

Collegeprogramma 2006-2010 Rucphen

Quick scan naar de kwaliteit van het
collegeprogramma in de gemeente
Rucphen

Rapport



Collegeprogramma 2006-2010 Rucphen

Quick scan naar de kwaliteit van het
collegeprogramma in de gemeente Rucphen

Rapport

drs. R.J.A. Clayden
dr. J. Naafs
drs. V. Sabee
drs. M.G. van Schadewijk
drs. L.A.R. Sturm RA

16 oktober 2006

Postbus 5000
4700 KA ROSENDAAL

www.rekenkamerwestbrabant.nl



Inhoudsopgave

1	Introductie	6
1.1	Achtergrond en aanleiding	
1.2	Doelstelling en vraagstelling	
1.3	Gekozen aanpak	
1.4	Leeswijzer	
2	Beschrijving functie en proces	9
2.1	Functie van het collegeprogramma	
2.2	Proces van totstandkoming	
2.3	Doorwerking in overige documenten	
3	Beoordeling collegeprogramma	13
3.1	Plaatsbepaling collegeprogramma	
3.2	Formulering op hoofdlijnen	
3.3	Speerpunten van beleid	
3.4	Volledigheid van het collegeprogramma	
3.5	Financiële vertaling	
4	Plaatsbepaling ten opzichte van andere gemeenten	22
4.1	Plaatsbepaling collegeprogramma	
4.2	Formulering op hoofdlijnen	
4.3	Speerpunten van beleid	
4.4	Volledigheid van het collegeprogramma	
4.5	Financiële vertaling	
5	Beantwoording vraagstelling en aanbevelingen	25
5.1	Beantwoording vraagstelling	
5.2	Aanbevelingen	
6	Bestuurlijke reactie college van B&W	27
7	Nawoord Rekenkamer	29
	Bijlage 1 Normenkader	30
	Bijlage 2 Geïnterviewde personen	33
	Bijlage 3 Vergelijkingsgemeenten	34

1

Introductie

De Rekenkamer West-Brabant heeft in juni 2006 De Lokale Rekenkamer bv opdracht gegeven een quick scan uit te voeren naar de kwaliteit van het collegeprogramma van Rucphen. De Lokale Rekenkamer heeft deze quick scan in juli-augustus 2006 uitgevoerd. In deze rapportage wordt hiervan verslag gedaan.

In paragraaf 1.2 wordt de achtergrond en relevantie van het onderzoek kort geschetst. De doelstelling en vraagstelling van het onderzoek worden in paragraaf 1.3 gepresenteerd. Paragraaf 1.4 behandelt de gehanteerde onderzoeks aanpak. In paragraaf 1.5 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 collegeprogramma¹. Dit programma vormt een belangrijk en meerjarig houvast voor het te voeren gemeentelijk beleid, zowel voor het college vanuit zijn uitvoerende taak ("wat gaan we doen?") als voor de raad vanuit zijn kaderstellende en controlerende taak ("doen we wat we moeten doen?"). Tegelijkertijd heeft het een belangrijk politiek karakter: het is een document waarmee verschillende politieke partijen de gedeelde politieke ambities verwoorden. Met het oog op het belang van de functie van het collegeprogramma als zijnde een instrument voor de raad voor sturing en controle van gemeentelijk beleid is een benchmarkonderzoek door de Rekenkamer West-Brabant geëntameerd waarbij zij gebruik heeft gemaakt van de door het aanbestede onderzoeksbureau gestarte benchmark. Daarbij is met name de functie van het collegeprogramma als plandocument voor meerjarig beleid als insteek van het onderzoek genomen. Verschillende rekenkamercommissies hadden reeds of hebben in reactie hierop een onderzoek naar het collegeprogramma geprogrammeerd.

1.2

Doelstelling en vraagstelling

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

Een volgens de normen van deze quick scan kwalitatief hoogwaardig collegeprogramma 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 collegeprogramma een houvast bieden wat betreft de meerjarige planning en uitvoering van politiek geaccordeerd beleid. Een collegeprogramma vormt wat dat betreft tevens een meerjarig kader voor het opstellen van de jaarlijkse programmabegrotingen.

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

Nuancering: geen beoordeling om het college "af te rekenen"

Aangezien er ten aanzien van het instrument collegeprogramma nauwelijks richtlijnen of aanwijzingen bestaan², zijn gemeenten vrij om een collegeprogramma in te richten op de manier die door hen noodzakelijk wordt geacht. Daarom is het onderzoek niet bedoeld om een politiek inhoudelijk oordeel over het collegeprogramma te vellen. Wel is getracht aan te geven wat de consequenties zijn van de keuze om niet met een collegeprogramma als meerjarig plandocument te werken. Dit laatste is nadrukkelijk met deze quick scan beoogd.

Doelstelling quick scan

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

Met de quick scan is nagegaan of aanbevelingen kunnen worden geformuleerd voor verdere aanscherping en doorvertaling van het collegeprogramma in jaarlijkse planning en control producten (met name de programmabegroting- en verantwoording). Doordat vergelijkbaar onderzoek naar collegeprogramma's in andere gemeenten heeft plaatsgevonden, is het mogelijk om de bevindingen over het collegeprogramma Rucphen te spiegelen aan bevindingen van andere gemeenten. Naast deze rapportage is ook een handreiking opgesteld met goede voorbeelden die de collegeprogramma's van de afzonderlijke gemeenten zijn aangetroffen.

Centrale vraagstelling quick scan

De centrale onderzoeksvraag voor de quick scan luidt:

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

1.3

Gekozen aanpak

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

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

Het proces waarin en de wijze waarop een collegeprogramma tot stand komt is in iedere gemeente verschillend. Ook de functie van een collegeprogramma kan per gemeente enigszins verschillen. Voor een beter begrip van de context waarin het collegeprogramma van Rucphen is opgesteld, zijn documenten die ten grondslag hebben gelegen aan de totstandkoming van het collegeprogramma en notulen van

² In de gemeentewet wordt over het collegeprogramma enkel opgemerkt 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)

raadsvergaderingen over het collegeprogramma bestudeerd. Ook zijn interviews gehouden met betrokkenen bij de totstandkoming van het collegeprogramma omdat zij bij uitstek kunnen aangeven met welke intenties het programma is opgeschreven. In bijlage 2 is een overzicht gegeven van de geïnterviewde personen.

Stap 2: Beoordeling collegeprogramma als sturingsinstrument

Op basis van een door het onderzoeksbureau vooraf opgesteld normenkader is de kwaliteit van het collegeprogramma 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 collegeprogramma 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 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 in Rucphen aan het collegeprogramma wordt toegekend, hoe de totstandkoming van het collegeprogramma 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 collegeprogramma als sturingsinstrument. De gehanteerde normen worden hierbij omschreven en de bevindingen worden per norm gepresenteerd.

