



# Coalitieakkoord, meer dan een politiek bindmiddel?

Gemeente Zeewolde



**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 Coalitieprogramma .....	18
2.3 De uitvoering van het Coalitieprogramma.....	23
2.4 De resultaten van het Coalitieprogramma.....	27
2.5 Communicatie .....	29
Hoofdstuk 3 Conclusies en aanbevelingen .....	33
3.1 Inleiding.....	33
3.2 Conclusies.....	33
3.2 Aanbevelingen.....	37
Bestuurlijke reactie van het college van B&W.....	41
Bestuurlijke reactie van de gemeenteraad .....	42
Nawoord Rekenkamercommissie .....	43
Bijlage 1 Respondenten.....	45
Bijlage 2 Documenten .....	47
Bijlage 3 Documentenstudie .....	49
3.1 Sturende functie van het Coalitieprogramma.....	49
3.2 Uitvoering van het Coalitieprogramma.....	53
3.3 Resultaten van het Coalitieprogramma .....	59



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

Drs. J.P.P. van Dort  
Voorzitter rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand



## Samenvatting

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

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

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

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

### 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. De resultaten per gemeente zijn gelegd naast een ideaaltype (normen), gebaseerd op onderzoeksliteratuur (zie bijlage 1).

## Conclusies

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

De sturende functie van het Coalitieakkoord krijgt in eerste instantie vorm in een Uitwerkingsdocument, welke vanaf de Programmabegroting 2007 is opgenomen in de reguliere planning en controlcyclus. Het akkoord zelf is een document op hoofdlijnen. Ook het Uitwerkingsdocument benoemt nog veelal algemene doelstellingen (nog niet SMART). Er zijn ook nog geen meetbare effecten benoemd, wel acties. Dit hangt natuurlijk ook samen met de mate van beschikbaarheid/ontwikkeling van effectindicatoren in de reguliere planning- en controlcyclus. Voor de middelen is geconcludeerd dat de bestaande budgetten moeten volstaan en bij nieuw beleid oud beleid wordt ingeleverd.

Het onderscheid tussen oud beleid en nieuw beleid is in de documenten niet expliciet aangegeven. Ook staan er weinig expliciete probleemanalyses vermeld bij gemaakte beleidskeuzes.

Deze conclusies gelden ook voor het Addendum<sup>1</sup> (2008) op het Coalitieakkoord.

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

De doorwerking van het Coalitieakkoord is gewaarborgd in de planning en controlcyclus, doordat het Uitwerkingsdocument hierin is opgenomen. De doelstellingen en acties uit het Coalitieakkoord staan opnieuw ingedeeld in het Uitwerkingsdocument, welke vervolgens weer is verwerkt in de Programmabegrotingen. Maar door verschillen in indeling zijn doelstellingen niet direct vindbaar en volgbaar. Een aantal actiepunten uit het Uitwerkingsdocument komt niet terug in de planning&controlcyclus, maar zijn blijkens de interviews wel uitgevoerd. Voorts zijn vertragingen niet altijd duidelijk aangegeven.

Ten aanzien van het SMART formuleren van doelstellingen zien we met name bij één van de twee nader onderzochte beleidsterreinen (sociale/minimabeleid) een ontwikkeling naar het benoemen van SMART beoogde maatschappelijke effecten.

### ***Onderzoeksvraag c) Welke resultaten zijn behaald?***

Er vindt geen aparte verantwoording plaats over het Coalitieakkoord of Addendum. Wel zien we dat de reguliere planning- en controlcyclus met name vanaf 2008 (in de Voor- en Najaarsnota) expliciet aandacht besteedt aan de voortgang op het gebied van de speerpunten van dit akkoord. Deze verslaglegging is nog kwalitatief van aard. Vertragingen van uitvoering en het 'verdwijnen' van een enkel actiepunt staan niet expliciet aangegeven.

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

Uit het onderzoek blijkt dat het college en de ambtelijke organisatie het Coalitieakkoord niet zozeer zien als instrument om verantwoording af te leggen aan de burgers. Wel is bij met name het Addendum bewust actief gecommuniceerd over dit document. Het is nog een vraagstuk wie de verantwoordelijkheid voor de communicatie aan de burger op zich zou kunnen/dienen te nemen.

---

<sup>1</sup> Eind 2007 is een wethouder uit het college gestapt, waarna in juni 2008 een nieuwe coalitie werd gevormd. Deze coalitie heeft het vorige Coalitieprogramma als uitgangspunt genomen en hieraan een addendum toegevoegd met de accenten die zij wil leggen.



## **Aanbevelingen**

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

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

Op basis hiervan doen wij twee aanbevelingen.

### ***Aanbeveling 1:***

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

- a) Houd ter optimalisering van de sturende functie en het afleggen van rekenschap de volgende richtlijnen in het hoofd bij het opstellen van het Coalitieakkoord:
  - Formuleer het Coalitieakkoord op hoofdlijnen.
  - Formuleer doelstellingen zoveel mogelijk op effectniveau.
  - Maak duidelijk onderscheid in nieuw beleid (welke accenten, welke wijzigingen) ten opzichte van het tot dan toe gevoerde beleid.
  - Koppel middelen aan het Coalitieakkoord (financieel plaatje erbij, of een afwegingsmechanisme om middelen vrij te maken).
  - 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.
- 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.
- d) Denk vooraf na hoe je de stand van zaken van (de uitvoering van) het Coalitieakkoord en – of het Collegeprogramma gaat volgen gedurende de betreffende bestuursperiode:
  - Volg je het alleen in de reguliere planning en controlcyclus?
  - Hoe zichtbaar/herkenbaar wil je het Coalitieakkoord hierin laten terugkomen?
- 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 Collegeprogramma.

# Hoofdstuk 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding van het onderzoek

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

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

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

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

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

## 1.2 Functies Coalitieakkoord

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

### **Coalitieakkoord als politiek bindmiddel**

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

### **Coalitieakkoord als sturingsinstrument**

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

### **Coalitieakkoord om verantwoording af te leggen aan de burgers**

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

#### **Artikel 8 Wet Openbaarheid van Bestuur**

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

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

### 1.3 Doel van het onderzoek

De onderzoeksvraag is:

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

Deze onderzoeksvraag is onderverdeeld in de volgende deelvragen

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

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

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

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

*c. Welke resultaten zijn behaald? (verantwoording)*

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

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

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

We hebben bij onderzoeksvraag b t/m d gekeken naar twee specifieke beleidsterreinen. Hierbij is gekozen voor beleidsterreinen die in iedere gemeente in het Coalitieakkoord voorkomen en die direct gericht zijn op de burgers: te weten 'veiligheid op wijkniveau' en 'het sociaal- en 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

Het onderzoek is als volgt uitgevoerd:

- Onderzoeksvoorstel

Het onderzoek is voorafgegaan door een kort vooronderzoek, waarbij de Rekenkamercommissie de Coalitieakkoorden van de vier gemeenten en relevante literatuur heeft bekeken. Vervolgens is het onderzoeksvoorstel in concept opgesteld. Conform het onderzoeksprotocol<sup>2</sup> 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 Burgemeester & Wethouders.

- 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, uitwerkingen daarvan, documenten uit de reguliere planning- en controlcyclus (2006 – 2008) en overige relevante gemeentelijke documenten.

- Interviews

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

Tot slot heeft een groepsgesprek plaatsgevonden met de fractievoorzitters, waarin gesproken is over de verschillende functies van het Coalitieakkoord.

## 1.5 Normenkader

De resultaten per gemeente zijn gelegd naast een ideaaltype (normen), gebaseerd op onderzoeksliteratuur (zie bijlage 1). Bij het opstellen van de normen was het uitgangspunt dat de raad haar kaderstellende - en controlerende rol goed moet kunnen uitoefenen. Tijdens het vooronderzoek bleek dat het Coalitieakkoord in de vier gemeenten zeker ook als een 'politiek document' fungeert. Het akkoord zal daarmee niet altijd voldoen aan al deze 'rationele' normen. Uiteindelijk is de insteek van het Coalitieakkoord echter dat de doelstellingen en actiepunten in

---

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

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:

<b>Sturende functie</b> (toegepast op Coalitieakkoord en de eerste uitwerking daarvan)	1. Het document heeft een duidelijke plek in de planning en controlcyclus. En in het document wordt deze plek duidelijk aangegeven.
	2. De doelstellingen en actiepunten zijn: - SMART geformuleerd; - gericht op output of outcome; - vertaald in middelen.
	3. Er is inzicht in het nieuwe beleid (de lijn van het nieuwe college) ten opzichte van het bestaande beleid (van het vorige college), zoals nieuwe accenten, stopzetting, intensivering etc.).
	4. Het document geeft (beknopte) probleemanalyses met beargumenteerde oplossingen, als motivering voor beleidskeuzes.
<b>Uitvoering</b> (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.
<b>Resultaten</b> (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.
<b>Communicatie</b>	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. In de gemeente Zeewolde fungeert het Coalitieprogramma als Collegeprogramma. Dit is vervolgens door het college uitgewerkt in een "Uitwerkingsdocument". Dit document is 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 Barneveld, Leusden, Nijkerk en Zeewolde. Na de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2006 is in deze gemeenten door de coalitiepartijen een Coalitieakkoord/-programma op hoofdlijnen gesloten. In Barneveld is dit uitgewerkt in een Kadernota, in Nijkerk in een Collegeprogramma en in Leusden in het document "Uitwerking van het Coalitieakkoord 2006 – 2010". In de gemeente Zeewolde fungeert het Coalitieprogramma als Collegeprogramma. Dit is vervolgens door het college uitgewerkt in een "Uitwerkingsdocument". In 2008 is na de vorming van een nieuw college een Addendum aan het Coalitieprogramma toegevoegd. Ook hiervoor is een Uitwerkingsdocument opgesteld.

	Document Coalitie	Uitwerking door college	Vastgesteld door de raad
<b>Barneveld</b>	Coalitieakkoord	Kadernota, welke fungeert als raadsprogramma	Kadernota
<b>Leusden</b>	Coalitieakkoord	Uitwerkingsdocument	Uitwerkingsdocument
<b>Nijkerk</b>	Coalitieakkoord	Collegeprogramma	Collegeprogramma
<b>Zeewolde</b>	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 Zeewolde. 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.
- **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 2.5)**

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 Coalitieprogramma**

### **2.2.1 Inleiding**

In deze paragraaf wordt ingegaan op onderzoeksvraag a):

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

Deze onderzoeksvraag richt zich op de Coalitieakkoorden in de vier gemeenten. Dit document 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 Zeewolde verscheen op 27 april 2006 het Coalitieprogramma 2006 – 2010. Het betreft een programma op hoofdlijnen. Er staan zeven speerpunten vermeld. Op verzoek van de raad heeft het college dit akkoord vervolgens uitgewerkt in een Uitwerkingsdocument. Het presidium heeft de raad gevraagd om kennis te nemen van dit Uitwerkingsdocument en er mee in te stemmen dat het Coalitieprogramma voldoende hierin is doorvertaald. Dit programma zou volgens het raadsvoorstel de raad voldoende mogelijkheden bieden om in kaderstellende zin een actieve rol te hebben. De raad heeft hiermee ingestemd op 19 oktober 2006. Het Uitwerkingsdocument is vervolgens voor zover mogelijk (in verband met tijdsverloop) verwerkt in de Programmabegroting 2007.

Eind 2007 stapte de ChristenUnie wethouder uit het college, waarna de fractie van de ChristenUnie zich terugtrekt uit de coalitie. In juni 2008 vormt een nieuwe coalitie, bestaande uit CDA, PvdA/GroenLinks en ChristenUnie een nieuw college. De nieuwe coalitie stelt dat zij het Coalitieprogramma van het vorige college als uitgangspunt wil nemen, en voegt een Addendum toe met de belangrijkste accenten die zij wil leggen. De huidige coalitie staat bijvoorbeeld een meer open bestuursstijl voor. Voor het Addendum is opnieuw een Uitwerkingsdocument opgesteld.

We beoordelen het Coalitieakkoord en de voor ons relevante ontwikkeling in de loop van de planning en controlcyclus. Worden de doelstellingen en actiepunten uit het Coalitieakkoord in

de planning en controlcyclus zodanig uitgewerkt, dat de sturende functie van het Coalitieakkoord vorm krijgt en de raad haar kaderstellende – en controlerende rol kan uitoefenen?

## **2.2.2 Onderzoeksbevindingen**

### **Algemeen**

De geïnterviewde ambtenaren geven aan dat zij het Coalitieprogramma hebben gelezen zodra het openbaar werd, om te bezien wat de komende vier jaar de koerswijzigingen zijn. Kanttekening hierbij is dat het Coalitieprogramma vaak maar gevolgen heeft voor een beperkt deel van het beleid (schatting zo'n 20%) en dus ook maar voor een beperkt deel van de ambtenaren.

