

Programmabegroting Halderberge 2006

Onderzoek naar de kwaliteit
van de programmabegroting in
de gemeente Halderberge

Rapport



Programmabegroting Halderberge 2006

Onderzoek naar de kwaliteit
van de programmabegroting in
de gemeente Halderberge

Rapport

drs. R.J.A. Clayden
dr. J. Naafs
drs. V. Sabee
drs. M.G. van Schadewijk
drs. L.A.R. Sturm RA

11 september 2006

Postbus 5000
4700 KA ROOSEDAAL

www.rekenkamerwestbrabant.nl



Inhoudsopgave

	Voorwoord	6
1	Inleiding en onderzoekopzet	7
1.1	Aanleiding	
1.2	Vragen en deelvragen	
1.3	Methodologische verantwoording	
1.4	Leeswijzer	
2	Het proces van totstandkoming	10
2.1	Collegeprogramma, beleidsplan en Kadernota	
2.2	Programmabegroting	
3	De kwaliteit van de programmabegroting	13
3.1	Toetsing van de programmabegroting aan de wettelijke vereisten	
3.2	Kwaliteit van de programma's en paragrafen	
4	De doorwerking van de begroting	20
4.1	Achtergrond	
4.2	Doorwerking van de begroting in de P&C-cyclus	
5	Ervaringen van de raad	24
5.1	Mening van de raad over de structuur en kwaliteit van de begroting	
5.2	Sturende werking van de begroting volgens de raad	
6	Conclusies en aanbevelingen	26
	Conclusies	
	Aanbevelingen	
7	Bestuurlijke reactie College van B&W	30
8	Nawoord Rekenkamer	33
	Geraadpleegde documenten	34

Voorwoord

Voor u ligt het rapport waarin de Rekenkamer West-Brabant verslag doet van haar onderzoek naar de Programmabegroting van de gemeente Halderberge.

In haar onderzoek heeft de Rekenkamer West-Brabant de kwaliteit van de programmabegroting onderzocht als zijnde een sturingsinstrument voor de raad. De resultaten zijn in dit rapport beschreven. Ook doet de Rekenkamer West Brabant aanbevelingen om de kwaliteit van de programmabegroting te verbeteren.

De bevindingen van het onderzoek zijn in het kader van de hoor- en wederhoor procedure voorgelegd aan de ambtelijke en bestuurlijke top van de gemeente Halderberge.

De reactie van het College van B&W is in het rapport opgenomen en voorzien van een nawoord door de Rekenkamer.

Het veldwerk van het onderzoek is in opdracht van de Rekenkamer uitgevoerd door drs. C. van Dijk en drs. S.J. Dickson van De Lokale Rekenkamer bv. Vanuit de Rekenkamer is het onderzoek begeleid en aangestuurd door drs. L.A.R. Sturm RA en drs. M.G. van Schadewijk

De Rekenkamer wil alle betrokkenen danken voor de inzet bij en voor dit onderzoek, de aanlevering van gevraagde informatie en de tijd die allen hebben besteed aan de totstandkoming van dit onderzoek.

1

Inleiding en onderzoeksopzet

In dit hoofdstuk gaan wij in op de aanleiding en opzet van het voorliggende onderzoek. Achtereenvolgens komen aan de orde de aanleiding voor het onderzoek, de centrale vraagstelling en deelvragen en de operationalisatie van de uitvoering.

1.1

Aanleiding

De Rekenkamer West-Brabant (RWB) heeft op 3 maart 2006 besloten om een onderzoek uit te voeren naar de programmabegroting van de gemeente Halderberge. De keuze voor dit onderzoek vloeit voort uit de wens van de rekenkamer om, bij het eerste rekenkameronderzoek in de gemeente Halderberge, een onderwerp te selecteren dat van betekenis is voor het functioneren van de gemeenteraad (i.c. de kaderstellende rol van de raad). Daarnaast biedt dit onderzoeksonderwerp de mogelijkheid om op korte termijn concrete verbeterpunten aan te reiken voor de werkwijze en opstelling van zowel (nieuwe) raad als college als organisatie.

1.2

Vragen en deelvragen

Een onderzoek naar de programmabegroting kan op twee manieren worden ingestoken. In de eerste plaats kan worden gekeken naar de kwaliteit van de begroting als document. Ten tweede kan worden geanalyseerd welke rol de begroting inneemt in het geheel van de P&C-cyclus.

In het voorliggende onderzoek zijn beide invalshoeken samengenomen. De doelstelling is om na te gaan welke de kwaliteit is van de programmabegroting en tegelijkertijd te bepalen of de begroting wordt gebruikt en voldoet als sturingsinstrument. De centrale vraagstelling is als volgt:

In hoeverre is de huidige programmabegroting van de gemeente Halderberge een kwalitatief goed instrument waarmee de raad sturing kan geven aan het gemeentelijk beleid?

Deze centrale vraagstelling is geoperationaliseerd in vijf deelvragen. De eerste drie deelvragen hebben betrekking op de kwaliteit van de begroting. De deelvragen vier en vijf gaan over de begroting als sturingsinstrument.

1. Voldoet de begroting aan de formele eisen?
2. Is er sprake van een integrale opzet en duidelijke samenhang van de programma-plannen volgens de drie w-vragen¹?
3. In welke mate zijn doelen en prestaties Smart geformuleerd?
4. In hoeverre is de programmabegroting duidelijk vertaald in de P&C-cyclus?
5. Hoe ervaart de raad zijn rol bij het tot stand komen van de programmabegroting en in welke mate is de raad tevreden over de huidige programmabegroting?

¹ De drie w-vragen staan voor 'wat willen we bereiken?' 'wat gaan we daarvoor doen?' en 'wat mag het kosten?'. In bijlage 1 zijn deze begrippen nader toegelicht.

1.3

Methodologische verantwoording

Ten behoeve van de beantwoording van de deelvragen zijn de diverse P&C-cycli (P&C-cyclus) documenten geanalyseerd en hebben er interviews plaatsgevonden. De documenten die in het kader van de documentenanalyse zijn bestudeerd, zijn aan het eind van dit rapport vermeld. De documentenanalyse dient met name om een antwoord te geven op de vierde deelvraag.

Voor het beantwoorden van de eerste drie deelvragen is een beperkt aantal documenten bestudeerd (i.c. financiële verordening, programmabegroting, beleidsplan). De interviews met medewerkers uit de gemeentelijke organisatie dragen bij aan een beter inzicht in het proces van totstandkoming van de begroting. De gesprekken met raadsleden dienen met name om inzicht te krijgen in de rolervaring van de raad ten aanzien van de programmabegroting (deelvraag 5).

Om praktische redenen heeft de rekenkamer zich bij het bepalen van de kwaliteit van de begroting beperkt tot een analyse van vijf van de negen programma's en twee paragrafen. Bij de selectie van de programma's en paragrafen zijn zeven criteria gehanteerd, die in figuur 1 zijn weergegeven. Met inachtneming van de criteria zijn uiteindelijk de volgende programma's en paragrafen geselecteerd:

- Programma Algemeen Bestuur
- Programma Openbare orde en veiligheid
- Programma Onderwijs
- Programma Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening
- Programma Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting
- Paragraaf Bedrijfsvoering
- Paragraaf Grondbeleid

Figuur 1.1 Criteria programmaselectie

Programma's

- Een verdeling over 'harde' en 'zachte' programma's
- Een verdeling over de portefeuillehouders en raadscommissies
- Het financieel belang dat met de programma's is gemoeid
- Een verdeling van 'grote' en 'kleine' programma's
- Een voorkeur voor de in het algemeen 'minder politiek gevoelige' programma's

Paragrafen

- Paragrafen die in ieder geval aansluiten bij één van de te onderzoeken programma's
 - Paragrafen die doorgaans de bijzondere aandacht van de gemeenteraad hebben
-

In het kader van dit onderzoek is ook de aansluiting van de programmabegroting op de jaarverantwoording geanalyseerd. Omdat de jaarverantwoording over 2006 eerst in 2007 uitkomt en de jaarverantwoording over 2005 tijdens de uitvoering van dit onderzoek nog niet gereed is, is de begroting en verantwoording over 2004 met elkaar vergeleken.

² Smart staat voor 'specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden.'

1.4

Leeswijzer

De opbouw van het rapport is als volgt:

In hoofdstuk twee is het proces van totstandkoming van de programmabegroting uiteengezet. In hoofdstuk drie wordt nader ingegaan op de programmabegroting zelf en wordt de kwaliteit van de begroting (programma's en paragrafen) beschreven. Dit hoofdstuk gaat dus in op de eerste drie deelvragen. In hoofdstuk vier staat de doorwerking van de programmabegroting (en daarmee deelvraag vier) centraal. Hoofdstuk vijf besteedt aandacht aan ervaringen van de raad met de programmabegroting. Dit hoofdstuk geeft daarmee ook de onderbouwing voor de beantwoording van de laatste deelvraag.

In hoofdstuk zes zijn de conclusies van de rekenkamer weergegeven. Naar aanleiding daarvan worden (ook in hoofdstuk zes) aanbevelingen geformuleerd.

Bij dit rapport behoren drie bijlagen. In bijlage 1 is ons toetsingskader voor de beoordeling van de kwaliteit opgenomen. Bijlage 2 bevat de toetsing van de begroting aan de formele eisen. In bijlage 3 is een gedetailleerde analyse van de bestudeerde programma's en paragrafen opgenomen.

2

Het proces van totstandkoming

In dit hoofdstuk is het proces van totstandkoming van de begroting beschreven. Eerst worden de bestuurlijke documenten die aan de begroting vooraf gaan besproken. Vervolgens komt de programmabegroting zelf aan de orde. Dit hoofdstuk besluit met een opmerking ten aanzien van de eindverantwoordelijkheid voor de begroting.

