

De Rekenkamercommissie

Eindrapport onderzoek Kwaliteit
collegeprogramma

2010

Benchmark naar de kwaliteit van collegeprogramma's.

Bladwijzeroverzicht

[1 Nota van bevindingen_Rapport](#)

[2 Bestuurlijke reactie](#)

Nota van bevindingen / Rapport

Kwaliteit collegeprogramma 2010-2014

Samen werken aan een toekomstgericht Zoetermeer

Rekenkamercommissie Zoetermeer

Rekenkamercommissie Zoetermeer

mevrouw drs. E.J. Wallet-Boers

Ambtelijk secretaris

Postbus 15
2700 AA Zoetermeer

T. 079-346 85 63

E. rekenkamercommissie@zoetermeer.nl



Jacques Necker b.v.

Postadres
Postbus 85203
3508 AE Utrecht

T. 030-239 20 89
F. 030-262 34 38

Onderzoekers:

drs. J.H.W. (Hans) Oostendorp

drs. M. (Maurits) Hoenders

Contactpersoon:

Hans Oostendorp

T. 06 33814775

E. hans@necker.nl

Kenmerk:

RD12347-30

Datum:

15-09-2010

Inhoudsopgave

1 Inleiding	1
1.1 / Aanleiding	1
1.2 / Doelstelling	1
1.3 / Vraagstelling	2
2 Beschrijving functie en proces	3
2.1 / Functie van het document	3
2.2 / Proces van totstandkoming	3
2.3 / Proces van doorwerking in planning & control documenten	5
3 Beoordeling programma	7
3.1 / Prioriteiten	7
3.2 / Volledigheid	9
3.3 / Financiële vertaling	10
3.4 / Plaatsbepaling	12
3.5 / Hoofdlijnen	14
4 Conclusies en aanbevelingen	16
4.1 / Conclusies	16
4.2 / Aanbevelingen	17
Bijlagen	19
Bijlage 1. Onderzoeksverantwoording	19
Bijlage 2. Overzicht normen, criteria en beoordeling	20
Bijlage 3. Bronnen	21

1 Inleiding

1.1 / Aanleiding

Met de gemeenteraadsverkiezingen van 3 maart jl. is de bestuursperiode 2010-2014 ingeluid. In de maanden na de verkiezingen verschijnen bijna dagelijks coalitieakkoorden, bestuursakkoorden, visiedocumenten, raadsprogramma's, bestuursprogramma's en politieke akkoorden. Zowel qua proces als inhoud bestaan grote verschillen tussen gemeenten. Er is geen wettelijk draaiboek voor de (in)formatie waardoor lokaal maximale keuzeruimte bestaat. In artikel 6 van de Gemeentewet staat slechts: 'In elke gemeente is een raad, college en een burgemeester'.

Afhankelijk van het (in)formatieverloop is vroeger of later een richtinggevend document uitgebracht. In 'snelle' gemeenten gebeurt dit eind maart (zoals in Leiderdorp) terwijl het bij andere gemeenten tot ver in juni duurt (zoals Diemen). Voor de komende vier jaar zijn kernwaarden en speerpunten benoemd die in het bestuurlijk handelen concreet en meetbaar tot uitdrukking moeten komen. Het document is zodoende idealiter een meerjarig sturingsinstrument voor raad en college.

Vanwege de meerjarige impact en de keuzevrijheid in totstandkoming heeft de rekenkamercommissie van de gemeente Zoetermeer besloten een onderzoek uit te voeren naar de kwaliteit van het Collegeprogramma 2010-2014 'Samen werken aan een toekomstgericht Zoetermeer'. Dit onderzoek maakt onderdeel uit van een breder onderzoek waarin meerdere programma's zijn beoordeeld. Bij de beoordeling van het programma in Zoetermeer is ook gekeken naar de gemeenten Baarle-Nassau, Doetinchem, Krimpen aan den IJssel, Lingewaal en Leiden.

1.2 / Doelstelling

In dit onderzoek beoordelen we de kwaliteit van het eerste richtinggevende document dat is vervaardigd door het nieuwe gemeentebestuur. De namen voor dit document zijn uiteenlopend. In Zoetermeer heet het 'Collegeprogramma 2010-2014 Samenwerken aan een toekomstgericht Zoetermeer'. Het onderzoek beoogt bij te dragen aan een transparant en navolgbaar/controleerbaar gemeentebestuur. Transparant omdat inzichtelijk moet zijn welke keuzen het gemeentebestuur voorstaat. Navolgbaar omdat duidelijk moet worden wanneer en op welke manier de uitvoering, uitwerking en bijsturing plaatsvinden.