In hoofdstuk 4 zijn de bevindingen van het collegeprogramma Rucphen afgezet tegen de bevindingen bij andere gemeenten. De belangrijkste verschillen tussen de situatie in Rucphen 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 Rucphen. 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

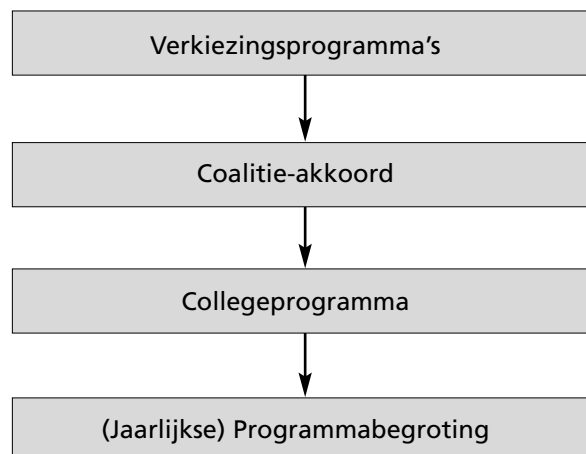
Functie van het collegeprogramma

Het raadsvoorstel bij het collegeprogramma Rucphen d.d. 13 juni 2006 geeft aan dat het collegeprogramma een instrument bij uitstek is om voor de nieuwe zittingsperiode op hoofdlijnen invulling te geven aan de beleidsvoornemens van de gemeenteraad.

Ook in de inleiding van het collegeprogramma wordt kort stilgestaan bij de functie van het document. Het collegeprogramma wordt gezien als "een aanzet voor uitvoering van het coalitieakkoord" en als "een document op basis waarvan college en raad kunnen samenwerken in de komende vier jaar".

Deze functie werd tijdens interviews bevestigd. Daarin werd aangegeven dat het collegeprogramma als richtinggevend kader dient voor de uitvoering van het beleid in de periode 2006-2010. Het is door de vaststelling in de raad een opdracht van de raad aan het college geworden om de in het programma genoemde punten uit te voeren.

Beginnend bij de verkiezingsprogramma's van de coalitiepartijen kunnen de volgende uitwerkingen/concretisering worden onderscheiden:



Figuur: functie / plaatsbepaling collegeprogramma ten opzichte van andere documenten

Het collegeprogramma is ook bedoeld voor inwoners van Rucphen. Om de inhoud van het collegeprogramma aan inwoners over te brengen, worden vijf kernsprakavonden georganiseerd. In iedere kern van de gemeente Rucphen³ zullen collegeleden de inhoud van het collegeprogramma toelichten en luisteren naar de meningen van inwoners hierover.

³ De gemeente Rucphen bestaat uit de kernen Rucphen, Schijf, Sprundel, St. Willebrord, Zegge.

2.2

Proces van totstandkoming

Van verkiezingen naar coalitieakkoord...

Na de verkiezingen in maart 2006 zocht de Rucphense Volkspartij (RVP) als grootste partij contact met CDA en PvdA om informeel de mogelijkheden te verkennen samen een coalitie te vormen. Deze coalitie had de eerste voorkeur van de RVP. Aansluitend hebben enkele sessies plaatsgevonden met vertegenwoordigers van de beoogde coalitiepartijen. In deze bijeenkomsten zijn op basis van een uitgebreide analyse van de afzonderlijke verkiezingsprogramma's de overeenkomsten en verschillen ten aanzien van de wensen voor toekomstig beleid in kaart gebracht. De toenmalig bestuursvoorzitter van de grootste partij RVP (nu wethouder namens deze partij) zat deze bijeenkomsten voor.

Tussentijds is in dit proces een bijeenkomst met de voltallige raad georganiseerd, waarin ook de niet-coalitiefracties in de gelegenheid werden gesteld om hun visie op het meerjarig te voeren beleid te geven.

Ook is het coalitieakkoord, toen dit opgeleverd was, in een bijeenkomst met de raad besproken. Verslagen van beide overleggen zijn als bijlage bij het coalitieakkoord opgenomen.

Van coalitieakkoord naar collegeprogramma...

Vervolgens is het college met het Managementteam (MT) aan de slag te gaan om het coalitieakkoord uit te werken in een collegeprogramma. Van ambtelijke zijde werden de beleidsvoornemens uit het coalitieakkoord nader geconcretiseerd door ze in de tijd te plaatsen.

Bij het opstellen van het collegeprogramma zijn, naast het coalitieakkoord, ook de zogenaamde beleidsverkenningen en de politieke beleidsagenda ook als input gebruikt. Deze laatste twee documenten worden hieronder kort toegelicht.

Beleidsverkenningen als ambtelijke input voor collegeprogramma

Deze beleidsverkenningen zijn begin 2006, net voor de verkiezingen door het MT opgesteld en beschrijven op politiek neutrale wijze de relevante beleidsontwikkelingen voor de gemeente Rucphen. Deze verkenningen hebben geen formele status als planningsdocument.

Politieke beleidsagenda als politieke input voor collegeprogramma

De raad heeft in ongeveer dezelfde tijd dat het collegeprogramma is opgesteld een politieke beleidsagenda voor de komende vier jaar gemaakt. In deze politieke beleidsagenda geeft de raad aan wanneer ze welke beleidsvoornemens verwezenlijkt wil zien. De agenda is opgesteld door een werkgroep van de raad. Deze werkgroep is tweemaal bijeengekomen. De eerste keer werd vooral over beleidsinhoudelijke prioriteiten gesproken. De tweede bijeenkomst richtte de discussie zich meer op de tijdgebonden formulering van deze prioriteiten. In het collegeprogramma is zoveel mogelijk rekening gehouden met alle wensen uit de politieke beleidsagenda.

Uiteindelijk is in het MT een sjabloon afgesproken waaraan de teksten voor de afzonderlijke punten in het collegeprogramma moesten voldoen. De beleidsvoornemens uit het coalitieakkoord werden vervolgens verdeeld over de diverse sectorhoofden, die de sjablonen hebben ingevuld in overleg met de afdelingshoofden.

Er is daarbij bewust voor gekozen om de indeling in programma's van de programmabegroting ook in het collegeprogramma aan te houden.

Het collegeprogramma is door de gemeenteraad op 4 juli 2006 vastgesteld.

2.3

Doorwerking in overige documenten

Zoals uit de figuur in paragraaf 2.1 blijkt is vormt het collegeprogramma een basis voor het opstellen van jaarlijkse programmabegrotingen. Voordat de programmabegroting wordt gepresenteerd, wordt echter jaarlijks eerst de kadernota behandeld.

Het collegeprogramma heeft voor de kadernota 2007 dan ook een belangrijke rol gespeeld. In de aanbiedingsbrief bij deze kadernota aan de raad wordt hierover opgemerkt:

“De kadernota 2007 heeft een bijzonder karakter. Naast een ‘reguliere’ blik vooruit over de komende vier begrotingsjaren zal in deze kadernota ook aandacht besteed worden aan de wijze waarop de financiële consequenties van het nieuw vast te stellen collegeprogramma 2006-2010 bekostigd zullen gaan worden.”

