

De Tilburgse programmabegroting en het budgetrecht van de raad

Korte terugblik

Zoals veel gemeenten kende Tilburg tot de invoering van het dualisme in 2002 een uit producten opgebouwde begroting. Voor de raad waren die producten in het algemeen voldoende concreet om zich een beeld te vormen van de activiteiten die eronder vielen en welke gemeentelijke dienst/afdeling het betrof. Vanuit de raad viel weinig kritiek op de begroting te beluisteren. Daarin kwam verandering toen er een duale begroting kwam, waarin de producten waren ingedikt tot een vijftiental programma's. Toch was in de toelichting op het collegevoorstel sprake geweest van een begroting met een 'hoger abstractieniveau' die op het 'hoogste aggregatieniveau' zou worden ingericht. Niettemin passeerde het voorstel zonder noemenswaardige discussie de commissie en werd het door de raad als hamerstuk aangenomen.

De grondslag van deze voor het budgetrecht van de raad ingrijpende verandering was het gedachtegoed van het dualisme. De raad zou zich op de hoofdlijnen van het beleid moeten gaan richten: wat willen we bereiken en wat mag dat kosten? Het was vervolgens aan het college om te bepalen wat daarvoor gedaan moest worden (daarvoor werd de productbegroting als college-instrument gereserveerd). De nieuwe begrotingsopzet werd nodig geoordeeld om de raad beter te faciliteren *'bij zijn besluitvorming over de hoofdlijnen van het beleid en op politiek relevante onderwerpen'*. In het midden werd gelaten hoe de raad zich een oordeel zou kunnen vormen over wat het mag kosten om min of meer abstracte beleidsdoelen te bereiken zonder een goed inzicht te hebben in wat het college daarvoor dient te doen. Het was de grondlegger van het dualisme zelf, hoogleraar staatsrecht D.J. Elzinga, die al gauw beseftte dat er iets was misgegaan: *'Via de nieuwe opzet van de financiële functie is de gemeenteraad vakkundig een poot uitgedraaid. Het was de bedoeling van de dualisering om de financiële controle door de raad te versterken. Echter, voor het college is de financiële speelruimte aanmerkelijk groter geworden, doch de gemeenteraden hebben feitelijk een belangrijk deel van hun begrotingsrecht ingeleverd.'* (Binnenlands Bestuur, 7 januari 2005)

Ook de Auditcommissie (voorheen Rekenkamercommissie) kwam met kritiek op de begroting. Meermalen is er bij rekeningonderzoeken voor gepleit om toe te werken naar één geïntegreerd rekening- en verantwoordingsdocument met daarin een samenhangende behandeling van de 3-vragen én antwoorden:

- wat wilden we bereiken en wat hebben we bereikt?
- wat zouden we daarvoor gaan doen en wat hebben we gedaan?
- wat mag het kosten en wat heeft het gekost?

In dit verband werd tevens herinnerd aan eerdere - door de raad overgenomen - aanbevelingen ter verbetering van de kwaliteit, onder meer door de rekening en (beleids)verantwoording goed aan te laten sluiten op de programmabegroting (die overigens in Tilburg aanvankelijk nog beleidsbegroting werd genoemd, een op zich betere term maar met het nadeel dat die afweek van het BBV). Toegelicht werd dat nog steeds geen sprake was van één integrale verantwoording, in die zin dat op één plaats per programma op samenhangende wijze verslag wordt gedaan van wat bereikt is en wat niet (en waarom niet), wat we daaruit leren voor de toekomst, wat dat gekost heeft (óók in relatie tot de begroting), wat daarvoor gedaan is en wat niet (en waarom niet), wat de grootste kostenposten zijn, welke reserves er bij het programma horen en welke organisaties uit het programma gesubsidieerd zijn (de 'grote vissen'). Vooral het te hoge abstractie-/aggregatieniveau van de programma-informatie, met name van de baten en lasten, en het ontbreken van een verschillenanalyse tussen de begroting- en rekeningcijfers achtte de commissie essentiële tekortkomingen in de verantwoording van het college aan de raad. Overigens was veel relevante informatie versnipperd in de jaarstukken zelf of in de vele bijlagen terug te vinden. Raadsleden die meer wilden weten over een bepaald onderwerp, waren daarom gedwongen om de boekwerken helemaal door te spitten, een ware zoektocht, die van raadsleden (en andere lezers) niet verwacht mag worden, aldus de Rekenkamercommissie.

