



Coalitieakkoord, meer dan een politiek bindmiddel?

Gemeente Barneveld



Rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand
Oktober 2009

Colofon

De rekenkamercommissie is een onafhankelijke commissie die jaarlijks de effectiviteit en de efficiëntie van het gemeentelijk beleid onderzoekt. Om de kwaliteit, deskundigheid, efficiency en effectiviteit van de rekenkamerfunctie te vergroten hebben de gemeenten Barneveld, Leusden, Nijkerk, Zeewolde, Woudenberg, Scherpenzeel en Renswoude een gezamenlijke rekenkamercommissie ingesteld. Per 1 januari 2009 heeft de gemeente Bunnik zich ook aangesloten bij de rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand.

De externe commissie bestaat uit een voorzitter en vier leden: de heer J.P.P. van Dort (voorzitter), mevrouw F.T. van de Vlierd (lid), de heer R. Kamphues (lid), de heer J.G.W. Scheltinga (lid) en de heer D.J. Jans (lid). Twee secretaris/onderzoekers ondersteunen de rekenkamercommissie: mevrouw B.C.J. Does en mevrouw A.W.M. Meijboom.

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	3
Voorwoord	5
Samenvatting	7
Hoofdstuk 1 Inleiding	11
1.1 Aanleiding van het onderzoek	11
1.2 Functies Coalitieakkoord	12
1.3 Doel van het onderzoek	13
1.4 Onderzoeksaanpak	14
1.5 Normenkader	15
1.6 Leeswijzer	16
Hoofdstuk 2 Bevindingen	17
2.1 Inleiding	17
2.2 De sturende functie van het Coalitieakkoord	18
2.3 De uitvoering van het Coalitieakkoord	23
2.4 De resultaten van het Coalitieakkoord	27
2.5 Communicatie	30
Hoofdstuk 3 Conclusies en aanbevelingen	33
3.1. Inleiding	33
3.2 Conclusies	33
3.3 Aanbevelingen	36
Bestuurlijke reactie college Barneveld	39
Nawoord rekenkamercommissie bij bestuurlijke reactie college	39
Reactie raadslid Barneveld	41
Nawoord rekenkamercommissie bij reactie raadslid	42
Bijlage 1 Literatuur- en documentenlijst	45
Bijlage 2 Respondenten interviews	47
Bijlage 3 Documentenstudie	49
3.1 Sturende functie van het coalitieakkoord	49
3.2 Uitvoering van het coalitieakkoord	52
3.3 De resultaten van het Coalitieakkoord	55
Bijlage 4 Doorwerking rapport Benchmark Collegeprogramma's	57

Voorwoord

In maart 2010 vinden er weer gemeenteraadverkiezingen plaats. Na de verkiezingen gaan de lokale partijen die voornemens zijn het college te vormen in onderhandeling om te komen tot een Coalitieakkoord. Met het oog op de naderende verkiezingen heeft de rekenkamercommissie onderzoek gedaan naar de Coalitieakkoorden uit 2006 en de uitvoering daarvan. Gekeken is wat hiervan geleerd kan worden voor de collegeperiode 2010-2014. De resultaten van dit onderzoek kunnen gebruikt worden bij het ontwikkelen en opstellen van het nieuwe Coalitieakkoord. Wij beseffen dat de aanbevelingen in deze rapportage enerzijds gericht zijn aan de (toekomstige) raad en in het bijzonder aan de toekomstige onderhandelaars over het Coalitieakkoord. Anderzijds zijn de aanbevelingen ook gericht aan het komende college als het gaat om het uitwerken van het Coalitieakkoord in een Collegeprogramma en het monitoren daarvan. Dit maakt dit rapport anders dan voorgaande rapporten van de rekenkamercommissie, waarbij de rekenkamercommissie de raad vaak voorstelde om het college de aanbevelingen te doen overnemen.

Het onderzoek is uitgevoerd conform het onderzoeksprotocol van de rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand. De onderzoeksaanpak en de onderzoeksvraag zijn vooraf voorgelegd aan de gemeenteraad. Aanvullend op de interviews met ambtenaren en bestuurders heeft voor afronding van het rapport een groeps gesprek plaatsgevonden met de fractievoorzitters van de coalitie. Tijdens dit groeps gesprek zijn de onderzoeksbevindingen en de conclusies en aanbevelingen aan hen voorgelegd en besproken.

De conceptrapportage is voor een technische reactie verstuurd naar de respondenten. Na verwerking van beperkte bemerkingen was het rapport definitief en is het aangevuld met de conclusies en aanbevelingen. De concept eindrapportage is voor een (bestuurlijke) reactie verstuurd naar het college. Het college heeft aangegeven geen behoefte te hebben om een reactie te geven. Omdat dit rapport ook gericht is op de (toekomstige) raad hebben we – naast het college – ook de fractievoorzitters de mogelijkheid geboden om een reactie te geven. De ontvangen reactie van 1 fractievoorzitter is inclusief het nawoord van de rekenkamercommissie in de rapportage opgenomen.

Hetzelfde onderzoek is ook uitgevoerd in Leusden, Nijkerk en Zeewolde. Waar gewenst refereren de rapporten naar elkaar. De rapporten per gemeente zijn in te zien op www.rkvalleienveluwerand.nl. Het onderzoek is uitgevoerd door de heer D.J. Jans (onderzoekscoördinator, lid van de rekenkamercommissie), de heer drs. J.P.P. van Dort (voorzitter rekenkamercommissie) en mevrouw B.C.J. Does (secretaris en onderzoeker rekenkamercommissie). De overige leden zijn tussentijds geraadpleegd. Wij danken de ambtenaren en de bestuurders van de gemeenten en de fractievoorzitters voor hun medewerking aan het onderzoek.

Drs. J.P.P. van Dort, voorzitter rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand

Samenvatting

In maart 2010 vinden er weer gemeenteraadverkiezingen plaats. Met het oog hierop heeft de rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand gekeken naar de Coalitieakkoorden uit 2006 en de uitvoering daarvan. De resultaten van dit onderzoek kunnen gebruikt worden bij het maken van het nieuwe Coalitieakkoord (en/of Collegeprogramma) en wellicht daarvoor ook al bij de verkiezingsprogramma's van afzonderlijke partijen.

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de gemeenten Barneveld, Nijkerk, Leusden en Zeewolde. In de vier onderzochte gemeenten is na de gemeenteraadsverkiezingen een Coalitieakkoord/-programma opgesteld. Het coalitieakkoord is een bestuursdocument met verschillende functies:

- 1) Een politiek bindmiddel voor de verschillende partijen om 'elkaar te vinden'.
- 2) Een sturende functie (kaderstellend) voor de afgebakende bestuursperiode van vier jaar.
- 3) Een verantwoordings- dan wel communicatieve functie richting de burgers.

Uit vooronderzoek blijkt dat de onderzochte gemeenten het Coalitieakkoord in eerste instantie zien als politiek bindmiddel (eerste functie). Politiek is echter niet het terrein van de rekenkamercommissie. De gemeenteraad heeft de rekenkamercommissie opdracht gegeven om onafhankelijk onderzoek te doen naar het gemeentelijke beleid. De rekenkamercommissie heeft dit onderzoek daarom met name gericht op de tweede en de derde functie van het Coalitieakkoord: het Coalitieakkoord als sturingsinstrument en het Coalitieakkoord om verantwoording af te leggen aan de burgers.

In de gemeente Barneveld is reeds in 2006 een onderzoek uitgevoerd naar de sturende functie van het Coalitieakkoord. In dit onderzoek kijken we ook in hoeverre de aanbevelingen uit dit onderzoek zijn opgepakt.

Het onderzoek

De onderzoeksvraag luidt: *“Hoe wordt uitvoering gegeven aan de functies van het Coalitieakkoord?”* en is onderverdeeld in de volgende deelvragen :

- a) *Wat is de sturende functie van het Coalitieakkoord (sturing)*
- b) *Hoe kan de uitvoering van het Coalitieakkoord worden gevolgd? (het proces)*
- c) *Welke resultaten zijn behaald? (verantwoording)*
- d) *Hoe verloopt de communicatie / verantwoording aan de burgers? (informatie)*

We hebben bij onderzoeksvraag b en c gekeken naar twee specifieke beleidsterreinen, namelijk 'veiligheid op wijkniveau' en 'het sociaal- en minimabeleid'.

In het kader van het onderzoek is naast algemene literatuur, gekeken naar het Coalitieakkoord, de uitwerkingen daarvan, de documenten uit de reguliere planning en controlcyclus (2006 – 2008) en overige relevante gemeentelijke documenten. De commissie heeft interviews gehouden met ambtenaren en bestuurders van de gemeente en tot slot heeft een groeps gesprek plaatsgevonden met een aantal fractievoorzitters. De resultaten per gemeente zijn gelegd naast een ideaaltype (normen), gebaseerd op onderzoeksliteratuur (zie bijlage 1).

Conclusies

Onderzoeksvraag a) Wat is de sturende functie van het Coalitieakkoord

Het coalitieakkoord Eenheid in Verscheidenheid is op hoofdlijnen geformuleerd. Het is vervolgens uitgewerkt in de Kadernota 2007-2010 en zodoende opgenomen in de reguliere planning en controlcyclus. Jaarlijks wordt deze kadernota bijgesteld. Het Coalitieakkoord als oorspronkelijk vertrekpunt is daarmee na 2007 niet meer zichtbaar in de planning en controlcyclus.

In 2006 is een onderzoek uitgevoerd naar de sturende functie van het Coalitieakkoord: dit onderzoek heeft zich destijds gericht op de bovengenoemde kadernota. De aanbevelingen van dit onderzoek zijn meegenomen in een verbeteringsplan van de planning en control-cyclus. Door deze verbeteringsplan in de planning en control-documenten zien we dat de gemeente steeds beter maatschappelijke effecten formuleert, indicatoren benoemt, inzicht biedt in het verschil tussen oud en nieuw beleid en inhoudelijke beleidskeuzes motiveert. De sturende functie wordt daarmee vergroot.

Deze ontwikkeling in de documenten van de planning en controlcyclus bieden ons inziens meer mogelijkheden voor de politiek om bij een volgend coalitieakkoord al de formuleringen te richten op maatschappelijke effecten, SMART doelstellingen en indicatoren, op onderscheid tussen oud en nieuw beleid en inhoudelijke argumentatie van beleidskeuzes.

Onderzoeksvraag b) Hoe kan de uitvoering van het Coalitieakkoord worden gevolgd?

Doelstellingen zijn structureel terug te vinden in de documenten. Verschuivingen en wijzigingen in doelstellingen ten opzichte van eerdere documenten staan ook vermeld. Voorts is de organisatie momenteel bezig met een verbeteringsplan in het SMART formuleren van doelstellingen en indicatoren. Hiermee zal ook de volgbaarheid van de uitvoering van het coalitieakkoord steeds meer voldoen aan de normen die de rekenkamercommissie in dit onderzoek hanteert.

De raad volgt de voortgang van het Coalitieakkoord via de reguliere planning en controlcyclus. De aanbeveling uit het vorige onderzoek om je als raad uit te spreken over de gewenste verantwoordingssystematiek (omdat het akkoord zelf in de planning en controlcyclus geen ijkpunt is) is niet opgepakt. De raad zou zich bij een volgende bestuursperiode kunnen beraden op hoe zij de uitvoering van het dan te sluiten coalitieakkoord wil volgen.

Onderzoeksvraag c) Welke resultaten zijn behaald?

De rekenkamercommissie heeft gezien de looptijd van het onderzoek alleen gekeken naar de verantwoording over 2007 en de bestuursrapportages over 2008. In de verantwoording van de gemeente in de reguliere planning en control-documenten is het Coalitieakkoord, als vertrekpunt, niet meer zichtbaar. Het akkoord is verwerkt in de Kadernota 2007-2010, waarna jaarlijks een actualisatie volgt. De rekenkamercommissie heeft geconstateerd dat de verantwoording (control) plaatsvindt conform de planning.

Een aandachtspunt bij de verantwoording is hoe om te gaan met verantwoording bij indicatoren die weinig frequent worden gemeten. Ook blijkt achteraf dat het vooraf inschatten van de consequenties van nieuwe taken voor de planning nog niet altijd gebeurt.

Onderzoeksvraag d) Hoe verloopt de communicatie / verantwoording aan de burgers?

In het Coalitieakkoord is niet gerefereerd aan de communicatie van dit document naar de burgers. Ook bij de uitvoering van het Coalitieakkoord heeft de communicatieve – en verantwoordingsfunctie richting de burger niet expliciet vorm gekregen. De gemeente heeft de afgelopen jaren wel de externe communicatie rond de reguliere planning- en controldocumenten nadrukkelijker vorm gegeven. Maar er wordt niet apart aandacht gegeven aan de voortgang van het Coalitieakkoord.

Over welk gremium de verantwoordelijkheid voor eventuele uitwerking van de communicatieve functie draagt, wordt door respondenten verschillend gedacht: dit zou kunnen door raad, coalitiepartijen of college.

Aanbevelingen

Bij het opstellen van het Coalitieakkoord zou de coalitie expliciet stil moeten staan bij de vragen:

- hoe zij de sturende functie van het Coalitieakkoord wil vormgeven en waarborgen en
- of zij hierover verantwoording wil afleggen en hoe.

Op basis hiervan doen wij twee aanbevelingen.

Aanbeveling 1:

Bezin je bij het opstellen van het Coalitieakkoord expliciet op de sturende functie. Wil je deze functie ontwikkelen? Zo ja, omschrijf in het document hoe dit vorm krijgt en maak een keuze hoe ver je in deze ontwikkeling wil gaan. De volgende overwegingen kunnen daarbij in acht worden genomen:

- a) Houd ter optimalisering van de sturende functie en het afleggen van rekenschap de volgende richtlijnen in het hoofd bij het opstellen van het Coalitieakkoord (nu ook de handvatten hiervoor zijn ontwikkeld in de reguliere planning en controlcyclus):
 - Formuleer doelstellingen zoveel mogelijk op effectniveau.
 - Maak duidelijk onderscheid in nieuw beleid (welke accenten, welke wijzigingen) ten opzichte van het tot dan toe gevoerde beleid.
 - Koppel middelen aan het Coalitieakkoord (financieel plaatje erbij, of een afwegingsmechanisme om middelen vrij te maken).
 - Geef bij inhoudelijke keuzes ook kort aan op welke probleemanalyse dit gebaseerd is.
 - Formuleer doelstellingen SMART waar dat mogelijk is.
- b) Neem een aantal prioriteiten op in het Coalitieakkoord en/of in het Uitwerkingsdocument, die expliciet gevolgd worden in de planning en controlcyclus.
- c) Denk vooraf na hoe je de stand van zaken van (de uitvoering van) het Coalitieakkoord en – of het Collegeprogramma gaat volgen gedurende de betreffende bestuursperiode (alleen in

de reguliere planning en controlcyclus? Hoe zichtbaar/herkenbaar wil je het Coalitieakkoord hierin laten terugkomen?)

- d) Bedenk vooraf hoe je je over het Coalitieakkoord en het Uitwerkingsdocument wilt verantwoorden:
- Wil je apart verantwoording afleggen over de resultaten van het Coalitieakkoord?
 - Wie legt verantwoording af? (coalitie, de raad of college?)
 - Wanneer (tussentijds en/ of op het einde van een bestuursperiode?)

Aanbeveling 2

Bezin je bij het opstellen van het coalitieakkoord expliciet op de communicatieve (verantwoordings) functie. Wil je deze functie ontwikkelen? Zo ja, omschrijf in het document hoe dit vorm krijgt. De volgende overweging kan daarbij in acht worden genomen:

- a) Maak de expliciete afweging **of** en **hoe** te communiceren naar de burgers over het tot stand komen van het Coalitieakkoord en de plannen en resultaten van het Coalitieakkoord.
- b) Breng jaarlijks verslag uit (bijvoorbeeld aan de hand van de speerpunten) of koppel bijvoorbeeld de communicatie over de resultaten van het beleid aan het Coalitieakkoord of het Uitwerkingsdocument .

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding van het onderzoek

In maart 2010 vinden er weer gemeenteraadverkiezingen plaats. Omdat Nederland een politiek stelsel van evenredige vertegenwoordiging kent, dienen lokale partijen na de gemeenteraadsverkiezingen over het algemeen samen te werken om een college te vormen dat op voldoende draagvlak kan rekenen. Dat betekent in de meeste gevallen dat partijen die het college gaan vormen compromissen moeten sluiten over één of meer punten uit hun verkiezingsprogramma. De coalitiepartijen komen gezamenlijk tot een Coalitieakkoord (of een andere variant, bijvoorbeeld een Collegeprogramma). Het Coalitieakkoord is van belang, omdat hierin het voorgenomen en door de coalitiepartijen onderschreven beleid voor de komende vier jaar is vastgesteld.

Met het oog op de verkiezingen acht de rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand het relevant om te kijken naar de Coalitieakkoorden uit 2006 en de uitvoering daarvan. Wat kan hiervan geleerd worden voor de nieuwe collegeperiode 2010-2014? Deze lessen kunnen gebruikt worden bij het maken van het nieuwe Coalitieakkoord (en/of Collegeprogramma) en wellicht daarvoor ook al bij de verkiezingsprogramma's van afzonderlijke partijen.

