

Quick Scan Coalitieprogramma 2006-2010

Gemeente Den Helder





Postbus 85203

3508 AE Utrecht

[t] 030 670 12 36

[f] 030 262 34 38

[i] www.delokalerekenkamer.nl

Onderzoekers

Drs. M.J.J. (Mathijs) van den Heuvel

Drs. E.W. (Erika) Klap

Contactpersoon

Drs. M.J.J. (Mathijs) van den Heuvel

[t] 06 26 512 770

[e] [vandenheuvel@delokalerekenkamer](mailto:vandenheuvel@delokalerekenkamer.nl)

Kenmerk

10687-1

27 oktober 2006

Inhoudsopgave

1	INTRODUCTIE	4
1.1	Achtergrond.....	4
1.2	Doelstelling en vraagstelling.....	5
1.3	Onderzoeksaanpak	6
1.4	Leeswijzer	7
2	BESCHRIJVING FUNCTIE EN PROCES	8
2.1	Functie van het coalitieprogramma	8
2.2	Proces van totstandkoming	8
2.3	Doorwerking in overige documenten.....	9
3	BEOORDELING COALITIEPROGRAMMA.....	11
3.1	Plaatsbepaling coalitieprogramma	11
3.2	Formulering op hoofdlijnen	13
3.3	Speerpunten van beleid	15
3.4	Volledigheid van het coalitieprogramma.....	19
3.5	Financiële vertaling.....	21
4	PLAATSBEPALING TEN OPZICHTE VAN ANDERE GEMEENTEN.....	23
4.1	Plaatsbepaling ten opzichte van overige sturingsdocumenten	24
4.2	Formulering op hoofdlijnen	25
4.3	Speerpunten van beleid	26
4.4	Volledigheid van het coalitieprogramma.....	27
4.5	Financiële vertaling.....	28
5	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	29
5.1	Beantwoording vraagstelling.....	29
5.2	Aanbevelingen.....	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
BIJLAGE 1	BEOORDELINGSKADER	31
BIJLAGE 2	GEÏNTERVIEWDE PERSONEN.....	33
BIJLAGE 3	VERGELIJKINGSGEMEENTEN.....	34

1 INTRODUCTIE

De Rekenkamercommissie Den Helder heeft in september 2006 De Lokale Rekenkamer bv opdracht gegeven een quick scan uit te voeren naar de kwaliteit van het coalitieprogramma 2006-2010. De Lokale Rekenkamer heeft deze quick scan in oktober 2006 uitgevoerd. In deze rapportage wordt hiervan verslag gedaan.

In paragraaf 1.1 wordt de achtergrond en relevantie van het onderzoek kort geschetst. De doelstelling en vraagstelling van het onderzoek worden in paragraaf 1.2 gepresenteerd. Paragraaf 1.3 behandelt de gehanteerde onderzoeksaanpak. In paragraaf 1.4 tot slot wordt de verdere opbouw van het rapport toegelicht.

1.1 *Achtergrond*

De gemeenteraadsverkiezingen zijn weer enige tijd achter de rug. Een nieuw college is gevormd en in iedere gemeente is de beleidsmatig te varen koers herijkt. Bij uitstek wordt deze koersbepaling vastgelegd in een collegeprogramma¹. Dit programma vormt een belangrijk en meerjarig houvast voor het te voeren gemeentelijk beleid, zowel voor het college vanuit zijn uitvoerende taak ("wat gaan we doen?") als voor de raad vanuit zijn kaderstellende en controlerende taak ("doen we wat we moeten doen?"). Tegelijkertijd heeft het een belangrijk politiek karakter: het is een document waarmee verschillende politieke partijen de gedeelde politieke ambities verwoorden.

De Lokale Rekenkamer bv heeft in het voorjaar van 2006 onderzoek naar de sturende functie van het coalitieprogramma geïnitieerd. Daarbij is met name de functie van het coalitieprogramma als plandocument voor meerjarig beleid als insteek van het onderzoek genomen. Verschillende rekenkamercommissies hadden reeds of hebben in reactie hierop een onderzoek naar het coalitieprogramma geprogrammeerd.

Ook de Rekenkamercommissie Den Helder is ingegaan op dit onderzoeksvoorstel.

Den Helder: coalitieprogramma en uitvoeringsprogramma in plaats van collegeprogramma
Naast "collegeprogramma" worden in gemeenten ook andere termen gebruikt om documenten aan te duiden waarin de meerjarige koers voor het gemeentelijk beleid wordt uitgezet (bijvoorbeeld raadsprogramma, politiek akkoord of meerjarige perspectiefnota). In Den Helder is gekozen voor een opzet waarbij de meerjarige beleidsvoornemens in eerste aanleg zijn verwoord in het coalitieprogramma. De punten uit het coalitieprogramma zijn verder uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma met als bijlage een bestuurlijke agenda. Aangezien het coalitieprogramma een vrij globaal inzicht geeft in de meerjarige beleidsvoornemens, is ervoor gekozen om het onderzoek toe te spitsen op het coalitieprogramma alsmede het uitvoeringsprogramma als nadere uitwerking van het coalitieprogramma.

¹ Naast "collegeprogramma" worden in gemeenten ook andere termen gebruikt om documenten aan te duiden waarin de meerjarige koers voor het gemeentelijk beleid wordt uitgezet (bijvoorbeeld raadsprogramma, collegeprogramma of meerjarige perspectiefnota). In Den Helder wordt de term coalitieprogramma gehanteerd. Deze term wordt dan ook in de verdere rapportage gebruikt.

1.2 Doelstelling en vraagstelling

Zoals in vorige paragraaf gemeld is in deze quick scan specifiek naar het coalitieprogramma gekeken als een plandocument voor meerjarig beleid. Om na te gaan of het coalitieprogramma voldoet als plandocument voor meerjarig beleid, is er met een bepaalde insteek en met bepaalde normen naar gekeken.

Een volgens de normen van deze quick scan kwalitatief hoogwaardig coalitieprogramma brengt de raad in positie om enerzijds de strategische meerjarige kaders voor de komende periode te stellen en anderzijds de invulling van deze kaders door het college tussentijds en achteraf te controleren. Voor het college kan een kwalitatief hoogwaardig coalitieprogramma een houvast bieden wat betreft de meerjarige planning en uitvoering van politiek geaccordeerd beleid. Een coalitieprogramma vormt wat dat betreft tevens een meerjarig kader voor het opstellen van de jaarlijkse programmabegrotingen.

Nuancering: geen beoordeling om het college “af te rekenen”

Aangezien er geen wettelijke richtlijnen of aanwijzingen bestaan ten aanzien van coalitieprogramma's en de manier waarop deze dienen worden uitgewerkt, worden gemeenten vrij gelaten om een coalitieprogramma in te richten op de manier die hen goeddunkt. Daarom is het niet gewenst om gemeenten “af te rekenen” op hun coalitieprogramma. Wel is het mogelijk aan te geven wat de consequenties zijn van de keuze om niet met een coalitieprogramma als meerjarig plandocument te werken. Dit laatste is nadrukkelijk met deze quick scan beoogd.

Doelstelling quick scan

Doelstelling van de quick scan is het verbeteren van de sturende functie van het coalitieprogramma als meerjarig sturingsinstrument voor raad en college ten aanzien van het voeren beleid in de gemeente Den Helder.

Met de quick scan is nagegaan of aanbevelingen kunnen worden geformuleerd voor verdere aanscherping en doorvertaling van het coalitieprogramma in jaarlijkse planning en control producten (met name de programmabegroting- en verantwoording). Doordat onderzoek naar vergelijkbare documenten in andere gemeenten heeft plaatsgevonden, is het mogelijk om de bevindingen over het coalitieprogramma van Den Helder te spiegelen aan bevindingen bij andere gemeenten. Separaat van deze rapportage wordt ook een handreiking opgemaakt met goede voorbeelden die in de meerjarige sturingsdocumenten van de afzonderlijke gemeenten zijn aangetroffen.

Centrale vraagstelling quick scan

De centrale onderzoeksvraag voor de quick scan luidt:

Wat is de kwaliteit van het coalitieprogramma als sturingsinstrument en welke verbeteringen zijn gewenst in het coalitieprogramma en daarvan afgeleide sturingsdocumenten?

1.3 Onderzoeksaanpak

De uitvoering van het onderzoek heeft plaatsgevonden in drie stappen. Deze stappen worden hieronder toegelicht.

Stap 1: Beschrijving van functie van het coalitieprogramma en proces van totstandkoming en doorwerking

Het proces waarin en de wijze waarop een coalitieprogramma tot stand komt is in iedere gemeente verschillend. Ook de functie van een coalitieprogramma kan per gemeente enigszins verschillen. Voor een beter begrip van de context waarin het coalitieprogramma van de gemeente Den Helder is opgesteld, zijn documenten die ten grondslag hebben gelegen aan de totstandkoming van het coalitieprogramma en notulen van raadsvergaderingen over het coalitieprogramma bestudeerd. Ook zijn interviews gehouden met betrokkenen bij de totstandkoming van het coalitieprogramma omdat zij bij uitstek kunnen aangeven met welke intenties het programma is opgeschreven. In bijlage 2 is een overzicht gegeven van de geïnterviewde personen.

Stap 2: Beoordeling coalitieprogramma als sturingsinstrument

Op basis van een vooraf opgesteld normenkader is de kwaliteit van het coalitieprogramma als sturingsinstrument beoordeeld. De normen zijn deels gebaseerd op eerder onderzoek naar programmabegrotingen en deels op bestudering van diverse gemeentelijke collegeprogramma's uit de periode 2002-2006. Het normenkader is opgenomen als bijlage 1 bij deze rapportage. De verschillende beoordelingsaspecten (zoals "formulering op hoofdlijnen" en "financiële vertaling") zijn gewaardeerd op een vierpuntschaal (waarbij 1 staat voor slecht, 2 voor matig, 3 voor redelijk en 4 voor goed).