Zowel het bestuur als de ambtelijke organisatie geven aan dat het Coalitieprogramma, naast een politieke functie, ook duidelijk een sturende functie heeft. 'Het geeft de ambities van het college weer.' Wethouders houden zelf geen afvinklijst bij van ondernomen acties, maar kijken het zelf regelmatig door. Ook in de organisatie leeft het document, is hun indruk.

### *Betrekken van deskundigen bij het opstellen van het Coalitieakkoord*

Bij het opstellen van het Coalitieprogramma en het Addendum zijn afgezien van de griffier formeel geen ambtenaren betrokken geweest. De gemeentesecretaris kreeg wel de gelegenheid van de betrokken partijen om advies te geven over haalbaarheid en consequenties van ambities. De gemeentesecretaris won daarbij indien nodig advies in bij medewerkers. Respondenten geven aan tevreden te zijn over deze werkwijze.

### *Sturende functie van het Uitwerkingsdocument*

Voor de wethouders geldt dat het Coalitieakkoord dienst doet als 'spoorboekje'. Het Uitwerkingsdocument geeft de bijbehorende acties aan. Het Uitwerkingsdocument zorgt ervoor dat de wethouders (met name in het begin) helder kunnen zien bij welke afdeling/ambtenaar ze moeten zijn voor welke actie. Rapportage over dit Uitwerkingsdocument vindt zoveel mogelijk plaats in de reguliere planning en controldocumenten, stelt de organisatie.

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

Het Coalitieprogramma geeft volgens de inleiding van het document de belangrijkste politieke punten weer die voor deze bestuursperiode zijn geagendeerd. Het is bewust op hoofdlijnen geformuleerd: verdere discussie dient in de raad te worden gevoerd. Het Addendum (2008) geeft ook aan dat dit Coalitieprogramma het uitgangspunt is voor de resterende periode, met een aantal door de nieuwe coalitie gelegde accenten.

In het Coalitieakkoord/Addendum zelf noch in de bijbehorende Uitwerkingsdocumenten staat informatie over hoe rapportage over de uitvoering plaats zal vinden. In de begeleidende brief bij

het Uitwerkingsdocument van het Coalitieakkoord staat wel aangegeven dat dit wordt ingebed in de reguliere planning- en controlcyclus (programmabegroting en –rekening). In het raadsvoorstel behorend bij het Uitwerkingsdocument staat wel dat een werkgroep van de raad een Strategische agenda op zal stellen, maar dit is nooit gebeurd<sup>3</sup>.

In de interviews met bestuurders en ambtelijke organisatie is het volgende toegelicht: het Coalitieakkoord zelf is nog geen praktisch sturingsdocument. De directie zet de onderwerpen uit het Coalitieakkoord uit bij de afdelingen. De ambtenaren werken in overleg met de wethouder de onderwerpen uit. Deze uitwerking komt in het Uitwerkingsdocument en, na vaststelling door het college en de raad, in het directieplan. Van daaruit wordt het verwerkt in de afdelingsplannen, en komt het in de reguliere planning- en controlcyclus (waar voortgang en bewaking zijn geregeld). Ook de verdere uitwerking gaandeweg door bestuurders en ambtenaren staat hierin opgenomen (zie ook 2.3 en 2.4).

In de Programmabegroting 2007 staat het Coalitieakkoord in de inleiding vermeld als ‘belangrijkste kader’, met een herhaling van de zeven speerpunten. Ook in de afzonderlijke programma’s wordt aandacht besteed aan het Coalitieprogramma (zeven van de negen)<sup>4</sup>. In 2008 en 2009 staat het Coalitieakkoord nog wel vermeld in de inleiding maar niet meer bij de afzonderlijke programma’s (ook niet bij de ‘vastgestelde kaders’). In de Programmabegroting 2008 staat aangekondigd dat de raad voortaan in de voor- en najaarsnota’s geïnformeerd wordt over de voortgang van de uitvoering van het Coalitieakkoord (zie ook 2.4).

Respondenten zijn van mening dat de kwaliteit van de documenten in de planning en controlcyclus voldoende is. Ze zijn ook nog steeds in ontwikkeling, maar ‘documenten zullen nooit 100% de werkelijkheid dekken’. De raad kan in ieder geval haar controlerende taak uitvoeren, stellen de fractievoorzitters, het college en de ambtelijke organisatie.

## **Norm 2 De doelstellingen en actiepunten zijn:**

- **SMART<sup>5</sup> geformuleerd;**
- **gericht op output of outcome;**
- **vertaald in middelen.**

### *SMART*

In het Coalitieprogramma staan zeven speerpunten die algemeen zijn geformuleerd (zonder doorlooptijd, specifieke acties en meetbare uitkomsten). Ook de uitwerkingen onder de verschillende ‘agendapunten’ zijn meestal nog niet SMART. Alleen bij de agendapunten ‘Wonen’ en ‘Bestuur/Financiën’ zien we een aantal meetbare uitkomsten geformuleerd (zoals aantal nieuwe huizen, 100% afhandeling van bezwaarschriften binnen de termijn). Ook in het Addendum ontbreken bij de doelen de jaartallen of meetbare output.

---

<sup>3</sup> Reden hiervoor is de collegewisseling 2007/2008.

<sup>4</sup> Omdat het opstellen van het Uitwerkingdocument ongeveer gelijk liep met het opstellen van de Programmabegroting 2007 is het niet gelukt om het Uitwerkingsdocument al in alle programma’s van de Programmabegroting te verwerken.

<sup>5</sup> Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden

In de Uitwerkingsdocumenten behorende bij het Coalitieakkoord en het Addendum staan de doelstellingen (wat willen we bereiken) ingedeeld volgens de programma's van de Programmabegroting. Ze zijn nog niet SMART omschreven (soms wel specifiek, maar meestal nog niet tijdgebonden of meetbaar). De activiteiten (wat gaan we daarvoor doen) zijn in minderheid tijdgebonden of meetbaar geformuleerd. De verdere uitwerking hiervan in de Programmabegrotingen komt in paragraaf 2.3 aan bod (beleidsterreinen 'Sociaal/minimabeleid' en 'Wijkveiligheid').

De organisatie geeft aan dat zij in 2005 is gestart met een traject om doelstellingen SMART te maken. Er is een extern advies geweest (met 200 verbeterpunten als resultaat). De verbeterpunten zijn geprioriteerd en vervolgens is men daarmee aan de slag gegaan. Maar bij het SMART maken heeft de ambtelijke organisatie ook te maken met de politieke werkelijkheid. Het is niet alleen een rationeel proces, stellen zowel ambtelijke als bestuurlijke respondenten.

#### *Output*

Het Coalitieprogramma gaat vooral in op concrete beschrijvingen van processtappen uit de beleidscyclus (*throughput*). Output of zelfs outcome gerichte doelen komen een enkele keer voor. Voor het Addendum geldt hetzelfde: deze gaat met name in op beschrijvingen van processtappen en kwaliteitsimpulsen. Een enkele keer staan effecten (*outcome*) benoemd, zoals 'de aansluiting van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt zal worden vergroot'. Maar dit is echter nog niet meetbaar.

Bestuurders geven aan nog wel een slag te willen maken met de ontwikkeling van effectindicatoren. Een probleem daarbij is volgens een respondent dat het meten van maatschappelijke effecten maar deels iets zegt over de causaliteit van het gemeentelijk beleid. Het beleid kan invloed uitoefenen maar er is geen één op één relatie.

#### *Middelen*

In het Coalitieakkoord/Addendum en de bijbehorende Uitwerkingsdocumenten is nog geen inschatting gemaakt van de financiële effecten, blijkt uit de documentenstudie en de interviews. Wel wordt in deze fase al een discussie over mogelijk noodzakelijke extra capaciteit gevoerd, stelt een respondent. Maar tot een afweging van oud tegen nieuw beleid komt het zelden. Er is eerder een patroon zichtbaar dat nieuwe ambities worden afgezwakt. Daarmee heeft het Coalitieakkoord dus ook minder gevolgen voor de capaciteit, constateert de organisatie. In de aanbiedingsbrief bij het Uitwerkingsdocument van het Coalitieakkoord geeft de organisatie aan te volstaan met verwijzing naar bestaande budgetten en capaciteit (volgens de motto's van het akkoord 'de tering naar de nering' en "nieuw voor oud").

De ambtelijke organisatie stelt dat Zeewolde een regiegemeente is en in principe niet om extra formatie vraagt. De ambtenaren geven aan dat zij in de praktijk nieuwe werkzaamheden wel kunnen inplannen door te schuiven met werkzaamheden. Indien nodig wordt tijdelijk ingehuurd of uitbesteed. Incidenteel ontstaan er knelpunten in de planning.

**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 een nieuwe missie vermeld. Vervolgens is bij de verschillende 'agendapunten' impliciet uit formuleringen op te maken of het gaat om voortzetting van oud dan wel om nieuw beleid. Maar bij een aantal onderdelen blijft dit onduidelijk. Voor het Uitwerkingsdocument geldt ook dat het alleen impliciet uit formuleringen op te maken is of er sprake is van nieuw beleid of een voortzetting van bestaand beleid.

De nieuwe coalitie uit juni 2008 zegt dat ze het Coalitieakkoord uit 2008 onderschrijft. In het Addendum geeft dit college nieuwe accenten aan. Maar omdat in het Addendum ook deels is ingegaan op oude doelstellingen is het onderscheid alleen te maken door de twee documenten naast elkaar te houden. Hetzelfde geldt voor de Uitwerkingsdocumenten behorende bij het Coalitieakkoord en het Addendum.

In de Programmabegrotingen 2007, 2008, 2009 staat bij de programma's in de tekst welke prioriteiten en doelstellingen worden gesteld en wat daarvoor zal worden gedaan, maar in hoeverre deze activiteiten nieuw zijn is hieruit niet op te maken.<sup>6</sup> Bij de prioriteiten staat niet vermeld of zij uit het Coalitieakkoord dan wel Uitwerkingsdocument komen.

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

In het Coalitieakkoord staat zo'n zes keer summier een probleemanalyse vermeld met een daaraan gekoppelde oplossing. Het Uitwerkingsdocument bevat ook geen probleemanalyses. Dit beeld wordt bevestigd door het feit dat in beide documenten de plannen vooral zijn gericht op processtappen in 'beleidsvorming'. De probleemanalyse zal in dit proces hoogstwaarschijnlijk zijn plek krijgen.

Voor het Addendum en het hierop volgende Uitwerkingsdocument geldt eenzelfde constatering: er staan summier probleemanalyses in.

De accenten van het nieuwe college in 2008 zijn ook niet zozeer gebaseerd op een probleemanalyse, maar zijn een politiek keuze, geeft een respondent aan. Een andere respondent stelt de vraag of het haalbaar is om een Coalitieakkoord op te stellen aan de hand van probleemanalyses. Deze zouden dan eigenlijk al door de politieke partijen moeten zijn gemaakt bij het opstellen van de verkiezingsprogramma's. Wel zijn er politieke items die het 'verdienen' dat er een goede probleemanalyse aan ten grondslag ligt. Een suggestie wordt gedaan om de politieke partijen te faciliteren om situaties te laten analyseren. Wellicht leidt dit tot een evenwichtiger akkoord, met duidelijke inhoudelijke keuzes.

---

<sup>6</sup> Wel staat in de programmabegrotingen de wijzigingen in de financiën tussen het lopende en het nieuwe jaar aangegeven en toegelicht. Hieruit valt soms op te maken welke activiteiten nieuw zijn.

## 2.3 De uitvoering van het Coalitieprogramma

### 2.3.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt ingegaan op onderzoeksvraag b):

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

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

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

### 2.3.2 Onderzoeksbevindingen

De rapportage over de uitvoering van het Coalitieakkoord is verwerkt in de reguliere planning en controldocumenten. Dat betekent wel dat de raad zelf het Coalitieprogramma naast deze reguliere documenten moet houden om de doelstellingen te zoeken, om te zien wat de stand van zaken is. Vanaf 2008 rapporteert de gemeente in de Voor- en Najaarsnota wel specifiek over het Coalitieakkoord. Dit gebeurt aan de hand van de zeven speerpunten uit dit akkoord. Maar daarbij is geen koppeling gemaakt met de doelstellingen uit het Coalitieakkoord zoals uitgewerkt onder de verschillende beleidsterreinen dan wel de actiepunten voor deze beleidsterreinen uit het Uitwerkingsdocument.

Over het algemeen loopt de gemeente bij de uitvoering van het Coalitieakkoord niet tegen problemen op, geeft men aan in de interviews. Een deel van de doelstellingen (bijvoorbeeld over interactief beleid) blijkt lastig om te zetten in concrete resultaten, stelt de organisatie in interviews. Ook blijkt dat bepaalde wensen (bv bij deregulering en handhaving) bij uitvoering in de praktijk toch 'bijdraaien'.

De normen bij deze onderzoeksvraag hebben we toegepast op twee specifieke beleidsterreinen: Sociaal en minimabeleid, en Wijkveiligheidsbeleid. De tekst uit het Coalitieprogramma/ Addendum over deze beleidsterreinen staan in kaders opgenomen.

