

A stack of several colorful folders in shades of teal, green, and yellow, fanned out diagonally from the bottom left towards the top right. The folders are filled with papers, and the background is a soft, light blue gradient.

REKENKAMER COMMISSIE SITTARD-GELEEN

TOEGANKELIJKHEID BEGROTING EN RAPPORTAGES

Onderzoek Rekenkamercommissie Sittard-Geleen

1 april 2020

COLOFON

Uitgave

I&O Research
Zuiderval 70
Postbus 563
7500 AN Enschede

Rapportnummer

2020/49

Datum

1 april 2020

Opdrachtgever

Rekenkamercommissie Sittard-Geleen

Auteur(s)

Jasper de Jong
Thijs Lenderink
Jon Severijn

Bestellingen

Exemplaren zijn verkrijgbaar bij de opdrachtgever.

Het overnemen uit deze publicatie is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord.....	4
1. Inleiding.....	8
1.1 Aanleiding en doel van het onderzoek	8
1.2 Normenkader.....	8
1.3 Centrale onderzoeksvraag en deelvragen	9
1.4 Uitvoering van het onderzoek	9
1.5 Leeswijzer	10
2. Toegankelijkheid getoetst en vergeleken	12
2.1 Inleiding.....	12
2.2 P&C-cyclus en programmabegroting	12
2.3 Toetsing aan het normenkader.....	13
2.4 Begrotingen van referentiegemeenten	24
2.5 Overige P&C-documenten Sittard-Geleen	33
3. Opstellers en gebruikers aan het woord	38
3.1 Inleiding.....	38
3.2 Belangrijkste bevindingen interviews betrokkenen P&C-cyclus	38
3.3 Bevindingen sessies commissieleden B&V	39
4. Conclusies en aanbevelingen	44
4.1 Inleiding.....	44
4.2 Conclusies informatie in en toegankelijkheid van de begroting	44
4.3 Conclusies toetsing opstellers en gebruikers	46
4.4 Conclusies doorontwikkeling	47
4.5 Quick scan programmabegroting 2020	47
4.6 Aanbevelingen	49
5. Bestuurlijke reactie	54
Bijlage - bestuurlijke reactie per aanbeveling uit het onderzoek.....	57
6. Nawoord Rekenkamercommissie.....	64
Bijlage 1. Interviewprotocollen.....	66
Bijlage 2. Overzicht geïnterviewden.....	72
Bijlage 3. Samenvatting ambtelijke en bestuurlijke interviews.....	74
Bijlage 4. Indeling begroting	82

Voorwoord

Onze kennismakingsronde langs de raadsfracties maakte duidelijk dat er een algehele behoefte is aan verbetering van de toegankelijkheid van de plan&control documenten, zoals kadernota, begroting, de voortgangsrapportages en de jaarstukken. Ook in de media ging De Limburger eerder al eens in op de (on)leesbaarheid van teksten in de Kadernota van Sittard-Geleen. Landelijk heeft staatssecretaris Knops dit jaar zelfs een Direct Duidelijk Brigade in het leven geroepen om overheidscommunicatie in algemene zin duidelijker te maken.

Maar wat zijn toegankelijkheid en leesbaarheid dan, geeft iedereen hier dezelfde betekenis aan? 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 Rekenkamercommissie heeft dit onderzoek laten uitvoeren door het bureau I&O Research, waarbij de centrale vraagstelling is of de begroting 2019 en daaropvolgende stukken toegankelijk genoeg zijn om de gemeenteraad in staat te stellen zowel hun budgetrecht als hun kaderstellende en controlerende rol goed te vervullen. Hierbij gaat de benodigde informatie verder dan financiële verantwoording. De raad wil immers ook periodiek weten of, hoe en wanneer welke beleidsmatig beoogde doelen worden bereikt, hoe dat wordt beïnvloed door allerlei factoren en of dat bijstelling behoeft. En ja, ook of de kosten (en de opbrengsten) in de pas lopen met wat is afgesproken.

Het rapport met conclusies en aanbevelingen treft u bijgaand aan. Het concept is al voorgelegd aan het college, en het bestuurlijk commentaar met onze reactie is bijgevoegd.

Het onderzoek toont aan dat er bij de meest recente documenten diverse verbeteringen doorgevoerd zijn, die door opstellers en gebruikers ook als dusdanig worden ervaren. Het gaat dan bijvoorbeeld om de vorm, de schrijfstijl en samenvattingen. Dat zijn -zo blijkt uit onze bevindingen- echter niet de 'grootste stenen des aanstoots', meer fundamentele bevindingen zijn ondermeer 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.

Kortom, er moet meer fundamenteel worden gesleuteld aan de opzet en inhoud van de plan&control documenten te starten met de begroting. Niet alles kan daarbij in een keer, maar de organisatie moet wel stappen blijven zetten. Ook de raad zal zijn verantwoordelijkheid moeten nemen door de organisatie te voorzien van input en prioritering.

Het is een uitgebreid onderzoek geworden, met diverse invalshoeken vanwege de diversiteit van de begrippen. Het onderzoek betreft ook een bewegend doel, want de documenten worden continu doorontwikkeld om de informatiewaarde en toegankelijkheid te vergroten. Juist daarom is op de valreep nog een QuickScan van de begroting 2020 bijgevoegd.

Sommige onderdelen zijn intussen al opgepakt, hetgeen vertrouwen geeft dat ook met onze andere aanbevelingen aan de slag wordt gegaan. Wij denken dat de aanbevelingen de raad, het college en ook de organisatie zullen helpen bij de verdere verbetering van de plan&control documenten.

Wij leggen deze aanbevelingen dan ook graag voor aan de raad ter besluitvorming, zij is aan zet. Wij zijn op verzoek graag beschikbaar voor de beantwoording van vragen, evenals I&O Research.

Tenslotte een woord van dank aan allen die hebben meegewerkt, meegesproken en in de werksessies mee hebben gedacht.

Januari 2020.

Drs. P.M.M. Rademacher

Voorzitter Rekenkamer Commissie Sittard-Geleen

1

HOOFDSTUK

Inleiding

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en doel van het onderzoek

Dit onderzoek van de rekenkamercommissie Sittard-Geleen (RKC) gaat over de toegankelijkheid van de programmabegroting 2019 en vervolgrapportages. Het onderwerp komt mede voort uit een inventariseringsronde van de RKC bij raadsfracties in 2018, waarbij alle fracties hier zorgen over uitten.

De toegankelijkheid van de begroting, tussenrapportages, jaarverslag en kadernota is van groot belang voor de gemeenteraad om hun budgetrecht en kaderstellende en controlerende rol goed te kunnen uitoefenen. Dit geldt zowel ten aanzien van financiën als ten aanzien van (beleids-)inhoud. Dat de gemeente Sittard-Geleen onder preventief financieel toezicht stond van de provincie Limburg maakt dat er veel aandacht uitgaat naar de financiën van de gemeente. Met ingang van 2020 staakt de provincie Limburg het preventief financieel toezicht op Sittard-Geleen.

Dit onderzoek toetst de toegankelijkheid van de stukken van de gemeente Sittard-Geleen aan een normenkader, aan de huidige bestuurlijke (college en raad) en ambtelijke beleving en aan voorbeelden van andere gemeenten. Het onderzoek levert aanbevelingen op die de gemeente een handelingsperspectief bieden om de toegankelijkheid te verbeteren naast de verbetertrajecten die er nu al lopen.

Toegankelijkheid

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? Dit onderzoek gaat **niet** over de rechtmatigheid van de financiële cijfers.

1.2 Normenkader

Dit onderzoek gebruikt een normenkader met wenselijke kenmerken van een toegankelijke begroting. De normen worden nader uitgewerkt in hoofdstuk 2.

A. Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) provincies en gemeenten

- De begroting is in overeenstemming met de systematiek die het BBV voorschrijft
- Er is een onderscheid tussen verplichte en niet verplichte indicatoren

B. Verbinding met beleidskaders en coalitieakkoord

- De bestuurlijke prioriteiten zijn goed te volgen
- De begroting duidt de verbinding met andere (beleids-)kaders en eerdere besluiten

C. Concrete doelen, activiteiten, prestaties en effecten

- Er is inzicht in (samenhang tussen) de doelen, middelen, instrumenten en activiteiten en indicatoren/prestaties en effecten
- De doelstellingen zijn concreet en SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden) geformuleerd

D. Indeling en presentatie

- Er is overzicht van (sub)totalen van uitgaven en inkomsten
- Er is sprake van interne samenhang in de begroting
- De opbouw en het abstractieniveau van de programma's is eenduidig

- De verschillende onderdelen zijn vindbaar
- De teksten zijn leesbaar en begrijpelijk
- Er is onderscheid tussen bestaande en nieuwe activiteiten
- Er is onderscheid tussen wettelijke taken en niet wettelijke taken

1.3 Centrale onderzoeksvraag en deelvragen

De centrale onderzoeksvraag in dit onderzoek is:

"Zijn de begroting 2019 en daaropvolgende stukken toegankelijk genoeg om de gemeenteraad in staat te stellen hun budgetrecht en kaderstellende en controlerende rol goed te vervullen?"

Om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden zijn drie deelvragen geformuleerd:

1. Welke informatie bevat de programmabegroting 2019 en hoe toegankelijk is de begroting (en andere rapportages) bij toetsing aan een normenkader en in vergelijking tot andere gemeenten?
2. In hoeverre zijn de stukken toegankelijk volgens de opstellers (bestuurders en ambtenaren) en gebruikers (raadsleden/ commissieleden) en is er in de afgelopen periode sprake van vooruitgang?
3. Hoe kan de gemeente de instrumenten doorontwikkelen, zodanig dat de gemeenteraad nog beter inhoudelijk en procesmatig in positie komt?

1.4 Uitvoering van het onderzoek

De nadruk in dit onderzoek ligt op de begroting. De begroting is immers het vertrekpunt en bij uitstek het document dat gelijktijdig en gebundeld inzicht biedt in de doelen en de middelen van het beleid, de activiteiten die de gemeente gaat uitvoeren en de effecten die er mee (moeten) worden bereikt. Zowel de rapportages als de rekening rapporteren over de voortgang ten aanzien van de begroting. Het is van groot belang dat raadsleden zich met de informatie uit de begroting een goed beeld kunnen vormen van de uitgaven die worden gedaan in relatie tot het beleid. Naast de begroting is er, zij het globaler, aandacht voor de eerste twee programmarapportages van 2019, de kadernota 2019 en het jaarverslag 2018.

Dit onderzoek maakt gebruik van een aantal methoden om een zo breed mogelijk beeld te krijgen van de toegankelijkheid van de begroting en andere stukken.

- A. Deskresearch op de stukken van de gemeente Sittard-Geleen en een aantal 'referentiegemeenten'¹. Beoordeling van de stukken van Sittard-Geleen aan de hand van het normenkader.
- B. (Groeps-)interviews met ambtenaren en bestuurders. Hoe ervaart men de toegankelijkheid van de huidige stukken, welke verbeterlagen lopen er al en wat zijn nog wensen?
- C. Twee werksessies met commissieleden om eerst beleving en behoeften te inventariseren en daarna te inventariseren hoe men reageert op voorbeelden van elders.

¹ Almelo, Deventer, Gouda, Heerlen, Helmond en Oss. Deze gemeenten zijn vergelijkbaar met Sittard-Geleen qua oppervlakte, inwoners en uitgaven. Daarnaast zijn het gemeenten die op het oog een toegankelijke begroting hebben of daar (in het verleden) een juryprijs mee wonnen. Gemeente Almelo staat onder financieel toezicht van de provincie Overijssel.

1.5 Leeswijzer

In de volgende drie hoofdstukken worden de onderzoeksvragen inhoudelijk behandeld. Hoofdstuk 2 richt zich op de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag (toegankelijkheid gezien vanuit het normenkader). Het hoofdstuk beschrijft de planning- en control cyclus (hierna: P&C-cyclus) en meer specifiek de opbouw van de begroting. Daarna volgt toetsing aan de normen (verwijzingen naar de normen zijn [blauw](#) gemarkeerd) en vervolgens een vergelijking met referentiegemeenten. Hoofdstuk 3 gaat in op de tweede onderzoeksvraag (toegankelijkheid gezien vanuit opstellers en gebruikers) en beschrijft de resultaten van de interviews met ambtenaren, wethouders en commissieleden. In hoofdstuk 4 komt de derde onderzoeksvraag aan bod (mogelijkheden om het instrumentarium door te ontwikkelen) in de vorm van de conclusies en aanbevelingen van de RKC.

N.B. Na afronding van het onderzoek verscheen de programmabegroting 2020. In hoofdstuk 4 is voor de volledigheid een quick scan opgenomen van de relevante aanpassingen in de toegankelijkheid bij begroting 2020 t.o.v. de programmabegroting 2019.

HOOFDSTUK

Toegankelijkheid getoetst en vergeleken

2. Toegankelijkheid getoetst en vergeleken

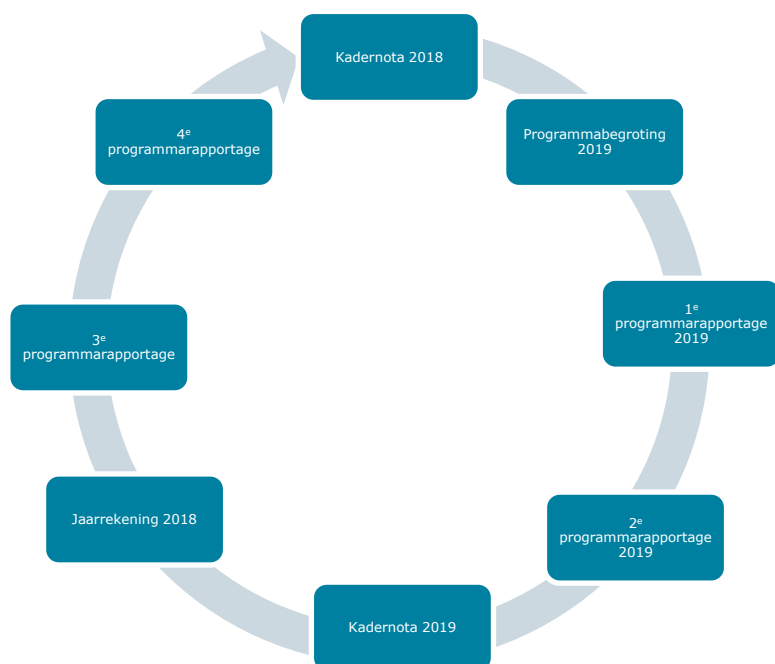
2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk start met een beschrijving van de P&C-cyclus en de indeling van de programmabegroting. In paragraaf 2.3 staat de toetsing aan het nomenkader. Paragraaf 2.4 geeft een vergelijking met – en voorbeelden van – programmabegrotingen van referentiegemeenten. Ten slotte komen in paragraaf 2.5 de rapportages, de kadernota 2019 en de jaarrekening 2018 kort aan bod, waarbij gekeken is of en welke verbeteringen in de toegankelijkheid zichtbaar zijn ten opzichte van de programmabegroting.

2.2 P&C-cyclus en programmabegroting

De P&C-cyclus is bedoeld om grip te krijgen op het beleid en de bedrijfsvoering van een gemeente. De P&C-cyclus moet inzicht geven in de gemeentelijke doelen, in hoeverre deze bereikt worden en welke (financiële) middelen daarbij nodig zijn. De ambtelijke organisatie legt verantwoording af aan het college, het college aan de raad. Vanwege het bestuurlijk toezicht van de provincie Limburg dient Sittard-Geleen vier kwartaalrapportages te maken (figuur 2.1). Ook de gemeenteraad en het college hadden behoefte aan frequentere informatie over de uitvoering van de begroting.

Figuur 2.1 P&C-Cyclus Sittard-Geleen 2018/2019



De programmabegroting is een uitwerking van de kadernota. Voor de programmabegroting 2019 gold dit niet. Vanwege de duur van de formatie is er geen kadernota 2018 opgesteld. De programmabegroting 2019 geeft aan welke ontwikkelingen en beleidsvoornemens de gemeente Sittard-Geleen kent, welke middelen daarmee zijn gemoeid en uit welke bronnen die middelen afkomstig zijn. De programmabegroting kent de volgende hoofdstukken:

1. Inleiding en samenvatting
2. Financieel beleid
3. Investeringsprogramma
4. Programmaplan
5. Paragrafen

6. Financiële begroting
7. Bijlagen

2.3 Toetsing aan het normenkader

Deze paragraaf bevat de toetsing van de programmabegroting 2019 aan het normenkader. De paragraaf volgt hierbij de indeling van het normenkader. Eerst is er aandacht voor het (A) besluit begroting en verantwoording (BBV), vervolgens voor de (B) verbinding met beleidskaders en coalitieakkoord, de (C) doelen en activiteiten en ten slotte de (D) indeling van de begroting. Tussen de verschillende onderdelen van het normenkader is soms sprake van overlap. Directe verwijzingen naar het normenkader zijn daarom [blauw](#) gemarkeerd.

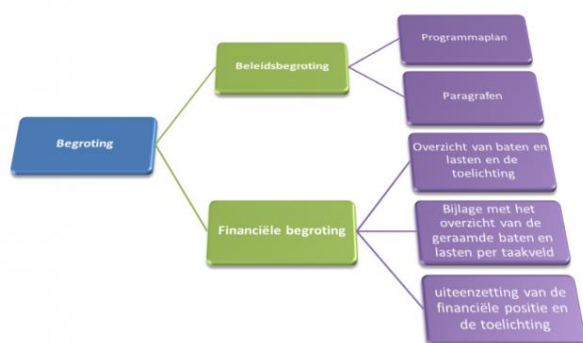
A. Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)

- De begroting is in overeenstemming met de systematiek die het BBV voorschrijft
- Er is een onderscheid tussen verplichte en niet verplichte indicatoren

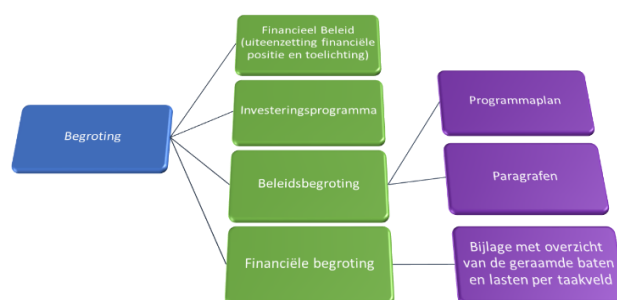
De begroting moet vanuit de BBV bestaan uit een beleidsbegroting en een financiële begroting. In de begroting van Sittard-Geleen vormen hoofdstuk 4 (programmaplan) en hoofdstuk 5 (paragrafen) samen de beleidsbegroting. Hoofdstuk 6 vormt de financiële begroting, daarnaast bevat hoofdstuk 2 het financiële beleid van de gemeente Sittard-Geleen. Daarmee is de begroting in overeenstemming met het BBV.

De programma's worden in de begroting van Sittard-Geleen 'thema's' genoemd. Om die reden wordt in het vervolg van dit rapport ook de term thema gebruikt in plaats van programma. In figuur 2.2 en 2.3 staan respectievelijk de structuur van het BBV en die van Sittard-Geleen.

Figuur 2.2 Structuur BBV (bron website VNG)²



Figuur 2.3 Structuur begroting Sittard-Geleen



Het overzicht van baten en lasten en de uiteenzetting van de financiële positie in hoofdstuk 6 (financiële begroting) zijn conform de eisen uit het BBV, echter ontbreekt er een heldere toelichting op de tabellen. De meer inhoudelijke toelichting ten aanzien van de financiële positie en het financiële beleid zit vóór de beleidsbegroting, in hoofdstuk 2. De [vereiste](#) onderdelen vanuit het BBV (beleids- en financiële begroting, programmaplan, verplichte paragrafen, beleids-indicatoren, etc.) zitten in de begroting van Sittard-Geleen, maar verdeeld over twee hoofdstukken.

² <https://vng.nl/wettelijke-regels-begroting-bbv>

De BBV kent een Iv3³-taakveldindeling die verplicht is voor de financiële begroting, de indeling van het programmaplan is vrij. De negen hoofdtakvelden staan in figuur 2.4. Op basis van Iv3 worden het gemeente- en provinciefonds verdeeld en kunnen gemeenten benchmarken met andere gemeenten.

Figuur 2.4 Hoofdtakvelden BBV⁴



Sommige gemeenten hanteren de taakveldindeling ook voor de inhoudelijke begroting (programmaplan). Een voordeel van de taakveldindeling is dat de vergelijkbaarheid van gemeenten wordt vergroot. Een nadeel is dat indeling niet altijd goed aansluit bij de organisatiestructuur van de gemeenten of de insteek van een nieuw vierjarig coalitieakkoord. Sittard-Geleen hanteert sinds de begroting van 2019 een indeling van 11⁵ thema's (economische structuur, burgerparticipatie en wijkgericht werken, stedelijke functies, veiligheid, woonklimaat, sociaal domein, jeugd en onderwijs, gezondheid, dienstverlening, bestuurszaken en vastgoed en algemene dekkingsmiddelen en overhead). Overigens is in de begroting 2019 thema 6, Sociaal Domein, wel in lijn met de voornoemde BBV-takvelden conform het landelijk Iv3.

De thema's in het programmaplan van Sittard-Geleen kennen een uniforme rapportagewijze met doelen, resultaten, kosten en beleidsindicatoren. De thema's zijn opgebouwd aan de hand van de drie 'W' vragen (Wat willen we bereiken, wat doen we daarvoor, wat gaat het kosten?). Dit is conform het BBV. Ook de vanuit de BBV verplichte indicatoren zijn opgenomen in het programmaplan. Het verschil tussen

³ Informatiesysteem met gegevens van overheden.

⁴ Bron: <https://vraagbaakiv3gemeenten.nl/taakvelden>.

⁵ De voorgaande vier jaren waren dat er 8, met daarnaast 3 programma's.

verplichte en niet-verplichte indicatoren wordt in de begroting in algemene zin aangegeven, maar niet op de plek waar de informatie zelf wordt weergegeven.

Ten slotte zit het bedrag voor de heffing voor de vennootschapsbelasting niet in het programmaplan en is ook niet elders te vinden in de begroting. Dit zou volgens het BBV wel moeten.

Conclusie

- Daar waar het BBV-verplichtingen oplegt, worden die gevolgd (de taakveldindeling wordt niet gebruikt maar is ook niet verplicht).
- De verplichte indicatoren worden separaat achteraan een (sub)thema gemeld. Een verbinding met de inhoudelijke doelen ontbreekt echter.

B. Verbinding met beleidskaders en coalitieakkoord

-De bestuurlijke prioriteiten zijn goed te volgen

-De begroting duidt de verbinding met andere (beleids-)kaders en eerdere besluiten

Bestuurlijke prioritering

Er wordt in hoofdstuk 2 van de programmabegroting 2019 verwezen naar het coalitieakkoord als basis voor de begroting, met als belangrijkste doel financieel gezond worden. De andere zes opgaven uit het coalitieakkoord komen niet terug in dit hoofdstuk. Dat is overigens een bewuste keuze waarbij de uitwerking van het coalitieakkoord naar de Kadernota 2019 en begroting 2020 is doorgeschoven.

Om de financiële opgave te verwezenlijken zijn er zes principes geformuleerd. Deze principes zijn naast een negental dashboards gelegd om tot concrete maatregelen te komen. De maatregelen zijn gekoppeld aan voorstellen aan de raad, wat mogelijk verwarrend is. Zijn dit al geaccordeerde voorstellen? Zo niet dan horen ze thuis in het raadsbesluit en niet in de begroting zelf (in deze vorm). De begroting biedt daarentegen geen overzicht van voorstellen die de komende begrotingsperiode naar verwachting worden voorgelegd aan de gemeenteraad.

Ten aanzien van de dashboards ontbreekt er een duidelijke link met de rest van de programmabegroting. De samenhang met het programmaplan of de paragrafen komt bij de dashboards niet terug. De principes en dashboards komen niet als zodanig terug in de verdere begroting. Ter illustratie: het afschaffen van de individuele mantelzorgwaardering en het afschaffen van de vervoerspas voor collectief gebruik (wanneer gebruikers er geen gebruik van maken) staat in hoofdstuk 2 (blz. 26), maar beide komen niet expliciet terug in hoofdstuk 4 (thema 6, blz. 80 en thema 7, blz. 100).

Hoofdstuk 2 van de begroting is daarmee vooral een verantwoording van de financiële keuzes en gaat nauwelijks in op de meer beleidsmatige doelstellingen van de gemeente. In het programmaplan komen de inhoudelijke opgaven uit het coalitieakkoord slechts sporadisch terug. Hierdoor is het voor de lezer niet duidelijk welke inhoudelijke doelen de gemeente het komende jaar wil bereiken, anders dan een gezonde financiële positie. Er is geen sprake van **bestuurlijke prioritering** binnen de thema's in het programmaplan. Onder de technische uitgangspunten staat wel aangegeven dat er in het programmaplan rekening is gehouden met de gevolgen van de maatregelen uit de dashboards voor de realisatie van de doelen en resultaten. Maar op welke manier wordt niet duidelijk.

Kort gezegd maakt de begroting inhoudelijk niet duidelijk waar de focus van de gemeente ligt. In het programmaplan van de begroting zijn zeer veel doelstellingen opgenomen waardoor het lastig is te bepalen waar de accenten voor het komende jaar liggen. Tevens bevat het programmaplan ook

doelstellingen die niet (meer) onder de verantwoordelijkheid van de gemeente vallen. Maar bijvoorbeeld zijn gedelegeerd aan verbonden partijen.

