

Aan: de leden van de gemeenteraad van Waddinxveen



Contactpersoon

Telefoon

Datum

M. ter Hoeve

06-15872064

17 juni 2025

onderwerp

Aanbieding rapport onderzoek naar Indicatoren begroting

Geachte leden van de gemeenteraad van Waddinxveen,

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 Waddinxveen 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 pagina 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 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 aanbevelingen. 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 de BMC uitvoerde trekt de Groene Hart Rekenkamer een aantal conclusies. In zijn algemeenheid concluderen we dat de gemeente een set aan wettelijke en eigen indicatoren in de begroting heeft opgenomen. Echter, deze set aan indicatoren wordt momenteel niet optimaal gebruikt. Dat komt met name omdat het abstractieniveau hoog ligt en de koppeling tussen doelen en indicatoren beter gelegd kan worden. Daarbij is de raad niet volledig scherp op de zelf gestelde richtlijnen. We hebben dit verder uitgeschreven in een aantal deelconclusies.

1. De doelen in de begroting hebben een hoog abstractieniveau wat sturen moeilijk maakt.

De doelen in de begroting van de gemeente Waddinxveen zijn overwegend gericht op de maatschappelijke effecten die de gemeente wil bereiken. Dit is positief. De doelen zijn kwalitatief van aard en hebben daarbij een hoog abstractieniveau. Doordat de doelen niet zijn vertaald naar meer concrete, meetbare doelstellingen is het moeilijk om een vertaalslag naar indicatoren te maken. En dat maakt de mogelijkheid om te sturen op doelrealisatie moeilijk.

2. De begroting van de gemeente bevat zowel de verplichte indicatoren als eigen indicatoren.

In de begroting van de gemeente Waddinxveen zijn zowel de verplichte indicatoren als een set eigen indicatoren opgenomen. Het proces om te komen tot eigen indicatoren was een initiatief van en is uitgevoerd door de raad; de raad heeft in dit proces een actieve rol gepakt. Desondanks heeft dit maar in beperkte mate geleid tot een set aan indicatoren die door raadsleden als bruikbaar wordt gezien en daadwerkelijk wordt gebruikt bij het vervullen van zijn kaderstellende en controlerende rol.

3. De set aan eigen indicatoren voldoen niet volledig aan de uitgangspunten van de raad zelf.

De Rekenkamer is positief over de actieve rol die de raad heeft gehad bij het opstellen van een eigen set indicatoren. De eigen indicatoren voldoen echter niet geheel aan de uitgangspunten die de raad zelf had geformuleerd en de normen die in dit rekenkameronderzoek zijn gesteld. De aansluiting van indicatoren op de doelen in de begroting en de ambities en opgaven in het collegeprogramma is beperkt en wordt niet geëxpliciteerd in de begroting. Het merendeel van de streefwaarden en het gewenste inzicht in trends ontbreken. Ook de vergelijkbaarheid met andere, relevante gemeenten en de positionering van de indicatoren in de planning- en controldocumenten is voor verbetering vatbaar.

4. De koppeling tussen doelen en de indicatoren die daarbij horen wordt niet expliciet gelegd, wat de bruikbaarheid voor gemeenteraad beperkt maakt.

De koppeling tussen doelen en de indicatoren die daarbij horen wordt niet expliciet gelegd. De bruikbaarheid van indicatoren is beperkt, zo ervaart ook de raad. De sturingsinformatie lijkt juist, maar

voorziet niet volledig in de behoefte van de raad. Er is weinig duiding van ontwikkelingen die met de indicatoren inzichtelijk worden gemaakt in relatie tot de gestelde doelen, zowel in de P&C-documenten als in het debat met het college. Raadsleden maken beperkt gebruik van indicatoren bij het stellen van kaders en (bij)sturen van beleid. Ook bij het opstellen van beleid blijken de doelen en indicatoren uit de P&C-documenten niet leidend voor ambtelijke organisatie en college. De huidige set aan indicatoren geeft tot op zekere hoogte inzicht, maar nog geen richting aan de doelrealisatie en inspanningen van de gemeente Waddinxveen.

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. *De relatie tussen maatschappelijke opgave, daarbij behorende doelstelling(en) en bij die doelstellingen passende indicatoren moet worden verduidelijkt. De bij de doelstellingen behorende indicatoren moeten van (jaar)streefwaarden worden voorzien.*

In de planning- en controldocumenten moet expliciet worden gemaakt welke verplichte en eigen indicatoren bij welke doelstelling horen. Dit pleit ervoor om de indicatoren van de bijlage naar de programma's te verplaatsen. Vervolgens moeten in de planning- en controldocumenten ontwikkelingen aan de hand van indicatoren worden geduid; wat zijn de oorzaken en mogelijke gevolgen van trends en ontwikkelingen, welke invloed hebben de inspanningen van de gemeenten hierop (gehad), wat betekent dit voor de toekomstige inspanningen van college en ambtelijke organisatie, et cetera? Om het gesprek binnen de raad en tussen raad en college te faciliteren moeten de indicatoren worden voorzien van concrete streefwaarden.

2. *Als nieuw beleid wordt opgesteld, moeten de doelen en indicatoren die daarbij in de planning- en controldocumenten worden opgenomen rechtstreeks van dit beleid zijn afgeleid en daarmee een expliciete verbinding hebben.*

Bij het opstellen van nieuw beleid moet expliciet de verbinding worden gemaakt met de doelen en indicatoren die zijn opgenomen in de planning- en controldocumenten. Ook zou in de jaarplannen die door de gemeente op organisatie-, afdelings- en/of teamniveau worden opgesteld de koppeling met de doelen en indicatoren moeten worden gemaakt om de daadwerkelijke sturing hierop te faciliteren.

Aan het college en raad:

3. *vertaal de doelen en ambities uit het coalitieakkoord in indicatoren in de P&C-cyclus.*

De sturing op basis van doelen en indicatoren in de planning- en controlcyclus kan worden versterkt door de vertaalslag te maken van ambities en doelen uit het coalitieakkoord naar doelen gericht op maatschappelijke effecten naar concretere doelstellingen en vervolgens naar indicatoren. De actieve rol die de raad in 2022 en 2023 heeft gepakt in het proces om tot een set aan indicatoren te komen wordt in dit rekenkameronderzoek positief beoordeeld. Desondanks wordt de raad geadviseerd om

dit proces meer een samenspel te laten zijn van raad, college en ambtelijke organisatie. Zo kunnen de wensen en behoeften van de raad scherp(er) worden gemaakt, maar kan ook het gesprek worden gevoerd over de relevantie (aansluiting bij de doelen), meetbaarheid, zeggingskracht en beïnvloedbaarheid van indicatoren en de consequenties van de keuzes die worden gemaakt.