**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.**

## *Sociaal- en minimabeleid*

### *Sociaal en minimabeleid*

In het Coalitieprogramma staat het volgende opgenomen over het sociaal / minimabeleid:

*'Speerpunt: 2. Rechtvaardig, ruimhartig en toegankelijk sociaal beleid. Een kwalitatief hoogwaardig en leefbaar dorp biedt zonder omwegen maatschappelijke ondersteuning aan degenen die dat nodig hebben.'*

In de latere uitwerking onder 'Zorg en Welzijn' staat onder andere

- In 2007 wordt het beleid rondom de (ruimhartige) uitvoering van de Bijzondere Bijstand geactualiseerd en waar nodig aangepast.
- De bereikbaarheid van sociale voorzieningen zal actief worden gecommuniceerd.
- Waar nodig individuele instrumenten inzetten om mensen weer zo spoedig mogelijk in het arbeidsproces terug te brengen (bijvoorbeeld verplicht vrijwilligerswerk).'

In het Addendum is hier geen aanvulling / wijziging op gegeven.

In de Programmabegrotingen staan het Coalitieakkoord niet meer vermeld bij de kaders in de afzonderlijke programma's (behalve in 2007). Ook het vastgestelde Uitwerkingsdocument zien we niet vermeld.

Twee van de drie doelstellingen uit het Coalitieakkoord (actieve communicatie bereikbaarheid sociale voorzieningen en inzet individuele reïntegratieinstrumenten) vinden we terug in de programmabegrotingen 2008 en 2009 onder 'beoogde maatschappelijke effecten' dan wel 'prioriteiten'. De doelstelling 'Actualisatie van de bijzondere bijstand' zien we niet vermeld.

In het Uitwerkingsdocument staat vervolgens één nieuwe algemene doelstelling opgenomen ('Evaluatie sociale wetgeving') met vijf activiteiten. Eén van deze activiteiten is 'Actualisatie van de bijzondere bijstand en stroomlijnen minimabeleid'.

Twee van de vijf activiteiten zijn deels terug te vinden in de Programmabegrotingen 2008 en/of 2009. Beiden staan onder 'Maatschappelijk beoogde effecten'. In de interviews is toegelicht dat twee andere activiteiten ('Actualisatie van de bijzondere bijstand en stroomlijnen minimabeleid' en 'Vereenvoudigen van formulieren') momenteel voor besluitvorming bij de raad liggen. Eén van de vijf activiteiten ('goede aansturing van houdingsaspecten in plaats van advies') is niet teruggevonden.

Ten aanzien van de volgbaarheid constateren we dat in de programmabegrotingen de doelstellingen uit het Coalitieakkoord noch het Uitwerkingsdocument één op één vermeld staan. Alleen door documenten naast elkaar te leggen, kun je zien of er doelstellingen uit het Coalitieakkoord/Uitwerkingsdocument wegvallen. Vertragingen van geplande actiepunten uit het Uitwerkingsdocument (bijvoorbeeld actualisatie bijzondere bijstand) staan ook niet vermeld. De ambtelijke organisatie stelt dat zich in de doelstellingen van het Coalitieakkoord nauwelijks wijzigingen hebben voorgedaan.



## Wijkveiligheidsbeleid

### *Veiligheidsbeleid / sociale cohesie in de wijken*

In het Coalitieprogramma staat het volgende opgenomen over 'veiligheid' op wijkniveau:

'De sociale samenhang in ons dorp kan beter. De verbetering daarvan kan het best op wijkniveau worden aangepakt. Daarvoor stellen de coalitiepartijen voor om in 2008 een samenhangend beleid rondom integraal wijkbeheer in te voeren waarin onder meer wordt bekeken hoe verbeteringen kunnen worden aangebracht in de speeltuinen, hangplekken, uitleenpunten voor sport en spel en het schoonhouden van het milieu. Voor het onderhoud van de buurt wordt gereedschap en financiën beschikbaar gesteld om buurtinitiatieven te ondersteunen.'

### *Addendum*

Het Addendum geeft aan dat het college samen met de bewoners beleid wil ontwikkelen en zo de sociale cohesie in de wijken te bevorderen.

'Met appèl op de eigen verantwoordelijkheid zal naar de opvattingen en ideeën van de inwoners worden geluisterd en zullen bewoners en bedrijven zo vroeg mogelijk bij nieuwe ontwikkelingen en maatregelen in de wijken worden betrokken.'

Met als doel het vergroten van de sociale samenhang, zet het beleid volgens het Coalitieakkoord vooral in op integraal wijkbeheer (onderhoud e.d.), en volgens het Addendum op 'het vroegtijdig betrekken van de inwoners bij ontwikkelingen en maatregelen in de wijken'.

In het Uitwerkingsdocument staat het Wijkveiligheidsbeleid uitgewerkt in één doelstelling onder het programma Openbare orde en veiligheid ('een goed onderhouden woon- en leefomgeving die tevens schoon en veilig is'). Hieraan is één actiepunt gekoppeld (bestaande uit zeven te onderscheiden onderdelen). In het Uitwerkingsdocument van het Addendum staat ook één doelstelling opgenomen op dit beleidsterrein (Bevorderen sociale cohesie door met bewoners beleid te ontwikkelen. Harde infrastructuur kan bijdragen aan zachte infra), met drie actiepunten.

In 2007 staat in de programmabegroting nog geen verdere uitwerking opgenomen van deze doelstelling met uitzondering van een verwijzing naar de integrale aanpak van veiligheid in het programma Openbare orde en veiligheid.

In 2008 en 2009 komen we naast de vermelding van de nota 'Veiligheid in Samenhang' bij het programma Openbare orde en veiligheid ook verwijzingen tegen in de programma's

- Verkeer, vervoer en waterstaat ( 'bevorderen van de leefbaarheid' door 'interactief traject groot onderhoud');
- Cultuur en Recreatie ( 'het in standhouden van een kwaliteit van het openbaar groen, gebaseerd op onder andere van de wensen van bewoners, door 'overleg met bewoners (bijvoorbeeld bij het vervangen van speelvoorzieningen), veranderingen die plaatsvinden in het openbare gebied communiceren met burgers), en
- Volksgezondheid en milieu ('schone en veilige leefomgeving voor de inwoners' door onder andere 'communicatie inzake afvalbeleid' en 'vaststellen milieubeleidplan'.

Een drietal onderdelen van de doelstelling uit het Coalitieakkoord zijn we niet tegengekomen in de planning- en controldocumenten (hangplekken, uitleenpunten sport en spel en de notitie Integraal Wijkbeheer). In de interviews is toegelicht hoe hier wel uitvoering aan is gegeven, respectievelijk opgenomen in de Nota Veiligheidsbeleid, de Speel-o-theek (was er al vóór 2006) en het opstellen/bijstellen van de notitie Integraal Wijkbeheer.

Ten aanzien van de volgbaarheid zien we dat de doelstellingen in de Programmabegrotingen enigszins afwijken van de doelstellingen uit het Coalitieakkoord dan wel Uitwerkingsdocument, maar de strekking blijft hetzelfde. De doelstellingen op dit beleidsterrein in de opeenvolgende Programmabegrotingen 2008 en 2009 wijken enigszins af maar er zijn geen (grote) inhoudelijke verschillen.

In de Programmabegrotingen staat geen overzicht gegeven van wijzigingen of vertragingen in doelstellingen of actiepunten ten opzichte van het voorgaande jaar. Er hebben zich volgens de ambtelijke organisatie geen wijzigingen voorgedaan in de doelstellingen. Een aantal zaken is aangehouden door de raad, zodat een vertraging is opgetreden (wijkbudgetten).

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

#### *Sociaal- en minimabeleid*

In het Uitwerkingsdocument staat een algemene doelstelling opgenomen ('Evaluatie van sociale wetgeving'). Wel zijn vier van de vijf hieraan gekoppelde actiepunten tijdsgebonden, specifiek en deels meetbaar.

In de programmabegroting 2007 staan in het programma Sociale Voorzieningen en Maatschappelijk Werk wel de doelstellingen uit het Coalitieakkoord herhaald. Maar deze staan nog niet uitgewerkt. In 2008 staat de derde doelstelling uit het Coalitieakkoord (gericht op reïntegratie) uitgewerkt in drie SMART geformuleerde beoogde maatschappelijke effecten en in 2009 in één beoogd maatschappelijk effect (onder andere 'de vermindering van het aantal cliënten van de Intergemeentelijke Sociale Dienst met 25%').

De uitwerking van deze maatschappelijk beoogde effecten in activiteiten dient plaats te vinden in het beleidsplan van de IGSD. Een respondent geeft aan dat dit nog een jonge organisatie is, die zich hierin moet ontwikkelen. Bij het SMART maken van doelstellingen en bij het beantwoorden van de vragen 'wat wil je' en 'wat zijn de resultaten' is er nog heel wat te winnen, is de constatering.

#### *Wijkveiligheidsbeleid*

De doelstellingen in de Uitwerkingsdocumenten van het Coalitieakkoord en het Addendum zijn niet SMART geformuleerd. De daaraan gekoppelde actiepunten zijn wel deels specifiek (bijvoorbeeld er komt een wijkgebonden budget voor de inwilliging van bewonerswensen, notitie integraal wijkbeheer opstellen) maar niet tijdgebonden of meetbaar.

In de Programmabegrotingen is dit beleidsterrein uitgewerkt onder de programma's Openbare orde en Veiligheid, Verkeer, Vervoer en Waterstaat, Cultuur en Recreatie, Milieu en Volksgezondheid. De maatschappelijk beoogde effecten zijn op dit gebied nog niet SMART geformuleerd. De activiteiten zijn wel concreet en tijdgebonden (dat wil zeggen: gepland voor het komende jaar).

Nog los van het Coalitieprogramma, is het vaststellen van effectindicatoren op dit beleidsterrein moeilijk volgens een respondent. In kwalitatieve zin onderzoekt de gemeente wel effecten, maar dan meer door met de wethouder de wijken in te gaan en buurtschouwen te organiseren (bijvoorbeeld na afloop van een onderhoudsproject nagaan of de bewoners tevreden zijn). Verder staan in de beheerplannen indicatoren opgenomen over kwaliteit.

#### *Rol van de raad*

De ambtelijke organisatie stelt dat bij hen geen vragen vanuit de raad bekend zijn over de planning van de uitvoering van het Coalitieakkoord. De ambtelijke organisatie stelt dat de voortgang van het Coalitieakkoord te volgen is in de Programmabegrotingen, raadsvoorstellen en jaarverslagen.

## **2.4 De resultaten van het Coalitieprogramma**

### **2.4.1 Inleiding**

In deze paragraaf wordt ingegaan op onderzoeksvraag c):

#### *Welke resultaten zijn behaald? (verantwoording)*

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

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

### **2.4.2 Onderzoeksbevindingen**

De verantwoording over resultaten van het Coalitieakkoord zit verwerkt in de reguliere planning- en controlcyclus. In de Jaarrekening 2007 staat in de inleiding geen referentie aan het Coalitieprogramma. Bij de afzonderlijke programma's staat bij de 'Vastgestelde kaders' wel het Coalitieprogramma opgenomen (voor zover voornemens hieruit zijn geformuleerd in de Programmabegroting 2007). Voor 2008 is nog geen Jaarrekening beschikbaar. Daarom hebben we gekeken naar de Najaarsnota 2008. Hierin staat een verantwoording over de voortgang van het Coalitieprogramma (aan de hand van de zeven speerpunten) en per programma eventuele afwijkingen van de planning uit de Programmabegroting 2008.

Voorts heeft het nieuwe college bij aanvang een overzicht opgesteld van de stand van zaken van de uitvoering van het Coalitieprogramma. Er zijn geen zaken geconstateerd die niet-realiseerbaar bleken. Wel hebben zich vertragingen voorgedaan (met name bij het interactief ontwikkelen van beleid). En sommige onderwerpen zijn nu eenmaal complex en beperkt beïnvloedbaar door de gemeente, constateert een respondent.

Bij de normen kijken we weer naar de twee specifieke beleidsterreinen: sociaal/minimabeleid en wijkveiligheidsbeleid.

**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*

In de programmabegroting 2007 stonden nog geen actiepunten voor het sociaal/minimabeleid uit het Uitwerkingsdocument opgenomen. Er wordt in het Jaarverslag 2007 in het programma Sociale Voorzieningen en Maatschappelijk Werk dus ook niet gerapporteerd over de resultaten hiervan. Wel staan de doelstellingen uit het Coalitieakkoord herhaald in de inleiding van het programma.

De Najaarsnota van 2008 geeft per programma een kort verslag van de voortgang van het Coalitieprogramma. Er staan bij dit beleidsterrein verschillende activiteiten vermeld, gerelateerd aan twee van de drie in het Coalitieprogramma vermelde doelstellingen 'bereikbaarheid sociale voorzieningen' en 'de inzet van individuele reïntegratieinstrumenten'.

