

Aan: de leden van de gemeenteraad van Bodegraven-Reeuwijk



Contactpersoon	Telefoon	Datum
M. ter Hoeve	06-15872064	17 juni 2025

onderwerp

Aanbieding rapport onderzoek naar Indicatoren begroting

Geachte leden van de gemeenteraad van Bodegraven-Reeuwijk,

In juni 2024 heeft de Groene Hart Rekenkamer u geïnformeerd over de start van het rekenkameronderzoek naar indicatoren in begroting in uw gemeente. In het tweede half jaar van 2024 heeft onderzoeksbureau BMC dit onderzoek namens de Groene Hart Rekenkamer uitgevoerd.

Hierbij bieden wij de gemeenteraad graag onze conclusies en aanbevelingen aan. In deze oplegnotitie beginnen wij met de achtergrond van het onderzoek en de onderzoeksvragen. Vervolgens delen wij onze conclusies en aanbevelingen. Tot slot schetsen we het vervolgproces om tot een afronding van dit onderzoek te komen.

Voor de volledige analyse, aanleiding, doelstelling en onderzoeksverantwoording verwijzen wij u graag naar het bijgevoegd rapport

Doelstelling van het onderzoek

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

Onderzoeksvragen

De hoofdvraag van dit onderzoek is als volgt:

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

De Groene Hart Rekenkamer heeft bij deze hoofdvraag een aantal deelvragen geformuleerd. Deze vragen treft u aan op 4 en 5 van het bijgevoegde rapport.

De aanpak van onderzoek kunt u vinden in hoofdstuk 2 van het bijgevoegde rapport.

Technische reactie (ambtelijk wederhoor) en bestuurlijk wederhoor

De conceptrapportage is op 25 januari 2025 aangeboden aan de ambtelijke organisatie voor een

technische reactie. Dit betekent dat de ambtelijke organisatie de mogelijkheid heeft gekregen om de conceptbevindingen te controleren op feitelijke onjuistheden.

Op 24 april 2025 hebben we het college in de gelegenheid gesteld om een bestuurlijke reactie te geven op het conceptrapport inclusief de conclusies en aanbeveling. Deze reactie treft u aan in de bijlage. Wij danken het college voor deze reactie. Wij zijn blij te lezen dat het college aan de slag wil gaan met de aanbevelingen. We beseffen ons dat er in maart verkiezingen zijn en het lastig kan zijn voor de verkiezingen alle aanbevelingen uit te voeren. We adviseren wanneer het niet lukt opvolging te geven voor de verkiezingen, deze aanbevelingen te betrekken bij de formatie van een nieuw college en/of coalitieakkoord.

Conclusies van het onderzoek

Op basis van het onderzoek dat BMC uitvoerde trekt de Groene Hart Rekenkamer een aantal conclusies. In zijn algemeenheid concluderen we dat de gemeente behoorlijke stappen te zetten heeft in het gebruik van indicatoren in de begroting. De afgelopen jaren is er niet veel aandacht geweest voor het gebruik van deze indicatoren. Bij schrijvers van de begroting is er onduidelijkheid over de doelstelling in de begroting. Positief is dat vanaf de begroting in 2024 de gemeenteraad betrokken is bij het opstellen van (nieuwe) indicatoren. We hebben dit verder uitgeschreven in een aantal deelconclusies.

- 1. De gemeente Bodegraven-Reeuwijk legt (te) veel verantwoordelijkheid voor bij verschillende schrijvers in begroting.*

Per domein is een zogenaamde schrijfleider aangesteld door het management. Deze schrijfleiders zijn niet per definitie ook inhoudelijk expert. In de huidige situatie ligt er veel verantwoordelijkheid bij de schrijfleiders van de begroting om, op basis van de veelheid aan doelstellingen die met hen worden gedeeld, te komen tot een beperkte set aan doelen per programma. Daarnaast is het ook aan de schrijfleiders om, per programma, één overkoepelend doel te formuleren. Dit leidt tot onduidelijkheid over doelstellingen in de begrotingen van de afgelopen jaren. Daarnaast ontbreekt het aan een eenduidige werkwijze; er zijn geen leidraden of protocollen voor de schrijfleiders beschikbaar. Dit, tezamen met het feit dat er onvoldoende concreet wordt uitgevraagd in de organisatie, maakt dat de programma's voor de begroting ook niet eenduidig worden aangeleverd.

- 2. De gemeente heeft weinig aandacht besteed aan het gebruik van indicatoren*

De afgelopen jaren heeft de organisatie weinig aandacht besteed aan het gebruik van indicatoren, waardoor deze in de begrotingen van de periode 2022-2024 ontbreken. Dat geldt voor zowel de eigen indicatoren als een deel van de door het BBV verplicht gestelde indicatoren. Met name dat laatste is extra opvallend. Dit lijkt niet te liggen aan een gebrek aan bruikbare data of technologie binnen de organisatie, maar aan het feit dat medewerkers nog onvoldoende worden gefaciliteerd en gemotiveerd om met indicatoren te werken. Daarnaast speelt de organisatiecultuur een rol, waarbij het inzichtelijk maken van inspanningen als spannend wordt ervaren. Vanuit het college groeit de interesse in voortgangsrapportages van (pilot)projecten.

Wel wordt in de begroting regelmatig verwezen naar bestaande beleidsstukken, wat bijdraagt aan een zekere mate van integraliteit. Het huidige coalitieakkoord is aangegrepen als momentum om hier verandering in te brengen, hoewel de basis daarvan verbeterd kan worden. Vanaf de begroting van 2025 zal de organisatie weer werken met indicatoren, wat buiten de scope van dit onderzoek valt.

- 3. Vanaf 2024 is de gemeenteraad betrokken bij het opstellen van indicatoren bij de nieuwe opzet van de begroting*

Begin 2024 is de raad, middels een raadsinformatiebrief, betrokken bij het proces om te werken met indicatoren. Directe aanleiding was de nieuwe opzet van de begroting. De gemeenteraad heeft destijds prioritering aangebracht in de indicatoren. Raadsleden zijn over het algemeen positief over hun betrokkenheid bij dit proces. Alhoewel deze aanscherping voor de organisatie helpend is, is het de wens om dit proces wel te gaan versnellen.

Beantwoording onderzoeksvragen

De bovenstaande conclusies zijn getrokken op basis van uitvoerig onderzoek door BMC. Voor de beantwoording van alle onderzoeksvragen, verwijzen wij u naar hoofdstuk 3 en 4 van het bijgevoegde rapport.

Aanbevelingen

Op basis van de bevindingen en conclusies doet de Groene Hart Rekenkamer de volgende aanbevelingen. We hebben daarbij onderscheid gemaakt tussen aanbevelingen die zich richten op het college en aanbevelingen die zich richten op de raad.

Aan het college:

1. *Werk organisatiebreed met één format voor het formuleren van doelstellingen en indicatoren om de eenduidigheid te bewaken*

Adviseer daarbij over het (maximaal) aantal doelstellingen per programma, maar geef hierbij de optie om hier onderbouwd van af te wijken. Vraag daarnaast ieder programma om één overkoepelend doel te formuleren. Overweeg ook om dit format te laden met een versimpeld voorbeeld van een ambitie, een doelstelling en een indicator. Neem deze doelstellingen tot slot één-op-één over in de P&C-documenten op zo een manier dat de doelstellingen per programma makkelijk uit de stukken te destilleren zijn. Uiteraard is het logisch en goed om hierbij aansluiting op het nieuwe begrotingsformat dat in 2025 wordt geïntroduceerd.

2. *Vraag de ambtelijk organisatie vanuit hun expertise goede prestatie- en effectindicatoren voor te stellen en na vaststelling te monitoren.*

Zoek bij deze begeleiding aansluiting op de in 2024 door de gemeenteraad aangebrachte prioritering. Werk hierin met een maximaal aantal indicatoren per doelstelling, tenzij onderbouwd kan worden waarom hiervan af wordt geweken. Toets vervolgens of het haalbaar is om de juiste data (tijdig) te verzamelen om de indicator(en) werkbaar te laten zijn.

3. *Ontsluit (een visualisatie van) het totaal aan doelstellingen en indicatoren breed binnen het college en de ambtelijke organisatie.*

De doelstellingen en indicatoren moeten niet alleen zichtbaar en duidelijk worden in ook in de P&C-producten voor de gemeenteraad. Ze moeten breed ontsloten worden binnen de organisatie, zodat al het beleid zich richt op het behalen van deze doestellingen.

Aan de raad en het college

4. Verrijk de P&C-documenten, en dan met name het jaarverslag, met een beknopte kwalitatieve onderbouwing als aanvulling op de cijfermatige duiding. Duidt hiermee wat de progressie is op de indicatoren en daarmee op de daaraan gekoppelde doelen. De 3W-vragen zijn hierin helpend.

5. Maak trends inzichtelijk gerelateerd aan de geformuleerde doelen en indicatoren om beter onderbouwde beslissingen te kunnen nemen.

De Groene Hart Rekenkamer is van mening dat met het opleveren van de rapportage en deze oplegnotitie het vervolg nu aan de politiek is. De Groene Hart Rekenkamer adviseert de gemeenteraden om het rapport inclusief de aanbevelingen te agenderen in de raad(scommissie) en de conclusies en aanbevelingen door middel van een raadsbesluit te bekrachtigen. We beseffen uiteraard dat het niet aan de Groene Hart Rekenkamer, maar aan de gemeenteraad zelf is om al dan niet over te gaan tot agendering van het onderzoeksrapport en het nemen van besluiten. Ons advies is daarbij om de aanbevelingen op te nemen in een raadsbesluit. Desgewenst zijn wij van harte bereid om met de griffie te kijken naar een goede formulering in het raadsvoorstel, indien de raad dat van ons vraagt.

Toelichting op de rapportage

Graag doen wij een toelichting aan de gemeenteraad of commissie. De onderzoekers zullen daarbij aanwezig zijn en al uw vragen zo goed mogelijk beantwoorden. Voor een geschikt moment treden wij in overleg met de griffie.

