Doorwerkonderzoek toegankelijkheid begroting en rapportages Rekenkamer Sittard-Geleen



Rekenkamer
Sittard-Geleen

Samenstelling

Voorzitter
mr. Debbie Heesakkers

Leden
drs. Erwin Maussen
Kay van der Salm, MSc

Contact

Secretaris Debbie Steens
rekenkamer@sittard-geleen.nl
Postbus 18
6130 AA Sittard

www.sittard-geleen.nl/Bestuur/Gemeenteraad/Rekenkamer

Colofon
Dit onderzoek is uitgevoerd door Ipsos I&O in opdracht van de Rekenkamer Sittard-Geleen.

September 2025

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande toestemming van de samensteller en in overleg met de opdrachtgever. Deze uitgave is met grote zorgvuldigheid samengesteld. Noch de samenstellers, noch de opdrachtgever zijn aansprakelijk voor eventuele schade als gevolg van onjuistheden en/of onvolkomenheden ten gevolge van het gebruik van deze uitgave.

Inhoudsopgave

1. Inleiding **4**
1.1 Aanleiding doorwerkingsonderzoek 4
1.2 Doorwerkingsonderzoek 4
1.3 Methode 6
1.4 Leeswijzer 6

2. Uitvoer en effect van aanbevelingen **7**
2.1 Inleiding 7
2.2 Korte termijn aanbevelingen 8
2.3 Lange termijn aanbevelingen 16

3. Thema's voor de raad **24**
3.1 Inleiding 24
3.2 Thema's 24

4. Conclusies en aanbevelingen **30**
4.1 Inleiding 30
4.2 Conclusies 31
4.3 Aanbevelingen 36

5. Bestuurlijke reactie **38**

6. Nawoord **42**

Bijlage 1: Normenkader **43**
Bijlage 2a: Ambtelijk interviewprotocol **45**
Bijlage 2b: Interviewprotocol groepsgesprek raadsleden (samenvatting) **46**
Bijlage 3: Lijst met geïnterviewden **47**
Bijlage 4: Literatuurlijst **48**

1. Inleiding

1.1 Aanleiding doorwerkingsonderzoek

In 2020 publiceerde de Rekenkamer Sittard-Geleen haar onderzoek naar de toegankelijkheid van de begroting en rapportages op basis van onderzoek uit 2019/2020. De aanleiding voor dit onderzoek kwam mede voort uit een inventariseringsronde bij raadsfracties in 2018, waarbij alle fracties hier zorgen over uitten.



Het onderzoek kende 3 soorten aanbevelingen[1], twee soorten korte termijn aanbevelingen en lange termijn aanbevelingen. De raad besloot alle aanbevelingen van de Rekenkamercommissie over te nemen in haar vergadering van 17 september 2020. Daarnaast stelde de raad in haar toenmalige besluit dat de Commissie begroting en verantwoording (B&V) belast werd met de uitwerking van de aanbevelingen op langere termijn, daarbij ondersteund door burgemeester en wethouders.

1.2 Doorwerkingsonderzoek

De aanleiding voor het huidige onderzoek van de Rekenkamer Sittard-Geleen is dat zij wil weten in hoeverre de aanbevelingen uit het onderzoek van 2020 zijn opgevolgd en dit heeft geleid tot een verbetering van de toegankelijkheid van de documenten.

[1] https://sittardgeleen.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/c40ce57a-1109-46e1-929d-f07f00d5ed8b#b644cc08-4572-41ca-92b1-a676a2ea16db.

Centrale vraag

De centrale vraag is:

> **Is de begroting 2020 e.v. (en de daaropvolgende P&C stukken) toegankelijker geworden voor de gemeenteraad? En is de raad daardoor beter in staat het budgetrecht en de kaderstellende en controlerende rol goed te vervullen?**

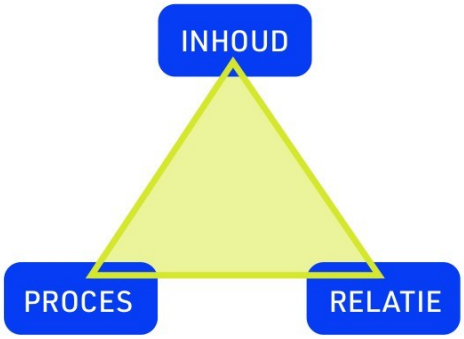
De centrale vraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

1. Hoe en in welke mate zijn de aanbevelingen opgevolgd?
2. Hoe verloopt de terugkoppeling aan de raad over de uitvoering van aanbevelingen?
3. Wat is het effect dat is bereikt door het uitvoeren van de aanbevelingen?
4. In welke mate heeft het onderzoek voldaan aan het doel dat de rekenkamer ermee voor ogen had, namelijk meer toegankelijkheid van P&C producten voor raadsleden?
5. Hoe kunnen gemeenteraad, college en de rekenkamer zelf de opvolging van aanbevelingen verder verbeteren?

Bij de beantwoording van de hoofdvraag en de deelvragen wegen we ook mee of aanbevelingen "in de geest" van deze aanbevelingen van het rekenkamerrapport uit 2020 zijn uitgevoerd, als dit niet "naar de letter" is gebeurd.

Proces en relatie

Naast aandacht voor de inhoud (beschikbare schriftelijke informatie, het feitelijk al dan niet opvolgen van aanbevelingen) besteden we aandacht aan het ervaren proces en de ervaren onderlinge relatie tussen betrokken partijen zoals raad, college en ambtelijke organisatie. Hoe verliepen de stappen voor, tijdens en na een product uit de P&C-cyclus? Is er een bepaalde ervaren ontwikkeling in de onderlinge relatie tussen het college/ambtelijke organisatie en raads- en commissieleden? Zie ook Van Stipdonk en Van de Berg in 'De binnen-en buitenkant van rekenkamers (2024)[2].



[2] De binnen- en buitenkant van rekenkamers, een handboek. Vereniging van Rekenkamers, 2024.

Normenkader

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen gebruiken we een normenkader (zie bijlage 1). De normen ondersteunen de beantwoording en zijn gericht op de mate van uitvoering van aanbevelingen, over de terugkoppeling van de uitvoering van de aanbevelingen aan de raad en over het effect van de aanbevelingen. We hanteren daarbij de volgende kleurcodering:

- er wordt geheel voldaan aan de norm, er is geen verder verbeterpotentieel.
- er wordt voldaan aan de norm, maar er is verder verbeterpotentieel.
- er wordt niet voldaan aan de norm, verbeteringen zijn noodzakelijk.

1.3 Methode

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn deskresearch (bestuderen van documenten en ook opnamen van vergaderingen) en interviews ingezet.

Deskresearch. De deskresearch richtte zich vooral op de documenten uit de Planning & Control (P&C) cyclus van de gemeente uit 2020 – 2024.

Interviews. Er is met in totaal 19 verschillende personen gesproken, allen werkzaam bij de gemeente Sittard-Geleen als raadslid, ambtenaar of als wethouder. Dit gebeurde in totaal in 14 interviews. Voor het interviewprotocol, de lijst met geïnterviewden en de literatuurlijst zie bijlage 2 (a en b), 3 en 4. De meeste gesprekken zijn digitaal gevoerd. Het gesprek met de raadsleden (groepsgesprek), met de wethouder, met de gemeentesecretaris, met de concerncontroller en met een medewerker van het team Financiën was offline, "live". Van elk gesprek is een verslag opgesteld met de mogelijkheid voor alle geïnterviewden om 'hun' verslag in te zien en hier op te reageren en eventuele correcties of toevoegingen aan te geven. Het gevoerde groepsgesprek met raadsleden heeft plaatsgevonden rondom een commissievergadering Begroting en Verantwoording (B&V), alle vijf raadsleden zijn lid van deze commissie. En daarmee is het gesprek niet (volledig) representatief voor de gehele raad.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we de uitvoering en effecten van de aanbevelingen. In hoofdstuk 3 bekijken we de algemene doorwerking van het onderzoek en thema's voor de raad zoals stuurbaarheid en meetbaarheid.

2. Uitvoering en effect van aanbevelingen

2.1 Inleiding

Terugblik op rapport 2020

In het voorwoord van het rapport over Toegankelijkheid begroting en rapportages schrijft de voorzitter van de Rekenkamer Sittard-Geleen het volgende over de vraagstelling van dit onderzoek: "Toegankelijkheid is enerzijds leesbaarheid, begrijpelijkheid, helderheid en eenduidigheid. De opbouw van zinnen en teksten, het taalgebruik en het gebruik en de inhoud van figuren en tabellen. Anderzijds is toegankelijkheid de opbouw van de stukken en de koppeling van de uitgaven aan de doelen en activiteiten en de koppeling van de activiteiten onderling. Is het inzichtelijk wat de gemeente besteedt en waarom zij dit doet?"

Deze tekst maakt de reikwijdte van dit onderzoek uit 2019/2020 duidelijk: het gaat enerzijds over taal, over duidelijke zinnen en inzichtelijke opbouw van documenten. En anderzijds gaat het over de vraag hoe inzichtelijk de koppeling van gemeentelijke uitgaven aan activiteiten en de door de gemeente gestelde doelen is. Daarmee wordt ook het verschil tussen de in dit hoofdstuk besproken korte termijn en langere termijn aanbevelingen duidelijk: het gaat om, samengevat, de leesbaarheid (korte termijn) en het gaat om aanbevelingen die te maken hebben met de kaderstellende en controlerende taak van de raad (lange termijn).

De voorzitter van de Rekenkamer schrijft in hetzelfde voorwoord uit 2020 ook dat de destijds meest recente documenten diverse verbeteringen laten zien, maar dat de organisatie stappen moet blijven zetten. Hij verwijst hierbij naar fundamentele bevindingen over het wisselende abstractieniveau tussen en binnen documenten, het onvoldoende duiden van verbindingen en verbanden en het feit dat financiën weinig tot niet herleidbaar zijn naar acties en beleid.

2.2 Korte termijn aanbevelingen

Het rekenkameronderzoek uit 2019/2020 telde twee soorten korte termijn aanbevelingen. De eerste soort betreft de vorm en presentatie van de begroting en andere rapportages. De uitvoering van de aanbevelingen toetsen we aan de programmabegroting 2025. Dit is gekozen als vergelijkingsmateriaal omdat dit een belangrijk recent P&C-document is, en er bovendien sprake is van een gedigitaliseerde versie. Daarnaast speelde ook mee dat in deze programmabegroting 2025 de eerste stappen zijn doorgevoerd om naast de toegankelijkheid (LIAS) ook de stuurbaarheid en meetbaarheid te verbeteren. De programmabegroting 2025 is na de eerste rapportage 2024 het tweede gedigitaliseerde versie van een P&C-document.

Op dit moment wordt niet toegelaten dat een Raadsbesluit genomen wordt op basis van een digitale applicatie. Daarom wordt naast de digitale applicatie ook een PDF-document aan de Raad aangeboden waar de besluitvorming feitelijk over plaatsvindt. Het PDF-document van de begroting 2025 is te vinden op: Document SittardGeleen - Programmabegroting 2025 - iBabs Publieksportaal.

In onderstaande tabel staan de uitkomsten van deze toetsing per aanbeveling weergegeven:

Tabel 2.1 Korte termijn aanbevelingen over vorm en presentatie begroting (en andere P&C documenten)

Aanbeveling	Uitgevoerd?
1. Begrippenlijst toevoegen.	Deels
2. Lijst met afkortingen toevoegen.	Deels
3. Continueer de begroting in een oogopslag, neem die ook op in de begroting zelf en zorg dat deze aansluit bij de totalen in de begroting.	Ja
4. Ontsluit beleidsnota's en besluiten waarnaar verwezen wordt via een link (dan wel minimaal besluitdatum).	Deels

5. Bronvermelding en jaarreeksen bij indicatoren.	Ja
6. Geef tabellen steeds dezelfde volgorde, zoals nieuwste jaar vooraan, voorgaande jaren daarna (dus altijd een referentiecijfer of – percentage).	Ja
7. Voorzie tabellen en grafieken altijd van een titel en een toelichting.	Ja (in pdf-versie)
8. Hanteer dezelfde betekenis van + en – bedragen, en als dat dan echt niet anders kan geef dat duidelijk aan.	Ja
9. Zie aanbeveling 8, datzelfde geldt voor + en – bedragen, en als het echt niet anders kan geef dat duidelijk aan.	Ja
10. Hanteer zoveel mogelijk dezelfde indeling binnen de begroting, en zet die zoveel mogelijk door in de andere stukken uit de P&C-cyclus.	Ja
11. Benoem een eindredacteur met mandaat die kan/mag sturen op compactheid, consequentheid en duidelijkheid van de teksten binnen de begroting, en zet die zoveel mogelijk door in de andere stukken.	Deels
12. Vermijd vage formuleringen.	Ja

De tabel laat zien dat de meerderheid van de aanbevelingen is uitgevoerd. Wat de titels van tabellen betreft, dit is in de pdf-versie van de programmabegroting 2025 doorgevoerd, maar niet in de gedigitaliseerde versie. Dit is een gebrek van het programma LIAS dat deze mogelijkheid (nog) niet biedt, om op uniformele wijze titels bij de tabellen te presenteren.