Er wordt kort verslag gedaan (kwalitatief) van activiteiten zoals die ook stonden opgenomen in het Uitwerkingsdocument: het stroomlijnen van verschillende aanvraagprocedures, voorlichtingsactiviteiten, analyses om de volledige doelgroep in beeld te krijgen en een Work First-traject. De Najaarsrapportage geeft nog geen beeld van concrete output ('een groot aantal cliënten', 'een gedeelte daarvan').

Verder is in de rapportage bij het programma 'Sociale voorzieningen en maatschappelijk werk' geconstateerd dat er geen afwijkingen zijn van de realisatie van beleidsvoornemens zoals opgenomen in de Programmabegroting 2008.

De rekenkamercommissie constateert dat één actiepunt uit het Uitwerkingdocument uiteindelijk niet terug te vinden is in de documenten ('goede aansturing van houdingsaspecten in plaats van advies'). Ook komt dit niet bekend voor bij de ambtelijke organisatie.

Er hebben zich op dit terrein geen wijzigingen voorgedaan van doelstellingen. Vertragingen van geplande acties uit het Uitwerkingsdocument (bijvoorbeeld de actualisatie Bijzondere bijstand en stroomlijning minimabeleid die nu plaatsvindt in plaats van in 2007) staan, evenals in de programmabegroting, ook niet vermeld in het jaarverslag.

### *Wijkveiligheidsbeleid*

In de Programmabegroting 2007 stond in het programma Openbare orde en veiligheid een integraal veiligheidsbeleid gepland, inclusief een voortgangsrapportage over de uitvoering. Ook stond het 'betrekken van burgers bij veiligheidsproblemen en oplossingen (via werkgroepen)' opgenomen als doelstelling bij de prioriteit 'verbeteringen op het gebied van onveiligheid en criminaliteit'. De resultaten in het jaarverslag worden gepresenteerd conform deze planning. In het Jaarverslag wordt geconstateerd dat veiligheid nu gemeentebreed geïntegreerd is, dat de nota Veiligheid in samenhang wordt uitgevoerd en dat burgers actief op de hoogte zijn gehouden van veiligheidsmaatregelen. Ook een werkgroep Jeugd Op Straat heeft samen met onder andere buurtbewoners een aantal overlastlocaties aangepakt.

De Najaarsnota 2008 gaat in op de voortgang van de speerpunten uit het Coalitieakkoord. Er is geld vrijgemaakt voor de uitvoeringskosten van groot onderhoud. Ook constateert men dat er nog geen buurtinitiatieven zijn ingediend die om actie vragen. In de rapportage over de voortgang van de verschillende programma's (Openbare orde en Veiligheid, Verkeer, vervoer en waterstaat, Cultuur en Recreatie, Milieu en Volksgezondheid) worden verder geen afwijkingen in de realisatie van beleidsvoornemens ten opzichte van de programmabegroting 2008 gerapporteerd.

Voorts is in de interviews de volgende toelichting gegeven. De doelen over 'veiligheid en speelplaatsen samen met burgers verbeteren' en de 'uitleenpunten sport en spel' zijn volgens de ambtelijke organisatie niet echt nieuw. Er is een Jeugd-op-Straat overleg ingesteld, waarbij ambtenaren de situaties beoordelen die zij via meldingen van de politie krijgt (moet er een fysieke oplossing komen, of juist een buurtmedewerker worden ingezet?) Maar belangrijkste is: er was op dit werkveld geen politieke koerswijziging. De verder besluitvorming over buurtinitiatieven staat voor februari dit jaar op de agenda (over grootonderhoud en buurtinitiatieven /bewonerswensen)

De rapportage over de resultaten vindt in de reguliere planning- en controlcyclus met name plaats op afwijkingen. Maar omdat de doelstellingen niet heel SMART zijn geformuleerd, valt dat wel mee, concludeert een respondent. De belangrijkste afwijkingen betreffen vertragingen in tijd.

## **2.5 Communicatie**

### **2.5.1 Inleiding**

In deze paragraaf wordt ingegaan op onderzoeksvraag D:

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

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

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

- Hoe wordt gecommuniceerd naar de burgers over de voortgang?

### 2.5.2 Onderzoeksbevindingen

In de documenten zelf (Coalitieprogramma, Uitwerkingsdocument) wordt niet verwezen naar de communicatiefunctie van het document noch over de communicatie hierover richting de burger. Wel wordt in de documenten ingegaan op communicatie van beleid en bestuur in het algemeen. In het Coalitieprogramma staat dat voor de veelal gedeelde belangen een breed draagvlak onder de bevolking zal worden gezocht ('samen op pad naar 2010' en het ontwikkelen van een open bestuursstijl).

Hetzelfde geldt voor het Addendum: ook hierin staat geen verwijzing opgenomen over de functie van het document richting de burger noch over de communicatie hierover. Wel wordt over het 'samen op pad' (Coalitieprogramma) geconstateerd dat op het terrein van communicatie en burgerparticipatie twee jaar later nog steeds veel valt te winnen. In het Uitwerkingsdocument van het Addendum staat daarom ook in vier programma's bij de doelstellingen 'het betrekken van burgers' opgenomen.

#### **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.**

#### *Versijning van het Coalitieprogramma*

Bij het Coalitieakkoord uit 2006 is wel een communicatietraject doorlopen maar niet zo uitgebreid en minder inhoudelijk als bij het Addendum van de nieuwe coalitie. Het Coalitieakkoord staat overigens wel integraal opgenomen in de gemeentelijke infogids.

Bij het Addendum zijn de volgende acties ondernomen:

- Nadat de actiepunten waren vastgesteld (Uitwerkingsdocument) is informatie hierover verschenen op de website. De burger kan op een kaart zien wat er in welke wijk gebeurt.
- De pers is nadrukkelijker ingelicht.
- In een begrotingskrant afgelopen najaar (huis-aan-huis verspreid) heeft iedere wethouder iets verteld over de belangrijkste zaken die zullen gebeuren (uit het Addendum). De verschillende partijen konden hier een reactie op geven (ook opgenomen in de krant).

#### *Volgen van de uitvoering*

Het huidige college geeft aan dat zij diverse initiatieven neemt op het gebied van communicatie, zoals een begrotingskrant en een wekelijks persuur. Het college zelf hecht wel aan communicatie over concrete acties maar legt hierbij geen specifieke link naar het Coalitieakkoord.

Verschillende respondenten vragen zich af wie verantwoordelijk is voor communicatie over de resultaten van het Coalitieakkoord: de coalitiepartijen uit de raad, de gehele raad of het college. Ook wijst men op de vraag in hoeverre (zeker tegen verkiezingstijd) het college zich als een eenheid kan verantwoorden over het behalen van de doelstellingen uit het Coalitieakkoord. Tot slot wordt opgemerkt dat niet iedere doelstelling zich makkelijk leent om over resultaten te communiceren (bij bijvoorbeeld interactieve beleidsvorming doe je het als gemeente niet snel goed, constateert een aantal respondenten).

#### *Sociaal en minimabeleid*

De communicatie over het sociale en minimabeleid is uitbesteed aan de IGSD. Over bereikte resultaten communiceert de gemeente wel zelf, bijvoorbeeld op de gemeentepagina of het blad van de cliëntenraad. Maar dit is niet zozeer gekoppeld aan het Coalitieakkoord.

#### *Wijkveiligheidsbeleid*

Respondenten wijzen nog op de lopende besluitvorming over het programma 'In gesprek met burgers' en het interactieve beleid bij groot onderhoud in de wijken.

In het raadsvoorstel over integraal wijkbeheer, groot onderhoud Zuid wordt een koppeling gelegd met het programma 'Praten met burgers'. Voor deze koppeling wordt in het voorstel verwezen naar het Coalitieakkoord en het Addendum.





## Hoofdstuk 3 Conclusies en aanbevelingen

### 3.1 Inleiding

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

Het coalitieakkoord is een bestuursdocument met verschillende functies:

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

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

#### 3.2.1 Conclusies gemeente Zeewolde

##### ***Onderzoeksvraag a) Wat is de sturende functie van het coalitieakkoord?***

In Zeewolde is in april 2006 het Coalitieakkoord 'Te plaveien wegen' verschenen. Bij het opstellen van het Coalitieakkoord heeft de gemeentesecretaris advies kunnen geven over de haalbaarheid en de consequenties van de ambities.

Het Uitwerkingsdocument van het akkoord vertaalt de algemene uitspraken uit het Coalitieakkoord in concrete acties. Het uitwerkingsdocument geldt intern als sturingsdocument. De raad heeft aangegeven dat het Coalitieakkoord voldoende is doorvertaald in dit Uitwerkingsdocument.

Ambtenaren geven aan wel bekend te zijn met het Coalitieakkoord. Het college en de ambtelijke organisatie geven aan dat dit document een sturende functie heeft dat het regelmatig wordt doorgekeken. De concretere uitwerking staat in het Uitwerkingsdocument.

Eind 2007 is een wethouder uit het college gestapt, waarna in juni 2008 een nieuwe coalitie werd gevormd. Deze coalitie heeft het vorige Coalitieprogramma als uitgangspunt genomen en hieraan een addendum toegevoegd met de accenten die zij wil leggen.

<p><b>Norm 1</b> 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/Addendum noch in de Uitwerkingsdocumenten staat beschreven hoe uitvoering en rapportage plaats zal vinden. In de begeleidende brief bij het Uitwerkingsdocument van het Coalitieakkoord staat aangegeven dat dit wordt ingebed in de reguliere planning- en controlcyclus (programmabegroting en –rekening).</p> <p>In de Programmabegroting 2007 staat het akkoord nog vermeld als kader, in de latere programmabegrotingen niet meer. In de interviews heeft de ambtelijke organisatie toegelicht hoe uitvoering en rapportage is opgenomen in de planning- en controlcyclus. Vanaf 2008 wordt structureel in de Voor- en Najaarsnota verslag gedaan van de voortgang van de uitvoering van het Coalitieakkoord (dit staat ook aangekondigd in de Programmabegroting 2008). De P&amp;C documenten zijn nog steeds in ontwikkeling maar de raad kan zijn controlerende taak uitvoeren, is de opinie van de organisatie en het bestuur.</p>
<p><b>Norm 2</b> De doelstellingen en actiepunten zijn: - SMART geformuleerd; - gericht op output of outcome; - vertaald in middelen.</p>	<p>De zeven speerpunten van het Coalitieakkoord zijn niet SMART geformuleerd. De uitwerking onder de verschillende ‘agendapunten’ is bij een tweetal beleidsterreinen wel uitgewerkt in meetbare uitkomsten op outputniveau. Ook in het Addendum staan nog geen doelstellingen gekoppeld aan jaartallen of meetbare output. Het coalitieakkoord en het Uitwerkingsdocument gaan er van uit dat de doelstellingen worden gefinancierd uit bestaande budgetten. Bij nieuw beleid wordt oud beleid ingeleverd.</p> <p>In de Uitwerkingsdocumenten van het Coalitieakkoord en van het Addendum staan ook nog algemeen geformuleerde doelstellingen (wat gaan we daar voor doen). De daaraan gekoppelde activiteiten zijn al concreter (maar in minderheid tijdsgebonden of meetbaar geformuleerd). T.a.v. het SMART maken wijzen respondenten op de politieke context waarin zij opereren. Wel willen bestuurders nog wel een slag maken in de ontwikkeling van effectindicatoren.</p> <p>In de aanbiedingsbrief bij het Uitwerkingsdocument van het Coalitieakkoord stelt de organisatie dat voor de middelen volstaan kan worden met een verwijzing naar de huidige budgetten (uitgaande van nieuw voor oud beleid). Voor de verdere uitwerking van deze norm in de Programmabegrotingen verwijzen we naar onderzoeksvraag b en c.</p>
<p><b>Norm 3</b> 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>Uit het Coalitieakkoord/Addendum en de Uitwerkingsdocumenten kan impliciet worden opgemaakt of het gaat om voortzetting van oud dan wel nieuw beleid. In de Programmabegrotingen (2007-2009) staat bij de programma’s wel welke prioriteiten en doelstellingen zijn gesteld, maar niet of deze uit het Coalitieakkoord/Uitwerkingsdocument voortvloeien (dan wel anderszins nieuw zijn).</p>
<p><b>Norm 4</b> Het document geeft</p>	<p>Het Coalitieakkoord en Addendum richten zich op de hoofdlijnen. Over het algemeen staan er summier probleemanalyses en beargumenteerde</p>

(beknopte) probleemanalyses met beargumenteerde oplossingen, als motivering voor beleidskeuzes.	oplossingen vermeld. De Uitwerkingsdocumenten bevatten ook geen probleemanalyses.
---	---

### **Conclusie**

**De sturende functie van het Coalitieakkoord krijgt in eerste instantie vorm in het Uitwerkingsdocument, welke vanaf de Programmabegroting 2007 is opgenomen in de reguliere planning en controlcyclus. Het akkoord zelf is een document op hoofdlijnen. Ook het Uitwerkingsdocument benoemt nog veelal algemene doelstellingen (nog niet SMART). Er zijn ook nog geen meetbare effecten benoemd, wel acties. Dit hangt natuurlijk ook samen met de mate van beschikbaarheid/ontwikkeling van effectindicatoren in de reguliere planning- en controlcyclus. Voor de middelen is geconcludeerd dat de bestaande budgetten moeten volstaan en bij nieuw beleid oud beleid wordt ingeleverd.**

**Het onderscheid tussen oud beleid/nieuw beleid is in de documenten niet expliciet aangegeven. Ook staan er weinig expliciete probleemanalyses vermeld bij gemaakte beleidskeuzes.**

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

De rapportage over de uitvoering is verwerkt in de reguliere planning- en controlcyclus. In de Programmabegroting 2007 staat het Akkoord nog expliciet als 'kader vermeld' maar in de Programmabegrotingen daarna niet meer, evenmin als het Uitwerkingsdocument. Hetzelfde geldt voor het Addendum. (Wel wordt vanaf 2008 in de Voor- en Najaarsnota gerapporteerd over de voortgang.)

