



Coalitieakkoord, meer dan een politiek bindmiddel?

Gemeente Leusden



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

Voorwoord	5
Samenvatting	7
Hoofdstuk 1 Inleiding	11
1.1 Aanleiding van het onderzoek.....	11
1.2 Functies Coalitieakkoord	11
1.3 Doel van het onderzoek	13
1.4 Onderzoeksaanpak.....	14
1.5 Normenkader	14
1.6 Leeswijzer	15
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	28
2.5 Communicatie	29
Hoofdstuk 3 Conclusies en aanbevelingen	33
3.1 Inleiding.....	33
3.2 Conclusies.....	33
3.3 Aanbevelingen.....	38
Bestuurlijke reactie en nawoord rekenkamercommissie	43
Bestuurlijke reactie college	43
Nawoord rekenkamercommissie naar aanleiding van bestuurlijke reactie college	43
Reactie coalitie gemeenteraad	45
Nawoord rekenkamercommissie naar aanleiding van reactie coalitie.....	45
Bijlage 1 Literatuur- en documentenlijst	47
Bijlage 2 Respondenten	49
Bijlage 3 Resultaten documentenstudie	51

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 en naar de fractievoorzitters van de coalitie. Normaalgesproken sturen wij de concepteindrapportage voor een bestuurlijke reactie alleen naar het college. 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 reacties van college en fractievoorzitters zijn inclusief het nawoord van de rekenkamercommissie in de rapportage opgenomen.

Hetzelfde onderzoek is ook uitgevoerd in Barneveld, 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 A.W.M. Meijboom (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.

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 de fractievoorzitters van de coalitiepartijen. De resultaten per gemeente zijn gelegd naast een ideaaltipe (normen), gebaseerd op onderzoeksliteratuur (zie bijlage 1).

Conclusies

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

Uit het onderzoek blijkt dat het Coalitieakkoord volgens de respondenten vooral fungeert als politiek bindmiddel, als een document om een coalitie te kunnen vormen. Van elke partij zijn er -

veelal zonder analyse - punten opgenomen in het Coalitieakkoord. Hierdoor is het Coalitieakkoord niet SMART en vooral procesgericht. Het is gericht op hoofdlijnen en er is weinig aandacht voor probleemanalyse. Ook is niet vastgelegd welke rol het Coalitieakkoord heeft binnen de planning en controlcyclus.

Uit het onderzoek blijkt echter dat het Coalitieakkoord ook een sturende functie heeft. Het Coalitieakkoord geeft richting aan het handelen van het College. Het is een leidraad en het bevat voor het college de issues waarop de raad hen gaat beoordelen. De leidinggevendenden krijgen van de wethouders 'een lijstje' mee met punten uit het Coalitieakkoord. Dit lijstje is leidend en in deze punten gaat de meeste aandacht zitten. De sturende functie komt tot uitdrukking in het Uitwerkingsdocument van het college.

De sturende rol van het Coalitieakkoord blijkt ook uit de signaalfunctie die het Coalitieakkoord heeft. Met de signaalfunctie vraagt het Coalitieakkoord aandacht voor bepaalde items. Het gaat hier bijvoorbeeld om items op het gebied van veiligheid, waarover de politie gaat. Uit het onderzoek blijkt dat de gemeente hier niet zo veel mee kan. Toch zijn ze opgenomen in het Coalitieakkoord, omdat de raadsleden ze belangrijk vinden.

Bij de signaalfunctie kan het zowel gaan om oud – als nieuw beleid. Vaak gaat het om oud beleid wat herbevestigd en herschreven is.

Onderzoeksvraag b)

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

Uit het onderzoek blijkt dat het lastig is om de uitvoering van de doelstellingen en acties uit het Coalitieakkoord en het Uitwerkingsdocument in de loop der jaren te volgen. In de planning en controlcyclus is het niet structureel vindbaar en volgbaar. Ook zijn de doelstellingen nog niet SMART.

Onderzoeksvraag c)

Welke resultaten zijn behaald? (verantwoording)

Vrijwel alle items uit het Coalitieakkoord zijn opgepakt en/of uitgevoerd. De verslaglegging in de planning en controlcyclus is echter niet consistent. Opbouw en formulering van het Coalitieakkoord en Uitwerkingsdocument sluiten niet aan bij de documenten uit de planning en controlcyclus. Hierdoor zijn doelstellingen en eventuele wijzigingen moeilijk vindbaar en volgbaar. In het Jaarverslag 2006 en 2007 zijn de activiteiten over het algemeen gericht op gemaakte processtappen en niet op meetbaar maatschappelijk effect. Uit het onderzoek blijkt dat het Coalitieakkoord niet wordt gezien als een document om verantwoording over af te leggen. Zie voor de verantwoording richting burger ook de conclusies bij onderzoeksvraag d over verantwoording en communicatie.

Onderzoeksvraag d)

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

Na verschijning van het Coalitieakkoord vond de volgende communicatie plaats:

- persconferentie;
- website;

- speciale uitgave van Leusden Verteld die huis-aan-huis verspreid werd;
- ontbijtbijeenkomst van het college met stakeholders.

In Leusden communiceert men niet over de voortgang van het Coalitieakkoord. Men vindt het belangrijk dat bewoners in het algemeen geïnformeerd en betrokken worden. Volgens de respondenten is het hierbij niet relevant of beleid voortkomt uit het Coalitieakkoord.

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:

- Houd ter optimalisering van de sturende functie en het afleggen van rekenschap de volgende richtlijnen in het hoofd bij het opstellen van het Coalitieakkoord:
 - Formuleer het Coalitieakkoord op hoofdlijnen.
 - Formuleer doelstellingen zoveel mogelijk op effectniveau.
 - Maak duidelijk onderscheid in nieuwe 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).
 - Bekijk voor welke beleidsterreinen het nodig is om ambtelijke en/of externe deskundigen te betrekken bij het opstellen van het Coalitieakkoord.
 - Geef bij inhoudelijke keuzes ook kort aan op welke probleemanalyse dit gebaseerd is.
 - Formuleer doelstellingen SMART waar dat mogelijk is.
 - Sluit qua opbouw en formulering aan bij de programma's uit de Programmabegroting, zodat ook het Uitwerkingsdocument van het college kan aansluiten op zowel het Coalitieakkoord als op de planning en controlcyclus.
- Koppel doelstellingen en budgetten aan het Coalitieakkoord. Als het Coalitieakkoord opgebouwd is in programma's (overeenkomstig de Programmabegroting), kan eenvoudig geschoven worden tussen budgetten van programma's.
- Neem een aantal prioriteiten op in het Coalitieakkoord en/of in het Uitwerkingsdocument.
- Denk vooraf na hoe je de stand van zaken van (de uitvoering van) het Coalitieakkoord en – of het Uitwerkingsdocument gaat volgen gedurende de betreffende bestuursperiode:
 - Volg je het alleen in de reguliere planning en controlcyclus?
 - Hoe zichtbaar/herkenbaar wil je het Coalitieakkoord hierin laten terugkomen?
- 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 (en verantwoordings)functie. Wil je deze functie ontwikkelen? Zo ja, omschrijf in het document hoe dit vorm krijgt. De volgende overwegingen kunnen 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:

- bijdragen 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.

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 te controleren - tijdens en na afloop van de bestuursperiode – 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 onderzoekt 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 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 al 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: bijvoorbeeld 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 en c 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 minimabeleid'. 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:

- Onderzoeksvoorstel

Het onderzoek is voorafgegaan door een kort vooronderzoek, waarbij de Rekenkamercommissie de Coalitieakkoorden van de vier gemeenten en relevante literatuur bekeken heeft. Vervolgens is het onderzoeksvoorstel in concept opgesteld. Conform het onderzoeksprotocol¹ van de Rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand is het concept-onderzoeksvoorstel 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 onderzoeksopzet vastgesteld. De definitieve onderzoeksopzet is ter kennisneming toegezonden aan de betrokken Gemeenteraad en het college van B&W.

- Startgesprek

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

- Documentenstudie

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

- Interviews

We hebben zes ambtenaren / bestuurders 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.

Tot slot heeft een groepsgesprek plaatsgevonden met de fractievoorzitters van de coalitiepartijen.

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 met name als een 'politiek document' fungeert. Het akkoord zal daarmee niet altijd voldoen aan al deze 'rationele' normen.

¹ De rekenkamercommissie heeft dit onderzoeksprotocol vastgesteld en toegezonden aan de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten.

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 het 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 naar aanleiding van de documentenstudie en de interviews. Het hoofdstuk start met een inleiding (paragraaf 2.1). Daarna volgen de onderzoeksbevindingen:

- paragraaf 2.2. gaat in op de sturende functie van het Coalitieakkoord;
- paragraaf 2.3 gaat in op de uitvoering van het Coalitieakkoord;
- paragraaf 2.4 gaat in op de resultaten van het Coalitieakkoord;
- paragraaf 2.5 betreft de communicatie.

In hoofdstuk 3 volgen de conclusies en aanbevelingen. Hierin staan ook best practices van de andere onderzochte gemeentes 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 college heeft het Coalitieakkoord 2006 – 2010 uitgewerkt in het document "Uitwerking van het Coalitieakkoord 2006 – 2010". Dit document 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 Barneveld², 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 hier 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)

Dit rapport betreft het onderzoek dat plaatsgevonden heeft in de gemeente Leusden. In dit hoofdstuk gaan we per onderzoeksvraag in op de bevindingen van de documentenstudie en de interviews:

- ***De sturende functie van het Coalitieakkoord (paragraaf 2.2)***
Deze onderzoeksvraag beantwoorden we in algemene zin. Allereerst gaan we in op de vraag welke functie(s) het Coalitieakkoord en het Collegeprogramma volgens de respondenten hebben. Ook gaan we in op de vraag of het nodig is om deskundigen te betrekken bij het opstellen van het Coalitieakkoord. Vervolgens gaan we in op de normen 1 t/m 4.
- ***De uitvoering van het Coalitieakkoord (paragraaf 2.3)***
Deze onderzoeksvraag richt zich op de volgbaarheid van de uitvoering van het Coalitieakkoord. Hierbij komen de normen 5 en 6 aan bod. Beide normen beantwoorden we aan de hand van twee beleidsterreinen: sociaal- en minimabeleid en wijkveiligheid. Ook gaan we bij deze onderzoeksvraag in op de vraag of de raad kan volgen of de doelstellingen van het Coalitieakkoord uitgevoerd worden.

² Met name onderzoeksvraag a en b zijn in Barneveld al aan de orde gekomen in een eerder onderzoek (De Lokale Rekenkamer).

- **De resultaten van het Coalitieakkoord (paragraaf 2.4)**
Deze onderzoeksvraag gaat in op de resultaten van het Coalitieakkoord en de verantwoording daarover. Hierbij komt norm 7 aan bod. We beantwoorden deze norm aan de hand van twee beleidsterreinen: sociaal- en minimabeleid en wijkveiligheid.
- **Communicatie (paragraaf 2.4)**
De onderzoeksvraag over de communicatie beantwoorden we in algemene zin (norm 8). Ook gaan we in op de communicatie op het gebied van sociaal- en minimabeleid en wijkveiligheid (paragraaf 2.4).

In hoofdstuk 3 bij de conclusies komen de best practices van de verschillende gemeenten aan de orde.

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 de nieuwe colleges. 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 Programmabegrotingen. In hoeverre wordt het Coalitieakkoord en de uitwerking daarvan sturend ingezet in de planning en controlcyclus?

In Leusden verscheen op 4 april 2006 het Coalitieakkoord 2006 – 2010. Het betreft een akkoord op hoofdlijnen. Op verzoek van de raad heeft het college dit akkoord vervolgens uitgewerkt in de “Uitwerking van het Coalitieakkoord 2006 – 2010”. Deze uitwerking stuurde het college op 29 november naar de gemeenteraad, samen met de Kaderbrief 2006 – 2010. De Kaderbrief bevat een algemene bestuurlijke verkenning en omschrijft de prioriteiten in de betreffende bestuursperiode. In de Kaderbrief geeft het college ook aan dat - gezien de beperkte financiële middelen - prioriteiten gesteld zijn bij de uitwerking van het Coalitieakkoord. In de Programmabegroting 2007 worden vervolgens stappen gezet in de planning van de uitvoering van het Coalitieakkoord.

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

Functie van het Coalitieakkoord

Uit de interviews blijkt dat de respondenten het Coalitieakkoord over het algemeen zien als een politiek document om een coalitie te kunnen vormen. Van elk partijprogramma zijn er punten in het Coalitieakkoord opgenomen. Een collegelid geeft aan dat het Coalitieakkoord ook sturend is voor de organisatie. Leidinggevend krijgen een lijstje met punten uit het Coalitieakkoord en dat is leidend. In deze punten gaat de meeste aandacht zitten. Betreffend collegelid geeft aan dat men soms ook terugvalt op afspraken uit het Coalitieakkoord.

Een ander lid van het college geeft aan dat het Coalitieakkoord een compromis is, een basis. Het moet zich beperken tot de hoofdlijnen en het college moet de vrijheid hebben om er een eigen gezicht aan te kunnen geven. Het moet niet te gedetailleerd zijn. Dit Coalitieakkoord voldoet daaraan. Het Coalitieakkoord heeft een politieke functie en een signaalfunctie (om aandacht te vragen voor bepaalde items).