Vervolg

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 Waddinxveen in vergadering bijeen,

Gelezen het Groene Hartrekenkamerrapport 'Indicatoren begroting'

Besluit

De conclusies van de Groene Hartrekenkamer te onderschrijven

1. De doelen in de begroting hebben een hoog abstractieniveau wat sturen moeilijk maakt.
2. De begroting van de gemeente bevat zowel de verplichte indicatoren als eigen indicatoren.
3. De set aan eigen indicatoren voldoen niet volledig aan de uitgangspunten van de raad zelf.
4. De koppeling tussen doelen en de indicatoren die daarbij horen wordt niet expliciet gelegd, wat de bruikbaarheid voor gemeenteraad beperkt maakt.

En verzoekt het College de aanbevelingen uit te voeren:

5. De relatie tussen de indicatoren en de maatschappelijke opgaven en doelstellingen moet worden verduidelijkt en voorzien voor streefwaarden.
6. Gebruik de indicatoren bij het opstellen van nieuw beleid om te kunnen sturen
7. Maak de verbinding van de ambities en doelen uit het coalitieakkoord naar de indicatoren in de P&C cyclus.

Rekenkameronderzoek Sturen op indicatoren

Gemeente Waddinxveen



Rekenkameronderzoek Sturen op indicatoren

Gemeente Waddinxveen

Rapportage
Groene Hart Rekenkamer

BMC

28 maart 2025

Classificatie : Intern gebruik

Namen adviseurs :

- Marsha de Vries
- Shannon Roest

Kenmerknummer : PO045351-2632

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	5
2.4.1 Verschillende typen indicatoren	5
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 Doelen in de begroting	10
3.2 Indicatoren in de begroting	12
3.2.1 Naar eigen indicatoren in de begroting	12
3.2.2 Verplichte en wenselijke indicatoren in de begroting	13
3.3 Kwaliteit van de indicatoren	16
3.3.1 Volgens de raad	16
3.3.2 Volgens de ambtelijke organisatie en de portefeuillehouder	17
H4 Sturen op indicatoren	18
4.1 Verantwoorden op basis van indicatoren in de P&C-cyclus	18
4.2 Het gebruik van indicatoren per rol	19
4.2.1 De gemeenteraad	19
4.2.2 De ambtelijke organisatie en het college	20
Bijlage 1 Bestudeerde documenten	21
Bijlage 2 Vragenlijst raadsleden	22
Bijlage 3 Respondenten	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

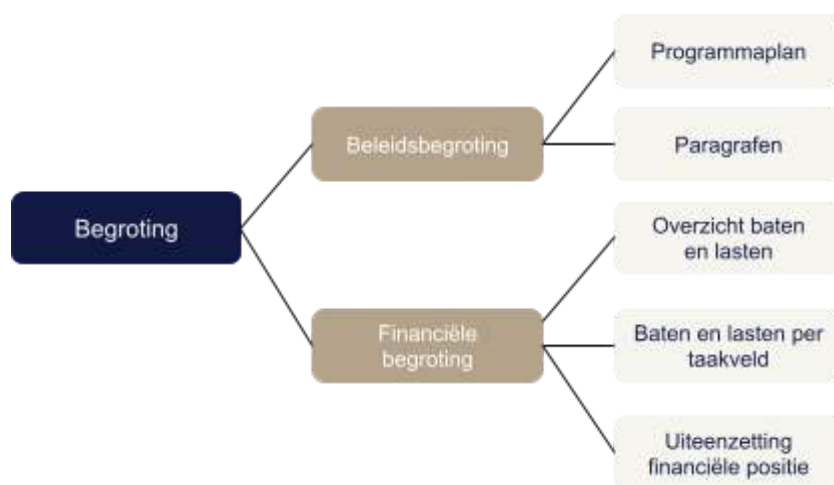
Met ingang van het begrotingsjaar 2017 stelt het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) in artikel 25 dat gemeenten in hun programmaverantwoording inzicht moeten bieden in de mate waarin doelstellingen zijn gerealiseerd. Dit dient ten minste toegelicht te worden op basis van 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. Deze rapportage betreft de gemeente Waddinxveen. 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 Waddinxveen inzicht bieden in de realisatie van de doelen die de gemeente wil behalen en in de activiteiten die de gemeente daarvoor uitvoert. Daarnaast maakt dit onderzoek inzichtelijk welke sturingsmogelijkheden deze indicatoren bieden voor de gemeenteraden.

2.2 Hoofdvraag en deelvragen

De GHR heeft de volgende hoofdvraag geformuleerd:

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

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

Tabel 1 Criteria

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

De hiervoor genoemde hoofdvraag valt uiteen in een aantal deelvragen.

Aard en kwaliteit van de indicatoren

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

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

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

Sturen op indicatoren

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

Verbetermogelijkheden

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

2.3 Onderzoeksafbakening

In dit onderzoek brengen we in beeld hoe het is gesteld met de bruikbaarheid van de indicatoren in de P&C-producten, in het bijzonder in de begroting. Om ook in kaart te brengen op welke manier de gemeente Waddinxveen 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.

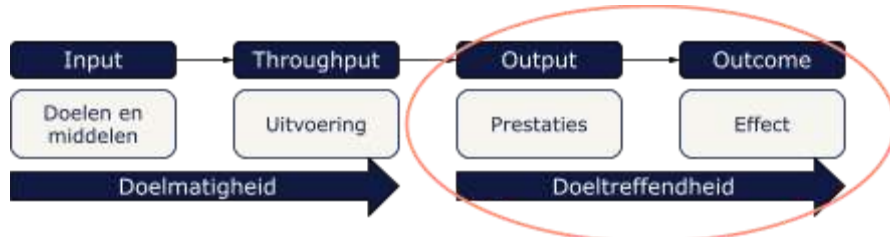
2.4 Het duiden van bevindingen

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

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

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.

