



# Rekenkamer Weert

## Onderzoek naar de werking van het coalitieprogramma

## Achtergrond en aanleiding onderzoek

De rekenkamer van de gemeente Weert richt zich op het perspectief '*leren en verbeteren*'. Vanuit dit perspectief van leervermogen is de rekenkamer vooral een ondersteuning van politiek-bestuurlijke vernieuwing en reflectie bij de beleidsvoorbereiding door de gemeenteraad. Uitgangspunt hierbij is een verbetering van de kaderstelling en de versterking van de controlerende rol van de raad.

De rekenkamer weegt bij de onderwerpselectie (1) ineffectief beleid, waarbij het maatschappelijk doel niet wordt bereikt en het probleem niet wordt opgelost en (2) inefficiënte bedrijfsvoering, zwaar. Ten aanzien van de bevindingen zijn acceptatie en herkenning van bevindingen bij raad, college en ambtenaren van belang. Hieruit volgt de doelstelling ten aanzien van de voorliggende onderzoeksopzet om acceptatie en herkenning van de bevindingen te stimuleren bij raad, college en ambtelijk apparaat.

Op grond van artikel 9 van de Verordening rekenkamer gemeente Weert is bepaald dat: De raad de rekenkamer jaarlijks (bij voorkeur bij de begrotingsbehandeling) een gemotiveerd verzoek kan doen tot het instellen van één of meerdere onderzoeken. Per brief van 10 november 2008 ontving de rekenkamer het volgende verzoek.

"Op voorstel van de gehele gemeenteraad wordt de rekenkamer verzocht onderzoek te doen naar de mogelijkheden om doelstellingen en resultaten in voorjaarsnota en begroting te voorzien van specifieke en meetbare indicatoren en hierbij te betrekken de wijze waarop een evenwichtige meerjarenbegroting tot stand zou kunnen komen, zodat een goed inzicht wordt verkregen in de financiële situatie van de gemeente Weert."

Dit verzoek voldoet aan de criteria ten aanzien van onderwerpselectie van de rekenkamer van de gemeente Weert. Op 3 december 2008 heeft de rekenkamer de gemeenteraad per brief geïnformeerd van haar voornemen om gevolg te geven aan dit verzoek tot onderzoek.

Uit een oriënterend gesprek met ambtenaren van de sector Middelen, is geconstateerd dat er op het gebied van planning en control continue geëvalueerd en verbeterd wordt. Uit bovenstaand verzoek kan echter ook worden afgeleid dat er bij de gemeenteraad een informatiebehoefte aanwezig is die onvoldoende wordt ingevuld. Dit leidt tot de conclusie dat er een probleemstelling geformuleerd moet worden die recht doet aan het verzoek van de gemeenteraad, maar ook leidt tot aanbevelingen die gedragen worden door het gemeentelijk apparaat.

De rekenkamer van de gemeente Weert heeft een benadering vanuit het perspectief '*leren en verbeteren*', waarbij met dit onderzoek meer gericht wordt op de samenhang tussen organisatie, raad en college. Gezien de vraagstelling van de gemeenteraad wil de rekenkamer dan ook het onderzoek zodanig vormgeven dat hier voldoende uit geleerd kan worden. De rekenkamer denkt dat de gehele cyclus eigenlijk begint bij verkiezingsprogramma's van de verschillende politieke partijen. Als deze verkiezingsprogramma's helder zijn, kan hier een goed coalitieprogramma van gemaakt worden. Als het coalitieprogramma goed geformuleerd is dan is monitoring van de uitvoering ook gemakkelijker te realiseren. De wijze waarop gerapporteerd moet worden wordt dan ook direct duidelijk.

We zitten op dit moment nog ruim voor de periode dat de verkiezingsprogramma's gemaakt worden. Echter, op het geplande moment van afronding van dit onderzoek is het politieke bedrijf volledig op gang en worden de verkiezingen van 2010 al weer voorbereid. Het onderzoek zal zich ook richten op hoe de afgelopen raadsperiode het gehele proces is verlopen van verkiezingsprogramma's tot coalitieprogramma, van regelmatige incidentele evaluatie, monitoring en bijsturing naar structurele evaluatie, monitoring en bijsturing. De achterliggende vraag is steeds: wat kunnen we leren uit het verleden en hoe kunnen in de volgende raadsperiode de planning en controlcyclus op een hoger plan brengen?

## Methode van onderzoek

De rekenkamer Weert heeft een aantal rekenkameronderzoeken gedaan volgens de traditionele rekenkamer methode, d.w.z. vaststellen wat we willen onderzoeken, vaststellen hoe het zou moeten, (dus het ontwikkelen van een normenkader), onderzoeken van de feiten (dataverzameling), de feiten confronteren met de normen om tot conclusies te komen en tenslotte aanbevelingen geven hoe het beter kan.

