

Van Coalitieakkoord naar Programmabegroting

**Onderzoek naar de uitwerking van het
Coalitieakkoord 2006-2010 van Doetinchem
in de Programmabegroting 2007-2010**





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. (Erika) Klap

Contactpersoon

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

[t] 06 26 512 770

[e] vandenheuvel@delokalerekenkamer

Kenmerk

10687-20

16 november 2006

Inhoudsopgave

1	INTRODUCTIE	4
1.1	Inleiding.....	4
1.2	Achtergrond en aanleiding	4
1.3	Doelstelling en vraagstelling	5
1.4	Gekozen aanpak.....	7
1.5	Leeswijzer	8
2	BESCHRIJVING FUNCTIE EN PROCES	9
2.1	Functie van de programmabegroting als uitwerking van het coalitieakkoord.....	9
2.2	Proces van totstandkoming.....	10
2.3	Doorwerking in overige documenten	12
3	BEOORDELING PROGRAMMABEGROTING 2007-2010.....	13
3.1	Plaatsbepaling programmabegroting 2007-2010	13
3.3	Uitwerking speerpunten van beleid	18
3.4	Volledigheid van de programmabegroting 2007-2010.....	22
3.5	Financiële vertaling.....	24
4	PLAATSBEPALING TEN OPZICHTE VAN ANDERE GEMEENTEN	26
4.1	Plaatsbepaling ten opzichte van overige sturingsdocumenten.....	27
4.3	Speerpunten van beleid.....	29
4.4	Volledigheid van de programmabegroting 2007-2010.....	30
4.5	Financiële vertaling.....	31
5	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN.....	32
5.1	Beantwoording vraagstelling quick scan.....	32
5.2	Aanbevelingen.....	33
BIJLAGE 1	NORMENKADER.....	34
BIJLAGE 2	VERGELIJKINGSGEMEENTEN	37
BIJLAGE 3	GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN	38

1 INTRODUCTIE

1.1 *Inleiding*

De Rekenkamercommissie Doetinchem heeft in juli 2006 De Lokale Rekenkamer bv opdracht gegeven een quick scan uit te voeren naar de kwaliteit van het coalitieakkoord van Doetinchem en de uitwerking van dit akkoord in de programmabegroting 2007-2010. De Lokale Rekenkamer heeft deze quick scan in augustus en september 2006 uitgevoerd. In deze rapportage wordt verslag gedaan van de quick scan naar de kwaliteit van de programmabegroting 2007-2010 als uitwerking van het coalitieakkoord 2006-2010 gemeente Doetinchem.

In paragraaf 1.2 wordt de achtergrond en relevantie van het onderzoek kort geschetst. De doelstelling en vraagstelling van het onderzoek worden in paragraaf 1.3 gepresenteerd. Paragraaf 1.4 behandelt de gehanteerde onderzoeksaanpak. In paragraaf 1.5 tot slot wordt de verdere opbouw van het rapport toegelicht.

1.2 *Achtergrond en aanleiding*

De gemeenteraadsverkiezingen zijn weer enige tijd achter de rug. De gemeenteraadsverkiezingen hebben in de gemeente Doetinchem niet op 7 maart 2006 plaatsgevonden, maar al op 17 november 2004 in verband met de gemeentelijke herindeling. Het college dat eind 2004 is gevormd heeft ruim een jaar gezeten. Het huidige college is in de zomer van 2006 aangetreden. Gewoonlijk stelt een nieuw college een collegeprogramma vast waarin het de beleidsmatig te varen koers herijkt.

Bij uitstek wordt deze koersbepaling vastgelegd in een collegeprogramma. 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 onder rekenkamer(commissie)s een onderzoek naar de sturende functie van het collegeprogramma geïnitieerd. Daarbij is met name de functie van het collegeprogramma als plandocument voor meerjarig beleid als insteek van het onderzoek genomen. Verschillende rekenkamercommissies hadden reeds of hebben in reactie hierop een onderzoek naar het collegeprogramma geprogrammeerd. Ook de Rekenkamercommissie Doetinchem heeft dit onderwerp geagendeerd.

Doetinchem: uitvoeringsprogramma en programmabegroting 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 Doetinchem is voor de volgende werkwijze gekozen. In juni heeft het nieuwe college van B&W de raad een coalitieakkoord 2006-2010 aangeboden. Dit akkoord is in juli nader uitgewerkt in een document “Van coalitieakkoord naar uitvoeringsprogramma”. Dit document vervulde een functie als voorbereidend document voor het college richting de programmabegroting.

De uiteindelijke uitwerking van het coalitieakkoord was voorzien in een beslispuntennota waarin een overzicht zou worden gegeven van de beleidsmatige keuzen in deze collegeperiode geplaatst binnen de financiële mogelijkheden van de gemeente.

Uiteindelijk is deze beslispuntennota er niet als afzonderlijk document gekomen en is de uiteindelijke uitwerking van het coalitieakkoord opgenomen in de programmabegroting 2007-2010.

Aangezien het onderzoek in Doetinchem zich met name heeft gericht op de programmabegroting 2007-2010, wordt de term programmabegroting ook in de verdere rapportage gebruikt.

1.3 Doelstelling en vraagstelling

Zoals in vorige paragraaf gemeld is in deze quick scan specifiek naar de programmabegroting 2007-2010 gekeken als uitwerking van het coalitieakkoord 2006-2010 in een plandocument voor meerjarig beleid. Om na te gaan of de programmabegroting 2007-2010 voldoet als plandocument, is met een bepaalde insteek en met bepaalde normen naar het document gekeken.

Een volgens de normen van deze quick scan kwalitatief hoogwaardige uitwerking van het coalitieakkoord 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 hoogwaardige uitwerking van het coalitieakkoord een houvast bieden wat betreft de meerjarige planning en uitvoering van politiek geaccordeerd beleid. De programmabegroting 2007-2010 zou vanuit dit perspectief tevens een meerjarig kader voor het opstellen van de volgende jaarlijkse programmabegrotingen moeten zijn.

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

Aangezien er nauwelijks richtlijnen of aanwijzingen bestaan ten aanzien van coalitieakkoorden en de manier waarop deze dienen worden uitgewerkt, worden gemeenten vrij gelaten om de planvorming van het nieuwe college in te richten op de manier die hen goedgeeft. Daarom is het niet gewenst om gemeenten “af te rekenen” op de manier waarop ze de het coalitieakkoord hebben uitgewerkt. Wel is het mogelijk aan te geven wat de consequenties zijn van de keuze om het coalitieakkoord in meer of in mindere mate uit te werken in een planmatig document dat een sturingsinstrument kan dienen voor de raad. Dit laatste is nadrukkelijk met deze quick scan beoogd.

Doelstelling quick scan

Doelstelling van de quick scan is het bieden van handvatten voor verbetering van de sturende functie van de programmabegroting 2007-2010 als uitwerking van het coalitieakkoord en als meerjarig sturingsinstrument voor raad en college ten aanzien van het te voeren beleid in de gemeente Doetinchem.

Met de quick scan is nagegaan of aanbevelingen kunnen worden geformuleerd voor verdere aanscherping en doorvertaling van de programmabegroting 2007-2010 in jaarlijkse planning en control producten (met name volgende programmabegrotingen en jaarverslagen/jaarrekeningen). Doordat in dezelfde periode onderzoek naar sturingsdocumenten in andere gemeenten (coalitieakkoorden, collegeakkoorden, college- of raadsprogramma's) heeft plaatsgevonden, is het mogelijk om de bevindingen over de sturende functie van de programmabegroting 2007-2010 te spiegelen aan bevindingen bij andere gemeenten. Naast deze rapportage is ook separaat een handreiking opgemaakt met goede voorbeelden die in de sturingsdocumenten van de afzonderlijke gemeenten zijn aangetroffen.

Centrale vraagstelling quick scan

De centrale vraagstelling voor de quick scan luidt:

Wat is de kwaliteit van de programmabegroting 2007-2010 als sturingsinstrument voor meerjarig beleid en welke verbeteringen zijn gewenst in daarvan afgeleide sturingsdocumenten?

1.4 Gekozen aanpak

De uitvoering van de quick scan heeft plaatsgevonden in drie stappen. Deze stappen worden hieronder toegelicht.

Stap 1: Beschrijving van functie van de programmabegroting 2007-2010 en het proces van totstandkoming en doorwerking

Het proces waarin en de wijze waarop een coalitieakkoord en de uitwerking daarvan tot stand komt is in iedere gemeente verschillend. Ook de functie van een coalitieakkoord en daarvan afgeleide documenten kunnen per gemeente verschillen. Voor een beter begrip van de context waarin het coalitieakkoord en de programmabegroting 2007-2010 in Doetinchem zijn opgesteld, zijn in augustus en september 2006 interviews gehouden met de wethouder Middelen, de concerncontroller en een beleidsmedewerker van de afdeling stadszaken. Ook zijn verschillende documenten bestudeerd. Een overzicht van geraadpleegde documenten is gegeven in bijlage 3.

