



RAPPORT

De P&C-cyclus in Veere

In opdracht van de Rekenkamer Veere

Carmen Hendriks
Anneke de Hamer

16 februari 2026



Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
1. Inleiding	4
1.1. Aanleiding	4
1.2. Vraagstelling	4
1.3. Normenkader	5
1.4. Aanpak	6
1.5. Leeswijzer	6
2. Doorwerking van aanbevelingen	7
2.1. Doorwerking	7
2.1.1. Opvolging	9
2.1.2. Waardering	11
2.2. Analyse	12
2.3. Toetsing aan het normenkader	12
3. Kwaliteit van de cyclus	14
3.1. Kwaliteit	14
3.1.1. Proces	14
3.1.2. Besluitvorming	16
3.1.3. Kwaliteit van de producten	17
3.2. Analyse	22
3.2.1. Proces en besluitvorming	22
3.2.2. Kwaliteit	22
3.3. Toetsing aan het normenkader	24
4. Kaderstellende en controlerende rol	26
4.1. Rol van de raad	26
4.1.1. Informatievoorziening	26
4.1.2. Sturing	28
4.1.3. Invulling door de raad	28
4.2. Analyse	29
4.3. Toetsing aan het normenkader	31
5. Conclusie en aanbevelingen	33
5.1. Conclusie	33



5.2. Aanbevelingen	34
Categorie 1: aanbevelingen voor een kwalitatieve en volwassen P&C-cyclus	34
Categorie 2: aanbevelingen voor het versterken van de proactieve rol van de raad	36
Bijlage I. Overzicht geïnterviewde functies	38



1. Inleiding

1.1. Aanleiding

De P&C-cyclus is voor zowel de gemeenteraad als het college van burgemeester en wethouders (BenW) en de organisatie een belangrijk instrument om inhoud te geven aan de sturing, beheersing, verantwoording en controle van de activiteiten van de gemeente. Het doorgronden van de stukken voor deze cyclus is niet altijd even makkelijk. In de praktijk van een gemeente is het gewenste maatschappelijke effect evenmin niet altijd eenduidig te formuleren, laat staan te kwantificeren.

In het licht hiervan heeft de Rekenkamer Veere in 2020 de P&C-cyclus geëvalueerd, mede gelet op de behoefte van de gemeenteraad om de cyclus en de documenten tegen het licht te houden. De evaluatie heeft geleid tot zeven aanbevelingen, gericht op het versterken van de cyclus alsmede het versterken van de kennis van de gemeenteraad.

Vijf jaar na dato heeft de rekenkamer opnieuw de behoefte om de cyclus te evalueren. In deze evaluatie wordt meegenomen in welke mate de aanbevelingen uit het onderzoek van 2020 opvolging hebben gekregen. Het onderzoek heeft tot doel de raad beter in staat te stellen zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen.

1.2. Vraagstelling

In het onderzoek staat de volgende hoofdvraag centraal.

*In welke mate zijn de conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek uit 2020 ingevuld?
In welke mate heeft dit geleid tot versterking van de kaderstellende en controlerende rol van de raad?*

De hoofdvraag is uitgewerkt in de volgende deelvragen.

1. *Doorwerking.* Hoe zijn de aanbevelingen uit 2020 ingevuld in de huidige cyclus?
 - a. In welke mate zijn de aanbevelingen opgevolgd?
 - b. Hoe worden de verbeteringen gewaardeerd?
 - c. Wat zijn hierbij succesfactoren en knelpunten?
 - d. Hoe is de invulling gemonitord en het proces van leren en verbeteren vormgegeven?
2. *Kwaliteit van de cyclus.* Hoe verloopt de P&C-cyclus van de gemeente Veere?
 - a. Hoe is het proces van de P&C-cyclus opgezet en welke afspraken zijn gemaakt?
 - b. Verloopt het besluitvormingsproces conform de opzet en afspraken?
 - c. Is de cyclus van voldoende kwaliteit, kijkend naar de volgende criteria:
 - i. Inzicht in meerjarige trends en ontwikkelingen.
 - ii. Heldere relatie tussen doelen, activiteiten en financiën.
 - iii. Begrijpelijke en consistente stukken.



3. Kaderstellende en controlerende rol.

- a. In hoeverre kan de gemeenteraad aan de hand van het proces en de instrumenten/documenten zijn kaderstellende en controlerende rol vervullen, kijkend naar de volgende criteria:
 - i. De informatiebehoefte van de raad.
 - ii. De tijdigheid, juistheid en volledigheid van de informatievoorziening.
 - iii. De ruimte om tussentijds te corrigeren en bij te sturen.
 - iv. De doeltreffendheid en doelmatigheid van de cyclus.
 - v. Het gebruikmaken van de kennis en kunde van het ambtelijk apparaat.
- b. In hoeverre maakt de gemeenteraad proactief gebruik van het instrumentarium dat hij tot zijn beschikking heeft?

1.3. Normenkader

Op basis van de onderzoeksvragen is onderstaand normenkader opgesteld, dat als basis dient voor de beantwoording van de onderzoeksvragen en de conclusies en aanbevelingen van dit rapport.

Aspect	Norm
Doorwerking aanbevelingen	<ol style="list-style-type: none">1. De aanbevelingen uit 2020 zijn geheel doorgevoerd.2. Indien ervoor is gekozen om een aanbeveling niet door te voeren, dan is dit gemotiveerd en besproken met de auditcommissie.3. De doorvoering van de aanbevelingen is regelmatig gemonitord.4. Het proces van leren en verbeteren is op gang gekomen en gehouden.
Kwaliteit van de cyclus	<ol style="list-style-type: none">1. Het proces van de P&C-cyclus is duidelijk opgezet.2. De P&C-cyclus verloopt conform de opzet en afspraken.3. De kwaliteit van de producten is voldoende:<ol style="list-style-type: none">a. Meerjarenoverzichten zijn opgenomen zodat belangrijke meerjarentrends en ontwikkelingen zichtbaar worden.b. De relatie tussen doelen, resultaten en financiën is helder en inzichtelijk.c. De verschillende P&C-producten zijn consistent en sluiten op een heldere en begrijpelijke manier op elkaar aan.
Kaderstellende en controlerende rol	<ol style="list-style-type: none">1. Het P&C-proces stelt de raad in staat zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen:<ol style="list-style-type: none">a. De cyclus voorziet in de informatiebehoefte van de raad.b. De informatievoorziening aangaande de P&C-cyclus is tijdig, volledig en juist.c. Het proces biedt de raad ruimte om tussentijds te corrigeren en bij te sturen.d. De cyclus is doelmatig en doeltreffend ingericht.e. De cyclus maakt optimaal gebruik van de kennis en kunde van het ambtelijk apparaat.2. De gemeenteraad gebruikt het P&C-proces proactief om kaders te stellen en te controleren.

Aan het eind van elk hoofdstuk worden de normen getoetst aan de hand van voorgaande paragrafen. De normtoetsing heeft de volgende categorisering:

- **Groen** Aan de norm is grotendeels of geheel voldaan.
- **Oranje** Aan de norm is gedeeltelijk voldaan.
- **Rood** Aan de norm is niet of nauwelijks voldaan.

Per norm wordt de toetsing toegelicht.



1.4. Aanpak

Dit onderzoek is uitgevoerd in drie stappen:

1. In stap 1 zijn de relevante documenten bestudeerd. Hierbij gaat het om de P&C-producten, onderliggende procesdocumenten, relevante raads- en collegestukken en accountantsverslagen uit 2020 t/m 2025. Aan de hand van P&C-producten en documenten die het proces weergeven, beschrijven we hoe de P&C-cyclus anno 2025 verloopt.
2. In stap 2 zijn in een interviewronde betrokkenen vanuit het college, de auditcommissie en de ambtelijke organisatie geconsulteerd. In de interviews is besproken hoe is omgegaan met de eerdere aanbevelingen en hoe betrokkenen de P&C-cyclus momenteel ervaren. Zo is het feitenbeeld - ontstaan uit het documentenonderzoek - geverifieerd en aangevuld. Ook is er een raadsessie georganiseerd met een vertegenwoordiging vanuit de gemeenteraad. Dit om een beeld te krijgen van de mate waarin de P&C-cyclus voorziet in de (sturings-) informatiebehoefte van de raad. Een volledig overzicht van de geïnterviewde personen is opgenomen in bijlage 1.
3. In stap 3 zijn de inzichten uit het documentenonderzoek en de interviews geïntegreerd om te komen tot een rapport en conclusies en aanbevelingen. Na bespreking met de rekenkamer is het rapport uitgezet voor ambtelijk wederhoor. De resultaten van het ambtelijk hoor en wederhoor zijn vervolgens verwerkt in het rapport, waarna het is aangeboden voor bestuurlijk hoor en wederhoor. Met de toevoeging van de bestuurlijke reactie is het eindrapport opgeleverd.

1.5. Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit drie inhoudelijke hoofdstukken. De opbouw volgt de opzet van de deelvragen en het normenkader.

Hoofdstuk 2. Doorwerking van de aanbevelingen. In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de mate waarin de aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek van 2020 zijn ingevuld in de huidige cyclus. Dit hoofdstuk bestaat uit §2.1. Doorwerking, §2.2. Analyse en §2.3. Toetsing aan het normenkader.

Hoofdstuk 3. Kwaliteit van de cyclus. In dit hoofdstuk staat de opzet en de werking van de P&C-cyclus centraal. Er wordt naar de cyclus gekeken vanuit programma 8, Fysieke leefomgeving. Voorbeelden uit dit programma worden illustratief gebruikt om de opzet en de werking van de cyclus weer te geven. Dit hoofdstuk bestaat uit §3.1. Kwaliteit, §3.2. Analyse en §3.3. Toetsing aan het normenkader.

Hoofdstuk 4. Kaderstellende en controlerende rol. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de rol van de raad in het P&C-proces. Dit hoofdstuk bestaat uit §4.1. Rol van de raad, §4.2. Analyse en §4.3. Toetsing aan het normenkader.



2. Doorwerking van aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt gefocust op de eerste deelvraag van het onderzoek.

1. Doorwerking. *Hoe zijn de aanbevelingen uit 2020 ingevuld in de huidige cyclus?*
 - a. In welke mate zijn de aanbevelingen opgevolgd?
 - b. Hoe worden de verbeteringen gewaardeerd?
 - c. Wat zijn hierbij succesfactoren en knelpunten?
 - d. Hoe is de invulling gemonitord en het proces van leren en verbeteren vormgegeven?

Om deze vragen te kunnen beantwoorden, wordt in §2.1 een beschrijving van doorwerking gegeven. Vervolgens volgen in §2.2 de analyse en in §2.3 de toetsing aan het normenkader.

2.1. Doorwerking

In 2020 is door de rekenkamer Veere (toen nog rekenkamercommissie geheten) een onderzoek uitgevoerd naar de opzet en werking van de P&C-cyclus en de beoordeling hiervan door de raad. Vanuit het onderzoek zijn voorstellen tot verbetering aangedragen.

Uit het rapport volgen de volgende conclusies, elk gekoppeld aan een aanbeveling.¹

Conclusie	Bijbehorende aanbeveling	Gericht aan
Raadsleden hebben verschillende achtergronden en opleiding, en daardoor soms geen ervaring met de P&C-documenten. Uitleg en verdieping - zodat beter gebruik kan worden gemaakt van de informatie - worden gemist.	Help raadsleden hun kennis van de P&C-cyclus te vergroten door na te gaan waar behoefte aan is en hiervoor training of begeleiding aan te bieden.	College
Het systeem Pepperflow is niet voldoende bekend bij sommige raadsleden om hiervan gebruik te maken.	Organiseer in aansluiting op de training (zie aanbeveling 1) een bijeenkomst voor raadsleden waarin Pepperflow nader wordt uitgelegd. Als na een periode van een jaar blijkt dat het systeem niet goed wordt benut, overweeg dan om het niet meer te gebruiken of niet langer voor de raad beschikbaar te houden.	College en raad
De timing van de bestuursrapportages maakt dat hiermee onvoldoende gestuurd kan worden.	Vervang de eerste en tweede bestuursrapportage door een bestuursrapportage halverwege het jaar die net voor of net na de zomervakantie in de raad besproken wordt.	College en raad
De thema-avonden worden gewaardeerd door raad, college en ambtelijke organisatie, en bieden gelegenheid om de P&C-documenten verdiepend te bespreken. De avonden kunnen gebruikt worden om ook de kwaliteit van de stukken te bespreken en verder te optimaliseren.	Continueer het organiseren van thema-avonden, gerelateerd aan de P&C-cyclus.	College en raad

¹ Rapportage Onderzoek Planning & Control-cyclus, juni 2020.



Conclusie	Bijbehorende aanbeveling	Gericht aan
Raadsleden zien meerwaarde in een 'begroting in-één-oogopslag', wat nu nog wordt gemist.	Maak van de begroting (en eventueel ook van de jaarrekening) een aantrekkelijk vormgegeven 'begroting in-één-oogopslag'.	College
De indicatoren hangen te beperkt samen met de te behalen doelen en effecten, en kunnen meer gekoppeld worden aan de belangrijkste prioriteiten (naar voorbeeld van Enschede).	Stel in samenspraak de belangrijkste doelen vast waarvoor indicatoren gepresenteerd worden in de P&C-documenten. Maak daarbij gebruik van het voorbeeld van de gemeente Enschede.	College en raad
Er is regelmatig overleg nodig omtrent de kwaliteit en het gebruik van de documenten; de auditcommissie kan hier een goed platform voor zijn.	De auditcommissie nodigt het college en de ambtelijke organisatie regelmatig uit om de voortgang van deze aanbevelingen te bespreken en een proces van leren en verbeteren in relatie tot de P&C-cyclus op gang te houden.	College en raad

Voor de uitwerking van de aanbevelingen is een plan van aanpak opgesteld dat is vastgesteld door de raad.^{2 3} Hierin zijn de aanpak en de planning van de opvolging uiteengezet.