Ook vanuit de ambtelijke organisatie geeft men aan dat het Coalitieakkoord vooral een politiek document is. Hierbij maakt de ambtelijke organisatie de volgende kanttekeningen:

- De politieke partijen vinden elkaar in het Coalitieakkoord. Het is geven en nemen. Een aantal issues moet erin, maar dit kan ook de kracht van het Coalitieakkoord verzwakken.
- In tegenstelling tot vorige bestuursperiode is het Coalitieakkoord nu geen raadsbreed akkoord, maar een akkoord van drie coalitiepartijen. Hierdoor is het minder vrijblijvend en heeft het meer diepgang.

De ambtelijke organisatie noemt ook nog de volgende functies van het Coalitieakkoord:

- de functie van het Coalitieakkoord richting burger als startmoment voor de nieuwe raad;
- het Coalitieakkoord om richting te geven aan het handelen van het College. Het is een leidraad. Voor het college bevat het Coalitieakkoord de issues waarop de raad hen gaat beoordelen. In het Coalitieakkoord moet dan echter wel ruimte gelaten worden om in te spelen op (autonome) ontwikkelingen.

Uit het groepsgesprek met de fractievoorzitters van de coalitie blijkt dat ook zij het Coalitieakkoord vooral zien als een politiek document.

Betrekken van deskundigen bij het opstellen van het Coalitieakkoord

Vanuit het College geeft men aan dat bij het opstellen van het Coalitieakkoord begeleiding heeft plaatsgevonden vanuit de afdelingen Financiën en Juridische Zaken. Steeds als er een onderhandelingsavond was geweest, werden ambtenaren gevraagd om te reageren. Vanuit de ambtelijke organisatie wordt aangegeven dat het goed zou zijn als de opstellers van het Coalitieakkoord zich volgende keer ook voor andere beleidsterreinen (niet alleen Financiën en Juridische Zaken) zouden laten inspireren door ambtelijke - of externe deskundigen. De organisatie moet wel terughoudend zijn bij het opstellen van het Coalitieakkoord, zeker omdat het Coalitieakkoord een politiek document is en slechts door drie partijen gesloten werd en niet door de hele raad. In overleg met de wethouder Financiën heeft de ambtelijke organisatie (mogelijke) financiële kaders aan de coalitiepartijen aangeboden. Ook zaten potentiële

wethouders op de publieke tribune tijdens de onderhandelingen. De expertise, ervaring en actualiteiten van dat moment worden zo wel enigszins ingebracht.

De fractievoorzitters van de coalitie vonden de begeleiding tijdens het opstellen van het Coalitieakkoord voldoende, omdat het toch gaat om het formuleren van een akkoord op hoofdlijnen dat gebaseerd is op de verkiezingsprogramma's. Zij geven aan dat tussentijds ook nog de achterban geraadpleegd is.

Functie van het Uitwerkingsdocument

Tijdens de interviews geeft een ambtenaar aan dat het Uitwerkingsdocument een intern sturingsinstrument is. Het is een methode om de algemene uitspraken uit het Coalitieakkoord te kunnen vertalen in concrete acties met middelen en termijnen. Zo worden activiteiten niet allemaal tegelijk opgepakt, maar verspreid over de jaren, afgestemd op de beschikbare capaciteit. Hiermee beschermt het uitwerkingsdocument de ambtelijke organisatie.

Norm 1

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

Uit de documentenstudie blijkt dat in het Coalitieakkoord niet aangegeven staat welke plek het document heeft in de planning en controlcyclus. In de leeswijzer van het Uitwerkingsdocument staat aangegeven dat per onderwerp uit het Coalitieakkoord een formulier opgenomen is wat antwoord geeft op de vragen: wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? Wanneer gaan we het doen? En wat gaat het kosten?

Het uitwerkingsdocument wordt begeleid door de Kaderbrief 2006 – 2010. De kaderbrief verwijst naar het Coalitieakkoord. Ook stelt het college in de kaderbrief prioriteiten op basis van het Coalitieakkoord. Een ambtenaar licht toe dat het gaat om één prioriteit per wethouder.

Uit de documentenstudie blijkt dat het Coalitieakkoord een duidelijke plek heeft in de programmabegroting 2007: aangegeven wordt dat in de begroting een aantal stappen wordt gezet in de uitvoering van het Coalitieakkoord. In de programmabegroting 2008 wordt het Coalitieakkoord alleen nog kort genoemd in de inleiding. In de uitwerking per programma worden de doelstellingen en acties uit het Coalitieakkoord niet meer genoemd. Wel worden de vier speerpunten uit de Kaderbrief 2006-2010 genoemd. Vanuit de ambtelijke organisatie wordt aangegeven dat met de raad is afgesproken dat in de begroting alleen nieuw beleid komt. Wat uitgevoerd is kan uit de begroting blijven. Dit maakt het lastig om doelstellingen en acties te volgen. Ook een collegelid geeft aan dat het voor een individuele wethouder zo moeilijk is om te volgen hoe het staat met een ander beleidsterrein. Als iets gedaan is verdwijnt het uit de begroting (en uit de planning en controlcyclus) en is het overzicht dus kwijt.

Norm 2

De doelstellingen zijn SMART geformuleerd, gericht op output of outcome en vertaald in middelen.

Uit de documentenstudie blijkt dat doelstellingen en actiepunten in het Coalitieakkoord algemeen en niet SMART geformuleerd zijn. Het Coalitieakkoord is procesgericht en er zijn geen

middelen gekoppeld aan de activiteiten en doelstellingen. Vanuit de ambtelijke organisatie geeft men aan dat er meer gekeken zou moeten worden naar wat je wilt bereiken (effecten). Er zouden in het Coalitieakkoord middelen genoemd moeten worden “of een afwegingsmechanisme om middelen vrij te maken”. Nu moet oud beleid ingeleverd worden voor nieuw beleid, maar dat is lastig als in het Coalitieakkoord niet of nauwelijks stilgestaan wordt bij de financiële consequenties. De lastige keuzes komen pas later bij de uitwerking of de realisatie. Ook de fractievoorzitters van de coalitie vinden dat het goed zou zijn als er middelen gekoppeld zouden worden aan het Coalitieakkoord.

Tijdens de interviews wordt aangegeven dat er in de loop van deze bestuursperiode al meer gewerkt wordt met het SMART formuleren van doelstellingen in de Programmabegroting en de Resultaatrekening. Een ambtenaar geeft aan dat het Coalitieakkoord niet te dichtgetimmerd moet zijn, want dan kan niet ingespeeld worden op de actualiteit.

Uit de documentenstudie blijkt dat het Coalitieakkoord in het Uitwerkingsdocument concreter uitgewerkt wordt. Het Uitwerkingsdocument is redelijk SMART, maar gericht op acties, proces (planning) en inzet van middelen (geld) en niet gericht op een meetbaar effect. Een collegelid vindt het uitwerkingsdocument een goed document met daarin een uitwerking van wat ze gaan doen, wanneer, e.d. Een ambtenaar vindt het uitwerkingsdocument echter te gedetailleerd.

In paragraaf 2.3. (bij Norm 6) beoordelen we of de rapportage over de planning van de uitvoering SMART is.

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 etc.

In het Coalitieakkoord staat dat het huidige beleid voortgezet wordt, als er over een onderwerp niets is opgenomen. In de tekst per beleidsterrein wordt met woorden als “versterking” en “intensiever inzetten” en “actualiseren” de verhouding oud/nieuw beleid aangeduid. In het Uitwerkingsdocument staat niet vermeld of het gaat om oud of nieuw beleid. Per beleidsterrein wordt de verhouding oud/nieuw slechts beperkt duidelijk met termen als “reduceren” en “bestaande contracten evalueren”.

Uit de interviews blijkt dat een collegelid voor verschijning van het Coalitieakkoord een stuk opgesteld heeft over de financiën: beleid is oud voor nieuw. Bij nieuwe wensen moet eerst gekeken worden of er binnen het eigen beleidsterrein dekking gevonden kan worden, daarna in de eigen portefeuille en daarna pas kun een wethouder het college vragen of er geld is. Het college heeft per beleidsterrein een voorkeursvariant aangegeven, maar vervolgens moet de raad zelf zorgen dat het uitgevoerd wordt.

Vanuit de ambtelijke organisatie wordt tijdens de interviews aangegeven dat in het Coalitieakkoord niet alleen nieuw – maar ook bestaand beleid staat. Het kan hierbij gaan om beleid waarvan de politiek het belangrijk vindt dat het gehandhaafd en/of verder ontwikkeld wordt (bijvoorbeeld het sociaal- en minimabeleid). Een ambtenaar merkt op dat het goed zou zijn als de beoogde wethouder tijdens de onderhandelingsperiode rondom het Coalitieakkoord

ambtenaren meer zou betrekken, zodat echt nieuw beleid benoemd kan worden. (Bij de onderhandelingen van het huidige Coalitieakkoord is er alleen begeleiding geweest vanuit de afdelingen Financiën en de afdeling Juridische Zaken.)

Norm 4

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

Uit de documentenstudie blijkt dat het Coalitieakkoord zich richt op de hoofdlijnen. Over het algemeen is er weinig aandacht voor probleemanalyses en beargumenteerde oplossingen. Het lijken voornamelijk issues uit partijprogramma's die overgenomen zijn om elkaar te vinden. Een collegelid en een ambtenaar bevestigen dit tijdens de interviews. Bij ongeveer de helft van de beleidsterreinen staat een korte probleemanalyse of is de oplossing beknopt beargumenteerd. Voorbeeld: "binnen 4 jaar wordt een huisartsenpost geopend zodat medische voorzieningen in de avond, nacht en het weekend voor de inwoners van Leusden snel bereikbaar zijn."

Tijdens de interviews erkennen zowel ambtenaren als bestuurders dat er geen inhoudelijke probleemanalyse ten grondslag ligt aan het Coalitieakkoord. Een van de ambtenaren noemt dit een van de zwaktes van het Coalitieakkoord. Een collegelid geeft aan dat in het Coalitieakkoord items uit de verkiezingsprogramma's van de Coalitiepartijen staan. Volgens betreffend collegelid waren veel van de zaken uit het Coalitieakkoord al voornemens, voordat het Coalitieakkoord verscheen. Er zijn alleen nog accenten aangegeven. Een voorbeeld hiervan is de wens om een vrij liggende fietspad langs de Asschatterweg te realiseren. Dit kwam terug in de verkiezingsprogramma's en vervolgens ook in het Coalitieakkoord.

Een respondent geeft aan dat in het Coalitieakkoord op het gebied van veiligheid geen nieuw beleid opgenomen staat. Het gaat om beleid uit de veiligheidsbrief (verschijningsdatum al voor het Coalitieakkoord). Enerzijds geeft een respondent aan dat het hierdoor lijkt alsof de Coalitie geen goed zicht heeft gehad op de problemen die leefden op het gebied van veiligheid. Anderzijds geeft een respondent aan dat het Coalitieakkoord op het gebied van veiligheid een signaleringsfunctie had om items onder de aandacht te brengen.

Uit de documentenstudie blijkt dat ook het uitwerkingsdocument niet expliciet aandacht besteedt aan een probleemanalyse of argumenten voor oplossingen. Soms zijn argumenten wel impliciet in de tekst aanwezig.

De fractievoorzitters van de coalitie geven aan dat er wel onderbouwingen en rapporten ten grondslag aan het Coalitieakkoord. Ook wijzen zij erop dat een item soms gebaseerd is op een gevoel dat iets op een bepaalde manier zou moeten. Het bepalen van de haalbaarheid wordt dan aan het college overgelaten. Naarmate de begroting meer werkt met effectmeting kan daar bij de onderhandelingen mee gewerkt worden.

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? 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 het behalen van de doelstellingen?

Bij deze onderzoeksvraag hebben we gekeken naar twee specifieke beleidsterreinen: 'wijkveiligheid' en 'het sociaal- en minimabeleid'.

Sociaal- en minimabeleid in het Coalitieakkoord

In het Coalitieakkoord 2006 – 2010 staat het volgende opgenomen over het Sociaal- en minimabeleid: "Het huidige sociaal – en minimabeleid, dat is gericht op en bestemd voor mensen die het echt nodig hebben, wordt voortgezet in combinatie met een rechtvaardige en strenge toepassing. Misbruik van voorzieningen moet worden voorkomen en bestreden. Het college gaat de komende bestuursperiode intensiever inzetten op de reïntegratie van inwoners zonder werk en/of eigen inkomsten. De bestaande relaties met het lokale bedrijfsleven worden gebruikt om de Leusdense bedrijven actief te interesseren in deze doelgroep." (onderdeel A, punt 3)

Wijkveiligheid in het Coalitieakkoord

In het Coalitieakkoord 2006 – 2010 van de gemeente Leusden worden op hoofdlijnen drie beleidsterreinen onderscheiden op het gebied van wijkveiligheid:

1) veiligheid gericht op het zichtbaar en aanspreekbaar zijn van wijkagenten; de aanstelling van politievrijwilligers en ruimere openingstijden van het politiebureau;

2) buurtbemiddeling gericht op het zelfstandig oplossen van conflicten tussen burens met behulp van getrainde vrijwilligers en

3) zwerfvuil (afval).

Inkaderen wijkveiligheid

Elk van de in het Coalitieakkoord genoemde beleidsterrein op het gebied van wijkveiligheid heeft eigen doelstellingen, actiepunten en een eigen uitwerking. Omdat het te omvangrijk is om alle drie de beleidsonderdelen te onderzoeken, beperkt dit onderzoek zich tot het beleidsterrein genoemd bij punt 1) "veiligheid", namelijk:

1) *Wijkagenten* moeten meer zichtbaar op straat en in de wijken aanwezig zijn, zodat zij direct aanspreekpunt worden voor de inwoners;

2) De aanstelling van *politievrijwilligers* wordt onderzocht;

3) ruimere openingstijden van het *politiebureau* wordt onderzocht.