Stap 3: Vergelijking met andere gemeenten

De beoordeling van het coalitieprogramma is tot slot afgezet tegen de beoordeling van vergelijkbare documenten in andere gemeenten. Ook wordt een handreiking ter beschikking gesteld met daarin goede voorbeelden uit andere gemeenten. Deze handreiking is een separaat product en maakt dus geen onderdeel uit van deze rapportage.

1.4 Leeswijzer

De opbouw van de verdere rapportage is als volgt:

In *hoofdstuk 2* wordt beschreven welke functie in Den Helder aan het coalitieprogramma wordt toegekend, hoe de totstandkoming van het coalitieprogramma is verlopen en wat de beoogde doorwerking van het programma is in andere sturingsdocumenten.

Hoofdstuk 3 geeft een normatieve beoordeling van de kwaliteit van het coalitieprogramma als sturingsinstrument. De gehanteerde normen worden hierbij omschreven en de bevindingen worden per norm gepresenteerd.

In *hoofdstuk 4* zijn de bevindingen van het coalitieprogramma Den Helder afgezet tegen de bevindingen bij andere gemeenten. De belangrijkste verschillen tussen de situatie in Den Helder en die in andere gemeenten zijn daarbij toegelicht.

In *hoofdstuk 5* zijn, mede op basis van de vergelijking met andere gemeenten, conclusies en aanbevelingen geformuleerd voor de gemeente Den Helder. De aanbevelingen zijn zoveel mogelijk gericht op de opzet en invulling van de eerstvolgende voorjaarsnota en programmabegroting, als jaarlijks sturingsinstrumenten voor de raad.

2 BESCHRIJVING FUNCTIE EN PROCES

2.1 *Functie van het coalitieprogramma*

De functie van het coalitieprogramma wordt in de inleiding van het programma geduid. Onder het kopje “opdrachtverlening raad” wordt de functie als volgt omschreven:

Omschrijving functie coalitieprogramma

“De gemeenteraad is in het duale stelsel het kaderstellende orgaan in de gemeente. De vastgestelde kaders vormen de basis voor de controlerende rol van de raad. *Met dit coalitieprogramma geeft de gemeenteraad zijn opdracht aan het college van Burgemeester en Wethouders (B&W) voor de komende vier jaar. Aan de raad wordt hierover door het college verantwoording afgelegd.*”

Coalitieprogramma, pagina 2

Uit de bovenstaande beschrijving kan worden opgemaakt dat het coalitieprogramma de functie vervult van opdracht van de raad aan het college voor de uitvoering van het beleid in de komende vier jaar. Deze functie wordt ook bekrachtigd door de vaststelling van het coalitieprogramma in de raadsvergadering op 10 mei 2006.

Het coalitieprogramma is opgezet uit een algemeen beleidskader en een negental speerpunten die aan de hand van opdrachten aan het college zijn uitgewerkt.

Aan het college wordt in het coalitieprogramma gevraagd om hiervan binnen drie maanden een nadere vertaling in een uitvoeringsprogramma inclusief financiële paragraaf te geven.

2.2 *Proces van totstandkoming*

Na de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2006 is vanuit de fractie van de PvdA, die als grootste partij uit de verkiezingen kwam, eerst het initiatief genomen voor een bijeenkomst met de voltallige raad. Er is geen externe informateur actief geweest; de fractievoorzitter van de PvdA heeft de informatiefase geleid.

Alle fracties werden in de gelegenheid gesteld om twee tot vijf speerpunten voor beleid voor de nieuwe collegeperiode in te brengen. Op basis van deze speerpunten en de verkiezingsuitslag heeft de PvdA geïnventariseerd wat een wenselijke voorkeurscoalitie was. De voorkeur werd uitgesproken voor een coalitie van PvdA, VVD en CDA.

Het proces van coalitievorming en het opstellen van het coalitieprogramma is vervolgens ondersteund vanuit de gemeentelijke concernstaf. Bij het opstellen van het coalitieprogramma is bewust gekeken of ook eerder aangedragen speerpunten van niet-coalitie fracties opgenomen konden worden in het coalitieprogramma. Het werd van belang geacht dat andere fracties zich ook konden herkennen in het programma. Op onderdelen zijn in het coalitieprogramma ook speerpunten van deze fracties opgenomen.

De teksten voor het coalitieprogramma zijn door de beoogde coalitiefracties in samenwerking met twee adviseurs van concernstaf opgesteld. Daarbij is gekozen om de structuur van de programmabegroting te volgen. Door een nieuwe indeling van de programmabegroting wijkt het coalitieprogramma nu op onderdelen af van deze indeling.

Het concept coalitieprogramma is in april 2006 ter inspraak voorgelegd aan de complete raad. De drie beoogde coalitiefracties kozen daar bewust voor, conform de titel 'Gewoon samen doen!'. In deze raadsvergadering hebben de overige fracties op onderdelen van het concept coalitieprogramma amendementen ingediend. Een aantal daarvan is overgenomen en in het definitieve programma verwerkt.

De tijd werd door de coalitiefracties te kort bevonden om een gedegen financiële vertaling bij het coalitieprogramma op te nemen. Er was op het moment van opstellen ook nog geen goed zicht op de financiële ruimte; de voorjaarsnota werd op hetzelfde moment opgesteld.

Uiteindelijk is het coalitieprogramma in de raadsvergadering van 10 mei 2006 behandeld en vastgesteld. Alleen de coalitiefracties hebben op deze vergadering ingestemd met het vaststellen van het programma. Ondanks de titel van het coalitieprogramma "Gewoon samen doen!" hebben de oppositiefracties zich niet willen binden aan het programma.

2.3 Doorwerking in overige documenten

Het coalitieprogramma heeft in verschillende documenten een nadere vertaling gekregen. We onderscheiden:

- De voorjaarsnota (en programmabegroting 2007)
- Het uitvoeringsprogramma
- De bestuurlijke agenda

Doorwerking in de voorjaarsnota 2006 (en programmabegroting 2007)

In het coalitieprogramma was onder het thema Financiën het volgende actiepunt opgenomen:

Punt 2.3

Uitwerken van een beleidsvoorstel met betrekking tot "nieuw voor oud" (dat door de raadsfracties van de coalitie wordt ondersteund), hetgeen consequenties kan hebben voor de uitvoering van de in dit coalitieprogramma opgenomen ambities/speerpunten".

Coalitieprogramma, pagina 9

Uiteindelijk is er niet een afzonderlijk beleidsvoorstel gekomen, maar is het bovenstaande punt verwerkt in de voorjaarsnota 2006. Dit blijkt ook uit de inleiding van de voorjaarsnota, waarin wordt gesteld dat "teneinde middelen vrij te maken voor het realiseren van de speerpunten van het coalitieprogramma, keuzes moeten worden gemaakt". Hoewel de voorjaarsnota op hoofdlijnen wel de keuzen aangeeft voor intensivering van beleid en ook aangeeft en ook verschillende ombuigingen per programma worden gepresenteerd, wordt tevens aangegeven dat een nadere analyse van de meest wenselijke extensiveringen nog moet plaatsvinden.

De voorjaarsnota vormt jaarlijks ook de voorloper van de programmabegroting. Bij de programmabegroting 2007 is de raad uiteindelijk een sluitende meerjarenbegroting voorgelegd. De inleiding op de begroting stelt dat met deze begroting uitvoering wordt gegeven aan het door de raad vastgestelde coalitieprogramma.

Voor de raad is de voorjaarsnota als een belangrijk sturingsdocument. Het voornemen van het college is in de toekomstige voorjaarsnota's jaarlijks een tussenstand aan te geven wat betreft de realisatie van het coalitieprogramma. Binnen college is afgesproken dat dit deel in de voorjaarsnota een vertaling is van de raadswens om op de hoogte gehouden te worden van de uitvoering van het coalitieprogramma.

Doorwerking in uitvoeringsprogramma 2006-2010

Zoals in de vorige paragraaf gesteld, is het coalitieprogramma namens het college uitgewerkt in het uitvoeringsprogramma 2006-2010. Dat is in september door het college vastgesteld. Het uitvoeringsprogramma is mede opgesteld op basis van de kaders van de voorjaarsnota, die in juli is vastgesteld.

In tegenstelling tot het opstellen van het coalitieprogramma (dit was voornamelijk een politiek proces) is het opstellen van het uitvoeringsprogramma is een ambtelijk proces geweest. Het uitvoeringsprogramma is ambtelijk voorbereid; de verschillende afdelingshoofden hebben volgens een vast format input geleverd voor het uitvoeringsprogramma. De aangeleverde teksten zijn geredigeerd en getoetst door medewerkers van de concernstaf. In het uitvoeringsprogramma is vooral naar de jaarschijf 2007 gekeken. De opzet om in de toekomst steeds een jaar terug te kijken en een jaar vooruit te kijken en een actualisatieslag op te nemen in de voorjaarsnota.

Het uitvoeringsprogramma is door het college van B&W geaccordeerd en is vervolgens samen met een bestuurlijke agenda ter kennisname aangeboden aan de raad.

Voor de raad is echter het coalitieprogramma het meest relevant. Het college heeft de opdracht meegekregen om de komende jaren dít programma uit te voeren. De operationalisering zit in het uitvoeringsprogramma. Dat kan worden gezien als een werkdocument voor het college. De toegevoegde waarde van het uitvoeringsprogramma voor de raad is dat deze kan terugzien hoe het college invulling wil geven aan de opdracht om het coalitieprogramma uit te voeren.