Het behoeft geen betoog dat voor het opstellen van jaarstukken die aan de genoemde hoge kwaliteitseisen voldoen, een kwalitatief hoogwaardige begroting nodig is, die daar als het ware het fundament voor vormt. Wat betreft de begroting stelde de Rekenkamercommissie een 'onbalans' vast die afbreuk deed aan het budgetrecht van de raad; die zou de budgetten op een lager en concreter niveau moeten vaststellen. Als voorbeeld werd genoemd het programma Cultuur ad € 22,8 miljoen, dat gesplitst zou kunnen worden in (deel)budgetten voor Musea, Bibliotheekwerk, et cetera. Een zogeheten 'collegewerkgroep' Budgetcyclus en begroting ging aan de slag en stelde vast dat het - vanwege de gevolgde 'top-down'-begrotingsystematiek - niet mogelijk was om de lasten en baten verder te detailleren, anders dan naar producten. Wel zouden opvallende stijgingen en dalingen in de baten en lasten ten opzichte van het voorgaande jaar kort kunnen worden toegelicht. Daarnaast zou de begroting per programma de relevante beleidsnota's kunnen vermelden. De werkgroep wees erop dat de raad de door haar gewenste specifieke sturings- en verantwoordingsinformatie helder en duidelijk diende te definiëren bij het vaststellen van de desbetreffende beleidsnota. Al met al wist de collegewerkgroep geen echte oplossingen aan te dragen voor de bij het rekeningonderzoek gesignaleerde knelpunten.

De Auditcommissie stelde het jaar erop vast dat er verbeteringen te zien waren, maar nog behoorlijke stappen gezet dienden te worden naar een werkelijk integrale verantwoording op programmaniveau. Ook in het periodiek overleg van de raadsgriffie met de accountant kwam dit ter sprake. Voor de griffier was het de vraag hoe de begroting meer een stuurinstrument van de raad zou kunnen worden en hoe de raad meer zou kunnen prioriteren. Raadsleden hebben veelal geen inzicht in wat er in de begroting zit. Voor zover verschillen met vorig jaar al worden toegelicht, maakt dit de 'kern' van wat er in de begroting zit nog niet helder en daar heeft de raad juist behoefte aan, aldus de griffier. De exercitie van de werkgroep Budgetcyclus en begroting met betrekking tot het programma Cultuur heeft duidelijk gemaakt dat het meer inzicht verschaffen in de vrije beleidsruimte wel degelijk mogelijk is. Daarvoor is dan wel nodig dat de samenstelling van de kosten bekend is: kapitaalslasten, subsidies, apparaatskosten, et cetera.

Bij het rekeningonderzoek over 2009 concludeerde de Auditcommissie dat de 'grote stap voorwaarts' nog niet gemaakt was. 'De stukken zijn inmiddels wel van dusdanige omvang en complexiteit geworden dat de essentie ervan voor een raadslid nauwelijks meer grijpbaar is.' De Auditcommissie wil een hervorming van de jaarstukken en ook van de begroting. De stukken moeten inzichtelijker, veel beknopter en beter gericht worden op de rol van de raad. Het is van groot belang dat dit snel wordt opgepakt en ziet daarbij een rol voor zichzelf. 'De tijd is hier ook rijp voor, nu de nieuwe raad inmiddels in het zadel zit.' Bij haar gesprekken met diensthooftenden over programmasturing kwam tevens ter sprake dat er 'een soort knik' zit tussen de concernstukken (ingericht naar programma's) en de dienststukken (naar producten), die daardoor niet naadloos op elkaar aansluiten. Het college onderschreef de noodzaak tot terugdringing van de omvang en complexiteit van de jaarstukken (en van de begroting als tegenhanger) ter verhoging van de informatiewaarde en als sturingsinstrument. Het college had al besloten tot een herinrichting van de p&c-cyclus, dit mede in het kader van de bezuinigingsnoodzaak.