Met dit onderzoek bereiken we een aantal doelstellingen van de rekenkamercommissie:

- bijdrage aan het optimaliseren van de effectiviteit van beleid door onderzoek;
- bijdragen aan het afleggen van rekenschap over het beleid aan de burger;
- door een benchmark tussen verschillende gemeenten kan worden bijgedragen aan het leereffect.

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de gemeenten Barneveld, Nijkerk, Leusden en Zeewolde. In deze vier gemeenten is na de gemeenteraadsverkiezingen een Coalitieakkoord/-programma opgesteld.

In de gemeente Barneveld is in 2006 ook een onderzoek uitgevoerd naar de sturende functie van het Coalitieakkoord.¹ In dit onderzoek kijken we tevens in hoeverre de aanbevelingen uit dit onderzoek zijn opgepakt van 2007 tot heden.

¹ Zie bijlage 1: De Lokale Rekenkamer, 2006 , en bijlage 4

1.2 Functies Coalitieakkoord

In de onderzochte gemeenten – Barneveld, Leusden, Nijkerk en Zeewolde – is na de gemeenteraadsverkiezingen een Coalitieakkoord opgesteld. In eerste instantie kan aangenomen worden dat het Coalitieakkoord hierbij dient als politiek bindmiddel. Naast deze politieke functie onderscheidt de rekenkamercommissie echter nog twee andere functies, namelijk de functie van het Coalitieakkoord om sturing te geven aan het college in de betreffende bestuursperiode en de functie om verantwoording af te leggen aan de burgers in het belang van de democratische legitimatie. Hieronder staan de functies van het Coalitieakkoord toegelicht.

Coalitieakkoord als politiek bindmiddel

Na de gemeenteraadsverkiezingen moet er een coalitie gevormd worden. Bij voorkeur berust deze coalitie op een meerderheid in de gemeenteraad. Als basis voor de samenwerking dient het Coalitieakkoord. Het Coalitieakkoord is een politiek document waarin de afspraken tussen de Coalitiepartijen voor de komende bestuursperiode vastgelegd zijn. Hierbij gaat het vooral om items uit de verkiezingsprogramma van de coalitiepartijen. Het Coalitieakkoord maakt als het goed is de overeengekomen politieke speerpunten en doelstellingen voor de komende bestuursperiode helder.

Coalitieakkoord als sturingsinstrument

Het Coalitieakkoord wordt opgesteld en vastgesteld door de coalitiepartijen. Het heeft hiermee een kaderstellende functie voor de afgebakende bestuursperiode van vier jaar. Voor de ambtelijke organisatie geeft het inzicht in de onderwerpen waar de coalitie de komende vier jaar aan hecht. Het biedt de Coalitie (en de raad) anderzijds de mogelijkheid om - tijdens en na afloop van de bestuursperiode – te verantwoorden in hoeverre aan de afspraken voldaan wordt. Hierbij is het van belang dat het Coalitieakkoord aansluit bij de planning en controlcyclus.

Coalitieakkoord om verantwoording af te leggen aan de burgers

De gemeenteraad wordt direct gekozen door de burgers en vertegenwoordigt de bevolking in het gemeentebestuur. De gemeenteraad is hiermee de politieke arena waar de ideeënstrijd wordt gevoerd over te maken keuzen en de wijze waarop de lokale gemeenschappen het beste kunnen worden ingericht. De gemeenteraad moet verantwoording afleggen over de wijze waarop zij namens de burgers opereert (democratische legitimatie). In dit kader is de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB) van belang, die bestuursorganen verplicht om informatie te verstrekken bij het uitvoeren van zijn taak. Het gaat hierbij om informatie over het beleid en de voorbereiding en uitvoering daarvan (WOB, artikel 2 en 8). Het Coalitieakkoord kan hierbij een hulpmiddel zijn. Het biedt de coalitie de mogelijkheid op basis daarvan kaders te stellen (als synthese van de verschillende verkiezingsprogramma's), verantwoording af te leggen aan de burgers (onder andere over de compromissen) en hen te informeren over de voortgang. Toegankelijke communicatie richting burgers over het Coalitieakkoord kan de afstand tussen inwoners en het gemeentebestuur verkleinen.

Artikel 8 Wet Openbaarheid van Bestuur

1. Het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat, verschaft uit eigen beweging informatie over het beleid, de voorbereiding en de uitvoering daaronder begrepen, zodra dat in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering.
2. Het bestuursorgaan draagt er zorg voor dat de informatie wordt verschaft in begrijpelijke vorm, op zodanige wijze, dat belanghebbende en belangstellende burgers zoveel mogelijk worden bereikt en op zodanige tijdstippen, dat deze hun inzichten tijdig ter kennis van het bestuursorgaan kunnen brengen.

Uit vooronderzoek blijkt dat de onderzochte gemeenten het Coalitieakkoord in eerste instantie zien als politiek bindmiddel (eerste functie). Politiek is echter niet het terrein van de rekenkamercommissie. De rekenkamercommissie richt zich op het gemeentelijke beleid en richt dit onderzoek daarom met name op de tweede en de derde functie van het Coalitieakkoord: het Coalitieakkoord als sturingsinstrument en het Coalitieakkoord om verantwoording af te leggen aan de burgers.

1.3 Doel van het onderzoek

De onderzoeksvraag is:

Hoe wordt uitvoering gegeven aan de verschillende functies van het Coalitieakkoord?

Deze onderzoeksvraag is onderverdeeld in de volgende deelvragen

a. Wat is de sturende functie van het Coalitieakkoord (sturing)

Deze onderzoeksvraag richt zich op de sturende functie van de Coalitieakkoorden voor het college en de ambtelijke organisaties in de vier gemeenten. Dit document is de basis voor het beleid van de nieuwe colleges.

b. Hoe kan de uitvoering van het Coalitieakkoord worden gevolgd? (het proces)

- Hoe is de doorwerking van het document in de praktijk geregeld?
- Hoe en in hoeverre wordt de raad geïnformeerd over tussentijdse bijstellingen van doelstellingen? In hoeverre wordt dan de bijstelling gemonitord en in hoeverre nog de oorspronkelijke doelstelling? Hoe vaak?
- Wat is de rol van de raad bij het volgen van de doelstellingen?

c. Welke resultaten zijn behaald? (verantwoording)

- Welke actiepunten uit het Coalitieakkoord heeft het college reeds uitgevoerd? Is dit op niveau van input, throughput of output?
- Hoe verantwoordt het college zich over het behalen van de doelstellingen uit het Coalitieakkoord (doorvertaald in een Kadernota of ander document in de planning en controlcyclus)? (hoe is dit proces vormgegeven, wie beheert dit?)
- Wat is de kwaliteit van de verslaglegging (consistentie)?

d. Hoe verloopt de communicatie / verantwoording aan de burgers? (informatie)

- Hoe verliep na vaststelling van het Coalitieakkoord de communicatie naar de burger? Wordt het coalitieakkoord gericht verspreid: bv naar betrokken

organisaties/verenigingen en andere betrokkenen die te maken hebben met genoemde onderwerpen?

- Hoe wordt gecommuniceerd naar de burgers over de voortgang?

We hebben bij onderzoeksvraag b t/m d gekeken naar twee specifieke beleidsterreinen. Hierbij is gekozen voor beleidsterreinen die in iedere gemeente in het Coalitieakkoord voorkomen en die direct gericht zijn op de burgers: te weten 'veiligheid op wijkniveau' en 'het sociaal- en minimeleid'. Twee beleidsterreinen zijn niet representatief, maar door het proces op twee terreinen te volgen kan de rekenkamercommissie wel aanknopingspunten vinden voor eventuele verbeteringen.

1.4 Onderzoeksaanpak

De volgende stappen zijn doorlopen:

- Onderzoeksvorstel

Het onderzoek is voorafgegaan door kort vooronderzoek, waarbij de Rekenkamercommissie de Coalitieakkoorden van de vier gemeenten en relevante literatuur heeft bekeken. Vervolgens is het onderzoeksvorstel in concept opgesteld. Conform het onderzoeksprotocol² van de Rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand is het concept-onderzoeksvorstel aan de betrokken gemeenteraad toegezonden met het verzoek aan te geven of het geformuleerde doel en de bijbehorende onderzoeksvragen in de opzet afdoende zijn om inzicht te krijgen in het onderwerp. Hierna heeft de rekenkamercommissie de definitieve onderzoeksofzet vastgesteld. De definitieve onderzoeksofzet is ter kennisneming toegezonden aan de betrokken gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders.

- Startgesprek

Het onderzoek is per gemeente voorafgegaan door een startgesprek met de gemeentesecretaris. Tijdens dit startgesprek is onder andere het onderzoeksvorstel en de planning besproken en zijn respondenten bepaald.

- Documentenstudie

In het onderzoek hebben we, naast enige algemene literatuur, gekeken naar het Coalitieakkoord, uitwerkingen daarvan, documenten uit de reguliere planning- en controlcyclus (2006 – 2008) en overige relevante gemeentelijke documenten.

- Interviews

We hebben acht ambtenaren/wethouders van de gemeente geïnterviewd. In deze interviews zijn we ingegaan op de onderzoeksvragen, vragen naar aanleiding van de documentenstudie en de opinie van de ambtenaren over het Coalitieakkoord/planning en controlcyclus.

² De rekenkamercommissie heeft dit onderzoeksprotocol vastgesteld en toegezonden aan de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten.

Tot slot heeft een groepsgesprek plaatsgevonden waarvoor alle fractievoorzitters zijn uitgenodigd. Vier fractievoorzitters waren aanwezig. Zij hebben aangegeven hoe zij aankijken tegen de functie van het Coalitieakkoord. De bevindingen staan in de rapportage cursief in een kader opgenomen.

1.5 Normenkader

De resultaten per gemeente zijn gelegd naast een ideaaltype (normen), gebaseerd op onderzoeksliteratuur (zie bijlage 1). Bij het opstellen van de normen was het uitgangspunt dat de raad haar kaderstellende - en controlerende rol goed moet kunnen uitoefenen. Tijdens het vooronderzoek bleek dat het Coalitieakkoord in de vier gemeenten zeker ook als een 'politiek document' fungeert. Het akkoord zal daarmee niet altijd voldoen aan al deze 'rationele' normen. Uiteindelijk is de insteek van het Coalitieakkoord echter dat de doelstellingen en actiepunten in de betreffende bestuursperiode gerealiseerd worden. De raad (of alleen de coalitie als meerderheid binnen de raad) heeft ook hierbij een kaderstellende en controlerende rol. Hierbij zijn ook rationele normen van belang. In de uitwerking van het Coalitieakkoord in de planning en controlcyclus zouden we daarom een ontwikkeling moeten zien waarbij de gestelde (rationele) normen benaderd worden.

Het gehanteerde normenkader per onderzoeksvraag is als volgt:

Sturende functie (toegepast op Coalitieakkoord en de eerste uitwerking daarvan)	1. Het document heeft een duidelijke plek in de planning en controlcyclus. En in het document wordt deze plek duidelijk aangegeven.
	2. De doelstellingen en actiepunten zijn: - SMART geformuleerd; - gericht op output of outcome; - vertaald in middelen.
	3. Er is inzicht in het nieuwe beleid (de lijn van het nieuwe college) ten opzichte van het bestaande beleid (van het vorige college), zoals nieuwe accenten, stopzetting, intensivering etc.
	4. Het document geeft (beknopte) probleemanalyses met beargumenteerde oplossingen, als motivering voor beleidskeuzes.
Uitvoering (toegepast op de planningsdocumenten)	5. De planning van de uitvoering van de doelstellingen en actiepunten is structureel vindbaar en volgbaar in de Planning en controlcyclus. Eventuele wijzigingen en bijstellingen van doelstellingen zijn aangegeven.
	6. De rapportage over de planning van de uitvoering (uitwerking van doelstellingen en de implementatie) is SMART, gericht op output of outcome.
Resultaten (toegepast op de verantwoordingsdocumenten)	7. De rapportage over de behaalde resultaten is periodiek en wordt afgezet tegen de planning. Eventuele wijzigingen en bijstellingen zijn aangegeven, vindbaar en volgbaar.
Communicatie	8. Communicatie richting burgers vindt plaats: - over de doelstellingen van het Coalitieakkoord, na verschijning van het Coalitieakkoord; - jaarlijks om de burgers te informeren over de stand van zaken: welke doelstellingen zijn inmiddels gerealiseerd.

1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 staan de onderzoeksbevindingen per onderzoeksvraag. Deze staan weergegeven per norm. In hoofdstuk 3 volgen de conclusies en aanbevelingen. Hierin staan ook best practices van de andere onderzochte gemeenten opgenomen.

In de bijlagen staat een overzicht van de gebruikte documenten, literatuur en de respondenten die zijn geïnterviewd. Ook zijn schema's opgenomen met de resultaten van de documentenstudie.

Het onderzoek richt zich op de functie(s) van het Coalitieakkoord. Het Coalitieakkoord is echter uitgewerkt in de kadernota, die tevens fungeert als raadsprogramma. De kadernota geeft uitvoering aan het Coalitieakkoord en is daarom eveneens in het onderzoek betrokken. Dit om de vragen omtrent de functie(s) van het Coalitieakkoord te kunnen beantwoorden.

Hoofdstuk 2 Bevindingen

2.1 Inleiding

Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de gemeenten Barneveld³, Leusden, Nijkerk en Zeewolde. Na de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2006 is in deze vier gemeenten door de coalitiepartijen een Coalitieakkoord/-programma op hoofdlijnen gesloten. In Barneveld is dit uitgewerkt in een Kadernota, in Nijkerk in een Collegeprogramma en in Leusden in het document "Uitwerking van het Coalitieakkoord 2006 – 2010". In de gemeente Zeewolde fungeert het Coalitieprogramma als Collegeprogramma. Dit is vervolgens door het college uitgewerkt in een "Uitwerkingsdocument". In 2008 is na de vorming van een nieuw college een addendum aan het Coalitieprogramma toegevoegd. Ook hiervoor is een uitwerkingsdocument opgesteld.

	Document Coalitie	Uitwerking door college	Vastgesteld door de raad
Barneveld	Coalitieakkoord	Kadernota, welke fungeert als raadsprogramma	Kadernota
Leusden	Coalitieakkoord	Uitwerkingsdocument	Uitwerkingsdocument
Nijkerk	Coalitieakkoord	Collegeprogramma	Collegeprogramma
Zeewolde	Coalitieprogramma, welke tevens fungeert als Collegeprogramma + een addendum (2008)	Uitwerkingsdocument + een uitwerking op het addendum (2008)	Uitwerkingsdocument + een uitwerking op het addendum (2008)

In dit hoofdstuk gaan we alleen in op de onderzoeksbevindingen voor de gemeente Barneveld. In hoofdstuk 3 bij de conclusies komen de best practices van de verschillende gemeenten aan de orde.

In Barneveld is het Coalitieakkoord 'Eenheid in verscheidenheid' volgens de gemeente bewust op hoofdlijnen geformuleerd. Het is nader uitgewerkt in de Kadernota 2007-2010 (welke fungeert als raadsprogramma). Het onderzoek van De Lokale Rekenkamer (2006) naar de sturende functie van het Coalitieakkoord heeft zich daarom op deze Kadernota gericht. Uit dit onderzoek volgde een aantal aanbevelingen, die zijn opgepakt door de werkgroep Budgetcyclus (welke in juli 2007 is opgegaan in de Auditcommissie). Deze werkgroep heeft de aanbevelingen uitgewerkt in verbeterpunten, opgenomen in het Werkplan budgetcyclus 2007-2009. Deze verbeterpunten komen, waar relevant, aan de orde bij onze normen. Het Werkplan wordt momenteel beheerd door de Auditcommissie en zal in 2009 door deze commissie worden geëvalueerd.

³ Onderzoeksvraag a en b zijn in Barneveld deels al aan de orde gekomen in een eerder onderzoek (De Lokale Rekenkamer 2006). In deze gemeente heeft dit onderzoek dan ook deels het karakter van een 'doorwerkingsonderzoek' gekregen: wat is er gebeurd met de aanbevelingen uit het eerdere onderzoek?

In dit hoofdstuk gaan we in op de bevindingen van de documentenstudie en de interviews. De onderzoeksvraag over de waarborg op de uitvoering (paragraaf 2.2) beantwoorden we in algemene zin. De onderzoeksvragen gericht op de daadwerkelijke uitvoering en de resultaten beantwoorden we aan de hand van twee specifieke beleidsterreinen: sociaal- en minimabeleid en wijkveiligheid (paragraaf 2.3 en 2.4). De onderzoeksvraag over de communicatie beantwoorden we zowel in het algemeen als voor deze twee specifieke beleidsterreinen (paragraaf 2.5).

2.2 De sturende functie van het Coalitieakkoord

2.2.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt ingegaan op onderzoeksvraag a):

“Wat is de sturende functie van het Coalitieakkoord (sturing)”.