Wij hopen u op deze manier voldoende te hebben geïnformeerd en u met het bijgevoegde rapport en de vergelijking tussen de vier gemeenten, te helpen in uw beeldvorming over dit belangrijke onderwerp. Als u nog vragen of opmerkingen heeft dan vernemen wij die uiteraard graag.

Wij zijn graag bij de bespreking van het onderzoek in uw raad(commissie) aanwezig. Wij ontvangen daarvoor graag een uitnodiging.

Met vriendelijke groet,
De rekenkamercommissie Groene Hart Rekenkamer,

drs. B. Steur, voorzitter
M. Ter Hoeve MSc, lid
Drs. J.H. van Oort, lid

Bijlagen:
Rapport Indicatoren
Bestuurlijke reactie
Vergelijking vier gemeenten
Voorbeeld raadsbesluit

Voorbeeld raadsbesluit

De gemeenteraad van Bodegraven-Reeuwijk in vergadering bijeen,

Gelezen het Groene Hart rekenkamerrapport 'Sturen op Indicatoren'

Besluit

De conclusies van de Groene Hart Rekenkamer te onderschrijven:

1. De gemeente Bodegraven-Reeuwijk ligt (te) veel verantwoordelijkheid voor bij verschillende schrijvers in begroting.
2. De gemeente heeft weinig aandacht besteed aan het gebruik van indicatoren.
3. Vanaf 2024 is de gemeenteraad betrokken bij het opstellen van indicatoren bij de nieuwe opzet van de begroting.

En verzoekt het College de aanbevelingen uit te voeren:

1. Werk organisatiebreed met één format voor het formuleren van doelstellingen en indicatoren om de eenduidigheid te bewaken
2. Begeleid de ambtelijke organisatie doorlopend bij het formuleren van en het werken met indicatoren die aansluiten op de doelstellingen.
3. Ontsluit (een visualisatie van) het totaal aan doelstellingen en indicatoren breed binnen het college en de ambtelijke organisatie.

En verzoekt het College, in samenspraak met de raad, de volgende aanbevelingen uit te voeren:

1. Verrijk de P&C-documenten, en dan met name het jaarverslag, met een beknopte kwalitatieve onderbouwing als aanvulling op de cijfermatige duiding. Duidt hiermee wat de progressie is op de indicatoren en daarmee op de daaraan gekoppelde doelen. De 3W-vragen zijn hierin helpend.
2. Maak trends inzichtelijk gerelateerd aan de geformuleerde doelen en indicatoren om beter onderbouwde beslissingen te kunnen nemen.

Rekenkameronderzoek Sturen op indicatoren

Gemeente Bodegraven-Reeuwijk



Rekenkameronderzoek Sturen op indicatoren

Gemeente Bodegraven-Reeuwijk

Rapportage
Groene Hart Rekenkamer

BMC

28 maart 2025

Classificatie : Intern gebruik

Namen adviseurs :

- Marsha de Vries
- Shannon Roest

Kenmerknummer : PO045351-2631

Inhoudsopgave

H1 Aanleiding	1
1.1 Transparantie, stuurbaarheid en vergelijkbaarheid	1
1.2 De planning- en controlcyclus	2
1.3 Leeswijzer	3
H2 Onderzoeksopzet	4
2.1 Doelstelling van het onderzoek	4
2.2 Hoofdvraag en deelvragen	4
2.3 Onderzoeksafbakening	5
2.4 Het duiden van bevindingen	6
2.4.1 Verschillende typen indicatoren	6
2.4.2 Normenkader	7
2.5 Onderzoeksmethoden	8
2.5.1 Bureauonderzoek: documentenanalyse	8
2.5.2 Veldwerk	9
2.5.3 Wederhoor	9
H3 Aard en kwaliteit van de indicatoren	10
3.1 De doelen in de begroting	10
3.2 Naar eigen indicatoren in de begroting	13
3.3 Zicht op doelrealisatie	15
H4 Sturen op indicatoren	18
4.1 Verantwoording over de indicatoren	18
4.2 Gebruik van indicatoren per rol	19
Bijlage 1 Bestudeerde documenten	22
Bijlage 2 Respondenten	23
Bijlage 3 Vragenlijst raadsleden	24

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

H1 | Aanleiding

1.1 Transparantie, stuurbaarheid en vergelijkbaarheid

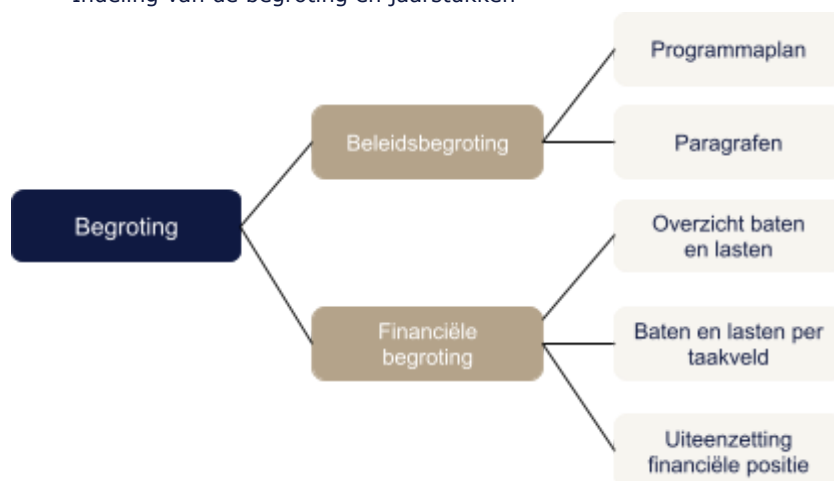
Met ingang van het begrotingsjaar 2017 stelt het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) in artikel 25 dat gemeenten in hun programmaverantwoording inzicht moeten bieden in de mate waarin doelstellingen zijn gerealiseerd. Dit dient ten minste toegelicht te worden op basis van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

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

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

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

Figuur 1 Indeling van de begroting en jaarstukken



¹ [Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten](#)

² [Regeling beleidsindicatoren gemeenten](#)

³ [Rapport vernieuwing van de begroting en verantwoording van gemeenten](#)

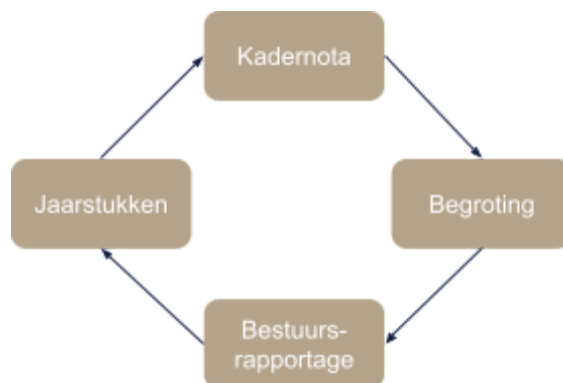
⁴ [Financiële kengetallen gemeenten en provincies](#)

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

1.2 De planning- en controlcyclus

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

Figuur 2 Planning- en controlcyclus



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

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

1.3 Leeswijzer

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

H2 | Onderzoeksopzet

2.1 Doelstelling van het onderzoek

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

2.2 Hoofdvraag en deelvragen

De GHR heeft de volgende hoofdvraag geformuleerd:

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

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

Tabel 1 Criteria

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

De hiervoor genoemde hoofdvraag valt uiteen in een aantal deelvragen. Het normenkader dat is gekoppeld aan de deelvragen is opgenomen in bijlage 1.

Aard en kwaliteit van de indicatoren

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

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

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

Sturen op indicatoren

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

Verbetermogelijkheden

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

2.3 Onderzoeksafbakening

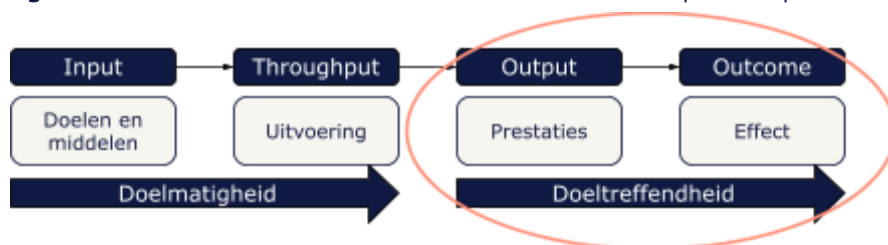
In dit onderzoek brengen we in beeld hoe het is gesteld met de bruikbaarheid van de indicatoren in de P&C-producten, in het bijzonder in de begroting. Om ook in kaart te brengen op welke manier de gemeente Bodegraven-Reeuwijk de indicatoren gebruikt en om vervolgens te adviseren over hoe het gebruik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

2.4 Het duiden van bevindingen

2.4.1 Verschillende typen indicatoren

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

Figuur 3 Indicatoren voor verschillende fasen van het productieproces



In onderstaande tabel zijn de verschillende typen indicatoren kort beschreven.

Tabel 2 Typen indicatoren

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

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

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

2.4.2 Normenkader

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

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

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

2.5 Onderzoeksmethoden

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

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

Onderstaand leggen we de verschillende onderzoeksmethoden nader uit.

2.5.1 Bureauonderzoek: documentenanalyse

Om inzicht te krijgen in de (huidige toepassing van de) indicatoren, zijn relevante documenten bestudeerd, waaronder de P&C-producten (zoals de begroting, tussentijdse rapportages en jaarrekening) aangaande begrotingsjaren 2022 tot en met 2024, procesbeschrijvingen rondom de totstandkoming van P&C-producten, het accountantsverslag 2022 en 2023, et cetera. Een overzicht van de gebruikte documenten is opgenomen in bijlage 1.

2.5.2 Veldwerk

Vragenlijst onder raadsleden

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

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

Interviews met ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen

Informatie uit documenten gaat leven als deze in een gesprek door betrokkenen wordt toegelicht en wordt ingekleurd. Achtergronden worden dan duidelijk en de onderzoekers kunnen hun vragen stellen ter verheldering. Een overzicht van de respondenten is opgenomen in bijlage 3.