2.1

Collegeprogramma, beleidsplan en Kadernota

Aan de programmabegroting gaan drie andere documenten vooraf. In de eerste plaats is dat het collegeprogramma. Vierjaarlijks wordt na de gemeenteraadsverkiezingen door de collegeformerende partijen een collegeprogramma opgesteld, waarin de partijen hun visie voor de komende raadsperiode vastleggen.

Na de collegeformatie stelt het college op basis van het collegeprogramma een Beleidsplan op. Dit Beleidsplan is een nadere uitwerking van de wensen die in het collegeprogramma zijn opgenomen en wordt door de raad vastgesteld. Daarmee wordt het Beleidsplan de leidraad voor de komende vier jaar.

In het Beleidsplan 2002-2006 geeft het college, aan de hand van de negen programma's, aan welke doelstellingen het tot en met 2006 wil realiseren. De indeling en de inhoud van het collegeprogramma en de programmabegroting vertonen grote overeenkomsten. Uit de gesprekken blijkt zelfs dat het college erg kritisch kijkt naar de inhoudelijke relatie tussen de begroting en het collegeprogramma. Beleidsinhoudelijk en voor wat betreft de structuur van het document is het Beleidsplan de opmaat naar de programma-begroting.

Het Beleidsplan wordt jaarlijks geactualiseerd en bijgesteld. Dat gebeurt (sinds 2004) door de in het voorjaar gepresenteerde Kadernota. De Kadernota volgt (evenals het Beleidsplan) de indeling in negen programma's. De nota is in 2004 ingevoerd om de gemeentelijke financiën weer in balans te brengen en geeft de financiële kaders aan voor de op te stellen meerjarenbegroting. De laatste jaren doet zich een lichte accentverschuiving voor van een louter financiële naar een meer beleidsinhoudelijke Kadernota.

In de praktijk blijkt dat sommige afdelingen deze verschuiving naar een meer beleidsinhoudelijke Kadernota ook gebruiken om alvast voorstellen voor nieuw beleid in te brengen. Met het vaststellen van de Kadernota neemt de raad deze voorstellen over. De financiële consequenties van het nieuwe beleid zijn ten tijde van de Kadernota echter meestal nog niet bekend. In de praktijk verzoekt de raad het college om in de aanloop naar de programmabegroting financiële dekking te vinden voor de voorstellen uit de Kadernota.

De situatie die zich vervolgens bij de programmabegroting voordoet is dat de raad inmiddels besloten heeft tot beleid en het college daarvoor dekking heeft gevonden. Deze middelen leggen echter een dusdanig beslag op de vrije ruimte, dat voor andere initiatieven, die bij de behandeling van de begroting zelf worden ingediend geen dekkingsmogelijkheden meer zijn.

2.2 Programmabegroting

2.2.a *Totstandkoming*

De programmabegroting is net als het beleidsplan en de Kadernota ingedeeld in negen programma's. De programmastructuur van de begroting is opgesteld door de toenmalige griffier. Het is in feite een optelsom van bestaande hoofdgroepen, die zijn voorzien van doelen. Deze indeling is sinds 2003 niet meer gewijzigd.

Uit de gesprekken met ambtenaren blijkt dat de huidige indeling als star en niet dynamisch wordt ervaren: de programmabegroting is een 'invuloefening' en er is geen ruimte voor de beschrijving van ontwikkelingen of nieuw beleid.

De programmabegroting komt via twee informatiestromen tot stand, die beide via het cluster Planning en Control (P&C) verlopen³. De eerste informatiestroom is een top-down proces dat begint bij de vaststelling van de Kadernota. De uitkomsten van de discussie en de financiële actualisatie bij de vaststelling worden vertaald naar de programmabegroting.

Parallel hieraan loopt een bottom-up proces; de budgethouders en afdelingsdirecteuren zijn verantwoordelijk voor inhoud van de programma's. Het cluster P&C levert hierbij uitsluitend het format aan.

Uit de interviews blijkt, dat de teksten in de programmabegroting worden geschreven door de betrokken beleidsmedewerkers van het cluster. De teksten van de medewerkers worden afgestemd met de clustercoördinator en deze stuurt de teksten door naar de financieel consulent van de afdeling en de afdelingsdirecteur. Onder verantwoordelijkheid van de directeur worden de teksten bij het cluster P&C ingeleverd.

Tenslotte zorgt het cluster P&C voor de begroting. P&C verzamelt en bundelt de teksten en stuurt het uiteindelijke concept naar het managementteam. Het managementteam bekijkt de stukken op hoofdlijnen, hetgeen tot enkele aanpassingen kan leiden. De afdelingsdirecteuren bespreken de teksten waarvoor zij verantwoordelijk zijn in dit stadium ook door met de portefeuillehouder.

Daarna leidt het managementteam de conceptbegroting door naar het college, die deze vaststelt. De collegeleden zetten een heel nadrukkelijk stempel op de uiteindelijke tekst van de conceptbegroting. Onderwerpen die niet in het collegeprogramma staan, worden door de afzonderlijke portefeuillehouders beoordeeld en eventueel geschrapt. Ook worden teksten worden aangepast aan de actualiteit. Als richtlijn voor deze aanpassingen geldt het eigen inzicht van de portefeuillehouders, in combinatie met de parate kennis van de ontwikkelingen per beleidsveld. Uiteindelijk wordt de conceptbegroting ter vaststelling aan de raad voorgelegd.

2.2.b *Verantwoordelijkheden*

Bij de notitie 'Kwaliteitscriteria Planning & Control cyclus' zit de bijlage 'Wie doet wat in de uitvoering?'. Hierin staat dat de budgethouders en afdelingsdirecteuren verantwoordelijk zijn voor de inhoud van de programma's en de clustercoördinatoren voor de paragrafen. De verantwoordelijkheid van de financieel consulenten betreft een signalerende en toetsende rol. Het gaat hierbij niet om een inhoudelijke toets op de programma's en paragrafen (beleidsbegroting) maar alleen om de financiële begroting. De consulenten beoordelen wel de hele begroting als het gaat om taalkundige aspecten en de juistheid van data.

³ De ambtelijke organisatie van de gemeente Halderberge bestaat uit vijf afdelingen die elk bestaan uit drie tot vijf clusters. Het cluster P&C valt onder de afdeling Middelen.

De clustercoördinator P&C en afdelingsdirecteur Middelen zijn verantwoordelijk voor het opstellen van de financiële begroting. De afdeling Middelen toetst de financiële begroting en de paragrafen ook op conformiteit met het BBV en de gemeentelijke verordeningen.

Het meest wezenlijke verschil tussen theorie en praktijk is de sturende rol van het college bij het opstellen van de conceptbegroting. Zoals reeds gesteld, heeft het college in de praktijk blijkt namelijk ook een inhoudelijke en redactionele rol bij de totstandkoming van het document. Daarnaast maakt het college, na overleg met de afdelingsdirecteuren, de lijst met speerpunten en prioriteiten voor de conceptbegroting. Naast afdelingsdirecteuren, clustercoördinatoren en het college hebben ook de afdeling Middelen, het cluster P&C en het managementteam een deel aan de redactie.

Samenvatting

De programmabegroting vloeit voort uit de Kadernota, die een jaarlijkse actualisatie is van het beleidsplan. De consistentie tussen het collegeprogramma en begroting is daarmee gewaarborgd.

Bij de totstandkoming van de begroting speelt het cluster Planning & Control een coördinerende rol. Zij leveren het format voor de teksten aan, doen een redactionele toets en stellen de uiteindelijke begroting op. De medewerkers van de afdelingen schrijven de teksten van de programma's en de afdelingsdirecteuren zijn hiervoor inhoudelijk verantwoordelijk.

De redactionele eindverantwoordelijkheid is wel formeel vastgelegd, maar in de praktijk hebben veel actoren een redactionele rol. Ook het college speelt redactioneel en inhoudelijk een belangrijke rol bij de totstandkoming van de conceptbegroting.

3

De kwaliteit van de programmabegroting

In dit hoofdstuk zal de beantwoording van de eerste drie deelvragen aan bod komen. In paragraaf 3.1 staat een toetsing van de begroting aan de eisen van het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording) en de Financiële verordening (ex. artikel 212 van de Gemeentewet) centraal. Paragraaf 3.2 geeft de analyse weer van de opzet van de begroting. In paragraaf 3.3 wordt de kwaliteit van de programmabegroting weer gegeven.

3.1

Toetsing van de programmabegroting aan de wettelijke vereisten

In deze paragraaf wordt de programmabegroting systematisch getoetst aan de wettelijke vereisten. Deze eisen aan de inrichting en de inhoud van de begroting liggen vast in de wet en de financiële verordening. De belangrijkste bepalingen over de begroting staan in de Gemeentewet en het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). In artikel 189 van de Gemeentewet is gesteld dat de raad voor alle taken en activiteiten van de gemeente jaarlijks de bedragen op de begroting brengt die hij daarvoor ter beschikking stelt, evenals de financiële middelen die hij naar verwachting kan aanwenden. Dit is de kern van het budgetrecht van de raad. De begroting is van de raad. Artikel 190 geeft vervolgens aan dat het College jaarlijks een ontwerp aanbiedt van de begroting.

In het BBV zijn vormvoorschriften gegeven voor de indeling van de begroting. Zo is daarin ondermeer bepaald dat de begroting dient te bestaan uit een beleidsprogramma dat is opgebouwd uit programma's en paragrafen en een financiële begroting. Alle relevante bepalingen uit het BBV zijn opgenomen in bijlage 2. Van elk van die bepalingen is nagegaan of de programmabegroting 2006 van Halderberge in overeenstemming is met het BBV. Op basis van deze analyse constateren wij dat de begroting op de meeste punten aan het BBV voldoet. Op vijf punten is de begroting evenwel nog niet conform het BBV. In hoofdzaak komt dit doordat bepaalde voorgeschreven informatie niet expliciet in de programmabegroting is opgenomen. In de bijlage zijn deze tekortkomingen nader toegelicht.