Bij ons onderzoek naar complexe projecten hebben we gesteld dat er geen normen zijn over hoe het college om moet gaan met de raad. De spelregels voor het dualisme zijn algemeen en niet specifiek genoeg om precies aan te geven wat het college moet doen en wat de taak van de raad is. In deze onderzoeken zijn we veel meer naar de spelregels gaan zoeken welke het college en de raad zouden moeten inzetten.

Ook bij het onderhavige onderzoek spelen dergelijke zaken. Er is veel theorie over SMART-formuleren van doelstellingen. Echter, als men alles SMART-formuleert dan verdwijnt enerzijds de intentie achter de doelstelling<sup>1</sup> en dreigt men anderzijds te verzanden in een geweldige hoeveelheid doelstellingen en metingen daarvan, waardoor door de bomen het bos niet meer wordt gezien. Hoe het een en ander uitgevoerd kan worden zal ook hier een afstemmingssituatie zijn. Wat willen raad en college precies en hoe kunnen we dit uitvoerbaar houden? De rekenkamer stelt zich dan ook voor dat er wel met een aantal referentiepunten gewerkt wordt, dus meer hoe wordt er bijv. met SMART-formulering omgegaan, dan met een norm dat er SMART-formulering noodzakelijk is. Nadat rondom een belangrijk aantal referentiepunten is uitgezocht hoe er in het verleden gehandeld is, zal dit teruggelegd worden bij college en raad met de vraag wat beter en anders moet. In een dialoog tussen raad en college onder begeleiding van de rekenkamer worden dan meer de contouren voor de toekomst ontwikkeld. Hiermee wordt het proces van al doende leren ondersteund.

## Onderzoeksvragen

Naar aanleiding van de in bovenstaand verzoek geformuleerde vraag is de volgende centrale vraag geformuleerd:

*Hoe kan het planning & controlproces van de gemeente Weert betreffende het coalitieprogramma worden verbeterd, zodat toekomstgericht sturen en verantwoording achteraf effectief en efficiënt kunnen worden ingevuld?*

Maar ook:

*Hoe komen we tot een gedragen planning & controlproces dat voorziet in de informatiebehoefte van de gemeenteraad en efficiënt en effectief gebruik maakt van de kennis en kunde van het ambtelijk apparaat?*

De afbakening:

- Centraal staat het coalitieprogramma van de gemeente Weert 2006 -2010;
- Om voldoende diepgang te krijgen zullen slechts drie beleidsvelden of thema's worden onderzocht;
- Er wordt geen normenkader gehanteerd, maar een referentiekader. Rondom een stap in de planning & controlcyclus wordt een aantal punten onderzocht, welke we referentiepunten noemen, de referentiepunten vloeien voort uit de subvragen;

---

<sup>1</sup> bijv. de politiek wil de veiligheid op de wegen verhogen, uit onderzoek komt dat te hoge snelheden meer kansen geven op (zware) ongevallen, de politie krijgt de opdracht snelheden te controleren en de prestatie indicator is het aantal bekeuringen, de reactie van de politie is om aan het eind van het jaar extra te gaan controleren om de norm van het aantal bekeuringen te halen.

Subvragen:

Coalitieprogramma

1. Is het coalitieprogramma helder geformuleerd? (wat zijn dus de referenties om te kunnen bepalen dat het coalitieprogramma helder is geformuleerd?)
2. Welke thema's of beleidsvelden van het coalitieprogramma zijn interessant om nader te onderzoeken? (selectiecriteria definiëren voor referentiekader)

Verkiezingsprogramma's

3. In welke mate zijn de verkiezingsprogramma's van de coalitiepartijen helder geformuleerd rondom de gekozen thema's of beleidsvelden?
4. In welke mate zijn de verkiezingsprogramma's van de coalitiepartijen rondom de gekozen thema's of beleidsvelden terug te vinden in het coalitieprogramma?

Planning & control

5. In welke mate is er voldoende stil gestaan bij het opstellen van het coalitieprogramma zodat hierover verantwoording afgelegd kan worden?
6. Op welke wijze wordt verantwoording afgelegd over het coalitieprogramma?
7. In welke frequentie wordt er gerapporteerd over de voortgang van het coalitieprogramma?
8. Is het coalitieprogramma tussentijds bijgesteld?
9. Heeft naar aanleiding van een rapportage bijsturing plaatsgevonden, zodat doelstellingen van het coalitieprogramma gehaald gaan worden?
10. In welke mate is de planning & controlcyclus rondom het coalitieprogramma een levend proces?
11. In welke mate heeft proces van planning & control van het coalitieprogramma een evaluatie ondergaan? Indien dit het geval is, heeft dit tot een bijstelling van het proces geleid?

