

Conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamercommissie van de gemeente Renkum naar aanleiding van het onderzoek coalitieakkoord / kadernota 2006 - 2010

Inhoud

1. Aanleiding	2
2. Onderzoeksvraag	2
3. Conclusies	2
4. Algemene conclusies en aanbevelingen	3
4.1. Proces	3
4.2. Inhoud	4
5. Implementatie aanbevelingen en evaluatie	5
6. Voorbeelden	5
6.1. Format programmabegroting	5
6.2. Handreiking collegeprogramma	5

1. Aanleiding

De Rekenkamercommissie van de gemeente Renkum heeft in juni 2006 De Lokale Rekenkamer opdracht gegeven een quick scan uit te voeren naar de kwaliteit van de kadernota 2006-2010 als nadere uitwerking van het coalitieakkoord. De quick scan omvat tevens een benchmark.

Een van de redenen voor het uitvoeren van de benchmark is dat de Rekenkamercommissie is gebleken dat doelstellingen en bijbehorende meetbare prestaties en effecten in sturingsinstrumenten van de gemeente Renkum nogal eens ontbreken. Het ontbreken van heldere doelstellingen en outputgegevens maakt het voor de Rekenkamercommissie moeilijk om beleid te kunnen evalueren.

De accountant merkt in zijn rapportage over de jaarrekening 2005 op dat in de begroting 2005 geen expliciete doelstellingen en maatschappelijke effecten zijn geformuleerd, waardoor het ook niet mogelijk is om expliciete verantwoording af te leggen over de gerealiseerde doelstellingen en bereikte effecten. Omdat er binnen de ambtelijke organisatie al werd gewerkt aan een verbeterde versie van de programmabegroting 2007 heeft de Rekenkamercommissie besloten niet de programmabegroting als uitgangspunt voor onderzoek te kiezen, maar mee te doen aan de quick scan van De Lokale Rekenkamer naar de kadernota.

2. Onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag luidt:

“Wat is de kwaliteit van de kadernota 2006 – 2010 als sturingsinstrument voor meerjarig beleid en welke aanbevelingen kunnen worden gedaan ter verbetering van de sturende functie van de kadernota voor afgeleide sturingsdocumenten?”

Beoordeling van de kadernota heeft plaatsgevonden op de volgende onderdelen:

1. relatie met andere sturingsinstrumenten
2. formulering op hoofdlijnen: visie en strategie
3. speerpunten van beleid: specifiek, meetbare en tijdgebonden (SMART) uitwerking van speerpunten in beoogde prestaties en effecten
4. volledigheid
5. financiële onderbouwing

3. Conclusies

De Rekenkamercommissie Renkum onderschrijft de conclusies uit het rapport. De eindconclusie luidt: ”de kadernota 2006-2010 vormt (nog) geen goed sturingsinstrument voor de raad ten aanzien van het meerjarig te voeren beleid in de gemeente Renkum”.

De kwaliteit van de kadernota scoort op een aantal onderdelen goed, te weten de ‘relatie met andere sturingsinstrumenten’, ‘volledigheid’ en vooral ook de ‘financiële onderbouwing’. Wat in de kadernota echter ontbreekt, is een duidelijke visie op het gemeentelijk beleid voor de komende jaren. Het resultaat hiervan is dat in de kadernota een enorme lijst is opgenomen van maar liefst 206 activiteiten en dat een nadere prioritering ontbreekt. Ook is er over het algemeen geen sprake van een concrete uitwerking van activiteiten in beoogde

prestaties en effecten, wat mede gezien het grote aantal actiepunten ook nauwelijks te verwachten valt.

4. Algemene conclusies en aanbevelingen

De conclusies en aanbevelingen uit het rapport van De Lokale Rekenkamer zijn in eerste instantie gericht op de nadere uitwerking van het Meerjarenbeleidsplan, welke begin 2007 wordt verwacht. De Rekenkamercommissie Renkum is van mening dat de aanbevelingen uit het rapport breed toepasbaar zijn voor alle sturingsinstrumenten. In aanvulling op de conclusies en aanbevelingen in het rapport van De Lokale Rekenkamer volgen hierna de algemene conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamercommissie.