Wet- en regelgeving

Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV)

Sinds de invoering van de dualisering geldt het *Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten* (BBV). Het BBV heeft als ambitie een begroting die de raad ondersteunt in zijn kaderstellende én controlerende rol. Die begroting bestaat uit een beleidsbegroting en een financiële begroting. Het college voert de begroting uit binnen de door de raad aangegeven beleidsmatige en financiële grenzen. Voor de voorheen landelijk voorgeschreven functies zijn programma's in de plaats gekomen. De raad kan naar eigen inzicht een programma-indeling kiezen, die is toegesneden op de plaatselijke omstandigheden. Wel pleit het BBV voor een beperkt aantal programma's zodat de raad het overzicht kan behouden. Een programma is een

samenhangend geheel van activiteiten, bestaande uit:

- Doelstellingen en beoogde maatschappelijke effecten: wat willen we bereiken?
- De wijze waarop ernaar gestreefd wordt die effecten te bereiken: wat gaan we daarvoor doen?
- Raming van baten en lasten: wat mag het kosten?

Het BBV licht toe dat de programmabegroting integraal is en zowel bestaand als nieuw beleid bevat. Programma's voor nieuw beleid hebben vaak een meerjarig karakter, waarvan de voortgang in de begroting tot uitdrukking dient te komen. Op deze manier is de begroting ook een instrument voor de voortgangscategorie door de raad. Sommige programma's zitten in de planningfase, andere in de beheersfase, aldus de toelichting op het BBV. De raad kan programma's splitsen in deelprogramma's en de baten en lasten per deelprogramma vaststellen. Er kunnen prioritair en overige deelprogramma's worden onderscheiden. Aldus kan apart worden stilgestaan bij politiek relevante onderwerpen. Wat politiek relevant is wordt bepaald door de raad. Het BBV waarschuwt wel voor al teveel diepgang met het risico dat de raad het overzicht verliest en op de stoel van het college gaat zitten.

Financiële beheersverordening gemeente Tilburg 2007

De *Financiële beheersverordening gemeente Tilburg 2007* bepaalt inzake de programmabegroting

Artikel 2 Programmabegroting:

Lid 2. De raad stelt bij de aanvang van elke nieuwe raadsperiode een indeling naar programma's vast.

Volgens art. 3 staat deze indeling (er staat overigens 'onderverdeling') voor de gehele raadsperiode vast tenzij er dringende redenen tot wijzigen zijn.

Lid 3-4. De raad stelt per programma vast:

- Beleidsdoelstellingen (op hoofdlijnen) en beoogde maatschappelijke effecten (outcome).
- Te leveren goederen en diensten (output).
- De beschikbare middelen (input).
- De indicatoren ter toetsing van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid.

Lid 6. De programmabegroting wordt gedetailleerd uitgewerkt in uitvoeringsbegrotingen, zijnde contracten tussen het college en de gemeentelijke diensten.

In artikel 4, dat over de uitvoering van de begroting gaat, bepaalt dat het college de lasten per programma niet mag overschrijden en ook mag het de lasten van de producten niet dusdanig overschrijden dat het verwezenlijken van andere producten binnen hetzelfde programma onder druk komt.

Hieruit blijkt dus dat, hoewel in de praktijk behoefte blijkt te bestaan aan detaillering van de lasten en baten per programma en meer inzicht in hetgeen vastligt en wat vrij beschikbaar is, Tilburg geen gebruik maakt van de mogelijkheden die het BBV in dit opzicht biedt. De raad stelt de lasten op het hoge programmaniveau vast, zonder onderverdeling naar deelprogramma of naar prioritair en overig/niet-prioritair en ook zonder detaillering naar samenstelling van de lasten, zoals kapitaallasten, subsidies, en apparaatskosten.

