

Quick scan Bestuursprogramma Gemeente Coevorden





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. J.J.C. (Jurrian) Blokland

Contactpersoon

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

[t] 06 26 512 770

[e] vandenheuvel@delokalerekenkamer

Kenmerk

10687-31

26 januari 2007

Inhoudsopgave

1	INTRODUCTIE	4
2	BESCHRIJVING FUNCTIE EN PROCES	7
3	BEOORDELING BESTUURSPROGRAMMA “COEVORDEN WERKT”	11
4	PLAATSBEPALING TEN OPZICHTE VAN ANDERE GEMEENTEN	21
5	BEANTWOORDING VRAAGSTELLING EN AANBEVELINGEN	27
BIJLAGE 1	NORMENKADER	29
BIJLAGE 2	OVERZICHT VERGELIJKINGSGEMEENTEN	32

1 INTRODUCTIE

De Rekenkamercommissie Coevorden heeft in november 2006 De Lokale Rekenkamer bv opdracht gegeven een quick scan uit te voeren naar de kwaliteit van het bestuursprogramma 2006-2010 als uitwerking van het beleidsprogramma van de raad. De Lokale Rekenkamer heeft deze quick scan in december 2006 en januari 2007 uitgevoerd.

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

1.1 *Achtergrond en aanleiding*

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 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 sturingsdocument voor meerjarig beleid als in steek van het onderzoek genomen. Verschillende rekenkamercommissies hadden reeds of hebben in reactie hierop een onderzoek naar het collegeprogramma geprogrammeerd.

Ook de Rekenkamercommissie Coevorden heeft dit onderwerp geagendeerd.

Coevorden: bestuursprogramma in plaats van regulier 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.

In Coevorden is voor de volgende werkwijze gekozen. Kort na de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2006 heeft de raad een beleidsprogramma 2006-2010 opgesteld waarin zij de kaders aangeeft voor het te voeren beleid in de komende jaren. Dit beleidsprogramma van de raad (verder aangeduid als raadsprogramma) is door het college uitgewerkt in een bestuursprogramma "Coevorden werkt" 2006-2010. De raad heeft dit bestuursprogramma in november 2006 vastgesteld.

In deze quick scan is het bestuursprogramma (als nadere uitwerking van het te voeren beleid in de huidige collegeperiode) als uitgangspunt genomen.

1.2 Doelstelling en vraagstelling

Zoals in vorige paragraaf gemeld is in deze quick scan specifiek naar het bestuursprogramma gekeken als uitwerking van (onder meer) van het raadsprogramma 2006-2010 en als sturingsdocument voor meerjarig beleid. Om na te gaan of het bestuursprogramma voldoet als sturingsdocument, is met een bepaalde insteek en met bepaalde normen naar het document gekeken.

Een volgens de normen van deze quick scan kwalitatief hoogwaardig bestuursprogramma brengt de raad in de 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 bestuursprogramma een houvast bieden voor wat betreft de meerjarige planning en uitvoering van politiek geaccordeerd beleid. Het bestuursprogramma 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, raadsprogramma's 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 goeddunkt. Daarom is het niet gewenst om gemeenten “af te rekenen” op de manier waarop ze de het coalitieakkoord hebben uitgewerkt (in bijvoorbeeld een bestuursprogramma).

Wel is het mogelijk aan te geven wat de consequenties zijn van de keuze om het bestuursprogramma in meer of in mindere mate uit te werken in een planmatig document dat als 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 de raad van de gemeente Coevorden voor sturing en controle op het meerjarig te voeren beleid.

Met de quick scan is nagegaan of aanbevelingen kunnen worden geformuleerd voor verdere aanscherping en doorvertaling van het bestuursprogramma in jaarlijkse planning en control producten (met name toekomstige perspectiefnota's, programmabegrotingen en -verantwoordingen). 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 het bestuursprogramma van de gemeente Coevorden te spiegelen aan bevindingen bij andere gemeenten. Naast deze rapportage is ook 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 het bestuursprogramma “Coevorden werkt” als instrument voor sturing en controle ten aanzien van het meerjarig beleid en welke verbeteringen zijn gewenst in daarvan afgeleide sturingsdocumenten?

1.3 Gekozen aanpak

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

Stap 1: Beschrijving van de functie van het bestuursprogramma en proces van totstandkoming en doorwerking

Het proces waarin en de wijze waarop een bestuursprogramma tot stand komt is in iedere gemeente verschillend. Ook de functie van een bestuursprogramma kan per gemeente enigszins verschillen. Voor een beter begrip van de context waarin het bestuursprogramma van Coevorden is opgesteld, is op 3 januari 2007 een interview gehouden met de gemeentesecretaris, de heer M. Broers en de concerncontroller, de heer J. Soppe.

Stap 2: Beoordeling bestuursprogramma als sturingsinstrument

Op basis van een vooraf opgesteld normenkader is de kwaliteit van het bestuursprogramma als sturingsinstrument beoordeeld. De verschillende beoordelingsaspecten (zoals “formulering op hoofdlijnen” en “financiële vertaling”) zijn gewaardeerd op een vierpuntsschaal. Het normenkader is opgenomen als bijlage 1 bij deze rapportage.

Stap 3: Plaatsbepaling ten opzichte van andere gemeenten

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

1.4 Leeswijzer

In *hoofdstuk 2* wordt beschreven welke functie aan het bestuursprogramma wordt toegekend, hoe de totstandkoming van dit bestuursprogramma is verlopen en wat de beoogde doorwerking van het programma is in toekomstige planning- en controldocumenten.

Hoofdstuk 3 geeft een normatieve beoordeling van de kwaliteit van het bestuursprogramma 2006-2010 als sturingsinstrument voor meerjarig beleid. De gehanteerde normen worden hierbij omschreven en de bevindingen worden per (sub)norm gepresenteerd.

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

2 BESCHRIJVING FUNCTIE EN PROCES

2.1 *Functie van het bestuursprogramma “Coevorden werkt”*

De specifieke functie van het bestuursprogramma “Coevorden werkt” 2006-2010 wordt in de inleiding van het programma toegelicht.

Functie bestuursprogramma

“Het bestuursprogramma is een uitwerking van de doelstellingen zoals die zijn opgenomen in het beleidsprogramma van de raad. Dit betekent niet dat alle doelen vanuit het raadsprogramma één op één zijn overgenomen. Er is een andere afweging gemaakt en er zijn prioriteiten gesteld. Hierbij is rekening gehouden met aanwezige middelen in tijd, geld en menskracht.”

(Bestuursprogramma “Coevorden werkt” 2006-2010, pagina 5)

Uit de bovenstaande passage blijkt dat het bestuursprogramma vooral de functie vervult van een (nadere) uitwerking door het college van de beleidswensen van de raad (opgenomen in het raadsprogramma). Hierbij heeft het college vanuit haar uitvoerende taak ook bezien in hoeverre de beleidsvoornemens uit het raadsprogramma uitvoerbaar zijn in termen van tijd, geld en menskracht.

Deze functie werd in een interview bevestigd; het college heeft het raadsprogramma, maar ook de door het college eigenstandig geformuleerde missie vertaald in een bestuursprogramma waarin zij aangeeft hoe zij het raadsprogramma heeft geïnterpreteerd en waarin zij de wensen van de raad heeft afgezet tegen de beschikbare financiële en personele ruimte.