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 Waddinxveen 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 en procesbeschrijvingen rondom de totstandkoming van P&C-producten. Een overzicht van de gebruikte documenten is opgenomen in bijlage 1.

2.5.2 Veldwerk

Vragenlijst onder raadsleden

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

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

De vragenlijst is door 13 van de 23 raadsleden (57%) ingevuld.

Interviews met ambtelijk en bestuurlijk betrokkenen

Informatie uit documenten gaat leven als deze in een gesprek door betrokkenen wordt toegelicht en wordt ingekleurd. Achtergronden worden dan duidelijk en de onderzoekers kunnen hun vragen stellen ter verheldering. In dit onderzoek is gesproken met zowel bestuurlijk als ambtelijk betrokkenen. 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. In de gemeente Waddinxveen namen zeven raadsleden deel aan het werkatelier.

2.5.3 Wederhoor

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

H3 | Aard en kwaliteit van de indicatoren

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

Samenvattend

De meeste doelen in de begroting van de gemeente Waddinxveen zijn gericht op maatschappelijke effecten. De doelen zijn kwalitatief van aard, hebben een hoog abstractieniveau en zijn niet vertaald naar meer concrete, meetbare doelstellingen.

Naast de verplichte indicatoren zijn in de gemeente Waddinxveen op initiatief en met actieve betrokkenheid van de raad eigen indicatoren opgesteld. De indicatoren die zijn opgenomen in de P&C-documenten geven onvoldoende inzicht in de mate waarin de doelen van de gemeente worden gerealiseerd. De indicatoren voldoen mede daardoor niet (volledig) aan de eigen uitgangspunten en aan de behoeften van de raad. Andere aandachtspunten zijn het ontbreken van het merendeel van de streefwaarden en het niet (altijd) actueel en volledig zijn van de informatie als gevolg van het niet beschikbaar zijn van actuele meetgegevens waardoor inzicht in trends ontbreekt. Ook zijn de vergelijkbaarheid met andere, relevante gemeenten en de positionering van de indicatoren in de planning- en controldocumenten voor verbetering vatbaar. Hoewel de set aan eigen indicatoren als groeimodel wordt bestempeld, zijn er geen afspraken gemaakt over het evalueren en indien nodig aanpassen van de indicatoren.

3.1 Doelen in de begroting

De programmabegroting 2024–2027 van de gemeente Waddinxveen bestaat uit vijf programma's. Voor ieder programma staat onder meer beschreven wat de gemeente wil bereiken (de doelen), wat ze daarvoor gaat doen in 2024 en wat het mag kosten, de zogenaamde drie W-vragen.

De doelen zijn in de begroting als volgt geformuleerd:

Tabel 3 Doelen in de programmabegroting 2024-2027

Doelen per programma
Programma 1. Juiste zorg voor iedereen • We willen dat iedereen in Waddinxveen op een gelijke manier mee kan doen. • We willen dat iedereen kan meedoen aan verduurzaming van de gebouwde omgeving. • We willen dat iedereen die echt zorg nodig heeft, die zorg ook krijgt.
Programma 2. Ruimte voor iedereen • We willen dat de voorzieningen meegroeien met de groei van het aantal inwoners. • We willen voor het basis- en het voortgezet onderwijs kwalitatief goede en voldoende huisvesting. • We willen de positieve gezondheid van onze inwoners bevorderen. • We willen dat iedereen die cultureel actief wil zijn dat zoveel mogelijk lokaal kan doen. • We willen voor ons maatschappelijk vastgoed de energietransitie maken.
Programma 3. Groeiende gemeente <i>Wonen</i> • We willen bouwen naar behoefte en voor iedere Waddinxvener een passende woonruimte. <i>Bereikbaarheid</i> • We willen dat Waddinxveen goed bereikbaar en fietsvriendelijk is. • We willen minder en schonere voertuigkilometers realiseren. <i>Economie</i> • We willen dat bedrijven zich op de meest wenselijke plek kunnen vestigen. • We willen dat winkels en horeca nabij en toegankelijk zijn voor inwoners. <i>Ruimtelijke ordening</i> • We willen een goede balans tussen het behoud van de beste eigenschappen en groei van Waddinxveen. <i>Duurzaamheid</i> • We willen deze periode flinke stappen zetten in het realiseren van de doelstellingen uit het koersdocument duurzaamheid. • We willen onzekerheden die gepaard gaan met de energie- en warmtetransitie zoveel mogelijk wegnemen voor inwoners en ondernemers.
Programma 4. Aantrekkelijke gemeente • We willen een aantrekkelijke openbare ruimte die voor iedereen toegankelijk is. • We willen het openbaar groen laten meegroeien met de groei van Waddinxveen. • We willen minder en schonere voertuigkilometers realiseren. • We willen een verantwoorde parkeerbalans. • We willen behoud en waar mogelijk verbinding van natuurgebieden. • We willen de hoeveelheid restafval verder naar beneden brengen. • We willen zwerfafval in de openbare ruimte tegengaan.
Programma 5. Slagvaardige gemeente • We willen heldere en transparante participatieprocessen. • We willen dat inwoners prettig kunnen wonen, werken en leven in Waddinxveen. • We willen het veiligheidsgevoel van onze inwoners vergroten en overlast verminderen. • We willen onze dienstverlening verbeteren.

De meeste doelen in de begroting zijn gericht op de te realiseren maatschappelijke effecten, bijvoorbeeld 'We willen dat iedereen in Waddinxveen op een gelijke manier kan meedoen' en 'We willen dat inwoners prettig kunnen wonen, werken en leven in Waddinxveen'. Een beperkt aantal doelen heeft betrekking op het proces, zoals 'We willen onze dienstverlening verbeteren' en 'We willen heldere en transparante participatieprocessen'. De doelen zijn kwalitatief van aard en hebben een hoog abstractieniveau. Ze zijn niet vertaald naar (meer concrete) doelstellingen. Dit wordt ook als zodanig ervaren door zowel de bestuurlijk als ambtelijk betrokkenen. In de interviews worden de doelen als moeilijk meetbaar, abstract en vaag getypeerd waardoor ze volgens respondenten uiteindelijk altijd gehaald worden en weinig richtinggevend zijn. Respondenten constateren dat de huidige begroting onvoldoende het gesprek over de ambities en doelen van de gemeente op de langere termijn faciliteert. Daarbij wordt opgemerkt dat de ambities en uitgangspunten van het coalitieakkoord, die uiteindelijk het vertrekpunt zouden moeten zijn voor de doelen in de begroting, erg algemeen en weinig SMART zijn. Daardoor zijn de doelen in de begroting ook niet scherp en wordt het vervolgens moeilijk om te toetsen hoe de gemeente Waddinxveen presteert. In het proces om tot indicatoren voor de begroting te komen, waarover meer in de volgende paragraaf, zijn de hierboven genoemde doelen niet leidend geweest, zo blijkt uit de interviews. Raadsleden zouden graag willen dat er concretere en beter meetbare doelen geformuleerd zouden worden in de planning- en controldocumenten en zien daarbij met name een rol voor het college.

