als klant. Signalen actief oppakken en aandacht geven aan de klant. Wij gaan door met het verder professionaliseren van de klantenservice. De feedback vormt voor ons input voor verdere verbetering van processen en dienstverlening,

Hostmanship

Onze inwoners voelen zich welkom. Zij voelen zich gehoord, gezien en begrepen. Dit is wat wij met hostmanship willen bereiken. Vanuit de organisatievisie leggen we in 2021 de focus op de kwaliteit van de dienstverlening en de doorontwikkeling van de houding en het gedrag wat hierbij hoort.

¹⁹ Gemeente Schagen (november 2020). *Programmabegroting 2021*, p.10.

Jaarrekening 2021²⁰:

Doelstelling IB1 Inwoners ervaren de dienstverlening als vriendelijk, snel, goed en betrouwbaar

Resultaat IB1.1 De dienstverlening is optimaal: alle vragen zijn snel, duidelijk beantwoord. Inwoners en bedrijven weten wat zij van de gemeente kunnen verwachten

Focus op kwaliteit Dienstverlening

De aangekondigde verschuiving van de focus, van de organisatieontwikkeling, naar de kwaliteit van dienstverlening, heeft een pas op de plaats gemaakt. De reden hiervan is dat het college wil dat de organisatie meer extern dan intern gericht bezig is.

Naar aanleiding van de gesprekken van het college met de organisatie is een nieuw koersdocument vastgesteld: 'Schagen maken we samen'. Het kunnen zorgen voor een goede dienstverlening is daar onderdeel van. Het herstel proces om de organisatie op orde te brengen gaat langere tijd duren. In het raadsvoorstel bij de begroting wordt dit proces op hoofdlijnen geschetst.

We hebben dit gedaan door:

Dienstverlening

De continue verbetering van onze dienstverlening, het digitaliseren en vereenvoudigen van onze processen en het meer aanbieden van digitale producten zijn onverminderd doorgegaan.

- het proces 'emigratie' is digitaal gemaakt
- de aanvraag Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) is gedigitaliseerd en ingericht in iBurgerzaken
- de processen 'actualiseren' en 'bijhouden' zijn ingericht
- het proces 'verhuisaangifte' is geoptimaliseerd; verhuizingen die voldoen aan bepaalde parameters worden volledig geautomatiseerd verwerkt.

We zijn, door corona, meer gaan werken op afspraak. Zowel door de klanten als door de organisatie is dit positief ervaren.

Digitale toegankelijkheid

De nieuwe website is ingericht overeenkomstig de digitale toegankelijkheid vereisten.

Klantenservice

De klantenservice is sinds 2019 het eerste aanspreekpunt voor klanten. Dit, als zij een klacht, tip of opmerking hebben over onze dienstverlening. De klantenservice luistert, vraagt door en waar mogelijk wordt de klacht direct afgehandeld. Hierdoor voelt de klant zich gehoord en gezien. Alle feedback wordt gebruikt om processen te verbeteren en de dienstverlening aan de klant naar een hoger niveau te tillen. De klanten waarderen de inspanningen van de klantenservice met een 8,6.

Hostmanship

Hostmanship is het principe dat klanten zich welkom, gehoord, gezien en begrepen voelen. Het breed uitrollen van dit principe is vanwege de pas op de plaats voor wat betreft de focus op dienstverlening en het herstelplan (nog) niet gestart. In kleiner verband wordt binnen de klantenservice dit principe wel uitgedragen en toegepast.

²⁰ Gemeente Schagen (mei 2022). Jaarrekening 2021, p.16.

Hoewel de inspanningen worden benoemd geven respondenten aan dat er wel een verbetering is te maken in de stevigheid van de onderbouwing van hetgeen daadwerkelijk is gedaan om de beoogde doelstellingen te behalen. Deze wordt nu als summier ervaren. Wat daarnaast uit de gesprekken naar voren komt, is dat er twijfels zijn in de organisatie of op dit moment wel de juiste doelstellingen inzichtelijk worden gemaakt via de P&C-rapportages. Er is in de ogen van betrokkenen te beperkt een vertaling gemaakt van de wettelijke doelen en de doelen uit het coalitieakkoord naar de prestaties waarover wordt verantwoord via de P&C-rapportages. Ook wij stellen op basis van een analyse van de P&C-stukken vast dat de doelstellingen en resultaten, zoals deze zijn benoemd zijn in de begrotingen en jaarrekeningen van de afgelopen jaren, niet goed te herleiden zijn naar de doelstellingen uit het coalitieprogramma van 2018-2022.²¹ In het coalitieprogramma worden bijvoorbeeld doelen gesteld over de komst van glasvezel. Dit zien wij in de P&C-rapportages van de afgelopen coalitieperiode niet terugkomen. Daar komt ook nog bij dat de indicatoren die al jarenlang gebruikt worden in de P&C-documenten volgens betrokkenen in de organisatie tegen het licht moeten worden gehouden. Dit staat dan ook nadrukkelijk op de agenda van de werkgroep P&C.²²

Tenslotte komt naar voren dat betrokkenen binnen de organisatie de huidige presentatie van de koppeling tussen de doelstellingen en de inzet van middelen niet duidelijk genoeg vinden. Ook vanuit de auditcommissie komt dit geluid naar voren. Hoewel deze informatie volgens hen wel te herleiden is uit de stukken ontbreekt het aan een duidelijk totaaloverzicht op dit vlak per P&C-product.

Wij stellen op basis van de P&C-documenten een vergelijkbaar beeld vast. Hierin zien we met name verschillen tussen de begroting en de jaarrekening als het gaat om de koppeling van doelen en middelen. In de jaarrekeningen van de afgelopen jaren zien we na een totaaloverzicht van alle domeinen op domeinniveau een duidelijk overzicht van de ondernomen activiteiten per doelstelling. Dit eindigt met een totaaloverzicht van de baten en lasten en een specificatie van de lasten per doelstelling, afgezet ten opzichte van de primaire begroting, de begroting na wijziging en een analyse van het verschil tussen de begroting en de jaarrekening. Zie ter illustratie op de volgende pagina het voorbeeld voor het domein inwoner en bestuur uit de jaarrekening van 2021.²³

²¹ Gemeente Schagen (mei 2018). *Coalitieprogramma gemeente Schagen 2018-2022*.

²² Gemeente Schagen (27 mei 2022). *Werkgroep P&C-cyclus gemeente Schagen, p.2*.

²³ Gemeente Schagen (mei 2022). *Jaarrekening 2021, p.20*.

Wat heeft het gekost?