Het was in 2006 voor het eerst dat in Coevorden met een raadsprogramma en een bestuursprogramma vanuit het college werd gewerkt; de gedachte was dat een eigen raadsprogramma en een vertaling hiervan door het college in een bestuursprogramma de duale verhoudingen zouden weerspiegelen.

2.2 *Proces van totstandkoming*

Raadsprogramma: recht doen aan uitslag verkiezingen

Na de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2006 hebben alle fracties uit de gemeenteraad gezamenlijk een beleidsprogramma van de raad voor de periode 2006-2010 opgesteld. Al voordat de verkiezingen plaatsvonden waren er afspraken gemaakt over het traject voor ná de verkiezingen; onder meer was al besloten dat er zowel een raadsprogramma als een bestuursprogramma zou worden opgesteld. De raad is bij het opstellen van het raadsprogramma vanuit de ambtelijke organisatie ondersteund zonder tussenkomst van het college. Ook de griffie had in dit proces een ondersteunende rol. In mei 2006 heeft de raad zijn raadsprogramma behandeld.

Uit het voorwoord van dit raadsprogramma blijkt dat de raad hiermee de nieuwe koersbepaling voor het te voeren meerjarig beleid (op grond van de verkiezingsuitslag) heeft willen aangeven. Het raadsprogramma maar ook het later verschenen bestuursprogramma is opgebouwd volgens de indeling in drie 'programmaliijnen' die vanaf de programmabegroting 2006 bestaat. Deze drie programmaliijnen zijn:

- Programmalijn 'Stad'
- Programmalijn 'Platteland'
- Programmalijn 'Dienstverlening'.

Het college formuleert een missie

Enige tijd nadat het college was gevormd, heeft het college een missie opgesteld waarin zij aangeeft waar zij zich de komende jaren voor wil inzetten. Deze missie heeft het college heel 'los' van het raadsprogramma geformuleerd, waarbij enige ondersteuning is gegeven vanuit de (toenmalige) gemeentesecretaris. De missie zelf gaat ook met name in op de vraag hoe het college zich richting inwoners van Coevorden en de raad wil opstellen. Dit blijkt uit specifieke fragmenten uit de geformuleerde missie, zoals hieronder aangegeven.

Missie college van B&W: hoe wil college zich opstellen richting inwoners en raad?

"(...) Zij wil inwoners activeren uit te gaan van hun eigen kracht en spreekt hen daarop aan. Zij vraagt de Raad om samen met haar op te trekken, teneinde de ambities, bekeken vanuit ieders onderscheiden rol, krachtig vorm te geven. Het College wil het gezicht zijn van de gemeente, voor alle burgers zonder onderscheid (...)."

(Missie "Coevorden werkt", pagina 2)

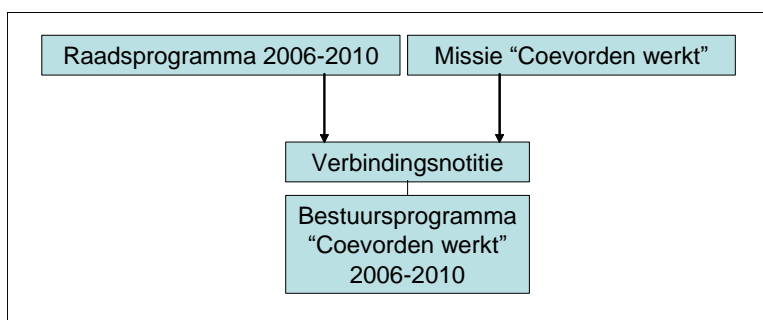
Bestuursprogramma "Coevorden werkt" en verbindingsnotitie

Nadat het raadsprogramma in mei 2006 in de raad was behandeld en het college het missiedocument had opgesteld en aan de raad ter kennisname had verzonden, heeft het college deze documenten vertaald in een bestuursprogramma waarin zij aangeeft hoe zij het raadsprogramma heeft geïnterpreteerd en waarin zij de wensen van de raad heeft afgezet tegen de beschikbare financiële en personele ruimte. Het bestuursprogramma was in 2006 ook vervangend voor de reguliere perspectiefnota.

Omdat naast de reguliere planning- en controldocumenten in korte tijd drie aanvullende documenten waren verschenen (raadsprogramma, missie van het college en het bestuursprogramma) besloot het college 'verbindingsnotitie' op te stellen. Deze notitie moest de onderlinge verhouding tussen raadsprogramma, missie en bestuursprogramma duidelijk schetsen. Hiermee heeft het college eventuele verwarring onder raadsleden over de betekenis van de diverse documenten willen voorkomen.

Het bestuursprogramma en de verbindingsnotitie zijn begin november (een week voor de begrotingsbehandeling) in de raad behandeld. Het bestuursprogramma is door de raad vastgesteld.

Schematisch kan het proces van totstandkoming van het bestuursprogramma en de rol van eerdere documenten daarin als volgt worden samengevat.



Figuur 1: overzicht proces totstandkoming bestuursprogramma

2.3 Doorwerking in overige documenten

In het bestuursprogramma wordt aangegeven dat de raad over de uitvoering van dit meerjarig programma jaarlijks op vijf momenten zal worden geïnformeerd.

Beoogde doorwerking van het bestuursprogramma in reguliere planning- en controldocumenten

“Over de uitvoering van het bestuursprogramma wordt u op een vijftal momenten geïnformeerd. Onze beleidscyclus voorziet er in dat er jaarlijks een perspectiefnota, begroting, twee bestuursrapportages en een jaarrekening worden uitgebracht. (...)”

(Bestuursprogramma “Coevorden werkt” 2006-2010, pagina 5)

In de basis zal het college de raad dus in staat stellen de vinger aan de pols te houden op de uitvoering van het bestuursprogramma via de reguliere planning- en controlcyclus. In een interview in het kader van dit onderzoek werd naar voren gebracht dat met ingang van 2007 het de bedoeling is dat er jaarlijks in het bijzonder bij de perspectiefnota wordt teruggeblikt op de tussentijdse realisatie van het bestuursprogramma én dat de inhoud van het bestuursprogramma wordt geactualiseerd (op nieuwe financiële en beleidsmatige ontwikkelingen).

Daarnaast geeft het college in het bestuursprogramma echter aan dat ook met incidentele informatievoorziening de raad aanvullend zal worden geïnformeerd.

“(...). Daarnaast zal in voorkomende gevallen uiteraard gebruik gemaakt worden van alle andere mogelijkheden die ons ten dienste staan om met u te overleggen.”

(Bestuursprogramma “Coevorden werkt” 2006-2010, pagina 5)

Er is in het bestuursprogramma geen expliciete evaluatiebepaling opgenomen. Een eindevaluatie op het bestuursprogramma na vier jaar ligt wel in de lijn der verwachting, zo bleek uit een interview met ambtelijk betrokkenen.

3 BEOORDELING BESTUURSPROGRAMMA “COEVORDEN WERKT”

In dit hoofdstuk wordt de beoordeling gegeven van het bestuursprogramma 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 per subnorm gegeven.

3.1 *Plaatsbepaling bestuursprogramma*

Norm

Het bestuursprogramma 2006-2010 geeft een korte plaatsbepaling van het bestuursprogramma ten opzichte van overige sturingsdocumenten. Hierdoor wordt voor lezers duidelijk hoe dit bestuursprogramma zich verhoudt tot overige documenten uit de planning- en controlcyclus.