Aanbevelingen	Voor wie	Aanpak	Planning
1. Help raadsleden hun kennis van de P&C-cyclus te vergroten door na te gaan waaraan behoefte is en hiervoor training of begeleiding aan te bieden.	College en raad	Dit is een actie voor de gemeenteraad. De griffier peilt in de bij de fracties waar exact behoefte aan is. Gaat het om inhoudelijke kennis van financiën, relevante regelgeving (BBV), uitleg over en verdieping in de P&C documenten van Veere, instructie over Pepperflow (zie nr. 2)? In de auditcommissie is de voorkeur uitgesproken voor een training of begeleiding door een externe partij. Voor deze uitwerking trekken we samen op met de griffier.	Febr. 2021
2. Organiseer in aansluiting op de training (zie aanbeveling 1) een bijeenkomst voor raadsleden waarin "Pepperflow" nader wordt uitgelegd. Als na een periode van een jaar blijkt dat het systeem niet goed wordt benut overweeg dan het niet meer te gebruiken of niet voor de raad beschikbaar te houden.	College en raad	Pepperflow heeft ook een ontwikkeling doorgemaakt en met de raadsomgeving kan een gemeenteraad op een andere wijze de informatie van de P&C-documenten raadplegen en mee omgaan. Het voorstel is om in eerste instantie in een eerstvolgende fysieke vergadering van de auditcommissie de nieuwe raadsomgeving in Pepperflow te presenteren. Afhankelijk van de presentatie en de ophaalronde uit punt 1. kunnen we een plan maken hoe we Pepperflow volgens de <u>informatiebehoefte</u> kunnen inrichten. De instructie aan de hele gemeenteraad kunnen we dan daarop afstemmen. Bij de vraag over de informatiebehoefte nemen we als uitgangspunt om samen met de raad tien hoofdonderwerpen te benoemen die in een bestuursrapportage terugkomen, gecombineerd met een rapportage op (alleen) financiële afwijkingen voor de overige zaken.	Febr. 2021

² Plan van aanpak aanbevelingen rapport Rekenkamercommissie Planning- & Control-cyclus, 5 januari 2021.

³ Raadsvoorstel plan van aanpak rekenkamerrapport P&C-cyclus, 11 februari 2021.



Aanbevelingen	Voor wie	Aanpak	Planning
3. Vervang de eerste en tweede bestuursrapportage door een bestuursrapportage halverwege het jaar die of net voor of net na de zomervakantie in de raad besproken wordt.	College en raad	Het college stelt voor om in de Planning & Control-cyclus 2021 uit te gaan van twee bestuursrapportages. De 1 ^e bestuursrapportage nemen we in de planning op voor de raadsvergadering van juli 2021, een dag voor het te behandelen financieel perspectief. De 2 ^e bestuursrapportage nemen we in de planning op voor november 2021, gelijktijdig te behandelen met de begroting. Zie ook nr. 2 (opnemen van tien hoofdonderwerpen in een bestuursrapportage gecombineerd met een rapportage op (alleen) financiële afwijkingen voor de overige zaken). In december volgt er een slot(begrotings)wijziging. Hierin nemen we o.a. op de laatste bijstellingen in budgetten en de overheveling van budgetten naar het nieuwe begrotingsjaar. In de financiële verordening is ook geregeld dat er over de eerste 3 maanden en 8 maanden een tussentijdse rapportage wordt opgesteld.	Jan 2021
4. Continueer het organiseren van thema-avonden gerelateerd aan de P&C cyclus.	College en raad	In de regel organiseren we een technische toelichting bij de kadernota/financieel perspectief in juni en bij de begroting eind oktober. In vervolg zullen we de agenda van deze bijeenkomsten dusdanig inrichten dat andere niet financiële thema's toegelicht kunnen worden.	Juni 2021 Okt 2021
5. Maak van de begroting (en eventueel ook van de jaarrekening) ook een aantrekkelijk vormgegeven begroting in-één oogopslag.	College	Bij de begroting 2021 is al een 'begroting in een oogopslag (bioe)' opgenomen. We zullen dit continueren en de bioe verder ontwikkelen.	Okt 2021

Aanbevelingen	Voor wie	Aanpak	Planning
6. Stel in samenspraak de belangrijkste doelen vast waarvoor indicatoren gepresenteerd worden in de P&C documenten. Maak daarbij gebruik van het voorbeeld van de gemeente Enschede.	College en raad	Kennelijk is er behoefte aan indicatoren om doelen en maatschappelijke effecten, bij voorkeur gerelateerd aan belangrijke prioriteiten, te bepalen. Hierdoor kan het aantal beperkt blijven en kunnen we dit combineren met de voor een bestuursrapportage te benoemen tien hoofdonderwerpen. Het voorstel is om in samenspraak met de gemeenteraad/auditcommissie, het college en de ambtelijke organisatie keuzes te maken met betrekking tot het gebruik van indicatoren in de begroting. Om dit op een goede manier te begeleiden is het voorstel om hiervoor een externe deskundige in te schakelen om dit in workshops uit te werken en tot keuzes te komen. Deze actie combineren we met punt 2 (peilen informatie-behoefte). Gelet op de eerstvolgende begrotingscyclus heeft het de voorkeur om hiermee in het 1 ^e kwartaal 2021 te starten.	1e kwartaal 2021
7. De audit-commissie nodigt het college en de ambtelijke organisatie regelmatig uit om de voortgang van deze aanbevelingen te bespreken en een proces van leren en verbeteren in relatie tot de P&C cyclus op gang te houden.	College en raad	Dit plan van aanpak met de aanbevelingen terug laten komen op de agenda van de auditcommissie en de acties op de aanbevelingen evalueren.	2021/2022

2.1.1. Opvolging

In deze paragraaf wordt per aanbeveling uiteengezet in welke mate de aanbevelingen zijn opgevolgd. Hierbij wordt gebruikgemaakt van een thermometer: geheel opgevolgd (groen), gedeeltelijk opgevolgd (oranje) of niet opgevolgd (rood). Onderstaand overzicht geeft in één oogopslag weer hoe de aanbevelingen zijn opgevolgd.

Organiseer in aansluiting op de training (zie aanbeveling 1) een bijeenkomst voor raadsleden waarin Pepperflow nader wordt uitgelegd. Als na een periode van een jaar blijkt dat het systeem niet goed wordt benut, overweeg dan het niet meer te gebruiken of niet langer voor de raad beschikbaar te houden.

Maak van de begroting (en eventueel ook van de jaarrekening) een aantrekkelijk vormgegeven 'begroting in-één-oogopslag'.

Stel in samenspraak de belangrijkste doelen vast waarvoor indicatoren gepresenteerd worden in de P&C-documenten. Maak daarbij gebruik van het voorbeeld van de gemeente Enschede.





Help raadsleden hun kennis van de P&C-cyclus te vergroten door na te gaan waaraan behoefte is en hiervoor training of begeleiding aan te bieden.

Vervang de eerste en tweede bestuursrapportage door een bestuursrapportage halverwege het jaar die net voor of net na de zomervakantie in de raad besproken wordt.

Continueer het organiseren van thema-avonden, gerelateerd aan de P&C cyclus.

De auditcommissie nodigt het college en de ambtelijke organisatie regelmatig uit om de voortgang van deze aanbevelingen te bespreken en een proces van leren en verbeteren in relatie tot de P&C-cyclus op gang te houden.

Hierna wordt per aanbeveling de score toegelicht.

Organiseer in aansluiting op de training (zie aanbeveling 1) een bijeenkomst voor raadsleden waarin Pepperflow nader wordt uitgelegd. Als na een periode van een jaar blijkt dat het systeem niet goed wordt benut, overweeg dan het niet meer te gebruiken of niet langer voor de raad beschikbaar te houden.

In het plan van aanpak is opgenomen dat de raadsomgeving in de auditcommissie wordt gepresenteerd. Aanvullend daarop wordt Pepperflow conform behoefte ingericht en wordt de instructie voor de raad vormgegeven.

Op 9 september 2021 was er een bijeenkomst om raadsleden te informeren over de opzet en het gebruik van Pepperflow. In de memo 'doorontwikkeling begroting' is opgenomen dat er enkele afspraken zijn gemaakt aan het eind van de bijeenkomst, maar dat hier geen gevolg aan is gegeven. Uit de interviews komt naar voren dat de behoefte voor meer inzicht in Pepperflow vooral door een specifiek raadslid is aangegeven. Na de afgelopen verkiezingen is de behoefte om Pepperflow actiever te gebruiken, niet opnieuw aangedragen. Aan de afspraken is daarom geen gevolg meer gegeven. Er wordt aangegeven dat het systeem nu grotendeels wordt uitgefaseerd in de organisatie. Raadsleden gebruiken Pepperflow eerder met name voor het bekijken van de stukken, maar niet voor het krijgen van tussentijds inzicht. Er is daarom voor gekozen om raadsleden geen toegang meer te geven tot de applicatie, nog voordat de organisatie besloot om Pepperflow uit te faseren. Daarmee is deze aanbeveling volledig opgevolgd.

Maak van de begroting (en eventueel ook van de jaarrekening) ook een aantrekkelijk vormgegeven 'begroting in-één-oogopslag'.

Van zowel de jaarrekening als de begroting wordt een infographic gemaakt waarin de belangrijkste inzichten worden opgenomen. Daarnaast wordt van de begroting en van de jaarrekening een publieksversie gemaakt, die korter en bondiger is dan de versie die voor de gemeenteraad beschikbaar is. Daarmee is deze aanbeveling volledig opgevolgd.

Stel in samenspraak de belangrijkste doelen vast waarvoor indicatoren gepresenteerd worden in de P&C-documenten. Maak daarbij gebruik van het voorbeeld van de gemeente Enschede.

In de stukken is te zien dat er beperkt onderscheid wordt gemaakt tussen de belangrijkste prioriteiten. De programma's geven meer een globaal beeld van wat de gemeente wil bereiken. Voor de activiteiten die worden ontplooid, zijn vanaf de begroting 2025 aparte effectindicatoren opgenomen. Deze effectindicatoren wisselen echter in mate van concreetheid, en hebben soms nog de vorm van een inspanningsverplichting. Er is niet te zien dat er wordt aangesloten op het voorbeeld van Enschede. In de interviews wordt aangegeven dat het lastig is gebleken om vanuit de gemeenteraad input te ontvangen op mogelijke indicatoren die kunnen worden gehanteerd. Wel wordt ambtelijk aangegeven dat bij elk nieuw document nieuwe indicatoren worden toegevoegd. Daarmee is deze aanbeveling gedeeltelijk opgevolgd.



Help raadsleden hun kennis van de P&C-cyclus te vergroten door na te gaan waaraan behoefte is en hiervoor training of begeleiding aan te bieden.

In het plan van aanpak is opgenomen dat hiervoor wordt opgetrokken met de griffier. Uit de interviews blijkt dat het specifiek ophalen van de behoefte, en het bieden van training en begeleiding, beperkt is opgepakt. Ambtelijk wordt wel aangegeven dat er in overleg met de griffier bijeenkomsten zijn georganiseerd ter uitbreiding van de kennis van raadsleden. Er is een raads werkgroep ingesteld voor de doorontwikkeling van de begroting. Er wordt echter aangegeven dat deze raads werkgroep nog beperkt actief is, mede vanwege de aankomende verkiezingen en de diverse lopende rekenkameronderzoeken. De P&C-cyclus is onderdeel van het inwerkprogramma voor nieuwe raadsleden, maar er wordt aangegeven dat dit een meer prominente plek kan krijgen in het programma. Daarmee is deze aanbeveling gedeeltelijk opgevolgd.

Vervang de eerste en tweede bestuursrapportage door een bestuursrapportage halverwege het jaar die net voor of net na de zomervakantie in de raad besproken wordt.

In het plan van aanpak is toegelicht dat het college voorstelt om in de cyclus van 2021 uit te blijven gaan van twee bestuursrapportages: in juni en in november. In december volgt een slotwijziging. Dit sluit aan op de financiële verordening. In 2024 is te zien dat er nog steeds gewerkt wordt met twee rapportages. Daarmee is deze aanbeveling niet opgevolgd. In de memo Planning- en Controlcyclus van maart 2025 is opgenomen dat de twee bestuursrapportages worden gehandhaafd. De eerste bestuursrapportage is uitsluitend financieel. De tweede bestuursrapportage is financieel en inhoudelijk. In de interviews wordt aangegeven dat ervoor gekozen is om toch twee bestuursrapportages te blijven hanteren, zodat het moment van terugkijken gekoppeld kan worden aan het moment van vooruitkijken.

Continueer het organiseren van thema-avonden, gerelateerd aan de P&C-cyclus.

In het plan van aanpak is opgenomen dat er 'in de regel' een technische toelichting wordt georganiseerd op het FP en de begroting. Er wordt aangegeven dat op de agenda voor de technische toelichting ook niet-financiële onderwerpen kunnen worden geplaatst. Er is een technische toelichting georganiseerd op de begroting 2025. Voor het FP stond dit opgenomen in het overzicht van raadsinformatiebijeenkomsten in 2025⁴, maar is dit niet opgenomen op de raadsagenda. Uit de interviews komt naar voren dat de technische toelichting op zowel het FP als de begroting wordt georganiseerd. Thema-avonden worden echter niet apart meer georganiseerd in de gemeente, alleen technische toelichtingen. Daarmee is deze aanbeveling niet opgevolgd.

De auditcommissie nodigt het college en de ambtelijke organisatie regelmatig uit om de voortgang van deze aanbevelingen te bespreken en een proces van leren en verbeteren in relatie tot de P&C-cyclus op gang te houden.

Het plan van aanpak voor de opvolging van de aanbevelingen is met de auditcommissie besproken. Er komt uit de interviews naar voren dat de aanbevelingen verder geen onderwerp van gesprek meer zijn geweest tussen de auditcommissie, het college en de ambtelijke organisatie. Daarmee is deze aanbeveling niet opgevolgd. Wel wordt aangegeven dat de auditcommissie bij de bespreking van de stukken verbeterpunten aandraagt, waar nodig.

2.1.2. Waardering

Uit de interviews ontstaat het beeld dat de aanbevelingen worden gewaardeerd door de auditcommissie, het college en de ambtelijke organisatie. De punten worden gezien als verbeterpunten, los van de aanbeveling omtrent de bestuursrapportages. Hierover wordt aangegeven dat dit niet voldoende aansluit bij de behoefte van de raad, die graag zowel vooruitkijkt als terugkijkt op P&C-momenten.

⁴ Overzicht RIB-en en andere bijeenkomsten, 27 januari 2025.



Tevens wordt in de interviews aangegeven dat de bestuursrapportages een aanknopingspunt bieden om gedurende het jaar bij te sturen. Teruggaan naar één moment om tussentijds bij te sturen op inhoud en financiën, wordt niet als wenselijk gezien.

Toch wordt tegelijkertijd over de bestuursrapportages aangegeven dat deze nu te weinig worden gebruikt door de raad om daadwerkelijk bij te sturen. Zowel de auditcommissie, het college als de ambtelijke organisatie zien dat de eerste en de tweede bestuursrapportage beperkt worden besproken in de raad. Het is daardoor voor de organisatie zoeken naar de mate waarin de inzet, benodigd om de bestuursrapportages op te stellen, in verhouding staat tot de mate waarin de stukken ook daadwerkelijk worden gebruikt.