Voor vier aanbevelingen geldt dat ze gedeeltelijk zijn uitgevoerd. De eerste deels uitgevoerde aanbeveling is dat de begrippenlijst ontbreekt maar wel vermeld staat in de jaarstukken van 2022 en 2023. Ten tweede ontbreekt een afkortingenlijst. Afkortingen worden in de tekst wel eerst volledig uitgeschreven voordat de afkorting gebruikt wordt. Dus de aanbeveling is dan niet naar de letter, maar wel "naar de geest" uitgevoerd. Ten derde is er ruimte voor meer 'digitale links' naar beleidsdocumenten dan nu in de programmabegroting staan. De vierde gedeeltelijk doorgevoerde aanbeveling betreft de eindredactie: op het laatste moment is er vaak (te) weinig tijd om een laatste eindredactie te voeren op stijl en vormgeving, er is geen eindredacteur benoemd zo blijkt uit gevoerde interviews maar er vindt wel eindredactie op de inhoud plaats. Er zijn coördinatoren per programma en er zijn er ook 3 domeinregisseurs die (teksten van) programma's onderling afstemmen.

De tweede groep korte termijn aanbevelingen betreft de inhoud van de begroting en andere rapportages. De uitvoering van de aanbevelingen toetsen we net als bij de andere korte termijn aanbevelingen aan de programmabegroting 2025.

Tabel 2.2 Korte termijn aanbevelingen over inhoud begroting (en andere P&C documenten)

Aanbeveling	Uitgevoerd?
1. Geef waar mogelijk het onderscheid aan tussen reguliere (standaard) taken en specifiek beleid.	Ja
2. Neem een inleidende beschrijving op waarin een relatie wordt gelegd tussen het coalitieprogramma en de programma's in de begroting. Daarmee worden de programma's in politiek-bestuurlijk perspectief geplaatst.	Ja
3. Benoem in de begroting welke raadsbesluiten (en eventueel collegebesluiten) op de planning staan voor het komende begrotingsjaar.	Deels

4. Het bedrag voor de heffing voor de vennootschapsbelasting zit niet in het programmaplan en is ook elders niet te vinden in de begroting. Dit zou volgens BBV wel moeten. Voeg dit toe.	Ja
5. De inhoudelijke werkzaamheden van de verbonden partijen en grote subsidieontvangers (bijvoorbeeld > € 1 mln.) als zodanig opnemen in de begroting (plus hoe de gemeente hierop stuurt).	Deels, de werkzaamheden van verbonden partijen zijn op hoofdlijnen opgenomen en voorzien van 'links'. Een duidelijke en transparante weergave van inhoudelijke werkzaamheden van grote subsidieontvangers ontbreekt. Er is een subsidieoverzicht/ subsidieregister , dit staat echter niet in de P&C documenten maar elders[3] en geeft geen inzicht in inhoudelijke werkzaamheden, zie ook aanbeveling 6.
6. Voeg jaarreeksen en subsidie-aard (structureel versus incidenteel) toe aan het subsidieoverzicht.	Nee, subsidieoverzicht ontbreekt.
7. Rapporteer de uitgaven en opbrengsten allebei, presenteer niet alleen het saldo (bijv. hogere parkeeropbrengsten en daar tegenover hogere handhavingskosten).	Ja
8. Op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen beschikt de gemeente voor het zomerreces over de voorlopige begrotingen van haar verbonden	Ja

[3] Het subsidieregister staat hier: https://sittardgeleen.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/7d2e999b-526c-4ef0-a58d-1bad46503d48?documentId=6263262f-ca81-42e4-93f6-bfaee14bd5a3&agendaItemId=5218ff40-2344-4b3c-b2d2-12a2d08247e2.

partijen. Verwerk die informatie in de gemeentelijke begroting, financieel maar ook inhoudelijk.	Ja
9. Geef bij de indicatoren aan of ze BBV verplicht zijn, met welk doel/resultaat ze een relatie hebben en of/hoe je erop stuurt.	Ja
10. Geen beslispunten in de begroting opnemen, deze horen in het raadsvoorstel.	Ja
11. Maak vooraf eenduidige afspraken over de termijnen voor het schriftelijk stellen van informatieve vragen alsmede de beantwoording daarvan.	Ja
12. Biedt de raad de tijd en de mogelijkheid om vragen te stellen aan het ambtelijk apparaat voorafgaand aan de begrotingsbehandeling.	Ja
13. Voeg aan je rapportages ook majeure inhoudelijke/bestuurlijke afwijkingen toe ook al hebben ze geen financiële consequenties.	Ja

De meeste aanbevelingen over de inhoud van P&C-documenten zijn uitgevoerd, zo blijkt uit bovenstaande tabel. Vanwege het ontbreken van een subsidieoverzicht en/met een transparante en inzichtelijke relatie van doelen/ ambities/werkzaamheden met subsidies in de programmabegroting 2025, kunnen we over de betreffende aanbevelingen 5 en 6 aangaande subsidies geen uitspraak doen.[4] De aanbeveling 3 met betrekking tot het op de planning zetten van belangrijke aanstaande raadsbesluiten is in letterlijke zin niet opgevolgd,

[4] Het subsidieregister staat hier: https://sittardgeleen.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/7d2e999b-526c-4ef0-a58d-1bad46503d48?documentId=6263262f-ca81-42e4-93f6-bfaee14bd5a3&agendaItemId=5218ff40-2344-4b3c-b2d2-12a2d08247e2.

want die planning staat niet in de programmabegroting. Wel wordt jaarlijks een raadsbesluit over de P&C-cyclus genomen dat door de raad zelf wordt vastgesteld. Het biedt voldoende ruimte, volgens de geïnterviewde raadsleden, om zich voor te bereiden op belangrijke P&C-documenten. Verder biedt de programmabegroting inzicht in beleidsmatige ontwikkelingen voor de komende periode zonder specifiek geplande raads- en collegebesluiten te benoemen. We hebben vanuit de interviews geen signalen gehoord dat dit als een gemis ervaren is, maar we hebben gesproken met raads- en commissieleden B&V, en het kan zijn dat andere raadsleden, of burgers, hier wel aan hechten. Verder is het van belang om op te merken dat er vanuit de raad positieve signalen zijn afgegeven over de kwaliteit van P&C producten en is bijvoorbeeld de jaarrekening 2024 unaniem door de raad vastgesteld.

2.2.1 Beoordeling aan de hand van het normenkader

Hieronder koppelen we de bevindingen aan een score met betrekking tot de drie normen die we gebruiken bij korte termijn aanbevelingen: Zijn ze uitgevoerd? Wordt er teruggekoppeld naar de raad en gemonitord en als derde: wat is het effect?

Er zijn twee belangrijke bronnen voor bevindingen met betrekking tot de korte termijn aanbevelingen, naast dat wat hierboven met betrekking tot de twee tabellen is besproken.

Ten eerste is dat de deskresearch. P&C-documenten laten zien dat er vaak wordt verwezen naar het rekenkameronderzoek uit 2019/2020 over de toegankelijkheid van de begroting en rapportages. Dit blijk o.a. uit de programmabegroting 2025 en ook uit de raadsbesluiten over de P&C-cyclus. Dit duidt op doorwerking van het onderzoek van 2019/2020 en dit is ook wat de resultaten uit de bovenstaande tabel laten zien.

Een ander voorbeeld van deze doorwerking: in de programmabegroting 2021 wordt vermeld:
"In genoemd onderzoek heeft de programmabegroting 2019 centraal gestaan. De makkelijke verbeteringen kregen in de uitwerking van de programmabegroting 2020 al een plek. De overige verbeteringen hebben we meegenomen in de uitwerking van de begroting, overeenkomstig onze reactie in het raadsvoorstel.

De overgenomen verbeteringen op vorm en presentatie hebben onder andere betrekking op:

- *Opname beleidsnota's op de programmabladen;*
- *Consistente presentatie van tabellen, inclusief titel en toelichting;*
- *Consistente toepassing van plus en min bedragen;*
- *Consistente indeling in de begroting mede in relatie tot andere onderdelen*
- *Nu ook vermelding van de bijstellingen in de budgetten op de programmabladen*
- *Eindredactie op de conceptteksten.*

De overgenomen verbeteringen met betrekking tot de inhoud betreffen onder andere:

- *Rapportage over zowel lasten als baten, in plaats van saldi, zie de bijstellingen op de programmabladen en de verschillenanalyses in hoofdstuk 6:*
- *Verwerking begrotingen van de verbonden partijen;*
- *Toevoeging majeure inhoudelijke ontwikkelingen".*

Uit de interviews komt naar voren dat de meeste geïnterviewden geen directe herinneringen aan deze korte termijn aanbevelingen hebben. Dit is wellicht ook het gevolg dat een aantal geïnterviewden niet in dienst waren ten tijde van het vorige onderzoek. Voor zover men wel een scherper beeld heeft van deze twee groepen korte termijn aanbevelingen, schat men in dat ze, in het algemeen genomen, gerealiseerd zijn. Hierbij stelt men ook dat dit voor de hand liggende verbeteringen zijn die snel te realiseren waren.

Samenvattend stellen we vast dat er wordt voldaan aan de norm. Hoewel niet alle 25 aanbevelingen (volledig) gerealiseerd zijn, is er sprake van uitvoering van deze aanbevelingen.

Norm	Score
De gemeente Sittard-Geleen heeft bij haar begroting en rapportages deze aanbevelingen uitgevoerd	●

De tweede norm heeft betrekking op terugkoppeling van uitvoering van de aanbevelingen, en de monitoring daarvan door de raad.

Uit de P&C-documenten blijkt, zoals ook hierboven al vermeld, dat men regelmatig verwijst naar het rekenkameronderzoek uit 2019/2020. Dit houdt in dat het onderzoek en de (uitvoering van de) aanbevelingen regelmatig onder de attentie van de raadsleden komt.
Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat afdeling/team P&C/financiën duidelijk de leiding nam bij het vormgeven en uitvoeren van de (in dit geval de korte termijn) aanbevelingen. Verder is vooral de commissie B&V actief geweest bij de implementatie van de aanbevelingen, in samenspraak met deze ambtenaren.

De griffie regelt de gebruikelijke communicatie richting de raad en rondom commissies. Hoewel formele afspraken ontbreken, houdt de griffie actief een overzicht bij van door de raad overgenomen aanbevelingen ("Opvolging aanbevelingen rekenkameronderzoeken, sinds 2021). Dit overzicht wordt geactualiseerd op basis van ambtelijke input, wat navraag en opvolging mogelijk maakt. Inhoudelijke beoordeling van de naleving van de aanbevelingen van rekenkameronderzoek ligt elders, bij de beleidsmatig verantwoordelijken/ uitvoerenden binnen de ambtelijke organisatie.

Maar de griffie bewaakt niet nadrukkelijk de rol met betrekking tot in hoeverre aanbevelingen van een rekenkameronderzoek wel of niet zijn uitgevoerd, zo blijkt uit de interviews.

De afspraak over de terugkoppeling en uitvoering van aanbevelingen is nagekomen, namelijk via de raadsbesluiten over de P&C cyclus en via de commissie B&V. Dit is conform de bedoeling van de aanbeveling uit het eerdere onderzoek. De commissie B&V zelf heeft een en ander goed kunnen volgen via regelmatig overleg rondom P&C-documenten[5]. De bevinding is enerzijds dat er voortgang is geweest richting uitvoering van de aanbevelingen, er is sprake van een toegenomen toegankelijkheid van de begroting. Anderzijds, andere raadsleden hebben via P&C-documenten, zoals raadsbesluiten over de P&C cyclus, ook kennis kunnen nemen van verbeteringen.