Algemene bevinding

Het bestuursprogramma kent een duidelijke plaatsbepaling. De functie van het programma wordt in de inleiding van het bestuursprogramma duidelijk toegelicht. De samenhang met het raadsprogramma wordt aangegeven en tevens wordt ook duidelijk gemaakt in welke planning en control documenten de raad geïnformeerd wordt over de uitvoering van het bestuursprogramma 2006-2010.

Subnorm 1.1:

Het bestuursprogramma 2006-2010 (of de aanbiedingsbrief bij deze nota) beschrijft de specifieke functie van dit bestuursprogramma.

Hoewel de verbindingsnotitie van het college de functie van het bestuursprogramma (in relatie tot het raadsprogramma en de missie “Coevorden werkt”) het meest uitgebreid toelicht, wordt ook in de inleiding van het bestuursprogramma de functie van het programma kort en bondig toegelicht; het bestuursprogramma is een uitwerking van het raadsprogramma waarbij de beleidswensen van de raad zijn afgezet tegen de beschikbare gemeentelijke middelen.

Doordat deze functie duidelijk wordt aangegeven is ook voor de raad de status van het bestuursprogramma duidelijk.

Subnorm 1.2:

Het bestuursprogramma 2006-2010 (of de aanbiedingsbrief bij het programma) beschrijft het proces van totstandkoming van het bestuursprogramma.

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

Het bestuursprogramma geeft in de inleiding aan dat het raadsprogramma de basis vormt voor de inhoud van het bestuurprogramma. Ook worden enkele uitgangspunten bij het opstellen van het bestuursprogramma vermeld.

"Dit betekent niet dat alle doelen van het raadsprogramma één op één zijn overgenomen. Er is een nadere afweging gemaakt en er zijn prioriteiten gesteld. (...)"

"Een financiële vertaling van de verschillende beleidsvoornemens is opgenomen per aandachtsveld. (...)"

"(...) In het bestuursprogramma hebben wij veel aandacht besteed aan het zichtbaar maken van de samenhang tussen de verschillende beleidsvelden."

(Bestuursprogramma "Coevorden werkt" 2006-2010, pagina 5)

Subnorm 1.3:

Het bestuursprogramma 2006-2010 (of de aanbiedingsbrief bij deze nota) beschrijft de doorwerking van het bestuursprogramma in overige documenten in de planning- en controlcyclus.

Dit betekent dat wordt aangegeven wanneer en in welke documenten (bijvoorbeeld de toekomstige programmabegrotingen) een verdere uitwerking van het bestuursprogramma 2006-2010 wordt gegeven.

Het bestuursprogramma geeft kort en bondig aan dat de raad over de uitvoering van het bestuursprogramma in ieder geval jaarlijks via de reguliere planning- en controlcyclus wordt geïnformeerd; via de perspectiefnota, de begroting, bestuursrapportages en jaarrekening wordt de raad op de hoogte gehouden, aldus het bestuursprogramma.

Een expliciete evaluatiebepaling (over bijvoorbeeld een evaluatie na twee en/of na vier jaar) ten aanzien van de inhoud van het bestuursprogramma is niet opgenomen.

3.2 Formulering op hoofdlijnen

Norm

Het bestuursprogramma 2006-2010 en/of de verbindingsnotitie zijn op hoofdlijnen geformuleerd. Uit (één van) deze documenten 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

Omdat het bestuursprogramma en de verbindingsnotitie op hetzelfde moment aan de raad zijn aangeboden en de verbindingsnotitie daarbij vooral de beoogde hoofdlijnen van beleid schetste, is ten aanzien van deze norm naast het bestuursprogramma ook de verbindingsnotitie nadrukkelijk in beschouwing genomen.

In het bestuursprogramma was geen centrale visie op de meest nijpende problemen binnen de gemeentegrenzen en daaruit voorvloeiend gemeentelijk beleid opgenomen. Het bestuursprogramma heeft meer het karakter van een uitgebreide verzameling aan beleidsvoornemens voor de komende collegeperiode zonder dat inzicht wordt gegeven waar de beleidsmatige prioriteiten voor de komende periode liggen en hoe het komende collegebeleid zich in algemene zin verhoudt tot het beleid dat in de vorige collegeperiode is gevoerd.

Een dergelijke visie op het meerjarig te voeren beleid wordt wél in de verbindingsnotitie gegeven. Hiermee wordt de raad alsnog inzicht verschafte in de speerpunten van beleid voor de komende jaren.

De informatie die per beleidsvoornemen wordt gepresenteerd is zowel in het bestuursprogramma als in de verbindingsnotitie op het niveau van de raad informatief. De leesbaarheid van de tekst wordt in het bestuursprogramma vergroot doordat gebruik wordt gemaakt van een format in de 3 w-vragen (“wat willen wij bereiken?”; “wat doen wij hiervoor?” en “wat gaat het kosten?”).

Subnorm 2.1:

Het bestuursprogramma 2006-2010 bevat vooral strategische keuzen.

De doelen die in het bestuursprogramma 2006-2010 zijn opgenomen zijn geformuleerd als resultaat en geven geen operationele uitwerking van de beoogde wijze om dat resultaat te bereiken.

Het bestuursprogramma bevat geen centrale strategische visie van waaruit speerpunten van beleid worden geformuleerd. Het programma bevat talrijke beleidsvoornemens en heeft in dat opzicht meer weg van een reguliere programmabegroting dan van een meerjarig sturingsdocument waarmee de raad inzicht wordt geboden in de hoofdlijnen van het meerjarig te voeren beleid. Per in het programma opgenomen beleidsvoornemens zijn prestaties en effecten wel op het niveau van de raad geformuleerd.

In de verbindingsnotitie worden de belangrijkste strategische doelen voor de komende jaren wel op hoofdlijnen gepresenteerd. Per programmaliijn (Stad; Platteland; Dienstverlening) worden de belangrijkste beleidsopgaven voor de komende jaren geïnventariseerd. Daarbij nodigt het college de raad uit om zich uit te spreken over een aantal fundamentele vragen, zoals “Steunt u de uitvoering van het Woonplan II nog onverkort?” en “Is het wenselijk de verschillende onderdelen van het thema veiligheid in hun samenhang te bekijken of bent u van oordeel dat de kern van het gemeentelijke veiligheidsbeleid de handhaving moet zijn?”.

Subnorm 2.2:

Het bestuursprogramma 2006-2010 gaat met name in op veranderingen in beleid.

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

De koersbepaling in beleid ten opzichte van het vorige college is bij sommige punten ook in de tekst aangegeven. Een en ander had nog duidelijker aangegeven kunnen worden door in een inleidend hoofdstuk in meer algemene en strategische zin in te gaan op de wijze waarop dit college ander/nieuw of juist hetzelfde beleid wil voeren als het vorige college. Dát er nadrukkelijk is heroverwogen ten aanzien van het te voeren beleid in de komende collegeperiode wordt in procesmatige zin wél op pagina 7 van de verbindingsnotitie kenbaar gemaakt;

“Naast het stellen van prioriteiten is het goed om het bestaande beleid tegen het licht te houden en een lastendruk te hebben die in overeenstemming is met de ambitie. ”

(Verbindingsnotitie, pagina 7)

3.3 *Uitwerking speerpunten van beleid*

Norm

Het bestuursprogramma 2006-2010 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 temporeel geformuleerd.