Het Coalitieakkoord is de basis voor het beleid van het nieuwe college. Per gemeente hebben we in de documentenstudie gekeken naar het Coalitieakkoord zelf (het ‘politieke’ document) en de uitwerking daarvan in bijvoorbeeld een Uitvoeringsplan, Collegeprogramma of Kadernota en vervolgens de Programmabegroting. In hoeverre wordt het Coalitieakkoord en de uitwerking daarvan sturend ingezet in de planning en controlcyclus?

We beoordelen het Coalitieakkoord en de voor ons relevante ontwikkeling in de loop van de planning en controlcyclus. Worden de doelstellingen en actiepunten uit het Coalitieakkoord in de planning en controlcyclus zodanig uitgewerkt, dat de sturende functie van het Coalitieakkoord vorm krijgt en de raad haar kaderstellende – en controlerende rol kan uitoefenen?

2.2.2 Onderzoeksbevindingen

Algemeen

In Barneveld is op 25 april 2006 het Coalitieakkoord ‘Eenheid in verscheidenheid’ verschenen. In dit akkoord staat reeds aangegeven dat dit verwerkt zal worden in (voor zover mogelijk) de Kadernota 2007-2010, de Programmabegroting 2007 en de Meerjarenraadsagenda. Jaarlijks wordt de Kadernota bijgesteld. Het Coalitieakkoord zelf komt daarom niet meer terug in de reguliere planning en controlcyclus.

Betrekken van deskundigen bij het opstellen van het Coalitieakkoord

De gemeentesecretaris was betrokken bij de totstandkoming van het Coalitieakkoord, evenals ambtenaren. Zij participeerden in een drietal werkgroepen met raadsleden en de beoogde wethouders. De zittingen van deze werkgroepen zijn allemaal in het openbaar gehouden.

Toevoeging van de fractievoorzitters is dat het hierbij ging om de uitwerking van reeds vastgestelde hoofdlijnen.

Het initiatief hiertoe lag bij de coalitiepartijen. In deze werkgroepen kon steeds worden gekeken wat realistisch was en waar mogelijke accenten konden worden gelegd. 'Dit voorkwam eventuele luchtfietserij'.

Sturende functie van het Coalitieakkoord

Het akkoord is in april/mei 2006 tot stand gekomen. De plannen uit het Coalitieakkoord zijn uitgezet naar de verschillende afdelingen en daarna direct in de Kadernota 2007-2010 verwerkt (waarbij ook financiële kaders zijn vastgesteld). Het gaat hier vooral om de concrete actiepunten uit het akkoord. De meer algemeen geformuleerde 'uitgangspunten' zijn niet allemaal herhaald omdat deze niet tot vervolgacties leidden, stelt een respondent. Verder heeft de directie met het college om de tafel gezeten, om ook in het concernplan van de directie een vertaling te geven van het Coalitieakkoord. Het concernplan wordt verwerkt in afdelingsplannen.

Voor het Coalitieakkoord zelf is geen plan opgesteld om dit *in* de organisatie dan wel extern actief te promoten. Dit zou een volgende bestuursperiode kunnen geschieden, maar het is de vraag of het nodig is: 'het zit natuurlijk wel al verwerkt in de Kadernota,' stelt een respondent. Voor de interne sturende functie wordt in de interviews voorts nog gewezen op het sinds 2009 uitgebreide interne communicatietraject over het concernplan van de directie (waarin ook doelstellingen uit het Coalitieakkoord zijn verwerkt). Dit plan wordt nu expliciet onder de aandacht gebracht in het managementoverleg en de afdelingsoverleggen. Ook voert de directie lunchgesprekken met medewerkers waarin onder andere ook het concernplan aan de orde komt.

Norm 1 Het document heeft een duidelijke plek in de planning en controlcyclus. En in het document wordt deze plek duidelijk aangegeven.

In het Coalitieakkoord staat in het eerste deel omschreven hoe dit document op hoofdlijnen wordt uitgewerkt: namelijk in de Programmabegroting 2007, de Meerjarenraadsagenda en voor zo ver mogelijk in de Kadernota 2007-2010. 'Het Coalitieakkoord wordt jaarlijks bij de Kadernota geëvalueerd (en zo nodig bijgesteld)'. Uit het onderzoek van de Lokale Rekenkamer bleek dat ook in de Kadernota 2007-2010 expliciet staat omschreven dat het een uitwerking is van het Coalitieakkoord, en vervolgens hoe de Kadernota zal worden verwerkt in de Programmabegroting 2007. Ook in de Programmabegroting 2007 staat hiernaar verwezen. Zowel in de Kadernota 2007-2010 als in de Programmabegroting 2007 staat het Coalitieakkoord bij de programma's vermeld onder het kopje 'bestaand beleid'.⁴

In de twee daaropvolgende Kadernota's (2008-2011 en 2009-2012) en Programmabegrotingen staat niet meer uitgelegd dat het Coalitieakkoord is uitgewerkt in de Kadernota 2007-2010 en jaarlijks wordt bijgesteld. Het Coalitieakkoord staat in de Kadernota van 2008 nog wel kort vermeld in de inleiding en bij het overzicht van het 'bestaand beleid', maar in de Programmabegrotingen 2008 en 2009 niet meer.

Er hebben ook geen expliciete jaarlijkse evaluaties plaatsgevonden. Er is destijds volgens een respondent wel gesproken over het opnemen van een 'stand van zaken' maar het jaarlijks

⁴ Bij de programmabegroting 2007 ontbreekt de vermelding bij 1 programma

evalueren van het oorspronkelijke akkoord zou neerkomen op veel herhaling en het steeds opnieuw moeten aanhalen van punten die zijn afgerond of achterhaald.

In de interviews is aangegeven dat het Coalitieakkoord serieus is opgepakt. 'Het is zeker geen 'grijs gebied'.' Doordat het Coalitieakkoord zo direct is verwerkt in de planning- en controlcyclus is er meteen een goede waarborg op de uitvoering, stelt een respondent. Een eventueel risico van 'het verdwijnen' of 'blijven hangen' van actiepunten in deze cyclus wordt ondervangen door controle hierop door de medewerkers Planning en Control. Zij houden actief bij of de actiepunten uit het akkoord (al dan niet in gewijzigde vorm) worden uitgevoerd.

In het overleg tussen het college en de directie gaat men niet zozeer in op het Coalitieakkoord, wel op het concernplan waarin dit is verwerkt. De wethouders voeren verder wekelijks overleg met de afdelingshoofden. Daarin komen vooral de plannen uit de Kadernota, de Meerjarenraadsagenda en de afdelingsplannen aan de orde. Dus indirect ook het Coalitieakkoord.

Een fractievoorzitter vraagt zich of het opstellen van het akkoord nog dualer zou kunnen. Nu waren de beoogde wethouders erbij betrokken.

Norm 2 De doelstellingen en actiepunten zijn:

- **SMART** geformuleerd;
- **gericht op output**;
- **vertaald in middelen**.

In het Coalitieakkoord staan vooral processtappen vermeld, meestal nog zonder tijdstip van afronding of vermelding van middelen. In de Kadernota 2007-2010 stonden volgens De Lokale Rekenkamer ook nog weinig uitwerkingen van beleidsvoornemens in toetsbare prestaties en effecten. Wel zijn de middelen per beleidsterrein vastgesteld, maar met de kanttekening dat deze nog niet 'hard' zijn. Verder zijn de processtappen tijdgebonden gemaakt in de bij de Kadernota gevoegde Meerjarenraadsagenda.

Aanbeveling De Lokale Rekenkamer: Aanwijzing en uitwerking van speerpunten van beleid: er is geen expliciete link tussen de indicatoren in de Programmabegroting en beleidsvoornemens uit de Kadernota 2007-10. Kies speerpunten van beleid, en vraag hiervoor formulering van meetbare indicatoren/streefwaarden voor de komende drie jaar.

In het Werkplan budgetcyclus 2007-2009 staan de volgende relevante verbeterpunten:

Verbeterpunt voor Kadernota:

- Maatschappelijk gewenste effecten, tijdgebonden en specifiek en meetbaar formuleren.

Oplossingen: Nadrukkelijker formuleren wanneer het gewenste maatschappelijke effect bereikt moet zijn, en gewenste maatschappelijke effecten zo concreet mogelijk formuleren, zodat geconstateerd kan worden of deze effecten zijn bereikt.

Verbeterpunt voor Programma Begroting:

- Voor ieder programma goed meetbare indicatoren opstellen, waarbij onderscheid gemaakt wordt in effect, prestatie en inputindicatoren.

Oplossingen: gefaseerd indicatoren opnemen, en bepalen welke indicatoren door de raad vastgesteld worden.

De auditcommissie is volgens een respondent de aanjager geweest om de planning- en controlcyclus verder te ontwikkelen, waaronder het SMART maken van de doelstellingen. In de Kadernota's 2008-2011 en 2009-2012 staat in de inleiding aangegeven hoe de organisatie bezig is met een verbeterslag per programma. In de programma's⁵ zien we de volgende indeling:

Algemene Hoofddoelstellingen - Concretere Subdoelstellingen - Indicatoren met streefwaarden

Bij de uitwerking in indicatoren wordt steeds zo veel mogelijk aansluiting gezocht bij lopende onderzoeken waarin de gemeente participeert, zoals de Veiligheidsmonitor en 'Staat van de gemeente'.

In de Programmabegrotingen komt deze indeling terug, met nog een verdere uitwerking in prestaties ('Wat gaan we daarvoor doen'). Het verbeterproces is overigens nog steeds gaande, aldus de organisatie. Gevoelsmatig stelt een respondent dat de slag die is gemaakt nu wel voldoende is. 'Je kunt het SMART maken natuurlijk altijd wel verder ontwikkelen maar het moet niet ontaarden in een doel op zich.'

Na deze verbeterslag in de organisatie, is de vraag of een volgend Coalitieakkoord zelf ook 'SMART' moet of kan zijn. Dit weten respondenten niet zozeer. 'Het gaat ook om een politieke visie, om idealen, maar ook om politieke belangen. Deze kun je bij uitstek in het Coalitieakkoord kwijt (als politiek document). Daarin hoeft je nog niet 'afrekenbaar' te zijn. De Kadernota is vervolgens het instrument om de vertaling te maken en SMART te formuleren.'

De fractievoorzitters geven aan dat dankzij de verbeterslag de sturende functie van de Kadernota sterker is geworden. Ook geven zij aan tevreden te zijn over de vroegtijdige besluitvorming over het ter beschikking stellen van middelen.

Norm 3 Er is inzicht in het nieuwe beleid (de lijn van het nieuwe college) ten opzichte van het bestaande beleid (van het vorige college), zoals nieuwe accenten, stopzetting, intensivering.

Het Coalitieakkoord maakt geen expliciet onderscheid tussen bestaand en nieuw beleid. Aan de formuleringen is soms wel af te leiden of het om nieuw beleid gaat ('we gaan werken met') maar vaak is het ook onduidelijk ('we stimuleren en ondersteunen de veiligheid van het uitgaan'). Uit het onderzoek van De Lokale Rekenkamer bleek dat de kadernota 2007-2010 wel ingaat op nieuwe accenten die het college legt maar dat nieuwe beleidsvoornemens niet goed waren te onderscheiden van bestaand beleid.

Aanbeveling De Lokale Rekenkamer: Onderscheid bestaand en nieuw beleid, zodat raad goed inzicht heeft in belangrijkste ontwikkelingen en gemaakte beleidsmatige keuzen.

In het Werkplan budgetcyclus 2007-2009 staan de volgende relevante verbeterpunten:

Verbeterpunt voor de kadernota

- Verbeterpunt: onderscheid tussen bestaand beleid en nieuw beleid scherp formuleren.

Oplossing: Nadrukkelijker aangegeven wanneer nieuw beleid wordt voorgesteld.

Verbeterpunt voor Programmabegroting:

- De raad moet over de juiste stuurinformatie beschikken.

⁵ In de Programmabegroting 2007 staan ook al prestatie-indicatoren opgenomen in de programma's maar nog niet direct gekoppeld aan de doelstellingen.

Oplossingen: Staat van uit te voeren werken als bijlage, en ook toevoegen van verschillenanalyse huidige meerjarenbegroting en de nieuwe (inclusief beleidstoevoegingen).
- Beschikken over voldoende informatie over het bestaande beleid, en beter kunnen sturen op bestaand beleid.
Opl: Productenbegroting beschikbaar stellen, en bestaand beleid in doelen, kaders/streefwaarden en indicatoren opnemen.⁶

Met name vanaf de Kadernota 2009-2011 zien we hoe dit verbeterpunt is opgepakt. In de inleiding wordt gewezen op een duidelijk gemaakt onderscheid tussen nieuw en bestaand beleid. In de afzonderlijke programma's staat een overzicht van 'Welk beleid is hiervoor nu al ontwikkeld': een opsomming van bestaand beleid en regelgeving (zonder inhoudelijke toelichting). Bij 'Accenten voor de komende jaren' staan de voorgestelde beleidstoevoegingen met de reden waarom. Hierover dient de raad te besluiten. Deze beleidstoevoegingen zijn deels terug te vinden bij de uitwerking in doelstellingen en indicatoren onder 'Wat willen we de komende jaren bereiken?'

In de Programmabegrotingen 2008 en 2009 staat in de inleiding dat ter uitvoering van het Coalitieakkoord is voorzien in een groot aantal beleidstoevoegingen. Er is ook een aparte bijlage opgenomen met daarin per programma de voorgenomen beleidstoevoegingen: een korte omschrijving van de activiteiten, met bijbehorende lasten per uitvoeringsjaar. Ook staat aangegeven welke nieuw, aanvullend of verschoven zijn.

Norm 4 Het document geeft (beknopte) probleemanalyses met beargumenteerde oplossingen, als motivering voor beleidskeuzes.

Het Coalitieakkoord geeft veelal compact weer (1 á 2 zinnen) welke globale doelstelling men wil bereiken of welke actie men wil ondernemen (111 punten). Hierin staan verder geen probleemanalyses opgenomen. Conclusie van De Lokale Rekenkamer was dat het ook in de Kadernota 2007-2010 bij de meeste beleidsvoornemens ontbreekt aan een probleembeschrijving.

Aanbeveling De Lokale Rekenkamer: Motivering nut en noodzaak nieuw beleid (waarom juist dit beleid en niet andere maatregelen)

In het Werkplan Budgetcyclus2007-2009 staan de volgende relevante verbeterpunten:

Verbeterpunt voor Kadernota:

- Nut en noodzaak van beleidsvoornemens en –toevoegingen aangeven.

Oplossing: Nadrukkelijker motiveren waarom nieuw beleid wenselijk is en waarom de voorgestelde beleidstoevoegingen noodzakelijk zijn.

Onder het kopje 'Ontwikkelingen' staat aangegeven welke maatschappelijke ontwikkelingen en wijzigingen in regelgeving en rijksbeleid op de gemeente afkomen met mogelijke consequenties voor het gemeentelijke beleid. De argumenten voor beleidstoevoegingen staan opgenomen in de Kadernota's onder het kopje 'Accenten voor de komende jaren'.

⁶ Inmiddels stelt de organisatie geen productenbegroting meer op. Er wordt gewerkt met afdelingsplannen. Omdat het niet handzaam is om alle afdelingsplannen ter inzage te leggen, is ervoor gekozen om in de Programmabegroting een 'Overzicht Programma's en Producten' op te nemen.

Een voorbeeld hiervan uit het Programma Werk en Inkomen is 'Het nieuwe kabinet verruimt de mogelijkheden van de gemeenten voor het voeren van een gericht armoedebeleid. Wij brengen onze voorzieningen actief onder de aandacht van onze inwoners op basis van een communicatieplan. Preventie op het gebied van schuldhulpverlening krijgt van ons ook meer aandacht. We ontwikkelen daarvoor nieuwe instrumenten.'(Kadernota 2009-2012)

2.3 De uitvoering van het Coalitieakkoord

2.3.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt ingegaan op onderzoeksvraag b):

Hoe kan de uitvoering van het Coalitieakkoord worden gevolgd? (het proces)

- Hoe is de doorwerking van het document in de praktijk geregeld?
- Hoe en in hoeverre wordt de raad geïnformeerd over tussentijdse bijstellingen van doelstellingen? In hoeverre wordt dan de bijstelling gemonitord en in hoeverre nog de oorspronkelijke doelstelling? Hoe vaak?
- Wat is de rol van de raad bij het volgen van de doelstellingen?

De normen bij deze onderzoeksvraag hebben we bekeken voor twee specifieke beleidsterreinen: Sociaal en minimabeleid en Wijkveiligheidsbeleid (met een focus op de wijkplatforms). In onderstaande kaders staat kort de tekst uit het Coalitieprogramma van de gemeente Barneveld over deze beleidsterreinen weergegeven:

Sociaal en minimabeleid (programma Werk en Inkomen)

Wij willen het bestaande beleid rondom armoedebestrijding handhaven. Daarbij willen wij, gelet op landelijke ontwikkelingen die lokaal doorzetten, aandacht besteden aan het voorkomen van armoede.

Wijkveiligheidsbeleid

(Programma Bestuur) Wij staan een bestuurstijl voor die zich kenmerkt door een open houding, transparantie van beleid en interactie met alle groepen in onze samenleving. Wij zullen nadruk leggen op burgerparticipatie en het vanuit een doelgroepenbenadering interactief tot stand brengen van beleid. Dit stelt hoge eisen aan ons communicatiebeleid. Wijkplatforms zijn daarbij een belangrijk aanspreekpunt.