Verbinding met beleidskaders

De begroting 2019 stelt dat er geen sprake is van nieuw beleid. Althans, daar wordt hier geen budget voor vrij gemaakt. Maar ook bij afwezigheid van nieuw beleid, zijn er inhoudelijke speerpunten te benoemen. En dat laatste gebeurt niet. Eventuele wijzigingen in het beleid komen niet duidelijk naar voren. Bijvoorbeeld bij subthema 2.4 'De lerende organisatie' (pagina 56) is de tekst inhoudelijk grotendeels hetzelfde als in 2018. Er is wel een toelichting op de verschillen qua baten en lasten tussen 2018 en 2019 per thema in een tabel. De achterliggende keuzes of motieven, of hoe deze verschillen tot stand zijn gekomen, staan hier niet expliciet bij.

De begroting 2019 legt wel relaties met andere [beleidskaders](#). Binnen sommige thema's of bij sommige doelen vinden verwijzingen naar beleid plaats. Maar wat de exacte relatie tussen het beleid en het betreffende thema of doel is, wordt niet duidelijk gemaakt. [Duiding](#) ontbreekt dus. Er is geen toelichting op het beleid of waar dit te vinden is. Hetzelfde geldt voor de rol van de verbonden partijen. De begroting bevat de verplichte paragraaf met informatie over de verschillende verbonden partijen, maar de relatie met de gemeentelijke doelstellingen en activiteiten in het programmaplan wordt niet geduid. Wel zijn er sporadisch prestaties van de verbonden partijen opgenomen als gemeentelijke prestaties in het programmaplan. Maar ook in het programmaplan is er geen nadere toelichting te vinden.

In die zin ontbreekt de [verbinding met beleidskaders](#) waardoor ook niet duidelijk is vanuit welk kader een bepaalde keuze is gemaakt of welk besluit er eerder is genomen. De begroting maakt mede hierdoor ook niet goed inzichtelijk op welke manier de doelen bijdragen aan het bestaande gemeentelijke beleid.

Conclusie

- Alleen de financiële bestuurlijke prioriteit is goed te volgen. Voor de andere 6 prioriteiten geldt dit niet omdat die niet zijn meegenomen in de begroting 2019.
- Verbinding met beleidskaders, verbonden partijen en eerdere besluiten wordt soms gelegd, maar vaak niet. Inhoudelijke toelichting/vindbaarheid ontbreekt veelal.

C. Concrete doelen, activiteiten, prestaties en effecten

-Er is inzicht in (samenhang tussen) de doelen, middelen en instrumenten, prestaties/activiteiten en effecten

-De doelstellingen zijn concreet en SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden) geformuleerd

Inzicht in (samenhang tussen) de doelen, middelen en instrumenten, prestaties/activiteiten en effecten

Het programmaplan van de begroting bevat de doelen en prestaties van de gemeente, gekoppeld aan indicatoren en streefwaardes. Het programmaplan van Sittard-Geleen kent een inleiding [die doel en opbouw](#) verduidelijkt. Het programmaplan bevat de inhoudelijke thema's, het overzicht van de algemene dekkingsmiddelen, een overzicht van de kosten van overhead en het bedrag voor onvoorzien. De thema's zijn [opgebouwd](#) aan de hand van de drie 'W' vragen (Wat willen we bereiken, wat doen we daarvoor, wat gaat het kosten?). Zie bijvoorbeeld figuur 2. 5. Wat opvalt is dat geen van de thema's een algemene inleiding, verbindende doelstelling of beleidskader bevat.

Figuur 2.5 Opbouw thema's programmaplan (thema Sociaal Domein, pagina 97)

Subthema 6.81 GEESCALEERDE ZORG 18+ omvat de volgende producten:

- MAATSCHAPPELIJKE OPVANG

Doel: Wat willen we bereiken	Doelindicatoren	Streefwaarde
Opvang kwetsbare burgers.		

Resultaat: Wat doen we daarvoor	Resultaatindicatoren voor 2019	Streefwaarde
Dankzij verbetering van de samenwerking en samenhang van de opvang en ondersteuning van dak- en thuislozen, slachtoffers van huiselijk geweld, zorgwekkende zorgmijders en verslaafden vallen geen kwetsbare burgers tussen wal en schip en worden minder burgers hun huis uitgezet.	Aantal mensen zonder woon- en verblijfplaats	Nihil

Wat gaat het kosten?					
Exploitatie (x € 1.000)	Actuele begroting 2018	Primitieve begroting 2019	Begroting 2020	Begroting 2021	Begroting 2022
Lasten	2.022	2.022	2.022	2.022	2.022
Baten	-1.918	-1.918	-1.918	-1.918	-1.918
SALDO VAN BATEN EN LASTEN	104	104	104	104	104
Dotaties aan reserves					
Onttrekkingen aan reserves					
MUTATIE RESERVES					
Resultaat	104	104	104	104	104

Deze opbouw wordt vrij consequent toegepast, maar niet in alle gevallen. Wat tevens opvalt in het voorbeeld is dat 'wat doen we daarvoor' geen gemeentelijke prestatie omvat maar eerder een soort aanvullende doelstelling. De begrippen 'doelstelling', 'resultaat', 'prestatie' en de bijbehorende indicatoren lopen door elkaar. Dit komt bij meerdere (sub)thema's terug.

De doelstellingen per thema lijken verder in willekeurige volgorde te staan (figuur 2.6). Zo start het thema 'Gezondheid' met het subthema 'Gezondheid Fysiek' waarna een opsomming volgt van de onderliggende producten. Hoewel afval bovenaan staat komt als eerste het bestrijden van dierenoverlast en plaagdieren aan bod (overigens zonder geformuleerd doel, maar waarschijnlijk het voorkomen van dierenoverlast en plaagdieren).

Figuur 2.6 Voorbeeld prioritering en samenhang (thema 8 – Gezondheid, pagina 103)

4.9 THEMA 8 GEZONDHEID

Subthema 8.1 - GEZONDHEID FYSIEK

Portefeuillehouder(s) : Kim Schmitz, Leon Geilen

Programmaverantwoordelijke : Paula L'Ortye, Bert Jansen

Subthema 8.1 GEZONDHEID FYSIEK omvat de volgende producten:

- AFVAL
- WATERBEHEER
- MILIEU
- REINIGING
- DIERENOVERLAST
- DUURZAAMHEID

Resultaat: Wat doen we daarvoor	Resultaatindicatoren voor 2019	Streefwaarde
Bestrijden van dierenoverlast en plaagdieren.	Correcte afhandeling van klachten.	100%
	uitvoeren plan van aanpak roekenoverlast.	100%

Wat tevens opvalt in dit voorbeeld is dat de resultaatindicator en streefwaarden geen inhoudelijke informatie bevatten (wat is '100% correcte afhandeling?', wat is '100% uitvoeren plan van aanpak roekenoverlast?'). Anderzijds is het de vraag of informatie van dit detailniveau thuishoort in een gemeentelijke begroting. Ook dit is een terugkerend fenomeen in de begroting. Er wordt veel data aangeboden, maar te weinig informatie.

Per (sub)thema is er een algemeen overzicht van de kosten en de baten van het betreffende thema. Het programmaplan behoort daarmee **inzicht** te bieden in waar de gemeente haar geld aan uit gaat geven. Het financiële overzicht staat achterin het hoofdstuk en niet direct bij de doelstellingen. De doelstellingen (of daaraan gekoppelde activiteiten) komen niet terug in het overzicht waardoor het niet duidelijk is wat de financiële consequenties zijn van een specifieke doelstelling. De middelen zijn niet goed te koppelen aan doelstellingen, activiteiten of prestaties. Overigens valt op dat binnen het programmaplan bij meerdere (sub)thema's, doelen of resultaten geldt dat er helemaal geen budget (**middelen**) beschikbaar is gesteld. Dit roept de vraag op of het onderwerp dan thuishoort in de gemeentelijke begroting.

Binnen de thema's en subthema's is de onderlinge samenhang tussen doelen, activiteiten, prestaties en effecten niet altijd duidelijk. Dit komt omdat de thema's hoofdzakelijk zijn uitgewerkt in **doelen en resultaten** en niet in **concrete prestaties of opgaven**). Ook ontbreekt het aan een inleiding of een overkoepelende doelstelling. Er is hierdoor onvoldoende inzicht in de inhoudelijke **samenhang** en onderlinge relatie tussen de doelen, effecten, middelen en instrumenten, prestaties en activiteiten. Het wordt niet duidelijk op welke wijze de verschillende doelen in het grotere geheel passen en of ze bijdragen aan een groter doel. Bovendien wordt niet duidelijk gemaakt hoe een bepaalde activiteit of maatregelen bijdraagt aan het behalen van een doelstelling. Ook wordt niet duidelijk wat het effect is over meerdere jaren, of welke ontwikkeling er is geweest.

Een voorbeeld (figuur 2.7): voor duurzaamheid is het doel van de gemeente om te voldoen aan Europese, landelijke en gemeentelijke richtlijnen. Doelindicator daarbij is een landelijk klimaatakkoord. De relatie tussen doel en doelindicator is niet duidelijk. Als beoogde resultaat ('wat doen we daarvoor') zegt de gemeente hiervoor in 2020 20% duurzame energie en 20% verbetering van energie-efficiëntie te willen realiseren. Iets dat meer een subdoel is dan een beoogde prestatie. Dit alles wil de gemeente

onder andere bereiken met het project 'dubbel duurzaam' (resultaatindicator). De bijbehorende streefwaarde is 'stimulering verduurzaming woningen'. Het is niet duidelijk wat de bijdrage van de resultaatindicator aan het resultaat of wat de geformuleerde streefwaarde hieraan gaat bijdragen. Bovendien zijn de indicatoren en streefwaarden niet **SMART** benoemd. In dit geval zou een concrete resultaatindicator als 'het aantal woningen dat dankzij het project verduurzaamd wordt' in de lijn der verwachting liggen met daarbij een streefwaarde van het aantal woningen dat de gemeente in 2019 met dit project wenst te verduurzamen. Met de huidige formulering is het lastig om het effect te bepalen.

Figuur 2.7 Voorbeeld samenhang en verkeerde terminologie (thema 8-Gezondheid, pagina

Doel: Wat willen we bereiken	Doelindicatoren	Streefwaarde
Voldoen aan Europese, landelijke en gemeentelijke richtlijnen op het gebied van duurzaamheid.	Landelijk klimaat akkoord.	Doorlopend

Resultaat: Wat doen we daarvoor	Resultaatindicatoren voor 2019	Streefwaarde
Het realiseren van 20% duurzame energie en 20% verbetering van energie-efficiëntie in 2020.	Ontwikkelen, ontsluiten, exploiteren alternatieve warmtebronnen via Mijn Streekwarmte BV.	Aandelenbelang vertegenwoordigen en beheer aandelen in HGN en HGNO
	Ontwikkeling HGN BV via HGNO BV.	(Door)ontwikkelen en (verdere) ontsluiting
	Exploitatie van alternatieve warmtebronnen via HGN BV.	Marktconforme verkoop/afname duurzame warmte
	Project dubbel duurzaam.	Stimulering verduurzaming woningen
	Verduurzaming gemeentelijk vastgoed.	Evalueren pilot 2018 en verdere uitrol van deze pilot
	Duurzame energiebronnen.	1. windenergie en 2. zonne-energie
	VNG deelprojecten.	Afronding 2019
	Gasloze wijk.	stimulus gasloze woningen/gebouwen

Doelstelling zijn concreet en SMART geformuleerd

In enkele gevallen zijn doelstellingen, indicatoren en streefwaarden concreet omschreven en daardoor controleerbaar en meetbaar en in die zin **SMART geformuleerd**. Een goed voorbeeld hiervan is het subthema 'arbeidsparticipatie' op pagina 86. Hier is het doel concreet beschreven (uitstroom naar parttime regulier werk) met een heldere indicator (aantal cliënten met uitstroom naar parttime, niet gesubsidieerd, werk). De hieraan gekoppelde streefwaarde is ook concreet en meetbaar (55 cliënten per jaar). Maar helaas loopt ook hier doelstelling en prestatie door elkaar, want deze doelstelling staat als prestatie ('wat doen we daarvoor' opgenomen). In veel andere gevallen zijn de formuleringen juist niet concreet en niet meetbaar. Bijvoorbeeld door de indicator te omschrijven als 'continue proces' of in te zetten op 'afname' of 'toename' als streefwaarde zonder ijkpunt. Het volgende voorbeeld waarbij het doel, de indicator en de streefwaarde vaag zijn omschreven en niet meetbaar komt uit subthema 3.4 – 'Profilering van de Stad' op pagina 64 (figuur 2.8). Het doel is nog enigszins concreet uitgewerkt maar de indicatoren en streefwaarde sluiten niet aan. Indicatoren zouden hier het aantal bezoekers van culturele voorzieningen of het aantal evenementen kunnen zijn gekoppeld aan bijvoorbeeld de beoogde aantallen als streefwaarde.

Figuur 2.8 Voorbeeld vage formulering en onmeetbaar (subthema 3.4 – Profilering van de stad, pagina 64)

Doel: Wat willen we bereiken	Doelindicatoren	Streefwaarde
Versterken van de kwaliteit van het cultuur- en evenementen aanbod en infrastructuur: 1. Culturele basisinfrastructuur op orde, op een kwalitatief niveau passend bij een stad van 100.000 inwoners en een regio met 160.000 inwoners 2. Aantrekkelijke evenementen 3. Stedelijke programmering van formaat 4. Participatie, educatie en talentontwikkeling	De kwaliteit van het culturele aanbod als innovatieve/ondernemende en jonge/actuele stad wordt versterkt.	Vernieuwing binnen de bestaande budgetten

De gemeente Sittard-Geleen heeft zoals gezegd de verplichte beleidsindicatoren (voortkomend uit de taakvelden) opgenomen onder de betreffende thema's. Welke rol de beleidsindicatoren hebben ten aanzien van het betreffende thema is niet duidelijk. De context ontbreekt. Er is geen koppeling tussen de doelen in de thema's en de verplichte BBV-beleidsindicatoren. De BBV-beleidsindicatoren staan op zichzelf. Hierdoor is niet duidelijk of - en op welke manier - de gemeente stuurt op de BBV-beleidsindicatoren.

Zoals eerder aangestipt lopen doelen, resultaten, prestaties en indicatoren door elkaar en worden ze nogal wisselend uitgelegd. Zo kan een streefwaarde de ene keer een getal zijn, en de andere keer een (richt)datum of een actie (figuur 2.9). Hetzelfde geldt voor de resultaatindicatoren. In veel gevallen zijn indicatoren daardoor niet goed meetbaar. Er is weinig zicht op de inzet van de middelen en het resultaat wat het oplevert.

Figuur 2.9 Voorbeeld samenhang en verkeerde terminologie (subthema 3.3 - Sportzone, pagina 62)

Resultaat: Wat doen we daarvoor	Resultaatindicatoren voor 2019	Streefwaarde
Exploitatie NTC's/RTC's	Aantal NTC's + RTC's	2 NTC's + 5 RTC's
Facilitering topsportverenigingen en topsportevenementen.	Aantal evenementen Aantal topsportverenigingen	4 4
Inregelen nieuwe exploitatievorm en programmering Tom Dumoulin Bike Park	Voorbereiding Uitvoering	1 ^{ste} kwartaal Vanaf 2 ^{de} kwartaal
Afbouw Tom Dumoulin Bike park	Afronding	2e kwartaal
Branding Sportzone, PR, communicatie en acquisitie aansluitend bij de merkvisie Sittard-Geleen en afstemming tussen bij de Sportzone betrokken partijen	Uitvoering projectplan	Doorlopend

Conclusie

- Het onderscheid en de samenhang tussen de doelen, middelen, instrumenten en activiteiten en indicatoren/prestaties en effecten is niet heel expliciet. De begrippen worden niet eenduidig gebruikt. Er is weinig zicht op de relatie tussen de doelen, middelen, instrumenten en activiteiten en indicatoren/prestaties en effecten.
- Doelen, resultaten, prestaties en indicatoren zijn soms SMART, maar lang niet altijd.

D. Indeling en presentatie

- Er is sprake van interne samenhang in de begroting
- De opbouw en het abstractieniveau van de programma's is eenduidig
- De verschillende onderdelen zijn vindbaar
- De teksten zijn leesbaar en begrijpelijk
- Er is overzicht van (sub)totalen van uitgaven en inkomsten
- Er is onderscheid tussen bestaande en nieuwe activiteiten
- Er is onderscheid tussen wettelijk taken en niet wettelijke taken

Interne samenhang

De hoofdstukken in de begroting kennen niet altijd een vergelijkbare **opbouw**. Niet elk hoofdstuk start met een inleiding en eindigt met een conclusie of afronding. Hoofdstuk 4 en hoofdstuk 6 hebben wel een aparte inleiding die ook in de inhoudsopgave staat weergegeven. Hoofdstuk 2, 3 en hoofdstuk 5 hebben geen inleiding. De hoofdstukken staan mede daardoor op zichzelf waardoor de **interne samenhang** ontbreekt. Een voorbeeld hiervan is de vertaling van de financiële ambitie uit het coalitieakkoord naar de begroting.

Om de vertaling te maken is de financiële opgave uit het coalitieakkoord vertaald naar zes principes. Deze zes principes worden vervolgens naast negen dashboards gelegd. Verder is er geen relatie tussen het coalitieakkoord enerzijds, en de begroting, de zes principes en het dashboard anderzijds.

Ook binnen de hoofdstukken is de interne samenhang niet altijd zichtbaar. Zo zijn de verplichte paragrafen in hoofdstuk 5 een opsomming van allerlei soorten beleid. Ook hier ontbreekt er een **algemeen kader** waardoor eventuele onderlinge verbindingen niet duidelijk naar voren komen. De tekstblokken binnen een paragraaf staan veelal op zich. De verbonden partijen van de gemeente staan benoemd in een eigen paragraaf, maar er is geen koppeling met de thema's in het programmaplan waarin de verbonden partijen een rol spelen. Naast de zeven verplichten paragrafen heeft de gemeente nog twee paragrafen toegevoegd; 'Samenwerking' en 'Subsidiebeleid'. Het hoofdstuk komt zonder algemene inleiding direct ter zake. Hierdoor ontbreekt de achtergrond van de paragrafen en hun **onderlinge samenhang**. De meeste paragrafen hebben wel een eigen inleiding met een apart kopje. Hierdoor zijn deze paragrafen beter te lezen en te begrijpen. Dit geldt voor paragrafen 5.2, 5.4, 5.5, 5.6, 5.7 en 5.8. De **opbouw** binnen het hoofdstuk verschilt dus. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld het programmaplan.

Opbouw en abstractieniveau

Het eerste hoofdstuk is een inleiding en een samenvatting van de begroting. Waar de inleiding en de samenvatting begint is niet duidelijk. Een leeswijzer voor de hele begroting ontbreekt. De samenvatting voorziet enkel en alleen in het financiële beeld (hoofdstuk 2).

Het **abstractieniveau** verschilt binnen de begroting als geheel. Het verschil in woordkeuze en formulering binnen en tussen de hoofdstukken is groot. Zo zijn sommige beschrijvingen, beoogde doelen of resultaten zeer concreet opgeschreven terwijl andere minder zeggend zijn en juist vraagtekens opleveren. Een voorbeeld van dit laatste uit hoofdstuk 2 is de volgende passage:

"Beleid uit het verleden blijkt nu niet meer effectief te zijn. Enkel door middel van een trendbreuk kan er voor een duurzame begroting gezorgd worden. De opgave is immers vele malen groter dan bij het herstelplan voor de begroting 2018. Om die reden dient er over grenzen heen gekeken te worden, ook in relatie tot de inhoudelijke opgaven die er liggen en die op basis van het coalitieakkoord samen met de

stad worden uitgewerkt en terecht komen in de kadernota 2019” (Programmabegroting 2019, hoofdstuk 1, pagina 6/7)

Hieronder volgt juist een voorbeeld waarbij resultaat, indicator en streefwaarde zeer concreet zijn omschreven (figuur 2.10).

Figuur 2.10 Voorbeeld concrete formulering (subthema 6.3 - Inkomensregelingen, pagina 84)

Resultaat: Wat doen we daarvoor	Resultaatindicatoren voor 2019	Streefwaarde
Het verstrekken van een uitkering aan burgers die nog niet in hun levensonderhoud kunnen voorzien.	Eindstand aantal cliënten Participatiewet	2.355
	Eindstand aantal cliënten IOAW	146
	Aantal pré starters	5

Het [abstractieniveau](#) verschilt ook binnen de thema's, bijvoorbeeld bij de formulering van de doelstellingen, resultaatindicatoren en streefwaarden. Soms zijn die erg algemeen en niet meetbaar, soms heel concreet. Het feit dat de input voor de programmabegroting en het programmaplan afkomstig is van verschillende afdelingen en verschillende portefeuillehouders is hier waarschijnlijk debet aan.

Vindbaarheid, leesbaarheid en begrijpelijkheid

De begroting bevat een inhoudsopgave waarin de thema's en paragrafen staan benoemd. De inhoudsopgave maakt niet direct duidelijk waar bepaalde (gangbare) informatie is te [vinden](#) zoals mobiliteit (hieronder uitgewerkt) en sport en cultuur. Lezers dienen daarvoor de hele begroting door te bladeren.

In de taakveldenindeling uit het BBV is Verkeer, vervoer en waterstaat een zelfstandig taakveld. Vanwege de omvang van de gemeente Sittard-Geleen en het feit dat 'Verkeer' een bestuurlijke portefeuille is, zou dit thema goed te vinden moeten zijn in de begroting. In de indeling van Sittard-Geleen is mobiliteit echter ondergebracht bij het thema 'Woonklimaat' (pagina 72) en beslaat het drie regels. Andere verkeerskundige of bereikbaarheidsaspecten zijn ondergebracht bij het thema 'Stedelijke functies'.

Qua taal is er een aantal aspecten die de [leesbaarheid en begrijpelijkheid](#) niet bevorderen. De begroting bevat (waarschijnlijk (deels) noodzakelijk) vakjargon (b.v. dotatie), die niet zijn verwerkt in een begrippenlijst. Ook wordt vaak verwezen naar beleidsstukken en besluiten zonder dat voor de lezer duidelijk is waar zij deze kunnen vinden. Vaak is de taal 'wollig' of 'ambtelijk' (alsmede, veelal, betreffende, middels, etc.). Daarnaast zijn teksten soms in de lijdende of passieve vorm geschreven en dan vervolgens weer in de actieve vorm. Het gebruik van 'we' en 'de gemeente Sittard-Geleen' in dezelfde paragraaf werkt verwarrend. In veel gevallen is het ook duidelijk dat het om de gemeente gaat, dus is het onnodig om dit als zodanig te benoemen. Er staan ook veel afkortingen in de begroting. Deze afkortingen zijn niet in alle gevallen eerst voluit geschreven (b.v. 'KCC', 'OZB' en 'WKR') en er is geen bijlage met afkortingen. N.B. Bij de eerste twee programmarapportages 2019 is dit laatste overigens wel het geval.

De meeste financiële informatie is opgenomen in tabellen die niet eenvoudig [te lezen en te begrijpen](#) zijn. De tabellen bevatten over het algemeen veel informatie. Zo zijn er bedragen opgenomen over meerdere jaren, zijn de reserves opgenomen en is het gebruik van mintekens verwarrend. Gaat het nu om een positief of negatief saldo?

De tabellen zijn vereenvoudigd door ze te verkleinen naar duizendtallen. Dit zorgt voor kleinere tabellen die in principe leesbaarder zijn. Maar de informatie wordt ook abstracter en moeilijker te begrijpen. Opvallend is dat de bedragen bij de thema's niet in alle gevallen overeenkomen met de 'Begroting in één

oogopslag'. Dit geldt bijvoorbeeld voor 'gezondheid fysiek' en 'MKB'. Mogelijk doordat input uit verschillende thema's is samengevoegd of er afrondingsverschillen zijn ontstaan. Hierdoor is de informatiestroom niet eenduidig. Zonder uitleg roepen dergelijke verschillen vragen op bij de lezer.

In tegenstelling tot de rest van de begroting bevat hoofdstuk 5 'Paragrafen', grafieken. Dit vergroot de leesbaarheid. Het gebruik hiervan verschilt wel tussen de verschillende paragrafen. Paragraaf 5.1 en 5.2 onderscheiden zich hierin positief. Bij de meeste tabellen en grafieken ontbreekt echter een titel of een aparte toelichting. In sommige gevallen is de toelichting te lezen in de bijbehorende paragraaf. Hierdoor is het dus nodig om de paragraaf te lezen terwijl het doel van een tabel of figuur juist is om informatie direct en eenvoudig te ontsluiten.

Overzicht van (sub)totalen van uitgaven en inkomsten

De inleiding van de programmabegroting 2019 gaat in op de financiële opgave van de gemeente (het tekort). Deze financiële opgave staat vervolgens centraal in de rest van de inleiding en in hoofdstuk 2 'Financieel Beleid'. Een [totaaloverzicht van de uitgaven en inkomsten](#) wordt echter niet weergegeven. Per thema is er wel een overzicht van de uitgaven en inkomsten. In de financiële begroting (hoofdstuk 6) is er een totaaloverzicht van de thema's. Maar hierbij ontbreken de nieuwe financiële ontwikkelingen uit het hoofdstuk 2. Er is een separate begroting in één oogopslag (BIO). Deze geeft de [totale uitgaven en inkomsten](#) per thema goed weer. De BIO is ook als bijlage opgenomen in de Kadernota 2019. Maar de totalen in de BIO (inkomsten en uitgaven beide 318 miljoen) wijken af van de totalen in de financiële begroting (inkomsten 311 miljoen, uitgaven 313 miljoen). Dergelijke verschillen roepen vragen op bij de lezer.

Bestaande en nieuwe-, wettelijke en niet wettelijke taken.