Bedragen x € 1.000,-

Omschrijving	Primaire Begroting 2021	Begroting 2021 na wijziging	Rekening 2021	Verschil
Lasten	42.907	48.147	47.553	594
Baten	99.312	104.899	105.101	203
Saldo	56.405	56.752	57.548	796 V

Totale lasten per doelstelling per resultaat

Bedragen x € 1.000,-

Omschrijving	Primaire Begroting 2021	Begroting 2021 na wijziging	Rekening 2021	Verschil
IB1.1 De dienstverlening is optimaal: alle vragen zijn snel, duidelijk beantwoord. Inwoners en bedrijven weten wat zij van de gemeente kunnen verwachten	1.105	1.215	1.185	30
IB1.2 De bedrijfsvoering is doelmatig en efficiënt	35.775	39.922	39.487	435
IB1.3 Het financieel beleid is transparant, gezond en haalbaar	5.688	6.770	6.681	89
IB1 Inwoners ervaren de dienstverlening als vriendelijk, snel, goed en betrouwbaar	42.568	47.908	47.354	554
IB2.2 We ondersteunen inwonersinitiatieven	338	238	199	39
IB2 Inwoners zijn actief betrokken bij de vormgeving van hun leefomgeving en betrokken bij alle belangrijke beslissingen	338	238	199	39
IB3.1 Vennootschapsbelasting	1	1	0	1
IB3 Vennootschapsbelasting	1	1		1
Totaal Lasten Domein inwoner en bestuur	48.147	48.147	47.553	594 V

Als we dit vergelijken met de begroting van datzelfde jaar (2021), zien we een minder duidelijk overzicht van de beoogde lasten per doelstelling per resultaat, zoals dat in de jaarrekening wel is aangegeven. Ter illustratie voor hetzelfde domein inwoner en bestuur is in het hoofdoverzicht alleen de volgende tabel weergegeven²⁴:

Totaal Financiën

Bedragen x € 1.000,-

Omschrijving	Begroting 2021	Raming 2022	Raming 2023	Raming 2024
Lasten	42.907	41.732	41.503	41.174
Baten	99.312	97.485	97.902	99.102
Saldo	56.405	55.753	56.399	57.928

²⁴ Gemeente Schagen (november 2018). *Programmabegroting 2019*, p. 14.

Er wordt hierbij wel verwezen naar een bijlage waarin een meerjarenoverzicht exploitatie wordt opgenomen, maar de opzet van de begroting en de jaarrekening verschillen dus wel als het gaat om de koppeling tussen de doelen middelen.

Daarbij moet wel worden gezegd dat er een ontwikkeling gaande is in het meenemen van de lezer op dit vlak in begroting van 2021 en 2020 ten opzichte van de de begrotingen van de jaren ervoor. In 2019 wordt er namelijk na de 'tabel financiën' meer algemene beschrijvende informatie verschaft over drie verbonden partijen, zonder dat inzichtelijk wordt gemaakt wat de relatie is tussen deze verbonden partijen en de tabel ervoor. In de bijlage wordt vervolgens wel een meerjarenoverzicht exploitatie opgenomen die doelen koppelt aan middelen, maar hier wordt niet naar verwezen onder de tabel. Als lezer werd hierbij dus beperkt begeleid naar deze koppeling. Vanaf 2020 wordt de lezer wel gewezen op de bijlage met meerjarenoverzicht exploitatie.

In het kader van voorgaande is het tenslotte goed om te benoemen dat uit de gesprekken naar voren komt dat er op basis van het nieuwe coalitieprogramma (2022) gekeken zal worden hoe dit kan worden vertaald naar een uitvoeringsprogramma met doelen en een bijbehorende koppeling naar middelen. Dit zal volgens betrokkenen ook zijn weerslag moeten krijgen in de opzet en consistentie van de P&C-rapportages.

4.3.5. Anticipatie meerjarenontwikkelingen

Aspect	Norm
Werking P&C-cyclus	Uit de rapportages wordt duidelijk wat de meerjarenontwikkelingen zijn en hoe hierop wordt en is geanticipeerd.

Aan deze norm wordt *niet* voldaan.

In de P&C-rapportages wordt momenteel nog niet voldoende aandacht besteed aan de ontwikkelingen die nu waargenomen worden, hoe deze zich financieel vertalen, hoe deze zich de komende jaren zullen ontwikkelen en hoe de gemeente hierop wil anticiperen. Zo blijft de verantwoording in de tussenrapportages beperkt tot het benoemen van mutaties die een structureel effect hebben op de meerjarenraming. Wat daarbij in de tussenrapportages en de jaarrekeningen opvalt, is dat er wel op mutatieniveau per domein wordt verantwoord, maar dat er niet op een meer overstijgend niveau verantwoording plaatsvindt, waarbij inzicht wordt geboden in de ontwikkelingen binnen dat domein in de jaren ervoor. Om strategisch te kunnen sturen via de P&C-cyclus is het immers van belang dat er niet alleen inzicht wordt gegeven in het voorgaande jaar, maar ook wat de meerjarige ontwikkeling is geweest. Dit maakt trends inzichtelijk en laat zien of er sprake is van bijvoorbeeld een eenmalig tekort/overschot of dat er sprake is geweest van tekorten/overschotten in meerdere jaren. Structurele tekorten kunnen dan tot de vraag leiden of bijstelling van beleid of beleidsdoelen nodig is of dat het risicoprofiel - en daarmee het weerstandsvermogen - moet worden aangepast.

Uit de interviews komt naar voren dat het op een goede manier een plek geven van dit soort meerjarenontwikkelingen (terugblikkend en vooruitblikkend) de laatste jaren niet de prioriteit heeft gekregen bij de totstandkoming van de P&C-rapportages. De processen worden veelal kort voor de deadline 'onder stoom en kokend water' afgerond waarbij de focus ligt op het inzichtelijk maken van de voor die P&C-rapportage meest actuele cijfers. Om meerjarenontwikkelingen beter inzichtelijk te kunnen maken en hier ook op te anticiperen, moeten er, zo komt naar voren, een aantal noodzakelijke randvoorwaarden worden ingevuld. Hierbij gaat het met name om het kunnen genereren van meer real time informatie via de systemen (paragraaf 4.2.1), een systeem op gang brengen voor de ontwikkeling van managementinformatie (paragraaf 4.3.2) en het versterken van de risicofunctie (paragraaf 4.3.6).

4.3.6. Inzicht in risico's

Aspect	Norm
Werking. P&C-cyclus	De rapportages bieden inzicht in de belangrijkste financiële risico's.

Aan deze norm wordt *niet* voldaan.

Uit de gesprekken komt naar voren dat de huidige rapportages op dit moment nog geen inzicht bieden in de belangrijkste financiële risico's. Dit wordt verklaard door het feit dat de invulling van het risicomanagement de afgelopen jaren niet de aandacht heeft gekregen die het verdiende. Teammanagers in de organisatie hielden wel eigen Excel-documenten bij met risico's, maar dit kreeg beperkt plek in de P&C-rapportages. Dit uitte zich vervolgens in het feit dat de risico's die in de P&C-rapportages worden benoemd niet periodiek worden geactualiseerd en dat hier ook niet systematisch op wordt gestuurd. Ook de accountantsrapporten van 2019 t/m 2021 bevelen hierover aan dat de gemeente moet werken aan de ontwikkeling van de risico-inventarisatie. Specifiek gaat het om meer aandacht voor niet-financiële risico's, het onderkennen van de risico's van grote projecten en het transparanter maken en beter toelichten van de onderkende risico's.²⁵ In lijn met de bevinding van de accountant wordt ook door de organisatie het beter inzichtelijk maken van de risico's van grote projecten als verbeterpunt benoemd.