In onze beoordeling betrekken wij zowel het proces van totstandkoming, het eindproduct als de context. Zodoende wordt gewaarborgd dat uw eigen, lokale situatie centraal staat. Het proces zegt iets over de wijze waarop partijen hebben gewerkt aan politiek vertrouwen in elkaar om vier jaar lang succesvol te kunnen besturen. Het product zelf dient het vertrekpunt te zijn voor het uit te rollen en voort te zetten beleid. De context is van belang voor een goed begrip van de specifieke opgaven waar Zoetermeer voor staat. Het onderzoek bevat geen reconstructie van en oordeel over de politieke inhoud van onderhandelingen.

De doelstelling van het onderzoek is om eraan bij te dragen dat het Collegeprogramma 2010-2014 'Samen werken aan een toekomstgericht Zoetermeer' werkelijk fungeert als een betekenisvol sturingsinstrument voor de gehele bestuursperiode. Daarbij geldt dat een volgens onze normen kwalitatief hoogwaardig collegeprogramma de raad in de positie brengt 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 biedt een kwalitatief hoogwaardig collegeprogramma een houvast bij de meerjarige planning en uitvoering van politiek geaccordeerd beleid.

1.3 / Vraagstelling

De centrale vraag voor het onderzoek luidt:

Wat is de kwaliteit van het Collegeprogramma 2010-2014 Samen werken aan een toekomstgericht Zoetermeer?

Deze vraag is uiteengelegd in de volgende deelvragen:

- 1 Wie heeft welke taak gehad / rol vervuld bij het tot stand komen van het collegeprogramma en op welke manier is er onderling gecommuniceerd?
- 2 Is het collegeprogramma naar vorm en inhoud in lijn met / afgestemd op de overige sturingsinstrumenten zoals de producten uit de P&C-cyclus?
- 3 Wat is het primaire doel van het programma en komen vorm plus inhoud hiermee overeen?

De centrale vraag en deelvragen zijn gericht op de situatie in Zoetermeer. Aangezien er nauwelijks richtlijnen of aanwijzingen bestaan (anders dan lokaal gewoonterecht) ten aanzien van collegeprogramma's en de manier waarop deze moeten uitgewerkt, kan van 'afrekenen' geen sprake zijn. Wel is het mogelijk aan te geven wat de consequenties zijn van de keuze om het collegeprogramma in te richten en uit te werken zoals is gedaan.

2 Beschrijving functie en proces

In dit hoofdstuk beschrijven wij de functie van het collegeprogramma en het proces van totstandkoming.

2.1 / Functie van het document

In de toelichting bij het collegeprogramma van 20 mei 2010 staat onder meer het volgende verwoord: 'De coalitie staat voor een stabiel bestuur met gezamenlijke verantwoordelijkheid. (...) Het programma vormt het kader en uitgangspunt voor beleid van het nieuwe college. (...) Het is volledig onderschreven door de coalitiefracties'. In het collegeprogramma zelf is geen inleiding of voorwoord opgenomen waarin de functie (en de totstandkoming) zijn toegelicht.

Over de functie is meer te schrijven dan is gedaan in deze toelichting. Ten eerste hebben onderhandelaars grotendeels zelf de teksten geschreven. Het waarom van deze keuze is betekenisvol. Hieruit kan bijvoorbeeld worden afgeleid dat het opstellen van het collegeprogramma ook is gebruikt als methode om onderling vertrouwen en draagvlak te bewerkstelligen. Een consequentie is wel dat het formatieproces hierdoor doorgaans langer duurt. In Doetinchem is daarom gekozen om in vroegtijdig stadium een schrijfpdracht te formuleren voor de ambtelijke ondersteuning van de (in)formatie.