Werkateliers met raadsleden

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

2.5.3 Wederhoor

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

H3 | Aard en kwaliteit van de indicatoren

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

Samenvattend

In de begrotingen worden vrijwel geen concrete doelen gesteld, maar is er per onderwerp een informatieve tekst opgenomen waarin doelen zijn verwerkt. In de huidige situatie ligt er veel verantwoordelijkheid bij de schrijfleiders van de begroting om, op basis van de veelheid aan doelstellingen die met hen worden gedeeld, te komen tot een beperkte set aan doelen per programma. Daarnaast is het ook aan de schrijfleiders om, per programma, één overkoepelend doel te formuleren.

De afgelopen jaren heeft de organisatie, mede door de focus op de financiële gezondheid van de organisatie, weinig aandacht besteed aan het gebruik van indicatoren, waardoor deze in de begrotingen van de periode 2022-2024 ontbreken. Wel wordt in de begroting regelmatig verwezen naar bestaande beleidsstukken, wat bijdraagt aan een zekere mate van integraliteit. Het huidige coalitieakkoord is aangegrepen als momentum om hier verandering in te brengen, hoewel de basis daarvan verbeterd kan worden. Vanaf de begroting van 2025 zal de organisatie weer werken met indicatoren, wat buiten de scope van dit onderzoek valt. Opvallend is dat niet alle door het BBV verplichte indicatoren in de begrotingsstukken van 2022-2024 zijn opgenomen.

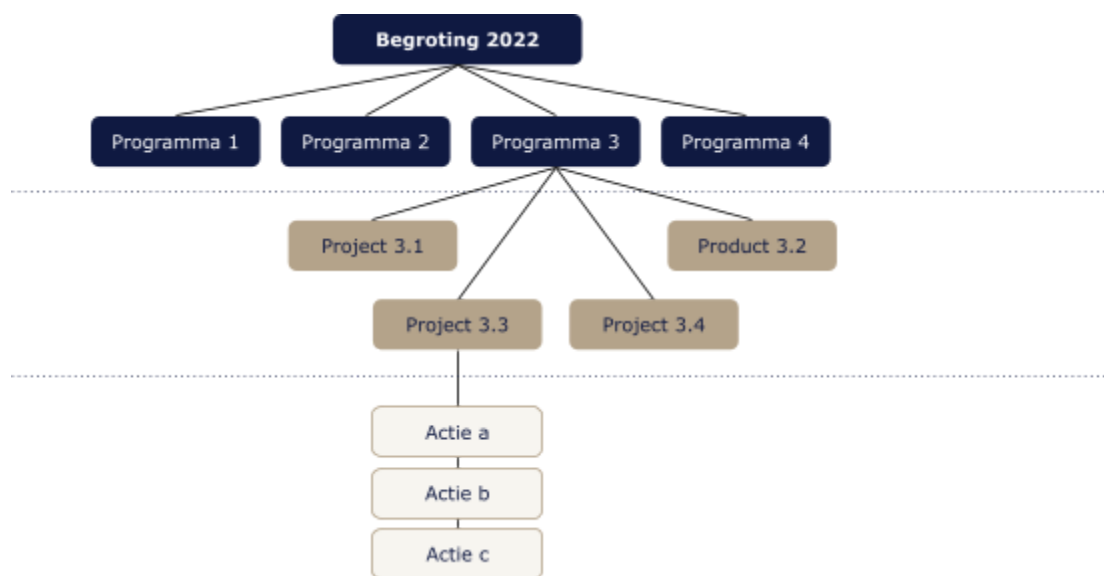
3.1 De doelen in de begroting

In de gemeente Bodegraven-Reeuwijk is jarenlang geen aandacht besteed aan de invulling en opzet van de begroting, zo blijkt uit de interviews. Nadat er in 2013 en 2014 een start is gemaakt met het verbeteren van de opzet van de begroting, verdween deze focus door andere prioritering al snel naar de achtergrond.

Voor de begroting 2022-2025 geldt dat deze bestond uit vier programma's, exclusief de paragrafen 'Algemene dekkingsmiddelen, Overhead en Onvoorzien'.⁷ Elk programma begon met een korte uiteenzetting van de beleidsdoelstellingen, waarbij gemiddeld zes korte en algemeen geformuleerde doelstellingen werden opgesomd die inhoudelijk logisch aansloten bij het desbetreffende programma. Figuur 4 visualiseert deze indeling.

⁷ Broos perspectief. Programmabegroting 2022 - 2025 gemeente Bodegraven-Reeuwijk

Figuur 4 Visualisatie opbouw begroting 2022-2025



In 2023 is uiteindelijk besloten op een andere manier de begroting te gaan invullen. Tot die tijd zat enkel de derde W-vraag in de begroting verwerkt: 'wat gaat het kosten?'.⁸ Daarnaast ontbrak het tot die tijd aan concrete doelstellingen en was het opstellen van de begroting slechts belegd bij de bestuursadviseur en de coördinator financiën. De rest van de ambtelijke organisatie nam hierin geen rol. Vanaf de begroting 2023-2026 werd het aantal programma's uitgebreid naar tien, waarbij 'algemene dekkingsmiddelen, overhead en onvoorzien' nu ook als programma's worden beschouwd.⁹ Ondanks deze uitbreiding bleven de inrichting en opbouw verder hetzelfde als in de vorige begroting. Voor de periode 2024-2027 werd, naast de standaardbegroting, ook gebruikgemaakt van een infographic.¹⁰ Deze goed leesbare visualisatie toont de financiële ontwikkelingen en is specifiek gericht op de financiële aspecten van de begroting.

Ambities en doelstellingen in het collegeprogramma

Voor het formuleren van de doelen en bijbehorende indicatoren (of concrete opdrachten, processen en projecten) is sinds de begroting van 2023 het huidige collegeprogramma leidend.¹¹ De interviews bevestigen wel het beeld uit het documentenonderzoek dat de doelen op dit moment nog niet voldoende concreet en werkbaar zijn; ze zijn nog in ontwikkeling. Dat is deels te verklaren doordat het huidige college een andere urgentie heeft dan het voorgaande college, wat de opstart naar eigen zeggen uitdagend heeft gemaakt. In het werkatelier hebben raadsleden deze wissel verwoord als: de gemeente laat een indicatorloze periode achter zich waarin de focus enkel lag op de financiële taakstelling.

⁸ De 3W-vragen zijn: 'Wat willen we bereiken?', 'Wat gaan we ervoor doen?' en 'Wat gaat het kosten?'

⁹ De eerste etappe, in de koers blijven. Programmabegroting 2023-2026 gemeente Bodegraven-Reeuwijk.

¹⁰ De volgende turf gezet. Programmabegroting 2024-2027 gemeente Bodegraven-Reeuwijk.

¹¹ Eerlijk aan de slag. Collegeprogramma 2022-2026 Bodegraven-Reeuwijk.

Uit de interviews blijkt dat de financiële situatie van de gemeente heeft gezorgd voor de noodzaak om keuzes te maken: 'wat doen we wel, en wat doen we niet meer'. Alhoewel het momentum rondom het financieel herstelplan is aangegrepen om met doelen en indicatoren te gaan werken, blijkt het met name voor de gemeenteraad lastig te zijn om het juiste gesprek te voeren over bezuinigingen en taakstellingen. Niet alle raadsleden hebben dan ook verstand van gemeentefinanciën. Naast dit lerende proces wat de gemeenteraad doorleeft, is het ook aan het college om de ambtelijke organisatie goed in positie te blijven brengen. Het college gelooft er dan ook in dat zij hun ambtenaren in de kracht van hun vakmanschap moeten betrekken. Door met hen te bepalen wat er minimaal moet gebeuren om tot een passende, meerjarige, taakstelling te komen wordt dit ook door de organisatie gedragen. Bij het behalen van die taakstelling, zo is de ervaring, kan de organisatie dan ook trots zijn. De overtuiging is dan ook dat meer betrokkenheid van de ambtelijke organisatie zal leiden tot een kwalitatief beter coalitieakkoord en dus een betere funding voor de P&C-documenten.

Vooruitkijkend geeft de gemeenteraad mee dat zij graag, zonder het zicht op eigen doelen te verliezen, meer gebruik wil maken van benchmarks bij soortgelijke en/of nabije gemeenten. Ook heeft zij behoefte aan een duidelijker onderscheid tussen doelen en indicatoren die direct bijdragen aan het invullen van wettelijke taken en doelen en indicatoren die bijdragen aan niet-wettelijke taken.

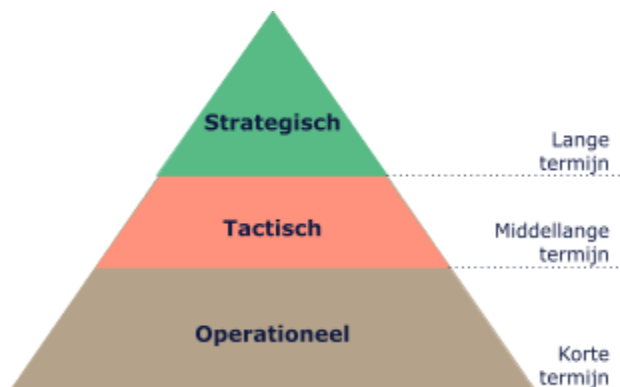
Schrijfleiders voor de begroting

Daar waar tot de begroting 2025 de bestuursadviseur en de coördinator financiën in gezamenlijkheid de begroting opstelden, is die rol in Bodegraven-Reeuwijk vanaf de begroting 2025 belegd bij een groep van door het managementteam geselecteerde schrijfleiders. Deze schrijfleiders zijn niet per definitie ook inhoudelijke experts. Een voorbeeld hiervan is het programma Bedrijfsvoering, wat op zichzelf al een heel breed georiënteerd programma is. Hierdoor zijn de schrijfleiders afhankelijk van hoe zij met doelstellingen door de organisatie worden gevoed. Meer dan eens komt het voor dat de schrijfleiders van de organisatie te veel doelstellingen aangeleverd krijgen. Aan hen de taak om tot maximaal vijf doelstellingen per programma te komen en om één overkoepelende doelstelling te formuleren. De schrijfleiders komen zelf tot de conclusie dat het lastig blijkt om vooruit te kijken met de huidige doelstellingen.

Daarnaast ontbreekt het aan een eenduidige werkwijze; er zijn geen leidraden of protocollen voor de schrijfleiders beschikbaar. Dit, tezamen met het feit dat er onvoldoende concreet wordt uitgevraagd in de organisatie, maakt dat de programma's voor de begroting ook niet eenduidig worden aangeleverd.

