

P&C – Cyclus 2024

rm rekenkamer
maastricht



Colofon

Rekenkamer Maastricht
Voorzitter Mevrouw L. Schouterden
De heer drs. Paul Janssen RA
Mevrouw mr. Mirjam van Kimmenaede

November 2025

Secretariaat:
Postbus 1992, 6201 BZ Maastricht
e-mail: secretariaat@rekenkamermaastricht.nl
Website: www.gemeentemaastricht.nl/rekenkamer



Inhoudsopgave

0.	Bestuurlijke samenvatting	3
1.	Inleiding	4
2.	Doelstelling en vraagstelling van het onderzoek	4
3.	Scope	5
4.	Normenkader	5
5.	Aanpak	6
6.	De opbouw van de P&C-cyclus in het lokaal bestuur	7
7.	Observaties	9
7.1.	Vooraf	9
7.2.	Kaderbrief 2024	9
7.3.	Programmabegroting 2024	11
7.4.	1 ^e Bestuursrapportage 2024	12
7.5.	2e Bestuursrapportage 2024	12
7.6.	Jaarrekening 2024	13
8.	Conclusies	14
9.	Voorstellen	15
10.	Bestuurlijke reactie	16
11.	Slotwoord	21
	Bijlage 1. Observaties Kaderbrief 2024	22
	Bijlage 2. Observaties Programmabegroting 2024	24
	Bijlage 3. Observaties 1 ^e Bestuurs-rapportage 2024	27
	Bijlage 4. Observaties 2 ^e Bestuurs-rapportage 2024	29
	Bijlage 5. Observaties Jaarrekening 2024	31
	Bijlage 6. Enquête	33

0. Bestuurlijke samenvatting

Een goed functionerende planning- en controlcyclus (P&C-cyclus) is essentieel voor de gemeenteraad om zijn kaderstellende en controlerende rol effectief te vervullen. Uit dit onderzoek blijkt dat de P&C-cyclus van de gemeente Maastricht formeel aanwezig is en voldoet aan de wettelijke kaders, terwijl de praktische werking nog versterking vraagt. De documenten zijn uitgebreid en technisch van aard, maar sluiten niet altijd logisch op elkaar aan. Daardoor blijft onduidelijk hoe beleidsdoelen zich vertalen naar concrete resultaten en financiële effecten. De raad ontvangt veel informatie, maar krijgt daardoor niet altijd het inzicht dat nodig is om te kunnen sturen.

De analyse laat zien dat de samenhang tussen kaderbrief, begroting, bestuursrapportages en jaarrekening voor verbetering vatbaar is. De verbinding tussen beleid, uitvoering en financiën blijft soms diffuus, waardoor het moeilijk is te volgen hoe keuzes en resultaten zich tot elkaar verhouden. Beleidsdoelen zijn in brede bewoordingen geformuleerd, waardoor onduidelijk is welke prestaties of meetbare resultaten daarbij horen. De bestuursrapportages zijn vooral financieel-technisch opgebouwd en bieden de raad daardoor weinig handvatten om tijdig bij te sturen. Ook de leesbaarheid en duiding van de financiële toelichtingen kunnen verbeteren door gebruik te maken van heldere taal, overzichtelijke tabellen en een duidelijke focus op de belangrijkste afwijkingen en risico's.

Daarnaast valt op dat de raad slechts beperkt betrokken is bij de totstandkoming van de P&C-documenten. Dat vermindert het gevoel van eigenaarschap en verkleint de kans dat de documenten daadwerkelijk worden gebruikt als instrument voor kaderstelling en controle.

De bevindingen hangen samen met drie onderliggende factoren: beleidsdoelen zijn vaak onvoldoende operationeel uitgewerkt, de informatievoorziening is sterk technisch gericht, en de raad vervult vooral een ontvangende rol in plaats van een mede-vormgevende. Een versterking van de P&C-cyclus vraagt daarom meer dan een aanpassing van formats of sjablonen. Nodig is een gezamenlijk inzicht in rollen, verwachtingen en verantwoordelijkheden tussen raad, college en ambtelijke organisatie.

Om die ontwikkeling te stimuleren adviseert de rekenkamer de raad om een kleine werkgroep in te stellen die de bruikbaarheid van de P&C-documenten beoordeelt vanuit de informatiebehoefte van de raad zelf. Het college wordt geadviseerd om te zorgen voor een betere inhoudelijke samenhang tussen de verschillende P&C-producten, zowel beleidsmatig als financieel. Beleidsdoelen dienen concreet en evalueerbaar te worden geformuleerd, met expliciete indicatoren en termijnen. Ook verdient het aanbeveling de financiële onderbouwing van de kaderbrief te versterken en de toelichting op afwijkingen in bestuursrapportages te verdiepen. Een bondige managementsamenvatting kan daarbij helpen om majeure afwijkingen en risico's in één oogopslag inzichtelijk te maken. Tot slot hoort in de jaarrekening een overzicht van investeringskredieten te worden opgenomen, conform artikel 3.4 van de Financiële Verordening.

De rekenkamer concludeert dat de P&C-cyclus van Maastricht de potentie heeft om uit te groeien tot een krachtig bestuurlijk instrument dat richting geeft aan beleid en uitvoering. Dat vraagt om een verschuiving van verantwoorden naar sturen, van volledigheid naar betekenis en van procedure naar inhoud. Met dit onderzoek wil de rekenkamer bijdragen aan die beweging, gericht op meer samenhang, inzicht en gezamenlijke verantwoordelijkheid in de financiële en beleidsmatige sturing van de gemeente.

1. Inleiding

De rekenkamer heeft na een eerste oriëntatie besloten om een onderzoek in te stellen naar de kwaliteit van de verschillende opeenvolgende documenten in de planning- en control cyclus (hierna: P&C-cyclus). Gekozen is om de documenten te onderzoeken die betrekking hebben op het jaar 2024. De rekenkamer heeft middels een brief van juni 2024 de start van het onderzoek aangekondigd.

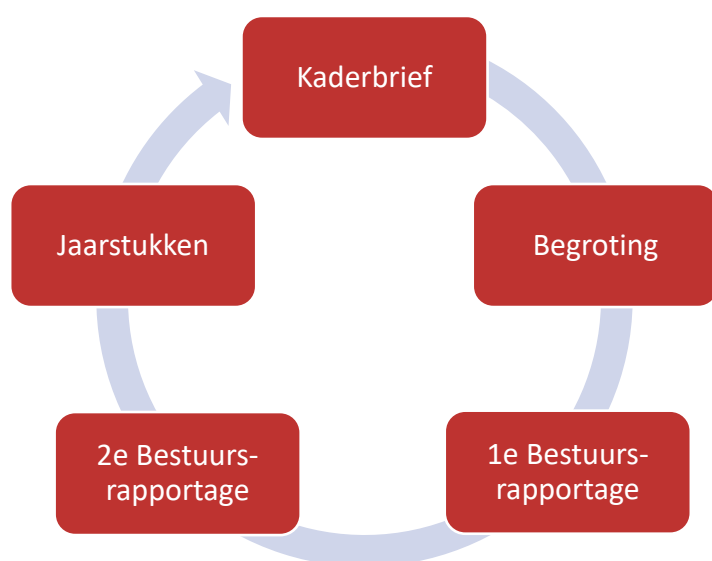
De P&C-cyclus kent twee vaste, bij wet bepaalde documenten: de begroting en de jaarrekening (met jaarverslag). De gemeentebegroting is het document waarin de voorgenomen gemeentelijke uitgaven en inkomsten bij elkaar worden gebracht. Met de begroting geeft de raad invulling aan zijn budgetrecht en stelt daarmee de financiële kaders vast voor het college. De jaarrekening wordt achteraf opgesteld. Hierin wordt teruggekeken op welke wijze de begroting werkelijkheid is geworden. In het jaarverslag wordt vastgelegd welke doelen zijn bereikt, wat de gemeente daarvoor heeft gedaan en wat het heeft gekost. Met de vaststelling van jaarrekening en jaarverslag geeft de raad invulling aan zijn controlerende taak.

De gemeentebegroting en jaarrekening met jaarverslag maken onderdeel uit van de P&C-cyclus. De raad heeft een vrije keuze hoe, in aanvulling op de begroting, hij deze cyclus vorm wil geven. Door het opnemen van een zogenaamde kaderbrief in deze cyclus wordt de raad in de gelegenheid gesteld om in aanloop naar de komende begroting de kaders voor deze begroting vast te stellen. Door het opnemen van één of meerdere tussentijdse rapportages als onderdeel van de P&C-cyclus kan de raad zijn controlerende rol ook tussentijds invullen en bijsturen, indien er grote afwijkingen tussen de begroting en de realisatie van kosten en opbrengsten ontstaan.

Kortom, door een goed ingerichte P&C-cyclus is de raad in de gelegenheid om zijn kaderstellende en controlerende rol optimaal in te vullen en wordt de P&C-cyclus een actief raadsinstrument.

2. Doelstelling en vraagstelling van het onderzoek

Mede door de grote decentralisaties in het sociaal domein heeft de gemeente belangrijke en ook kostbare taken er bijgekregen. Gezien het grote (financiële) belang van deze decentralisaties en het aanzienlijke risico dat hieraan is verbonden, mede door het open-eindekarakter van de regelingen, is een goed functionerende P&C-cyclus steeds belangrijker geworden om goed zicht op de uitvoering van het beleid en de bedrijfsvoering van de gemeente te krijgen. Bij de gemeente Maastricht worden op basis van een jaarplanning in totaal vijf P&C-producten opgesteld. Dit zijn de jaarstukken, begroting, kaderbrief en twee bestuursrapportages.



- De kaderbrief en begroting zijn de *plannings*producten.
- De twee bestuursrapportages zijn de *sturings*producten.
- De jaarstukken vormen de *verantwoordings*producten.

Vanuit de optiek van een raadslid is het van cruciaal belang dat de vijf producten inhoudelijk en getalsmatig goed op elkaar aansluiten en voor de raad voldoende begrijpelijke informatie bevat om te kunnen bijsturen gedurende een P&C-cyclus.

Centrale vraag in het onderzoek is hoe de diverse P&C-producten als beheersinstrument zijn ingezet bij de gemeente Maastricht. Dit met het doel om de raad van advies te dienen inzake de eisen die gesteld worden aan de P&C-producten als beheersingsinstrument, om daarmee zijn controlerende rol inzake de gemeentelijke financiën optimaal invulling te kunnen geven.

Bij de beantwoording van deze centrale vraag zullen de P&C-stukken die betrekking hebben op het jaar 2024 object van onderzoek zijn.

Deelvragen die het onderzoek zal beantwoorden zijn:

1. Hoe is de P&C-cyclus in Maastricht opgebouwd?
2. Hoe sluiten de producten van de P&C-cyclus op elkaar aan?
3. Is de relatie tussen de *3W-vragen* (wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat gaat het kosten) duidelijk gelegd en inzichtelijk in de diverse producten?
4. Hoe wordt de inhoud van de verschillende producten beoordeeld?
5. Hoe wordt het totale proces rondom de P&C-cyclus beoordeeld?
6. Kan de raad met de inhoud van de producten en met het procesverloop zijn rol als kadersteller en controleur goed vervullen?
7. Welke verbeterpunten komen naar voren uit de beantwoording van voorgaande vragen?

De beantwoording van de onderzoeksvragen vindt plaats op basis van een analyse van documenten. Deelvraag 6 wordt in deze rapportage beantwoord naar aanleiding van een enquête onder de raadsleden.

3. Scope

In dit rapport willen wij onze bevindingen en voorstellen rapporteren naar aanleiding van de bestudering van de volgende documenten:

1. Kaderbrief 2024;
2. Programmabegroting 2024;
3. 1^e Bestuursrapportage 2024;
4. 2^e Bestuursrapportage 2024;
5. Jaarrekening 2024

Daarnaast is gekeken naar het *Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV)*¹ en andere relevante documenten zoals bijvoorbeeld de Financiële verordening.

4. Normenkader

In dit onderzoek worden de volgende normen gehanteerd, die de meetlat vormen bij de oordeelsvorming:

¹ Uitgangspunt van het BBV is dat de begroting en jaarstukken allereerst voldoen aan de informatiebehoefte van de gemeenteraad. Dit vanwege het budgetrecht dat een van de belangrijkste rechten van de gemeenteraad is.