Ook de auditcommissie heeft al jaren geleden vragen gesteld over de versterking van het risicomanagement. Maar hier is, zo wordt door diverse betrokkenen aangegeven, beperkt invulling aangegeven. In de gesprekken wordt verklaard dat het eigenaarschap voor de doorontwikkeling van risicomanagement tot voor kort niet helder belegd was in de organisatie. De jaarstukken van 2020 wijzen uit dat 2020 het beoogde jaar was om de benodigde impuls te geven aan de verdere ontwikkelingen van het risicomanagement. Doordat in 2020 veel aandacht naar de beheersing van de corona pandemie is gegaan, is deze impuls echter uitgebleven.²⁶

Pas met het aantreden van de huidige concern controller heeft het eigenaarschap over het risicomanagement een plek gekregen in de organisatie. Dit resulteert nu in eerste stappen richting de versterking van het risicomanagement. Zo zijn er in het kader van de jaarrekeningen overleggen geweest met de teamleiders waarin gekeken is welke risico's er zijn per domein en of dit iets betekent voor de lijst met risico's die het jaar ervoor was geïnventariseerd. Betrokkenen geven hierover wel aan dat dit risicobewustzijn meer moet gaan behelzen dan alleen een periodiek gesprek hierover. De invulling van de risicofunctie moet de komende jaren nog systematischer geborgd worden in de organisatie.

In lijn met de ontwikkeling die hiervoor is beschreven zien we ook al wel een verschil in de verantwoording over risico's in de jaarrekening van 2021 ten opzichte van de jaarstukken van 2018 t/m 2020. In de jaarrekening van 2021 wordt, vergeleken met de jaren ervoor, een uitgebreidere beschrijving gegeven van de ontwikkelingen van de risico's die in dit jaar duidelijk zichtbaar zijn geworden.²⁷ Het betreft hier ook expliciet risico's die lastig te vertalen zijn in een financieel risico, waarmee ook de adviezen van accountant worden opgevolgd om hier duidelijker over te verantwoorden. Het ontbreekt in de jaarrekening van 2021 echter ook nog aan duidelijkheid hoe beoogd wordt de risico's te beheersen, welke maatregelen hier op worden genomen en wat deze maatregelen voor effect zouden moeten sorteren.

²⁵ Gemeente Schagen (april 2022). *Accountantsrapport jaarrekening 2021*. & Gemeente Schagen (april 2021). *Accountantsrapport jaarrekening 2020*. & Gemeente Schagen (april 2020). *Accountantsrapport jaarrekening 2019*.

²⁶ Gemeente Schagen (mei 2021). *Jaarstukken 2020*, p.9.

²⁷ Gemeente Schagen (mei 2021). *Jaarrekening 2021*.

In het kader van de leesbaarheid/begrijpelijkheid van de P&C-documenten zijn er ten aanzien van de risico's ook nog stappen te zetten. Hier wordt in paragraaf 4.3.8 nader bij stil gestaan.

4.3.7. Compactheid en overzichtelijkheid

Aspect	Norm
Werking P&C-cyclus	De rapportages zijn compact en overzichtelijk.

Aan deze norm wordt *niet* voldaan.

We constateren dat er op het vlak van de begroting in de afgelopen jaren stappen zijn gezet om de overzichtelijkheid te versterken. Zo werd over de begroting van 2019 nog aangegeven door de auditcommissie dat er een tabel werd gemist waarin de totaalstelling en het begrotingsvolume in een duidelijk overzicht over de vier domeinen werd gepresenteerd.²⁸ Een analyse van de begrotingen van 2020, 2021 en 2022 laat zien dat een dergelijk overzicht is toegevoegd om het overzicht te vergroten.

Hoewel er dus stappen worden gezet naar aanleiding van feedback vanuit de eindgebruikers komt naar voren dat er zeker nog slagen te halen zijn op het vlak van de compactheid en de overzichtelijkheid. In de accountantsrapporten van de afgelopen jaren wordt bijvoorbeeld melding gemaakt van de niet geringe omvang van de jaarstukken waarbij ook wordt aanbevolen dat de gebruiker meer ondersteuning kan worden geboden bij het doornemen ervan. Dit beeld wordt bevestigd door zowel betrokkenen in de organisatie als de eindgebruikers (raadsleden).

Vanuit zowel de organisatie als de auditcommissie is daarom de wens uitgesproken om de P&C-producten compacter te maken door de hoofd- en bijzaken meer van elkaar te onderscheiden. Concreet betekent dit een heldere inleiding met de belangrijkste highlights, met een financieel overzicht waarin in één opslag de meest significante mutaties zichtbaar zijn. Op deze manier zou de eindgebruiker (een raadslid) in vijf tot tien pagina's de meest relevante informatie tot zich kunnen nemen. Vervolgens kan een uitsplitsing naar domein worden gedaan inclusief subcategorieën binnen de domeinen voor de raadsleden die meer gedetailleerde informatie willen hebben. Een belangrijke randvoorwaarde hiervoor, zo wordt aangegeven, is dat er een systeem op gang komt waarin actuele managementinformatie binnen de organisatie beter voorhanden is (zie ook paragraaf 4.3.2).

De focus op het versterken van het overzicht en de compactheid maakt ook nadrukkelijk onderdeel uit van het gesprek dat gevoerd wordt aan de tafel van de werkgroep P&C-cyclus.

4.3.8. Leesbaarheid en begrijpelijkheid

Aspect	Norm
Werking P&C-cyclus	De rapportages zijn leesbaar en begrijpelijk.

Aan deze norm wordt *deels* tot *niet* voldaan.

²⁸ Gemeente Schagen (2019). *Verslag auditcommissie begroting 2019*.

In de accountantsrapporten over de afgelopen jaarrekening is aangegeven dat de toegankelijkheid van de jaarrekening voor de gebruiker met de introductie van de digitale versie van de rekening in 2017 sterk vergroot. Met name door de grote omvang van de rekening (geprint nog ruim 240 pagina's in 2021) en de verschillende onderdelen, die in doel, opzet en presentatie sterk verschillen, was het voor de gebruiker zoeken naar de relevante gegevens. Deze bezwaren zijn door de nieuwe opzet voor een groot deel weggenomen, aldus de onafhankelijk accountant.