Doorwerking in bestuurlijke agenda

Tegelijk met het uitvoeringsprogramma heeft de raad (als bijlage bij het uitvoeringsprogramma) ook de bestuurlijke agenda ontvangen. Dit is een overzicht met bestuurlijke agendapunten die in de toekomst voor het college, raadscommissies en raad (kunnen) spelen. Dit overzicht wordt maandelijks geactualiseerd en ook aan de raad verstuurd. Het zorgt ervoor de bestuurlijke agenda's actueel blijven. De ontwikkelingen uit het coalitieprogramma zijn ook vertaald in de bestuurlijke agenda.

3 BEOORDELING COALITIEPROGRAMMA

In dit hoofdstuk wordt de beoordeling gegeven van het coalitieprogramma als sturend kader voor het meerjarig beleid. Deze beoordeling is gebaseerd op een vijftal hoofdnormen die in de afzonderlijke paragrafen van dit hoofdstuk aan de orde komen. Per paragraaf wordt eerst de gehanteerde norm kort toegelicht. Vervolgens wordt de algemene bevinding weergegeven en tot slot wordt een verdere toelichting / onderbouwing per subnorm gegeven.

3.1 Plaatsbepaling coalitieprogramma

Norm

Het coalitieprogramma geeft een korte plaatsbepaling van het programma ten opzichte van overige sturingsdocumenten. Hierdoor wordt voor lezers duidelijk hoe het coalitieprogramma zich verhoudt tot overige documenten uit de reguliere planning- en controlcyclus, met name de programmabegroting.

Algemene bevinding

Er wordt duidelijk aangegeven waarom dit coalitieprogramma geschreven is. Een gedegen beschrijving van de totstandkoming en een plaatsbepaling van het coalitieprogramma ten opzichte van andere planning en control documenten, zoals voorjaarsnota en jaarlijkse programmabegrotingen ontbreken echter. Hierdoor is het mogelijk dat verschillende raadsleden de status van het coalitieprogramma verschillend beoordelen.

Subnorm 1.1:

Het programma (of de aanbiedingsbrief bij het programma) beschrijft de specifieke functie van het programma.

Deze beschrijving geeft antwoord op de vraag "Waarom wordt een coalitieprogramma opgesteld?"

Op het voorblad van het coalitieprogramma wordt antwoord gegeven op de vraag waarom er een coalitieprogramma opgesteld wordt.

Beschrijving functie coalitieprogramma

"Met dit coalitieprogramma geeft de gemeenteraad zijn opdracht aan het college van Burgemeester en Wethouders (B&W) voor de komende 4 jaar. Aan de raad wordt hierover door het college verantwoording afgelegd."

Coalitieprogramma "Gewoon samen doen!", pagina 2

Met de bovenstaande formulering wordt de functie van het coalitieprogramma kort en bondig verwoord en wordt de betekenis van het coalitieprogramma duidelijk gemaakt.

Subnorm 1.2:

Het programma (of de aanbiedingsbrief bij het programma) beschrijft het proces van totstandkoming van het coalitieprogramma.

Deze beschrijving maakt duidelijk wie betrokken waren bij de totstandkoming en welke documenten input hebben gevormd voor het coalitieprogramma.

Het proces van totstandkoming van het coalitieprogramma wordt in zijn geheel niet beschreven. Wie betrokken waren bij de totstandkoming en welke documenten input hebben gevormd wordt niet volledig en expliciet vermeld in het coalitieprogramma of de aanbiedingsbrief.

In het document is niet aangegeven in welke mate ambtelijke ondersteuning is geleverd bij het opstellen van het programma en welke reeds beschikbare documenten (bijvoorbeeld verkiezingsprogramma's of reeds goedgekeurde beleidsnota's) zijn benut bij het 'invullen' van het programma.

Alleen de paragraaf 'ondertekening' waarin wordt aangegeven welke fractievoorzitters en wethouders het coalitieprogramma hebben ondertekend, geeft aan welke personen in ieder geval betrokken zijn geweest. Hieruit blijkt dat het coalitieprogramma namens de fracties PvdA, VVD en CDA is opgesteld.

Subnorm 1.3:

Het programma (of de aanbiedingsbrief bij het programma) beschrijft de doorwerking van het coalitieprogramma in overige documenten in de planning- en controlcyclus.

Dit betekent dat wordt aangegeven wanneer en in welke documenten (bijvoorbeeld de programmabegroting) een verdere uitwerking van het coalitieprogramma wordt gegeven.

De doorwerking in de planning en controlcyclus wordt zeer summier beschreven in het coalitieakkoord en de aanbiedingsbrief bij het coalitieakkoord. Alleen onder het kopje 'opdrachtverlening raad' (pagina 2 van het coalitieprogramma) wordt aangegeven hoe het coalitieprogramma nader wordt uitgewerkt;

Doorwerking in uitvoeringsprogramma

"Het college wordt gevraagd het programma binnen drie maanden in een uitvoeringsprogramma inclusief financiële paragraaf om te zetten."

Coalitieprogramma "Gewoon samen doen!", pagina 2

Dat de voornemens uit het coalitieprogramma in financiële zin ook zouden worden meegenomen in de voorjaarsnota 2006 wordt niet vermeld.

Ook is geen aandacht besteed aan de wijze van monitoring en/of evaluatie van de beleidsvoornemens uit het coalitieprogramma, noch aan de doorwerking in jaarlijkse programmabegrotingen en –verantwoordingen.

3.2 Formulering op hoofdlijnen

Norm

Het coalitieprogramma is op hoofdlijnen geformuleerd. Uit het programma blijkt een duidelijke visie op het gemeentelijk beleid voor de komende jaren en de koersbepaling in het beleid ten opzichte van de voorgaande coalitieprogramma.

Algemene bevinding

In de paragraaf 'algemeen beleidskader' zijn de gezamenlijke strategische keuzen van de coalitiefracties aangegeven. De coalitiefracties geven hier een gezamenlijke overkoepelend visie op het gemeentelijk beleid evenals een korte koersbepaling ten opzichte van het beleid uit de vorige collegeperiode.

Subnorm 2.1:

Het programma bevat vooral strategische keuzen.

De doelen die in het programma zijn opgenomen zijn geformuleerd als resultaat en geven geen operationele uitwerking van de beoogde wijze om dat resultaat te bereiken.

De paragraaf 'algemeen beleidskader' in het coalitieprogramma omvat de belangrijkste strategische keuzen van de coalitiefracties. De strategische keuzen worden als acht thema's behandeld:

- 1) Economische groei
- 2) Stadshart en Oude Rijkswerv Willemsoord
- 3) Den Helder sociaal
- 4) Cultuur
- 5) Jeugdbeleid
- 6) Gemeentebestuur
- 7) Gemeentebegroting
- 8) Internationalisering

De uitwerking van deze acht thema's kenmerkt in de paragraaf 'algemeen beleidskader' is op hoofdlijnen. De maatschappelijke relevantie wordt per thema kort aangegeven.

Formulering maatschappelijk belang van thema 'cultuur'

"Cultuur heeft een waarde in zichzelf, maar speelt ook een belangrijke rol bij participatie en emancipatie van burgers. Een gevarieerd aanbod en een goede toegankelijkheid is in deze van belang. Den Helder verdient een bloeiend kunst- en cultuurleven. Het draagt bij aan de identiteit en het imago van de stad, aan toename van het toerisme, verbetering van het vestigingsklimaat, vitalisering van het Stadshart, etc."

Coalitieprogramma "Gewoon samen doen!", pagina 5

Het coalitieprogramma werkt het algemeen beleidskader in een volgende paragraaf 'nader uitwerking van het algemeen beleidskader in speerpunten' vervolgens uit in maar ruim honderd speerpunten. Door de grote hoeveelheid punten, is de vraag gerechtvaardigd in hoeverre nog van 'speerpunten' kan worden gesproken. Doordat deze speerpunten vooraf worden gegaan door een toelichting op acht prioritaire thema's, kan worden bereikt dat het coalitieprogramma overzichtelijk blijft. Hiermee wordt duidelijk aangegeven richting de raad op welke prioriteiten de coalitiefracties willen sturen de komende vier jaar.

Subnorm 2.2:

Het programma gaat met name in op veranderingen in beleid.

Het college laat in het programma vooral zien welke nieuwe accenten zij legt ten opzichte van het vorige college. Dit betekent dat het programma vooral nieuw beleid, stopzetting van bestaand beleid en intensivering / extensivering beschrijft.

In de paragraaf 'algemeen beleidskader' wordt in algemene zin aangegeven dat de coalitiefracties een nieuwe weg in willen slaan. Deze is gericht op het doorbreken van een 'klemmende vicieuze cirkel'. De coalitiefracties geven dat hiertoe de komende tijd een aansprekende en breed gedragen strategische visie moet worden geformuleerd.

Beschrijving algemene koerswijziging in beleid

"De coalitiepartijen zijn van mening dat de stad op een kantelpunt is aangekomen. Er zijn kansen om de klemmende vicieuze cirkel te doorbreken ('geen werk, geen geld, slechte naam, geen investeringen, geen werk, enz.'). En wel door te beginnen met het realiseren van economische groei in de haven en toename van de (afgeleide) werkgelegenheid. (...) Deze positieve doorbraak kan daadwerkelijk worden bereikt door de komende tijd te werken aan een aansprekende en breed gedragen visie op de toekomst van onze stad."

Coalitieprogramma "Gewoon samen doen!", pagina 3

In de acht thema's die in de paragraaf 'algemeen beleidskader' zijn benoemd wordt ook soms aangegeven welke nieuwe beleidsmatige accenten de coalitiefracties in deze collegeperiode willen leggen. Een voorbeeld hiervan is het volgende citaat onder het kopje *gemeentebestuur*:

Voorbeeld aangeven nieuwe accenten in beleid: thema 'gemeentebestuur'

"Er is door vorige gemeentebesturen veel werk verzet, maar er is ook tegenwind geweest waardoor doelen niet altijd konden worden bereikt. Bij de bevolking leeft vooral het laatste, geheel in de lijn van de in het begin al genoemde vicieuze cirkel. De coalitie hecht grote waarde aan het herstel van vertrouwen, het verbeteren van de cultuur en de sfeer alsmede het bereiken van een goede onderlinge samenwerking. De bevolking dient (weer) trots op haar stad en unieke leefomgeving te kunnen zijn.(...)"