In de kadernota is zijn de structurele en incidentele financiële consequenties van het collegeprogramma apart en meerjarig opgenomen. Daarbij is door nummering een duidelijke verwijzing naar de afzonderlijke beleidsvoornemens zoals in het collegeprogramma opgenoemen. Ter illustratie is hieronder het overzicht structurele claims uit het (ontwerp) collegeprogramma gegeven.

Tabel: overzicht structurele claims collegeprogramma (bron: kadernota 2007)

Structurele knelpunten / claims uit het ontwerp collegeprogramma 2006-2010	2007	2008	2009	2010
Ondersteuning dorpsraden (cp4)	7.500	7.500	7.500	7.500
Uitbreiding agogische formatie SKW (cp28)	45.000	45.000	45.000	45.000
Subsidie amateurkunst (cp29)	21.000	21.000	21.000	21.000
Structureel werkbudget recreatie (cp31)	25.000	25.000	25.000	25.000
Verhoging kwijtscheldingsnorm naar 100% (cp32)	50.000	50.000	50.000	50.000
Structureel budget verslavinspreventie (cp36)	5.000	5.000	5.000	5.000
Subsidies en bijdragen (cp48)	12.500	12.500	12.500	12.500
Totaal	166.000	166.000	166.000	166.000

De opmerkingen tussen haakjes zijn verwijzingen naar de specifieke onderwerpen in het collegeprogramma 2006-2010 (cp..)

Omdat de verdere financiële uitwerking van het collegeprogramma in de kadernota 2007 is opgenomen, is er een sterke relatie tussen beide documenten. De kadernota en het collegeprogramma zijn dan ook bewust in dezelfde raadsvergadering geagendeerd.

Uit interviews bleek dat het de bedoeling is dat beleidsvoornemens uit het collegeprogramma straks ook één-op-één herkenbaar terug te vinden zijn in de programmabegroting. Dit zal worden gedaan door in de programmabegroting dezelfde nummering van beleidsvoornemens als in het collegeprogramma te hanteren.

Evaluatie collegeprogramma

Over de evaluatie van het collegeprogramma zijn nog geen concrete afspraken gemaakt. Uit een interview met twee collegeleden kwam naar voren dat mogelijk in de programmaverantwoording jaarlijks duidelijk herkenbaar zal worden aangegeven in hoeverre de punten uit het collegeakkoord zijn gerealiseerd.

3

Beoordeling collegeprogramma

In dit hoofdstuk wordt de beoordeling gegeven van het collegeprogramma 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.

Collegeprogramma als sturend kader voor meerjarig beleid? - vijf hoofdnormen

In deze quick scan is op een vijftal hoofdnormen getoetst of het collegeprogramma van Rucphen een sturend kader voor meerjarig beleid is. Dit is zeker het geval als het collegeprogramma:

- 1 Een korte plaatsbepaling geeft ten opzichte van andere sturingsdocumenten (§3.1);
 - 2 Op hoofdlijnen is geformuleerd (§3.2);
 - 3 Een goede uitwerking geeft van de belangrijkste speerpunten voor beleid (§3.3);
 - 4 Volledig is (§3.4); en
 - 5 Een gedegen financiële onderbouwing bevat (§3.5).
-

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 collegeprogramma

Norm

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

Algemene bevinding

De plaatsbepaling van het collegeprogramma ten opzichte van overige documenten in de planning & control cyclus (zoals kadernota en programmabegroting) is beschreven in het raadsvoorstel en in het collegeprogramma zelf. Op hoofdlijnen wordt inzichtelijk gemaakt hoe het collegeprogramma tot stand is gekomen. Ook de specifieke functie van het programma wordt (in het raadsvoorstel bij het programma) expliciet aangegeven.

Subnorm 1.1

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

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

De inleiding op het collegeprogramma zelf geeft een grove plaatsbepaling aan van het collegeakkoord. Hieruit blijkt dat het collegeprogramma kan worden gezien als "een basis voor goede samenwerking met de raad in deze zittingsperiode". Verder stelt de inleiding op het collegeprogramma dat collegeprogramma op basis van het coalitie-

akkoord een aanzet geeft voor samenwerking met de raad met het oog op een snelle en zichtbare vooruitgang van de leefbaarheid binnen de vijf dorpen.

Het raadsvoorstel bij het collegeprogramma geeft een specifiekere beschrijving van de functie van het document:

“Een collegeprogramma is een instrument bij uitstek om voor de nieuwe zittingsperiode op hoofdlijnen invulling te geven aan de beleidsvoornemens van de gemeenteraad.”

Subnorm 1.2:

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

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

In het collegeprogramma wordt op hoofdlijnen het proces van totstandkoming aangegeven. Uit zowel de inleiding van het programma als het bijbehorende raadsvoorstel wordt duidelijk dat het coalitieakkoord en de politieke beleidsagenda van de raad de basis hebben gevormd voor het collegeprogramma. De ambtelijke inbreng in het proces van totstandkoming (de rol van het Managementteam en de input vanuit de ambtelijk opgestelde beleidsverkenningen) wordt echter niet beschreven.

Wat bijzonder is aan het collegeprogramma is dat per beleidspunt de oorspronkelijke tekst uit het coalitieakkoord wordt aangehaald. Hiermee wordt duidelijk dat het collegeprogramma bedoeld is als nadere uitwerking van de beleidsvoornemens uit het coalitieakkoord.

Subnorm 1.3:

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

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

In het raadsvoorstel bij het collegeprogramma wordt duidelijk de verdere doorwerking van het programma beschreven:

“Na vaststelling van dit programma door uw raad, zullen wij het collegeprogramma jaarlijks vertalen in de programmabegroting en diverse voorstellen. Ook de verantwoording over de uitvoering zal uiteraard gebeuren via de reguliere duale planning en controlecyclus (beraps, jaarstukken, etcetera).”

Doordat het collegeprogramma en de kadernota 2007 in dezelfde raadsvergadering werden geagendeerd, was voor de raad ook inzichtelijk hoe deze documenten zich tot elkaar verhouden. De verhouding tussen collegeprogramma en kadernota wordt in beide documenten expliciet aangegeven.

Formulering op hoofdlijnen

Norm

Het collegeprogramma is in zijn geheel 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 collegeakkoord ontbeert een centrale strategische visie, waarin het college aangeeft hoe zij aankijkt tegen de staat van de gemeente en de meest wenselijke beleidsmatige koers. Het heeft meer het karakter van een verzameling van 49 beleids- onderwerpen zonder overkoepelende visie. Als verklaring hiervoor werd door geïnterviewde collegeleden aangegeven, dat het collegeprogramma ook meer opgezet en bedoeld aan zijnde een werkdocument in plaats van een beschouwend document of strategische meerjarenvisie.