<p><b>Norm 5</b></p> <p>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><i>Sociaal/minimabeleid en wijkveiligheid</i></p> <p>In de programmabegrotingen staan de doelstellingen uit het Coalitieakkoord noch het Uitwerkingsdocument één op één vermeld. Door documenten naast elkaar te leggen, kun je zien of er doelstellingen /acties uit het Coalitieakkoord/ Uitwerkingsdocument wegvallen.</p> <p>Vertragingen van geplande actiepunten uit het Uitwerkings-document (bijvoorbeeld actualisatie bijzondere bijstand) staan niet apart vermeld. Sommige doelstellingen komen niet terug in de planning- en controlcyclus. In de interviews is toegelicht hoe hier wel uitvoering aan is gegeven.</p> <p>Inhoudelijk hebben zich op deze twee beleidsterreinen geen wijziging van doelstellingen van het Coalitieakkoord voorgedaan, volgens de organisatie.</p>
<p><b>Norm 6</b></p> <p>De rapportage over de planning van de uitvoering (uitwerking van doelstellingen en de implementatie) is SMART, gericht op output of outcome.</p>	<p><i>Sociaal/minimabeleid en wijkveiligheid</i></p> <p>Het Coalitieakkoord en het Uitwerkingsdocument bevatten grotendeels nog geen SMART doelstellingen. Het Uitwerkingsdocument bevat wel concrete acties: specifiek maar nog niet tijdgebonden of meetbaar. In de Programmabegrotingen zien we op het gebied van sociaal/minimabeleid dat vanaf 2008 SMART beoogde maatschappelijke effecten staan opgenomen. Daarnaast dient de intergemeentelijke sociale dienst het SMART maken van doelstellingen verder uit te werken in beleidsplannen. Hierbij kan nog een slag gemaakt worden, is de constatering van de gemeente. Op het gebied van wijkveiligheid wordt vooralsnog verwezen naar kwaliteitsindicatoren en kwalitatieve 'metingen' (zoals een buurtschouw).</p>

De rol van de raad bij het volgen van doelstellingen is volgens de organisatie gekoppeld aan het volgen van de reguliere planning- en controlcyclus. Er vinden geen aparte (tussen-) evaluaties/rapportages plaats.

**Conclusie: De doorwerking van het Coalitieakkoord is gewaarborgd in de planning en controlcyclus, doordat het Uitwerkingsdocument hierin is opgenomen. De doelstellingen en acties uit het Coalitieakkoord staan opnieuw ingedeeld in het Uitwerkingsdocument, en worden vervolgens weer op een andere manier verwerkt in de Programmabegrotingen. Hierdoor zijn doelstellingen niet direct vindbaar en volgbaar. Een aantal punten komt niet terug in de documenten, maar zijn blijkens de interviews uitgevoerd. Voorts zijn vertragingen niet altijd duidelijk aangegeven.**

**Ten aanzien van het SMART formuleren van doelstellingen zien we met name op het beleidsterrein sociale/minimabeleid een ontwikkeling naar het benoemen van SMART beoogde maatschappelijke effecten.**

***Onderzoeksvraag c) Welke resultaten zijn behaald? (verantwoording)***

De verantwoording over resultaten van het Coalitieakkoord zit verwerkt in de reguliere planning- en controlcyclus (jaarrekening, voor- en najaarsnota's). Vanaf 2008 wordt in de Voor- en Najaarsnota gerapporteerd over de voortgang van het Coalitieakkoord (aan de hand van de zeven speerpunten). Per programma staan eventuele afwijkingen van de planning uit de Programmabegroting 2008 genoemd.

<p><b>Norm 7</b> 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><i>Sociaal/minimabeleid en wijkveiligheid</i> Het verslag over de resultaten is vooral kwalitatief. Het is wel gekoppeld aan de activiteiten van het Uitwerkingsdocument, maar geeft nog geen beeld van concrete output. Wijzigingen in de doelstellingen zijn niet gerapporteerd, maar een kanttekening die hierbij wordt geplaatst is dat de doelstellingen algemeen geformuleerd zijn. Een enkel actiepoint is niet opgepakt (niet expliciet aangegeven). Ook vertraging in de uitvoering van doelstelling is niet altijd aangegeven.</p>
---	---

**Conclusie:**

**Er vindt geen aparte verantwoording plaats over het Coalitieakkoord. De reguliere planning- en controlcyclus besteedt met name vanaf 2008 (in de Voor- en Najaarsnota) expliciet aandacht aan de voortgang op het gebied van de speerpunten van dit akkoord. Deze verslaglegging is nog kwalitatief van aard. Vertragingen van uitvoering en het 'verdwijnen' van een enkel actiepoint staat niet expliciet aangegeven.**

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

<p><b>Norm 8</b> Communicatie richting burgers vindt plaats: - over de doelstellingen van</p>	<p>In de onderzochte documenten staat de communicatieve/ verantwoordingsfunctie niet omschreven. Wel is in het Addendum en het bijbehorende Uitwerkingsdocument aandacht voor het betrekken van de burgers bij het beleid in het algemeen.</p>
---	--

<p>het Coalitieakkoord, na verschijning van het Coalitieakkoord;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- jaarlijks om de burgers te informeren over de stand van zaken: welke doelstellingen zijn inmiddels gerealiseerd.</li> </ul>	<p>Er is bij het verschijnen van het Coalitieakkoord, en nog meer bij het Addendum, wel actief gecommuniceerd over dit document (o.a. website en begrotingskrant). Het huidige college geeft aan te hechten aan communicatie over het beleid, maar zonder expliciete koppeling aan het Coalitieakkoord/addendum. Vraag is voor de respondenten, bij wie de verantwoordelijkheid voor de communicatie/verantwoording ten aanzien van dit document ligt (coalitiepartijen, gehele raad of college).</p>
---	---

**Conclusie: uit het onderzoek blijkt dat het college en de ambtelijke organisatie het Coalitieakkoord niet zozeer zien als instrument om verantwoording af te leggen aan de burgers. Wel is bij met name het Addendum bewust actief gecommuniceerd over dit document. Het is nog een vraagstuk wie de verantwoordelijkheid voor de communicatie aan de burger op zich zou kunnen/dienen te nemen.**

### 3.2 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 nieuw beleid (welke accenten, welke wijzigingen) ten opzichte van het tot dan toe gevoerde beleid.
  - Koppel middelen aan het Coalitieakkoord (financieel plaatje erbij, of een afwegingsmechanisme om middelen vrij te maken).
  - 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 zowel de raadsleden van de coalitie, als beoogde wethouders en ambtenaren de onderwerpen die men in het coalitieakkoord wilde hebben, uitwerkten.*

- 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.*

*- De gemeente 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 Collegeprogramma 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?

Tip: werk het Coalitieakkoord (en/of het Uitwerkingsdocument van het College) uit in een meerjarenoverzicht (kader). De Programmabegroting kan hieraan eenvoudig getoetst worden.

**Voorbeeld**

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

*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:**

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

**Voorbeelden**

*In Nijkerk is van het Collegeprogramma een glossy boekje gemaakt. Dit boekje is verstrekt aan de gemeenteraad, de pers, de abonenthouders 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 van het college van B&W

Op 4 mei j.l. ontvingen wij per mail het verzoek om (desgewenst) voor 26 mei 2009 een bestuurlijke reactie te leveren op het rapport 'Coalitieakkoord, meer dan politiek bindmiddel?'. In overleg is daarop uitstel gevraagd en gekregen tot 24 september 2009. Alsnog onze dank daarvoor.

Alvorens op uw rapportage in gaan hechten wij eraan te benadrukken dat de aanleiding om te komen tot coalitieakkoorden vooral is gelegen in wat u zelf in de tweede zin van uw aanbevelingen opmerkt t.w.:

*De Nederlandse kiezer stemt op een partij, maar krijgt een coalitie.*

De noodzaak om coalities te vormen is gelegen in het feit dat in de Nederlandse traditie het weinig of niet voorkomt dat een politieke partij in een vertegenwoordigend lichaam de absolute meerderheid haalt. Om te komen tot een dagelijks bestuur dienen vervolgens de ideologische en materiële verschillen, waar partijen zich tijdens verkiezingen op profileren, te worden overbrugd. Daartoe wordt een coalitie gevormd en een coalitieakkoord gesloten. Inherent aan een dergelijk akkoord is alle deelnemers zich in de tekst kunnen vinden. Keerzijde hiervan is dat het niet altijd goed mogelijk, soms zelfs niet wenselijk, is zaken en/of oplossingen SMART te formuleren.

Tegen die achtergrond hebben wij de onderzoeksrapportage met belangstelling gelezen. Wij stellen met u vast dat er onderscheid gemaakt dient te worden tussen de totstandkoming en inhoud van een coalitieakkoord zelf en het hierop te baseren uitwerkingsprogramma.

Het eerste is een aangelegenheid van (politiek partijen in) de gemeenteraad met hooguit een adviserende rol vanuit het college voor de burgemeester en gemeentesecretaris. Na vaststelling van een coalitieakkoord door de gemeenteraad zullen hierop wethouders worden (her)benoemd en is het nieuwe college aan zet om hieraan uitvoering te geven. In de praktijk van Zeewolde wordt het coalitieakkoord gezien als het antwoord op de vraag 'wat gaan we de komende bestuursperiode doen?' Het college vertaalt dit naar een uitwerkingsprogramma waarin de vragen 'hoe gaan we het aanpakken' en 'wat mag het kosten' aan de orde komen. Daarmee wordt aansluiting gevonden bij de wijze waarop de Programmabegroting is ingericht. Het rapporteren over de voortgang van het uitwerkingsprogramma maakt dan ook, conform de afspraken met de gemeenteraad, deel uit van de reguliere planning en controlcyclus en leidt niet tot extra rapportage lasten voor bestuur en organisatie.

Los van onze constatering dat het meer SMART formuleren in de onderhavige documenten, om hierboven genoemde redenen lastig is, delen wij uw conclusie dat er op onderdelen zeker winst is te behalen.

Voorbeelden daarvan zijn o.a.:

- Niet de te ondernemen acties beschrijven maar (meetbaar) de gewenste effecten;
- Beleidskeuzes baseren op heldere en herkenbare probleemanalyses.

Uw beide aanbevelingen om in de toekomst al bij het opstellen van een uitwerkingsprogramma goed stil te staan bij de communicatieve en verantwoordingsfunctie ervan nemen wij graag over.

## Bestuurlijke reactie van de gemeenteraad

De rekenkamercommissie heeft van de griffier de volgende reactie, namens de fractievoorzitters, ontvangen:

Op 4 mei jl. ontving ik het concept rapport 'Coalitieakkoord, meer dan politiek bindmiddel?' van de rekenkamercommissie met een aantal conclusies en aanbevelingen betreffende het onderzoek naar het Coalitieakkoord van Zeewolde. Daarbij werd gevraagd een 'bestuurlijke reactie' vanuit de gemeenteraad op deze rapportage ten behoeve van het eindrapport te coördineren en op hoofdlijnen te bundelen. Gelet op de drukke politieke agenda is daarbij uitstel verleend tot 24 september 2009. Deze verlengde reactieperiode is in dankbaarheid maximaal benut.

De fractievoorzitters hebben met belangstelling kennis genomen van de functies van een coalitieakkoord die de rekenkamercommissie onderscheidt (politiek bindmiddel, sturingsinstrument en verantwoordingsinstrument) evenals van de onderzoeksvragen met betrekking tot de laatste twee functies:

- wat is de sturende functie
- hoe kan de uitvoering worden gevolgd (het proces)
- welke resultaten zijn behaald (de verantwoording)
- hoe verloopt de communicatie/verantwoording aan de burgers (informatie)

Met betrekking tot de sturende functie en de communicatieve (en verantwoordings)functie doet de rekenkamercommissie een aantal aanbevelingen. De fractievoorzitters spreken de hoop uit dat de 'nieuwe' raad deze aanbevelingen zal willen betrekken bij de coalitie- en collegevorming in 2010. Daarbij worden wel enkele kanttekeningen gemaakt die in lijn zijn met opmerkingen van de fractievoorzitters tijdens een groepsgesprek met de rekenkamercommissie op 17 maart jl. in het kader van het onderzoek naar het Coalitieakkoord.