Handreiking duale begroting

Vermeldenswaard is nog de *Handreiking duale begroting*, waarin wordt benadrukt dat het BBV gemeenten veel ruimte laat. 'Mogelijkheden te over, waardoor voor elke gemeente maatwerk mogelijk is.' Deze handreiking gaat vooral in op het verband tussen de begroting en de (politieke) programma's en komt tot een aantal aan de duale begroting te stellen inrichtingseisen:

- de begroting heeft herkenbare verbanden met de programma's en verwijzingen naar collegeprogramma, strategische visies en beleidsnota's;
- de begroting gaat vooral in op de politiek relevante onderwerpen, maar wel zijn de baten en lasten in de begroting integraal;
- de begroting is ingericht als een instrument van planning en control voor de programma's, vooral voor wat betreft de politiek relevante onderwerpen.

De handreiking ziet de begroting in de eerste plaats als de integrale 'jaarschijf' van het geheel aan - meerjarige - beleidsprogramma's. Helaas ontbreekt het aan concrete handreikingen waarin het bestaande beleid ('going concern') overzichtelijk en op evenwichtige wijze is 'verenigd' met de tijdgebonden politieke 'prioritaire' programma's.

Evaluatie financiële functie gemeenten en provincies

In juli 2010 heeft de minister van BZK een evaluatie over de financiële functie bij gemeenten en provincies naar de Tweede Kamer gezonden. De onderzoekers verwachten 'de meeste winst van een verdere ontwikkeling in de interactie tussen raad, college en ambtelijke organisatie. Prioriteit zou daarbij moeten liggen op het (verder) verbeteren van de informatie over de financiële positie van de gemeente en de beïnvloedbare ruimte. Kunnen sturen (c.q. kaders stellen en controleren) begint bij een goed inzicht waarop kan worden gestuurd. Dit kan en hoeft niet te worden afgedwongen door wijzigingen in de huidige regelgeving omtrent de financiële functie (o.a. BBV)'. De onderzoekers stellen dat er 'er voldoende ruimte binnen de bestaande regelgeving is (vaak meer dan men op decentraal niveau weet) om verdere verbeteringen door te voeren'.

Een blik naar buiten

Voor de uitoefening van het budgetrecht is dus een integrale én overzichtelijke begroting nodig, immers alleen op basis van een totaalbeeld van bestaand en (mogelijk) nieuw beleid is goed onderbouwde besluitvorming mogelijk. Om te zien hoe hier elders over gedacht wordt, is gekeken naar enkele begrotingen van andere gemeenten/provincies en rekenkamerrapporten over dit onderwerp. Een korte bloemlezing:

Gemeente Den Haag

De Rekenkamercommissie (Rkc) stelde vast dat raadsleden meer mogelijkheden zouden willen hebben om een integrale afweging te maken en prioriteiten over het gehele beleid te kunnen vaststellen. Dit deed de Rkc opmerken dat de ambities van de raad bepalend zijn voor de inrichting van de begroting. De wettelijke regels zijn erop gericht een actieve en integrale uitoefening van het budgetrecht door de raad te ondersteunen.

De programmabegroting 2011 kent 24 programma's, wat vrij veel is. Een tabel vermeldt onder welke portefeuille de programma's vallen. Deze laatste zijn onderverdeeld naar deelprogramma's. Bijvoorbeeld het programma Cultuur (€ 78 miljoen) valt uiteen in Kunstzinnige vorming, Beeldende kunst, Musea, enz. Bijzonder is dat de stadsdelen een eigen budget hebben voor wegenonderhoud, buurthuiswerk, etc.

