



Rekenkamercommissie Dongen

Postbus 10153

5100 GE Dongen

(e) rekenkamer@dongen.nl

(w) www.dongen.nl

Leden van de rekenkamercommissie:

Dhr. mr. P. de Ridder

Dhr. drs. C.E.J.M. Cransveld MBA

Dhr. drs. H. Tilburgs

Ambtelijk secretaris:

Dhr. drs. M.C.C. Philips

28 september 2006

Inhoudsopgave

1	INTRODUCTIE	3
1.1	Achtergrond	3
1.2	Doelstelling en vraagstelling	4
1.3	Onderzoeksaanpak	5
1.4	Leeswijzer	6
2	BESCHRIJVING FUNCTIE EN PROCES	7
2.1	Functie van het raadsprogramma	7
2.2	Proces van totstandkoming	8
2.3	Doorwerking in overige documenten	9
3	BEOORDELING RAADSPROGRAMMA	10
3.1	Plaatsbepaling raadsprogramma	10
3.2	Formulering op hoofdlijnen	11
3.3	Speerpunten van beleid	13
3.4	Volledigheid van het raadsprogramma	17
3.5	Financiële vertaling	18
4	PLAATSBEPALING TEN OPZICHTE VAN ANDERE GEMEENTEN	20
4.1	Plaatsbepaling raadsprogramma	20
4.2	Formulering op hoofdlijnen	21
4.3	Speerpunten van beleid	22
4.4	Volledigheid van het raadsprogramma	23
4.5	Financiële vertaling	24
5	BEANTWOORDING VRAAGSTELLING EN AANBEVELINGEN	25
5.1	Beantwoording vraagstelling quick scan	25
5.2	Aanbevelingen	27
BIJLAGE 1	NORMENKADER	28
BIJLAGE 2	VERGELIJKINGSGEMEENTEN	31

1 INTRODUCTIE

De Rekenkamercommissie van de gemeente Dongen heeft in juni 2006 De Lokale Rekenkamer bv opdracht gegeven een quick scan uit te voeren naar de kwaliteit van het raadsprogramma. De Lokale Rekenkamer heeft deze quick scan in de maanden juni en juli 2006 uitgevoerd. In deze rapportage wordt hiervan verslag gedaan.

In paragraaf 1.1 wordt de achtergrond en relevantie van de quick scan kort geschetst. De doelstelling en vraagstelling van de quick scan 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 raadsprogramma¹. 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 een onderzoek naar de sturende functie van het raadsprogramma geïnitieerd. Daarbij is met name de functie van het raadsprogramma als sturingsdocument voor meerjarig beleid als insteek van het onderzoek genomen. Verschillende rekenkamercommissies hadden reeds of hebben in reactie hierop een onderzoek naar het college- of raadsprogramma geprogrammeerd. Ook de Rekenkamercommissie Dongen heeft dit onderwerp geagendeerd.

¹ Er worden in afzonderlijke gemeenten verschillende termen gebruikt om documenten aan te duiden waarin de meerjarige koers voor het gemeentelijk beleid wordt uitgezet (bijvoorbeeld collegeprogramma, raadsprogramma, coalitieakkoord of meerjarige perspectiefnota). In Dongen wordt de term raadsprogramma 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 raadsprogramma gekeken als een sturingsdocument voor meerjarig beleid. Om na te gaan of het raadsprogramma voldoet als sturingsdocument voor meerjarig beleid, is met een bepaalde insteek en met bepaalde normen naar het raadsprogramma gekeken.

Een volgens de normen van deze quick scan kwalitatief hoogwaardig raadsprogramma 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 raadsprogramma een houvast bieden wat betreft de meerjarige planning en uitvoering van politiek geaccordeerd beleid. Een raadsprogramma 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 ten aanzien van het instrument raadsprogramma nauwelijks richtlijnen of aanwijzingen bestaan², worden gemeenten vrij gelaten om een raadsprogramma naar eigen inzicht in te richten. Daarom is het niet gewenst om gemeenten “af te rekenen” op hun raadsprogramma. Wel is getracht aan te geven wat de consequenties zijn van een raadsprogramma dat in meer of mindere mate als meerjarig sturingsdocument is opgesteld.

Doelstelling quick scan

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

² In de gemeentewet wordt enkel iets over het instrument *collegeprogramma* opgemerkt, namelijk dat “de burgemeester in de gelegenheid wordt gesteld zijn opvattingen over voorstellen ten behoeve van het collegeprogramma kenbaar te maken” (Gemeentewet, artikel 35, lid 2)

Met de quick scan is nagegaan of aanbevelingen kunnen worden geformuleerd voor verdere aanscherping en doorvertaling van het raadsprogramma 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 raadsprogramma Dongen te spiegelen aan bevindingen bij andere gemeenten. Naast deze rapportage is 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 raadsprogramma gemeente Dongen als sturingsinstrument en welke verbeteringen zijn gewenst in het raadsprogramma en daarvan afgeleide sturingsdocumenten?

1.3 Onderzoeksaanpak

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

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

Het proces waarin en de wijze waarop een raadsprogramma tot stand komt is in iedere gemeente verschillend. Ook de functie van een raadsprogramma kan per gemeente enigszins verschillen. Voor een beter begrip van de context waarin het raadsprogramma van Dongen is opgesteld, zijn documenten die ten grondslag hebben gelegen aan de totstandkoming van het raadsprogramma en notulen van raadsvergaderingen over het raadsprogramma bestudeerd. Ook zijn interviews gehouden met betrokkenen bij de totstandkoming van het raadsprogramma omdat zij bij uitstek kunnen aangeven met welke intenties het programma is opgeschreven; op 17 juli heeft een interview met de voormalig raadsgriffier, de heer R. Klep, plaatsgevonden. Op 4 augustus is de gemeentesecretaris, de heer H. van Noort, geïnterviewd.

Stap 2: Beoordeling raadsprogramma als sturingsinstrument

Op basis van een vooraf opgesteld normenkader is de kwaliteit van het raadsprogramma 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 vierpuntsschaal (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 raadsprogramma is tot slot afgezet tegen de beoordeling van vergelijkbare documenten in andere gemeenten. Ook is een handreiking ter beschikking gesteld met daarin goede voorbeelden uit de aan het onderzoek deelnemende gemeenten. Deze handreiking maakt geen onderdeel uit van deze rapportage en zal als een separaat product aan de gemeente Dongen beschikbaar gesteld worden.