Naast het BBV biedt ook de financiële verordening (op basis van artikel 212 van de Gemeentewet) de mogelijkheid om vormvoorschriften voor de begroting op te nemen. Uit een analyse van de verordening en gesprekken met betrokkenen, blijkt dat de gemeente Halderberge de modelverordening van de VNG als uitgangspunt heeft genomen en hierin zelf een aantal wijzigingen heeft aangebracht, omdat deze op een aantal punten te ambitieus is geacht. Vanuit de raad zijn echter geen toevoegingen of ambities geuit. De vaststelling van de financiële verordening door de raad, op 11 december 2003, verloopt zonder inhoudelijke discussie over de inhoud van de verordening. Er wordt één amendement ingediend en dat wordt unaniem aanvaard.

De resultaten van de toetsing van de begroting aan de financiële verordening zijn in detail opgenomen eveneens in bijlage 2. Op één van de zeven criteria, het zorgdragen voor een toetsingsmogelijkheid van de doelen en prestaties, voldoet de begroting niet volledig aan de eisen uit de verordening. In paragraaf 3.2.b (Het Smartgehalte van de doelen) wordt nader ingegaan op de kwaliteit van de doelen en prestaties.

Samenvatting

De vormvoorschriften voor de begroting zijn afkomstig uit de Gemeentewet, het BBV en de financiële verordening. De begroting voldoet grotendeels aan de relevante bepalingen. De raad heeft bij het vaststellen van de financiële verordening één amendement ingediend om een scherper vormvoorschrift in de verordening op te nemen dan in de modelverordening van de VNG wordt aangereikt.

3.2 Kwaliteit van de programma's en paragrafen

In bijlage 3 is een integraal overzicht opgenomen met de beoordeling van de kwaliteit van de onderzochte programma's en paragrafen. Op basis van de totale analyse is dit een weergave van de belangrijkste bevindingen. De criteria die bij de beoordeling zijn gehanteerd, zijn uitgewerkt in bijlage 1.

3.2.a Volledigheid, consistentie en de formulering van de doelen

Tabel 3.1 De beoordeling van de volledigheid en consistentie en de formulering van doelen als effect

GEMIDDELDE VOOR ALLE PROGRAMMA'S

Wat willen we bereiken?

	Volledigheid	Consistentie	Formulering als effect
Programmadoel ⁴	3,4	4,0	1,0
Beleidsdoelen	3,4	3,4	2,8

Wat gaan we daarvoor doen?

Prestaties	3,0	3,2	n.v.t.
------------	-----	-----	--------

- 1 = slecht
- 2 = onvoldoende
- 3 = voldoende
- 4 = goed

Uit de tabel blijkt dat de doelen voldoende tot goed consistent en volledig zijn. Dat betekent dat de programma's uit de begroting inhoudelijk en logisch samenhangen met het Beleidsplan 2002 - 2006. Uit een vergelijking tussen de twee documenten blijkt echter ook dat de hiërarchie en formulering van de doelen uit het beleidsplan, niet op eenzelfde manier is overgenomen in de begroting. Twee aspecten vallen daarbij op:

1. *Het programmadoel is 'verkeerd' overgenomen*

De programmadoelen uit de begroting scoren slecht wanneer het gaat om formulering als effect. Dit komt omdat ze niet als doel maar als inleidende zin worden geformuleerd: "Het programma ... omvat ...". Deze zin is steeds een

(bijna) letterlijke kopie van de inleidende zin uit het beleidsplan. Het Beleidsplan geeft echter wél steeds daadwerkelijke doelen, deze staan onder de kop 'Beoogde resultaten/effecten'. In de begroting worden deze doelen echter consequent buiten beschouwing gelaten.

Een voorbeeld uit het programma Openbare orde en veiligheid:

-
- Programmadoel uit de begroting: "Het programma Openbare orde en veiligheid omvat, naast de openbare orde en veiligheid en het verbeteren van de sociale veiligheid en de vermindering van criminaliteit en overlast van met name jeugdigen."
 - Programmadoel uit het beleidsplan: "Een veilig Halderberge voor iedereen."
-

Het laatste programmadoel is bijzonder goed geformuleerd als effect. Het is namelijk een doel dat een beoogd maatschappelijk effect beschrijft.

2. *De doelenhiërarchie uit het beleidsplan bestaat uit ten minste drie niveaus, dit wordt feitelijk gereduceerd tot twee niveaus in de begroting:*

De drie niveaus uit het Beleidsplan zijn (1) het formuleren van programmadoelen, (2) de concretisering van deze doelen naar effecten en (3) die vervolgens vertalen naar activiteiten. In de programmabegroting zijn weliswaar dezelfde niveaus terug te vinden maar feitelijk is er geen programmadoel want dit is, zoals gezegd, slechts een inleidende zin. Het daadwerkelijke programmadoel uit het Beleidsplan is niet of niet correct overgenomen in de programma's.

Vervolgens worden de programmadoelen uit het Beleidsplan, in de begroting overgenomen als zijnde beleidsdoelen. Die worden overigens wel vertaald naar prestaties die, over het algemeen, op een zelfde manier in het Beleidsplan staan.

Een voorbeeld uit het programma Onderwijs:

A. De programmadoelen/ beoogde resultaten uit het beleidsplan:

1. Gelijke kansen op onderwijs voor jongeren en volwassenen binnen de gemeente Halderberge in een breed spectrum van aanbod passend bij de vraag
2. Halderberge als onderwijscentrum
3. Herschikking van scholen in het basisonderwijs in de kern Oudenbosch

B. De beleidsdoelen uit de programmabegroting:

1. De profilering van de gemeente Halderberge als onderwijscentrum
 2. Een voortvarende realisering van de herschikking van basisscholen in Oudenbosch
 3. De ontwikkeling en uitvoering van een geïntegreerd onderwijsachterstandenbeleid
-

Het verschil is ten eerste een andere formulering, vergelijk bijvoorbeeld doel A2 met doel B1. Ten tweede verschillen de doelen inhoudelijk van elkaar, vergelijk doel A1 en B3. Gelijke kansen op onderwijs is wat anders dan een geïntegreerd onderwijsachterstandenbeleid.

Naast bovenstaande constatering, worden ook de doelen die in het Beleidsplan staan niet overgenomen in de begroting. Hier wordt meteen de stap gemaakt naar de prestaties. Dit leidt er in het voorbeeld programma Onderwijs toe dat de prestaties niet volledig en consistent zijn met de beleidsdoelen.

3.2.b

Samenvatting

In het beleidsplan wordt een goede aanzet gegeven voor de structurering van de doelen en prestaties. Dit komt in de programmabegroting niet terug. Doelen worden niet gelijklopend overgenomen en er wordt een niveau overgeslagen in de doelenhiërarchie.

Het Smartgehalte van de doelen

Tabel 3.2 Smartgehalte van de doelen

GEMIDDELDE VOOR ALLE PROGRAMMA'S

Smartgehalte subdoelen en prestaties

	Specifiek	Meetbaar	Realistisch	Tijdgebonden
Subdoelen	3,4	2,1	2,5	2,1
Prestaties	3,5	2,2	2,9	2,2

GEMIDDELDE VOOR DE PARAGRAFEN

Doelen	3,1	2,2	3,1	2,8
--------	-----	-----	-----	-----

- 1 = slecht
- 2 = onvoldoende
- 3 = voldoende
- 4 = goed

Voor de vijf programma's en de twee paragrafen is het Smartgehalte van de doelen bepaald. De uitkomst van de analyse is weergegeven in tabel 3.2. In totaal zijn er voor de programma's 29 subdoelen en 88 prestaties en voor de paragrafen 16 doelen, op Smartgehalte beoordeeld.

De tabel laat zien dat de scores van de doelstellingen en prestaties variëren van onvoldoende tot voldoende. Alleen de specificiteit van de doelen en prestaties is onbetwist voldoende. Bij de programma's is deze gemiddeld zelfs voldoende tot goed. Tegenover dit gunstige facet van de opzet staat dat de meetbaarheid en tijdgebondenheid in alle gevallen onder de maat is. Uitsluitend de paragraafdoelen komen als het om tijdgebondenheid gaat in de buurt van een voldoende beoordeling.

Uit de afzonderlijke beoordelingen van de programma's en paragrafen in bijlage 3 is op te maken dat de cijfers uit tabel 3.2 een gemiddelde zijn van betere en mindere programma's. Het programma Onderwijs en de paragraaf Grondbeleid scoren bijvoorbeeld duidelijk hoger dan het gemiddelde (zie bijlage 3).

Uit de gesprekken met medewerkers en raadsleden is gebleken dat er zowel ambtelijk als bestuurlijk weinig aandacht is voor effectmeting en indicatoren. Dit kan een belangrijke oorzaak zijn voor het lage Smartgehalte van de programmabegroting. De interviews maken duidelijk dat er ambtelijk in veel gevallen wel outputindicatoren voorhanden zijn en dat deze ook worden gebruikt in de productenraming en voor de werkzaamheden op afdelings- en clusterniveau.

De indicatoren worden echter niet gebruikt om de programmabegroting meer Smart te maken. Hiervoor worden in de interviews twee redenen aangevoerd:

1. De raad vraagt niet om indicatoren: de organisatie heeft het idee dat de raad geen interesse heeft in het opnemen van indicatoren in de begroting. Ook vanuit het college wordt niet op het in de begroting verwerken van indicatoren aangedrongen. In het algemeen discussieert de raad bij de behandeling van de programmabegroting weinig over de effecten van beleid. In nota's over afzonderlijke beleidsvelden zijn wel effecten benoemd. Deze komen bij die gelegenheden ook daadwerkelijk in de raadsdebatten ter sprake. Naar eigen zeggen ontbreekt de ambtelijke capaciteit momenteel om als organisatie zelf meer aandacht te besteden aan effect-indicatoren.
2. Indicatoren kunnen 'afrekenen' tot gevolg hebben: in enkele gesprekken is aangegeven dat het werken met indicatoren het risico van 'afrekenen' met zich meebrengt. Het is daarom maar de vraag hoever de bestuurlijke bereidheid reikt om ambities expliciet vast te leggen.