Stap 2: Beoordeling programmabegroting 2007-2010 als sturingsinstrument voor meerjarig beleid

Op basis van een vooraf opgesteld normenkader is de kwaliteit van het programmabegroting 2007-2010 als sturingsinstrument voor meerjarig beleid beoordeeld. De verschillende beoordelingsaspecten (zoals “formulering op hoofdlijnen” en “financiële vertaling”) zijn gewaardeerd op een vierpuntschaal (waarbij 1 staat voor onvoldoende en 4 voor goed).

Stap 3: Plaatsbepaling ten opzichte van andere gemeenten

De beoordeling van de programmabegroting 2007-2010 is tenslotte afgezet tegen de beoordeling van vergelijkbare documenten (vaak raads- en collegeprogramma's) van andere gemeenten. Ook is een handreiking ter beschikking gesteld met daarin goede voorbeelden uit andere gemeenten. Deze handreiking is een afzonderlijke publicatie en verschijnt als separaat product.

1.5 Leeswijzer

In *hoofdstuk 2* wordt beschreven welke functie aan de programmabegroting 2007-2010 wordt toegekend, hoe de totstandkoming van de begroting is verlopen en wat de beoogde doorwerking van de begroting is in volgende programmabegrotingen en jaarverslagen/jaarrekeningen.

Hoofdstuk 3 geeft een normatieve beoordeling van de kwaliteit van de programmabegroting 2007-2010 als sturingsinstrument voor meerjarig beleid. De gehanteerde normen worden hierbij omschreven en de bevindingen worden per norm gepresenteerd.

In *hoofdstuk 4* zijn de bevindingen over de programmabegroting 2007-2010 afgezet tegen de bevindingen van vergelijkbare documenten bij andere gemeenten. De belangrijkste verschillen tussen de situatie in Doetinchem 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 Doetinchem. De aanbevelingen zijn zoveel mogelijk gericht op de opzet en invulling van de eerstvolgende programmabegrotingen, als jaarlijks sturingsinstrument voor de raad.

2 BESCHRIJVING FUNCTIE EN PROCES

2.1 *Functie van de programmabegroting als uitwerking van het coalitieakkoord*

De specifieke functie van de programmabegroting als uitwerking van het coalitieakkoord wordt in de inleiding van de programmabegroting geduid. Hierin wordt gesteld:

Omschrijving functie programmabegroting 2007-2010

“Voor u ligt de Programmabegroting 2007-2010 van de gemeente Doetinchem. Het is de eerste begroting van het huidige college. Als zodanig vormt deze het eerste uitvoeringsprogramma vanuit het coalitieakkoord “Daadkracht naast visie”. Daarnaast is het ook de weerslag van de wijze waarop we omgaan met de financiële positie van de gemeente.”

Programmabegroting 2007-2010, pagina 5

Uit de bovenstaande beschrijving kan worden opgemaakt dat de programmabegroting de uiteindelijke neerslag is van de uitwerking van het coalitieakkoord dat in juni 2006 aan de raad werd aangeboden. Daarnaast wordt ook specifiek gesteld dat de programmabegroting de weergave is van de wijze waarop het college om wil gaan met de financiële positie van de gemeente.

Over dat laatste wordt in de inleiding aanvullend opgemerkt dat de financiële positie van de gemeente niet gunstig is; hoewel de meerjarenbegroting sluitend is, is de algemene reserve ver beneden de eigen gemeentelijke norm. Om die redenen zijn diverse ombuigingen ingezet en is het college terughoudend geweest in de aanwending van middelen voor nieuw beleid, zo stelt de inleiding van de programmabegroting.

Uit interviews bleek dat het met ingang van 2006 de planning er eerder dit jaar op gericht was om een beslispuntennota tegelijk met de programmabegroting 2007-2010 in november aan de raad aan te bieden. Deze beslispuntennota moest inzicht geven in de beleidsmatige keuzen van de gemeente naar aanleiding van de uitkomsten van het in de raad gevoerde visiedebat en geplaatst binnen de financiële mogelijkheden van de gemeente.

Uiteindelijk is de beslispuntennota geïntegreerd in de programmabegroting 2007-2010. Dit zou kunnen verklaren dat in de inleiding van de programmabegroting nadrukkelijk wordt gesteld dat de programmabegroting ook ingaat op “de wijze waarop het college om wil gaan met de financiële positie van de gemeente”.

2.2 *Proces van totstandkoming*

Coalitieakkoord “Daadkracht naast visie” 2006-2010

In verband met de gemeentelijke herindelingen vonden in Doetinchem de gemeenteraadsverkiezingen niet in maart 2006 plaats, maar al in november 2004. Het college dat na deze verkiezingen is gevormd heeft ruim een jaar gezeten. Sinds juli 2006 is er een nieuw college. Mede op basis van het uitvoeringsprogramma van het vorige college en de verkiezingsprogramma's van de nieuwe coalitiefracties is door de coalitiefracties een concept coalitieakkoord opgesteld. Dit concept is op onderdelen aangevuld met bijdragen van overige fracties. Uiteindelijk is in de raadsvergadering van 28 juni 2006 een coalitieakkoord van de fracties CDA, VVD, Stadspartij Doetinchem, PvdA en ChristenUnie-SGP vastgesteld. Zoals ook in het coalitieakkoord 2006-2010 verwoord, bouwt het huidige college voor een groot deel voort op door het vorige college ingezette beleid.

Boekwerk “Van draagkracht naast visie naar uitvoeringsprogramma 2006-2010”

In zeer korte tijd is het coalitieakkoord vervolgens omgezet in een boekwerk “Van draagkracht naast visie naar uitvoeringsprogramma 2006-2010”. In interviews werd aangegeven dat dit document moet worden gezien als een eerste vertaling van het coalitieakkoord ten behoeve van het college om te komen tot een goede doorvertaling van de inhoud van het coalitieakkoord in toekomstige programmabegrotingen. Het document vervulde dus de functie van voorbereidend document voor het college richting de programmabegroting 2007-2010.

In het boekwerk “Van draagkracht naast visie naar uitvoeringsprogramma 2006-2010” werden drie opdrachten van het college aan het managementteam (MT) verwoord:

- 1) confronteer de bestuurlijke prioriteiten van het vorige college voor 2006 met het nieuwe coalitieakkoord en inventariseer op de gevolgen voor de uiteindelijke prioriteitstelling voor het jaar 2006.
- 2) Geef een eerste aanzet voor een prioritering van de acties genoemd in het coalitieakkoord voor de jaren 2007 en verder. Werk deze uit in een lijst prioriteiten 2007.
- 3) Confronteer de actiepunten uit het coalitieakkoord met de door de gemeentelijke organisatie aangemelde punten voor nieuw beleid en werk dit uit in een voorstel voor invulling van de beschikbare financiële ruimte voor nieuw beleid 2007 (in de vorm van een beslispuntennota nieuw beleid 2007).

Ook bevat het boekwerk een matrix “Activiteitenplan daadkracht naast visie” waarin alle acties uit het coalitieakkoord zijn opgenomen en voorzien van informatie om te komen tot een uitvoeringsprogramma voor de jaren 2006, 2007 en verder. De acties zijn daarbij volgens het onderstaande format ingevuld:

	voorbeeld actiepoint uit coalitieakkoord: actualisatie bestemmingsplannen
wanneer zijn we tevreden?	als we actuele bestemmingsplannen hebben waarin vergelijkbare gebieden samengevoegd zijn tot een globaal plan. Deze vormen een belangrijke pijler voor het ruimtelijk beleid.
wat gaan we daarvoor doen?	actualiseren van bestemmingsplannen + opstellen globale bestemmingsplannen waarin vergelijkbare gebieden worden samengevoegd.
is dit een bestuurlijke prioriteit in 2006?	actualisatie bestemmingsplannen
is hierover een prestatieafspraken gemaakt in 2006?	actualisatie bestemmingsplannen
zou dit nog in 2006 een bestuurlijke prioriteit danwel prestatieafspraken moeten worden?	n.v.t.
komt dit terug in de concept-programma's 2007? Zo nee, moeten programma's dan hierop worden aangepast?	programma 1: Groei bevolking
moet dit onderwerp een bestuurlijke prioriteit in 2007 of volgende jaren worden?	prioriteit "actualisatie bestemmingsplannen" ook in 2007 opnemen.
is hierbij een aanmelding nieuw beleid of autonome ontwikkeling gedaan?	ja, actualisatie bestemmingsplannen voor € 75.000 in 2007, 2008 en 2009.

Tabel 1: format uitwerking actiepunten uit coalitieakkoord in matrix “Activiteitenplan daadkracht naast visie” (met als voorbeeld het actiepoint actualisatie bestemmingsplannen)

Verder is in het boekwerk “Van draagkracht naast visie naar uitvoeringsprogramma 2006-2010” ook opgenomen:

- o Een overzicht van het financieel meerjarenperspectief, de stand van de algemene reserve en een inventarisatie van de belangrijkste financiële risico's
- o Een overzicht bestuurlijke prioriteiten 2006 van het vorige college
- o De concept-programmabegroting 2007-2010
- o Een eerste aanzet tot een beslispuntennota begroting 2007

De *concept-programmabegroting* die reeds onder het vorige college was opgesteld en die in het boekwerk was opgenomen was wat betreft indeling in programma's gebaseerd op het Toekomstperspectief Doetinchem 2020. Aangezien dit perspectief ook leidend is voor het nieuwe college, is besloten dat de in de eerder gebruikte programma-indeling gevolgd zou worden.