1.4 Leeswijzer

In *hoofdstuk 2* wordt beschreven welke functie in Dongen aan het raadsprogramma wordt toegekend, hoe de totstandkoming van het raadsprogramma 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 raadsprogramma als sturingsinstrument. De gehanteerde normen worden hierbij omschreven en de bevindingen worden per norm gepresenteerd.

In *hoofdstuk 4* zijn de bevindingen van het raadsprogramma Dongen afgezet tegen de bevindingen bij andere gemeenten. De belangrijkste verschillen tussen de situatie in Dongen 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 Dongen. De aanbevelingen zijn zoveel mogelijk gericht op de opzet en invulling van de eerstvolgende programmabegroting, als jaarlijks sturingsinstrument voor de raad.

2 BESCHRIJVING FUNCTIE EN PROCES

2.1 *Functie van het raadsprogramma*

In de inleiding van het raadsprogramma 2006-2010 wordt aangegeven dat het programma voor de raad vier functies vervult:

- 1) *Richting geven aan beleid*
Het raadsprogramma vermeldt de hoofdlijnen en speerpunten van het beleid in de collegeperiode 2006-2010.
- 2) *Tijdsaanduiding beleidsvoornemens*
De in het raadsprogramma opgenomen beleidsonderwerpen worden in de tijd geplaatst door een tijdsaanduiding te geven van de verschillende beleidsfasen. Hiermee geeft de raad sturing aan de agendavorming voor raadsvergaderingen en wordt duidelijkheid verschaft aan inwoners en ambtelijke organisatie.
- 3) *Kader voor college ten aanzien van beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering*
Het raadsprogramma wordt ook gezien als kader van de raad voor het college; van het college wordt verwacht dat ze binnen de gestelde kaders in het raadsprogramma opereert.
- 4) *Sturing van de raad op inrichting beleidsproces*
Tot slot wordt in het raadsprogramma ook aangegeven hoe de raad ten aanzien van bepaalde beleidsvoornemens het beleidsproces wil vormgeven. Hierbij wordt regelmatig aandacht besteed aan de beoogde rol van de raad, maar ook van inwoners en maatschappelijke partners in het beleidsproces.

De bovengenoemde functies werden in interviews bevestigd, waarbij nadrukkelijk gesteld werd dat de raad met het raadsprogramma 2006-2010 meer dan bij het collegeprogramma van vier jaar geleden invulling heeft gegeven aan haar kaderstellende rol in het duale stelsel. Ook kwam uit interviews naar voren dat dit jaar bij uitzondering geen afzonderlijke prioriteitennota is gemaakt, vanwege het reeds grote ambtelijk capaciteitsbeslag in verband met andere documenten die in het traject van collegevorming zijn opgesteld (coalitieakkoord en raadsprogramma). Het raadsprogramma is in 2006 dus ook vervangend geweest voor de gebruikelijke prioriteitennota. Dit zou als een aanvullende, vijfde functie van het raadsprogramma gezien kunnen worden.

2.2 Proces van totstandkoming

Reeds vóór de verkiezingen in maart 2006 vond binnen de gemeente discussie plaats of er, zoals in 2002, een collegeprogramma zou moeten worden opgesteld of een raadsprogramma. Al snel kwam men tot de conclusie dat een raadsprogramma meer op zijn plaats zou zijn in het duale stelsel. Dit vanuit de gedachte dat de raad in plaats van het college leidend zou moeten zijn bij bepalen van de beleidsmatige koers voor de komende vier jaar.

Bij de raadsverkiezingen in maart 2006 kwam Volkspartij Dongen (VPD) als grootste partij uit de bus. Deze partij heeft het initiatief voor de collegevorming genomen en heeft daartoe in eerste instantie met iedere fractie verkennende gesprekken gevoerd. De toenmalig raadsgriffier is op verzoek van de VPD bij al deze gesprekken aanwezig geweest. Hij is niet zozeer inhoudelijk als wel als procesbewaker betrokken geweest, bijvoorbeeld door te verzekeren dat bij alle fracties dezelfde gesprekspunten aan de orde werden gesteld.

Op 21 maart 2006 koppelde de VPD in een openbare bijeenkomst terug uit de gesprekken. In deze bijeenkomst sprak de VPD op basis van de verkiezingsuitslag een eerste voorkeur uit voor een college (met drie wethouders) van VPD, PvdA en CDA.

Coalitieakkoord

Tussen deze beoogde coalitiefracties zijn vervolgens twee vervolggesprekken geweest. In deze gesprekken is het coalitieakkoord tot stand gekomen. Dit is in de raadsvergadering van 13 april aangeboden. In deze raadsvergadering zijn ook de wethouders benoemd.

Het coalitieakkoord is tot stand gekomen op basis van de verkiezingsprogramma's van de betrokken fracties alsmede op basis van het meerjarenbeleidsplan. Het meerjarenbeleidsplan was reeds vóór de verkiezingen door het Gemeentelijk Managementteam opgesteld. Dit kon worden gezien als politiek-neutraal geschreven beleidsmatig overdrachtsdocument voor de nieuwe raad en het nieuwe college. Het meerjarenbeleidsplan was ingedeeld naar de acht programma's van de programmabegroting en ging in op de volgende zaken:

- Beschrijving van bestaand beleid
- Beschrijving van toekomstige ontwikkelingen (financieel en beleidsmatig)
- Inventarisatie van beslispunten (over welke onderwerpen moet een beslissing genomen worden)

Raadsprogramma

In het coalitieakkoord werd het raadsprogramma reeds aangekondigd. Daarbij werd vermeld dat alle fracties beleidsmatige onderwerpen konden aanleveren voor het raadsprogramma. Voor de aanlevering van deze onderwerpen zijn formats gemaakt en aan alle fracties verstuurd. Naast deze formats werden ook het coalitieakkoord en de meerjarige beleidsvisie van het Managementteam toegestuurd als input voor het indienen van onderwerpen.

Op 18 mei vond er een zogenaamd 'input-overleg' plaats tussen de fracties (zowel oppositie als coalitie) op basis van het coalitieakkoord, de meegegeven formats en de meerjarige visie. Dit overleg vormde de eerste aanzet voor het raadsprogramma. Alle fracties namen aan dit overleg deel, met uitzondering van de SP. De SP stelde zich op het principiële punt dat een raadsprogramma niet nodig was als agenderend instrument voor de raad en heeft er bewust voor gekozen om zich in het proces van totstandkoming van het raadsprogramma afzijdig te houden.