Norm	Score
De gemeente Sittard-Geleen heeft afspraken gemaakt tussen raad, college en ambtenaren over hoe uitvoering vorm krijgt en hoe wordt gemonitord.	●

[5] Zie bijvoorbeeld de notulen en besluiten van de vergadering van de commissie begroting en verantwoording op donderdag 30 januari 2025.

interviews dat men positief is over de doorwerking van dit rapport. Hoewel de meeste geïnterviewden geen scherp beeld hebben van deze korte termijn aanbevelingen, er is meer aandacht voor de lange termijn aanbevelingen, klinkt er een algemeen positief oordeel over verbeteringen met betrekking tot leesbaarheid en transparantie van P&C-documenten door.

Norm	Score
Deze aanbevelingen hebben effect gehad en worden als positief ervaren	●

2.3 Lange termijn aanbevelingen

Net als de korte termijn aanbevelingen, toetsen we de uitvoering van de lange termijn aanbevelingen aan de programmabegroting 2025, tenzij in de aanbevelingen een andere vergelijking wordt genoemd.

Deze toetsing van de lange termijn aanbevelingen, inclusief de eerste aanbeveling om een raadswerkgroep op te richten, staan hieronder in de tabel.

Tabel 2.3 Lange termijn aanbevelingen[6]

Aanbeveling	Uitgevoerd?
1. Benoem een raadswerkgroep die concreet aan de slag gaat met de onderstaande aanbevelingen. Voor de samenstelling van deze werkgroep raden we een combinatie van financiële (B&V) en inhoudelijke raadsleden aan.	Deels, "naar de geest" en dus niet in letterlijke zin. De lange termijn aanbevelingen zijn opgepakt door de Commissie B&V, de hiertoe ook de opdracht van de raad heeft gekregen. En dus niet door de beoogde "gemengde" raadswerkgroep.
2. Onderzoek de mogelijkheid om de griffiefunctie van informatiemakelaar beter te borgen, ook in relatie tot de P&C-documenten. Organiseer	Nee. De griffie geeft hierbij aan niet over financiële expertise te beschikken om zelfstandig advies te geven.

[6] Deze lange termijn aanbevelingen zijn verkort weergegeven, zie voor de volledige beschrijving het Rekenkameronderzoek Toegankelijkheid Begroting en Rapportages uit 2020.

bijvoorbeeld vanuit de griffie onafhankelijk advies aan de raad over de belangrijkste (financiële) beslispunten uit de begroting 2021.	De suggestie om aanvullend onafhankelijk advies aan de raad te organiseren is tot op heden niet vanuit de raad of de commissie geopperd. Mocht de raad in de toekomst behoefte hebben aan aanvullend onafhankelijk financieel advies, dan kan de griffie wel een verkennende en faciliterende rol vervullen.
3. Benoem om te beginnen vijf 'dossiers' die de raad in meer detail wil volgen. Zie erop toe dat hiervoor digitale 'dossiers' aangelegd worden. Definieer wat in die dossiers opgeslagen moet worden (denk aan: besluitvorming tot op heden, relevante onderzoeken, art. 43 vragen en antwoorden). Benoem een verantwoordelijk duo (griffie-organisatie) voor het opstellen en beheren van de digitale dossiers. Evalueer na een jaar of de dossiers in de gekozen opzet een meerwaarde hebben en of het de benodigde inzet rechtvaardigt.	Deels. In de bestuurlijke reactie van 12 maart 2020 stelt het college dat de regeling grote projecten (sinds 2020) hier parallel aan loopt. Dit maakt het volgen van deze projecten/dossiers gemakkelijker. De herziene regeling grote projecten is in 2024 in werking getreden. Daarmee is een deel van de aanbeveling uitgevoerd. Er is sprake van aparte voortgangsrapportages met stoplichtrapportages[7]: Bij de raad wordt verder geïnventariseerd welke andere dossiers men wil volgen, naast de projecten uit de regeling grote projecten. Dit wordt in rapportages (P&C-cyclus) uitgewerkt. Er is geen verantwoordelijk duo ambtenaren benoemd. De informatievoorziening aan de raad vindt verder plaats binnen het recente afsprakenkader actieve en passieve informatieplicht dat per 1 januari 2025 in werking is getreden[8].

7 https://beleidsradar.nl/documenten/voortgangsrapportage-grote-projecten-5da7a577-da73-44ed-b989-37d8ce7669f5.
8 Deze lange termijn aanbevelingen zijn verkort weergegeven, zie voor de volledige beschrijving het Rekenkameronderzoek Toegankelijkheid Begroting en Rapportages uit 2020.

4. Kies een meerjarige indeling in thema's. Een mogelijkheid is om dit volgens de hoofdtaakvelden van de BBV te doen, inclusief de onderverdeling hieronder in taakvelden (zowel inhoudelijk als financieel). De BBV-indeling heeft de voorkeur van de RKC vanwege de objectieve vergelijkbaarheid en de ingebakken verbinding tussen inhoud en financiën (Begroting 2020 heeft deze indeling in hoofdtaakvelden reeds (zie bijlage 4), echter de inhoudelijke onderverdeling hieronder ontbreekt. Hierdoor is de link met de financiën nog niet te maken).	Deels, er is in de programmabegroting 2025 een (meerjarige) structuur met veerkrachten en programma's. En is er een ontwikkeling met toenemende aandacht voor stuurbaarheid en meetbaarheid, ook in relatie tot opgavegericht werken. In plaats van meer informatie is er hierbij juist sprake van compactere en meer onderling verbonden informatie die op termijn beoogd om ook de link tussen beleid/activiteiten en financiën te verduidelijken. De toekomstvisie 2030 is hierbij een "stip op de horizon".
5. Werk bij de jaarrekening 2019, twee thema's (suggestie: thema 1 'Economische Structuur' en thema 6 'Sociaal Domein') inhoudelijk verder uit dan enkel een 'vinkje' of een 'kruisje'. Laat hiermee zien aan welke informatie de raad behoefte heeft.	Nee, er zijn niet 2 thema's uitgewerkt conform deze suggestie. Er is in het algemeen de laatste jaren wel actie genomen op informatiebehoefte en -voorziening richting raad. Zoals bijvoorbeeld via uitvoeren aanbevelingen rapport 2020 en via informatiemarkten rondom programmabegroting 2024 en 2025.
6. Werk richting het voorjaar, in voorbereiding op de programmabegroting 2021, twee concrete hoofdtaakvelden (suggestie 3. Economie en 6. Sociaal Domein) uit in een meer toegankelijke en SMART stijl. Baseer dit op de eigen informatiebehoefte en gebruik hierbij de voorbeelden uit dit rapport, maar	Nee, er zijn niet 2 concrete hoofdtaakvelden uitgewerkt conform de aanbeveling.

ook van andere voorbeeldbegrotingen in den lande (gemeente Eindhoven).	
7. Verken de mogelijkheden van een digitale begroting en neem daarbij de gebruikservaringen van referentiegemeenten mee (zowel raden als inwoners met het oog op participatie). Digitalisering biedt de mogelijkheid tot digitale koppeling van de begrotingsteksten aan achterliggende documenten.	Ja, voor 2025 is er (ook) een gedigitaliseerde programmabegroting.

Veel van de bovenstaande aanbevelingen hebben verschillende aspecten en zijn sterk gericht op een specifieke uitvoeringsaanpak. Ze bevatten ook achterliggende doelstellingen. Dit maakt het lastig om een globaal oordeel te geven over de uitvoering, want veelal zijn bepaalde elementen wel, anders en andere niet gerealiseerd. Ook zijn soms aanvullende aspecten gerealiseerd. De aanbevelingen zijn opgepakt door de commissie B&V, en niet door een raadswerkgroep van "financiële" en "inhoudelijke leden". Dit gebeurde op wens van de raad, de commissie speelt immers een belangrijke rol bij de inhoud en vormgeving van P&C-documenten. Uit interviews blijkt dat de raad de keuze voor de commissie in plaats van een raadswerkgroep mede heeft gemaakt op basis van de ingeschatte werklast. Werkgroepen hebben geen formele status en leveren extra werklast op, zeker voor eenmansfracties. De benodigde expertise is al in de commissie B&V vertegenwoordigd. De inzet van de griffie richting de commissie B&V is versterkt: via nauwere samenwerking tussen raadsadviseur en ambtelijke ondersteuning, en actieve betrokkenheid van de griffier bij de informatievoorziening. Daarnaast wordt uit de interviews ook duidelijk dat concern control en team financiën sterk de leiding hebben genomen in het proces richting een meer transparante begroting, met duidelijke steun van de bestuurlijke verantwoordelijke.

Een aandachtspunt bij de uitvoering door de commissie B&V is, ten opzichte van de oorspronkelijke aanbeveling, dat financiële specialisten uit de raad overleggen met betreffende ambtenaren en dat daarmee een ander deel van de raad wat meer op afstand staat (de "inhoudelijke" raadsleden uit de oorspronkelijke aanbeveling).

Uit gevoerde interviews met beleidsinhoudelijke ambtenaren komt naar voren dat de aandacht voor inhoudelijk beleid, versus financiën, belangrijk is: om zo het evenwicht tussen doel (inhoudelijk beleid) en middelen (geld) goed te bewaken. Door de gemaakte keuze voor uitvoering van aanbevelingen via de commissie B&V is er een (gecalculeerd) risico genomen dat de meer inhoudelijke beleidskant mogelijk minder aan bod komt. Dit risico speelt mogelijk ook bij de huidige ontwikkelingen met betrekking tot opgavegericht begroten en het operationaliseren van indicatoren.

De griffie regelt de gebruikelijke communicatie richting de raad en rondom commissies. Aanbeveling 2 met betrekking tot verkenning van een rol als informatiemakelaar en het beoogde advies over belangrijke beslispunten aan de raad, is niet tot uitvoering gekomen. Ook ten aanzien van de 'dossiervorming' (aanbeveling 3) heeft de griffie geen rol gespeeld, deze aanbeveling is niet uitgevoerd, dit geldt dus ook voor de bijdrage van de griffie aan het "duo ambtenaren" dat in de aanbeveling genoemd wordt.

De onder aanbeveling 3 genoemde digitalisering van dossiers is via de programmabegroting 2025, via Lias, op een andere manier dan in de aanbeveling staat, tot uitvoering gekomen. Dus later dan beoogd en op een meer generieke manier, zonder een bewuste keuze voor 5 bepaalde dossiers en zonder de hiermee samenhangende verdieping. We hebben ook hier vanuit de interviews geen signalen gehoord dat dit als een gemis ervaren is, maar we hebben gesproken met raads- en commissieleden B&V, en het kan zijn dat andere raadsleden of burgers hier wel aan hechten.

Andere (aspecten van) aanbevelingen, die in feite aanbevelingen waren voor een raadswerkgroep waarvoor niet gekozen is, zijn niet uitgevoerd zoals is geformuleerd. Er zijn niet twee thema's bij de jaarrekening 2019 (aanbeveling 5) of twee hoofdtaakvelden gekozen bij de programmabegroting 2021 (aanbeveling 6). Wat aanbeveling 5 betreft, geldt dat de BBV-indeling leidend is voor de jaarrekening. Uit interviews blijkt dat er meer en betere informatie-uitwisseling is met raadsleden over de jaarrekening dan pakweg 5 jaar geleden.

Desondanks zien we in de programmabegroting 2025 wel een compactere en gelaagde programmabegroting, met beoogd toegankelijker taalgebruik waarbij ook een digitale versie, via Lias, ter beschikking is. En er is vergeleken met 2020 een verbeterde informatievoorziening aan raadsleden over P&C-documenten ervaren. Infomarkten rondom de programmabegroting in oktober 2023 en

oktober 2024 ervaren raadsleden en anderen bijvoorbeeld als sterk informatief en men waardeert ze. Ook bij de begroting behorende videopresentaties beoordeelt men als positief. Videopresentaties maken onderdeel uit van de communicatie richting raad (en burger) bij elk P&C-product. Deze voorbeelden komen in de interviews regelmatig naar voren als voorbeelden waarbij goed wordt ingespeeld op de informatiebehoefte van raadsleden en burgers.
Dus op een andere manier dan beoogd, zijn achterliggende doelstellingen bij niet uitgevoerde aanbevelingen (deels) wel tot uitvoering gebracht. Hierbij wordt in interviews ook aangegeven dat dit een proces is dat nog niet klaar is.