Een coalitieakkoord is vooral bedoeld als een politiek document waaruit blijkt dat de deelnemende partijen het vertrouwen hebben gezamenlijk een bepaalde koers te kunnen varen. Mogelijk deels nieuwe coalitiegenoten leggen in het akkoord vertrouwen (dat soms nog wat moet groeien) in elkaar vast. In de politiek-bestuurlijke cultuur van Zeewolde is een coalitieakkoord geen compleet politiek-bestuurlijk spoorboekje of uitgebalanceerde meerjarenplanning, maar een strategisch koersdocument op hoofdlijnen. De fractievoorzitters hebben in het gesprek met de rekenkamercommissie gemeld dat ook in 2006 en 2008 bewust is gekozen voor een document dat bestuurlijk ruimte laat. Met name *koerswijzigingen* en *accentverleggingen* worden in zo'n akkoord vastgelegd naast een aantal ankerpunten waaraan deelnemende partijen bijzonder hechten. Een nieuwgevormd college zal zich dat ook moeten realiseren bij de uitwerking en doorvertaling van zo'n akkoord in uitvoeringsprogramma's, de programmabegroting en andere financiële documenten. Op basis van deze stukken kunnen verantwoording en rapportage dan op efficiënte wijze plaatshebben.

Bij aanvang van de raadsperiode 2006-2008 was het voornemen van de raad ook een Strategische agenda en vervolgens een Meerjarenraadsagenda vast te stellen en zich uit te spreken over een gewenste prioritering of fasering. De gemeenteraadsfracties betreuren het dat de voortgang op dat gebied door bestuurlijke ontwikkelingen is gestagneerd.

De rekenkamercommissie doet de aanbeveling bij de totstandkoming van het coalitieakkoord vooral ook gebruik te maken van ambtelijke of externe deskundigen. De gemeenteraad heeft grote waardering voor de ambtelijke inzet en ondersteuning bij alle uitwerkingsdocumenten en overige stukken. Bij de onderhandelingen na de gemeenteraadsverkiezingen van 3 maart 2010 om tot een coalitieakkoord op hoofdlijnen te komen zal echter naar

verwachting een ambtelijke adviesrol toch beperkt blijven tot de raadsgriffier, de gemeentesecretaris en mogelijk het afdelingshoofd financiën, naast eventueel een keuze voor een externe informateur en/of formateur.

Met inachtneming van deze kanttekeningen staan de raadsfracties open voor de aanbeveling de sturende functie van het coalitieakkoord verder vorm te geven en te waarborgen. Aan een duidelijke, herkenbare plaatsbepaling van het coalitieakkoord ten opzichte van andere sturingsinstrumenten wordt zeker waarde gehecht. Deze zaken kunnen worden bevorderd door de hoofdstukindeling in het coalitieakkoord en de programma's in de komende de programmabegrotingen goed op elkaar te laten aansluiten.

De rekenkamercommissie doet ook een aantal aanbevelingen over het volgen van het proces, verantwoording en communicatie. De raadsfracties vinden dat daarvan in het politieke bedrijf veel werk wordt gemaakt. In de planning- en controlcyclus heeft het element verantwoording herkenbaar een plaats. Politici en bestuurders stellen zich met grote regelmaat de vraag, hoe zij de inwoners kunnen bereiken. Dat neemt niet weg, dat suggesties over bijvoorbeeld een aantal gedurende de raadsperiode te organiseren verantwoordingsdebatten zullen worden meegenomen.

De rekenkamercommissie roept de vraag op, wie de verantwoordelijkheid voor de communicatie over het coalitieakkoord aan de burger op zich zou kunnen nemen. Zeker als het coalitieakkoord in het bredere verband van uitvoerings- en aanpalende documenten wordt beschouwd, is dat naar de mening van de fractievoorzitters in de politiek-bestuurlijke omgeving in Zeewolde geen vraag. Raad, college, politieke partijen, politici en bestuurders zijn in hun verschillende rollen steeds op zoek naar mogelijkheden het contact en de communicatie met burgers, organisaties, de eigen (of elkaars) achterban en potentiële kiezers te verbeteren.

Bovenstaande kanttekeningen nemen overigens niet weg dat de gemeenteraadsfracties met de rekenkamercommissie van mening zijn dat er werkendeweg op het terrein van het coalitieakkoord als sturings-, verantwoordings- en communicatie-instrument nog verbeteringen kunnen worden aangebracht en wellicht zelfs nog veel te winnen valt. Dat geldt ook de aanbeveling zaken waar mogelijk SMART te formuleren.

Samengevat biedt het rapport 'Coalitieakkoord, meer dan politiek bindmiddel?' een aantal praktische aandachtspunten en suggesties om te betrekken bij de (voorbereidingen op en uitwerking van) de coalitie- en collegevorming na de verkiezingen van 3 maart 2010.

## **Nawoord Rekenkamercommissie**

Wij danken het college en de fractievoorzitters voor hun bestuurlijke reactie. Het stemt tevreden dat het college en de fractievoorzitters de aanbevelingen willen betrekken bij de coalitie- en collegevorming in 2010. Wij hebben begrip voor de gemaakte kanttekeningen die natuurlijk herkenbaar zijn: het 'ideale' sturingsinstrument volgens onze normen en de politieke realiteit zijn niet één op één verenigbaar. Dat neemt niet weg dat de normen o.i. voor alle betrokken actoren aandachtspunten dienen te zijn.

Ten aanzien van de aanbeveling om gebruik te maken van ambtelijke of externe deskundigen, doen wij nog de aanvullende suggestie om een check plaats te laten vinden, in tweede instantie, nadat de partijen het coalitieakkoord opgesteld hebben.

Wij zullen in 2010 de coalitie- en collegevorming met aandacht volgen en hebben goede hoop dat onze aanbevelingen daarbij worden betrokken.



## **Bijlage 1 Respondenten**

### Respondenten:

- De heer S.N. Buddingh, afdelingshoofd
- De heer J. Debreczeny, wethouder
- Mevrouw A. van Groeningen, beleidsmedewerker
- Mevrouw W. de Groot, communicatieadviseur
- De heer R.C. van Nunspeet, gemeentesecretaris
- De heer B. Veenstra, beleidsmedewerker
- De heer H. de Vries, wethouder

### Deelnemers groepsgesprek fractievoorzitters:

- De heer G.M. Dijksterhuis
- De heer H.W. van Ginkel
- De heer J.A. Klop
- De heer B.J. Schouten, griffier
- De heer C. Steijger
- De heer P.A.M. Verschure
- De heer R. Zijlstra



## Bijlage 2 Documenten

### Algemeen:

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

### Documenten gemeente Zeewolde:

- Aanbiedingsbrief Uitvoeringsplan Coalitieprogramma 2006-2020, 14-september 2006
- Addendum Coalitieprogramma Te Plaveien wegen
- Begrotingskrant 2009
- B&W advies Opstartfase integraal wijkbeheer, groot onderhoud Zuid te Zeewolde, 7 oktober 2008
- Coalitieprogramma 'Te plaveien wegen. Samen op pad naar 2010' 27 april 2006
- Najaarsproductennota 2007, Najaarsprogrammanota 2008
- Notitie Praat mee over Zeewolde: de uitgangspunten, 7 januari 2009N
- Nota "Veiligheid in samenhang". Periode 2006-2010.
- Programmabegroting 2007-2011, 2008-2011, 2009-2012
- Programmarekening 2006, 2007
- Raadsvoorstel en -besluit R10S006, 'Bespreking Uitwerkingsplan coalitieakkoord, mede in relatie tot kaderstelling, strategische agenda en meerjarenraadsagenda
- Samen verder..... Uitwerkingsplan van het addendum op het coalitieprogramma Te Plaveien wegen, 16 september 2008
- Uitvoeringsplan coalitieprogramma 'Te plaveien wegen' Samen op pad naar 2010
- Voorjaarsprogrammanota 2008





## Bijlage 3 Documentenstudie

### 3.1 Sturende functie van het Coalitieprogramma

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

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

In onderstaande tabel beoordelen we de sturende functie van het Coalitieprogramma, aan de hand van de formuleringen in het akkoord en de uitwerking daarvan in een Uitwerkingsdocument. Vervolgens kijken we naar het Addendum uit 2008.

Tabel 2.1

Norm	Coalitieprogramma	Uitwerkingsdocument Coalitieprogramma	Programmabegroting (PB) 2007, 2008,
<p><b>1</b></p> <p><b>Plek in planning en control-cyclus</b></p>	<p>Geen vermelding van de doorwerking, anders dat het stuk bewust op hoofdlijnen is geformuleerd en in de raad de discussie verder dient te worden gevoerd.</p>	<p>In dit document staat geen waarborg opgenomen (bv een beschrijving van zijn plek in de P&amp;C-cyclus).</p> <p>Wel wordt in het raadsvoorstel behorende bij dit document verwezen naar een werkgroep van de raad die een strategische agenda op zal stellen.</p>	<p>In de PB voor 2007 staat dat het Coalitieprogramma het belangrijkste kader vormt (met een herhaling van de zeven speerpunten). Omdat de gemeente ten tijde van het opstellen van deze PB nog bezig is met het opstellen van het Uitwerkingsdocument, is het nog niet mogelijk geweest om dit in zijn geheel in de begroting te verwerken.</p> <p>In de PB 2008 staat in de inleiding vermeld dat het college vanaf 2008 de raad voortaan twee keer per jaar (bij Voorjaars- en Najaarsnota) zal informeren over de stand van zaken over de voortgang van de uitvoering van het Coalitieprogramma. Bij de 'vastgestelde kaders' per programma staat geen vermelding van het Coalitieprogramma, noch het Uitwerkingsdocument.</p>
<p><b>2</b></p> <p><b>SMART Output Middelen</b></p>	<p>Het Coalitieprogramma kent zeven speerpunten maar deze noemen geen doorlooptijd, meetbare uitkomsten of concrete acties.</p> <p>Bij de omschrijvingen per beleidsterrein wisselt de beschrijving van de plannen. Meestal zijn het concrete beschrijvingen van proces-stappen uit de beleidscyclus (zoals inventariseren behoeftes, opstellen nota, vaststellen woningbouwprogramma, evaluatie milieubeleidsplan). Hierbij staat soms een jaartal vermeld.</p>	<p>Het document is uitgewerkt volgens de vragen 'wat willen we bereiken' (doelstellingen) en 'wat gaan we daarvoor doen'.</p> <p>De <i>doelstellingen</i> zijn niet meetbaar of tijdsgebonden (jaartal) geformuleerd. Sommige doelstellingen zijn wel concreet ('uitbouw onderwijs met bovenbouw havo/vwo'), en anderen niet ('Zeevolde is een watersportdorp').</p> <p>De <i>actiepunten</i> ('wat gaan we daarvoor doen') zijn in een minderheid tijdsgebonden (gekoppeld aan een jaar) of meetbaar geformuleerd (1000 tot 1200 woningen). Alleen bij de 'goede dienstverlening naar inwoners[..]' zijn alle</p>	<p>Zie verder bij de specifieke beleidsterreinen.</p>

	<p>In minderheid omvat het Coalitieprogramma concrete inhoudelijke doelen, zoals 1500 nieuwe banen in 2015. De agendapunten Wonen en Bestuur/Financiën kennen meetbare indicatoren (bv aantal huizen, 100% afhandeling bezwaarschriften binnen termijn, 50% daling aantal bezwaarschriften/ beroepszaken, vergroten aantal AED's).</p> <p>Er is ook nog geen koppeling aan middelen.</p>	<p>actiepunten SMART.</p> <p>De meeste actiepunten zijn gericht op processtappen van de beleidscyclus (opstellen nota, onderzoek doen).</p> <p>Er is geen koppeling gemaakt aan middelen.</p>	
<b>3</b> <b>Oud / nieuw beleid</b>	<p>Het document begint met een beschrijving van de nieuwe missie. Daarna volgt per beleidslijn uit de formuleringen vaak af te leiden of het gaat om voorzetting, dan wel nieuw beleid (bv 'voortzetting'). Soms is het onduidelijk.</p>	<p>Of het gaat om nieuw beleid is bij een deel van de doelstellingen impliciet af te leiden uit de formuleringen ('vergroten', 'verbeteren').</p> <p>Bij de actiepunten geldt voor een aantal hetzelfde. Enerzijds zijn het beschrijvingen van nieuwe stappen, anderzijds zijn er algemene stappen benoemd waarbij niet duidelijk is wat er nieuw aan is ('tijdig informatie geven', 'gemeente-eigendommen goed onderhouden').</p>	N.v.t.
<b>4</b> <b>Probleem- analyse</b>	<p>Zo'n zes keer is (op hoofdlijnen) een korte probleemanalyse met een daaraan gekoppelde oplossing aanwezig, bv <i>Zeewolde zal een forse ontwikkeling doormaken: daarop moeten werkgelegenheid en infrastructuur worden aangepast. [...] De zgn. ijzeren voorraad uitgeefbare bedrijfsterreinen dient bewaakt te worden zodat tijdig nieuwe terreinen bouwrijp kunnen worden gemaakt.</i></p>	<p>De uitwerking gaat niet in op probleemanalyses, wel worden diverse voorstellen gedaan tot het doen van onderzoek of het ontwikkelen van beleid.</p>	N.v.t.