De door de afzonderlijke fracties ingebrachte punten in het input-overleg zijn alle verwerkt. De ingebrachte punten hadden ten opzichte van het coalitieakkoord vooral een verhelderend en aanvullend karakter. Het coalitieakkoord bleef leidend bij het schrijven van het raadsprogramma.

Uiteindelijk is een concept raadsprogramma opgesteld namens alle raadsfracties, met uitzondering van de SP. De andere twee oppositiefracties hebben wel actief deelgenomen. De opmerkingen en amendementen van deze fracties zijn verwerkt in het uiteindelijke raadsprogramma.

Door de ambtelijke ondersteuning zijn de in het raadsprogramma genoemde beleidsvoornemens in de tijd geplaatst. Dit is gedaan door per jaarschijf aan te geven in welke fase van beleid het beleidsvoornemen zich zou moeten bevinden. Als fasen van beleid zijn onderscheiden voorbereiding (V), besluitvorming (B), uitvoering (U) en evaluatie (E).

Een concept versie van het raadsprogramma waarin de financiële ramingen waren opgenomen, is begin juni teruggelgd bij alle raadsfracties (behalve SP). Op 22 juni is het definitieve raadsprogramma in de raad vastgesteld.

2.3 Doorwerking in overige documenten

Doorwerking in programmabegroting

Het raadsprogramma zal in deze collegeperiode voor ieder begrotingsjaar via de prioriteitennota worden uitgewerkt in de programmabegroting. Met de prioriteitennota wordt de haalbaarheid van nieuwe beleidsvoornemens gewoonlijk jaarlijks uitgewerkt. Zo zullen wellicht ook sommige onderdelen uit het programma getemporeerd moeten worden vanwege capaciteits- of financiële beperkingen. Gezien de verkiezingen en de vorming van een nieuw college is er dit jaar voor gekozen om het raadsprogramma ook de functie van prioriteitennota te laten vervullen. In interviews werd aangegeven dat het raadsprogramma wat betreft financiële ontwikkelingen niet hetzelfde detailniveau heeft als de reguliere prioriteitennota, maar desalniettemin een betrouwbaar beeld geeft.

Relatie met raadsagenda

De gemeenteraad van Dongen werkt ook met een raadsagenda. Nu er een raadsprogramma is opgesteld, zal deze leidend zijn voor de raadsagenda. De raadsagenda wordt van jaar tot jaar ingevuld. De onderwerpen uit het raadsprogramma komen hierin terug, aangevuld met reguliere onderwerpen die jaarlijks aan de orde komen.

Monitoring en evaluatie raadsprogramma

De onderdelen uit het raadsprogramma zullen in de komende programmabegrotingen terugkeren. De monitoring op het raadsprogramma zal dan ook in eerste instantie plaatsvinden via de reguliere bestuursrapportages en jaarverantwoordingen. De verwachting is dat deze handelwijze aan het einde van deze collegeperiode zal worden geëvalueerd. Hierover zijn echter nog geen afspraken gemaakt.

3 BEOORDELING RAADSPROGRAMMA

In dit hoofdstuk wordt de beoordeling gegeven van het raadsprogramma 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 raadsprogramma

Norm

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

Algemene bevinding

In de eerste hoofdstukken van het raadsprogramma wordt een volledige en duidelijke plaatsbepaling gegeven van het raadsprogramma in de planning- controlcyclus. Zowel de beoogde functies van het raadsprogramma alsmede het proces van totstandkoming en de beoogde doorwerking in jaarlijkse programmabegrotingen worden hierin uiteengezet. Hierdoor is duidelijk voor zowel raad als college welke betekenis aan het raadsprogramma moet worden toegekend.

Subnorm 1.1

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

In de inleiding van het raadsprogramma wordt aangegeven wat de verschillende functies zijn van het raadsprogramma, namelijk het inhoudelijk richting geven aan beleid, het in de tijd plaatsen van beleidsprocessen, het stellen van een kader ten aanzien van het door het college te voeren beleid en het aangeven op welke wijze bepaalde beleidsprocessen vorm moeten krijgen.

Subnorm 1.2

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

Hoofdstuk 2 (“Vorbereiding door de raad”) van het raadsprogramma geeft aan wie op basis waarvan het raadsprogramma hebben opgesteld. Uit dit hoofdstuk wordt onder meer duidelijk dat het coalitieakkoord een belangrijke input is geweest voor de inhoud van het raadsprogramma. Ook is aangegeven dat vanuit alle fracties met uitzondering van de SP inbreng is geleverd voor het programma.

Subnorm 1.3

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

In de inleiding van het raadsprogramma is expliciet opgenomen dat “de concrete uitwerking van het raadsprogramma voor wat betreft elk begrotingsjaar plaatsvindt via de prioriteitennota in de programmabegroting. (...) Bij de uitwerking van deze nota’s wordt steeds bezien wat de budgettaire ruimte is om de beleidsvoornemens te realiseren.” De raad geeft overigens niet expliciet aan of periodiek in de jaarrekening of anderszins wordt gemeten in hoeverre de voornemens uit het raadsprogramma tussentijds gerealiseerd zijn.

3.2 Formulering op hoofdlijnen

Norm

Het raadsprogramma 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 collegeperiode.

Algemene bevinding

Het raadsprogramma is op hoofdlijnen geformuleerd; het programma behandelt per beleidsprogramma onder de noemer ‘toekomstbeeld’ de belangrijkste beleidsmatige opgaven voor de komende collegeperiode en geeft per programma aan wat de beoogde effecten en prestaties zijn. Regelmatig, maar niet overal, wordt aangegeven hoe de geformuleerde beleidsvoornemens zich verhouden tot 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.

Het raadsprogramma is geordend naar de programma-indeling die ook in de jaarlijkse programmabegrotingen worden gehanteerd. Ieder programma is volgens een vast format ingevuld.

Raadsprogramma: vast format per beleidsprogramma

- ▷ Huidig beoogd(e) maatschappelijk(e) effect(en)
- ▷ Bestaande situatie en toekomstbeeld
- ▷ Coalitieakkoord: wat willen we bereiken en wat gaan we daarvoor doen?
- ▷ Aanvullingen vanuit de raad
- ▷ Planning
- ▷ Uitvoerbaarheid ('wat mag het kosten?')