3.2 Naar eigen indicatoren in de begroting

Het kan helpend zijn om bij de vertaling van doelen naar indicatoren en vervolgens naar inspanningen, de niveaus van formulering van de piramide hieronder te gebruiken.



Indicatoren (tactisch) zijn in deze een concretiseringsslag van doelen (strategisch). De indicatoren in de begrotingen tot en met 2024 zijn vooral operationeel geformuleerd. Deze zijn, zo geeft de gemeenteraad aan, opgesteld op basis van beschikbare informatie en niet op basis van de opgestelde doelstellingen. Daarnaast is in 2024 een begin gemaakt met het werken met indicatoren als voorbereiding op de begroting van 2025. Om te komen tot passende indicatoren heeft er op initiatief van de interim-teamleider financiën ook

een analyse plaatsgevonden van hoe enkele andere gemeenten met indicatoren werken.

Reflecterend op de afgelopen begrotingsjaren, geeft de gemeenteraad mee dat het noodzakelijk is om indicatoren te formuleren waar de gemeente ook direct zelf invloed op heeft. Gerefereerd wordt naar indicatoren in het veiligheidsdomein waarop de gemeente niet of niet direct invloed kan uitoefenen. Het college heeft in algemene zin de vraag gesteld aan de raad om haar te helpen in het verder professionaliseren van de indicatoren. Die oproep heeft vooralsnog niet geleid tot concrete acties.

Verplichte indicatoren in de begroting

Voor de door het BBV verplicht gestelde financiële indicatoren geldt dat Bodegraven-Reeuwijk deze verwerkt in paragraaf één tot en met zeven van de begroting.¹² Deze paragrafen zijn gewijd aan de financiële thema's van de begroting. Opvallend is dat de door het BBV verplicht gestelde indicatoren op het sociaal domein, de fysieke leefomgeving en op veiligheid niet in de begrotingen zijn verwerkt. Het gaat om:

- Klanttevredenheid Wmo
- Klanttevredenheid Jeugdwet
- Aantal uitkeringsgerechtigden
- Aantal gereedgemelde nieuwbouwwoningen
- Milieu en duurzaamheid (indicatoren zoals afvalscheiding of CO2-uitstoot)
- Veiligheidsgevoelens

In enkele gevallen wordt een thema wel benoemd in de lopende tekst zonder dat dit zich vertaalt naar een concrete indicator. Bijvoorbeeld in de programmabegroting 2022-2025 waarin wordt aangegeven dat de gemeente maatregelen neemt om minder CO2 uit te stoten om zo aansluiting te vinden op de brede ambitie om in 2035 klimaatneutraal te zijn.

¹² Structurele exploitatieruimte, belastingcapaciteit, weerstandsvermogen, solvabiliteit en grondexploitatie.

Door deze set aan indicatoren niet in zijn volledigheid op te nemen in de begrotingen in de periode 2022-2024, heeft de gemeente niet alleen de regelgeving geschonden. Het maakt ook dat er sprake was van verminderde inzichtelijkheid voor inwoners, raadsleden en andere belanghebbenden. Het is dan ook aan de gemeenteraad om het college hierop te bevragen. Tot slot, is het onduidelijk, en buiten scope van dit onderzoek, of de begroting 2025 wel beschikt over de door het BBV verplicht gestelde indicatoren.

Begroting 2024 uitgelicht

In de begroting 2024 worden vrijwel geen concrete doelen gesteld, maar is er per onderwerp een informatieve tekst opgenomen waarin soms activiteiten zijn benoemd. Hoewel dit de lezer in staat stelt om zelf doelen te destilleren, brengt dit het risico met zich mee dat iedereen de tekst anders interpreteert. Het expliciet benoemen van korte, bondige doelen wordt daarom aanbevolen. Dit stimuleert de organisatie en het bestuur om specifiek te zijn en het vergroot de herkenbaarheid van de doelen. Dat laatste helpt de gemeenteraad om meer met de doelen te gaan werken. Voorbeelden van meer specifieke doelen kunnen zijn: het integraal toepassen van een terreingerichte aanpak bij het verduurzamen van bedrijventerreinen of het vergroten van het fietsgebruik door inwoners van de gemeente.

De begroting bevat verwijzingen naar bestaand beleid, zoals het Actieprogramma Economie en het Integraal Huisvestingsplan Onderwijs, wat de integraliteit ten goede komt. De wens van de gemeenteraad is om alle indicatoren op één plek te hebben. Namelijk in de P&C-documenten. Dat maakt dat de (voltallige) raad en het college een gelijke informatiepositie hebben. In dat geval zijn het dus niet enkel de specifieke commissies die over alle sturingsinformatie beschikken.

Wat helemaal ontbreekt, zijn concrete indicatoren die voortgang en resultaten meetbaar maken. Uitzondering hierop is bijvoorbeeld programma 7 onderdeel 'Routekaart klimaatneutraal' waar op basis van streefwaarden wordt aangegeven hoe voortgang kan worden gemeten. Tot slot biedt de programmabegroting 2024-2027 een overzicht van de financiële plannen, maar deze mist de nodige specificiteit voor een duidelijke richting.

Kwaliteit van de rapportages

De kwaliteit van rapportages over (onderhoud van) de fysieke leefomgeving worden door de raad als goed beoordeeld. Dit gaat om rapportages buiten de P&C-cyclus om. De kwaliteit van de informatie rondom de Jeugdwet en Wmo worden daarentegen als slecht beoordeeld omdat het ontbreekt aan indicatoren. Voor de Participatiewet geldt dat de informatie op basis van indicatoren de afgelopen tijd is verbeterd. De raad heeft de wens uitgesproken om op de volgende thema's meer met indicatoren te gaan werken:

- Jeugdwet
- Wmo
- Participatiewet;
- Kwaliteit van zorgaanbieders en uitvoeringsprocessen in de zorg
- Armoede(beleid)
- Energie en klimaatbeleid

De behoefte aan het werken met indicatoren, om te kunnen monitoren en sturen, zit hem dus met name in het sociaal domein van de gemeente.

Volledigheid van de indicatoren

Zoals in de vorige paragraaf is geconcludeerd, blijkt uit zowel het documentenonderzoek als uit het interviews met de organisatie en de gemeenteraad dat de indicatoren zoals die tot en met 2024 zijn gebruikt niet volledig zijn.

Onder volledigheid verstaan we in dezen: *Sluit de informatie aan op de informatiebehoefte van de gemeenteraad? Is deze van voldoende reikwijdte en van het juiste detailniveau? Is hier voldoende aandacht voor?*

De gemeenteraad wenst om op basis van de 3W-vragen te sturen. In de begroting van 2024 zijn deze vragen opgenomen. Uit een vragenlijst blijkt dat meer dan de helft van de raadsleden momenteel geen indicatoren mist. Desondanks komt naar voren dat er wel degelijk een behoefte is aan het werken met indicatoren, wat blijkt uit het werkatelier waarin wordt aangegeven dat op verzoek van de gemeenteraad in de begroting van 2025 wel met indicatoren is gewerkt. De raad heeft bovendien aangegeven samen met de organisatie na te willen denken over het verder aanscherpen van deze indicatoren. Bijvoorbeeld door per commissie een sessie te organiseren om het college te helpen om tot betere doelstellingen en indicatoren te komen. Hierbij zou de haalbaarheid van het werken met die indicatoren voor de organisatie meegewogen moeten worden. Vanuit BMC adviseren we aanvullend om indicatoren niet te vaak te veranderen om ook trends inzichtelijk te kunnen maken. Juist met die trends, zo verwachten we, kan Bodegraven-Reeuwijk beter onderbouwde beslissingen nemen.

Op basis van de interviews concluderen we dat de organisatie nog niet volledig klaar is voor het integraal opnemen van indicatoren en doelstellingen in de werkwijze. Dat gebeurt nu nog op eigen initiatief, zoals bijvoorbeeld bij het team Informatisering en Automatisering. De gemeente werkt aan meer structuur en sturing, waarbij het managementteam een belangrijke rol speelt in het aanbrengen van sturing en hiërarchie. Zodra deze structuur steviger staat, is het aan te raden om de al bestaande indicatoren (zoals opgenomen in losse beleidsdocumenten) ook op te nemen in de begrotingsstukken. Op die manier hebben college en gemeenteraad een gelijkwaardige informatiepositie.

3.3 Zicht op doelrealisatie

In de begroting 2022 wordt al aangegeven dat de organisatie een vertaalslag maakt van beleidsdoelstellingen naar concrete opdrachten, processen en projecten. Dat gebeurt doordat in de tekst wordt gerefereerd aan reeds vastgestelde (lokale of regionale) ambities. Voorbeelden zijn:

- Basis voor de uitwerking vormt het plan Perspectief voor de Jeugd, dat in de gemeenteraad van juni 2021 is vastgesteld.
- In de nieuwe woonvisie is opgenomen om bij nieuwe woningbouwprojecten het aandeel sociale huurwoningen te verhogen van 20% naar 25%.

Alhoewel deze vertaalslag vooral wenselijke integraliteit tussen (beleids)stukken bewerkstelligt, wordt het doorgaans weinig concreet. Het ontbreekt aan concreet geformuleerde indicatoren op basis waarvan gemonitord en gestuurd kan worden. De term 'indicator' is dan ook niet terug te vinden in het P&C-document. Alle inhoudelijke teksten zijn, met de verwijzingen naar andere (beleids)stukken, geschreven in de vorm van een update. Het ontbreken van concrete indicatoren op basis waarvan gestuurd kan worden, wordt met name duidelijk in de begroting van 2022 onder het programma 'Klimaat en duurzaamheid, onderhoudsplan en leefomgeving' onder het thema 'Energie'.¹³ De subdoelstelling hier luidt: *'Indien mogelijk zorgen we ervoor dat in 2025 alle bedrijfsauto's elektrisch zijn.'*

In de begroting van 2023 wordt eveneens veel verwezen naar bestaand beleid.¹⁴ Bijvoorbeeld bij programma 1 Veiligheid, onderwerp 'Veiligheidsplan 2022-2026'. Hierin staat een directe verwijzing naar doelen en indicatoren uit het Veiligheidsbeleid: *In het Veiligheidsbeleid is analyse en duiding van 11 vraagstukken opgenomen én staan op hoofdlijnen de voorgenomen prestaties uitgewerkt met per vraagstuk de belangrijkste (politie)cijfers als indicatoren.* Ook in deze begroting blijven de doelstellingen algemeen en kwalitatief geformuleerd en is geen gebruikgemaakt van specifieke indicatoren.