1. De P&C-cyclus voldoet aan de binnen Maastricht afgesproken spelregels (waaronder de Financiële Verordening);
2. De producten uit de P&C-cyclus (kaderbrief, begroting, jaarstukken, bestuursrapportages) kennen een consistente opbouw, waardoor de relaties onderling goed te volgen zijn en op elkaar aansluiten;
3. De producten uit de P&C-cyclus zijn duidelijk, begrijpelijk en zelfstandig leesbaar;
4. De *3W-vragen* zijn evalueerbaar en resultaatgericht geformuleerd, waarbij de doelen begeleid zijn met passende meetindicatoren;
5. De *3W-vragen* zijn onderling goed verbonden;
6. Raadsleden zijn tevreden over de deelproducten van de P&C-cyclus;
7. Raadsleden zijn van oordeel dat zij hun rol als kadersteller en controleur goed (kunnen) vervullen in het kader van de P&C-cyclus.

5. Aanpak

Het onderzoek is in eigen beheer uitgevoerd door de rekenkamer. Er is sprake van een reguliere aanpak hetgeen inhoudt dat er documenten worden opgevraagd en dat er indien nodig interviews worden gehouden. Waar nodig worden aanvullende vragen gesteld en wordt aanvullende documentatie opgevraagd. De verkregen informatie is geanalyseerd. In het volgende hoofdstuk wordt in de vorm van observaties door de rekenkamer hierop teruggekomen.

De benodigde documenten zijn tijdig ter beschikking gesteld en de analysewerkzaamheden konden plaatsvinden binnen de planning van het rekenkameronderzoek. In dit onderzoek heeft tevens een interview met het hoofd afdeling financiën plaatsgevonden.

Naast de reguliere aanpak is in het kader van het onderzoek een digitale enquête uitgezet onder de raadsleden. Raadsleden hebben voldoende tijd gekregen om de enquête in te vullen. De enquête is opgenomen in bijlage 6. De uitkomsten van deze enquête zijn eveneens in de vorm van observaties opgenomen in het volgende hoofdstuk. Opgemerkt wordt dat de respons op de enquête te laag was (35%) om de resultaten als maatgevend te kunnen aanmerken.

Het onderzoek P&C cyclus werd in 2024 op de onderzoeksagenda van de rekenkamer geplaatst en de onderzoeksaanpak werd in april 2024 opgesteld. In de periode april 2024 tot en met september 2025 werd het onderzoek door de rekenkamer uitgevoerd. Op 2 juli 2025 heeft een gesprek plaatsgevonden met het hoofd Financiën en een adviseur Financiën over de voorlopige observaties. Zij hebben daar op 9 juli 2025 schriftelijk op gereageerd. Op 25 augustus 2025 is de nota van bevindingen verstuurd naar de organisatie voor ambtelijke reactie. Deze reactie is besproken op 7 oktober 2025.

Het onderzoeksrapport met de formulering van conclusies en aanbevelingen werd medio oktober 2025 afgerond en op 19 oktober verstuurd naar het college voor bestuurlijke wederhoor. Op 6 november heeft hierover een toelichtend gesprek plaatsgevonden tussen de rekenkamer en de verantwoordelijke portefeuillehouder.

Op 19 november 2025 heeft de rekenkamer de bestuurlijke reactie van het college ontvangen. Aansluitend heeft de rekenkamer het slotwoord geschreven en is het rapport naar de griffie verstuurd.

Op 2 december 2025, in de domeinvergadering AZ, staat de presentatie van het onderzoek geagendeerd en op 16 december 2025 is de behandeling in de raadsvergadering.

6. De opbouw van de P&C-cyclus in het lokaal bestuur

Nederlandse gemeenten ontvangen ongeveer 75% van hun inkomsten van de Rijksoverheid. Het overige deel van de inkomsten is afkomstig uit onder meer eigen belasting (waaronder de onroerendzaakbelasting), leges (voor onder andere paspoorten en vergunningen), verkoop van gemeentelijke eigendommen en rente. Binnen de (beleids-)vrijheid die gemeenten hebben in het lokaal bestuur, bepaalt de gemeenteraad waar die inkomsten aan besteed dienen te worden². Bepalen waar het geld binnen de gemeente aan besteed moet worden, gebeurt via de P&C-cyclus. Het doel van deze cyclus is inzichtelijk maken welke doelen de gemeente heeft gerealiseerd en welke middelen daarvoor nodig zijn (geweest). De P&C-cyclus is dus essentieel bij meer zicht krijgen op de uitvoering van het beleid en de bedrijfsvoering van de gemeente.

De P&C-cyclus kent twee vaste, bij wet bepaalde, documenten: de begroting en de jaarrekening.

In de begroting wordt vooruitgekeken: de 3W-vragen³. In de praktijk wordt de begroting opgesteld door ambtenaren in opdracht van het college, dat daarmee ook de concrete verdeling van middelen voorstelt. De raad stelt die begroting uiteindelijk –al dan niet met aanpassingen– vast.

De Gemeentewet stelt een aantal eisen aan de begroting en de jaarrekening. Zo is bijvoorbeeld bepaald voor welke datum ze moeten zijn vastgesteld. De inhoudelijke regels waaraan de begroting en jaarrekening moeten voldoen, staan in het *Besluit Begroting en Verantwoording (BBV)*. Zo moet in de begroting de algehele financiële positie van de gemeente beschreven worden. Deze beschrijving is voor de raad van belang voor een goede oordeelsvorming over de inkomsten en uitgaven. De behandeling van de begroting vindt in het najaar plaats.

Ook moeten de begroting en de jaarrekening worden ingedeeld in een aantal programma's. De gemeenteraad bepaalt het aantal en de naamgeving van de programma's. Per programma moet het college drie W-vragen in samenhang beantwoorden:

- 1) *Wat willen we bereiken?*
- 2) *Wat gaan we daarvoor doen?*
- 3) *Wat mag het kosten?*

De jaarrekening is juist een moment van terugkijken en verantwoording afleggen. In de jaarrekening gaat het om de *drie H-vragen*:

- 1) *Heeft de gemeente bereikt wat zij wilde bereiken?*
- 2) *Heeft de gemeente gedaan wat zij wilde doen?*
- 3) *Heeft het gekost wat de gemeente dacht dat het zou kosten?*

De antwoorden van het college op de drie H-vragen dienen de raad inzicht te geven in de uitvoering van de begroting door het college⁴.

Naast de verplichte begroting en jaarrekening kunnen overige documenten onderdeel zijn van de P&C-cyclus in gemeenten. Een voorbeeld van een dergelijk product is de kaderbrief. In de kaderbrief⁵ kijkt de gemeente vooruit. De bespreking van de kaderbrief is het moment dat de gemeenteraad veel invloed kan uitoefenen. Dit is namelijk het moment waarop de contouren voor de begroting van volgend jaar aangegeven worden. De gemeenteraad kan op dat moment aangeven welke (nieuwe) doelen zij nastreeft en waar (financieel) meer en waar minder gedaan kan/moet worden. Het college dient vervolgens deze voorstellen van de raad uit te

² Zie ook 'Het functioneren van de lokale democratie' (Van Ostaaijen, 2018)

³ Wat wil de gemeente bereiken, wat gaat het hiervoor doen en wat gaat dit kosten?

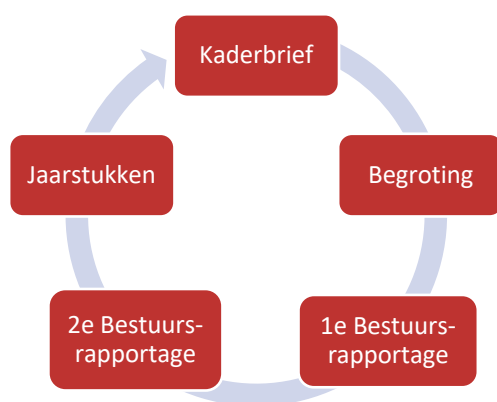
⁴ Zie ook VNG Magazine (VNG, 2021)

⁵ In andere gemeenten ook wel voorjaarsnota of perspectievennota genoemd

werken in de begroting. De behandeling van de kaderbrief vindt voor de zomer plaats. Daarnaast kunnen ook tussenrapportages, zoals de bestuurs-rapportages, onderdeel zijn van de P&C-cyclus in de gemeente. Dergelijke rapportages dienen om te kijken hoe het gaat met de eerder gemaakte afspraken. In welke mate werkt het beleid en zijn de nieuwe plannen nog haalbaar? Op basis van deze (voortgangs)rapportages zou de raad het college bij kunnen sturen.

Een veelgebruikt model om meer zicht te krijgen op de (kwaliteit van) bedrijfsvoering van organisaties in het algemeen is de *PDCA-cyclus van Deming*:

- **P**lan: maak een plan met de resultaten die je wilt bereiken
- **D**o: voer het plan uit
- **C**heck: vergelijk de resultaten met de doelstellingen die je had willen bereiken
- **A**ct: neem maatregelen om de resultaten alsnog te bereiken.



Deze kwaliteitscyclus is toe te passen op de P&C-cyclus van de gemeente.

In de begroting wordt het plan voor het komende jaar vastgesteld (de 'plan'-activiteit in de kwaliteitscirkel). Vervolgens kan de voortgang gemonitord worden door middel van tussenrapportages (de 'do'-fase). Bij de jaarrekening wordt gereflecteerd op de realisatie in het afgelopen jaar (de 'check'-fase) en in de kaderbrief vindt, waar nodig, bijstelling plaats, als doelstellingen niet behaald (dreigen te) worden (de 'act'-fase).

Vervolgens wordt de kennis en de stand van zaken uit de kaderbrief weer meegenomen in de begroting

van het komende jaar en begint de cyclus weer opnieuw.

Op deze manier wordt het voor een gemeente mogelijk om goed inzicht te krijgen in de mate waarin de doelstellingen worden gerealiseerd en deze continue te verbeteren. De documenten van de P&C-cyclus spelen dus niet alleen een cruciale rol bij het uitoefenen van de kaderstellende (met name de kaderbrief) en controlerende rol (met name de jaarrekening) van de raad maar hangen ook nauw samen bij het beheersen en verantwoording afleggen over de bedrijfsvoering.

De gemeente Maastricht heeft de afspraken met betrekking tot de documenten in de P&C-cyclus vastgelegd in de Financiële verordening welke per 1 januari 2023 geldig is. In deze Financiële Verordening staan in hoofdstuk 2 'Begroting en Verantwoording' de eisen die gesteld worden aan de documenten in de P&C cyclus.

Onderstaand zullen we onze observaties weergeven naar aanleiding van de beoordeling van de kaderbrief 2024, de programmabegroting 2024, de 1^e en 2^e bestuursrapportage 2024 en de jaarrekening 2024 van de gemeente Maastricht. Tevens zullen we vaststellen in hoeverre deze documenten in overeenstemming zijn met hoofdstuk 2 'Begroting en Verantwoording' van de Financiële verordening.

7. Observaties

7.1. Vooraf

De verschillende documenten zijn gedetailleerd bekeken. Het logische gevolg is dat er veel observaties per document naar voren komen. In dit hoofdstuk worden die observaties samengevat in een tabel. Er is gekeken naar 5 aspecten:

1. Het document is overzichtelijk
2. Het document is leesbaar en duidelijk
3. De opgenomen tabellen zijn begrijpelijk
4. Er is een duidelijke relatie met het voorafgaande document uit de P&C-cyclus
5. Er is een duidelijke relatie met het opvolgende document uit de P&C-cyclus

Naast een tekstuele duiding van de observatie per aspect is er ook een kleur toegekend:

- Groen: het aspect komt (ruim) voldoende naar voren
- Oranje: het aspect vraagt aandacht maar er is een basis
- Rood: het aspect is onvoldoende naar voren gekomen

Onderstaand een voorbeeld van de tabel:

Naam document uit de P&C-cyclus	
Overzichtelijk	
Leesbaar/duidelijk	
Tabellen begrijpelijk	
Relatie met vorige fase P&C-cyclus	
Relatie met volgende fase P&C-cyclus	
Observaties rekenkamer	
Observaties raadsleden	

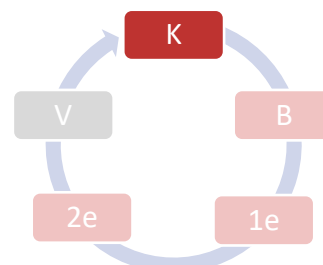
Voorbeeldtabel ter illustratie

Op grond van ons onderzoek constateren we dat de rolverdeling in de P&C-cyclus binnen de gemeente Maastricht duidelijk is vastgelegd in de Financiële Verordening en ook als zodanig wordt nageleefd met betrekking tot de op te leveren documenten.