Een goed onderscheid tussen [bestaande](#) en [nieuwe](#) activiteiten/ontwikkelingen is er vooral in het hoofdstuk over het financiële beleid. Daarbuiten is er zoals gezegd in 2019 weinig nieuw beleid. Er zijn echter altijd nieuwe ontwikkelingen. Vaak is niet duidelijk welk deel van het beleid (en de beleidsuitvoering) bestaand dan wel nieuw is. De programmabegroting is vooral gericht op de financiële situatie en financiële ontwikkelingen. Dit valt direct op bij de inleiding en de samenvatting. Gezien de financiële status van de gemeente Sittard-Geleen is dit te verklaren, maar vergeleken met andere gemeenten is het opmerkelijk.

Het onderscheid tussen [wettelijke](#) en [niet-wettelijke](#) taken komt vooral aan bod op taakniveau. Er is binnen de thema's geen structureel onderscheid tussen wettelijke en niet-wettelijke taken. Hierdoor is het mogelijk minder duidelijk op welke doelen en indicatoren de gemeenteraad actief kan sturen en op welke niet/minder⁶.

Conclusie

- Uitgaven en inkomsten worden vaak verrekend aangeboden, hierdoor is er weinig inzicht in evt. verschillen met voorgaande jaren.
- De samenhang tussen de hoofdstukken is beperkt net als de samenhang binnen de hoofdstukken (met name het programmaplan).
- De opbouw van de programma's kent een vast format, maar daarbinnen wisselt het abstractieniveau.
- De vindbaarheid is voldoende al kan dat voor sommige onderdelen beter.
- De leesbaarheid en begrijpelijkheid zijn niet ondermaats maar ook niet overtuigend.

⁶ Een recent rapport van de Raad voor het Openbaar Bestuur geeft op taakveldniveau een indicatie van de beleidsvrijheid - <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2019/03/14/advies-beleidsvrijheid-geduid>.

- Er is soms wel, maar soms ook geen onderscheid tussen bestaande en nieuwe activiteiten.
- Het onderscheid tussen wettelijke en niet wettelijke taken wordt op taakniveau gemaakt.

2.4 Begrotingen van referentiegemeenten

In deze paragraaf wordt de programmabegroting 2019 van Sittard-Geleen vergeleken met de zes referentiegemeenten⁷. Deze vergelijking vindt plaats op hoofdlijnen aan de hand van het normenkader. Er is aandacht voor de (BBV) opbouw van de begrotingen, de algemene kenmerken van de begrotingen en specifieke aandacht voor de weergave van de thema's (programma's) binnen het programmaplan.

A. Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)

De begrotingen van de referentiegemeenten verschillen van elkaar qua omvang, indeling en opbouw. Allen voldoen aan de [BBV-verplichtingen](#). De gemeenten Gouda en Heerlen volgen ook inhoudelijk strak de BBV-indeling (zie ook figuur 2.2) met de beleidsbegroting (programmaplan en de paragrafen), de financiële begroting en vervolgens de bijlagen. De gemeente Heerlen hanteert hierbij in de begroting ook de taakvelden indeling voortkomend uit de BBV. De overige gemeenten hebben een eigen variant op de BBV-indeling. Net als de gemeente Sittard-Geleen hanteren zij bijvoorbeeld een andere volgorde of is de financiële informatie verdeeld over meerdere hoofdstukken. De gemeenten Gouda, Oss, Heerlen en Deventer hebben de BBV-indicatoren ondergebracht bij het betreffende thema. De gemeente Helmond heeft de BBV-indicatoren in een apart hoofdstuk ondergebracht. En de gemeente Almelo heeft de BBV-indicatoren enkel ondergebracht in hun basisbegroting. De [opbouw](#) van de begroting van de gemeente Almelo is verder opvallend vergelijkbaar met die van de gemeente Sittard-Geleen.

Overzichtstabel (tabel 2.1) geeft een aantal kenmerken van de begrotingen van de referentiegemeenten en die van Sittard-Geleen weer. Het aantal pagina's van de verschillende begrotingen verschilt sterk, waarbij die van Sittard-Geleen gemiddeld is. Maar de gemeenten Gouda en Almelo laten zien dat een kleiner aantal pagina's tot de mogelijkheden behoort.

Tabel 2.1 Kenmerken begrotingen referentiegemeenten

Gemeente	Fact sheet	Digitaal	Pagina's totaal (excl. bijlagen)	Pagina's beleidsbegroting	Pagina's financiële begroting (incl. beleid)	Indeling taakvelden	Inkomsten (miljoenen euro's)	Uitgaven (miljoenen euro's)	Inwoners (1 jan 2019)	Oppervlakte (in km ²)
Almelo	Basisbegroting	✓	108	82	18	Volgt BBV-indeling. Bovenlaag met eigen programma's	277,87	277,87	72.883	69,41
Deventer	-	✓	245	199	30	Eigen indeling. Taakvelden als apart hoofdstuk	345,4	345,4	99.941	134,33
Gouda	✓	✓	104	75	12	Eigen indeling. Taakvelden verdeeld over programma's	260,5	258,9	73.161	18,11
Heerlen	✓	-	199	142	30	Volgt BBV taakvelden indeling	403,3	403,3	86.826	45,53
Helmond	✓	✓	159	107	28	Heeft eigen indeling. Taakvelden zijn verdeeld over programma's	378,8	378,8	91.535	54,75
Oss	Inbegroting	✓	217	199	6	Eigen indeling. Overzicht BBV-taakvelden in bijlage	318	318	91.437	170,93

⁷ Almelo, Deventer, Gouda, Heerlen, Helmond en Oss.

Sittard-Geleen	√	-	196	144	38	Eigen indeling. Overzicht BBV-taakvelden in bijlage	318	318	92.627	80,58
-----------------------	---	---	-----	-----	----	---	-----	-----	--------	-------

In alle zeven de begrotingen is de meeste ruimte gereserveerd voor de beleidsbegroting: het programmaplan en de verplichten paragrafen. In veel gevallen vult de beleidsbegroting meer dan driekwart van de totale begroting. De aandacht voor het financiële beleid en de financiële begroting verschilt sterk per gemeente. Zo besteedt de gemeente Oss slechts zes pagina's aan de financiële positie van de gemeente. De financiële informatie is verder verdeeld over het programmaplan, de paragrafen en de bijlagen. Het aantal pagina's dat Sittard-Geleen gebruikt voor de financiële begroting en het financieel beleid is veel vergeleken met de referentiegemeenten. Maar gezien de financiële positie van de gemeente is dat geen verrassing.

De gemeente Almelo heeft een summier inhoudelijk programmaplan in vergelijking met de andere gemeente. Almelo heeft ervoor gekozen om een basisbegroting aan te bieden op basis van de BBV. De basisbegroting bestaat uit de verplichte taakvelden en indicatoren.

De gemeente Sittard-Geleen kent een apart hoofdstuk 'Investeringsprogramma'. Hier is bewust voor gekozen om er een integrale discussie over te kunnen voeren. Geen van de referentiegemeenten heeft een dergelijk hoofdstuk. Bij één gemeente is vergelijkbare informatie terug te vinden in de paragraaf 'Investeringen'. Bij een andere gemeenten in het zelfstandige hoofdstuk 'Budgettair kader en financiële ontwikkelingen' of onder het kopjes 'Meerjarenperspectief'.

Wat verder opvalt is dat de meeste gemeenten inmiddels een digitale begroting hebben. De digitale begroting is benaderbaar vanaf de gemeentewebsite en biedt de mogelijkheid om de informatie gericht op te vragen, bijvoorbeeld met de zoekfunctie ([vindbaar](#)). Sittard-Geleen beschikt hier nog niet over (o.a. vanwege een gebrek aan capaciteit en middelen) maar heeft wel die ambitie.

De gemeente Sittard-Geleen geeft de financiën in de financiële begroting weer in haar eigen begrotingsstructuur én in de taakveldenstructuur van de BBV. Hoe de vertaalslag van de ene structuur naar de andere tot stand komt wordt niet toegelicht. Een aantal referentiegemeenten (Gouda, Oss) hanteren een vergelijkbare aanpak, maar plaatsen het taakveldenoverzicht in de bijlage. De gemeente Helmond heeft de BBV-taakvelden verdeeld over de eigen programma's en geeft op die manier een totaaloverzicht. In Almelo geeft de gemeente de financiën niet weer niet op programma niveau, maar enkel op taakveldenniveau. Tot slot geeft de gemeente Heerlen de financiën weer op programmaniveau (in de BBV-indeling) in de financiële begroting en op taakvelden niveau in de bijlage.

B. Verbinding met beleidskaders en coalitieakkoord

Zoals in paragraaf 2.3 naar voren komt is de [bestuurlijke prioritering en koppeling aan beleid](#) in de begroting van Sittard-Geleen lastig te ontleden. De meeste aandacht gaat uit naar de financiële doelstellingen en minder naar de inhoudelijke ambities. Dat uit zich bijvoorbeeld in het feit dat de begroting van Sittard-Geleen start met een financieel hoofdstuk. Hieruit blijkt vooral wat de gemeente allemaal niet (meer) gaat doen.

De gemeente Deventer beschrijft in de programmabegroting na een korte achtergrondschets wat de gemeente inhoudelijk van plan is. Er is een koppeling is met het bestuursakkoord en een uitwerking naar vijf strategische doelen (wat willen we bereiken?). Vervolgens is er aandacht voor het financiële kader en de beleidsbegroting (wat gaan we doen?). Daarna volgt de financiële begroting (wat gaat het kosten?) en het financieel beleid. Deze opbouw (aan de hand van de 3 W's) hanteert Sittard-Geleen wel bij de thema's binnen het programmaplan, maar dus niet voor de begroting als geheel.

De meeste referentiegemeenten maken koppelingen met [bestaand beleid](#) binnen het programmaplan en in de paragrafen. Enerzijds door beleidsmatige context toe te voegen met behulp van inleidingen, beleidskaders en het aangeven van prioriteiten, anderzijds door beleidsstukken specifiek te benoemen. De gemeente Almelo maakt gebruik van hyperlinks in de begroting waardoor de lezer direct toegang heeft tot het beleid.

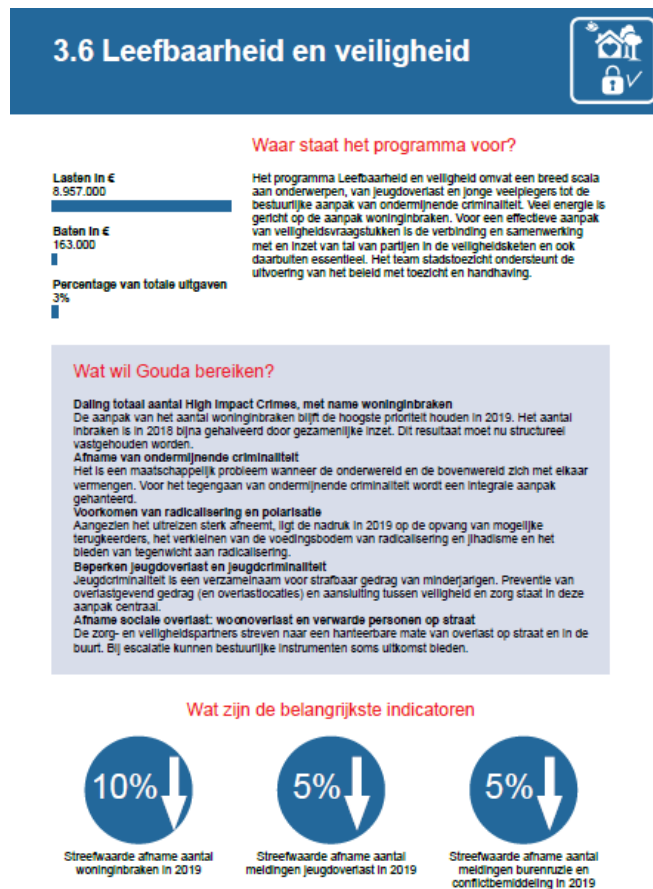
C. Concrete doelen, activiteiten, prestaties en effecten

Gemeenten mogen zelf invulling geven aan het aantal en de formulering van doelen en activiteiten. In deze paragraaf maken we een vergelijking tussen de begroting van de gemeente Sittard-Geleen en die van de referentiegemeenten aan de hand het thema (programma) 'Veiligheid'. In de begroting van Sittard wordt het thema niet ingeleid maar komen eerst de portefeuillehouders en programmaverantwoordelijken aan bod. Vervolgens heeft het programma vier doelstellingen met elk een indicator en een streefwaarde. Onder de doelstellingen hangen activiteiten (resultaten) met wederom indicatoren en streefwaarden. Zoals in paragraaf 2.3 omschreven is het een opsomming van doelen en activiteiten in telegramstijl. Vervolgens is er aandacht voor de ongespecificeerde lasten en baten en worden de financiële verschillen ten opzichte van 2018 geduid. Het thema sluit af met de verplichte beleidsindicatoren.

Vergeleken met de referentiegemeenten is de opzet van Sittard-Geleen aan de summiere kant. Vrijwel alle referentiegemeenten plaatsen het thema Veiligheid (andere gemeenten gebruiken de term programma in plaats van thema) eerst in een inhoudelijk kader met behulp van een inleiding of een (meerjarig) beleidskader. De gemeenten Almelo en Helmond brengen eerst de doelstellingen naar voren, maar plaatsen die op dezelfde pagina nog in een beleidskader. De gemeente Gouda presenteert de belangrijkste doelstellingen, indicatoren, beknopt beleidskader en de totale lasten en baten op de eerste pagina (figuur 2.11). In algemene zin wordt het bij de referentiegemeenten per thema sneller duidelijk waar de prioriteiten liggen.

Sittard-Geleen wijkt qua aantal doelstellingen niet af van de referentiegemeenten. De meeste gemeenten hanteren vier á vijf globale doelstellingen, alleen de gemeente Almelo heeft er negen. Wel zijn er grote verschillen in het aantal activiteiten (maatregelen) wat gemeenten vervolgens onder de doelstellingen hangen. Zo heeft Sittard-Geleen, vergelijkbaar met de gemeente Oss, 28 activiteiten geformuleerd. De andere referentiegemeenten benoemen doorgaans niet meer dan tien activiteiten. De mate waarin deze activiteiten zijn omschreven wisselt sterk tussen de gemeenten. Een aantal gemeenten beschrijft vrij specifieke activiteiten (projecten of acties), andere gemeenten kiezen voor een omschrijving op hoofdlijnen. Het merendeel van de referentiegemeenten hanteert geen of nauwelijks streefwaarden. Alleen de gemeenten Gouda en Oss hanteren voor een aantal indicatoren (die niet altijd een relatie hebben met een doelstelling) streefwaarden. Deze twee gemeenten maken ook een duidelijk onderscheid in de eigen en verplichte beleidsindicatoren. Andere referentiegemeenten hebben sporadisch bij een doelstelling of activiteit een concreet resultaat of streefwaarde benoemd.

Figuur 2.11 Begroting gemeente Gouda



De wijze waarop de doelstellingen, activiteiten en indicatoren van het thema Veiligheid zijn geformuleerd, verschilt per gemeente. Met name qua detailniveau en qua samenhang. De begroting van Sittard-Geleen bevat veel doelstellingen en activiteiten die vrij specifiek zijn, maar vervolgens weinig informatie bieden. Wel is er direct een koppeling aan een indicator en een streefwaarde. Er wordt een hoop informatie weergegeven, maar inhoudelijk zegt het vaak minder (veel data, weinig informatie). Geen van de referentiegemeenten doet dit op deze manier. Maar wat vooral opvalt is dat elke referentiegemeente een eigen stijl hanteert. Meerdere referentiegemeenten beschrijven concrete doelstellingen en activiteiten. Maar hiervoor gebruiken ze veelal meer tekst dan Sittard-Geleen. Juist door context toe te voegen zijn de doelstellingen en activiteiten beter te plaatsen. De tabelvorm waarin Sittard-Geleen de doelen, activiteiten, indicatoren en streefwaarden presenteert strookt niet met het detailniveau. De informatie raakt hierdoor versplinterd en de samenhang verdwijnt.

De gemeente Deventer heeft binnen het thema Veiligheid vier doelstellingen geformuleerd met elk twee of drie activiteiten (prestaties). De doelstellingen zijn gekoppeld aan een van de vijf strategische doelen voortkomend uit het bestuursakkoord. Deze koppeling zorgt voor samenhang binnen de begroting. Het wordt duidelijker op welke manier een doelstelling bijdraagt aan de centrale ambitie van de gemeente.

Figuur 2.12 Doelen, activiteiten en indicatoren gemeente Gouda

Afname van sociale overlast, woonoverlast en verwarde personen op straat

Tegengaan woonoverlast

De gemeente werkt integraal aan de aanpak van woonoverlast. Woonoverlast is vaak een combinatie van zorgmijding, een psychische stoornis, agressief gedrag, vervuiling en/of geluidsoverlast. Voor burens en omwonenden kan dit langdurig tot heel vervelende situaties leiden. Het Meldpunt Zorg en Overlast van de GGD is het eerste aanspreekpunt voor dergelijke meldingen en dat coördineert vervolgens de benodigde inzet.

Buurtbemiddeling

Het aantal meldingen rondom burenruzie en overlastgevend personen blijft hoog. Buurtbemiddeling wordt ingezet om escalatie te voorkomen. Zij bemiddelt en leert burgers, die conflicten met burens hebben, deze met enige ondersteuning zelf op te lossen.

Toezicht en handhaving

Het team Stadstoezicht wordt op veel verschillende zaken ingezet. Dit varieert van het uitkijken van cameratoezicht tot toezicht op parkeren, milieu en het gebiedsgericht werken in de wijken. De taken zijn de afgelopen jaren uitgebreid met onder andere toezicht op de Drank en Horecawet, beveiliging Huis van de Stad, Havendienst en Jeugdtoezicht. Stadstoezicht werkt samen met politie en ODMH (omgevingsdienst) aan haar taken. Stadstoezicht werkt steeds meer informatiegestuurd en signaalgericht. Het programmatisch werken binnen Stadstoezicht krijgt in 2019 een verdiepingsslag.

3.6.2 Eigen indicatoren

Voor het monitoren van de doelstellingen van dit programma gebruikt Gouda de volgende eigen indicatoren.

Taakveld	Omschrijving	Gouda	Streefwaarde
Openbare orde en veiligheid	Afname aantal woninginbraken		-10% per jaar
Openbare orde en veiligheid	Afname aantal HIC's (High Impact Crimes; woninginbraken, overvallen, geweld, straatroof)		-5% per jaar
Openbare orde en veiligheid	Afname aantal meldingen jeugdoverlast		-5% per jaar
Openbare orde en veiligheid	Afname aantal meldingen gestoord/ overspannen persoon		-5% per jaar
Openbare orde en veiligheid	Afname aantal meldingen burenruzie en conflictbemiddeling		-5% per jaar

3.6.3 Wettelijk voorgeschreven indicatoren

Taakveld	Indicator	Meeteenheid	Periode	Gouda	Nederland	Streefwaarde
1. Veiligheid	Winkeldiefstal per 1.000 inwoners	aantal per 1.000 inwoners	2017	2,6	2,2	
1. Veiligheid	Diefstal uit woning per 1.000 inwoners	aantal per 1.000 inwoners	2017	7,1	2,9	
1. Veiligheid	Geweldsmisdrijven per 1.000 inwoners	aantal per 1.000 inwoners	2017	6,6	5	
1. Veiligheid	Vernieling en beschadiging per 1.000 inwoners	aantal per 1.000 inwoners	2017	6,1	4,8	
1. Veiligheid	Verwijzingen Halt per 10.000 inwoners van 12-17 jaar	aantal per 10.000 inwoners	2017	136	131	
1. Veiligheid	Hardekernjongeren	per 10.000 inwoners	2014	4,6	1,3	

De gemeente Heerlen hanteert daarentegen een heel beschrijvende stijl van de doelstellingen en activiteiten met (te) veel tekst. Hierdoor is het lastig de doelstellingen en activiteiten eruit te halen en te concretiseren. Vervolgens hanteert Heerlen een lijst van 52 eigen indicatoren en 5 BBV-beleidsindicatoren. Het wordt niet duidelijk hoe deze indicatoren zich verhouden tot de doelstellingen en activiteiten. Wel zijn de indicatoren SMART geformuleerd en meetbaar.

De gemeente Gouda beschrijft vrij gedetailleerd de doelstellingen en activiteiten (figuur 2.12). Er wordt een goed onderscheid gemaakt tussen de doelstellingen en de activiteiten die bijdragen aan het behalen van het doel. Vervolgens koppelt Gouda aan elke doelstelling een indicator een streefwaarde.

Het aantal indicatoren is hierdoor beperkt. Het blijft de vraag of de indicator de hele doelstelling dekt, maar er zit een duidelijk volgbare lijn in.

In de begroting van Helmond worden doelstellingen en activiteiten niet apart benoemd, maar door elkaar heen gepresenteerd. Wel is er een goed onderscheid tussen de prioriteiten van het thema Veiligheid en de 'going concerns' (figuur 2.13). Maar vervolgens worden er weinig concrete activiteiten geformuleerd. Het blijft bij focuspunten en hoofdlijnen, al dan niet gebundeld in een uitvoeringsprogramma. De beleidsindicatoren zijn geen onderdeel van het programma maar bevinden zich elders in de begroting.

De gemeenten Oss en Almelo bouwen een thema vergelijkbaar op. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen doelstellingen en activiteiten, maar in beide begrotingen lopen deze, net als in Sittard-Geleen, ook deels door elkaar heen. Zowel Oss als Almelo koppelt geen (niet herleidbaar) indicatoren aan doelstellingen of activiteiten. De gemeente Almelo hanteert zelfs helemaal geen indicatoren binnen het programma Veiligheid. Ze hebben ervoor gekozen de indicatoren elders op te nemen. Dit komt de samenhang met het programma niet ten goede.

Figuur 2.13 Prioriteiten en 'going concerns' gemeente Helmond

Prioriteit 3: Ondernijning

Hoofddijnen van onze aanpak in de komende jaren zijn:

1. Aanscherping en innovatie instrumentarium voor nog effectievere verstoring criminele industrie;
2. Doorontwikkeling intelligence;
3. Bestuurlijke weerbaarheid;
4. Versterking maatschappelijke weerbaarheid;
5. Focus op specifieke misdaadfenomenen.

Going concern-thema's

Naast de prioriteiten onderscheiden we een achttal zogenaamde 'going concern'-thema's:

1. Veilige winkelgebieden en bedrijventerreinen;
2. Veilig uitgaan, evenementen en toerisme;
3. Verkeersveiligheid;
4. Brandveiligheid, externe veiligheid en crisisbeheersing;
5. Polarisatie en radicalisering;
6. Informatiebeveiliging;
7. Veilige Publieke Taak;

D. Indeling en presentatie

Interne samenhang

In de vorige paragraaf kwam naar voren dat de referentiegemeenten in veel gevallen meer (beleids-) context toevoegen in de begroting. Hierdoor is het sneller duidelijk wat de gemeente wil bereiken en ontstaat er meer samenhang. De gemeenten Gouda, Helmond en Oss zorgen aanvullend voor meer samenhang door in het programmaplan te verwijzen naar de verbonden partijen per thema. De gemeente Deventer doet dit dus door nadrukkelijk de relatie te leggen met het bestuursakkoord.

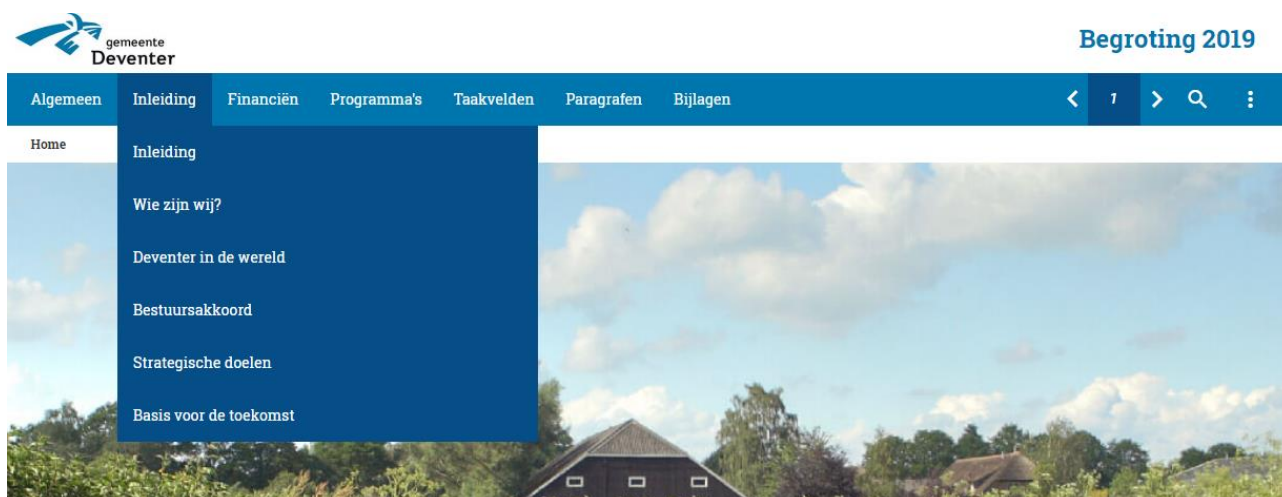
Opbouw en abstractieniveau

In de vorige paragraaf (C. Concrete doelen, activiteiten, prestaties en effecten) kwam de inhoudelijke opbouw en het abstractieniveau van het thema (programma) 'Veiligheid' in de referentiebegrotingen al aan bod. Onder paragraaf A (BBV) is de BBV-indeling van de verschillende begrotingen behandeld. In algemene zin geldt dat de opbouw van de verschillende begrotingen verschilt. Zo is de begroting van de gemeente heel herkenbaar door de uniforme opbouw en opmaak. Binnen de verschillende hoofdstukken is de **opbouw** van de paragrafen bijvoorbeeld hetzelfde. Ook de gemeente Almelo hanteert een vrij consistente opbouw binnen elk hoofdstuk. Maar hierbij hanteert Almelo veel puntsgewijze opsommingen waarbij de duiding soms weer ontbreekt. De informatiewaarde neemt hierdoor af en het **abstractieniveau** wordt groter. Hetzelfde geldt voor het zonder toelichting presenteren van indicatoren, zoals de gemeenten Almelo en Heerlen doen in hun begroting.