In een enkel geval is er wel een effect benoemd. Een voorbeeld van een duidelijke effectindicator is opgenomen in het programma 'Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening' op pagina 29. Voor 2006 stelt de gemeente Halderberge zich ten doel om de uitstroom naar werk te realiseren door veertig personen te laten uitstromen. Er is ook aangegeven dat de ambitie voor 2005 39 uitstromers bedroeg. In de Jaarverantwoording 2004 staat genoteerd dat er in 2004 29 personen daadwerkelijk zijn uitgestroomd.

3.2.c

Specificatie van de kosten

De kosten van het beleid zijn voor het totaal van het programma weergegeven. Bij alle programma's zijn ook de prioriteiten van beleid als specificatieregel opgenomen. In maar ongeveer de helft van de gevallen is echter daadwerkelijk aangegeven hoeveel baten en lasten er met de prioriteit zijn gemoeid. Bij de overige prioriteiten blijft het ongewis hoe groot het financiële belang is, dat met de prioriteit is gemoeid.

Een voorbeeld van een positieve uitzondering is het programma 'Verkeer, vervoer en waterstaat', waar voor alle prioriteiten is aangegeven welke de lasten zijn. Voor de prioriteit 'Beheer woon- en leefomgeving' is zelfs een nieuwe onderverdeling gemaakt.

Een negatief voorbeeld betreft het programma 'Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting'. In dit programma zijn vier prioriteiten en één overig punt benoemd, maar voor geen van deze vijf aspecten zijn de lasten aangegeven.

De begroting laat op dit punt variatie zien. Dit komt in tabel 3.3. tot uitdrukking door dat voor de onderverdeling naar productgroep of beleidsdoel beide vakjes zijn aangevinkt.

Tabel 3.3 Specificatie van de kosten

Wat mag het kosten?

	Ja	Nee
Kosten onderverdeeld naar productgroep of subdoel?	-	•
Onderscheid gemaakt tussen programma- en apparaatskosten?	•	-
Indicatoren voor doelmatigheid?	•	-

Ook is niet aangegeven of de kosten de directe uitvoering van beleid (programma-kosten) of apparaatskosten betreffen. Evenmin zijn indicatoren voor doelmatigheid opgenomen. Doordat de apparaatskosten niet inzichtelijk zijn, is de raad niet in staat om zich aan de hand van de programmabegroting een oordeel te vormen over mate waarin de organisatie doelmatig opereert.

3.2.d

Leesbaarheid

Voor elk van de vijf programma's en voor de twee paragrafen is de leesbaarheid bepaald. De uitkomsten hiervan zijn opgenomen in tabel 3.4.

Tabel 3.4 Leesbaarheid

TOTAALOVERZICHT

	AB	OO - V	OW	SV - MD	RO - VV	§B	§G
Zelfstandig leesbaar	2	2	4	2	3	3	4
Relevantie	3	2	4	3	4	4	4
Begrip	4	4	4	3	4	4	4

- 1 = slecht
- 2 = onvoldoende
- 3 = voldoende
- 4 = goed

De zelfstandige leesbaarheid van de programma's is gemiddeld net voldoende. Er zijn echter drie programma's die een onvoldoende scoren. Dit komt hoofdzakelijk omdat er te weinig toelichtende en onderbouwende informatie wordt gegeven. Voor informatie op hoofdlijnen wordt verwezen naar nota's en andere beleidsstukken. Idealiter zou deze informatie in de programma's zelf staan.

Een voorbeeld uit 'Sociale voorzieningen en maatschappelijk dienstverlening' is: "In het uitvoeringsprogramma zijn de benodigde activiteiten geconcretiseerd" (p. 28). Deze activiteiten zijn een wezenlijk onderdeel van de doelenstructuur en horen duidelijker in het programma vermeld te zijn.

Zoals de tabel laat zien scoren de programma's en paragrafen voldoende tot goed op relevantie. Een uitzondering is het programma Openbare orde en veiligheid. De verklaring hiervoor is dat de tekst van het programma zo summier is dat de relevantie een onvoldoende scoort. De twee programma's die een voldoende in plaats van goed scoren, doen dat omdat er nog te veel 'oude' informatie in de tekst staat.

Het begrip van de programma's en paragrafen is goed. Er is steeds sprake van duidelijk en consistent taalgebruik en er wordt geen gebruik gemaakt van overbodige vaktermen.

3.2.e

Meest wenselijke verbeteringen

In bijlage 3 is per programma of paragraaf aangegeven welke de meest wenselijke verbeteringen zijn. Hieronder vatten wij de drie belangrijkste verbetermogelijkheden samen:

- Het Beleidsprogramma 2002-2006 geeft expliciet aan welke de doelstellingen en activiteiten per programma zijn. Deze aanzet vindt in de programmabegroting echter geen navolging.
- Indien de systematiek uit het Beleidsplan wordt overgenomen in de programmabegroting, zal de begroting beter scoren als het gaat om de formulering van doelen als effect. Wanneer de doelstellingen uit de begroting inhoudelijk (eventueel geactualiseerd) worden gekoppeld aan het Beleidsplan, neemt bovendien de volledigheid van de begroting ten opzichte van het Beleidsplan toe.
- Door consequent indicatoren in de begroting op te nemen zal het Smartgehalte van de doelen en prestaties sterk verbeteren. Hierdoor kan het bestuur beter sturen op gestelde prioriteiten. Aan de hand van indicatoren worden doelen en activiteiten immers meetbaar. Een vergelijking met voorgaande jaren maakt bovendien duidelijk of de huidige ambitie realistisch is.
- De zelfstandige leesbaarheid van enkele programma's kan sterk verbeteren door in mindere mate te verwijzen naar nota's en andere beleidsstukken. Het is niet de bedoeling om de teksten van beleidsnota's integraal over te nemen in de programmabegroting. Weinigzeggende verwijzingen dienen te worden vermeden. In de meeste gevallen zal bijvoorbeeld een korte opsomming van activiteiten of het kort samenvatten van een thema uit een nota zelfs met weinig woorden de leesbaarheid van het programma sterk vergroten.

Samenvatting

De volledigheid en consistentie van de programmabegroting is voldoende tot goed. De formulering als effect blijft hierbij achter. Dit geldt in het bijzonder voor het programmadoel, dat niet als effect is omschreven.

Het Smartgehalte van de begroting varieert van onvoldoende tot voldoende, met uitzondering van de specificiteit, die wel duidelijk voldoende scoort. Het lage Smartgehalte is vooral het gevolg van weinig aandacht voor maatschappelijke effecten en indicatoren en om deze te meten.

De kosten van het beleid zijn niet in alle gevallen duidelijk en in geen van de gevallen voorzien van informatie om de doelmatigheid van het beleid te bepalen. De leesbaarheid van de teksten is gemiddeld voldoende tot goed. Enkele programma's zijn echter onvoldoende zelfstandig leesbaar.

4

De doorwerking van de begroting

De sturende werking van de programmabegroting kan worden afgemeten aan de mate waarin de begroting doorwerkt in andere beleidsdocumenten. In dit hoofdstuk wordt gezien in welke mate er inderdaad sprake is van een doorwerking van de begroting in de andere P&C-documenten. Daarvoor wordt eerst de achtergrond van de situatie van de gemeente Halderberge geschetst. Vervolgens wordt er in de volgende paragraaf ingegaan op de afzonderlijke documenten.

4.1

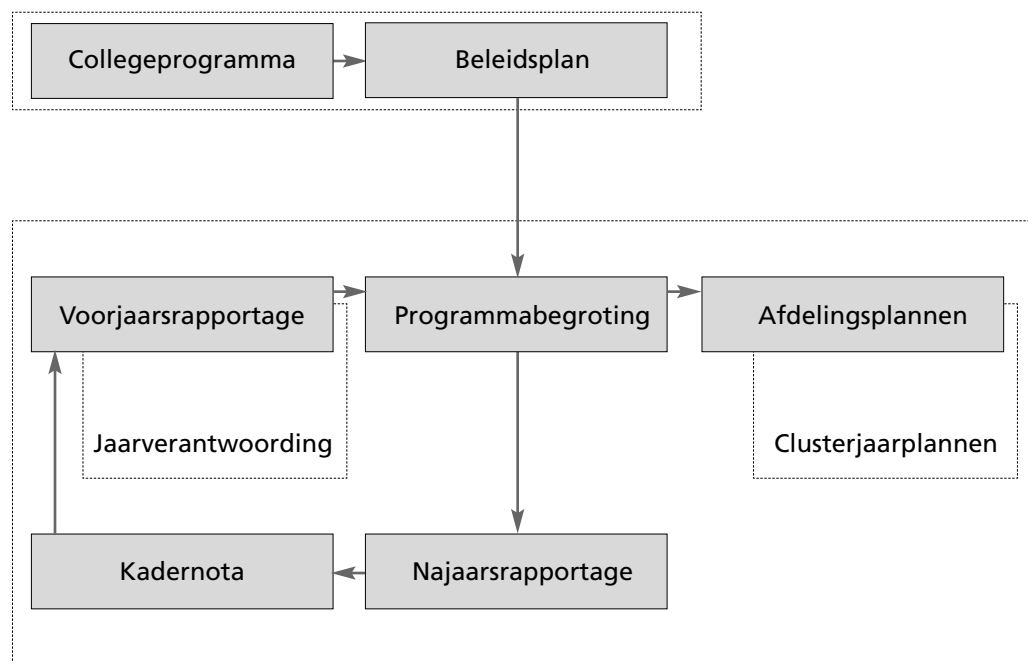
Achtergrond

De financiële positie van de gemeente Halderberge was tot voor enkele jaren geleden niet in balans. Na waarschuwingen vanuit de provincie zijn er in 2004 herstelmaatregelen genomen om de financiële positie te verbeteren en preventief toezicht te voorkomen. De gemeente Halderberge heeft veel tijd en energie gestoken in het financieel op orde krijgen van de gemeente.