(Programma Veiligheid) Het wijkplatform is een belangrijk instrument om de veiligheid en leefbaarheid in de samenleving te bevorderen. De wijkplatforms worden voldoende financieel en ambtelijk/coördinerend ondersteund om snel en adequaat te kunnen optreden n.a.v. ontvangen signalen.

2.3.2 Onderzoeksbevindingen

Norm 5 De planning van de uitvoering van de doelstellingen en actiepunten is structureel vindbaar en volgbaar in de Planning en controlcyclus. Eventuele wijzigingen en bijstellingen van doelstellingen zijn aangegeven.

Voor de planning en controlcyclus in het algemeen geldt dat de gemeente Barneveld in haar verbeteringslag van de planning- en controldocumenten expliciet aandacht besteedt aan de aansluiting dan wel wijzigingen tussen de verschillende documenten.

In de Programmabegroting 2008 staat in de inleiding een uitgebreide toelichting op de verbeteringen in de beschrijving van de programma's. Hierdoor wijkt de informatie per programma af van de Kadernota 2008: met voorbeelden wordt het waarom hiervan toegelicht. Het verbetertraject is toegepast op drie van de programma's en waar mogelijk zijn ook de anderen al deels aangepast.

Dit verbetertraject is ook in 2009 voortgezet. In de Kadernota 2009-2012 staat een tabel met daarin opgenomen de wijzigingen/verschuivingen in doelstellingen ten opzichte van de voorgaande kadernota (op hoofdlijnen⁷). En in de Programmabegroting 2009 staat vervolgens nog een conversietabel met wijzigingen tussen deze Programmabegroting en Kadernota 2009-2012.

Sociaal- en minimabeleid

De tekst over dit onderwerp is in het Coalitieakkoord beperkt. Een mogelijke verklaring die een ambtenaar geeft is dat het minimabeleid ten tijde van het opstellen van het Coalitieakkoord goed liep en het ook economisch goed ging. Het stond niet echt op de politieke agenda.

Uiteindelijk is er wel veel gebeurd, stelt een respondent, maar dit staat los van het Coalitieakkoord (welke geen enkele aanleiding gaf tot nieuw beleid). De beleidsontwikkelingen volgen bijvoorbeeld uit gewijzigd beleid van de rijksoverheid, een rapportage van het SCP over niet-bereik van minima en een lokale toename van het aantal huishoudens met schulden (meer dan verdubbeling). De benodigde middelen zijn beschikbaar gesteld door de raad (2006) en door het Rijk (via gemeentefonds). Het gaat bij dit beleidsterrein dus niet zozeer om de doorwerking van het Coalitieakkoord.

De beleidsontwikkelingen staan opgenomen in de reguliere planning en controlcyclus (kadernota, programmabegroting, jaarverslag). In de Kadernota 2007 staat alleen de algemene doelstelling uit het Coalitieakkoord, waarna in de Programmabegroting 2007 hier een aantal streefwaarden aan is gekoppeld. Vanaf de Kadernota 2008-2011 wordt de doelstelling verder uitgewerkt, onder vermelding van het nieuwe kabinetsbeleid.

In de Programmabegrotingen zien we eenzelfde indeling in doelstellingen, subdoelstellingen en indicatoren als in de kadernota's (met wijzigingen in conversietabellen). Omdat de doelstellingen en indicatoren nog in ontwikkeling zijn, wijken formuleringen wel licht van elkaar af. Ook zien we

⁷ Het gaat om de zaken die de raad vaststelt (autorisationiveau), visie (sub)doelen en indicatoren. In het huidige verbeterproces vinden wel meer wijzigingen plaats op niveau van subdoelen, indicatoren en prestaties maar het is niet hanteerbaar om die allemaal voor de raad op een rij te zetten.

nog wel verschuivingen, zoals 'schuldhulpverlening aan jongeren', welke in 2008/2009 in opeenvolgende documenten als Subdoelstelling, als Indicator en tot slot als Prestatie staat vermeld.

Wijkveiligheidsbeleid

De omschrijving in het Coalitieakkoord op dit beleidsterrein is nog algemeen. In de Kadernota 2007-2010 kwamen de wijkplatforms aan de orde in het Programma Veiligheid, met een extra budget opgenomen bij de beleidstoevoegingen. Maar er is nog geen uitwerking van doelstellingen of activiteiten (anders dan samen prioriteiten vaststellen voor het veiligheidsbeleid). In de Programmabegroting 2007 staan de wijkplatforms in de programma's Bestuur en Veiligheid. Ook hier zijn de doelstellingen /activiteiten nog basaal omschreven (bijvoorbeeld 'ondersteunen en coördineren van achttien wijkplatforms').

Het beleid voor de wijkplatforms staat in 2008 en 2009 verder uitgewerkt in het programma Bestuur onder de doelstellingen

- 'Samenwerken met andere overheden, het maatschappelijk veld en private organisaties' en '. Subdoelstelling: Wijkplatforms inschakelen als ogen oren en handen', met als indicator het rapportcijfer Burgerrol Wijkbewoner verhogen naar een 7 in 2009. (2009)
- 'De gemeente informeert actief de inwoners' [...] met als subdoelstelling 'Actief informeren van wijkplatforms' met als indicator 'Uitkomsten Veiligheidsmonitor op wijkniveau uitwerken.

In het programma Veiligheid staan de wijkplatforms nog marginaal vermeld in toelichtingen. De organisatie geeft in de interviews aan dat de rol van de wijkplatforms de afgelopen jaren is gewijzigd. Van een rol bij de veiligheid van de leefomgeving wordt de rol breder (vandaar ook nu meer opgenomen in het programma Bestuur). In de periode 2004-2007 lag de prioriteit bij Veiligheid, 'maar nu de structuur stevig staat, zie je de vraag vanuit de platforms om ook bij andere onderwerpen betrokken te worden' (bijvoorbeeld de WMO, de 'straatschoonveegdag'). Ook andere gemeentelijke afdelingen gaan gebruik maken van deze platforms. In principe moet overigens de 'vraag' wel uit de platforms zelf komen.

De indeling in doelstellingen – subdoelstellingen - indicatoren uit de Kadernota's komt grotendeels overeen met de indeling van de Programmabegrotingen. Ook hier geldt dat wijzigingen op hoofdlijnen staan opgenomen in conversietabellen.

In de interviews is vervolgens nog toegelicht hoe dit beleid in de reguliere planning en controlcyclus is ingebed. De doelstellingen uit het Coalitieakkoord (uitgewerkt in de Kadernota) staan in het Integraal Veiligheidsplan 2007 (deze kent een voorloper in 2004). Het plan is opgesteld aan de hand van het Coalitieakkoord. Dit staat ook vermeld in de inleiding. Deel 1 (beleid) is vastgesteld voor de raad. Deel 2 (concrete uitvoering) is vastgesteld door het college, en ter kennisname aan de raad gestuurd. Dit uitvoeringsdeel wordt jaarlijks geëvalueerd en indien nodig aangepast. Dit document is tevens de basis voor alle planning en controlrapportages, inclusief het afdelingsplan. 'Het is één keer per jaar wat meer werk om dit uitvoeringsprogramma op te stellen' maar vervolgens kan respondent heel eenvoudig informatie

aanleveren voor de planning en controldocumenten. Verder worden in de nota ook jaarlijks de gestelde raadvragen verwerkt (actualiteiten).

Norm 6 De rapportage over de planning van de uitvoering (uitwerking van doelstellingen en de implementatie) is SMART, gericht op output of outcome.

Sociaal en minimabeleid

Op dit beleidsterrein zien we wel de bij norm 2 reeds beschreven ontwikkelingen in het kader van de verbeterpunten uit het Werkplan Verbetering budgetcyclus 2007-2009. De algemene doelstelling uit het Coalitieakkoord en Kadernota 2007 over armoedebeleid is in de Programmabegroting 2007 al uitgewerkt in een aantal concrete streefwaarden. In de Kadernota's van 2008 en 2009 worden de hoofdoelstellingen zelf niet SMART geformuleerd, maar de uitwerking in subdoelstellingen bevat meetbare, specifieke indicatoren, bv 'minder dan 5% jongeren beneden de 27 jaar in de schuldhulpverlening' en 'minimaal 10% van de lage inkomens neemt deel aan de gemeentelijke collectieve verzekering'. In de Programmabegrotingen hangen hier nog specifieke prestaties aan gekoppeld, bijvoorbeeld 'het implementeren van de aanbevelingen die volgen uit de evaluatie in 2008 van het minimabeleid'.

In de interviews is aangegeven dat de afdeling in het kader van het verbetertraject een workshop heeft gehouden om indicatoren vast te stellen. Hierbij waren aanwezig het afdelingshoofd, coördinatoren, medewerkers BMO, het afdelingshoofd Financiën en de controller. 'Het blijft wel lastig, vooral ook om causaal verband aan te tonen tussen beleid en effecten maar er is wel een slag gemaakt,' concluderen respondenten. Niet alles is altijd geheel SMART, maar meestal wel 'tijdgebonden'. Ook zijn maatstaven vastgesteld voor de indicatoren (bijvoorbeeld percentages). Deze maatstaven zijn gebaseerd op historische gegevens, en worden in overleg met de wethouder vastgesteld. Het is wel van belang dat deze maatstaven de komende jaren goed worden bijgehouden en indien nodig aangepast. De indicatoren zijn nu vaak gericht op throughput/output niveau. Respondent denkt dat dit voor de komende jaren het hoogst haalbare is.

Wijkveiligheidsbeleid

Ook op dit beleidsterrein zien we een ontwikkeling in het SMART uitwerken van doelstellingen. In 2007 zijn de doelen en kaders/streefwaarden nog meer algemeen en op procesniveau geformuleerd. Vanaf 2008 en 2009 zijn de doelstellingen in de Kadernota's en Programmabegrotingen nog wel algemeen geformuleerd, maar de uitwerking van de subdoelstellingen in indicatoren is meetbaar, specifiek en tijdgebonden. Een aantal indicatoren is ook gericht op effecten. Bijvoorbeeld de indicator 'verhoging van het rapportcijfers voor de burgerrol Onderdaan' van 6,1 naar 6,5 (2009). In de Programmabegroting 2009 is nog toegevoegd de 'uitkomsten veiligheidsmonitor op wijkniveau uitwerken'. In de Programmabegrotingen zijn aan de subdoelstellingen en indicatoren de prestaties gekoppeld. Een voorbeeld van een prestatie is 'knelpunten en wensen oplossen /aanpakken op basis van tijdig afgewerkte actielijsten'.

In de interviews is het volgende toegelicht. Ook op deze betrokken afdeling heeft in het kader van het verbetertraject een workshop plaatsgevonden. Hierbij waren de betrokken beleidsmedewerker, de brandweer, de controller en medewerker planning- en control en het afdelingshoofd BMO aanwezig om effectindicatoren te ontwikkelen. Ze zijn uitgekomen op het uitvoeren van de Veiligheidsmonitor op wijkniveau. Een algemeen cijfer voor het veiligheidsgevoel in de gemeente Barneveld (met negen kernen) zegt namelijk niet zoveel. Het blijkt heel werkbaar, concludeert een respondent. De monitor wordt tweejaarlijks uitgevoerd. Het geeft zowel subjectieve (veiligheidsgevoelens) als objectieve factoren (bijvoorbeeld aantal inbraken) weer. De uitkomsten van de monitor worden weer verwerkt in het Uitvoeringsprogramma van de Veiligheidsnota.

Rol van de raad

Over de rol van de raad zijn de respondenten eensluidend: zij volgt de voortgang vooral via de reguliere planning en controldocumenten. De rapportage aan de raad is vooral gericht op de indicatoren. Andere actuele ontwikkelingen worden via de collegevoorstellen via Rubriek B (stukken t.k.n. van de raad) aan de raad gestuurd. Een raadslid kan dan als hij dat wil nadere stukken opvragen of verzoeken tot agendering in de agendacommissie.

Omdat de Kadernota jaarlijks in de planning en controlcyclus wordt bijgesteld, verdwijnt het Coalitieakkoord als 'ijkpunt' uit het zicht. Aanbeveling van De Lokale Rekenkamer was om de raad zich expliciet uit te laten spreken over de door haar gewenste verantwoordingssystematiek ten aanzien van de meerjarige speerpunten van beleid. Hier is geen actie op ondernomen.

2.4 De resultaten van het Coalitieakkoord

2.4.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt ingegaan op onderzoeksvraag c):

Welke resultaten zijn behaald? (verantwoording)

- Welke actiepunten uit het Coalitieakkoord heeft het college reeds uitgevoerd? Is dit op niveau van input, throughput of output?
- Hoe verantwoordt het college zich over het behalen van de doelstellingen uit het Coalitieakkoord (doorvertaald in een Kadernota of ander document in de planning en controlcyclus)? (hoe is dit proces vormgegeven, wie beheert dit?)
- Wat is de kwaliteit van de verslaglegging (consistentie)?

In deze paragraaf kijken we naar de verslaglegging van de resultaten: in hoeverre zijn de doelstellingen uit het Coalitieprogramma gehaald? Ook hier kijken we, naast een aantal algemene constatering, weer naar de twee geselecteerde beleidsterreinen: sociaal- en minimabeleid en veiligheidsbeleid op wijkniveau.

2.4.2 Onderzoeksbevindingen

In april 2008 heeft op initiatief van de organisatie een ambtelijke tussenevaluatie plaatsgevonden. Tegelijkertijd kwam een verzoek vanuit de fractievoorzitters van de coalitiepartijen om een stand van zaken. De ambtelijke tussenevaluatie is toen besproken met zowel de wethouders als de fractievoorzitters.

In de evaluatie wordt vastgesteld dat actiepunten zijn opgepakt (er is onderzoek gedaan, er is een beleidsplan opgesteld) en bij een aantal onderwerpen wordt geconstateerd, dat de actie /uitgangspunt is opgenomen in de *Programmabegroting* (dus planning- en controlcyclus). Aan het einde van dit lopende jaar wordt de evaluatie mogelijk herhaald. Eventueel zou dan meer kunnen worden gekeken naar de uiteindelijke resultaten.

Norm 7 Rapportage over de behaalde resultaten is periodiek en wordt afgezet tegen de planning. Eventuele wijzigingen en bijstellingen zijn aangegeven, vindbaar en volgbaar.

Sociaal- en minimabeleid

Voor het beleidsterrein 'Minimabeleid' is het opvallend dat er meer is gebeurd dan op basis van de tekst van het Coalitieakkoord zou worden verwacht. Dit komt, zoals reeds eerder aangegeven onder andere door ontwikkelingen in het rijksoverheid beleid. Financiën zijn daarbij geen beperking gebleken. 'Het hielp natuurlijk wel dat het economisch tij gunstig was en dat het aantal cliënten daalde' licht de organisatie in de interviews toe.

De kaders/streefwaarden uit de Programmabegroting 2007 worden in het Jaarverslag 2007 herhaald. Er staat geen verwijzing naar doelstellingen uit het Coalitieakkoord/Kadernota 2007 meer vermeld.

Dit betekent ook dat de verslaglegging van de resultaten nog niet SMART is (omdat in de Programmabegroting 2007 nog in beperkte mate SMART doelstellingen waren geformuleerd): bijvoorbeeld 'extra investeringen in preventie en voorlichting' en 'op basis van communicatieplan zijn de voorzieningen nog beter onder de aandacht gebracht'. De streefwaarde 'start van het traject binnen 8 wkn' is gehaald: 'De wachttijd is gereduceerd. Nu vindt de start van een traject binnen 6 weken plaats.'

In de Bestuursrapportages 2008 staan de voorzover bekende resultaten over dat jaar tot dan toe overzichtelijk weergegeven conform doelstelling, subdoelstelling en indicator uit de Programmabegroting. In de inleiding staat dat eventuele wijzigingen worden toegelicht. Er wordt in de tekst van de Bestuursrapportages niet meer verwezen naar het Coalitieakkoord. Bij het programma Werk en Inkomen staat een overzicht van de doelstellingen, subdoelstellingen en indicatoren uit de Programmabegroting 2008. Op een aantal indicatoren wordt de score gegeven, maar vaak wordt ook aangegeven dat het nog niet mogelijk is om dit te doen (bijvoorbeeld bij de stand van onderbesteding van het budget voor de Bijzondere Bijstand). Verder worden actuele ontwikkelingen toegelicht.

Uit de interviews kwam naar voren dat de hoeveelheid taken leidde tot een knelpunt in de planning. Hierop is een externe ingehuurd. Een respondent stelt dat door de waan van de dag de planning er nog wel eens bij inschiet. Dit plannen vooraf zou meer vorm kunnen krijgen, stelt een respondent. Ook is het niet gebruikelijk om bij nieuw beleid te kijken of er oud beleid kan komen te vervallen. Wel is er langzaam aandacht voor het vaststellen van alle consequenties voor de verschillende teams als er nieuw beleid wordt ontwikkeld.