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.

Algemeen

Uit de documentenstudie blijkt dat de doelstellingen uit het Coalitieakkoord in het Uitwerkingsdocument letterlijk herhaald worden. Ook in de programmabegroting 2007 worden de doelstellingen uit het Coalitieakkoord letterlijk herhaald. Vanaf 2008 worden de doelstellingen uit het Coalitieakkoord niet meer genoemd in de documenten uit de planning en controlcyclus. Eventuele bijstellingen van doelstellingen uit het Coalitieakkoord zijn hierdoor niet aangegeven, niet vindbaar en niet volgbaar. Een ambtenaar stelt dat hij niet het idee heeft dat er ingrijpende wijzigingen zijn. Wel kan het zijn dat niet alles uitgevoerd kan worden, zoals bijvoorbeeld 400 woningen extra. Een ambtenaar geeft aan dat met de raad is afgesproken dat er in de begroting alleen nieuw beleid komt. Wat uitgevoerd is kan uit de begroting blijven. Dit maakt het lastig om doelstellingen en acties te volgen. Een collegelid concludeert dat de doelstellingen en actiepunten uit het Coalitieakkoord niet goed te volgen zijn binnen de planning- en controlcyclus.

Aansluiting Coalitieakkoord en Uitwerkingsdocument op planning en controlcyclus

Het is lastig om acties en doelstellingen uit het Coalitieakkoord en het Uitwerkingsdocument te volgen binnen de planning en controlcyclus. Het Coalitieakkoord onderscheidt vijf clusters van beleidsterreinen (A, B, C, D, E). Daarbinnen is per onderdeel weer een nummering aangebracht. Het uitwerkingsdocument verdeelt de beleidsterreinen in 24 thema's. Deze thema's sluiten niet rechtstreeks aan bij de clustering van het Coalitieakkoord. De Programmabegroting is vervolgens ingericht rondom 10 programma's. Deze programma's sluiten niet één op één aan bij de clusters van het Coalitieakkoord en ook niet op de thema's uit het Uitwerkingsdocument. Een ambtenaar adviseert dat het beter zou zijn als in het Coalitieakkoord de relatie gelegd wordt met de programma's uit de programmabegroting. Hier zouden dan harde doelstellingen bij gezet moeten worden. Wellicht kan dan ook geschoven worden tussen budgetten van programma's.

De ambtelijke organisatie legt uit dat het uitwerkingsdocument niet wordt genoemd in de documenten van de planning en controlcyclus, maar dat het document wel in de hoofden van de wethouders zit. De prioritering wordt aangehouden. Vanuit de ambtelijke organisatie wordt ook aangegeven dat het Uitwerkingsdocument veel strakker een plek zou moeten krijgen in de planning- en controlcyclus, maar er moet wel ruimte blijven voor dynamische ontwikkelingen. Een collegelid geeft aan dat de doelstellingen en actiepunten uit het Uitwerkingsdocument van het Coalitieakkoord niet goed te volgen zijn binnen de planning- en controlcyclus.

Doorwerking Coalitieakkoord in afdelingsplannen

Uit de interviews blijkt dat de onderwerpen, items en de gedachtegang uit het Coalitieakkoord meetal wel terugkomen in de afdelingsplannen. Het Coalitieakkoord wordt hierbij over het algemeen echter niet expliciet genoemd.

Een ambtenaar geeft aan dat de doorwerking van het Coalitieakkoord op de afdeling niet echt geregeld is. Het Coalitieakkoord en het Uitwerkingsdocument worden volgens deze ambtenaar niet genoemd in het afdelingsplan, omdat het bij het betreffende beleidsterrein ging om bestaand beleid of beleid waar de gemeente niet over gaat. Betreffende ambtenaar heeft het Coalitieakkoord en het Uitwerkingsdocument er wel bij gepakt toen hij betrokken was bij het opstellen van de kadernota 2008. Hij deed dit op verzoek van de loco – gemeentesecretaris. Betreffende ambtenaar geeft aan dat het soms moeilijk was om het Coalitieakkoord te volgen. De planning van het uitwerkingsdocument kwam niet altijd overeen met de realiteit. Een andere ambtenaar stelt dat de onderwerpen uit het Coalitieakkoord sinds 2006 wel in het afdelingsplan staan, maar dat hierbij meestal wordt niet verwezen wordt naar het Coalitieakkoord. Volgens betreffende ambtenaar leeft het Coalitieakkoord niet erg in de organisatie. Dit zou beter kunnen.

Een derde ambtenaar wijst erop dat de wethouders punten meegaven aan de afdelingshoofden. In de afdelingsplannen komt de feitelijke gedachtegang / visie wel terug alleen wordt het Coalitieakkoord als zodanig niet genoemd. Een collegelid geeft aan dat het uitwerkingsdocument in de hoofden van de wethouders zit. In de afdelingsplannen staan de punten die de wethouders belangrijk vinden voor dat jaar.

Sociaal- en minimabeleid

Uit de documentenstudie blijkt dat de doelstellingen uit het Coalitieakkoord in het Uitwerkingsdocument letterlijk herhaald worden. Het college werkt deze uit in actiepunten per jaar. In de Programmabegroting 2007 en 2008 en de Kadernota 2008 zijn de doelstellingen en actiepunten niet goed volgbaar meer. In de programmabegroting 2007 worden de doelstellingen wel herhaald. Echter de actiepunten worden anders gegroepeerd dan in het Uitwerkingsdocument. Ook worden andere termen gebruikt. Het is moeilijk om te beoordelen of alle actiepunten terugkomen. In de Kadernota 2008 en de Programmabegroting 2008 worden de doelstellingen helemaal niet meer genoemd. Ook de drie actiepunten uit het Uitwerkingsdocument die gepland stonden voor 2008 komen niet meer terug. Een ambtenaar geeft aan dat er wel gewerkt is aan deze punten en dat er geen wijziging van doelstellingen plaatsgevonden heeft. Bij twee items gaat het om regulier werk dat gewoon doorloopt. Het derde punt is aan de orde geweest, maar wordt nu regionaal opgepakt. Omdat deze punten afgehandeld zijn of ondergebracht zijn in reguliere taken zijn ze niet meer opgenomen in de planning en controlcyclus. De afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling stelt bezig te zijn met een uniforme manier van werken op de afdeling Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De afdeling wil prestatievelden koppelen aan de begroting, zodat deze ook beter te volgen zijn.

Wijkveiligheidsbeleid

Uit de documentenstudie blijkt dat de doelstelling uit het Coalitieakkoord in het Uitwerkingsdocument worden herhaald en uitgewerkt. In de Programmabegroting 2007 worden de doelstellingen uit het Coalitieakkoord letterlijk herhaald en vervolgens uitgewerkt in kwalitatieve en kwantitatieve doelstellingen en activiteiten 2007. In de Kadernota 2008 en de Programmabegroting 2008 komen de veiligheidsdoelstellingen uit het Coalitieakkoord en het Uitwerkingsdocument niet meer terug. Genoemde doelstellingen en activiteiten hebben betrekking op andere aspecten van veiligheid. Wel wordt in de programmabegroting 2008 de zichtbaarheid van de wijkagenten genoemd (een van de doelstellingen uit het Coalitieakkoord).

De ambtelijke organisatie licht toe dat de doelstellingen op het gebied van veiligheid niet bijgesteld zijn. In het Jaarverslag 2007 is uitgelegd waarom items met betrekking tot veiligheid uit het Coalitieakkoord en het Uitwerkingsdocument niet opgepakt worden. In 2008 zijn deze items daarom niet meer meegenomen in de planning en controlecyclus. Uit de documentenstudie blijkt dat in het Jaarverslag 2007 inderdaad een uitleg staat.

Uit de interviews blijkt dat de doorwerking van het Coalitieakkoord eigenlijk plaatsvindt via andere documenten, zoals nota's. Eind 2007 verscheen bijvoorbeeld de Veiligheidsnota, die door de gemeenteraad is vastgesteld. Dit is het nieuwe kader voor de raad op het gebied van veiligheid. De Veiligheidsnota is een actualisering van de problematiek en een verdere uitwerking. Hier ligt een probleemanalyse aan te grondslag. De zichtbaarheid van de wijkagenten is (als enige punt uit het Coalitieakkoord) opgenomen in de Veiligheidsnota, zonder dat hierbij aangegeven staat dat het uit het Coalitieakkoord komt. Het veiligheidsbeleid gaat zo de diepte in en verdwijnt gedeeltelijk uit de planning- en controlcyclus.

Norm 6

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

Algemeen

Een collegelid geeft aan dat de documenten uit de planning- en controlcyclus niet voldoende SMART geformuleerd zijn. Hij geeft aan dat dit wel steeds beter wordt. Het is een leerproces. Volgens hem zou de planning en controlcyclus wel strakker moeten, omdat SMART formuleren nog onvoldoende systematisch gebeurt.

Sociaal- en minimabeleid

Uit de documentenstudie blijkt dat doelstellingen in het Uitwerkingsdocument gedetailleerd uitgewerkt zijn in een lange lijst actiepunten per jaar. De actiepunten zijn over het algemeen redelijk SMART, maar gericht op proces en niet gericht op maatschappelijk effect. Twee actiepunten zijn niet SMART:

- "ID/ WIW-ers zo veel mogelijk door laten stromen naar regulier werk (2006)";
- "Reduceren van de armoedeval (2008)".

In de Programmabegroting 2007 zijn de actiepunten algemeen geformuleerd en niet SMART. De programmabegroting 2008 mist een link naar de doelstellingen uit het Coalitieakkoord en het Uitwerkingsdocument.

Wijkveiligheidsbeleid

Het uitwerkingsdocument is redelijk SMART, maar gericht op het proces en niet op meetbare effecten: "aanstelling politievrijwilligers moet worden onderzocht" en "overleg vindt plaats met de politie en het OM". In de Programmabegroting 2007 worden doelstellingen nader uitgewerkt en toegelicht: er worden jaartallen genoemd en doelstellingen zijn acceptabel, specifiek en meetbaar. De activiteiten zijn nog wel gericht op proces. In de Programmabegroting 2008 zijn de doelstellingen uit het Coalitieakkoord niet meer opgenomen.

Een ambtenaar geeft aan dat het bij veiligheid moeilijk is om doelstellingen SMART te formuleren. Je kunt bijvoorbeeld wel stellen dat de veiligheid met 50% moet afnemen, maar je bent afhankelijk van partners en inwoners. Wel is het mogelijk om afspraken te maken over de

inzet van de gemeente. De veiligheidsmonitor zou hierbij kunnen helpen. Veiligheidsgevoel laat zich echter moeilijk sturen.

Rol van de raad

Hoe en in hoeverre wordt de raad geïnformeerd over tussentijdse bijstellingen?

Uit de documentenstudie blijkt dat het college in de Kaderbrief 2006-2010 het voornemen uitspreekt om de uitvoering van het Coalitieakkoord te monitoren en de raad daarover ieder jaar ten behoeve van het voorjaarsdebat een voortgangsrapportage aan te bieden. Uit de documentenstudie blijkt echter dat dit niet gebeurd is. De ambtelijke organisatie ligt toe dat verantwoording plaatsgevonden heeft via de Kadernota. Hierbij is het Coalitieakkoord echter niet genoemd. Een collegelid geeft aan dat het college met het oog op de verkiezingen volgend jaar verantwoording gaat afleggen in het komende voorjaarsdebat (in de kaderbrief).

Een collegelid geeft aan dat de raad niet geïnformeerd wordt over alle tussentijdse bijstellingen. Incidenteel gebeurt het wel via notities en memo's, bijvoorbeeld over woningbouw. Bij veiligheid en sociaal- minimabeleid is de gemeenteraad echter niet geïnformeerd over tussentijdse bijstellingen. Een collegelid geeft aan dat in de raad nooit gesproken is over bijstellingen van het Coalitieakkoord. Dit is iets van de coalitiepartijen.

De ambtelijke organisatie stelt dat de raad wel regelmatig geïnformeerd wordt over bijstellingen van het beleid binnen de reguliere planning en controlcyclus. Dit gaat echter niet over het Coalitieakkoord. Bij sommige bijstellingen van beleid verwijst het raadsvoorstel naar het Coalitieakkoord.

Wat is de rol van de raad bij het volgen van het behalen van de doelstellingen?

Een collegelid vindt dat de gemeenteraad zelf verantwoordelijk is voor het volgen van de doelstellingen. Het college is daarin faciliterend. Het college legt verantwoording af aan de raad over het uitgevoerde beleid. Het Coalitieakkoord wordt in deze verantwoording echter niet genoemd. Betreffend collegelid vindt dat doelstellingen uit het Coalitieakkoord hierdoor moeilijk te volgen zijn in de loop der tijd.

Vanuit de ambtelijke organisatie wordt aangegeven dat het Coalitieakkoord bij de raad in het achterhoofd moet zitten. De fractievoorzitters van de coalitiepartijen zouden regelmatig moeten checken wat de stand van zaken is. Bij de ambtelijke organisatie bestaat niet de indruk dat de raad het Coalitieakkoord monitor wat de stand van zaken van het Coalitieakkoord is. Nu de verkiezingen eraan komen, zal de aandacht hiervoor waarschijnlijk toenemen.

De fractievoorzitters van de coalitie geven aan dat raadsleden zelf de uitvoering van het Coalitieakkoord volgen.

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 het 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? Wat zegt de informatie?