Wat de meerjarige thema's betreft (aanbeveling 4) is er sprake van een indeling met veerkrachten en programma's die meerjarig is. Tegelijkertijd wordt de informatie compacter aangeboden via kortere en onderling verbonden teksten, via links. De oorspronkelijke aanbeveling was gericht op meer informatie, de ontwikkeling in de begroting 2025 is dat er meer compactere en gelaagde informatie wordt aangeboden. Inhoudelijk qua beleid, is de in 2021 vastgestelde Toekomstvisie 2030 een "stip op de horizon" dat meerjarig beleid richting geeft.[9]

In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op ontwikkelingen met betrekking tot meetbaarheid en stuurbaarheid van informatie voor de raad, naast de gewenste toegankelijkheid van informatie. Hierbij wordt ook ingegaan op het onderwerp opgavegericht werken.

2.3.1 Beoordeling aan de hand van het normenkader

Hieronder koppelen we onze bevindingen aan een oordeel met betrekking tot de drie normen die we beoordelen bij de lange termijn aanbevelingen: zijn ze uitgevoerd? Wordt er teruggekoppeld naar de raad en gemonitord en als derde: wat is het effect?

Op basis van de bespreking van de bovenstaande tabel en op basis van gevoerde gesprekken is de conclusie dat niet alle lange termijn aanbevelingen (volledig) uitgevoerd zijn. Hierbij speelt overigens ook mee dat de aanbevelingen soms complex zijn en ze soms een specifieke voorgestelde uitwerking hadden.
Verder wordt er wel vooruitgang richting een meer transparante begroting geconstateerd, stapje voor stapje.

Dit wegende is de conclusie dat er goede stappen gezet zijn en er nog verbeterpotentieel is met betrekking tot de uitvoering van deze lange termijn aanbevelingen.

[9] https://sittardgeleen.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/bd3997e0-7728-492e-b441-e1adc742372a?documentId=25a94434-0550-4b46-9e45-5a29f8f7dc4d&agendaItemId=67797481-b659-4994-84d5-f0b2def362f8

Norm	Score
De gemeente Sittard-Geleen heeft bij haar begroting en rapportages deze aanbevelingen uitgevoerd	●

Zoals ook bij de korte termijn aanbevelingen al is geconstateerd, zijn er niet expliciete afspraken gemaakt over hoe de uitvoering, en monitoring, van de implementatie van de aanbevelingen plaatsvindt richting de (brede) raad. De commissie B&V zelf heeft een en ander kunnen volgen, en daarbij hebben de lange termijn aanbevelingen duidelijk aandacht gekregen. De bevinding is enerzijds dat er voortgang is geweest richting uitvoering van de aanbevelingen, een ontwikkeling richting verdere toegankelijkheid van de begroting. Dit was met name duidelijk voor die raadsleden die in de commissie B&V zitting hebben, de "specialisten". Anderzijds, andere raadsleden hebben via P&C-documenten ook kennis kunnen nemen van verbeteringen, maar dit gebeurde niet op een expliciete en gestructureerde manier. Er is dus verbeterpotentieel wat terugkoppeling aan de raad en monitoring van de uitvoering van de stand van zaken van de aanbevelingen is[10].

Norm	Score
De gemeente Sittard-Geleen heeft afspraken gemaakt tussen raad, college en ambtenaren hoe uitvoering vorm krijgt en hoe wordt gemonitord	●

Ondanks dat de uitvoering van de lange termijn aanbevelingen anders is verlopen dan oorspronkelijk is beoogd, komt uit de interviews, ook met de raadsleden een duidelijk positief oordeel over het effect van de aanbevelingen naar voren. Vanuit meer beleidsinhoudelijke betrokkenen stelt men wel meer vragen over de verdere uitwerking van de ingeslagen weg, bijvoorbeeld in relatie tot monitoring van beleid. En of de compacte teksten op termijn voldoende zullen aansluiten bij de informatiebehoefte van raadsleden en anderen.

[10] Vanuit de ambtelijke organisatie wordt aangegeven dat er voor de nieuwe raad (2026) een opleidingspakket (webinar en fysiek) komt over alles wat met P&C en financiën te maken heeft. En dat bij ieder P&C document, en bij het raadsvoorstel over de cyclus, uitvoering en monitoring van de cyclus steeds een plek krijgt.

Norm	Score
Deze aanbevelingen hebben effect gehad en worden als positief ervaren	●

2.3.2 Normenkader met betrekking tot algemene oordeel over toegankelijkheid begroting en andere rapportages

Als we kijken naar het algemene oordeel op basis van interviews en de beschikbare documenten dan is er sprake van een verbeterde toegankelijkheid voor raadsleden van de begroting en andere rapportages. Het gaat hier om een geconstateerde verbetering ten opzichte van 2020.

Norm	Score
De aanbevelingen hebben geleid tot een verbeterde toegankelijkheid voor raadsleden van de begroting en rapportages	●

In het interview met raadsleden is naar voren gekomen dat het een (zeer) grote stap is van de toegankelijkheid van de begroting en andere rapportages naar een verbeterde kaderstellende en controlerende rol, inclusief budgetrecht. Dat is nogal een breed en veelomvattend begrip. Aan de andere kant laat dit onderzoek zien dat er (zeer) flinke verbeteringen ten opzichte van 2020 zijn doorgevoerd. Dit betekent dat we constateren dat er verbeterpotentieel blijft en dat er tegelijkertijd een duidelijke verbetering in de toegankelijkheid van de P&C rapportages (inclusief begroting) heeft plaatsgevonden.

Norm	Score
De aanbevelingen hebben geleid tot een verbeterde uitoefening van het budgetrecht en de kaderstellende en controlerende rol van de raad	●

3. Thema's voor de raad

3.1 Inleiding

Hieronder bespreken we een aantal onderwerpen die te maken hebben met het algemene oordeel over de doorwerking van het rapport Toegankelijkheid Begroting en andere rapportages uit 2020. Dit onderzoek is een instrument voor de raad, en dat geldt ook voor dit doorwerkingsonderzoek.
We bespreken hieronder een aantal bevindingen, vooral voortkomend uit de interviews.

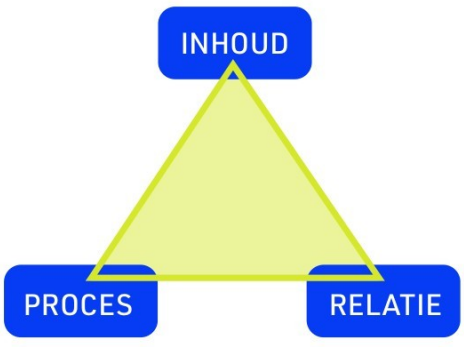
3.2 Thema's

3.2.1 Andere financiële context dan in 2020

Bij een aantal interviews wijst men op de financiële context rondom 2020: er was sprake van een (zeer) lastige financiële situatie voor de gemeente, met preventief toezicht vanuit de provincie. De huidige situatie, ook 2026 in aanmerking genomen, is vooralsnog relatief rustiger.

3.2.2 Driehoek inhoud, proces en relatie: een aandachtspunt uit dit onderzoek

In de bestuurlijke reactie van 12 maart 2020 op het rekenkameronderzoek uit 2019/2020 staat: *"Bestuurscultuur is op dit moment een belangrijk onderwerp voor de raad, college en organisatie. Uw nota van bevindingen bevat diverse observaties en bevindingen die onzes inziens kunnen helpen bij de lopende discussie over bestuurscultuur. Met name door de raad vroegtijdig te betrekken kan aanvullend op de recent vastgestelde regeling grote projecten, de rol en positie van de Raad in geval van grote onderwerpen worden versterkt. De Raad is dan beter in positie om*



de volksvertegenwoordigende, sturende en controlerende rol, op bijvoorbeeld het gebied van financiën, waar te maken. Dit moet leiden tot meer ruimte voor dualisme In de lokale politiek waardoor eveneens een bijdrage geleverd wordt aan de verbetering van de onderlinge verhoudingen in de raad."

Bij de interviews, ook met raadsleden, wordt gemeld dat de onderlinge verhoudingen vergeleken met 2020 verbeterd zijn. Tussen raadsleden en het college, ook de verhouding tussen raadsleden en ambtenaren lijkt gemiddeld genomen goed. Er is ruime (vooral schriftelijke) communicatie op basis van vragen van raadsleden aan ambtenaren. Daarnaast beoordelen de raadsleden de eerder genoemde infomarkten rondom de programmabegroting en (video) presentaties door ambtenaren als positief. Er wordt ook geconstateerd dat er procesmatig meer invloed is voor raadsleden bij de diverse P&C rapportages, omdat de raad zelf het raadsbesluit rondom de P&C cyclus vast stelt, inclusief de benodigde voorbereidingstijd en de diverse deadlines.

Men constateert in ambtelijke interviews ook dat de verhoudingen in de raad met een meerderheidscoalitie van twee grotere partijen al enige tijd stabiel zijn.

Een conclusie uit het rapport van 2020 met betrekking tot de onderlinge verhouding was als volgt: *"Er lijkt enigermate sprake te zijn van een patstelling tussen raad en het gemeentelijk apparaat als het gaat om de aansluiting tussen het informatie -aanbod en de informatiebehoefte. Alles vragen en alles bieden lijkt niet de gewenste match op te leveren. De indruk is dat het wederzijds vertrouwen ('op de informatie blijven zitten' versus 'politieke detailvragen stellen') niet optimaal is. De situatie zoals die nu is lijkt organisch tot stand te zijn gekomen. Iedereen die input heeft geleverd aan het onderzoek is het er eigenlijk over eens dat doorgang op de huidige weg geen optie is."* Op basis van de huidige interviews constateren we dat deze onderlinge verhouding nu beter lijkt.

Wat de informatiebehoefte van de raad betreft, deze is natuurlijk aan de raad zelf. Dat geldt ook voor de "politieke detailvragen" uit de zojuist genoemde conclusie uit het onderzoek van 2019/2020. Het "op de informatie blijven zitten" komt in de gevoerde gesprekken niet naar voren, er is meer ervaren transparantie voor zover de gesprekspartners de vergelijking met 2020 kunnen maken. Hierbij wordt verwezen naar de rol van de betrokken ambtenaren en de bestuurlijk verantwoordelijke. Verder wordt in ambtelijke interviews aangegeven dat er bij vragen vanuit de raad soms sprake lijkt te zijn van sterke

interesse in de uitvoering, en minder in beleidsvragen. Een en ander heeft mogelijk ook te maken met concrete vragen die burgers aan raadsleden stellen.

3.2.3 Stuurbaarheid en meetbaarheid, opgavegericht werken

In de programmabegroting 2025 wordt gesproken van een stuurbare P&C-cyclus (p. 12). Er wordt verwezen naar de ordening in 4 veerkrachten en programma's. De gemeente Sittard-Geleen kent een sociale, economische, ecologische en institutionele veerkracht. Er wordt verder verwezen naar o.a. het coalitieakkoord en de Visie 2030. De onderverdeling in sub programma's wordt genoemd om meer samenhang te brengen in de inhoud van programma's. Daarnaast worden middelen verdiept op het niveau van de (sub)programma's. En er wordt een eerste stap gezet met betrekking tot de koppeling van inhoud en middelen.

Om "meetbaarheid" te verankeren is "monitoring" opgenomen als indeling in een (sub)programma. Ook hiervoor is een eerste stap gezet. In de programmabegroting 2025 staat dat er nog zeer divers gerapporteerd wordt bij "monitoring". Soms staan BBV-indicatoren vermeld, soms ontbreekt het kwantitatieve nog helemaal. Het is een eerste stap in de richting van opgavegericht werken met meetbare doelen[11].

Dit beeld wordt bevestigd in onze interviews. Vanuit de ambtelijke organisatie vraagt dit dat gegevens anders worden aangeleverd. Er moet meer worden afgestemd tussen verschillende teams die aan dezelfde maatschappelijke opgave werken. Er moet ook compacter worden geschreven: beleid wordt tot de kern terug gebracht. En beleid moet meer onderling gekoppeld worden in verband met maatschappelijke opgaven en veerkrachten die verschillende beleidsterreinen betreffen.