Onderdeel hiervan is het inrichten van een duidelijke P&C-cyclus. De P&C-cyclus wordt beheerd door het cluster P&C van de afdeling Middelen. Bij de totstandkoming van de begroting is al geconstateerd dat in praktijk de afdeling Middelen een toetsende rol heeft en het cluster P&C verantwoordelijk is voor de opstelling van de financiële begroting.

Daarnaast is het cluster P&C verantwoordelijk voor het opstellen van de andere documenten uit de P&C-cyclus. In figuur 4.1 is aangegeven hoe de P&C-cyclus van Halderberge er uit ziet. In het overzicht zijn volledigheidshalve ook het collegeprogramma en het beleidsplan opgenomen.

Figuur 4.1 Planning en control-cyclus Halderberge



4.2

Doorwerking van de begroting in de P&C-cyclus

4.2.a

Ontwikkeling Programmabegrotingen 2003 tot en met 2006

De programmabegrotingen van 2003 tot en met 2006 hebben dezelfde structuur. De ontwikkeling beperkt zich tot twee aspecten:

- In 2003 is er alleen sprake van een beleidsbegroting en nog niet van een financiële begroting en/of een overzicht van algemene dekkingsmiddelen. Vanaf 2004, het jaar dat een programmabegroting verplicht werd gesteld, is er wel sprake van een beleids- en financiële begroting waarin ook de algemene dekkingsmiddelen staan vermeld. De post onvoorzien wordt vanaf 2005 apart vermeld bij algemene dekkingsmiddelen. Dit brengt de begroting meer in overeenstemming met de eisen van de BBV.
- Opvallend is dat er oorspronkelijk een productenboom (totaaloverzicht productenramingen/(sub)functies) is gemaakt. Vanaf 2004 is deze productenboom niet meer opgenomen. Als reden voor de verdwijning geeft de organisatie aan dat de raad op programma- en niet op productniveau dient te sturen. Het verdwijnen van de productenboom maakt de relatie tussen begroting en productenraming echter minder duidelijk.

4.2.b

Programmabegroting en productenraming

De indeling van de programma's uit de begroting komt overeen met de indeling van de productenraming. De beide documenten sluiten daarom goed op elkaar aan. De inhoud en kosten van de programma's en producten wijken echter op verschillende punten af. Ten eerste zijn de doelstellingen uit de begroting, niet eensluidend terug te vinden in de productenraming. In vrijwel alle gevallen is voor een andere doelstelling gekozen. Ten tweede is de relatie tussen de activiteiten uit de begroting en producten uit de raming niet volledig.

Een voorbeeld is het programma Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting. Hierin staat de prioriteit 'zorgdragen voor woningbouw voor starters en senioren' en deze staat niet in de productenraming. Een doelstelling die prioriteit heeft, leidt niet tot opname in de raming. Dit betekent dat er geen garantie is voor realisatie van deze doelstelling in de uitvoering van het beleid. Hetzelfde geldt voor de prioriteit 'Havengebied Oudenbosch'. Een opmerking van algemene aard is dat er in tegenstelling tot de programmabegroting, in de productenraming wel kengetallen zijn opgenomen.

De doorwerking van de programmabegroting in de productenraming is dientengevolge niet helemaal consistent en duidelijk.

4.2.c

Voorjaarsnota en Najaarsnota

Elk jaar verschijnen er twee halfjaarrapportages, de voorjaarsnota en de najaarsnota. Deze bestaan uit de bestuursrapportage en de managementrapportage. De rapportages bevatten de aanpassingen en ontwikkelingen ten opzichte van het Beleidsplan en volgen het format van het Beleidsplan en de programmabegroting. De doorwerking van de programmabegroting is duidelijk merkbaar.

- In de rapportages is er in tegenstelling tot de programmabegroting wel een integraal overzicht van beleidsinhoudelijke en financiële ontwikkelingen, dus inclusief nieuw beleid en ontwikkelingen. Ten behoeve van de rapportages worden ontwikkelingen die zich voordoen namelijk in een aparte map opgenomen, zodat er op het moment van rapportage een volledig en actueel overzicht van de lopende ontwikkelingen klaar ligt. De voorjaars- en najaarsnota zijn daardoor veel meer dynamische stukken dan de begroting. De sturende werking van de P&C-cyclus gaat volgens het ambtelijk apparaat meer uit van de rapportages dan van de begroting.

4.2.d

Afdelingsplannen en Clusterjaarplannen

- Na de vaststelling van de programmabegroting worden er op afdelingsniveau afdelingsplannen opgesteld. Bij het opstellen van de afdelingsplannen is er geen expliciete aandacht voor de aansluiting van het afdelingsplan op de programmabegroting. In de praktijk is niet de begroting maar het afdelingsplan sturend voor de uitvoering van beleid. De afdelingsplannen zijn namelijk meer integraal van opzet dan de begroting. Uit de gesprekken komt naar voren dat het gebrek aan samenhang tussen afdelingsplan en begroting in belangrijke mate te wijten is aan de al genoemde rigiditeit van de begroting.
- Het gebrek aan flexibiliteit dat de begroting kenmerkt, maakt het document minder geschikt om sturing te geven aan het beleid, waarvan een groot gedeelte, of het nu in de begroting staat of niet, toch uitgevoerd moet worden. Er worden overigens geen afdelingsrapportages gemaakt. De afdelingen rapporteren via de directeuren mondeling in het managementteam.
- De clusterjaarplannen zijn expliciet gericht op uitvoering per cluster. Net als de afdelingsplannen zijn de clusterjaarplannen niet gekoppeld aan de begroting. In de praktijk hebben ze wel een sturende werking voor de activiteiten op clusterniveau. De ambitie van de organisatie is om via een nieuwe opzet van de managementrapportages meer samenhang aan te brengen tussen de programmabegroting, afdelingsplannen en clusterjaarplannen. Op die manier kan een rapportage worden opgesteld, waarin beleidsmatige, financiële en managementaspecten worden samengenomen.

4.2.e

Jaarverantwoording⁴

In het algemeen geldt in ieder geval dat de programmabegroting jaarlijks aangeeft welke doelstellingen de raad wil realiseren. De jaarverantwoording geeft inzicht in de feitelijke realisatie van deze doelen. Om een goede vergelijking tussen begroting en rekening mogelijk te maken, schrijft de wet voor dat de indeling van de jaarverantwoording dezelfde moet zijn als de programmabegroting (zie 3.1 en bijlage 2). Aangezien de verantwoording over 2005 en 2006 nog niet beschikbaar zijn, is in dit onderzoek een vergelijking gemaakt tussen de begroting voor 2004 en de jaarverantwoording van datzelfde jaar. Bij de vergelijking kan worden geconcludeerd dat de indeling van de begroting en verantwoording op elkaar aansluiten.

Ook inhoudelijk sluiten de stukken op elkaar aan. In de jaarverantwoording staan dezelfde doelen als in de begroting en per doel/activiteit wordt overzichtelijk

aangegeven wat er is gedaan. Illustratief hiervoor is de vergelijking tussen de koppen in respectievelijk de begroting en de verantwoording:

- “Wat willen we bereiken en wat gaan we daar voor doen?” vs. “Wat hebben we bereikt en wat hebben we daarvoor gedaan.”
- “Wat mag het kosten?” vs. “Wat heeft het gekost?”

De doorwerking van de programmabegroting in de jaarverantwoording is duidelijk merkbaar.

Samenvatting

De producten van de P&C-cyclus zijn niet allemaal een logisch vervolg op de begroting. De productenraming is onvoldoende volledig en consistent ten opzichte van de programmabegroting.

De begroting werkt wel door in de Voorjaarsrapportage en Najaarsrapportage. Daarnaast rapporteren deze laatst genoemde documenten over actuele ontwikkelingen die niet in de programmabegroting aan de orde komen. Om deze reden bieden beide rapportages volgens medewerkers meer sturingsmogelijkheden aan de raad dan de begroting.

Voor de organisatie bieden de afdelingsplannen de meeste sturingsmogelijkheden, hoewel deze documenten niet zijn gekoppeld aan de begroting. Op afdeling- en clusterniveau vindt geen rapportage plaats.

In de jaarverantwoording is de doorwerking van de programmabegroting weer wél terug te vinden.

⁴ Met betrekking tot de verhouding begroting en verantwoording is in de interviews aangegeven, dat het bij het opmaken van de Jaarverantwoording kan voorkomen dat omvangrijke budgetten nog niet volledig zijn uitgeput. Dit kan zowel op een doelmatige inzet van middelen als op een conservatieve wijze van begroten duiden. Feit is echter dat er bij het vaststellen van de programmabegroting stevige discussies kunnen worden gevoerd over relatief kleine bedragen, terwijl er bij de verantwoording een aanzienlijk positief resultaat wordt bereikt.

5 Ervaringen van de raad

Hoofdstuk 5 beschrijft de wijze waarop de raad tegen de programmabegroting aankijkt. In paragraaf 5.1. is de mening van de raad over de structuur en kwaliteit van de begroting aangegeven. De tweede paragraaf van dit hoofdstuk beschrijft de mate waarin de begroting volgens de raad een sturingsinstrument is.