3.2 Indicatoren in de begroting

3.2.1 Naar eigen indicatoren in de begroting

Door middel van een motie is de raad in juli 2022 verzocht om een werkgroep te vormen, die in samenwerking met het college voor de beleidsdoelen uit de programma's een lijst van prestatie-indicatoren moest opstellen ten behoeve van uitvoering van en verantwoording over deze programma's. Deze 'werkgroep KPI' is in december 2022 aan de slag gegaan en is vervolgens meerdere keren bijeengekomen. Voor het opstellen van de lijst van prestatie-indicatoren heeft de werkgroep eerst verschillende uitgangspunten geformuleerd, te weten:⁷

1. Vanaf de programmabegroting 2024-2027 worden naast de 'wettelijk' verplichte indicatoren ook 'eigen' indicatoren in de begroting opgenomen.
2. Doel van het vaststellen van indicatoren is het hebben van een hulpmiddel om na te gaan of bereikt is wat met het beleid wordt beoogd.
3. Uitgangspunten voor de keuze van de 'eigen indicatoren' zijn:
 - a. Beperkt aantal indicatoren per programma.
 - b. Indicatoren zijn beschikbaar bij de gemeente, WSJG.nl of regionale energiemonitor.
 - c. De indicatoren zijn gerelateerd aan de derde W-vraag: Wat willen we bereiken?

⁷ Raadsvoorstel Prestatie-indicatoren programmabegrotingen, 21 juni 2023.

4. Voor 'alle' indicatoren wordt gekozen voor een vergelijking met de regio Midden-Holland, voor zover beschikbaar. Het betreft het gewogen gemiddelde van de gemeenten Gouda, Zuidplas, Krimpenerwaard en Bodegraven-Reeuwijk.
5. Van alle indicatoren wordt de trend weergegeven in de vorm van een tabel waarin de waarde per indicator is opgenomen van de drie recentste jaren.
6. Niet van elk jaar zijn indicatoren beschikbaar. In de P&C-documenten wordt daarom uitgegaan van de laatst beschikbare indicatoren.
7. Van alle 'eigen indicatoren' wordt de trend weergegeven voorzien van een streefwaarde. Het college zal, voor zover beschikbaar, op basis van het vastgesteld beleid realistische streefwaarden aangeven in de begroting 2024-2027.
8. Aan het college wordt gevraagd om bij het te ontwikkelen nieuwe beleid waar mogelijk indicatoren aan te geven.
9. De werkgroep ziet deze set indicatoren als een groeimodel waar de komende jaren ervaring mee wordt opgedaan. Ook omdat op een aantal terreinen nog visies moeten worden vastgesteld.

De leden van de werkgroep hebben vervolgens per programma uit de begroting één of meerdere indicatoren opgesteld. Daarnaast is afgesproken wat de bron van informatie zou moeten zijn en of hier reeds een waarde aan gegeven kon worden. Met de vaststelling van het overzicht 'Prestatie-indicatoren programmabegrotingen' is de motie 'Actualisatie programmabegroting met meetbare prestatie-indicatoren' afgedaan.

In de interviews wordt geconstateerd dat het zicht op wat men wilde meten tijdens het proces op de achtergrond raakte. De raad nam uiteindelijk een besluit over de indicatoren die in de begroting opgenomen moesten worden, maar er was daarbij weinig aandacht voor de onderliggende doelen. De focus lag op de indicatoren zelf en ook raadsleden geven aan dat de koppeling tussen doelen en indicatoren nog onvoldoende tot zijn recht komt in de begroting. Het bleek lastig om goede indicatoren te formuleren. Al tijdens het proces bleek dat de gekozen indicatoren niet altijd duidelijk laten zien of doelen daadwerkelijk worden bereikt. Er is geen nulmeting uitgevoerd.

De vorige concerncontroller en portefeuillehouder waren bij de bijeenkomsten van de raads werkgroep aanwezig. In verschillende gesprekken wordt aangegeven dat de begeleiding van de werkgroep beperkt was. Er werd met name meegedacht over de haalbaarheid van de indicatoren, het initiatief en de verantwoordelijkheid voor dit proces lag bij de raad. Raadsleden geven aan dat door de ambtelijke organisatie werd gewezen op de hoge inspanning die in sommige gevallen geleverd moet worden om de benodigde cijfers bij de voorgestelde indicatoren aan te leveren. Bij de ambtelijke organisatie bestaat de wens om in het vervolg een meer actieve rol te hebben in het proces om van ambities en doelen te komen tot indicatoren.

3.2.2 Verplichte en wenselijke indicatoren in de begroting

In de vergadering van 21 juni 2023 is het overzicht 'Prestatie-indicatoren programmabegrotingen' vastgesteld door de raad.