4.1. Proces

De Lokale Rekenkamer heeft in zijn onderzoek vooral de inhoudelijke kwaliteit van de aangereikte sturingsinstrumenten (kadernota's, coalitieakkoorden, etc.) getoetst. De Rekenkamercommissie is van mening dat de kwaliteit van dergelijke sturingsinstrumenten voor een belangrijk deel mede worden bepaald door het proces van totstandkoming (tijdigheid, draagvlak, integraliteit etc.).

Sinds de invoering van het dualisme in 2002 hebben gemeenten zich een andere werkwijze eigen moeten maken, ook wat betreft de planning & controlcyclus. Nu, vier jaar verder, kan geconstateerd worden dat in de gemeente Renkum de technische aanpassingen wel zijn doorgevoerd, maar dat het proces ten aanzien van de totstandkoming van sturingsinstrumenten nog verbetering behoeft.

Kijkend naar het proces van de uitwerking van het coalitieakkoord en de totstandkoming van de kadernota 2006-2010 in de gemeente Renkum zijn gedurende het proces verschillende aanpassingen doorgevoerd. In eerste instantie was de planning erop gericht het opgestelde coalitieakkoord in de voorjaarsnota uit te werken, onder meer met een financiële paragraaf. Later is besloten te komen met een uitgewerkte financiële onderbouwing in de kadernota 2006-2010. Om tijd vrij te maken voor de bezuinigingen is besloten het 'smart'-formulieren van voornemens en het ontwikkelen van prestatie- en effectindicatoren uit te stellen. Het proces heeft, door verschillende oorzaken, uiteindelijk veel tijd en energie gekost van alle betrokken partijen.

Leermoment voor dit proces is dat het belangrijk is, dat aan de ontwikkeling van elk sturingsinstrument een helder procesplan ten grondslag dient te liggen. In een dergelijk procesplan c.q. procesbeschrijving moet worden vastgelegd welke stappen er in het proces zitten, wie welke taken en bevoegdheden daarbij heeft en welke planning daarbij hoort. In dit plan dienen tevens de informatie- en beslismomenten te worden opgenomen, zodat voor iedereen duidelijk is welke informatie of actie op welk moment te verwachten is.

Door ruim tijd te steken in de voorbereiding van het proces wordt de kans op vertraging later in het proces kleiner en wordt voorkomen dat tijd en energie verloren gaat aan discussie over de procedure, die ten koste gaat van discussie over de inhoud.

Het procesplan dient van tevoren te worden afgestemd met alle partijen (ambtelijke organisatie, college en raad), die ieder een eigen rol hebben bij de inhoudelijke totstandkoming van sturingsinstrumenten.

4.2. Inhoud

Het coalitieakkoord is het resultaat van coalitieonderhandelingen gevoerd door fracties uit de raad. Het coalitieakkoord kenmerkt zich door niet zo 'smarte' formuleringen en een grote hoeveelheid activiteiten als resultaat van de wensenlijstjes van de verschillende raadsfracties. Een gemeenschappelijke visie voor de komende raadsperiode ontbreekt in het akkoord.

Sturingsinstrumenten dienen inzicht te geven in de algemene overkoepelende visie op het gemeentelijk beleid en de daarbij behorende strategische keuzes. Het ontbreken van een dergelijk visie maakt het moeilijk om prioriteiten te stellen. Dit heeft voor het coalitieakkoord en de vertaling daarvan in de kadernota geresulteerd in een enorme lijst aan beleidsvoornemens.

Er zijn verschillende mogelijkheden om te komen tot een overkoepelende visie. Zo kan de Toekomstvisie 2020 als aanknopingspunt dienen om een dergelijk visie te ontwikkelen. Ook kan de raad zijn visie verwoorden in een politieke agenda. Het is in ieder geval van belang dat de raad vanuit zijn kaderstellende rol invulling geeft aan het concretiseren van de vraag: *Wat willen we bereiken?*

Een duidelijke visie maakt het mogelijk om strategische keuzes te maken en voorkomt lange lijsten met acties zonder heldere doelstellingen. De raad bepaalt welke doelstellingen politiek relevant zijn en bepaalt daarmee de prioriteiten van het beleid.