De koersbepaling ten opzichte van het beleid uit vorige zittingsperioden wordt op onderdelen weergegeven.

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.

In de in leiding geeft het college een strategische doelstelling aan, namelijk het leveren van een bijdrage aan een leefbare en zorgzame samenleving. Afgezien van deze doelstelling is geen overkoepelende strategische visie in het collegeprogramma opgenomen. Uit interviews met collegeleden kwam naar voren dat de belangrijke strategische thema's gelegen zijn in:

- Betere communicatie met burgers
- Beter sociaal beleid
- Gematigde lastenverzwaring
- Snellere herinrichting van de dorpskernen
- Invoering van het Brede School concept

Deze thema's zijn weliswaar opgenomen in het collegeprogramma, maar niet herkenbaar als prioritaire thema's voor de komende vier jaar. Vaak zijn ze opgenomen als één van de 49 onderwerpen.

Per onderwerp benoemt het collegeprogramma soms meerdere actiepunten. In een beperkt aantal gevallen zijn deze nogal operationeel geformuleerd en daardoor minder relevant op het niveau van de gemeenteraad.

Voorbeeld van operationele uitwerking van beleidsvoornemen:

6. Overlast; het bepalen van de formatie die specifiek nodig is voor jeugd- en jongerenwerk binnen de totale agogische formatie van 300%

In interviews werd aangegeven dat de soms operationele informatie echter ook een belangrijke functie heeft; het scheidt duidelijke verwachtingen bij alle coalitiepartijen wat ze de komende vier jaar op een terrein willen bewerkstelligen.

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.

Koersbepalingen ten opzichte van bestaand beleid worden regelmatig genoemd. Soms zijn koersveranderingen een gevolg van eerder genomen raadsbesluiten, bijvoorbeeld bij punt 28 uit het collegeprogramma: Sociaal-cultureel werk en maatschappelijke dienstverlening. Hier heeft het nieuwe college dan geen hand in gehad.

28. Sociaal-cultureel werk en maatschappelijke dienstverlening; "Voor het inhoudelijk sociaal-cultureel werk geldt vanaf 2006 een nieuwe subsidiesystematiek. De raad heeft de nota basisfunctie en de beleidsregel sociaal-cultureel werk vastgesteld. Afgesproken is dat deze werkwijze na ongeveer een jaar zal worden geëvalueerd."

Soms wordt echter ook duidelijk aangegeven welke koers dit college wil varen ten opzichte van de vorige collegeperiode, bijvoorbeeld bij punt 14: Economische activiteiten.

14. Economische activiteiten; "... De in de vorige zittingsperioden ondernomen activiteiten om tot uitbreiding van het areaal aan bedrijfsterreinen te komen zullen onverminderd worden voortgezet. Waar nodig zal de hulp van regionale samenwerkingsverbanden als SES en Rewin ten behoeve van de bedrijven worden ingeschakeld."

3.3

Speerpunten van beleid

Norm

Het programma bevat duidelijke speerpunten voor beleid. Deze speerpunten van beleid beschrijven op heldere wijze de noodzaak van beleid, de prestatie die de gemeente wil realiseren en het maatschappelijk effect dat de gemeente wil bereiken. Prestaties en effecten zijn daarbij temporeel geformuleerd. Daarbij geldt dat de informatie in het collegeprogramma zelfstandig leesbaar is. Dit houdt in dat waar verwijzingen worden gemaakt naar overige documenten, kort de inhoud van deze documenten wordt omschreven.

Algemene bevinding

Het collegeprogramma geeft een overzicht van 49 punten voor beleid die volgens een vast format worden beschreven. Eerst wordt de oorspronkelijke tekst uit het coalitieakkoord gepresenteerd, vervolgens een toelichting op deze tekst, gevolgd door de beoogde actiepunten en planning van de uitvoering, en de financiële, organisatorische en procesmatige aspecten van het beleidsvoornemen. Dit format is voor de meeste

punten zodanig ingevuld dat prestaties specifiek en tijdgebonden zijn omschreven. De nut en noodzaak voor het voeren van beleid wordt echter niet overal duidelijk aangegeven en meetbare en tijdgebonden effecten zijn vrijwel nergens opgenomen. Dit laatste is ook niet beoogd, zo werd in interviews aangegeven; het collegeprogramma wordt namelijk meer gezien als werkdocument dan als meerjarig beleidsprogramma. De nadere uitwerking in prestatie- en effectindicatoren wordt verwacht in de programmabegrotingen van de komende jaren.

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.

De noodzaak van het beleid wordt in enkele gevallen aangegeven, zoals het bestaan van onderwijsachterstanden of overlast. Op basis van de beschreven noodzaak geeft het college vervolgens aan welke wegen ze in wil slaan om de bestaande situatie te veranderen.

Goed voorbeeld van beschrijving nut en noodzaak:

27. Monumentale gebouwen;

"Het behouden van cultureel erfgoed is ook in onze gemeente erg belangrijk. Er is wat dat betreft in het verleden (te) veel verloren gegaan."

33. Werkgelegenheid; "...Met name de groep jongeren is in dit verband belangrijk. Deze groep vormt immers de potentiële groep langdurig werklozen van de toekomst; vermeden moet worden dat deze mensen lang in de bijstand blijven en op die wijze een grote achterstand tot de arbeidsmarkt oplopen."

Meestal wordt echter de nut en noodzaak alleen beargumenteerd vanuit de gewenste situatie ("wij willen graag ...") en niet vanuit de bestaande situatie ("wij constateren als probleem...").

Hierdoor mist het collegeprogramma op de meeste punten een onderbouwing van de nut en noodzaak van de genoemde speerpunten ("waarom gaan we de komende vier jaar juist deze punten oppakken en andere niet?").

Uit interviews kwam als mogelijke verklaring hiervoor naar voren dat het collegeprogramma meer is opgezet als zijnde een werkdocument in plaats van een beschouwend document of strategische meerjarenvisie.

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.

Beleidseffecten worden niet altijd, maar wel regelmatig weergegeven bij de genoemde 49 punten van beleid. In sommige gevallen zijn de beoogde effecten nogal kort en abstract geformuleerd, zoals "(volwaardige) deelname aan de samenleving". Enkele

goede voorbeelden van een specifiekere effectbeschrijving die in het collegeprogramma zijn opgenomen zijn hieronder weergegeven.

Goed voorbeeld van beschrijving beoogde beleidseffecten:

16. Brede school gedachte; "Het gaat bij de brede school ontwikkeling om een geïntegreerde aanpak van de verbetering van de ontwikkelingskansen van kinderen en jongeren in hun diverse leefmilieus (gezin, school en vrije tijd). Het betreft dan vooral de inrichting van een netwerk van onderwijs, welzijn en zorg rond het kind en het gezin. Doel is de sociale vaardigheden van jongeren en hun actieve deelname aan de samenleving, onderwijs, recreatie en werk te bevorderen."