Gemeente Bergen op Zoom

De rekenkamer West-Brabant stelde al bij de start van het onderzoek vast dat de gemeenteraad van Bergen op Zoom kritiek had op de programmabegroting. Het accent van het onderzoek werd daarom gelegd op ondersteuning van het al gestarte verbeterproces. Aanbevolen werd om bij de aanvang van de raadsperiode een klein aantal van vier tot zeven prioritaire programma's te kiezen, waarop de raad zou moeten sturen. De rest zou ondergebracht kunnen worden in een programma 'Going concern', eventueel onder te verdelen naar beleidsveld.

Van deze aanbeveling is niets terug te vinden in de programmabegroting 2011, die 16 programma's telt, maar zonder onderscheid naar politieke programma's en 'going concern'. Mogelijk is de raad teruggeschrokken voor een rigide tweedeling die een integrale afweging waarschijnlijk eerder zou bemoeilijken dan ondersteunen.

Provincie Noord-Holland

De Randstedelijke rekenkamer onderzocht de begroting en deed de aanbeveling om een onderscheid aan te brengen in wettelijke taken en eigen beleid en het eigen beleid verder te splitsen in lopend en nieuw eigen beleid. Gedeputeerde Staten raadden dit laatste af omdat zo'n onderscheid niet altijd goed mogelijk is.

De begroting 2011 bevat een programmaplan met zeven programma's. Elk programma begint met een 'doelenboom', die in één oogopslag de doelen en subdoelen grafisch wergeeft. De teksten zijn goed leesbaar, beknopt, concreet en zonder overbodige uitweidingen. Bijzonder is de onderverdeling van de programmalasten in kapitaallasten, overdrachten, apparaatskosten en directe lasten.

Gemeente Nuenen, Gerwen en Nederwetten

De Rekenkamercommissie onderzocht de kwaliteit van de begroting en sprak met fractievoorzitters. Die vonden de begroting teveel een 'stapelbegroting', die weinig inzicht biedt in het bestaande beleid en in de samenstelling van de lasten en baten. Raadsleden hebben onvoldoende zicht op de financiën en raken bij het doorlezen de weg kwijt.

'Of de uitvoering van een programma nu X of 2X euro kost is daarom niet te beoordelen.' De Rkc beval een duidelijker onderscheid tussen bestaand en nieuw beleid aan, alsmede betere financiële informatie per programma; maak duidelijk wat de verschillen zijn tussen de vorige en de huidige begroting en waaruit de lasten en baten uiteenvallen: kapitaallasten, inkopen, personeelslasten, etc.

Het Raadsprogramma 2010-2014 is de basis voor de begroting 2011, die uit maar liefst 49 programma's bestaat. De lasten van de programma's worden nog eens verder onderverdeeld naar kostenplaatsen (producten) én kostensoorten. De raad van Nuenen wordt zo ruimschoots voorzien van financiële informatie, maar de vraag is of niet te ver is doorgeschoten.

Gemeente Schijndel

Geheel afwijkend van Nuenen is de begrotingsopbouw van Schijndel: vier programma's, elk bestaande uit enkele deelprogramma's. Het ontbreekt geheel aan 'SMART'-informatie over doelen, effecten en prestaties casu quo meetbare indicatoren.

Gemeente Zoetermeer

Deze gemeente heeft gekozen voor twaalf programma's. Kort en krachtig wordt beschreven wat de gemeente wil bereiken en wat men daarvoor wil gaan doen en er wordt een relatie gelegd met het collegeprogramma. De lasten worden daarbij echter niet onderverdeeld en toegelicht; de belangstellende lezer moet dit erbij gaan zoeken in de bijlage 'Overzicht baten en lasten van de producten, per programma' achterin het boek.

Gemeente Amersfoort

Om te beginnen valt het op dat Amersfoort consequent het woord 'begroting' gebruikt en de term 'programmabegroting' zoveel mogelijk mijdt. En waar andere gemeenten spreken van het programmaplan als verzameling programma's, gebruikt Amersfoort de verrassende naam 'Beleidsverantwoording' met als ondertitel 'Door de raad te autoriseren begrotingsbedragen'.