Vanuit gebruikersperspectief komt echter uit het gesprek met de auditcommissie naar voren dat de digitalisering van de P&C-producten de leesbaarheid niet heeft versterkt. Zo wordt aangegeven dat het inzicht en overzicht wat waar staat en hoe onderdelen van de stukken zich tot elkaar verhouden beperkt is. Ook de accountant geeft hierover aan dat de gebruiker bij het gebruik van de rekening en de andere producten beter moet worden ondersteund in de mogelijkheden die de digitale opzet met zich meebrengen, bijvoorbeeld als het gaat om het duidelijker inzichtelijk maken van dwarsverbanden door de hele rekening.²⁹

Ook komt uit de interviews naar voren dat de leesbaarheid en de begrijpelijkheid van de P&C-documenten voor een gemiddeld raadslid niet optimaal zijn. Voor raadsleden die minder affiniteit hebben met financiën en beperktere kennis hebben van het BBV kost het moeite om de P&C-stukken goed te kunnen doorgronden, zo wordt aangegeven. Deze bevindingen uit de interviews versterken we in onderstaand kader met een voorbeeld over de financiële risico's.

Inzicht in financiële risico's voor raadsleden?

Als je als raadslid wilt weten in welke mate de gemeente in staat is financiële risico's op te vangen, is de vereiste informatie opgenomen in de bijlage/paragraaf.³⁰ Er is geen financiële samenvatting aan het begin van de begroting waarin o.a. de samenvatting op het weerstandsvermogen wordt gegeven. Zo'n samenvatting helpt de lezer om eenvoudiger overzicht en inzicht te krijgen. Met de opgenomen bijlage in de begroting van 2022 wordt de lezer beperkt geholpen.

Er is geen duidelijk schematisch overzicht van het totaal aan incidentele risico's, het totaal aan beschikbare reserves (inclusief stille reserves) en het op basis daarvan berekende weerstandsratio voor 2022 gerelateerd aan de streefwaarde (1,5). De lezer moet voor deze informatie door veel tekst heen. Hierbij valt het ons overigens op dat er een verschil is tussen de webversie en de definitieve pdf versie:

- Webversie: De ratio voor 2022 is berekend op 1,45.³¹
- Pdf versie: De ratio voor 2022 is berekend op 1,16.³²

Het is legitiem om stille reserves mee te nemen in de berekening van de beschikbare incidentele weerstandscapaciteit. Voor een lezer als bijvoorbeeld een raadslid vergt het wellicht meer toelichting om te kunnen doorgronden wat stille reserves zijn en wat het betekent om deze mee te nemen in de berekening van de weerstandscapaciteit. Ook omdat (overwaarde van) bezittingen meegenomen mogen worden die verkocht kunnen worden zonder dat dit directe of indirecte gevolgen heeft voor de uitoefening van de publieke taak. Hierbij valt het op dat deze sinds de bepaling op juli 2018 op € 4,4/4,5 miljoen staat. De vraag is of deze waarde nog steeds actueel is.

²⁹ Gemeente Schagen (april 2022). *Accountantsrapport jaarrekening 2021*.

³⁰ Gemeente Schagen (november 2021). *Programmabegroting 2022*.

³¹ <https://schagen.begroting-2022.nl/p4883/paragraaf-weerstandsvermogen-en-risicobeheersing>.

³² Gemeente Schagen (november 2021). *Programmabegroting 2022*, p. 74.

Eenzelfde schematisch overzicht ontbreekt voor het structureel weerstandsvermogen. De lezer kan wel uit de teksten halen dat de onbenutte belastingcapaciteit € 3,3 miljoen is en de inschatting van structurele risico's uitkomt op een bedrag van € 3,9 miljoen. De ratio voor het structureel weerstandsvermogen komt daarmee uit op 0,84. Daarbij wordt in de tekst niet gerefereerd aan de nota vermogensbeleid waardoor de lezer niet kan bepalen of deze ratio goed/slecht is, voor zover hiervoor sowieso een streefwaarde is opgenomen.

In de jaarrekening 2021³³ is wel een financiële samenvatting opgenomen waarbij onder het kopje 'ontwikkeling risico's' wordt ingegaan op de ratio voor het (incidenteel) weerstandsvermogen. In de bijlage/paragraaf is meer informatie over het weerstandsvermogen te vinden. Daarin wordt een meer schematisch overzicht geboden in vergelijking met de begroting van 2022.

De incidentele weerstandscapaciteit bedraagt per 31 december 2021:

Stand algemene reserve per 31-12-2021:	€ 5.233.000
Stille reserve:	€ 4.500.000
Totaal:	€ 9.733.000

	118	
Totale incidentele weerstandscapaciteit	€ 9.733.000	
<u>Totale incidentele risico's</u>	€ 5.349.530	= 1,8

De incidentele risico's, afgezet tegen de beschikbare incidentele capaciteit, geven een ratio van 1,8. De streefwaarde bedraagt 1,5. De ratio ligt ruim boven de streefwaarde.

Wat ons daarbij opvalt is dat de lezer naar de bijlage wordt verwezen om in de paragraaf weerstandsvermogen te lezen:

Na onttrekking van het jaarrekening resultaat daalt de weerstandsratio echter tot 1,0. Na deze mutaties daalt de weerstandsratio onder het gewenste niveau.

Dit is niet opgenomen in de financiële samenvatting onder het kopje 'ontwikkeling risico's' waar dit ogenschijnlijk wel een relevant inzicht is.

Voorgaande analyse laat zien dat er op het vlak van leesbaarheid en begrijpelijkheid slagen te behalen zijn in de rapportages. Het gaat hierbij om een bewuste afweging waar informatie een plek krijgt in de rapportage (bijvoorbeeld in een financiële samenvatting versus een bijlage), duidelijkheid in de gehanteerde definities en de consistentie tussen de verschillende P&C-rapportages.

³³ Gemeente Schagen (mei 2021). *Jaarrekening 2021*.

Voor veel raadsleden mist, zo wordt aangegeven, op dit moment een duidelijke vertaalslag van de financiële gegevens naar hetgeen waar de raad over moet gaan besluiten. Deze raadsleden leunen ook sterk op de raadsleden die wel meer affiniteit met financiën hebben, bijvoorbeeld de leden van de auditcommissie. De leesbaarheid en de begrijpelijkheid zijn ook sterk gebonden aan de mate waarin de stukken compact en overzichtelijk zijn (paragraaf 4.3.7). Raadsleden hechten er, in lijn met het geluid uit de organisatie, sterk aan dat de hoofd- en bijzaken, binnen de eisen van het BBV, worden versterkt. Met daarbij meer focus op samenvattende informatie op hoofdlijnen en meer gedetailleerde informatie voor de raadsleden die meer willen weten over specifieke domeinen.