7.2. Kaderbrief 2024

Een kaderbrief is een belangrijk document in de gemeentelijke besluitvorming. Het biedt een overzicht van de beleidsplannen en financiële kaders voor de komende jaren. De volgende punten zijn in het algemeen van belang bij het opstellen of bespreken van een kaderbrief:

1. *Beleidsdoelen*: Wat zijn de belangrijkste doelstellingen voor de komende periode? Dit kan betrekking hebben op thema's zoals duurzaamheid, sociale inclusie, infrastructuur, economische ontwikkeling enz.
2. *Financiële ruimte*: Wat is het beschikbare budget? Hoe wordt dit verdeeld over verschillende beleidsgebieden? Het is belangrijk voor de raad om duidelijk te maken welke prioriteiten er zijn en hoe deze gefinancierd worden.
3. *Participatie*: Hoe worden inwoners en andere stakeholders betrokken bij het opstellen van de kaderbrief? Dit kan via inspraakavonden, enquêtes of andere vormen van participatie.



4. *Verantwoording en transparantie*: Hoe worden de keuzes in de kaderbrief verantwoord? Zorg ervoor dat er ruimte is voor transparantie en dat inwoners begrijpen hoe besluiten worden genomen.
5. *Evaluatie en bijstelling*: Hoe wordt de voortgang gemonitord en hoe wordt er bijgestuurd indien nodig? Dit kan helpen om de effectiviteit van beleid te waarborgen.
6. *Samenwerking*: Welke samenwerkingsverbanden zijn er en in welke mate leveren deze synergie en kostenbesparingen op?

De inhoud van de kaderbrief 2024 van de gemeente Maastricht is vastgelegd in artikel 4.1 van de Financiële Verordening: *'Het college biedt in het tweede kwartaal aan de raad een kaderbrief aan met een voorstel voor wijzigingen van het beleid, nieuw beleid en de financiële kaders van de begroting voor het volgende begrotingsjaar en de meerjarenraming. De raad stelt deze kaderbrief voor het zomerreces vast.'*

De kaderbrief van de gemeente Maastricht gaat dus met name in op punt 1 en 2 en dat is dus in overeenstemming met de Financiële verordening.

Het college heeft ervoor gekozen om zijn ambities te realiseren langs de lijnen van zes brede opgaven. Deze opgaven bevatten de bijna 140 ambities uit het coalitieakkoord 2022-2026 en zijn gedefinieerd vanuit de wens van het college om de ambities waar mogelijk integraal en opgavegericht uit te voeren.

De kaderbrief van de gemeente Maastricht kent de volgende indeling:

1. Voorwoord;
2. Brede opgaven in uitvoering;
3. Financiële kaders.

Onderstaand volgen de hoofdlijnen van de observaties bij de kaderbrief 2024 van de gemeente Maastricht. In bijlage 1 zijn de observaties per hoofdstuk van de kaderbrief 2024 verder in detail uitgewerkt en weergegeven.

Kaderbrief 2024

Overzichtelijk	• Kaderbrief is in algemene zin overzichtelijk
Leesbaar/duidelijk	• De financiële toelichtingen zijn lastig leesbaar of ontbreken • Er worden verwijzingen gemaakt naar documenten die niet toegelicht worden
Tabellen begrijpelijk	• De tabellen zijn niet geheel begrijpelijk en worden vaak niet geduid • De toelichtingen op de tabellen zijn vaak niet geheel duidelijk
Relatie met vorige fase P&C-cyclus	• De kaderbrief heeft een duidelijke relatie met het coalitieakkoord mbt de geformuleerde ambities
Relatie met volgende fase P&C-cyclus	• Er is geen zichtbare relatie met de volgende fase van de P&C-cyclus

Observatie rekenkamer

De financiële onderbouwing in de kaderbrief kan sterk verbeterd worden waardoor deze meer als richtinggevend voor de programmabegroting kan dienen.

Observatie raadsleden

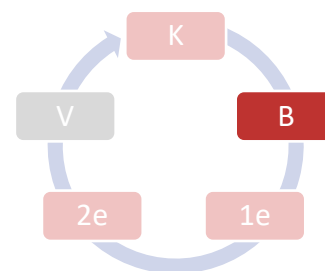
Van de 13 respondenten vinden 9 raadsleden dat de kaderbrief de beleidsdoelen en de financiële kaders goed weergeeft maar dat de toelichting op onderdelen beter kan.

7.3. Programmabegroting 2024

De begroting wordt in programma's ingedeeld. De gemeenteraad stelt de indeling vast. Het doel hiervan is dat de raad zo beter inzicht kan krijgen wat relevant is in de eigen gemeente.

Ieder programma kent de beantwoording van de vragen:

- Wat willen we bereiken?
- Wat gaan we daarvoor doen?
- Wat mag het kosten?



Sinds de begroting 2017 is het verplicht landelijke indicatoren op te nemen. Het doel hiervan is dat het mogelijk wordt te vergelijken met andere gemeenten.

De beleidsbegroting bevat behalve de programma's ook ten minste de zeven verplichte paragrafen. Deze paragrafen geven een dwarsdoorsnede van de begroting.

Onderstaand volgen de hoofdlijnen van de observaties bij de programmabegroting 2024 van de gemeente Maastricht. In bijlage 2 zijn de observaties per hoofdstuk van de programmabegroting 2024 verder in detail uitgewerkt en weergegeven.

Programmabegroting 2024

Overzichtelijk	• De programmabegroting is in algemene zin overzichtelijk opgesteld met een duidelijke structuur
Leesbaar/duidelijk	• De leesbaarheid en duidelijkheid kan sterk verbeterd worden door enerzijds begrijpelijker te formuleren en anderzijds toelichtingen op tabellen begrijpelijker te duiden
Tabellen begrijpelijk	• De leesbaarheid en duidelijkheid kan sterk verbeterd worden door enerzijds begrijpelijker te formuleren en anderzijds toelichtingen op tabellen begrijpelijker te duiden
Relatie met vorige fase P&C-cyclus	• Er is geen duidelijke relatie met de in de kaderbrief geformuleerde thema's en speerpunten
Relatie met volgende fase P&C-cyclus	• Er is geen duidelijke relatie met de volgende fase van de P&C cyclus

Observatie rekenkamer

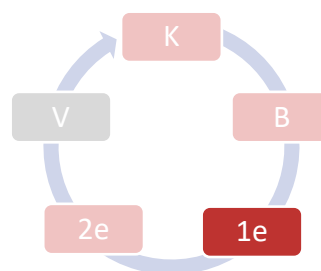
1. de 3W-vragen kunnen consistent, consequenter en smarter geformuleerd en beantwoord te worden;
2. het gebruik van BBV indicatoren kan sterk verbeterd worden en gebruikte indicatoren kunnen beter geduid te worden.

Observatie raadsleden

- 7 van de 13 respondenten vinden dat de beleidsdoelen duidelijk geformuleerd zijn en goed meetbaar zijn. Verbeterpunten zijn het opnemen van tussendoelen om over een periode van 4 jaren de realisatie te toetsen en de toelichtingen op onderdelen te verbeteren.

7.4. 1^e Bestuursrapportage 2024

De 1^e bestuursrapportage 2024 bevat met name majeure afwijkingen en ontwikkelingen op peildatum 1 juni in vergelijking met de begroting 2024. Het betreft een afwijkingenrapportage hetgeen betekent dat alleen gerapporteerd wordt over afwijkingen en ontwikkelingen waar in de begroting geen rekening mee is gehouden. Voor zover de begrotingsuitvoering volgens planning verloopt, wordt hierover in deze rapportage niets opgenomen.



Onderstaand volgen de hoofdlijnen van de observaties bij de 1^e bestuursrapportage 2024 van de gemeente Maastricht. In bijlage 3 zijn de observaties per onderdeel van de 1^e bestuursrapportage 2024 verder in detail uitgewerkt en weergegeven.

1^e Bestuursrapportage 2024

Overzichtelijk	• De 1e bestuursrapportage is overzichtelijk en heeft een duidelijke structuur
Leesbaar/duidelijk	• De financiële positie en de bijstellingen per programma zijn moeilijk leesbaar en kunnen begrijpelijker geformuleerd worden.
Tabellen begrijpelijk	• De tabellen zijn vaak niet toegelicht en moeilijk te duiden in relatie tot de programmabegroting
Relatie met vorige fase P&C-cyclus	• De relatie met de programmabegroting is niet zichtbaar
Relatie met volgende fase P&C-cyclus	• De relatie met de 2e bestuursrapportage is niet zichtbaar

Observaties rekenkamer

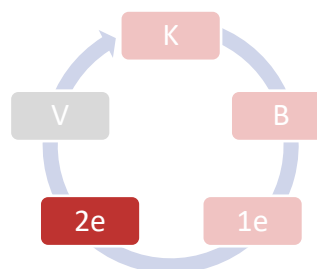
1. De 1e bestuursrapportage is meer een verantwoordingsdocument dan een sturingsmiddel;
2. De 1e bestuursrapportage bevat met name technische begrotingswijzigingen;
3. De tekstuele en financiële toelichtingen kunnen sterk verbeterd worden.

Observatie raadsleden

4 van de 13 respondenten vinden dat de 1e bestuursrapportage een goed inzicht geeft in de realisatie van de beleidsdoelen en financiële doelen. Als sturingsinstrument vinden 6 van de 13 respondenten dat deze voldoet.

7.5. 2^e Bestuursrapportage 2024

De 2^e bestuursrapportage bevat met name technische begrotingswijzigingen om eventuele onrechtmatigheden in de jaarverantwoording 2024 te voorkomen. De 2^e bestuursrapportage is november 2024 in het college vastgesteld en heeft als peildatum 1 oktober. De 2^e bestuursrapportage is op 17 december 2024 in de raad besproken.



Onderstaand volgen de hoofdlijnen van de observaties bij de 2^e bestuursrapportage 2024 van de gemeente Maastricht. In bijlage 4 zijn de observaties per onderdeel van de 2^e bestuursrapportage 2024 verder in detail uitgewerkt en weergegeven.

2^e Bestuursrapportage 2024

Overzichtelijk	• De 2e bestuursrapportage is overzichtelijk en goed gestructureerd. De leeswijzer helpt daar bij.
Leesbaar/duidelijk	• De tekstuele toelichtingen kunnen sterk verbeterd worden.
Tabellen begrijpelijk	• De toelichting op de tabellen kan verbeterd worden waardoor deze in breder perspectief te begrijpen zijn.
Relatie met vorige fase P&C-cyclus	• Er is geen zichtbare relatie met de 1e bestuursrapportage.
Relatie met volgende fase P&C-cyclus	• Er is geen zichtbare relatie met de jaarrekening.

Observaties rekenkamer

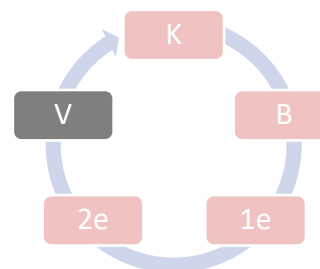
1. De 2e bestuursrapportage is eveneens een verantwoordingsrapportage.
2. Het is echter nog geen sturingsrapportage omdat er geen keuzes worden voorgelegd.
3. De toelichtingen in de 2e bestuursrapportage zijn vaak lastig te begrijpen.

Observatie raadsleden

4 van de 13 respondenten vinden dat de 2e bestuursrapportage een sturingsinstrument is en dat de realisatie van de plannen hier duidelijk uit blijkt.

7.6. Jaarrekening 2024

De jaarrekening is het verantwoordingsdocument van de gemeente. In de jaarrekening wordt een vergelijking gemaakt met de doelen volgens de programmabegroting.



Onderstaand volgen de hoofdlijnen van de observaties bij de jaarrekening 2024 van de gemeente Maastricht. In bijlage 5 zijn de observaties per onderdeel van de jaarrekening 2024 verder in detail uitgewerkt en weergegeven.