Algemene bevinding

Het bestuursprogramma is ingedeeld naar drie programmalijnen; “Stad”, “Platteland” en “Dienstverlening”. Per programmalijn zijn bijzonder veel beleidsvoornemens opgenomen, waarbij de uitwerking in prestaties en effecten regelmatig tijdgebonden geformuleerd zijn en uitgewerkt worden in indicatoren. Ook is per beleidsvoornemen een duidelijke aanleiding voor het voeren van gemeentelijk beleid opgenomen. Hiermee wordt duidelijk gemaakt richting de raad waarom gemeentelijk ingrijpen gerechtvaardigd is. Doordat prestaties en effecten regelmatig specifiek, meetbaar en tijdgebonden zijn geformuleerd, wordt de raad in staat gesteld om de beleidsvoortgang te controleren.

Subnorm 3.1:

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

Dit betekent, dat er een probleembeschrijving moet worden gemaakt waaruit blijkt dat (bij)sturing nodig is.

Bij ieder beleidsvoornemen wordt standaard aangegeven wat de aanleiding is voor het voeren van beleid. Hiermee wordt richting de raad beargumenteerd waarom gemeentelijk ingrijpen (vaak gemoeid met allocatie van middelen) gewenst is.

Enkele voorbeelden van deze “aanleidingen” zijn hieronder weergegeven.

Aanleiding bij beleid “herinrichting centrum” (programmalijn Stad):

“In de afgelopen decennia is er te weinig aandacht geweest voor het behoud van de cultuurhistorische kwaliteiten van de stad. Dit komt de uitstraling van de stad niet ten goede en heeft afbreuk gedaan aan de faam die de stad heeft als oude vestingstad.”

Aanleiding bij beleid “openbaar vervoer” (programmalijn Platteland):

“Door marktwerking en privatisering staat het huidige aanbod van openbaar vervoer onder druk.”

Aanleiding bij beleid “transparantie” (programmalijn Dienstverlening)

“Inwoners ervaren onduidelijkheid bij de besluitvorming en uitvoering van gemeentelijk beleid.”

(Bestuursprogramma “Coevorden werkt” 2006-2010, pagina 14, 56, 102)

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 bestuursprogramma 2006-2010 moet op die manier inzichtelijk maken welke resultaten de raad aan het einde van de collegeperiode mag verwachten.

Het bestuursprogramma voorziet daar waar mogelijk bij de opgenomen beleidsvoornemens in meetbare effectindicatoren. Hierdoor is voor de raad de realisatie van de beleidsvoornemens controleerbaar gemaakt. Enkele voorbeelden van deze meetbare beleidseffecten zijn hieronder opgenomen.

Voorbeelden van specifieke en meetbare effectformulering

Beleidsvoornemen “verkeersvoorzieningen” (programmaliijn Stad):

- het aantal verkeersslachtoffers is in 2010 met 5% gedaald ten opzichte van 2006.

Beleidsvoornemen “processen” (programmaliijn Dienstverlening)

- in 2008 zijn alle gegevensbestanden zo met elkaar verbonden dat de klant slechts eenmalig zijn gegevens hoeft te verstrekken en dat elke medewerker altijd met de meest actuele gegeven kan werken.

(Bestuursprogramma “Coevorden werkt” 2006-2010, pagina 18, 92)

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.

Evenals de beoogde beleidseffecten, zijn in het bestuursprogramma ook de beoogde prestaties over het algemeen specifiek en meetbaar geformuleerd. Zowel meer ‘ambtelijk-bestuurlijk’ geformuleerde prestaties als maatschappelijk relevante prestaties zijn in het bestuursprogramma opgenomen. Bij het beleidsonderwerp Zorg (programmaliijn Stad) wordt als beoogde ‘ambtelijk-bestuurlijke’ prestatie bijvoorbeeld genoemd “het eind 2007 aanbieden van een beleidsnota Gezond Coevorden 2007-2010” en als maatschappelijk relevante prestatie “minimaal 50 woonbegeleidingen per jaar” en “de toevoeging van 45 zorgwoningen en uitbreiding ziekenhuiszorg in het gebied rondom Aleida Kramer”.

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 de regel zijn de beoogde prestaties en effecten in het bestuursprogramma ook meetbaar geformuleerd. Hierdoor heeft de raad inzicht in "wat hij wanneer kan verwachten" van het college. Voorbeelden van tijdgebonden formuleringen zijn "In het 3^e kwartaal van 2008 zijn de subsidies voor evenementen geharmoniseerd" (beleidsvoornemen Dagrecreatie – programmaliijn Stad) en "vermindering met 15% van de telefonische meldingen over onze openbare ruimte zoals die systematisch worden geregistreerd in 2010 ten opzichte van 2007" (beleidsterrein Openbare ruimte - programmaliijn Dienstverlening).

3.4 Volledigheid van het collegeprogramma

Norm

Het bestuursprogramma 2006-2010 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 collegeprogramma een transparant overzicht gegeven van wat het college de komende jaren wél en niet als prioriteit oppakt.

Algemene bevinding

Het bestuursprogramma volgt dezelfde indeling in programmaliijnen als die gehanteerd wordt in reguliere programmabegroting en ook in het raadsprogramma. Hierdoor is een goede vergelijking mogelijk tussen de verschillende sturingsdocumenten.

Ook is met de indeling in programmaliijnen gewaarborgd dat een breed beeld van het gemeentelijk beleid wordt gegeven.

Het onderscheid tussen oud, nieuw en bestaand beleid is in het bestuursprogramma niet erg herkenbaar opgenomen. Het programma bevat erg veel beleidsvoornemens waarbij geen overzicht van “oud voor nieuw” beleid of een overzicht van bestaand beleid is gegeven.

Bestaand beleid wordt echter wel weer per beleidsvoornemen weergegeven onder het kopje “huidige beleidskaders”. Hiermee wordt de raad een helder inzicht verschaft in de geldende beleidskaders per beleidsterrein.

Subnorm 4.1:

Alle terreinen van gemeentelijk beleid worden benoemd.

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

Door de indeling in drie programmaliijnen wordt een breed beeld van gemeentelijk beleid gewaarborgd. De diverse terreinen van het gemeentelijk beleid worden in het bestuursprogramma dan ook zeer uitvoerig beschreven. In die zin lijkt het bestuursprogramma zelfs ‘dekkend’ voor het geheel aan gemeentelijk beleid.

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 bestuursprogramma en het overig beleid op inzichtelijke wijze te presenteren.

De beleidsvoornemens die in het bestuursprogramma worden behandeld zijn ingedeeld op programmaliijn en daarbinnen niet meer op een onderscheid in nieuwe beleidsvoornemens, beleidsintensivering of -extensivering en bestaand beleid. Wel zijn per beleidsvoornemen voor zover relevant de huidige beleidskaders benoemd.

3.5 Financiële vertaling

Norm

Het bestuursprogramma 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 bestuursprogramma inzichtelijk gemaakt.

Algemene bevinding

Voor zover van toepassing worden de kosten per beleidsvoornemen en per jaarschijf in beeld gebracht. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen structurele en incidentele kosten. Aan het eind van het document is een recapitulatie opgenomen van de financiële gevolgen van alle in het bestuursprogramma opgenomen beleidsvoornemens. Hierbij is ook de financiële dekking (meerjarig) aangegeven. Hiermee wordt richting de raad de financiële uitvoerbaarheid van het bestuursprogramma aannemelijk 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 van de speerpunten van beleid per jaarschijf in beeld gebracht.