34. Werkervaringsplaatsen; "Werk is het instrument om participatie aan de samenleving te bewerkstelligen. Voorwaarde voor uitstroom uit de uitkering is dat er daadwerkelijk banen beschikbaar zijn. Om deze banen te genereren is een actieve benadering van het lokale bedrijfsleven van essentieel belang. Heldere afspraken met het bedrijfsleven zouden aldus leiden tot invulling van vacatures door uitkeringsgerechtigden."

Bovenstaande voorbeelden koppelen het beoogd maatschappelijk effect aan een concreet beleidsvoornemen. Hiermee wordt transparant gemaakt welke "beleidstheorie" het college hanteert: hoe kunnen we ervoor zorgen dat we de beoogde effecten realiseren?

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.

Bij vrijwel alle van de 49 beleidsvoornemens wordt duidelijk gemaakt welke prestaties de gemeenten de komende tijd wil leveren. Meestal zijn deze prestaties geformuleerd als inspanningsverplichtingen of activiteiten in plaats van eindresultaten.

Zo wordt er gesproken over "aandacht besteden tijdens het overleg van het gemeentebestuur met het bedrijfsleven voor de rol van het bedrijfsleven in de zorg om de leefomgeving" (betrokkenheid van bedrijven bij de leefomgeving) en over "bezien of behoefte bestaat aan het opnieuw in het leven roepen of versterken van gemeentelijke ondersteuningsstructuur zoals er die vroeger ook was en zo ja, of er een vorm van financiële ondersteuning nodig is." (amateurkunst). Op deze wijze commiteert het college zich niet aan een eindsituatie waarop ze gecontroleerd kan worden. Het lijkt erop dat het college op enkele beleidsterreinen zich nog wil oriënteren alvorens concrete prestatiedoelen te formuleren.

Bij sommige punten worden prestaties wél als eindresultaten gepresenteerd. Bij punt 25: Wet Maatschappelijke Ontwikkeling stelt het collegeprogramma bijvoorbeeld dat in 2006 een wmo-loket operationeel moet zijn.

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.

Bij ieder beleidsvoornemen wordt in meer of in mindere mate aandacht besteed aan actiepunten en planning van de uitvoering. Hier zijn acties vaak tijdgebonden geformuleerd.

Tijdgebonden formulering van prestaties:

13. Industrierrein de Nijverheij; "De uitvoering van het revitaliseringsplan vindt plaats in in 2006 en 2007."

30. Vrijwilligers; "een voorstel waarin maatregelen worden opgenomen om vrijwilligers te ondersteunen: 2007; een onderzoek naar de (financiële) consequenties van een 'vraag-aanbod centrale': 2008; realisatie van een verenigingsloket, ..., waar vrijwilligers met al hun vragen terecht kunnen: 2008"

De beoogde effecten zijn in het collegeprogramma zijn nog nauwelijks tijdgebonden opgenomen opgenomen. Ook effectindicatoren zijn niet in het collegeprogramma opgenomen. Dit is volgens, zo werd in interviews aangegeven, terug te voeren op het karakter van werkdocument; een nadere uitwerking in tijdgebonden maatschappelijke effectbeschrijving en effectindicatoren wordt verwacht in de komende programmabegrotingen.

3.4

Volledigheid van het collegeprogramma

Norm

Het programma is volledig; alle terreinen van gemeentelijk beleid worden benoemd. Ook de terreinen waarop gemeentelijk beleid onveranderd wordt voortgezet, worden kort benoemd.

Hiermee wordt de lezer van het programma een transparant overzicht gegeven van wat het college de komende jaren wél als prioriteit oppakt én wat het college niet als prioriteit oppakt.

Algemene bevinding

Doordat de programma-indeling uit de programmabegroting ook in het collegeprogramma is aangehouden, wordt een beeld geschetst van het brede gemeentelijk beleid. Het collegeprogramma geeft (noch in algemene zin noch specifiek per beleids-terrein) aan op welke terreinen het college het bestaande beleid onveranderd voortzet. In de kadernota, die tegelijk met het collegeprogramma aan de raad is aangeboden, wordt overigens wel (in financiële zin) een duidelijk onderscheid gemaakt tussen knelpunten en claims met betrekking tot reguliere taken en knelpunten en claims voortvloeiend uit het collegeprogramma 2006-2010. Dit laatste geeft een inzicht in de verhouding tussen bestaand beleid en nieuw beleid (in financiële zin).

Subnorm 4.1:

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

Doordat het collegeprogramma dezelfde indeling aanhoudt als de programmabegroting worden alle terreinen van het gemeentelijk beleid genoemd. Binnen deze beleidsvelden benoemt het collegeprogramma 49 beleidsvoornemens.

Subnorm 4.2:

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 collegeprogramma en het overig beleid op inzichtelijke wijze te presenteren.

In het collegeprogramma wordt niet aangegeven op welke beleidsterreinen bestaand beleid ongewijzigd wordt voortgezet. Evenmin worden de overige beleidsterreinen niet afgedekt met bijvoorbeeld een zinssnede dat 'bij niet genoemd beleid de lezer ervan uit mag gaan dat bestaand beleid gehandhaafd zal worden'. In de kadernota die tegelijk met het collegeprogramma aan de raad is aangeboden, wordt de verhouding (in financiële zin) tussen nieuwe beleidsvoorstellen van het college zoals genoemd in het coalitieakkoord en het collegeprogramma enerzijds en regulier beleid anderzijds wel geschetst.

3.5

Financiële vertaling

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 collegeprogramma inzichtelijk gemaakt.

Algemene bevinding

In het collegeprogramma zijn per beleidsvoornemen de financiële gevolgen aangegeven. De tegelijk met het collegeprogramma aan de raad aangeboden kadernota bevat een inzichtelijke overzicht van de meerjarige financiële vertaling van de punten uit het collegeprogramma in jaarschijven tot en met 2010. De financiële gevolgen zijn daarbij herleidbaar naar de afzonderlijke punten uit het collegeprogramma. De financiële vertaling en de financiële dekking is daarmee op inzichtelijke wijze gegeven.

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.

In het collegeprogramma worden per beleidsvoornemen de financiële gevolgen per jaarschijf tot en met 2010 in kaart gebracht. Een totaal overzicht van de totale financiële gevolgen van de beleidsvoornemens uit het collegeprogramma wordt in de kadernota gegeven. Hierin zijn de financiële gevolgen van de punten uit het

collegeprogramma apart weergegeven van de financiële ontwikkelingen in het bestaand beleid. De financiële vertaling is inzichtelijk: de beleidsvoornemens worden kort benoemd en van nummer voorzien. Cp 42 betekent dat het het 42e punt is uit het collegeprogramma. De kosten van de beleidsvoornemens uit het collegeprogramma zijn onderscheiden naar structurele en eenmalige kosten.

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.