De *eerste aanzet tot een beslispuntennota* bevatte een eerst invuloefening voor het bepalen van de financiële ruimte voor nieuw beleid. De planning was bij het verschijnen van het boekwerk (juli 2006) nog dat het college in september een definitieve beslispuntennota begroting 2007 zou kunnen vaststellen. Uiteindelijk is er geen afzonderlijke beslispuntennota verschenen, maar is deze verwerkt in de programmabegroting 2007-2010.

Programmabegroting 2007-2010

Uiteindelijk is de programmabegroting 2007-2010 op basis van het boekwerk “Van draagkracht naast visie naar uitvoeringsprogramma 2006-2010” en met een programma-indeling gerelateerd aan het Toekomstperspectief 2020, in oktober 2006 aan de raad aangeboden. In november 2006 is de programmabegroting 2007-2010 in de raad behandeld.

2.3 Doorwerking in overige documenten

Doorwerking in toekomstige programmabegrotingen

De programmabegrotingen voor de komende jaren zullen een vergelijkbare opzet kennen als de programmabegroting 2007-2010. De actiepunten uit het coalitieakkoord komen ook in de toekomstige begrotingen terug voor zover ze tot uitvoering komen in de jaren 2008 en verder.

Met ingang van 2006 is het de bedoeling dat de raad in januari of februari een visiedebat voert; een open debat over het te voeren beleid in het volgende jaar. De uitkomsten van dit debat moeten neerslag vinden in een beslispuntennota die ieder voorjaar ter kennisname aan de raad wordt gestuurd. Deze nota bevat de beleidsmatige keuzen van het college naar aanleiding van de uitkomsten van het visiedebat en geplaatst binnen de financiële mogelijkheden van de gemeente. De tussentijdse collegevorming heeft ertoe geleid dat dit jaar de beslispuntennota niet als afzonderlijk document is verschenen maar is geïntegreerd in de programmabegroting 2007-2010.

Het is mogelijk dat de uitvoering van de acties uit het coalitieakkoord invloed ondervindt vanuit bijstellingen in toekomstige beslispuntennota's. Dit zou dan een gevolg zijn van voortschrijdend inzicht en autonome ontwikkelingen.

Evaluatie meerjarig collegebeleid

Over het beleid van dit college wordt vanzelfsprekend jaarlijks verantwoord in de jaarstukken. In interviews werd aangegeven dat de raadscommissie Beleidsevaluatie aanvullend nog zou kunnen kiezen om bijvoorbeeld de realisatie van het in het coalitieakkoord aangekondigde beleid voor de periode 2006-2010 apart te evalueren.

3 BEOORDELING PROGRAMMABEGROTING 2007-2010

In dit hoofdstuk wordt de beoordeling gegeven van de programmabegroting 2007-2010 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 programmabegroting 2007-2010

Norm

De programmabegroting 2007-2010 geeft een korte plaatsbepaling van de programmabegroting ten opzichte van overige sturingsdocumenten. Hierdoor wordt voor lezers duidelijk hoe deze programmabegroting zich verhoudt tot overige documenten uit de reguliere planning- en controlcyclus.

Algemene bevinding

Los van de jaarlijkse functie van de programmabegroting als allocerend en kaderstellend document van de raad, wordt kort en bondig de functie van nadere uitwerking van het coalitieakkoord 2006-2010 aangegeven. Verder wordt echter nauwelijks een toelichting gegeven op de wijze waarop het coalitieakkoord is vertaald in de programmabegroting 2007-2010. Ook wordt niet expliciet aangegeven hoe de monitoring en/of evaluatie van de specifieke punten uit het coalitieakkoord plaats zal vinden. Het ligt voor de hand dat deze punten in het kader van de jaarstukken worden gemonitord. Aangezien de programmabegroting 2007-2010 in tegenstelling tot het coalitieakkoord wel is uitgewerkt in meetbare en tijdgebonden prestatie- en effectdoelen voor de komende jaren, is er voorlopig vanuit gegaan dat de raad deze programmabegroting kan beschouwen als het basisdocument voor controle op de uitvoering van het meerjarig beleid in deze collegeperiode.

Subnorm 1.1:

De programmabegroting 2007-2010 (of de aanbestedingsbrief bij deze begroting) beschrijft de specifieke functie van deze programmabegroting.

Zowel in de inleiding van de programmabegroting 2007-2010 als in de aanbestedingsbrief aan de raad bij de begroting wordt de specifieke functie van deze begroting als uitwerking van het coalitieakkoord aangegeven door te melden dat “het de eerste begroting van het nieuwe college van B&W is en als zodanig het eerste uitvoeringsprogramma vanuit het coalitieakkoord vormt”.

In de aanbestedingsbrief wordt een tweede, aanvullende functie van deze programmabegroting als vertaling van het coalitieakkoord aangegeven. In de laatste alinea van de brief stelt het college dat de raad in de programmabegroting 2007-2010 kan controleren of het coalitieakkoord op een goede manier is vertaald.

Functie programmabegroting 2007-2010: terugleggen vertaling coalitieakkoord bij de raad

“Wij stellen u voor de Programmabegroting 2007-2010 vast te stellen en hopen dat u een goede discussie hebt over de inhoud ervan, waarbij de vraag centraal staat of het coalitieakkoord op een goede manier vertaald is, gegeven de financiële situatie van de gemeente.”

aanbestedingsbrief bij programmabegroting 2007-2010

Subnorm 1.2:

De programmabegroting 2007-2010 (of de aanbestedingsbrief bij deze begroting) beschrijft het proces van totstandkoming van de programmabegroting.

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

Het proces van totstandkoming van de programmabegroting 2007-2010 als bijzondere uitwerking van het coalitieakkoord wordt in zijn geheel niet beschreven. Er wordt nauwelijks toegelicht door wie en op welke wijze de financiële en beleidsmatige uitwerking van de voornemens uit het coalitieakkoord is verricht. In de inleiding op de programmabegroting meldt het college hierover alleen het volgende:

Beperkte toelichting op proces van totstandkoming van de programmabegroting 2007-2010

Inhoudelijk is de programmabegroting opgebouwd rondom programma's die gerelateerd zijn aan het Toekomstperspectief 2020. Per programma is aangegeven wat onze visie is, wanneer we tevreden zijn en wat we daarvoor gaan doen. Bij 'wat gaan we daarvoor doen' staan de activiteiten die wij in 2007 willen uitvoeren (de zogenaamde bestuurlijke prioriteiten). Deze zijn afgeleid uit het coalitieakkoord 'Daadkracht naast visie'.

Programmabegroting 2007-2010, pagina 5

De verklaring voor de beperkte toelichting op het proces van totstandkoming van deze programmabegroting kan wellicht gevonden worden in het idee dat de programmabegroting jaarlijks in grote lijnen op dezelfde wijze tot stand komt en dat het niet informatief is om de raad daar jaarlijks van op de hoogte te stellen. Echter, de programmabegroting 2007-2010 vervulde naast de gebruikelijke functie van programmabegroting ook de functie van eerste uitvoeringsprogramma ten opzichte van het door de raad vastgestelde coalitieakkoord. Het was voor de raad wellicht informatief geweest om explicieter aan te geven hoe de inhoud van het coalitieakkoord is verwerkt tot keuzen in de programmabegroting 2007-2010.

Subnorm 1.3:

De programmabegroting 2007-2010 (of de aanbiedingsbrief bij deze begroting) beschrijft de doorwerking van de programmabegroting in overige documenten in de planning- en controlcyclus.

Dit betekent dat wordt aangegeven wanneer en in welke documenten (bijvoorbeeld de volgende programmabegrotingen en jaarstukken) een verdere uitwerking van de programmabegroting 2007-2010 wordt gegeven.

De programmabegroting 2007-2010 gaat in zijn geheel niet in op de verdere doorwerking in toekomstige programmabegrotingen en jaarverslagen/jaarrekeningen.

Dit wekt in eerste instantie de indruk dat de programmabegroting 2007-2010 niet anders is dan iedere andere jaarlijkse programmabegroting, terwijl in de inleiding wordt aangegeven dat deze programmabegroting ook de functie vervult van eerste uitvoeringsprogramma vanuit het coalitieakkoord 'Daadkracht naast visie'.

Door hier niet expliciet op in te gaan, kan bij de raad onduidelijkheid bestaan over de status van de programmabegroting 2007-2010: is dit het uitvoeringsprogramma vanuit het coalitieakkoord voor de komende jaren of moeten ook de toekomstige programmabegrotingen worden opgevat als tweede, derde en vierde uitvoeringsprogramma's vanuit het coalitieakkoord?

Aangezien het coalitieakkoord niet is uitgewerkt in meetbare en tijdgebonden doelstellingen die een basis vormen voor meerjarige controle op de uitvoering van beleid, is er voorlopig vanuit gegaan dat de Programmabegroting 2007-2010 de basis vormt voor de verantwoording over het meerjarig te voeren beleid van dit college.