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

2.4.2 Onderzoeksbevindingen

Algemeen

Tijdens een recente bespreking van het college is gebleken dat slechts tien punten uit het Coalitieakkoord niet gerealiseerd zijn. De rest is opgepakt of uitgevoerd. Vanuit de ambtelijke organisatie wordt ook aangegeven dat met de raad afgesproken is dat er in de begroting alleen nieuw beleid komt. Wat uitgevoerd is wordt niet meer in de begroting opgenomen. Dit maakt het lastig om de resultaten van doelstellingen en acties op langere termijn (effecten) te volgen. Een collegelid geeft aan dat de doelstellingen en actiepunten uit het Coalitieakkoord niet goed te volgen zijn binnen de planning- en controlcyclus. Om in te spelen op ontwikkelingen worden er ook dingen opgepakt die niet in het Coalitieakkoord staan. Er is meer uitgevoerd dan wat op papier staat.

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.

Sociaal- en minimabeleid

Uit de documentenstudie blijkt dat de activiteiten in het Jaarverslag 2006 en 2007 redelijk specifiek en meetbaar zijn, maar over het algemeen gericht op gemaakte processtappen en niet op meetbare effecten. De omschrijving van activiteiten komt echter niet helemaal overeen met de omschrijving uit het Coalitieakkoord en het Uitwerkingsdocument. Hierdoor is het lastig om activiteiten en resultaten te volgen en te controleren. De omschrijving in het Jaarverslag heeft een andere volgorde, een andere indeling, ander gebruik van vaktaal en andere keuzes van woorden (evenals de Programmabegroting).

Een ambtenaar geeft aan dat het op het gebied van sociaal- en minimabeleid geen wijziging van doelstellingen plaatsgevonden heeft. Het is gelukt om uitvoering te geven aan de doelstellingen uit het Coalitieakkoord en het uitwerkingsdocument. “Het ging vooral om het handhaven van het huidige niveau en dat is gelukt. “

Wijkveiligheidsbeleid

Uit de documentenstudie blijkt dat in het Jaarverslag 2007 wordt gerapporteerd over gerealiseerde processtappen en activiteiten. Na 2007 wordt echter niet meer gerapporteerd over activiteiten op het gebied van wijkveiligheid uit het Coalitieakkoord. In het jaarverslag 2007 wordt echter duidelijk uitgelegd waarom punten m.b.t. veiligheid uit het Coalitieakkoord en het Uitwerkingsdocument niet opgepakt worden:

- Over de doelstelling 1 gericht op de zichtbaarheid van de wijkagent wordt gezegd dat de wijkagent in 97% van de gevallen waarbij een beroep op hun wordt gedaan bereikbaar is voor de burger.
- Over de doelstelling 2 gericht op uitbreiding van politievrijwilligers (doelstelling 2) wordt gezegd dat er al twee ingezet worden in Leusden.
- Over doelstelling 3 “ruimere openingstijden politiebureau” wordt gesteld dat het gezien de beschikbare middelen niet haalbaar is.

In 2008 zijn deze punten daarom niet meer meegenomen in de planning- en controlecyclus. Een ambtenaar geeft aan dat – voor zover bij hem bekend - op het gebied van wijkveiligheid geen wijziging van doelstellingen heeft plaatsgevonden. Tijdens de interviews wordt ook aangegeven dat de punten uit het Coalitieakkoord op het gebied van veiligheid niet opgepakt zijn, omdat de politie over de betreffende punten gaat. De gemeente kan hier niet zo veel mee.

Gemeenteraadsleden weten vaak niet hoe de organisatie rondom de politie precies geregeld is, maar ze vonden de genoemde punten belangrijk en hebben ze daarom opgenomen (signaalfunctie). Tijdens de interviews wordt ook aangegeven dat de doorwerking van het Coalitieakkoord eigenlijk plaatsvindt via andere documenten, zoals nota's.

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 deze 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.**

Algemeen

In het Coalitieakkoord en het Uitwerkingsdocument wordt geen aandacht besteed aan communicatie over het Coalitieakkoord zelf of over de uitvoering of resultaten van het Coalitieakkoord (of het uitwerkingsprogramma). Een ambtenaar geeft aan dat communicatie met de inwoners indirect wel een plek heeft in het Coalitieakkoord. Er wordt een aantal manieren genoemd, waarop de participatie van burgers in het bestuur bevorderd kan worden, bijvoorbeeld de mogelijkheid om de raadsvergaderingen via internet te volgen, of het burgerinitiatief. Ook het instellen van een Leusder Forum, met het doel de deskundigheid van de samenleving te benutten, staat in het Coalitieakkoord.

In de loop der jaren krijgt de communicatie naar de burger wel meer aandacht in de planning en coltrolcyclus. In stukken die betrekking hebben op 2007 is communicatie nog een onderdeel van "Bestuur en Dienstverlening". In de stukken van 2008 krijgt Communicatie veel aandacht en wordt uitgebreid uitgewerkt (opgenomen als onderdeel van het programma Bestuur en Dienstverlening). De ambtelijke organisatie geeft aan dat de externe communicatie de afgelopen jaren nadrukkelijk gericht is geweest op participatie van de inwoners bij (grote) projecten. In 2008 is een slag gemaakt van beleidsvoorbereiding naar beleidsuitvoering. Met andere woorden: het zichtbaar maken van de effecten van de beleidsvoorbereiding en besluitvorming. Dit gebeurt onder andere door het plaatsen en feestelijk onthullen van projectborden bij aanvang van werkzaamheden, zoals de herontwikkeling van het Burg. Buiningpark, de aanleg van een nieuw hockeycomplex en de reconstructie van de Groene Zoom en Randweg van en naar de A28. Motto: Leusden laat het zien!

Hoe verliep na vaststelling van het Coalitieakkoord (en het uitwerkingsdocument) de communicatie over dit document naar de burgers?

Uit de interviews blijkt dat de volgende communicatie heeft plaatsgevonden:

- Nadat het Coalitieakkoord klaar was is er dezelfde middag een persconferentie geweest.
- Het Coalitieakkoord en het Uitwerkingsdocument staan op de website.
- De raad en het college hebben gezamenlijke gecommuniceerd hebben over het Coalitieakkoord en de uitwerking ervan in een uitgave van Leusden Vertelt - een magazine dat huis aan huis werd bezorgd (bestaat inmiddels niet meer).
- Tijdens een ontbijtbijeenkomst met stakeholders uit de samenleving heeft het college het beleid voor de bestuursperiode gepresenteerd.

Een collegelid geeft aan dat het Coalitieakkoord een compromis is dat de coalitie gezamenlijk moet verdedigen. Een ander collegelid geeft aan dat het Coalitieakkoord geen communicatieve rol heeft richting burgers. Burgers zijn geïnteresseerd in wat in hun achtertuin gebeurt. Ze zijn

geïnteresseerd in dat wat hen raakt. Vanuit de ambtelijke organisatie wordt aangegeven dat de raad niet zo veel gecommuniceerd heeft over het Coalitieakkoord, omdat het Coalitieakkoord niet van de raad is, maar van de coalitie.

De fractievoorzitters van de coalitie geven aan dat zij richting burger niet bewust communiceren over het Coalitieakkoord. Wel wordt er richting achterban gecommuniceerd, bijvoorbeeld d.m.v. de partijkrant en de website van de partij.

Hoe wordt gecommuniceerd richting de burgers over concrete resultaten van het Coalitieakkoord?

Tijdens de interviews blijkt dat het college niet bewust communiceert over resultaten uit het Coalitieakkoord. Wel verschijnt er jaarlijks een begrotingskrant die huis-aan-huis verspreid wordt, maar hierin staat het Coalitieakkoord niet genoemd. De verantwoordelijkheid voor de communicatie over het Coalitieakkoord ligt in principe bij de raad.

Tijdens de interviews blijkt dat ook de ambtelijke organisatie niet communiceert over de uitvoering van het Coalitieakkoord. Wel wordt in raadsvoorstellen vaak teruggesproken op in het Coalitieakkoord geformuleerd beleid. Het Coalitieakkoord wordt hierbij echter niet expliciet genoemd. Inmiddels is zo'n 90% van de doelstellingen uit het Coalitieakkoord uitgevoerd. Een ambtenaar merkt in dit verband op dat het voor de inwoners vooral belangrijk is om geïnformeerd en betrokken te worden bij beleid dat wordt ontwikkeld. Van ondergeschikt belang is of het voortkomt uit het Coalitieakkoord. Als zaken maar opgepakt worden. Ook wordt gesteld dat de politiek aan het einde van een raadsperiode - bij de voorbereiding van verkiezingen - de balans opmaakt en terugkijkt naar de realisatie van het Coalitieakkoord. Voor de politieke partijen is het met het oog op komende verkiezingen van belang om aan te geven wat dankzij hen is gerealiseerd.

Een andere ambtenaar wijst op de begrotingskrant die jaarlijks verschijnt. Hierin komt het Coalitieakkoord als zodanig niet terug, maar wel de verwerking van het Coalitieakkoord in de begroting. Dit jaar zal het college – met het oog op de naderende verkiezingen – wel communiceren over het Coalitieakkoord. Er zijn echter veel autonome ontwikkelingen (financiële, wetgeving, kredietcrisis) waar het college wat mee gedaan heeft. Deze ontwikkelingen neemt het college ook mee in haar verantwoording.

Hoofdstuk 3 Conclusies en aanbevelingen

3.1 Inleiding

In Nederland vormen de politieke 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.

In dit onderzoek hebben we gekeken naar deze laatste twee functies. 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?

In Leusden verscheen op 4 april 2006 het Coalitieakkoord 2006 – 2010. Het betreft een akkoord op hoofdlijnen. Bij het opstellen van het Coalitieakkoord heeft begeleiding plaatsgevonden vanuit de afdelingen Financiën en Juridische Zaken. Op verzoek van de raad heeft het college dit akkoord vervolgens uitgewerkt in de "Uitwerking van het Coalitieakkoord 2006 – 2010". Het Uitwerkingsdocument vertaalt de algemene uitspraken uit het Coalitieakkoord in concrete acties met middelen en termijnen. Zo worden activiteiten niet allemaal tegelijk opgepakt, maar verspreid over de jaren en afgestemd op de beschikbare capaciteit. Hiermee beschermt het

uitwerkingsdocument de ambtelijke organisatie. Het uitwerkingsdocument dient als intern sturingsinstrument is.

Op 29 november stuurde het college het uitwerkingsdocument naar de gemeenteraad, samen met de Kaderbrief 2006 – 2010. De Kaderbrief bevat een algemene bestuurlijke verkenning en omschrijft de prioriteiten in de betreffende bestuursperiode. In de Kaderbrief geeft het college ook aan dat - gezien de beperkte financiële middelen - prioriteiten gesteld zijn bij de uitwerking van het Coalitieakkoord.

<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 staat niet aangegeven welke plek het document heeft in de planning en controlcyclus. Wel heeft het Coalitieakkoord een duidelijke plek in de Programmabegroting 2007. Aangegeven wordt dat in de Programmabegroting een aantal stappen wordt gezet in de uitvoering van het Coalitieakkoord. In de programmabegroting 2008 wordt het Coalitieakkoord alleen nog kort genoemd in de inleiding. In de uitwerking per programma worden de doelstellingen en acties uit het Coalitieakkoord niet meer genoemd. Uit de interviews blijkt dat met de raad afgesproken is dat in de begroting alleen nieuw beleid komt. Als iets uitgevoerd is verdwijnt het uit de begroting (en uit de planning en controlcyclus). Het overzicht over het volledige Coalitieakkoord is dan dus kwijt. Mede hierdoor zijn doelstellingen en acties uit het Coalitieakkoord op lange termijn niet goed te volgen.</p>
<p>Norm 2 De doelstellingen en actiepunten zijn: - SMART geformuleerd; - gericht op output of outcome; - vertaald in middelen.</p>	<p>Doelstellingen en actiepunten zijn in het Coalitieakkoord over het algemeen niet SMART geformuleerd. Het Coalitieakkoord is procesgericht en er zijn geen middelen gekoppeld aan de activiteiten en doelstellingen. Dit is mede te verklaren doordat de items uit de verkiezingsprogramma's gehaald zijn. Dit is meestal niet SMART. In Leusden geldt dat oud beleid ingeleverd moet worden voor nieuw beleid, maar dat is lastig als in het Coalitieakkoord niet of nauwelijks stilgestaan wordt bij de financiële consequenties. De lastige keuzes komen pas later bij de uitwerking of de realisatie.</p> <p>Het uitwerkingsdocument is concreter uitgewerkt en redelijk SMART. Het is gericht op acties, proces (planning) en inzet van middelen (geld), maar niet gericht op een meetbaar maatschappelijk effect.</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 staat dat het huidige beleid voortgezet wordt, als er over een onderwerp niets is opgenomen. Uit het onderzoek blijkt echter dat er in het Coalitieakkoord zowel oud- als nieuw beleid staat. Het kan hierbij gaan om beleid waarvan de politiek het belangrijk vindt dat het gehandhaafd en/of verder ontwikkeld wordt. Het onderscheid tussen oud – en nieuw beleid is moeilijk te zien. Vaak gaat het om bestaand beleid wat herbevestigd en herschreven is. In sommige gevallen gaat de gemeente niet eens over het geformuleerde beleid. De vermelding van deze zaken heeft volgens respondenten vooral een signaleringsfunctie.</p>
<p>Norm 4 Het document geeft (beknopte) probleemanalyses met beargumenteerde oplossingen, als motivering voor beleidskeuzes.</p>	<p>Het Coalitieakkoord richt zich op de hoofdlijnen en geeft over het algemeen weinig probleemanalyses en beargumenteerde oplossingen. Het lijken voornamelijk issues uit partijprogramma's die overgenomen zijn om elkaar te vinden. Veel items uit het Coalitieakkoord waren al voornemens, voordat het Coalitieakkoord verscheen. Er zijn alleen nog accenten aangegeven.</p>

Conclusie

Uit het onderzoek blijkt dat het Coalitieakkoord vooral fungeert als politiek bindmiddel, als een document om een coalitie te kunnen vormen. Van elke partij zijn er punten opgenomen in het Coalitieakkoord. Hierdoor is het Coalitieakkoord niet SMART en vooral procesgericht. Het is gericht op hoofdlijnen en er is weinig aandacht voor probleemanalyse. Ook is niet vastgelegd welke rol het Coalitieakkoord heeft binnen de planning en controlcyclus.