Het overzicht ziet er als volgt uit:

Tabel 4 Overzicht wenselijke indicatoren in de programmabegroting 2024-2027

Wat willen we bereiken?	Indicatoren
Programma 1. Juiste zorg voor iedereen	
Iedereen kan op een gelijke manier meedoen.	- Het aantal personen met een bijstandsuitkering dat op zoek is naar werk. - Huishoudens met een bijstandsuitkering t.o.v. totaal aantal huishoudens. - Aantal jongeren in de jeugdzorg. - Percentage jongeren met jeugdzorg t.o.v. totaal aantal jongeren tot 18 jaar. - Aantal jongeren in gesloten inrichting. - Percentage Wmo-cliënten t.o.v. totaal aantal inwoners >18 jaar.
Programma 2. Ruimte voor iedereen	
Voorzieningen groeien mee met de groei van Waddinxveen.	- Inwoners bewegen voldoende. - Laaggeletterdheid. - Het aantal kinderen met VVE t.o.v. het totaal aantal VVE-plekken. - Aantal m2 vloeroppervlak per leerling.
Maatschappelijk vastgoed is verduurzaamd.	Aantal én percentage maatschappelijk vastgoed met minimaal energielabel C.
Programma 3. Groeiende gemeente	
Wonen: voor iedere Waddinxvener passende woonruimte.	- Geplande bouw aantal nieuwe woningen. - Percentage sociale huurwoningen. - Percentage middenklasse huurwoningen.
Verkeersveiligheid.	- Aantal verkeersongevallen. - Totaalscore fietsvoorzieningen.
Economie: bedrijven vestigen zich op de meest wenselijke plek.	MKB-vriendelijke gemeente, positie op de ranglijst.
Duurzaamheid.	- Energieverbruik/energiebesparing. - Aandeel hernieuwbare energie.
Programma 4. Aantrekkelijke gemeente	
We willen het openbaar groen laten meegroeien met Waddinxveen.	- Aantal bomen in ons eigendom. - Oppervlakte openbaar groen. - Totale oppervlakte openbaar groen minus de oppervlakte (m2) van natuurgebieden (Weegje, deel Bentwoud, enzovoorts).

We willen dat inwoners in hun eigen wijk hun auto kunnen opladen.	Aantal laadpalen per 1.000 inwoners.
We willen zwerfafval in de buitenruimte tegengaan.	Aantal fixi-meldingen over zwerfafval.
We willen de hoeveelheid restafval verder naar beneden brengen.	Kg restafval per huishouden.
Programma 5. Slagvaardige gemeente	
We willen heldere en transparante participatieprocessen.	Samenwerking met inwoners: tabel '(helemaal) mee eens': toezicht naleven regels, doen wat ze zegt, luistert naar inwoners, stelt zich flexibel op, betreft inwoners bij plannen, biedt ruimte voor initiatieven.
We willen het veiligheidsgevoel van onze burgers vergroten, minder overlast, minder vernielingen.	Leefbaarheid in de woonbuurt.
We willen onze dienstverlening verbeteren.	- Percentage voldoen aan eigen serviceregels: betreft de gewogen score per jaar. - Klantgerichtheid servicebalie gemeentehuis.

De doelen die worden genoemd in het overzicht 'Prestatie-indicatoren programmabegroting' en de doelen die in de programmabegroting 2024-2027 aan de orde komen blijken niet dezelfde te zijn. Zo worden in het overzicht bijvoorbeeld 'Verkeersveiligheid' en 'We willen dat inwoners in hun eigen wijk hun auto kunnen opladen' genoemd als doelen bij respectievelijk programma 3 en 4, terwijl deze doelen niet terugkomen in de programmabegroting 2024-2027.

In bijlage 8 van de programmabegroting 2024-2027 van de gemeente Waddinxveen zijn, naast de verplichte indicatoren, de hierboven genoemde indicatoren per programma opgenomen als 'wenselijke indicatoren'. In de hoofdtekst worden alleen de verplichte indicatoren genoemd. In de programmabegroting zijn de wenselijke indicatoren gekoppeld aan de programma's, maar wordt niet expliciet de verbinding gelegd met de doelen. Niet voor ieder doel in de programmabegroting zijn wenselijke indicatoren opgesteld. Zo zijn er bijvoorbeeld geen wenselijke indicatoren opgesteld voor de doelen 'We willen dat iedereen kan meedoen aan verduurzaming van de gebouwde omgeving', 'We willen dat iedereen die cultureel actief wil zijn dat zoveel mogelijk lokaal kan doen' en 'We willen een goede balans tussen het behoud van de beste eigenschappen en groei van Waddinxveen'.

De meeste indicatoren die zijn ontwikkeld zijn gericht op de output. Ze zijn meetbaar en de eenheden waarin deze worden gemeten worden expliciet benoemd. Voor iedere indicator worden de actuele scores en de scores voor de drie voorgaande jaren weergegeven, voor zover deze beschikbaar zijn en dat is lang niet altijd het geval. Daar waar mogelijk wordt er vergeleken met de scores van Midden-Holland van de afgelopen vier jaren. Voor een derde van de in totaal 29 eigen indicatoren zijn streefwaarden opgenomen in de begroting.

Opvallend is dat in de begroting de databron niet wordt vermeld bij de indicatoren, waardoor niet duidelijk is waar de genoemde informatie vandaan komt en bijvoorbeeld ook niet voor welke indicatoren de gemeente zelf metingen uitvoert en voor welke zij afhankelijk is van databronnen van andere organisaties. Sommige indicatoren zijn abstract geformuleerd, zoals de indicatoren 'leefbaarheid in de woonbuurt' en 'laaggeletterdheid'. De indicatoren zijn tot op zekere hoogte te beïnvloeden door de gemeente. De gekozen indicatoren leiden niet tot een volledig beeld van de effecten van beleid op de programma's en de mate waarin doelen van de programma's worden gerealiseerd. Dit komt mede doordat niet voor alle doelen indicatoren zijn geformuleerd en een deel van de indicatoren niet samenhangt met de doelen in de begroting. De samenhang tussen doelen en indicatoren is dus niet consistent.

3.3 Kwaliteit van de indicatoren

3.3.1 Volgens de raad

Uit de enquête die is uitgezet onder raadsleden komt het volgende beeld naar voren. Bijna de helft van de raadsleden hecht veel waarde aan de informatie die de indicatoren die zijn opgenomen in de P&C-documenten geven, ruim een derde van de raadsleden hecht hier enige waarde aan. Bijna driekwart van de raadsleden geeft aan (goed) op de hoogte te zijn van de indicatoren waarover wordt gerapporteerd in de P&C-producten. Ongeveer twee derde van de raadsleden is van mening dat de informatie hem of haar goed inzicht geeft in het reilen en zeilen van de gemeente. Iets minder dan de helft van de raadsleden heeft de indruk dat de kwaliteit van de middels de indicatoren verstrekte informatie de laatste jaren (sterk) is verbeterd. Verschillende raadsleden wijzen op de werkgroep van raadsleden die indicatoren heeft opgesteld. Een raadslid geeft aan dat de financiële indicatoren voldoende zijn om op te sturen, maar dat de andere indicatoren vaak te algemeen zijn om op te sturen. Zo kan bijvoorbeeld het aantal bijstandsuitkeringen maar beperkt worden beïnvloed door de gemeente. Een ander raadslid merkt op dat er behoefte is aan een duidelijke rapportage over de voortgang van het collegeprogramma. Dat is als midterm review eenmalig verstrekt, maar dat zou in een vereenvoudigde vorm vaker mogen, zodat de relatie tussen bereikte doelen en ingezette financiële middelen beter zichtbaar wordt. Hierin worden door het betreffende raadslid al wel verbeteringen gesignaleerd. Weer een ander raadslid geeft aan op de kennis en ervaring van een ander raadslid te varen in deze materie.