In de kadernota zijn de financiële gevolgen van de beleidsvoornemens uit het collegeprogramma afgezet tegen overige financiële ontwikkelingen en afgezet tegen de beschikbare financiële ruimte. Het financieel meerjarenoverzicht in de kadernota geeft aan dat voor de jaren 2007 tot en met 2009 begrotingsoverschotten worden verwacht. In 2010 wordt een tekort verwacht. Aangegeven is dat hiertoe - indien nodig - bij op het opstellen van de ontwerp programmabegroting 2007-2010 definitieve voorstellen voor het tariefverhoging van de OZB aan de raad zullen worden voorgelegd.

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 49 beleidsvoornemens uit het collegeprogramma worden onderling in financiële zin niet meer geprioriteerd. Hierdoor is niet aangegeven welke beleidsvoornemens eerst zullen worden stopgezet, indien zich financiële tegenvallers voordoen.

4

Plaatsbepaling ten opzichte van andere gemeenten

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

In bijlage 3 is aangegeven welke documenten in zes andere gemeenten zijn onderzocht. Ook zijn enkele gegevens van de gemeenten gegeven (globale indicatie inwonersaantal, provincie). De documenten die in de andere gemeenten zijn onderzocht beoogden deels ook andere functies dan het collegeprogramma van de gemeente Rucphen. 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 collegeprogramma van Rucphen zich verhoudt tot vergelijkbare documenten in andere gemeenten.

Dit is gedaan door per 'hoofdnorm' een vergelijking te maken tussen de beoordeling van het collegeprogramma van Rucphen 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 collegeprogramma

Figuur 4.1: Beoordeling plaatsbepaling ten opzichte van overige sturingsdocumenten

	Rucphen	Andere gemeenten
Plaatsbepaling ten opzichte van overige sturingsdocumenten	3,5	2,9

1 = slecht, 2 = matig, 3 = redelijk, 4 = goed

Doordat in het raadsvoorstel bij het collegeprogramma de functie van het programma explicet wordt omschreven ("instrument bij uitstek om voor de nieuwe zittingsperiode op hoofdlijnen invulling te geven aan de beleidsvoornemens van de gemeenteraad"), is het voor bijvoorbeeld raadsleden duidelijk wat de status van het document is. Op hoofdlijnen worden ook de totstandkoming van het collegeprogramma en de beoogde doorwerking (met name ook de relatie met de kadernota) toegelicht. Bij de meeste andere gemeenten werden niet alle deze punten toegelicht. Hierdoor scoort Rucphen beter dan gemiddeld wat betreft plaatsbepaling van het collegeprogramma. Bij een enkele gemeente werd over geen van deze punten iets opgemerkt, waardoor voor de raad de status van het voorliggende documenten en de relatie met bijvoorbeeld een kadernota of programmabegroting niet inzichtelijk en voor meerdere interpretaties vatbaar is.

4.2

Formulering op hoofdlijnen

Figuur 4.2: Beoordeling formulering op hoofdlijnen

	Rucphen	Andere gemeenten
Formulering op hoofdlijnen	2	2,8

1 = slecht, 2 = matig, 3 = redelijk, 4 = goed

Andere gemeenten hebben hun meerjarig sturingsdocument gemiddeld meer op hoofdlijnen geformuleerd dan de gemeente Rucphen. Het verschil met andere gemeenten is met name gelegen in de formulering van een strategische visie op (het beleid of de beleidsbehoefte van) de gemeente. In het collegeprogramma van Rucphen is een dergelijke visie niet terug te vinden. Wel wordt uit de beschrijving van sommige punten wel duidelijk dat volwaardige en brede participatie aan de samenleving en een goede communicatie met de burger belangrijke doelen zijn voor dit college. Doordat deze niet als strategische, overkoepelende doelen voor het meerjarenbeleid worden genoemd, behoudt het collegeprogramma meer het karakter van een verzameling van 49 beleidsvoornemens.

Bij andere gemeenten is meer strategische visie in het meerjarig sturingsdocument verwoord.

Uit interviews werd als verklaring voor het bovenstaande naar voren gebracht dat de primaire insteek ook niet was om het collegeprogramma een beschouwend strategisch document te laten zijn, maar veeleer een werkdocument voor de meerjarige uitvoering van beleid.

4.3

Speerpunten van beleid

Figuur 4.3: Beoordeling formulering speerpunten van beleid

	Rucphen	Andere gemeenten
Formulering speerpunten van beleid	2,25	2,1

1 = slecht, 2 = matig, 3 = redelijk, 4 = goed

Het collegeprogramma geeft voor de 49 opgenomen punten van beleid specifiek en vaak tijdgebonden aan welke prestaties het college de komende jaren wil leveren. Dit maakt het programma bijzonder informatief voor de raad. Ten aanzien van nut en noodzaak en beschrijving van beoogde effecten scoort het collegeprogramma minder goed, evenals veel sturingsdocumenten die in andere gemeenten zijn beoordeeld; de vraag waarom juist deze 49 punten worden opgepakt en niet andere wordt vaak niet beantwoord en de beoogde effecten van beleid zijn meestal niet of in zeer algemene zin geformuleerd. Ook dit is weer te verklaren vanuit de primaire functie van het collegeprogramma als zijnde werkdocument voor de meerjarige uitvoering van beleid. Het collegeprogramma wordt niet gezien als visiedocument en daarom zijn beoogde effecten nog niet uitgewerkt.

4.4

Volledigheid van het collegeprogramma

Figuur 4.4: Beoordeling volledigheid collegeprogramma

	Rucphen	Andere gemeenten
Volledigheid collegeprogramma	3	2,67

1 = slecht, 2 = matig, 3 = redelijk, 4 = goed

In zowel het collegeprogramma van Rucphen als in de meeste vergelijkingsdocumenten van andere gemeenten komen in algemene zin de diverse gemeentelijke beleidsvelden aan de orde. Echter, het programma van Rucphen scoort iets beter wat betreft de verhouding tussen bestaand beleid en nieuw beleid. Deze is namelijk (in financiële zin) in de kadernota weergegeven. Omdat de kadernota tegelijk met het collegeprogramma aan de raad is aangeboden, is op dit punt de kadernota meegenomen in de beoordeling.

4.5

Financiële vertaling

Figuur 4.5: Beoordeling financiële onderbouwing

	Rucphen	Andere gemeenten
Financiële vertaling	3	3,1

1 = slecht, 2 = matig, 3 = redelijk, 4 = goed

Evenals bij de onderzochte vergelijkingsdocumenten bij de meeste andere gemeenten, zijn in het collegeprogramma per beleidsvoornemen de financiële gevolgen op transparante wijze en per jaarschijf aangegeven. Het overzicht van financiële gevolgen is in de tegelijk met het collegeprogramma aan de raad aangeboden kadernota gegeven. Ook de financiële dekking wordt hier aangetoond. Hiermee wordt de financiële haalbaarheid van de beleidsvoornemens van het college aannemelijk gemaakt. Op een uitzondering na, was de financiële vertaling van de meerjarige beleidsvoornemens bij andere gemeenten ook inzichtelijk. Uiteindelijk scoort Rucphen op dit aspect gemiddeld ten opzichte van andere gemeenten.