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1. Conclusies

De opzet van de P&C-cyclus en de bijbehorende rollen, taken en verantwoordelijkheden zijn zeer beperkt vastgelegd

De 'Financiële Verordening' uit 2019 is de basis voor de opzet van de P&C-cyclus in Schagen. Dit kader is zeer beperkt doorvertaald, waardoor er weinig is vastgelegd met betrekking tot de opzet van de P&C-cyclus. Zo ontbreekt het aan documentatie of kaders waarin op een meer strategisch niveau is opgenomen wat beoogd wordt met de verschillende P&C-rapportages te bereiken, de toebedelingen van rollen, taken en verantwoordelijkheden en een doorvertaling van deze cyclus in werkprocessen. Ook is er in de afgelopen jaren, vanwege capaciteitsgebrek, geen vertaling meer gemaakt van het totale jaaroverzicht dat naar de raad wordt verstuurd naar een jaarlijkse planning voor de hele P&C-cyclus. Deze vertalingen worden binnen de organisatie in de praktijk gemist. Zo is vanuit de vakinhoudelijke teams, die inhoudelijke input leveren voor de P&C-rapportages, behoefte aan meer duidelijkheid over wie welke rollen, taken en verantwoordelijkheden hebben bij het opstellen van de P&C-stukken en wie wanneer wat in het proces behoort te doen. Met name voor nieuwe medewerkers is het hierdoor op dit moment lastig te herleiden welke rol zij spelen bij de totstandkoming van de P&C-rapportages en wat er van hen verwacht wordt. Meer aandacht voor de rol van de teamleiders, budgethouders en het samenspel met team financiën wordt wenselijk geacht.

De uitvoering van de P&C-cyclus wordt als rommelig ervaren

Mede als gevolg van het ontbreken van de vertaling van de 'Financiële Verordening' in werkprocessen, beschrijvingen van rollen, taken en verantwoordelijkheden en jaarplanningen verloopt de uitvoering van de P&C-cyclus volgens diverse gesproken medewerkers momenteel rommelig. Andere factoren die hier invloed op hebben zijn de vele wisselingen binnen de organisatie, met name binnen het team financiën, en een tekort aan capaciteit bij dit team. Hoewel de P&C-cyclus volgens een vaste cyclus verloopt, met dezelfde documenten die rond dezelfde periode van het jaar opgeleverd moeten worden, blijkt dat er toch elk jaar veel onduidelijkheid gepaard gaat rondom het opstellen van de P&C-documenten. Zo ervaren veel gesproken medewerkers het als een ad hoc proces in plaats van een continu proces, waarbij het schrijven van stukken voor de P&C-rapportages onder grote tijdsdruk plaatsvindt omdat vooraf geen duidelijke communicatie heeft plaatsgevonden over de schrijftijd en tussentijdse oplevermomenten. De oplevermomenten worden doorgaans behaald, maar medewerkers vinden dat het proces van oplevering georganiseerder moet verlopen. Er is behoefte aan een duidelijke planning vooraf, waar tussentijdse oplevermomenten en deadlines ook in vermeld worden en explicieter wordt wat van wie wordt verwacht. Ook wordt een duidelijke terugkoppeling na het verzenden van de teksten gemist. Medewerkers weten daardoor niet of er vervolgens nog aanpassingen zijn gemaakt en krijgen geen feedback over het stuk, waardoor zij ook niet weten wat er een volgende keer anders of beter gedaan kan worden.

De organisatie staat voor wat betreft planning en control nog in de kinderschoenen

Planning en control moet inzicht bieden in waar de gemeente in relatie tot de doelstellingen staat. Het bewaken van de uitvoering van activiteiten en de mate waarin deze activiteiten bijdragen aan de doelstellingen zorgt ervoor dat de gemeente in control blijft en daardoor tijdig kan bijsturen wanneer resultaten uit of achter (dreigen te) blijven, wanneer kosten overschreden (dreigen te) worden of wanneer plannings (mogelijk) niet kunnen worden behaald. De informatie die hiervoor nodig is om te kunnen sturen wordt momenteel nog onvoldoende boven tafel gehaald. Zo wordt er in Schagen nu nog te weinig een koppeling gemaakt tussen geld en doelen.

Hierin is een belangrijke rol weggelegd voor de teamleiders, die op hun beleidsterrein zicht hebben op de resultaten en belangrijke ontwikkelingen die invloed kunnen hebben op toekomstige resultaten. En zeker ook voor de financieel adviseurs, die als businesspartner de teamleiders behoren te adviseren en te challengen om de koppeling met geld te kunnen maken, meerjarenontwikkelingen te kunnen schetsen en te helpen om risico's te signaleren.

De financiële adviesfunctie is, als gevolg van rolverwarring en beperkingen in capaciteit, in de afgelopen jaren te beperkt opgepakt. Op dit vlak wordt ook wel gesproken van een 'verwaarloosde organisatie'. De financieel adviseurs zijn in de afgelopen jaren, door de vele administratieve taken die zij uitvoeren, beperkt aan hun adviesfunctie toekomen. Deze functie is belangrijk in het P&C-proces, omdat de benodigde informatie om te kunnen sturen op de organisatie momenteel nog onvoldoende aanwezig is en niet goed opgehaald kan worden bij de vakinhoudelijke teams. Hierdoor staan het financiële deel en het beleidsdeel in praktijk nog te veel los van elkaar, terwijl hier een duidelijke koppeling zit. Zo wordt er bijvoorbeeld nog een koppeling gemist tussen de doelen van het coalitieakkoord, de stand van zaken van de uitvoering hiervan en, de gemaakte en de nog te verwachten kosten. Hierdoor wordt het ook moeilijker om inzicht te krijgen op meerjarenontwikkelingen en hierop te sturen. Ook staat het risicomanagement in Schagen nog in de kinderschoenen. Er wordt nog onvoldoende gestuurd op risico's omdat er in de afgelopen jaren beperkt aandacht is geweest voor de invulling hiervan in de organisatie.

Er is een nieuwe koers ingeslagen voor de organisatie om planning en control te versterken en hierin zijn al diverse stappen gezet

Er zijn momenteel al acties door de organisatie in gang gezet om de huidige knelpunten aan te pakken en om meer grip te krijgen op planning en control. Ten eerste is de P&C-cyclus heringericht met de toevoeging van twee financiële prognoses om zo de raad en de budgethouders meer in een sturende positie te brengen. Ook is er aan gewerkt om de kwaliteit van de financiële administratie omhoog te brengen en is in januari 2022 door de directie het 'Ontwikkelplan Finantiën' vastgesteld waarin diverse knelpunten benoemd worden en verbeterpunten worden geformuleerd. Dit betreft onder andere het automatiseren van werkzaamheden waar dit mogelijk is en het groeien naar een meer proactieve invulling van de financiële functie, waarbij een strategisch adviseur financieel beleid en een senior financieel adviseur binnen en buiten financiën de leiding/directie ondersteunt en actief bijdraagt aan de strategische en operationele besluitvorming door het verschaffen van informatie/inzicht. Dit sluit ook aan bij het organisatie-ontwikkeltraject van de gemeentesecretaris/algemeen directeur om de financiële organisatie kwalitatief te verbeteren, de integrale samenwerking op het financieel terrein te verbeteren alsmede de bestuurlijke advisering en het strategisch vermogen te versterken. Ook wordt er momenteel gewerkt aan het versterken van het financieel bewustzijn binnen de vakinhoudelijke teams en de relatie met de te leveren prestaties. Zo worden sinds dit jaar maandelijks *directie review* gesprekken gevoerd met de teamleiders, die dit voorbereiden met de financieel adviseur en HR adviseur. Tijdens deze gesprekken staan de drie P's: prestaties, personeel en poen centraal. Verder wordt met de komst van de huidige concerncontroller ongeveer een jaar geleden meer aandacht besteed aan het risicomanagement, maar de benodigde ontwikkeling moet van ver komen en heeft dus nog een lange weg te gaan. Tot slot is recentelijk de raads werkgroep P&C, op initiatief van de raad, opgezet die zich over de vraag buigt waarop de raad moet gaan sturen en hoeveel tussenrapportages er nodig zijn om tijdig te kunnen bijsturen.