2.2. Analyse

Hoewel de aanbevelingen worden gewaardeerd, is toch te zien dat de meeste aanbevelingen niet volledig zijn opgepakt. Het organiseren van een bijeenkomst over Pepperflow en het maken van een 'begroting in-één-oogopslag' zijn beide opgepakt. Dit zijn ook relatief 'simpele' aanbevelingen om op te volgen als organisatie, en ze passen in de bredere ontwikkeling van de P&C-cyclus die is ingezet de afgelopen jaren. Andere aanbevelingen vragen een grotere aanpassing van de cyclus. Zoals de teruggang naar één bestuursrapportage of het werken met indicatoren en prioritering per programma. Voor deze aanbevelingen is te zien dat de gemeenteraad zelf ook bevestigd moest worden op zijn behoefte (wat moet er veranderen als we naar één bestuursrapportage gaan, en wat betekent dat voor de mogelijkheden voor tussentijdse sturing) en inhoud (welke indicatoren passen bij de ambities die we als raad hebben). Het is te zien dat dit niet goed is gelukt. Deze aanbevelingen opvolgen, vragen van de raad dat hij zelf op de bestuurdersstoel gaat zitten voor zijn eigen informatievoorziening. Te zien is dat de raad in deze raadsperiode deze positie nog beperkt voor zichzelf heeft gepakt.

De beperkte sturende rol op ontwikkeling is ook terug te zien in de wijze waarop de ontwikkeling van de cyclus wordt gemonitord. Het monitoren en leren in de P&C-cyclus wordt volgens het plan van aanpak primair opgepakt in de auditcommissie. Daar zou het plan van aanpak moeten terugkomen op de agenda, en zouden de acties op de aanbevelingen moeten worden geëvalueerd. Hoewel er een plan van aanpak is opgesteld met expliciete acties voor de opvolging, is hier verder beperkt aandacht aan besteed. Bij niet alle geïnterviewde betrokkenen zijn de aanbevelingen of het plan van aanpak nog bekend. Het niet opvolgen van een deel van de aanbevelingen is dan ook niet besproken of besloten. De aanbevelingen leven slechts beperkt in de organisatie. Het proces van leren en verbeteren is wel degelijk ingezet in de organisatie - ook raadsleden erkennen dat de cyclus de afgelopen jaren is verbeterd - maar wordt niet actief gevolgd of besproken.

2.3. Toetsing aan het normenkader

Groen Aan de norm is grotendeels of geheel voldaan.

Oranje Aan de norm is gedeeltelijk voldaan.

Rood Aan de norm is niet of nauwelijks voldaan.

Aspect	Norm
Doorwerking aanbevelingen	<ol style="list-style-type: none">1. De aanbevelingen uit 2020 zijn geheel doorgevoerd.2. Indien ervoor is gekozen om een aanbeveling niet door te voeren, dan is dit gemotiveerd en besproken met de auditcommissie.3. De doorvoering van de aanbevelingen is regelmatig gemonitord.4. Het proces van leren en verbeteren is op gang gekomen en gehouden.



Norm 1. De aanbevelingen uit 2020 zijn geheel doorgevoerd.

In 2020 zijn zeven aanbevelingen gedaan om de P&C-cyclus te versterken. Twee van deze zeven aanbevelingen zijn geheel opgevolgd. Twee aanbevelingen zijn gedeeltelijk opgevolgd. De overige drie aanbevelingen zijn niet of nauwelijks opgevolgd. Van één aanbeveling (van twee naar één bestuursrapportage) is te zien dat ervoor gekozen is om deze aanbeveling niet op te volgen. De overige aanbevelingen zijn niet goed genoeg van de grond gekomen. Daarmee is aan de eerste norm niet voldaan.

Norm 2. Indien ervoor is gekozen om een aanbeveling niet door te voeren, dan is dit gemotiveerd en besproken met de auditcommissie.

De aanbeveling om van twee bestuursrapportages terug te schalen naar één bestuursrapportage, is bewust niet opgevolgd. Hierover is aangegeven dat vanuit de raad de wens is geuit om twee momenten van bijsturing in het jaar te behouden. Tevens is de wens gebleken om zowel terug-, naar het nu als vooruit te kijken op de P&C-momenten, waardoor het logisch is om de bestuursrapportages te koppelen aan het FP/de jaarrekening en de begroting. Voor de overige niet-doorgevoerde aanbevelingen is dit niet gemotiveerd of besproken in de auditcommissie. Daarmee is aan de tweede norm gedeeltelijk voldaan.

Norm 3. De doorvoering van de aanbevelingen is regelmatig gemonitord.

De doorvoering van de aanbevelingen diende vorm te krijgen in een plan van aanpak, dat is besproken in de auditcommissie. De doorvoering is na de bespreking hiervan echter niet meer regelmatig besproken of gemonitord. Het onderwerp staat niet op de agenda van auditcommissie dan wel raad. Daarmee is aan de derde norm niet voldaan.

Norm 4. Het proces van leren en verbeteren is op gang gekomen en gehouden.

De P&C-cyclus is de afgelopen jaren - zo wordt in de interviews aangegeven - verbeterd, mede ingegeven door de aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek. Het proces is op gang gekomen en gehouden. Langzaamaan wordt de cyclus steeds een stukje verbeterd, met meerjarige inzichten, infographics, verbeterde opmaak en meer indicatoren. Daarmee is aan de vierde norm volledig voldaan. Kanttekening daarbij is dat dit proces geen expliciet onderdeel is van gesprek tussen raad en college, via de auditcommissie, zo blijkt uit het uitblijven van een consistente monitoring van de opvolging van de aanbevelingen.



3. Kwaliteit van de cyclus

In dit hoofdstuk staat de tweede deelvraag van het onderzoek centraal:

2. *Kwaliteit van de cyclus*. Hoe verloopt de P&C-cyclus van de gemeente Veere?
 - a. Hoe is het proces van de P&C-cyclus opgezet en welke afspraken zijn gemaakt?
 - b. Verloopt het besluitvormingsproces conform opzet en afspraken?
 - c. Is de cyclus van voldoende kwaliteit, kijkend naar de volgende criteria:
 - i. Inzicht in meerjarige trends en ontwikkelingen.
 - ii. Heldere relatie tussen doelen, activiteiten en financiën.
 - iii. Begrijpelijke en consistente stukken.

Om deze vragen te kunnen beantwoorden, wordt in §3.1 een beschrijving van de kwaliteit gegeven. Vervolgens volgen in §3.2 de analyse en in §3.3 de toetsing aan het normenkader.

3.1. Kwaliteit

3.1.1. Proces

P&C-cyclus: de beleidsstukken

De P&C-cyclus is een belangrijk instrument. De P&C-cyclus maakt voor zowel raad als burger en voor zowel college als organisatie de doelstellingen van de gemeente inzichtelijk, hoe deze moeten worden behaald, wat de resultaten hiervan (moeten) zijn en hoeveel het mag kosten en heeft gekost. De cyclus heeft dus tot doel het beleid en de bedrijfsvoering van de gemeente te beheersen. Een deel van de cyclus is vastgelegd in de Gemeentewet en in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). In de Gemeentewet is vastgelegd dat een gemeente in ieder geval een jaarrekening en een begroting moet vaststellen; deels is ook geregeld hoe deze er uit moeten zien. De begroting stelt vast waaraan de gemeente haar budgetten wil besteden; dit wordt vervolgens verantwoord in de jaarrekening. Het staat gemeenten vrij om dit proces aan en in te vullen. In de lokale financiële verordening wordt dit (veelal) geregeld.

Ook Veere heeft een financiële verordening.⁵ Deze is op 1 juni 2023 door de gemeenteraad vastgesteld. Conform artikel 212 lid 1 van de Gemeentewet dient de raad de uitgangspunten voor het financieel beleid in een verordening vast te stellen. De uitgangspunten zijn verwerkt in de financiële verordening. De gemeente Veere geeft verder invulling aan de financiële kaders met de volgende beleidsnota's:

1. Nota reserves en voorzieningen op grond van artikel 16 van de financiële verordening.
2. Nota grondbeleid op grond van artikel 27 van de financiële verordening.
3. Nota rechtmatigheid op grond van artikel 10 van de financiële verordening.
4. Nota prijzen, huren en tarieven voor erfpacht op grond van artikel 19 van de financiële verordening.
5. Periodieke onderhouds- en beheerplannen voor de openbare ruimte op grond van artikel 24 van de financiële verordening.

⁵ Financiële verordening gemeente Veere 2023, 1 juni 2023.



Daarnaast heeft de raad vastgesteld dat het college de volgende paragrafen opneemt bij de begroting en de jaarstukken:

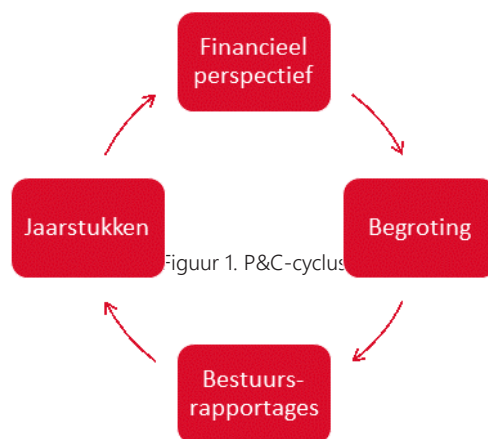
- a. Lokale heffingen: de verplichte onderdelen op grond van artikel 10 van het BBV.
- b. Financiering: de verplichte onderdelen op grond van artikel 13 van het BBV. Bij de begroting en jaarstukken worden aanvullend de schulden met een looptijd korter dan een jaar en de looptijd langer dan een jaar opgenomen, inclusief het verschuldigde rentepercentage.
- c. Weerstandsvermogen en risicobeheersing: de verplichte onderdelen op grond van artikel 11 van het BBV.
- d. Onderhoud kapitaalgoederen: de verplichte onderdelen op grond van artikel 12 van het BBV. Aanvullend worden in de begroting en jaarstukken ook de voortgang van het geplande onderhoud en de omvang van het achterstallig onderhoud opgenomen.
- e. Bedrijfsvoering: de verplichte onderdelen op grond van artikel 14 van het BBV. Bij de jaarstukken worden aanvullend de omvang, opbouw en ontwikkeling van het personeelsbestand en de loonkosten; de kosten van inhuur derden; de huisvestingskosten; de automatiseringskosten; de budgetten voor de raad, de griffie, de rekenkamer en de accountant; een toelichting op afwijkingen in rechtmatigheid en bijbehorende maatregelen; een overzicht van en toelichting op niet-financiële onrechtmatigheden i.v.m. het niet naleven van de bepalingen in de Wet financiering decentrale overheden; rapportage van het veelvuldig niet naleven van normen uit de gids proportionaliteit en/of slechte documentatie of naleving hiervan; en geconstateerde fraude door eigen medewerkers opgenomen.
- f. Verbonden partijen: de verplichte onderdelen op grond van artikel 15 van het BBV.
- g. Grondbeleid: de verplichte onderdelen, op grond van artikel 16 van het BBV. Aanvullend worden in de begroting en jaarstukken het verloop van de grondvoorraad en de te ontwikkelen en in ontwikkeling genomen projecten opgenomen.

P&C-cyclus: de producten⁶

Met behulp van het jaarverslag (met de jaarrekening) over het vorige jaar moet de financiële situatie van de gemeente inzichtelijk worden gemaakt. Inzichtelijk wordt welke ontwikkelingen er waren en waar mogelijk moet worden bijgestuurd.

Deze inzichten worden vervolgens verwerkt in het **financieel perspectief** (hierna: FP). Het FP moet richting geven aan de op te stellen begroting. De raad kan vervolgens wijzigingen in het FP aanbrengen of nieuwe voorstellen aandragen. Het FP vervult hierdoor een belangrijke functie als schakel tussen de terugblik op het vorige jaar en als richtinggevend stuk voor de begroting van het komende jaar. Het FP wordt voor 1 juli door het college aangeboden en door de raad voor 15 juli vastgesteld.

Het vastgestelde FP wordt vervolgens verwerkt tot de **begroting** die de raad, na eventuele wijzigingen, vaststelt. De begroting biedt de raad de mogelijkheid om de baten en lasten per programma te autoriseren. Nieuwe investeringen worden geautoriseerd. Bij de behandeling geeft de raad aan van welke investeringen hij op een later moment een voorstel wil ontvangen. Het college is vervolgens bestuurlijk verantwoordelijk voor de uitvoering. Over de voortgang van de uitvoering van de doelstellingen wordt aan de gemeenteraad gerapporteerd in de vorm van tussenrapportages, projectrapportages of bestuursrapportages.



Figuur 1. P&C-cyclus

⁶ Financiële verordening gemeente Veere 2023, 1 juni 2023.



In Veere gebeurt dit in het kader van de P&C-cyclus met twee **bestuursrapportages**. Het college informeert de raad door middel van tussentijdse bestuursrapportages over de realisatie van de begroting van de gemeente over de eerste drie en de eerste acht maanden van het lopende boekjaar. In de tussenrapportage worden de uitvoering en mogelijke bijstelling van het beleid uiteengezet en worden ramingen bijgesteld. Afwijkingen worden toegelicht boven € 25.000 en afwijkingen op investeringskredieten van meer dan 10% of meer dan € 50.000. Inzichten uit de bestuursrapportage kunnen vervolgens worden verwerkt in het FP voor het volgende begrotingsjaar.

De uiteindelijke besteding van de financiële middelen en het behalen van de doelstellingen worden vervolgens aan het eind van het jaar verantwoord door het college in de **jaarstukken**. Het college biedt de jaarstukken aan, tegelijkertijd met een voorstel voor de bestemming van het resultaat. Uiterlijk in december kan het college een voorstel doen, vooruitlopend op het bestemmingsvoorstel, om restantmiddelen op onderdelen over te hevelen naar het volgende begrotingsjaar. De jaarstukken worden vervolgens weer gebruikt om de eerste bestuursrapportage op te stellen en daarmee de begroting te wijzigen en zo nodig ook het FP voor het volgende jaar, waarmee de cyclus rond is.

3.1.2. Besluitvorming

De ambtelijke organisatie heeft een planning gemaakt voor de P&C-cyclus.⁷ Hierin wordt rekening gehouden met de raadsplanning voor 2025. Tevens zijn de opmerkingen vanuit de auditcommissie hierin verwerkt. De planning geeft de verschillende besluitvormingsmomenten weer. De planning is voorgelegd aan het MT.

Het besluitvormingsproces voor 2025 is als volgt.