Vindbaarheid, leesbaarheid en begrijpelijkheid

Zoals eerder uit tabel 2.1 bleek hanteren de meeste referentiegemeenten (ook) een digitale begroting. De argumentatie voor het inrichten van een digitale begroting is vanuit de gemeenten meestal gericht op transparantie, leesbaarheid, gebruiksvriendelijkheid en toegankelijkheid. Niet alleen voor raadsleden, maar ook voor inwoners. Ook komt een online begroting compacter over doordat er gericht naar informatie kan worden gezocht.

Figuur 2.14 Online begroting gemeente Deventer

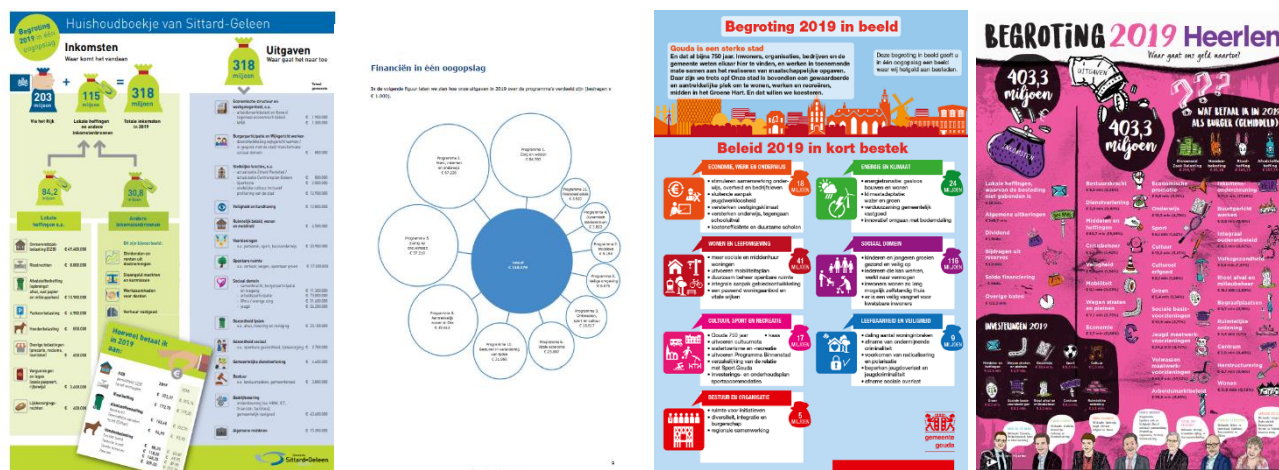


De gemeente Almelo biedt op de gemeentewebsite zelfs geen offline begroting meer aan (deze is overigens wel te vinden via het raadsinformatiesysteem). Een digitale begroting biedt mogelijkheden om informatie overzichtelijker, gedoseerd en interactiever aan te bieden dan de reguliere begroting. Er worden meer figuren gebruikt en deze zijn soms interactief. De gemeente Deventer kiest voor een drop down-menu per hoofdstuk van de begroting. De lezer kan hier overzichtelijk en gericht zoeken naar informatie. Ook kan er gezocht worden met behulp van de zoekfunctie rechtsboven. Dit komt met name de toegankelijkheid en vindbaarheid ten goede. Anderzijds kan het doorklikken er ook voor zorgen dat de lezer juist het overzicht kwijtraakt.

Een andere ontwikkeling is het gebruiken van factsheets of begrotingen in één oogopslag. Afgelopen jaren is hier door gemeenten veel mee geëxperimenteerd. Zo is de gemeente Helmond in 2017 in eerste instantie begonnen met een 'bewonersbegroting', feitelijk meerdere factsheets in één document, maar hebben zij in 2018 toch ook de stap gemaakt naar één enkel factsheet. De gemeente Sittard-Geleen maakt sinds 2015 gebruik van een factsheet en hanteert sindsdien hetzelfde overzichtelijke format.

De stijl en opmaak van een factsheet kan nogal verschillen. Zo straalt het factsheet van Sittard-Geleen een zekere rust uit en is deze overzichtelijk. Bovendien biedt het factsheet informatie op subthema niveau. Andere factsheets (zie figuur 2.15) zijn speelser en beelden bijvoorbeeld ook het college van B&W uit of maken ruimte voor beleidsinhoudelijke informatie. Het voordeel van factsheets is dat ze op een begrijpelijke manier een hoop informatie ontsluiten.

Figuur 2.15 Factsheets gemeente Sittard-Geleen, gemeente Oss, gemeente Gouda en gemeente Heerlen

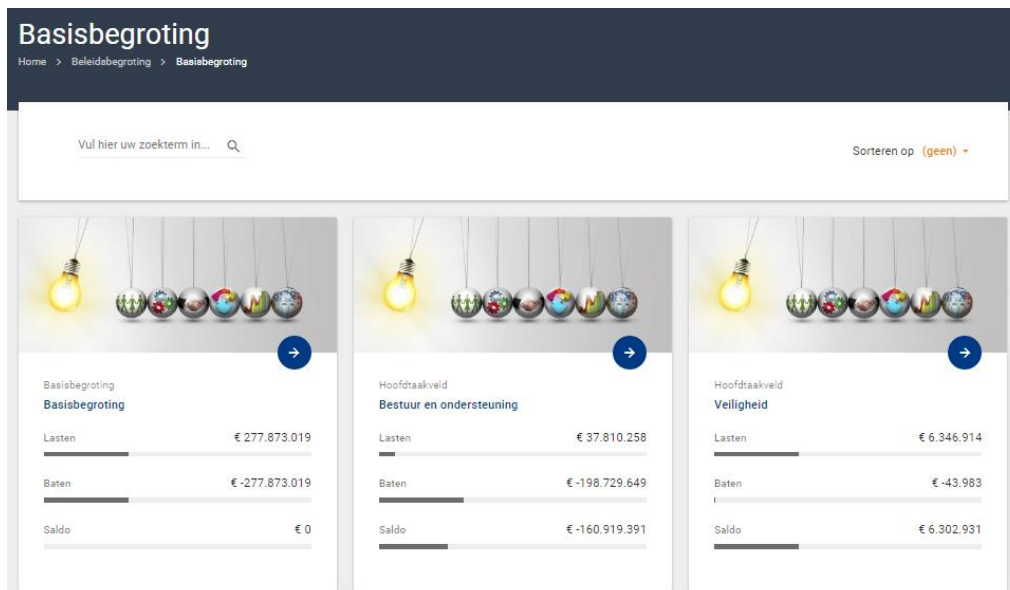


Overzicht van (sub)totalen van uitgaven en inkomsten

In paragraaf 2.3 is de begroting van Sittard-Geleen aan de hand van het normenkader behandeld. Eén van de zaken die opviel is het gebrek aan snel inzicht in de totalen per thema of de begroting als geheel. De referentiegemeenten doen dit op verschillende manieren. Opvallend is dat deze informatie online vaak beter inzichtelijk is dan in de begroting zelf.

De gemeente Almelo heeft een zogenaamde 'basisbegroting'. Deze basisbegroting biedt online snel inzicht in de totalen en biedt de mogelijkheid om door te klikken naar de betreffende thema's (figuur 2.16). Ook kan de lezer doorklikken naar www.waarstaatjegemeente.nl voor de (verplichte) beleidsindicatoren. In de offlineversie van de begroting is deze informatie minder goed inzichtelijk en ontbreekt de mogelijkheid om door te klikken. De gemeente Helmond en de gemeente Oss hanteren online een vergelijkbare opzet. Daarnaast heeft de gemeente Oss in de offline begroting per thema een factsheet toegevoegd met de belangrijkste baten en lasten. Het toevoegen van het factsheet aan de begroting is een goede manier om de financiën snel inzichtelijk te maken. Het is opvallend dat alleen de gemeente Gouda en Oss dit doen.

Figuur 2.16 Uitsnede basisbegroting gemeente Almelo



Conclusie

De referentiegemeenten hanteren dus een eigen stijl qua opbouw van het thema en presenteren doelstellingen, activiteiten en indicatoren op een eigen manier. Er zijn overeenkomsten, maar vooral ook verschillen. De grootste verschillen zijn:

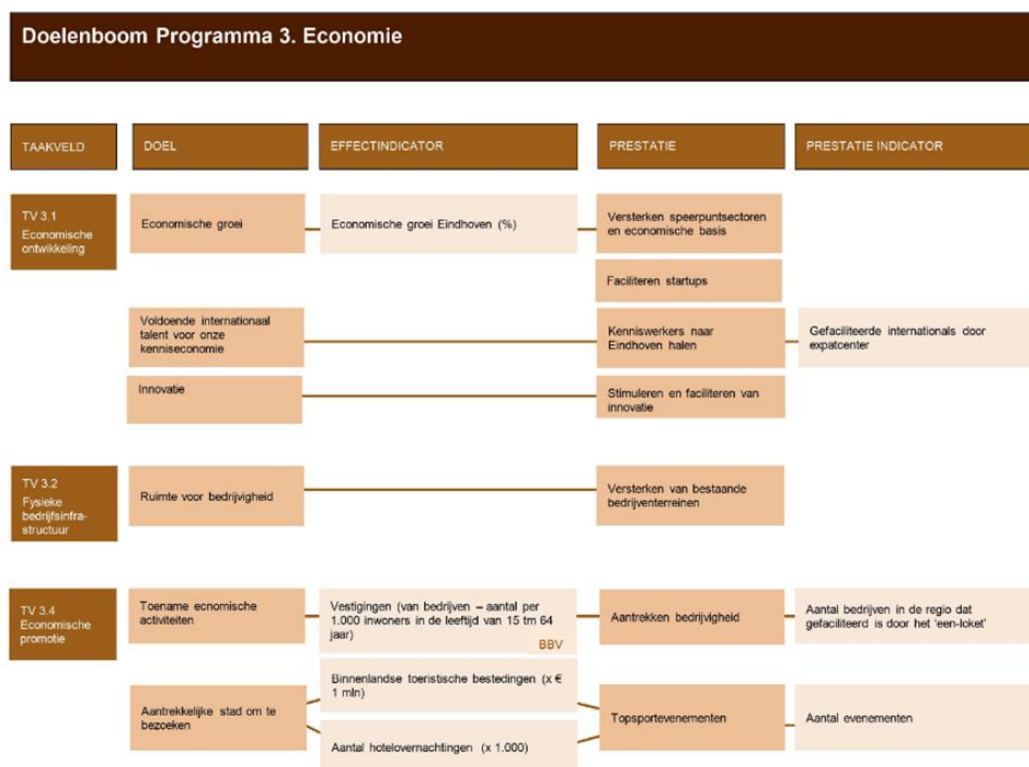
- Alleen Sittard-Geleen presenteert in het programmaplan in tabelvorm en koppelt aan elke doelstelling/resultaat/indicator een streefwaarde. De referentiegemeenten doen dit niet;
- De referentiegemeenten voegen over het algemeen meer context toe, maken de koppeling met beleid en hebben doelstellingen geprioriteerd;
- Prioriteiten, doelen en activiteiten zijn bij de referentiegemeenten beter te herleiden, maar niet per se beter meetbaar dan in Sittard-Geleen;
- De gemeente Helmond gebruikt nauwelijks (BBV) indicatoren. De gemeente Heerlen hanteert er tientallen zonder duidelijke relatie met een doelstelling of activiteit;
- Alle referentiegemeenten hebben een digitale begroting.

Uit de begrotingen van de referentiegemeenten komen een aantal interessante voorbeelden naar voren waar Sittard-Geleen mogelijk lering uit kan trekken. Interessante voorbeelden zijn onder andere:

- De gemeente Gouda presenteert de meeste belangrijke informatie en belangrijkste doelstellingen op de eerste bladzijde van het betreffende thema op een aantrekkelijke en inzichtelijke manier;
- De gemeente Deventer zorgt voor samenhang door de doelstellingen te koppelen aan overstijgende strategische doelen voortkomend uit het bestuursakkoord;
- De gemeente Helmond maakt goed de prioritering binnen het thema duidelijk en maakt daarnaast een onderscheid tussen 'going concern' speerpunten;
- Het toevoegen van meer context zorgt voor meer samenhang en structuur binnen een thema.

Een andere manier om meer structuur en samenhang te creëren is maken van een doelenboom, zoals de gemeente Eindhoven (figuur 2.17). Dit biedt inzicht in de onderlinge samenhang en relatie tussen de geformuleerde doelen, activiteiten, prestaties en effecten.

Figuur 2.17 Doelenboom programma Economie, gemeente Eindhoven 2018



2.5 Overige P&C-documenten Sittard-Geleen

In het kader van het lopende verbetertraject zijn er verbeteringen aangebracht in de eerste en tweede kwartaalrapportage, de kadernota 2019 en de jaarrekening 2018. Bijvoorbeeld ten aanzien van het taalgebruik, de interne samenhang en het toevoegen van samenvattingen en leeswijzers. Deze paragraaf geeft eerst een beschrijving van de doorgevoerde verbeterlagen alvorens in te gaan op de samenhang tussen de verschillende rapportages en nota's binnen de P&C-cyclus.

Doorgevoerde verbeterlagen

Programmarapportages eerste en tweede kwartaal 2019

Bij de eerste en tweede programmarapportage in 2019 zijn verbeterlagen doorgevoerd. Zo is er een samenvatting toegevoegd, zijn de belangrijkste afwijkingen apart toegelicht en maakt de eerste kwartaalrapportage in hoofdstuk 4 (Voortgang maatregelen dashboards en herstelplan begroting 2018), goed gebruik van kleuren om zaken te duiden. In de tweede kwartaalrapportage is dit hoofdstuk, net als hoofdstuk 5 en 6, verplaatst naar de bijlage. Beide programmarapportages bevatten nu ook een afkortingenlijst.

De programmarapportages zijn financieel ingestoken en koppelen de middelen direct aan de inhoud. Hierdoor is het niet nodig om te bladeren in de rapportage en zelf de relaties te zoeken. Vanuit de afdeling Concern komt het signaal dat er dit jaar veel minder vragen zijn gesteld over de kwartaalrapportage dan voorgaande jaren. De rapportages focussen op de afwijkingen van de begroting en zeggen verder weinig over de (maatschappelijke) effecten van de inzet van de gemeentefinanciën. De rapportages gaan nauwelijks in op de inhoudelijke voortgang van het beleid wanneer er geen afwijkende financiële consequenties zijn. Concern geeft aan dat het doel van de rapportage ook niet primair

verantwoording is maar (bij)sturing in relatie tot de prognose van de mate waarin doelen bereikt worden en middelen ingezet worden.

Qua taalgebruik zijn de programmarapportages vergelijkbaar met de stijl van programmabegroting. Er zitten nog steeds veel moeilijke woorden, lange zinnen en (financiële) vaktaal in de tekst. Een goed voorbeeld, in beide rapportages, is de tweede zin van de inleiding:

"Bijzonderheden in de voortgang van te behalen resultaten en doelen zoals opgenomen in de programmabegroting, ontwikkelingen en risico's en voorstellen voor incidentele dan wel structurele bijstelling van budgetten zijn in deze rapportage opgenomen"

(Programmarapportage 1^e kwartaal 2019, Gemeente Sittard-Geleen, pagina 5).

Ook is de schrijfstijl vaak nog passief en daardoor wollig. Daarnaast ontbreekt een leeswijzer (de inleiding doet dit summier) en begrippenlijst.

Om de rapportage te lezen is kennis van de begroting nodig. De rapportages komen snel ter zake en gaan niet diep in op de achtergrond of het beleid. Zo hebben hoofdstuk 3 en 4 geen inleiding of aanleiding. Inhoudelijk behandelt de rapportage de voortgang en bijbehorende financiële consequenties van veel verschillende thema's. Maar de samenhang tussen de thema's en hun onderdeel in een groter geheel ontbreekt. De rapportage is dan zonder voorkennis ook moeilijk zelfstandig leesbaar.

Tussen beide kwartaalrapportages zijn weinig verschillen zichtbaar qua structuur en opbouw. Zoals aangegeven vormen hoofdstuk 4, 5 en 6 in de tweede kwartaalrapportage de bijlage. Dit is prettig voor de lezers die vooral de essentiële zaken willen lezen. Bij de tweede rapportage is dit onderscheid door middel van de bijlage goed aangebracht. Voor de rest hebben beiden rapportages nagenoeg hetzelfde format wat niet vreemd is gezien het doel van het document.

Kadernota 2019

Richting de Kadernota 2019 is er een verbetertraject geweest. Enerzijds qua procesaanpak, anderzijds qua leesbaarheid. Zo zijn er bijvoorbeeld gesprekken met de samenleving georganiseerd en was er een raadsconferentie gepland om de onderwerpen en prioriteiten scherp te krijgen. Deze raadsconferentie heeft echter niet plaats gevonden.

De Kadernota 2019 is meer opgavegericht geschreven en neemt de lezer stapsgewijs bij de hand. De inhoudsopgave geeft de structuur en opbouw van de nota op een logische manier weer. Startend vanuit de financiële positie van de gemeente wordt de lezer aan de hand van zeven opgaven meegenomen in de visie van de gemeente. Deze zeven opgaven corresponderen met de opgaven uit het coalitieakkoord, maar sluiten zoals gezegd niet aan op de programmabegroting 2019, maar op de begroting 2020. De kadernota start met een bestuurssamenvatting. Hierin komt de structuur van de nota helder naar voren en komen puntsgewijs de belangrijkste elementen aan bod. Op deze manier is snel duidelijk wat de doelstellingen van de gemeente zijn.

In algemene zin lijkt de Kadernota 2019 actiever te zijn geschreven. Bijvoorbeeld door meer de 'wij'-vorm te gebruiken. De zinnen in de nota zijn vaak korter dan in de programmabegroting 2019. De nota leent zich hier ook beter voor aangezien deze concreter van aard is en minder financiën bevat. Nog steeds bevat de Kadernota lange zinnen en vaktaal, maar dat lijkt ook onvermijdelijk. Een positieve ontwikkeling is de ruimte voor korte samenvattende conclusies en de kaders met belangrijke zinnen. Daarnaast gebruikt men meer tussenkopjes.

Hoofdstuk 3 bevat een leeswijzer waarin de inhoud van het hoofdstuk op een heldere manier is weergegeven. Dit helpt de lezer om het hoofdstuk beter te begrijpen. Het hoofdstuk bevat meerdere thema's die elk op dezelfde manier zijn opgebouwd. Deze thema's en de onderliggende subthema's zijn herkenbaar voor de lezer. Ook bevat het hoofdstuk meer ondersteunende plaatjes. Doordat de nota meer vanuit de inhoud is geschreven straalt deze nota meer ambitie uit.

Jaarstukken 2018

De jaarrekening bestaat deze keer uit twee delen. Een 'Jaarrekening Op Hoofdpijnen' en de 'Jaarstukken 2018'. De jaarrekening op hoofdpijnen (81 pagina's) bevat een bestuurssamenvatting en een afkortingen- en begrippenlijst en is geïllustreerd met foto's en grafieken. Het stuk is actief geschreven. De jaarstukken (220 pagina's) hebben wat meer het karakter van een naslagwerk. Er is een leeswijzer. De jaarrekening is vrij financieel ingestoken en bevat veel 'groene vinkjes' ook als het niet geheel duidelijk is wat de geleverde prestatie is.

Samenhang P&C-documenten

Voor 2018 is er geen kadernota opgesteld omdat het coalitieakkoord nog niet definitief was. Destijds is aangekondigd dat de programmabegroting 2019 zodoende beleidsarm zou zijn. Om die reden was het vertrekpunt voor de P&C-cyclus van 2019 het coalitieakkoord 'Samen Duurzaam'. De financiële opgave uit het coalitieakkoord is als enige in de programmabegroting 2019 vertaald naar een zestal principes en vervolgens een negental dashboards om de financiën op orde te krijgen. Zoals eerder vermeld komen deze dashboards (bewust) niet terug in het programmaplan van de begroting. Dit tezamen met het ontbreken van de inhoudelijke opgaven uit het coalitieakkoord maken dat er geen relatie tussen het programmaplan en het coalitieakkoord is.

De samenhang tussen de documenten in de P&C-cyclus is er dan ook vooral op financieel vlak, veel minder op inhoudelijk vlak. De negen dashboards uit de programmabegroting komen terug in de bijlage van de programmarapportages. Per dashboard wordt de voortgang weergegeven met behulp van een kleurenschema. Groen betekent realiseerbaar, oranje is risicovol, maar bij te sturen en rood betekent een hard risico. In het geval van een groene classificatie is er verder geen toelichting.

De programmarapportages behandelen de financiële ontwikkelingen daarnaast per thema. Deze thema's sluiten aan op de structuur van het programmaplan van de programmabegroting. Alleen de thema's waar sprake is van een (financiële) afwijking komen aan bod. Ten aanzien van de andere thema's wordt geen stand van zaken gedeeld. Op deze thema's krijgt de gemeenteraad dus geen zicht op de voortgang. Zo kan het ook voorkomen dat een resultaatwaarschuwing voor thema 10 (projectgebonden uren) in de eerste programmarapportage niet meer terugkomt in de tweede programmarapportage. Hoe de resultaatwaarschuwing is opgelost wordt niet teruggekoppeld. In de programmarapportages zijn de dashboards – net als in de programmabegroting – losgekoppeld van de thema's uit het programmaplan. Hierdoor bieden de programmarapportages eigenlijk informatie op twee niveaus. Enerzijds de dashboards voortkomend uit het coalitieakkoord, anderzijds de thema's uit het programmaplan.

De jaarstukken 2018 rapporteren de behaalde resultaten over 2018. Vanzelfsprekend is er geen koppeling aan de dashboards uit de programmabegroting 2019. Die komt mogelijk terug in de jaarstukken 2019. De jaarrekening rapporteert op basis van de thema's uit het programmaplan. In de jaarrekening op hoofdlijnen wordt per thema het geboekte resultaten gedeeld. Hierbij valt het op dat er met de jaarrekening op hoofdlijnen niet wordt gerapporteerd welke doelstellingen er in 2018 *niet* zijn behaald. In de achterliggende jaarstukken gebeurt dit wel, maar aan de hand van rode kruisjes. Hierbij wordt zeer summier toegelicht waarom een doelstelling niet behaald is of eventueel wat de vervolgstap is. Wanneer een doelstelling een groen kruisje heeft is deze behaald, zonder toelichting. Door onduidelijke of verkeerd omschreven doelen, indicatoren en streefwaardes blijft het onduidelijk wat het behaalde resultaat is en wat het effect is.

**Figuur 2.18 P&C-Cyclus 2018 -
bron: Jaarstukken 2018**



De voortgang van veel doelstellingen komt dus niet terug in de programmarapportages (wat ook niet de intentie is, maar ook niet in de jaarrekening. Hierdoor ervaart de gemeenteraad mogelijk 'open einden' in de informatievoorziening vanuit de P&C-cyclus.

Met de programmarapportages wordt de begroting gedurende het jaar bijgesteld. De Kadernota 2019 neemt de laatste bijstelling van de begroting uit de tweede programmarapportage als vertrekpunt. De kadernota zoekt vervolgens nadrukkelijk wel de verbinding met het coalitieakkoord uit 2018 (in 2018 was er zoals eerder vermeld geen kadernota) en zet de lijnen uit voor komende jaar. Inhoudelijk ligt er dus nauwelijks een relatie met de thema's uit het programmaplan van de begroting 2019 en het coalitieakkoord, maar financieel is die relatie er wel. De vertaling van de 'vernieuwende' kadernota naar de begrotingen van de komende jaren vergt aandacht.

Conclusie

- In de programmarapportages, de Kadernota 2019 en de Jaarrekening 2018 die na de begroting 2019 verschenen zijn verbeterlagen doorgevoerd die leesbaarheid en begrijpelijkheid vergroten. Zo is er begrippenlijsten en leeswijzers toegevoegd en de Kadernota 2019 en jaarrekening 2018 zijn actiever geschreven. Ook qua vorm en inhoud zijn er verbeteringen doorgevoerd. Zo is Kadernota 2019 meer opgavegericht en is er een jaarrekening op hoofdlijnen.
- De samenhang en opvolging van de documenten in de P&C-cyclus is vooral financieel gedreven. Er is minder aandacht voor de inhoudelijke voortgang. De doelstellingen en activiteiten uit de thema's in het programmaplan van de programmabegroting komen alleen terug in programmarapportages indien daar financiële aanleiding voor is. De negen dashboards uit de programmabegroting komen wel terug in de bijlage van de programmarapportages, maar worden inhoudelijk (bewust) amper behandeld. Met de jaarstukken krijgt de gemeenteraad inzicht of de doelstellingen wel of niet behaald zijn. Maar de toelichtingen zijn summier en doelen, activiteiten, indicatoren en streefwaardes lopen vaak door elkaar waardoor het uiteindelijke resultaat en effect onduidelijk blijft. In algemene zin laat de informatiewaarde van de P&C-cyclus op een aantal punten dus te wensen over.