Tot slot is het opvallend dat ieder programma wordt afgesloten met een financiële toelichting. Die wordt verder niet uitgesplitst naar de onderliggende onderwerpen. Daar waar er financiële cijfers zijn benoemd in de toelichting op de onderwerpen, is dit doorgaans omdat er een (externe) financiële impuls wordt verwacht.

Werken aan en met indicatoren

Uit de begroting 2024-2027 wordt duidelijk dat de gemeente Bodegraven-Reeuwijk een andere weg inslaat.¹⁵ Opvallend is dat in programma 9, Bestuur, zelfs de volgende tekst is opgenomen: *Meetbare indicatoren - In 2023 zijn we gestart met het opstellen van indicatoren waarmee we in staat zijn de doelstellingen uit het collegeprogramma te monitoren. Dit zetten we stapsgewijs voort in 2024. Samen met het college en de raad bepalen we de precieze behoefte aan en werkwijze rondom deze stuurinformatie. Naast indicatoren op collegeniveau werken we aan meer gedetailleerde indicatoren op domein- en teamniveau. We maken hierbij een koppeling met de P&C cyclus.*

Aanvullend wordt in dezelfde begroting aangegeven dat dit de laatste meerjarenbegroting is in de huidige opzet. Vanaf de planning-en-controlcyclus van 2025 gaat de gemeente over op een nieuwe opzet. Dit met als doel dat de kadernota en de begroting de gemeenteraad beter in staat stellen om prestaties te meten en te controleren op de voortgang. In deze begroting treffen we al een mooi voorbeeld aan van een concreet geformuleerde indicator, te weten: *In de gebiedsontwikkeling van Bodegraven-Noord nemen we de realisatie van 10 tot 15 nieuwe woonwagendplaatsen mee. In 2024 wordt ook toewijzingsbeleid voor de woonwagendplaatsen opgesteld.* Het is een bestuurlijke wens om in deze concretisering naast de financiële investering ook de benodigde inspanning (capaciteit) mee te nemen.

¹³ Broos perspectief. Programmabegroting 2022-2025 gemeente Bodegraven-Reeuwijk.

¹⁴ De eerste etappe, in de koers blijven. Programmabegroting 2023-2026 gemeente Bodegraven-Reeuwijk.

¹⁵ De volgende turf gezet. Programmabegroting 2024-2027 gemeente Bodegraven-Reeuwijk.

Vooruitblik begroting 2025

Alhoewel het buiten scope van de onderzoeksopdracht ligt, heeft dit onderzoek doorkijkjes opgeleverd naar de begroting van 2025. Deze begroting is opgesteld langs de lijn van de 3W-vragen. Naast de vraag 'wat mag het kosten?' zijn de vragen 'wat willen we bereiken?' en 'wat gaan we daarvoor doen?' toegevoegd. Deze verbreding komt voort uit de memo van de concerncontroller "financiële sturing raad/inrichting bestuurlijke P&C-cyclus" van 19 oktober 2023 waarin is geadviseerd de P&C-cyclus aan te scherpen en te optimaliseren.

De begroting 2025 is voor het eerst, op verzoek van de raad, voorzien van eigen indicatoren. Hoewel de organisatie aangeeft dat dit deels is gelukt, moeten de BBV-indicatoren verder worden uitgewerkt in overleg met de raad. Het gesprek met de raad over streefwaarden vindt in 2025 plaats.

Aangegeven wordt dat door de grote verandering binnen de organisatie, beperkte tijd en gewenning aan de nieuwe aanpak, het resultaat nog niet optimaal was en bijsturing nodig is. Zo zijn er indicatoren die niet verwijzen naar doelen of indicatoren die geen referentiewaarde hebben. In het vervolg wil de organisatie eerst de doelen in de begroting vastleggen en daarna in overleg met de raad passende indicatoren en streefwaarden vaststellen. Hiervoor wordt onder andere gekeken naar de werkwijze in andere gemeenten waar bijvoorbeeld door middel van een 'stickertjesmarkt' wordt gewerkt aan het opstellen van streefwaarden.

Tot slot heeft de gemeenteraad in het werkatelier de wens uitgesproken om meer kwalitatieve inzichten te krijgen. In het algemeen geeft zij mee in te willen zetten op een duidelijke normering van de indicatoren aan de voorkant om ervoor te zorgen dat de normering vrij is van interpretatie. Over de begroting 2025 wordt dan ook gezegd dat de legenda ontbreekt waardoor er verschillende interpretaties van de data mogelijk zijn. Dat komt de begrijpelijkheid van de data niet ten goede.

Indicatoren kunnen nuttig zijn om te beoordelen of doelen realistisch zijn en om vergelijkingen met andere gemeenten te maken, maar het is lastig om goede indicatoren te formuleren. In programma's zoals Veiligheid lijken de indicatoren soms vooral voor de vorm en blijken basisdoelen al moeilijk haalbaar. Ook zijn veel indicatoren geleend van andere gemeenten, zonder dat altijd duidelijk is hoe ze realistisch kunnen worden gemaakt. Bij samenwerkingen met partners, zoals in onderwijshuisvesting, zijn harde doelen goed meetbaar, maar zachte doelen blijven moeilijk te sturen. Hoewel indicatoren medewerkers aan het denken zetten, vinden ze het soms spannend om ermee te werken. Het vinden van een balans tussen haalbare en uitdagende doelen is belangrijk, waarbij onhaalbare doelen ook aandacht kunnen genereren. Indicatoren hoeven niet altijd frequent gemeten te worden, zolang er bewust mee wordt omgegaan, en prestatie-indicatoren moeten jaarlijks meetbaar zijn.

H4 | Sturen op indicatoren

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

Samenvattend

In de P&C-cyclus ontbreekt verantwoording op indicatoren, omdat er de afgelopen jaren niet met indicatoren is gewerkt in de begroting. Dit ligt niet aan een gebrek aan bruikbare data of technologie binnen de organisatie, maar aan het feit dat medewerkers eerst gefaciliteerd en gemotiveerd moeten worden om hiermee te werken. Dit kan bijvoorbeeld door standaard meetbare indicatoren in beleidsstukken op te nemen.

Daarnaast speelt de organisatiecultuur een rol, waarbij het inzichtelijk maken van inspanningen als spannend wordt ervaren. Vanuit het college groeit de interesse in voortgangsrapportages van (pilot)projecten.

Wanneer het werken met indicatoren structureel wordt ingevoerd, kan de gemeenteraad hier ook bij worden betrokken, wat de basis legt voor een meer transparante en meetbare werkwijze. Begin 2024 zijn hier, middels een raadsinformatiebrief, de eerste stappen in gezet. Aanleiding was de nieuwe opzet van de begroting. De gemeenteraad heeft destijds prioritering aangebracht in de indicatoren. Alhoewel deze aanscherping voor de organisatie helpend is, is het de wens om dit proces wel te gaan versnellen.

4.1 Verantwoording over de indicatoren

Zoals eerder geconcludeerd heeft de gemeente Bodegraven-Reeuwijk in de (onderzoeks)periode 2022 tot en met 2024 in haar P&C-stukken niet actief gewerkt met indicatoren.¹⁶ De vragenlijst bevestigt dan ook dat het merendeel van de raadsleden nog weinig weet van de indicatoren. Een gevolg hiervan is dat evalueren op inspanningen en opbrengsten nauwelijks gebeurt. Het idee dat het werken met indicatoren ook bijdraagt aan het evalueren op inspanning, zowel tussentijds als achteraf, wordt inmiddels breed gedragen. Wat daarbij helpt, is dat ook het college vaker evaluerende vragen stelt over de voortgang van grotere (pilot)projecten. Tegelijkertijd blijft de gemeente, zo blijkt uit interviews, het moeilijk vinden om de juiste indicatoren te vinden om op de juiste wijze te kunnen monitoren en sturen. En blijkt uit de vragenlijst dat de gemeenteraadsleden de aanwezige indicatoren alleen gebruiken bij de bespreking van de begroting en de jaarstukken.

¹⁶ Met uitzondering van de in het BBV verplicht gestelde indicatoren.

In positieve zin valt op dat in de P&C-stukken wel wordt verwezen naar bestaande beleidsnota's waarin mogelijk separate doelen en indicatoren zijn opgenomen. Uit dit onderzoek is niet gebleken of deze aanname klopt en wat de kwaliteit van die doelen en indicatoren dan is. Aanvullend voedt dat de vraag waarom deze doelen en indicatoren, in het geval ze aanwezig zijn, niet in de P&C-stukken worden overgenomen.

4.2 Gebruik van indicatoren per rol

Gemeenteraad

Begin 2024 is er een raadsinformatiebrief gestuurd om de raad mee te nemen en in stelling te brengen ten aanzien van de nieuwe opzet van de begroting. Hierop heeft de gemeenteraad aangegeven niet met alle indicatoren verder te willen gaan, in plaats daarvan heeft zij een prioritering aangebracht. Het sociaal domein en het thema duurzaamheid zijn zulke prioriteiten. Alhoewel deze aanscherping voor de organisatie helpend is, is het de wens van de raad om dit proces te gaan versnellen. Het college heeft in 2023 middels een raadsinformatiebrief dan ook laten weten, toe te willen naar drie niveaus van indicatoren:

1. Strategische indicatoren (lange termijn)
2. Tactische indicatoren (middellange termijn)
3. Operationele indicatoren (korte termijn)

De drie niveaus moeten samen een hark vormen waarin bovenliggende indicatoren meer gedetailleerd terugkomen in onderliggend niveau.