P&C-product	Moment	Datum
Financieel perspectief	Voorstel naar de raad	12 juni 2025
	Technische vragen	20 juni 2025
	Technische toelichting	23 juni 2025
	Beantwoording technische vragen	25 juni 2025
	Besluitvorming raad	3 juli 2025
Begroting	Voorstel naar de raad	16 oktober 2025
	Technische vragen	30 oktober 2025
	Technische toelichting	3 november 2025
	Beantwoording technische vragen	5 november 2025
	Besluitvorming raad	13 november 2025
Eerste bestuursrapportage	Voorstel naar de raad	12 juni 2025
	Technische vragen	20 juni 2025
	Technische toelichting	23 juni 2025
	Beantwoording technische vragen	25 juni 2025
	Besluitvorming raad	2 juli 2025
Tweede bestuursrapportage	Voorstel naar de raad	16 oktober 2025
	Technische vragen	30 oktober 2025
	Technische toelichting	3 november 2025
	Beantwoording technische vragen	5 november 2025
	Besluitvorming raad	12 november 2025

P&C-product	Moment	Datum
-------------	--------	-------

⁷ Memo 'planning & control cyclus 2025', 10 december 2024.



Jaarstukken	Voorstel naar de raad	12 juni 2025
	Technische vragen	20 juni 2025
	Technische toelichting	23 juni 2025
	Beantwoording technische vragen	25 juni 2025
	Besluitvorming raad	3 juli 2025

In de memo is opgenomen dat de auditcommissie heeft verzocht de jaarstukken eerder te kunnen ontvangen, vanwege het vele leeswerk (ook van andere stukken in dezelfde periode). In de memo is opgenomen dat de mogelijkheid wordt onderzocht om het concept van de stukken eerder te verstrekken.⁸ Uit de interviews komt naar voren dat de stukken niet eerder zijn verstrekt. Enerzijds vanwege de beperkte tijd, en anderzijds omdat niet alle betrokkenen het eerder delen van het concept wenselijk achten, gelet op de conceptstatus van het stuk. Er is onderzocht of de jaarrekening in juni kan worden aangeleverd, en het FP in juli. Er is aangegeven dat dit niet mogelijk is vanwege de benodigde tijd om de jaarrekening op te stellen en vanwege de duur van de accountantscontrole.

3.1.3. Kwaliteit van de producten

De kwaliteit van de P&C-producten wordt bepaald aan de hand van een aantal elementen. In deze paragraaf wordt voor het bepalen van de kwaliteit gekeken naar de mate waarin: meerjarenoverzicht wordt geboden, de relatie tussen doelen, resultaten en activiteiten helder is, en de stukken consistent en begrijpelijk zijn opgesteld.

De accountant kijkt ook naar kwaliteit. In de accountantsverslagen van de afgelopen jaren (2020-2024) komen twee specifieke punten naar voren omtrent kwaliteit: de aanbestedingsregels en de doorontwikkeling van de versterkte interne controle.⁹ In 2022 wordt benoemd dat het proces vertraging heeft opgelopen, doordat er meer tijd nodig is om de benodigde informatie op te halen in de organisatie. De accountant benoemt dit als aandachtspunt in de organisatie. In de andere jaren is dit punt niet aangedragen. Enkele jaren vertonen controleverschillen en onzekerheden in het sociaal domein. Voor alle bestudeerde jaren heeft de accountant een goedkeurende controleverklaring afgegeven. De accountant heeft geen specifieke punten aangedragen omtrent de opbouw van de jaarrekening. In de interviews wordt aangegeven dat de aandachtspunten van de accountant in de organisatie worden opgepakt, bijvoorbeeld door een adviseur inkoop aan te stellen voor aanbestedingen.

Meerjarenoverzichten

In deze paragraaf wordt gekeken naar de mate waarin meerjarenoverzichten worden geboden op inhoud en financiën. Hiervoor wordt gekeken naar de laatst beschikbare producten uit de cyclus: het FP 2026-2029, de begroting 2025, de eerste bestuursrapportage 2025 en de jaarrekening 2024, voor programma 8, Fysieke leefomgeving.

Financieel

In het *Financieel Perspectief 2026-2029* wordt ingegaan op de focus van het programma voor de komende jaren. Voor het programma Fysieke leefomgeving wordt aangegeven dat er "geen financiële mutaties" zijn. Aanvullend beleid of ondersteuning wordt gefinancierd binnen het programma Duurzaamheid, bijvoorbeeld met CDOKE-middelen. In de programmaparagraaf is geen financiële doorkijk opgenomen.

⁸ Memo 'planning & control cyclus 2025', 10 december 2024.

⁹ Accountantsverslagen 2020-2024.



Voor het geheel aan programma's wordt in het FP een doorkijk gegeven voor de meerjarenraming. In het FP wordt expliciet ingegaan op de aanpak voor de benodigde ombuigingen. Ook wordt meerjarig inzicht geboden in de investeringen en de ontwikkeling van de reserves.

De meerjareninzichten in het FP zijn gericht op de komende jaren. De overzichten omvatten geen terugblik naar eerdere jaren.

In de *eerste bestuursrapportage 2025* worden de begrotingswijzigingen opgedeeld in vijf delen. De delen 1 tot en met 3 zijn nieuwe voorstellen vanuit het college die gedekt worden vanuit bestemmingsreserves en/of budgetten eenmalig en structureel onvoorzien. Deel 4 heeft betrekking op afwijkingen in lopende budgetten. Deel 5 heeft betrekking op het grondbedrijf.

De mutaties worden per deel (met deel 1 t/m deel 3 samengevoegd) weergegeven en verklaard (voor afwijkingen groter dan € 25.000). Daarbij worden per programma de afwijkingen geduid en toegelicht. Ook wordt ingegaan op mutaties in de budgetten onvoorzien en de bestemmingsreserves.

De afwijkingen worden weergegeven voor de lopende begroting. Het is voor de afwijkingen niet inzichtelijk of het effect eenmalig is of meerjarig. Alleen bij de mutaties budgetten onvoorzien wordt inzichtelijk gemaakt wat de meerjarige effecten zijn. Er is geen terugblik opgenomen naar eerdere jaren en geen vooruitblik naar de komende jaren.

In de *begroting 2025* wordt op financieel vlak in de programma's vooruitgekeken naar de komende vier jaar (2025 t/m 2028). Daarbij worden de verwachte lasten en baten aangegeven. In de begroting worden de begrote baten en lasten voor het lopende (2024) jaar ook opgenomen, evenals de gerealiseerde baten en lasten van het afgelopen jaar (2023).

In de meest recente *jaarrekening (2024)* wordt gerapporteerd over de primitieve begroting 2024, de gewijzigde begroting, de realisatie over 2024 en het uiteindelijke resultaat. De jaarrekening biedt geen inzicht in de begroting voor de komende jaren op het niveau van de programma's en opgaven. In het uitgebreide overzicht van lasten en baten (een verplichte paragraaf) wordt teruggekeken op de primitieve begroting; dit gebeurt op programmaniveau. In dit overkoepelende overzicht wordt niet vooruitgekeken naar volgende jaren en wordt niet teruggekeken op eerdere jaren.

Inhoudelijk

Door trends en ontwikkelingen, bijvoorbeeld in jeugdzorg of woningbouw, inzichtelijk te maken, kunnen veranderingen in lasten of baten ten opzichte van eerdere jaren worden verklaard of nader worden geduid. Dit kan worden gedaan aan de hand van meerjareninzicht in de ontwikkeling van indicatoren. Welke indicatoren worden hoger of juist lager, en hoe is dat van invloed op de verwachte lasten en baten? Waar voorheen alleen de verplichte indicatoren waren opgenomen, zien we in de meest recente begroting ook effectindicatoren. De effectindicatoren kunnen vooral worden gekarakteriseerd als 'op te leveren resultaten'. Voor het programma Fysieke leefomgeving zijn bijvoorbeeld 'voortgang nieuwbouwprogrammering' en 'vastgestelde nota Omgevingskwaliteit' opgenomen als effectindicatoren.

De beleidsindicatoren in de begroting 2025 geven de cijfers weer, evenals de cijfers voor Zeeland. Dit wordt gedaan voor het meest recente onderzoek naar de indicator. Er vindt in de begroting geen terugblik plaats naar de eerdere cijfers. Hetzelfde geldt voor de jaarrekening 2025.

Relatie tussen doelen, resultaten en financiën

In deze paragraaf wordt gekeken naar de relatie tussen doelen, activiteiten en kosten aan de hand van het programma 8, Fysieke leefomgeving uit de programmabegroting en de jaarrekening van 2024, de meest recente, afgesloten cyclus.



In de volgende tabel is gekeken naar de wijze waarop in de begroting en jaarrekeningen over doelen, activiteiten en financiën wordt gerapporteerd.



Programmabegroting 2024	Jaarrekening 2024
Algemene doelstelling <ul style="list-style-type: none">• Korte beschrijving van het algemene doel.• Belangrijke ontwikkelingen (Omgevingswet, woningmarkt duurzaamheid) worden geschetst.• Opsomming van aantal zaken waarmee de gemeente aan de slag wil.• Korte schets van relevante beleidskaders en trends/ontwikkelingen. Deze zijn niet doorklikbaar in de online versie.	Algemene doelstelling <ul style="list-style-type: none">• Herhaling van begroting, exclusief relevante kaders en trends/ontwikkelingen.• Geen schets van de mate waarin de algemene doelstelling is behaald.
Wat willen we bereiken? <ul style="list-style-type: none">• Programma is ingedeeld aan de hand van vier subdoelen. Elk doel wordt kort toegelicht.	Wat wilden we bereiken? <ul style="list-style-type: none">• Herhaling tekst uit de begroting.• Stand van zaken wordt toegelicht met een groen, oranje of rood vinkje.• Toelichting wisselt in mate van concreetheid en detailniveau.
Wat gaan we hiervoor doen? <p>Per subdoel een of meerdere activiteiten uitgewerkt:</p> <ul style="list-style-type: none">• De beschrijving en het detailniveau van de activiteiten zijn verschillend.• De verplichte beleidsindicatoren zijn opgenomen. In de begroting 2024 zijn verder geen indicatoren opgenomen specifiek voor het programma. De indicatoren worden vergeleken met Zeeland. Er is geen meerjarige ontwikkeling van de indicatoren opgenomen of een streefwaarde, of een toelichting indien de waarde afwijkt van Zeeland.	Wat hebben we hiervoor gedaan? <p>De activiteiten in de jaarrekening sluiten aan op de begroting:</p> <ul style="list-style-type: none">• Activiteiten worden toegelicht met vinkjes voor kwaliteit, tijd en geld. Stand van zaken is tekstueel, en is niet altijd goed te linken aan de vinkjes.• De verplichte beleidsindicatoren zijn opgenomen en waar mogelijk geactualiseerd. Hierbij is geen toelichting opgenomen. De cijfers worden niet vergeleken met het jaar ervoor, indien actuelere cijfers beschikbaar zijn.
Hoeveel mag het kosten? <ul style="list-style-type: none">• De lasten en baten zijn uiteengezet per taakveld. Er wordt vergeleken met de jaarrekening 2022, de actuele begroting 2023 en er wordt vooruitgekeken tot en met 2027.• Het is niet uiteengezet hoe de subdoelen zich verhouden tot de taakvelden.	Hoeveel heeft het gekost? <ul style="list-style-type: none">• De lasten en baten worden uiteengezet per taakveld.• Er wordt vergeleken met de primitieve begroting en actuele begroting.• De belangrijkste afwijkingen per taakveld worden benoemd en toegelicht in een aparte paragraaf 'financiële analyse'. Dit betreft specifieke budgetten, maar deze kunnen niet uit de begroting worden gehaald.
Prioriteiten <ul style="list-style-type: none">• Er worden prioriteiten omschreven. Daarbij wordt aangegeven of de prioriteit eenmalig of structureel is. De lasten en baten worden meerjarig uiteengezet.	Eenmalige prioriteiten <ul style="list-style-type: none">• De prioriteiten in de jaarrekening komen niet overeen met de begroting. In de jaarrekening wordt gesproken over 'eenmalige prioriteiten'. De structurele prioriteiten voor 2024 komen niet terug.

In andere programma's worden ook de investeringen toegelicht. Programma 8 heeft geen investeringen.

Consistentie en begrijpelijkheid

Consistentie

Artikel 4 BBV, vierde lid, schrijft voor dat de indeling van de begroting en de indeling van de jaarstukken identiek dienen te zijn. Een identieke, consistente indeling van de stukken maakt dat de begroting en de jaarstukken goed met elkaar kunnen worden vergeleken.



De indeling met programma's is voor de laatst afgeronde cyclus (2024) identiek voor alle producten in de cyclus. De indeling van de begroting en de indeling van de jaarstukken zijn ook vergelijkbaar met de jaren ervoor. Voor de begroting 2025 is wel een verandering te zien. Er wordt niet langer gewerkt met subdoelen, maar met 'belangrijkste onderwerpen' die worden uitgewerkt in activiteiten. Deze activiteiten zijn niet specifiek gekoppeld aan een onderwerp. In de interviews wordt aangegeven dat ook is geprobeerd om anders om te gaan met programmaoverstijgende projecten en programma's. Dit was echter niet duidelijk voor raadsleden, waardoor dit is teruggedraaid.

Begrijpelijkheid

De begrijpelijkheid van de P&C-producten is afhankelijk van drie elementen: de opmaak van de producten, het gehanteerde taalgebruik en de vertaling van de informatie in visuele hulpmiddelen. In deze paragraaf wordt achtereenvolgens op deze elementen ingegaan. Daarbij wordt gekeken naar de laatst beschikbare producten uit de cyclus: de jaarstukken 2024, het FP 2026-2029, de eerste bestuursrapportage 2025 en de begroting 2025. Daarbij zoomen we in op het programma Fysieke leefomgeving.

Opmaak. De opmaak van de stukken is consistent en van goede kwaliteit. Dezelfde opmaak wordt voor het gehele document gehanteerd, wat betreft alinea's, witregels, lettertype en opmaak van figuren en tabellen.

Taalgebruik. De teksten bij de programma's in het FP, de begroting, de bestuursrapportage en de jaarrekening bevatten gebruikelijk, gemeentelijk jargon. Voor het programma Fysieke leefomgeving wordt bijvoorbeeld gesproken over 'urgentiegroepen' en 'levensloopbestendig'. Raadsleden komen dergelijk jargon ook tegen in raadsinformatiebrieven of raadsvoorstellen. Het is van belang dat alle raadsleden voldoende kennis hebben van dergelijk jargon om de producten goed te begrijpen. Het taalgebruik in de inhoudelijke delen van de stukken is niet bijzonder complex.