De financiële systemen zijn momenteel nog niet voldoende ondersteunend voor de financiële rapportage

Op dit moment is real time rapportage nog niet mogelijk, waardoor er momenteel nog veel handmatig wordt overgezet. Het overzetten van de deeladministraties in iFinantiën gebeurt in de meeste gevallen maandelijks. Er zijn echter ook voorbeelden benoemd dat dit bij sommige administraties minder vaak dan maandelijks gebeurde. Actuele gegevens zijn noodzakelijk om te kunnen sturen. Hoe minder actueel de gegevens zijn, hoe groter de kans is dat mogelijke problemen pas in een later stadium aan het licht komen waardoor bijsturing ook langer op zich laat wachten.

Ook wordt er buiten de applicaties om gewerkt in Excel. Dit maakt de totale administratie onoverzichtelijker en dit is tevens foutgevoelig.

De onderliggende systemen en financiële applicaties dragen momenteel niet bij aan het anticiperen op wijzigingen, nieuwe ontwikkelingen en risico's. Uit de ICT-journey bleek dat hier in de huidige systemen en applicaties, wel features voor bestaan maar dat deze momenteel nog niet worden toegepast omdat hier nog geen vraag voor is gekomen. Wanneer er een duidelijk beeld is wat de gemeente precies wil met risicomanagement kan vanuit die behoefte worden gekeken welke applicaties hier ondersteunend aan kunnen zijn. Er is dus momenteel meer potentieel in de systemen en applicaties dan tot nu toe wordt gebruikt.

Er zijn al slagen gemaakt voor wat betreft de inhoud van de financiële rapportages, maar er is nog verdere verbetering mogelijk

Uit analyse van de P&C-documenten blijkt dat er in de periode 2017-heden een aantal verbeteringsslagen zijn gemaakt in de financiële rapportages. Zo werd over de begroting van 2019 nog aangegeven door de auditcommissie dat er een tabel werd gemist waarin de totaalstelling en het begrotingsvolume in een duidelijk overzicht over de vier domeinen werd gepresenteerd.³⁴ Een analyse van de begrotingen van 2020, 2021 en 2022 laat zien dat een dergelijk overzicht is toegevoegd om het overzicht te vergroten. Ook de meer expliciete aandacht voor niet-financiële risico's in de jaarrekening van 2021 ten opzichte van de jaarrekeningen in de jaren ervoor is een verbetering.

Toch is er nog veel ruimte voor verbetering van de financiële rapportages. Zo kan de consistentie tussen de programmabegroting en de jaarrekening voor wat betreft de koppeling van doelen en middelen worden versterkt. Ook kan er meer aandacht worden geschonken aan meerjarenontwikkelingen, risico's, financiële vertaling hiervan en de beoogde beheersmaatregelen. Dit is het gevolg van de invulling van planning en control in de organisatie, die op verschillende elementen nog in de kinderschoenen staat. Wanneer er in de organisatie nog te weinig een koppeling wordt gemaakt tussen doelen en geld, dan vertaalt zich dit in de rapportages. Hetzelfde geldt voor risicomanagement en het inzichtelijk krijgen van meerjarenontwikkelingen, en hierop kunnen anticiperen.

Daarnaast geven verschillende medewerkers ook aan dat er nog veel te winnen valt in de compactheid en overzichtelijkheid van de rapportages. In de accountantsrapporten van de afgelopen drie jaar wordt bevestigd dat de jaarstukken van niet geringe omvang zijn waarbij ook wordt aanbevolen dat de gebruiker meer ondersteuning kan worden geboden bij het (digitaal) doornemen ervan. Dit beeld wordt bevestigd door zowel betrokkenen in de organisatie als de eindgebruikers c.q. raadsleden. Uit de interviews geven meerdere medewerkers en raadsleden aan dat het soms een zoektocht is om de juiste informatie uit de stukken te halen. Ook wij stellen vast dat er op het vlak van leesbaarheid en begrijpelijkheid slagen te behalen zijn in de rapportages. Het gaat hierbij om een bewuste afweging waar informatie een plek krijgt in de rapportage), duidelijkheid in de gehanteerde definities en de consistentie tussen de verschillende P&C-rapportages. Tenslotte komt naar voren dat de leesbaarheid en de begrijpelijkheid van de P&C-documenten voor een gemiddeld raadslid niet optimaal zijn. Voor raadsleden die minder affiniteit hebben met financiën en beperktere kennis hebben van het BBV kost het moeite om de P&C-stukken goed te kunnen doorgronden, zo wordt aangegeven. Er ontbreekt voor hen een duidelijke vertaalslag van de financiële gegevens naar hetgeen waar de raad over moet gaan besluiten.

³⁴ Gemeente Schagen (2019). *Verslag auditcommissie begroting 2019*.

5.2. Aanbevelingen

Breng de basis verder op orde

Om verdere slagen te kunnen maken in de doorontwikkeling van planning en control moet de organisatie toegerust zijn om uitvoering te geven aan het P&C-proces. Daarom is het van belang om prioriteit te geven om *de basis op orde te krijgen*. Om de basis op orde te krijgen worden de volgende aanbevelingen gedaan:

Ga door met de uitvoering van het 'Ontwikkelplan Financiën'

Er zijn met de ingeslagen organisatieontwikkeling en het 'Ontwikkelplan Financiën' al goede stappen in de juiste richting genomen om de financiële organisatie kwalitatief te verbeteren, de integrale samenwerking op het financieel terrein te verbeteren en de bestuurlijke advisering en het strategisch vermogen te versterken. In het 'Ontwikkelplan Financiën' worden hiervoor al verschillende oplossingsrichtingen geformuleerd, die momenteel uitgevoerd worden.

- Zo wordt momenteel gezocht naar extra capaciteit voor het team financiën om knelpunten op te lossen op het vlak van rol- en taakduidelijkheid. Wanneer dit is gerealiseerd kunnen taken die nu soms blijven liggen weer worden opgepakt. Ook kan de financiële adviesfunctie worden doorontwikkeld naar volwaardig businesspartner. Met aandacht voor het versterken van het financieel bewustzijn bij de vakinhoudelijke teams, het maken van financiële analyses, procesverbetering, risicosignalering en de signaleringsfunctie ten aanzien van de realisatie van doelen.
- Ook wordt met nieuwe functies, als een P&C-coördinator en een strategisch adviseur financiën, invulling gegeven aan de huidige behoeften om de financiële lijn beter te kunnen bewaken, om de aansluiting van financiën met de politieke lijn te kunnen verstevigen en de strategische en operationele besluitvorming te versterken door het verschaffen van meer informatie en inzicht.
- Er wordt momenteel gezocht naar een nieuwe, vaste teamleider financiën die de komende jaren samen met de medewerkers duurzame verbeteringen gaat doorvoeren. Dit helpt om meer continuïteit en rust te creëren voor het team, waar, na jaren van veel personele wisselingen, een sterke behoefte aan is. Verder kan de nieuwe teamleider bijdragen aan duurzame doorontwikkeling van het team.