Coalitieprogramma "Gewoon samen doen!", pagina 5

3.3 Speerpunten van beleid

Norm

Het programma bevat duidelijke speerpunten voor beleid. Deze speerpunten van beleid beschrijven op heldere wijze de noodzaak van beleid, de prestaties die de gemeente wil realiseren en het maatschappelijk effect dat de gemeente wil bereiken. Prestaties en effecten zijn daarbij temporeel geformuleerd.

Algemene bevinding

In het coalitieprogramma zijn ruim honderd speerpunten van beleid opgenomen. Deze speerpunten worden gepresenteerd als nadere uitwerking van het algemeen beleidskader. De informatie per punt is summier. Veel speerpunten zijn onvoldoende specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd, waardoor het voor de raad niet mogelijk is om op de voortgang van deze punten te controleren. In het uitvoeringsprogramma en in de bestuurlijke agenda zijn de meeste speerpunten uit het coalitieprogramma verder uitgewerkt. De speerpunten zijn in deze documenten meer specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd. Echter, ook in het uitvoeringsprogramma is de informatie nog niet zodanig dat de raad op basis hiervan goed in staat wordt gesteld de voortgang van het coalitieprogramma te controleren.

Subnorm 3.1:

Per speerpunt is aangegeven waarom het noodzakelijk is om dit punt uit te voeren in de komende periode. Dit betekent, dat er een probleembeschrijving moet worden gemaakt waaruit blijkt dat (bij)sturing nodig is.

Het nut en de noodzaak van de ruim honderd speerpunten wordt in het coalitieprogramma in zijn geheel niet toegelicht. Ook in het van het coalitieprogramma afgeleide uitvoeringsprogramma en bestuurlijke agenda worden de speerpunten als gegeven gepresenteerd, zonder dat wordt uitgelegd waarom het van belang is om deze punten uit te voeren de komende tijd.

Alleen de acht prioritaire thema's in het coalitieprogramma (gepresenteerd in de paragraaf 'algemeen beleidskader') worden soms voorzien van een toelichting op nut en noodzaak. Speerpunten zijn goed aangegeven. Soms wordt de nut en noodzaak beargumenteerd vanuit 'kansen' en soms vanuit bestaande problemen.

Argumentatie nut en noodzaak voor te voeren beleid vanuit 'kansen': economische groei

"Voor de economie van Den Helder liggen reële kansen in het verschiet. Den Helder beschikt over unieke kennis op het gebied van maritieme technieken, hoogwaardige technische onderhoudsconcepten en duurzame energie. Door deze kennis te bundelen kunnen veelbelovende positieve impulsen voor de economie worden gecreëerd. (...)"

Coalitieprogramma "Gewoon samen doen!", pagina 3

Argumentatie nut en noodzaak voor te voeren beleid vanuit bestaand probleem: gemeentebegroting

"De algemene reserve is beneden het afgesproken minimum gekomen en mag niet verder dalen, als we tenminste niet door de provincie Noord Holland willen worden gecorrigeerd. Ook worden we met nieuwe ontwikkelingen en tegenvallers geconfronteerd."

Coalitieprogramma "Gewoon samen doen!", pagina 5

Gesteld kan worden dat acht prioritaire thema's uit het algemeen beleidskader worden onderbouwd, maar de afzonderlijke speerpunten niet. Hierdoor is onduidelijk waarom juist deze punten (en niet andere) de komende (college)periode aandacht behoeven.

Subnorm 3.2:

Per speerpunt is specifiek aangegeven wat de beoogde beleidseffecten zijn.

Hieruit moet blijken, welke bestuurlijke of maatschappelijke situatie men voor ogen heeft. De nota moet op die manier inzichtelijk maken welke resultaten de raad aan het einde van de collegeperiode mag verwachten.

Noch in het coalitieprogramma, noch in het uitvoeringsprogramma zijn specifieke en meetbare beoogde beleidseffecten geformuleerd. Beleidsvoornemens zijn vooral als inspanningen en activiteiten in plaats van als beoogde effecten geformuleerd; vaak worden termen gebruikt als "bevorderen van", "uitvoering geven aan" en "treffen van maatregelen om".

Hierdoor wordt voor de raad niet inzichtelijk welke maatschappelijke effecten beoogd worden met de uitvoering van de afzonderlijke speerpunten uit het coalitieprogramma. Ook kan de raad hierdoor niet toetsen of de geformuleerde beleidsvoornemens effectief zijn geweest. Dit maakt de discussie tussen over de voortgang en de behaalde resultaten van het college voor de raad veel ingewikkelder. In het uitvoeringsprogramma zijn de effecten direct uit het coalitieprogramma overgenomen, waardoor het uitvoeringsprogramma op dit punt weinig toevoegt.

Subnorm 3.3:

Per speerpunt is op hoofdlijnen aangegeven welke prestaties de gemeente zal leveren.

Hieruit moet blijken met welke prestaties men zal leveren teneinde de beoogde effecten te realiseren.

De speerpunten van beleid zoals in het coalitieprogramma opgenomen zijn over het algemeen meer als inspanning dan als beoogd resultaat geformuleerd. Ook zijn de de formuleringen in veel gevallen vaag in plaats van specifiek. Hierdoor is voor individuele raadsleden wellicht niet duidelijk wat onder de uitvoering van een speerpunt moet worden verstaan.

Voorbeelden van weinig specifieke formuleringen van beoogde prestaties in het coalitieprogramma

- Punt 6.6.d: "blijvend stimuleren van de breedtesport"
onduidelijk: Wat houdt "stimuleren" in? Hoe wordt gestimuleerd?
- Punt 1.4.a "heroriënteren op de regionale samenwerking"
onduidelijk: "Hoe en met welke partijen vindt samenwerking plaats? Wat houdt een heroriëntatie in?"
- Punt 8.3.a "invullen van een ononderbroken/doorgaande ontwikkeling van 0 tot 23-jarigen"
onduidelijk: Wat is de beoogde ontwikkeling van deze groep? Wat houdt "invullen" in?

Er zijn echter ook enkele goede voorbeelden opgenomen in het coalitieprogramma van speerpunten waarbij wel duidelijk is aangegeven welke prestatie wordt beoogd.

Voorbeelden van specifiekere formuleringen van beoogde prestaties in het coalitieprogramma

- Punt 3.2.b "toegankelijker maken/verplaatsen van de TESO-haven door:
regelen/verleggen van de verkeersstromen (korte termijn)
realiseren van Ravelijnbrug (middellange termijn)
verplaatsen naar de Noord-Oostpunt van het Marineterrein (lange termijn)"

- Punt 9.2 “verder implementeren van het wijkgericht werken zowel in de eigen organisatie als in de wijken, onder meer door:
 - instellen van wijkplatforms en/of wijkpanels
 - opstellen van wijkactieplannen met concrete aandachtspunten
 - realiseren van wijkservicepunten
 - stimuleren van zelfwerkzaamheid en participatie van burgers
 - uitvoeren van pilots”

In het uitvoeringsprogramma zijn de beleidsvoornemens uit het coalitieprogramma nader uitgewerkt. De speerpunten zijn in een vast format opgenomen.

beleidsprogramma	portefeuillehouder	activiteiten	prioriteiten 2007	beleid met budget	beleid zonder budget
...
...

tabel 1: format voor uitwerking speerpunten in Uitvoeringsprogramma “Gewoon samen doen!” 2006-2010

Zoals uit het format blijkt ligt de nadruk in de uitwerking van het uitvoeringsprogramma (gezien de kolom “prioriteiten 2007”) op de jaarschijf 2007. In deze kolom wordt bij de meeste speerpunten specifiek uitgewerkt wat in 2007 gedaan wordt om invulling te geven aan de uitvoering van de beleidsvoornemens uit het coalitieprogramma. In de kolom “activiteiten” wordt meerjarig aangegeven wat gedaan wordt om invulling te geven aan de geformuleerde beleidsvoornemens.

Bij het speerpunt “verdelen van de parkeervoorzieningen in betaald parkeren in het centrum en blauwe parkeerzones buiten het centrum” worden de voorgenomen activiteiten als volgt beschreven:

“De concept Parkeervisie Den Helder (Grontmij b.v.) uitwerken tot een gemeentelijk parkeerbeleid en laten vaststellen door de Raad. Vervolgens het beleid toepassen voor het financieren van gebouwde parkeervoorzieningen in het Stadshart.”

De uitwerkingen van beoogde prestaties in het uitvoeringsprogramma hebben vaak het karakter van het ontwikkelen van een visie, het evalueren / herijken van een nota of het uitvoeren van een vastgestelde nota. Hiermee is het uitvoeringsprogramma niet zozeer informatief op het gebied van beoogde resultaten van beleid en de realisatie van projectmijlpalen, echter wel op het punt van agendering van beleidsnota’s, plannen van aanpak en evaluaties in de raad. Ook de bestuurlijke agenda die is bijgevoegd bij het uitvoeringsprogramma biedt een gedegen inzicht in de agendering van deze documenten voor raadsvergaderingen en vergaderingen van raadscommissies.

Subnorm 3.4:

Per speerpunt zijn de beoogde prestaties en effecten temporeel geformuleerd.

Dit houdt in, dat deze 'in de tijd' worden beschreven. Wordt het beoogde effect bijvoorbeeld reeds in 2008 of in 2010 gerealiseerd? En worden de beoogde prestaties reeds vanaf 2006 of vanaf 2008 geleverd?