Er is ook sprake van een maar gedeeltelijk beïnvloedbare begroting, veel uitgaven liggen vast. Wat meetbaarheid betreft zijn er sectoren binnen de gemeente die gemakkelijker meetbare indicatoren kunnen formuleren dan anderen. Er is soms eerder sprake van een "merkbaar" dan een "meetbaar" effect van beleid zo wordt een aantal keren naar voren gebracht. Hierbij blijft de vraag 'wat is er merkbaar?' echter nog onbeantwoord. Het komt in interviews bij de uitwerking van beleid in indicatoren/monitoring naar voren, bij bijvoorbeeld sociaal beleid maar niet alleen daar. Het leggen van de koppeling tussen middelen en inhoud is voortvarend opgepakt, maar het werken met

[11] Vanuit de ambtelijke organisatie is aangegeven dat het directieteam een opdracht "opgave gericht werken en betekenisvol sturen" (3 juli 2025) heeft vastgesteld om het opgave gericht werken en daarmee stuurbaarheid en meetbaarheid te bevorderen.

indicatoren staat nog in de kinderschoenen, wordt in een interview naar voren gebracht. Het kiezen van nieuwe taakvelden in de begroting, zoals inmiddels is gebeurd, kan hierbij een goede rol spelen, geeft een geïnterviewde aan. Door de onderverdeling in subprogramma's wordt er meer samenhang op inhoud tot stand gebracht, worden de beschikbare middelen op een gedetailleerder niveau gepresenteerd én wordt er een relatie gelegd tussen inhoud en middelen.

Behoudens het programma sociaal domein zijn geen nieuwe taakvelden geïntroduceerd. Opgavegericht werken, denken vanuit maatschappelijke opgaven, vraagt de komende jaren om een verdere ontwikkeling en besluitvorming vanuit de raad. Daarnaast vraagt het ook een andere aanpak vanuit de ambtelijke organisatie. De ingeslagen weg richting opgave gericht begroten/werken moet zijn weg nog verder vinden in de organisatie. Vanuit de raad zullen maatschappelijke opgaven verder uitgewerkt worden. Bijvoorbeeld ook in de keuze van bepaalde indicatoren waarop gemonitord wordt. Vooralsnog is het onderdeel 'monitoring' in de digitale P&C-tool, die in de volgende paragraaf verder wordt besproken, vaak nog (te) beperkt, suboptimaal of niet gevuld. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het veelvuldig ontbreken van het onderwerp monitoring bij de subprogramma's in de digitale P&C-tool, en het wordt ook aangegeven in de tekst van de programmabegroting zelf dat dit nog in ontwikkeling is. Op p.12 van de programmabegroting 2025 staat dat eerste stappen zijn gezet en dat de uitwerking per (sub)programma nog zeer divers is. Ook uit interviews blijkt dat de discussie over "meetbaarheid" (meetbare indicatoren waarover ook politieke overeenstemming over is) in relatie tot "merkbaarheid" (als het effect van beleid eigenlijk minder meetbaar maar mogelijk wel "merkbaar" is) nog volop speelt. Zoals ook uit het zojuist genoemde citaat over monitoring uit de programmabegroting blijkt, zijn nu de eerste stappen gezet met betrekking tot indicatoren/monitoring gezet maar moet doorontwikkeling nog plaatsvinden.

De ontwikkelingen met betrekking tot stuurbaarheid, meetbaarheid en opgave gericht werken hebben een relatie met de aanbevelingen uit dit onderzoek. Want ze zijn een vervolg op het verder vormgeven en aanpassen van P&C-producten en toenemende transparantie. En ze gaan over achterliggende doelstellingen bij de aanbevelingen uit het onderzoek uit 2019/2020 met betrekking tot heldere relaties tussen doelen en middelen, tussen beleid en activiteiten. Maar het is nog te vroeg om hier een oordeel over te vellen gezien de huidige voorzichtige ontwikkelingen.

3.2.4 Regeling grote projecten

Het doel van de regeling grote projecten is om de sturing, beheersing, verantwoording en controle op grote projecten te versterken. De regeling grote projecten maakt onderdeel uit van de verordening 212 gemeentewet waarin het financieel beleid, beheer en organisatie is geregeld. Bij grote projecten zijn er voor een gemeente relatief veel beïnvloedbare uitgaven. De raad heeft bij deze grote projecten de gelegenheid om te sturen op de doelen en de uitvoering van deze projecten.

3.2.5 Digitale P&C-tool (LIAS), "verdunning van informatie" en taalgebruik

In de lange termijn aanbevelingen van het rekenkamerrapport uit 2020 wordt een digitale begroting genoemd. In de bestuurlijke reactie van 12 maart 2020 schrijft het college: *"De lijn van de bestuurlijke reactie is dat we uw advies en aanbevelingen, waar dat maar kan, willen omarmen. Daarbij willen we wel in een bestendige lijn, en gebruikmakend van de aanbevelingen, blijven werken aan verdere optimalisering van de begroting. Gezien de stappen die tot nu toe gezet zijn willen we de opzet van de begroting niet in zijn geheel op de schop nemen. De focus is om eerst in te zetten op kwaliteitsverbetering, en om daarna pas de slag naar digitalisering en verdunning te maken. Bij digitalisering wordt gedacht aan een gebruiksvriendelijk web based up applicatie...".*

De eerste gedigitaliseerde P&C documenten zijn in 2024 gemaakt, de eerste rapportage 2024 en de programmabegroting 2025. Bij de door het college in haar bestuurlijke reactie in 2020 genoemde verdunning werd gedacht aan het verder terugbrengen van het aantal pagina 's van de P&C documenten. Deze genoemde "verdunning" hield, en houdt, in dat er op een andere manier informatie beschikbaar komt over bijvoorbeeld middelen en inhoud van beleid (zoals via gelaagde informatie). Dit heeft ook gevolgen voor raadsleden (en burgers) die de informatie lezen. Want in hoeverre kun je "de diepte" in als raadslid bij de informatievoorziening? Wat betekent de genoemde "verdunning" voor de informatievoorziening? Sluit de meer abstracte manier van werken goed aan bij de informatiebehoefte van de raad?

Ambtenaren geven aan dat de digitale P&C-tool, LIAS, voldoet aan de EN 301549 en WCAG 2.1 richtlijnen. Door het gebruik van LIAS, voldoet de gemeente dus aan de Europese toegankelijkheidswet (EN 301549) en de wet digitale toegankelijkheid (WCAG 2.1) waardoor de P&C-producten ook te lezen zijn voor geïnteresseerden met een (visuele) beperking.

De digitale P&C-tool heeft een hulpmiddel dat teksten op eenvoudig schrijven kan controleren. Het hulpmiddel wordt in de eigen omgeving van de digitale P&C-tool (LIAS) gecreëerd en wordt dus ook gevoed met teksten en suggesties van andere gebruikers (zoals andere gemeenten).

4. Conclusies en aanbevelingen

4.1 Inleiding

De Rekenkamer Sittard-Geleen doet regelmatig onderzoek naar wat er met haar onderzoeken en aanbevelingen gebeurt. In 2019/2020 heeft de Rekenkamer een onderzoek naar de toegankelijkheid van de begroting en rapportages laten uitvoeren. De aanleiding voor dit onderzoek kwam mede voort uit een inventariseringsronde bij raadsfracties in 2018, waarbij alle fracties zorgen uitten over die toegankelijkheid. In het onderzoeksrapport uit 2020 staat: "Toegankelijkheid is enerzijds leesbaarheid, begrijpelijkheid, helderheid en eenduidigheid. De opbouw van zinnen en teksten, het taalgebruik en het gebruik en de inhoud van figuren en tabellen. Anderzijds is toegankelijkheid de opbouw van de stukken en de koppeling van de uitgaven aan de doelen en activiteiten en de koppeling van de activiteiten onderling. Is het inzichtelijk wat de gemeente besteedt en waarom zij dit doet?"

De uitkomsten van het onderzoek resulteerden in korte termijn aanbevelingen en in lange termijn aanbevelingen. De korte termijn aanbevelingen waren vooral gericht op verbetering van de leesbaarheid, begrijpelijkheid, taalgebruik en goed leesbare figuren en tabellen. De lange termijn aanbevelingen waren gericht op de koppeling van uitgaven aan doelen/activiteiten en de koppeling van de activiteiten onderling.

De aanleiding voor het huidige ("doorwerkings") onderzoek van de Rekenkamer Sittard-Geleen is dat zij wil weten in hoeverre de aanbevelingen uit het onderzoek van 2019/2020 zijn opgevolgd en of dit heeft geleid tot een verbetering van de toegankelijkheid van de begroting en rapportages.

De centrale vraag in dit doorwerkingsonderzoek is:

Is de begroting 2020, en zijn de daaropvolgende P&C stukken, toegankelijker geworden voor de gemeenteraad? En is de raad daardoor beter in staat het budgetrecht en de kaderstellende en controlerende rol goed te vervullen?

Deze centrale vraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

1. Hoe en in welke mate zijn de aanbevelingen opgevolgd?
2. Hoe verloopt de terugkoppeling aan de raad over de uitvoering van aanbevelingen?
3. Wat is het effect dat is bereikt door het uitvoeren van de aanbevelingen?
4. In welke mate heeft het onderzoek voldaan aan het doel dat de rekenkamer ermee voor ogen had, namelijk meer toegankelijkheid van P&C producten voor raadsleden?
5. Hoe kunnen gemeenteraad, college en de rekenkamer zelf de opvolging van aanbevelingen verder verbeteren?

4.2 Conclusies

We beginnen met de centrale vraag van het onderzoek. Daarna beantwoorden we de eerste vier (deel)vragen van het onderzoek. We eindigen, bij de vijfde deelvraag, met de aanbevelingen van het huidige onderzoek.

Centrale conclusie

Onze eerste conclusie met betrekking tot de centrale vraag is dat de begroting en de bijbehorende rapportages uit de P&C-cyclus toegankelijker zijn geworden voor de gemeenteraad, vergeleken met de eerdere situatie in 2019/2020.

Een tweede conclusie met betrekking tot de centrale vraag is dat de uitvoering van de aanbevelingen positief heeft bijgedragen aan de kaderstellende en controlerende rol van de raad (inclusief het uitoefenen van het budgetrecht). Er is meer transparantie met betrekking tot P&C rapportages en er is een verbeterde informatievoorziening rondom het vaststellen van de programmabegroting. De formulering van deze tweede conclusie is bewust minder absoluut (positieve bijdrage aan…): er is immers met de bij het interview aanwezige leden van de commissie B&V gesproken en niet met de gehele raad. Hoewel statistisch dus niet representatief, kwam hier wel een eenduidig beeld uit. Verder zijn toegankelijke P&C rapportages niet 1-op-1 synoniem met de totale kaderstellende en controlerende taak van de raad, maar het is wel een indicatie. Zo gaven raadsleden die deelnamen aan ons onderzoek zelf ook aan.

Deelconclusies

De onderliggende (deel)conclusies beschrijven we aan de hand van de vijf deelvragen.

1. Hoe en in welke mate zijn de aanbevelingen opgevolgd?

Alle aanbevelingen (korte en lange termijn) van het onderzoek zijn overgenomen door de raad.

Er zijn 25 korte termijn aanbevelingen, gericht op vorm, presentatie en inhoud. Het ging hierbij om zogenaamde "quick wins", aanbevelingen die relatief snel doorgevoerd konden worden om de begroting toegankelijker te maken. We hebben via deskresearch en via de interviews duidelijk kunnen vaststellen dat de korte termijn aanbevelingen voor het overgrote deel zijn uitgevoerd. Een uitzondering hierop zijn de niet uitgevoerde aanbevelingen om (grote) subsidies inhoudelijk en met jaarreeksen en subsidie-aard (structureel versus incidenteel) toe te voegen aan het subsidieoverzicht in de begroting. Het subsidieoverzicht in de begroting is inmiddels (sinds begroting 2022) volledig uit de begroting gelaten. Overigens heeft de Rekenkamer recent een hieraan gerelateerd onderzoek uitgevoerd specifiek naar subsidies waarvan de raad besloten heeft om aanbevelingen niet over te nemen.

Wat verder opvalt is dat de 25 korte aanbevelingen, gericht op duidelijke verbeteringen van de presentatie, vorm en inhoud van de P&C rapportages snel zijn doorgevoerd en daarmee is de leesbaarheid en toegankelijkheid van de begroting (en andere rapportages) inderdaad vergroot.