Om ook daadwerkelijk te kunnen beoordelen of de doelstelling worden gerealiseerd is het nodig dat de prioriteiten van het beleid worden uitgewerkt in 'smart'-geformuleerde outputgegevens. Een dergelijke uitwerking is voor de kadernota uitgesteld, maar zou gezien het grote aantal beleidsvoornemens waarschijnlijk ook niet haalbaar zijn geweest.

Een nadere uitwerking van beleid in outputgegevens zou een gelaagdheid moeten hebben van abstract naar concreet: de visie wordt vertaald in doelstellingen; de doelstellingen worden meetbaar gemaakt door effectindicatoren; de activiteiten/ prestaties die nodig zijn om de doelstellingen te kunnen realiseren worden vervolgens meetbaar gemaakt met behulp van prestatie-indicatoren. De Rekenkamercommissie constateerde eerder al, in het rapport over de ambtelijke formatie, dat het meetbaar maken van gegevens in Renkum een nadere verbeterslag behoeft. Een dergelijke verbeterslag is echter alleen haalbaar als er ook daadwerkelijk wordt geprioriteerd.

Het meetbaar maken van doelstellingen stelt de raad in staat om te monitoren of de doelstelling ook daadwerkelijk worden gehaald en versterkt daarmee de sturende en controlerende rol van de raad.

De Rekenkamercommissie acht het van belang bij de verdere uitwerking van het coalitieakkoord in de verschillende sturingsinstrumenten alsnog te komen tot een gemeenschappelijke visie en een beperkt aantal beleidsprioriteiten. Verbetering van de beschikbare informatie over de kwantiteit en kwaliteit van deze beleidsprioriteiten en de te bereiken maatschappelijke effecten zijn daarbij onmisbare bouwstenen.

5. Implementatie aanbevelingen en evaluatie

Zoals gezegd is gedurende het proces van de totstandkoming van de kadernota 2006-2010 besloten het 'smart'-formulieren van beleidsvoornemens vooralsnog uit te stellen om daarmee tijd vrij te maken om te komen tot bezuinigingsvoorstellen. In het verlengde daarvan is besloten een kerntakendiscussie te voeren om tot structurele oplossingen te komen voor het al maar groeiende begrotingstekort. De uitkomsten van deze discussie zijn van invloed op de beleidskeuzes en de prioritering daarvan. De kerntakendiscussie is gestart in het vierde kwartaal van 2006 en zal worden afgerond in het voorjaar van 2007. De uitkomsten kunnen worden betrokken in de aanloop naar de begroting 2008. De Rekenkamercommissie verwacht dan ook dat een nadere uitwerking van bovengenoemde aanbevelingen in ieder geval te verwachten is voor de begroting 2008. De Rekenkamercommissie zal dan ook aan de hand van de begroting 2008 bezien in hoeverre bovengenoemde aanbevelingen zijn overgenomen.

6. Voorbeelden

De kwaliteit van sturingsinstrumenten is een actueel onderwerp binnen gemeenten. Er zijn dan ook diverse handreikingen voorhanden om gemeenten te ondersteunen bij de verdere ontwikkeling van deze instrumenten. Wij verwijzen naar twee voorbeelden, die aansluiten bij de aanbevelingen van onze Rekenkamercommissie.

6.1. Format programmabegroting

In bijlage 1 is een format van BMC opgenomen voor de verdere ontwikkeling van de programmabegroting. Het college was overigens eerder al voornemens om het meerjarenbeleidsplan volgens dit format nader uit te werken.

6.2. Handreiking collegeprogramma

In bijlage 2 is een handreiking van De Lokale Rekenkamer opgenomen welke is gemaakt aan de hand van goede voorbeelden die zijn aangetroffen in de sturingsdocumenten van de aan de benchmark deelnemende gemeenten.

Rekenkamercommissie Renkum
17 november 2006