Jaarrekening 2024

Overzichtelijk	• De jaarrekening is overzichtelijk en goed gestructureerd. .
Leesbaar/duidelijk	• De jaarrekening is duidelijk leesbaar. Aandachtspunt zijn de tekstuele toelichtingen.
Tabellen begrijpelijk	• De toelichting op de tabellen kan verbeterd worden waardoor deze in breder perspectief te begrijpen zijn.
Relatie met vorige fase P&C-cyclus	• Er is geen zichtbare relatie met de 2e bestuursrapportage.
Relatie met volgende fase P&C-cyclus	• Niet van toepassing

Observaties rekenkamer

1. Aandachtspunt zijn de tekstuele toelichtingen en toelichtingen op de tabellen.

Observatie raadsleden

De enquête vond plaats in december 2024. De jaarrekening 2024 was toen nog niet gereed.

8. Conclusies

Het onderzoek naar de P&C-cyclus 2024 van de gemeente Maastricht laat zien dat de formele structuur op orde is en dat de cyclus een solide basis biedt voor verdere versterking. De documenten zijn afzonderlijk uitgebreid en informatief, terwijl de samenhang en de bestuurlijke betekenis zich nog verder kunnen ontwikkelen.

Algemene conclusies

1. **Formele inrichting als stevig fundament**
De P&C-documenten sluiten aan bij de bepalingen van de Financiële Verordening. De cyclus kent daardoor een duidelijke structuur waarop verder gebouwd kan worden.
2. **Verbinding tussen beleid, uitvoering en financiën vraagt verdieping**
De samenhang tussen beleidsdoelen, activiteiten en financiële effecten kan scherper worden uitgewerkt zodat de raad beter zicht krijgt op resultaten en inzet van middelen.
3. **Sturingsinformatie verdient meer focus**
De bestuursrapportages bieden waardevolle financiële inzichten. Door deze te combineren met informatie over beleidsvoortgang kan de raad beter inspelen op ontwikkelingen gedurende het jaar.
4. **Toegankelijkheid en leesbaarheid versterken de bruikbaarheid**
Heldere toelichtingen, bondige teksten en onderscheid tussen majeure en minder relevante afwijkingen vergroten het inzicht en de bestuurlijke toepasbaarheid.
5. **Raad als actieve partner in de P&C-cyclus**
Een sterkere betrokkenheid van de raad bij de voorbereiding en inrichting van de P&C-documenten bevordert eigenaarschap, herkenbaarheid en gebruik in het raadswerk.
6. **Ervaringen van raadsleden bieden waardevolle signalen**
De uitkomsten van de enquête, hoewel gebaseerd op een beperkte respons, bevestigen het beeld dat raadsleden hechten aan meer duiding, samenvatting en samenhang in de cyclus.

Specifieke conclusies

1. **Kaderbrief 2024**
De financiële kaders kunnen duidelijker worden gepresenteerd, zodat de raad tijdig richting krijgt voor de begroting en de kaderbrief ook in overeenstemming is met artikel 4.1. van de Financiële Verordening.
2. **Programmabegroting 2024**
Een consequente beantwoording van de drie W-vragen en een concretere formulering van beleidsdoelen verhogen de transparantie en maken resultaten beter toetsbaar.
3. **Bestuursrapportages 2024**
De rapportages bieden een goed overzicht van financiële afwijkingen. Volgens artikel 6.3 van de Financiële Verordening dienen afwijkingen echter op de oorspronkelijke ramingen van baten en lasten te worden toegelicht. Door daarnaast ook beleidsmatige voortgang te tonen ontstaat een vollediger beeld van realisatie en bijsturing.
4. **Jaarrekening 2024**
Heldere toelichtingen en een meerjareninvesteringsplan inclusief uitputting investeringskredieten volgens artikel 3.4 van de Financiële Verordening versterken de aansluiting tussen beleid, uitvoering en verantwoording.

Verklarende beschouwing

De P&C-cyclus van de gemeente Maastricht biedt een stevig raamwerk dat uitnodigt tot verdere professionalisering. De documenten leveren waardevolle informatie; door deze informatie scherper te verbinden aan doelen, resultaten en bestuurlijke keuzes kan de cyclus uitgroeien tot een krachtig instrument voor sturing en verantwoording.

De rekenkamer ziet in deze ontwikkeling kansen voor samenwerking tussen raad, college en ambtelijke organisatie. Een gedeeld begrip van rollen, verwachtingen en informatiebehoefte versterkt de kwaliteit van besluitvorming en de transparantie naar inwoners.

De essentie van een effectieve P&C-cyclus ligt in de betekenis: inzicht boven omvang, duiding boven detail, en samenspel boven afzondering.

De bevindingen wijzen op drie samenhangende ontwikkelpunten:

- Beleidsdoelen kunnen worden geoperationaliseerd, zodat voortgang meetbaar wordt.
- Financiële informatie krijgt meer betekenis door duiding van oorzaken en effecten.
- Heldere rolverdeling tussen raad, college en ambtelijke organisatie stimuleert betrokkenheid en eigenaarschap.

Deze elementen vormen gezamenlijk de sleutel tot een P&C-cyclus die richting geeft, inzicht biedt en uitnodigt tot een lerende bestuurscultuur.

9. Voorstellen

Uitgaande van de belangrijkste observaties en conclusies komt de rekenkamer tot de volgende voorstellen.

Voorstel aan de raad

1. Vorm een raads werkgroep P&C

Stel een compacte werkgroep samen die de bruikbaarheid van de P&C-documenten vanuit het perspectief van de raad beoordeelt en suggesties doet voor verdere verbetering.

Voorstellen via de raad aan het college

2. Versterk de samenhang tussen P&C-producten

Zorg dat beleidsvoornemens, uitvoering en financiële effecten elkaar logisch opvolgen. Dat vergroot het inzicht en de bestuurlijke consistentie.

3. Bouw de kaderbrief uit tot richtinggevend document

Presenteer in de kaderbrief de hoofdlijnen van het financiële perspectief en de beleidsmatige accenten voor het komende jaar, zodat de raad tijdig kaders kan stellen.

4. Formuleer doelen concreet en evalueerbaar

Vertaal de drie W-vragen in meetbare indicatoren en termijnen. Zo kan de raad de voortgang volgen en beoordelen of middelen doelmatig worden ingezet.

5. Gebruik BBV-indicatoren als betekenisvol stuurinstrument

Neem de verplichte indicatoren volledig op en geef bij elke indicator aan wat deze zegt over de ontwikkeling van beleid en prestaties.

6. Maak van bestuursrapportages volwaardige voortgangsrapportages

Combineer financiële gegevens met beleidsinformatie en prognoses. Voeg scenario's toe waarmee de raad keuzes kan maken bij afwijkingen in uitvoering of middelen.

7. Verhoog de informatiewaarde van toelichtingen

Richt toelichtingen op duiding: wat betekent een afwijking, welke oorzaak ligt eraan ten grondslag en welk effect heeft dat op beleid en uitvoering.

8. Neem bondige managementsamenvattingen op

Vat per rapportage de kern samen: de belangrijkste financiële en inhoudelijke afwijkingen, de bijbehorende risico's en de voorgestelde bestuurlijke besispunten.

9. Voeg een investeringsrapportage toe aan de jaarrekening

Geef per investeringskrediet de stand van uitputting en de actuele uitgaven en inkomsten weer. Daarmee ontstaat een volledig beeld van de investeringsportefeuille.

10. Bestuurlijke reactie

Algemene conclusies rekenkamer

Conclusie 1	Formele inrichting als stevig fundament De P&C-documenten sluiten aan bij de bepalingen van de Financiële Verordening. De cyclus kent daardoor een duidelijke structuur waarop verder gebouwd kan worden.
Bestuurlijke reactie	Wij onderschrijven deze conclusie en werken continue aan de verdere doorontwikkeling van de P&C-documenten teneinde deze zo goed mogelijk te laten aansluiten aan de behoeften van de raad. Daarbij vormen de afspraken zoals die in de door raad vastgestelde financiële verordening zijn vastgelegd ons kader. Een wijzigingsbesluit van de financiële verordening wordt in januari 2026 aan de raad voorgelegd.
Conclusie 2	Verbinding tussen beleid, uitvoering en financiën vraagt verdieping De samenhang tussen beleidsdoelen, activiteiten en financiële effecten kan scherper worden uitgewerkt zodat de raad beter zicht krijgt op resultaten en inzet van middelen.
Bestuurlijke reactie	Deze conclusie onderschrijven wij en is een onderdeel van de in onze reactie bij conclusie 1 vermelde continue doorontwikkeling van de P&C-documenten.
Conclusie 3	Sturingsinformatie verdient meer focus De bestuursrapportages bieden waardevolle financiële inzichten. Door deze te combineren met informatie over beleidsvoortgang kan de raad beter inspelen op ontwikkelingen gedurende het jaar.
Bestuurlijke reactie	Deze conclusie onderschrijven wij niet. In de bestuursrapportages melden wij, zoals in de financiële verordening in artikel 6 lid 3 en 4 is vastgelegd, afwijkingen op financiën (baten en lasten), beleidsprestaties en indien daar aanleiding voor is de maatschappelijke effecten. Over ontwikkelingen gedurende het jaar wordt de raad thematisch separaat geïnformeerd, bijvoorbeeld door middel van de sociale monitor. De bestuursrapportages zijn conform financiële verordening niet ingericht als integrale voortgangsrapportages, maar als afwijkingenrapportage. Indien ontwikkelingen aanleiding geven tot bijstelling van het beleid of financieel, dan wordt dit in de bestuursrapportages vermeld. Deze manier van rapporteren is overeenkomstig aan de manier van rapporteren van andere gemeenten, zoals bijvoorbeeld Venlo en Sittard-Geleen. Indien bestuursrapportages eveneens beleidsvoortgang zou bevatten, zouden de rapportages dermate omvangrijk worden dat de leesbaarheid en toegankelijkheid van de stukken ons inziens niet ten goede komt.
Conclusie 4	Toegankelijkheid en leesbaarheid versterken de bruikbaarheid Heldere toelichtingen, bondige teksten en onderscheid tussen majeure en minder relevante afwijkingen vergroten het inzicht en de bestuurlijke toepasbaarheid.
Bestuurlijke reactie	Voor wat betreft de heldere toelichtingen en bondige teksten onderschrijven wij uw conclusie en wordt dit betrokken bij de reeds eerder benoemde continue doorontwikkeling van de P&C-documenten. Het door voorgestelde onderscheid tussen majeure en minder relevante afwijkingen kunnen wij op basis van de huidige financiële verordening niet aanbrengen. In de verordening is in artikel 6 lid 3 vermeld dat wij rapportage over afwijkingen op baten en lasten groter dan € 100.000. Dit, in verhouding tot de totale begroting van de gemeente, relatief lage drempelbedrag bepaald wat de financiën betreft de toe te lichten posten. Een verhoging van dit drempelbedrag zal leiden tot minder toe te lichten afwijkingen en een toename van het belang van de alsdan toe te lichten afwijkingen. Wij

onderschrijven uw conclusie maar kunnen daar, zonder bijstelling van het drempelbedrag door de raad, geen gehoor aan geven.

De raad is dan ook aan zet als de raad enkel majeure onderdelen toegelicht wil zien. De door de raad vastgestelde financiële verordening biedt daarvoor geen enkele ruimte

Conclusie 5

Raad als actieve partner in de P&C-cyclus

Een sterkere betrokkenheid van de raad bij de voorbereiding en inrichting van de P&C-documenten bevordert eigenaarschap, herkenbaarheid en gebruik in het raadswerk.

Bestuurlijke reactie

Deze conclusie onderschrijven wij. Daartoe is reeds enkele malen een uitnodiging c.q. handreiking aan de raad gedaan. Ook is diverse malen voorgesteld om het begrotingsboek aan te passen zodat het voor een ieder inzichtelijk is en meer past bij de indeling van de domeinen c.q. onderwerpen zoals wij die hanteren.

Daarnaast heeft de raad de bepalingen inzake de P&C-documenten vastgelegd in de financiële verordening. Wijzigingen in die verordening worden voorafgaand aan de behandeling in de raad voorgelegd aan en toegelicht in de commissie B&V. Eind 2024 is de P&C-cyclus geëvalueerd in Commissie B&V. De hier gedane suggesties zijn door ons meegenomen, deze hebben niet geleid tot een andere aard en opzet van de producten.