De financiële stukken uit de jaarrekening en uit de begroting bevatten ook veel financieel jargon. Jargon dat voortkomt uit de verplichte informatie die de gemeente vanuit het BBV moet rapporteren. Dergelijke taal is lastiger te begrijpen voor raadsleden zonder financiële achtergrond of training. Zeker ook voor inwoners is deze informatie beperkt toegankelijk.

Visuele hulpmiddelen. Visuele hulpmiddelen ondersteunen de raad bij het duiden van teksten en tabellen. Visuele stukken helpen de raad ook bij het identificeren van trends en ontwikkelingen. Het FP, de begroting, de bestuursrapportage en de jaarrekening bestaan nog uit voornamelijk tekst om de informatie over te brengen. De begroting en de jaarstukken worden wel voorafgegaan door een infographic om de totale inkomsten, uitgaven en de woonlasten weer te geven.

De informatie die in tabellen wordt aangedragen gaat vooral over de financiën, zoals de lasten/baten en de verschillende financiële paragrafen. Er worden in de jaarrekening vinkjes (groen/oranje/rood) gebruikt om de realisatie van activiteiten te duiden. Dit gebeurt voor de aspecten tijd, kwaliteit en geld. De vinkjes worden niet gebruikt in de bestuursrapportages. Er zijn verder geen visuele hulpmiddelen, bijvoorbeeld grafieken met trends en ontwikkelingen, opgenomen in de P&C-producten.

In de memo planning- en control is opgenomen dat vanuit de auditcommissie (opnieuw) de oproep is gekomen om aandacht te hebben voor de kwaliteit van de teksten in de begroting en de eenduidigheid. Aangegeven wordt dat in de begroting goed te zien is dat er verschillende schrijvers werken aan de begroting. Er wordt aangegeven dat hier aandacht voor is, maar dat dit niet volledig te voorkomen is tenzij er meer redactie bij Communicatie wordt belegd of een extern bureau wordt ingeschakeld. Dit vergt extra budget en trekt 'een zware wissel op de planning'.¹⁰

¹⁰ Memo 'planning & control cyclus 2025', 10 december 2024.



Uit de interviews komt naar voren dat er wordt gewerkt met schrijfteams, tegenlezen en redactie door de afdeling P&C om de kwaliteit van de teksten te borgen. Ook wordt gewerkt met formats om de opbouw van de programma's zoveel mogelijk te standaardiseren.

3.2. Analyse

3.2.1. Proces en besluitvorming

De wijze waarop het proces en de producten zijn opgezet, is helder en overzichtelijk. De kaders volgen vanuit het BBV en de financiële verordening. De producten zijn logisch en conform wet- en regelgeving opgebouwd. Door de kaders goed te formuleren en te implementeren, zorgt de gemeente ervoor dat de stukken herkenbaar en navolgbaar zijn voor raadsleden. Men weet hoe het stuk is opgebouwd en wat daarin kan worden verwacht. Ook zorgt dit ervoor dat elk document een heldere rol heeft in het proces: kaders stellen (FP), plannen (begroting), uitvoeren (bestuursrapportages) en controleren (jaarrekening).

Voor de behandeling en besluitvorming is een planning opgesteld. Deze planning is erop gericht de eisen vanuit de Gemeentewet, voor het aanleveren van de begroting en jaarrekening bij de toezichthouder (provincie Zeeland) te behalen. Dit vraagt om tijdige besluitvorming door de raad. Uit de interviews komt naar voren dat deze planning strak is - en soms veel kan vragen van de betrokken ambtenaren - maar dat het wel goed lukt om de stukken tijdig aan te leveren voor het college en de raad. In de laatst afgeronde P&C-cyclus over 2024 is dan ook te zien dat er geen vertraging is opgelopen in de besluitvorming en de aanlevering aan de toezichthouder.

3.2.2. Kwaliteit

P&C-producten moeten voldoen aan het BBV én raadsleden inzicht geven in plannen, voortgang en verantwoording om daarmee hun kaderstellende en controlerende rol voldoende in te kunnen vullen. Daartoe dienen de stukken van voldoende kwaliteit te zijn. Daar verstaan wij onder:

- Een duidelijke relatie tussen doelen, activiteiten en financiën.
- Meerjarig financieel en inhoudelijk overzicht.
- Consistente en begrijpelijke opbouw.

De kwaliteit van de stukken is de afgelopen jaren verbeterd. Raadsleden ervaren de stukken als duidelijker en overzichtelijker, met minder wollige teksten en meer inzicht in de samenhang tussen programma's. Hierin zijn zeker stappen gezet. Er worden complimenten vanuit de raad gegeven voor de opbouw van de stukken. Vanuit de organisatie is het proces versterkt. Met formats is de aanlevering van stukken meer gestandaardiseerd. Schrijfteams vanuit het MT leveren de inhoud aan; andere afdelingen en de afdeling P&C lezen tegen en controleren. Daarmee wordt - grotendeels - voorkomen dat de opbouw van de informatie tussen de programma's wisselt. Hoewel er op detailniveau nog steeds verschillen zichtbaar zijn tussen de programma's, zijn dit geen grote of opvallende verschillen.

Raadsleden zijn in de basis tevreden met de wijze waarop de stukken zijn opgebouwd en opgesteld, zeker als de vergelijking wordt getrokken met eerdere jaren. Toch zien raadsleden en constateren wij nog verbeterpunten om de cyclus verder te verbeteren.



Verbeterpunten

De verbeterpunten betreffen met name het versterken van de koppeling tussen doelen, activiteiten en financiën en het gebruik van meerjarige inzichten.

Koppeling tussen doelen, activiteiten en financiën

De doelen zijn vertaald naar activiteiten, maar de koppeling tussen beide is soms onduidelijk. Zeker omdat de doelen soms relatief abstract zijn geformuleerd. Een voorbeeld: 'waarborgen van de Veerse omgevingskwaliteit voor de toekomst'. Wat is het waarborgen? Hoe concreet is een term als 'omgevingskwaliteit'? Abstracte doelen maken de controle complex. Het is lastig te zien hoe activiteiten bijdragen aan de doelen en in welke mate de doelen worden bereikt, zeker omdat een overkoepelende 'conclusie' in de jaarrekening ontbreekt. In de stukken wordt teruggehaald *welke* doelen de gemeente nastreeft op een domein, maar er wordt niet gereflecteerd of die doelen ook worden behaald. We erkennen het beeld van betrokkenen dat het formuleren van concrete doelen - zeker op domeinen als het sociaal domein - lastig is. Toch zorgt een te hoog abstractieniveau ervoor dat het controleren van de doelen door de raad complex is. Het is van belang dat doelen zoveel mogelijk SMART worden geformuleerd, om de doelen en de realisatie goed navolgbaar te maken voor raadsleden. Alleen wanneer dat niet mogelijk is, kunnen doelen op een hoger abstractieniveau worden geformuleerd. Indien een doel een wat hoger abstractieniveau heeft, is het extra van belang dat de activiteiten daar duidelijk op aansluiten.

Ook kan de koppeling met financiën worden verbeterd. De kosten zijn opgenomen per taakveld, niet per doel. De kosten zijn daardoor niet een-op-een te relateren aan het programma en de bijbehorende doelstellingen. De stand van zaken wat betreft geld wordt met vinkjes (groen, oranje of rood) aangegeven, maar uit de tekst wordt niet duidelijk waarom een vinkje groen, oranje of rood is. De betekenis blijft hierdoor onduidelijk. De verbinding tussen financiën en inhoudelijke onderbouwing komt in de interviews ook naar voren als aandachtspunt voor doorontwikkeling.

Meerjarenoverzichten

Ook kan de cyclus verder worden versterkt door meer te werken met meerjarenoverzichten in de stukken. Vooruitblikken en terugblikken zijn geen vast onderdeel van de stukken, anders dan wettelijk voorgeschreven. Meerjarenoverzichten ontbreken, terwijl ze raadsleden helpen om trends en context te zien. Past de besteding of de begroting in de trends van de afgelopen jaren, en hoe ontwikkelen ze zich de komende jaren? Wijken de cijfers sterk af? Als raadsleden hier inzicht in willen krijgen, moeten er andere stukken bij worden gepakt. Visuele hulpmiddelen zoals grafieken en trendlijnen kunnen dit inzicht versterken. Denk ook aan het inzetten van vinkjes op kwaliteit, tijd en geld in de bestuursrapportage, zoals al wordt gebruikt in de jaarstukken.

In de interviews wordt erkend dat meerjarenoverzichten meer kunnen worden ingezet. Ook raadsleden geven aan dat een meerjarenduiding van trends en ontwikkelingen ontbreekt in de huidige P&C-producten. Het is voor de raad van belang dat trends en ontwikkelingen snel inzichtelijk zijn, zodat hij het beleid goed kan duiden en zijn kaderstellende rol goed kan uitvoeren. Daar lenen de P&C-producten zich nog niet voor. Dergelijke trends en ontwikkelingen kunnen ook buiten de producten worden geduid, bijvoorbeeld tijdens thema-avonden of in aparte rapportages op domeinen waar veel ontwikkeling plaatsvindt.

In de stukken wordt ook gewerkt met de verplichte indicatoren vanuit het BBV. De vergelijking wordt hierin gemaakt met Zeeland. De indicatoren geven op het moment echter weinig inzicht: geen streefwaarden, geen trendinformatie, en ze sluiten niet aan op de doelen. De indicatoren geven dan ook weinig aanvullende informatie voor raadsleden over de inhoudelijke ontwikkeling van domeinen. Uit de raadssessie komt naar voren dat indicatoren raadsleden nu weinig beeld geven, ook omdat de indicatoren nu niet aansluiten bij de doelstellingen. Ook hebben raadsleden het gevoel dat het niet voor alle domeinen en doelen passend is om met indicatoren te werken. De organisatie heeft wel gepoogd om nieuwe indicatoren te formuleren samen met de raad. Dit was ook de aanbeveling uit het rekenkameronderzoek van 2020. Hier was vanuit de raad weinig animo voor, zo wordt aangegeven, ook omdat de raad weinig beeld heeft bij de formulering van dergelijke indicatoren.



Kortom, op basis van de informatie zoals deze nu aan de raad wordt verstrekt, kan een raadslid op dit moment nog niet voldoende bepalen of de doelstellingen wel of niet zijn bereikt en zo niet, wat er voor nodig is om de doelen wel te behalen. Hoewel raadsleden aangeven tevreden te zijn over het kwaliteitsniveau van de stukken, lijkt dit vooral voort te komen uit de goede relatie tussen raad en college, en het overheersende beeld dat de cyclus veel verbeterd is ten opzichte van eerdere jaren, wat het beeld van het *nu* vrij sterk kleurt.

3.3. Toetsing aan het normenkader

Groen Aan de norm is grotendeels of geheel voldaan.

Oranje Aan de norm is gedeeltelijk voldaan.

Rood Aan de norm is niet of nauwelijks voldaan.

Aspect	Norm
Kwaliteit van de cyclus	<ol style="list-style-type: none">1. Het proces van de P&C-cyclus is duidelijk opgezet.2. De P&C-cyclus verloopt conform opzet en afspraken.3. De kwaliteit van de producten is voldoende.<ol style="list-style-type: none">a. Meerjarenoverzichten zijn opgenomen zodat belangrijke meerjarentrends en ontwikkelingen zichtbaar worden.b. De relatie tussen doelen, resultaten en financiën is helder en inzichtelijk.c. De verschillende P&C-producten zijn consistent en sluiten op een heldere en begrijpelijke manier op elkaar aan.

Norm 1. Het proces van de P&C-cyclus is duidelijk opgezet.

Er is een duidelijk en goed navolgbaar proces opgesteld voor de P&C-cyclus. Alle stukken worden gepland door de ambtelijke organisatie, zodat tijdig het proces kan worden opgestart in de organisatie. Het is daarbij duidelijk wat ieders rol hierin is. Daarmee is aan de eerste norm *geheel voldaan*.

Norm 2. De P&C-cyclus verloopt conform opzet en afspraken.

Het proces is erop gericht de wettelijk verplichte stukken - begroting en jaarrekening - tijdig aan te kunnen leveren bij de toezichthouder. Dit proces wordt goed uitgevoerd. Het is te zien dat in de afgelopen jaren de termijnen worden behaald. Ook de technische toelichting vindt elk jaar plaats. Het proces verloopt daarmee conform opzet en afspraken. Daarmee is aan de tweede norm *geheel voldaan*.

Norm 3. De kwaliteit van de producten is voldoende.

Deze norm wordt beantwoord door te kijken naar de onderdelen a, b en c.

- **Norm 3a. Meerjarenoverzichten zijn opgenomen zodat belangrijke meerjarentrends en ontwikkelingen zichtbaar worden.**

Meerjarenoverzichten worden in de stukken nog beperkt gebruikt om belangrijke trends en ontwikkelingen inzichtelijk te maken voor de gemeenteraad. Ook indicatoren worden hiervoor beperkt ingezet. Daardoor kunnen de P&C-stukken beperkt gebruikt worden om deze ontwikkelingen te duiden. Daarmee is aan onderdeel a van de derde norm *nauwelijks voldaan*.

- **Norm 3b. De relatie tussen doelen, resultaten en financiën is helder en inzichtelijk.**

De wijze waarop de doelen aansluiten op de resultaten en vervolgens de financiën, is onduidelijk door de abstracte formulering van doelen en het gebruik van taakvelden om de kosten inzichtelijk te maken. Dit maakt het niet goed mogelijk om na te gaan in welke mate de doelen ook worden bereikt vanuit de inzet van capaciteit en middelen. Daarmee is aan onderdeel b van de derde norm *nauwelijks voldaan*.



- **Norm 3c. De verschillende P&C-producten zijn consistent en sluiten op een heldere en begrijpelijke manier op elkaar aan.**

De consistentie en aansluiting van de verschillende P&C-stukken is voldoende. Verschillende onderdelen uit de stukken komen herkenbaar terug. De begroting en de jaarrekening hanteren een vergelijkbare opzet. Ook is te zien dat het taalgebruik en de opmaak consistent worden toegepast binnen de stukken. De stukken zijn leesbaar en begrijpelijk. Daarmee is aan onderdeel c van de derde norm *geheel voldaan*.

Op basis van de toetsing op de onderdelen a, b en c van de norm, is aan de derde norm *gedeeltelijk voldaan*.



4. Kaderstellende en controlerende rol

In dit hoofdstuk staan de volgende onderzoeksvragen centraal.