Bovenstaande oplossingsrichtingen zijn randvoorwaardelijk om de basis op orde te krijgen en dienen prioriteit te krijgen om de basis van de financiële organisatie te versterken. Daarnaast zijn, boven op het 'Ontwikkelplan Financiën', de volgende zaken randvoorwaardelijk:

Breng het procesverloop en bijbehorende planning in kaart en zet de toebedeling van rollen, taken en verantwoordelijkheden op papier

Voor een stevige basis is het van belang dat medewerkers weten wat er wanneer van wie wordt verwacht. Omdat hier momenteel nog veel onduidelijkheid over bestaat en eigenaarschap niet altijd van nature ingevuld wordt, is het aan te bevelen dit op papier vast te leggen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om een verdere uitwerking van het overzicht dat aan de raad wordt aangeboden in een jaarplanning en een procesoverzicht voor de organisatie, waarbij duidelijk staat beschreven wie wanneer wat moet doen in de totstandkoming van de P&C-rapportages. Verder helpt het om deze rollen, taken en verantwoordelijkheden binnen het P&C-proces op papier te zetten en het eigenaarschap duidelijk te beleggen, omdat momenteel met name bij de vakinhoudelijke teams nog niet duidelijk in kaart is wie waarvoor aan de lat staat. Het gaat hierbij ook nadrukkelijk om het beter beschrijven van de rol van de budgethouder, en hoe deze zich verhoudt in het samenspel met de teamleiders en (de adviseurs van) team financiën. En ook om de scheiding van de rol en taken van de financieel adviseur ten opzichte van financieel beheer.

Hiermee wordt ook voorkomen dat aan individuen gebonden impliciete kennis over het P&C-proces en de -rapportages verloren gaat op het moment dat deze individuen de Schagense organisatie verlaten. Het is tenslotte aan te bevelen deze kennis bij wijze van een module gemeentefinanciën/P&C-cyclus standaard onderdeel te laten uitmaken van het inwerkprogramma van nieuwe medewerkers.

Investeer in verdere ondersteuning vanuit systemen en applicaties

Door te investeren in verdere ondersteuning vanuit systemen en applicaties kunnen koppelingen die nu nog handmatig worden gedaan mogelijk geautomatiseerd worden waarmee de P&C-functie verder kan worden versterkt. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het verder automatiseren van administratieve taken die nu nog handmatig worden gedaan om extra capaciteit vrij te spelen en foutgevoeligheid te verkleinen. Maar ook om de organisatie verder te ondersteunen bij bijvoorbeeld risicomanagement. Uit de evaluatie is gebleken dat er momenteel nog veel functies in de huidige systemen en applicaties niet (volledig) uitgenut worden, terwijl deze mogelijk wel toegevoegde waarde kunnen hebben. Door te inventariseren welke behoeftes er zijn op strategisch, tactisch en operationeel niveau, en vervolgens te kijken hoe de systemen hier beter op zouden kunnen aansluiten, kan worden voorzien in een betere ondersteuning vanuit de systemen. Ook zou met een periodieke evaluatie van de systemen en applicaties bij de eindgebruikers betere invulling kunnen worden gegeven aan de wensen van gebruikers en het oplossen van knelpunten die gebruikers nu ondervinden. Hiermee kan verder worden tegengegaan dat mensen buiten systemen om werken in Excel wanneer dit niet gewenst is.

Doorontwikkeling van P&C-producten en het P&C-proces

Wanneer de basis op orde is zal dit automatisch een positief effect moeten hebben op de producten. Wanneer er bijvoorbeeld een betere koppeling door de organisatie kan worden gemaakt tussen doelen en middelen zal dit ook sterker terugkomen in de rapportage. Hetzelfde geldt voor het op orde brengen van het risicomanagement en het in kaart kunnen brengen van en het anticiperen op meerjarenontwikkelingen. Daarnaast worden de volgende aanbevelingen gedaan met betrekking tot de doorontwikkelingen van de P&C-producten en het P&C-proces:

Versterk het samenspel tussen raad, college en organisatie in de doorontwikkeling van de producten

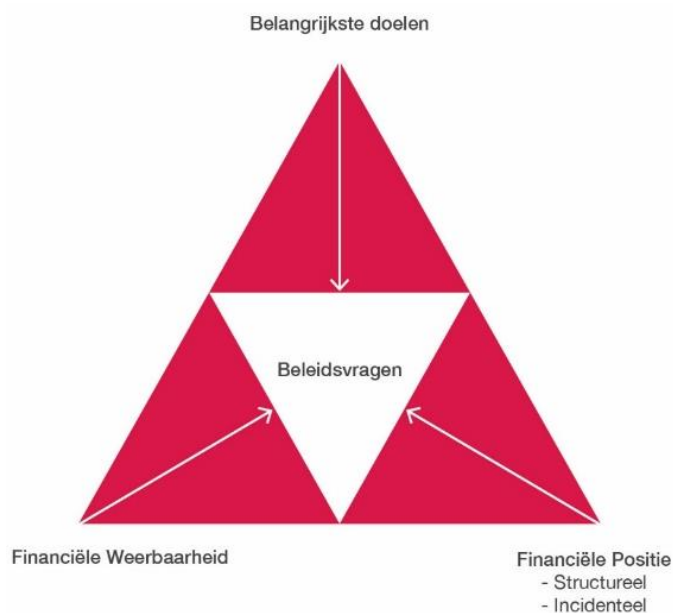
Om een verdere slag te kunnen slaan in de doorontwikkeling van producten, is het van belang om te inventariseren wat de wensen van de raad en het college zijn met betrekking tot de financiële producten. Daarbij dient te worden gekeken of de doelen en indicatoren waar momenteel over wordt verantwoord nog wel de juiste zijn en of de informatie die nu in de rapportages wordt gegeven voldoende toereikend is om te kunnen controleren/bij te kunnen sturen. De recent aangebroken nieuwe coalitieperiode met bijbehorend programma is hiervoor een goed natuurlijk moment en we hebben vernomen dat dit moment ook wordt benut om een vertaalslag te maken.

Daarnaast dient te worden geïnventariseerd hoe de overzichtelijkheid, leesbaarheid en begrijpelijkheid van de rapportages kan worden verbeterd. Daarbij is het van belang om de wensen en behoeften vanuit de eindgebruikers, c.q. raadsleden mee te blijven nemen. Raadsleden, ook zeker zij die minder affiniteit hebben met financiën, moeten immers op basis van de stukken hun controlerende taak kunnen uitvoeren. Met de werkgroep P&C-cyclus is hier al een eerste slag in geslagen. Een analyse van de eerste werkagenda laat zien dat hier op dit moment wel de goede strategische onderwerpen op tafel liggen. Het is daarom aan te bevelen dit gremium periodiek te blijven benutten in het kader van de benodigde doorontwikkeling van de P&C-producten.