Alhoewel uit dit onderzoek niet duidelijk is geworden hoe de gemeente deze drie niveaus concreet wenst toe te passen, adviseren we goed te overwegen of dit de juiste werkwijze is. Enerzijds omdat een veelheid aan indicatoren de beheersbaarheid en werkbaarheid ervan vermindert. Anderzijds omdat het strategische niveau met name aansluit op het niveau van doelstellingen, het tactische niveau op dat van indicatoren en het operationele niveau op concrete activiteiten of inspanningen. Zie hiervoor ook de toelichting hierover op pagina 16 van dit rapport.

Eerder heeft de gemeenteraad zelf nog geen concrete indicatoren voorgesteld. De werkwijze met de raadsinformatiebrief van eerder dit jaar is voor nu dus een passende werkwijze. Op deze manier wordt ook voorkomen dat de gemeenteraad onbedoeld op de stoel van het college gaat zitten. Het college schetst dat dit in het verleden wel eens is gebeurd. Bijvoorbeeld bij het handavingsuitvoeringsplan waar, in eerste instantie, uren waren opgenomen als indicator. In een latere versie zijn die eruit gehaald omdat dit destijds leidde tot een discussie in de raad over de urenverdeling van boa's.

Of de gemeenteraad wordt voorzien van toereikende informatie om zijn controlerende rol in te vullen, hangt volgens de organisatie af van twee samenhangende punten. Enerzijds hoe de raadsleden zich positioneren (actief of reactief) en anderzijds om welk thema het gaat. Ook het kennisniveau binnen de raad verschilt erg. Wanneer een thema door de raad interessant wordt bevonden, speelt de informatievoorziening een belangrijkere rol. Uit de interviews blijkt bijvoorbeeld dat de raad zich meer reactief opstelt als het gaat om het programma veiligheid. Pas wanneer er iets gebeurt op het gebied van veiligheid, bijvoorbeeld rondom cameratoezicht voor overlast door asielzoekers, wordt de raad actief.

De organisatie erkent dat in dit voorbeeld het helpend is wanneer er structureel gewerkt wordt met indicatoren. Door verantwoording af te leggen langs de lijn van de indicatoren kan men de gemeenteraad proactief meenemen in ontwikkelingen in plaats van reactief.

Naast het aanbod van raadsavonden, bijvoorbeeld recent over de sturingsmiddelen die de raad kan inzetten om meer grip te krijgen op de begroting, werkt Bodegraven-Reeuwijk ook aan het ontwikkelen van dashboards voor de gemeenteraad. Bijvoorbeeld op het gebied van duurzaamheid. Daarnaast is de wens door de raad uitgesproken om ook een dashboard te hebben voor het sociaal domein. Deze behoefte van de raad komt voort uit onvrede over de informatievoorziening. Het uitgangspunt van deze wens is dat deze dashboards worden gekoppeld aan de P&C-stukken. Tegelijkertijd zijn de bestaande dashboards vaak erg gedetailleerd en behoeft de data toelichting op de interpretatie. De gemeenteraad geeft als voorbeeld dat het ontbreekt aan een toelichting op bijvoorbeeld de legenda waardoor het, in het geval van een stoplicht, onduidelijk is hoe de normering is bepaald. Mede doordat deze toelichting op de data nodig is, zijn deze dashboards niet continu ontsloten voor de gemeenteraad.

Wat ook meespeelt, is dat van de raad wordt gewenst dat zij zich focust op de kaders en niet op de details. Door de organisatie wordt dan ook geconcludeerd dat de P&C-documenten meer toereikend moeten zijn waardoor deze de gemeenteraad van voldoende informatie voorzien, op basis waarvan de gemeenteraad kaders kan stellen en kan controleren. De gemeenteraad heeft hierin aangegeven dat het hen helpt als in de P&C-documenten meer gewerkt wordt met visualisaties. Dat kan raadsleden helpen bij het (sneller) doorgronden van informatie.

College

Het huidige college heeft, in lijn met het coalitieakkoord, de gedeelde wens gehad om een nieuw begrotingsformat door te voeren. Met ingang van 2025 gaat dat dan ook gebeuren. De noodzaak hiervoor werd door het college gevoeld doordat de gemeente een grote opgave had op het gebied van financieel herstel. Alhoewel het voorheen aanwezige wantrouwen ten aanzien van de herstopgave (en de nieuwe begrotingsaanpak) wegebt, merkt het college ook op dat het voor de organisatie moeilijk blijft om concreet (SMART) te schrijven. Zo concludeert het college dat de nieuwe begroting (2025) beter is dan voorheen maar dat het feitelijk SMART maken van wat Bodegraven-Reeuwijk nu wil bereiken nog steeds voor verbetering vatbaar is. Het college spreekt dan ook de wens uit dat de organisatie meer met cijfers moet gaan duiden.

Daar waar de gemeente een zelfsturende organisatie was, is nu gekozen voor het invoegen van een tussenlaag. Dit moet gaan leiden tot een efficiencyslag, ook op het gebied van het werken met en sturen op indicatoren.

Ambtelijke organisatie

Alhoewel het beeld bestaat dat de medewerkers kundig zijn, is het denken in indicatoren en datagedreven werken nog niet volledig ingebed in de organisatie. Dit kan verbeterd worden door hier meer aandacht aan te besteden, wat daarna weer een opstap kan zijn voor gesprekken met de gemeenteraad.

Dit beeld wordt door de interviews versterkt wanneer blijkt dat de uitdaging niet ligt in de afwezigheid van kwalitatief goede data of ondersteunende techniek. De uitdaging zit hem in het meekrijgen van medewerkers om vanuit elk beleidsvoorstel meetbare resultaten te verwerken om vervolgens middels de PDCA-cyclus te werken.¹⁷ Illusterend is de aanwezigheid van verschillende typen dashboards, het gebruik van deze dashboards verschilt sterk van medewerker tot medewerker. Voorbeelden van dashboards zijn die van het sociaal domein (voorheen de kwartaalrapportages) en de monitor fysieke leefomgeving. Bodegraven-Reeuwijk heeft, ten tijde van dit onderzoek, recentelijk twee data-analisten aangenomen om dit proces te ondersteunen en om de dashboard op verschillende manieren onder de aandacht te brengen.

De visie van BMC op datagedreven werken

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

Tot slot, aanvullend op bovenstaande bevinding blijkt uit het onderzoek dat medewerkers het werken met indicatoren spannend vinden: het maakt de inspanningen namelijk direct inzichtelijk. Dit maakt het structureel werken met indicatoren niet alleen een technische exercitie maar ook een culturele exercitie.

¹⁷ Plan Do Check Act

Bijlage 1 | Bestudeerde documenten

2022

- Bodegraven-Reeuwijk jaarstukken 2022
- Bodegraven-Reeuwijk programmabegroting 2022-2025
- Collegeprogramma Bodegraven-Reeuwijk 2022-2026
- Gemeente Bodegraven-Reeuwijk kadernota 2022-2025 inclusief keuzenotitie

2023

- Bodegraven-Reeuwijk programmabegroting 2023-2026
- Jaarstukken 2023 Bodegraven-Reeuwijk

2024

- Raadsbesluit voorjaarsnota 2024-2028
- Oplegnotitie voorjaarsnota 2024-2028
- Gemeente Bodegraven-Reeuwijk voorjaarsnota 2024-2028
- Gemeente Bodegraven-Reeuwijk bijlage 2 voorjaarsnota 2024-2028 overzicht openstaande kredieten t/m 2023
- Gemeente Bodegraven-Reeuwijk bijlage 1 voorjaarsnota 2024-2028 lasten voor inwoners en ondernemers
- Bodegraven-Reeuwijk programmabegroting 2024-2027
- Bodegraven-Reeuwijk infographic 2020-2024

Overig

- Achtergrondstuk RIB 2023 nr._15_- _Omgang_met_meetbare_indicatoren
- Besprekstuk Notitie Sturen op resultaat
- Bevindingen concerncontroller begroting 2025
- Bijlage 1 Voorjaarsnota 2024-2028 _-_ lasten Voor Inwoners _en_ Ondernemers
- Bijlage 2 Voorjaarsnota 2024-2028 _-Overzicht Openstaande Kredieten _tm_2023
- Collegeprogramma-bodegraven-reeuwijk-2022-2026
- Financiële stukken Bodegraven-Reeuwijk
- Memo_Financi__le_sturing_raad___inrichting_bestuurlijke_P_C_cyclus
- Oplegnotitie Inrichting bestuurlijke _P_C_cyclus
- Oplegnotitie Inzet meetbare indicatoren
- Raadsbesluit _ Voorjaarsnota _ 2024-2028
- Spoorboekje 2024_en_eerste_helft_2025_P_C_cyclus

Bijlage 2 | Respondenten

- Portefeuillehouder/verantwoordelijk wethouder
- Concerncontroller en Team Financiën
- Afdelingsmanager Bedrijfsvoering
- Afvaardiging gemeenteraad

Bijlage 3 | Vragenlijst raadsleden

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

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

Informatieverstrekking aan de gemeenteraad

1. Kunt u aangeven in hoeverre u op de hoogte bent van de indicatoren waarop wordt gerapporteerd in P&C-producten van uw gemeente?
 - ☐ Ik ben goed op de hoogte en maak veel gebruik van de verstrekte informatie
 - ☐ Ik ben op de hoogte, maar ik werk hier in beperkte mate mee
 - ☐ Ik moet mij nog inwerken en weet nog te weinig van de indicatoren
 - ☐ Weet niet/geen mening
2. Kunt u enkele voorbeelden noemen van indicatoren waarop wordt gerapporteerd in de P&C-producten?
 - ☐ Ja, te weten:
 - ☐ Nee
3. Wanneer maakt u in het bijzonder gebruik van de beleidsindicatoren (meerdere antwoorden mogelijk)
 - ☐ Bij de voorbereiding van bijna alle commissie- en raadsvergaderingen
 - ☐ Bij de bespreking van de gemeentebegroting
 - ☐ Bij de bespreking van de jaarstukken
 - ☐ Bij de bespreking van bestuursrapportages
 - ☐ Op andere momenten
 - ☐ Weet niet/geen mening
4. In welke mate hecht u waarde aan de informatie gerelateerd aan de indicatoren?
 - ☐ Veel waarde
 - ☐ Geringe waarde
 - ☐ Weinig waarde
 - ☐ Weet niet/geen mening

Inhoudelijke toepassing van de indicatoren

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

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

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

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

Kunt u uw antwoord toelichten?