Conclusie 6

Ervaringen van raadsleden bieden waardevolle signalen

De uitkomsten van de enquête, hoewel gebaseerd op een beperkte respons, bevestigen het beeld dat raadsleden hechten aan meer duiding, samenvatting en samenhang in de cyclus.

Bestuurlijke reactie

Op basis van de door u in uw rapportage beschreven 'observaties raadsleden' kunnen wij de door uw getrokken conclusie niet onderschrijven. Vanzelfsprekend gaan wij graag met de raad in gesprek over de producten van de P&C cyclus zoals we dat ook voortdurend doen in de commissie B&V

Specifieke conclusies rekenkamer

Conclusie 1

Kaderbrief 2024

De financiële kaders kunnen duidelijker worden gepresenteerd, zodat de raad tijdig richting krijgt voor de begroting en de kaderbrief ook in overeenstemming is met artikel 4.1. van de Financiële Verordening.

Bestuurlijke reactie

Deze conclusie onderschrijven wij niet. Zoals u in uw rapportage zelf benoemd is het overgrote deel van de inkomsten van gemeenten afkomstig van de Rijksoverheid. De algemene uitkering uit gemeentefonds is daarvan veruit de grootste component. De omvang van die uitkering is afhankelijk van keuzes van de Rijksoverheid die worden verwerkt in zogenaamde circulaire. Die circulaire leiden veelal tot forse bijstellingen van de algemene uitkering en daarmee de inkomsten van de gemeente. De meicirculaire is ten tijde van de kaderbrief nog niet bekend waardoor een compleet en actueel financieel beeld op dat moment nog niet worden gedeeld. Het doel van de kaderbrief is niet het 'vasttimmeren' van de financiën maar juist een gesprek met de raad initiëren over de inhoudelijke ambities. Overigens is de planning van de P&C-documenten inmiddels zo aangepast dat de raad nog voor de behandeling van de kaderbrief kennis kan nemen van de door het college aan de raad aangeboden 1e bestuursrapportage waarin de meicirculaire en andere significante financiële bijstellingen zijn verwerkt. Hierdoor beschikt de raad op het moment van bespreking van de kaderbrief over een actueel financieel toekomstperspectief.

Conclusie 2

Programmabegroting 2024

Een consequente beantwoording van de drie W-vragen en een concretere formulering van beleidsdoelen verhogen de transparantie en maken resultaten beter toetsbaar.

Bestuurlijke reactie	Deze conclusie delen wij niet volledig. De drie w-vragen worden altijd consequent beantwoord. Het meer concreet formuleren van beleidsdoelen is een van de onderdelen die continue aandacht heeft in het kader van de eerder benoemde doorontwikkeling van de P&C-documenten.
Conclusie 3	Bestuursrapportages 2024 De rapportages bieden een goed overzicht van financiële afwijkingen. Volgens artikel 6.3 van de Financiële Verordening dienen afwijkingen echter op de oorspronkelijke ramingen van baten en lasten te worden toegelicht. Door daarnaast ook beleidsmatige voortgang te tonen ontstaat een vollediger beeld van realisatie en bijsturing.
Bestuurlijke reactie	In de bestuursrapportages worden de afwijkingen ten opzichte van de door raad vastgestelde gewijzigde begroting toegelicht. Dit om te voorkomen dat de reeds uitvoerige rapportage nog omvangrijker zou worden. De wijzigingen ten opzichte van de primaire begroting worden in de bijlage ‘Verloop begroting per programma’ inzichtelijk gemaakt. In de bestuursrapportages melden wij, zoals in de financiële verordening in artikel 6 lid 3 en 4 is vastgelegd, afwijkingen op financiën (baten en lasten), beleidsprestaties en indien daar aanleiding voor is de maatschappelijke effecten. De bestuursrapportages zijn conform financiële verordening niet ingericht als integrale voortgangsrapportages, maar als afwijkingenrapportage. Indien ontwikkelingen aanleiding geven tot bijstelling van het beleid of financieel, dan wordt dit in de bestuursrapportages vermeld. Deze manier van rapporteren is overeenkomstig aan de manier van rapporteren van andere gemeenten, zoals bijvoorbeeld Venlo en Sittard-Geleen.
Conclusie 4	Jaarrekening 2024 Heldere toelichtingen en een meerjareninvesteringsplan inclusief uitputting investeringskredieten volgens artikel 3.4 van de Financiële Verordening versterken de aansluiting tussen beleid, uitvoering en verantwoording.
Bestuurlijke reactie	De verbetering van toelichtingen vormt eveneens een onderdeel van de doorontwikkeling van de P&C-documenten. Wij kunnen echter niet voorkomen dat toelichtingen soms een technisch karakter hebben omdat wij moeten voldoen aan de verslaggevingseisen zoals vastgelegd in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV). Een meerjareninvesteringsplanning nemen wij op in de programmabegroting. In de jaarrekening geven wij per programma inzicht in de gerealiseerde investeringen. Wij onderschrijven uw conclusie dat in de jaarstukken meer aandacht moeten worden besteed aan de voortgang van investeringen. Met ingang van de jaarstukken 2025 zullen wij daarom een zogenaamde staat met restantkredieten in de jaarstukken opnemen.

Voorstel aan de raad

Voorstel 1	Vorm een raads werkgroep P&C Stel een compacte werkgroep samen die de bruikbaarheid van de P&C-documenten vanuit het perspectief van de raad beoordeelt en suggesties doet voor verdere verbetering.
Bestuurlijke reactie	Over het verbeteren van de P&C-producten hebben raad én college in het verleden al diverse malen met elkaar hebben gesproken. Wij zijn over de doorgevoerde verbeteringen positief gestemd, maar het kan altijd nog beter. Bij dit traject is immers sprake van een continu proces. Uw voorstel aan de raad om met hulp van een raads werkgroep te onderzoeken hoe verdere verbeterstappen te zetten steunen wij daarom van harte. Ambtelijke ondersteuning bieden wij deze raads werkgroep aan.

Ons voorstel aan de raad is de raadswerkgroep opdracht te geven de raad te adviseren over een nieuwe programma-indeling inclusief een daarbij horend drempelbedrag voor het rapporteren van financiële afwijkingen. Waarom? Onze P&C-documenten zijn op dit moment erg uitgebreid, omdat wij feitelijk niet rapporteren op programma- maar op taakveld-niveau. Minder uitgebreide en daardoor voor de raad beter leesbare P&C documenten zou ons inziens mogelijk moeten zijn via een nieuwe programma-indeling.

Voorstellen aan het college

Voorstel 2	Versterk de samenhang tussen P&C-producten Zorg dat beleidsvoornemens, uitvoering en financiële effecten elkaar logisch opvolgen. Dat vergroot het inzicht en de bestuurlijke consistentie.
Bestuurlijke reactie	Wij zijn van mening dat deze logische opvolging nu reeds in de P&C-documenten aanwezig is. Doordat wij in de P&C-documenten rapporteren op taakveld-niveau zijn de rapportages erg uitgebreid en daardoor mogelijk minder inzichtelijk. Onze huidige programma-indeling nodigt niet uit tot het rapporteren op programma-niveau. Vandaar onze oproep om met een raadswerkgroep de mogelijkheden van een andere programma-indeling te onderzoeken.
Voorstel 3	Bouw de kaderbrief uit tot richtinggevend document Presenteer in de kaderbrief de hoofdlijnen van het financiële perspectief en de beleidsmatige accenten voor het komende jaar, zodat de raad tijdig kaders kan stellen.
Bestuurlijke reactie	Dit voorstel nemen wij niet over. In de huidige opzet van de kaderbrief delen wij het op dat moment beschikbare en vastgestelde financiële perspectief. Een 'dichtgetimmerd' financieel kader past volgens ons niet bij ons doel van de kaderbrief om met de raad het gesprek aan te gaan over de toekomst van onze gemeente en het te voeren beleid. De beleidsmatige aspecten zijn juist uitvoerig opgenomen. Overigens moet er ook voor worden opgepast dat de documenten van de P&C cyclus "telefoonboeken" worden. Uitwerking van ambities uit de kaderbrief vinden vaak plaats bij afzonderlijke raadsvoorstellen waarbij ook de inspraak / meedenken vanuit de stad tot haar recht kan komen.
Voorstel 4	Formuleer doelen concreet en evalueerbaar Vertaal de drie W-vragen in meetbare indicatoren en termijnen. Zo kan de raad de voortgang volgen en beoordelen of middelen doelmatig worden ingezet.
Bestuurlijke reactie	Dit voorstel nemen wij deels over. Uiteraard dienen de w-vragen zo duidelijk en concreet mogelijk te worden beantwoord. Vele doelstellingen zijn echter niet meetbaar of in indicatoren weer te geven. Daar waar indicatoren een toegevoegde waarde hebben en beschikbaar zijn, worden deze reeds opgenomen of toegevoegd. Het lijkt ons goed om hier in het kader van de aanpassing van de begroting nader over door te spreken met een werkgroep van de raad
Voorstel 5	Gebruik BBV-indicatoren als betekenisvol stuurinstrument Neem de verplichte indicatoren volledig op en geef bij elke indicator aan wat deze zegt over de ontwikkeling van beleid en prestaties.
Bestuurlijke reactie	Dit voorstel nemen wij over waarbij wij opmerken dat uit uw voorstel zou kunnen worden afgeleid dat wij de verplichte indicatoren nu niet volledig opnemen. Die conclusie is niet juist omdat alle verplichte BBV-indicatoren in zowel de begroting als de jaarstukken zijn en worden opgenomen. De duiding van die indicatoren in relatie tot onze doelen in de begroting en jaarstukken is inmiddels verder opgepakt in de documenten die na de door uw beoordeelde cyclus 2024 zijn opgesteld.

Voorstel 6	Maak van bestuursrapportages volwaardige voortgangsrapportages Combineer financiële gegevens met beleidsinformatie en prognoses. Voeg scenario's toe waarmee de raad keuzes kan maken bij afwijkingen in uitvoering of middelen.
Bestuurlijke reactie	Dit voorstel nemen wij niet over. De bestuursrapportages zijn afwijkingenrapportages waarin gerealiseerde en verwachte (financiële) afwijkingen worden gerapporteerd. De raad kan op basis van die rapportage keuzes maken ten aanzien van de inhoud of de financiën. De toegevoegde waarde van een integrale voortgangsrapportage waarin ook alle onderwerpen voorkomen die zowel op inhoud als financieel conform planning verlopen onderschrijven wij niet. Bij die onderwerpen is immers (bij)sturing niet noodzakelijk. Ook overigens zijn daar vele andere momenten in de domeinen voor om met de raad te spreken over de inhoud van een onderwerp
Voorstel 7	Verhoog de informatiewaarde van toelichtingen Richt toelichtingen op duiding: wat betekent een afwijking, welke oorzaak ligt eraan ten grondslag en welk effect heeft dat op beleid en uitvoering.
Bestuurlijke reactie	Dit voorstel is in overeenstemming met onze huidige werkwijze.
Voorstel 8	Neem bondige managementsamenvattingen op Vat per rapportage de kern samen: de belangrijkste financiële en inhoudelijke afwijkingen, de bijbehorende risico's en de voorgestelde bestuurlijke beslispunten.
Bestuurlijke reactie	Wij werken momenteel al op deze wijze. In P&C-documenten die na de door uw beoordeelde cyclus 2024 zijn opgesteld, is een dergelijke 'samenvatting' reeds opgenomen. Verder merken wij op dat de aan de raad aangeboden P&C-documenten altijd gepaard gaan met een raadsvoorstel waarin de door u benoemde onderwerpen eveneens aan de orde komen.
Voorstel 9	Voeg een investeringsrapportage toe aan de jaarrekening Geef per investeringskrediet de stand van uitputting en de actuele uitgaven en inkomsten weer. Daarmee ontstaat een volledig beeld van de investeringsportefeuille.
Bestuurlijke reactie	Dit voorstel nemen wij over. In de jaarrekening 2025 zal een zogenaamde staat van resantkredieten worden opgenomen.

11. Slotwoord

De Rekenkamer Maastricht heeft onderzocht hoe de P&C-cyclus 2024 functioneert als beheersinstrument voor de gemeente Maastricht, met als doel de raad te ondersteunen bij een krachtige invulling van zijn controlerende rol op de gemeentelijke financiën en de kwaliteit van de daarbij behorende P&C-producten.