De financiële gevolgen worden – voor zover deze er zijn – meerjarig en per beleidsvoornemen in het bestuursprogramma in kaart gebracht. Hiermee kan de raad per beleidsvoornemen de financiële gevolgen volgen en kan de raad verschillende beleidsvoornemens in financiële zin tegen elkaar afwegen.

Ter illustratie is hieronder weergegeven hoe voor het beleidsterrein Ontmoetingscentra (programmaliijn Platteland) de financiële gevolgen per jaarschijf in beeld zijn gebracht (Bestuursprogramma “Coevorden werkt” 2006-2010, pagina 58).

<i>platteland - ontmoetingscentra</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>Incidenteel</i>
<i>Jaarlijks uitvoeringsplan accommodatiebeleid.</i>	<i>25.000</i>	<i>25.000</i>	<i>25.000</i>	<i>25.000</i>	
<i>Oplevering multifunctionele accommodatie in Oosterhesselen, afronding voorbereiding Schoonoord</i>				<i>420.000</i>	
<i>Saldo</i>	<i>25.000</i>	<i>25.000</i>	<i>25.000</i>	<i>445.000</i>	

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 bestuursprogramma minder realistisch in financiële zin.

Zowel de kosten van beleid als de gevonden dekking worden per beleidsterrein in het bestuursprogramma geïventariseerd, zoals ook blijkt uit het bovenstaande voorbeeld (Ontmoetingscentra – programmaliijn Platteland). In de financiële meerjarenraming die achterin het programma is opgenomen worden alle kosten van nieuw beleid en de daarvoor gezochte dekking in kaart gebracht. Volgens deze meerjarenraming laat het bestuursprogramma de komende jaren jaarlijks een positief saldo zien.

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.

Het college heeft de punten uit het bestuursprogramma met financiële gevolgen voor de jaren 2006-2010 niet onderling geprioriteerd. Hierdoor is voor de raad niet op voorhand duidelijk welke beleidsvoornemens het college wel en welke beleidsvoornemens het college niet zal handhaven bij toekomstige financiële tegenvallers.

4 PLAATSBEPALING TEN OPZICHTE VAN ANDERE GEMEENTEN

In dit hoofdstuk wordt de kwaliteit van het bestuursprogramma van Coevorden als meerjarig sturingsinstrument afgezet tegen de kwaliteit van vergelijkbare documenten in negentien andere gemeenten.

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

Dit is gedaan door per 'hoofdnorm' een vergelijking te maken tussen de beoordeling van het bestuursprogramma en de gemiddelde beoordeling van de documenten in de overige gemeenten. Daarbij wordt steeds een kwalitatieve verschillenanalyse op hoofdlijnen gegeven (zowel ten aanzien van positieve als negatieve afwijkingen). Deze beoordelingen 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, etcetera.

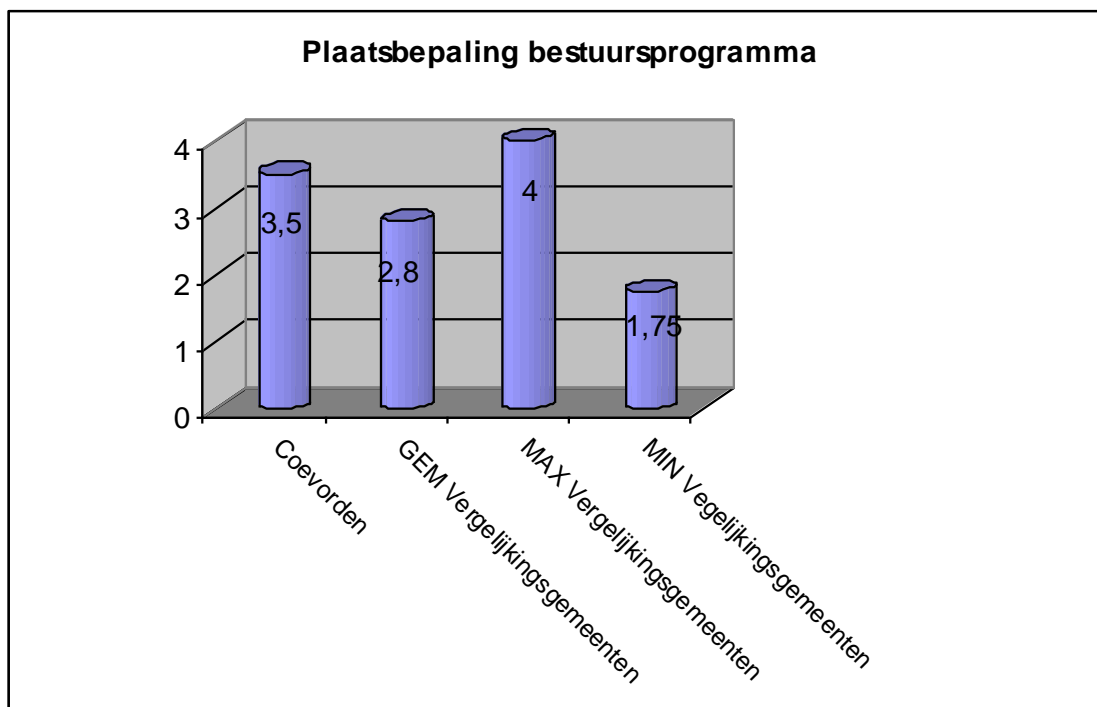
Ook is per norm de hoogst en de laagst voorkomende score weergegeven. Dit geeft aan welke maximale reikwijdte bestond tussen de aan het onderzoek deelnemende gemeenten onderling.

Verantwoording scores

De gemiddelde score voor de groep vergelijkingsgemeenten is bepaald door het gemiddelde te nemen van de vergelijkingsgemeenten *zónder de score van het bestuursprogramma van de gemeente Coevorden daarin mee te nemen*.

Daarnaast is in de scoretoekenning uitgegaan van een minimale score van 1 en een maximale score van 4 punten.

4.1 Plaatsbepaling bestuursprogramma



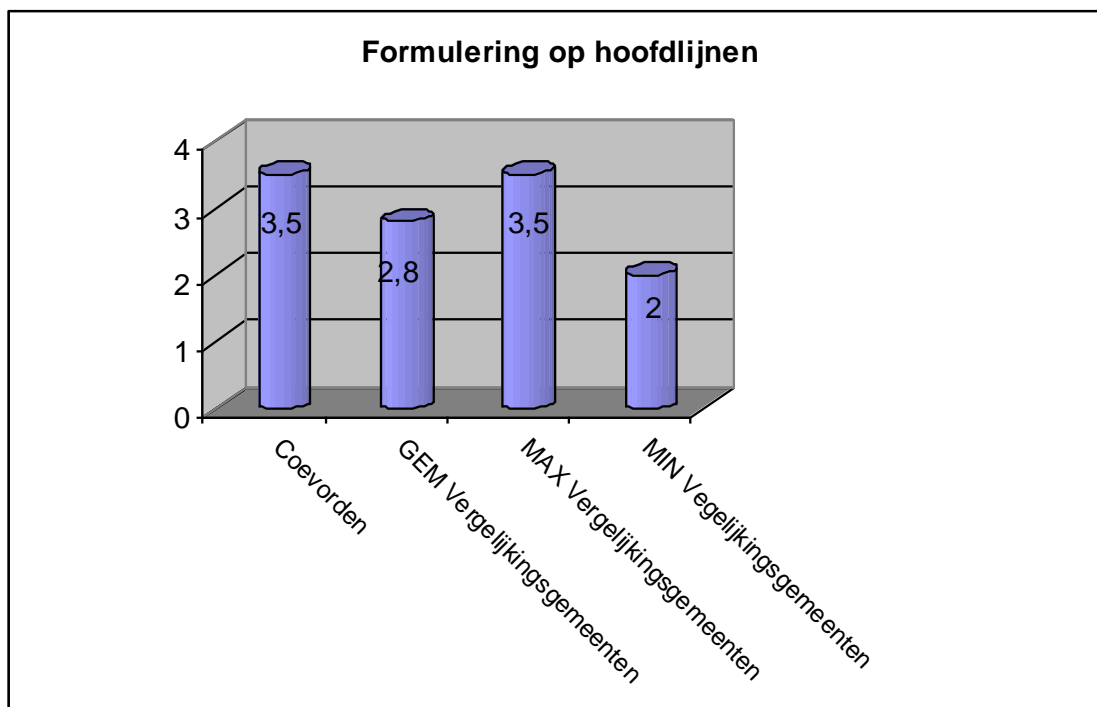
Figuur 2:

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

Het bestuursprogramma 2006-2010 van Coevorden scoort hoog als het gaat om de duidelijkheid over het karakter van het document. In het bestuursprogramma wordt expliciet aangegeven welke functie het programma heeft en wat de plaats van het programma binnen de planning & controlcyclus is. Ook wordt aangegeven met welke uitgangspunten het programma tot stand is gekomen en wat de beoogde doorwerking is. Hiermee wordt richting de raad duidelijk aangegeven wat de status van het bestuursprogramma is, mede in relatie tot overige sturingsdocumenten die de raad ontvangt.

Dat aan al deze aspecten aandacht wordt besteed, kwam bij de bestudeerde documenten in vergelijkingsgemeenten maar weinig voor.

4.2 Formulering op hoofdlijnen



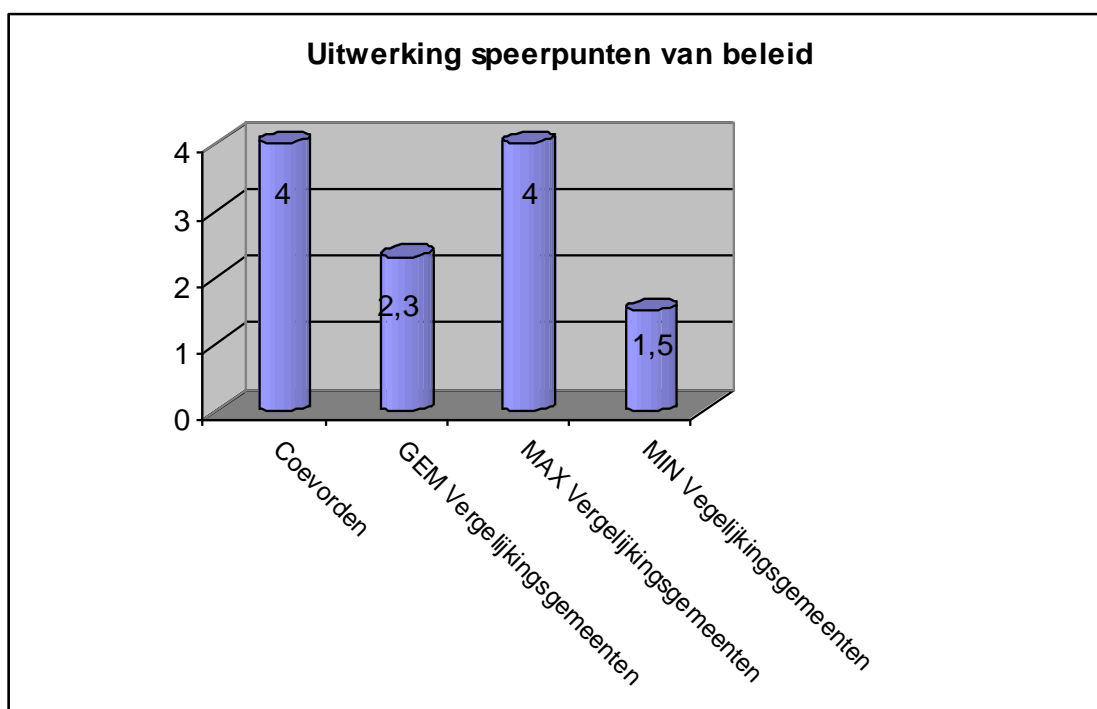
Figuur 3:
Beoordeling formulering op hoofdlijnen (1 = slecht; 2 = matig, 3 = redelijk; 4 = goed)

In Coevorden zijn de hoofdlijnen van het meerjarig te voeren beleid niet zozeer in het bestuursprogramma, maar eerder in de bijbehorende verbindingsnotitie neergelegd. In deze notitie zijn per programmaliijn de belangrijkste beleidsopgaven voor de komende jaren weergegeven en worden enkele voor het college fundamentele vragen over de te beleidsmatig te varen koers richting de raad gesteld.

Ook bij verschillende (niet alle) vergelijkingsgemeenten werd een duidelijk format met een beperkt aantal speerpunten per programma gehanteerd, zodat per (beleids)programma enkele duidelijke accenten voor de huidige collegeperiode werden gelegd.

Het bestuursprogramma en de verbindingsnotitie gaven op onderdelen ook aan waar sprake is van een koerswijziging ten opzichte van het in de vorige collegeperiode gevoerde beleid. In de meeste vergelijkingsgemeenten werd geheel niet of nauwelijks een relatie gelegd tussen het voorgenomen beleid in de huidige collegeperiode en het gevoerde beleid in de afgelopen collegeperiode.

4.3 Uitwerking speerpunten van beleid



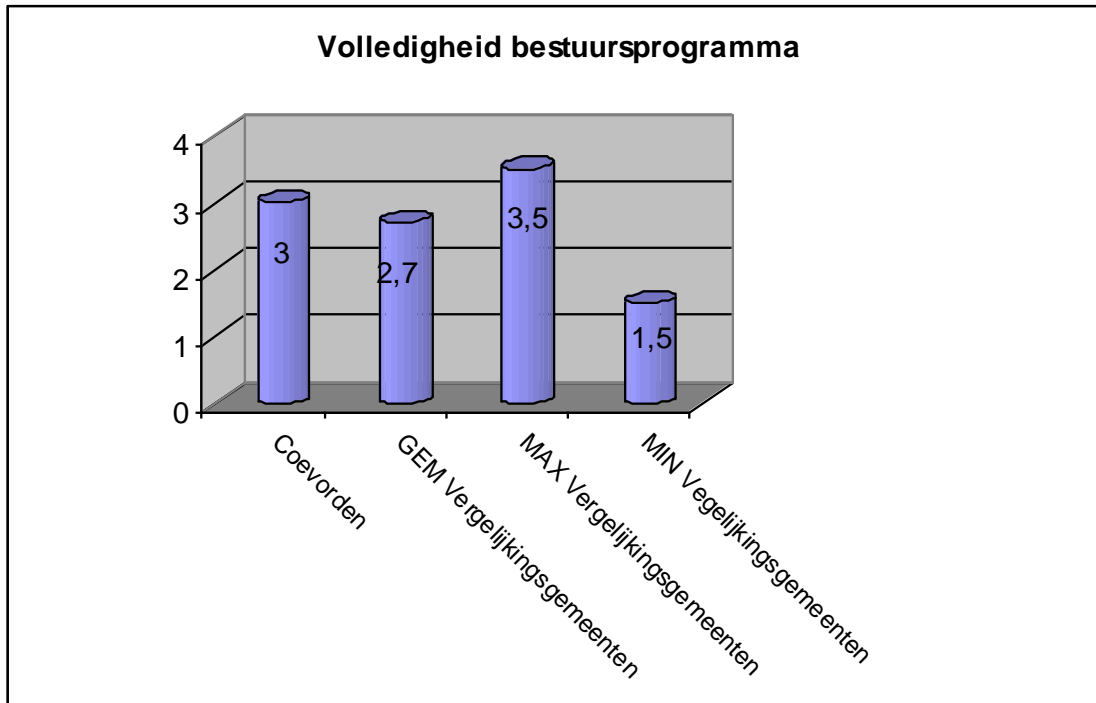
Figuur 4:
Beoordeling uitwerking speerpunten van beleid (1 = slecht; 2 = matig; 3 = redelijk; 4 = goed)