5 Beantwoording vraagstelling en aanbevelingen

5.1 Beantwoording vraagstelling

In deze quick scan is gekeken in hoeverre het collegeprogramma van Rucphen 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 collegeprogramma 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 collegeprogramma als sturingsdocument.

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

De centrale vraagstelling van de quick scan was:

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

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

Het collegeprogramma Rucphen vormt een goede aanzet voor sturing door de raad ten aanzien van het meerjarig te voeren beleid. Hoewel met name een strategische visie op en de beleidsmatige onderbouwing ("nut en noodzaak") van het geformuleerde beleid ontbreekt, wordt wel duidelijk welke activiteiten en prestaties het college de komende vier jaar wil realiseren. De 49 in het collegeprogramma benoemde punten behoeven echter nog wel een tijdgebonden en meetbare uitwerking op effectniveau, wil het college haar beleid ook controleerbaar en stuurbaar laten zijn voor de raad. De financiële onderbouwing van het collegeprogramma is inzichtelijk. Doordat de financiële dekking is aangegeven, wordt de financiële haalbaarheid van de genoemde beleidsvoornemens aannemelijk gemaakt.

5.2 Aanbevelingen

Uit de quick scan vloeien drie aanbevelingen voort.

Speerpunten van beleid

Concretiseer zoveel mogelijk de 49 punten uit het collegeprogramma in meetbare en tijdgebonden effecten. Hiermee worden de beleidsvoornemens uit het collegeprogramma controleerbaar voor de raad. In interviews werd aangekondigd dat de beleidsvoornemens uit het collegeprogramma worden doorvertaald in de programmabegroting. Deze vertaalslag kan dan wellicht bij de volgende programmabegroting zijn uitwerking krijgen.

Strategische visie

Indien een gedegen vertaling in tijdgebonden en meetbare effecten voor alle 49 punten uit het collegeprogramma nog niet haalbaar mocht blijken, breng dan een nadere prioritering aan in de 49 punten voor beleid en beperk de uitwerking in SMART-termen tot de 'prioritaire' punten. Het belang van deze beperkte set beleidsprioriteiten zou dan ook duidelijk beargumenteerd moeten worden van een strategische visie op de de staat van de gemeente Rucphen en het meerjarig beleid.

Bepaling van verantwoording / evaluatie

Tijdens het onderzoek is aangekondigd dat de 49 punten van beleid zoals geformuleerd in het collegeprogramma ook worden vertaald in de programmabegroting 2007. Dit impliceert dat via de programmaverantwoording verantwoording wordt afgelegd over deze 49 door het college geformuleerde beleidsvoornemens. Er is echter geen expliciete bepaling over de beoogde wijze van verantwoording en evaluatie van de beleidsvoornemens uit het collegeprogramma opgenomen. Mogelijk kan de nakoming van de beleidsvoornemens uit het collegeprogramma ook tussentijds (over twee jaar) of na afloop van de huidige zittingsperiode in een aparte evaluatie worden opgemaakt. Wij bevelen aan dat het college richting de raad expliciet aangeeft hoe over de 49 beleidsvoornemens tussentijds en/of achteraf zal worden verantwoord.

6

Bestuurlijke reactie college van B&W

Op 7 september heeft de Rekenkamer West-Brabant het concept-rapport Quick scan Collegeprogramma aan het college van B&W van de gemeente Rucphen voorgelegd voor een bestuurlijke reactie. Het college van B&W heeft op 10 oktober 2006 haar bestuurlijke reactie op het concept-rapport aan de Rekenkamer West-Brabant gestuurd. Deze bestuurlijke reactie is hieronder integraal en letterlijk opgenomen.

Inleiding

De quick scan van de Rekenkamer West-Brabant kende als centrale vraagstelling:

“Wat is de kwaliteit van het collegeprogramma als sturingsinstrument en welke verbeteringen zijn gewenst in het collegeprogramma en daarvan afgeleide sturingsinstrumenten?”

Dit onderwerp is actueel gezien het feit, dat een nieuwe zittingsperiode net is gestart. De uitkomsten van de quick scan kunnen dus zeker een leerpunt vormen voor de vertaling van het collegeprogramma in de jaarlijkse programmabegrotingen en programmaverantwoordingen. Maar zeker ook met het oog op een volgende zittingsperiode waar wij (de raad, college en ambtelijke organisatie) rekening kunnen houden met de conclusies en aanbevelingen. Onze reactie betreft een algemeen deel en een reactie per aanbeveling.

Algemeen deel

Wij stellen vast het collegeprogramma door de Rekenkamer wordt aangemerkt / gekwalificeerd als:

1. Een document waaruit duidelijk blijkt welke activiteiten en prestaties het college in de komende vier jaar wil realiseren;
2. Een document dat de financiële haalbaarheid aannemelijk maakt.

Op zich een bevestiging van de opvattingen die ons college zelf ook over het programma heeft. De raad heeft de activiteiten en prestaties benoemd en vastgesteld en dus sturingsmogelijkheden aangewend.

De Rekenkamer geeft echter ook aan, dat de strategische visie en de beleidsmatige onderbouwing van het geformuleerde beleid ontbreekt. Dit willen wij als volgt becommentariëren. Het aangeven van wat er in de komende vier jaar in de gemeente dient te gebeuren is bij uitstek een zaak voor de gemeenteraad. Of daarbij een strategische visie en/of een beleidsmatige onderbouwing in een collegeprogramma nodig is, bepaalt dus eveneens de raad. In algemene zin kan worden gesteld, dat deze gemeente een politiek- en bestuursklimaat kent van vooral rationeel en pragmatisch aanpakken van de zaken en problemen, zonder dat dit te herleiden is naar een strategische visie en/of (zwaar) beleidsmatige benaderingen. Nut en noodzaak worden door het college erkend en aanvaard op het moment, dat de gemeenteraad aangeeft dat zaken moeten worden aangepakt (althans vanuit de kaderstellende rol). Daarom zijn ook de 49 punten concreet in actiepunten vertaald. De tijdgebonden en meetbare uitwerking of effectniveau zal plaatsvinden in de programmabegrotingen.

Het leerproces voor de politiek/gemeenteraad, college en ambtelijke organisatie zal zich vooral moeten richten op het bediscussiëren en bepalen van de bereiken maatschappelijke effecten. Dit zal zeker de nodige tijd kosten en het is derhalve niet te verwachten, dat dit in deze zittingsperiode kan worden afgerond. Het is een mooie uitdaging voor de volgende periode. Bij iedere programmabegroting van deze periode zou een verbeterslag gemaakt kunnen worden.

Aanbevelingen

Met betrekking tot de concrete aanbevelingen is de reactie onder verwijzing naar het algemene deel als volgt.