In de inleiding spreekt het college over een voortdurende 'zoektocht' waar het de p&c-cyclus betreft. 'De

komende tijd zal met name onderzocht worden in hoeverre digitalisering en digitale zoeksystemen ons daarbij behulpzaam zullen kunnen zijn.'

Amersfoort kent een begroting van 12 programma's met in totaal 32 deelprogramma's. Met ingang van de nieuwe raadsperiode is de programma-indeling aangepast aan het nieuwe coalitieakkoord. De vergelijkbaarheid van de begrotingscijfers met die van de achterliggende jaren is daarbij in stand gebleven, zo wordt benadrukt. Wat verder nog opvalt is het grote aantal van 15 paragrafen, waaronder jeugd, ruimtelijke investeringen, communicatie en duurzaamheid.

Uit deze korte bloemlezing rijst het beeld van een grote verscheidenheid bij de inrichting van de programmabegroting en een zoektocht naar het verenigen van going concern en growing concern, van de bulk van bestaande taken en de politiek-bestuurlijke prioriteiten. Een vanuit democratisch oogpunt teleurstellende constatering is dat er weinig toegankelijke en transparante begrotingen zijn, waar raadsleden én burgers - publieke verantwoording! - de weg in kunnen vinden. Hierbij maakt men weinig gebruik van de mogelijkheden die het digitale tijdperk biedt. Hier is nog een wereld te winnen!

(Ontwerp) Programma van eisen

Uit het voorgaande kan een (ontwerp) programma van eisen voor de begroting worden afgeleid, waarin een onderscheid is gemaakt naar:

- Eisen om te voldoen aan de regelgeving en/of waar de Auditcommissie casu quo de raad zich over heeft uitgesproken (minimumeisen); Tussen haakjes is aangegeven wanneer een eis voortvloeit uit het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) of de Financiële beheersverordening (FV), danwel uit de standpunten van de Auditcommissie c.q. raadsbesluiten (AC).
- Eisen waaraan een kwalitatief hoogwaardige begroting zou moeten voldoen (hierna als 'PLUS' aangeduid). Deze direct of indirect uit ad a voortvloeiende en/of aan voorbeelden 'van buiten' ontleende PLUS-sen zijn door de Rekenkamer Tilburg toegevoegd.

1. De begroting is samengesteld op basis van een door de raad bepaalde programma-indeling.

- 1.1. De raad bepaalt de programma-indeling op basis van de eigen situatie en wensen (BBV).
- 1.2. De raad stelt bij de aanvang van elke raadsperiode de programma-indeling vast voor de nieuwe raadsperiode (FV).
- 1.3. Een programma is een samenhangend geheel van activiteiten (BBV).
- 1.4. Het aantal programma's is beperkt om het overzicht te behouden (BBV).
- 1.5. Het is gewenst bij de programma-indeling het Coalitieakkoord als vertrekpunt te nemen (PLUS).

2. De raad gebruikt de mogelijkheid om programma's onder te verdelen in deelprogramma's.

- 2.1. De raad kan apart stilstaan bij 'politiek relevante onderwerpen' en daartoe programma's onderverdelen in deelprogramma's - onderscheiden in 'prioriteiten en overig' - en per deelprogramma de budgetten vaststellen (BBV).
- 2.2. De raad heeft behoefte aan autorisatie van budgetten op het lager en concreter niveau (AC).
- 2.3. Deelprogramma's bieden het gewenste inzicht in het bestaand beleid (going concern) en verbinden tevens nieuw en bestaand beleid met elkaar (PLUS).
- 2.4. Aan elk deelprogramma is een verantwoordelijke portefeuillehouder gekoppeld (PLUS).