HOOFDSTUK

Opstellers en gebruikers aan het woord

3. Opstellers en gebruikers aan het woord

3.1 Inleiding

Om de leesbaarheid en toegankelijkheid van de begroting en rapportages vanuit het perspectief van opstellers (ambtelijk en bestuurlijk) en gebruikers (raads- en commissieleden) te beoordelen zijn aan de hand van een gespreksprotocol (groeps-)interviews gehouden (zie bijlage 2 voor een lijst van geïnterviewden). De ambtenaren zijn geïnterviewd in groepsverband, de bestuurders een-op-een. Voor leden van de raadscommissie Begroting en Verantwoording zijn twee sessies georganiseerd waarin de behoeften ten aanzien van de toegankelijkheid van het P&C-instrumentarium centraal stonden. In dit hoofdstuk staan de belangrijkste bevindingen uit de gesprekken en de sessies (bijlage 3 bevat een uitgebreidere weergave van de gesprekken met de ambtenaren en bestuurders).

3.2 Belangrijkste bevindingen interviews betrokkenen P&C-cyclus

Algemeen

Uit de gesprekken met de medewerkers die bijdragen aan de P&C-documenten en de bestuurders komt een redelijk gelijkgezind beeld naar voren. De kritiek die de RKC bij de fracties hoorde op de leesbaarheid en toegankelijkheid van de begroting is herkenbaar en bijna alle geïnterviewden zien wel gebreken in de huidige manier van presenteren. Zowel qua leesbaarheid en stijl van de begroting als op de inhoud en informatiewaarde. Tegelijkertijd zijn er verbetertrajecten en is er ruime bereidheid om met de raad in gesprek te gaan over een nieuw meer 'gemeenschappelijk' vertrekpunt.

Inzicht en samenhang

Meerdere geïnterviewden geven aan dat de begroting te veel informatie aanbiedt en te weinig samenhang toont. Volgens de geïnterviewden komt dit ook door de interne processen rondom de P&C-cyclus. Het wordt deels ervaren als een tijdrovende verplichting. Soms is er sprake van knip- en plakwerk, ontbreekt het aan een eindredactie en sluiten verschillende onderdelen niet goed op elkaar aan. De begroting is duidelijk geschreven door meerdere pennen.

Een ander punt is de rol van de gemeente bij een aantal geformuleerde doelstellingen. Een aantal geïnterviewden vraagt zich af in hoeverre de gemeente op sommige doelstellingen überhaupt invloed heeft (voorbeeld: het aantal aangemelde burgerinitiatieven) en dus een rol speelt. Ook bevat de begroting veel reguliere taken die jaarlijks terugkomen. Dit heeft mogelijk minder informatiewaarde. De huidige werkwijze van het opstellen van de P&C-documenten is historisch gegroeid en zorgt ervoor dat er sprake is van herhaling en een hoog detailniveau. Daarnaast worden soms op het laatste moment nog zaken aangepast op bestuurlijk verzoek. De discussie in de gemeenteraad wordt vaak op detailniveau gevoerd, zo is de ervaring. Dat komt ook omdat de hoofdlijnen vaak niet duidelijk zijn waardoor alles ter discussie kan staan.

Het feit dat er veel informatie wordt aangeboden aan de raad komt volgens geïnterviewden deels door de onrustige (bestuurlijke) dynamiek en het gebrek aan (gevoeld) vertrouwen vanuit de raad. De begroting is in die zin een symptoom van een gebrek aan wederzijds vertrouwen tussen raad en concern. Er vindt volgens geïnterviewden mede daarom een 'over'-verantwoording plaats richting de raad. Sommige zaken worden daarbij wolliger en abstracter omschreven. Een aantal geïnterviewden geeft aan dat de oorzaak hiervan (en ook voor de financiële situatie) ligt bij de fusie in 2001 tussen de toenmalige gemeenten Sittard, Geleen en Born. De gemeente Sittard-Geleen heeft sindsdien eigenlijk altijd moeten bezuinigen, maar geen inhoudelijke keuzes gemaakt.

Het P&C-proces vraagt veel energie en capaciteit van de ambtenaren. Daardoor is de (werk)druk rondom de P&C-cyclus hoog. De druk voortkomend uit het provinciale toezicht komt daar nog bij. De verantwoordings-verplichting is hierdoor hoger en complexer. Tegelijkertijd zijn er minder financiële middelen om zaken echt aan te pakken. Aan de andere kant wordt het toezicht ook gezien als een stok achter de deur en kans om de P&C-cyclus anders in te richten. Want er is een brede wens onder geïnterviewden om het anders te gaan doen.

De laatste jaren zijn er kleine verbeterlagen doorgevoerd in stukken aan de raad, bv. qua taalgebruik, samenhang en het toevoegen van een samenvatting en/of leeswijzer. Onder de geïnterviewden uit de domeinen zijn er ook ideeën hoe de begrotingstekst compacter en meer opgavegericht zou kunnen. Bijvoorbeeld door reguliere taken in de begroting te schrappen en meer te richten op de hoofdlijnen. De meeste geïnterviewden vinden het van belang om eerst te achterhalen waar de gemeenteraad behoefte aan heeft. Wanneer dat bekend is kan er mogelijk al veel gerichter en duidelijker gerapporteerd worden aan de raad. Ook lopen er intern trajecten om de organisatie wat anders in te delen, wat hopelijk een positieve uitwerking heeft.

Ambtelijk is er veel bereidheid om raadsleden hierbij meer te ondersteunen, ook gezien het feit dat er meerdere kleine fracties zijn die de tijd en kunde niet hebben om alle stukken goed tot zich te nemen. Volgens vele geïnterviewden is het van belang dat raadsleden goed worden ingewerkt en begeleid. De begroting is immers deels complexe materie. Directer contact tussen ambtenaren en raadsleden zou kunnen helpen volgens een aantal geïnterviewden, bijvoorbeeld om vooraf onduidelijkheden toe te lichten.

3.3 Bevindingen sessies commissieleden B&V

In de zomer zijn er in het kader van dit onderzoek twee sessies georganiseerd (27 augustus en 10 september) met leden van de raadscommissie Begroting en Verantwoording waarin de toegankelijkheid van het P&C-instrumentarium centraal stond. De eerste sessie op 27 augustus ging over in hoeverre men de begroting en overige rapportages leesbaar en toegankelijk vindt en of men hier de afgelopen maanden vooruitgang ervaart. In de tweede sessie werd met behulp van voorbeelden uit referentiegemeenten de informatie- en ondersteuningsbehoefte van raadsleden in kaart gebracht. Hierbij ging het om de vraag wat raadsleden nodig hebben om de kaderstellende en controlerende rollen goed uit te kunnen voeren.

Eerste sessie

Leesbaarheid en toegankelijkheid van de begroting

De deelnemers geven aan dat de begroting impliciete besluiten bevat. Dat wil zeggen dat wanneer de raad de begroting vaststelt, de raad ook een aantal besluiten neemt. Men vindt dit niet wenselijk en is geen voorstander van impliciete besluitvorming via de begroting. Voorbeelden hiervan zijn kredietaanvragen of ombuigingen die via de begroting lopen, waarbij de toelichting soms mager is. De deelnemers geven aan dat het op deze wijze niet helder is waar de raad mee instemt bij goedkeuring van de begroting (budgetrecht). Een verbeterpunt zou zijn dat in de begroting de besluiten expliciet in het raadsvoorstel worden opgenomen. Geopperd is dat een (onafhankelijke) controller (informatiemakelaar) de beslispunten in beeld brengt voor de raadsleden.

Om een goed beeld te kunnen vormen is er behoefte aan meerjarige informatie. Bijvoorbeeld: Hoe evolueert het aantal bijstandsuitkeringen gedurende een aantal jaren? Men ziet graag tijdreeksen, niet alleen het standcijfer. Ook bij subsidies mist men een meerjarig overzicht. Om gegevens te kunnen interpreteren is deze informatie essentieel.

De deelnemers geven aan dat het vermeende hergebruik van teksten over voornemens voor de komende jaren de toegankelijkheid en leesbaarheid van de begroting belemmert.

Een belangrijk punt is volgens de deelnemers het gebruik van een standcijfer of het enkel tonen van een (absoluut) saldo. Hierdoor is niet duidelijk wat dat relatief betekent ten opzichte van voorgaande jaren. Is er sprake van een overschrijding of juist een overschot? En hoe verhoudt zich dat tot voorgaande jaren? Voor raadsleden is het van belang om meerjarig inzicht te hebben in de financiën. Dit geldt ook voor de indicatoren. Dit voorkomt 'gepuzzel' en detailvragen.

Technische termen worden soms door elkaar gebruikt. Zo wordt 'voteren' afgewisseld met 'reserveren', dit wordt als verwarrend ervaren. Er is geen eenduidige gedragslijn.

De paragraaf verbonden partijen is erg uitgebreid en vaak een herhaling van informatie uit voorgaande jaren. De deelnemers willen in deze paragraaf informatie zien over de bijdrage die de verbonden partijen leveren aan de gemeentelijke doelen.

Benadrukt wordt dat financiën en beleid bij elkaar horen. Deze koppeling moet duidelijk in de begroting worden gelegd.

Leesbaarheid en toegankelijkheid van de rapportages

De deelnemers constateren dat sinds het toezicht van de provincie de rapportages zijn verbeterd qua inhoud, en ook qua vorm en door het toevoegen van een samenvatting. Een aandachtspunt is de betrouwbaarheid van de rapportages. Zo zijn er tijdens de sessie voorbeelden gedeeld waarbij er essentiële voortgangsinformatie ontbrak in de rapportage. Nadat raadsleden hier expliciet naar hebben gevraagd bleek de informatie wel beschikbaar. De begroting-in-één-oogopslag wordt goed gevonden. Geopperd wordt om een tussenvorm te ontwikkelen voor de raadsleden die geen financieel specialist zijn.

Gebruik en informatiebehoefte

De gemeenteraad neemt besluiten die worden voorbereid door het college. Deze voorbereiding omvat het ordenen van de relevante informatie voor de raadsleden. In de sessie komt aan de orde wanneer de raad – vanuit zijn rol – voldoende informatie heeft om besluiten te kunnen nemen. Met andere woorden; wat wil de raad weten en wanneer is de raad (dan) tevreden?

De deelnemers gebruiken de begroting en de rapportages vooral voor hun controlerende (en sturende) rol en voor het uitoefenen van het budgetrecht. Bij de kadernota is belangrijk voor de uitoefening van de kaderstellende rol van de raad. Deelnemers betreuren het daarom ook zeer dat er over de kadernota 2019 niet kon worden gedebatteerd.

Bij de controlerende rol is tijdige en volledige beschikbaarheid van stukken (bijvoorbeeld ook het Orgfit-rapport) belangrijk. Dit geldt ook voor de termijn waarop financieel-technische vragen worden beantwoord. Nu is de ervaring dat informatie vaak te laat wordt aangeleverd waardoor dit niet meer bruikbaar is. Ook is het belangrijk dat stukken up-to-date zijn. Een voorbeeld van onjuist omgaan met tijdigheid is de discussie over het weerstandvermogen van de gemeente. Aanvankelijk was er 'paniek' omdat er geen enkele ruimte zou zijn voor eenmalige uitgaven, maar uiteindelijk is die er wel (door verkoop panden), maar kwam die informatie te laat.

Een ander punt is de 'diepte' van financiële informatie. Sommige deelnemers hebben behoefte aan meer financiële informatie dan nu mogelijk is of aangeboden wordt. De aanbesteding/aanschaf van een nieuw

financieel pakket kan wellicht helpen bij het toegankelijker maken van financiële gegevens voor raadsleden. Ook hierbij speelt de discussie van de grens tussen de rol van de raad en die van het college.

Een laatste punt is (digitale) bundeling van informatie per dossier. Bijvoorbeeld bij grote projecten of politiek gevoelige dossiers zoals parkeren. Nu is de toegankelijkheid tot de informatie moeilijk, omdat deze vaak anders is geordend. De raad zou zelf een aantal dossiers kunnen benoemen waar deze bundeling gewenst is.

Tweede sessie

Informatie en ondersteuningsbehoeften verder uitgediept

In de tweede sessie is met behulp van voorbeelden uit referentiegemeenten de informatie- en ondersteuningsbehoeften van de deelnemers in kaart gebracht. De discussie was hierbij gericht op het goed uit kunnen voeren van de kaderstellende en controlerende rollen van de raad. Welke informatie en ondersteuning hebben raadsleden daarvoor nodig?

Er is behoefte aan meer structuur door de hele P&C-cyclus, bijvoorbeeld door uniformiteit aan te brengen qua inhoud en vormgeving tussen de verschillende documenten. Wanneer die structuur er zou zijn zou de leesbaarheid en daarmee de toegankelijkheid volgens de deelnemers toenemen. Het werken met vaste formats in de verschillende hoofdstukken en P&C stukken zou kunnen bijdragen aan deze structuur.

Een tweede punt is meer structuur en inzicht in de financiële basisinformatie. Voldoende transparant en met heldere vergelijkingsmogelijkheden tussen rapportages en de oorspronkelijke begroting. Het gaat daarbij tevens om inzicht in de keuzemogelijkheden die de raad binnen de begroting heeft. Wat ligt vast, wat is 'geoommerkt' en wat kan echt vrij worden besteed?)⁸. In dit kader wordt aangegeven dat de raad zijn behoeften over mogelijke input niet heeft kunnen meegeven. De commissie B&V heeft haar behoeften over mogelijke output niet kunnen meegeven in de aanloop van de aanschaf van een nieuw financieel systeem (en daar zelf ook niet op gelet).

Voorbeelden van referentiegemeenten

In de sessie worden de voorbeelden van referentiegemeenten gepresenteerd. De deelnemers reageren naar aanleiding van de voorbeelden. De doorzoekbaarheid komt bij de veelal digitale voorbeeldbegrotingen opnieuw naar voren. Het zou goed zijn om in ieder geval een start te maken met de digitalisering van de begroting.

Een tweede punt dat in de gegeven voorbeelden soms aansprekend naar voren komt en wat aanwezigen erg belangrijk vinden is de totstandkoming van saldi. Inzicht in zowel inkomsten als uitgaven en het relatieve belang van afwijkingen zou ook in de begroting van Sittard-Geleen zichtbaar moeten zijn.

Met reageert daarnaast met belangstelling op een voorbeeld van een doelenboom uit de begroting van de gemeente Eindhoven. Een doelenboom geeft meer inzicht in de reeks input-throughput-output-outcome zeker als er een meerjarige component in zit en er sprake is van goede definities en dito afspraken over het niveau. Ook hier komt de vraag naar voren op welk niveau deze informatie gewenst is: alleen op het niveau van de programma's/taakvelden thema's of ook op neventaakvelden/subthema's? Bij de presentatie van cijfers over meerdere jaren, wat wel wordt gewaardeerd, is het van belang goed in beeld te hebben waar je mee vergelijkt. Dat betekent aandacht voor goede bronjaren en relevante referentiegemeenten.

⁸ Waar ligt de beleidsvrijheid van de raad? Zie b.v. <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2019/03/14/advies-beleidsvrijheid-geduid>.

Het besprekspunt dat hierop volgt is het al dan niet gebruiken van de BBV-indeling voor het beleidsmatige deel van de begroting. Er zijn uiteenlopende gedachten over wel/niet/uitsluitend gebruik maken van de BBV-systematiek voor het beleidsdeel. Parallel (beide indelingen presenteren) is ook denkbaar voor de aanwezigen.

Goede voorbeelden uit andere gemeente zoals Gouda brengen de vraag met zich mee in hoeverre alles 'doorklikbaar' geanalyseerd kan worden. Er is consensus dat dit op thema's zou moeten kunnen, met de uitdaging aan de raad om die thema's gezamenlijk te bepalen. Ook bij het voorbeeld van een factsheet is de conclusie dat dit (zeer) wenselijk zou kunnen zijn, maar dan wel voor geselecteerde thema's.

In de discussie komt de vraag op waar je op in moet zetten. "Wat levert het meeste op?". Dat gaat dan over presentatie van de stukken en op de doorzoekbaarheid van stukken. Bij de aanwezigen is er wel het gevoel dat alles doorzoekbaar zou moeten zijn.

Rol van de raad en de commissie B&V

Aanwezigen zijn het erover eens dat er een nieuwe balans moet worden gevonden in de informatievoorziening aan de raad en de behoeftestelling vanuit de raad. De raad heeft een belangrijke rol in de het proces van het verbeteren van de P&C-cyclus en moet deze rol ook pakken. De raad zou deze rol kunnen pakken, bijvoorbeeld in de commissie B&V. Aan de hand van pilots kan worden gezocht naar de informatiebalans. Een routekaart van het verbeterproces, waarbij ook de rol van de raad is belegd kan daarbij helpen en helpen (een nieuwe) balans te vinden tussen informatieaanbod en informatievraag.

Conclusie

- De bij de P&C-cyclus betrokkenen zien verbeterpunten bij de presentatie en informatiewaarde van de begroting. Naast lopende verbeterlagen vraagt dat om een dialoog met de raad.
- Medewerkers en bestuurders zien verbeterpunten bij de presentatie en informatiewaarde van de begroting. De begroting biedt te veel detailinformatie, is soms veel herhaling van het jaar ervoor en toont te weinig samenhang en rode draad hetgeen vraagt om meer eindredactie.
- Commissieleden B&V slaan als het gaat om toegankelijkheid vooral 'aan' op financiële informatie in de begroting en minder op doelen en activiteiten. Ze willen meer toelichting bij besluiten en kredietaanvragen die nu te weinig expliciet in de begroting staan
- De rapportages verbeteren, ook door het toezicht van de provincie. De raad moet beslissingen nemen, B&V moet de informatie daarvoor leveren. Vraag daarbij is wel – wat wil de raad weten en wanneer is de raad (dan) tevreden? Meer structuur door de hele P&C-cyclus heen helpt.
- Bij de controlerende rol is tijdige beschikbaarheid van stukken noodzakelijk en dat geldt ook voor de termijn waarop financieel-technische vragen worden beantwoord. Ook is het belangrijk dat stukken (financieel) up-to-date zijn.
- Sommige commissieleden hebben behoefte om dieper in de financiële administratie te kijken.
- Er is brede behoefte aan bundeling van informatie op nader vast te stellen speerpunt dossiers.
- Het zou goed zijn om in ieder geval een start te maken met de digitalisering van de begroting en (als is het maar beperkt) gebruik te maken van doelenbomen.
- De raad heeft een belangrijke rol in de het continue proces van het verbeteren van de P&C-cyclus. De raad zou deze rol kunnen pakken, bijvoorbeeld in de commissie B&V.

HOOFDSTUK

Conclusies en aanbevelingen

4. Conclusies en aanbevelingen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk volgt een samenvatting van de bevindingen uit hoofdstuk 2 en 3. Dit hoofdstuk is aangevuld met een quick scan van de na dit onderzoek verschenen programmabegroting 2020. Op basis van de bevindingen volgen daarna aanbevelingen van de RKC voor de raad. De centrale vraag die voorligt:

"Zijn de begroting 2019 en daaropvolgende stukken toegankelijk genoeg om de gemeenteraad in staat te stellen hun budgetrecht en kaderstellende en controlerende rol goed te vervullen?"

Te beantwoorden via de deelvragen:

- Welke informatie bevat de programmabegroting 2019 en hoe toegankelijk is de begroting (en andere rapportages) bij toetsing aan het normenkader en in vergelijking tot andere gemeenten? (4.2).
- In hoeverre zijn de stukken toegankelijk volgens de opstellers (bestuurders en ambtenaren) en gebruikers (commissieleden) en is er in de afgelopen periode sprake van vooruitgang? (4.3).
- Hoe kan de gemeente de instrumenten doorontwikkelen, zodanig dat de gemeenteraad nog beter inhoudelijk en procesmatig in positie komt? (4.4).

4.2 Conclusies informatie in en toegankelijkheid van de begroting

Toetsing aan het normenkader

De toetsing van de toegankelijkheid aan het normenkader in hoofdstuk 2 resulteert in de volgende uitkomsten (zie tabel 4.1).

Tabel 4.1 Toetsing normenkader

NORM	OOORDEEL (VOLDOENDE NEUTRAAL ONVOLDOENDE)	MOTIVATIE
Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)		
De begroting is in overeenstemming met de systematiek die het BBV voorschrijft	voldoende	Daar waar het BBV verplichtingen oplegt, worden die gevolgd (de taakveldindeling wordt niet gebruikt maar is ook niet verplicht).
Er is een onderscheid tussen verplichte en niet verplichte indicatoren	voldoende	De verplichte indicatoren worden separaat achteraan een (sub)thema gemeld. Een verbinding met de inhoudelijke doelen ontbreekt echter.
Verbinding met beleidskaders en coalitieakkoord		
De bestuurlijke prioriteiten zijn goed te volgen	neutraal/onvoldoende	Alleen de financiële bestuurlijke prioriteit is goed te volgen. Voor de andere 6 prioriteiten geldt dit niet.
De begroting duidt de verbinding met andere (beleids-) kaders en eerdere besluiten	neutraal/onvoldoende	Verbinding met beleidskaders en eerdere besluiten wordt soms gelegd, maar vaak niet. Inhoudelijke toelichting en vindbaarheid ontbreekt veelal. Ook de inhoudelijke verbinding met verbonden partijen ontbreekt.
Concrete doelen, activiteiten, prestaties en effecten		
Er is inzicht in (samenhang tussen) de doelen, middelen, instrumenten en activiteiten en indicatoren/prestaties en effecten	neutraal/onvoldoende	Het onderscheid en de samenhang tussen de doelen, middelen, instrumenten en activiteiten en indicatoren/prestaties en effecten is niet heel expliciet. De begrippen worden niet eenduidig gebruikt. Er is weinig zicht op de relatie tussen de doelen,

		middelen, instrumenten en activiteiten en indicatoren/prestaties en effecten.
De doelstellingen zijn concreet en SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden) geformuleerd	neutraal/onvoldoende	Doelen, resultaten, prestaties en indicatoren zijn soms SMART, maar lang niet altijd.
Indeling en presentatie		
Er is overzicht van (sub-)totalen van uitgaven en inkomsten	neutraal	Uitgaven en inkomsten worden vaak verrekend aangeboden, hierdoor is er weinig inzicht in evt. verschillen met voorgaande jaren.
Er is sprake van interne samenhang in de begroting	onvoldoende	De samenhang tussen de hoofdstukken is beperkt net als de samenhang binnen de hoofdstukken (met name het programmaplan).
De opbouw en het abstractieniveau van de programma's is eenduidig	neutraal	De opbouw van de programma's kent een vast format, maar daarbinnen wisselt het abstractieniveau.
De verschillende onderdelen zijn vindbaar	voldoende/neutraal	De vindbaarheid is voldoende al kan dat voor sommige onderdelen beter.
De teksten zijn leesbaar en begrijpelijk	neutraal	De leesbaarheid en begrijpelijkheid zijn niet ondermaats maar ook niet overtuigend.
Er is onderscheid tussen bestaande en nieuwe activiteiten	neutraal	Soms wel, maar soms ook niet.
Er is onderscheid tussen wettelijke taken en niet wettelijke taken	voldoende	Dit onderscheid wordt op taakniveau gemaakt.

De toetsing aan het normenkader levert al met al geen overtuigend positief beeld op. De toegankelijkheid van de begroting is niet zwaar onder de maat, maar laat wel veel steken vallen. Op basis van de toetsing is de toegankelijkheid voor verbetering vatbaar is.

Vergelijking met begrotingen van referentiegemeenten

Bij de vergelijking met referentiegemeenten valt op dat de begroting van Sittard-Geleen opvallend financieel is ingestoken hetgeen ook wel deels is te verklaren door het huidige provinciaal toezicht (al geldt dat ook voor gemeente Almelo). Verder valt op dat de meeste referentiegemeenten een digitale begroting kennen hetgeen betere zoekmogelijkheden en presentatiemogelijkheden biedt. Aan de andere kant kan door de doorklikmogelijkheden het totaaloverzicht mogelijk voor sommige gebruikers ook uit beeld verdwijnen.

De referentiegemeenten hanteren ieder een eigen stijl qua opbouw van een thema en presteren doelstellingen, activiteiten en indicatoren op een eigen manier. Er zijn overeenkomsten, maar vooral ook verschillen. Voor wat betreft de inhoud van de thema's verschilt Sittard-Geleen voornamelijk qua opbouw (in tabelvorm) en de koppeling aan streefwaarden. De referentiegemeenten voegen meer context toe, brengen beter prioriteiten aan, maken de koppeling met beleid en hebben zelden voor elke activiteit een streefwaarde geformuleerd. Doelstellingen en activiteiten zijn hierdoor beter te plaatsen. De gemeente Deventer koppelt alle doelstellingen binnen de thema's aan de strategische doelen uit het bestuursakkoord, waardoor de interne samenhang wordt versterkt. Het gebruik van de (BBV-) indicatoren wisselt sterk tussen de referentiegemeenten. Uit de begrotingen van de referentiegemeenten komen een aantal interessante voorbeelden naar voren waar Sittard-Geleen mogelijk lering uit kan trekken. Dit spitst zich hoofdzakelijk toe op het onderscheiden van prioriteiten en reguliere taken, het creëren van (interne) samenhang, het aanbrengen van beleidsmatige context en het (snel) inzichtelijk maken van de totale baten en lasten en de belangrijkste doelstellingen (per thema).

Doorontwikkeling andere rapportages

Sinds de programmabegroting 2019 zijn er meerdere programmarapportages, de Kadernota 2019 en de Jaarrekening 2018 verschenen. In deze documenten zijn al verbeterlagen doorgevoerd die leesbaarheid en begrijpelijkheid moeten vergroten. Zo zijn er begrippenlijsten en leeswijzers toegevoegd en de

Kadernota 2019 en jaarrekening 2018 zijn actiever geschreven. Ook qua vorm en inhoud zijn er verbeteringen doorgevoerd. Zo is Kadernota 2019 meer opgavegericht en is er een jaarrekening op hoofdlijnen.