3a. *Kaderstellende en controlerende rol.* In hoeverre kan de gemeenteraad aan de hand van het proces en de instrumenten/documenten zijn kaderstellende en controlerende rol vervullen, kijkend naar de volgende criteria:

- a. De informatiebehoefte van de raad.
- b. De tijdigheid, juistheid en volledigheid van de informatievoorziening.
- c. De ruimte om tussentijds te corrigeren en bij te sturen.
- d. De doeltreffendheid en doelmatigheid van de cyclus.
- e. Het gebruikmaken van de kennis en kunde van het ambtelijk apparaat.

3b. In hoeverre maakt de gemeenteraad proactief gebruik van het instrumentarium dat hij tot zijn beschikking heeft?

Om deze vragen te kunnen beantwoorden, wordt in §4.1 een beschrijving van de rol van de raad gegeven. Vervolgens volgen in paragraaf §4.2 de analyse en in §4.3 de toetsing aan het normenkader.

4.1. Rol van de raad

4.1.1. Informatievoorziening

Kwaliteit van de stukken

De gemeenteraad ontvangt in het kader van zijn kaderstellende en controlerende rol een aantal P&C-producten in het jaar. De informatie vanuit deze stukken moet de raad in staat stellen kaders te stellen omtrent wat hij wil bereiken, wat hiervoor wordt gedaan en hoeveel dit mag kosten. Ook moet de raad kunnen controleren wat er is gedaan, wat dat heeft opgeleverd en hoeveel dat heeft gekost.

Wat betreft de leesbaarheid en de begrijpelijkheid van de stukken, komen er vanuit de raad signalen dat de stukken de afgelopen jaren zijn verbeterd. Bij de begroting wordt, naast de programmabegroting en de financiële begroting, ook een publieksversie aangeboden waarin de begroting compact wordt weergegeven. Daarbij hoort ook de infographic 'begroting in-één-oogopslag'. Bij de behandeling van de begroting 2025 spraken raadsleden waardering uit voor de verbeteringen in de vorm van de begroting. Zij geven aan dat de stukken gedegen zijn en goed leesbaar. Ook uit de raadsessie klinken positieve geluiden over de ontwikkeling die de P&C-stukken hebben doorgemaakt in de afgelopen jaren. De stukken zijn duidelijker en overzichtelijker geworden en de teksten minder wollig. Dit maakt het ook voor raadsleden zonder financiële achtergrond begrijpelijker.

Inhoud en informatiewaarde

Het blijft een uitdaging om de stukken zo te maken dat ze voor iedereen in de raad begrijpelijk en bruikbaar zijn, wordt in de gesprekken met de ambtelijke organisatie aangegeven. De ontwikkeling van de P&C-stukken in de afgelopen jaren betreft vooral de vormgeving en de toegankelijkheid. Aan de verdere vertaalslag naar de inhoud, zoals het werken met duidelijke indicatoren of het concreter formuleren van doelen, is nog beperkt toegekomen.



Een belangrijk knelpunt, dat ook in hoofdstuk 3 is genoemd, is dat de doelen in de P&C-stukken vaak relatief abstract zijn geformuleerd. Dit maakt het voor raadsleden lastig om goed te kunnen controleren of de doelen ook daadwerkelijk worden behaald. Een te hoog abstractieniveau zorgt ervoor dat het controleren van de doelen door de raad, complex wordt. Uit het gesprek met de auditcommissie komt dan ook naar voren dat de doelen die in de huidige P&C-stukken zijn gesteld, onvoldoende concreet zijn om op te kunnen sturen.

Een ander aandachtspunt, dat ook is beschreven in hoofdstuk 3, is dat meerjarenoverzichten grotendeels ontbreken in de stukken, terwijl raadsleden aangeven daar wel behoefte aan te hebben. Zo is in de raads werkgroep voor het doorontwikkelen van de programmabegroting de behoefte geuit aan meer inzicht in de ontwikkeling van programma's door de jaren heen. Als raadsleden hier nu inzicht in willen krijgen, moeten ze zelf eerdere stukken erbij pakken en vergelijkingen maken. Uit de raads sessie komt naar voren dat vergelijkingen op programmaniveau weliswaar goed te maken zijn, maar dat het lastig wordt wanneer onderdelen programmaoverstijgend zijn. Sommige onderdelen werken namelijk in meerdere programma's door. Raadsleden merken op dat het lastig is om inzicht te krijgen in deze programmaoverstijgende onderdelen, omdat zij daarvoor uit verschillende programma's stukken moeten zoeken en dan moeten bedenken wat domeinoverstijgend is. Dit maakt het lastig om inzichtelijk te krijgen wat de gevolgen zijn als je één onderdeel wilt aanpassen.

Uit de raads sessie komt bovendien naar voren dat de indicatoren raadsleden nu weinig beeld geven, ook omdat ze niet aansluiten bij de doelstellingen waarop de raad wil sturen. Vanuit de raad wordt aangegeven dat er, om te zien waar de gemeente echt staat een component mist. Tegelijkertijd wordt er genuanceerd dat niet alle raadsleden voorstander zijn van 'harde' doelen met daaraan gekoppelde KPI's. Er is wel geprobeerd om samen met de raad te komen tot betere indicatoren, mede naar aanleiding van de aanbeveling uit het rekenkameronderzoek van 2020. Dit is echter niet goed van de grond gekomen.

Daarnaast zijn enkele raadsleden van mening dat de stukken veel details bevatten, waardoor het lastig is om het overzicht te bewaren en op hoofdlijnen te sturen. Tegelijkertijd wordt erkend dat er een spanningsveld is: enerzijds wil je het beknopter, om een goed duidelijk overzicht te houden en anderzijds zie je dat, hoe beknopter iets wordt, hoe minder je ziet wat er onderliggend gebeurt.

Een ander aspect is de complexiteit van de financiële taal in de stukken. Dergelijke taal is lastiger te begrijpen voor raadsleden zonder financiële achtergrond of training. In de raads sessie wordt aangegeven dat er binnen de raad verschil bestaat in financiële kennis. Sommige raadsleden hebben voldoende financiële kennis, anderen vertrouwen op collega's binnen de fractie die meer financiële expertise hebben. Tegelijkertijd wordt erkend dat het als eenmansfractie lastig is om de financiële aspecten van de P&C-stukken goed te doorgronden. Raadsleden leunen voor het begrijpen van de financiële aspecten deels op de technische toelichting die voorafgaand aan de behandeling wordt gegeven, waarbij de meer technische vragen al gesteld kunnen worden.

Tijdigheid en planning

De P&C-stukken worden tijdig verstrekt aan de raad. Over de jaarstukken vindt eerst een voorbespreking plaats in de auditcommissie. Wel is de planning om de stukken goed door te nemen, krap. Tussen de beantwoording van technische vragen en de behandeling zitten acht dagen.

In de auditcommissie is verzocht om de jaarstukken eerder te kunnen ontvangen. Dit in verband met het vele leeswerk, ook van andere financiële stukken in diezelfde periode. Vanuit de ambtelijke organisatie wordt aangegeven dat dit lastig is omdat zij afhankelijk is van informatie uit gemeenschappelijke regelingen en dan een conceptversie moet verstrekken. De ambtelijke organisatie denkt nog na over hoe dit gefaciliteerd kan worden. Over de behoefte aan eerdere verstrekking van de stukken zijn de meningen in de raad verdeeld. Bij de behandeling van de jaarstukken 2024 heeft een fractie aangegeven de jaarstukken iets eerder in het jaar te willen bespreken.



Andere fracties geven aan het juist fijn te vinden om het vlak voor het FP te bespreken. Zoals het moment nu is ingericht, kan de raad op hetzelfde moment kijken naar de huidige stand van zaken, terugkijken naar het afgelopen jaar en vooruitkijken naar het komende jaar.

4.1.2. Sturing

Het FP is voor de raad het belangrijkste moment om kaders te stellen voor het komende jaar. De begroting is vervolgens de uitwerking hiervan. De nadruk is de afgelopen jaren meer verschoven naar het FP als sturingsmoment, wat als positieve ontwikkeling wordt gezien. Dit geeft de organisatie de ruimte om de visie van de raad te verwerken in de begroting.

Bij zowel de behandeling van het FP in juli als bij de behandeling van de begroting in november vinden er algemene beschouwingen plaats. Ambtelijk wordt aangegeven dat er efficiency winst behaald kan worden door de algemene beschouwingen bij de begroting te laten vervallen.

Raadsleden geven aan het lastig te vinden om het overzicht te bewaren over de beschikbare middelen en de inzet hiervan. Dit wordt veroorzaakt door twee factoren. Ten eerste door de opbouw van de stukken: de koppeling tussen doelen, activiteiten en financiën is niet altijd helder. Zoals beschreven in hoofdstuk 3, zijn de kosten opgenomen op het niveau van het gehele programma en niet per doel. De kosten zijn daarmee niet een-op-een te relateren aan de gestelde doelstellingen. Dit maakt het voor raadsleden lastig om te zien hoeveel er precies aan welk doel besteed wordt.

Ten tweede komt dit door wijzigingen gedurende het jaar. In de periode tussen het FP en de begroting veranderen diverse zaken. De mutaties vanuit de mei- en septembercirculaires, autonome ontwikkelingen en nieuwe besluiten worden door de ambtelijke organisatie verwerkt in de begroting. Vanuit de auditcommissie wordt aangegeven dat dit moeilijk te volgen is, zeker als je wilt doorrekenen wat dit betekent voor een programma als geheel. Zo kan er sprake zijn van een toename op het ene taakveld, een tegenvaller vanuit het Rijk en vervolgens toch weer een meevaller, waardoor het lastig wordt om de samenhang te zien en een duidelijk beeld te krijgen van het resterende budget.

Ook de keuzes die worden gemaakt rondom taakstellingen worden niet altijd als transparant ervaren, zo wordt aangegeven in de auditcommissie. Bij het FP kan bijvoorbeeld een bepaalde taakstelling zijn door-gevoerd om een tekort op te vangen. Als vervolgens de meicirculaire vanuit het Rijk meevalt, is het de vraag of die taakstelling overeind blijft of wordt teruggedraaid. Het gesprek hierover wordt niet altijd expliciet gevoerd, terwijl dit wel een politieke discussie zou kunnen zijn.

Begin 2025 is een werkgroep vanuit de auditcommissie gestart met het doorontwikkelen van de programmabegroting. Doel van de werkgroep is te onderzoeken hoe de programmabegroting verbeterd kan worden, zodat de gemeenteraad effectiever kan sturen op beleidsdoelen en financiën. Dit dient om een basis te leggen en een voorstel te maken voor een nieuwe indeling van de eerste begroting, na de verkiezingen van maart 2026. Uiteindelijk is de werkgroep één keer bij elkaar geweest en zijn de werkzaamheden stilgevallen. Dit vanwege het huidige rekenkameronderzoek waarvan eerst de resultaten worden afgewacht.

4.1.3. Invulling door de raad

Behandeling jaarstukken en bestuursrapportages

Een opvallend gegeven is dat de jaarstukken en de bestuursrapportages relatief weinig aandacht krijgen in de raad. De behandeling van het Financieel Perspectief 2026-2029 duurde 5,5 uur. De jaarstukken 2024 werden in 46 minuten



behandeld en de eerste bestuursrapportage over 2025 in 8 minuten. Dit terwijl de organisatie veel tijd en energie steekt in deze stukken.

Bij de behandeling van de jaarstukken deed een fractie de oproep om het stuk met meer passie te lezen en te behandelen, en verder te kijken dan de vraag of de accountant akkoord is en of het rechtmatig is. Een vergelijkbare oproep werd gedaan bij de behandeling van de bestuursrapportage. Vanuit de auditcommissie geven enkele leden aan dat het goed zou zijn om het verantwoordingsdebat te voeren, en terug te blikken en te leren van wat er eerder is gedaan.

De eerste bestuursrapportage is overwegend financieel en het gesprek in de raad hierover is beperkt en levert weinig op, wordt opgemerkt door de ambtelijke organisatie. De tweede bestuursrapportage komt tegelijk met de begroting; op dat moment moet worden teruggekeken en vooruitgekeken. De stukken worden eerst technisch toegelicht. De politieke discussie vindt vervolgens in de raadsvergadering plaats.

Rol van de auditcommissie

De auditcommissie speelt een belangrijke rol in de behandeling van de jaarstukken. De commissie bespreekt de stukken voor met het college en de accountant, en adviseert de raad. Vanuit de auditcommissie wordt aangegeven dat haar adviesrol voorkokend en beslissend is: de raad neemt nooit een ander besluit dan wat de auditcommissie aanbeveelt. Zij geven aan dat dit mede komt doordat niet alle raadsleden de financiële kennis hebben om de stukken volledig te doorgronden. De leden die wel over deze kennis beschikken, zitten veelal in de auditcommissie.

Gesprekken in de raad en met het college

Het gesprek in de raad over de P&C-stukken vindt op wisselend niveau plaats. De schriftelijke vragen die vooraf worden ingediend, zijn vaak op detailniveau. De algemene beschouwingen zijn meer visionair en gaan over de vraag waar de gemeente naartoe wil. Het debat en eventuele moties of amendementen vinden vervolgens weer plaats op detailniveau.

Het college heeft een relatief bescheiden positie in de behandeling van de P&C-stukken. Het gesprek vindt vooral plaats tussen raadsleden onderling. Vanuit de ambtelijke organisatie wordt aangegeven dat het wenselijk zou zijn om een situatie te creëren waarin college en raad meer in gesprek zijn met elkaar. Dit gesprek zou bijvoorbeeld kunnen plaatsvinden in een commissie Algemeen Bestuur, maar die ontbreekt in Veere.

4.2. Analyse

Als we kijken naar de informatievoorziening aan de raad, dan zien we dat deze de afgelopen jaren zichtbaar is verbeterd. Raadsleden waarderen de toegankelijkheid en de leesbaarheid van de P&C-stukken, mede dankzij de publieksversie en de infographic. De stukken zijn duidelijker en overzichtelijker geworden, waardoor ze ook voor raadsleden zonder financiële achtergrond beter te begrijpen zijn.

Maar in welke mate bieden de stukken nu het inzicht dat de raad nodig heeft? Hoewel raadsleden positief zijn over de vormgeving en de leesbaarheid van de stukken, kent de inhoudelijke informatiewaarde van de P&C-producten nog wel belangrijke verbeterpunten. Doelen zijn vaak abstract geformuleerd, wat het voor raadsleden lastig maakt om te controleren of deze daadwerkelijk worden behaald. Ook is het voor raadsleden lastig om te zien hoeveel er precies aan welk doel wordt besteed, en welke keuzemogelijkheden er zijn. De indicatoren sluiten onvoldoende aan bij de doelstellingen en bieden weinig houvast voor sturing. Een ander knelpunt is het ontbreken van meerjarenoverzichten in de stukken. Dit bemoeilijkt het in de context plaatsen van ontwikkelingen. Ook verleiden de stukken de raad ertoe om op de details te focussen, terwijl de raad meer op hoofdlijnen zou moeten sturen.