Aangegeven moet worden wanneer de gemeente actie gaat ondernemen en wanneer deze actie ophoudt.

In het coalitieprogramma zijn de opgenomen speerpunten van beleid slechts sporadisch tijdgebonden geformuleerd. De mate waarin effecten temporeel zijn geformuleerd verschilt ook per beleidsprogramma. Bij de het programma Bestuur en Organisatie is er regelmatig wel sprake van een tijdgebonden formulering van speerpunten.

Voorbeelden van tijdgebonden formulering van speerpunten: programma Bestuur en Organisatie

- Vervangen van alle externe adviseurs op structurele posities door vast personeel in gemeentedienst (uiterlijk 1 januari 2007)
- Invoeren van een raadsinformatiesysteem (per september 2006)

Coalitieprogramma "Gewoon samen doen!", pagina 7

Bij deze punten is duidelijk opgenomen wanneer de raad bereikte resultaten mag verwachten. Hierdoor wordt het voor de raad gemakkelijker om op de voortgang van de uitvoering van het coalitieprogramma te sturen.

Bij bijvoorbeeld het beleidsprogramma Stedelijke ontwikkeling worden prestaties niet temporeel geformuleerd.

Voorbeelden van niet-tijdgebonden formulering van speerpunten: programma Stedelijke ontwikkeling

Punt 4.3. Julianadorp

- a) Vaststellen van de structuurvisie
- b) Voorbereidingen treffen ter realisering van de rondweg
- c) Duidelijkheid geven over de sportaccommodaties
- d) Verrichten van onderzoek of en zo ja, in welke vorm(en) een multifunctioneel centrum haalbaar is, opdat hierover duidelijkheid ontstaat.

Coalitieprogramma "Gewoon samen doen!", pagina 11

Met een formulering van speerpunten als bovenstaande is het bijzonder lastig sturen voor een raad; aangezien een begrenzing in de tijd ontbreekt, weet de raad niet goed wanneer een structuurvisie verwacht kan worden.

In het uitvoeringsprogramma is echter voor sommige speerpunten wel een meer tijdgebonden formulering opgenomen. Het hierboven genoemde voorbeeld van het Julianadorp is in het coalitieprogramma (nog) niet tijdgebonden geformuleerd, maar in het uitvoeringsprogramma (op onderdelen) wel; uit het uitvoeringsprogramma blijkt dat de structuurvisie Julianadorp het 1^e kwartaal van 2007 moet worden vastgesteld en dat een verkeersstudie Julianadorp in september 2006 zou worden aangeboden.

In de bij het uitvoeringsprogramma gevoegde bestuurlijke agenda worden activiteiten nog meer in de tijd geplaatst. Per activiteit wordt aangegeven wanneer een document in een vergadering van het college van B&W, een raadscommissie of de raad wordt geagendeerd. De bestuurlijke agenda bevat voornamelijk de stukken die in de raad aanbod komen, zoals een programma wijkgericht werken en een evaluatie evenementenbeleid. De toegevoegde waarde van deze agenda voor de raad is dat de raad weet wanneer welke stukken komen, en op die manier overzicht kan bewaren over de uitvoering van het coalitieprogramma.

3.4 Volledigheid van het coalitieprogramma

Norm

Het coalitieprogramma geeft een volledig beeld; alle terreinen van gemeentelijk beleid worden benoemd. Ook terreinen waarop gemeentelijk beleid onveranderd wordt voortgezet, worden kort benoemd. Hiermee wordt de lezer van het programma een transparant overzicht gegeven van wat het college de komende jaren niet als prioriteit oppakt.

Algemene beoordeling

In het coalitieprogramma 2006-2010 worden, evenals in het uitvoeringsprogramma 2006-2010, veel thema's van het gemeentelijk beleid genoemd. Hiermee wordt de raad een breed overzicht van gemeentelijke beleidsvoornemens gegeven. Zowel in het coalitieprogramma als in het uitvoeringsprogramma staan bestaand beleid en nieuw beleid door elkaar, waardoor er geen transparant overzicht is in nieuwe beleidsvoornemens van dit college, beoogde bezuinigingen van dit college, beleid dat onveranderd wordt voortgezet en taakstellingen uit het vorige college.

Voor de raad is het van belang om inzicht te hebben in de (financiële) omvang van nieuwe beleidsvoornemens van het college, en ombuigingen in bestaand beleid die nodig zijn om deze nieuwe beleidsvoornemens te realiseren. In de voorjaarsnota wordt wel op de beoogde ombuigingen en beleidsintensiveringen ingegaan.

Subnorm 4.1:

Alle terreinen van gemeentelijk beleid worden benoemd.

Om het coalitieprogramma een zelfstandig leesbaar document te laten zijn, worden alle beleidsterreinen waarop gemeentelijk beleid van toepassing is benoemd.

De diverse beleidsprogramma's worden in het coalitieprogramma behandeld. Door een indeling in beleidsprogramma's te hanteren, is gewaarborgd dat een breed overzicht van gemeentelijk beleid wordt gegeven van 'verkeer en vervoer' tot 'milieu' en van 'bestuur en organisatie' tot 'cultuur'. Ook in het uitvoeringsprogramma en de bestuurlijke agenda wordt een breed beeld van gemeentelijk beleid gegeven omdat het opgesteld is op basis van de nieuwe programma-indeling die ook in de programmabegroting 2007 gehanteerd is.

Subnorm 4.2:

De terreinen waarop gemeentelijk beleid onveranderd wordt voortgezet, worden kort benoemd. Deze terreinen worden alleen benoemd; er wordt geen beschrijving van het bestaande beleid gegeven. Dit om het verschil tussen speerpunten van het coalitieprogramma en het overig beleid op inzichtelijke wijze te presenteren.

Zowel in het coalitieprogramma als in het uitvoeringsprogramma staan nieuwe beleidsvoornemens en reeds bestaand beleid door elkaar. Het onderscheid tussen nieuw en oud beleid wordt hierdoor niet herkenbaar gecommuniceerd.

In het coalitieprogramma is onder punt 2.3 een voorstel opgenomen om “een beleidsvoorstel uit te werken met betrekking tot “nieuw voor oud”, hetgeen consequenties kan hebben voor de uitvoering van de in dit coalitieprogramma opgenomen ambities / speerpunten.” Hiermee werd bedoeld een notitie waarin werd aangegeven welke ombuigingen nodig waren om de nieuwe beleidsvoornemens uit het coalitieprogramma te realiseren.

Uit interviews bleek dat hiervoor uiteindelijk geen aparte notitie is opgesteld, maar dat dit actiepunt in de voorjaarsnota 2006 is verwerkt. In de voorjaarsnota 2006 is dit ook inderdaad per beleidsprogramma aangegeven.

3.5 Financiële vertaling

Norm

Het programma bevat een meerjarige financiële vertaling van de speerpunten van beleid, waarbij ook de dekking wordt aangegeven. Hiermee wordt de financiële haalbaarheid van de voornemens uit het coalitieprogramma inzichtelijk gemaakt.

Algemene beoordeling

In het coalitieprogramma 2006-2010 werd reeds aangegeven dat deze binnen drie maanden in een uitvoeringsprogramma 2006-2010 *inclusief financiële paragraaf* moest worden uitgewerkt. Deze is er gekomen. De financiële paragraaf in het uitvoeringsprogramma is echter niet inzichtelijk. Per speerpunt zijn twee kolommen opgenomen; “beleid met budget” en “beleid zonder budget”. De betekenis van deze kolommen is niet toegelicht en de informatie die in deze kolommen is opgenomen is niet altijd duidelijk, waardoor voor de raad de financiële gevolgen van het coalitieprogramma niet duidelijk worden weergegeven.

In de voorjaarsnota 2006 is wel een volledig financieel beeld gegeven, waarbij ook de financiële dekking wordt aangegeven. Hoewel de beleidsvoornemens uit het coalitieprogramma zijn meegenomen in de financiële vertaling bij de voorjaarsnota zijn deze beleidsvoornemens echter niet meer herkenbaar terug te vinden.

Subnorm 5.1:

De financiële consequenties van de speerpunten worden meerjarig in beeld gebracht.

Om de raad een gedegen inzicht in de kosten en/of baten van nieuw beleid te verschaffen, worden de geraamde financiële gevolgen van de speerpunten van beleid per jaarschijf in beeld gebracht.

In het uitvoeringsprogramma worden de financiële gevolgen van de opgenomen speerpunten niet per jaarschijf weergegeven. Wel wordt aangegeven of het opgenomen speerpunten wel of niet financieel gedekt is. De financiële informatie wordt daarbij echter niet altijd inzichtelijk en volledig gepresenteerd.

Zo wordt bij het punt Bevorderen van veiligheid in de openbare ruimte en binnen de werk- en leefomgeving de financiële vertaling van de activiteit “integrale aanpak overlast van zwervers” als volgt weergegeven;

activiteiten	prioriteiten 2007	beleid met budget	beleid zonder budget
a) integrale aanpak overlast van zwervers	a) aanpak overlast hanggedrag	a) ja, maar specifiek project niet gedekt	a) € 150.000

tabel 2: voorbeeld financiële vertaling “Integrale aanpak overlast zwervers” (uitvoeringsprogramma, pagina 6)

In het bovenstaande voorbeeld is niet duidelijk welke activiteiten wel en niet zijn gedekt. Misschien wordt met een specifiek project 'de aanpak overlast hanggedrag bedoeld', maar kan op basis van de gepresenteerde informatie niet met zekerheid worden gesteld. Als dit wel zo is, zijn de niet gedekte kosten van dit project € 150.000. Uit interviews bleek dat deze € 150.000 structurele kosten zijn vanaf 2007. Dit is echter niet uit de gepresenteerde informatie op te maken.