In de ambtelijke tussenevaluatie stelt men dat het doel uit het Coalitieakkoord is opgenomen in de Programmabegroting. 'Hierbij richten wij ons specifiek op jongeren en stimuleren wij het gebruik van voorzieningen. Ook bieden wij een collectieve ziektekostenverzekering aan.'

Wijkveiligheidsbeleid

De verantwoording in het Jaarverslag 2007 over de wijkplatforms is nog niet SMART: de wijkplatforms stonden alleen in het programma 'Bestuur' opgenomen bij het doel 'Afstand tussen burger en bestuur verkleinen'.⁸ Er staat in het Jaarverslag 2007 een beschrijving opgenomen met voorbeelden van wanneer de wijkplatforms zijn geconsulteerd. In het programma Veiligheid staan de contacten tussen de BOA's en de wijkplatforms vermeld.

In de bestuursrapportages van 2008 staan de doelstellingen, subdoelstellingen en indicatoren uit de Programmabegroting 2008 herhaald. De behaalde resultaten zijn vooral beschrijvingen van activiteiten (opstellen van een beleidsnotitie) en ontwikkelingen (de rol van de wijkplatforms). De indicatoren van de subdoelstellingen lenen zich niet goed voor tussentijdse metingen.

De ambtelijke organisatie stelt dat alle doelstellingen uit het Coalitieakkoord gerealiseerd zijn, en zelfs meer. In 2003/2004 is een start gemaakt met het opzetten van wijkplatforms. Er was nog geen echt beleid. De eerste stappen richtten zich op concrete acties als verkeersdrempels, veiligheidscontroles, maar daarna brak een nieuwe fase aan waarbij onduidelijk was wat de rol van de platforms nou eigenlijk was. Nu is er een beleidsnota Wijkplatforms opgesteld waarin daarop een visie wordt gegeven. Er zijn geen problemen ontstaan bij de capaciteit, door flexibel te werken. Daarnaast is extra ondersteuning aangetrokken (20 uur/wk) voor de ondersteuning van de platforms.

In de ambtelijke tussenevaluatie van het Coalitieakkoord wordt bij dit punt een aantal voorbeelden genoemd waarbij inwoners zijn betrokken bij beslissingen (bijvoorbeeld naamkeuze nieuwe muziekcentrum, het voorbereidingstraject voor de Strategische Visie Barneveld 2030).

De fractievoorzitters geven aan dat zij het idee hebben dat alles uit het Coalitieakkoord wel is verwerkt. Wel doen zich vertragingen voor.

⁸ In de Programmabegroting 2007 stonden de wijkplatforms wel vermeld in het programma Veiligheid maar waren hieraan geen doelstellingen of streefwaarden gekoppeld.

2.5 Communicatie

2.5.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt ingegaan op onderzoeksvraag d):

Hoe verloopt de communicatie / verantwoording aan de burgers? (informatie)

- Hoe verliep na vaststelling van het Coalitieakkoord / collegeprogramma de communicatie naar de burger? Wordt dit gericht verspreid: bv naar betrokken organisaties/verenigingen en andere betrokkenen die te maken hebben met genoemde onderwerpen?
- Hoe wordt gecommuniceerd naar de burgers over de voortgang?

2.5.2 Onderzoeksbevindingen

Norm 8 Communicatie richting burgers vindt plaats:

- ▶ **Over de doelstellingen van het Coalitieakkoord, na verschijning van het Coalitieakkoord;**
- ▶ **jaarlijks om de burgers te informeren over de stand van zaken: welke doelstellingen zijn inmiddels gerealiseerd.**

Communicatie over de doelstellingen van het Coalitieakkoord, na verschijning van het Coalitieakkoord

Er is destijds bij het opstellen van het Coalitieakkoord geen communicatieplan opgezet. Wel is bewust gekozen voor het voeren van de onderhandelingen in het openbaar. Er kwamen overigens nauwelijks burgers af op deze openbare bijeenkomsten. De pers volgde het wel. Verder is bij verschijnen van het akkoord waarschijnlijk⁹ een standaardprocedure gevolgd: persbericht, persbijeenkomst, het document kwam op de website en informatie hierover stond op de gemeentelijke pagina in de krant.

Er is deze bestuursperiode geen expliciete communicatie geweest vanuit het college over de realisatie van het Coalitieakkoord. In de interviews stelt men dat het college vooral communiceert over het totale beleid en resultaten, zoals bij het reguliere Jaarverslag en eventueel tussentijds. In vergelijking met voorgaande jaren vindt deze communicatie bij Kadernota's, Programmabegrotingen en Jaarverslagen nu explicieter plaats, stelt een respondent. De documenten zijn door een vormgever onder handen genomen, de drie W-vragen zijn expliciet voor het voetlicht gebracht en de documenten worden nadrukkelijker onder de aandacht van de pers gebracht. Bij de perspresentatie van de laatste Kadernota heeft de wethouder (financiën) nadrukkelijk verwezen naar het Coalitieakkoord.

De verantwoordelijkheid voor de communicatie over het Coalitieakkoord en de resultaten daarvan leggen respondenten neer bij onder andere de raad, of nog specifiek de coalitiepartijen. Maar ook het college kan daarbij een rol spelen, vindt een respondent, omdat zij

⁹ Er zijn momenteel geen communicatieadviseurs meer werkzaam bij de gemeente, die deze fase hebben meegemaakt.

de representanten van de coalitiepartijen zijn en verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het (afgesproken) beleid.

Speerpunten

Een systematiek van speerpunten of pijlers in het Coalitieakkoord biedt mogelijkheden voor de communicatie over het collegebeleid. Maar een respondent maakt hierbij de kanttekening dat het in deze regio niet de cultuur is om als bestuur vast te stellen “dat je het goed doet”. ‘Dat bepaalt – zo is de algemene opinie – de burger wel, of je het goed doet of niet’. Dat neemt niet weg, dat gezocht moet worden naar middelen om tóch te laten merken waar het gemeentebestuur mee bezig is.

Vraag voor de fractievoorzitters is of het effectief is om je als coalitie sterk te profileren:

- Belemmert dit mogelijk de discussie in de raad?
- Is de gehele raad verantwoordelijk na de besluitvorming?
- Is het wel overzichtelijk voor de burger?

Wel wordt ook gewezen op een gezamenlijke verantwoordelijkheid die je als coalitie op je neemt.

Communicatie, jaarlijks om de burgers te informeren over de stand van zaken: welke doelstellingen zijn inmiddels gerealiseerd

Idealiter zou vanuit de burger gezien wel informatie moeten worden geleverd over de uitvoering van het Coalitieakkoord, concludeert een respondent. ‘Wat waren de afspraken ten tijde van het Coalitieakkoord en wat is er uiteindelijk gebeurd?’ Omdat er geen communicatietraject is vastgesteld zijn er ook geen vaste speerpunten uit het Coalitieakkoord die regelmatig terugkomen. Wel is er een ‘algemene boodschap’ die regelmatig wordt herhaald, namelijk het uitbreiden van woningen in de gemeente om zo voldoende woongelegenheden te bieden aan de eigen inwoners. Dit komt regelmatig terug, bijvoorbeeld als er een nieuwe wijk wordt opgeleverd. Ook in de communicatie over bijvoorbeeld het Centrumplan komt wel een aantal ‘lange termijn’ boodschappen terug (zoals het ‘achtje’).

Sociaal / minimabeleid

De communicatie is vooral functioneel gericht op de directe doelgroep, niet zozeer op resultaten. Op dit beleidsterrein vinden veel communicatie-initiatieven plaats, zoals een minimaconferentie, mailings en flyers, en interviews met wethouder of medewerker WZI in de lokale pers.

In de communicatie over het beleid komt regelmatig terug dat de gemeente Barneveld staat voor een ruimhartig beleid, in lijn met het Coalitieakkoord.

Veiligheidsbeleid wijkplatforms

Op dit beleidsterrein is er niet echt een hoofdboodschap. In het verleden is wel nagedacht over de positie van de wijkplatforms, maar de verwachtingen waren bij de partijen nog niet gelijklopend. Hier wordt op dit moment hard aan gewerkt.

Wat wel regelmatig terugkomt is de koppeling van de platforms aan het thema veiligheid.

Hoofdstuk 3 Conclusies en aanbevelingen

3.1. Inleiding

In Nederland vormen de politiek partijen na de verkiezingen een coalitie, meestal een meerderheidscoalitie. Dat betekent in de meeste gevallen dat partijen die het college gaan vormen compromissen moeten sluiten over één of meer punten uit hun verkiezingsprogramma. De coalitiepartijen komen gezamenlijk tot een Coalitieakkoord (of een andere variant, bijvoorbeeld een Collegeprogramma). Het Coalitieakkoord is van belang, omdat hierin het voorgenomen en door de coalitiepartijen onderschreven beleid voor de komende vier jaar is vastgelegd.

Het coalitieakkoord is een bestuursdocument met verschillende functies:

- Een politiek bindmiddel voor de verschillende partijen om 'elkaar te vinden'. Het Coalitieakkoord maakt als het goed is de overeengekomen politieke speerpunten en doelstellingen voor de komende bestuursperiode helder.
- Een sturende functie (kaderstellend) voor de afgebakende bestuursperiode van vier jaar. Voor de ambtelijke organisatie geeft het inzicht in de onderwerpen waar de coalitie de komende vier jaar aan hecht. Het biedt de Coalitie (en de raad) anderzijds de mogelijkheid om - tijdens en na afloop van de bestuursperiode – te controleren in hoeverre aan de afspraken voldaan wordt. Hierbij is het van belang dat het Coalitieakkoord aansluit bij de planning en controlcyclus.
- Een verantwoordings- dan wel communicatieve functie richting de burgers. Het Coalitieakkoord biedt de Coalitie de mogelijkheid kaders te stellen, verantwoording af te leggen aan de burgers (onder andere over de compromissen) en hen te informeren over de voortgang. Toegankelijke communicatie richting burgers over het Coalitieakkoord kan de afstand tussen inwoners en het gemeentebestuur verkleinen.

De sturende functie is in 2006 reeds onderzocht door De Lokale Rekenkamer aan de hand van de Kadernota 2007-2010. In dit onderzoek hebben we gekeken hoe de aanbevelingen uit dit onderzoek zijn opgepakt. Daarnaast hebben we gekeken naar de verantwoordings/communicatiefunctie richting de burgers. In dit hoofdstuk trekken we de conclusies (paragraaf 3.2) gebaseerd op de bevindingen uit hoofdstuk 2. Op basis van de conclusies doen we een aantal aanbevelingen aan de raad (paragraaf 3.3).

3.2 Conclusies

Onderzoeksvraag a) Wat is de sturende functie van het Coalitieakkoord?

Het coalitieakkoord Eenheid in Verscheidenheid is op hoofdlijnen geformuleerd en vervolgens uitgewerkt in de Kadernota 2007-2010 en zodoende opgenomen in de reguliere planning en controlcyclus. Jaarlijks wordt deze kadernota bijgesteld. Het Coalitieakkoord als oorspronkelijk vertrekpunt komt niet meer terug. In 2007 is de organisatie (met als aanjager de

Auditcommissie) gestart met een verbeterslag voor de documenten van de planning en controlcyclus. Hierin zijn de aanbevelingen voor het college van het onderzoek van de Lokale Rekenkamer meegenomen.

<p>Norm 1 Het document heeft een duidelijke plek in de planning- en controlcyclus. En in het document wordt deze plek duidelijk aangegeven.</p>	<p>In het Coalitieakkoord en de eerste uitwerking daarvan (Kadernota 2007-2010 en Programmabegroting 2007) staat uitgelegd hoe het Coalitieakkoord is opgenomen in de planning en controlcyclus. In verdere stukken staat dit niet meer uitgelegd en wordt niet meer verwezen naar het Coalitieakkoord. Het Coalitieakkoord is verder intern verwerkt in het Concernplan van de directie, welke wordt verwerkt in de afdelingsplannen.</p>
<p>Norm 2 De doelstellingen en actiepunten zijn: - SMART geformuleerd; - gericht op output of outcome; - vertaald in middelen.</p>	<p>Het Coalitieakkoord en de eerste uitwerking daarvan (Kadernota 2007-2010) zijn over het algemeen nog niet SMART of op output geformuleerd. Vanaf 2007/2008 is (in het kader van de verbeterslag) een ontwikkeling zichtbaar in het formuleren van maatschappelijke effecten, met goed meetbare indicatoren.</p>
<p>Norm 3 Er is inzicht in het nieuwe beleid (de lijn van het nieuwe college) t.o.v. het bestaande beleid (van het vorige college), zoals nieuwe accenten, stopzetting, intensivering etc.).</p>	<p>In het Coalitieakkoord en de Kadernota 2007-2010 is er nog geen expliciet onderscheid gemaakt tussen oud en nieuw beleid. In de verbeterslag van de documenten van de planning en controlcyclus is ook dit punt opgepakt. Vanaf de Kadernota 2009 is dit beter zichtbaar.</p>
<p>Norm 4 Het document geeft (beknopte) probleemanalyses met beargumenteerde oplossingen, als motivering voor beleidskeuzes.</p>	<p>In het Coalitieakkoord en de Kadernota 2007-2010 is dit nog niet expliciet aanwezig. Ook dit punt is opgepakt in de verbeterslag van de documenten van de planning en controlcyclus. In de Kadernota's is voortaan onder het kopje 'Ontwikkelingen' en 'Accenten voor de komende jaren' aandacht voor motivering van beleidswijzigingen.</p>

Conclusie

Door de verbeterslag in de documenten van de planning en controlcyclus (sinds 2007) zien we dat de normen meer gestalte krijgen. Het formuleren van maatschappelijke effecten, benoemen van indicatoren, het inzicht in nieuw beleid en de inhoudelijke motivering van beleidskeuzes krijgen vorm. Deze ontwikkeling is overigens echt gericht op de reguliere planning en controlcyclus en staat los van het Coalitieakkoord.

Deze ontwikkelingen in de planning en controlcyclus bieden ons inziens wel mogelijkheden om bij een volgend coalitieakkoord de formuleringen te richten op maatschappelijke effecten en SMART doelstellingen, op onderscheid tussen oud en nieuw beleid en inhoudelijke argumentatie van beleidskeuzes.

Onderzoeksvraag b) Hoe kan de uitvoering van het Coalitieakkoord worden gevolgd? (het proces)

<p>Norm 5 De planning van de uitvoering van de doelstellingen en actiepunten is structureel vindbaar en volgbaar in de planning en controlcyclus. Eventuele wijzigingen en bijstellingen van doelstellingen zijn aangegeven.</p>	<p>In de verbeterslag van de planning en controldocumenten is ook aandacht voor de verschillen tussen opeenvolgende documenten. Door de verbeterslag zijn doelstellingen en indicatoren in ontwikkeling. zijn. Met name vanaf 2008 is dit volgbaar in de documenten, waarin op hoofdlijnen de verschillen/verschuivingen in doelstellingen staan vermeld.</p>
<p>Norm 6 De rapportage over de planning van de uitvoering (uitwerking van doelstellingen en de implementatie) is SMART, gericht op output of outcome.</p>	<p>De gemeente heeft de afgelopen jaren ook aandacht besteed aan de ontwikkeling van doelstellingen gericht op maatschappelijk gewenste effecten met meetbare indicatoren (op effect, prestatie, input). Door onder andere workshops te houden op de afdeling is hierin een slag gemaakt. Dit is nog wel in ontwikkeling. Er wordt gewezen op het belang om de indicatoren goed bij te houden en indien nodig aan te passen.</p>

De raad volgt de voortgang van het Coalitieakkoord via de reguliere planning en controlcyclus. De aanbeveling uit het vorige onderzoek om je als raad uit te spreken over de gewenste verantwoordingsystematiek ten aanzien van de meerjarige speerpunten van het beleid (n.a.v. het Coalitieakkoord) is niet opgepakt.

Conclusie

In de verbeterslag van de gemeente Barneveld van de planning en controlcyclus hebben ook deze normen vorm gekregen. Het formuleren van doelstellingen (SMART, gericht op output/outcome) is nog wel in ontwikkeling.

De raad zou zich bij een volgende bestuursperiode kunnen beraden op hoe zij de uitvoering van het dan te sluiten bestuursakkoord wil volgen.

Onderzoeksvraag c) Welke resultaten zijn behaald? (verantwoording)

<p>Norm 7 De rapportage over de behaalde resultaten is periodiek en wordt afgezet tegen de planning. Eventuele wijzigingen en bijstellingen zijn aangegeven, vindbaar en volgbaar.</p>	<p>In de planning en controlcyclus is het Coalitieakkoord geen ijkpunt. Het akkoord is verwerkt in de Kadernota 2007-2010, waarna jaarlijks een actualisatie volgt. Over 2007 kunnen we constateren dat het jaarverslag rapporteert conform de voorafgaande programmabegroting. Er wordt niet meer verwezen naar het Coalitieakkoord. In de Bestuursrapportages over 2008 is de conclusie dat de rapportage plaatsvindt conform de begroting. Voor een aantal indicatoren blijkt het lastig om tussentijds verantwoordingsinformatie te geven omdat deze bijvoorbeeld maar 1x per jaar worden gemeten. Een ander knelpunt dat wordt genoemd is dat pas bij de uitvoering blijkt hoe nieuwe taken leiden tot knelpunten in de planning.</p>
---	--

Conclusie

In de verantwoording van de gemeente in de reguliere planning en controldocumenten is het Coalitieakkoord niet meer zichtbaar. Aandachtspunten zijn:

- hoe om te gaan met verantwoording bij indicatoren die weinig frequent worden gemeten en
- het vooraf inschatten van de consequenties van nieuwe taken voor de planning.