5.1 Mening van de raad over de structuur en kwaliteit van de begroting

De raad beschouwt de structuur van de programmabegroting als een gegeven. In gesprekken met raadsleden wordt aangegeven dat het Beleidsprogramma de leidraad is voor de structuur en dat het college en de organisatie de structuur van de begroting hebben bepaald. De raad heeft zelf geen rol gespeeld bij de bepaling van de structuur van de programmabegroting. Dit is niet als onprettig ervaren. In zijn algemeenheid wordt ervaren dat de raad onvoldoende expertise in huis heeft om de indeling van de begroting zelf te kunnen bepalen.

Eén van de raadsleden merkt expliciet op dat de kwaliteit van de begroting met de introductie van de programmabegroting duidelijk is verbeterd. De begroting was altijd een technisch en financieel verhaal en dat is echt veranderd. De begroting is leesbaar en inzichtelijk gemaakt. Er zijn bijvoorbeeld geen technisch en financiële verhandelingen meer en de informatie beperkt zich tot het huidige jaar. Reserveringen en dergelijke zijn inzichtelijk gemaakt, stelposten zijn verdwenen en er is inzicht in de werkelijk te maken kosten per jaar. Dit komt de controleerbaarheid van de begroting ten goede.

Samenvatting

De raad beschouwt de structuur van de begroting als een gegeven en is van mening dat het college de huidige indeling heeft bepaald. In de afgelopen jaren is de begroting van een financieel-technisch document in een veel begrijpelijker beleidsdocument veranderd.

5.1 Sturende werking van de begroting volgens de raad

5.2.a *Opstelling van de raad bij de vaststelling van de begroting*

Op 5 oktober 2005 is er een raadsvergadering waarin de raad de mogelijkheid geboden wordt om financiële en technische vragen over de programmabegroting 2006 te stellen. Daarvoor heeft reeds een schriftelijke vragenronde plaatsgevonden, maar ook tijdens de vergadering wordt van de mogelijkheid om vragen te stellen gebruik gemaakt. Tijdens de bijeenkomst laat de raad meerdere malen weten tevreden te zijn over de sluitende begroting.

De begroting wordt vastgesteld op 27 oktober 2005. Hieruit is op te maken dat de hoogte van de gemeentelijke heffingen, in het bijzonder de OZB en de Rioleringsheffing een belangrijke rol spelen in het debat. Ten aanzien van de structuur en kwaliteit van de begroting, met name wanneer het gaat om indicatoren en effecten van het beleid, spreekt de raad zich niet uit.⁵

⁵ De gemeente Halderberge werkt niet met uitgeschreven notulen. Daarom is de analyse van de behandeling van de programmabegroting door de raad alleen gebaseerd op besluiten over ingediende moties en amendementen. Uit efficiëntieoverwegingen zijn de tapes van de raadsvergaderingen niet integraal beluisterd.

5.2.b

Ervaring programmabegroting als sturingsinstrument

Uit de gesprekken met raadsleden blijkt dat de raad de programmabegroting niet als sturingsinstrument ervaart. De begroting is niet echt 'van de raad', aangezien de opzet volledig door medewerkers en het college wordt bepaald. Uit interviews met medewerkers blijkt dat zij de raad een 'volgende' houding toekennen. Bij de vaststelling van de begroting gaat de discussie over incidentele gebeurtenissen en niet over de effecten van beleid. Daarnaast wordt aangegeven dat het moeilijk is om informatie zo te doseren dat het begrijpelijk blijft voor de raad. Hiervoor zijn ambtelijk (bijvoorbeeld door het cluster P&C) geen centrale richtlijnen met betrekking tot de inhoud van de programma's opgesteld.

In de interviews geven raadsleden aan dat ze niet goed kunnen sturen omdat de informatie in de begroting te summier is. De visie van de raad hierop is tweeledig:

1. In de eerste plaats blijkt dat het als individueel raadslid moeilijk is om op dit punt iets te veranderen. Het draagvlak voor moties of amendementen om hierin verandering aan te brengen wordt gering geacht. Momenteel gaat de raad bij de vaststelling van de begroting nog wel eens akkoord met beleidsvoornemens waarvan de consequenties niet helemaal duidelijk zijn. Integrale afwegingen zijn als gevolg van het gebrek aan informatie echter moeilijk te maken.
2. In de tweede plaats is in één van de interviews aangegeven dat de sturende functie van de begroting nog in de kinderschoenen staat, maar wel duidelijk een opgaande lijn vertoont. De raad zou volgens de geïnterviewde daarom verder moeten groeien in zijn nieuwe dualistische positie en zich hier bewust van worden. Het benutten van de expertise van anderen (rekenkamer, externe deskundigen) wanneer de raad meer wil weten over een bepaald onderwerp is daarbij een mogelijkheid die de raad beter zou moeten benutten.

Volgens de geïnterviewde raadsleden speelt op de achtergrond mee dat de raad zich langzamerhand bewuster wordt van zijn positie. De raad beleeft dat ze zich steeds onafhankelijker van het college opstelt. De rol van de raad ten opzichte van het college is (als gevolg van het dualisme) geleidelijk aan het veranderen. Op dit moment echter staat de raad nog vaak aan de zijlijn en heeft hij geen nog echte invloed.

Aanvullend op het bovenstaande blijkt dat de raad in een enkel geval wel als collectief om aanvullende informatie vraagt. Bij de bespreking van het onderhoudsprogramma voor de Openbare Ruimte wilde vrijwel de hele raad meer informatie zien. Bij de komende rapportage zal moeten blijken of het college hieraan tegemoet is gekomen.

Samenvatting

De vaststelling van de begroting door de raad gaat niet over de hoofdlijnen van beleid maar over de financiële aspecten van de begroting. De programmabegroting wordt door de raadsleden niet als sturingsinstrument ervaren.

Enerzijds komt dit door de opstelling van de raad en het feit dat hij nog moeten groeien in zijn dualistische positie. Anderzijds ligt dit, volgens de raad, aan de kwaliteit van de begroting. Deze is nog niet inzichtelijk en informatief genoeg. Het bewustzijn van de raad neemt echter toe en ten aanzien van de kwaliteit van de begroting zijn naar de mening van de raad verbeteringen gaande.

6

Conclusies en aanbevelingen

In maart en april 2006 heeft de Rekenkamer West-Brabant onderzoek verricht naar de kwaliteit van de Programmabegroting 2006 van de gemeente Halderberge en de mate waarin de begroting als een sturingsinstrument voor de raad wordt ervaren.

In de voorgaande hoofdstukken van dit rapport zijn de onderzoeksbevindingen weergegeven. De rekenkamer heeft in het verlengde van deze uitkomsten conclusies getrokken. Deze komen in paragraaf 6.1 aan de orde. Op basis van deze conclusies doet de rekenkamer in paragraaf 6.2 een aantal aanbevelingen aan de gemeenteraad.

6.1

Conclusies

De centrale vraagstelling van het voorliggende onderzoek luidt:

In hoeverre is de huidige programmabegroting van de gemeente Halderberge een kwalitatief goed instrument waarmee de raad sturing kan geven aan het gemeentelijk beleid?

De rekenkamer concludeert op basis van de onderzoeksbevindingen dat de programmabegroting van de gemeente Halderberge onvoldoende sturing geeft aan het gemeentelijk beleid. In de praktijk hebben zowel wel bestuur als organisatie hun eigen sturingsdocumenten. Er is bij de raad blijkbaar geen behoefte waarneembaar om over een eigen kaderstellend instrument te beschikken, dat daadwerkelijk doorwerkt in de organisatie, richting geeft aan het gemeentelijk beleid en een controle achteraf mogelijk maakt.

De kwaliteit van de begroting is gemiddeld voldoende, maar scoort op enkele punten onder de norm. De begroting voldoet grotendeels aan de formele eisen en is intern en in relatie tot het Beleidsplan 2002-2006 volledig en consistent. Tegelijkertijd kan de formulering van doelen in termen van Smart⁶ en de leesbaarheid van enkele programma's echter nog aanzienlijk verbeterd worden.

In het navolgende preciseren wij voorgaande conclusie nader in drie deelconclusies:

1. *De kwaliteit van de programmabegroting is gemiddeld voldoende.*

De programmabegroting van Halderberge is in overeenstemming met de meeste criteria uit het BBV en de financiële verordening (ex. Artikel 212 van de Gemeentewet). Op een punt voldoet de begroting echter niet aan het BBV en op twee aspecten is een betere oplossing mogelijk. De begroting ontbeert een overzicht van incidentele baten en lasten. Verbeterpunten zijn mogelijk door een onderscheid te maken tussen investeringen met economische en maatschappelijk nut, beleidsvoornemens ten aanzien van verbonden partijen te formuleren en indicatoren voor doeltreffendheid en doelmatigheid in de begroting op te nemen.

De programma's van de begroting zijn opgezet volgens de drie 'w-vragen'⁷. Dit vergroot de mogelijkheden om de doelen, activiteiten en kosten in samenhang weer te geven. Voor wat betreft doelen en activiteiten is dit ook inderdaad het geval. De relatie tussen beleid en de kosten van beleid is nog onvoldoende inzichtelijk.

Hoewel de belangrijkste doelstellingen van het beleid in het collegeprogramma duidelijk als effect zijn omschreven, is dit in de programmabegroting niet het geval. De formulering van doelen als maatschappelijk effect beoordeelt de rekenkamer dan ook als slecht. De rekenkamer constateert ook dat het meetbaar, realistisch en tijdgebonden formuleren van doelstellingen (als onderdeel van Smart) onvoldoende is. De specificiteit van de doelformulering is wel voldoende. Voorbeelden van een beter Smart geformuleerd programma is het programma Onderwijs. Ook de paragraaf Grondbeleid wordt als meer dan gemiddeld Smart beoordeeld.