Raadsleden hebben op bepaalde domeinen behoefte aan meer inzicht en duiding dan de P&C-stukken zelf kunnen bieden. Niet alle trends en ontwikkelingen kunnen immers in de stukken worden opgenomen, omdat deze anders te omvangrijk zouden worden. Op punten waarop de raad meer inzicht wenst, kan het ambtelijk apparaat aanvullend toelichting geven. Het organiseren van thema-avonden, waarin de raad wordt meegenomen in trends en ontwikkelingen op specifieke domeinen, was een van de aanbevelingen uit het vorige rekenkameronderzoek. Zoals beschreven in hoofdstuk 2, worden er geen aparte thema-avonden meer georganiseerd. Dit is een gemiste kans om de stukken meer kleur en context te geven en de raad beter te ondersteunen in zijn kaderstellende en controlerende rol.

De P&C-stukken worden op tijd verstrekt maar de ruimte die er is in de planning om de stukken door te nemen, is krap. Bovendien vindt de behandeling van de stukken kort na elkaar plaats. Dit maakt dat er weinig tijd is voor raadsleden om de stukken grondig door te nemen. Tegelijkertijd voorziet dit in de behoefte van de raad die het vooruitkijken en terugkijken op P&C-momenten gaag geclusterd ziet.

Als we vervolgens reflecteren op de invulling door de raad van zijn kaderstellende en controlerende rol, zien we dat - hoewel de raad beschikt over de benodigde P&C-stukken en sturingsmomenten - in de praktijk blijkt dat de raad met name zijn controlerende rol nog beperkt invult. Dit komt op verschillende manieren tot uiting.

Voor het FP en de begroting wordt uitgebreid de tijd genomen; de controlerende rol wordt minder sterk ingevuld. Zo zien we dat de behandeling van de jaarstukken en bestuursrapportages, primair bedoeld om terug te kijken en te verantwoorden, minder aandacht krijgt. De bestuursrapportages worden bovendien beperkt gebruikt voor daadwerkelijke bijsturing. De focus van de raad ligt vooral op vooruitkijken. Dit is een gemiste kans om te leren van eerdere resultaten. De organisatie stopt veel tijd en energie in deze stukken, zeker in verhouding tot hoe de raad de stukken gebruikt.

In de praktijk blijkt dat er tussen het FP en de begroting weinig verandert. De nadruk is de afgelopen jaren meer verschoven naar het FP als sturingsmoment. Tegelijkertijd wordt in beide vergaderingen nog steeds uitgebreid de tijd genomen voor algemene beschouwingen, terwijl de inhoudelijke ruimte voor bijsturing bij de begroting beperkt is. Dit roept de vraag op of beide momenten even uitgebreid behandeld moeten worden. De raadsvergadering waarin de begroting wordt behandeld, zou korter kunnen als het FP meer strategisch behandeld wordt.

Wat de sturing voor de raad bemoeilijkt, is dat raadsleden het lastig vinden om het overzicht te bewaren over de beschikbare middelen en de inzet hiervan. Dit komt mede door de opbouw van de stukken en door tussentijdse wijzigingen gedurende het jaar.

De raad als geheel leunt sterk op de auditcommissie in de doorgronding en behandeling van de P&C-stukken. Dit kan als problematisch worden beschouwd, omdat raadsleden dan de consequenties van financiële keuzes niet kennen en daardoor niet goed een afweging kunnen maken. Anderen zien de rol van de auditcommissie juist als een goede taakverdeling: de technische discussie hoeft niet in de voltallige raad gevoerd te worden, en de andere raadsleden vertrouwen erop dat de auditcommissie goed advies geeft.

Het niveau van het gesprek in de raad zit soms erg op details. Onderwerpen met grote financiële gevolgen krijgen in sommige gevallen minder aandacht dan onderwerpen met kleine financiële gevolgen. De raad beoordeelt een begroting en FP op individuele punten en stelt het grote algemene beeld minder centraal in de behandeling. Dat het gesprek over de stukken soms nog vooral op detailniveau wordt gevoerd, komt deels ook door de wijze waarop de stukken zijn opgebouwd. De discussie over de consequenties van keuzes wordt te weinig gevoerd: welke knoppen zijn er om aan te draaien als er geld tekort is, en wat betekent dat voor verschillende beleidsterreinen?



Deze discussie wordt nu afgekapt met de constatering dat de algemene reserve groot genoeg is. Dit maakt dat er weinig strategische afwegingen worden gemaakt over de inzet van middelen.

De huidige financiële positie van de gemeente speelt hier ook in mee. Omdat de gemeente er financieel relatief goed voor staat, hoeven er op dit moment geen moeilijke keuzes te worden gemaakt. Als de financiële situatie krappere was geweest, zouden de discussies over de inzet van middelen en het maken van keuzes veel nadrukkelijker gevoerd moeten worden. De raad zou dan gedwongen worden om scherper te prioriteren en explicieter te sturen op het realiseren van doelen binnen beperkte financiële kaders.

4.3. Toetsing aan het normenkader

Groen Aan de norm is grotendeels of geheel voldaan.

Oranje Aan de norm is gedeeltelijk voldaan.

Rood Aan de norm is niet of nauwelijks voldaan.

Aspect	Norm
Kaderstellende en controlerende rol	<ol style="list-style-type: none">1. Het P&C-proces stelt de raad in staat zijn kaderstellende en controlerende rol in te vullen:<ol style="list-style-type: none">a. De cyclus voorziet in de informatiebehoefte van de raad.b. De informatievoorziening aangaande de P&C-cyclus is tijdig, volledig en juist.c. Het proces biedt ruimte voor de raad om tussentijds te corrigeren en bij te sturen.d. De cyclus is doelmatig en doeltreffend ingericht.e. De cyclus maakt optimaal gebruik van de kennis en kunde van het ambtelijk apparaat.2. De gemeenteraad gebruikt het P&C-proces proactief om kaders te stellen en te controleren.

Norm 1. Het P&C-proces stelt de raad in staat zijn kaderstellende en controlerende rol in te vullen.

Deze norm wordt beantwoord door te kijken naar de onderdelen a, b, c, d en e.

- **Norm 1a. De cyclus voorziet in de informatiebehoefte van de raad.**

Er zijn grote stappen gezet in de ontwikkeling van de P&C-stukken en dit wordt zeer gewaardeerd door de raad. In de P&C-cyclus wordt de raad voorzien van de benodigde stukken en sturingsmomenten. Desondanks zijn er nog enkele tekortkomingen. Doelen zijn abstract geformuleerd en lastig navolgbaar voor de raad, indicatoren bieden weinig houvast voor sturing en het is niet eenvoudig om ontwikkelingen in de context te plaatsen. Daarmee wordt aan deze norm *gedeeltelijk voldaan*.

- **Norm 1b. De informatievoorziening aangaande de P&C-cyclus is tijdig, volledig en juist.**

De P&C-stukken worden tijdig verstrekt en er zijn geen signalen van onjuistheden. De tijd in de planning voor de raad om stukken door te nemen is krap, maar de stukken worden wel altijd op tijd aangeleverd. Daarmee is aan deze norm *voldaan*.

- **Norm 1c. Het proces biedt ruimte voor de raad om tussentijds te corrigeren en bij te sturen.**

Het FP functioneert goed als sturingsinstrument. Tussen het FP en de begroting verandert weinig, waardoor de ruimte voor bijsturing bij de begroting beperkt is. En doordat de planning krap is en stukken kort na elkaar worden behandeld, sneeuwen de jaarrekening en de bestuursrapportages onder. Hierin heeft de raad zelf ook een rol. De ruimte voor bijsturing in de bestuursrapportages wordt in de praktijk beperkt benut. Daarmee is aan deze norm *gedeeltelijk voldaan*.



- **Norm 1d. De cyclus is doelmatig en doeltreffend ingericht.**

De P&C-cyclus zou voor zowel raad als burger en voor zowel college als organisatie de doelstellingen van de gemeente inzichtelijk moeten maken, hoe deze moeten worden behaald, wat de resultaten hiervan (moeten) zijn en hoeveel het mag kosten en heeft gekost. De cyclus is qua proces en structuur op orde en er zijn duidelijke verbeteringen doorgevoerd, maar op inhoudelijk vlak zijn er nog aandachtspunten. Doelen zijn vaak abstract geformuleerd en indicatoren sluiten onvoldoende aan bij de ambities van de raad. Ook is het lastig voor de raad om ontwikkelingen te duiden en te beoordelen of middelen effectief zijn ingezet. De controlerende rol van de raad wordt hierdoor bemoeilijkt. Daarmee wordt aan deze norm *gedeeltelijk voldaan*.

- **Norm 1e. De cyclus maakt optimaal gebruik van de kennis en kunde van het ambtelijk apparaat.**

Er wordt een technische toelichting georganiseerd, voorafgaand aan de behandeling, en raadsleden kunnen vragen stellen aan de ambtelijke organisatie. Deze samenwerking verloopt constructief en goed. Tegelijkertijd wordt er niet optimaal gebruikgemaakt van de aanwezige kennis en kunde in de organisatie: aanvullende duiding en verdieping - bijvoorbeeld via thema-avonden of toelichtingen op specifieke domeinen - worden nog onvoldoende benut. Daarmee wordt aan deze norm *deels voldaan*.

Op basis van de toetsing op de onderdelen a, b, c, d en e van de norm, is aan de derde norm *gedeeltelijk voldaan*.

Norm 2. De gemeenteraad gebruikt het P&C-proces proactief om kaders te stellen en te controleren.

De kaderstellende rol wordt proactief ingevuld, met name via het FP. De controlerende rol wordt echter minder proactief ingevuld: jaarstukken en bestuursrapportages krijgen minimale aandacht en de focus ligt vooral op vooruitkijken. Bij beide momenten (FP en begroting) worden uitgebreid algemene beschouwingen gehouden, hoewel de ruimte voor bijsturing bij de begroting beperkt is. De stukken verleiden tot detaildiscussies in plaats van strategische sturing. Ook wordt de discussie over de consequenties van keuzes beperkt gevoerd; de huidige financiële positie maakt deze afwegingen minder urgent. Daarmee is aan deze norm *gedeeltelijk voldaan*.



5. Conclusie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt de conclusie van dit onderzoek getrokken aan de hand van de beantwoording van de hoofdvraag (§5.1). Vervolgens worden aanbevelingen geschetst voor de verbetering van de cyclus (§5.2).

5.1. Conclusie

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt als volgt.

*In welke mate zijn de conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek naar 2020 ingevuld?
In welke mate heeft dit geleid tot versterking van de kaderstellende en controlerende rol van de raad?*

Het merendeel van de aanbevelingen uit 2020 is uitgevoerd, met uitzondering van een aantal aanbevelingen dat niet (meer) passend of actueel is, wat heeft geleid tot verbetering van de vorm en processen van de P&C-cyclus. De versterking van de kaderstellende en controlerende rol van de raad vraagt om verdere aandacht en inzet.

De P&C-cyclus heeft de afgelopen jaren een sterke ontwikkeling doorgemaakt. De opmaak en de indeling van de stukken zijn aanzienlijk verbeterd, er is meer consistentie aangebracht tussen de programma's en in de toelichtingen, en door de introductie van de publieksversie van de begroting en jaarrekening is de cyclus begrijpelijker voor raadsleden en burgers. Intern zijn de processen verbeterd en geprofessionaliseerd, door schrijfteams, tegenlezen en formats.

De verbeteringen zijn deels het gevolg van de aanbevelingen uit het onderzoek van 2020. Aanbevelingen die snel konden worden opgepakt, zoals de begroting-in-één-oogopslag en de training over Pepperflow – zijn opgepakt. Andere aanbevelingen die meer tijd en inspanning vroegen, zijn nog gedeeltelijk of (bewust) nog niet opgevolgd. Zo is de aanbeveling om terug te gaan naar één bestuursrapportage niet opgevolgd, omdat dit onvoldoende aansloot bij de wensen van de raad om zowel terug- als vooruit te kijken op P&C-momenten. Het werken met heldere indicatoren gekoppeld aan prioriteiten blijkt in de praktijk complex: hoewel er stappen zijn gezet, lukt het nog niet volledig om dit vorm te geven op een manier die zowel voor de organisatie werkbaar is als voor de raad voldoende sturingsmogelijkheden biedt.

Het is niet vanzelfsprekend dat alle aanbevelingen van 2020 die nog niet zijn opgepakt nu nog relevant of wenselijk zijn. De context is veranderd, de raad heeft meer ervaring opgedaan met de P&C-cyclus, en sommige aanbevelingen blijken in de praktijk andere uitdagingen met zich mee te brengen dan destijds voorzien. Wat echter wel blijft staan, is dat een actief proces van leren en verbeteren – zoals aanbevolen in 2020 – nog meer een plek kan krijgen in de organisatie.

De raad is tevreden met de cyclus – zeker in vergelijking met jaren eerder – en er zijn geen grote knelpunten waar de organisatie onmiddellijk mee aan de slag moet. Toch zien we dat de verbeteringen vooral de vorm van en processen rond de P&C-cyclus betreffen, terwijl de inhoudelijke kwaliteit en de invulling van de rol van de raad verdere ontwikkeling vragen. De koppeling tussen doelen, activiteiten en financiën is nog onvoldoende helder en meerjarenoverzichten om trends te duiden ontbreken grotendeels. De raad vult vooral zijn kaderstellende rol terwijl de controlerende rol in de P&C-cyclus, via bestuursrapportages en jaarstukken, onderbenut blijft. In het versterken van de invulling van de rol van de raad ligt ook een rol voor het college. De mate waarin de raad hier zélf ook proactief mee aan de slag wil, is een afweging die de raad zelf zal moeten maken. Het is aan de raad om in gesprek met het college



te bepalen wat zijn informatiebehoefte is, en wat de raad nodig heeft om goed te kunnen sturen en bijsturen. Een structureel gesprek hierover tussen raad, college en organisatie ontbreekt nog. De auditcommissie kan hierin een faciliterende rol spelen, maar het initiatief en de verantwoordelijkheid liggen bij de raad als geheel om zijn eigen informatievoorziening en sturingsmogelijkheden vorm te geven.