De zeven lange termijn aanbevelingen waren complexer (met veel aspecten) en ze hadden soms ook een specifieke voorgestelde uitwerking. Deze aanbevelingen zijn 'naar de letter' veelal gedeeltelijk, of niet, uitgevoerd. Belangrijke nuancering hierbij is dat er wel degelijk ontwikkelingen/activiteiten zijn ingezet (en uitgevoerd) die in lijn met en ondersteunend aan de gedachte achter de lange termijn aanbevelingen zijn ('in de geest van'). Die gedachte is om een meer toegankelijke begroting (en andere P&C rapportages) te realiseren.

Om "meetbaarheid" te verankeren zijn de eerste (kleine) stappen in de programmabegroting 2025 gezet, via de indeling in een (sub)programma onder "monitoring". Over "meetbaarheid" wordt echter nog wel vrij divers gerapporteerd. Soms staan enkel BBV-indicatoren vermeld, soms ontbreekt

het kwantitatieve nog volledig bij deze monitoring. Het is een eerste stap in de richting van opgavegericht werken met meetbare doelen, dit blijkt ook uit ambtelijke interviews. Mocht de raad hierbij ook de volgende stap willen zetten dan dient beleid nog meer onderling gekoppeld te worden en in verband te worden gebracht met maatschappelijke opgaven en veerkrachten die verschillende beleidsterreinen betreffen.

Hoewel monitoring en effectmeting op het ene beleidsveld moeilijker is dan op andere beleidsvelden, zijn er in den lande voorbeelden te vinden van KPI's op alle verschillende beleidsvelden. De indruk bij de rekenkamer is dat in Sittard-Geleen op sommige beleidsvelden minder dan in sommige andere gemeenten draagvlak is voor KPI's, meetbare resultaten en PDCA. Een vaker gehoorde uitspraak is 'wij stellen merkbaarheid voor meetbaarheid', maar onderbouwing van die merkbaarheid in relatie tot de gestelde doelen wordt veelal niet gegeven.

In de geest van de lange termijn aanbevelingen zijn de afgelopen jaren (door) ontwikkelingen in gang gezet. Dit betreft naast aandacht voor meetbaarheid ook aandacht voor stuurbaarheid, compactere teksten, opgavegericht werken en gedigitaliseerde P&C-rapportages. Dit is een lopend proces en vraagt dus nog verdere doorontwikkeling, na de eerste gezette stappen. Vanuit de interviews stellen vooral meer beleidsinhoudelijke ambtenaren vragen over de verdere uitwerking van de ingeslagen weg, bijvoorbeeld met betrekking tot meetbare indicatoren van beleid. Het ene beleidsterrein is het andere niet, meetbare indicatoren zijn in bepaalde beleidsterreinen (veel) gemakkelijker te formuleren dan bij andere beleidsterreinen. Zij stellen ook de vraag of sterk compacte teksten in (gedigitaliseerde) rapportages voldoende aansluiten bij de informatiebehoefte van raadsleden.

2. Hoe verloopt de terugkoppeling aan de raad over de uitvoering van aanbevelingen?

De griffie regelt de gebruikelijke communicatie richting de raad en rondom commissies. Hoewel formele afspraken ontbreken, houdt de griffie een intern overzicht bij van door de raad overgenomen aanbevelingen. Dit overzicht wordt geactualiseerd op basis van ambtelijke input, wat navraag en opvolging mogelijk maakt. Sedert rekening 2024 wordt conform artikel 185a gemeentewet een overzicht gepubliceerd van de opvolging van rekenkameronderzoeken. Dit is echter gebaseerd op een wetswijziging per 01-01-2023 en rapporteert niet op onderzoeken van voor deze tijd.

Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat vooral de direct betrokken ambtelijk organisatie (('trekkers') P&C rapportages) duidelijk de leiding nam bij het vormgeven en uitvoeren van vooral de korte termijn aanbevelingen. De commissie B&V heeft een en ander goed kunnen volgen via regelmatig overleg rondom P&C-documenten en is dus betrokken geweest bij deze uitvoering van aanbevelingen. Andere raadsleden hebben via P&C-documenten, zoals raadsbesluiten over de P&C-cyclus, informatiesessies en videopresentaties, ook kennis kunnen nemen van verbeteringen. Er zijn geen expliciete afspraken gemaakt over een terugkoppeling naar de gehele raad per maatregel. Maar men heeft als raadslid dus wel regelmatig kennis kunnen nemen van de uitvoering van de (vooral korte termijn) aanbevelingen via de P&C rapportages.

Ook bij de lange termijn aanbevelingen zijn er geen expliciete afspraken gemaakt over hoe de terugkoppeling van de uitvoering van de aanbevelingen plaatsvindt richting de raad. De commissie B&V heeft de opdracht van de raad gekregen om de lange termijn aanbevelingen van het onderzoek uit 2019/2020 uit te (laten) voeren. Vooral de commissie B&V heeft, mede hierdoor, een en ander kunnen volgen. Ontwikkelingen met betrekking tot gedigitaliseerde P&C rapportages, met betrekking tot stuurbaarheid en meetbaarheid, met betrekking tot opgave gericht werken, zijn hier besproken en zijn per onderwerp in een uiteenlopende fase van ontwikkeling. Gedigitaliseerd begroten is inmiddels uitgevoerd, andere ontwikkelingen zijn "werk in uitvoering", die verder vorm krijgen vanaf 2025/2026.

Samenvattend is de conclusie dat raadsleden kennis hebben genomen van de concrete uitvoering van de aanbevelingen, dit geldt vooral voor de korte termijn aanbevelingen. Daarnaast is de raad op de hoogte van ontwikkelingen die in lijn liggen met de lange termijn aanbevelingen, zoals gedigitaliseerde P&C producten. Namens de raad is vooral de commissie B&V betrokken, zij zijn door de raad immers belast met monitoring van de uitvoering van de lange termijn aanbevelingen.

3. Wat is het effect dat is bereikt door het uitvoeren van de aanbevelingen?
Het onderzoek laat zien dat mede door het uitvoeren van aanbevelingen P&C rapportages duidelijk toegankelijker zijn geworden voor raadsleden. Er heeft ook via deels nieuwe en deels al bestaande wegen een betere informatievoorziening aan raadsleden plaatsgevonden (zoals informatiemarkten, videopresentaties en via meer mogelijkheden tot het stellen van vragen aan de gemeentelijke organisatie). Het beoogde effect van aanbevelingen die 'naar de letter' niet of

gedeeltelijk zijn uitgevoerd is op deze manier vaak toch bereikt (“niet naar de letter maar wel in de geest”). Uit interviews met raadsleden komt een duidelijk positief oordeel over verbeterde toegankelijkheid van de begroting (en andere rapportages), er wordt ook aangegeven dat het nog lopende ontwikkelingen zijn waarbij steeds een stapje wordt gezet richting verbeterde stuurbaarheid.

4. In welke mate heeft het onderzoek voldaan aan het doel dat de rekenkamer ermee voor ogen had, namelijk meer toegankelijkheid van Planning & Control (P&C) producten voor raadsleden?
Het onderzoek uit 2019/2020 heeft het onderwerp toegankelijkheid van P&C producten op de agenda gezet. Bij rapportages wordt nog steeds naar het rapport uit 2020 verwezen. Dit gebeurt bijvoorbeeld in de paragraaf bedrijfsvoering van de programmabegroting 2025. De informatievoorziening aan raadsleden is verbeterd, zoals hierboven bij punt 3 ook is geconstateerd: overigens ook door activiteiten die niet rechtstreeks volgen uit de uitvoering van de aanbevelingen uit 2020 (zoals door informatiemarkten rondom de begrotingsbehandelingen in 2023 en 2024).

Hierbij spelen de bij de P&C rapportages betrokken ambtenaren een grote rol. Deze hebben (in overleg met de commissie B&V) de kern van het onderzoek uit 2020, breder dan de aanbevelingen, uitgewerkt. Dit leidde tot aanvullende activiteiten en voorbereidende raadsvoorstellen om de jaarlijkse P&C-rapportages inzichtelijker en toegankelijker te maken. De aandacht van de betreffende portefeuillehouder bij het vergroten van transparantie in (en rondom) rapportages is ook van belang geweest.

Samenvattend is er sprake van ontwikkelingen (aandacht voor stuurbaarheid en meetbaarheid, een ingezette ontwikkeling richting opgave gericht werken, een gedigitaliseerde begroting) die in het verlengde liggen van de aanbevelingen van het vorige onderzoek uit 2019/2020. Dit gebeurt met steun en inzet van belangrijke betrokkenen (zoals de commissie B&V, de portefeuillehouder en betrokken P&C ambtenaren) en in een relatief rustiger financiële situatie dan in 2020, toen er sprake was van provinciaal toezicht. De onderlinge verhoudingen (“raad versus gemeentelijk apparaat”) lijken beter ten opzichte van 2020. Dit betreft de verhouding tussen raadsleden en het college, ook de verhouding tussen raadsleden en ambtenaren, lijkt gemiddeld genomen beter. Er is ruime (vooral schriftelijke) communicatie op basis van vragen van raadsleden aan ambtenaren. Er wordt ook geconstateerd dat er meer invloed is voor raadsleden (op termijnen, ook wat agendering betreft) bij de diverse P&C rapportages.

Dit alles heeft tot gevolg gehad dat de uitvoering van de aanbevelingen (en daarmee de kern van het rapport uit 2020 dat gericht was op inzichtelijkheid en toegankelijkheid van P&C producten) de wind mee heeft gehad sinds 2020.

4.3 Aanbevelingen

We formuleren hieronder aanbevelingen voor enerzijds de rekenkamer en anderzijds voor de gemeenteraad en het college. We beginnen met de rekenkamer zelf.

Voor de Rekenkamer Sittard-Geleen

1. Aanbeveling: Er is een onderscheid gemaakt in het rapport uit 2020 in korte termijn aanbevelingen, gericht op leesbaarheid en duidelijk taalgebruik, en lange termijn aanbevelingen. Deze zijn gericht op de koppeling van uitgaven aan doelen/activiteiten en de koppeling van de activiteiten onderling. Deze laatste groep aanbevelingen is complexer geformuleerd en bevat meer uitwerkingen per aanbeveling. Vanuit de rekenkamer gezien hebben deze lange termijn aanbevelingen een zwaarder gewicht dan de korte termijn verbeteringen, hoe belangrijk deze op zichzelf ook zijn. De lange termijn aanbevelingen zijn qua bedoeling van de rekenkamer (de rol van de raad versterken via inzichtelijke verbanden tussen te bereiken beleidsdoelen en in te zetten middelen) van groot belang. Deze lange termijn aanbevelingen zijn uiteindelijk qua uitvoering minder succesvol geweest dan de korte termijn aanbevelingen. Terugkijkend, hadden deze aanbevelingen anders geformuleerd kunnen worden, minder uitgewerkt in specifieke maatregelen en meer gericht op de achterliggende gedachtegang van de rekenkamer. Een ruimere formulering had meer gericht kunnen zijn op het te behalen doel dan op de specifieke in te zetten middelen om dat doel te bereiken. Deels al ingezette en voortgaande ontwikkelingen met betrekking tot meetbaarheid, stuurbaarheid en toegankelijkheid (gedigitaliseerde P&C rapportages, uitwerken van raadsbesluiten over P&C-cyclus, uitwerken regeling grote projecten, andere rapportages en opgave gericht werken) hadden dan beter gerelateerd kunnen worden aan dergelijke meer overkoepelende aanbevelingen. De afgelopen jaren is er immers een kanteling naar opgave gericht werken en begroten ingezet, die een duidelijke relatie heeft met het onderzoek uit 2019/2020. De aanbeveling is dan ook om bij toekomstige onderzoeken nog duidelijker aan te geven dan nu in het onderzoek van 2020 gebeurde, waar het zwaarste gewicht ligt wat de aanbevelingen van de rekenkamer betreft en maximaal duidelijk te maken wat het beoogde doel van aanbevelingen is.

Voor de raad en het college

2. De eerste aanbeveling voor de raad en het college is om expliciet de terugkoppeling richting alle raadsleden (breder dus dan de commissie B&V) over de uitvoering van aanbevelingen af te spreken en vast te leggen. Dit zou eventueel ook in overleg met de griffie kunnen worden gedaan. Sinds kort (rekening 2024) gebeurt dit via een paragraaf in de gemeenterekening (wettelijk verplicht). De aanbeveling is om deze paragraaf in samenspraak met de commissie B&V en de griffie de komende jaren door te ontwikkelen zodat deze maximaal aansluit bij de behoefte van de raad.