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

- ☐ Ja, te weten:
- ☐ Nee

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

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

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

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

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

12. Wat gaat er goed?

13. En wat kan volgens u beter?

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

BMC

Databankweg 26D
3821 AL Amersfoort

Postbus 490
3800 AL Amersfoort

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

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

Kijk voor meer info op onze website: bmc.nl



Gemeente Bodegraven-Reeuwijk
Raadhuisplein 1
2411 BD Bodegraven

Postbus 401
2410 AK Bodegraven

T 0172 – 522 522

www.bodegraven-reeuwijk.nl
info@bodegraven-reeuwijk.nl

Groene Hart Rekenkamer
Postbus 1086
2800 BB Gouda



Datum verzonden	20 MEI 2025
Ons kenmerk	Z/25/208159 / DOC-25473179
Uw kenmerk	
Behandeld door	Paul Vonk
Bijlage(n)	-
Onderwerp	rekenkameronderzoek indicatoren en doelen

Geachte heer/mevrouw,

Op 24 april 2025 heeft de Groene Hart Rekenkamer het rapport "onderzoek naar Indicatoren begroting" voorgelegd met het verzoek vanuit het college een bestuurlijke reactie te geven op de conclusies en aanbevelingen.

Algemeen

Allereerst hebben wij de behoefte onze dank en waardering uit te spreken voor het voorliggende rekenkameronderzoek. Onze waardering richt zich naast de inhoud ook op de zorgvuldige participatie gedurende het proces.

Wij beschouwen een rekenkameronderzoek als een impuls/stimulans om de bestuurlijke en bedrijfsvoeringsprocessen te verbeteren en zullen vanuit dit vertrekpunt dan ook onze reactie vormgeven. Zoals bekend hebben wij bij de begroting 2025 al een aantal stappen gezet die prima aansluiten bij de bevindingen/aanbevelingen in het rapport.

Conclusies van het onderzoek

Wij zijn blij dat met de conclusie dat de gemeente behoorlijke stappen heeft gezet in het gebruik van indicatoren in de begroting. Wij herkennen de conclusie dat de afgelopen jaren er niet veel aandacht is geweest voor het gebruik van deze indicatoren. Onze focus was de afgelopen jaren inderdaad vooral gericht op het herstelplan om te komen tot een gezonde financiële situatie. Op 11 januari 2024 is een memo van de concerncontroller behandeld waarin voorstellen zijn gedaan om de financiële sturing van de raad en de inrichting van de P&C cyclus te verbeteren. De reden hiervan was dat in het collegeprogramma 2022-2026 opgenomen was dat het college met de raad in gesprek gaat hoe deze beter in positie kan worden gebracht om financiële sturing te geven. Hiertoe is in het memo de bestuurlijke Planning en Control cyclus als instrument van de raad in zijn geheel nog eens tegen het licht te houden om te bezien of deze voldoet aan de sturingsbehoefte van de

raad, dan wel dat er iets meer/anders nodig was. In dezelfde commissievergadering is een notitie over de inzet van meetbare indicatoren behandeld. De in het memo beschreven verbeterde P&C cyclus is vervolgens opgenomen in de nieuwe financiële verordening.

1. *De gemeente Bodegraven-Reeuwijk legt (te) veel verantwoordelijkheid voor bij verschillende schrijvers in begroting.*

Per domein is een zogenaamde schrijfleider aangesteld door het management. Deze schrijfleiders zijn niet per definitie ook inhoudelijk expert. In de huidige situatie ligt er veel verantwoordelijkheid bij de schrijfleiders van de begroting om, op basis van de veelheid aan doelstellingen die met hen worden gedeeld, te komen tot een beperkte set aan doelen per programma. Daarnaast is het ook aan de schrijfleiders om, per programma, één overkoepelend doel te formuleren. Dit leidt tot onduidelijkheid over doelstellingen in de begrotingen van de afgelopen jaren. Daarnaast ontbreekt het aan een eenduidige werkwijze; er zijn geen leidraden of protocollen voor de schrijfleiders beschikbaar. Dit, tezamen met het feit dat er onvoldoende concreet wordt uitgevraagd in de organisatie, maakt dat de programma's voor de begroting ook niet eenduidig worden aangeleverd.

Bestuurlijke reactie:

Wij herkennen deze conclusie in die zin dat er onduidelijkheid was over de rol van de schrijvers in de verschillende P&C documenten. Deze onduidelijkheid vond zijn oorsprong in de wijze waarop de organisatie in de periode daarvoor vorm was gegeven. In die jaren was er sprake van vorm van "zelfsturing/zelforganisatie". Dat leidde er toe dat de rollen in de organisatie niet duidelijk waren (personeel, financiën, aansturing). Overigens waren de schrijvers niet bedoeld als inhoudelijk experts, maar procesbegeleiders/resultaatverantwoordelijken voor het tot stand komen van de doelstellingen/beleidsteksten. Wij zullen bij de begroting 2026 extra aandacht schenken aan de ondersteuning en begeleiding van de schrijvers en de uniformering van de opgeleverde teksten.

2. *De gemeente heeft weinig aandacht besteed aan het gebruik van indicatoren*

De afgelopen jaren heeft de organisatie weinig aandacht besteed aan het gebruik van indicatoren, waardoor deze in de begrotingen van de periode 2022-2024 ontbreken. Dat geldt voor zowel de eigen indicatoren als een deel van de door het BBV verplicht gestelde indicatoren. Met name dat laatste is extra opvallend. Dit lijkt niet te liggen aan een gebrek aan bruikbare data of technologie binnen de organisatie, maar aan het feit dat medewerkers nog onvoldoende worden gefaciliteerd en gemotiveerd om met indicatoren te werken. Daarnaast speelt de organisatiecultuur een rol, waarbij het inzichtelijk maken van inspanningen als spannend wordt ervaren. Vanuit het college groeit de interesse in voortgangsrapportages van (pilot)projecten.

Wel wordt in de begroting regelmatig verwezen naar bestaande beleidsstukken, wat bijdraagt aan een zekere mate van integraliteit. Het huidige coalitieakkoord is aangegrepen als momentum om hier verandering in te brengen, hoewel de basis daarvan verbeterd kan worden. Vanaf de begroting van 2025 zal de organisatie weer werken met indicatoren, wat buiten de scope van dit onderzoek valt.

Bestuurlijke reactie:

Wij herkennen deze conclusie. Onze focus was de afgelopen jaren inderdaad vooral gericht op het herstelplan om te komen tot een gezonde financiële situatie. Dat de door het BBV verplicht gestelde indicatoren in onze begrotingen ontbreken, betreuren wij. Dit zou niet mogen voorkomen. Wij zullen derhalve bij de begroting 2026 expliciet een controle hierop uitvoeren.

3. *Vanaf 2024 is de gemeenteraad betrokken bij het opstellen van indicatoren bij de nieuwe opzet van de begroting*

Begin 2024 is de raad, middels een raadsinformatiebrief, betrokken bij het proces om te werken met indicatoren. Directe aanleiding was de nieuwe opzet van de begroting. De gemeenteraad heeft destijds prioritering aangebracht in de indicatoren. Raadsleden zijn over het algemeen positief over hun betrokkenheid bij dit proces. Alhoewel deze aanscherping voor de organisatie helpend is, is het de wens om dit proces wel te gaan versnellen.

Bestuurlijke reactie:

Zoals hierboven beschreven is begin 2024 is een memo van de concerncontroller behandeld waarin voorstellen zijn gedaan om de financiële sturing van de raad en de inrichting van de P&C cyclus te verbeteren. Vanaf de begroting 2025 is begonnen met de implementatie van deze verbeteringen. Vanaf de begroting 2025 is nadrukkelijk gewerkt met de "drie W's" (Wat willen we bereiken, Wat gaan we er voor doen en Wat mag het kosten) en is het werken met indicatoren geïntroduceerd.

Met de raad is gecommuniceerd dat dit een eerste aanzet is en dat het college zich er van bewust is dat er nog verbeteringen mogelijk/nodig zijn. De raad heeft met instemming kennis genomen van deze eerste stap. Zij heeft de nadrukkelijke wens uitgesproken dat de eerste twee W's scherper en compacter beschreven moeten worden en dat de indicatoren een duidelijker verband moeten hebben met de beschreven doelstellingen (indicator is dan het antwoord op de vraag: "waaruit blijkt dat de doelstelling gehaald wordt/is"). Deze doorontwikkeling zullen wij in de begroting 2026 verder vormgeven. Ook zullen wij een start maken met het benoemen van streefindicatoren (waarop willen wij qua doelstelling uitkomen).

Aanbevelingen

Aan het college:

1. Werk organisatiebreed met één format voor het formuleren van doelstellingen en indicatoren om de eenduidigheid te bewaken.

Adviseer daarbij over het (maximaal) aantal doelstellingen per programma, maar geef hierbij de optie om hier onderbouwd van af te wijken. Vraag daarnaast ieder programma om één overkoepelend doel te formuleren. Overweeg ook om dit format te laden met een versimpeld voorbeeld van een ambitie, een doelstelling en een indicator. Neem deze doelstellingen tot slot één-op-één over in de P&C-documenten op zo een manier dat de doelstellingen per programma makkelijk uit de stukken te destilleren zijn. Uiteraard is het logisch en goed om hierbij aansluiting op het nieuwe begrotingsformat dat in 2025 wordt geïntroduceerd.

Bestuurlijke reactie:

Wij zullen bij de begroting 2026 aan de hand van één format gaan werken en met enkele aansprekende voorbeelden gaan werken, vergezeld van bijbehorende indicatoren die een concreet antwoord geven op de vraag waaruit blijkt dat de doelstelling gerealiseerd is. Voor wat betreft de doelstellingen zelf zullen wij de huidige doelstellingen actualiseren, aanscherpen en concreter beschrijven. Alleen als er doelstellingen gemist worden, zullen wij nieuwe toevoegen. Dit bevordert de consistentie in de doelstellingen en het monitoren en rapporteren hierover in de P&C documenten .