De strategische koersbepaling is vaak verwoord onder het kopje “toekomstbeeld”. Met dit format is voorts zodanig gerapporteerd, dat het raadsprogramma op hoofdlijnen aangeeft wat de beoogde beleidsvoornemens voor de periode 2006-2010 zijn. De beleidsvoornemens die reeds in het coalitieakkoord waren verwoord, zijn opgenomen onder het kopje “coalitieakkoord: wat willen we bereiken en wat gaan we daarvoor doen?”. De aanvullingen die door met name de niet-coalitiefracties in het raadsprogramma zijn gedaan zijn opgenomen onder het kopje “aanvullingen vanuit de raad”.

Zowel de beoogde effecten als de daartoe te leveren prestaties zijn daarbij kort en duidelijk verwoord. Ter illustratie zijn de beleidsvoornemens op programma 3: Openbare ruimte hieronder opgenomen.

Strategische keuzen raadsprogramma: programma 3: Openbare ruimte

Coalitieakkoord: wat willen we bereiken en wat gaan we daarvoor doen?

- Handhaven van het huidige verzorgingsniveau van het openbaar groen. Daartoe wordt een uitvoeringskader openbaar groen (beeldbestek) ontwikkeld.
- Aanbrengen van goede balans tussen vitale landbouw en bescherming natuur en landschap. Daartoe wordt het reconstructieplan en de opgestelde landschapsvisie uitgevoerd en zal de ecologische verbindingszone in ontwikkeling en uitvoering worden genomen.
- In samenwerking met het waterschap realiseren van de in nationaal bestuursakkoord genoemde waterdoelen. Daartoe een studie inzake de optimalisatie van het afvalwatersysteem uitvoeren, het opstellen van een rioolinspectieplan en het operationeel maken van het rioolbeheerprogramma om uiteindelijk in 2007/2008 de bijstelling van het gemeentelijk rioleringsplan tot stand te brengen.

Aanvullingen vanuit de raad

- Handhaven van het huidige verzorgingsniveau Daartoe de woon- en leefomgeving schoonhouden. Daarnaast energiebesparing realisatie in de openbare ruimte.

Raadsprogramma Dongen 2007-2010, blz 11-12

Subnorm 2.2:

Het programma gaat met name in op veranderingen in beleid.

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

Bij de meeste in het raadsprogramma genoemde beleidsonderwerpen wordt vooral ingegaan op wat de raad de komende periode wél gaat doen en niet op de projecten en activiteiten die worden stopgezet of geëxtensiveerd. Bij sommige in het raadsprogramma genoemde beleidsvoornemens wordt wel expliciet aangegeven hoe de verhouding met het bestaande beleid is.

Goed voorbeeld verhouding ten opzichte van beleid vorige collegeperiode

- Jeugdbeleid, accentverschuiving van curatief naar preventief
Daartoe het Buurt, Onderwijs en Sport (BOS)-project en andere preventieve activiteiten voortzetten.
- Voeren van minimabeleid
Daartoe het huidige minimabeleid voortzetten en de resultaten daarvan jaarlijks monitoren. Daarnaast een start maken om verborgen armoede op te sporen en in kaart te brengen.

Raadsprogramma Dongen 2007-2010, blz 15+19

3.3 Speerpunten van beleid

Norm

Het programma bevat duidelijke speerpunten van 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.

Algemene bevinding

De speerpunten zijn duidelijk geformuleerd en temporeel uitgewerkt. Het gehanteerde format per beleidsprogramma is hierbij zeer behulpzaam. Ook de nut en noodzaak tot het voeren van beleid wordt vaak kort aangegeven. Toch zijn de beleidsvoornemens vaak nog als inspanning geformuleerd en zijn deze niet geconcretiseerd in meetbare prestaties en effecten. Het gevolg is dat de raad van Dongen op de de voortgang van de in het raadsprogramma geformuleerde beleidsvoornemens nog onvoldoende kan sturen en controleren.

Subnorm 3.1:

Per speerpunt is aangegeven waarom het noodzakelijk is om dit punt uit te voeren in de komende periode.

Per beleidsprogramma wordt in het document eerst aangegeven wat de bestaande situatie op dat beleidsprogramma is. Deze bestaande situatie wordt vervolgens gekoppeld aan een gewenst toekomstbeeld. Door de analyse van de bestaande situatie af te zetten tegen het gewenst toekomstbeeld, beargumenteert het raadsprogramma op impliciete wijze de nut en noodzaak om beleid te voeren op een aantal onderwerpen. Vaak is de noodzaak om nieuw beleid te voeren beargumenteerd vanuit een verwachte wetwijziging of de afloop van een bestaande planperiode. Soms is de onderbouwing niet duidelijk, zoals bij onderstaand voorbeeld.

Voorbeeld onduidelijke onderbouwing nut en noodzaak van beleid: programma Milieu en Bouwen

“Voor de komende jaren staat de ontwikkeling van de omgevingsvergunning op het programma naast een verdere professionalisering van de handhaving. Tevens zal gestalte gegeven moeten worden aan een betere en meer efficiënte dienstverlening.”

Onduidelijk is waarom de dienstverlening beter en efficiënter moet worden. Zijn er bijvoorbeeld klachten van inwoners? Of heeft de gemeente op dit punt te maken met kostenoverschrijdingen?

Raadsprogramma Dongen 2007-2010, blz 13

Het zou duidelijker zijn om de nut en noodzaak te beargumenteren vanuit een bestuurlijk of maatschappelijk probleem (“met welk probleem hebben wij als gemeente Dongen te maken en wat gaan we daaraan doen?”). Een voorbeeld waarbij is getracht de noodzaak tot het voeren van beleid vanuit een probleemsituatie te beargumenteren, is hieronder opgenomen.

Goed voorbeeld argumentatie nut en noodzaak van beleid: Gemeentelijk rioleringsplan

“Het huidige Gemeentelijk Rioleringsplan is nog tot 2008 geldig. Het ontbreekt evenwel aan een goed rioolinspectieplan. Daarnaast zijn circa 30% van de beheergegevens nog niet ingevoerd waardoor het rioolbeheerprogramma niet operationeel is. Een bijstelling van het Gemeentelijk Rioleringsplan op het gebied van waterbeheer is wenselijk.”

Raadsprogramma Dongen 2007-2010, blz 11

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.