2. *Het opstellen van de programmabegroting wordt als een verplichting gezien, maar leeft niet bij raad en organisatie*

De doorwerking van de programmabegroting in andere P&C-documenten is onvoldoende. Alleen in de jaarlijkse verantwoording is de opzet en inhoud van de programmabegroting duidelijk te herkennen. Ook de halfjaarlijkse bestuursrapportages volgen de opzet van de begroting. Beide documenten gaan, anders dan de programmabegroting, echter ook in op actuele ontwikkelingen en nieuw beleid. Van dit laatste is in de programmabegroting nauwelijks sprake.

De programmabegroting is namelijk een zeer strikte vertaling van het collegeprogramma uit 2002. Ontwikkelingen die zich sindsdien hebben voorgedaan, worden niet als vanzelfsprekend in de actuele begroting verwerkt. Het college, dat een belangrijke rol speelt bij de eindredactie van de begroting, ziet nauwlettend toe op de inhoudelijke overeenkomst tussen collegeprogramma en begroting. De consequentie van het voorgaande is dat de programmabegroting 2006 noch integraal noch actueel is.

De rekenkamer constateert verder dat de organisatie de programmabegroting niet ervaart als een middel om sturing te geven aan het beleid. In de praktijk gebruiken de diverse afdelingen hun eigen afdelingsplannen en op een lager niveau hun clusterplannen om de te volgen koers te bepalen. De uitvoering van het daarin opgenomen beleid wordt echter niet via afdelings- en clusterrapportages verantwoord: de afdelingen rapporteren via de afdelingsdirecteur mondeling in het managementteam.

Aangezien de twee bestuursrapportages wel aandacht schenken aan de actuele stand van zaken, beschouwt de organisatie niet de programmabegroting, maar de bestuursrapportages als de belangrijkste kaderstellende documenten.

De rekenkamer constateert dat de interesse van de gemeenteraad voor de programmabegroting zich in hoofdzaak beperkt tot de financiële aspecten van de begroting.

Ook grijpt de raad de programmabegroting niet aan om te discussiëren over de gewenste effecten van beleid. Uit de interviews komt juist naar voren dat de raad in nauwelijks interesse heeft voor het realiseren van maatschappelijke effecten en controle op de realisatie daarvan.

Op basis van het voorgaande concludeert de rekenkamer dat de Programmabegroting 2006 noch voor de raad, noch voor de organisatie een toegevoegde waarde heeft. Het college gebruikt de programmabegroting wel, namelijk om de uitvoering van het collegeprogramma te bewaken.

⁶ Smart staat voor 'specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden.' In het kader van dit onderzoek is het criterium 'acceptabel' niet onderzocht, aangezien het uitsluitend aan de raad is om dat te bepalen.

⁷ De drie w-vragen staan voor 'Wat willen we bereiken?', 'Wat gaan we daarvoor doen?' en 'Wat mag het kosten?'. In bijlage 1 zijn deze begrippen nader toegelicht.

3. *De programmabegroting wordt beperkt gehanteerd als sturingsinstrument.*

Het ontbreken van een duidelijk en algemeen erkend sturingsinstrument, leidt tot een grote mate van vrijheid voor de organisatie.

Zoals aangegeven, zijn in de praktijk namelijk de door de afdelingen en clusters zelf opgestelde plannen sturend voor de uitvoering. De rekenkamer heeft overigens niet geconstateerd dat dit tot beleid voert dat niet in overeenstemming is met de wensen van raad en college. Desalniettemin concludeert de rekenkamer dat belangrijke uitgangspunten van het dualisme hierdoor geen invulling krijgen.

De raad gebruikt de programmabegroting immers niet om kaders te stellen en de uitvoering daarvan bij de jaarverantwoording te controleren. Zo toont de raad bijvoorbeeld weinig interesse in het opnemen van indicatoren in de begroting, aan de hand waarvan de voortgang van het beleid kan worden bepaald. De consequentie hiervan is dat de raad het college niet kan aanspreken op het achterblijven van resultaat of juist kan complimenteren met de gerealiseerde voortgang. De geringe interesse van de raad zorgt er bovendien voor dat er ook ambtelijk geen noodzaak en motivatie aanwezig is om zich door middel van kengetallen en prestatie-indicatoren te verantwoorden.

Tegelijkertijd komt het voor dat de raad bij het vaststellen van de Kadernota in het voorjaar besluiten neemt over beleidsinhoudelijke voornemens, waarvan de financiële consequenties nog niet duidelijk zijn. Dit betekent dat de raad bij het vaststellen van de programmabegroting, wanneer de financiële effecten van het nieuwe beleid inmiddels wel bekend zijn, voor een voldongen feit staat. De rekenkamer constateert daarom dat er nog niet bij alle raadsleden voldoende financieel bewustzijn aanwezig is. Uit gesprekken met raadsleden komt wel naar voren dat de raad zich sinds de dualisering steeds bewuster wordt van zijn positie.

6.2

Aanbevelingen

Op basis van de voorgaande (deel)conclusies komt de Rekenkamer West-Brabant tot zes aanbevelingen aan de raad, die hierna onderverdeeld naar twee hoofdaanbevelingen zijn weergegeven.

1. *De rekenkamer beveelt het college aan om de kwaliteit van de begroting verder te verbeteren*

1.1. De rekenkamer beveelt het college aan om de begroting in overeenstemming met de BBV te brengen. Dit betekent met name dat de programmabegroting op een aantal punten een beter inzicht dient te bevatten in de (financiële) consequenties van het gevoerde beleid (verbonden partijen, post 'onvoorzien', investeringen met een economisch of maatschappelijk nut). Het budgetrecht van de raad vergt immers een juist en compleet inzicht in de financiële stand van zaken.

1.2. Door het consequent opnemen van indicatoren ten aanzien van de uitvoering van het beleid en de kosten van beleid wordt het inzicht van de raad ten aanzien van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de beleidsuitvoering vergroot. Tevens voldoet de programmabegroting daardoor geheel aan de financiële verordening

1.3. De rekenkamer beveelt het college aan om de doelformulering van de doelen te verbeteren, zodat deze als maatschappelijk gewenst effect en Smart geformuleerd zijn. Hoe beter een doelstelling Smart is geformuleerd, des te eenduidiger is deze immers. Op die manier kan de organisatie eenvoudiger uitvoering geven aan het beleid en blijft het beleid tegelijkertijd zowel begrijpelijk als controleerbaar voor de raad.

2. *De rekenkamer beveelt de raad en het college aan om invulling te geven aan de programmabegroting als integraal kaderstellend document*
- 2.1 De rekenkamer beveelt de raad en het college aan om er op toe te zien dat de programmabegroting integraal en actueel is. Dat betekent dat nieuwe ontwikkelingen en nieuw beleid in de programmabegroting worden opgenomen. Op die manier beschikt de raad jaarlijks over een integrale weergave van de hoofdlijnen van beleid voor de gemeente Halderberge.
- 2.2 De rekenkamer beveelt het college aan om het integrale beleidskader (zie aanbeveling 2.4) consequent te gebruiken als input voor de overige P&C-documenten én de afdelings- en clusterjaarplannen. Op die manier ontstaat er een duidelijke doorwerking van de begroting in de rest van de P&C-cyclus. De programmabegroting zal daardoor sturing geven aan het beleid op afdelings- en clusterniveau en wordt daarmee een daadwerkelijk sturingsinstrument voor de raad.
- 2.3 De rekenkamer beveelt de raad aan om meer deskundigheid te verwerven voor het besturen van een gemeente volgens het duale stelsel. In het bijzonder beveelt de rekenkamer de raad aan om zich te bezinnen op het vergroten van de kennis van de raad van de P&C-cyclus. Indien de raad zich daarnaast meer zal richten op het benoemen van de gewenste effecten van het gemeentelijk beleid, zal hij beter in staat zijn om aan te geven welke informatiebehoefte hij heeft, betere sturing kunnen geven aan college en organisatie en tevens ook beter de voortgang van de realisatie te controleren.

Bestuurlijke reactie college van B&W

Wij danken u voor de conceptrapportage Onderzoek Programmabegroting Gemeente Halderberge van de Rekenkamer West-Brabant en de mogelijkheid die u ons biedt om in het kader van het bestuurlijk hoor en weder hoor een reactie te geven.

In onze reactie gaan wij met name in op de conclusies en aanbevelingen. Op de onderzoeksbevindingen is reeds middels het ambtelijk hoor- en wederhoor gereageerd. Per conclusie en aanbeveling hebben wij onze reactie hieronder aangegeven.

1. Conclusie 1. De kwaliteit van de programmabegroting is gemiddeld voldoende

De programmabegroting 2006 voldoet slechts op twee punten niet volledig aan de eisen die het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording) stelt, namelijk het ontbreken van het overzicht van incidentele baten en lasten en het ontbreken van een onderscheid tussen investeringen in maatschappelijk nut en investeringen met een economisch nut.

Wij kunnen dit onderschrijven. Het overzicht van incidentele baten en lasten zal onderdeel uitmaken van de programmabegroting 2008. Het onderscheid tussen investeringen met een maatschappelijk nut en investeringen met een economisch nut hebben reeds wij in het investeringsprogramma van de programmabegroting 2007 opgenomen.

Daarnaast worden nog een aantal verbeterpunten genoemd die wij inmiddels in de programmabegroting 2007 hebben doorgevoerd:

- De post onvoorzien is duidelijker zichtbaar gemaakt binnen het onderdeel algemene dekkingsmiddelen;
- Binnen het programmaplan is de toelichting op de vraag "Wat mag het kosten" uitgebreid met de kosten per product.