Uit het onderzoek blijkt echter dat het Coalitieakkoord ook een sturende functie heeft. Het Coalitieakkoord geeft richting aan het handelen van het College. Het is een leidraad en het bevat voor het college de issues waarop de raad hen gaat beoordelen. De leidinggevenden krijgen van de wethouders 'een lijstje' mee met punten uit het Coalitieakkoord. Dit lijstje is leidend en in deze punten gaat de meeste aandacht zitten.

De sturende rol van het Coalitieakkoord blijkt ook uit de signaalfunctie die het Coalitieakkoord heeft. Met de signaalfunctie vraagt het Coalitieakkoord aandacht voor bepaalde items. Het gaat hier bijvoorbeeld om items op het gebied van veiligheid, waarover de politie gaat. De gemeente kan hier niet zo veel mee. Toch zijn ze opgenomen in het Coalitieakkoord, omdat de raadsleden ze belangrijk vinden.

Bij de signaalfunctie kan het zowel gaan om oud – als nieuw beleid. Vaak gaat het om oude beleid wat herbevestigd en herschreven is. De sturende functie komt tot uitdrukking in het Uitwerkingsdocument van het college.

Onderzoeksvraag b)

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

Uit het onderzoek blijkt dat het lastig is om de doelstellingen en acties uit het Coalitieakkoord en het Uitwerkingsdocument te volgen binnen de planning en controlcyclus. Dit komt omdat het Coalitieakkoord en het Uitwerkingsdocument qua opbouw en formulering niet aansluit bij de documenten van de planning en controlcyclus. Het Coalitieakkoord onderscheidt vijf clusters van beleidsterreinen (A, B, C, D, E). Daarbinnen is per onderdeel weer een nummering aangebracht. Het uitwerkingsdocument verdeelt de beleidsterreinen in 24 thema's. Deze thema's sluiten niet rechtstreeks aan bij de clustering van het Coalitieakkoord. De Programmabegroting is vervolgens ingericht rondom 10 programma's. Deze programma's sluiten niet één op één aan bij de clusters van het Coalitieakkoord en ook niet op de thema's uit het Uitwerkingsdocument.

Uit de interviews blijkt dat de onderwerpen, items en de gedachtegang uit het Coalitieakkoord (en het Uitwerkingsdocument) meestal wel terugkomen in de afdelingsplannen. Het Coalitieakkoord wordt hierbij over het algemeen echter niet expliciet genoemd.

Uit de documentenstudie blijkt dat het college in de Kaderbrief 2006-2010 het voornemen uitspreekt om de uitvoering van het Coalitieakkoord te monitoren en de raad daarover ieder jaar ten behoeve van het voorjaarsdebat een voortgangsrapportage aan te bieden. Uit het onderzoek blijkt echter dat dit niet gebeurd is. Verantwoording heeft wel plaatsgevonden via de Kadernota. Hierbij is het Coalitieakkoord echter niet genoemd. Uit het onderzoek blijkt dat in de raad nooit

gesproken is over bijstelling van het Coalitieakkoord. Uit de interviews blijkt dat de raad wel regelmatig (maar niet altijd) geïnformeerd wordt over bijstellingen van beleid. Dit gebeurt via de planning en controlcyclus, maar soms ook alleen via notities en memo's. Het Coalitieakkoord wordt hierbij over het algemeen echter niet genoemd. Bij sommige bijstellingen van beleid verwijst het raadsvoorstel naar het Coalitieakkoord. Het Coalitieakkoord is hierdoor in de loop der tijd moeilijk te volgen.

<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>De doelstellingen uit het Coalitieakkoord worden letterlijk herhaald in de het Uitwerkingsdocument en in de Programmabegroting 2007. Vanaf 2008 worden de doelstellingen uit het Coalitieakkoord niet meer genoemd in de documenten van de planning en controlcyclus. Eventuele bijstellingen van doelstellingen uit het Coalitieakkoord zijn hierdoor niet aangegeven, niet vindbaar en niet volgbaar.</p> <p>Uit de interviews blijkt dat met de raad is afgesproken dat in de begroting alleen nieuw beleid opgenomen wordt. Het gaat dan slechts om acties voor het komende jaar. Ook staan hierin eventueel acties uit het Coalitieakkoord als deze betrekking hebben op het betreffende jaar. In de praktijk blijken er zo allerlei redenen waarom beleid uit het Coalitieakkoord niet meer opgenomen wordt in de planning en controlcyclus:</p> <ul style="list-style-type: none"> - het ging om bestaand beleid; - Het beleid is al uitgevoerd (bijvoorbeeld bij het ontstaan van het Coalitieakkoord); - Het beleid is niet uitvoerbaar; - Er kwamen andere prioriteiten. <p>Als het beleid überhaupt niet wordt uitgevoerd verdwijnt het ook, want dan wordt het helemaal niet opgenomen in enig jaar. Dit komt mede omdat het Coalitieakkoord voornamelijk een politieke functie had en er niet vanuit alle beleidsterreinen ambtenaren betrokken waren bij het opstellen van het Coalitieakkoord.</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>Het uitwerkingsdocument is SMART, maar gericht op het proces en niet op meetbare maatschappelijk effect. Voor het sociaal- en minimeleid zijn de actiepunten in de Programmabegroting 2007 algemeen geformuleerd en niet SMART. Voor wijkveiligheid worden de doelstellingen in de Programmabegroting 2007 nader uitgewerkt en toegelicht: er worden jaartallen genoemd en doelstellingen zijn acceptabel, specifiek en meetbaar. De activiteiten zijn nog wel gericht op proces. In de Programmabegroting 2008 zijn de doelstellingen uit het Coalitieakkoord niet meer opgenomen.</p> <p>De programmabegroting 2008 mist zowel voor sociaal- en minimeleid als voor het wijkveiligheidsbeleid een link naar de doelstellingen uit het Coalitieakkoord en het Uitwerkingsdocument.</p>

Conclusie

Uit het onderzoek blijkt het lastig is om de uitvoering van de doelstellingen en acties uit het Coalitieakkoord en het Uitwerkingsdocument in de loop der jaren te volgen. In de planning en controlcyclus is het niet structureel vindbaar en volgbaar. Ook zijn de doelstellingen nog niet SMART. In het Uitwerkingsdocument staan de actiepunten wel al meer meetbaar, specifiek en acceptabel.

Onderzoeksvraag c)

Welke resultaten zijn behaald? (verantwoording)

Tijdens een recente bespreking van het college is gebleken dat slechts tien punten uit het Coalitieakkoord niet gerealiseerd zijn. De rest is opgepakt of uitgevoerd. Uit de interviews blijkt dat er ook dingen opgepakt zijn die niet in het Coalitieakkoord staan. Dit om in te spelen op ontwikkelingen. Er is meer uitgevoerd dan wat op papier staat. Uit het onderzoek blijkt dat de het Coalitieakkoord niet gezien wordt als instrument om verantwoording af te leggen aan de burgers.

De verslaglegging over de resultaten is niet consistent. Dit komt omdat de opbouw en formulering van het Coalitieakkoord en het Uitwerkingsdocument niet aansluiten bij de documenten uit de planning en controlcyclus.

<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>Sociaal- en minimabeleid Uit de documentenstudie blijkt dat de activiteiten in het Jaarverslag 2006 en 2007 redelijk specifiek en meetbaar zijn, maar over het algemeen gericht op gemaakte processtappen en niet op meetbare effecten. De omschrijving van activiteiten komt echter niet helemaal overeen met de omschrijving uit het Coalitieakkoord en het Uitwerkingsdocument. Hierdoor is het lastig om activiteiten en resultaten te volgen en te controleren. De omschrijving in het Jaarverslag heeft een andere volgorde, een andere indeling, ander gebruik van vaktaal en andere keuzes van woorden (evenals de Programmabegroting).</p> <p>Wijkveiligheidsbeleid Uit de documentenstudie blijkt dat in het Jaarverslag 2007 wordt gerapporteerd over gerealiseerde processtappen en activiteiten. Na 2007 wordt echter niet meer gerapporteerd over activiteiten op het gebied van wijkveiligheid uit het Coalitieakkoord. In het jaarverslag 2007 wordt echter duidelijk uitgelegd waarom punten m.b.t. veiligheid uit het Coalitieakkoord en het Uitwerkingsdocument niet opgepakt worden. In 2008 zijn deze punten daarom niet meer meegenomen in de planning- en controlcyclus.</p>
---	--

Conclusie

Vrijwel alle items uit het Coalitieakkoord zijn opgepakt en/of uitgevoerd. De verslaglegging is echter niet consistent. Opbouw en formulering van het Coalitieakkoord en Uitwerkingsdocument sluiten niet aan bij de documenten uit de planning en controlcyclus. Hierdoor zijn doelstellingen en eventuele wijzigingen moeilijk vindbaar en volgbaar. In het Jaarverslag 2006 en 2007 zijn de activiteiten over het algemeen gericht op gemaakte processtappen en niet op meetbaar maatschappelijk effect. Uit het onderzoek blijkt dat het Coalitieakkoord niet wordt gezien als een document om verantwoording over af te leggen. Zie voor de verantwoording richting burger ook de conclusies bij onderzoeksvraag d over verantwoording en communicatie.

Onderzoeksvraag d)

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

<p>Norm 8 Communicatie richting burgers vindt plaats:</p> <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.	<p>In het Coalitieakkoord en het Uitwerkingsdocument word geen aandacht besteed aan communicatie over het Coalitieakkoord zelf of over de uitvoering of resultaten van het Coalitieakkoord (of het uitwerkingsprogramma).</p> <p>Na verschijning van het Coalitieakkoord vond de volgende communicatie plaats:</p> <ul style="list-style-type: none">- Nadat het Coalitieakkoord klaar was is er dezelfde middag een persconferentie geweest.- Het Coalitieakkoord en het Uitwerkingsdocument staan op de website.- De raad en het college hebben gezamenlijke gecommuniceerd hebben over het Coalitieakkoord en de uitwerking ervan in een uitgave van Leusden Vertelt - een magazine dat huis aan huis werd bezorgd (bestaat inmiddels niet meer).- Tijdens een ontbijtbijeenkomst met stakeholders uit de samenleving heeft het college het beleid voor de bestuursperiode gepresenteerd. <p>Tijdens de interviews blijkt dat het college niet bewust communiceert over resultaten uit het Coalitieakkoord. De verantwoordelijkheid voor de communicatie over het Coalitieakkoord ligt in principe bij de raad. Wel verschijnt er jaarlijks een begrotingskrant die huis-aan-huis verspreid wordt, maar hierin staat het Coalitieakkoord niet genoemd. "Dit is een bewuste keuze. Voor inwoners is het vooral belangrijk dat zij geïnformeerd en betrokken worden. Van ondergeschikt belang is of beleid voortkomt uit het Coalitieakkoord. Als zaken maar opgepakt worden."</p>
--	--

Conclusie:

Na verschijning van het Coalitieakkoord vond de volgende communicatie plaats:

- **persconferentie;**
- **website;**
- **speciale uitgave van Leusden Verteld die huis-aan-huis verspreid werd;**
- **ontbijtbijeenkomst van het college met stakeholders.**

In Leusden communiceert men niet over de voortgang van het Coalitieakkoord. Men vindt het belangrijk dat bewoners geïnformeerd en betrokken worden. Het is hierbij niet relevant of beleid voortkomt uit het Coalitieakkoord.

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:

- 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:
- Formuleer het Coalitieakkoord op hoofdlijnen.
 - Formuleer doelstellingen zoveel mogelijk op effectniveau.
 - Maak duidelijk onderscheid in nieuwe 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).
 - Bekijk voor welke beleidsterreinen het nodig is om ambtelijke en/of externe deskundigen te betrekken bij het opstellen van het Coalitieakkoord.

Voorbeeld

In Barneveld zijn tijdens het opstellen van het Coalitieakkoord openbare werkgroepen georganiseerd, waarin raadsleden van de coalitie, beoogde wethouders en ambtenaren de onderwerpen uitwerkten die men in het Coalitieakkoord wilde hebben.

- Geef bij inhoudelijke keuzes ook kort aan op welke probleemanalyse dit gebaseerd is.
- Formuleer doelstellingen SMART waar dat mogelijk is.
- Sluit qua opbouw en formulering aan bij de programma's uit de Programmabegroting, zodat ook het Uitwerkingsdocument van het college kan aansluiten op zowel het Coalitieakkoord als op de planning en controlcyclus.