De samenhang en opvolging van de documenten in de P&C-cyclus is vooral financieel gedreven. Er is minder aandacht voor de inhoudelijke voortgang. De doelstellingen en activiteiten uit de thema's in het programmaplan van de programmabegroting komen nagenoeg alleen terug in programmarapportages indien daar financiële aanleiding voor is. De negen dashboards uit de programmabegroting komen wel terug in de bijlage van de programmarapportages, maar worden inhoudelijk (bewust) amper behandeld. Met de jaarstukken krijgt de gemeenteraad inzicht of de doelstellingen wel of niet behaald zijn. Maar de toelichtingen zijn summier en doelen, activiteiten, indicatoren en streefwaardes lopen vaak door elkaar waardoor het uiteindelijke resultaat en effect onduidelijk blijft. In algemene zin laat de informatiewaarde van de P&C-cyclus op een aantal punten dus te wensen over.

4.3 Conclusies toetsing opstellers en gebruikers

Opstellers

Medewerkers en bestuurders zien verbeterpunten bij de presentatie en informatiewaarde van de begroting. De begroting biedt te veel detailinformatie ('oververantwoording'), is soms te veel herhaling van het jaar ervoor en toont te weinig samenhang en rode draad hetgeen vraagt om meer eindredactie. Het P&C-proces vraagt veel energie en capaciteit. Daardoor is de (werk)druk rondom de P&C-cyclus hoog. Er is een brede wens om het anders te gaan doen. Naast lopende verbeterlagen vraagt dat om een dialoog met de raad en ondersteuning van de raad.

Gebruikers

Commissieleden B&V slaan als het gaat om toegankelijkheid vooral 'aan' op financiële informatie in de begroting en minder op doelen en activiteiten. Ze willen meer toelichting bij besluiten en kredietaanvragen die nu te weinig expliciet in de begroting staan. Mogelijk kan een (onafhankelijke) controller (informatiemakelaar) daarop toelichting geven. Men ziet graag meerjarige overzichten (ook van prestatie-indicatoren) en is geen voorstander van saldering omdat dit ten koste van de transparantie gaat. Liever ziet men de totalen met meerjarige vergelijkingen en daarbij een indicatie in hoeverre een post ombuigbaar is of vastligt.

Geconstateerd wordt dat de rapportages verbeteren door het toezicht van de provincie (qua inhoud, maar ook qua vorm en door het toevoegen van een samenvatting). Algemeen geluid: de raad moet beslissingen nemen, B&W moet de informatie daarvoor leveren. Vraag daarbij is wel – wat wil de raad weten en wanneer is de raad (dan) tevreden? Meer structuur door de hele P&C-cyclus heen helpt dan ook.

Bij de controlerende rol is tijdige beschikbaarheid van stukken noodzakelijk en dat geldt ook voor de termijn waarop financieel-technische vragen worden beantwoord. Ook is het belangrijk dat stukken (financieel) up-to-date zijn. Sommige commissieleden hebben behoefte om dieper in de financiële administratie te kijken dan nu mogelijk is. Er is brede behoefte aan (digitale) bundeling van informatie op een nader aantal vast te stellen speerpuntdossiers.

Het zou goed zijn om in ieder geval een start te maken met de digitalisering van de begroting en (als is het maar beperkt) gebruik te maken van doelenbomen.

Ook gebruikers zijn het erover eens dat er een nieuwe balans moet worden gevonden in de informatievoorziening aan de raad en de behoeftestelling vanuit de raad. De raad heeft dus ook een belangrijke rol in de het continue proces van het verbeteren van de P&C-cyclus. De raad zou deze rol kunnen pakken, bijvoorbeeld in de commissie B&V, misschien geadviseerd door een onafhankelijk controller. Een routekaart voor een verbetertraject zou daarbij een belangrijke stap zijn.

4.4 Conclusies doorontwikkeling

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.

Gelukkig zijn er bij de meest recente rapportages verbeteringen doorgevoerd, die door opstellers en gebruikers ook als dusdanig worden ervaren. Het gaat dan bijvoorbeeld om de vorm, de schrijfstijl en samenvattingen.

Dat zijn -zo blijkt uit de bevindingen- echter niet de 'grootste stenen des aanstoots', meer fundamentele bevindingen zijn:

- de ervaren betrouwbaarheid van de informatie moet omhoog;
- de bestuurlijke prioriteiten zijn niet (overal) goed volgbaar;
- de begrippen: doelen, middelen, instrumenten, prestaties/activiteiten en effecten en indicatoren worden niet eenduidig gebruikt en de onderlinge relaties zijn niet (altijd) duidelijk;
- er is geen eenduidig abstractieniveau;
- financiën moeten vertaalbaar/herleidbaar zijn naar acties en beleid;
- informatie en beantwoording van vragen moet tijdig bij de raad zijn;
- er mag geen sprake zijn van impliciete besluitvorming, vermijdt beslispunten in lopende teksten;
- inzicht in eerdere besluitvorming wordt onvoldoende gefaciliteerd;
- bij absolute saldo's moet er meer inzicht zijn in overschrijdingen en overschotten;
- meer zicht op wat er (in teksten) is veranderd ten opzichte van voorgaande jaren is gewenst;
- doelstellingen kunnen meer SMART worden geformuleerd;
- er kan meer samenhang worden aangebracht binnen en tussen documenten;
- er is behoefte om als raad dieper in de cijfers te kunnen kijken;
- er is behoefte aan enige vorm van digitalisering;
- er is behoefte aan dossiervorming op voor de raad belangrijke dossiers;
- er is behoefte aan beleids(notat)matige inbedding (verbindingen) van doelen en acties;
- er is behoefte aan onafhankelijk advies over (de belangrijkste beslispunten in) de begroting.

Er moet meer fundamenteel worden gesleuteld aan de opzet en inhoud van de P&C-cyclus te starten met de begroting. Niet alles kan daarbij in een keer, maar de organisatie moet wel stappen blijven zetten. Ook de raad zal zijn verantwoordelijkheid moeten nemen door de organisatie te voorzien van input en prioritering.

4.5 Quick scan programmabegroting 2020

Dit onderzoek is gebaseerd op de voor handen zijnde begroting, te weten die van 2019. Na oplevering van dit onderzoek is begroting 2020 vastgesteld. Gezien de aard van dit onderzoek kan een quick scan van de nieuwe begroting uiteraard niet ontbreken.

De programmabegroting 2020⁹ is op meerdere punten gewijzigd ten opzichte van de beleidsarme en voornamelijk financieel ingestoken versie van de programmabegroting 2019. Zoals eerder aangegeven is er nu ook sprake van een koppeling aan een kadernota. Een aantal wijzigingen wordt in de begroting ook expliciet genoemd (zie figuur 4.1).

Figuur 4.1 Vernieuwing begrotingsopzet (pagina 12 Programmabegroting 2020)

Vernieuwing begrotingsopzet

In de inrichting en uitwerking van de begroting worden verder enkele vernieuwende elementen toegevoegd met het doel de sturing, kwaliteit, leesbaarheid en toegankelijkheid te verbeteren. Dit mede op verzoek van de gemeenteraad. In de begroting 2021 zullen hier op basis van de aanbevelingen uit het nog af te ronden onderzoek van de rekenkamercommissie verdere stappen in worden gezet.

Was	Wordt	Doel vernieuwing
Begrotingsstructuur: <i>Programma's</i> (topprioriteiten/ accenten) <i>Thema's</i> (wettelijke en basistaken)	Begrotingsstructuur: <i>Vaste structuur</i> : taakvelden <i>Variabele structuur</i> : opgaven coalitieakkoord	Conform BBV wordt gewerkt met een vaste structuur (vergelijkbaarheid; onafhankelijk collegevorming) De prioriteiten (opgaven) uit het coalitieakkoord komen in de variabele structuur tot uiting. Een toelichting hierop is opgenomen in de Begroting op hoofdlijnen.
Top-down doelenboom (3W)	7 W-vragen	Per programma hebben interactieve sessies plaatsgevonden met alle kernspelers die een rol hebben in het programma. Dit resulteert in een afgestemde uitwerking van de programmabladen die korter en bondiger zijn neergezet en zijn gefocust op de korte termijnacties uit de kadernota
Focus op prestatie	Focus op opgave	
Systeemgericht (formats / versnipperd)	Bedoeling (integrale gezamenlijke aanpak)	
Kopiëren jaarschijf	Reëel begroten	Groeien naar een duurzame begroting waarbij de baten en lasten structureel in evenwicht zijn.
Beleidsamenvatting	Begroting op hoofdlijnen (incl. bestuurssamenvatting)	Vergelijkbaar met de jaarrekening op hoofdlijnen. In een kort document worden de hoofdlijnen van de begroting weergegeven (financieel en inhoudelijk). De programmabegroting fungeert als naslagwerk (technische gedetailleerdere uitwerkingen, verplichte onderdelen).

Een overzicht van andere in het oog springende wijzigingen:

- de begroting (exclusief bijlagen) telt 139 pagina's tegen 196 in 2019;
- er is een beknopte leeswijzer;
- er zit meer taaleenheid tussen de onderdelen van de begroting;

⁹ https://www.sittard-geleen.nl/Bestuur/Financien/Begroting/Begroting_2020.

- de verplichte beleidsindicatoren zijn weergegeven bij de betreffende thema's;
- er wordt vaker expliciet onderscheid gemaakt tussen wettelijke en niet-wettelijke taken;
- de voor de programma's relevante beleidsnota's worden steeds vermeld;
- de bij het programma betrokken verbonden partijen staan vermeld;
- er is een begrippen- en afkortingenlijst opgenomen.

Wat opvalt is dat hard gewerkt is om de toegankelijkheid te verbeteren. Vooral op het gebied van redactie en structuur is veel gerealiseerd. De meer fundamentele bevindingen blijven echter overeind. Dit is onzes inziens ook niet meer dan logisch aangezien dit een tijdrovend proces is waarbij ook de gemeenteraad betrokken moet worden (zie hierover meer bij de aanbevelingen).

Zowel de indicatoren als verbonden partijen worden in de begroting 2020 gekoppeld aan de betreffende hoofdtaakvelden. Wat echter nog ontbreekt is de verbinding met de inhoud en financiën van het betreffende taakveld. Hierdoor is het nog steeds niet mogelijk om de bijdrage van verbonden partijen aan een taakveld te beoordelen, dan wel de voortgang van doelen te beoordelen aan de hand van de indicatoren.

De BBV-indeling wordt nu gehanteerd. Echter alleen de programmafinanciën zijn volledig opgesplitst conform BBV. Het inhoudelijke programma zelf niet verder dan de hoofdtaakvelden. De link tussen inhoud en financiën is dan ook nog steeds niet te leggen.

De verschillende termen zoals doelen en prestaties worden veel eenduidiger gebruikt, een grote stap vooruit. Verdere voortgang op deze weg is gewenst. Ter illustratie: in programma veiligheid is 'wat willen we bereiken' nog steeds erg onduidelijk; hier wordt niet duidelijk welk doel de gemeente nastreeft.

Ook de mate van SMART-formulering is op veel plekken verbeterd. Begroting 2020 is op dit gebied een stap in de goede richting. Maar het is nog niet overal aan de maat. Verdere voortgang is gewenst. Aanvullend moet het streven naar SMART formuleringen niet ten koste gaan van de informatiewaarde. Ter illustratie van dit laatste is de eerste prestatie uit het programma veiligheid het minstens twee keer per jaar informeren van de raad inzake het veiligheidsbeeld via informatiesessies, zeer SMART maar wat in het perspectief van een gemeentebegroting de meerwaarde van deze informatie is, is ons onduidelijk.

4.6 Aanbevelingen

Op basis van de bevindingen in dit onderzoek komt de rekenkamercommissie tot een aantal aanbevelingen voor de korte termijn ('quick wins'), en een aantal aanbevelingen voor de langere termijn. Bij de quick wins is er een onderscheid tussen verbeteringen qua vorm en presentatie en meer inhoudelijke verbeteringen. De quick wins kunnen direct bij de aankomende kwartaalrapportages en de programmabegroting 2021 worden toegepast. N.B. Een mooi voorbeeld van een aansprekend eigen product is de tweede kwartaalrapportage sociaal domein van de gemeente¹⁰. De quick wins die bij de begroting 2020 zijn ingezet staan cursief en in blauw vermeld.

Quick wins – Vorm en presentatie

1. *Begrippenlijst toevoegen;*
2. *Lijst met afkortingen toevoegen;*

¹⁰ <https://www.wmoraad-sittardgeleen.nl/2e-kwartaalrapportage-sociaal-domein-2019/>

3. *Continueer de begroting in een oogopslag, neem die ook op in de begroting zelf¹¹ en zorg dat deze aansluit bij de totalen in de begroting;*
4. Ontsluit beleidsnota's en besluiten waarnaar verwezen wordt via een link (dan wel minimaal besluitdatum);
5. Bronvermelding en jaarreeksen bij indicatoren;
6. Geef tabellen steeds dezelfde volgorde, zoals nieuwste jaar vooraan, voorgaande jaren daarna (dus altijd een referentiecijfer of – percentage);
7. Voorzie tabellen en grafieken altijd van een titel en een toelichting;
8. Hanteer dezelfde betekenis van + en – bedragen, en als dat dan echt niet anders kan geef dat duidelijk aan;
9. *Datzelfde geldt voor de punt en komma-notatie bij duizendtallen;*
10. Hanteer zoveel mogelijk dezelfde indeling binnen de begroting, en zet die zoveel mogelijk door in de andere stukken uit de P&C-cyclus¹²;
11. Benoem een eindredacteur met mandaat die kan/mag sturen op compactheid, consequentheid en duidelijkheid van de teksten¹³;
12. Vermijd vage formuleringen (zie figuur 2.7 van dit onderzoek).

Quick Wins - Inhoud

1. Geef waar mogelijk het onderscheid aan tussen reguliere (standaard) taken en specifiek beleid;
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 geplaatst¹⁴;
3. Benoem in de begroting welke raadsbesluiten (en eventueel collegebesluiten) op de planning staan voor het komende begrotingsjaar;
4. *Het bedrag voor de heffing voor de vennootschapsbelasting zit niet in het programmaplan en is ook niet elders te vinden in de begroting. Dit zou volgens het BBV wel moeten. Voeg dit toe;*
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);
6. Voeg jaarreeksen en subsidieaard (structureel versus incidenteel) toe aan het subsidieoverzicht (paragraaf 5.9 van de begroting);
7. Rapporteer de uitgaven en opbrengsten allebei, presenteer niet alleen het saldo (bijv. hogere parkeeropbrengsten en daar tegenover hogere handhavingskosten);
8. Op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen beschikt de gemeente voor het zomerreces over de voorlopige begrotingen van haar verbonden partijen. Verwerk die informatie in de gemeentelijke begroting, financieel maar ook inhoudelijk;
9. Geef bij de indicatoren aan of ze BBV verplicht zijn, met welk doel/resultaat ze een relatie hebben en of/hoe je erop stuurt¹⁵;
10. Geen beslispunten in de begroting opnemen, deze horen in het raadsvoorstel;
11. Maak vooraf eenduidige afspraken over de termijnen voor het schriftelijk stellen van informatieve vragen alsmede de beantwoording daarvan;

¹¹ Opgenomen in de Begroting op hoofdlijnen.

¹² Gedeeltelijk gerealiseerd, zie figuur 4.1.

¹³ Het team communicatie heeft meegewerkt aan de redactie van de begroting.

¹⁴ Wel in de begroting op hoofdlijnen.

¹⁵ Vooralsnog wordt alleen aangegeven of de indicator verplicht is of niet.

12. Biedt de raad de tijd en de mogelijkheid om vragen te stellen aan het ambtelijk apparaat voorafgaand aan de begrotingsbehandeling;
13. Voeg aan je rapportages ook majeure inhoudelijke/bestuurlijke afwijkingen toe ook al hebben ze geen financiële consequenties.

Aanbevelingen langere termijn

Voor de langere termijn adviseert de Rekenkamercommissie de benoeming van 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. Het college dient de raadswerkgroep te ondersteunen. Een deel van de aanbevelingen betreft de algemene informatievoorziening en informatiebehoefte waarbij het advies is daarover veel meer dan voorheen samen het gesprek aan te gaan. Concreet kan de raadswerkgroep aan de slag met de volgende aanbevelingen:

1. Onderzoek de mogelijkheid om de griffiefunctie van informatiemakelaar beter te borgen, ook in relatie tot de P&C-documenten. Organiseer bijvoorbeeld vanuit de griffie onafhankelijk advies aan de raad over de belangrijkste (financiële) beslispunten uit de begroting 2021;
2. 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. 34 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;
3. 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);
4. 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;
5. 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 ook van andere voorbeeldbegrotingen in den lande (gemeente Eindhoven). Hanteer een consequent abstractieniveau (zowel inhoudelijk als financieel) en stel hierbij de volgende vragen:
 - Wat doen we als gemeente concreet oftewel waar zetten we als gemeente onze capaciteit en financiële middelen op in?
 - Wat kan/moet/wil de raad met de informatie (kaderstelling, controle, budget, informatie) doen?
 - Is de begroting het geëigende document om de informatie te delen of zijn er andere/betere instrumenten die in een deel van de informatiebehoefte kunnen voorzien.

Kies bij de uitwerking van de thema's voor een eenduidige indeling, met als leidraad voor de inhoud:

- Korte schets van de vraagstukken waarvoor het programma is opgesteld;
- Algemene doelen voor de langere termijnen (raadsperiode of meer);
- Daaraan gekoppeld programmadoelen en (tussendoelen) van jaar tot jaar;
- Concrete gemeentelijke activiteiten, projecten en producten voor het realiseren van doelen. Maak daarbij onderscheid tussen 'going concern' (doen we elk jaar) en voor het betreffende jaar tijdelijke of nieuwe inzet;
- Activiteiten van verbonden partijen (ter overweging; idem voor grote subsidiepartners)
- Koppeling van voorgenomen uitgaven en baten aan doelen;
- Koppeling van effectindicatoren aan doelen;
- Koppeling van prestatie-indicatoren aan activiteiten, projecten en producten.
- Leg de indeling en de voorbeeldthema's voor aan de raad en bij akkoord, benoem deze als leidraad voor begroting 2021 e.v.

6. 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. Hierdoor wordt het zoekproces voor raadsleden naar onderbouwing van beleids- en begrotingskeuzes gefaciliteerd. NB: De gelaagde opbouw van de begroting uit het vorige punt kan helpen bij het traject naar digitalisering van de begroting.

HOOFDSTUK

Bestuurlijke reactie

5. Bestuurlijke reactie

Gemeente
Sittard-Geleen
Born

Rekenkamercommissie
Sittard-Geleen
de secretaris M. Aarts

Cluster
Uw brief van
Uw kenmerk
Ons kenmerk
Behandeld door
Telefoon
Onderwerp

Concern
15 januari 2020
2544731
S. Roberts
4778060
bestuurlijke reactie toegankelijkheid begroting en rapportages

Sittard-Geleen, 10 maart 2020
VERZONDEN 12 MAART 2020

Geachte leden van de rekenkamercommissie,

Met belangstelling en waardering hebben we kennis genomen van uw nota van bevindingen over uw onderzoek naar de toegankelijkheid van de begroting en de rapportages. Op uw verzoek maken wij in deze brief onze bestuurlijke reactie kenbaar.

In zijn algemeenheid willen we aangeven dat u voor uw onderzoek de begroting 2019 hebt gebruikt en de rapportages over 2019 voor zover tot op dat moment beschikbaar. Gezien het startmoment van uw onderzoek is dit een begrijpelijke keuze.

Veel van uw bevindingen die u over de begroting 2019 hebt gemaakt kunnen wij onderschrijven. De begroting 2019 was immers een beleidsarme begroting die nog niet gebaseerd kon worden op het coalitieakkoord en kadernota, dit omdat 2019 een overgangsjaar was, bovendien de dialoog met de samenleving werd opgestart en bezuinigingen doorgevoerd moesten worden. Vanwege het preventief toezicht en bijbehorende stringente voorwaarden is deze begroting met name financieel geënt. Echter voor ons zelf zijn wij in de tussentijd bezig geweest om de begroting 2020 op meerdere punten stevig te wijzigen.

De belangrijkste wijzigingen zijn:

- Er is nu een kadernota (i.c. 2019) als basis voor het opstellen van de begroting gebruikt, hetgeen niet het geval was voor de begroting 2019.
- Er is een begroting op hoofdlijnen gemaakt waarin ook een bestuurs-samenvatting is opgenomen.
- De indeling van de begroting is aangepast in een deel waarin de opgaven uit het coalitie akkoord zijn uitgewerkt en een deel waarin de basis- en wettelijke taken zijn uitgewerkt conform de taakveldstructuur, met andere woorden een structuur op basis van een flexibel respectievelijk vast gedeelte.
- De uitwerking van de onderdelen heeft meer specifiek plaatsgevonden volgens de 7 W systematiek: wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen, wat gaat het kosten, wie hebben we daarvoor nodig, wie gaat het betalen, wat als we het niet doen en wat zijn de risico's.

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

- Het onderscheid naar incidenteel en structureel is aangescherpt, de financiële overzichten zijn daarop aangepast.
- Er wordt reëel begroot, dat wil zeggen dat jaarschijven niet meer automatisch worden door-gekopieerd en er wordt gekeken naar de onderliggende prestaties die geleverd moeten worden.
- Het team communicatie heeft meegewerkt aan de redactie van begroting en de 3^e rapportage om deze meer toegankelijk en leesbaar te maken

De gemeenteraad heeft in eerste instantie positief gereageerd op deze aangebrachte verbeteringen.

Op basis van de eerdere ambtelijke wederhoor hebt u op basis van de begroting 2020 een quick scan gedaan naar de doorvoering van de belangrijkste wijzigingen en deze aanvullend in uw bevindingen opgenomen en meegewogen in de aanbevelingen die u gedaan hebt. In onze reactie richten we ons daarom voornamelijk op de aanbevelingen die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen.

In zijn algemeenheid kunnen we zeggen dat het merendeel van de aanbevelingen aansluit bij onze visie op de inrichting van de p en c documenten.

Deze visie is in hoofdlijn gebaseerd op volgende hoofdprincipes en hebben tot doel sturing, kwaliteit, leesbaarheid en toegankelijkheid te verbeteren:

- Consistente en begrijpelijke presentatie van de p en c documenten en toegankelijke teksten voor raad, college en samenleving. Uiteensetting en daarmee compactere boekwerken en inpassen van meer digitaal verstreken van informatie.
- Effectief, efficiënt, doelgroepgericht en transparant verstrekken van informatie en (technische) toelichtingen.
- Opgavegericht werken tot uitdrukking laten komen in de structuur en inhoud van de begroting. Voor wat betreft de structuur primair door het onderscheid in beleidstaken (prioriteiten) en basis / uitvoeringstaken (taakvelden). Voor wat betreft de inhoud door het systematisch toepassen van de 7 W vragen. Door dit onderscheid in de structuur is het enerzijds mogelijk flexibel in te spelen op de prioriteiten (opgaven) uit het coalitieakkoord en anderzijds op basis van vaste structuur (taakvelden) vergelijkbaarheid met andere gemeenten mogelijk te maken.
- Zorgen voor een gestructureerd en goed voorbereid proces in de totstandkoming en behandeling van de p en c documenten.
- Naleven van de begrotingskaders met specifieke aandacht voor het onderscheid tussen incidenteel en structureel, autonome ontwikkelingen, keuzes en rechtmatigheid.
- Borgen van evaluatiemomenten in de cyclus met als belangrijk platform de periodieke afstemming in de commissie Begroting en Verantwoording.

Inmiddels heeft een en ander uitwerking gekregen in de opzet van de begroting 2020 en rapportages 2019, in een nieuwe verordening ex artikel 212 van de gemeentewet, een nieuwe kadernota risicomanagement, nieuwe begrotingskaders en een regeling grote projecten. Er volgt nog een voorstel over hoe beter om te gaan met de informatievoorziening richting raad inclusief de behandeling van technische vragen naar aanleiding van de cyclus. Ook is een motie overgenomen inzake kengetallen.

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 om daarna pas de slag naar digitalisering en verdunning te maken. Bij digitalisering wordt gedacht aan een gebruikersvriendelijke web based applicatie, bij verdunning wordt gedacht aan het verder terugbrengen van het aantal pagina's van de p en c documenten.

Wij hebben verder dwars door het rapport heen kennis genomen van een aantal tips en suggesties op het gebied van communicatie en leesbaarheid. Dit sluit aan bij de communicatievisie die momenteel in ontwikkeling is. Wij zullen de rol van het team Communicatie bij de totstandkoming van de begroting 2021 intensiveren waarbij uw aanbevelingen als leidraad dienen.

Een meer specifieke reactie per afzonderlijk punt hebben we in een afzonderlijke bijlage opgenomen. Overigens willen we daarbij benadrukken dat de jaarrekening 2019 nog vanuit het oude stramien zal worden opgezet omdat deze anders niet meer aansluit bij de begroting 2019.

Tot slot. Bestuurscultuur is op dit moment een belangrijk onderwerp voor de raad, college en organisatie. Uw nota van bevindingen bevat diverse observaties en bevindingen die ons 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.

Wij vertrouwen er op u hiermee voldoende geïnformeerd te hebben.