Door middel van een werkatelier heeft een verdiepend gesprek plaatsgevonden met verschillende raadsleden waarin onder meer de hiervoor genoemde bevindingen aan hen zijn voorgelegd. In dit gesprek zijn verschillende aandachtspunten benoemd ten aanzien van de kwaliteit en bruikbaarheid van de huidige set aan indicatoren. Zo vinden raadsleden het teleurstellend dat de geleverde informatie niet altijd actueel en deels incompleet is en dat, mede daardoor, trends en ontwikkelingen niet goed te volgen zijn. Bij het vergelijken op basis van indicatoren wordt de kanttekening geplaatst dat het per indicator verschilt welke vergelijking relevant is; soms is dat een vergelijking met Midden-Holland, maar in andere gevallen is een vergelijking met bepaalde andere (buur)gemeenten interessanter. Er zijn geen afspraken gemaakt door de werkgroep of de gemeenteraad voor een evaluatie- of aanpassingsmoment met betrekking tot de huidige set aan indicatoren.

3.3.2 Volgens de ambtelijke organisatie en de portefeuillehouder

Ook in de interviews met de ambtelijke organisatie en de portefeuillehouder worden enkele kritische kanttekeningen geplaatst bij de set van eigen indicatoren. Zo wordt aangegeven dat de indicatoren de raad weinig houvast bieden omdat er geen nulmeting is gedaan, geen streefwaarden zijn benoemd, verschillende indicatoren niet continu gemeten kunnen worden en een aantal indicatoren op verschillende manieren geïnterpreteerd kan worden. De bruikbaarheid van de indicatoren voor de raad wordt daarmee als beperkt gezien; ze zijn niet helpend in het onderbouwen van politieke standpunten. De bruikbaarheid van de indicatoren wordt voor het college en de ambtelijke organisatie groter ingeschat dan voor de raad. Ook worden de verplichte indicatoren door verschillende respondenten als bruikbaar gezien dan de eigen indicatoren. De focus van de indicatoren ligt met name op de output en niet op maatschappelijke effecten en meer op het verleden dan op de lange termijn doelen en de toekomst, aldus respondenten.

H4 | Sturen op indicatoren

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

Samenvattend

De verplichte en eigen indicatoren worden opgenomen in de programmabegroting en de jaarstukken, niet in de tussentijdse bestuursrapportages. De koppeling tussen doelen en de indicatoren die daarbij horen wordt niet expliciet gelegd. De bruikbaarheid van indicatoren is beperkt, zo ervaart ook de raad. De sturingsinformatie lijkt juist, maar voorziet niet volledig in de behoefte van de raad. Er is weinig duiding van ontwikkelingen die met de indicatoren inzichtelijk worden gemaakt in relatie tot de gestelde doelen, zowel in de P&C-documenten als in het debat met het college. Raadsleden maken beperkt gebruik van indicatoren bij het stellen van kaders en (bij)sturen van beleid. Ook bij het opstellen van beleid blijken de doelen en indicatoren uit de P&C-documenten niet leidend voor ambtelijke organisatie en college. De huidige set aan indicatoren geeft tot op zekere hoogte inzicht, maar nog geen richting aan de doelrealisatie en inspanningen van de gemeente Waddinxveen.

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

In de jaarstukken van de gemeente Waddinxveen werd tot 2024 per beleidsdoelstelling met symbolen en kleuren aangegeven hoe ver de gemeente was met de algehele realisatie en in hoeverre er aandacht nodig was voor voorwaarden en activiteiten. Daarnaast werd voor de verplichte indicatoren in tabellen gepresenteerd hoe de gemeente Waddinxveen op basis van de meest recente cijfers scoorde ten opzichte van de regio Midden-Holland en de provincie Zuid-Holland. In de tekst werd vervolgens toegelicht welke ontwikkelingen er ten opzichte van eerdere jaren hebben plaatsgevonden. Eventuele ontwikkelingen werden vervolgens niet tot nauwelijks geduid; het 'waarom' van de ontwikkelingen wordt niet benoemd. In een interview wordt aangegeven dat er in de gemeente Waddinxveen niet echt duidelijk en consistent werd gerapporteerd over de voortgang van beleid en de inzet van financiële middelen. De legenda en gebruikte methodiek met symbolen en kleuren werden als onduidelijk ervaren. Deze opzet van de P&C-documenten faciliteerde geen gesprek over de doelen van de gemeente, het gesprek ging overwegend over financiële afwijkingen. Er is binnen de ambtelijke organisatie behoefte aan een andere opzet en invulling van P&C-producten, zoals de begroting en de jaarstukken.

De jaarstukken over 2024 zijn de eerste jaarstukken waarin naast de verplichte indicatoren ook de eigen (wenselijke) indicatoren aan de orde zullen komen. Deze jaarstukken zijn ten

tijde van dit rekenkameronderzoek nog niet beschikbaar. In de eerste bestuursrapportage over 2024 komen zowel de eigen als de verplichte indicatoren niet aan de orde.