De raad is tevreden met de cyclus – zeker in vergelijking met jaren eerder – en er zijn geen grote knelpunten waar de organisatie onmiddellijk mee aan de slag moet. Toch kan de cyclus altijd nog verder worden verbeterd en versterkt. Met name op de invulling van de rol van de raad. Denk aan het versterken van de koppeling tussen inhoud en financiën en het in beeld brengen van de trends en ontwikkelingen. Hierin ligt ook een rol voor het college. De mate waarin de raad hier zélf ook proactief mee aan de slag wil, is een afweging die de raad zelf zal moeten maken. Het is aan de raad om in gesprek met het college in beeld te brengen wat zijn informatiebehoefte is, en wat de raad nodig heeft om goed te kunnen sturen en bijsturen. Zoals thema-avonden of effectindicatoren. Een structureel gesprek hierover tussen raad, college en organisatie ontbreekt nog. De auditcommissie kan hierin een faciliterende rol spelen, maar het initiatief en de verantwoordelijkheid liggen bij de raad als geheel om zijn eigen informatievoorziening en sturingsmogelijkheden vorm te geven.

5.2. Aanbevelingen

De P&C-cyclus in Veere heeft de afgelopen jaren een sterke ontwikkeling doorgemaakt. De gemeente heeft flinke stappen gezet in de toegankelijkheid en leesbaarheid van de stukken, en ook de processen achter de schermen zijn verbeterd. Dit heeft geresulteerd in een cyclus die op dit moment voldoende functioneert voor de gemeente Veere.

Tegelijkertijd constateren wij dat er nog kansen liggen om de cyclus verder te versterken. Deze kansen worden vooral zichtbaar wanneer we kijken naar de mate waarin de raad grip heeft op de inhoudelijke en financiële ontwikkelingen, en naar de wijze waarop de raad zijn kaderstellende en controlerende rol in de praktijk invult. De huidige financiële positie van de gemeente maakt dat er op dit moment geen grote druk is om moeilijke keuzes te maken. Daarom is het aan de raad om na te gaan welke behoefte er leeft om haar rol proactiever op te pakken.

Gelet op het bovenstaande is in de aanbevelingen een tweeslag gemaakt. Er is onderscheid gemaakt tussen aanbevelingen die van belang zijn om de benodigde kwaliteit en volwassenheid van de P&C-cyclus te borgen en aanbevelingen die de raad helpen om de kaderstellende en controlerende rol actiever in te vullen. De rekenkamer adviseert om aanbevelingen van de eerste categorie vorm te gaan geven. Voor de tweede categorie adviseert de rekenkamer om als raad het gesprek te voeren over de behoefte voor het proactiever invullen van de kaderstellende en controlerende rol.

Categorie 1: aanbevelingen voor een kwalitatieve en volwassen P&C-cyclus

Aanbeveling 1. Maak als college inzichtelijk hoe doelen, activiteiten en financiën aan elkaar gekoppeld zijn.

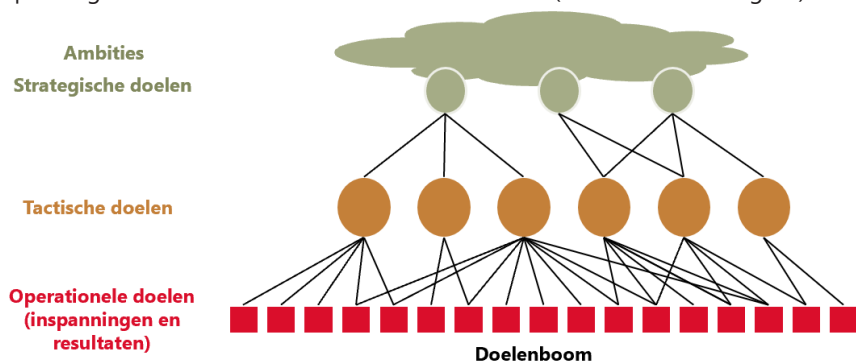
Vanuit de P&C-stukken is het op dit moment nog niet voldoende duidelijk hoe doelen, activiteiten en financiën met elkaar samenhangen. Dit dient te worden versterkt om de raad in staat te stellen om haar kaderstellende en controlerende rol in te vullen. Verken als college hoe deze samenhang verder inzichtelijk kan worden gemaakt in de P&C-stukken. Borg daarbij dat per programma inzichtelijk wordt gemaakt hoe de ambities, doelen en bijbehorende baten en lasten zich tot elkaar verhouden.

Het verbeteren van de koppeling tussen doelen, activiteiten en financiën maakt dat de samenwerking tussen financiën en beleid bij de totstandkoming van producten wordt verbeterd. Door beleidsafdelingen actief te betrekken en afspraken te maken over het meer integraal vullen van het format wordt meer eenheid in redactie gerealiseerd bij de



totstandkoming van de stukken. Daarmee wordt voorkomen dat voor het ene programma de toelichting uitgebreider is of meer details bevat dan de ander.

Een voorbeeld van een manier om doelen, activiteiten en financiën te koppelen is via een Doelen-Inspanningen-Netwerk (DIN). Een DIN maakt in één oogopslag zichtbaar hoe de ambities en daaraan gekoppelde doelen en inspanningen en resultaten zich tot elkaar verhouden (zie onderstaand figuur).



Figuur 2: doelen-inspanningen-netwerk

Een DIN kan daarbij ook helpen om de link tussen meer overstijgende en abstracte ambities en concrete activiteiten te visualiseren. Het DIN sluit aan bij een bredere beweging in gemeenteland om te sturen op maatschappelijke opgaven en effecten in plaats van alleen op financiën. De VNG heeft hierover een uitgebreid artikel gepubliceerd waarin ervaringen uit de gemeenten Weert en Stichtse Vecht worden gedeeld. Deze gemeenten werken met een doelenboom en een Plan-Do-Check-Act cyclus om de koppeling tussen doelen, activiteiten en effecten helder te maken. Het artikel biedt waardevolle inzichten in succesfactoren en valkuilen bij het implementeren van een dergelijke aanpak, en kan dienen als inspiratiebron voor Veere.¹¹

Aanbeveling 2. Visualiseer als college in de stukken de inhoudelijke en financiële trends en ontwikkelingen.

Inhoudelijke trends

Inhoudelijke overzichten met trends en ontwikkelingen geven meer kleur aan de teksten, tabellen en de cijfers, en zorgen ervoor dat raadsleden de financiële cijfers en tabellen beter kunnen duiden. Daarmee kan de raad ook beter het inhoudelijke en strategische gesprek voeren over de cijfers en doelrealisatie.

Dit kunnen voor het programma 'fysiek domein' bijvoorbeeld trends zijn rondom zaken als woningbouw, mobiliteit of winkels in de binnenstad. Extra inzicht kan geboden worden door Veere vervolgens ook te vergelijken met andere gemeenten in dezelfde grootteklasse (<25.000 inwoners). Het gaat hierbij om compacte trendinformatie die context biedt, dit hoeft geen uitgebreide benchmark te zijn.

De data om dergelijke ontwikkelingen zichtbaar te maken hoeven niet allemaal te worden gegenereerd door de gemeente zelf. Veel data zijn beschikbaar via het CBS of andere dataplatforms. Zo heeft waarstaatjegemeente.nl verschillende inzichten beschikbaar die de gemeente zo kan plotten in de P&C-cyclus.

Neem voor het inzichtelijk maken van trends en ontwikkelingen geen tientallen extra pagina's op. Focus op drie elementen:

- Hoe ontwikkelt het programma zich inhoudelijk en financieel, nu en de komende jaren?
- Wat betekent dit voor onze doelen en inspanningen, nu en de komende jaren?
- Wat betekent dit voor onze financiën, nu en de komende jaren?

Financiële trends

¹¹ J. van Veen, D. van der Graaf (27 juni 2025). *Sturen op maatschappelijke opgaven*.



In de P&C-producten wordt beperkt gebruik gemaakt van visualisatie van trends en ontwikkelingen. Daardoor is het voor raadsleden erg lastig om inzichtelijk te maken hoe een domein is veranderd en gaat veranderen. Een visualisatie van (meerjarige) financiële trends en ontwikkelingen maakt de producten inzichtelijker. Geef dan ook als college opdracht tot het visualiseren van financiële trends en ontwikkelingen op de verschillende domeinen. Meerjarige financiële overzichten waarbij ook terug wordt gekeken – op te nemen in het jaarverslag – maakt ook dat structurele overschrijdingen en onderbestedingen zichtbaar worden. Als deze inzichtelijk zijn kan hierop worden gestuurd voor een realistischere begroting.

Grafieken met trends bieden raadsleden meer context wanneer zij kijken naar financiën: zijn deze begrote of gerealiseerde kosten in lijn met trends, of wijken ze juist af? Neem visualisaties voor de domeinen op, en onderzoek of de trends ook kunnen worden vergeleken met soortgelijke gemeenten qua omvang, inwonertal of centrumfunctie. Maak als college ook de weerstandscapaciteit en de financiële ruimte inzichtelijk. Welk deel van de algemene reserve is nodig om de risico's te dekken, en waar is nog (incidentele) ruimte?

Categorie 2: aanbevelingen voor het versterken van de proactieve rol van de raad

Aanbeveling 3. Organiseer als college gedurende het jaar thema-avonden waarin de ambtelijke organisatie de raad meeneemt in trends en ontwikkelingen op specifieke domeinen.

Als het college de raad beter wil faciliteren in zijn kaderstellende en controlerende rol, kan het gedurende het jaar thema-avonden organiseren waarin de ambtelijke organisatie de raad meeneemt in trends en ontwikkelingen op specifieke domeinen. Dit kan gaan om domeinen waar veel ontwikkeling plaatsvindt (zoals jeugdzorg, woningbouw of duurzaamheid), maar ook om domeinen waar de raad specifiek behoefte aan heeft om meer duiding te krijgen.

Thema-avonden geven de raad de mogelijkheid om zich te laten informeren, vragen te stellen en in gesprek te gaan met de organisatie over de ontwikkelingen en de keuzes die gemaakt moeten worden. Dit draagt bij aan de kennis van raadsleden en stelt hen in staat om bij de behandeling van de P&C-producten beter geïnformeerde vragen te stellen en keuzes te maken.

Aanbeveling 4. Formuleer als raad indicatoren die nauwer gekoppeld zijn aan de ambities van de gemeente.

Als de raad zijn kaderstellende en controlerende rol intensiever wil invullen, kan hij indicatoren formuleren die nauwer gekoppeld zijn aan de ambities en doelen van de gemeente. Dit vraagt dat de raad zelf actief nadenkt over wat hij wil bereiken en hoe hij dat wil meten. Eerder is geprobeerd om samen met de raad tot betere indicatoren te komen, maar dit bleek in de praktijk lastig. Het is belangrijk om hierbij realistisch te zijn: niet voor alle doelen zijn goede indicatoren te formuleren, en dat is ook niet erg. Het gaat erom dat voor de belangrijkste ambities en doelen heldere indicatoren worden geformuleerd die de raad helpen om te sturen en te controleren.

Zonder goede indicatoren ontbreekt een belangrijke sturing- en controletool voor de raad. Indicatoren kunnen helpen om trends en ontwikkelingen te volgen en om te beoordelen of de ingezette activiteiten en middelen bijdragen aan het behalen van de doelen. Het ontbreken van goede indicatoren maakt dat de raad in de praktijk vooral kan sturen op financiën, en niet op inhoud en resultaat.

Aanbeveling 5. Stroomlijn als raad het P&C-proces.

Het P&C-proces vraagt veel van zowel raad als organisatie. De raad dient de stukken binnen een relatief kleine tijdsperiode goed tot zich te nemen en haar standpunten te formuleren. De organisatie dient gedurende het jaar een grote hoeveelheid informatie te verwerken en een groot aantal stukken op te stellen. Er kan worden overwogen om dit proces meer te stroomlijnen, om het proces zo efficiënter in te richten. Daarvoor zijn er twee voor de hand liggende mogelijkheden:

1. *Beperk de bespreking van het FP tot strategie en hoofdlijnen.*



Als de raad zijn kaderstellende rol intensiever wil invullen, kan hij bij het FP bewust focussen op hoofdlijnen en strategische keuzes. Omdat tussen het FP en de begroting weinig verandert, kan de raad ook overwegen om de algemene beschouwingen bij de begroting te laten vervallen. Dit geeft het FP meer podium als het primaire strategische moment. Dit maakt ook dat de bespreking van de begroting meer gefocust kan worden op de koppeling tussen doelen en financiën.

2. *Ga terug naar één bestuursrapportage per jaar.*

Als de raad zijn bijsturende rol wil versterken, kan hij teruggaan naar één bestuursrapportage per jaar, vlak na de zomervakantie (september). Op dat moment is er voldoende informatie beschikbaar over de eerste zes tot zeven maanden van het jaar, en is er nog voldoende tijd om bij te sturen voor het lopende jaar.

Door terug te gaan naar één bestuursrapportage kan de raad meer focus leggen op dit moment, en wordt het voor de organisatie ook helderder waar de inspanning op moet liggen. De bestuursrapportage kan dan zowel financieel als inhoudelijk zijn, en kan ruim de tijd krijgen in een aparte vergadering. Dit voorkomt ook dat de bestuursrapportage ondersneeuwt bij de behandeling van andere financiële stukken.

De raad kan daarbij ook overwegen om het proces voor de jaarrekening verder te stroomlijnen, door bijv. een methode als Duisenberg in te zetten. Bij deze methode wordt door de raad vooraf bepaald welke programma's en beleidsdoelen extra aandacht verdienen. Op deze programma's of beleidsdoelen wordt door raadsrapporteurs gefocust en wordt gerapporteerd over de doelrealisatie en doelmatigheid. Deze aanpak zorgt ervoor dat de behandeling van de jaarstukken meer diepgang krijgt zonder dat de vergadering onnodig lang wordt.



Bijlage I. Overzicht geïnterviewde functies

College

Wethouder Financiën.

Ambtelijke organisatie

Concerncontroller.

Gemeentesecretaris.

Adviseur Planning & Control.

Medewerker Planning & Control.

Afdelingshoofd Bedrijfsvoering.

Griffier.

Auditcommissie

Lid auditcommissie.

Lid auditcommissie.

Lid auditcommissie.

Lid auditcommissie.

Lid auditcommissie.

Raad

Vertegenwoordiging van de gemeenteraad.

Werken met TwynstraGudde betekent samen maatschappelijke transitieën werkend krijgen. Met advies, management en opleidingen helpen we mensen en organisaties bij duurzame veranderingen. Denk aan energie en klimaat, wonen, veiligheid, landbouw, mobiliteit, zorg en onderwijs. Onze kracht ligt in daadkracht. In het creëren van oplossingen die werkbaar zijn én werkbaar blijven. Samen met onze opdrachtgevers - en alle belanghebbenden daaromheen - werken we aan een samenleving die schoon, veilig, gezond en weerbaar is. Zo maken we blijvend impact op morgen.