Onderzoeksvraag d) Hoe verloopt de communicatie / verantwoording aan de burgers?

De communicatieve functie is in 2006 bij het opstellen van het Coalitieakkoord, noch bij de uitvoering ervan, uitgewerkt.

Norm 8 Communicatie richting burgers vindt plaats: <ul style="list-style-type: none">- over de doelstellingen van het Coalitieakkoord, na verschijning van het Coalitieakkoord;- jaarlijks om de burgers te informeren over de stand van zaken: welke doelstellingen zijn inmiddels gerealiseerd.	Er is een regulier communicatietraject gevolgd van persbericht, persbijeenkomst, en plaatsing van het document op de website/ gemeentelijke pagina in de krant. De openbare bijeenkomsten waarin het akkoord werd uitgewerkt werden nauwelijks bezocht door burgers. Er heeft geen expliciete communicatie plaatsgevonden over de uitvoering/resultaten van het akkoord. Wel is de communicatie rond reguliere planning en controldocumenten uitgebreid. De verantwoordelijkheid voor de communicatie rond de uitvoering van het coalitieakkoord wordt bij verschillende partijen gelegd: raad / coalitie / college. Er zijn geen speerpunten uit het akkoord die herhaald worden (op één na).
--	--

Conclusie:

De communicatieve /verantwoordingsfunctie aan de burger heeft nog geen expliciete vorm gekregen. De gemeente heeft de afgelopen jaren wel de communicatie rond de reguliere planning- en controldocumenten nadrukkelijker vorm gegeven.

Over welk gremium de verantwoordelijkheid voor eventuele uitwerking van de communicatieve functie draagt, wordt verschillend gedacht: dit zou kunnen door raad, coalitiepartijen of college.

3.3 Aanbevelingen

In 2010 worden weer gemeenteraadsverkiezingen gehouden. De Nederlandse kiezer stemt op een partij, maar krijgt een coalitie. Het Coalitieakkoord is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de betrokken partijen. Uit het onderzoek blijkt dat het Coalitieakkoord vooral een politiek document is. Ons inziens zou de coalitie bij het opstellen van het Coalitieakkoord aanvullend expliciet stil moeten staan bij de vragen:

- hoe zij de sturende functie van het Coalitieakkoord wil vormgeven en waarborgen en
- of zij hierover verantwoording wil afleggen en hoe.

Op basis hiervan doen wij twee aanbevelingen.

Aanbeveling 1:

Bezin je bij het opstellen van het Coalitieakkoord expliciet op de sturende functie. Wil je deze functie ontwikkelen? Zo ja, omschrijf in het document hoe dit vorm krijgt en maak een keuze hoe ver je in deze ontwikkeling wil gaan. De volgende overwegingen kunnen daarbij in acht worden genomen:

- e) Houd ter optimalisering van de sturende functie en het afleggen van rekenschap de volgende richtlijnen in het hoofd bij het opstellen van het Coalitieakkoord (nu ook de handvatten hiervoor zijn ontwikkeld in de reguliere planning en controlcyclus):
- Formuleer doelstellingen zoveel mogelijk op effectniveau.
 - Maak duidelijk onderscheid in nieuw beleid (welke accenten, welke wijzigingen) ten opzichte van het tot dan toe gevoerde beleid.
 - Koppel middelen aan het Coalitieakkoord (financieel plaatje erbij, of een afwegingsmechanisme om middelen vrij te maken).
 - Geef bij inhoudelijke keuzes ook kort aan op welke probleemanalyse dit gebaseerd is.
 - Formuleer doelstellingen SMART waar dat mogelijk is.
- f) Neem een aantal prioriteiten op in het Coalitieakkoord en/of in het Uitwerkingsdocument, die expliciet gevolgd worden in de planning en controlcyclus.

Voorbeeld

- In Leusden werd het Uitwerkingsdocument begeleid door een Kaderbrief, waarin het college vier prioriteiten benoemt voor de betreffende bestuursperiode.
- Nijkerk benoemt in het Collegeprogramma vier speerpunten van beleid.
- De gemeente Zeewolde noemt in het Coalitieakkoord een zevental speerpunten. Deze worden vanaf 2008 expliciet in de Voor- en Najaarsnota gevolgd.

- g) Denk vooraf na hoe je de stand van zaken van (de uitvoering van) het Coalitieakkoord en – of het Collegeprogramma gaat volgen gedurende de betreffende bestuursperiode (alleen in de reguliere planning en controlcyclus? Hoe zichtbaar/herkenbaar wil je het Coalitieakkoord hierin laten terugkomen?)
- h) Bedenk vooraf hoe je je over het Coalitieakkoord en het Uitwerkingsdocument wilt verantwoorden:
- Wil je apart verantwoording afleggen over de resultaten van het Coalitieakkoord?
 - Wie legt verantwoording af? (coalitie, de raad of college?)
 - Wanneer (tussentijds en/ of op het einde van een bestuursperiode?)

Aanbeveling 2

Bezin je bij het opstellen van het coalitieakkoord expliciet op de communicatieve (verantwoordings) functie. Wil je deze functie ontwikkelen? Zo ja, omschrijf in het document hoe dit vorm krijgt. De volgende overweging kan daarbij in acht worden genomen:

- c) Maak de expliciete afweging **of** en **hoe** te communiceren naar de burgers over het tot stand komen van het Coalitieakkoord en de plannen en resultaten van het Coalitieakkoord.
- d) Breng jaarlijks verslag uit (bijvoorbeeld aan de hand van de speerpunten) of koppel bijvoorbeeld de communicatie over de resultaten van het beleid aan het Coalitieakkoord of het Uitwerkingsdocument .

Voorbeelden

In Nijkerk is van het Collegeprogramma een glossy boekje gemaakt. Dit boekje is verstrekt aan de gemeenteraad, de pers, de abonneementhouders op de gemeentelijke stukken en ieder die er belangstelling voor had. Ook is het boekje op de gemeentelijke website geplaatst.

In Zeewolde staat het coalitieakkoord integraal opgenomen in de gemeentegids. Op de website staat een plattegrond van de gemeente, met daarbij per wijk labels, waarop vermeld staat welke acties naar aanleiding van het Coalitieakkoord waar worden ondernomen.

Eén respondent verwijst naar een andere gemeente in Nederland waar een project in het kader van e-government was gestart. Het college daar koppelde daaraan het idee om een jaarlijkse meting op een aantal items te houden waar het college mee bezig was (met de vraag: wat vindt u daar als bewoner van?) Dit zou ook een optie kunnen zijn voor het communiceren van het coalitieakkoord.

Mogelijke communicatievragen:

Wie je wil bereiken:

- alleen de eigen achterban?
- alle inwoners?

Wat je wil bereiken (doelstellingen):

- 'de achterban is op de hoogte van de inhoud van het coalitieakkoord en /of collegeprogramma'
- 'alle geïnteresseerde burgers, bedrijven en pers kunnen zich een beeld vormen van de bereikte resultaten uit het Coalitieakkoord (of Collegeprogramma)'.
- 'meer burgers gaan stemmen' (omdat ze goed geïnformeerd zijn en hierdoor meer betrokken, zullen ze eerder gaan stemmen en ook een betere keuze kunnen maken).
- 'burgers maken een goed overwogen keuze bij de verkiezingen'.

Welke boodschap heb je?

Voorbeeld:

Benoem acht speerpunten / resultaten / beloften die tastbaar zijn voor de doelgroep en laat deze speerpunten consequent terugkomen.

Wanneer wil je communiceren?

- bij aanvang van de bestuursperiode?
- tussentijds, bijvoorbeeld jaarlijks?
- aan het einde van de bestuursperiode?

Welke middelen je in wil zetten.

Denk bijvoorbeeld aan:

- persbericht;
- persconferentie;
- folder/brochure;
- advertentie(s) in huis-aan-huis blad;
- verantwoordingskrant (bijvoorbeeld als bijlage bij huis-aan-huis blad);
- bijeenkomsten.

Bestuurlijke reactie college Barneveld

Naar aanleiding van de rapportage met conclusies en aanbevelingen van de rekenkamercommissie is een reactie ontvangen van de het college van burgemeester en wethouders van Barneveld.

De reactie luidt:

“U heeft in de gemeenten Barneveld, Nijkerk, Leusden en Zeewolde onderzoek gedaan naar de coalitieakkoorden uit 2006 en de uitvoering daarvan. Gelet op het politieke karakter van het coalitieakkoord, hebben wij geen behoefte te reageren op de conclusies en aanbevelingen van het rapport “coalitieakkoord, meer dan een politiek bindmiddel”. De verantwoordelijkheid voor dit document ligt bij de politieke (coalitie) partijen.”

Nawoord rekenkamercommissie bij bestuurlijke reactie college

De rekenkamercommissie bedankt het college voor haar reactie.

Reactie raadslid Barneveld

Naar aanleiding van de rapportage met conclusies en aanbevelingen heeft de rekenkamercommissie een reactie ontvangen van slechts één raadslid. Hieronder staat (waar dat van toepassing is) eerst de passage uit de rapportage opgenomen waarop de reactie betrekking heeft. Vervolgens volgt in een kader de reactie van het raadslid op de betreffende passage.

Algemeen

Reactie raadslid:

“Algemeen: Wat is de reden van een coalitieakkoord?, juridisch gezien heeft deze geen status. In de praktijk is het in feite een samenwerkingsdocument waarin partijen die de coalitie vormen vastleggen op welke gronden ze met elkaar samen willen werken. Waarin partijen dus kenbaar maken water bij de wijn te doen om zo een coalitieperiode door te kunnen komen, zonder meteen bij het eerste punt meningsverschillen te krijgen. Dat is volgens mij de belangrijkste functie van een coalitieakkoord en dat wordt door dit rapport niet erkend, sterker nog, niet eens benoemd.”

Bij Paragraaf 3.2. Onderzoeksvraag a, 2^e deel conclusie:

“Deze ontwikkelingen in de planning en controlcyclus bieden ons inziens wel mogelijkheden om bij een volgend coalitieakkoord de formuleringen te richten op maatschappelijke effecten en SMART doelstellingen, op onderscheid tussen oud en nieuw beleid en inhoudelijke argumentatie van beleidskeuzes.”

Reactie raadslid:

“Een akkoord moet een document zijn waarin beschreven wordt welke afspraken gemaakt zijn, bij voorkeur in zo algemeen mogelijke zin. Een coalitieakkoord is er niet voor om beslissingen te nemen (doelen). Dit heeft grote (politieke) risico's. Ten eerste kun je dan steeds afgerekend worden als er iets niet gehaald wordt. En de kans dat er zaken niet gehaald worden wordt steeds groter naarmate je het "smarter" maakt. Ten tweede maak je er dan een statisch stuk van. In de praktijk is het geen statisch stuk. Want, als je het goed doet, wordt bij iedere kadernota een geactualiseerd coalitieakkoord vastgesteld, met een groot aantal nieuwe zaken, waar bij het opstellen van het akkoord nog niet aan gedacht werd.”

Bij paragraaf 3.3. aanbeveling 1:

“Houd ter optimalisering van de sturende functie en het afleggen van rekenschap de volgende richtlijnen in het hoofd bij het opstellen van het Coalitieakkoord (nu ook de handvatten hiervoor zijn ontwikkeld in de reguliere planning en controlcyclus)”

- “Formuleer doelstellingen zoveel mogelijk op effectniveau”

Reactie raadslid:

“Houd het algemeen, maak werkafspraken en regel heikle punten, waar de coalitiepartners elkaar aan kunnen houden.”

- “Maak duidelijk onderscheid in nieuw beleid (welke accenten, welke wijzigingen) ten opzichte van het tot dan toe gevoerd beleid.”

Reactie raadslid:

“Akkoord, maar laat oud beleid niet los. Neem op wat je van dat oude beleid vindt. Soms worden dingen geïntensiveerd of juist niet. Is dat dan oud of nieuw? Het onderscheid is zeer moeilijk te maken.”

- “Koppel middelen aan het Coalitieakkoord (financieel plaatje erbij, of een afwegingsmechanisme om middelen vrij te maken). ”

Reactie raadslid:

“Niet mee eens. Iedere aanpassing zorgt voor oeverloze discussie, want “het staat zo niet in het akkoord”. Verder is het moeilijk om de financiën op voorhand aan te geven. In de praktijk kun je niet inschatten hoeveel een school op termijn kost of hoeveel bijstandsgerechtigden je hebt. Ook hier: geef accenten of prioriteiten aan.”

- “Geef bij inhoudelijke keuzes ook kort aan op welke probleemanalyse dit gebaseerd is.”

Reactie raadslid:

“Niet doen. Als er geen probleem zou zijn, dan zou het er niet in staan. Wordt anders een onoverzichtelijk stuk vol met open deuren.”

- “Formuleer doelstellingen SMART waar dat mogelijk is.”

Reactie raadslid:

“Zie voorgaande bezwaren. “

Nawoord rekenkamercommissie bij reactie raadslid

De rekenkamercommissie bedankt betreffend raadslid voor de reactie.

Bij de algemene opmerking over de reden van het Coalitieakkoord merkt de rekenkamer op dat in het rapport drie functies van het coalitieakkoord onderscheiden worden: het coalitieakkoord 1) als politiek bindmiddel, 2) als sturingsinstrument en 3) om verantwoording af te leggen aan de burger. Betreffend raadslid omschrijft het coalitieakkoord als “een samenwerkingsdocument waarin partijen die de coalitie vormen vastleggen op welke gronden ze met elkaar samen willen werken”. Dit sluit aan bij de politieke functie die de rekenkamercommissie erkent. Omdat politiek niet het werkterrein is van de rekenkamercommissie richt het onderzoek zich op de twee andere genoemde functies: in hoeverre is het coalitieakkoord **méér** dan alleen een politiek bindmiddel? In Barneveld heeft het college het coalitieakkoord uitgewerkt in de kadernota, die tevens ook fungeert als raadsprogramma. Het onderzoek van de rekenkamercommissie heeft zich voornamelijk gericht op de kadernota.

De rekenkamercommissie is het ermee eens dat het coalitieakkoord een dynamisch stuk moet zijn. Dit betekent inderdaad dat het coalitieakkoord overwegend op hoofdlijnen geformuleerd moet worden. Een akkoord op hoofdlijnen kan echter ook SMART zijn, waar dat mogelijk is. Tenslotte staat het coalitieakkoord niet op zichzelf. Het wordt uitgewerkt in de Kadernota 2007-2010, de Programmabegroting 2007 en de Meerjarenraadsagenda. Doelstellingen en actiepunten die SMART zijn, zijn beter uit te werken en beter te volgen in de loop der jaren.

Uit het onderzoek is gebleken dat in Barneveld een ontwikkeling zichtbaar is in het formuleren van maatschappelijke effecten, met goed meetbare indicatoren. Dit onder andere naar aanleiding van een onderzoek van de Lokale Rekenkamer (2006) naar de sturende functie van

het Coalitieakkoord. Deze ontwikkeling is onder andere zichtbaar in de kadernota. Het zou goed zijn als het volgende coalitieakkoord nog meer mee zou gaan in deze positieve ontwikkeling.

Betreffend raadslid vindt het geen goed idee als er middelen gekoppeld worden aan het coalitieakkoord, omdat iedere aanpassing dan zorgt voor oeverloze discussie, omdat het “zo niet in het coalitieakkoord staat” en omdat kosten moeilijk in te schatten zijn. Het advies van betreffend raadslid is om accenten en prioriteiten aan te geven. Volgens de rekenkamercommissie is ook hiervoor zicht nodig op de beschikbare middelen en op de mogelijkheden om geld vrij te maken. Een en andere is niet volledig los te koppelen van financiën.