3. De raad gebruikt de mogelijkheid om extra paragrafen aan de verplichte paragrafen toe te voegen.

- 3.1. Naast de verplichte paragrafen kan de raad naar behoefte extra paragrafen toevoegen (BBV).
- 3.2. Met behulp van extra paragrafen kunnen met name bedrijfsmatige exploitaties inzichtelijker worden gemaakt (PLUS).

4. De programma's, deelprogramma's en producten hebben een consistente opbouw.

- 4.1. Er is een ononderbroken lijn - zonder 'knik' - tussen de programmabegroting en de product-/uitvoeringsbegrotingen (AC).
- 4.2. Een programma bestaat uit een samenhangend geheel van deelprogramma's, waarvan de doelen en ambities door een doelenboom visueel zichtbaar is te maken (PLUS).
- 4.3. Een product valt slechts onder één (deel)programma en de verantwoordelijkheid is zowel in het college als ambtelijk helder en eenduidig belegd (PLUS).

5. De begroting bevat deugdelijke beleidstoelichtingen met meetbare en evalueerbare effect- en prestatie-informatie.

- 5.1. De raad stelt outcome, output en input vast, alsmede meetbare indicatoren voor het toetsen van de doelmatigheid en doeltreffendheid (FV).
- 5.2. De beoogde effecten (outcome) en prestaties (output) zijn geconcretiseerd in meerjarige, meetbare en evalueerbare indicatoren (AC).
- 5.3. Vaststelling van meerjarige, meetbare en evalueerbare indicatoren zou in de beleidsnota's zelf dienen te gebeuren (PLUS).
- 5.4. Bij toelichtingen op prestaties wordt gebruik gemaakt van (meerjarenreeksen van) servicenormen en benchmarks (AC).
- 5.5. De toelichtingen zijn integraal en niet versnipperd over de bijlagen (AC).
- 5.6. Toelichtingen zijn transparant, consistent, zelfstandig leesbaar, relevant, compact en begrijpelijk (PLUS).

6. In de (deel)programma's (en paragrafen) worden de ramingen van lasten en baten volledig en inzichtelijk gepresenteerd en toegelicht.

- 6.1. De ramingen van de lasten en baten vermelden ter vergelijking de rekeningcijfers van vorig jaar en de ramingen van het lopend jaar, alsmede een meerjarenoverzicht van de drie volgende jaren (BBV).
- 6.2. De toelichtingen bevatten de grondslagen waarop de ramingen zijn gebaseerd, de oorzaken van eventuele aanmerkelijke verschillen met het vorig en lopend jaar, de incidentele lasten en baten en een toelichting op belangrijke ontwikkelingen en de financiële gevolgen van het bestaande en het nieuwe beleid (BBV).
- 6.3. Voor een goed inzicht, onder meer in de beïnvloedbaarheid van de lasten, is het gewenst te specificeren hoe de lasten zijn samengesteld, bijvoorbeeld naar kapitaallasten, apparaatskosten, subsidies, et cetera (PLUS).

7. De begroting vormt een twee-eenheid met de door de raad vastgestelde beleidsnota's.

- 7.1. De begroting is de jaarschijf van het Coalitieakkoord en de (kader-)beleidsnota's en vormt daarmee een twee-eenheid (PLUS).
- 7.2. Bij de (deel)programma's wordt de relatie met de betrokken beleidsnota's aangegeven. De beleidsnota's zijn inhoudelijk deugdelijk onderbouwd, conform de beginselen van behoorlijk beleid (PLUS).
- 7.3. De (deel)programma's bevatten de doelstellingen, in het bijzonder de beoogde maatschappelijke effecten, en de wijze waarop men die wil bereiken, alsmede de raming van lasten en baten (BBV).
- 7.4. Het is voor een goede afweging gewenst om de doelen en effecten en hoe die te bereiken per (deel)programma als één geheel te presenteren tezamen met de raming van de lasten en baten (PLUS).
- 7.5. Waar sprake is van nieuw beleid en afwijkingen van eerder vastgesteld beleid wordt dit expliciet aangeven (PLUS).