3.2 Formulering op hoofdlijnen

Norm

De programmabegroting 2007-2010 is op hoofdlijnen geformuleerd. Uit de begroting blijkt een duidelijke visie op het gemeentelijk beleid voor de komende jaren en de koersbepaling in het beleid ten opzichte van de voorgaande collegeperiode.

Algemene bevinding

De programmabegroting 2007-2010 kent vijftien programma's die zijn ondergebracht onder vijf ambities. Deze indeling is gerelateerd aan het Toekomstperspectief Doetinchem 2020 en biedt een overzicht van de belangrijkste ambities voor deze collegeperiode. Zowel de beschrijving van de vijf ambities als de beschrijving van de visies per programma zijn op het niveau van maatschappelijke effecten geformuleerd. Hierdoor worden de belangrijkste strategische keuzen voor de komende jaren in de programmabegroting 2007-2010 neergelegd.

Er wordt geen expliciete koersbepaling ten opzichte van het vorige college opgenomen. Dit heeft mogelijk te maken met het feit dat er ook geen sprake is van een sterke koerswijziging; het college heeft er immers voor gekozen om op het door het vorige college ingezette beleid voort te bouwen.

Subnorm 2.1:

De programmabegroting 2007-2010 bevat vooral strategische keuzen.

De doelen die in de programmabegroting 2007-2010 zijn opgenomen zijn geformuleerd als resultaat en geven geen operationele uitwerking van de beoogde wijze om dat resultaat te bereiken.

De indeling van de programmabegroting 2007-2010 in vijf ambities en vijftien programma's is overzichtelijk. Doordat per ambitie wordt beschreven waar men in 2020 met en in Doetinchem wil staan en doordat per programma met een visie wordt aangegeven welke richting men opwil in en met Doetinchem, worden hiermee de strategische keuzen voor de komende jaren duidelijk herkenbaar verwoord. Ter illustratie zijn hieronder de beschrijvingen van één van de vijf ambities en één van de vijftien visies per programma opgenomen.

Tweede ambitie: stad van ontmoeting

“Doetinchem is in 2020 dé plek waar Achterhoekers elkaar ontmoeten: in de winkels, op school, op het werk, op of langs het sportveld, bij culturele voorzieningen en in de horeca. Meer dan nu wordt er geprofiteerd van het toeristisch potentieel. Ook voor activiteiten wordt Doetinchem de plaats woe waen mot in de Achterhoek.”

Programmabegroting 2007-2010, pagina 37

Programma 6: Toeristisch trefpunt (onderdeel van tweede ambitie)

“Wat is onze visie?

Onze visie is dat Doetinchem in 2020 meer profiteert van zijn ligging in een toeristisch aantrekkelijke regio, vooral door in te spelen op de groeiende behoefte aan kleinschalige recreatie. De kenmerkende Doetinchemse twee-eenheid stad-landschap wordt beter benut door enerzijds in het buitengebied kleinschalige voorzieningen te realiseren en anderzijds in de stad extra evenementen, exposities, museale activiteiten en overnachtingsmogelijkheden te stimuleren. Doetinchem is in 2020 niet alleen de uitvalsbasis voor de toerist die de Achterhoek wil ontdekken, maar biedt de bezoeker ook in de stad zelf mogelijkheden voor vermaak en verblijf.

(...)”

Programmabegroting 2007-2010, pagina 40

Hoewel de meerjarige strategische keuzen door de indeling in ambities en visies per programma duidelijk in de programmabegroting 2007-2010 verwerkt zijn, lijken deze in eerste instantie soms abstract te zijn geformuleerd. Bij de visie op Doetinchem als toeristisch trefpunt, kan een lezer zich bijvoorbeeld afvragen wat het betekent dat “Doetinchem meer profiteert van zijn ligging in een toeristisch aantrekkelijke regio”.

Doordat echter onder het kopje “wanneer zijn we tevreden” specifieke kengetallen worden aangegeven wordt vaak ook de visie verduidelijkt. Zo kan het geformuleerde uitgangspunt “We zijn tevreden als het aantal overnachtingen in het buitengebied in 2009 met 5% ten opzichte van 2005” worden gezien als een concrete uitwerking van deze visie.

Subnorm 2.2:

De programmabegroting 2007-2010 gaat met name in op veranderingen in beleid.

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

De begroting 2007 ontbeert een duidelijke koersbepaling ten opzichte van het vorige collegebeleid. Er wordt niet gemeld dat dit college zaken anders aan zal pakken, noch dat ze voortgaan op de reeds ingeslagen weg. Wellicht dat bij de raad al bekend werd verondersteld dat dit college voortbouwt op het door het vorige college ingezette beleid. Dit was immers eerder al wel door de coalitiefracties in het coalitieakkoord aangegeven:

Coalitieakkoord ‘Daadkracht naast visie’ 2006-2010: Indicatie koersbepaling in te voeren beleid

“Door de open attitude van het vorig college is in Doetinchem, Gaanderen en Wehl de afgelopen zeventien maanden veel in gang gezet. Wij willen deze open attitude voortzetten en ook wortelen in de gemeenteraad. (...) Op inhoudelijk terrein gaat het om accentverschillen en zetten wij in op continuïteit.”

Coalitieakkoord ‘Daadkracht naast visie’, pagina 4

3.3 Uitwerking speerpunten van beleid

Norm

De programmabegroting 2007-2010 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 tijdgebonden geformuleerd.

Algemene bevinding

In de programmabegroting 2007-2010 worden per programma duidelijk herkenbaar actiepunten opgenomen onder het kopje “wat gaan we daarvoor doen”. Over het algemeen zijn deze actiepunten specifiek en tijdgebonden geformuleerd. De nut en noodzaak van de geformuleerde beleidsvoornemens is wel globaal beargumenteerd vanuit de geformuleerde ambities en visies per programma. Echter, maar weinig actiepunten zijn ook vanuit een bestaand maatschappelijk of bestuurlijk probleem gemotiveerd waarom een beleidsvoornemen juist nu alle aandacht verdient.

Per programma is gepoogd om beoogde maatschappelijke effecten zo goed mogelijk meetbaar en tijdgebonden te formuleren onder het kopje “wanneer zijn we tevreden”.

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.

Inhoudelijk sluiten de geformuleerde actiepunten onder het kopje “wat gaan we daarvoor doen” goed aan bij de geformuleerde visie die voor een programma geldt. In dat opzicht is er sprake van enige onderbouwing voor de geformuleerde actiepunten. Echter, meestal wordt niet de nut en noodzaak van het voeren van beleid beargumenteerd door duidelijk aan te geven welke onwenselijke situatie op dit moment in Doetinchem speelt die aanleiding geeft tot gemeentelijk ingrijpen.

Een goed voorbeeld van waar wél vanuit een probleemsituatie de noodzaak van beleid wordt beargumenteerd is opgenomen in programma 1 (groei bevolking) waarbij de doelstelling om in de periode 2006-2009 gemiddeld minimaal 400 woningen per jaar op te leveren, wordt gemotiveerd door de voorspelling van het Ruimtelijk Planbureau dat de Doetinchemse bevolking doorgroeit tot 63.000 inwoners in 2020.

Een ander goed voorbeeld waar sprake is van een specifieke onderbouwing van beleid is het project buurtbemiddeling (programma 3: talent benutten). Hier wordt de noodzaak van beleid beargumenteerd door het succes van een pilotproject.

Voorbeeld van motivering nut en noodzaak beleid: buurtbemiddeling

“Buurtbemiddeling is van start gegaan in 2004 als project voor de duur van 1 jaar. (...) Uit de evaluatie 2004/2005 kwam duidelijk naar voren dat het project succesvol is gebleken. Het voorziet duidelijk in een behoefte. Het aantal interventies van met name de politie en de woningbouwcoöperatie Site is duidelijk afgenomen. Bewoners van wijken lossen hun problemen zelf op met behulp van een bemiddelaar.”

Programmabegroting 2007-2010, pagina 31

Nuancering bij de norm “motivering nut en noodzaak voorgenomen beleid”

Voordat het huidige college van B&W door de raad was benoemd, is korte tijd een ander college actief geweest. In het coalitieakkoord 2006-2010 wordt gesteld dat het door dat college ingezette beleid grotendeels wordt gecontinueerd. Indien het vorige college de nut en noodzaak van het door haar ingezette beleid duidelijk vanuit nut en noodzaak heeft beargumenteerd, is het wellicht ‘dubbel’ als dit college dat ook nog eens doet. In het bestek van het uitgevoerde onderzoek is niet nagegaan in hoeverre het vorige college de nut en noodzaak van het door haar ingezette beleid heeft beargumenteerd richting de gemeenteraad van Doetinchem.

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 programmabegroting 2007-2010 moet op die manier inzichtelijk maken welke resultaten de raad aan het einde van de collegeperiode mag verwachten.