In de voorjaarsnota 2006 zijn, zo bleek uit interviews, alle beleidsvoornemens uit het coalitieprogramma financieel vertaald. Per beleidsprogramma zijn in de voorjaarsnota de financiële gevolgen van nieuw beleid en de ombuigingen per jaarschijf opgenomen. De relatie met de speerpunten uit het coalitieprogramma is echter niet inzichtelijk.

Subnorm 5.2:

De financiële dekking voor de speerpunten tezamen is aangegeven.

Nieuwe beleidsvoornemens kosten doorgaans geld en het opeenstapelen van voornemens zonder dat wordt aangegeven hoe in de dekking voorzien kan worden, maakt de voorjaarsnota minder realistisch in financiële zin.

In de voorjaarsnota is invulling gegeven aan de exercitie 'nieuw voor oud' die in het coalitieprogramma was aangekondigd. In het kader hiervan is bij de voorjaarsnota nagegaan in hoeverre de voornemens uit het coalitieakkoord financieel konden worden gedekt uit ombuigingen in bestaand beleid. In de voorjaarsnota noch elders is echter weergegeven of alle speerpunten uit het coalitieprogramma financieel zijn gedekt of dat er punten zijn afgevallen of vertraagd.

In het uitvoeringsprogramma (deze verscheen kort na de voorjaarsnota 2006) is wel getracht per speerpunt uit het coalitieprogramma aan te geven of er al dan niet financiële dekking is gevonden. De gepresenteerde informatie op dit punt in het uitvoeringsprogramma is echter niet altijd duidelijk.

Subnorm 5.3:

De speerpunten zijn onderling geprioriteerd.

Aan de speerpunten van beleid zijn prioriteiten toegekend, zodat in het geval er gedurende de collegeperiode financiële tegenvallers mochten ontstaan, duidelijk is welke speerpunten wel en welke niet zullen worden gehandhaafd.

De verschillende speerpunten zijn in het uitvoeringsprogramma onderling geprioriteerd in die zin, dat voor sommige punten is aangegeven dat het beleid met budget betreft (dit houdt in dat hiervoor financiële dekking is gevonden) en dat voor sommige punten is aangegeven dat het beleid zonder budget betreft (geen financiële dekking gevonden).

4 PLAATSBEPALING TEN OPZICHTE VAN ANDERE GEMEENTEN

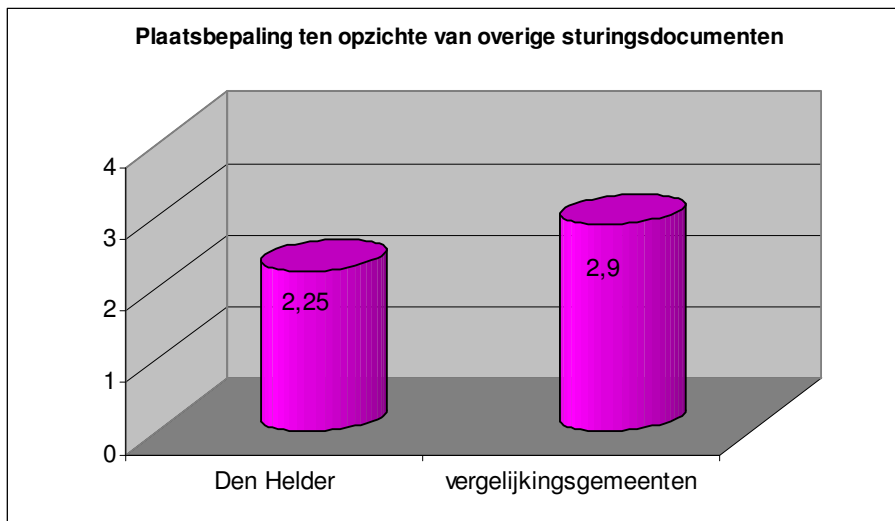
In dit hoofdstuk wordt de kwaliteit van het coalitieprogramma van Den Helder als sturingsinstrument afgezet tegen de kwaliteit van vergelijkbare documenten in twaalf andere gemeenten.

In bijlage 3 is aangegeven welke documenten in twaalf andere gemeenten zijn onderzocht. De documenten die in de andere gemeenten zijn onderzocht beoogden deels ook andere functies dan het coalitieprogramma van de gemeente Den Helder. Echter, alle kunnen worden gezien als kader voor het meerjarig beleid van de nieuwe colleges.

Het doel van de vergelijking zoals in dit hoofdstuk gegeven is inzicht bieden in hoe het coalitieprogramma van Den Helder zich verhoudt tot vergelijkbare documenten in andere gemeenten.

Dit is gedaan door per 'hoofdnorm' een vergelijking te maken tussen de beoordeling van het coalitieprogramma van Den Helder en de gemiddelde beoordeling van de documenten in de overige gemeenten. Daarbij wordt steeds een kwalitatieve verschillenanalyse op hoofdlijnen worden gegeven (zowel ten aanzien van positieve en negatieve afwijkingen).

4.1 Plaatsbepaling ten opzichte van overige sturingsdocumenten



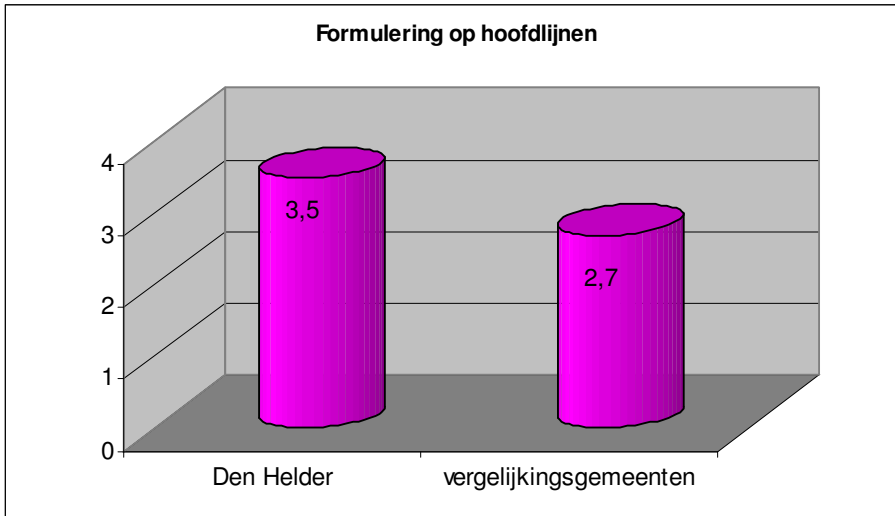
*Figuur 4.1:
Beoordeling plaatsbepaling ten opzichte van overige sturingsdocumenten
(1 = slecht; 2 = matig; 3 = redelijk; 4 = goed)*

In het coalitieprogramma is de functie van het document zeer kort maar wel bondig toegelicht, als zijnde een opdracht van de raad aan het college voor de uitvoering van beleid in de komende vier jaar. Verder wordt echter niet toegelicht hoe en op basis van welke documenten het programma is opgesteld en wordt evenmin duidelijk geschetst hoe de beoogde doorwerking is in jaarlijkse planning en controldocumenten zoals voorjaarsnota, programmabegrotingen en programmaverantwoordingen.

In vergelijkingsgemeenten werd met name op het onderdeel van doorwerking vaak meer toelichting gegeven, door duidelijk richting de raad aan te geven hoe in de jaarlijkse begrotingscyclus zou worden teruggekomen op de tussentijdse uitvoering van het coalitieprogramma en soms ook door aan de raad aan te geven welke evaluaties tussentijds en aan het einde van de collegeperiode waren voorzien.

Vooraf om die reden scoren de vergelijkingsgemeenten gemiddeld wat beter ten aanzien van het aspect 'plaatsbepaling ten opzichte van overige sturingsdocumenten'.

4.2 Formulering op hoofdlijnen



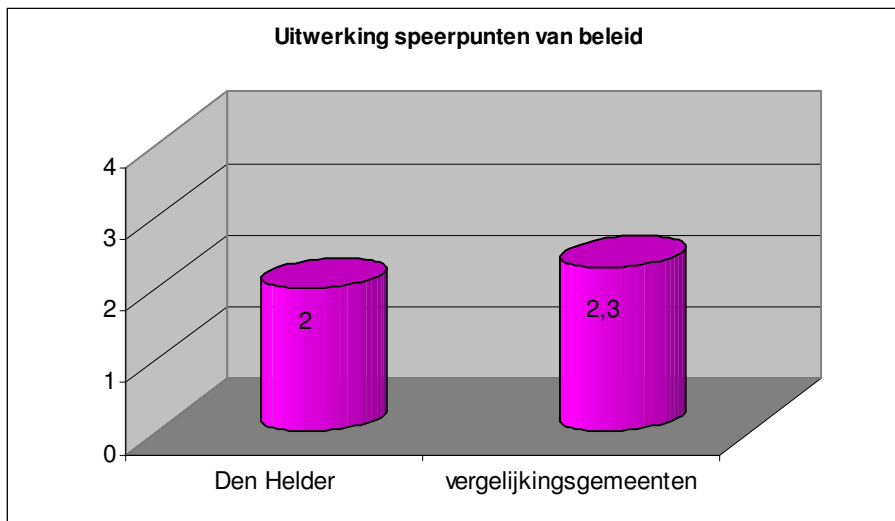
Figuur 4.2:
Beoordeling formulering op hoofdlijnen (1 = slecht; 2 = matig; 3 = redelijk; 4 = goed)

Het coalitieprogramma scoort bovengemiddeld wat betreft de formulering op hoofdlijnen. Dit is terug te voeren op de invulling van de paragraaf 'algemeen beleidskader' in het coalitieprogramma. Hierin benoemt de coalitie duidelijk een aantal meerjarige beleidsprioriteiten en wordt ook aangegeven hoe de beleidsmatige koers zich verhoudt tot de vorige collegeperiode.