Bijlage 1 Literatuur- en documentenlijst

Algemeen:

- Bogt, H.J. ter, Heeden, G.J. van, 'Kwaliteit van prestatiemeting bij gemeentelijke overheden', Bestuurskunde, Jaargang 3, nr.1, 1994
- Communicatienota, gemeente Millingen aan de Rijn
- De Lokale Rekenkamer, Onderzoek naar de kwaliteit van de Kadernota 2007-2010 als uitwerking van het Coalitieakkoord 2006-2010 Gemeente Barneveld, november 2006.
- De Lokale Rekenkamer, Handreiking collegeprogramma's in het gemeentelijke bestel, november 2006
- Effecten van dualisering voor burgers: Beweging naar buiten? Derde jaarbericht van de begeleidingscommissie Vernieuwingsimpuls Dualisme en lokale democratie, VNG Uitgeverij, Den Haag, 2005.
- Geuzendam, H.M. e.a. Meerjarenbeleidsplan als schakel tussen raadsprogramma en duale begroting, B&G, juli/aug 2003
- In dienst van de democratie: het rapport van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, 2001
- Ministerie van Binnenlandse Zaken, 'Staat van het bestuur', Den Haag, 2006
- Rekenkamer Rotterdam, Resultaten tellen. Resultaten collegeprogramma 2005 en 2002-2006, februari 2006.
- Rekenkamer Rotterdam, Resultaten tellen. Realisatie collegeprogramma in 2007, juni 2008
- Rekenkamercommissie Utrecht, Beloofd is beloofd. Een onderzoek naar de tien beloften van het college van B&W, mei 2004

Gemeente Barneveld:

- Ambtelijke concept-tussentijdse evaluatie Coalitieakkoord 2006-2010
- Bestuursrapportage-1 en 2, 2008
- Coalitieakkoord 2006-2010. Eenheid in Verscheidenheid.
- Concernplan 2007, 2008, 2009
- Integraal Gemeentelijk Veiligheidsplan 2007-2010 & Uitvoeringsprogramma Integrale Veiligheid 2008/2009
- Jaarverslaggeving 2007
- Kadernota 2007-2010, 2008-2011, 2009-2012
- Programmabegroting 2006, 2007, 2008, 2009
- Raadsvoorstel 07-40 Werkplan budgetcyclus 2007-2009
- Werkplan werkgroep Budgetcyclus 2007-2009

Bijlage 2 Respondenten interviews

- De heer D. Bakhuizen, gemeentesecretaris
- De heer W.H. Buitenhuis, beleidsadviseur Werk en Inkomen
- De heer D. Klein, beleidsmedewerker integrale veiligheid
- Mevrouw J. van Galen-Hooijer, beleid- en procescoördinator
- De heer L.W.H. Rebel, communicatieadviseur
- De heer H.F.B. van Steden, griffier
- De heer M. van der Vaart, beleidsadviseur Inkomen (extern)
- De heer L. Verweij, wethouder

Groepsgesprek fractievoorzitters

- De heer D. van Rheenen, fractievoorzitter Burger Initiatief
- Mevrouw M. Rosbergen-Van Minnen, Pro 98
- De heer B. Schermers, fractievoorzitter CDA
- De heer G. Schotanus, fractievoorzitter SGP

Bijlage 3 Documentenstudie

3.1 Sturende functie van het coalitieakkoord

In de documentenstudie hebben we ten eerste gekeken naar het Coalitieprogramma zelf (het 'politieke' document) en de uitwerking daarvan in de Kadernota en de Programmabegroting. In hoeverre wordt het Coalitieprogramma en de uitwerking daarvan sturend ingezet in de planning- en controlcyclus? In de onderstaande tabel beoordelen we het Coalitieprogramma en de sturende functie ervan binnen de Planning & Controlecycclus. Dit doen we aan de hand van een viertal normen:

Sturende functie (toegepast op coalitieprogramma en de eerste uitwerking daarvan)	1. Het document heeft een duidelijke plek in de planning en controlcyclus. En in het document wordt deze plek duidelijk aangegeven.
	2. De doelstellingen en actiepunten zijn: - SMART geformuleerd; - gericht op output; - vertaald in middelen.
	3. Er is inzicht in het nieuwe beleid (de lijn van het nieuwe college) t.o.v. het bestaande beleid (van het vorige college). Zoals nieuwe accenten, stopzetting, intensivering etc.).
	4. Het document geeft (beknopte) probleemanalyses met beargumenteerde oplossingen, als motivering voor beleidskeuzes.

In Barneveld is het Coalitieakkoord volgens de gemeente bewust op hoofdlijnen geformuleerd. Het is nader uitgewerkt in de Kadernota 2007-2010 (welke fungeert als raadsprogramma). Het in eerder uitgevoerde onderzoek (De Lokale Rekenkamer, 2006) heeft zich daarom op deze Kadernota gericht. De uitkomsten hiervan worden deels herhaald in de tweede kolom in onderstaande tabel¹⁰.

¹⁰ Zie rapport 'De Lokale Rekenkamer, Onderzoek naar de kwaliteit van de Kadernota 2007-2010 als uitwerking van het Coalitieakkoord 2006-2010 Gemeente Barneveld, november 2006

Tabel 3.1 Documentenstudie onderzoeksvraag 1 sturende functie Coalitieakkoord

Norm	Coalitieakkoord	Kadernota	Programmabegroting
1 Plek in planning en control- cyclus	Ja. In het eerste deel staat aangegeven hoe het Coalitieakkoord zal worden uitgewerkt in de Planning en Controlcyclus in 2007. Vervolgens staat aangegeven dat dit jaarlijks wordt geëvalueerd (en eventueel bijgesteld) bij de kadernota.	<p>In de Kadernota 2007-2010 staat in de aanbestedingsbrief aangegeven dat dit een nadrukkelijke verdere uitwerking van het Coalitieakkoord is. Dit staat opgenomen in de afzonderlijke programma's onder de kopjes Visie en Beleidstoevoegingen (met in een bijlage een Totaaloverzicht van beleidstoevoegingen, inclusief die uit voorgaande jaren). In de bijlage Meerjarenraadsagenda (een nieuw geïntroduceerd sturingsinstrument) staan alleen de onderwerpen die uit het Coalitieakkoord voortvloeien. Deze uitwerking zal jaarlijks worden bijgesteld in de nieuwe kadernota.</p> <p>In de daaropvolgende kadernota (2008-2011) verwijst de aanbestedingsbrief kort naar deze uitwerking van het Coalitieakkoord. Ook staat het Coalitieakkoord in de afzonderlijke programma's vermeld bij de overzichten van 'Bestaand beleid' in de programma's.</p> <p>In de Kadernota 2009-2012 staat geen verwijzing meer opgenomen naar het Coalitieakkoord.</p>	<p>In de Programmabegroting 2007 staat kort het Coalitieakkoord getypeerd en hoe deze is doorvertaald in de Kadernota, en vervolgens in deze meerjarenbegroting. Ook staat het Coalitieakkoord vermeld bij de programma's onder het kopje 'bestaand beleid'.</p> <p>In de Programmabegroting 2008 verwijst de aanbestedingsbrief kort naar beleidstoevoegingen 'ter uitvoering van het Coalitieakkoord', in 2009 niet meer. In beide Programmabegrotingen staat het Coalitieakkoord niet meer vermeld in de programma's bij het kopje 'Welk beleid is hiervoor reeds ontwikkeld?'</p>
2 SMART Output Middelen	<p>Sommige punten zijn wel specifiek (vaak proces-stappen in de beleidscyclus, zoals onderzoek doen en beleid formuleren). De processtappen zijn zelden tijdgebonden. De actiepunten zijn soms gekoppeld aan meetbare output of outcome (halen van wettelijke taakstelling, verhogen frequentie Valleilijn, afname van het aantal voortijdige schoolverlaters) die in potentie meetbaar is.</p> <p>De actiepunten zijn niet gekoppeld aan middelen.</p>	<p>De kadernota 2007-2010 bevat nog weinig uitwerkingen van beleidsvoornemens in toetsbare prestaties en effecten. Wel zijn de processtappen tijdgebonden gemaakt in de bijgevoegde meerjarenraadsagenda (conclusie Lokale Rekenkamer 2006).</p> <p>In de Kadernota's 2008-2010 en 2009-2011 wordt verwezen naar de verbeter slag die men hierin programmagewijs wil maken, op basis van het Werkplan Budgetcyclus. Ieder jaar wordt een aantal programma's onder handen genomen om o.a. doelstellingen SMART te maken en te werken met effect-, dan wel gebruiks- of prestatieindicatoren.</p> <p>De indeling van de programma's is vernieuwd, in 'Hoofddoelstelling, subdoelstelling en indicatoren'. De (voor zover mogelijk effect-)indicatoren maken de subdoelstellingen 'meetbaar' (bijvoorbeeld 'kwaliteitsniveau Handreiking Kwaliteit Proactie en Preventie op Niveau 2). De indicatoren hebben nog niet altijd een streefwaarde.</p>	<p>In 2007 zijn in de Programmabegroting de programma's i.t.t. de kadernota uitgewerkt in Doelen, Kaders/streefwaarden en activiteiten.</p> <p>Vanaf 2008: als gevolg van de continue verbeter slag, wijken de programma's van de Programmabegroting op een aantal punten af van de programma's van de Kadernota. In de Programmabegrotingen zijn onder de indicatoren de prestaties omschreven ('wat gaan we daarvoor doen').</p> <p>In 2008 wordt in de Programmabegroting geconcludeerd dat programma's zijn gewijzigd t.o.v. de Kadernota: 'Zo is de visie soms iets scherper geformuleerd. Ook zijn de ontwikkelingen zonodig geactualiseerd.'</p> <p>In 2009 vindt opnieuw een verbetering plaats in de Programmabegroting t.o.v. de Kadernota 'door effectindicatoren dan wel prestatie- of gebruiksindicatoren te</p>

			formuleren met een waarde. [...] Reguliere taken staan niet meer als prestatie vermeld'.
3 Oud / nieuw beleid	Er is geen expliciet onderscheid gemaakt tussen bestaand en nieuw beleid. Aan de formuleringen is soms wel af te leiden of het om nieuw beleid gaat ('we gaan werken met') maar vaak is het ook onduidelijk ('we stimuleren en ondersteunen de veiligheid van het uitgaan').	<p>In de Kadernota 2007-2010 wordt in een aantal Programma's onder het kopje 'Ontwikkelingen' aangegeven welke nieuwe accenten het college legt. Ook worden nieuwe beleidsvoornemens genoemd. Maar deze zijn niet goed te onderscheiden van bestaand beleid.¹¹ (Conclusie De Lokale Rekenkamer, 2006),</p> <p>In de Kadernota 2008-2011 staat in de Aanbiedingsbrief aangegeven dat wijzigingen per programma onder het kopje 'Ontwikkelingen' staan opgenomen. Er is bewust nog geen nieuwe lijst met Beleidstoevoegingen opgenomen, omdat dit afhankelijk is van de besluitvorming omtrent deze Kadernota. Over het bestaand beleid is een overzicht opgenomen van de bestuurlijke kaders (beleid en regelgeving).</p> <p>In de Kadernota 2009-2012 staan ontwikkelingen die leiden tot herziening van beleid wederom opgenomen per programma onder het kopje 'Ontwikkelingen'. Verder wordt in de Aanbiedingsbrief verwezen naar een bijlage met daarin per programma de voorgenomen beleidstoevoegingen (met uitvoeringsjaar). Deze zijn in de programma's nader toegelicht onder het kopje 'Accenten voor de komende jaren'. Hierover dient de raad zich uit te spreken. Per programma staat onder het kopje 'Welk beleid is hiervoor nú al ontwikkeld' een opsomming van bestaande regelgeving en beleid opgenomen.</p>	<p>In de PB 2007 staat bij de programma's wel een onderdeel 'bestaand beleid' opgenomen: dit is vooral een opsomming van bestaande regelgeving en beleidsdocumenten.</p> <p>In de PB 2008 staat in de inleiding dat ter uitvoering van het Coalitieakkoord is voorzien in een groot aantal beleidstoevoegingen ('opgenomen in de beschrijving van de verschillende programma's). Bijlage 2 geeft een lijst met voorstellen tot beleidstoevoegingen, inclusief vermelding of het gaat om een aanvulling of wijziging op de lijst behorende bij de PB 2007.</p> <p>In de PB 2009 staat vermeld dat 'ter uitvoering van het Coalitieakkoord is voorzien in een groot aantal beleidstoevoegingen ('reeds vermeld in Kadernota'). In een bijlage staat een overzicht opgenomen van de beleidstoevoegingen (nieuw, aanvulling of verschoven).</p>
4 Probleem-analyse	Meestal niet. Het document geeft vooral compact weer in veelal 1 a 2 zinnen welke doelstelling men wil bereiken/ welke actie men wil ondernemen (111 punten!).	<p>In de Kadernota 2007-2010 ontbreekt bij de meeste beleidsvoornemens een probleembeschrijving. Er ontbreekt een argumentatie waarom gemeentelijk ingrijpen gerechtvaardigd is (conclusie De Lokale Rekenkamer 2006).</p> <p>In de Kadernota's staat in 2008 en 2009 in de aantal programma's onder het kopje 'Ontwikkelingen' wel de wijzigingen wet- en regelgeving, maatschappelijke ontwikkelingen en knelpunten</p>	Niet van toepassing.

¹¹ Voor de financiële ontwikkelingen is een tabel beleidstoevoegingen met onderscheid van kosten van nieuw en bestaand beleid. Maar dit is niet volledig. (Conclusie De Lokale Rekenkamer, 2006)

		beschreven, met daaraan gekoppeld consequenties voor het gemeentelijke beleid. Voorts staat onder het kopje 'Accenten voor de komende jaren' de voorgestelde beleidstoevoegingen met de argumenten hiervoor.	
--	--	--	--

3.2 Uitvoering van het coalitieakkoord

In deze paragraaf beoordelen we de uitvoering van het Coalitieakkoord aan de hand van de uitwerking in de Programmabegroting.

Uitvoering (toegepast op de planningsdocumenten)	5. De planning van de uitvoering van de doelstellingen en actiepunten is structureel vindbaar en volgbaar in de Planning en controlcyclus. Eventuele wijzigingen en bijstellingen van doelstellingen zijn aangegeven.
	6. De rapportage over de planning van de uitvoering (uitwerking van doelstellingen en de implementatie) is SMART, gericht op output of outcome.

We richten ons op de twee geselecteerde beleidsterreinen Sociaal/minimabeleid en het Veiligheidsbeleid op wijkniveau. In het Coalitieakkoord 2006-2010 komt het Sociaal / minimabeleid kort aan de orde:

Sociaal en minimabeleid (programma Werk en Inkomen)

Wij willen het bestaande beleid rondom armoedebestrijding handhaven. Daarbij willen wij, gelet op landelijke ontwikkelingen die lokaal doorzetten, aandacht besteden aan het voorkomen van armoede.

Tabel 3.2: Documentenstudie onderzoeksvraag 2 uitvoering Coalitieakkoord: sociaal en minimabeleid

Norm	Kadernota's	Programmabegroting (Programma 8 Werk en Inkomen)
5 Doelstellingen,	In de Kadernota 2007-2010 staat de armoedebestrijding nog kwalitatief omschreven, conform het Coalitieakkoord (inwoners met inkomen rond het sociale minimum)	In de Programmabegroting 2007 staat nog opgenomen de doelstelling 'Armoedebestrijding / integrale schuldhulpverlening'. Deze is uitgewerkt in streefwaarden, bijvoorbeeld 'Start Integrale schuldhulpverlening binnen acht weken' en 'budget Minimabeleid minimaal op niveau 2006'. Ook zijn prestatieindicatoren benoemd.

<p>actiepunten en wijzigingen zijn vindbaar en volgbaar</p>	<p>ondersteunen met inkomensondersteunende maatregelen en het niet-gebruik tegengaan).</p> <p>In de daarop volgende Kadernota's staat een vermelding van nieuw beleid van het kabinet (gericht op kinderen uit arme gezinnen en verruimde mogelijkheden voor het voeren van gericht armoedebeleid) waardoor ook de gemeente meer ruimte krijgt voor ontwikkeling van dit beleid. Daarnaast zal preventie van schuldhulpverlening meer aandacht krijgen.</p> <p>Dit staat uitgewerkt in subdoelstellingen met indicatoren.</p> <p>T.a.v. wijzigingen: In de Kadernota 2009 -2012 staat een conversietabel opgenomen waarin staat aangegeven hoe doelen opnieuw zijn genummerd t.o.v. de indeling in 2008.</p>	<p>In de PB 2008 en 2009 zien we een verdere uitwerking in Doelstelling, subdoelstelling, indicatoren en prestaties in een overzichtelijke tabel. Hierop wordt vervolgens een toelichting gegeven.</p> <p>T.a.v. wijzigingen De uitwerking van de doelstellingen wijzigt in de loop van 2007-2009, waarschijnlijk door het lopende verbetertraject. De doelstellingen worden in 2008 en 2009 opnieuw ingedeeld</p> <ul style="list-style-type: none"> - Zo staat de schuldhulpverlening specifiek voor jongeren in 2008 nog als subdoelstelling, in de Kadernota van 2009 als 'indicator' en in de Programmabegroting 2009 als 'prestatie' opgenomen. - Het niet-gebruik staat in 2008 nog als aparte subdoelstelling opgenomen (in zowel Kadernota als Programmabegroting) en in 2009 niet meer. <p>De beleidstoevoegingen t.o.v. <u>het voorgaande jaar</u> staan opgenomen in de programmabegroting 2008 en 2009 in een bijlage. De wijzigingen in doelstellingen t.o.v. <u>de Kadernota</u> staan in de programmabegrotingen 2008 en 2009 ook apart vermeld (respectievelijk in de Leeswijzer en in een aparte bijlage).</p>
<p>6 SMART, gericht op output of outcome</p>	<p>In de Kadernota's van 2008 en 2009 zijn de subdoelstellingen zelf niet SMART geformuleerd, maar de uitwerking in indicatoren is meetbaar, tijdgebonden (impliciet) en specifiek, bv 'start van alle schuldhulpverleningstrajecten binnen 4 weken' en 'minimaal 10% van de lage inkomens neemt deel aan de gemeentelijke collectieve verzekering'.</p>	<p>In de Programmabegroting 2007 zien we al een eerste uitwerking van de nog algemene teksten uit de Kadernota 2007. De doelstelling is nog algemeen: 'armoedebestrijding / integrale schuldhulpverlening'. Maar deze is uitgewerkt in streefwaarden als 'traject starten binnen 8 weken (met 4 acties) en 'budget minimabeleid minimaal op het niveau van 2006' (ook 4 acties). Er zijn prestatieindicatoren vastgesteld voor de schuldhulpverlening (het aantal aanvragen schuldhulpverlening en het aantal deelnemers cursussen budgetbeheer).</p> <p>In de PB 2008 en 2009 zien we een verdere uitwerking in Doelstelling, subdoelstelling, indicatoren en prestaties in een overzichtelijke tabel. Hierop wordt vervolgens een toelichting gegeven. De algemene, 'summiere' doelstellingen uit het Coalitieakkoord zijn wederom SMART uitgewerkt. Bijvoorbeeld in 2009: <i>Doelstelling: Bevorderen zelfredzaamheid op een duurzame en rechtvaardige manier</i>, met als subdoelstelling o.a. Armoedebestrijding door</p> <ul style="list-style-type: none"> - Schuldhulpverlening - Minima ruimhartig ondersteunen om deelname aan de samenleving mogelijk te maken. <p>Dit is vervolgens weer uitgewerkt in indicatoren (bijvoorbeeld het bedrag bijzondere bijstand per huishouden met een laag inkomen > dan 45 euro) en prestaties (implementeren van de aanbevelingen die volgen uit de evaluatie van het minimabeleid in 2008).</p>

In het Coalitieakkoord 2006-2010 staat over het Veiligheidsbeleid op wijkniveau (focus op wijkplatforms) het volgende vermeld:

Wijkveiligheidsbeleid

(Programma Bestuur)

Wij staan een bestuurstijl voor die zich kenmerkt door een open houding, transparantie van beleid en interactie met alle groepen in onze samenleving. Wij zullen nadruk leggen op burgerparticipatie en het vanuit een doelgroepenbenadering interactief tot stand brengen van beleid. Dit stelt hoge eisen aan ons communicatiebeleid. Wijkplatforms zijn daarbij een belangrijk aanspreekpunt.