Met vriendelijke groet,

drs. G.J.M. Cox,
burgemeester

bijlagen :

1. Bestuurlijke reactie per aanbeveling uit het onderzoek.

Bijlage - bestuurlijke reactie per aanbeveling uit het onderzoek

Aanbeveling	Reactie
Quick wins – Vorm en presentatie	
1. Begrippenlijst toevoegen	Reeds opgenomen in begroting 2020
2. Lijst met afkortingen toevoegen	Reeds opgenomen in begroting 2020
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	Reeds opgenomen in begroting 2020. Overigens wordt in het proces tijd ingeruimd om een extra check te doen op consistentie en juistheid van cijfers overeenkomstig de besluitvorming.
4. Ontsluit beleidsnota's en besluiten waarnaar verwezen wordt via een link (dan wel minimaal besluitdatum)	Opnemen in begroting 2021 van de besluitdatum. Het opnemen van een link is gekoppeld aan een digitale tool (zie punt 6 lange termijn aanbevelingen).
5. Bronvermelding en jaarreeksen bij indicatoren;	Opnemen in begroting 2021. Overigens, aangaande de beleidsindicatoren en financiële kengetallen geldt dat deze in het algemeen zijn voorgeschreven in het BBV en meer specifiek zijn uitgewerkt in de verordening ex artikel 212 gemeentewet. Vanuit de doelenboom zijn geen indicatoren meer opgenomen.
6. Geef tabellen steeds dezelfde volgorde, zoals nieuwste jaar vooraan, voorgaande jaren daarna (dus altijd een referentiecijfer of –percentage);	De volgorde van presentatie wordt gevolgd conform de kengetallen en indicatoren.
7. Voorzie tabellen en grafieken altijd van een titel en een toelichting;	Opnemen in de p en c documenten van de cyclus 2020.
8. Hanteer dezelfde betekenis van + en – bedragen, en als dat dan echt niet anders kan geef dat duidelijk aan;	Opnemen in begroting 2021
9. Datzelfde geldt voor de punt en komma-notatie bij duizendtallen;	Reeds opgenomen in begroting 2020
10. Hanteer zoveel mogelijk dezelfde indeling binnen de begroting, en zet die zoveel mogelijk door in de andere stukken uit de P&C-cyclus	Opnemen in de begroting 2021 en in aansluiting de andere p en c documenten in 2021 (rapportages en jaarrekening).
11. Benoem een eindredacteur met mandaat die kan/mag sturen op compactheid, consequentheid en duidelijkheid van de teksten	De redactie is inmiddels aangepast, gezien de mogelijke impact van formuleringen gebeurt dit niet in mandaat, maar na voldoende afstemming.
12. Vermijd vage formuleringen (zie figuur 2.7 van dit onderzoek).	Idem punt 11. Verder komt er een instructie voor de schrijfstijl van de p en c documenten.
Quick Wins - Inhoud	
1. Geef waar mogelijk het onderscheid aan tussen reguliere (standaard) taken en specifiek beleid;	Reeds gedaan in de begroting 2020 (op hoofdlijnen) via programma's (hoofdtakvelden) voor de reguliere taken en de opgaven in de BOH voor het specifiek beleid

Aanbeveling	Reactie
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;	Dit wordt in de kadernota/brief opgepakt. Voor 2020 zal dat niet mogelijk zijn, omdat er een addendum op het coalitieakkoord gemaakt is. Overigens zijn op basis van het bestaande coalitieprogramma in de begroting 2020 (op hoofdlijnen) wel al verbanden aangegeven.
3. Benoem in de begroting welke raadsbesluiten (en eventueel collegebesluiten) op de planning staan voor het komende begrotingsjaar;	Gezien de planbaarheid, flexibiliteit en actualiteiten is dit niet alleen een kwestie van een opsomming maken. Opvatting is dan ook dat het hier niet om een quick win gaat, maar een actie is die bij de lange termijn aanpak meeloopt. Ook omdat het een gedragsverandering betreft. Een koppeling met de 7 W vragen (wat gaan we doen) ligt daarbij voor de hand. Overigens zijn voor de onderdelen uit p&c cyclus en de op te stellen kaderstellende nota's uit de verordening 212 in de planning opgenomen.
4. <i>Het bedrag voor de heffing voor de vennootschapsbelasting zit niet in het programmaplan en is ook niet elders te vinden in de begroting. Dit zou volgens het BBV wel moeten. Voeg dit toe;</i>	Reeds opgenomen in begroting 2020.
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);	De sturing op verbonden partijen kent twee invalshoeken, namelijk die op de dienstverlening (via een dienstverleningsovereenkomst) en die op de bedrijfsvoering (via het Algemeen en Dagelijks Bestuur). In de paragraaf verbonden partijen van met name de begroting en de jaarrekening kom dit terug. Een verdere duiding op bij de programma's en taakvelden vraagt aandacht via een uitdieping van de 7 W vragen (wie hebben we nodig). Dit is geen quick win, maar kan het beste bij de lange termijn aanpak meelopen.
6. Voeg jaarreeksen en subsidieaard (structureel versus incidenteel) toe aan het subsidieoverzicht (paragraaf 5.9 van de begroting);	Opnemen in de begroting 2021 en in aansluiting de andere p en c documenten in 2021 (jaarrekening).
7. Rapporteer de uitgaven en opbrengsten allebei, presenteer niet alleen het saldo (bijv. hogere parkeeropbrengsten en daar tegenover hogere handhavingskosten);	Omwille van de leesbaarheid en toegankelijkheid is hier enkele jaren geleden vanaf gestapt. Overigens ook bij de meeste referentiegemeenten is een onderscheid tussen baten en lasten niet herkenbaar. Daarnaast staat in de begroting 2020 een bijlage met de financiële analyse waarin we wel het onderscheid maken in baten en lasten.
8. Op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen beschikt de gemeente voor het zomerreces over de voorlopige begrotingen van haar verbonden partijen. Verwerk die informatie in de gemeentelijke begroting, financieel maar ook inhoudelijk;	Opnemen in begroting 2021.

Aanbeveling	Reactie
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;	Alle indicatoren die conform het bbv verplicht zijn, zijn opgenomen. Overigens wordt landelijk breed de stuurbaarheid (nut) en relevantie (noodzaak) ter discussie gesteld.
10. Geen beslispunten in de begroting opnemen, deze horen in het raadsvoorstel;	De huidige werkwijze is op verzoek van de gemeenteraad opgenomen, dit om met name de verbinding met de context van een besispunt te kunnen maken. Alle beslispunten zijn expliciet. Voorstel is om zowel in de begroting als in het raadsvoorstel de beslispunten op te nemen.
11. Maak vooraf eenduidige afspraken over de termijnen voor het schriftelijk stellen van informatieve vragen alsmede de beantwoording daarvan;	De afspraken hierover zullen mede op basis van de brief van de raadsagendacommissie worden herzien. Intentie is om deze op de cyclus van 2020 van toepassing te laten zijn.
12. Biedt de raad de tijd en de mogelijkheid om vragen te stellen aan het ambtelijk apparaat voorafgaand aan de begrotingsbehandeling;	Hier wordt nu ook al invulling aan gegeven. Ieder moment in de cyclus wordt vooraf gegaan door een mondelinge toelichting op de stukken middels een eerste mogelijkheid om vragen te stellen. Daarnaast worden er nog 2 rondes georganiseerd en kunnen schriftelijk vragen worden gesteld. Tot slot zijn ambtenaren op verzoek van de fracties beschikbaar voor het beantwoorden van technische vragen.
13. Voeg aan je rapportages ook majeure inhoudelijke/bestuurlijke afwijkingen toe ook al hebben ze geen financiële consequenties.	De huidige rapportages gaan niet alleen over financiële afwijkingen, maar ook over relevante ontwikkelingen en risico's. Vanaf de rapportages 2020 wordt tussentijds twee keer op een aantal vooraf bepaalde thema's standaard over de voortgang gerapporteerd.
Aanbevelingen langere termijn	
Voor de langere termijn adviseert de Rekenkamercommissie de benoeming van 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. Het college dient de raadswerkgroep te ondersteunen. Een deel van de aanbevelingen betreft de algemene informatievoorziening en informatiebehoefte waarbij het advies is daarover veel meer dan voorheen samen het gesprek aan te gaan.	De raad bepaalt zelf wat haar eigen adviesorganen zijn. Advies is om zoveel mogelijk de commissie B&V in te zetten om op die manier samenhang en synergie met andere vraagstukken te borgen. Voor de jaarrekening is dit aldus georganiseerd.
1. Onderzoek de mogelijkheid om de griffiefunctie van informatiemakelaar beter te borgen, ook in relatie tot de P&C-documenten. Organiseer bijvoorbeeld vanuit de griffie onafhankelijk advies aan de raad over de belangrijkste (financiële) beslispunten uit de begroting 2021;	Hier zal in eerste instantie de Griffie het voortouw in moeten nemen. In overweging wordt meegegeven hoe dit zich verhoudt tot en cumuleert met de rekenkamercommissie, de accountant, de commissie B&V en provinciaal toezicht.
2. 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	Er kan hier een parallel getrokken worden met de regeling grote projecten. Hier wordt bij wijze van proef in 2020 mee gestart. Voorstel is om langs deze weg dit verder te gaan verkennen. Ook het vormen van een digitaal

Aanbeveling	Reactie
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;	dossier hoort hier bij. We zullen de Griffie te vragen om een voorstel te doen voor een geschikte faciliteit en het beheer hiervan.
3. 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);	Reeds gedaan in de begroting 2020 (op hoofdlijnen): programma's (hoofdtaakvelden) voor de reguliere taken en de opgaven in de BOH voor het specifiek beleid Vraag is in hoeverre een inhoudelijke onderverdeling noodzakelijk is vanuit de duale verhouding tussen raad (kaderstelling en controle) en college respectievelijk organisatie (uitvoering). Dit omdat een onderverdeling van taakvelden dicht tegen de uitvoering komt aan te liggen. Tevens zal een verdere onderverdeling ook leiden tot substantieel meer pagina's.
4. 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;	In de jaarrekening 2019 zullen met name de kruisjes specifiek worden toegelicht en in de jaarrekening op hoofdlijnen wordt breed een toelichting gegeven op de uitvoering in het verslagjaar. Proefondervindelijk wordt gekeken in welke mate dit effectief en efficiënt is.
5. 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 ook van andere voorbeeldbegrotingen in den lande (gemeente Eindhoven). Hanteer een consequent abstractieniveau (zowel inhoudelijk als financieel) en stel hierbij de volgende vragen: ☐ Wat doen we als gemeente concreet oftewel waar zetten we als gemeente onze capaciteit en financiële middelen op in? ☐ Wat kan/moet/wil de raad met de informatie (kaderstelling, controle, budget, informatie) doen? ☐ Is de begroting het geëigende document om de informatie te delen of zijn er andere/betere instrumenten die in een deel van de informatiebehoefte kunnen voorzien. Kies bij de uitwerking van de thema's voor een eenduidige indeling, met als leidraad voor de inhoud:	De kadernota / kaderbrief 2020 is in beginsel het instrument voor de raad om richting te geven. Omdat thans het visietraject 2030 loopt, samen duurzaam voortgezet wordt alsmede met de provincie gewerkt wordt aan een bestuurlijk afsprakenkader, wordt voorgesteld om verdere uitdieping organisch te laten verlopen via de begroting 2021 en verdere jaren. Op basis van een verdere uitdieping volgens de 7 W aanpak wordt hier invulling aan gegeven. Daarbij zal de nadruk liggen op eigen sturings- en informatiebehoeften en minder op het kopiëren van andere gemeenten.

Aanbeveling	Reactie
☐ Korte schets van de vraagstukken waarvoor het programma is opgesteld; ☐ Algemene doelen voor de langere termijnen (raadsperiode of meer); ☐ Daaraan gekoppeld programmadoelen en (tussendoelen) van jaar tot jaar; ☐ Concrete gemeentelijke activiteiten, projecten en producten voor het realiseren van doelen. Maak daarbij onderscheid tussen 'going concern' (doen we elk jaar) en voor het betreffende jaar tijdelijke of nieuwe inzet; ☐ Activiteiten van verbonden partijen (ter overweging; idem voor grote subsidiepartners) ☐ Koppeling van voorgenomen uitgaven en baten aan doelen; ☐ Koppeling van effectindicatoren aan doelen; ☐ Koppeling van prestatie-indicatoren aan activiteiten, projecten en producten. ☐ Leg de indeling en de voorbeeldthema's voor aan de raad en bij akkoord, benoem deze als leidraad voor begroting 2021 e.v.	
6. 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. Hierdoor wordt het zoekproces voor raadsleden naar onderbouwing van beleids- en begrotingskeuzes gefaciliteerd. NB: De gelaagde opbouw van de begroting uit het vorige punt kan helpen bij het traject naar digitalisering van de begroting.	Op zich een logisch verzoek ,maar complex in uitvoering. Dit omdat dit afhankelijk is van vele factoren, zoals tooling en informatiearchitectuur, maar ook beschikbare middelen en capaciteit. In samenhang met het onderzoek naar een nieuw financieel pakket en p en c tool zal dit in 2021 worden opgepakt.

6

HOOFDSTUK

Nawoord RKC

6. Nawoord Rekenkamercommissie

De Rekenkamercommissie dankt het college voor haar bestuurlijke reactie op het onderzoek inzake de toegankelijkheid van begroting en rapportages. Wij constateren dat het merendeel van de aanbevelingen aansluit bij de visie van het college op de inrichting van de P&C documenten. Het college geeft aan een geleidelijke doorontwikkeling voor te staan en legt de link met bestuurscultuur.

De Rekenkamercommissie is ervan overtuigd dat het onderzoek voldoende aanknopingspunten geeft voor de genoemde doorontwikkeling. Ook kan het de gemeenteraad ondersteunen in de versterking van haar kaderstellende en controlerende rol alsmede de uitoefening van haar budgetrecht. Wij spreken de hoop uit dat de raad het onderzoek op proactieve wijze oppakt en zelf uit haar midden een raadswerkgroep benoemt die concreet aan de slag gaat met de aanbevelingen voor de langere termijn.

Dat gezegd hebbende, willen wij onderstaand nog kort ingaan op enkele specifieke punten uit de bestuurlijke reactie:

Quick wins

- Quick win inhoud 1, onderscheid reguliere taken: wij delen de mening van het college niet dat dit in begroting 2020 is gebeurd.
- Quick win inhoud 3, planning raadsbesluiten: wij blijven van mening dat dit een quick win is. Het mag ons inziens voorafgaand aan een begrotingsjaar verwacht worden dat een groot deel van de aankomende raadsbesluiten bekend zijn.
- Quick win inhoud 5, verbonden partijen: wij blijven van mening dat het verbinden van de inhoudelijke werkzaamheden van verbonden partijen aan programma's en taakvelden een quick win is. Op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen beschikt de gemeente immers al voor het zomerreces over de voorlopige begrotingen van haar verbonden partijen.
- Quick win inhoud 7 en 10, saldering en beslispunten: de genoemde punten zijn expliciet naar voren gekomen in het onderzoek, het lijkt daarom wenselijk om voor beide punten de mening van de raad actief te peilen.
- Quick win inhoud 9, indicatoren: wij onderschrijven de opmerkingen van het college aangaande nut en noodzaak van de BBV indicatoren. Juist daarom zien wij bij andere gemeenten dat er ook 'eigen' indicatoren benoemd worden, waarbij wel de relatie met doel/resultaat benoemd kan worden en ook de wijze van sturing.
- Quick win inhoud 13, inhoudelijke afwijkingen in rapportages: wij delen de mening van het college niet dat dit op dit moment al is gebeurd. Overigens juichen wij de aangegeven nieuwe thematische voortgangsrapportage toe.

Aanbevelingen lange termijn

Kern van de aanbeveling is dat de raad proactief met de lange termijn aanbevelingen aan de slag gaat en hierin richtinggevende uitspraken doet (welke informatie op welke wijze) richting het college. Ons voorstel is om dit via een werkgroep te doen waar zowel financiële (B&V) als inhoudelijke raadsleden zitting in hebben. Ten aanzien van de inhoudelijke onderverdeling naar taakvelden, dus een stap 'dieper' dan de huidige indeling naar hoofdtaakvelden; lijkt dit ons wezenlijk voor de kaderstellende en controlerende rol van de raad. Wij zien hierin geen spanning ten aanzien van de duale verhoudingen.

BIJLAGE

Interviewprotocollen

Bijlage 1. Interviewprotocollen

1A. Interviewprotocol groepsinterview

1. Introductie

Welkom

- Voorstelrondje
- Functie en betrokkenheid bij P&C-cyclus
- Informeren over doel onderzoek & vertrouwelijkheid van hun bijdrage
- Regels van het interview
- Er is geen goed of fout. Alle ideeën, gedachten en wensen zijn welkom
- Openheid, eerlijkheid, percepties en gevoelens zijn relevant
- Gespreksverslag wordt ter accordering voorgelegd aan de respondent(en), Rekenkamercommissie ontvangt na akkoord van respondent(en) het gespreksverslag
- Interview aan de hand van onderstaande thema's

2. Leesbaarheid en toegankelijkheid van de begroting en rapportages

Hoe wordt de toegankelijkheid en de leesbaarheid ervaren door de collega's?

Komen er signalen vanuit de ambtelijke organisatie?

Welke signalen zijn er ontvangen vanuit de gemeenteraad?

Op welke onderdelen is er de meeste 'kritiek'? Wat wordt juist gewaardeerd?

Is de kritiek vanuit de gemeenteraad herkenbaar?

3. Lopende verbeterlagen

Wat houden de ingezette 'verbetertrajecten' in?

Welke stappen zijn er reeds gezet?

Wat zijn de eerste reacties vanuit de ambtelijke organisatie op de verbeterlagen?

Wat zijn de eerste reacties vanuit de gemeenteraad op de verbeterlagen?

Welke collega's en afdelingen zijn daarbij betrokken?

4. Ideeën voor verdere verbetering

Welke andere ideeën leven er ten aanzien van de begroting

Welke 'ruimte' biedt de begroting tot verbetering gezien de wettelijk verplichte onderdelen?

Welke voorbeelden van andere gemeenten heeft men voor ogen?

5. Fasering verbetering

Welke verbeteringen zijn haalbaar op de korte termijn, richting de begroting 2020?

Welke verbeteringen zijn wenselijk, maar op dit moment qua tijd, inzet of middelen niet haalbaar?

Wat zou het uiteindelijk doel moeten zijn, waar werken we naar toe?

6. Rol raad

Welke informatie moet de begroting minimaal bieden voor de gemeenteraad zodat zij haar taken uit kan voeren? Wat kan er eventueel uit? Kan sommige informatie ook via andere kanalen verstrekt worden

Welke instrumenten kan de gemeente aanbieden om raadsleden hierbij te helpen?

Welke onderdelen worden vanuit het ambtelijk apparaat als essentieel ervaren voor de gemeenteraad?

Over welke thema's of paragrafen vindt doorgaans de meeste raadsdiscussie plaats?

7. Overig

P.M. Voldoet de begroting aan het besluit Begroting en Verantwoording?

Wat verder ter sprake komt.

1B. Interviewprotocol interview bestuurders

1. Introductie

Welkom

- Voorstelrondje
- Rol en betrokkenheid bij P&C-cyclus
- Informeren over doel onderzoek & vertrouwelijkheid van de bijdrage
- Regels van het interview:
- Er is geen goed of fout. Alle ideeën, gedachten en wensen zijn welkom
- Openheid, eerlijkheid, percepties en gevoelens zijn relevant
- Gespreksverslag wordt ter accordering voorgelegd aan de respondent, Rekenkamercommissie ontvangt na akkoord van respondent(en) het gespreksverslag
- Interview aan de hand van onderstaande thema's

2. Leesbaarheid en toegankelijkheid van de begroting en rapportages

Hoe wordt de toegankelijkheid en de leesbaarheid ervaren door de collega-bestuurders?

Komen er signalen vanuit de ambtelijke organisatie?

Welke signalen zijn er ontvangen vanuit de gemeenteraad?

Op welke onderdelen is er de meeste 'kritiek'? Wat wordt juist gewaardeerd?

Is de kritiek vanuit de gemeenteraad herkenbaar?

3. Lopende verbeterlagen

Wat houden de ingezette 'verbetertrajecten' in?

Welke stappen zijn er reeds gezet?

Wat zijn de eerste reacties vanuit de ambtelijke organisatie op de verbeterlagen?

Wat zijn de eerste reacties vanuit de gemeenteraad op de verbeterlagen?

Welke afdelingen zijn daarbij betrokken?

4. Ideeën voor verdere verbetering

Welke andere ideeën leven er ten aanzien van de begroting

Welke 'ruimte' biedt de begroting tot verbetering gezien de wettelijk verplichte onderdelen?

Welke voorbeelden van andere gemeenten heeft men voor ogen?

5. Fasering verbetering

Welke verbeteringen zijn haalbaar op de korte termijn, richting de begroting 2020?

Welke verbeteringen zijn wenselijk, maar op dit moment qua tijd, inzet of middelen niet haalbaar?

Wat zou het uiteindelijk doel moeten zijn, waar werken we naar toe?

6. *Rol raad*

Welke informatie moet de begroting minimaal bieden voor de gemeenteraad zodat zij haar taken uit kan voeren? Wat kan er eventueel uit? Kan sommige informatie ook via andere kanalen verstrekt worden

Welke instrumenten kan de gemeente aanbieden om raadsleden hierbij te helpen?

Welke onderdelen worden vanuit het ambtelijk apparaat als essentieel ervaren voor de gemeenteraad?

Over welke thema's of paragrafen vindt doorgaans de meeste raadsdiscussie plaats?

7. *Overig*

P.M. Voldoet de begroting aan het besluit Begroting en Verantwoording?

Wat verder ter sprake komt.

1C. Interviewprotocol sessie commissieleden

1. Algemeen

In hoeverre vindt u de begroting en overige rapportages leesbaar en toegankelijk en ervaart u hierin vooruitgang de afgelopen maanden?

Welke informatie en ondersteuning heeft u nodig om uw rollen uit te kunnen voeren in en bij de begroting en overige rapportages?

2. Specifiek

Welke onderdelen vindt u op dit moment goed qua leesbaarheid en toegankelijkheid?

Welke onderdelen kunnen beter qua leesbaarheid en toegankelijkheid?

Ervaart u verbeteringen qua leesbaarheid en toegankelijkheid bij de kwartaalrapportages, de kadernota 2019 en de jaarrekening 2018? Kunt u daar voorbeelden van noemen?

Waar gebruikt u de begroting en de (financiële) kwartaalrapportages vooral voor?

Naar welke onderdelen van de begroting en kwartaalrapportages kijkt u hoofdzakelijk?

Wat mist u in de begroting en kwartaalrapportages en wat vindt u juist overbodig?

BIJLAGE

Overzicht geïnterviewden

Bijlage 2. Overzicht geïnterviewden

Concernstaf (gesproken op 23 april 2019)

Communicatie (gesproken op 23 april 2019)

Strategie/programma management (gesproken op 23 april 2019)

Afvaardiging Managementteam (gesproken op 15 mei 2019)

Team Financieel Juridische Zaken (gesproken op 22 mei 2019)

Wethouder (gesproken op 22 mei 2019)

Portefeuilles Stedelijke ontwikkeling, Economie en Middelen)

Wethouder (gesproken op 31 juli 2019)

Portefeuilles Gezondheid, Leefomgeving, Inwonersparticipatie en Communicatie)

Commissieleden (gesproken op 27 augustus en 10 september)

BIJLAGE

Samenvatting ambtelijke en bestuurlijke interviews

Bijlage 3. Samenvatting ambtelijke en bestuurlijke interviews

Inleiding

Aan de hand van een gespreksprotocol zijn ambtenaren en bestuurders geïnterviewd die vanuit verschillende rollen bij de P&C-cyclus zijn betrokken (zie bijlage 2 voor een lijst van geïnterviewden). In dit hoofdstuk staan de bevindingen uit deze gesprekken geclusterd naar gespreksthema's.

Leesbaarheid van de programmabegroting en andere stukken

In algemene zin herkennen de meeste geïnterviewden de geluiden uit de gemeenteraad. Zo beschrijft men de begroting als 'niet uitnodigend, (te) dik, wollig en (te) complex'. De begroting bevat veel vaktaal, is vaak passief geschreven en bevat te veel informatie. Hierdoor is volgens enkelen de tekst op meerdere manieren uitlegbaar en is de informatiewaarde niet altijd duidelijk. Daarnaast bevat de begroting zoveel doelen en parameters dat het maatschappelijke effect ondersneeuwt. Het is lastig om hoofd- en bijzaken te onderscheiden.

Ook kan de vindbaarheid van informatie beter. Intern is hier regelmatig discussie over volgens geïnterviewden, maar het is lastig om dit te veranderen. Meerdere geïnterviewden geven aan dat de lezer eigenlijk een deskundige moet zijn om het echt goed te begrijpen. De tekst is erg technisch en niet voldoende gericht op de doelgroep. De vraag is vervolgens wie de doelgroep is. Is dat het college en de gemeenteraad of zijn dat ook de inwoners van Sittard-Geleen?

Rol van de gemeente en context

Een aantal geïnterviewden geeft aan dat de rol van de gemeente binnen de verschillende thema's niet altijd goed naar voren komt. Als de gemeente op een onderdeel zelf geen rol heeft, is het de vraag wat daarover in de begroting moet staan. Hierbij wordt als voorbeeld het thema 'Economie' genoemd. Op veel benoemde doelen of resultaten binnen dit thema heeft de gemeente geen invloed. Een ander voorbeeld is het aantal burgerinitiatieven dat binnenkomt bij de gemeente. In het verlengde hiervan vermoeden sommige geïnterviewden dat collega's de begroting ook gebruiken om het eigen functioneren te legitimeren of om bepaalde taken te profileren.

Hoewel de begroting veel informatie bevat geven geïnterviewden aan dat de (lokale) context ontbreekt. De koppeling met de inhoud mist. Hierdoor is het volgens enkele geïnterviewden niet altijd duidelijk in welk kader bepaalde uitgaven of mutaties staan. Dat bepaalde onderdelen niet goed inzichtelijk of transparant zijn komt volgens een geïnterviewde ook door inhoudelijke keuzes in de begroting. De begroting is in de huidige vorm historisch zo gegroeid en lijkt, ondanks voornemens om in te dikken, elk jaar alleen te groeien. Aangegeven is dat het lastig blijkt om compact te zijn vanwege de gevraagde en de geleverde input voor de begroting.