Vervolgens wordt een uitgebreide uitwerking gegeven in meer dan honderd speerpunten. In verscheidene vergelijkingsgemeenten werd alleen een opsomming gegeven van beleidsvoornemens, zonder deze in te leiden met een overkoepelende visie op het gemeentelijk beleid voor de komende vier jaar. Dit heeft dan soms tot gevolg dat beleidsvoornemens 'uit de lucht komen vallen'.

Ook werd bij vergelijkingsgemeenten vaak niet aangegeven in hoeverre er met een nieuw college ook sprake is van een koerswijziging.

4.3 Speerpunten van beleid



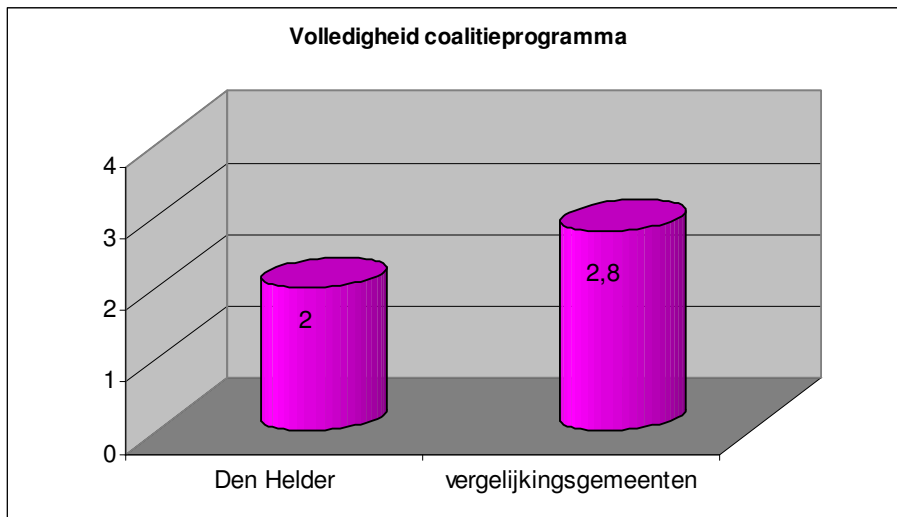
Figuur 4.3:

Beoordeling uitwerking speerpunten van beleid (1 = slecht; 2 = matig; 3 = redelijk; 4 = goed)

In het coalitieprogramma van Den Helder is alleen voor acht prioritaire thema's op onderdelen de nut en noodzaak beargumenteerd. Verder is bij de speerpunten uit het coalitieprogramma en in het uitvoeringsprogramma, evenals bij veel vergelijkingsgemeenten, de nut en noodzaak om de genoemde beleidsvoornemens te realiseren niet aangegeven. Voor de opgenomen speerpunten is evenals bij veel vergelijkingsgemeenten slechts zeer beperkt aangegeven welke effecten ermee beoogd zijn. De prestaties zijn redelijk specifiek geformuleerd, met name in het uitvoeringsprogramma. Tegelijkertijd zijn de prestaties vaak weinig maatschappelijk geformuleerd, maar eerder in de zin van geplande nota's en evaluaties aan de raad. Dit is voor de raadsagenda inzichtelijk, echter hierdoor is niet goed op de dienstverlening van de gemeente te sturen.

De prestaties zijn, wederom evenals bij veel vergelijkingsgemeenten, niet altijd tijdgebonden geformuleerd. Wel is soms met de bestuurlijke agenda aangegeven wanneer er documenten in vergaderingen van het college en de raad worden geagendeerd.

4.4 Volledigheid van het coalitieprogramma



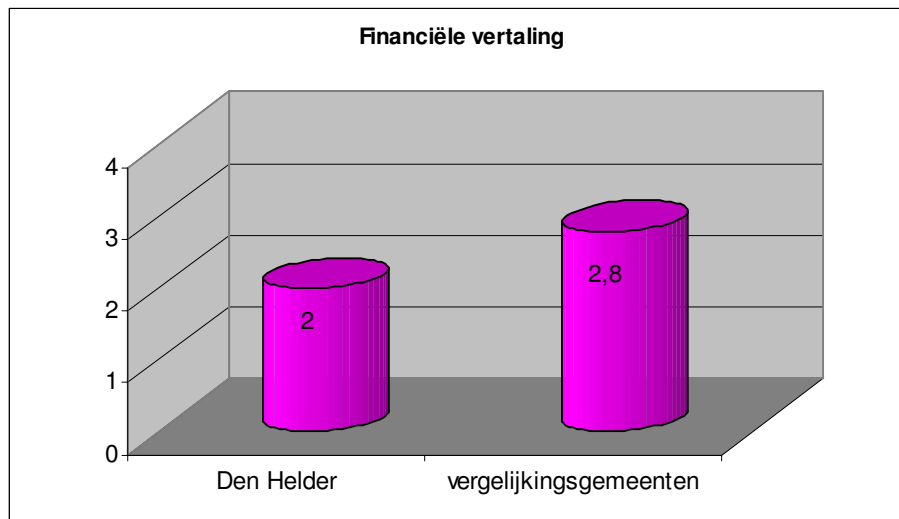
Figuur 4.4:
Beoordeling volledigheid coalitieprogramma (1 = slecht; 2 = matig, 3 = redelijk; 4 = goed)

Doordat in het coalitieprogramma de indeling in beleidsprogramma's is gehanteerd, is in dit document een redelijk volledig beeld van de meerjarige beleidsvoornemens voor de gegeven. Echter, in zowel het coalitieprogramma als in het uitvoeringsprogramma is nieuw en oud beleid door elkaar opgenomen. Er is in beide documenten niet een duidelijke onderscheid aangebracht tussen nieuw beleid, bestaand beleid en stopgezet / geëxtensiveerd beleid.

In de voorjaarsnota 2006 is dit onderscheid wel meer nadrukkelijk weergegeven. Echter, hier wordt de relatie met de speerpunten uit het coalitieprogramma niet duidelijk gelegd.

Bij sommige vergeljkingsgemeenten waren de meerjarige beleidsvoornemens van het nieuwe college bewust en zeer herkenbaar in de bestaande planning- en controldocumenten (met name de kadernota) opgenomen. Hierdoor was het onderscheid in met name de financiële gevolgen van nieuw beleid, bestaand beleid en ombuigingen zeer inzichtelijk weergegeven.

4.5 Financiële vertaling



Figuur 4.5:
Beoordeling financiële vertaling (1 = slecht; 2 = matig, 3 = redelijk; 4 = goed)

De financiële vertaling scoort lager dan gemiddeld bij de beoordeelde documenten van vergelijkingsgemeenten. Dit komt met name doordat de financiële vertaling (hoewel wel gemaakt) van de voorgenomen speerpunten van beleid in de voorjaarsnota niet herkenbaar zijn opgenomen en in het uitvoeringsprogramma niet inzichtelijk is gepresenteerd. De geraamde omvang van de financiële omvang per speerpunt wordt lang niet altijd gegeven. Bij vergelijkingsgemeenten was dit vaak wel het geval.

De onderlinge prioritering van speerpunten was zowel bij het coalitieprogramma van Den Helder als bij de meeste beoordeelde documenten van de vergelijkingsgemeenten niet aanwezig.

5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

5.1 Beantwoording vraagstelling

In deze quick scan is gekeken in hoeverre het coalitieprogramma “Gewoon samen doen!” een geschikt kader vormt waarmee de raad sturing kan geven aan het meerjarig gemeentelijk beleid en dit kan controleren en waarmee het college een houvast heeft voor de uitvoering van beleid.

Naast de functie van “kader voor beleidsvorming en -uitvoering” kan een coalitieprogramma ook een functie vervullen van “contract” tussen coalitiepartijen onderling en tussen leden van het college onderling. In deze quick scan is echter met name het perspectief gekozen van het coalitieprogramma als sturingsdocument.

De conclusies en aanbevelingen uit de quick scan moeten ook vanuit dit perspectief worden gezien en zijn vooral bedoeld als aanzet voor (verdere) aanscherping van de sturingsmogelijkheden van de raad in toekomstige voorjaarsnota's, programmabegrotingen en programmaverantwoordingen.

De centrale vraagstelling van de quick scan was:

Wat is de kwaliteit van het coalitieprogramma als sturingsinstrument en welke verbeteringen zijn gewenst in het coalitieprogramma en daarvan afgeleide sturingsdocumenten?

Op basis van de quick scan komen we tot het onderstaande antwoord op deze vraagstelling: Het coalitieprogramma “Gewoon samen doen!” vormt in beperkte mate een aangrijpingspunt voor sturing door de raad ten aanzien van het meerjarig te voeren beleid.

Het vormt met name een gebrekkig aangrijpingspunt doordat in het coalitieprogramma en in het daarvan afgeleide uitvoeringsprogramma weinig specifieke en tijdgebonden maatschappelijke prestaties en effecten benoemd worden. Daarnaast wordt in het uitvoeringsprogramma ook geen inzichtelijke financiële paragraaf gepresenteerd op basis waarvan de raad in financieel opzicht kan (bij)sturen.

In het coalitieprogramma zijn maar liefst ruim honderd punten van beleid opgenomen. Deze speerpunten (of wellicht een deel van deze speerpunten om mee te beginnen) behoeven nog een tijdgebonden en meetbare uitwerking van prestaties en effecten, wil het college haar beleid ook controleerbaar en stuurbaar laten zijn voor de raad.

Doordat in het van het coalitieprogramma afgeleide uitvoeringsprogramma en nog nadrukkelijker in de daarbij gevoegde bestuurlijke agenda wel tijdgebonden is aangegeven wanneer de behandeling van gemeentelijke beleidsnota's en beleidsevaluaties zijn gepland, gaat er wel een nadrukkelijke agenderende functie van het coalitieprogramma uit voor wat betreft de raadscommissie- en raadsvergaderingen.