Een tweede aspect, dat toelichting had verdiend, is de keuze om het collegeprogramma ter besluitvorming aan te bieden. Op 24 juni is het collegeprogramma met meerderheid van stemmen aangenomen (dertig stemmen voor en zeven tegen). Naast Zoetermeer is het programma ook in Baarle-Nassau en Doetinchem ter besluitvorming aangeboden aan de raad. Bij geen van die gemeenten is het unaniem vastgesteld. In de gemeenten Krimpen aan den IJssel en Lingewaal is daarentegen bewust gekozen om het collegeprogramma ter bespreking (en niet ter vaststelling) aan te bieden aan de gemeenteraad.

Ten derde heeft het formatieproces in vergelijking met de overige gemeenten in dit onderzoek het langste geduurd. Daarvoor zijn verscheidene verklaringen denkbaar. Denk hierbij aan de complexiteit van de onderhandelingen met vijf partijen, de keuze van onderhandelaars om zelf te schrijven, de keuze om een collegeprogramma te maken (en niet een korter coalitieprogramma zoals in Baarle-Nassau of een bestuursovereenkomst zoals in Leiden) en het meireces. Verschillende van de verklaringen hebben direct te maken met de functie van het programma. Een toelichting hierop in het document zelf of in ieder geval een uitgebreider toelichting in de aanbiedingsbrief had daarom op zijn plaats geweest.

2.2 / Proces van totstandkoming

Aanloop naar de verkiezingen

In aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen van 3 maart 2010 heeft de ambtelijke organisatie een zogenoemd formatiedossier opgesteld, dat op 5 maart ter kennisname is toegestuurd aan de gemeenteraad. Dit document biedt enerzijds nieuwe raadsleden informatie over de stand van zaken op tal van beleidsterreinen en anderzijds is het te gebruiken in de coalitieonderhandelingen.¹ Vier jaar geleden is een

¹ In de gemeente Doetinchem is gekozen om een vergelijkbaar document via de burgemeester aan te bieden aan de informateur en alle fracties (twee exemplaren). In de gemeente Lingewaal heeft een externe onderzoeker een Overdrachtsdocument opgesteld.

soortgelijk document opgesteld. De raadsleden vonden dat over het algemeen te veelomvattend. Het formatiedossier 2010 bestaat uit ongeveer twee A4 per programma en is politiek neutraal opgesteld.

Het formatiedossier bevat geen suggestie voor de procedure van het formatieproces. Dáárvóór is door de gemeentesecretaris en griffier op 26 februari 2010 een handreiking geschreven. Deze 'handreiking ten behoeve van een plan van aanpak coalitieonderhandelingen' bevat een suggestie voor een procesverloop én diverse aanbevelingen. Als uitgangspunt voor het procedurevoorstel is het formatieproces van 2006 genomen. De praktijk leert dat ieder formatieproces uniek is. In de gemeente Doetinchem heeft de ambtelijke ondersteuning daarom meerdere proceskeuzebeschrijvingen gemaakt. Daarmee krijgt de (in)formateur een breed palet aan opties voorgeschoteld. De gedane aanbevelingen in Zoetermeer vormen een goed initiatief dat navolging verdient. Voorbeelden van aanbevelingen zijn dat aandacht is gevraagd voor de rol van de burgemeester (mede naar aanleiding van een brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken van februari 2010) en de functie van het collegeprogramma als meerjarig instrument (naar aanleiding van een brochure van De lokale Rekenkamer).

Het is een verstandige keuze om de proceshandleiding en het formatiedossier als aparte documenten uit te brengen vanwege de verschillende doelgroepen. Het formatiedossier is met name geadresseerd aan (nieuwe)raadsleden en onderhandelaars terwijl de suggesties voor het procesverloop met name zijn bedoeld voor de (in)formateur. Sterk aan de handreiking is dat het een coproductie is van zowel gemeentesecretaris als griffier. In de praktijk bestaat nog weleens principiële discussie over de vraag wie in welke fase van het formatieproces desgewenst ambtelijke ondersteuning levert. Het gaat dan met name om de vraag of wel/geen functiescheiding wordt toegepast in de ambtelijke ondersteuning van de formatie. Hierbij zou de informatie ondersteund worden vanuit de griffie en de formatie door de gemeentesecretaris. In ons onderzoek naar de kwaliteit van collegeprogramma's is de ondersteuning doorgaans geleverd door een staffunctionaris. Dit geldt ook in Zoetermeer.