In juni 2008 start een nieuw college. Dit college stelt dat zij het Coalitieprogramma van het vorige college als uitgangspunt wil nemen, en voegt een Addendum toe met belangrijkste accenten die zij wil leggen.

Norm	Addendum	Uitvoeringsdocument Addendum	Programmabegroting 2009
<p><b>1</b></p> <p><b>Plek in planning en control-cyclus</b></p>	<p>Geen vermelding van een waarborg op de uitvoering. Het Coalitieprogramma 2006-2010 is het uitgangspunt.</p>	<p>Dit staat niet opgenomen in het document.</p>	<p>Bij de PB 2009 is het uitvoeringsplan van het Addendum. In de Inleiding is op hoofdlijnen aandacht voor de wijzigingen die het Addendum bevat ten opzichte van het Coalitieprogramma 2006-2010.</p> <p>Bij de afzonderlijke programma's zien we bij de 'vastgestelde kaders' geen vermelding van het Coalitieprogramma/Addendum noch de Uitwerkingsdocumenten. Ook in de teksten van de programma's zien we hier geen expliciete verwijzingen naar.</p>
<p><b>2</b></p> <p><b>SMART, Output, Middelen.</b></p>	<p>Het bevat met name een beschrijving van processtappen en kwaliteitsimpulsen, met een aantal specifieke acties (<i>realisatie van MFA in Polderwijk, burgers en organisaties betrekken bij afronding van de Sportnota en de Nota evenementenbeleid</i>). Verder zijn geen jaartallen of meetbare output genoemd.</p> <p>Over middelen staat nog niets opgenomen.</p>	<p>Dit document is uitgewerkt volgens de vragen 'wat willen we bereiken' en 'wat gaan we daarvoor doen'. De <i>doelstellingen</i> zijn over het algemeen niet meetbaar of tijdsgebonden. Een aantal is wel specifiek (als zij in het Addendum zelf ook concreet zijn geformuleerd).</p> <p>De <i>actiepunten</i> zijn vaak wel specifiek maar niet tijdgebonden. De actiepunten zijn meer op throughput dan output gericht.</p> <p>Over middelen staat nog niets opgenomen.</p>	<p>Zie verder bij de specifieke beleidsterreinen.</p>
<p><b>3</b></p> <p><b>Oud / nieuw beleid</b></p>	<p>Ten opzichte van het Coalitieprogramma zijn accenten aangebracht. Daarnaast wil het college een meer open bestuursstijl ontwikkelen. Uit een vergelijking van twee agendapunten uit het Addendum die deels overlappen met een agendapunt uit het coalitie- akkoord, blijkt wat wordt voortgezet, en wat wordt 'verbeterd'.</p>	<p>Voor het Uitwerkingsdocument van het Addendum geldt dat ongeveer de helft van de doelstellingen nieuw is, en de andere helft (deels) ook in het vorige Uitwerkings-document stonden opgenomen. Wel zijn de formuleringen van deze doelstellingen soms aangepast, en verschilt de uitwerking, of is deze aanvullend op het vorige Uitwerkingsdocument.</p>	<p>In de Inleiding van de Programmabegroting 2009 is op hoofdlijnen aandacht voor de wijzigingen die het Addendum bevat ten opzichte van het Coalitieprogramma 2006-2010.</p>

		Hiervoor dient men de documenten naast elkaar te leggen.	
<b>4</b> <b>Probleem-analyse</b>	Summier aanwezig (zo'n vier keer, bijvoorbeeld <i>door samen met de bewoners beleid te ontwikkelen wordt de sociale cohesie in de wijken bevorderd [...] Met appèl op de eigen verantwoordelijkheid zal naar de opvattingen en ideeën van inwoners worden geluisterd en zullen bewoners en bedrijven zo vroeg mogelijk bij nieuwe ontwikkelingen en maatregelen in de wijken worden betrokken.</i> )	Er zijn summier probleemanalyses aanwezig.	N.v.t.

### 3.2 Uitvoering van het Coalitieprogramma

In dit deel beoordelen we de uitvoering van het coalitieprogramma aan de hand van de uitwerking in de Programmabegroting. We richten ons op de twee geselecteerde beleidsterreinen Sociaal/minimabeleid en het Veiligheidsbeleid op wijkniveau. We hanteren de volgende normen:

<b>Uitvoering</b> (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.

## Sociaal / minimabeleid

### Sociaal en minimabeleid

In het Coalitieprogramma staat het volgende opgenomen over het sociaal / minimabeleid:

*'Speerpunt: 2. Rechtvaardig, ruimhartig en toegankelijk sociaal beleid. Een kwalitatief hoogwaardig en leefbaar dorp biedt zonder omwegen maatschappelijke ondersteuning aan degenen die dat nodig hebben.'*

In de latere uitwerking onder 'Zorg en Welzijn' staat onder andere

- In 2007 wordt het beleid rondom de (ruimhartige) uitvoering van de Bijzondere Bijstand geactualiseerd en waar nodig aangepast.
- De bereikbaarheid van sociale voorzieningen zal actief worden gecommuniceerd.
- Waar nodig individuele instrumenten inzetten om mensen weer zo spoedig mogelijk in het arbeidsproces terug te brengen (bijvoorbeeld verplicht vrijwilligerswerk).'

*In het Addendum is hier geen aanvulling / wijziging op gegeven.*

Norm	Uitwerkingsdocument	Programmabegroting 2007,2008, 2009, Programma Sociale voorzieningen en maatschappelijk werk
<b>5 Doelstellingen zijn vindbaar en volgbaar</b>	De doelstelling heet hier 'Evaluatie van uitvoering Sociale wetgeving', met daarin als actiepunten: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Rechtvaardig, ruimhartig en toegankelijk sociaal beleid, waarbij aangegeven wordt dat het gaat om goede aansturing van houdingsaspecten in plaats van een advies</li> <li>2. de actualisatie van de Bijzondere Bijstand en stroomlijning van het minimabeleid (2007)</li> <li>3. het actief benaderen van de doelgroep (analyse van het bestand in 2008)</li> </ol>	<p><u>2007:</u> We zien een vermelding van het speerpunt uit het Coalitieprogramma zoals hierboven vermeld (gebeurt per programma). Bij de te bereiken maatschappelijke effecten staat o.a. activeren van personen tot intrede of herintrede in betaald werk. Bij de prioriteiten voor 2007 zien we de actiepunten uit het Uitwerkingsdocument niet terug (door tijdsverloop: beide documenten zijn tegelijkertijd opgesteld).</p> <p><u>2008:</u> Bij de <i>prioriteiten</i> zien we de tweede en de derde doelstellingen uit het Coalitieprogramma terug (bereikbaarheid sociale voorzieningen, en de inzet van individuele reïntegratie-instrumenten). Bij <i>beoogde maatschappelijke effecten</i> staat o.a. 'terugbrengen van aantal cliënten met 10%', 'mensen jonger dan 23 jaar worden direct in een werktraject gezet (=actiepunten uit het Uitwerkingsdocument) en '5% van de cliënten van de IGSD verricht vrijwilligerswerk (&gt;=30% van hun tijd).</p>

	<p>4. eenvoudiger procedures en 5. een project gericht op jongeren.</p> <p>De doelstellingen m.b.t. de evaluatie van de ruimhartig uitvoering van de BB en actieve communicatie bereikbaarheid zijn onderdeel van een bredere doelstelling 'Evaluatie van Uitvoering Sociale Wetgeving'. Hieronder staat ook vermeld de algemene noemer 'Rechtvaardig, ruimhartig en toegankelijk sociaal beleid (Speerpunt 2)'.</p>	<p>Bij de activiteiten (Wat gaan we daarvoor doen) staat dat de uitwerking van de SMART-doelstellingen zal volgen in het beleidsplan 2008 van de IGSD.</p> <p>Van de actiepunten uit het Uitwerkingsdocument zien we er dus één terug (als 'maatschappelijk effect'): een project gericht op jongeren.</p> <p><u>2009 (Na Addendum):</u> Ook hier staan weer de doelstellingen over de bereikbaarheid van sociale voorzieningen en inzet individuele reïntegratie-instrumenten opgenomen bij de <i>prioriteiten</i>. <i>Beoogde maatschappelijke effecten zijn:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Het aantal cliënten IGSD terugbrengen met 25% per 31-12-2010.</li> <li>- Bij reïntegratie wordt ingezet op doelgroepen.</li> </ul> <p>De genoemde doelstellingen zullen nader worden uitgewerkt in het nog vast te stellen bedrijfsplan 2009 door de IGSD.</p> <p>In de PB 2007 zien we het actiepunt uit het Uitwerkingsdocument voorzien voor 2007 (beleid bijzondere bijstand actualiseren en eenvoudiger procedures) niet terug. Hetzelfde geldt voor 2008 (actiepunt 'Doelgroep actief benaderen door analyse bestand IGSD').</p> <p>In de Programmabegrotingen 2008 en 2009 zien we wel twee doelstellingen uit het Coalitieprogramma vermeld, maar in de uitwerkingen (prioriteiten, wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen) zien we deze niet terug. Wel wordt verwezen naar het beleidsplan van de IGSD.</p>
<p><b>6 SMART, gericht op output of outcome</b></p>	<p>Bij de 'Evaluatie uitvoering sociale wetgeving' zijn vier van de vijf acties concreet uitgewerkt: tijdsgebonden, specifiek en deels meetbaar (bv in 2008 analyse maken van IGSD bestand en doelgroepen benoemen, overbodige vragen uit de formulieren halen en indicaties van externen overnemen i.p.v. opnieuw indiceren). Alleen het actiepunt 'het rechtvaardig, ruimhartig en toegankelijk sociaal beleid' is erg algemeen.</p>	<p>In de Programmabegroting 2007 staan nog geen meetbare effecten/doelstellingen opgenomen. De doelstellingen bestaan uit processtappen en het benoemen van indicatoren (zonder streefcijfers). De activiteiten zijn vooral processtappen /'oppakken van actiepunten'. In de programmabegroting 2008 zijn vijf van de beoogde maatschappelijke effecten SMART geformuleerd (bijvoorbeeld aantal cliënten terugbrengen met 10%, uitstroom van 10% van het aantal mensen in de schuldhulpverlening). Vervolgens zijn in het volgende jaar (PB 2009) nog maar twee van de zeven beoogde maatschappelijke effecten SMART geformuleerd.</p>

### *Coalitieakkoord in de Programmabegrotingen*

Als we kijken naar de drie doelstellingen uit het Coalitieakkoord, zien we de eerste doelstelling uit het Coalitieakkoord 'actualisatie van de bijzondere bijstand/stroomlijnen minimabeleid' niet terug in de programmabegrotingen<sup>7</sup>. De tweede doelstelling 'actief communiceren van sociale voorzieningen' staat in 2008 en 2009 wel verwerkt bij de prioriteiten en indirect bij de 'beoogde maatschappelijke effecten' (vergroten maatschappelijke participatie) maar zonder activiteiten daaraan gekoppeld. De derde doelstelling ('waar nodig individuele instrumenten inzetten om mensen weer zo spoedig mogelijk in het arbeidsproces terug te brengen) staat ook opgenomen in de programmabegrotingen 2008 en 2009 onder 'prioriteiten' (2008, 2009). Deze doelstelling is vervolgens SMART uitgewerkt onder 'beoogde maatschappelijke effecten', zoals 'het aantal cliënten IGSD terugbrengen met 10%. Voor de daaraan gekoppelde uitwerking wordt verwezen naar het nog op te stellen beleidsplan van de IGSD.

### *Uitwerkingsdocument in de Programmabegrotingen*

De drie doelstellingen uit het Coalitieakkoord op dit beleidsterrein zijn in het uitwerkingsdocument geherformuleerd tot één doelstelling ('Evaluatie van sociale wetgeving') met daaraan gekoppeld vijf activiteiten. Deze doelstelling zien we niet terug in de programmabegrotingen.