(Programma Veiligheid)

Het wijkplatform is een belangrijk instrument om de veiligheid en leefbaarheid in de samenleving te bevorderen. De wijkplatforms worden voldoende financieel en ambtelijk/coördinerend ondersteund om snel en adequaat te kunnen optreden n.a.v. ontvangen signalen.

Tabel 3.2: Documentenstudie onderzoeksvraag 2 uitvoering Coalitieakkoord: wijkveiligheidsbeleid

Norm	Uitwerking in Kadernota	Programmabegroting
<p>5</p> <p>Doelstellingen, actiepunten en wijzigingen zijn vindbaar en volgbaar</p>	<p>In de Kadernota 2007-2010 wordt bij het Programma Bestuur niet verwezen naar de wijkplatforms. Bij het Programma Veiligheid staan ze wel vermeld (Burger- en probleemgericht werken is van belang, waarbij wijkplatforms een belangrijke rol spelen), met bij de beleidstoevoegingen extra budget opgenomen.</p> <p>In de daarop volgende twee kadernota's zien we de doelstellingen uit het Coalitieakkoord vermeld in het programma Bestuur. (bv de hoofddoelstellingen in 2008:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 'wij informeren onze inwoners actief. Daarbij streven wij naar begrip voor onze standpunten, vanuit het besef dat er verschil is tussen gelijk hebben en gelijk krijgen, - 'Samenwerken met andere overheden, het maatschappelijk veld en private organisaties. <p>Deze hoofddoelstellingen zijn uitgewerkt in subdoelstellingen en indicatoren. Hierin staan ook de wijkplatforms vermeld.</p> <p>T.a.v. wijzigingen:</p>	<p>In de Programmabegroting 2007 zien we de doelstellingen ook terug in twee programma's: Bestuur en Veiligheid¹². De wijkplatforms worden gekoppeld aan samenwerking met de gemeente en aan het veiligheidsbeleid. In het programma Bestuur staat bij de doelstelling 'Verkleinen afstand burger en bestuur' als kader/streefwaarde een 'dekkend netwerk van goed functionerende wijkplatforms [nb reeds aanwezig], gericht op een wederzijdse samenwerking burger en bestuur'. De activiteit is 'ondersteunen en coördineren van 18 wijkplatforms'. In het Programma Veiligheid staat bij de doelstelling 'een veilige en prettig leef- en werkomgeving' aangegeven dat er een beleidsplan wordt opgesteld. In de tekst staan de wijkplatforms hierbij vermeld, maar zij komen verder niet meer aan de orde bij de doelstellingen, streefwaarden of activiteiten.</p> <p>In de Programmabegroting 2008 en 2009 worden de doelstellingen verder uitgewerkt in het programma Bestuur. Hierbij zien we de doelstellingen uit het Coalitieakkoord terug. De formulering in 2008 van de subdoelstelling Benutten van een dekkend netwerk van wijkplatforms (en de vermelde indicatoren en prestatie) wijzigt in 2009 naar 'actief informeren van wijkplatforms, zonder indicatoren, met als prestatie 'uitwerking van de uitkomsten van de Veiligheidsmonitor op wijkniveau'.</p> <p>T.a.v. wijzigingen:</p>

¹² De wijkplatforms komen ook aan de orde in het Programma Verkeer en Openbare Ruimte (i.h.k.v. leefbaarheid) maar dit blijft in dit onderzoek buiten beschouwing.

	De vermelding van de rol van de wijkplatforms verschuift grotendeels naar programma Bestuur i.p.v. Veiligheid. In 2008 wordt in het programma Veiligheid nog wel melding gemaakt van de rol van de wijkplatforms in het Veiligheidsbeleid (Integraal Gemeentelijk Veiligheidsplan 2007-2010), maar staan zij niet meer opgenomen bij de doelstellingen en de uitwerking daarvan. In 2009 staan de wijkplatforms niet meer vermeld in dit programma. Wel natuurlijk nog het Integraal gemeentelijk veiligheidsplan.	In de Programmabegrotingen 2008 en 2009 zien we een verschuiving ten opzichte van 2007: de wijkplatforms staan vermeld bij het programma Bestuur op het gebied van 'actief informeren door de gemeente' en 'samenwerking'. In het programma 'Veiligheid' wordt in 2008 summier en in 2009 niet meer verwezen naar de wijkplatforms. De wijzigingen tussen Kadernota en Programmabegroting zijn in 2008 en 2009 in een tabel opgenomen in de Programma-begrotingen.
6 SMART, gericht op output of outcome	In de Kadernota 2007 is het beleid m.b.t. de wijkplatforms nog niet uitgewerkt. Vanaf 2008 en 2009 zijn de doelstellingen algemeen geformuleerd, maar de uitwerking van de subdoelstellingen in indicatoren is meetbaar, specifiek en tijdgebonden, (zoals verhoging van het rapportcijfers voor de burgerrol 'Onderdaan' van 6,1 naar 6,5 in 2009).	De uitwerking van de doelstellingen naar subdoelstellingen met SMART-indicatoren en -prestaties zien we ook in de programmabegrotingen 2008 en 2009 terug. In 2007 staat voor wijkveiligheid nog als kader/streefwaarde 'het opstellen van een beleidsplan' opgenomen. In 2008 en 2009 is dit uitgewerkt in het verwerken van de uitkomsten van de Veiligheidsmonitor op wijkniveau (=nulmeting, zie inleiding Kadernota 2009) en als indicator de rapportcijfers op verschillende 'Burgerrollen' uit 'Waar staat je gemeente'. Een voorbeeld van een uitwerking in een prestatie is 'knelpunten en wensen oplossen aanpakken op basis van tijdig afgewerkte actielijsten'.

3.3 De resultaten van het Coalitieakkoord

Resultaten (toegepast op de verantwoordingsdocumenten)	7. De rapportage over de behaalde resultaten is periodiek en wordt afgezet tegen de planning. Eventuele wijzigingen en bijstellingen zijn aangegeven en vindbaar en volgbaar.
--	---

Tabel 3.4 Documentenstudie: onderzoeksvraag 4 resultaten coalitieakkoord

Norm	Resultaten Sociale /minimabeleid (Jaarverslag 2007 en Bestuursrapportage 2 2008)	Resultaten Wijkveiligheidsbeleid (Jaarverslag 2007 en Bestuursrapportage -1,-2 2008)
7 Rapportage is conform	In het Jaarverslag 2007 staan de kaders/streefwaarden uit de programmabegroting 2007 herhaald. De verantwoording in het jaarverslag 2007 is veelal nog niet SMART, bijvoorbeeld 'extra investeringen in preventie en voorlichting' en vooral op procesniveau (op basis van communicatieplan zijn de	De verantwoording in het jaarverslag 2007 over de wijkplatforms is nog niet SMART: de wijkplatforms stonden alleen in de Programmabegroting alleen in doelstellingen/activiteiten opgenomen van het programma 'Bestuur' bij het doel 'Afstand tussen burger en bestuur verkleinen'. Er staat een beschrijving opgenomen

<p>planning. Wijzigingen en bijstellingen zijn aangegeven.</p>	<p>voorzieningen nog beter onder de aandacht gebracht). De streefwaarde 'start van het traject binnen 8 wkn' lijkt gehaald. ('De wachttijd is gereduceerd. Nu vindt de start van een traject binnen 6 weken plaats').</p> <p>In de bestuursrapportage-2 over 2008 staat een overzicht van de doelstellingen, subdoelstellingen en indicatoren uit de Programmabegroting 2008. In de inleiding staat dat eventuele wijzigingen worden toegelicht. Bij het programma Werk en Inkomen zijn geen wijzigingen zichtbaar.</p> <p>Op een aantal indicatoren wordt de score gegeven, maar dit is nog niet mogelijk om voor allen te doen. Bijvoorbeeld omdat een indicator maar tweejaarlijks wordt gemeten. Verder worden actuele ontwikkelingen toegelicht.</p> <p>In beide verantwoordingsdocumenten staat in de programma's geen verwijzing naar het Coalitieakkoord/Kadernota.</p> <p>In de Bestuursrapportage 2008 komen we overigens een uitwerking tegen van een doelstelling (uitvoering door SVB van aanvragen aanvullende bijstand op de AOW) uit PB 2007.</p>	<p>met voorbeelden van wanneer de wijkplatforms zijn geconsulteerd. Het programma Veiligheid maakt melding van contacten tussen de BOA's en de wijkplatforms.</p> <p>In de bestuursrapportages van 2008 staan in het programma Bestuur de doelstellingen, subdoelstellingen en indicatoren uit de Programmabegroting 2008 herhaald. De wijkplatforms staan vermeld bij de twee subdoelstellingen conform de Programmabegroting 2008.</p> <p>De behaalde resultaten zijn vooral beschrijvingen van ontwikkelingen (t.a.v. de rol van de wijkplatforms) en concrete activiteiten (een nieuwe website, een nieuwe beleidsnotitie) die overigens niet bij de prestaties in de Programmabegroting 2008 zo concreet stonden uitgewerkt.</p> <p>De indicatoren van de subdoelstellingen (vaak maar 2 of 4 jaarlijks gemeten) lenen zich niet goed voor tussentijdse rapportages.</p> <p>NB: Ook in het programma Veiligheid staat een vermelding van de rol van de wijkplatforms bij de Subdoelstelling Veilige en leefbare woonwijken (signalen vanuit de wijkplatforms worden gevolgd door aanpak van politie en/of boa's).</p>
---	---	--

Bijlage 4 Doorwerking rapport Benchmark Collegeprogramma's

Onderzoek naar de kwaliteit van de Kadernota 2007-2010 als uitwerking van het Coalitieakkoord 2006-2010 Gemeente Barneveld

4.1 Aanbevelingen

In november 2006 heeft de rekenkamercommissie een rapport met een beoordeling van de kadernota aangeboden aan de gemeenteraad. Dit onderzoek vond plaats door De Lokale Rekenkamer die een vergelijking maakte tussen collegeprogramma's/Coalitieakkoorden van veertien gemeenten. Destijds is in Barneveld er voor gekozen om te kijken naar de Kadernota 2007-2010, in plaats van naar het coalitieakkoord.

De belangrijkste conclusie van het rapport was dat de kadernota vooral een kaderstellende (agenderend) rol vervulde, maar nog geen goed document was om de controlerende taak te vervullen: er waren nog te weinig in meetbare en tijdgebonden prestaties en effecten geformuleerd. Dit zou als het goed is wel in de programmabegroting 2007 verder worden uitgewerkt. Verder signaleerde het onderzoek een risico door de jaarlijkse bijstelling in de kadernota: 'wegglippen van doelstellingen tov oorspronkelijke doelstellingen, waar de raad geen goed zich op houdt'.

Het rapport bevatte voor de raad en het college een aantal aanbevelingen.

Aanbevelingen raad:

1. Aanwijzing en uitwerking speerpunten van beleid.

Er is geen expliciete link tussen de indicatoren uit de Programmabegroting en de beleidsvoornemens uit de Kadernota 2007-2010. O.a. de suggestie om op korte termijn een beperkt aantal speerpunten van beleid aan te wijzen en het college te vragen om voor deze speerpunten meetbare indicatoren en streefwaarden voor de komende drie jaar te formuleren op basis waarvan de raad het beleid kan controleren.

2. Afspraken over gewenste verantwoording over de uitvoering van het Coalitieakkoord.

Het kan nuttig zijn om na enkele jaren te evalueren wat er van de oorspronkelijke beleidsvoornemens uit het Coalitieakkoord terecht is gekomen. In de huidige verantwoordingssystematiek gebeurt dat niet door de jaarlijkse bijstelling in de Kadernota/Programmabegroting.

Aanbevelingen college:

1. Motivering nut en noodzaak nieuw beleid (waarom juist dit beleid en niet andere maatregelen).

Formuleer in P&C documenten een duidelijke beschrijving van nut en noodzaak van nieuwe beleidsvoornemens.

2. Zelfstandig leesbare teksten in kadernota/P&C documenten.

Laat teksten in Kadernota's e.d. zelfstandig leesbaar zijn (waarbij uiteraard wel kan worden verwezen naar uitgebreidere toelichtingen in bijvoorbeeld bestaande projectplannen/beleidsnota's).

3. Onderscheid bestaand en nieuw beleid.

Maak dit onderscheid helder in toekomstige kadernota's, zodat de raad goed inzicht wordt verschaft in de belangrijkste ontwikkelingen en gemaakte beleidsmatige keuzen.

De rekenkamer heeft in haar begeleidende brief bij dit rapport benadrukt dat voor Collegeprogramma of Coalitieakkoord bepaalde vormvereisten gelden (om achteraf rekenschap te kunnen geven): zoals meetbare prognoses over input, throughput, output en outcome, en het passen van de plannen binnen een sluitende begroting. Daarnaast dient er een duidelijke scheiding te zijn tussen het voorgenomen en het bestaande beleid.

4.2 Verwerking aanbevelingen in Werkplan werkgroep Budgetcyclus

De aanbevelingen *aan het college* zijn uitgewerkt in het Werkplan werkgroep Budgetcyclus. Een aantal daarvan is relevant voor het huidige onderzoek.

Verbeterpunten voor Kadernota:

- Nut en noodzaak van beleidsvoornemens en toevoegingen aangeven
- Onderscheid tussen bestaand beleid en nieuw beleid scherp formuleren.
- Maatschappelijk gewenste effecten tijdgebonden en specifiek en meetbaar formuleren.
- Financiële dekking van de nieuwe beleidstoevoegingen aangeven, financiële kaders zo volledig mogelijk aangeven.

Verbeterpunten voor Programmabegroting:

- De raad moet over de juiste stuurinformatie beschikken.
- Voor ieder programma goed meetbare indicatoren, waarbij onderscheid gemaakt wordt in effect, prestatie en inputindicatoren.
- Doelen SMART formuleren
- Beschikken over voldoende informatie over het bestaande beleid, en beter kunnen sturen op bestaand beleid.
- Duidelijk moet zijn welke onderdelen de raad vaststelt (autorisatieniveau) en welke gegevens ter informatie zijn.
- Kaders in paragrafen moeten inzichtelijk zijn, en risicoparagraaf moet volledig zijn.

Verbeterpunten Bestuursrapportage

- Aan de hand van de indicatoren meer voortgang rapporteren, ook indien geen wijziging van de uitkomst wordt verwacht.
- Het moet geen lijvige rapportage worden
- Inzicht in de gevolgen van de berap voor de meerjarenbegroting

Verbeterpunt voor de Jaarstukken:

- Aan de hand van de indicatoren meer SMART formuleren
- De vraag 'Wat heeft het uitgegeven geld opgeleverd beantwoorden, oftewel een koppeling tussen het financiële en het beleidsmatige resultaat.
- Moet een toegankelijke leesbare rapportage zijn.

Bij ieder verbeterpunt staat een oplossing vermeld.

NB: Aan de aanbevelingen 1 en 2 aan de raad is geen vervolg gegeven.