De Rekenkamer concludeert dat de P&C-cyclus van de gemeente Maastricht sterke potentie biedt om zich te ontwikkelen tot een krachtig bestuurlijk instrument dat richting geeft aan beleid én uitvoering. Dit vraagt om een beweging van verantwoord en naar sturen, van volledigheid naar betekenis en van procedure naar inhoud. Met dit onderzoek heeft de Rekenkamer beoogd deze ontwikkeling te versterken, met meer samenhang, inzicht en gezamenlijke verantwoordelijkheid in de financiële en beleidsmatige sturing van de gemeente.

Het college herkent zich deels in de conclusies en aanbevelingen, wil over enkele punten het gesprek met de raad voeren en zet de ingezette ontwikkelkoers voort.

De rekenkamer dankt de betrokken ambtenaren voor hun medewerking, openheid en toelichting. De bevindingen en conclusies in dit rapport zijn met grote zorgvuldigheid tot stand gekomen.

Maastricht, november 2025

Lieve Schouterden
Voorzitter Rekenkamer Maastricht

 rekenkamer
maastricht

Bijlage 1. Observaties Kaderbrief 2024

De kaderbrief van de gemeente Maastricht kent de volgende hoofdstukindeling:

1. Voorwoord;
2. Brede opgaven in uitvoering;
3. Financiële kaders.

De rekenkamer maakt de volgende observaties bij de 3 hoofdstukken.

Observaties bij voorwoord

- Wat opvalt is dat dit geen ‘normale kaderbrief’ met een vooruitblik op 2024 is. In dit geval ligt de aandacht op een doorkijk naar 2030. Dit wordt door het college in het voorwoord van de kaderbrief ook toegelicht. Bewust heeft het college niet gekozen voor een ‘pre begroting’ maar voor een echte vooruitblik naar de stad die Maastricht wil zijn.
- De focus ligt weliswaar op 2024 maar het financiële plaatje wordt pas gemaakt na het debat met de raad. Daarbij stelt het college dat niet de financiën leidend zijn maar de ambities. De financiële gevolgen van de beleidsdoelen worden volgens het college op hoofdlijnen in de kaderbrief weergegeven.
- In het voorwoord wordt gemeld dat de ambities nog overeind staan maar dat de financiële ruimte onzeker is. De onzekerheden in financiële ruimte die worden genoemd zijn niet anders dan in andere jaren. Als er al nieuwe onzekerheden zijn dan is het dus aan het college om keuzes te maken. In de kaderbrief wordt niet vermeld wat de onzekerheden voor een gevolg op de ambities hebben.
- Er wordt in het voorwoord een aantal ambities genoemd. Deze zijn echter niet zichtbaar aan te sluiten met de 12 plannen en ambities zoals genoemd in het coalitieakkoord.
- Er worden globale plannen tot en met 2030 beschreven maar deze hebben geen zichtbare relatie met de plannen van het college voor 2024.

Observaties bij brede opgaven in uitvoering

- Het college heeft ervoor gekozen om zijn ambities te realiseren langs de lijnen van zes brede opgaven. Deze opgaven bevatten de bijna 140 ambities uit het coalitieakkoord. De directe samenhang tussen de zes brede opgaven uit de kaderbrief en de 140 ambities uit het coalitieakkoord blijkt qua structuur niet direct uit de kaderbrief.
- De zes brede opgaven betreffen:
 1. Veerkrachtige wijken;
 2. Randwyck;
 3. Basis op orde;
 4. Versterken van verbondenheid;
 5. Binnenstad;
 6. Duurzame stad.De 140 plannen en ambities in het coalitieakkoord zijn op de volgende gebieden ingedeeld:
 1. Veerkrachtige wijken;
 2. Gebiedsontwikkeling;
 3. Veiligheid en leefbaarheid;
 4. Wonen;
 5. Klimaat en energie;
 6. Participatie;
 7. Economie en arbeidsmarkt;

8. Cultuur;
9. Sport en bewegen;
10. Maastricht en de (Eu)regio;
11. Onderwijs en jeugd;
12. Bestuur, organisatie en financiën.

Vanwege het ontbreken van een directe relatie tussen de ambities zoals genoemd in de kaderbrief 2024 en het coalitieakkoord is het moeilijk om controle uit te oefenen op of de afspraken uit het coalitieakkoord ook in de kaderbrief zijn verwoord.

- In paragraaf 2.1 'veerkrachtige wijken' wordt een toelichting gegeven op de plannen voor 2024. De toelichting is algemeen en weinig concreet geformuleerd. Tevens is niet duidelijk wat men in de programmabegroting mag verwachten aan concrete doelen.
- In paragraaf 2.2 'Randwyck' wordt een toelichting op de plannen voor 2024 gegeven met betrekking tot de doorontwikkeling van de campus in Randwyck. Ook hier zijn de plannen weinig concreet geformuleerd. Ook wordt niet duidelijk gemaakt wat nu de precieze rol van de gemeente is in de samenwerkingsverbanden met UM, MUMC en Provincie.
- In paragraaf 2.3 'Basis op orde' wordt een toelichting op ontwikkelingen in de interne organisatie gegeven. De gemeente wil weer 'in control' komen. Het heeft betrekking op het op orde brengen van harde elementen als structuur, processen, procedures en systemen en op zachte elementen als houding en gedrag. Het is niet duidelijk wat in de programmabegroting aan doelen te verwachten zijn om deze ambities te realiseren.
- Met betrekking tot de overige paragrafen zijn dezelfde observaties gemaakt.

Observaties bij financiële kaders

- Dit hoofdstuk gaat in op de financiële positie van de gemeente als perspectief voor de kaderbrief 2024. Het vertrekpunt is het beeld zoals geschetst in de begroting 2023-2026. De tabel 'Begroting 2023' is onduidelijk toegelicht voor een niet-deskundige lezer en daarmee nauwelijks te begrijpen. Ook blijkt niet wat nu de effecten voor de begroting 2024 gaan zijn.

Onderstaand de toelichting bij de tabel 'Begroting 2023'.

'Vertrekpunt is het beeld zoals geschetst in de begroting 2023-2026 en de recente gemeentefonds-circulaires. De vastgestelde meerjarenbegroting 2023-2026 sloot af met een overschot in alle jaarschijven. De septembercirculaire 2022 (verwerkt in de Memorie van Toelichting bij de Begroting 2023) kende onder andere een bijstelling voor de loon- en prijsontwikkeling over 2023. De positieve incidentele saldi zijn uit behoedzaamheid gereserveerd voor specifieke onzekerheden en risico's. In de decembercirculaire 2022 is het accres niet bijgesteld en veranderen derhalve de begrotingssaldi niet tot nauwelijks. Wel is in de decembercirculaire een extra loon- en prijscompensatie voor 2022 toegezegd van naar nu blijkt nog maar €127 mln. structureel, in tegenstelling tot de eerder gecommuniceerde € 300 tot € 400 mln. Voor Maastricht betekent dit een aandeel van circa € 1,3 mln. in plaats van de verwachte € 3 tot € 4 mln.'

- In dit hoofdstuk worden zeer algemene ontwikkelingen benoemd die weinig richting geven aan wat deze nu betekenen voor de programmabegroting 2024. Weliswaar is de meicirculaire nog niet beschikbaar maar er is geen toelichting wat dit zou kunnen betekenen op hoofdlijnen voor de financiële kaders.
- De kaderbrief is in het algemeen zodanig algemeen geformuleerd dat deze nauwelijks richtinggevend is voor de op te stellen programmabegroting en verliest daarmee haar waarde voor de raad om zijn kaderstellende rol te vervullen.

Bijlage 2. Observaties Programmabegroting 2024

Onderstaand volgen de observaties bij de programmabegroting 2024 van de gemeente Maastricht. De observaties zijn per hoofdstuk van de programmabegroting weergegeven.

Voorwoord

- In het voorwoord is geen directe relatie te leggen, bijvoorbeeld met een leeswijzer, met de in de kaderbrief geformuleerde brede opgaven en de ambities.

Financieel begrotingsbeleid

- In de paragraaf 'Financieel begrotingsbeleid' staat een samenvatting per programma van de lasten en baten per jaar. Er ontbreekt enige vorm van toelichting behalve de verwijzing naar paragraaf 2.2. 'Van de 1^e bestuurs-rapportage 2023 naar begroting 2024'. Aangezien dit een samenvatting betreft zou een samenvattende toelichting op de tabel de lezer helpen de cijfers te begrijpen zonder dat de detailtoelichting in paragraaf 2.2. gelezen hoeft te worden.
- De opgenomen noot is onbegrijpelijk geformuleerd:
Noot: Voor wat betreft programma 0 is er geen aansluiting op totaalniveau mogelijk met toelichting totaaltabel programma 0. Dit komt doordat het begrotingssaldo geraamd moet worden op taakveld 0.11 en bovenstaande tabellen het begrotingssaldo, conform BBV, gepresenteerd is als geraamd resultaat.
- In het coalitieakkoord wordt op pagina 29 gesproken over een opnieuw, op zero-based opgebouwde begroting die wordt opgesteld om de door de jaren heen gegroeide mist en versnippering op te heffen. Echter nergens blijkt uit de begroting 2024 welke effecten dit heeft gehad.
- Er wordt in deze paragraaf geen inzicht gegeven in de structurele en incidentele begroting hetgeen wellicht wenselijk zou zijn aangezien dit belangrijke informatie is voor de raad vanuit zijn kaderstellende rol. Dit overzicht wordt overigens wel in paragraaf 2.2. gegeven (pagina 225).

Beleidsbegroting

Programmaplan

- Per programma wordt op taakveld niveau een duidelijke toelichting op de lasten en baten en de activiteiten gegeven.
- Per programma worden de verplichte BBV-effectindicatoren vermeld. Het ontbreekt wel nog aan een interpretatie c.q. duiding van deze indicatoren.
- Per programma worden niet consequent de aandachtspunten 2024 genoemd. Ook als er geen aandachtspunten zijn wordt dit niet vermeld. De geformuleerde aandachtspunten zijn vaak niet concreet geformuleerd en staan niet zichtbaar in relatie tot de kaderbrief.
- Vaak worden in de programma's de middellange ambities genoemd en de ambitie voor de coalitieperiode 2022-2026. Het is niet duidelijk hoe deze ambities onderling samenhangen en er worden dan geen concrete plannen voor 2024 genoemd die afgeleid zijn van de kaderbrief.
- Per taakveld wordt antwoord gegeven op de vraag wat mag het kosten door het opnemen van een tabel lasten/baten. De toelichting op deze tabel gaat over de ontwikkeling van de lasten en baten in de tijd in vaak onbegrijpelijke taal. Verder wordt nergens genoemd wat de kosten zijn van de aandachtspunten 2024 in relatie tot de reguliere lasten en baten per programma.

- Per programma worden tabellen opgenomen met de ontwikkeling van de investeringen. Er is geen relatie met de kaderbrief te leggen en nergens worden de investeringen toegelicht.
- De geformuleerde ambities hebben regelmatig de volgende teksten ‘we koesteren, we faciliteren, we steunen, we gaan in gesprek, we overleggen, we lobbyen, we onderzoeken enz. Dit is weinig concreet geformuleerd waardoor het lastig is te controleren of deze ambities ook gerealiseerd worden.
- In algemene zin is er dus geen of geen zichtbare relatie tussen de ambities in de kaderbrief, de beleidsdoelstellingen in de begroting en de financiële gevolgen van vorenstaande ambities.

Paragrafen

- De toelichting op de risico's in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing is nauwelijks goed te begrijpen en aan te sluiten met de in de tabel genoemde maximale risico's.
- In de paragraaf ‘onderhoud kapitaalgoederen’ is geen totaaloverzicht met betrekking tot:
 - Meerjarenonderhoudsplan;
 - Toevoegingen en onttrekkingen;
 - Effecten op begroting;
 - Investerings of onderhoud;
- In het algemeen ontbreekt een toelichting in de paragrafen die het verband met de begroting weergeeft. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de in de paragraaf benoemde financiële effecten en waar die in de begroting zichtbaar zijn of invloed hebben.