Doordat per programma onder het kopje “wanneer zijn we tevreden” meetbare en tijdgebonden maatschappelijke effecten zijn opgenomen, is het voor de raad tussentijds en aan het einde van de collegeperiode mogelijk om te controleren of gestelde doelen worden gerealiseerd. Daarmee bestaat er een aangrijpingspunt voor het bepalen van de effectiviteit van het collegebeleid.

Bij programma 11 (stadscentrum als economische factor) zijn bijvoorbeeld de volgende effectindicatoren opgenomen;

Programma 11: stadscentrum als economische factor

“Wanneer zijn we tevreden?”

We zijn tevreden als:

- *Het waarderingscijfer totaalbeeld leefomgeving bewoners centrum in 2009 minimaal gelijk is aan dat van 2005*
- *In 2009 de hoeveelheid verkoopvloeroppervlak in en rond het stadscentrum minimaal gelijk is aan 2005 en*
- *De jaarlijkse afzet van kantoorruimte (thans 3000 vierkante meter per jaar, bron Tussenstand Masterplan Schil) gelijk blijft.”*

Programmabegroting 2007-2010, pagina 58

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 actiepunten zijn per programma duidelijk herkenbaar opgenomen onder het kopje “wat gaan we daarvoor doen”.

Over het algemeen zijn de actiepunten specifiek en in enige mate tijdgebonden omschreven. Er zijn op dit punt echter wel verschillen in programma's zichtbaar.

Zo is bijvoorbeeld bij programma Bruisend centrum (programma 5) geen sprake van bijzonder specifieke en meetbare geformuleerde actiepunten. Een actiepunt is “opstellen economische visie in 2007”. Dit is beperkt tijdgebonden, de raad weet dat het de economische visie in 2007 kan verwachten, maar niet of dit begin of eind 2007 wordt aangeboden. Daarnaast is ook niet aangegeven wat deze visie zal omvatten; waarvoor dient deze en hoever strekt deze? Een ander actiepunt dat bij dit programma is opgenomen luidt “realiseren van GSO-projecten, tevens met als doel onze inkomsten te vergroten”. In de tekst wordt echter niet toegelicht wat GSO-projecten (Grootstedelijke Ontwikkelingsprojecten) zijn en wanneer hoeveel van deze projecten worden opgestart of afgerond.

Bij de meerderheid van de programma's zijn actiepunten echter wel specifiek en tijdgebonden geformuleerd, zodat de raad weet welke acties wanneer volgens planning gerealiseerd zouden moeten zijn en hierop kan (bij)sturen.

Bij programma Identiteit van wijken en dorpen (programma 9) zijn de actiepunten bijvoorbeeld duidelijk, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd;

Goed voorbeeld van specifieke en meetbare formulering van speerpunten van beleid: programma 9: Identiteit van wijken en dorpen

“Wat gaan we ervoor doen?”

- Opstellen wijkvisies. In 2006 wordt de pilot wijkvisie noord afgerond. Aan de hand van de evaluatie wordt bepaald of we deze aanpak voor meerdere wijken gaan toepassen. Conform het cyclisch proces van Wijkwerk maken we voor iedere wijk een visie (bewonersagenda voor de korte en middellange termijn). Uitgangspunt is de ontwikkeling van twee wijkvisies in 2007. Doel is om de thermometer in de samenleving te steken en aan de hand van de bevindingen samen met de bewoners activiteiten op sociaal en fysiek gebied uit te voeren. De activiteit wordt getrokken door de wijkregisseur samen met het wijkteam. Het opstellen van de wijkvisies moet binnen de totale bestaande ambtelijke capaciteit plaatsvinden. (...)
- Het fysieke en sociale herstructureringsprogramma voor de wijk Oosseld is momenteel (2006) in uitvoering. Samen met Sité Woondiensten en andere partners willen we dit programma in 2010 afgerond hebben. Na 2010 is Oosseld een wijk die geen extra aandacht meer verdient.”

Programmabegroting 2007-2010, pagina 50-51

Subnorm 3.4:

Per speerpunt zijn de beoogde prestaties en effecten tijdgebonden 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.

De beoogde prestaties en effecten zijn onder de kopjes “wanneer zijn we tevreden” en “wat gaan we daarvoor doen” tijdgebonden geformuleerd. De tijdsaanduidingen lijken wat betreft de geformuleerde actiepunten onder “wat gaan we daarvoor doen” in sommige gevallen nog specifiek aangegeven kunnen worden. Zo wordt vaak alleen een jaartal genoemd voor oplevering van een project of het ontwikkelen van nieuw beleid. Om de raad optimaal in staat te stellen zijn agenda te stellen en zijn controlerende taak ten opzichte van het college te vervullen, was in deze voorbeelden een aanduiding van een specifieke maand of een kwartaal nog beter geweest.

3.4 Volledigheid van de programmabegroting 2007-2010

Norm

De programmabegroting 2007-2010 is volledig; alle terreinen van gemeentelijk beleid worden benoemd. Ook terreinen waarop gemeentelijk beleid onveranderd wordt voortgezet, worden kort benoemd. Hiermee wordt de lezer van de programmabegroting een transparant overzicht gegeven van wat het college de komende jaren wél en niet als prioriteit oppakt.

Algemene beoordeling

Door de indeling in vijftien programma's en door de weergave van de (geraamde financiële gevolgen van) afzonderlijke producten per programma wordt een breed overzicht gegeven van gemeentelijk beleid. In financiële zin geeft de programmabegroting 2007-2010 ook een indruk van de verhouding nieuw beleid, bestaand beleid en toevoeging aan de algemene reserve.

Subnorm 4.1:

Alle terreinen van gemeentelijk beleid worden benoemd.

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

Door het format van een programmabegroting met vijf brede ambities en daarbinnen vijftien beleidsprogramma's is gewaarborgd dat een breed overzicht van gemeentelijk beleid wordt gepresenteerd.

Ter volledigheid is in de programmabegroting 2007-2010 ook een tabel programma's en producten opgenomen. In deze tabel is weergegeven hoe de beleidsproducten aansluiten op de programma's in de programmabegroting.

Volledig beeld: aansluitingstabel programma's en producten: onderdeel Bereikbare stad (programma 7)

7: Bereikbare stad	2100 Hoofdwegen
7: Bereikbare stad	2102 Gladheidsbestrijding
7: Bereikbare stad	2010 Verkeersmaatregelen
7: Bereikbare stad	2120 Openbaar Vervoer
7: Bereikbare stad	2140 Parkeren

Programmabegroting 2007-2010, pagina 78

Per programma geeft de programmabegroting 2007-2010 in een tabel productenoverzicht begroting 2007 ook aan wat de financiële uitwerking is van een programma in geraamde baten en lasten per product in 2007.

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 de programmabegroting en het overig beleid op inzichtelijke wijze te presenteren.

Per programma wordt in de tabellen productenoverzicht begroting 2007 een beeld gegeven van de financiële omvang van de beleidsproducten. Doordat onder het kopje “wat gaan we daarvoor doen” ook de eventuele financiële gevolgen van nieuwe actiepunten worden weergegeven, kan een indruk worden verkregen van de verhouding tussen nieuw beleid en bestaand beleid.

Door de opname van een hoofdstuk Financiële positie in de programmabegroting 2007-2010, wordt voor de jaren 2007 tot en met 2010 op hoofdlijnen inzicht gegeven in de verhouding tussen:

- ontwikkeling algemene uitkering en loon- en prijsontwikkeling
- financieel-technische aanpassingen van het meerjarenperspectief
- nieuw beleid en vervangingsinvesteringen
- recente ontwikkelingen in de zin van mee- en tegenvallers
- ombuigingen

Bij het onderdeel nieuw beleid en vervangingsinvesteringen geeft de programmabegroting 2007-2010 aan dat er jaarlijks € 400.000 beschikbaar is voor nieuw beleid en in 2007 zelfs € 600.000 hiervoor beschikbaar is. Gezien de lage stand van de algemene reserve wordt deze ruimte echter niet geheel ingezet voor nieuw beleid, maar wordt jaarlijks ook een deel van deze ruimte toegevoegd aan de algemene reserve.

3.5 Financiële vertaling

Norm

De programmabegroting 2007-2010 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 coalitieakkoord en de programmabegroting 2007-2010 inzichtelijk gemaakt.

Algemene beoordeling

In het hoofdstuk Financiële positie gaat de programmabegroting 2007-2010 onder onderdeel D specifiek in op de financiële vertaling van nieuw beleid. In dit onderdeel wordt een inzichtelijke financiële vertaling van nieuw beleid voor de periode 2007-2010 gepresenteerd waarbij onderscheid wordt gemaakt in structurele kosten en incidentele kosten. De financiële dekking wordt aangegeven. Hierdoor is de uitwerking van het coalitieakkoord ook in financiële zin aannemelijk gemaakt.

De beleidsaccenten uit het coalitieakkoord zijn niet zichtbaar in de programmabegroting geprioriteerd. Echter, in de aanloop naar de programmabegroting heeft wel een uitgebreid proces van prioritering plaatsgevonden. Hierdoor zijn de actiepunten wel in de tijd geprioriteerd en zodanig in de programmabegroting 2007-2010 vertaald.

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 jaarschijf in beeld gebracht.