Samenhang en accenten

Ook inhoudelijk kwam er tijdens de gesprekken kritiek naar voren op de begroting. Zo zijn de totalen niet goed inzichtelijk en zijn verschillen tussen programma's moeilijk te duiden. Dit komt mede omdat de begroting werkt op basis van mutaties en door een gebrek aan samenhang. Het is niet altijd duidelijk waar het geld aan besteed wordt. Ook zijn er weinig reeksen waardoor er geen goede vergelijking mogelijk is met voorgaande jaren. Het document voelt voor meerdere geïnterviewden meer procesmatig dan inhoud gedreven. De begroting zou meer een middel moeten zijn om het debat te kunnen voeren, geen doel 'an sich'. Het is volgens een geïnterviewde nu een verplichte verantwoording, terwijl dit meer bij de jaarrekening zou moeten liggen.

Er wordt volgens geïnterviewden wel geprobeerd de onderdelen in de begroting op een gelijke wijze in te richten en gelijke aandacht te schenken. Maar er zijn nu eenmaal verschillen tussen de beleidsthema's en de uitvoerende thema's. Bovendien vullen portefeuillehouders hun portefeuilles ook anders in, waardoor de focus kan verschillen. Daardoor komen relatief 'lichte' portefeuilles soms meer in beeld (meer informatie om vollediger te zijn) dan financieel 'zwaardere' portefeuilles. Hierdoor is er ook meer waarover gediscussieerd kan worden.

Verbeterslagen

De laatste jaren zijn er stappen genomen om de leesbaarheid, begrijpelijkheid en toegankelijkheid te vergroten. Dit geldt volgens geïnterviewden niet alleen voor de stukken uit de P&C-cyclus, maar voor alle stukken die de organisatie naar buiten brengt. In de praktijk blijkt het erg lastig om dit echt te verbeteren. Bij enkele geïnterviewden is er de indruk dat dit binnen de organisatie nog niet voldoende tussen de oren zit. Er is een schrijfwijzer, maar die dient vooral voor standaard documentatie.

Vereenvoudigen en toegankelijk

Een voorbeeld van een verbetering die de laatste jaren goed heeft gewerkt is de infographic met de begroting in één opslag. Dit vinden de meeste geïnterviewden een aantrekkelijke manier van presenteren. Wel is er de kanttekening dat informatie wordt vereenvoudigd en daardoor ook weer vragen op kan roepen. Ditzelfde geldt eigenlijk ook voor de samenvattingen. Deze verbetering wordt goed ontvangen maar is ook een versimpelde versie van de werkelijkheid. Dat is een risico volgens sommige geïnterviewden. Geïnterviewden zien kansen voor verbetering in de P&C-cyclus rondom de invoering van de wet digitale toegankelijkheid. Hierdoor is het ook noodzakelijk om toegankelijker te zijn als organisatie en duidelijker te communiceren. In algemene zin stellen een aantal geïnterviewden dat er vooral richting bewoners duidelijker en vaker gecommuniceerd moet worden. En dat ook successen meer gedeeld moeten worden.

Cultuurverandering en kleine verbeteringen

Een aantal geïnterviewden geven aan dat medewerkers van de gemeente beter beginnen te begrijpen dat ze begrijpelijker moeten schrijven. In die zin zit er wel verbetering in. Een begroting op hoofdlijnen vinden meerdere geïnterviewden een goed idee, waarbij geïnteresseerden de onderliggende stukken kunnen bestuderen. Richting de programmabegroting 2020 werkt men al meer vanuit die gedachte. Meer op hoofdlijnen aan de hand van taakvelden en opgavegericht. Kanttekening hierbij is dat taakvelden ook niet altijd goed te begrijpen zijn, ook omdat dit niet aansluit op de indeling van de organisatie. De begroting 2020 krijgt ook een oplegger en bestuurssamenvatting. De kwartaalrapportages hebben tegenwoordig ook een samenvatting en een afkortinglijst. Dit jaar is er ook een toelichting gegeven op de kwartaalrapportage. Dit leidde tot veel minder vragen dan voorheen.

Verder zien de geïnterviewden de volgende verbeteringen in de P&C-cyclus:

- Presentatie van stukken;
- Leesbaarheid, bijvoorbeeld met samenvattingen;
- Het onderzoek van de rekenkamercommissie;
- In de kwartaalrapportage komen inhoud en middelen beter bij elkaar;
- Afkortingenlijst;
- Informatieavond 'hoe lees je de begroting?' (dit kon agenda technisch wel pas ná de behandeling van de begroting worden georganiseerd. Opkomst was ca. dertig man);
- Verbetertraject m.b.t. de inrichting van de beleidscyclus. Dit moet helpen om de P&C-informatie beter te laten aansluiten op de bestuurlijke prioriteiten door meer de rapporteren vanuit prestatiemeting en maatschappelijke effecten.

Bestuurlijk ondersteunt men de verbeterlagen en onderstreept men het belang van de doorontwikkeling van het kennisniveau met betrekking tot de P&C-cyclus.

Lopende verbeterlagen

Tijdens de gesprekken worden de Kadernota 2019 en de Jaarrekening meermaals aangehaald als documenten waarin al de nodige verbeterlagen zijn doorgevoerd en die moeten helpen om de begroting 2020 te verbeteren. Bij het opstellen van de kadernota 2019 is, in lijn met het coalitieakkoord, input gebruikt uit gesprekken met de samenleving en het bedrijfsleven ('Wat zijn de belangrijkste opgaven waar Sittard-Geleen voor staat?'). Enkele geïnterviewden geven aan dat de samenleving een grotere rol zou moeten spelen in de cyclus. Bij het opstellen van de kadernota zou er ook een raadsconferentie komen, deze is echter niet doorgegaan. De kadernota zelf is meer opgesteld vanuit de kapstokgedachte, het stuk heeft volgens geïnterviewden daardoor meer samenhang. Ook is het taalgebruik aangepast.

Ook de jaarrekening wordt gezien als verbetering en een voorbeeld voor de begroting 2020. Dit stuk bevat een uitgebreide samenvatting en bijvoorbeeld meer foto's. Ook is het geschreven vanuit een gezamenlijk format en meer op hoofdlijnen volgens de geïnterviewden. Wel bleek het volgens sommigen lastig om de samenhang aan te brengen. De tot nu toe doorgevoerde verbeterlagen worden positief ontvangen in de raad.

Als mogelijkheid wordt aangedragen een meer compacte, opgavegerichte begroting te schrijven, met daarin de belangrijkste politiek-bestuurlijke onderwerpen. Minder reguliere taken in de begroting. De verplichte onderdelen kunnen in een achterliggende begroting voor de geïnteresseerden en de provincie.

Opbouw van de P&C-cyclus

Vanuit de geïnterviewden zijn meerdere gedachten over de manier waarop de gemeente de stukken uit de P&C-cyclus zou moeten insteken. Volgens een aantal geïnterviewden moet de basis van de P&C-cyclus in ieder geval zijn dat de stukken:

- Herkenbaar zijn en opstellers eigenaarschap voelen;
- Eenvoudig te begrijpen zijn;
- Gewogen zijn op inhoud, wat moet er wel en niet in;
- Door de lijn gedragen worden;
- Er wordt gewerkt vanuit de zeven 'W' vragen (wat willen we bereiken; wat moeten we daarvoor doen, wat mag het kosten, wie hebben we daarvoor nodig, wie gaat dat betalen, welke risico's zijn eraan verbonden en wat als we het niet doen?) en dat dit simpel en consequent beantwoord wordt.

De geïnterviewde strategische adviseurs omschrijven dit anders. Zij benadrukken dat de begroting 2020 aantoonbaar gekoppeld moet zijn aan het doel, realistisch moet zijn, uitgaan van eigenaarschap, continuïteit bieden en opgavegericht moet zijn. Zij verlangen in begroting meer coalitieakkoord, meer inhoud en meer richting. Echter realiseren zij zich ook dat een dergelijke verandering jaren gaat duren.

De geïnterviewde afvaardiging vanuit het MT geeft aan dat de ambtelijke organisatie onderscheid vraagt tussen strategisch, tactisch en operationeel niveau. Daarnaast zou er meer aandacht moeten zijn voor de doelen en minder voor de financiën. Ook is er geopperd wellicht meer informatie op maat te bieden voor verschillende doelgroepen. Er zijn veel verschillende belanghebbenden. Een andere mogelijke verbetering is het duidelijker maken wat de wettelijke taken zijn en waar de raad bevoegd is. Daarnaast is er aangegeven dat er onderzocht wordt hoe er meer opgavegericht kan worden gewerkt, want dat heeft invloed op de stukken in de P&C-cyclus. Ook is het gebruik van andere P&C-software, wat in de toekomst op de rol staat, een aanleiding om de P&C-cyclus anders in te richten.

In algemene zin stellen meerdere geïnterviewden dat het niet alleen gaat om de kwaliteit van de stukken in de P&C-cyclus, maar dat de basis op orde moet zijn, de organisatie dus. Tijdens de gesprekken bleek dat er organisatorisch wijzigingen worden doorgevoerd binnen de organisatie. Bijvoorbeeld ten aanzien van de taakverdeling tussen concernstaf en het team financiële juridische zaken. Dit is mogelijk van invloed op de totstandkoming van de stukken in de P&C-cyclus. Eén geïnterviewde geeft aan dat sommige rollen nog ontbreken in de P&C-cyclus. Bijvoorbeeld procesmanagers en kwaliteitsmedewerkers. Ook op managementniveau vinden er wijzigingen plaats. Er gaat meer verantwoordelijkheid naar de teammanagers die die verantwoordelijkheid dan wel moeten kunnen dragen.

Vanuit een aantal geïnterviewden komt het geluid dat de hele organisatie eigenlijk anders zou moeten handelen, inclusief de raad. De huidige stappen hebben te weinig impact. De gemeente moet keuzes durven maken volgens een geïnterviewde. Een stip op de horizon zetten en hier niet te snel van afwijken, zoals nu nog weleens gebeurt. Over de route naar die stip kan je vervolgens discussiëren. De gemeente zou volgens deze geïnterviewde meer als een regio of echt als één gemeente moeten handelen. Nu wordt er te vaak nog vanuit de oorspronkelijke fusiegemeenten geredeneerd. Dit gebeurt op politiek niveau en werkt door in de organisatie.

Interne organisatie

Interne processen

Tijdens de gesprekken ging er veel aandacht naar de werkwijze van de eigen organisatie. Hierover bleek veel te doen. Enerzijds in relatie tot de P&C-cyclus, anderzijds in algemene zin. De stukken in de P&C-cyclus zijn het resultaat van het systeem. Meerdere geïnterviewden wijzen de fusie uit 2001 aan als veroorzaker van de huidige problemen en ook als veroorzaker van het financiële toezicht. Sinds de fusie heeft de organisatie eigenlijk altijd moeten bezuinigen en ombuigen. Deze ombuigingen zijn altijd financieel geweest, nooit inhoudelijk. Er zijn geen keuzes gemaakt, daardoor is er geen sprake van een verandering. Voorbeeld hiervan is het openhouden van drie zwembaden. Er zijn interne verbetertrajecten geweest, maar die beklijven niet of worden niet doorgevoerd. Het is vaak een kwestie van vooral gaten dichtlopen. Dit is exemplarisch voor fusiegemeenten aldus de geïnterviewden, het ontbreekt aan een integrale ambitie. Over het toezicht zelf zijn veel geïnterviewden niet eens per definitie negatief. Het wordt ook gezien als een goede stok achter de deur om zaken op orde te krijgen.

Oorzaak van de huidige financiële positie ligt volgens een geïnterviewde ook bij het sociaal domein, voornamelijk in de jeugdzorg en op het gebied van arbeidsparticipatie. Daar is in het verleden veel geld bijgelegd terwijl er tegelijkertijd veel bezuinigd werd en taakstellingen zijn opgelegd. Door het toenmalige bestuur is hier niet voldoende aan getrokken. De tekorten zijn opgevangen vanuit de algemene reserve, het evenwicht in structurele zin was daardoor zoek. Wat dat betreft is er ook dankbaarheid dat de provincie heeft ingegrepen. Het was nodig om de boel weer op orde te krijgen.

Huidige proces van de P&C-cyclus

De interne P&C-cyclus heeft volgens geïnterviewden een hoge intensiteit en gebeurt onder druk. Stukken volgen elkaar snel op en het provinciale toezicht zorgt voor extra spanning. Er is geen tijd om echt kwaliteit toe te voegen en stukken goed te checken en mee te lezen. Hiervoor is meer capaciteit nodig. In het verleden waren er meer assistenten in dienst die stukken dubbelcheckten en terugstuurden wanneer deze niet duidelijk waren. In de praktijk worden nu oudere stukken aangepast en van nieuwe informatie voorzien. Ook komen veel reguliere taken jaarlijks terug waardoor er sprake is van knip- en plakwerk. Voor enkele geïnterviewden voelt de cyclus als een verplicht nummer en een negatieve ervaring.

De stukken gaan over veel schijven. Teksten worden regelmatig aangeleverd met het idee dat er iemand anders nog naar kijkt. Dat leidt tot irritatie en het voelt als extra werk.

De verantwoordelijkheid ligt volgens geïnterviewden bij de opstellers van de stukken, maar ook bij diegene die ze aanbieden. Indien stukken niet goed zijn moeten ze teruggestuurd worden. Meerdere geïnterviewden geven aan dat er eigenlijk te weinig aandacht is vanuit het bestuur en het MT voor de leesbaarheid en begrijpelijkheid van teksten. Dit geldt niet alleen voor de stukken uit de P&C-cyclus, maar in brede zin. Er is sprake van een bepaalde schrijfcultuur die anders moet volgens geïnterviewden.

Bestuurlijke dynamiek

De cyclus verloopt over het algemeen moeilijk, met name richting de besluitvorming. Tot op het laatste moment zijn er aanpassingen. Het proces is niet voldoende gestructureerd. Hierdoor is er geen goede check op kwaliteit. Dit zorgt ook voor extra druk. Volgens een aantal geïnterviewden maakt de gemeente het zelf ook complex. Het kan eenvoudiger, maar daar moet je tijd voor uit trekken. Er is nu geen focus en prioritering.

De bestuurlijke dynamiek en intensiteit werkt door in de organisatie. Het vertrouwen tussen het college en de ambtelijke organisatie is niet optimaal. Eerder heeft dit, volgens geïnterviewde ambtenaren, ertoe geleid dat een incident door het bestuur wordt gezien als gemeengoed op de werkvloer. Dat is volgens geïnterviewden niet terecht en dat irriteert. Tijdens de gesprekken is aangegeven dat wethouders soms weinig tegengas krijgen. De ambtelijke ondersteuning beweegt mee en geeft een positiever signaal af (groene cijfers). Enkele geïnterviewden hebben het idee dat zaken ook bewust wollig, afgezwakt of verhullend worden opgeschreven, al dan niet onder gevoelde druk van een leidinggevende. De lijnen binnen de gemeente zijn soms (te) kort, stukken worden van tevoren afgestemd naar de behoefte van een wethouder. Dit terwijl volgens een geïnterviewde eerst de discussie in het college moet plaatsvinden.

Gerelateerd hieraan zijn de opmerkingen over het functioneren van het voormalige MT. Meerdere geïnterviewden geven aan dat dit in het verleden geen collectief was. Managers bewaakte hun eigen zaak en gezamenlijke problemen werden daardoor niet opgelost. Dit werkte door in de ambtelijke lijn waardoor ook hier problemen niet werden aangepakt. Ambtenaren waren niet bereid- problemen voor elkaar op te lossen.

Rol van de raad

Deskundigheid, tijdsgebrek en inwerken

Er is onder geïnterviewden begrip voor de geluiden uit de raad. De geluiden zijn herkenbaar voor alle geïnterviewden. Als verklaring voor de problemen van de raad met de leesbaarheid en begrijpelijkheid worden een aantal zaken aangehaald. Meerdere geïnterviewden geven aan dat raadsleden veelal geen specialisten zijn op het gebied van financiën. Daarnaast zijn er veel eenmansfracties die de tijd niet hebben om alle stukken goed te bestuderen.

Een aantal geïnterviewden geeft aan dat het goed zou zijn wanneer raadsleden vragen om meer ondersteuning. Er worden weleens momenten georganiseerd om zaken toe te lichten en over het algemeen worden die redelijk bezocht. Maar aan de andere kant stellen sommige raadsleden soms hele specifieke vragen, die waarschijnlijk politiek gestoeld zijn. Vervolgens gaan deze raadsleden niet in op een uitnodiging van de ambtelijke organisatie om een gedegen antwoord te krijgen op de gestelde vragen. Volgens de geïnterviewden is het dan de vraag of het betreffende raadslid wel echt geïnteresseerd is in een antwoord of gewoon een politiek spel speelt. De samenwerking is volgens geïnterviewden dus niet ideaal.

De raad zou beter in positie zijn, wanneer het concern een andere rol zou oppakken. Een voorbeeld is het leveren van een ambtelijk memorandum bij de start van raadsprogramma-onderhandelingen.

Ook is opgemerkt dat raadsleden in algemene zin niet goed worden ingewerkt en begeleid. De ambtelijke organisatie wordt hierbij niet goed betrokken. Daardoor is het ook moeilijk voor hen om zich de P&C-cyclus eigen te maken. Ook stellen geïnterviewden dat raadsleden niet altijd weten waar ze precies over beslissen. Dit komt ook voort uit een gebrek aan kennis over lopende processen of eerdere besluiten. Ook merken geïnterviewden op dat raadsleden zich vooral richten op details en te weinig een helicopterview hanteren. Bijvoorbeeld door enkel te kijken naar indicatoren die binnen hun expertise of interesse vallen en niet naar het grotere plaatje. Een geïnterviewde geeft aan dat dit mogelijk komt doordat de begroting simpelweg te veel informatie bevat. Daardoor kan de discussie ook overal over gaan. Het is van belang dat raadsleden zich richten op de hoofdlijnen, maar dan moeten die wel goed naar voren komen.

Betrokkenheid en hoeveelheid stukken

Een gevoel dat onder enkele geïnterviewden leeft is dat de raad niet goed betrokken is bij de P&C-cyclus en dat zij geen eigenaarschap voelt. Een groot deel van de geïnterviewden stelt dat de kritiek vanuit de gemeenteraad op de P&C-cyclus meestal niet over de inhoud, maar over de vorm gaat. Ook dit onderzoek richt zich op de leesbaarheid en begrijpelijkheid, maar niet op inhoudelijke zaken. Geïnterviewden kunnen zich voorstellen dat het voor de raad ook lastig is de volgorde van de stukken te zien. Mede vanwege de hoeveelheid rapportages die naar de raad gaat. De aansluiting van de stukken is niet ideaal en de rode draad ontbreekt. Bovendien is financiële informatie op het moment van aanbieden achterhaald, onder andere vanwege de langere doorlooptijden omtrent aanlevering en besluitvorming.

Vertrouwen

In algemene zin stellen geïnterviewden dat de discussies in de gemeenteraad vaak over de vorm gaan, en niet over de inhoud. Dat is exemplarisch voor de politieke dynamiek volgens geïnterviewden. Er gaat veel tijd op aan niet relevante zaken, bijvoorbeeld vanwege de kleine financiële impact. Het is dan meer een politiek spel. Dit komt volgens geïnterviewden door de politieke versplintering en het onderlinge wantrouwen. Meerdere geïnterviewden voelen ook weinig vertrouwen richting het college en de ambtelijke organisatie. Dit wantrouwen leidt er ook toe dat zaken dieper worden uitgewerkt in de P&C-cyclus, waardoor de stukken dus dikker worden. De ambtelijke organisatie is op zoek naar een evenwicht tussen de begrijpelijkheid in relatie tot verantwoordelijkheid van de gemeenteraad. Wat is nodig voor de raad, en wat is nodig voor het college?

Verder komt er volgens geïnterviewden weinig constructieve feedback vanuit de raad. De algemene communicatie verloopt via raadsrondes en de commissie B&V, dit vinden meerdere geïnterviewden jammer. Ze zouden best openstaan voor meer directere communicatie met raadsleden. Sommige geïnterviewden hebben hierbij het idee dat de raad wordt afgeschermd door de griffie. Vanuit het MT is aangegeven dat juist het vroegtijdig betrekken van de raad waardevol kan zijn. Dat de raadsconferentie over de Kadernota 2019 dan ook niet doorging is een gemiste kans.

Wensen en behoeften

Wat de behoeften van de raad zijn ten aanzien van de P&C-cyclus is onbekend, dat moet eerst duidelijk worden volgens geïnterviewden. Welke informatiebehoefte is er? Waar willen ze op sturen? Wat verwachten ze? In de meeste gesprekken komt dit naar voren. Zodra hier zicht op is kan er volgens geïnterviewden doelgerichter gewerkt worden.

Een wethouder stelt dat de organisatie gebaat is bij meer duidelijkheid vanuit de gemeenteraad over de wensen en behoeften t.a.v. de P&C-cyclus, maar eigenlijk geldt dit ook in brede zin. Dan kan de organisatie, met de beperkte middelen die er zijn, toekomstgericht werken.

Volgens twee geïnterviewden zou de raad meer kaderstellend, verbindend en controlerend moeten opereren, dat is nodig voor meer samenwerking en verminderd de verantwoordingscultuur. De raad zou meer betrokken moeten zijn bij stadsgesprekken met de inwoners en de samenleving. Iedereen bij de gemeente (raad, college en ambtenaren) zouden moeten kunnen uitleggen waarom ze iets doen, voor wie en wat ze willen bereiken. Dat is eigenlijk de basis.

Rol ondertoezichtstelling provincie Limburg

Het feit dat de gemeente onder toezicht staat van de provincie Limburg is van invloed op de druk bij P&C-cyclus aldus de geïnterviewden. De cyclus is hierdoor complexer. Er moet meer verantwoording worden afgelegd in de vorm van meer rapportages. Tegelijkertijd zijn er ook minder middelen om een verandering teweeg te brengen of extra capaciteit in te schakelen. Deze druk leidt volgens geïnterviewden tot meer interne discussies over de inzet van middelen. Dit speelt op meerdere niveaus, ook in het college en in de raad. Het gaat vaak over kaders en procedures, wat wel en niet mag. Elk dubbeltje wordt omgedraaid, beheersmatig is het daardoor heel strak. Ook in de communicatie naar buiten toe is dit lastig volgens geïnterviewden.

Er zijn geïnterviewden die de onder toezichtstelling als kans zien. Vanwege de beperkte middelen moet de gemeente wel de samenwerking zoeken met de samenleving. Hierdoor ontstaat er beweging in de samenleving waarbij de rol van de gemeente verandert. Er ontstaat volgens de geïnterviewden meer ruimte voor het gesprek en nauwere samenwerking. Een minder bepalende, maar meer netwerkende gemeente die ruimte biedt voor initiatief. Dit zou ook van invloed kunnen zijn op de P&C-cyclus aangezien stakeholders van de gemeente liever een begroting op de langere termijn, bijvoorbeeld tot 2030, zouden willen zien volgens een geïnterviewde.

BIJLAGE

Indeling begroting

Bijlage 4. Indeling begroting

Hoofthaakveld		Taakvelden	
Nr.	Naam	Nr.	Naam
0.	Bestuur en Ondersteuning	0.2	Burgerzaken
		03.	Beheer overige gebouwen en gronden
		0.4	Overhead
		0.5	Treasury
		0.61	OZB-woningen
		0.62	OZB-niet woningen
		0.63	Parkeerbelasting
		0.64	Belasting overig
		0.7	Algemene uitkering en overige uitkeringen gemeentefonds
		0.8	Overige baten en lasten
		0.9	Vennootschapsbelasting (Vpb)
		0.10	Mutatie reserves
		0.11	Resultaat van de rekening van baten en lasten
1.	Veiligheid	1.1	Crisisbeheersing en brandweer
		1.2	Openbare orde en veiligheid
2.	Verkeer, Vervoer en Waterstaat	2.1.	Verkeer en vervoer
		2.2	Parkeren
		2.3	Recreatieve havens
		2.4	Economische havens en waterwegen
		2.5	Openbaar vervoer
3.	Economie	3.1	Economische ontwikkeling
		3.2	Fysieke bedrijfsinfrastructuur
		3.3	Bedrijfsloket en bedrijfsregelingen
		3.4	Economische promotie
4.	Onderwijs	4.1	4.1 Openbaar (basis)onderwijs
		4.2	Onderwijshuisvesting
		4.3	Onderwijsbeleid en leerlingzaken
5.	Sport, Cultuur en Recreatie	5.1	Sportbeleid en activering
		5.2	Sportaccommodaties
		5.3	Cultuurpresentatie, cultuurproductie en cultuurparticipatie
		5.4	Musea
		5.5	Cultureel erfgoed
		5.6	Media
		5.7	Openbaar groen en recreatie
6.	Sociaal Domein	6.1	Samenkracht en burgerparticipatie
		6.2	Wijkteams
		6.3	Inkomensregelingen
		6.4	Begeleide participatie
		6.5	Arbeidsparticipatie
		6.6	Maatwerkvoorzieningen (WMO)

		6.71	Maatwerkdienstverlening 18 +
		6.72	Maatwerkdienstverlening 18 -
		6.81	Geëscaleerde zorg 18 +
		6.82	Geëscaleerde zorg 18 -
7.	Volksgezondheid en Milieu	7.1	Volksgezondheid
		7.2	Riolering
		7.3	Afval
		7.4	Milieubeheer
		7.5	Begraafplaatsen en crematoria
8.	Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing	8.1	Ruimtelijke ordening
		8.2	Grondexploitatie (niet-bedrijventerreinen)
		8.3	Wonen en bouwen