Financiële begroting

- In 2.2. wordt bij de uitgangspunten van de ramingen niets gezegd over de zero base budgetteringssystematiek.
- In de paragraaf ‘van 1^e bestuurs-rapportage 2023 naar begroting 2024’ wordt onder C de autonome ontwikkelingen en nieuwe ambities financieel verantwoord. Er is geen splitsing tussen autonome ontwikkelingen en nieuwe ambities hetgeen de inzichtelijkheid zou vergroten.
- De relatie tussen de financiële begroting en de beleidsbegroting is nauwelijks vast te stellen.
- In 2.3 wordt een overzicht van de geprognoseerde balansen weergegeven. Er is geen toelichting hoe deze prognose heeft plaatsgevonden.
- In 2.3 wordt een overzicht van de investeringen weergegeven. Er worden alleen investeringen toegelicht die nog goedgekeurd dienen te worden qua financiering. De overige investeringen worden niet toegelicht. Ook is er geen meerjaren-investeringsplan van alle investeringen opgenomen.
- De stand van de reserves ultimo 2023 sluit niet aan met de stand van de reserves van de gepresenteerde balansen.
- Het verloopoverzicht reserves 2023-2027 geeft het verloop per reserve weer en op welk programma dit betrekking heeft. Er is echter geen zichtbare totaal aansluiting van de mutaties in de reserves volgens het verloopoverzicht met de afzonderlijke programma's. Het verloopoverzicht per programma opstellen zou dit inzicht kunnen geven. Dit geldt ook voor de voorzieningen.

Bijlagen

- Bijlage 4 ‘Overzicht hercalculatie bouwgrondexploitaties per ultimo 2022’ is niet toegelicht en daardoor volstrekt onbegrijpelijk in relatie tot de programmabegroting.
- Bijlage 9 ‘Raming algemene uitkering gemeentefonds’ is niet toegelicht en daardoor niet te begrijpen en in welke relatie deze staat tot de programmabegroting. In de kaderbrief werd gesteld dat de uitkering uit het gemeentefonds lastig is te ramen. Deze

bijlage raamt de algemene uitkering tot en met 2027. Hoe dit in relatie staat tot de teksten in de kaderbrief is niet toegelicht.

- In bijlage 11 worden de ambities coalitieakkoord 2022-2026 opgenomen. Het is niet duidelijk wat hier de toegevoegde waarde van is als in de programmabegroting 2024 geen aansluiting is met deze ambities.

Bijlage 3. Observaties 1^e Bestuurs-rapportage 2024

Managementsamenvatting

- De 1^e bestuurs-rapportage 2024 bevat met name majeure afwijkingen en ontwikkelingen op peildatum 1 juni in vergelijking met de begroting 2024. Het betreft een afwijkingenrapportage hetgeen betekent dat alleen gerapporteerd wordt over afwijkingen en ontwikkelingen waar in de begroting geen rekening mee is gehouden. Voor zover de begrotingsuitvoering volgens planning verloopt, wordt hierover in deze rapportage niets opgenomen. In het voorwoord wordt niet nader toegelicht wat wordt verstaan onder het begrip 'majeur'.
- In de bestuursrapportages worden conform artikel 6.4 van de financiële verordening afwijkingen gemeld inzake financiën (lasten en baten), beleidsprestaties en indien daar aanleiding voor is de maatschappelijke effecten. De 1^e bestuursrapportage is met name een financiële rapportage waarbij de afwijkingen in beleidsprestaties en eventuele maatschappelijke effecten nauwelijks toegelicht worden.
- De 1^e bestuurs-rapportage 2024 is in juli 2024 in het college vastgesteld en heeft als peildatum 1 juni. Deze werd besproken in de raad op 24 september 2024. In hoeverre deze dan als sturingsinstrument voor het jaar 2024 kan worden gebruikt is de vraag gezien het late tijdstip van bespreking. Op het moment van bespreking zijn immers weer 3 maanden verstreken.
- De raad dient tegelijkertijd met de 1^e bestuurs-rapportage een drietal investeringskredieten te accorderen waaronder een krediet van € 500.000 als bijdrage van de gemeente ten behoeve van de ontwikkeling van een businessplan Brightlands Maastricht Health Campus. Er wordt verder geen toelichting gegeven in deze rapportage op deze investeringsaanvraag. Er wordt verwezen naar het raadsvoorstel 62-2024 dat deze bestuurs-rapportage als bijlage heeft.
- Alle te realiseren prestaties uit de begroting 2024 die qua planning conform verlopen – en dat is het merendeel – worden niet in deze rapportage besproken. Dit heeft tot gevolg dat deze bestuurs-rapportage niet zelfstandig leesbaar is en de programmabegroting erbij moet worden genomen om de verschillen te zoeken tussen wat gerapporteerd wordt in de bestuurs-rapportage en wat niet gerapporteerd wordt (omdat die activiteiten volgens planning verlopen) te achterhalen.
- Een volledige verantwoording over de gerealiseerde prestaties per 31 december vindt plaats bij de jaarstukken 2024. Sturing is dan geheel niet meer mogelijk omdat boekjaar is afgesloten en daarmee is deze rapportage een verantwoordingsrapportage en geen sturingsrapportage.
- In de paragraaf 'verwacht financieel resultaat' staat dat ten opzichte van de begroting een positief saldo te zien is van € 1.169.000. In deze 1^e bestuurs-rapportage wordt een positief saldo verwacht van € 7.897.000. In hoofdstuk 3 wordt de aansluiting weergegeven tussen beide resultaatverwachtingen. Echter in de tabel staat een geraamd resultaat volgens de primitieve begroting van € 4.301.000. Het verschil tussen € 1.169.000 en € 4.301.000 is niet nader toegelicht.
- De afwijkingen worden per taakveld weergegeven en betreffen een saldo post van de baten en lasten. Daardoor is het niet mogelijk vast te stellen waar de grootste afwijkingen in de afzonderlijke baten en lasten zijn geconstateerd. Dit is niet in overeenstemming met de artikel 6.3 van de Financiële verordening waarbij afwijkingen groter dan € 100.000 op de oorspronkelijke ramingen van de afzonderlijke baten en lasten toegelicht worden en niet op het saldo van baten en lasten.
- In de managementsamenvatting wordt een verhaal over AFAS (personeelsadministratie) gehouden waarbij veel verbeterstappen worden genoemd bij de implementatie van het AFAS-systeem. Desondanks wordt gezegd dat het onmogelijk is om een prognose van de apparaatskosten te maken. Dit is vreemd omdat er wel degelijk een prognose

is gemaakt. Waarschijnlijk wordt bedoeld dat er geen bijstelling van de prognose is te maken. Dit staat echter niet zo toegelicht.

Ontwikkelingen per programma

- In hoofdstuk 2 van de 1^e bestuurs-rapportage worden de ontwikkelingen per programma verwoord.
- Door de wijze van rapportage in de tabellen met een aangepaste begroting is het niet mogelijk om de inschattingen die gemaakt zijn te beoordelen. De gemaakte inschattingen zijn impliciet in de nieuwe bijgestelde begroting gemaakt. Daardoor is het niet mogelijk deze inschattingen te beoordelen. Alternatief is de werkelijkheid tot en met juni te rapporteren en een expliciete inschatting te maken over de maanden juli tot en met augustus en die inschatting goed toe te lichten waardoor het nieuwe begrotingssaldo beter controleerbaar wordt.
- Er wordt gesteld dat alleen de majeure afwijkingen toegelicht worden. Om deze majeure afwijkingen toe te lichten zijn er nog bijna 50 pagina's toelichting nodig. Er is geen toelichting op het begrip 'majeur'.
- In de bestuurs-rapportage worden ook de verwachte afwijkingen in meerjarig perspectief verantwoord met als doel om betere sturingsinformatie te geven. Het is onduidelijk wat hiermee bedoeld wordt en hoe er dan sturing kan worden gegeven.
- Op basis van de programmasaldi blijkt dat de grootste afwijkingen zijn:
Programma 6 Sociaal Domein € 23.389.000 meer lasten;
Programma 6 Sociaal Domein € 8.048.000 meer baten;
Programma 7 Volksgezondheid € 12.403.000 meer lasten;
Programma 7 Volksgezondheid € 15.787.000 meer baten;
In de toelichting op beide programma's per taakveld is geen directe aansluiting zichtbaar met het totaalresultaat van het programma.
- De afwijkingen per programma tussen de primitieve begroting en de gewijzigde begroting zoals weergegeven in tabelvorm kan beduidend transparanter toegelicht worden waarbij de aansluitingen tussen de afwijkingen duidelijk leesbaarder zijn.
- Er is geen informatie over de stand van zaken met betrekking tot de investeringen.

Bijlage 4. Observaties 2^e Bestuurs-rapportage 2024

Managementsamenvatting

- De 2^e bestuurs-rapportage 2024 bevat met name technische begrotingswijzigingen om eventuele onrechtmatigheden in de jaarverantwoording 2024 te voorkomen.
- In de bestuursrapportages worden conform artikel 6.4 van de financiële verordening afwijkingen gemeld inzake financiën (lasten en baten), beleidsprestaties en indien daar aanleiding voor is de maatschappelijke effecten. De 2^e bestuursrapportage is met name een financiële rapportage waarbij de afwijkingen in beleidsprestaties en eventuele maatschappelijke effecten nauwelijks toegelicht worden.
- De 2^e bestuurs-rapportage 2024 is in november 2024 in het college vastgesteld en heeft als peildatum 1 oktober. Deze wordt besproken in de raad op 17 december 2024. In hoeverre deze dan nog als sturingsinstrument voor 2024 kan worden gebruikt is de vraag gezien het late tijdstip van bespreking. Op het moment van bespreking zijn immers weer 3 maanden verstreken en is het verantwoordingsjaar al bijna om.
- Alle te realiseren prestaties uit de begroting 2024 die qua planning conform verlopen – en dat is het merendeel – worden ook niet in deze rapportage besproken.
- Er worden alleen majeure afwijkingen besproken. Het is niet duidelijk wat met majeur bedoeld wordt.
- En de majeure afwijkingen welke reeds in de 1^e bestuurs-rapportage zijn besproken worden ook niet besproken hetgeen vanuit controleperspectief vreemd is. Afwijkingen die van de 1^e naar de 2^e bestuurs-rapportage zijn opgelost ziet de raad ook niet meer.
- Ook wordt het meerjarig financieel perspectief 2024-2028 weergegeven om waar nodig bijstellingen voor te stellen.
- Ook worden risico's voorzover aanwezig en niet eerder gerapporteerd weergegeven.
- De oorspronkelijke begroting liet een positief saldo zien van € 1.169.000. In deze 2^e bestuurs-rapportage wordt een positief saldo verwacht van € 13.733.000. Dit betekent een forse onderuitputting waardoor er wellicht taken niet zijn uitgevoerd en de raad niet heeft kunnen sturen wat er met deze onderuitputting had moeten gebeuren.
- Er wordt een toelichting gegeven op de SPUK-uitkering. Deze toelichting is nauwelijks te begrijpen in relatie tot de tabel over het financieel resultaat.
- De afwijkingen worden per taakveld weergegeven en betreffen een saldo post van de baten en lasten. Daardoor is het niet mogelijk vast te stellen waar de grootste afwijkingen in de baten en lasten per taakveld afzonderlijk zijn geconstateerd. Ook is het niet in overeenstemming met de Financiële Verordening.
- In de managementsamenvatting staat een tabel met afwijkingen. Er wordt geen kwalitatieve toelichting gegeven op deze cijfers waardoor het niet duidelijk is hoe deze afwijkingen zijn ontstaan.

Ontwikkelingen per programma

- In hoofdstuk 2 van de 2^e bestuurs-rapportage worden de ontwikkelingen per programma verwoord.
- Door de wijze van rapportage in de tabellen met een aangepaste begroting is het niet mogelijk om de inschattingen die gemaakt zijn expliciet te beoordelen. Alternatief is de werkelijkheid tot en met september te rapporteren en een expliciete inschatting te maken over de maanden oktober tot en met december en die inschatting goed toe te lichten waardoor het nieuwe begrotingssaldo beter controleerbaar wordt.
- Er wordt gesteld dat alleen de majeure afwijkingen toegelicht worden. Om deze majeure afwijkingen toe te lichten zijn er nog bijna 50 pagina's toelichting nodig.
- In de bestuurs-rapportage worden ook de verwachte afwijkingen in meerjarig perspectief verantwoord met als doel om betere sturingsinformatie te geven. Het is onduidelijk wat hiermee bedoeld wordt en hoe er dan sturing kan worden gegeven.