Voor ieder beleidsprogramma is in het raadsprogramma een overkoepelend maatschappelijk effect opgenomen. Deze zijn echter vaak abstract geformuleerd. Onder het kopje “wat willen we bereiken en wat gaan we daarvoor doen?” wordt soms specifiek aangegeven wat de beoogde effecten van het te voeren beleid zijn. Soms blijft de effectformulering ook hier echter vrij abstract, zoals “het aanbrengen van een goede balans tussen vitale landbouw en bescherming natuur en landschap” (programma Openbare ruimte), “het zoeken naar de balans tussen de maatschappelijke, economische en ecologische aspecten van ontwikkelingen” (programma Milieu en bouwen) en “bevorderen dienstverlening” (programma Sociale voorzieningen). Doordat deze effecten nog niet specifiek en meetbaar zijn ingevuld, is op basis van deze formuleringen voor de raad niet vast te stellen of de beoogde effecten zijn gerealiseerd.

Subnorm 3.3:

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

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

Onder de noemer ‘wat gaan we daarvoor doen?’ wordt beoogde beleidsprestaties duidelijk herkenbaar in het raadsprogramma opgenomen. Veel prestaties zijn echter geformuleerd als inspanningsverplichting, in termen van “het ontwikkelen van”, “het bevorderen van” en “oppakken van”.

Voorbeeld niet specifieke uitwerking van de beoogde prestaties: programma Sociale voorzieningen

Bij programma 5 (Sociale voorzieningen) wordt “het leveren van maatwerk” genoemd als prestatie om het beoogde effect “mogelijkheden tot re-integratie vergroten” te bereiken.

Doordat enige toelichting op “het leveren van maatwerk” ontbreekt in de tekst, is wellicht niet voor iedereen duidelijk wat hieronder moet worden verstaan en kan tijdens de raadsperiode verwarring ontstaan over de invulling van dit punt.

Raadsprogramma Dongen 2007-2010, blz 15

De weinig specifieke en meetbare uitwerking van de beoogde prestaties is wellicht te verklaren vanuit de tijd die het nieuwe college nodig heeft om haar beleidsdoelstelling verder te concretiseren. Deze verdere concretisering is gewenst in het licht van het voeren van een voor de raad controleerbaar beleid.

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 raadsprogramma is het tijdsgebonden beschrijven van de acties sterk benadrukt. Dit blijkt al uit de inleiding van het raadsprogramma.

Inleiding Raadsprogramma Dongen; temporeel formuleren

'De voorgenomen (aanvullende) beleidsvoornemens moeten in de tijd worden weggezet. Daartoe zouden voor alle beleidsvoornemens de fasen van het beleidsvormingsproces voor de komende 4 jaar als volgt aangegeven kunnen worden: Voorbereiding (V), Besluitvorming (B), Uitvoering (U) en evaluatie (E). Met die meerjarige planning wordt een globaal inzicht verschaft in de aanvang en doorlooptijden van de beleidsvoornemens. Dit scheidt duidelijkheid voor raad, bestuur, organisatie en inwoners.'

Raadsprogramma Dongen 2007-2010, blz 5

De speerpunten van beleid zijn vervolgens per programma in een kader "planning" gefaseerd weergegeven. Hierbij is aangegeven wanneer welk stadium van een beleidsproces aan de orde is. Daarvoor is een schema opgezet dat alle acties in een meerjarige planning moet zetten. Op deze manier wordt per programma voor de belangrijkste beleidsitems aangegeven hoe de ontwikkeling en uitvoering van beleid is gepland.

3.4 Volledigheid van het raadsprogramma

Norm

Het programma 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 (belast met de uitvoering van beleid) de komende jaren wel én niet als prioriteit oppakt.

Algemene bevinding

Het raadsprogramma geeft een volledig beeld. Doordat de raad als vormvereiste heeft gesteld dat het raadsprogramma dezelfde indeling dient te hebben als de programmabegroting zijn grofweg alle beleidsvelden afgedekt. In algemene zin wordt verder ook aangegeven dat bestaande beleidsnotities de basis voor beleid vormen. Hieruit kan worden opgemaakt dat bij de beleidsterreinen die niet specifiek in het raadsprogramma worden behandeld, de lezer ervan uit kan gaan dat het bestaande beleid wordt gecontinueerd.

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.

Doordat alle beleidsprogramma's uit de programmabegroting ook worden behandeld in het raadsprogramma, geeft het raadsprogramma een breed beeld van het gemeentelijk beleid in de periode 2007-2010. Het hanteren van de programma-indeling uit de jaarlijkse programmabegroting is ook als vormvereiste voor het raadsprogramma opgenomen.

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 raadsprogramma en het overig beleid op inzichtelijke wijze te presenteren.

In de inleiding wordt aangegeven dat vastgestelde beleidsnotities de basis vormen. In algemene zin wordt hiermee aangegeven dat indien een beleidsterrein niet wordt behandeld, de lezer ervan uit kan gaan dat het bestaand beleid wordt gehandhaafd. Verder geeft het raadsprogramma alleen aan welke zaken nieuwe of extra aandacht krijgen in de komende raadsperiode.

Door de opmerking dat "indien een beleidsterrein niet wordt behandeld, men ervan uit mag gaan dat het bestaand beleid wordt gehandhaafd" wordt in formele zin wel een volledig beeld geschetst. Dit veronderstelt echter dat alle raadsleden bekend zijn met het beleid uit de vorige raadsperiode. Voor nieuwe raadsleden gaat dit wellicht niet op en ontbreekt daarmee een volledig overzicht van het gemeentelijk beleid.

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 raadsprogramma inzichtelijk gemaakt.

Algemene bevinding

De beleidsvoornemens zijn, voor zover deze nieuwe financiële gevolgen hebben, onder het kopje uitvoerbaarheid ('wat mag het kosten') meerjarig financieel vertaald. Soms zijn er echter nog PM-posten opgenomen. Ook is de financiële dekking voor de in het raadsprogramma opgenomen beleidsvoornemens (nog) niet aangegeven. Hierdoor is de financiële onderbouwing van het raadsprogramma niet volledig.

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 raadsprogramma worden, voor zover beleidsvoornemens financiële gevolgen hebben, deze gevolgen meerjarig geraamd. Soms zijn hierbij echter nog PM-posten opgenomen. Het raadsprogramma meldt, dat bij de jaarlijkse opstelling van de begroting en meerjarenramingen bedragen nader geconcretiseerd en voorzien moeten worden van een deugdelijke onderbouwing. In hoofdstuk 7: Financiën van het raadsprogramma wordt een samenvattend overzicht van de financiële gevolgen van alle programma's samen weergegeven.

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.