Voorbeeld

- Het Coalitieakkoord van Nijkerk heeft dezelfde opbouw als de Programmabegroting (doelstellingen en actiepunten zijn gekoppeld aan programma's).
- In Leusden sluit het Uitwerkingsdocument van het College qua formulering goed aan op het Coalitieakkoord. In het Uitwerkingsdocument worden doelstelling en actiepunten uit het Coalitieakkoord systematisch uitgewerkt in: Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? Wanneer gaan we het doen?
- In Zeewolde sluit het uitwerkingsdocument van het Coalitieakkoord aan op de 'Wat willen we bereiken/Wat gaan we daarvoor doen'-vragen van de Programmabegroting.
- In Barneveld is het Coalitieakkoord ingedeeld volgens de programma's van de Programmabegroting. Na opstellen van het akkoord in april 2006 is dit direct in mei uitgewerkt in de Kadernota 2007-2010. In Barneveld staan de doelstellingen op het gebied van veiligheid uit het Coalitieakkoord (uitgewerkt in de Kadernota) opgenomen in het Integraal Veiligheidsplan 2007. Het plan is opgesteld aan de hand van het Coalitieakkoord. Dit staat ook vermeld in de inleiding. Deel 1 (beleid) is vastgesteld door 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.

- b) Koppel doelstellingen en budgetten aan het Coalitieakkoord. Als het Coalitieakkoord opgebouwd is in programma's (overeenkomstig de Programmabegroting), kan eenvoudig geschoven worden tussen budgetten van programma's.
- c) Neem een aantal prioriteiten op in het Coalitieakkoord en/of in het Uitwerkingsdocument.

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.
 - Zeewolde noemt in het Coalitieakkoord een zevental speerpunten. Deze worden vanaf 2008 expliciet in de Voor- en Najaarsnota gevolgd.

- d) Denk vooraf na hoe je de stand van zaken van (de uitvoering van) het Coalitieakkoord en – of het Uitwerkingsdocument gaat volgen gedurende de betreffende bestuursperiode:
- Volg je het alleen in de reguliere planning en controlcyclus?
 - Hoe zichtbaar/herkenbaar wil je het Coalitieakkoord hierin laten terugkomen?

Voorbeeld

De gemeente Nijkerk werkt met een raadskalender die de verbinding legt tussen geplande raadsvoorstellen en het Collegeprogramma. In de raadskalender staat aangegeven of onderwerpen uit het Collegeprogramma (of uit notities of productenramingen komen).

De gemeente Barneveld werkt met een Meerjarenraadsagenda, met een planning van onderwerpen:

- welk programma (gesplitst naar afdeling, met aanduiding van de zwaarte van het onderwerp;
- herkomst van het onderwerp;
- maand van behandeling (periode van 4 jaar).

- e) 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 (en verantwoordings)functie. Wil je deze functie ontwikkelen? Zo ja, omschrijf in het document hoe dit vorm krijgt. De volgende overwegingen kunnen 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 .

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 gemeente in Nederland waar een project is gestart in het kader van e-government. Het betreffende college wil jaarlijks aan bewoners vragen wat ze vinden van een aantal items waar het college mee bezig is geweest. Dit zou ook een optie kunnen zijn voor het communiceren over 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 en nawoord rekenkamercommissie

Bestuurlijke reactie college

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

De reactie luidt:

“Graag maken wij gebruik van de mogelijkheid om een bestuurlijke reactie te geven.

Allereerst herkennen wij ons in de aanbevelingen en overwegingen in § 3.3 van uw rapport, die betrekking hebben op de sturende en communicatieve functie van het Coalitieakkoord en de ontwikkeling daarvan. Onze zienswijze is dat hiermee kansen en mogelijkheden worden aangereikt voor het verbeteren van:

- de kaderstellende en sturende rol van de gemeenteraad;
- de bestuurlijke planning en controlcyclus;
- de programmabegroting en bestuurlijke rapportages.

Naar onze overtuiging bieden de aanbevelingen perspectief voor de in 2010 aantredende raad(scoalitie) om van aanvang af bestuurskrachtig te kunnen functioneren. Het ontwikkelen van de genoemde functies van het Coalitieakkoord zal de totstandkoming van het gemeentelijk beleid en de uitvoering daarvan zeker ten goede komen.

Het heeft onze voorkeur dat er op korte termijn, dat wil zeggen kort na de behandeling van het eindrapport door de raad, wordt gestart met de voorbereidingen voor het concretiseren van de aanbevelingen en overwegingen. Hierbij stellen wij ons voor dat de raad aan ons college opdracht zal verstrekken om een notitie aan te bieden met uitgangspunten en handreikingen, die door de raad zal worden behandeld tijdens de eerste vergadercyclus in januari/februari 2010.

Tenslotte vragen wij de rekenkamercommissie om overweging b) bij aanbeveling 1 te verduidelijken. Wij denken dat het vermelden van best-practices van andere gemeenten (als voorbeeld) verhelderend zal zijn.

Wij gaan er van uit dat wij u met deze reactie afdoende hebben geïnformeerd en wensen u veel succes bij de afronding van uw rapport.

Nawoord rekenkamercommissie naar aanleiding van bestuurlijke reactie college

De rekenkamercommissie bedankt het college voor de bestuurlijke reactie. Het is goed om te horen dat het college graag wil dat op korte termijn - na de behandeling van het eindrapport door de raad - wordt gestart met de voorbereidingen voor het concretiseren van de aanbevelingen en overwegingen.

Het college vraagt om een toelichting bij overweging b) van aanbeveling 1). Het betreft hier de overweging: “Koppel doelstellingen en budgetten aan het Coalitieakkoord. Als het Coalitieakkoord opgebouwd is in programma’s (overeenkomstig de Programmabegroting), kan eenvoudig geschoven worden tussen budgetten van programma’s.”

De rekenkamercommissie bedoelt hiermee dat het goed zou zijn als al bij de onderhandelingen over het coalitieakkoord nagedacht wordt over kosten die verbonden zijn aan programma's en doelstellingen. Zo wordt voorkomen dat men hier in de uitvoering op vast loopt. Het is aan te bevelen dat budgettaire keuzes op hoofdlijnen al gemaakt worden tijdens de coalitieonderhandelingen.

U vraag om dit te verhelderen met best-practices van andere gemeenten. Helaas moeten wij melden dat de onderzochte gemeenten geen van allen nog (voor iedereen zichtbare) budgetten gekoppeld hebben aan het coalitieakkoord.

Reactie coalitie gemeenteraad

Naar aanleiding van de rapportage met conclusies en aanbevelingen is een gezamenlijke reactie ontvangen van twee van de drie coalitiepartijen, namelijk de PvdA en de VVD. Van de derde coalitiepartij – CDA – is geen reactie ontvangen. De reactie van PvdA en VVD luidt:

De aanbevelingen zijn in grote lijnen zinvol en zeker bruikbaar als we opnieuw gaan onderhandelen in 2010.

Ons is opgevallen dat het een aantal malen door ambtenaren als een gemis is ervaren dat bij de totstandkoming van het coalitieakkoord alleen ambtenaren van financiën en juridische zaken betrokken zijn geweest. Wij hebben onze vragen bij een grote inmenging/betrokkenheid, want we moeten wel onze politieke verantwoordelijkheid en onafhankelijkheid kunnen behouden.

Bij norm 4 (paragraaf 2.2.2):

Er wordt gesteld dat er weinig aandacht is voor probleemanalyses en beargumenteerde oplossingen. Als voorbeeld wordt aangehaald: realiseren van de huisartsenpost. Wij delen deze visie niet, want een aantal zaken lopen al veel langer en zijn ook al veel langer een politiek issue geweest.

Bij "Wat is de rol van de raad bij het volgen van het behalen van de doelstellingen?" (paragraaf 2.3.3):

Vanuit de ambtelijkeetc. over monitoren coalitieakkoord. Wij delen deze visie niet. Het coalitieakkoord is standaard ter vergadering aanwezig.

Dan een opmerking die vaker terug komt: dat het coalitieakkoord niet de 10 programma's volgt. Volgens ons in grote lijnen wel.

Nawoord rekenkamercommissie naar aanleiding van reactie coalitie

De rekenkamercommissie bedankt de VVD en de PvdA voor de reactie. Wij vinden het fijn dat de aanbevelingen in grote lijnen zinvol worden geachte en dat deze bruikbaar zijn bij de onderhandelingen in 2010.

De rekenkamer hecht uiteraard ook waarde aan de politieke verantwoordelijkheid en onafhankelijkheid van de coalitiepartijen bij de totstandkoming van het Coalitieakkoord, zeker als het gaat om een akkoord op hoofdlijnen. Echter ook een akkoord op hoofdlijnen moet SMART zijn, waar dat mogelijk is. Vanuit de betrokken vakgebieden kunnen deskundigen wellicht helpen om de inhoud (nog) beter te formuleren naar probleemstelling, analyse en beoogde effecten en aan te laten sluiten op de werkelijkheid. Er zou bijvoorbeeld een check plaats kunnen vinden, in tweede instantie, nadat de partijen het coalitieakkoord opgesteld hebben.

Naar aanleiding van de opmerking dat er in het Coalitieakkoord weinig aandacht is voor probleemanalyses en beargumenteerde oplossingen, geeft u aan dat u deze mening niet deelt, omdat een aantal zaken al langer loopt. De rekenkamercommissie kan zich voorstellen dat een aantal issues politiek al langer speelt, echter een oplossing zou moeten beginnen met het formuleren van een probleemanalyse. Het Coalitieakkoord besteedt hier weinig aandacht aan. Vanuit geformuleerde probleemanalyses zijn de oplossingen SMART te formuleren en zijn effecten achteraf beter te meten.

U geeft aan dat het Coalitieakkoord standaard aanwezig is bij de vergaderingen. Dit is nieuw voor de rekenkamercommissie, het is ons niet verteld tijdens het onderzoek. Wij zouden graag van u vernemen hoe de raad hiermee omgaat bij het volgen van de doelstellingen. Dit zou wellicht een leerpunt voor de andere onderzochte gemeentes kunnen opleveren.

U zegt dat het Coalitieakkoord in grote lijnen de tien programma's volgt. Tijdens de documentenstudie is dat ons niet duidelijk geworden. Wij hebben in het Coalitieakkoord geen duidelijke verwijzing gevonden naar de tien programma's. Ook hebben wij in de opbouw van de tekst geen overeenkomst geconstateerd met de tien programma's.

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
- 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 Leusden:

- Coalitieakkoord 2006-2010 "Werk maken van Woorden"
- Uitwerking van het Coalitieakkoord 2006-2010
- Kaderbrief 2006-2010
- Programmabegroting 2007, 2008
- Jaarverslag 2006, 2007
- Voorjaarsnota 2007, 2008
- Kadernota 2008
- Integrale veiligheidsbrief 2006
- Begrotingskrant "Wat doet Leusden in 2009"
- Leusden verteld, bewaarnummer, juni 2006

Bijlage 2 Respondenten

Algemeen

- De heer N. Versteeg, directeur-secretaris
- de heer M. Rijlaarsdam, directeur bestuurlijk juridische zaken
- de heer A.J. Salverda, wethouder
- de heer E. Jansma, wethouder
- mevrouw W. van Eeden, afdelingshoofd Maarschappelijke Ontwikkeling
- de heer E. Eissens, bestuursambtenaar Veiligheid
- mevrouw J. van der Werf, afdelingshoofd Communicatie

Deelnemers groepsgesprek fractievoorzitters coalitie:

- mevrouw H.G.M. Kerkhof (PvdA)
- de heer B.A. Piersma (CDA)
- de heer D. Knoppien (VVD)

Bijlage 3 Resultaten documentenstudie

Aanvullend op het rapport bevat deze bijlage de uitgebreide resultaten uit de documentenstudie. De resultaten zijn per onderzoeksvraag opgenomen in een tabel.

Onderzoeksvraag a)

Sturende functie van het Coalitieakkoord

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

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) 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.

Tabel norm 1 t/m 4

Norm	Coalitieakkoord	Uitwerkingsdocument	Programmabegroting
1 plek in planning en control- cyclus	In het algemene deel staat geen informatie over de plek en functie van het Coalitieakkoord binnen de planning en controlcyclus. Bij de onderdelen A) Zorg en Maatschappelijke ondersteuning en D) Financiën zijn wel vervolgstappen opgenomen. Bij de onderdelen B, C en E niet. In het Coalitieakkoord staat niet genoemd welke partijen deelnemen in de coalitie en welke partijen	<u>Kaderbrief 2006 - 2010:</u> De kaderbrief is gericht aan de gemeenteraad en begeleidt de Uitwerking van het Coalitieakkoord. In de kaderbrief wordt verwezen naar het Coalitieakkoord. Het college stelt prioriteiten (gezien beperkte financiële middelen) op basis van het Coalitieakkoord vraagt de raad om in te stemmen met de keuzes. Ook spreekt het college het voornemen uit om de uitvoering van het Coalitieakkoord te monitoren en de raad daarover ieder jaar ten behoeve van het voorjaarsdebat een voortgangsrapportage aan te bieden. Niet duidelijk is of hiermee de Voorjaarsnota bedoeld wordt. In de Voorjaarsnota 2007 en 2008 wordt echter niet verwezen naar het Coalitieakkoord. In de voorjaarsnota's (2007 en 2008) wordt alleen	<u>Programmabegroting 2007</u> Duidelijke aandacht voor functie en plek van de Programmabegroting. Ook wordt verwezen naar het Coalitieakkoord: "In deze begroting wordt een aantal stappen gezet in de uitvoering van dit Coalitieakkoord." <u>Programmabegroting 2008:</u> Duidelijke aandacht voor plek en functie binnen de planning en controlcyclus. Ook verwijzing naar de kaderbrief 2006-2010: "Het begrotingsjaar 2008 ligt