2. Vraag de ambtelijk organisatie vanuit hun expertise goede prestatie- en effectindicatoren voor te stellen en na vaststelling te monitoren.

Zoek bij deze begeleiding aansluiting op de in 2024 door de gemeenteraad aangebrachte prioritering. Werk hierin met een maximaal aantal indicatoren per doelstelling, tenzij onderbouwd kan worden waarom hiervan af wordt geweken. Toets vervolgens of het haalbaar is om de juiste data (tijdig) te verzamelen om de indicator(en) werkbaar te laten zijn.

Bestuurlijke reactie:

Wij zullen vanuit het team financiën een coördinator/specialist aanwijzen die de organisatie kan ondersteunen en begeleiden. Wij vinden het belangrijk dat de doelstellingen vanuit de organisatie zelf moeten komen en niet uit het team financiën. De inhoudelijke collega's zijn eigenaar van het werkveld en zullen vanuit hier hun verantwoordelijkheid moeten nemen. Het team financiën coördineert, ondersteunt, faciliteert, adviseert en begeleidt en kan de inhoud uiteraard niet overnemen.

3. Ontsluit (een visualisatie van) het totaal aan doelstellingen en indicatoren breed binnen het college en de ambtelijk organisatie.

De doelstellingen en indicatoren moeten niet alleen zichtbaar en duidelijk worden in ook in de P&C-producten voor de gemeenteraad. Ze moeten breed ontsloten worden binnen de organisatie, zodat al het beleid zich richt op het behalen van deze doelstellingen.

Bestuurlijke reactie:

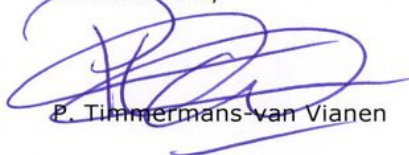
De P&C documenten worden opgesteld vanuit de organisatie, doelstellingen en indicatoren zijn dus op voorspraak van de organisatie tot stand gekomen. Wij zullen bewerkstelligen dat bij beleidsvoorstellen een relatie gelegd wordt met de doelstellingen.

Meer informatie

Voor meer informatie kunt u contact opnemen met de heer P.J. Vonk Bec (concerncontroller), bereikbaar op maandag/vrijdag via telefoonnummer (06) 5331 8631 of via e-mailadres pvonk@bodegraven-reeuwijk.nl.

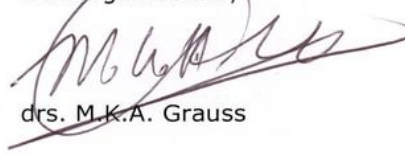
Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Bodegraven-Reeuwijk,

De secretaris,



P. Timmermans-van Vianen

De burgemeester,



drs. M.K.A. Grauss

Heeft u vragen of opmerkingen over onze dienstverlening? Bespreek uw ervaring met mevrouw J. van Klink bereikbaar via telefoonnummer (0172) 522 522 of via e-mailadres info@bodegraven-reeuwijk.nl.

Visual Groene Hart Rekenkamer <<<



Proces

Algemene bevindingen

- Alle gemeenten zijn recent bezig geweest met het (door)ontwikkelen van eigen indicatoren.
- De rol van de raad verschilt.

Lessen

- Samenhang en volgorde: ambities en doelen uit het bestuurs-/coalitieakkoord → doelstellingen in de begroting → concretisering in beleid en jaarplannen
- Opstellen van indicatoren is een samenspel tussen raad, college en organisatie en moet gaan over focus, zeggingskracht, beïnvloedbaarheid en haalbaarheid.

Duiding van de doelen

Algemene bevindingen

- Hoewel wel gewenst, zijn de doelen in de begrotingen geen vertaling van ambities in bestuurs- en coalitieakkoorden.
- De doelen zijn divers van aard en abstractieniveau en beperkt gericht op te realiseren maatschappelijke effecten.

Lessen

- Samenhang en volgordelijkheid: zie bovenstaande.
- Focus op beoogde maatschappelijke effecten met evt. vertaalslag naar concretere doelstellingen.

Kwaliteit indicatoren

Algemene bevindingen

- Indicatoren zijn veelal gericht op output en niet op effect, in taalgebruik loopt dat door elkaar.
- Niet altijd een duidelijke koppeling tussen doelen en indicatoren.
- Indicatoren zijn niet altijd SMART.
- Trends zijn veelal lastig te volgen.
- Streefwaarden ontbreken vaak.
- Het aantal indicatoren verschilt.

Lessen

- Streef naar een beperkte set aan indicatoren.
- Maak een bewuste keuze in de aard van de indicatoren in relatie tot de doelen.
- Benoem streefwaarden voor indicatoren om het gesprek tussen raad en college te faciliteren en richting te geven aan inspanningen en doelrealisatie.
- Duidt ontwikkelingen in indicatoren in P&C-stukken.

Gebruik indicatoren

Algemene bevindingen

- Het gebruik van doelen en indicatoren door de gemeenteraad beperkt zich doorgaans tot de begroting en jaarstukken.
- De voortgang op doelrealisatie, o.b.v. data uit indicatoren, wordt door de colleges en de ambtelijke organisatie zeer beperkt gebruikt om (bij) te sturen.

Lessen

- Faciliteer al college de organisatie in het structureel werken met doelen en indicatoren o.a. met formats voor P&C- en beleidsdocumenten.
- Blijf in gesprek over de doelontwikkeling langs de lijn van P&C-documenten.

- Sinds 2024 staan er naast verplichte indicatoren eigen indicatoren in de begroting.
- Gouda heeft de Duurzame Ontwikkelingsdoelen van de VN (SDG's) en de bijhorende indicatorenlijst VNG als kapstok.
- Op verzoek van en in samenspraak met de raad.

- De doelen zijn divers qua aard en abstractieniveau.
- De samenhang tussen de doelen uit het bestuursakkoord en de doelen en indicatoren in de begroting is niet duidelijk.



- Indicatoren hangen niet altijd samen met doelen.
- Indicatoren lijken juist/betrouwbaar.
- Indicatoren zijn niet volledig; inzicht in trends is beperkt, streefwaarden ontbreken.
- De begrijpelijkheid van indicatoren kan beter; de onderbouwing en duiding is beperkt.

- Het gebruik van indicatoren door de raad is beperkt; raadsleden zijn zoekende in waar nu welk gesprek zou moeten plaatsvinden over de met de indicatoren verkregen sturingsinformatie.
- Ook is de informatie die wordt verkregen m.b.v. de indicatoren niet leidend voor ambtelijke organisatie en college bij het sturen op doelen en maatschappelijke opgaven.



- Naast de verplichte indicatoren zijn op initiatief en met actieve betrokkenheid van de raad eigen indicatoren opgesteld.
- Sinds 2024 zijn verplichte en eigen indicatoren opgenomen in de begroting.

- De meeste doelen zijn gericht op maatschappelijke effecten.
- De doelen zijn kwalitatief van aard, hebben een hoog abstractieniveau en zijn niet vertaald naar concrete, meetbare doelstellingen.
- Doelen in het coalitieakkoord zijn algemeen en abstract. De samenhang met de doelen in de begroting is niet duidelijk.

- Indicatoren hangen niet altijd samen met doelen.
- Indicatoren lijken juist/betrouwbaar.
- Indicatoren zijn niet volledig; inzicht in trends is beperkt, merendeel van de streefwaarden ontbreekt.
- De begrijpelijkheid van indicatoren kan beter; de onderbouwing en duiding is beperkt.

- Raadsleden maken beperkt gebruik van indicatoren bij het stellen van kaders en (bij)sturen van beleid.
- De huidige set aan indicatoren geeft geen richting aan de inspanningen van college en ambtelijke organisatie.

- Nadat in 2013-2014 is gestart met het verbeteren van de begroting, is de focus verlegd naar andere prioriteiten.
- In de periode 2022-2024 zijn de verplicht BBV-indicatoren gedeeltelijk overgenomen.
- Het opstellen van de begroting is belegd bij de bestuursadviseur en de coördinator financiën.
- Op verzoek van de raad zijn in de begroting 2025 indicatoren opgenomen.

- Elk programma begint met een uiteenzetting van beleidsdoelstellingen, die inhoudelijk logisch aansluiten bij de programma's.

- In de begrotingen wordt verwezen naar doelen en indicatoren in beleid zonder dat die dan ook in de P&C-documenten worden benoemd.
- Vanaf 2025 wordt gewerkt met streefwaarden.
- Het college heeft de raad gevraagd haar te helpen in het professionaliseren van de indicatoren.



- Enkele raadsleden gebruiken indicatoren bij de bespreking van de jaarstukken en de begroting.
- Een deel van de raad gebruikt de indicatoren niet.
- In toenemende mate werkt de raad met de interne dashboards.
- Het college is geïnteresseerd in voortgangsrapportages om inzicht te krijgen op doelrealisatie.
- In met name de begrotingsstukken wordt geregeld verwezen naar doelen en indicatoren in bestaand beleid.

- De ambities uit het Coalitieprogramma 2022 waren het vertrekpunt.
- De ambities bleken te gedetailleerd.
- De organisatie is het gesprek aangegaan met de raad over de koers.
- Middels het DIN is de organisatie gekomen tot doelen en indicatoren.
- Dit resulteerde in 100 eigen indicatoren.

- Begrotingen starten met een reeks aan algemene doelen voor het komende jaar.
- De doelen zijn, op basis van de 3W-systematiek, vanuit een politieke bril geformuleerd.

- Indicatoren zijn niet volledig; onderscheid tussen output- en effect- indicatoren is nooit gemaakt.
- Indicatoren lijken betrouwbaar.
- Vanaf 2023 wordt gewerkt met streefwaarden.
- De begrijpelijkheid van indicatoren kan beter; de onderbouwing en duiding is beperkt.

- De raad gebruikt de indicatoren bij de bespreking van de jaarstukken en de begroting.
- Alleen in commissies worden indicatoren besproken, verder beperkt het gesprek zich tot de doelen.
- Het college en de organisatie werken nog niet op standaard basis met de doelen en indicatoren. Wel wordt gewerkt met jaarplannen die aansluiting vinden op de begroting.