3. De tweede aanbeveling voor de raad en het college heeft te maken met een kernpunt van het onderzoek uit 2020: een inzichtelijke relatie tussen middelen en te bereiken politieke doelen. Hoe houd je als raad goede grip op de middelen die er ter beschikking worden gesteld om maatschappelijke opgaven, en veerkrachten die verschillende beleidsterreinen betreffen, te realiseren? Wat is voor de raad de goede informatie om hierover het (politieke) debat goed te kunnen blijven voeren? De aanbeveling aan de raad, met ondersteunende informatievoorziening vanuit het college via toegankelijke P&C rapportages, vloeit hieruit voort. De aanbeveling is om de ingezette ontwikkelingen die gericht op de koppeling van uitgaven aan doelen/activiteiten en de koppeling van de activiteiten onderling, te intensiveren. Er zijn wat "stuurbaarheid" en "meetbaarheid" eerste stappen gezet, maar deze worden op sommige beleidsterreinen beter worden uitgevoerd dan op andere. De indruk bij de rekenkamer is dat in Sittard-Geleen op sommige beleidsvelden minder dan in sommige andere gemeenten draagvlak is voor KPI's, meetbare resultaten en PDCA. Een vaker gehoorde uitspraak is 'wij stellen merkbaarheid voor meetbaarheid', maar onderbouwing van die merkbaarheid in relatie tot de gestelde doelen wordt veelal niet gegeven.

Kortom: er is ook nog zeker wat te winnen en door te ontwikkelen ten behoeve van een goed politiek debat binnen de gehele raad. Dit kan door al ingezette ontwikkelingen in maximaal hoog tempo, en met een duidelijk tijdpad, tot verdere uitvoering te brengen.

5. Bestuurlijke reactie

Gemeente Sittard-Geleen

Rekenkamer Sittard-Geleen
T.a.v. mevrouw D. Steens
Postbus 18
6130 AA SITTARD

Team
Uw brief van
Uw kenmerk
Zaaknummer Z/25/820263
Registratienr DOC-252321336
Behandeld door [redacted]
Onderwerp Bestuurlijke reactie 'Doorwerking toegankelijkheid begroting en rapportages'

Sittard-Geleen, 14 januari 2026

Geachte leden van de Rekenkamer,

VERZONDEN 15 JAN. 2026

Aanleiding
Op 19 december 2025 ontvingen wij via uw secretaris het rapport 'Doorwerking rekenkameronderzoek toegankelijkheid begroting en rapportages van de gemeente Sittard-Geleen'. Met belangstelling hebben wij kennis genomen van het rapport.

Overeenkomstig uw verzoek ontvangt u hierbij onze bestuurlijke reactie.

Algemene reactie
Doel van uw onderzoek is vast te stellen in hoeverre de aanbevelingen uit het onderzoek van 2020 zijn opgevolgd en of dit heeft geleid tot een verbetering van de toegankelijkheid van onze P&C-documenten. We zijn verheugd met uw constatering dat onze begroting en de bijbehorende rapportages uit de P&C-cyclus toegankelijker zijn geworden Daarnaast constateert u dat de uitvoering van de aanbevelingen uit het onderzoek van 2020 positief heeft bijgedragen aan de kaderstellende en controlerend rol van onze raad.

Wij streven naar een continue verbetering van de producten uit onze P&C-cyclus. De doorontwikkeling hierin focussen wij met name op de aspecten stuurbaarheid, meetbaarheid en toegankelijkheid. De aanbevelingen uit uw doorwerkingsonderzoek nemen we hier graag in mee.

Bestuurlijke reactie (puntsgewijs)

1. Het ambtelijk wederhoor is zo goed als volledig overgenomen. Verder zijn er geen punten voor de bestuurlijke reactie uitgezonderd punt 28. We zijn van mening dat we invulling hebben gegeven aan het rapporteren over de verbeteringen ten opzichte van 2020 voor de lange termijn aanbevelingen. In de

Postadres: Postbus 18, 6130 AA Sittard-Geleen ☎ 14 046 (vanuit buitenland +31 46 477 77 77) | www.sittard-geleen.nl

jaarlijkse besluitvorming door de raad over de inrichting en planning van de P en C cyclus heeft dit wel de aandacht gekregen. Daarnaast is dit onderwerp regelmatig in de commissie B&V geagendeerd en besproken.

2. Bij de algemene conclusies en aanbevelingen kunnen we onderschrijven dat de begroting toegankelijker is geworden en daarmee positief heeft bijgedragen aan het verbeteren van de kader stellende en controlerende rol van de raad.

3. Hoe en in welke mate de aanbevelingen zijn opgevolgd kunnen we eveneens onderschrijven. De quick wins zijn zeker snel vertaald, veelal in de begroting van 2020 en rondom subsidies hebben we onlangs de behandeling in de raad gehad met als vervolg dat we samen met de commissie B&V gaan kijken hoe we in de geest van het onderzoek een aantal stappen kunnen zetten. Ook kunnen we bevestigen dat de lange termijn punten soms niet letterlijk maar wel in de geest hiervan zijn opgepakt. Dit omdat dit effectiever was dan het strikt volgen van de aanbeveling. Dit sluit ook aan bij het eerste advies van de onderzoekers. Meer kijken naar het doel dan naar de maatregelen.

4. De interpretatie rondom meetbaarheid en het werken met indicatoren blijft van onze kant om meer nuancering vragen. In Sittard-Geleen willen we graag meer opgavegericht gaan werken en we zien dat in het leveren van toegevoegde waarde voor de samenleving. Toegevoegde waarde betekent dat de gebruikswaarde, de belevingswaarde en de toekomstwaarde toeneemt. De eerste waarde is redelijk meetbaar en daarmee in indicatoren te vatten. De tweede waarde gaat om het merkbaar laten zijn en is minder in indicatoren te benoemen. Bij de derde waarde is het afhankelijk of het om gebruik of beleving gaat.
   Wij onderschrijven dat we als organisatie daar nog de nodige stappen in te zetten hebben. Onder aansturing van de directie is een opdracht opgavegericht werken en betekenisvol sturen gestart. In eerste instantie is dit een ambtelijk traject. Waarvoor gewaakt moet worden is "indicatorisme". Niet alleen praktijkervaringen elders maar ook (wetenschappelijke) studies (onder meer van de VU) wijzen hierop. Met andere woorden, de inzet van kwantitatieve indicatoren is aan de orde waar dit direct bijdraagt aan het inzichtelijk maken van het realiseren van doelen, resultaten en prestaties. Voor beleidsterreinen waar dit niet direct mogelijk is, is volgens ons een kwalitatieve benadering ('merkbaar') aan de orde.

5. Voor de terugkoppeling naar de raad over de uitvoering van de aanbevelingen hebben we, overigens in samenspraak met de raad en speciaal daartoe ook in het leven geroepen, de commissie B&V als gremium om onze P&C producten te verbeteren. Dit gebeurt wisselend met concrete voorstellen, evaluaties, opiniërende besprekingen en presentaties. We zien daar een goede samenwerking en interactie en willen ook langs deze weg samen verder werken aan onze sturing en beheersing.

6. Het is mooi te lezen dat uit interviews met raadsleden een duidelijk positief oordeel blijkt over de verbeterde toegankelijkheid van de begroting (en andere rapportages) en dat zichtbaar stappen worden gezet richting een verbeterde stuurbaarheid. Wij zijn dan ook van mening dat de getroffen maatregelen hebben geleid tot een verbeterde uitoefening van het budgetrecht en de kaderstellende en controlerende rol van de raad.

7. Ook dat we voortvarend met de aanbevelingen aan de slag zijn gegaan. In goede samenwerking met alle betrokkenen. Op onderdelen hebben we zelfs meer gedaan om daarmee een bijdrage te leveren aan betere P&C producten. En we zijn bezig om stappen te zetten in de vorm van opgave gericht werken en betekenis vol sturen. Kleine tekstuele aanscherping is dat het preventieve toezicht van toepassing was tot en met het begrotingsjaar 2019.

8. De eerste aanbeveling is gericht aan de rekenkamer. Vanuit het college en ook in relatie tot komende onderzoeken kunnen we deze zeker waarderen. Door de focus meer op het doel te leggen, het resultaat dus, dan op de daartoe in te zetten middelen, de prestatie dus, komt de nadruk met name op de effectiviteit te liggen. Daarmee ook een uiting van opgave gericht werken.

9. De eerste aanbeveling voor raad en college betreft het actief terugkoppelen over de opvolging van de overgenomen aanbevelingen van afgeronde rekenkamer-onderzoeken. We hebben dit in de jaarrekening 2024 voor het eerst gedaan, in overeenstemming met de gemeentewet en een aantal handreikingen hierover van de landelijke vereniging van rekenkamers. In de jaarrekening 2025 geven hier een vervolg aan. We kunnen deze aanbeveling overnemen.

10. De aanbeveling om de ingezette ontwikkelingen die gericht zijn op de koppeling van uitgaven aan doelen/activiteiten en de koppeling van de activiteiten onderling, te intensiveren kunnen we overnemen. Er loopt, zoals hierboven al genoemd, een directieopdracht om hiermee aan de slag te gaan. Aansluitend op de eerste aanbeveling uit dit onderzoek stellen we het doel voorop en de maatregelen die we treffen moeten daar dienstbaar aan zijn. Gaandeweg gaan we daar ook met de commissie B&V over praten. Er zijn wat "stuurbaarheid" en "meetbaarheid" betreft eerste stappen gezet, maar deze worden inderdaad op sommige beleidsterreinen beter uitgevoerd dan op andere. De indruk bij de rekenkamer dat in Sittard-Geleen op sommige beleidsvelden minder dan in sommige andere gemeenten draagvlak is voor KPI's, meetbare resultaten en PDCA herkennen we ons niet in. Dat draagvlak is er zeker, echter niet onderschat mag worden dat dit geen eenvoudige klus is, maatwerk betekent geduld en vraagt ook dat gewaakt moet worden om hier niet in door te schieten (indicatorisme), onderscheid te maken tussen meetbaar en merkbaar omdat het wel toegevoegde waarde moet hebben.

11. Om "meetbaarheid" te verankeren zijn de eerste (kleine) stappen in de programmabegroting 2025 gezet, via de indeling in een (sub)programma onder "monitoring". A's het gaat over de ordening in subprogramma's dient dit meerdere aspecten dan het (door)ontwikkelen van de meetbaarheid, namelijk meer diepgang in de financiële informatie en koppeling tussen doelen/ activiteiten en middelen.

12. In de conclusies en aanbevelingen worden de termen P&C-rapportages, P&C-producten en P&C-documenten door elkaar gebruikt, waarbij de eerste term het meest wordt gehanteerd. Beter is om net deze te vermijden, omdat deze geassocieerd kan worden met de tussentijdse rapportages, terwijl het over het hele speelveld van onze producten/ documenten gaat.

13. Wat de titels van tabellen betreft, dit is in de pdf-versie van de programmabegroting 2025 doorgevoerd, maar niet in de gedigitaliseerde versie. Dit is een gebrek van het programma LIAS dat deze mogelijkheid (nog) niet biedt, om op uniformele wijze titels bij de tabellen te presenteren. We hebben hier reeds contact over gehad met de leverancier. Ze hebben over tabellen opmaak/inhoud meerdere opmerkingen gehad, hier wordt hard aan gewerkt.

14. De slotzin van het rapport zou iets genuanceerder kunnen. Natuurlijk is er nog van alles te doen. Het positieve karakter van het rapport komt hier echter niet in terug. Passend binnen de context van uw rapport stellen wij voor de tekst in de laatste alinea op pagina 37, beginnend met 'Kortom.....', positiever te formuleren. Een tekstsuggestie is om deze alinea te beginnen met aan te geven dat naast de reeds doorgevoerde ontwikkelingen in het verbeteren van de toegankelijkheid nog een aantal aanvullende stappen zijn te zetten.

Met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Sittard-Geleen,

mr. J.Th.C.M. Verheijen
burgemeester

drs. L.J.F.P. Busschops,
gemeentesecretaris/algemeen directeur

6. Nawoord

Geachte leden van de gemeenteraad,

De Rekenkamer dankt het college voor haar bestuurlijke reactie op dit doorwerkonderzoek. In haar bestuurlijke reactie onderschrijft het college de aanbevelingen. Wel maakt zij de nuancering dat gewaakt moet worden voor 'indicatorisme'. Deze nuancering onderschrijven wij en wij delen de mening van het college dat lang niet alles is 'te vangen' in kwantitatieve indicatoren en dat ook kwalitatieve en outcome indicatoren van groot belang zijn. Juist hier ligt dan ook een opgave (waar overigens ook al aan gewerkt wordt). Maak duidelijke afspraken over outcome (merkbaarheid) en hoe je dit monitort, en neem de raad hierin mee zodat zij hun controlerende taak goed kunnen uitvoeren.