5.2 Aanbevelingen

Om de functie van het coalitieprogramma als sturingsdocument verder te verbeteren, worden een aantal aanbevelingen gedaan. De eerste twee aanbevelingen richten zich op de verdere uitwerking van de in het coalitieprogramma opgenomen informatie. De derde aanbeveling richt zich in het bijzonder op de evaluatiefunctie.

1 *Speerpunten van beleid*

Om de raad in staat te stellen de realisatie van de beleidsvoornemens uit het coalitieprogramma zowel tussentijds te volgen als aan het einde van de huidige collegeperiode vast te stellen, is het gewenst dat de ruim honderd beleidspunten uit het coalitieprogramma in meetbare en tijdgebonden prestaties en beoogde effecten worden uitgewerkt.

In het uitvoeringsprogramma en in de bestuurlijke agenda zijn al wel specifieke momenten gepland voor de behandeling van gemeentelijke beleidsnota's, -notities en –evaluaties. Er zijn echter nog weinig maatschappelijk relevante prestatie- en effectdoelstellingen benoemd. In dit opzicht is nog veel ruimte voor verbetering. Een verdere vertaalslag op dit punt kan wellicht in de toekomstige programmabegrotingen gestalte krijgen.

2 *Duidelijke markeringen van speerpunten / beleidsvoornemens uit het coalitieprogramma in toekomstige planning en controldocumenten*

De beleidsvoornemens uit het coalitieprogramma zijn ondertussen nader uitgewerkt in reguliere planning en controldocumenten zoals de voorjaarsnota 2006 en de programmabegroting 2007. In deze documenten komen de voornemens voor nieuw beleid uit het coalitieprogramma niet herkenbaar terug. Ten behoeve van de herkenbaarheid van de speerpunten van beleid van het nieuwe college, bevelen wij aan om deze speerpunten duidelijk te markeren (bijvoorbeeld door nummering) en consequent en consistent in toekomstige voorjaarsnota's, programmabegrotingen en –verantwoordingen (en eventueel bestuursrapportages) te laten terugkeren. Eventueel zou ook een programmaoverstijgende bijlage in deze documenten kunnen worden opgenomen waarin afzonderlijk over de voortgang op deze speerpunten wordt gerapporteerd.

Hierdoor wordt de raad optimaal in staat gesteld de uitvoering van de in het coalitieprogramma voorgenomen beleid in de tijd te volgen en te controleren.

3 *Evaluatiefunctie*

Het voornemen van het college is in de toekomstige voorjaarsnota's jaarlijks een tussenstand aan te geven wat betreft de realisatie van het coalitieprogramma. Binnen college is afgesproken dat dit deel in de voorjaarsnota een vertaling is van de raadswens om op de hoogte gehouden te worden van de uitvoering van het coalitieprogramma. Om er zeker van te zijn dat hiermee tegemoet wordt gekomen aan de wens van de raad, zou de beoogde wijze van monitoring en evaluatie van het coalitieprogramma expliciet met de raad kunnen worden afgestemd. Het is wenselijk om hierbij in het bijzonder aandacht te besteden aan de verhouding tussen de voorgenomen verantwoording ten opzichte van het coalitieprogramma in de voorjaarsnota en de reguliere verantwoording in de programmaverantwoordingen, teneinde 'dubbele' verantwoording te voorkomen.

BIJLAGE 1 BEOORDELINGSKADER

Om de kwaliteit van het coalitieprogramma als meerjarig sturingsinstrument voor zowel raad als college te beoordelen, zijn in het onderzoek vijf hoofdnormen gehanteerd. Deze hoofdnormen zijn nader uitgewerkt door per hoofdnorm twee tot vier subnormen te formuleren. Hieronder wordt hoofd- en subnormen gepresenteerd.

- **Hoofdnorm 1**

het programma geeft een korte *plaatsbepaling* van het coalitieprogramma ten opzichte van overige P&C documenten (zoals kadernota, programmabegroting et cetera).

- Subnorm 1.1: Het programma (of de aanbiedingsbrief bij het programma) beschrijft de specifieke functie van het coalitieprogramma.
Deze beschrijving geeft antwoord op de vraag "Waarom wordt een coalitieprogramma opgesteld?"
- Subnorm 1.2: Het programma (of de aanbiedingsbrief bij het programma) beschrijft het proces van totstandkoming van het coalitieprogramma.
Deze beschrijving maakt duidelijk wie betrokken waren bij de totstandkoming en welke documenten input hebben gevormd voor het coalitieprogramma.
- Subnorm 1.3: Het programma (of de aanbiedingsbrief bij het programma) beschrijft de doorwerking van het coalitieprogramma in overige documenten in de planning- en controlcyclus.
Dit betekent dat wordt aangegeven wanneer en in welke documenten (bijvoorbeeld kadernota of programmabegroting) een uitwerking van het coalitieprogramma wordt gegeven.

- **Hoofdnorm 2**

het programma is *op hoofdlijnen* geformuleerd.

- Subnorm 2.1: Het programma bevat vooral strategische keuzen.
De doelen die in het programma zijn opgenomen zijn geformuleerd als resultaat en geven geen operationele uitwerking van de beoogde wijze om dat resultaat te bereiken.
- Subnorm 2.2: Het programma bevat gaat met name in op veranderingen in beleid.
Het college laat in het programma vooral zien welke nieuwe accenten zij legt ten opzichte van het vorige college. Dit betekent dat het programma vooral nieuw beleid, stopzetting van bestaand beleid en intensivering / extensivering beschrijft.

- **Hoofdnorm 3**

het programma bevat duidelijke *speerpunten* voor beleid. Deze speerpunten van beleid beschrijven op heldere wijze de noodzaak van beleid, de prestatie die de gemeente wil realiseren en het maatschappelijk effect dat de gemeente wil bereiken. Prestaties en effecten zijn daarbij temporeel geformuleerd.

- Subnorm 3.1: Per speerpunt is aangegeven waarom het noodzakelijk is om dit punt uit te voeren in de komende periode.
Dit betekent, dat er een probleembeschrijving moet worden gemaakt waaruit blijkt dat (bij)sturing nodig is.

- Subnorm 3.2: Per speerpunt is specifiek aangegeven wat de beoogde beleidseffecten zijn. Hieruit moet blijken, welke bestuurlijke of maatschappelijke situatie men voor ogen heeft. Het programma moet op die manier inzichtelijk maken welke resultaten de raad aan het einde van de collegeperiode mag verwachten.
 - Subnorm 3.3: Per speerpunt is op hoofdlijnen aangegeven welke prestaties de gemeente zal leveren. Hieruit moet blijken met welke prestaties men zal leveren teneinde de beoogde effecten te realiseren.
 - Subnorm 3.4: Per speerpunt zijn de beoogde prestaties en effecten temporeel geformuleerd. Dit houdt in, dat deze 'in de tijd' worden beschreven. Wordt het beoogde effect bijvoorbeeld reeds in 2008 of in 2010 gerealiseerd? En worden de beoogde prestaties reeds vanaf 2006 of vanaf 2008 geleverd? Aangegeven moet worden wanneer de gemeente actie gaat ondernemen en wanneer deze actie ophoudt.
- **Hoofdnorm 4**
het programma is *volledig*.
 - Subnorm 4.1: Alle terreinen van gemeentelijk beleid worden benoemd. Om het programma een zelfstandig leesbaar document te laten zijn, wordt alle beleidsterreinen waarop gemeentelijk beleid van toepassing is benoemd.
 - Subnorm 4.2: De terreinen waarop gemeentelijk beleid onveranderd wordt voortgezet, worden dit kort benoemd. Deze terreinen worden alleen benoemd; er wordt geen beschrijving van het bestaande beleid gegeven. Dit om het verschil tussen speerpunten van het coalitieprogramma en het overig beleid op inzichtelijke wijze te presenteren.
- **Hoofdnorm 5**
het programma bevat een *financiële vertaling* van de speerpunten van beleid.
 - Subnorm 5.1: De financiële consequenties van de speerpunten worden meerjarig in beeld gebracht. Om de raad een gedegen inzicht in de kosten en/of baten van nieuw beleid te verschaffen, worden de geraamde financiële gevolgen de speerpunten van beleid per jaarschrijf in beeld gebracht.
 - Subnorm 5.2: De financiële dekking voor de speerpunten tezamen is aangegeven. Nieuwe beleidsvoornemens kosten doorgaans geld en het opeenstapelen van voornemens zonder dat wordt aangegeven hoe in de dekking voorzien kan worden, maakt het programma minder realistisch in financiële zin.
 - Subnorm 5.3: De speerpunten zijn onderling geprioriteerd. Aan de speerpunten van beleid zijn prioriteiten toegekend, zodat in het geval er gedurende de collegeperiode financiële tegenvallers mochten ontstaan, duidelijk is welke speerpunten wel en welke niet zullen worden gehandhaafd.

BIJLAGE 2 GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

18 oktober 2006	De heer A. de Jong, senior beleidsadviseur planning & control en financiën
18 oktober 2006	Mevrouw H. Kaag – van der Boon, senior adviseur bestuursondersteuning

BIJLAGE 3 VERGELIJKINGSGEMEENTEN

	Naam document	Inwonersaantal gemeente
1	Voorjaarsnota	< 50.000
2	Kadernota	< 50.000
3	Collegeakkoord	50.000 < 100.000
4	Kadernota	< 50.000
5	Raadsprogramma	< 50.000
6	Coalitieakkoord	> 100.000
7	Collegeprogramma	50.000 < 100.000
8	Coalitieakkoord	< 50.000
9	Collegeprogramma	< 50.000
10	Kadernota	50.000 < 100.000
11	Collegeprogramma	> 100.000
12	Collegeprogramma	< 50.000
Den Helder	Coalitieprogramma	62.000