De programmabegroting 2007-2010 geeft een inzichtelijke financiële vertaling van nieuwe beleidsvoornemens per jaarschijf. Hierbij wordt nadrukkelijk onderscheid gemaakt tussen structurele financiële gevolgen van nieuw beleid en incidentele financiële gevolgen van nieuw beleid.

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 programmabegroting 2007-2010 minder realistisch in financiële zin.

De totale financiële gevolgen worden afgezet tegen de beschikbare ruimte voor nieuw beleid in de periode 2007-2010.

De beschikbare ruimte wordt slechts deels ingezet voor nieuwe beleidsvoornemens. Een deel van de gevonden ruimte wordt ook bestemd voor aansterking van de algemene reserve.

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.

In de onderlinge actiepunten uit het coalitieakkoord die in de programmabegroting 2007-2010 zijn opgenomen, wordt niet herkenbaar een onderlinge prioriteitstelling aangebracht.

Echter, in het proces van totstandkoming van de programmabegroting 2007-2010 zijn de diverse actiepunten uit het coalitieakkoord wel geprioriteerd in de tijd en in financiële zin.

4 PLAATSBEPALING TEN OPZICHTE VAN ANDERE GEMEENTEN

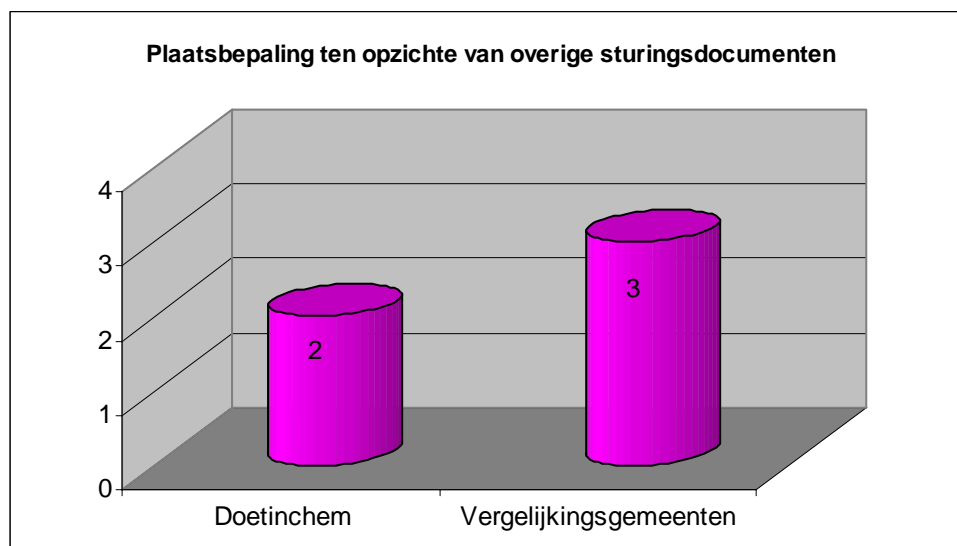
In dit hoofdstuk wordt de kwaliteit van de programmabegroting 2007-2010 van Doetinchem als meerjarig sturingsinstrument afgezet tegen de kwaliteit van vergelijkbare documenten in veertien andere gemeenten.

In bijlage 2 is aangegeven welke documenten in veertien andere gemeenten zijn onderzocht. De documenten die in de andere gemeenten zijn onderzocht beoogden deels ook andere functies dan de programmabegroting 2007-2010 van de gemeente Doetinchem. Echter, alle kunnen worden gezien als kader voor het meerjarig gemeentelijk beleid voor een nieuwe college. De vergelijkingsgemeenten verschillen onderling wat betreft grootte in inwoneraantal. Uit de vergelijking komt echter naar voren dat dit geen factor is geweest die van invloed is op de kwaliteit van het meerjarig sturingsdocument.

Het doel van de vergelijking zoals in dit hoofdstuk gegeven is inzicht bieden in hoe de programmabegroting 2007-2010 van Doetinchem zich verhoudt tot vergelijkbare documenten in andere gemeenten.

Dit is gedaan door per 'hoofdnorm' een vergelijking te maken tussen de beoordeling van de programmabegroting 2007-2010 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). Deze beoogdelingen zijn tot stand gekomen op basis van een beoordeling op subnormen. Dus de beoordeling bij hoofdnorm 1 is gebaseerd op beoordelingen op subnormen 1.1, 1.2 en 1.3; de beoordeling bij hoofdnorm 2 is gebaseerd op beoordelingen op subnormen 2.1. en 2.2, et cetera.

4.1 Plaatsbepaling ten opzichte van overige sturingsdocumenten

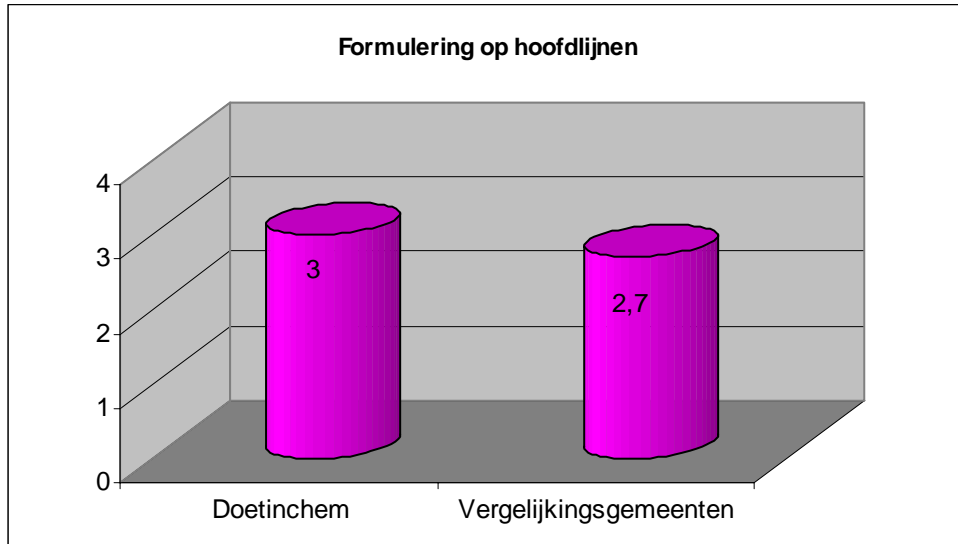


Figuur 4.1:
Beoordeling plaatsbepaling ten opzichte van overige sturingsdocumenten
(1 = slecht; 2 = matig; 3 = redelijk; 4 = goed)

Op het aspect 'plaatsbepaling ten opzichte van overige sturingsdocumenten' scoort de programmabegroting 2007-2010 van Doetinchem minder dan de bestudeerde documenten bij vergelijkingsgemeenten. Hoewel de specifieke functie als nadere uitwerking van het coalitieakkoord 'Daadkracht naast visie' kort en bondig in de inleiding van de begroting wordt toegelicht, wordt geen toelichting gegeven op de wijze waarop de beleidsvoornemens die de coalitiefracties in het akkoord hebben geformuleerd, financieel en beleidsmatig zijn doorvertaald in de programmabegroting 2007-2010. Ook wordt geen verdere toelichting gegeven op hoe de raad de actiepunten uit coalitieakkoord periodiek kan volgen.

In collegeprogramma's, collegeakkoorden en kadernota's van andere gemeenten werd gemiddeld uitgebreider ingegaan op de wijze van totstandkoming van het akkoord en werd soms ook specifiek richting de raad aangegeven de monitoring en evaluatie ten aanzien van de nieuwe speerpunten van beleid de komende vier jaar zou worden vormgegeven.

4.2 Formulering op hoofdlijnen

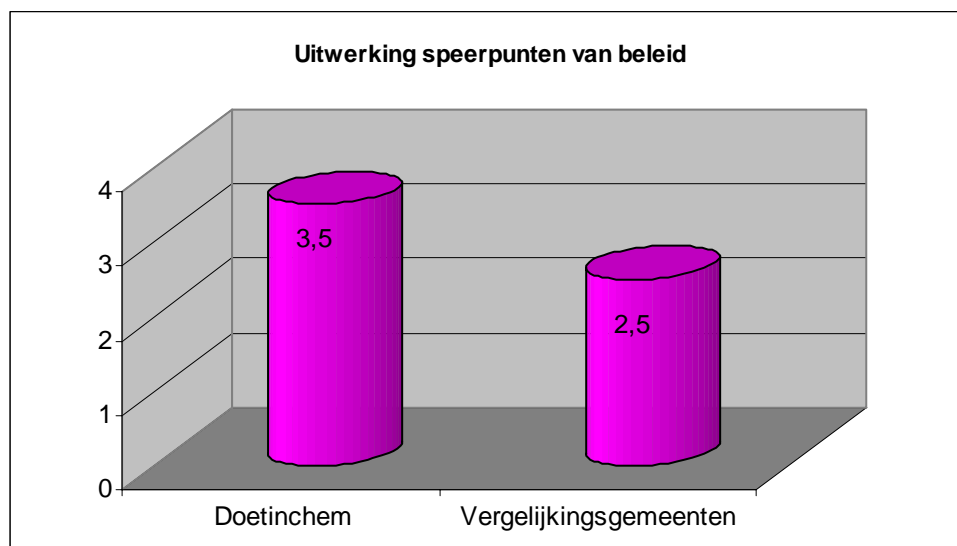


Figuur 4.2:
Beoordeling formulering op hoofdlijnen (1 = slecht; 2 = matig; 3 = redelijk; 4 = goed)

De programmabegroting 2007-2010 bevat duidelijke strategische keuzen. Deze zijn als vaak als maatschappelijk effect geformuleerd in de vijf ambities en vijftien visies (per programma). Hierdoor wordt aan de raad duidelijk gemaakt waar het gemeentelijk ingrijpen op den duur toe moet leiden. Bij vergelijkingsgemeenten werd dit onderdeel regelmatig minder ingevuld, waardoor meer sprake was van een inventarisatie van beleidsvoornemens 'zonder kop of staart'.