4.2 Het gebruik van indicatoren per rol

4.2.1 De gemeenteraad

In de enquête geeft iets minder dan de helft van de raadsleden desgevraagd aan te vinden dat door de informatie die met behulp van de indicatoren wordt verstrekt, hij of zij in staat wordt gesteld te sturen op de beleidsdoelen van de gemeente. Nog geen vijfde van de raadsleden vindt dat hij of zij door de informatie in staat wordt gesteld om duidelijke kaders te stellen. Eén op de tien raadsleden kan met de betreffende informatie zijn of haar achterban goed informeren. Ongeveer driekwart van de raadsleden geeft aan de indicatoren (af en toe dan wel vaak) te gebruiken. Dit gebeurt het vaakst bij het bespreken van achtereenvolgens de jaarstukken (82%), de begroting (73%) en de tussentijdse rapportages (45%). Ruim de helft van de raadsleden is van mening dat de gemeenteraad voldoende tijd heeft om de informatie die via de P&C-cyclus wordt aangeboden, te behandelen. De beoordeling van de informatievoorziening middels de indicatoren wordt gemiddeld beoordeeld met het rapportcijfer 7 (laagste cijfer een 5, hoogste cijfer een 8).

Ook deze bevindingen zijn aan raadsleden voorgelegd in het werkatelier. Het daadwerkelijk gebruik van de indicatoren lijkt te verschillen per fractie. Het feit dat de eigen indicatoren in een bijlage staan en niet in de hoofdtekst bij de programma's wordt als belemmering gezien. Het opnemen van de indicatoren in de tussentijdse bestuursrapportages wordt niet wenselijk geacht, mede omdat het al lastig blijkt om één keer per jaar actuele informatie aan te leveren. De indicatoren geven wel meer inzicht volgens raadsleden, maar nog niet echt richting omdat de samenhang met de doelen onvoldoende is. Een raadslid merkt op dat de indicatoren tot beter zicht zouden moeten leiden op de inspanningen die worden verricht door de gemeente om de doelen te realiseren.

Raadsleden zouden willen dat cijfers meer worden geduid in de tekst en dat indicatoren beter en zichtbaar aansluiten bij (andersoortige) doelen. Ook zouden zij meer het gesprek met het college willen hebben over de indicatoren. Verschillende raadsleden ervaren dat zij onvoldoende antwoord krijgen op de vragen die zij stellen bij de ontwikkelingen die zij denken te zien. Een voorbeeld dat door een raadslid wordt genoemd betreft de vergelijking op de verplichte indicator 'relatief verzuim'; de gemeente Waddinxveen scoort slechter dan Midden-Holland. Wanneer de raad daar vervolgens naar vraagt, wordt geantwoord dat de gemeente het niet slechter doet; de gemeente heeft zich juist ingespannen om het verzuim terug te dringen waardoor het probleem nu zichtbaarder wordt. Het doel zou dan eigenlijk moeten zijn 'het verzuim daalt met x procent' en dan kan vervolgens het gesprek plaatsvinden of het doel daadwerkelijk is gerealiseerd, aldus het raadslid.

Ook in de interviews met de ambtelijke organisatie en de wethouder is gesproken over het gebruik van indicatoren door de raad. In deze interviews wordt geconstateerd dat de gemeenteraad het afgelopen jaar tijdens vergaderingen nog niet is teruggekomen op (de ontwikkeling met betrekking tot) de opgestelde of verplichte indicatoren. De indruk bestaat dat de gestelde indicatoren onvoldoende aansluiten bij de behoefte van de gemeenteraad.

4.2.2 De ambtelijke organisatie en het college

De wijze waarop de begroting tot stand komt, is in de gemeente Waddinxveen in ontwikkeling. Bij de totstandkoming van de begroting is de concerncontroller verantwoordelijk voor de kaderstelling en kwaliteitsaspecten. De strategisch financieel beleidsadviseur voert de regie op de totstandkoming van de begroting. Hierbij is er contact met programmacoördinatoren, die de beleidsinhoudelijke verantwoordelijkheid dragen. Voor elk programma of aandachtsgebied is er een financieel adviseur beschikbaar. De concernmanager is niet voor ieder onderdeel inhoudelijk verantwoordelijk, maar wel voor het totaal. Er heeft een kwaliteitsverbetering plaatsgevonden via een richtlijnenbrief. Een financieel adviseur kijkt mee naar de technische inhoud, terwijl een communicatiestrategie de taal toetst op begrijpelijkheid voor inwoners en raadsleden. De programmacoördinatoren houden bij wat er binnen hun programma's speelt, maar programmasturing (gericht op doelrealisatie) wordt nog niet toegepast binnen de gemeente. Er komt een coördinerende managementlaag, maar het is nog onduidelijk hoe de inhoudelijke sturing door deze managers eruit gaat zien.

In de interviews wordt aangegeven dat het gesprek over indicatoren momenteel op verschillende niveaus binnen de organisatie wordt gevoerd. Het beeld dat de verplichte en wenselijke indicatoren (nog) geen richting geven aan de werkzaamheden die worden uitgevoerd, wordt breed gedeeld. Ook wordt er bij het opstellen van nieuw beleid geen expliciete koppeling gemaakt naar de doelen en indicatoren die zijn opgenomen in de P&C-documenten. Nieuw beleid leidt niet tot nieuwe indicatoren. Hieruit blijkt dat er in de gemeente Waddinxveen nog geen sprake is van datagedreven werken.

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?

In de interviews wordt aangegeven dat er een balans gevonden moet worden tussen de inspanning die gepaard gaat met het vullen en bijhouden van indicatoren en de opbrengst daarvan. Het bijhouden van de indicatoren vraagt veel ambtelijke capaciteit en de ervaring is dat deze inspanning groot is in verhouding tot de opbrengst. In een interview wordt door de wethouder het idee geopperd om de indicatoren inzichtelijk te maken middels jaarlijkse rapportages, vergelijkbaar met de Monitor Sociaal Domein, in plaats van deze op te nemen in de P&C-documenten. Vanuit de ambtelijke organisatie wordt daarbij de kanttekening geplaatst dat dit ten koste kan gaan van de samenhang in de informatievoorziening.

Bijlage 1 | Bestudeerde documenten

- Groeien aan de Gouwe. Samen bouwen aan een toekomstbestendig Waddinxveen. Coalitieakkoord 2022-2026.
- Prestatie-indicatoren programmabegrotingen, vastgesteld in de werkgroep KPI mei 2023, ter vaststelling in de raad van 21 juni 2023.
- Raadsvoorstel Prestatie-indicatoren programmabegrotingen, 21 juni 2023.
- Accountantsverslagen 2022-2023.
- Jaarverslagen 2022-2023.
- Programmabegrotingen 2022-2024.
- Bestuursrapportages 2022-2024.
- Kadernota's/-brieven 2022-2024.