De tekstuele opmerkingen die in het bestuurlijk wederhoor gemaakt worden nemen wij voor kennisgeving aan.

Ten aanzien van aanbeveling 1, die gericht is aan de rekenkamer zelf, geldt dat wij deze incorporeren in onze werkwijze bij toekomstige onderzoeken.

Wij hopen dat dit rapport leidt tot een vruchtbare bespreking in uw gemeenteraad.

Bijlage 1 – Normenkader

Om de effectiviteit vast te stellen, werken we met een set aan normen die per thema aansluiten bij de onderzoeksvragen. Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen gebruiken we een normenkader. De normen ondersteunen de beantwoording en zijn gericht op de mate van uitvoering van aanbevelingen, over de terugkoppeling van de uitvoering van de aanbevelingen aan de raad en over het effect van de aanbevelingen.

Korte termijn aanbevelingen: vorm en presentatie

De gemeente Sittard-Geleen heeft bij haar begroting en rapportages deze aanbevelingen uitgevoerd.
De gemeente Sittard-Geleen heeft afspraken gemaakt tussen raad, college en ambtenaren over hoe uitvoering vorm krijgt en hoe wordt gemonitord.
Deze aanbevelingen hebben effect gehad en worden als positief ervaren.

Korte termijn aanbevelingen: inhoud

De gemeente Sittard-Geleen heeft bij haar begroting en rapportages deze aanbevelingen uitgevoerd.
De gemeente Sittard-Geleen heeft afspraken gemaakt tussen raad, college en ambtenaren over hoe uitvoering vorm krijgt en hoe wordt gemonitord.
Deze aanbevelingen hebben effect gehad en worden als positief ervaren.

Lange termijn aanbevelingen

De gemeente Sittard-Geleen heeft bij haar begroting en rapportages deze aanbevelingen uitgevoerd.
De gemeente Sittard-Geleen heeft afspraken gemaakt tussen raad, college en ambtenaren over hoe uitvoering vorm krijgt en hoe wordt gemonitord.
Deze aanbevelingen hebben effect gehad en worden als positief ervaren.

Algemeen oordeel

De aanbevelingen hebben geleid tot een verbeterde toegankelijkheid voor raadsleden van de begroting en rapportages.
De aanbevelingen hebben geleid tot een verbeterde uitoefening van het budgetrecht en de kaderstellende en controlerende rol van de raad.

We hanteren de volgende kleurcodering om weer te geven hoe er wordt gescoord op de normen:

- er wordt geheel voldaan aan de norm, er is geen verbeterpotentieel.
- er wordt voldaan aan de norm, maar er is verbeterpotentieel.
- er wordt niet voldaan aan de norm, verbeteringen zijn noodzakelijk.

Bijlage 2a – Ambtelijk interviewprotocol

Interviewvragen

Terugblik
Wat staat u het meeste bij van het onderzoek?

Wat vond u van het rapport en de aanbevelingen?

Mate van overnemen aanbevelingen
Welke aanbevelingen zijn (helemaal of gedeeltelijk) overgenomen, welke niet en waarom dan niet?

Uitvoering overgenomen aanbevelingen.
In welke mate zijn de overgenomen aanbevelingen opgevolgd door de raad, het college en de organisatie?

En welk tijdspad gold hierbij, wanneer zijn aanbevelingen tot uitvoering gekomen?

Effecten op de raad
Hoe is de uitvoering van de aanbevelingen volgens u ervaren door raadsleden?

Heeft het overnemen en uitvoeren van aanbevelingen geleid tot de beoogde verbeteringen? (een betere informatievoorziening aan de raad en een verbeterd inspelen op de informatiebehoefte van de raad door met de raad in gesprek te gaan)?

Afronding
Wat kan er nog verder verbeteren, in samenspraak met de raad, aan de informatievoorziening van de raad over de belangrijkste P&C documenten zoals de begroting en de jaarrekening?

Welke tips/suggesties zou u willen meegeven aan de huidige onderzoekers m.b.t. dit onderzoek?

Bijlage 2b – Interviewprotocol groepsgesprek raadsleden (samenvatting)

De Rekenkamer Sittard-Geleen heeft aan ons gevraagd om onderzoek te doen naar "de doorwerking" van een eerder rapport van de Rekenkamer uit 2020 over de toegankelijkheid van de begroting en bijbehorende rapportages.

De centrale onderzoeksvraag hierbij is:

Is de begroting 2020 e.v., met de daaropvolgende (P&C) stukken, toegankelijker geworden voor de gemeenteraad en stelt dit raadsleden beter in staat hun budgetrecht en kaderstellende en controlerende rol goed te vervullen?

Belangrijke vragen bij het groepsgesprek vanuit onze kant zijn:

1. Heeft de gemeente volgens u, bij de begroting en (P&C) rapportages, de aanbevelingen uitgevoerd?

2. Heeft de gemeente afspraken gemaakt tussen raad, college en ambtenaren hoe uitvoering van de aanbevelingen vorm krijgt en hoe deze worden gemonitord?

3. Hebben de aanbevelingen volgens u effect gehad en wordt de uitvoering door u als positief ervaren?

4. Hebben de aanbevelingen geleid tot een verbeterde toegankelijkheid van de begroting en de (P&C) rapportages?

5. Hebben de aanbevelingen geleid tot een verbeterde uitoefening van het budgetrecht en de kaderstellende en controlerende rol van de raad?

Bijlage 3 – Lijst met geïnterviewden

Raad

- 5 raads- (en commissie-) leden
- Voorzitter commissie Begroting & Verantwoording

College

- Wethouder Middelen, Participatie en Bestaanszekerheid

Gemeente Sittard-Geleen (ambtenaren)

- Gemeentesecretaris
- Griffier
- Concerncontroller
- 3 Domeinregisseurs
- Strategisch adviseur arbeidsmarkt, participatie en bestaanszekerheid
- Strategisch beleidsadviseur economische ontwikkeling
- 2 Senior adviseurs bij concern control
- Senior adviseur bij P&C
- Team manager Financiën
- Coördinator grootboek en geldmiddelen bij Financiën

Bijlage 4 – Literatuurlijst

P&C documenten

Onderstaand volgt een overzicht per jaargang/ P&C-cyclus

Algemene stukken

- 1.0 Financiële verordening gemeente Sittard-Geleen 2023
- 2.0 RV gewijzigde regeling grote projecten
- 2.1 Bijlage gewijzigde regeling grote projecten
- 2.2 Bijlage Stroomschema regeling grote projecten

2025

- 0.0 RV P&C-cyclus 2025

2024

- 0.0 RV P&C-cyclus 2024
- 1,1 Jaarstukken 2023
- 1.0 RV Jaarstukken 2023
- 1.2 Jaarrekening op Hoofdlijnen 2023
- 2,2 Presentatie 1e rapportage 2024
- 2.0 RV 1e rapportage 2024
- 2.1 1e programmarapportage 2024
- 3.0 RV 2e rapportage 2024
- 3.1 - 2e rapportage 2024
- 3.2 Presentatie raad 26 september 2024
- 4.0 RV 3e rapportage 2024
- 4.1 3e rapportage 2024
- 4.2 Presentatie raad 21 november 2024
- 5.0 RV Kaderbrief 2024
- 5.1 Kaderbrief Gemeente Sittard-Geleen 2024
- 6.0 RV programmabegroting 2025
- 6.1 - Programmabegroting 2025 (inclusief amendementen)

2023

- 0.0 RV PC cyclus 2023
- 0.1 Bijlage PenC-cyclus 2023 in een oogopslag
- 0.2 Reactie provinciaal toezicht rapportagefrequentie
- 1.0 Getekend raadsvoorstel jaarstukken 2022
- 1.1 Getekende wijziging raadsvoorstel jaarstukken 2022
- 1.2 Gewaarmerkte jaarstukken 2022
- 1.3 Jaarrekening 2022 op hoofdlijnen
- 2.0 RV 1e rapportage 2023
- 2.1 1e rapportage 2023
- 3.0 RV 2e rapportage 2023
- 3.1 2e rapportage 2023
- 4.0 RV 3e rapportage 2023
- 4.1 Wijziging RV 3e rapportage 2023
- 4.2 3e rapportage 2023
- 4.3 Erratum bij 3e rapportage 2023
- 5.0 RV kadernota 2023
- 5.1 Kadernota Gemeente Sittard-Geleen 2023 - 2026
- 6.0 RV Programmabegroting 2024
- 6.1 Programmabegroting 2024 (1)
- 6.2 Begroting 2024 op Hoofdlijnen (1)

2022

- 0.0 RV PC-cyclus 2022
- 0.1 Overzicht afstemmings- en besluitvormingsmomenten _ PC-cyclus in een oogopslag
- 1.0 Raadsvoorstel - jaarstukken 2021
- 1.1 Jaarstukken 2021
- 1.2 Jaarrekening 2021 op hoofdlijnen
- 2.0 RV 1ste rapportage 2022
- 2.1 1e rapportage 2022
- 3.0 Raadsvoorstel 2e rapportage 2022
- 3.1 Wijziging Raadsvoorstel 2de rapportage 2022
- 3.2 2e Programmarapportage 2022
- 4.0 raadsvoorstel 3e rapportage 2022
- 4.1 3e rapportage 2022
- 5.0 RV 4e rapportage 2022
- 5.1 4e rapportage 2022
- 6.0 raadsvoorstel programmabegroting 2023
- 6.1 raadsvoorstel 1e begrotingswijziging 2023 - septembercirculaire 2022
- 6.2 Bijlage - actualisatie begrotingscijfers
- 6.3 Programmabegroting 2023
- 6.4 Begroting op Hoofdlijnen 2023

2021

- 0.0 Raadsvoorstel Planning en control cyclus 2021
- 0.1 Procesvoorstel kaderbrief 2021
- 1.0 Raadsvoorstel jaarstukken 2020
- 1.1 Jaarstukken Boekwerk 2020
- 1.2 Jaarrekening 2020 op Hoofdlijnen
- 2.0 RV 1e programmarapportage 2021
- 2.1 1e Programmarapportage 2021
- 3.0 Raadsvoorstel 2de rapportage 2021
- 3.1 2de Programmarapportage 2021
- 4.0 Raadsvoorstel 3de rapportage 2021
- 4.1 3e rapportage 2021
- 5.0 Raadsvoorstel 4de rapportage 2021
- 5.1 4e rapportage 2021
- 6.0 RV Kaderbrief 2021
- 6.1 Bijlage - Kaderbrief 2021 'Een venster op de toekomst'
- 7.0 Raadsvoorstel Programmabegroting 2022-getekend
- 7.1 Programmabegroting 2022
- 7.2 Begroting op Hoofdlijnen 2022

2020

- 0.0 Raadsvoorstel - PC-cyclus 2020
- 0.1 P&C-cyclus 2020 in een oogopslag
- 1.0 RV Jaarstukken 2019
- 1.1 Jaarstukken 2019
- 1.2 Jaarrekening 2019 op hoofdlijnen
- 2.0 RV 1e programmarapportage 2020
- 2.1 1ste programmarapportage 2020
- 3.0 raadsvoorstel 2e prorap 2020120551
- 3.1 2e programmarapportage 2020
- 4.0 Raadsvoorstel 3e programmarapportage 2020
- 4.1 3e programmarapportage 2020
- 5.0 raadsvoorstel 4e rapportage 2020
- 5.1 4e Programmarapportage 2020
- 6.0 Raadsvoorstel programmabegroting 2021
- 6.1 Programmabegroting 2021
- 6.2 Begroting op Hoofdlijnen

Andere documenten

https://sittardgeleen.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/c40ce57a-1109-46e1-929d-f07f00d5ed8b#b644cc08-4572-41ca-92b1-a676a2ea16db (agendapunt 8)

De binnen- en buitenkant van rekenkamers, een handboek. Vereniging van Rekenkamers, 2024.

Document SittardGeleen - Programmabegroting 2025 - iBabs Publieksportaal.

Rekenkamer
Sittard-Geleen