De programmabegroting 2007-2010 geeft echter niet aan hoe het huidige collegebeleid zich verhoudt tot het vorige collegebeleid. Een klein deel van de vergelijkingsgemeenten lichtte dit juist wel expliciet toe; soms werd daarbij expliciet aangegeven dat men de door het vorige college ingezette koers handhaaft, soms werd aangegeven op welke terreinen het college koerswijzigingen in wil zetten.

4.3 Speerpunten van beleid

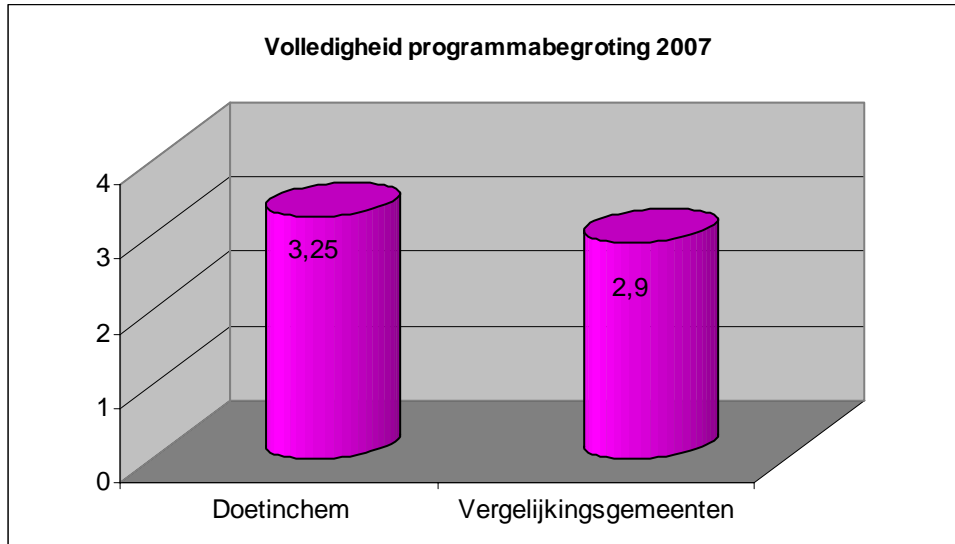


Figuur 4.3:
Beoordeling uitwerking speerpunten van beleid (1 = slecht; 2 = matig, 3 = redelijk; 4 = goed)

De programmabegroting 2007-2010 scoort bovengemiddeld op het aspect 'uitwerking van speerpunten van beleid'. Met name worden de actiepunten uit het coalitieakkoord over het algemeen goed uitgewerkt in specifieke, meetbare en tijdgebonden prestaties en effecten. In dit opzicht is de programmabegroting 2007-2010 van Doetinchem een relatieve uitzondering. Bij andere gemeenten waren vaak geen beoogde maatschappelijke effecten geformuleerd of waren deze zeer abstract geformuleerd en waren prestaties vooral als inspanning ("bevorderen van", "stimuleren dat") en niet als een specifiek resultaat geformuleerd. Hoewel de tijdgebonden formulering van de beleidsvoornemens in de programmabegroting 2007-2010 voor verbetering vatbaar is, scoort Doetinchem hier positief.

Een kanttekening hierbij is wel, dat Doetinchem de enige gemeente is waarde uitwerking van de meerjarige beleidsvoornemens uit het coalitieakkoord in de programmabegroting is gegoten. In verschillende andere gemeenten is zijn de beleidsvoornemens in bijvoorbeeld een collegeprogramma of kadernota uitgewerkt, waarbij werd aangetekend dat verdere aanscherping van de beleidsvoornemens in SMART-termen nog zou plaatsvinden bij de programmabegroting.

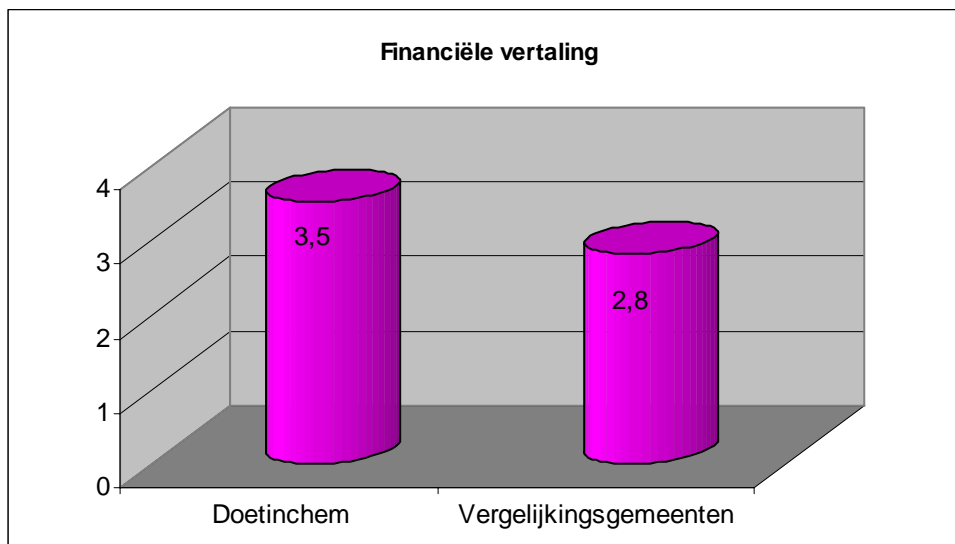
4.4 Volledigheid van de programmabegroting 2007-2010



Figuur 4.4:
Beoordeling volledigheid programmabegroting 2007-2010 (1 = slecht; 2 = matig, 3 = redelijk; 4 = goed)

De programmabegroting 2007-2010 scoort iets beter dan het gemiddelde van de bestudeerde documenten bij vergelijkingsgemeenten wat betreft de formulering op hoofdlijnen. Doordat in Doetinchem gebruik is gemaakt van het format van de programmabegroting is verzekerd dat een breed overzicht van toekomstig beleid wordt geschetst. Wat dat betreft is de programmabegroting 2007-2010 van Doetinchem vergelijkbaar met de kadernota's bij enkele vergelijkingsgemeenten; sommige vergelijkingsgemeenten hebben de meerjarige uitwerking van het collegebeleid in een kadernota gegoten. Ook hierbij is door de functie van de kadernota als planning- en controldocument voor het brede gemeentelijk beleid verzekerd dat een breed overzicht van gemeentelijk beleid wordt gegeven. De verhouding tussen nieuw en bestaand beleid is in financiële zin wel weergegeven. Beleidsmatig is dit onderscheid minder inzichtelijk.

4.5 Financiële vertaling



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

De financiële vertaling van de voornemens voor nieuw beleid is meerjarig in de programmabegroting opgenomen, waarbij ook de financiële dekking voor deze voornemens is aangegeven. Hiermee wordt de uitvoering van het nieuwe beleid in financiële zin aannemelijk gemaakt.

Bij vergelijkingsgemeenten ontbrak in sommige gevallen de financiële vertaling in zijn geheel. Daar waar deze wel was opgenomen voldeed deze vaak (was deze vergelijkbaar als de financiële vertaling in de programmabegroting 2007-2010 van Doetinchem).

Ook hier geldt bij de vergelijking weer de kanttekening dat in Doetinchem in tegenstelling tot de vergelijkingsgemeenten de programmabegroting als uitgangspunt voor beoordeling is genomen. Bij sommige vergelijkingsgemeenten werd in het collegeprogramma expliciet aangekondigd dat een uitgebreide financiële vertaling van de voornemens voor nieuw beleid zou worden opgenomen in de eerstvolgende programmabegroting.

5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

5.1 Beantwoording vraagstelling quick scan

In deze quick scan is gekeken in hoeverre de programmabegroting 2007-2010 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 reguliere functie vervult de programmabegroting 2007-2010 ook een specifieke functie als uitwerking van de inhoud van het coalitieakkoord. In deze quick scan is vanuit die tweede functie met name het perspectief gekozen van de programmabegroting 2007-2010 als koersbepalend en meerjarig sturingsdocument voor zowel college als raad.