De dekking voor de in het raadsprogramma opgenomen beleidsvoornemens ontbreekt. In het raadsprogramma geeft de raad het college de opdracht om bij de Bestuursrapportage II 2006 en bij de toekomstige begrotingen met voorstellen te komen waarmee de benodigde financiële ruimte kan worden gecreëerd. De financiële haalbaarheid van het meerjarig te voeren beleid is in het raadsprogramma zelf in ieder geval nog niet aannemelijk gemaakt.

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 beleidspunten zijn naar tijd geprioriteerd; voor het jaar 2007 is een prioriteitenlijst opgesteld. Ook voor deze prioriteiten is echter nog geen dekking beschikbaar. Deze zal met de programmabegroting gepresenteerd moeten worden.

4 PLAATSBEPALING TEN OPZICHTE VAN ANDERE GEMEENTEN

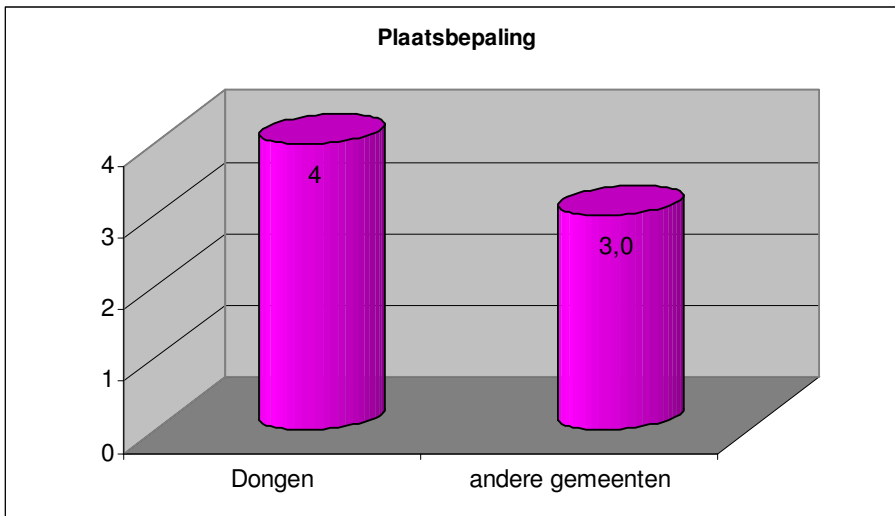
In dit hoofdstuk wordt de kwaliteit van het raadsprogramma van Dongen als sturingsinstrument afgezet tegen de kwaliteit van vergelijkbare documenten in zeven andere gemeenten.

In bijlage 2 is aangegeven welke documenten in zeven andere gemeenten zijn onderzocht. De documenten die in de andere gemeenten zijn onderzocht beoogden deels ook andere functies dan het raadsprogramma van de gemeente Dongen. 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 raadsprogramma van Dongen zich verhoudt tot vergelijkbare documenten in andere gemeenten.

Dit is gedaan door per 'hoofdnorm' een vergelijking te maken tussen de beoordeling van het raadsprogramma van Dongen 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).

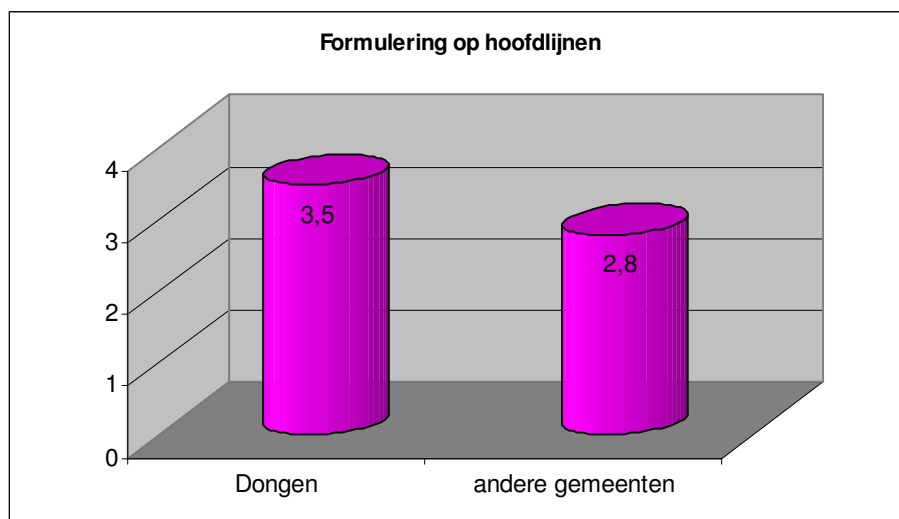
4.1 Plaatsbepaling raadsprogramma



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

Het raadsprogramma van Dongen scoort hoog als het gaat om de duidelijkheid rond het karakter van het document. De gemeenteraad heeft in het raadsprogramma expliciet aangegeven welke functies het akkoord heeft en wat de plaats van het programma binnen de planning & controlcyclus is. Ook wordt aangegeven hoe het programma tot stand is gekomen en wat de beoogde doorwerking is. Dat aan al deze aspecten aandacht wordt besteed, kwam bij de bestudeerde documenten in vergelijkingsgemeenten maar weinig voor.

4.2 Formulering op hoofdlijnen



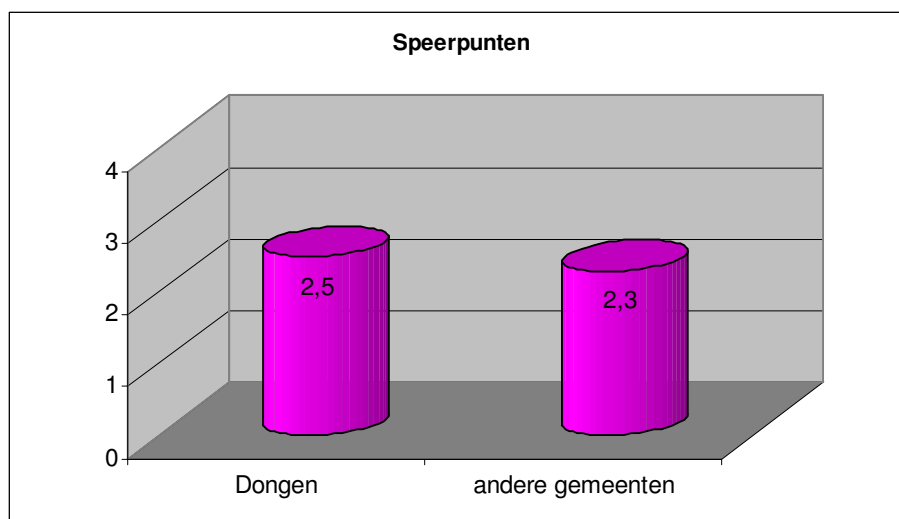
Figuur 4.2:
Beoordeling formulering op hoofdlijnen (1 = slecht; 2 = matig; 3 = redelijk; 4 = goed)

Ten opzichte van de vergelijkingsgemeenten scoort Dongen gemiddeld hoger aangezien ze blijk geeft van een strategische visie en op hoofdlijnen weet aan te geven welke projecten en activiteiten de komende jaren de aandacht verdienen.