- De tabellen per taakveld in de programma's sluiten niet zichtbaar aan met de totaal-tabel in de managementsamenvatting hetgeen ook niet verder toegelicht wordt.
- De afwijkingen per programma tussen de primitieve begroting en de gewijzigde begroting zoals weergegeven in tabelvorm in alinea 3.1 'Verwacht financieel resultaat op hoofdlijnen' is niet verder toegelicht.
- De toelichtingen hebben vaak geen directe relatie met de cijfers waarop de toelichting betrekking heeft waardoor de toelichtingen onbegrijpelijk overkomen. De toelichtingen zijn geschreven vanuit een boekhoudersbril hetgeen het onbegrijpelijk maakt hoe deze toelichtingen in relatie tot de cijfers moet worden gelezen.
- Tevens worden er niet majeure toelichtingen gegeven op niet majeure afwijkingen. Er is geen toelichting over wanneer er toelichtingen worden gegeven bij welke bedragen.
- De risico's per programma zijn vaak niet aanwezig en wordt niet verder toegelicht.
- Er is geen informatie over de stand van zaken met betrekking tot de investeringen.
- Samengevat is de 2^e bestuurs-rapportage een overload aan gegevens met weinig informatie en weinig tot geen sturingsmogelijkheden.

Bijlage 5. Observaties Jaarrekening 2024

1. In de paragraaf 'financieel beeld' worden de grootste posten toegelicht in de tabel 'analyse afwijking rekeningresultaat 2024 en de 2^e bestuurs-rapportage' die het resultaat 2024 veroorzaken. Niet duidelijk is wat 'grootste' inhoudt en waarom hier geen inhoudelijke toelichting wordt gegeven zodat je een soort samenvattende analyse hebt.
2. In dezelfde paragraaf wordt het bedrag van de totale begroting ad € 674 mln. genoemd. Ook worden in een tabel de resultaten per programma weergegeven. Het is niet duidelijk wat de relatie tussen de tabel en het bedrag van de begroting ad. € 674 mln. is.
3. De relatie tussen de tabel 'analyse afwijking rekeningresultaat 2024 en 2^e bestuurs-rapportage' met de 'tabel resultaat per programma' is erg onlogisch. Waarom niet beginnen met programmaoverzicht om vervolgens detailanalyse van afwijkingen per programma/taakveld te geven. Zonder toelichting zeggen deze tabellen vrij weinig.

Jaarverslag

1. De programma's in het jaarverslag zijn gelijk aan de programma's in de programmabegroting. Dit wordt nergens expliciet vermeld.
2. Om het inzicht tussen beleid en financiën te verbeteren is elk programma op taakveld-niveau uitgewerkt hetgeen het inzicht versterkt.
3. Per taakveld-niveau wordt op strategisch niveau het doel beschreven en wordt eveneens de realisatie in 2024 beschreven en wat het gekost heeft.
4. In de leeswijzer wordt in tegenstelling tot de programmabegroting niets geschreven over de Global Goals.
5. Bij programma 1 is er geen toelichting op de BBV-indicatoren.
6. De toelichting op de afwijkingen tussen begroting en realisatie inzake taakveld 1.2 'woonboten' en 'Personeelslasten' is alleen kwalitatief en niet kwantitatief.
7. De toelichting op programma 2 is weinig kwantitatief geanalyseerd. Niet duidelijk is of er nu meer kosten of meer baten zijn of dat de activiteiten niet zijn uitgevoerd.
8. Behoorlijk technische toelichting bij taakveld 2.2 'Wat heeft het gekost'?
9. Bij de programma's wordt per taakveld de 'begroting 2024 na wijziging' vermeld. Er wordt nergens vermeld waar deze bedragen vandaan komen.
10. In de toelichting onder de kop 'realisatie prestaties in 2024' staat vaak 'conform'. Er is niet toegelicht wat dit betekent.
11. Bij programma 2 is aan het einde een overzicht van investeringen opgenomen. Er is geen toelichting op deze tabel en hoe deze gelezen moet worden in relatie tot de programmabegroting.
12. De overzichten met effectindicatoren in de diverse programma's worden niet verder toegelicht.
13. Er zitten afrondingsverschillen tussen de 'begrote cijfers per taakveld' in de programmabegroting en de 'begroting 2024 primitief' zoals in de jaarrekening opgenomen.
14. De aandachtspunten volgens 5.6 in programmabegroting zijn niet gelijk aan realisatie volgens jaarrekening.
15. Aan het einde van programma 5 staat een overzicht met investeringen. Er is geen nadere toelichting op deze tabel en ook geen vergelijking met de programmabegroting opgenomen.
16. Doelrealisatie wordt vaak beschreven door te verwijzen naar uitvoeringsplannen. Dit is erg abstract en kan smartere geformuleerd worden welke doelen dit precies betreft.
17. Investeringsprogramma 7. Geen toelichting wat dit betreft en in vergelijking met begroting.
18. Investeringsprogramma 8. Geen toelichting.

Paragrafen

1. In de paragraaf Lokale heffingen staat een tabel 'realisatie van de lokale heffingen' met een kolom 'gewijzigde geraamde opbrengst 2024'. De oorspronkelijke opbrengst staat niet vermeld. Ook staat geen verwijzing waar de gewijzigde opbrengsten vandaan komen.
2. De toelichting op de tabellen 'berekening van de kostendekkendheid van de rioolheffingen en reinigingsheffingen' is zeer mager en moeilijk te controleren.
3. Met betrekking tot de tabel 'berekening van de kostendekkendheid van de begraafrechten' staat in de programmabegroting een ander bedrag in de kolom begroting 2024 dan in de jaarrekening.
4. In de tabel 'kostendekkendheid burgergerichte diensten' staan in de programmabegroting 2 kolommen begroting 2023 in plaats van 2024.
5. In de toelichting 'algemene belastingen en parkeerbelasting' in de jaarrekening staat geen verwijzing naar de begroting. Toelichting kan meer gekwantificeerd worden.
6. De toelichting op paragraaf 'lokale lastendruk' is kwalitatief. Tabel conform begroting ontbreekt en zou toelichting verbeteren.
7. De samenhang tussen de paragraaf 'bedrijfsvoering' in de begroting en de jaarrekening is moeilijk vast te stellen.
8. In de tabel risico's staat geen kolom met risico's uit de programmabegroting zodat ontwikkeling in risico's niet is vast te stellen en de oorzaak van de ontwikkeling in de toelichting ontbreekt.

Jaarrekening

1. Een aantal toelichtingen in grondslagen en balans is technisch beschreven.
2. De toelichting op de resultaten in de programma's is kwalitatief en weinig kwantitatief ten opzichte van de oorspronkelijke begroting.

Bijlage 6. Enquête

Het beeld dat de raadsleden zelf hebben van de verschillende P&C-documenten is van essentieel belang. Daarom is een digitale enquête uitgezet. Kern was een aantal stellingen. Per stelling kon men aangeven wat men van de stelling vond: Helemaal oneens, oneens, neutraal, mee eens, helemaal mee eens. Daarnaast was er per stelling de mogelijkheid om een nadere toelichting op de keuze toe te voegen.

ALGEMENE VRAGEN

Algemeen 1 Kaderstellen en controleren
Twee belangrijke rollen van de gemeenteraad. Bij een goede kaderstelling is de controlerende rol makkelijker in te vullen.
Ik vind dat de documenten in de P&C-cyclus mij goed ondersteunen om die twee rollen goed uit de verf te laten komen.
Algemeen 2 Documenten sluiten goed op elkaar aan
De P&C-cyclus begint met de Kaderbrief. Heel belangrijk is uiteraard de begroting en de terugblik is met de jaarrekening.
Ik vind dat de documenten in de P&C-cyclus goed op elkaar aansluiten waardoor ik het beleid en de uitvoering daarvan goed kan volgen
Algemeen 3 De 3W-vragen
Essentieel is het stellen van de 3W-vragen: <i>Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? Wat mag het kosten?</i> met als afronding natuurlijk: Wanneer willen wij het beoogde effect bereikt hebben/het resultaat zien?
Ik vind dat de documenten in de P&C-cyclus voldoende inzicht geven in de 3W-vragen.
Algemeen 4 Helder en duidelijk
Ik vind dat de teksten in de P&C-cyclus overzichtelijk, duidelijk en goed leesbaar zijn.
Algemeen 5 Financiële gegevens begrijpelijk
Ik vind dat de financiële informatie in de P&C-cyclus overzichtelijk, duidelijk en goed leesbaar zijn.

Vragen met betrekking tot de kaderbrief 2024

De kaderbrief is een belangrijk document in de gemeentelijke besluitvorming. Het biedt een overzicht van de beleidsplannen en financiële kaders voor de komende jaren. De volgende punten zijn onder meer van belang bij het opstellen of bespreken van een kaderbrief: Welke beleidsdoelen worden nagestreefd, hoe ziet de financiële ruimte eruit en hoe betrekken wij stakeholders bij de voorbereiding. Uiteraard moet er een doorkijk zijn naar de wijze waarop later de evaluatie en de verantwoording wordt opgesteld.

Kaderbrief 2024 vraag 1
Ik vind dat de kaderbrief 2024 de beleidsdoelen duidelijk weergeeft.
Kaderbrief 2024 vraag 2
Ik vind dat de kaderbrief 2024 de financiële kaders van de voorgenomen beleidsdoelen duidelijk weergeeft.
Kaderbrief 2024 vraag 3
Ik vind dat de kaderbrief 2024 goed is opgebouwd en dat zowel de teksten als de financiële gegevens goed leesbaar zijn.

Vragen met betrekking tot de programmabegroting 2024

De begroting wordt in programma's ingedeeld. De gemeenteraad stelt de indeling vast. Het doel hiervan is dat de raad zo beter inzicht kan krijgen wat relevant is in de eigen gemeente. Ieder programma kent de beantwoording van de 3W-vragen: *Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? Wat mag het kosten?*

Op grond van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) is het sinds de begroting 2017 het verplicht landelijke indicatoren op te nemen. Het doel hiervan is dat het mogelijk wordt te vergelijken met andere gemeenten.

De beleidsbegroting bevat behalve de programma's ook ten minste de zeven verplichte paragrafen. Deze paragrafen geven een dwarsdoorsnede van de begroting.

Programmabegroting 2024 vraag 1
Ik vind dat de beleidsdoelen in de programmabegroting 2024 gemakkelijk te begrijpen zijn en helder tekstueel zijn geformuleerd.
Programmabegroting 2024 vraag 2
Ik vind dat uit programmabegroting 2024 duidelijk blijkt dat de beleidsdoelen een bijdrage leveren aan het realiseren van beoogde maatschappelijke effecten .
Programmabegroting 2024 vraag 3
Ik vind dat uit de programmabegroting 2024 duidelijk blijkt hoe de beleidsdoelen over een periode van 4 jaren worden gerealiseerd met jaarlijkse tussendoelen .

Vragen met betrekking tot de 1^e bestuursrapportage 2024

1^e bestuurs-rapportage 2024 vraag 1
Ik vind dat uit de 1 ^e bestuurs-rapportage duidelijk blijkt wat de planning was met betrekking tot de beleidsdoelen en waar de gemeente qua realisatie nu staat.
1^e bestuurs-rapportage 2024 vraag 2
Ik vind dat uit de 1 ^e bestuurs-rapportage duidelijk blijkt wat de planning was met betrekking tot de financiële doelen en waar de gemeente qua realisatie nu staat.
1^e bestuurs-rapportage 2024 vraag 3
Ik vind dat de 1 ^e bestuurs-rapportage een instrument van de raad is om bij te sturen in de uitvoering van het beleid .

Vragen met betrekking tot de 2^e bestuurs-rapportage 2024

2^e bestuurs-rapportage 2024 vraag 1
Ik vind dat de 2 ^e bestuurs-rapportage duidelijk aangeeft wat de planning was met betrekking tot de beleidsdoelen en waar de gemeente qua realisatie nu staat.
2^e bestuurs-rapportage 2024 vraag 2
Ik vind dat uit de 2 ^e bestuurs-rapportage duidelijk blijkt wat de planning was met betrekking tot de financiële doelen en waar de gemeente qua realisatie nu staat.
2^e bestuurs-rapportage 2024 vraag 3
Ik vind dat de 2 ^e bestuurs-rapportage een instrument van de raad is om bij te sturen in de uitvoering van het beleid .