Op het aspect uitwerking van speerpunten van beleid, is het collegeprogramma van Coevorden relatief uniek in positieve zin. Over het geheel genomen zijn beleidsvoornemens in meetbare en tijdgebonden prestatie- en effectdoelstellingen geformuleerd. Doordat het beleid in meetbare en tijdgebonden termen is geformuleerd, kan de raad op basis hiervan het meerjarig collegebeleid tussentijds en aan het einde van de collegeperiode controleren.

Veel vergelijkingsgemeenten hanteren een collegeprogramma waarin de prestatiedoelstellingen vaak abstract zijn geformuleerd en nauwelijks effectdoelstellingen zijn opgenomen.

Ook de nut en noodzaak van de opgenomen beleidsvoornemens zijn in het bestuursprogramma van Coevorden in de meeste gevallen gemotiveerd. Hierdoor is richting de raad beargumenteerd waarom bepaalde beleidsvoornemens voor gemeentelijk ingrijpen in aanmerking komen. Bestuursprogramma's bij vergelijkingsgemeenten lieten op dit punt, een positieve uitzondering daargelaten, een negatiever beeld zien.

4.4 Volledigheid van het bestuursprogramma



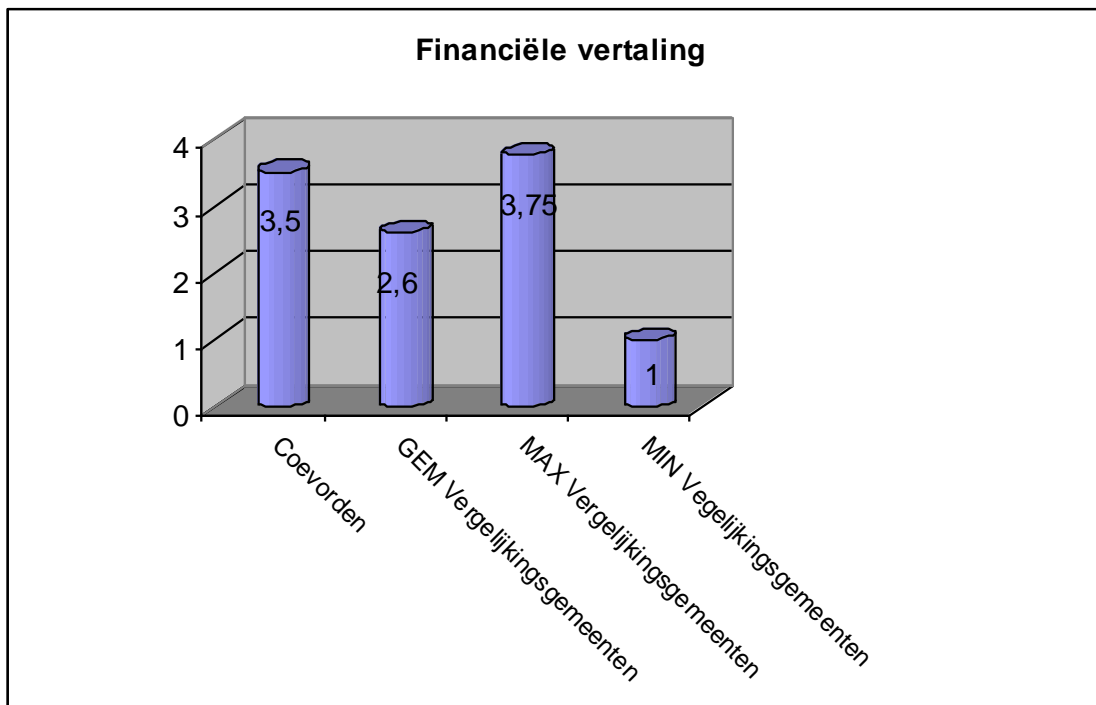
Figuur 5:
Beoordeling volledigheid bestuursprogramma (1 = slecht; 2 = matig, 3 = redelijk; 4 = goed)

Evenals bij veel vergelijkingsgemeenten volgt het bestuursprogramma 2006-2010 de programma-indeling (in programmaliijnen) van de reguliere programmabegroting. Wat dat betreft wordt een breed overzicht van gemeentelijk beleid (per programma) gegeven.

Er wordt echter geen nadrukkelijk onderscheid gemaakt tussen nieuwe beleidsvoornemens, (continuering van) bestaand beleid en beleidsombuigingen. Hier maakt het bestuursprogramma voor de raad niet inzichtelijk op welke terreinen beleid wordt stopgezet of geëxtensiveerd teneinde (financiële) ruimte te creëren voor nieuw beleid.

Wel wordt in het bestuursprogramma per beleidsterrein aangegeven wat de bestaande beleidskaders zijn. Zo werden bijvoorbeeld als bestaande beleidskaders voor het beleidsterrein Dagrecreatie (programmaliijn Stad) de beleidsnota recreatie en toerisme 2001-2006 en de Structuurvisie Coevorden benoemd. In slechts twee vergelijkingsgemeenten werd ook met dergelijke verwijzingen naar bestaande beleidsnota's gewerkt.

4.5 Financiële vertaling



Figuur 6:
Beoordeling financiële vertaling (1 = slecht; 2 = matig; 3 = redelijk; 4 = goed)

Het bestuursprogramma van Coevorden bevat een inzichtelijke financiële vertaling inclusief dekking. Onder meer uit de financiële recapitulatie aan het einde van het bestuursprogramma wordt duidelijk welke beleidsvoornemens wel financiële gevolgen hebben en welke niet. Op het aspect financiële onderbouwing scoort het bestuursprogramma van Coevorden bovengemiddeld in vergelijking met documenten uit andere gemeenten.

5 BEANTWOORDING VRAAGSTELLING EN AANBEVELINGEN

5.1 *Beantwoording vraagstelling quick scan*

In deze quick scan is gekeken in hoeverre het bestuursprogramma “Coevorden werkt!” 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.

Het bestuursprogramma vervult een specifieke functie als nadere uitwerking van het raadsprogramma 2006-2010. In deze quick scan is vanuit die functie met name het perspectief gekozen van het bestuursprogramma 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 van toekomstige sturingsdocumenten.