De conclusies en aanbevelingen uit de quick scan moeten ook vanuit dit perspectief worden gezien en zijn vooral bedoeld als aanzet voor (verdere) aanscherping in toekomstige planning en controldocumenten.

De centrale vraagstelling van de quick scan was:

Wat is de kwaliteit van de programmabegroting 2007-2010 als sturingsinstrument voor meerjarig beleid en welke verbeteringen zijn gewenst in daarvan afgeleide sturingsdocumenten?

Op basis van de quick scan komen we tot het onderstaande antwoord op deze vraagstelling:
De programmabegroting 2007-2010 biedt voor de gemeenteraad goede aangrijpingspunten voor kaderstelling en sturing van het meerjarig gemeentelijk beleid.

Dit heeft te maken met het feit dat de actiepunten uit het coalitieakkoord zijn vertaald in duidelijke strategische keuzen voor de komende jaren en dat deze strategische keuzen zijn uitgewerkt in (over het algemeen) specifieke, meetbare en tijdgebonden prestaties en effecten. Op basis hiervan wordt de raad in staat gesteld om tussentijds en aan het einde van de collegeperiode de voortgang van de beleidsvoornemens uit het coalitieakkoord te controleren en waar nodig (bij) te sturen.

Doordat ook in een financiële vertaling is voorzien, is de uitwerking van de beleidsvoornemens uit coalitieakkoord ook (in financiële zin) realistisch te noemen.

Ook in de vergelijking met andere gemeenten scoort de programmabegroting 2007-2010 van Doetinchem als uitwerking van het coalitieakkoord relatief goed. Hierbij moet echter wel de kanttekening geplaatst worden, dat in vergelijkingsgemeenten eerder verschenen collegeprogramma's, coalitieprogramma's en kadernota's zijn beoordeeld waarin regelmatig nog werd verwezen naar 'een verdere uitwerking van het nieuwe beleid in SMART-termen' in de eerstvolgende programmabegroting.

Een aandachtspunt is nog wel de enigszins onduidelijke plaatsbepaling van de programmabegroting 2007-2010 als uitwerking van het coalitieakkoord; is dit nu de enige (meerjarige) uitwerking van het coalitieakkoord of is het een eerste uitwerking en moet de toekomstige programmabegrotingen worden opgevat als volgende uitwerkingen waarbij de inhoud van het coalitieakkoord steeds wordt geactualiseerd, mede op basis van externe ontwikkelingen?

Aangezien de programmabegroting 2007-2010 in vergelijking met het coalitieakkoord 2006-2010 een betere basis vormt voor toekomstige controle op de uitvoering van het voorgenomen beleid (vanwege de nadere uitwerking in meetbare en tijdgebonden prestatie- en effectdoelen) is er voorlopig vanuit gegaan dat de programmabegroting 2007-2010 als basisdocument voor de controle door de raad op de meerjarige uitvoering van het coalitieakkoord kan worden gezien.

5.2 Aanbevelingen

Uit het hierboven genoemde aandachtspunt volgt een concrete aanbeveling. Deze aanbeveling richt zich op de plaatsbepaling van de programmabegroting(en) als nadere uitwerking van het coalitieakkoord 2006-2010.

Plaatsbepaling ten opzichte van overige sturingsdocumenten

In de programmabegroting 2007-2010 wordt aangegeven dat het document het eerste uitvoeringsprogramma vanuit het coalitieakkoord is. Onduidelijk is wat hiermee precies wordt bedoeld. In dit onderzoek is ervan uitgegaan dat de programmabegroting 2007-2010 moet worden gezien als het ijkpunt voor de controle door de raad op de meerjarige uitvoering van het coalitieakkoord. Het college zou expliciet richting de raad moeten aangeven of deze zienswijze ook volgens haar correct is.

Tevens wordt aanbevolen dat het college daarbij ook expliciet aangeeft via welke monitorinformatie en/of evaluaties de raad tussentijds en aan het einde van de collegeperiode de uitvoering van het voorgenomen beleid kan volgen (is dat bijvoorbeeld enkel via de jaarverslagen en jaarrekeningen of wordt ook aanvullende evaluatie op de programmabegroting 2007-2010 georganiseerd)?

De raad zou zich over de bovenstaande vraag ook zelf kunnen uitspreken door zijn voorkeuren op dit punt aan te geven.

Concrete duiding van bestaand beleid: inventarisatie geldende beleidskaders per programma

Hoewel in de programmabegroting een redelijk inzicht wordt verschaft tussen nieuw en bestaand beleid, kan de 'erfenis' aan bestaand beleid voor de raad inzichtelijker worden gemaakt door per programma in een kopje "bestaand beleid" de geldende beleidsnota's te noemen. Hierdoor wordt een integraal en volledig inzicht van de raad in de relevante gemeentelijke beleidsnota's en notities bevorderd.

BIJLAGE 1 NORMENKADER

Om de kwaliteit van de programmabegroting 2007-2010 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**

De programmabegroting 2007-2010 geeft een korte plaatsbepaling van de programmabegroting ten opzichte van overige sturingsdocumenten. Hierdoor wordt voor lezers duidelijk hoe het collegeprogramma zich verhoudt tot overige documenten uit de reguliere planning- en controlcyclus.

- **Subnorm 1.1: De begroting (of de aanbiedingsbrief bij de begroting) beschrijft de specifieke functie van de programmabegroting 2007-2010.**

- **Subnorm 1.2: De begroting (of de aanbiedingsbrief bij de begroting) beschrijft het proces van totstandkoming van de programmabegroting 2007-2010.**

Deze beschrijving maakt duidelijk wie betrokken waren bij de totstandkoming en welke documenten input hebben gevormd voor de programmabegroting 2007-2010.

- **Subnorm 1.3: De begroting (of de aanbiedingsbrief bij de begroting) beschrijft de doorwerking van de programmabegroting 2007-2010 in overige documenten in de planning- en controlcyclus.**

Dit betekent dat wordt aangegeven of, wanneer, en in welke documenten een uitwerking van de programmabegroting 2007-2010 wordt gegeven.

- **Hoofdnorm 2**

De programmabegroting 2007-2010 is op hoofdlijnen geformuleerd. Uit de begroting blijkt een duidelijke visie op het gemeentelijk beleid voor de komende jaren en de koersbepaling in het beleid ten opzichte van de voorgaande collegeperiode.

- **Subnorm 2.1: de begroting bevat vooral strategische keuzen.**

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

- **Subnorm 2.2: de begroting gaat met name in op veranderingen in beleid.**

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

- **Hoofdnorm 3**

De programmabegroting 2007-2010 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 tijdgebonden 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. de begroting 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 tijdgebonden 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**

De programmabegroting 2007-2010 is volledig; alle terreinen van gemeentelijk beleid worden benoemd. Ook terreinen waarop gemeentelijk beleid onveranderd wordt voortgezet, worden kort benoemd. Hiermee wordt de lezer van het akkoord een transparant overzicht gegeven van wat het college de komende jaren niet als prioriteit oppakt.

- **Subnorm 4.1: Alle terreinen van gemeentelijk beleid worden benoemd.**
Om de begroting 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 kort benoemd.**
Deze terreinen worden alleen benoemd; er wordt geen beschrijving van het bestaande beleid gegeven. Dit om het verschil tussen speerpunten van het coalitieakkoord en het overig beleid op inzichtelijke wijze te presenteren.

- **Hoofdnorm 5**

De programmabegroting 2007-2010 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 coalitieakkoord inzichtelijk gemaakt.

- **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 jaarschijf 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 deze begroting 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 VERGELIJKINGSGEMEENTEN

	Naam document	Inwoneraantal gemeente
1	Voorjaarsnota	30.000 – 50.000
2	Kadernota	< 30.000
3	Collegeakkoord	50.000 – 100.000
4	Kadernota	30.000 – 50.000
5	Raadsprogramma	< 30.000
6	Coalitieakkoord	> 100.000
7	Collegeprogramma	50.000 – 100.000
8	Collegeprogramma	< 30.000
9	Coalitieprogramma	50.000 – 100.000
10	Kadernota	50.000 – 100.000
11	Collegeprogramma	> 100.000
12	Kadernota	< 30.000
13	Collegeprogramma	< 30.000
14	Collegeprogramma	30.000 – 50.000
Doetinchem	Programmabegroting 2007-2010	49.000

BIJLAGE 3 GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN

- “Daadkracht naast visie”, Coalitieakkoord van CDA, VVD, Stadspartij Doetinchem, PvdA en ChristenUnie-SGP voor de periode 2006-2010
- “Van draagkracht naast visie naar Uitvoeringsprogramma 2006-2010”, boekwerk ten behoeve van gezamenlijk overleg College-MT d.d. 7 juli 2006, opgesteld door Concerncontrol
- Programmabegroting 2007-2010 Doetinchem “Onze vijf ambities”
- Raadsbesluit tot aanpassen planning en controlcyclus (agendapunt 9, raad 18 mei 2005, nr. 59)
- Verslag van het Visiedebat van de fracties van 23 maart 2006 per programma
- Verslag van de raad van Doetinchem van 28 juni 2006
- Openbare besluitenlijst B&W van 3 oktober 2006