Versterk de strategische sturing op inhoud en middelen in de P&C-rapportages en het bijbehorende inzicht in meerjarenontwikkelingen

De P&C-cyclus is een van de belangrijkste sturingsinstrumenten om als raad, college en organisatie strategisch te sturen op inhoud en geld. De informatie die wordt aangeboden, moet de gemeente in staat stellen om te zien wat er meerjarig gebeurt zodat trends en ontwikkelingen zichtbaar worden en moet het mogelijk maken om bij te sturen waar dat nodig is.

Om strategisch te kunnen sturen, zijn drie componenten van belang (zie figuur hieronder).



Figuur 4. Strategisch sturen op inhoud en geld

Belangrijkste doelen

Het begint met de belangrijkste, strategische doelen voor de verschillende programma's/domeinen. Wat wil je bereiken, wat ga je daarvoor doen en lukt het om met de ontplooiende activiteiten de doelen te realiseren. Hieruit vloeit het inzicht voort in prestaties en indicatoren, maar deze zijn dienend aan de bovenliggende doelen. Meerjarige inzichten in de ontwikkelingen van de doelen en de doelrealisatie maken het voor de raad mogelijk om trends en ontwikkelingen te zien, en maken inzichtelijk waar mogelijkwijs een tandje moet worden bijgezet. Hieraan gekoppeld hoort inzicht in de vraag wat de activiteiten mogen kosten en hebben gekost. In lijn met de voorgaande aanbeveling moet in samenspraak tussen raad en college worden bepaald wat de belangrijkste doelen zijn.

Financiële positie

Om te weten welke financiële ruimte er is voor beleid(intensivering) en (nieuwe) projecten en initiatieven of om meerjarige trends in uitgaven en inkomsten in beeld te krijgen, is het van belang zicht te hebben op de financiële positie van de gemeente. Dat houdt in dat in beeld moet zijn gebracht wat waaraan voor meerdere jaren werd en wordt uitgegeven (structurele exploitatie) en wat waaraan eenmalig werd en wordt uitgegeven (incidentele (investerings)middelen). Daarnaast is het van belang dat op hoofdlijnen een beeld wordt gegeven van de financiële resultaten van het afgelopen jaar en de stand van de balans (hoeveel 'eigen geld', hoeveel bezittingen en hoeveel schuld de gemeente heeft). Inzicht in de opbouw en de samenstelling van de uitgaven en de inkomsten maakt het mogelijk om op hoofdlijnen te zien waaraan de middelen worden besteed.

In samenspel tussen organisatie, college en raad moet worden besproken op welk aggregatieniveau informatie meerjarig en op welk aggregatieniveau informatie voor het afgelopen jaar en komende jaren wordt gegeven. Het ligt namelijk voor de hand om meerjarige overzichten op een hoger aggregatieniveau weer te geven.

Financiële weerbaarheid

Elke gemeente, dus ook Schagen, heeft te maken met risico's waarop geanticipeerd moet worden en waarvoor weerstandsvermogen (meestal algemene reserve) beschikbaar moet zijn. Dit zijn risico's die samenhangen met ongewisse externe omstandigheden die van invloed kunnen zijn op bijvoorbeeld de grondexploitatie of onzekerheden in de exploitatie, zoals tekorten in het sociaal domein, de impact van de energietransitie en energieprijzen, stijgende bouwprijzen of de impact van klimaatadaptatie.

Niet elke component afzonderlijk maar de samenhang tussen deze componenten maakt het mogelijk het benodigde zicht te krijgen op de relevante trends en ontwikkelingen, en beleidsvragen. Als bijvoorbeeld de doelen niet conform verwachting worden gerealiseerd, maar de uitgaven wel volgens begroting zijn geweest, dan leidt dat tot de vraag of met de beschikbare middelen wel de juiste dingen worden gedaan. Ook kan het achterblijven van de doelrealisatie leiden tot de vraag of er extra geld ter beschikking gesteld moet worden om de doelen toch te behalen of dat de doelen zelf bijgesteld moeten worden. Een goed beeld van de financiële positie is dan weer nodig om te kunnen bepalen of dat extra geld ook beschikbaar is.

Uit de P&C-cyclus moet daarom af te leiden zijn of er structurele of incidentele financiële ruimte is. En of, gelet op de risico's, Schagen nog steeds voldoende financieel weerbaar is of dat het weerstandsvermogen moet worden aangevuld. Andersom kan blijken dat er binnen een bepaald domein sprake is van tekorten. Inzichtelijk moet zijn of dit eenmalige of structurele tekorten zijn. Deze tekorten kunnen tot de vraag leiden of bijstelling van beleid of beleidsdoelen nodig is of dat het risicoprofiel, en daarmee het weerstandsvermogen, moet worden aangepast.

Voor alle bovenstaande kerngegevens geldt dat het van belang is dat er niet alleen inzicht wordt gegeven in het voorgaande jaar, maar ook wat de meerjarige ontwikkeling is geweest. Dit maakt trends inzichtelijk en laat zien of er sprake is van bijvoorbeeld een eenmalig tekort/overschot of dat er sprake is geweest van tekorten/overschotten in meerdere jaren.

Bijlage 1. Interviewlijst

Gespreksronde (stap 3)

Datum	Naam	Functie
29-04-2022	Robert van der Lei	Adviseur financiën
31-05-2022	Richard Smal	Adviseur financiën
31-05-2022	Arjen Wonink	Assetmanager openbare ruimte
31-05-2022	Alexander Meijer	Gemeentesecretaris
31-05-2022	Marja Schornagel	Directeur bedrijfsvoering
02-06-2022	Pim de Boer	Adviseur financiën
02-06-2022	Michel Jonker Vellah Mulder Anne Braakman	Strategisch adviseur informatiemanagement Strategisch beleidsmedewerker P&O Strategisch beleidsmedewerker samenleving
02-06-2022	Rinda de Goede Liesbeth Koning Monique Hoogduin	Teamleider sociale ontwikkeling Teamleider ontwikkeling & ondersteuning Teamleider P&O Plus
02-06-2022	Mariska de Vries	Concern controller
02-06-2022	Jan Paasman	Regiocoördinator
08-06-2022	Boudien Glashouwer Roel Takes Hans Horn	Lid auditcommissie Lid auditcommissie Lid auditcommissie
07-07-2022	Cor Quint	Wethouder (portefeuille financiën)

ICT-journey (stap 4)

Datum	Naam	Functie
21-06-2022	Dennis Kanne Robert van der Lei	Applicatiebeheerder Financiën Financieel adviseur
21-06-2022	Rick Ruimveld Pim de Boer Marianne Schrader	Adviseur informatiemanagement (budgethouder) Financieel adviseur Adviseur PSA (budgethouder) en beheerder/ contactpersoon dashboard P-budget.