De centrale vraagstelling van de quick scan was:

Wat is de kwaliteit van het bestuursprogramma “Coevorden werkt” als sturingsinstrument voor sturing en controle ten aanzien van het 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:

Het bestuursprogramma vormt in samenhang met de bijbehorende verbindingsnotitie voor de raad een goed aangrijpingspunt voor sturing en controle ten aanzien van het meerjarig te voeren beleid in de gemeente Coevorden. Doordat in het programma specifieke, meetbare en tijdgebonden prestatie- en effectdoelstellingen zijn opgenomen, wordt de raad in de gelegenheid gesteld om de vinger aan de pols te houden ten aanzien van de voortgang op het bestuursprogramma. In het bestuursprogramma is ook een meerjarige financiële onderbouwing opgenomen waarmee de uitvoerbaarheid van het programma (in financiële zin) aannemelijk is gemaakt. Tot slot is in de bij het bestuursprogramma behorende verbindingsnotitie een recapitulatie opgenomen van de belangrijkste beleidsopgaven voor de komende periode. Hiermee zijn ook de hoofdlijnen van beleid voor de komende jaren voor de raad geschetst.

Doordat het college richting de raad heeft aangegeven dat zij via de reguliere planning- en controlcyclus periodiek geïnformeerd zal worden over de voortgang op het bestuursprogramma, is voor de raad ook duidelijk hoe hij aan zijn controlerende taak ten opzichte van het bestuursprogramma invulling kan geven. Onduidelijk is echter of - naast de reguliere planning- en controlcyclus - er nog een aanvullende evaluatie op de beleidsvoornemens uit het bestuursprogramma zal plaatsvinden.

5.2 Aanbevelingen

Uit de bevindingen uit de quick scan vloeien twee aanbevelingen voort, waarvan één geadresseerd is aan het college van B&W en één aan de raad.

- 1 *Benut het bestuursprogramma als basis voor consistente en consequente verantwoordingsrapportages in de reguliere planning- en controlcyclus.*

Zoals in de vorige paragraaf geconstateerd, vormt het bestuursprogramma voor de raad een goede basis voor sturing en controle ten aanzien van het meerjarig te voeren beleid in de gemeente Coevorden.

Richting het college wordt aanbevolen hieraan een goed vervolg te geven door ook in toekomstige bestuursrapportages en jaarstukken *consistent* en *consequent* over de voortgang op het bestuursprogramma te rapporteren. De punten uit het bestuursprogramma moeten daartoe herkenbaar en in de tijd vergelijkbaar in deze rapportages worden opgenomen. Met deze rapportages zou de raad periodiek inzicht verschaft moeten worden in de verhouding tussen planning en realisatie, waarbij afwijkingen op de planning kort en bondig worden toegelicht.

- 2 *Geef aan in hoeverre behoefte is aan aanvullende evaluatie op de inhoud van het bestuursprogramma en maak hier duidelijke afspraken over met het college van B&W*

Richting de raad wordt aanbevolen om na te gaan in hoeverre behoefte bestaat aan een evaluatie op de inhoud van het bestuursprogramma, die in aanvulling op de bestaande planning- en controlcyclus zou kunnen plaatsvinden.

Indien een dergelijke behoefte in de raad bestaat zouden hierover bij voorkeur expliciete afspraken met het college worden gemaakt.

Uit het voorliggende onderzoek bleek dat binnen de gemeentelijke organisatie een eindevaluatie op het bestuursprogramma na vier jaar wordt overwogen. De raad wordt in overweging gegeven om een dergelijke evaluatie een jaar eerder te laten plaatsvinden, zodat op basis van de uitkomsten hiervan nog binnen de huidige collegeperiode eventuele bijsturing op het beleid kan plaatsvinden. Daarnaast wordt in overweging gegeven om de evaluatie sterk te richten op het niveau van effectiviteit van het gevoerde beleid (“in hoeverre hebben de beleidsvoornemens uit het bestuursprogramma bijgedragen aan de beoogde maatschappelijke effecten?”).

BIJLAGE 1 NORMENKADER

Normen onderzoek bestuursprogramma

Om de kwaliteit van het bestuursprogramma 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.

Zoals eerder gesteld is in de beoordeling van het bestuursprogramma 2006 – 2010 gewerkt met een vierpuntschaal. Dit betekent dat per hoofdnorm de minimale score 1 was en de maximale score 4. De scores zijn per norm opgebouwd uit scores per subnorm. Hieronder is ook de maximale 'score' in punten per subnorm weergegeven.

- **Hoofdnorm 1**

Het bestuursprogramma geeft een korte plaatsbepaling van het bestuursprogramma ten opzichte van overige sturingsdocumenten. Hierdoor wordt voor lezers duidelijk hoe het bestuursprogramma 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 bestuursprogramma.**
Deze beschrijving geeft antwoord op de vraag "Waarom wordt een bestuursprogramma opgesteld?"
(maximale score: 1 punt)
- **Subnorm 1.2: Het programma (of de aanbiedingsbrief bij het programma) beschrijft het proces van totstandkoming van het bestuursprogramma.**
Deze beschrijving maakt duidelijk wie betrokken waren bij de totstandkoming en welke documenten input hebben gevormd voor het bestuursprogramma.
(maximale score: 1 punt)
- **Subnorm 1.3: Het programma (of de aanbiedingsbrief bij het programma) beschrijft de doorwerking van het bestuursprogramma in overige documenten in de planning- en controlcyclus.**
Dit betekent dat wordt aangegeven wanneer en in welke documenten (bijvoorbeeld collegeprogramma en programmabegroting) een uitwerking van het bestuursprogramma wordt gegeven.
(maximale score: 1 punt)

- **Hoofdnorm 2**

Het bestuursprogramma 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.

(maximale score: 1½ punt)

- **Subnorm 2.2: Het programma gaat met name in op veranderingen in beleid.**

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

(maximale score: 1½ punt)

- **Hoofdnorm 3**

Het bestuursprogramma 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.

(maximale score: ½ punt)

- **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.

(maximale score: ¾ punt)

- **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.

(maximale score: ¾ punt)

- **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.

(maximale score: 1 punt)

- **Hoofdnorm 4**

Het bestuursprogramma 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.
(maximale score: 1½ punt)
- **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 bestuursprogramma en het overig beleid op inzichtelijke wijze te presenteren.
(maximale score: 1½ punt)

- **Hoofdnorm 5**

Het bestuursprogramma 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 bestuursprogramma 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.
(maximale score: 1½ punt)
- **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.
(maximale score: 1 punt)
- **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.
(maximale score: ½ punt)

BIJLAGE 2 OVERZICHT VERGELIJKINGSGEMEENTEN

	Naam document	Inwonersaantal gemeente
1	Voorjaarsnota	< 50.000
2	Kadernota	< 50.000
3	Collegeakkoord	50.000 – 100.000
4	Kadernota	< 50.000
5	Raadsprogramma	< 50.000
6	Bestuursprogramma	< 50.000
7	Collegeprogramma	< 50.000
8	Coalitieakkoord	> 100.000
9	Coalitieakkoord	> 100.000
10	Collegeprogramma	50.000 – 100.000
11	Coalitieprogramma	50.000 – 100.000
12	Kadernota	< 50.000
13	Collegeprogramma	< 50.000
14	Collegeprogramma	< 50.000
15	Kadernota	50.000 – 100.000
16	Collegeprogramma	> 100.000
17	Kadernota	< 50.000
18	Collegeprogramma	< 50.000
19	Collegeprogramma	< 50.000
Coevorden	Bestuursprogramma	36.100