	<p>het Coalitieakkoord dus onderschrijven. (Deze info staat wel in het begeleidende raadsvoorstel)</p>	<p>aangegeven dat de verantwoording plaatsvindt op basis van gestelde prioriteiten in de betreffende programmabegroting. De tabellen met prestaties zijn integraal uit de begroting overgenomen.</p> <p>Daarnaast benoemt het college in de kaderbrief vier prioriteiten in deze bestuursperiode:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) sluitend maken van de begroting 2) communicatie en dienstverlening 3) implementatie van de WMO 4) actualisering woonvisie en versnelde woningbouwtaakstelling. <p><u>Uitwerkingsdocument</u> In de leeswijzer staat: "Per onderwerp uit het Coalitieakkoord is een formulier opgenomen. Het formulier is opgebouwd rondom de vragen: wat willen we bereiken? wat gaan we daarvoor doen? wanneer gaan we het doen? en wat gaat het kosten?" Er wordt niet ingegaan op de functie van het uitwerkingsdocument binnen de Planning en controlcyclus.</p>	<p>halverwege deze bestuursperiode. De uitvoering van het Coalitieakkoord kent vier speerpunten:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) het structureel sluitend maken van de begroting 2) communicatie en dienstverlening 3) implementatie WMO 4) actualisering woonvisie en een versnelde woningbouwtaakstelling." <p>De doelstellingen uit het Coalitieakkoord worden helemaal niet meer vermeld (niet in de inleiding, maar ook niet per beleidsterrein).</p>
<p>2</p> <p>SMART, gericht op output, vertaald in middelen</p>	<p>Formuleringen zijn algemeen. Soms worden jaartallen en aantallen genoemd. Voorbeelden: "binnen 4 jaar wordt een huisartsenpost gerealiseerd" en voorwaarden rapport woningaantal Tabaksteeg</p>	<p><u>Uitwerkingsdocument</u> Per onderwerp uit het Coalitieakkoord is een formulier opgenomen. Het formulier is opgebouwd rondom de vragen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Wat willen we bereiken? (projectdoelstellingen) - Wat gaan we daarvoor doen? (beschrijving aanpak, proces, wijze van informatievoorziening) - Wanneer gaan we het doen? (per jaar) - Wat gaat het kosten? (per jaar) <p>Het uitwerkingsdocument is voornamelijk gericht op processtappen. Ook zijn acties en doelstellingen niet vertaald in middelen.</p>	<p>Niet onderzocht.</p>
<p>3</p> <p>Oud / nieuw beleid</p>	<p>In de inleiding staat dat het huidige beleid voortgezet wordt, als er over een onderwerp niets is opgenomen. In de tekst per beleidsterrein wordt met woorden als "versterking" en "intensiever inzetten" en "actualiseren" de verhouding oud/nieuw beleid aangeduid.</p>	<p><u>Uitwerkingsdocument</u> In het algemene deel staat hier niets over. Per beleidsterrein worden de doelstellingen nader uitgewerkt. Ook hier geven termen als "reduceren" en "bestaande contracten evalueren" de verhouding nieuw/oud aan.</p> <p><u>In de kaderbrief</u> wordt aangegeven dat "het in zijn algemeenheid voortzetten van het huidige beleid, aangevuld met nieuwe ambities en doelstellingen uit het Coalitieakkoord stevige risico's met zich meebrengt. Risico's zowel in financiële zin als in inzet van ambtelijke capaciteit." Gekozen is daarom voor een uitwerking van het Coalitieakkoord, waarbij prioriteiten gesteld zijn en punten SMART</p>	<p>Niet onderzocht.</p>

		omschreven zijn.	
4 Probleem analyse en oplossing en	Over het algemeen richt het Coalitieakkoord zich op de hoofdlijnen en is er beperkte aandacht voor probleemanalyses of beargumenteerde oplossingen. Voorbeeld: "binnen 4 jaar wordt een huisartsenpost geopend zodat medische voorzieningen in de avond, nacht en het weekend voor de inwoners van Leusden snel bereikbaar zijn."	<u>Uitwerkingdocument</u> Het document is gericht op de uitvoering en bevat per beleidsterrein een formulier dat is opgebouwd rondom de vragen: Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? Wanneer gaan we het doen? En wat gaat het kosten? Er wordt niet expliciet aandacht besteed aan een probleemanalyse of enkele beargumenteerde oplossingen. In ongeveer de helft van de gevallen zijn argumenten impliciet wel in de tekst aanwezig.	Niet onderzocht.

Onderzoeksvraag B

De uitvoering van het Coalitieakkoord

De uitvoering van het Coalitieakkoord (en het uitwerkingsdocument) beoordelen we aan de hand van de uitwerking in de Programmabegroting. We richten ons op de twee geselecteerde beleidsterreinen sociaal- en minimabeleid en het wijkveiligheidsbeleid. De volgende normen zijn gehanteerd:

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.

Norm 5 algemeen

Het is lastig om acties en doelstellingen uit het Coalitieakkoord en het Uitwerkingsdocument te volgen binnen de planning en controlcyclus. Het Coalitieakkoord onderscheidt vijf clusters van beleidsterreinen (A, B, C, D, E). Daarbinnen is per onderdeel weer een nummering aangebracht. Het uitwerkingsdocument verdeelt de beleidsterreinen in 24 thema's. Deze thema's sluiten niet rechtstreeks aan bij de clustering van het Coalitieakkoord. De Programmabegroting is vervolgens ingericht rondom 10 programma's. Deze programma's sluiten niet een op een aan bij de clusters van het Coalitieakkoord en ook niet op de thema's uit het Uitwerkingsdocument.

Tabel documentenstudie norm 5 en 6: sociaal- en minimabeleid

Norm	Uitwerkingsdocument	Kadernota (vanaf 2008)	Programmabegroting
5 Doel- stellingen zijn vindbaar en volgbaar	Per beleidsterrein worden de doelstellingen uit het Coalitieakkoord herhaald. Vervolgens wordt bij elk beleidsterrein uitgewerkt wat daarvoor gedaan wordt (lijst met actiepunten en een jaartal per actiepunt).	<u>Kadernota 2008</u> De doelstellingen uit het Coalitieakkoord en het Uitwerkingsdocument worden niet herhaald. Formulering van doelstelling in de kadernota is algemener dan de doelstellingen en actiepunten uit het uitwerkingsdocument. Door gebruik van andere termen en een andere volgorde zijn doelstellingen moeilijk vindbaar en volgbaar.	<u>Programmabegroting 2007:</u> Doelstellingen uit het Coalitieakkoord worden letterlijk herhaald. Bij het onderdeel "Wat gaan de daarvoor doen?" worden de actiepunten anders gegroepeerd dan in het uitwerkingsdocument. Ook worden andere termen gebruikt. Het is moeilijk om te beoordelen of alle actiepunten terugkomen. Bijstellingen zijn niet volgbaar. <u>Programmabegroting 2008</u> Doelstellingen uit het Coalitieakkoord worden niet herhaald. Ook de actiepunten uit het uitwerkingsdocument worden niet herhaald en zijn niet terug te vinden. Drie actiepunten uit het uitwerkingsdocument hadden betrekking op 2008: 1) reduceren van de armoedeval; 2) mogelijkheden onderzoeken van een (gemeentebreed) werkgeversloket en 3) het door laten lopen van de fraudeconsulentregeling en deze vervolgens nader bekijken. Over deze actiepunten staat niets in de Programmabegroting 2008. De programmabegroting is een nadere en concretere uitwerking van de kadernota 2008
6 SMART, gericht op effect	Doelstellingen zijn redelijk, SMART, maar gericht op proces en niet op meetbaar effect. Doelstellingen zijn gedetailleerd uitgewerkt in een lange lijst actiepunten per jaar. Twee actiepunten zijn niet SMART: "ID/ WIW-ers zo veel mogelijk door laten stromen naar regulier werk (2006)" en "Reduceren van de armoedeval (2008)".	<u>Kadernota 2008</u> Niet beoordeeld, want andere doelstellingen	<u>Programmabegroting 2007</u> Actiepunten zijn niet SMART en redelijk algemeen geformuleerd. De actiepunten uit de uitwerking van het Coalitieakkoord zijn uitgebreider en meer SMART. <u>Programmabegroting 2008</u> Geen duidelijke link naar doelstellingen Coalitieakkoord en Uitwerkingsdocument. Genoemde doelstellingen en actiepunten zijn overigens wel concreet, specifiek (aantallen, jaartallen)

Tabel norm 5 en 6: wijkveiligheid

Norm	Uitwerkingsdocument	Kadernota	Programmabegroting
5 Doel- stellingen zijn vindbaar en volgbaar	Eerst wordt de doelstelling uit het Coalitieakkoord herhaald. Vervolgens volgt de uitwerking: (pag 6, Thema 4. Veiligheid) "Projectdoelstelling: In het eerste halfjaar van 2007 verschijnt een verkennende notitie over de genoemde onderwerpen, die zullen worden besproken met de gemeenteraad. Aan de hand van de uitkomst van deze gesprekken, zullen		<u>Programmabegroting 2007:</u> De doelstellingen uit het Coalitieakkoord worden letterlijk herhaald en uitgewerkt in kwalitatieve en kwantitatieve doelstellingen en activiteiten voor 2007 met een toelichting. Voorbeeld: - Prioriteit is "Zichtbaarheid wijkagenten in de wijk"; - Kwalitatieve doelstelling is "Vergroten van het gevoel van veiligheid van de bewoners van een wijk"; - Kwantitatieve doelstelling is "herkenbaarheid en bereikbaarheid wijkagenten" - Activiteiten 2007: "In 4 ^e kwartaal 2006 vindt een

	<p>deze onderwerpen verder worden uitgewerkt in de op te stellen Veiligheidsbrief 2007/2008." en Wat gaan we daarvoor doen?: "In de 2e helft van 2006 en de 1e helft van 2007 vindt overleg plaats met de politie en het OM, waarna de verkennende notitie zal worden opgesteld."</p>	<p><u>Kadernota 2008</u> Hierin worden de veiligheidsdoelstellingen uit het Coalitieakkoord en het Uitwerkingsdocument niet herhaald. De genoemde doelstellingen hebben betrekking op andere aspecten van veiligheid.</p>	<p>gesprek plaats tussen de wijkchef en de portefeuillehouder over dit onderwerp" (pag. 17).</p> <p>In de Programmabegroting 2007 worden wijzigingen van doelstellingen t.o.v. het Uitwerkingsdocument duidelijk aangegeven en toegelicht: "Tijdens het Voorjaarsdebat 2006 bleek dat de gemeenteraad geen verkennende notitie wilde over de zichtbaarheid van de wijkagenten (<i>doelstelling 1</i>). De wil liever daden in plaats van woorden. In plaats daarvan zal hierover in het 4e kwartaal 2006 het eerste gesprek plaatsvinden tussen de portefeuillehouder en de wijkchef. Voor de andere twee onderwerpen zal eerst overlegd gaan worden met het OM en de politie, waarna een verkennende notitie zal worden gemaakt."</p> <p><u>Programmabegroting 2008:</u> Bij Programma 2 (Veiligheid en Openbare orde) worden de doelstellingen uit het Coalitieakkoord niet genoemd, ook wordt niet toegelicht wat er met deze doelstellingen en actiepunten gebeurd is. Wel staat vermeld: "Een zichtbaar in de wijken aanwezige politie staat hoog in het vaandel. Dit door versterking van gebiedsgerichte inzet en herkenbaarheid van de wijkpolitie." (pagina 25, bij Context en achtergrond, integrale veiligheid). Verder staat als een van de doelstellingen van Integrale veiligheid (pagina 26): "verbeteren gebiedsgericht werken politie" (= doelstelling 4). Deze doelstelling wordt vervolgens uitgewerkt in drie actiepunten, waarvan actiepunt 4a luidt: "Werkafspraken met de politie".</p>
<p>6 SMART, gericht op effect</p>	<p>Redelijk SMART, maar gericht op proces en niet op meetbare effecten: "aanstelling politievrijwilligers moet worden onderzocht" en "overleg vindt plaats met de politie en het OM".</p>	<p><u>Kadernota 2008</u> Niet beoordeeld, want betrekking op andere aspecten van de veiligheid</p>	<p><u>Programmabegroting 2007:</u> Doelstellingen worden nader uitgewerkt en toegelicht. Jaartallen genoemd, doelstellingen zijn ook acceptabel, specifiek en meetbaar. Activiteiten zijn gericht op proces.</p> <p><u>Programmabegroting 2008</u> Niet beoordeeld, want doelstellingen komen zeer beperkt overeen.</p>

Onderzoeksvraag C

De resultaten van het Coalitieakkoord

Bij deze onderzoeksvraag kijken we naar de verslaglegging van de resultaten: in hoeverre zijn de doelstellingen uit het Coalitieakkoord gehaald? Ook hier kijken we weer naar de twee geselecteerde beleidsterreinen: het sociaal- en minimabeleid en wijkveiligheidsbeleid.