## Aanpak en te verwachten resultaat

De rekenkamer volgt een aanpak die bestaat uit 7 stappen om de doelstelling van het onderzoek te realiseren. Deze stappen zijn:

1. Voorbereiding;
2. Opstellen van referentiekader;
3. Dataverzameling;
4. Technische reactie van college van B&W;
5. Workshop waarbij de data bij de referentiepunten beoordeeld worden en verbeterpunten worden uitgewerkt;
6. Uitwerking workshop in concrete conclusies en aanbevelingen;
7. Opleveren eindrapport.

### 1. Voorbereiding

Het **doel** van deze stap is om het onderzoek op een professionele wijze voor te bereiden. De **activiteiten** die in dit kader uitgevoerd worden zijn:

- het opstellen van de onderzoeks aanpak;
- het opstellen van de detailplanning;
- het verzamelen van de benodigde informatie (dossiers, werkprocessen, etc);
- selectie van de onderzoeker(s).

Het concrete **resultaat** is een professioneel voorbereid onderzoek, dat in de startblokken staat om uitgevoerd te gaan worden.

### 2. Opstellen van referentiekader

Het **doel** van deze stap is om het referentiekader te bepalen en te beschrijven. Hiermee wordt als het ware de bril bepaald waarmee naar de planning en control van het coalitieprogramma gekeken wordt. Dit referentiekader vormt hiermee een centraal element in

het onderzoek, de juiste punten dienen erin te zitten zodat in een latere fase over de juiste punten gediscussieerd kan worden.

De **activiteit** die in het kader van stap 2 moet worden uitgevoerd is de beschrijving van dit referentiekader op een zodanige wijze dat het referentiekader bij de workshop als referentie kan worden gebruikt en een leidraad kan zijn voor toekomstige acties. Het **resultaat** is een verantwoord referentiekader.

### 3. Dataverzameling

Het **doel** van deze stap is om gegeven de reikwijdte van het onderzoek (een aantal thema's en/of beleidsvelden uit het coalitieprogramma) de gegevens voor de onderzoeksvragen te inventariseren en indien relevant deze qua gevolgd werkproces in beeld te brengen. De **activiteiten** zijn hier dan ook volledig op gericht om vanuit het referentiekader het 'feitencomplex' rondom het coalitieprogramma en de uitvoering hiervan te analyseren en op tafel te leggen. Er wordt nog geen oordeel over de feiten gegeven.

Het **resultaat** zijn de geïnventariseerde feiten in relatie tot het referentiekader.

### 4. Technische reactie

Aan het college van B&W zal de dataverzameling bekend worden gemaakt in een korte rapportage. Het college wordt gevraagd om binnen een periode van 3 weken te reageren ten aanzien van de juistheid en volledigheid van de dataverzameling. Het **resultaat** van deze technische reactie is een dataverzameling die juist en volledig is.

### 5. Workshop

Raadsleden, collegeleden en medewerkers van de ambtelijke organisatie worden uitgenodigd voor een workshop waarin rondom de referentiepunten een discussie gevoerd wordt om tot een helder proces en inhoud te komen van een coalitieprogramma. Het **resultaat** van de workshop is dat zowel college, raad als organisatie beter zicht heeft op hoe een coalitieprogramma uitgevoerd en gemonitord kan worden.

### 6. Uitwerking van de workshop in concrete conclusies en aanbevelingen

De conclusies en aanbevelingen van de workshop worden vastgelegd in een rapport. Daarbij wordt gerefereerd aan de feiten die onderzocht zijn bij het huidige coalitieprogramma. Het **resultaat** zijn door het college en de raad gedragen conclusies en aanbevelingen.

### 7. Oplevering van het eindrapport

Het door het externe bureau opgeleverde rapport wordt door de rekenkamer aangeboden aan de raad.

## Planning en organisatie

De volgende globale planning dient als uitgangspunt:

Planning	Omschrijving
1 <sup>de</sup> kwartaal 2009	Onderzoeksopzet is vastgesteld
2009	Onderzoeksbureau is geselecteerd
	Onderzoeksvoorstel is gereed
2 <sup>de</sup> kwartaal 2009	Dataverzameling is gereed
2 <sup>de</sup> kwartaal 2009	Nota van aanbevelingen is gereed
3 <sup>de</sup> kwartaal 2009	Technische reactie college en B&W is gereed
3 <sup>de</sup> kwartaal 2009	Workshop
3 <sup>de</sup> kwartaal 2009	Uitwerking conclusies en aanbevelingen
3 <sup>de</sup> kwartaal 2009	Eindrapport is gereed

Het onderzoek zal worden uitgevoerd door een extern bureau. De rekenkamer stuurt en begeleidt dit bureau en zal periodiek de voortgang toetsen. Een kritieke succesfactor voor het onderzoek is een hoge mate van toegankelijkheid en ontvankelijkheid van de externe onderzoeker. Hiertoe is medewerking van de organisatie van de gemeente Weert onontbeerlijk.