Speerpunten van beleid

Deze aanbeveling willen wij graag overnemen. Een eerste aanzet is gegeven is de programmabegroting 2007. Jaarlijks willen wij in overleg met de gemeenteraad een verbeterslag maken.

Strategische visie

Voor een groot aantal beleidsterreinen is er via beleidsnota's meerjarig beleid vastgesteld. Voor de ruimtelijke ontwikkeling is er een structuurvisie+. Voor de maatschappelijke ontwikkelingen wordt deze periode een sociale structuurvisie opgesteld. Het rapport van de Rekenkamer kan voor de raad aanleiding zijn om het hiervoor beschreven karakter van de gemeente (rationeel/pragmatisch/praktisch) te betrekken bij de vraag of hij een strategische visie wil bevorderen. Het college wil graag bij deze discussie betrokken worden.

De nadere prioritering van de 49 beleidspunten zullen wij bevorderen via de jaarlijkse programmabegrotingen.

Bepaling van verantwoording / evaluatie

De verantwoording vindt plaats binnen de afgesproken duale planning en controle-cyclus. Dit betekent, dat door de halfjaarlijkse bestuurs (= programma)rapportages en de jaarstukken de reguliere verantwoording wordt afgelegd (dit betreft dus de tussentijdse en achteraf verantwoording).

Een afzonderlijke tussenevaluatie over twee jaar en een eindevaluatie na afloop van de zittingsperiode staan wij niet voor, omdat onze reguliere instrumenten voldoende worden geacht.

Nawoord Rekenkamer

In het onderstaande nawoord komt de Rekenkamer West-Brabant kort terug op de bestuurlijke reactie van het college van B&W op de aanbevelingen.

Speerpunten van beleid

De Rekenkamer West-Brabant neemt met instemming kennis van het geuite voornemen van het college om jaarlijks bij de programmabegroting een verbeter slag te maken in de uitwerking van beleidsvoornemens in meetbare en tijdgebonden effecten. De Rekenkamer zal dit traject met belangstelling volgen.

Strategische visie

Voorts is de Rekenkamer West-Brabant het eens met het college dat de raad (in zijn kaderstellende rol) bepaalt wat in de komende vier jaar moet gebeuren. Volgens de Rekenkamer stelt het college de raad echter meer in staat zijn kaderstellende rol te vervullen als het college ook een strategische visie geeft op het meerjarenbeleid, van waaruit de verschillende actiepunten voortvloeien. Immers, dan wordt meer dan nu het geval ook het onderlinge verband tussen en de noodzaak van de afzonderlijke beleidspunten voor de raad inzichtelijk gemaakt. Een ruimtelijke structuurvisie en sociale structuurvisie kunnen deze rol ook vervullen. In de ogen van de Rekenkamer had dan in het collegeprogramma duidelijker naar deze visies verwezen kunnen worden.

Bepaling van verantwoording/ evaluatie

De Rekenkamer West-Brabant kan zich voorstellen dat de raad zich zélf, vanuit zijn controlerende taak, wil uitspreken of hij wel of niet behoefte heeft aan een afzonderlijke tussen- en/of eindevaluatie ten aanzien van de inhoud van het collegeprogramma.

Bijlage 1 Normenkader

Normen onderzoek collegeprogramma

Om de kwaliteit van het collegeprogramma 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 collegeprogramma geeft een korte plaatsbepaling van het collegeprogramma ten opzichte van overige sturingsdocumenten. Hierdoor wordt voor lezers duidelijk hoe het collegeprogramma 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 collegeprogramma.*
Deze beschrijving geeft antwoord op de vraag "Waarom wordt een collegeprogramma opgesteld?"
- *Subnorm 1.2: Het programma (of de aanbiedingsbrief bij het programma) beschrijft het proces van totstandkoming van het collegeprogramma.*
Deze beschrijving maakt duidelijk wie betrokken waren bij de totstandkoming en welke documenten input hebben gevormd voor het collegeprogramma.
- *Subnorm 1.3: Het programma (of de aanbiedingsbrief bij het programma) beschrijft de doorwerking van het collegeprogramma 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 collegeprogramma wordt gegeven.

Hoofdnorm 2

Het collegeprogramma 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 bevat gaat met name in op veranderingen in beleid.*
Het college laat in het programma vooral zien welke nieuwe accenten zij legt ten opzichte van het vorige college. Dit betekent dat het programma vooral nieuw beleid, stopzetting van bestaand beleid en intensivering / extensivering beschrijft.

Hoofdnorm 3

Het programma bevat duidelijke speerpunten voor beleid. Deze speerpunten van beleid beschrijven op heldere wijze de noodzaak van beleid, de prestatie die de gemeente wil realiseren en het maatschappelijk effect dat de gemeente wil bereiken. Prestaties en effecten zijn daarbij temporeel geformuleerd. Daarbij geldt dat de informatie in het collegeprogramma zelfstandig leesbaar is. Dit houdt in dat waar verwijzingen worden gemaakt naar overige documenten, kort de inhoud van deze documenten wordt omschreven.

- *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 beleids-effecten 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 dit kort benoemd.*
Deze terreinen worden alleen benoemd; er wordt geen beschrijving van het bestaande beleid gegeven. Dit om het verschil tussen speerpunten van het collegeprogramma en het overig beleid op inzichtelijke wijze te presenteren.

Hoofdnorm 5

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

- *Subnorm 5.1: De financiële consequenties van de speerpunten worden meerjarig in beeld gebracht.*
Om de raad een gedegen inzicht in de kosten en/of baten van nieuw beleid te verschaffen, worden de geraamde financiële gevolgen de speerpunten van beleid per jaarschrijf in beeld gebracht.
- *Subnorm 5.2: De financiële dekking voor de speerpunten tezamen is aangegeven.*
Nieuwe beleidsvoornemens kosten doorgaans geld en het opeenstapelen van voornemens zonder dat wordt aangegeven hoe in de dekking voorzien kan worden, maakt het programma minder realistisch in financiële zin.
- *Subnorm 5.3: De speerpunten zijn onderling geprioriteerd.*
Aan de speerpunten van beleid zijn prioriteiten toegekend, zodat in het geval er gedurende de collegeperiode financiële tegenvallers mochten ontstaan, duidelijk is welke speerpunten wel en welke niet zullen worden gehandhaafd.

Bijlage 2 Geïnterviewde personen

5 juli 2006

De heer Konings, sectorhoofd Middelen en de heer Verheijen, gemeentesecretaris

10 juli 2006

De heer Schijven en de heer Thijssen, beiden wethouder

Bijlage 3 Vergelijkingsgemeenten

	Naam document	Inwonersaantal gemeente
1	Voorjaarsnota	< 50.000
2	Collegeakkoord	50.000 < 100.000
3	Raadsprogramma	< 50.000
4	Coalitieakkoord	> 100.000
5	Collegeprogramma	50.000 < 100.000
6	Coalitieakkoord	50.000 < 100.000
Rucphen	Collegeprogramma	22.000