De volgende norm is gehanteerd:

<p>Resultaten (toegepast op de verantwoordingsdocumenten)</p>	<p>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>
---	--

Tabel norm 7: sociaal- en minimabeleid

Norm	Voorjaarsnota 2007 (d.d. juni 2007) 2008 (d.d. juni 2008)	Jaarverslag
7 Rapportage is conform planning en wijzigingen zijn vindbaar en volgbaar	<p><u>Voorjaarsnota 2007</u> Actiepunt 3d gerealiseerd</p> <p><u>Voorjaarsnota 2008</u> In de voorjaarsnota wordt ingegaan op diverse acties gericht op reïntegratie. Niet duidelijk is of dit dezelfde acties zijn als genoemd in de uitwerking van het Coalitieakkoord. (ander termen en omschrijvingen).</p>	<p><u>Jaarverslag 2006</u> Doelstellingen uit Coalitieakkoord en de actiepunten uit het uitwerkingsdocument worden niet herhaald. vijf actiepunten hadden betrekking op 2006. Drie actiepunten uit het uitwerkingsdocument zijn in 2006 gerealiseerd: doorstromen ID/WIW-ers naar regulier werk (2b), evalueren reïntegratieverordening (2g) en intensievere rol Bedrijvenkring Leusden (3a). De andere twee actiepunten zijn niet terug te vinden: evalueren en bijstellen handhavingsverordening (1d) en aansluiten bij Gewestelijk arbeidsmarktinitiatief (3d). Actiepunt 3d wordt echter verantwoord in de voorjaarsnota 2007. Activiteiten zoals omschreven in het Jaarverslag 2006 zijn SMART, maar gericht op proces en niet op meerbaar effect. Wel zijn ze specifiek en meerbaar. De omschrijvingen van de activiteiten komt echter niet helemaal overeen met de omschrijving in het Uitwerkingsdocument.</p> <p><u>Jaarverslag 2007</u> Doelstellingen uit het Coalitieakkoord worden herhaald. De actiepunten uit het uitwerkingsprogramma niet. Zes actiepunten hebben betrekking op 2007. De twee actiepunten bij doelstelling 1 (voorkomen en bestrijden misbruik voorzieningen) zijn gerealiseerd. Een actiepunt heeft betrekking op doelstelling 3 (relatie met lokale bedrijfsleven optimaliseren). Dit actiepunt is gerealiseerd. Drie actiepunten hebben betrekking op doelstelling 2 (reïntegratie bijstandcliënten). Deze drie actiepunten zijn niet terug te vinden. Bijstelling is niet volgbaar. Activiteiten zoals omschreven in het Jaarverslag 2007 zijn SMART, maar gericht op proces en niet op meerbaar effect. Wel zijn ze specifiek en meerbaar. De omschrijvingen van de activiteiten komt echter niet helemaal overeen met de omschrijving in het Uitwerkingsdocument.</p>

Tabel documentenstudie norm 7: wijkveiligheid

Norm	Voorjaarsnota 2007 (d.d. juni 2007) 2008 (d.d. juni 2008)	Jaarverslag
7 Rapportage is conform planning en wijzigingen zijn vindbaar en volgbaar	<p><u>Voorjaarsnota 2007</u> Aan twee doelstellingen is nog geen uitvoering gegeven: - politievrijwilligers (doelstelling 2) - ruimere openingstijden (doelstelling 3). Niet duidelijk is of het gesprek tussen wijkchef en portefeuillehouder over zichtbaarheid wijkagenten (doelstelling 1) in de wijk al plaatsgevonden heeft. Wel hebben communicatieactiviteiten plaatsgevonden die bijdrage aan de</p>	<p><u>Jaarverslag 2007:</u> Doelstellingen zijn bijgesteld, maar dit is volgbaar (uitgebreide toelichting). Bij het programma 2 Veiligheid en Openbare orde worden de doelstellingen uit het Coalitieakkoord herhaald, evenals de uitwerking in kwalitatieve en kwantitatieve doelstellingen uit de Programmabegroting. Per doelstelling volgt een uitgebreide toelichting:</p> <p>Bij doelstelling 1: "De wijkagenten in Leusden zijn in 97% van de gevallen waarbij een beroep op hun wordt gedaan voor burgers bereikbaar. Wijkagenten en de gemeente bespreken jaarlijks met de wijkplatforms de vorderingen van de wijkveiligheidsplannen. Het is de taak van wijkagenten om functioneel in de wijk aanwezig te zijn, als er bijvoorbeeld</p>

	<p>doelstellingen, zoals een voorlichtingsavond over het politiewerk in Leusden, informatie op de website van de gemeente Leusden over openingstijden van het politiebureau en over wie de wijkagenten zijn. Ook wordt de wijkagent betrokken bij het opstellen van de wijkveiligheidsplannen. En de regiopolitie Utrecht heeft een informatiefolder verspreid met informatie over het politiewerk.</p> <p><u>Voorjaarsnota 2008</u> De doelstellingen en actiepunten uit het Coalitieakkoord en Uitwerkingsdocument worden niet herhaald. Alleen wordt ingegaan op de doelstelling: "Verbetering gebiedsgericht werken politie. Prestatie: - Werkafspraken met politie.- Intensiveren gebruik gemeentelijke website door politie. - Ingebruikname automatiseringssysteem. Bij het onderdeel "Stand van zaken Voorjaarsnota staat: "Met de politie zijn afspraken gemaakt over het regelmatig op de gemeentepagina plaatsen van informatie over de politie en de wijkagenten. Informatie over de politie en de wijkagenten is geplaatst op de gemeentesite."</p> <p>Formulering redelijk globaal: "werkafspraken zijn gemaakt" en "regelmatig plaatsen van info op gemeentepagina"</p>	<p>sprake is van overlast of een strafbaar feit. Zij zijn niet in de wijk met het uitsluitende doel om zichtbaar aanwezig te zijn. De toezichtfunctie, het zichtbaar aanwezig zijn op straat, is een specifieke taak van de politiesurveillanten die door de gemeente worden bekostigd. In een resultaatverantwoording van de politiesurveillanten die met de raad wordt besproken worden hun toezichtactiviteiten zichtbaar gemaakt. Hieruit blijkt dat in Leusden in 2007 drie politiesurveillanten actief zijn geweest, waarvan twee bekostigd door de gemeente Leusden. De gemeente heeft in 2007 meerdere malen aandacht besteed aan de wijkagenten op de gemeentepagina in de Leusder Krant. Ook via de gemeentesite is voor burgers inzichtelijk wie de wijkagenten zijn."</p> <p>Bij doelstelling 2: " Bij het politiekorps Utrecht werken 'executieve' politievrijwilligers waarvan er twee regelmatig in Leusden worden ingezet. Dit zijn mensen die in hun vrije tijd, naast hun baan of zorgtaak, op basis van beschikbaarheid politiewerk uitvoeren. Dit politiewerk wordt samen met beroepscollega's uitgevoerd. De vrijwilligers worden vooral bij evenementen en op koopavonden ingezet waarbij politietoezicht nodig is en zij beschikbaar zijn."</p> <p>Bij doelstelling 3: "Het is, gezien de beschikbare middelen, voor de politie niet haalbaar om de openingstijden van het wijkbureau in Leusden te verruimen. De politie geeft aan dat de openingstijden bij burgers over het algemeen goed bekend zijn. Hier wordt dan ook geregeld door gemeente en politie over gecommuniceerd. De politie ontvangt hoogst zelden een klacht over het niet open zijn van het wijkbureau. Verder wordt voor steeds meer zaken aangifte gedaan via internet."</p>
--	--	--

Onderzoeksvraag D

Communicatie / verantwoording

De onderzoeksvraag over de communicatie en verantwoording aan de burger beantwoorden we aan de hand van de volgende norm.

<p>Communicatie</p>	<p>8. Communicatie richting burgers vindt plaats:</p> <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.
----------------------------	--

Resultaten documentenstudie

Algemeen

In het Coalitieakkoord en het uitwerkingsdocument wordt geen aandacht besteed aan het algemene communicatiebeleid en ook niet aan de communicatie over het Coalitieakkoord zelf of over de uitvoering of resultaten van het Coalitieakkoord (of het uitwerkingsprogramma). Bij de verschillende beleidsterreinen wordt geen aandacht besteed aan communicatie. Wel gaat het uitwerkingsdocument in op participatie.

In de loop der jaren krijgt communicatie echter wel meer aandacht in de planning en coltrolcyclus. In stukken die betrekking hebben op 2007 is communicatie nog een onderdeel van "Bestuur en Dienstverlening". In de stukken van 2008 krijgt Communicatie veel aandacht en wordt uitgebreid uitgewerkt (opgenomen als onderdeel van het programma Bestuur en Dienstverlening).

In de Kaderbrief van het college (mei 2006) staat dat "communicatie en dienstverlening" een van de vier prioriteiten in de komende bestuursperiode is. In de kaderbrief wordt de link gelegd met participatie van burgers, het aangaan van de dialoog met burgers en het burgerinitiatief om de betrokkenheid van burgers te vergroten.

In de aanbiedingsbrief bij de Programmabegroting 2007 wordt verwezen naar de kaderbrief van mei 2006 en worden de vier prioriteiten herhaald. Ook wordt gevraagd om extra middelen vrij te maken voor de verbetering van de communicatie met de inwoners.

Voorjaarsnota 2007 (d.d. juni 2007)

In de voorjaarsnota wordt bij de onderzochte beleidsterreinen ingegaan op de uitgevoerde communicatieactiviteiten.

Jaarverslag 2007

In de aanbiedingsbrief bij het Jaarverslag 2007 wordt communicatie en dienstverlening genoemd als een van de vier beleidsprioriteiten. Bij programma 1 (Bestuur en Dienstverlening) worden ontwikkelingen op het gebied van communicatie genoemd.

Kadernota 2008 (d.d. juni 2007)

Bij het programma Bestuur en Dienstverlening gaat een apart onderdeel over communicatie.

" In de externe communicatie van bestuur en organisatie hebben we ons de afgelopen jaren nadrukkelijk gericht op participatie van de inwoners, het benutten van hun deskundigheid bij de beleidsvoorbereiding van projecten. Doel was het verhogen van de kwaliteit van het beleid en het creëren van draagvlak ervoor. We hebben veel geïnvesteerd in het informeren en zo mogelijk consulteren van belanghebbenden. 2008 is het jaar waarin we de slag kunnen maken van beleidsvoorbereiding naar beleidsuitvoering. Het jaar waarin we de samenleving tastbare resultaten kunnen en ook willen laten zien. Onze communicatiestrategie is erop gericht om voor de inwoners van Leusden zichtbaar te maken wat de effecten zijn van onze besluitvorming. Thema voor 2008: Leusden laat het zien! Uiteraard wil het college met de samenleving in gesprek blijven. Het is van belang om inwoners actief bij het beleid te blijven betrekken en met de samenleving in gesprek te blijven. Het college wil weten wat er speelt en gebruik maken van

inzichten en ervaringen van inwoners, instellingen en bedrijven. Vanuit hun specifieke deskundigheid kunnen de gesprekspartners een ambassadeursrol vervullen naar een breder publiek. Om deze doelstelling te bereiken zoekt het college naar een aantal nieuwe communicatievormen. Het nieuwe adviesstelsel en het Leusden Forum, waarmee in 2008 een begin wordt gemaakt, zijn voorbeelden daarvan. Voorstel: In 2008 aan de externe communicatie een dimensie toevoegen door nadrukkelijk en op positieve wijze de momenten te markeren waarop projecten in een realiseringfase komen en dat ook daadwerkelijk zichtbaar maken. Thema: Leusden laat het zien! "

Programmabegroting 2008:

Ook in de aanbestedingsbrief worden de vier speerpunten nogmaals herhaald. Tevens wordt aangegeven dat communicatie gericht zal worden op resultaten:

"Op het gebied van communicatie willen wij in 2008 vooral laten zien dat de slag van beleidsvoorbereiding naar beleidsuitvoering gaat worden gemaakt." en bij "Programma 1 Bestuur en Dienstverlening" op pag 18 wordt communicatie als apart programmaonderdeel genoemd. " Het programmaonderdeel Communicatie omvat de externe communicatie van het college en de organisatie, met daarin aandacht voor participatie van de inwoners en het benutten van hun deskundigheid. In het Coalitieakkoord 2006 – 2010 is vastgelegd dat de participatie van burgers in het bestuur en de transparantie van het bestuur worden bevorderd. De afgelopen jaren heeft de gemeente veel geïnvesteerd in beleidsvoorbereiding. 2008 is het jaar waarin de slag gemaakt wordt van beleidsvoorbereiding naar beleidsuitvoering, het jaar waarin de gemeente tastbare resultaten kan laten zien. De communicatiestrategie is erop gericht voor de inwoners van Leusden op positieve wijze de momenten te markeren waarop projecten in een realiseringfase komen en dat ook daadwerkelijk zichtbaar te maken ('Leusden laat het zien'). Daarnaast moet gezocht worden naar nieuwe vormen waardoor het bestuur de deskundigheid van de samenleving nog verder kan benutten. Het nieuwe adviesstelsel en het Leusder Forum zijn voorbeelden daarvan. De eerste adviezen van de nieuwe adviesorganen worden in de loop van 2008 verwacht. In het komende half jaar wordt onderzocht hoe de communicatie van het college en de raad op elkaar afgestemd kunnen worden."

Voorjaarsnota 2008:

Voorjaarsnota 2008 staan communicatieactiviteiten opgenomen bij de beleidsterreinen. Er is geen apart hoofdstuk of paragraaf die over de overkoepelende communicatie gaat. Wel is communicatie een apart onderdeel van programma 1(Programma Bestuur en Dienstverlening) met als doelstelling: "Optimaliseren van communicatie door meer inwoners te betrekken bij de gemeente." Ook worden prestaties benoemd, die bij dragen aan het behalen van deze doelstelling: 1) Organiseren van informatie- en consultatiebijeenkomsten 2) Nieuwe vormen onderzoeken voor het actief betrekken van de inwoners (ontmoetingen met de samenleving zoals het nieuwe Adviesstelsel en het Leusder Forum) 3) Nieuwe vormen onderzoeken voor het actief betrekken van de inwoners (ontmoetingen met de samenleving zoals het nieuwe Adviesstelsel en het Leusder Forum) 4) Communicatiemiddelen, zoals Collegenieuws en Gemeentenieuws als strategische instrumenten benutten om zichtbaar te maken wat de effecten zijn van de besluitvorming.