In het raadsprogramma van Dongen zijn algemene beleidsrichtingen voldoende aangegeven, door kort per beleidsprogramma aan te geven wat het beoogde toekomstbeeld is. De informatie die per programma over de beleidsvoornemens is overzichtelijk gepresenteerd en informatief. Soms maar niet overal wordt duidelijk aangegeven hoe het beoogde beleid zich verhoudt tot het bestaande beleid.

Bij sommige vergelijkingsgemeenten ontbrak in het geheel een overkoepelende strategische visie op het meerjarig te voeren beleid en was meer sprake van een werkprogramma, waarin een inventarisatie was opgenomen van geplande projecten en activiteiten.

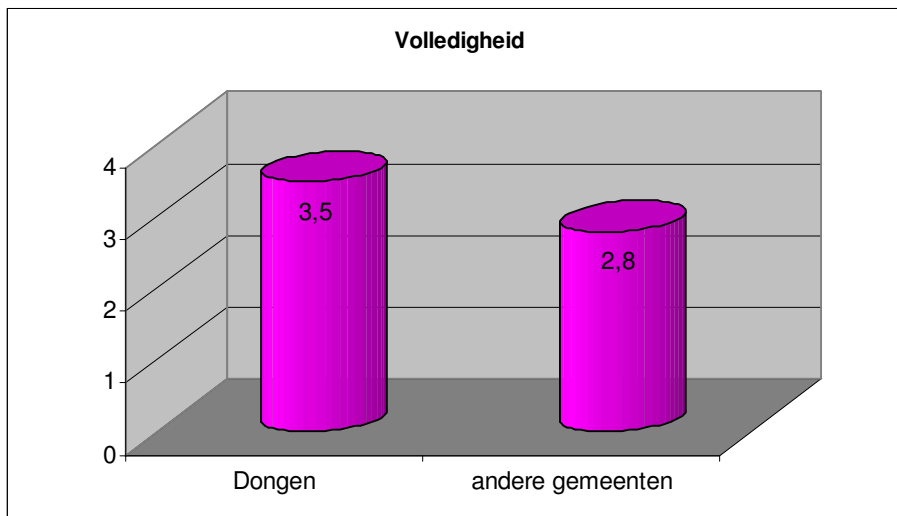
4.3 Speerpunten van beleid



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

Wat betreft de uitwerking van beleidsmatige speerpunten verschilt het raadsprogramma van Dongen niet veel met de meerjarige sturingsdocumenten in vergelijkingsgemeenten. Ten opzichte van de andere gemeenten scoort het raadsprogramma van Dongen goed op het aspect van een temporele formulering, vanwege de tabel waarbij de actiepunten in de tijd worden gezet. Evenals bij andere aan het onderzoek deelnemende gemeenten zijn de beleidsvoornemens nog onvoldoende uitgewerkt in meetbare en tijdgebonden prestaties en effecten.

4.4 Volledigheid van het raadsprogramma

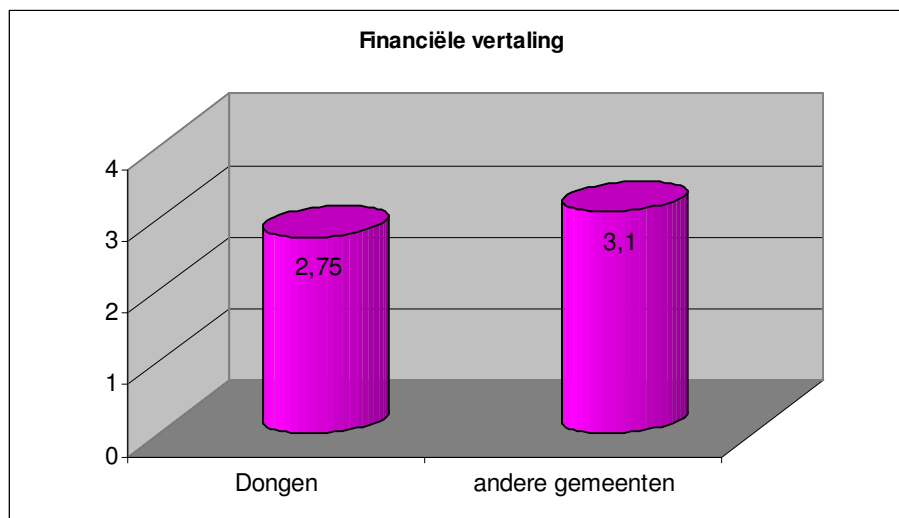


Figuur 4.4:
Beoordeling volledigheid raadsprogramma (1 = slecht; 2 = matig, 3 = redelijk; 4 = goed)

Het raadsprogramma van de gemeente Dongen scoort op het gebied van volledigheid bovengemiddeld omdat het programma expliciet aandacht besteed aan de status van bestaand beleid en omdat het raadsprogramma dezelfde indeling aanhoudt als de programmabegroting. Doordat expliciet als uitgangspunt is aangegeven dat bestaande beleidsnotities de basis vormen voor het collegebeleid, wordt onduidelijkheid over de status van 'oud' beleid voorkomen. Doordat de programma-indeling uit de begroting is aangehouden, wordt in het raadsprogramma in opzet een volledig beeld van de gemeentelijke beleidsterreinen gegeven.

Bij veel vergelijkingsgemeenten werd niet aan beide elementen (het aangeven van de relatie met bestaand beleid én het schetsen van een volledig overzicht van gemeentelijke beleidsdomeinen) voldaan.

4.5 Financiële vertaling



Figuur 4.5:

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

Hoewel het raadsprogramma van Dongen voorziet in een financiële vertaling, ontbreekt het aan inzicht in de dekking. Het college wordt in het raadsprogramma opgedragen bij toekomstige programmabegrotingen met voorstellen voor financiële dekking te komen. Doordat de financiële dekking in het raadsprogramma niet is aangegeven, scoort het raadsprogramma op het aspect financiële onderbouwing slechter dan het gemiddelde bij vergelijkingsgemeenten.