De geplande activiteiten uit het Uitwerkingsdocument voor 2007 (actualisatie bijzondere bijstand en stroomlijnen minimabeleid, vereenvoudiging formulieren) zien we niet terug in de Programmabegrotingen van 2007<sup>8</sup>, 2008, 2009. Van de twee geplande activiteiten voor 2008 (analyse van het IGSD bestand ten behoeve van actief benaderen doelgroep, preventie instroom dan wel reïntegratie van jongeren) zien we de eerste deels terug in de Programmabegroting 2009 en de laatste in de Programmabegroting 2008. Beiden staan onder 'beoogde maatschappelijke effecten'. De vijfde activiteit (Rechtvaardig, ruimhartig en toegankelijk sociaal beleid, waarbij aangegeven wordt dat het gaat om goede aansturing van houdingsaspecten in plaats van een advies) uit het Uitwerkingsdocument was alleen algemeen geformuleerd en niet gekoppeld aan een jaar. Deze is niet terug te zien in de programmabegroting.

### *Wijkveiligheidsbeleid*

---

<sup>7</sup> Alleen impliciet bij beoogde maatschappelijke effect 'iedere inwoner van Zeewolde heeft de mogelijkheid in de samenleving te participeren, waarbij jongeren en ouderen prioriteit hebben'. Bij de activiteiten is geen link gelegd naar minimabeleid dan wel bijzondere bijstand. Uit de interviews blijkt dat er momenteel een raadsvoorstel in behandeling is waarbij dit aan de orde komt.

<sup>8</sup> Voor 2007 zou dit verklaarbaar kunnen zijn uit tijdgebrek, omdat het Uitwerkingsdocument en de programmabegroting 2007 deels gelijk liepen in de tijd).



*Coalitieprogramma: Veiligheidsbeleid / sociale cohesie in de wijken*

In het Coalitieprogramma staat het volgende opgenomen over 'veiligheid' op wijkniveau:

*'De sociale samenhang in ons dorp kan beter. De verbetering daarvan kan het best op wijkniveau worden aangepakt. Daarvoor stellen de coalitiepartijen voor om in 2008 een samenhangend beleid rondom integraal wijkbeheer in te voeren waarin onder meer wordt bekeken hoe verbeteringen kunnen worden aangebracht in de speeltuinen, hangplekken, uitleenpunten voor sport en spel, het schoonhouden van het milieu. Voor het onderhoud van de buurt wordt gereedschap en financiën beschikbaar gesteld om buurtinitiatieven te ondersteunen.'*

*Addendum*

Het Addendum geeft aan dat het college samen met de bewoners beleid wil ontwikkelen en zo de sociale cohesie in de wijken te bevorderen. *Met appèl op de eigen verantwoordelijkheid zal naar de opvattingen en ideeën van de inwoners worden geluisterd en zullen bewoners en bedrijven zo vroeg mogelijk bij nieuwe ontwikkelingen en maatregelen in de wijken worden betrokken.*

Norm	Uitwerkingsdocument	Programmabegroting 2007, 2008, 2009 Programma Algemeen bestuur, Openbare orde en veiligheid, en Cultuur en Recreatie
<p><b>5</b> <b>Doel- stellingen zijn vindbaar en volgbaar</b></p>	<p>Dit beleidsterrein is uitgewerkt onder het programma 'Openbare orde en veiligheid'.</p> <p>De uitwerking in het Uitwerkingsdocument sluit aan op het Coalitieprogramma (alleen de Uitleenpunten niet verwerkt).</p> <p>De doelstelling op wijkniveau is 'een goed onderhouden woon- en leefomgeving die tevens schoon en veilig is.'</p> <p>Actiepunten voor Woon- en leefomgeving zijn o.a.:</p> <p>6. Wijkbeheer, veiligheid, onderhoud samen (in samenspraak) met de buurt aanpakken (speeltuinen, hangplekken);</p>	<p>2007:</p> <p>Er is nog geen expliciete uitwerking van het Coalitieprogramma. Impliciet wel bij het Programma Openbare orde en veiligheid. Hierin staat als doel 'veilige woon- en leefomgeving', met als kwantitatieve doelstelling 'gemeentebreed integraal veiligheidsbeleid integreren en intensiever communiceren over veiligheid. De activiteit daarbij is 'Vaststellen nota veiligheid in samenhang, en een voortgangsrapportage over de uitvoering van deze nota. Ook staat het 'betrekken van burgers bij veiligheidsproblemen en oplossingen (via werkgroepen)' opgenomen als doelstelling bij de prioriteit 'verbeteringen op het gebied van onveiligheid en criminaliteit.</p> <p>2008:</p> <p>Het programma Openbare orde en Veiligheid heeft o.a. als doelstelling een groter veiligheidsgevoel door een integrale aanpak. De gemeente zal de Actiepunten uit de nota 'Veiligheid in Samenhang uitvoeren'.</p> <p>Bij het programma Verkeer, vervoer en waterstaat staat 'het bevorderen van de leefbaarheid binnen de gemeente' opgenomen als beoogd maatschappelijk effect.</p> <p>Het programma Cultuur en Recreatie heeft o.a. als doelstelling het in standhouden van een kwaliteit van het openbaar groen gebaseerd op het inrichtingsplan, budget en wensen van bewoners. Ook 'veiliger en attractieve speelvoorzieningen'. Dit staat uitgewerkt in actiepunten die verwijzen naar beheerplannen en overleg met bewoners. Tot slot staat in het programma Milieu en Volksgezondheid staat als maatschappelijk beoogd effect: een schone en veilige leefomgeving voor de inwoners. Bij activiteiten staat o.a. dat uitvoering van het afvalbeleid zal gebeuren door goede communicatie naar de burgers.</p> <p>2009:</p> <p>Ook in 2009 zien we bij Openbare orde en Veiligheid als doel het bevorderen van een veilige leefomgeving (actiepunten uit Nota Veiligheid in Samenhang). In het programma Verkeer, vervoer en waterstaat als beoogd maatschappelijk effect 'Zorgen dat wijken naar</p>

	<p>7. buurtinitiatieven ondersteunen.</p> <p>8. In 4e kwartaal 2006 wordt een notitie integraal wijkbeheer opgesteld (Openbare orde en veiligheid, 1.1).</p> <p>De doelstelling uit het Addendum wordt in het Uitwerkingsdocument voor het Addendum herhaald. Bij de actiepunten verwijst het document naar het afstemmen van plannen en werkzaamheden van de woonomgeving met de bewoners, en het invoeren van een wijkgebonden budget voor inwilliging van bewonerswensen- en initiatieven.</p>	<p>de huidige maatstaven en overeenkomend de wensen van bewoners een aantrekkelijk woon- en leefklimaat uitstralen.' Bij de activiteiten wordt verwezen naar een interactief groot onderhoudstraject.</p> <p>Bij Cultuur en Recreatie de doelstelling 'Vervanging van versleten speeltoestellen en ondergronden conform het beheersplan'. De actiepunten zijn oa uitvoering van het beheerplan speelvoorzieningen en periodiek keuren van deze voorzieningen, en i.o.m. bewoners speelvoorzieningen vervangen. Tot slot staat in het programma Milieu en Volksgezondheid het beoogde maatschappelijk effect 'Een schone en veilige leefomgeving voor de inwoners, met als activiteit/prioriteit 'vaststellen en uitvoeren milieubeleidsplan (geen verwijzing meer naar betrekken van inwoners en bedrijven, zoals in het Uitwerkingsdocument van het Addendum).</p> <p>De doelstellingen in de Programmabegrotingen (2007), 2008 en 2009 wijken enigszins af in formulering van het Coalitieprogramma en het Uitwerkingsplan, maar de strekking lijkt hetzelfde.</p> <p>De Programmabegrotingen onderling (m.n. 2008 en 2009, want in 2007 was de doelstelling uit het Coalitieprogramma nog niet uitgewerkt) verschillen ook enigszins in formulering. Dit geeft geen grote inhoudelijke verschillen.</p> <p><i>Van de concrete actiepunten uit het Uitwerkingsplan loopt momenteel nog besluitvorming over de 'buurtinitiatieven'.</i></p>
<p><b>6</b> <b>SMART,</b> <b>gericht</b> <b>op effect</b></p>	<p>De doelstellingen in het Uitwerkingsdocument zijn niet SMART. De actiepunten zijn gericht op processtappen in de beleidscyclus, meestal niet geplaatst in de tijd.</p>	<p>De maatschappelijke effecten en doelstellingen in het programma Openbare Orde en Veiligheid zijn niet SMART (bv "betrekken van burgers bij veiligheidsproblemen en oplossingen). De actiepunten in de nota 'Veiligheid in Samenhang' zijn wel SMART.</p> <p>De maatschappelijke effecten en doelstellingen in het programma Cultuur en Recreatie zijn mbt groenonderhoud/speelvoorzieningen (bv 'Veilige en attractieve speelvoorzieningen') Voor het onderhoud wordt verwezen naar beheerplannen.</p>

### *Wijkveiligheidsbeleid*

Het wijkbeheer staat uitgewerkt in één doelstelling in het Uitwerkingsdocument onder het programma Openbare orde en veiligheid ('een goed onderhouden woon- en leefomgeving die tevens schoon en veilig is'). Hieraan is één actiepunt gekoppeld (bestaande uit zeven te onderscheiden onderdelen). In het Uitwerkingsdocument van het Addendum staat één doelstelling opgenomen op dit beleidsterrein (Bevorderen sociale cohesie door met bewoners beleid te ontwikkelen. Harde infrastructuur kan bijdragen aan zachte infra), met drie actiepunten.

### 3.3 Resultaten van het Coalitieprogramma

In dit deel kijken we naar de verslaglegging van de resultaten: in hoeverre zijn de doelstellingen uit het Coalitieprogramma gehaald? Ook hier kijken we weer naar de twee geselecteerde beleidsterreinen.

<b>Resultaten</b> (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.
--	---

<b>Norm</b>	<b>Sociaal / minimabeleid (Jaarrekening 07 / Bestuursrapp 08)</b>	<b>Wijkbeleid (Jaarrekening (Jaarrekening 07 / Bestuursrapp 08))</b>
<b>7</b> <b>Rapportage is conform planning</b>	<p><u>Jaarrekening 2007</u> In de programmabegroting 2007 stonden nog geen actiepunten voor het sociaal/minimabeleid uit het Uitwerkingsdocument opgenomen. Er wordt dus ook niet gerapporteerd over resultaten. Wel staan de doelstellingen uit het Coalitieakkoord voor dit beleid herhaald in de inleiding.</p> <p><u>Najaarsrapportage 2008</u> De Najaarsrapportage geeft per programma een kort verslag over de voortgang van het Coalitieprogramma. We zien twee doelstellingen uit het Coalitieprogramma vermeld (bereikbaarheid sociale voorzieningen, en de inzet van individuele reïntegratie-instrumenten). Dit sluit aan op de programmabegroting 2008. Verder is geconstateerd dat er geen afwijkingen zijn van de realisatie van beleidsvoornemens. De Najaarsrapportage geeft nog geen concrete output ('een groot aantal cliënten', 'een gedeelte daarvan').</p> <p><u>T.a.v. wijzigingen:</u> In de Jaarrekening 2007 staat nog geen vermelding, dus ook geen bijstellingen. In de Najaarsrapportage 2008 wordt op hoofdlijnen gerapporteerd over de voortgang van het Coalitieprogramma. Er worden verschillende activiteiten vermeld, gerelateerd aan de in het Coalitieprogramma vermelde doelstellingen 'bereikbaarheid sociale voorzieningen' en 'de inzet van individuele reïntegratie-instrumenten'. Bijvoorbeeld het stroomlijnen van verschillende aanvraagprocedures, voorlichtingsactiviteiten, analyses om de volledige doelgroep in beeld te krijgen, en een Work First-traject.</p> <p>Als we uitgaan van het Uitwerkingsdocument zien we twee van de vijf actiepunten terug. (actief benaderen doelgroep en eenvoudiger procedures)</p>	<p><u>Jaarrekening 2007</u> T.a.v. de doelstelling 'gemeentebreed integraal veiligheidsbeleid integreren en intensiever communiceren over veiligheid' wordt gerapporteerd over enige activiteiten die hebben plaatsgevonden (zoals burgers actief op de hoogte houden van maatregelen, werkgroep Jeugd op straat) en in algemene zin staat 'een daling' van vernielingen en jeugdoverlast gerapporteerd.</p> <p><u>Najaarsrapportage 2008</u> De rapportage gaat in op het beleidsproces. Er is geld vrijgemaakt voor de uitvoeringskosten van groot onderhoud. Ook constateert men dat er nog geen buurtinitiatieven zijn ingediend die om actie vragen.</p> <p><u>T.a.v. wijzigingen</u> In de Jaarrekening 2007 is geen bijstelling in de hierboven genoemde doelstelling geweest. In de Najaarsrapportage 2008 wordt op hoofdlijnen ingegaan op de vorderingen van het Coalitieprogramma: zie hierboven. De activiteiten zijn enigszins gerelateerd (onderhoud, buurtinitiatief) aan de doelstelling in het Coalitieprogramma maar niet dekkend.</p>