Bijlage 2 | Vragenlijst raadsleden

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

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

Informatieverstrekking aan de gemeenteraad

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

Inhoudelijke toepassing van de indicatoren

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

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

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

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

Kunt u uw antwoord toelichten?

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

- ☐ Ja, te weten:
- ☐ Nee

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

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

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

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

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

12. Wat gaat er goed?

13. En wat kan volgens u beter?

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

Bijlage 3 | Respondenten

- Portefeuillehouder financiën/verantwoordelijk wethouder.
- Afdelingsmanager Bedrijfsvoering.
- Concerncontroller.
- Afdelingsmanager financiën a.i.
- Concernadviseur financiën.
- Strategisch financieel beleidsadviseur.
- Adviseur jaarrekening en financieel beheer.

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



Groene Hart Rekenkamer
t.a.v. dhr. B. Steur

Uw kenmerk:	Uw brief van: 24 april 2024	Ons kenmerk: 268474	Bijlagen: geen
Contactpersoon: dhr. G. van der Heiden	Telefoonnummer: 14 0182	Datum: 3 juni 2025	

Onderwerp: Bestuurlijke reactie rekenkameronderzoek Sturen op Indicatoren

Geachte heer Steur,

Met veel belangstelling hebben wij kennisgenomen van uw onderzoek naar indicatoren in begroting in de gemeente Waddinxveen. Op 24 april heeft het college de gelegenheid gekregen om een bestuurlijke reactie te geven op het rapport inclusief de conclusies en aanbevelingen. In deze brief geven wij onze bestuurlijke reactie, waarin we reflecteren op uw bevindingen, op de voorgestelde verbeterpunten, en onze visie delen op het vervolgtraject.

Algemene Waardering

Wij waarderen de grondige toegestuurde analyse en de praktische aanbevelingen die u vervolgens in uw aanbiedingsbrief doet. De aanbevelingen uit het onderzoek komen voort uit een onderzoek waar zowel hoor als wederhoor heeft plaatsgevonden en zien we als waardevol instrument in het debat tussen college en raad.

Reflectie op aanbevelingen aan het college

- 1. De relatie tussen maatschappelijke opgave, daarbij behorende doelstelling(en) en bij die doelstellingen passende indicatoren moet worden verduidelijkt. De bij de doelstellingen behorende indicatoren moeten van (jaar)streefwaarden worden voorzien.*

We zien de noodzaak om dit thema verder te versterken en passende doelstellingen en indicatoren op te stellen, inclusief (jaar)streefwaarden. De organisatie is in de planning & control documenten reeds op onderdelen al aan de slag gegaan om de leesbaarheid en duidelijkheid van de indicatoren te versterken. Uw aanbeveling om indicatoren te koppelen aan trends en ontwikkelingen zijn reeds opgepakt bij het opstellen van de Kaderbrief 2026-2029. Daarbij hebben wij op basis van kengetallen van bijvoorbeeld het CBS berekeningen gemaakt voor de ontwikkeling van de woningbouw, de groei van het aantal inwoners, mogelijk gebruik van jeugdzorg, Wmo-voorzieningen, etcetera. Wij gaan die gegevens blijvend monitoren om uitspraken te kunnen doen over het gebruik van deze voorzieningen. En zo hebben we inzicht waar onze toekomstige inspanningen nodig zijn. Daarbij voorzien we deze indicatoren conform uw aanbeveling zo veel als mogelijk van concrete streefwaarden en rapporteren daar op.

De realiteit is dat er in maart 2026 nieuwe gemeenteraadsverkiezingen zijn. De voorbereidingen van de laatste gemeentelijke begroting voor deze verkiezingen zijn bij het verschijnen van uw aanbevelingen reeds in volle gang. Dit betekent concreet dat het in deze bestuursperiode niet meer mogelijk is een nieuwe set aan indicatoren op te richten en te implementeren.

Wij adviseren de nieuwe gemeenteraad om in een nieuw coalitieakkoord en collegeprogramma een concrete en goed meetbare set aan doelstellingen, prestatieindicatoren en streefwaarden op te nemen. Dit is vervolgens de basis voor de hele Planning & Control cyclus.

2. *Als nieuw beleid wordt opgesteld, moeten de doelen en indicatoren die daarbij in de planning- en controldocumenten worden opgenomen rechtstreeks van dit beleid zijn afgeleid en daarmee een expliciete verbinding hebben.*

De gemeentelijke organisatie is sinds april 2025 opnieuw ingericht. De organisatie kent nu 12 afdelingen die elk een duidelijk eigen werkterrein en takenpakket hebben. Met de invoering van werkplannen per afdeling zal een directere relatie gemaakt worden tussen de ambities in de begroting en de realisatie. En daarmee ook tussen doelstellingen en indicatoren. Hiermee is een stevige basis gelegd voor de sturing en monitoring in volgende bestuursperiode.

Reflectie op aanbevelingen aan het college en de raad

3. *Vertaal de doelen en ambities uit het coalitieakkoord in indicatoren in de P&C-cyclus.*

Zoals uit onze reactie blijkt, brengen wij op dit moment al een aantal van uw aanbevelingen in praktijk, daar waar het aanbevelingen op de zichtbaarheid van de indicatoren betreft. Wij hechten waarde aan een goede informatievoorziening aan de raad zodat hier ook goed het inhoudelijk debat over kan worden gevoerd. Een dergelijk debat en de voorbereiding daarop scherpt de ambtelijke organisatie, het college en de raad. Dit komt uiteindelijk de inwoners van Waddinxveen ten goede.

Als u nog vragen heeft, kunt u contact opnemen met dhr. G. van der Heiden (concerncontroller) via het telefoonnummer 06 – 4155 3373

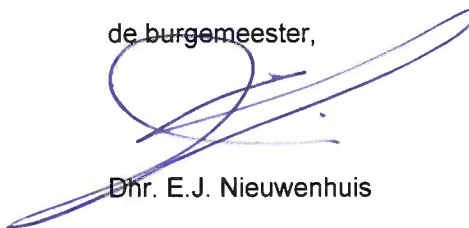
Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van de gemeente Waddinxveen,

de gemeentesecretaris,



Mevr. J.M. van Vugt

de burgemeester,



Dhr. E.J. Nieuwenhuis

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.