Wij onderschrijven de conclusie dat de relatie tussen beleid en kosten van beleid nog onvoldoende inzichtelijk is. Met ingang van de begroting 2007 wordt hier een verbetering in gemaakt door per programma de baten en lasten van de individuele producten weer te geven. Ook de lasten met betrekking tot het investeringsprogramma worden hierbij apart vermeld. Vanaf de begroting 2008 zal dit onderdeel verder worden ontwikkeld.

Wij kunnen de conclusie omtrent de formulering van de doelstellingen in de programmabegroting als maatschappelijk effect onderschrijven.

In een nog op te stellen plan van aanpak voor verbetering van de programmabegroting zal dit verbeterpunt nader worden uitgewerkt.

2. Conclusie 2. Het opstellen van de programmabegroting wordt als een verplichting gezien, maar leeft niet bij de raad en de organisatie

Wij kunnen ons niet vinden in de conclusie dat de doorwerking van de programmabegroting in andere P&C-documenten onvoldoende is.

In het conceptrapport wordt aangegeven dat zowel in de bestuursrapportages als in de programmarekening de opzet en inhoud van de programmabegroting duidelijk te herkennen is. Zowel de bestuursrapportages als de programmarekening zijn belangrijke instrumenten uit de P&C-cyclus. Bovenstaande conclusie is naar onze mening wat te negatief gesteld. De doorwerking is ons inziens voldoende, maar kan op bepaalde

onderdelen wel worden verbeterd. Deze verbeteringen zullen ook in het eerdergenoemde plan van aanpak worden meegenomen.

Daarnaast wordt behoorlijk stellig geconcludeerd dat de programmabegroting 2006 noch integraal noch actueel is. Gesteld wordt dat de programmabegroting een strikte vertaling is van het collegeprogramma uit 2002 en dat ontwikkeling sinds 2002 niet als vanzelfsprekend in de actuele begroting worden verwerkt. We kunnen ons niet vinden in de conclusie zoals deze is geformuleerd. De prioriteiten uit het beleidsakkoord dienen als kapstok voor de programmabegroting, waarin wel degelijk actuele ontwikkelingen worden meegenomen. Voorbeelden van nieuwe ontwikkelingen zijn de Wet Werk en Bijstand, de pilot Bouwen binnen strakke contouren en de herijking van het welzijnssubsidiebeleid.

Wij zullen onderzoeken hoe nieuwe ontwikkelingen in de programma's duidelijker tot uitdrukking kunnen worden gebracht.

De conclusie dat de programmabegroting 2006 noch voor de raad, noch voor de organisatie een toegevoegde waarde heeft vinden wij te scherp geformuleerd. Om onderstaande redenen kunnen wij deze conclusie dan ook niet onderschrijven.

U geeft aan dat niet de programmabegroting maar de twee bestuursrapportages door de organisatie als de belangrijkste kaderstellende documenten worden gezien, omdat deze rapportages wel aandacht schenken aan de actuele stand van zaken.

Wij zijn van mening dat de beoordeling van de programmabegroting als sturingsinstrument niet alleen moet worden afgemeten aan de programmabegroting zelf, maar aan de gehele planning & controlcyclus.

Deze cyclus start met het collegeprogramma en vervolgens de kadernota, de (programma) begroting, de voor- en najaarsrapportage (bestuursrapportages) en de jaarrekening. De begroting heeft naar onze mening als onderdeel binnen de gehele P&C-cyclus wel degelijk een sturende werking, maar kan nog wel worden verbeterd. De voor- en najaarsrapportage zijn in feite bijstellingen van de begroting, dat met de kadernota (en op de achtergrond het collegeprogramma) elk jaar het startpunt van de P&C-cyclus vormt.

Zoals al aangegeven is het niet zo dat er met één enkel product uit de budgetcyclus gestuurd wordt, het gaat om het geheel (plan-do-check-act) en om de vergelijking tussen twee momenten waarna er een bijstelling kan plaatsvinden.

3. Conclusie 3. De programmabegroting wordt beperkt gehanteerd als sturingsinstrument

Bij deze conclusie komt u nogmaals terug op het ontbreken van een duidelijk sturingsinstrument, wat de programmabegroting zou moeten zijn.

U geeft hierbij aan dat niet de programmabegroting, maar de afdelings- en clusterplannen voor de organisatie sturend zijn voor de uitvoering. In de conceptrapportage (paragraaf 4.2.d) geeft de rekenkamer verder aan dat er geen koppeling is tussen de programmabegroting begroting en deze afdelings- en clusterplannen.

De clusterjaarplannen die de basis vormen voor het afdelingsplan worden aan het einde van het jaar vastgesteld. Er is wel een link/koppeling met de begroting, maar wellicht niet altijd even goed zichtbaar.

Zoals ook door u is aangegeven, is de organisatie met een verbetertraject bezig om de relatie tussen begroting en afdelingsplan/clusterjaarplan te verbeteren. In 2007 zullen hiervan de eerste resultaten zichtbaar zijn.

4. Aanbeveling 1. De rekenkamer beveelt het college aan om de kwaliteit van de begroting verder te verbeteren.

Zoals aangegeven bij de eerste conclusie zal de begroting op korte termijn in overeenstemming worden gebracht met het BBV.

De aanbeveling de doelformulering te verbeteren, zodat deze als maatschappelijk gewenst effect en Smart geformuleerd zijn kunnen wij onderschrijven. Ook het opnemen van indicatoren ten aanzien van de uitvoering van het beleid en de kosten van het beleid is een verbeterpunt.

Middels het eerdergenoemde plan van aanpak dient de organisatie in samenwerking met het college en de gemeenteraad een duidelijke verbeter slag te maken.

5. Aanbeveling 2. De rekenkamer beveelt de raad en het college aan om invulling te geven aan de programmabegroting als integraal kaderstellend document.

In aanbeveling 2.1 geeft u aan dat nieuwe ontwikkelingen en nieuw beleid in de programmabegroting moeten worden opgenomen. Zoals aangegeven bij de tweede conclusie worden nieuwe ontwikkelingen nu ook al in de programmabegroting opgenomen. Ook nieuw beleid wordt in de bestaande programmabegroting opgenomen, niet alleen in het programmaplan, maar ook in de uiteenzetting financiële positie en in het investeringsprogramma. Echter gezien de financiële situatie is er in de laatste jaren nauwelijks ruimte geweest voor nieuw beleid. In het plan van aanpak voor verbetering van de programmabegroting zal, zoals eerder aangegeven, de positionering van het nieuw beleid en de nieuwe ontwikkelingen in de programmabegroting worden meegenomen.

In aanbeveling 2.2 geeft u aan de programmabegroting (integraal beleidskader) consequent te gebruiken als input voor de overige P&C documenten en de afdelings- en clusterplannen. Dit is voor de organisatie een vanzelfsprekendheid, die ook al grotendeels de huidige praktijk is. De programmabegroting werkt middels de P&C cyclus nu ook al door in de bestuursrapportages en de jaarrekening, zoals u zelf ook aangeeft. Zoals ook aangegeven bij de derde conclusie zijn bij de doorwerking van de programmabegroting in de rest van de budgetcyclus wel verbeteringen mogelijk, met name richting afdelings- en clusterplannen. Deze verbeteringen zijn al deels in gang gezet.

6. Samenvattend

In zijn algemeenheid vinden wij de conclusies behoorlijk scherp geformuleerd. De nuances die terug te vinden zijn in de andere hoofdstukken van de rapportage vinden wij niet terug in het hoofdstuk conclusies en aanbevelingen. Desalniettemin zullen wij de aanbevelingen van de rekenkamer ons ter harte nemen. Wij zullen dit vormgeven door een plan van aanpak ter verbetering van de programmabegroting op te stellen.

Wij hopen u hierbij voldoende te hebben geïnformeerd en gaan ervan uit dat onze reactie integraal wordt opgenomen in het eindrapport.

Hoogachtend,

burgemeester en wethouders van de gemeente Halderberge,

de secretaris, A.M.T. Naterop
de burgemeester, A.F.W. Osterloh

8

Nawoord Rekenkamer

De rekenkamer is het college van burgemeesters en wethouders erkentelijk voor de duidelijke toelichting op de conclusies en aanbevelingen, zoals deze door de rekenkamer zijn verwoord. De toelichting is voor de rekenkamer geen aanleiding om conclusies en aanbevelingen te heroverwegen.

Met instemming neemt de rekenkamer kennis van de toezegging van het college dat zij de aanbevelingen uit het voorliggende rapport ter harte zal nemen. De rekenkamer is in het bijzonder verheugd dat het college voornemens is de gemeenteraad te betrekken bij het opstellen van een plan van aanpak om tot een verbetering van de programma-begroting te komen.

Geraadpleegde documenten

- Beleidsplan 2002-2006
- Besluitenlijst raad 19 mei 2005
- Besluitenlijst raad 27 oktober 2005
- Bestuursrapportage najaar 2005
- Bestuursrapportage voorjaar 2005
- Financiële verordening
- Instructie Programmabegroting 2005
- Instructie Programmabegroting 2006 (directeuren)
- Jaarverslag en jaarrekening 2004
- Kwaliteitscriteria Planning & Control cyclus
- Organisatieschema
- Productenraming 2006
- Programmabegroting 2003
- Programmabegroting 2004
- Programmabegroting 2005
- Programmabegroting 2006
- Raadsvoorstel tot vaststelling van de Procedure inzake de voorbereiding, het onderzoek, de behandeling en de vaststelling van de begroting d.d. 13 mei 2004
- Verslag commissie Integrale Veiligheid 27 april 2005
- Verslag commissie Inwoners en Samenleving 26 april 2005
- Verslag commissie Middelen en Sociale Zaken 16 november 2005
- Verslag commissie Middelen en Sociale Zaken 19 november 2003
- Verslag commissie Middelen en Sociale Zaken 5 oktober 2005
- Verslag commissie Middelen en Sociale Zaken 6 juni 2005