De bestudeerde programma's of akkoorden van vrijwel alle vergelijkingsgemeenten voorzagen wel in een financiële dekking voor het meerjarig beleid. Sommige gemeenten hadden zelfs hun meerjarig beleidsprogramma geïntegreerd in planning en controldocumenten (zoals de voorjaarsnota of kadernota). In die gevallen was er een zeer uitgebreide financiële onderbouwing van het te voeren meerjarig beleid gegeven.

5 BEANTWOORDING VRAAGSTELLING EN AANBEVELINGEN

5.1 Beantwoording vraagstelling quick scan

In deze quick scan is gekeken in hoeverre het raadsprogramma 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 functie van “kader voor beleidsvorming en -uitvoering” kan een raadsprogramma 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 raadsprogramma 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 in bijvoorbeeld programmabegrotingen en programmaverantwoordingen.

De centrale vraagstelling van de quick scan was:

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

Op basis van de quick scan komen we tot het onderstaande antwoord op deze vraagstelling:

Het raadsprogramma van Dongen biedt de raad aangrijpingspunten voor sturing en controle van het meerjarig te voeren gemeentelijk beleid. Door de expliciete aansluiting op de programmabegroting is de implementatie van de beleidsvoornemens in de gemeentelijke planning- en controlcyclus gewaarborgd. Door een per beleidsprogramma terugkerende indeling waarbij vaste elementen als effecten, prestaties, planning en uitvoerbaarheid worden behandeld, is het raadsprogramma makkelijk te lezen en maakt het duidelijk welke beleidsmatige accenten Dongen de komende jaren wil leggen. De nut en noodzaak van beleid is regelmatig aangegeven en de beleidsprocessen worden in de tijd geplaatst. Hierdoor wordt de raad zowel beleidsinhoudelijk als procesmatig een idee gegeven wat zij van deze raadsperiode kan verwachten. De gemeente Dongen scoort dan ook op bijna alle normen bovengemiddeld.

Toch zijn er ook belangrijke onderdelen die onvoldoende ingevuld zijn om te kunnen spreken van een raadsprogramma als goed sturingsdocument voor het meerjarig te voeren beleid in Dongen. Beoogde prestaties en effecten zijn nog onvoldoende concreet en meetbaar geformuleerd. Een nadere uitwerking hiervan is gewenst teneinde de raad in staat te stellen haar kaderstellende en controlerende taak ten aanzien van het meerjarenbeleid in te vullen. Ook zal het college de komende tijd nog de financiële dekking moeten aangeven om alle beleidsvoornemens uit het raadsprogramma te kunnen realiseren. De volledige financiële

dekking is vooralsnog niet aangegeven, waardoor het raadsprogramma een minder realistisch karakter heeft.

5.2 Aanbevelingen

In het verlengde van de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag, worden twee aanbevelingen gedaan. Aangezien het raadsprogramma het kader vormt waarbinnen de programmabegrotingen worden opgesteld, richten de aanbevelingen zich vooral op toekomstige programmabegrotingen.

Meetbare prestaties en effecten

In het raadsprogramma Dongen 2006-2010 zijn beoogde maatschappelijke effecten evenals beoogde prestaties nog niet meetbaar ingevuld. De vertaalslag naar meetbare prestaties en effecten, vindt bij uitstek plaats in de programmabegrotingen en programmaverantwoordingen. Vanuit de controlerende taak van de raad is het van belang dat op korte termijn voor de belangrijkste beleidsvoornemens uit het raadsprogramma meetbare effect- en/of prestatiedoelstellingen worden geformuleerd. Daarom bevelen wij aan om bij de toekomstige programmabegrotingen en –verantwoordingen consistent prestatie-indicatoren en waar mogelijk effect-indicatoren op te nemen, gekoppeld aan de belangrijkste beleidsvoornemens uit het raadsprogramma.

Dekking aangeven

Zoals bij de beantwoording van de onderzoeksvraagstelling aangegeven, wordt in het raadsprogramma geen dekking aangegeven voor de financiële gevolgen van alle nieuwe beleidsvoornemens uit het raadsprogramma. Deze zullen met de programmabegroting verder worden ingevuld. Wij bevelen aan dat de raad op korte termijn inzicht heeft in de financiële dekking voor alle beleidsvoornemens uit het raadsprogramma. Indien de financiële dekking niet wordt gevonden, is de raad aan zet om de meerjarige beleidsvoornemens te prioriteren; “wat gaan we deze periode in ieder geval realiseren?”

BIJLAGE 1 NORMENKADER

Normen onderzoek raadsprogramma

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

- **Subnorm 1.1: Het programma (of de aanbiedingsbrief bij het programma) beschrijft de specifieke functie van het raadsprogramma.**
Deze beschrijving geeft antwoord op de vraag “Waarom wordt een raadsprogramma opgesteld?”
- **Subnorm 1.2: Het programma (of de aanbiedingsbrief bij het programma) beschrijft het proces van totstandkoming van het raadsprogramma.**
Deze beschrijving maakt duidelijk wie betrokken waren bij de totstandkoming en welke documenten input hebben gevormd voor het raadsprogramma.
- **Subnorm 1.3: Het programma (of de aanbiedingsbrief bij het programma) beschrijft de doorwerking van het raadsprogramma 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 raadsprogramma wordt gegeven.

- **Hoofdnorm 2**

Het raadsprogramma 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 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.
- **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.

- **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; 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 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 kort benoemd.**
Deze terreinen worden alleen benoemd; er wordt geen beschrijving van het

bestaande beleid gegeven. Dit om het verschil tussen speerpunten van het raadsprogramma en het overig beleid op inzichtelijke wijze te presenteren.

- **Hoofdnorm 5**

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 raadsprogramma 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 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 VERGELIJKINGSGEMEENTEN

	Naam document	Inwonersaantal gemeente
1	Voorjaarsnota	< 50.000
2	Collegeakkoord	50.000 – 100.000
3	Coalitieakkoord	> 100.000
4	Collegeprogramma	50.000 – 100.000
5	Coalitieakkoord	< 50.000
6	Collegeprogramma	< 50.000
7	Kadernota	50.000 – 100.000
8	Collegeprogramma	> 100.000
Dongen	Raadsprogramma	< 50.000