Aanpak

Bij de gemeenteraadsverkiezingen kwam de VVD als grote winnaar uit de bus. Bovendien werd de VVD de grootste partij. Het was dus logisch dat deze partij de leiding nam in het formatieproces. Het staat een (in)formateur vrij om de aanpak te kiezen die, in dit geval, hij wenst. In Zoetermeer is een andere manier van werken gehanteerd dan de vorige keer. Ook tussen de onderzochte gemeenten bestaan grote verschillen. Bijvoorbeeld in de mate van openbaarheid van de onderhandelingen, de inrichting van het schrijfproces en in de mate van betrokkenheid van maatschappelijke instellingen en burgers. Het is om deze redenen dat alle betrokkenen (politieke partijen, ambtelijke organisatie, externe volgers) behoefte hebben aan duidelijkheid over de aanpak.

Na de verkiezingen zijn vertegenwoordigers van alle fracties uitgenodigd bij de informateur. Hier gaf hij informatie over zowel inhoud als proces. Tijdens het eerste gesprek heeft hij toegezegd tijdens een raadsbijeenkomst een terugkoppeling te geven van alle gesprekken. Na de bijeenkomst zijn verkennende gesprekken gestart tussen VVD-PvdA-LHN en D66. Deze zijn niet geslaagd. Vervolgens is een tweede ronde geweest met alle fracties waarin de informateur het proces van de eerste verkenningsronde toelichtte. Daarna is er een tweede raadsbijeenkomst geweest waarin de informateur de tweede ronde gesprekken terugkoppelde en alle partijen hebben gereageerd.

Desondanks bleek de behoefte aan duidelijkheid des te meer in het formatieproces in Zoetermeer over het gebruik van externe en bezoldigde ondersteuning van het formatieproces. Dit blijkt ook uit de notulen van

diverse raadsvergaderingen. Nu is achteraf via een motie in de gemeenteraad een werkafpraak gemaakt (namelijk dat een formateur door de raad wordt benoemd). Dit is de omgekeerde wereld. Wenselijk is om een volgende keer vooraf, bijvoorbeeld in het seniorenconvent, enkele uitgangspunten vast te leggen. Ook is wenselijk dat de (in)formateur zijn of haar werkzaamheden aanvangt met een beschrijving van de aanpak, die breed beschikbaar wordt gesteld. Dit schept duidelijkheid in een spannende tijd.

Verloop van de formatie

Op 5 maart 2010 is de informatie gestart met een gespreksronde van de informateur met alle raadsfracties. In de raadsvergadering van 11 maart 2010 is door de informateur mondeling teruggekoppeld dat met enkele partijen (PvdA, D66, LHN) een tweede informatieronde wordt ingegaan. Op 22 maart 2010 heeft een openbare raadsbijeenkomst plaatsgevonden over de voortgang van de coalitieonderhandelingen. Uit een kort verslag op de gemeentelijke website blijkt dat de coalitievorming moeizaam verloopt. Een meerderheid van de raad ziet een voortzetting van de oude coalitie niet zitten en voor een nieuwe coalitie zijn diverse varianten denkbaar. Op 28 april 2010 is de coalitievorming in brede zin geagendeerd voor de gemeenteraadsvergadering. Over het procesverloop en gemaakte keuzen is toen gediscussieerd. Op 20 mei 2010 tekenen de onderhandelaars het collegeprogramma 2010-2014 'Samen werken aan een toekomstgericht Zoetermeer'. In de raadsvergadering van 25 mei 2010 is het aangeboden. Gezien de geldende aanlevertermijn van tenminste tien dagen uit het geldende Reglement van Orde is het collegeprogramma alleen toegelicht maar niet inhoudelijk besproken in de gemeenteraad. De vaststelling van het programma is daarop geagendeerd bij de bespreking van de perspectiefnota tijdens de gemeenteraadsvergadering van 21 en 24 juni 2010 (Voorjaarsdebat). Op 25 mei 2010 zijn wel de wethouders benoemd. In dat opzicht is vanaf eind mei wel een start gemaakt met de uitvoering. Op 24 juni is het collegeprogramma met meerderheid van stemmen aangenomen (30 voor en zeven tegen). De stemming vindt plaats tijdens het voorjaarsdebat en gaat dus wat verloren in besluitvorming over amendementen en moties.

Ondersteuning tijdens de formatie

Twee algemeen adviseurs van de staf gemeentesecretaris (SGS) hebben tijdens de formatie ondersteuning verleend. Eén van de adviseurs vervulde de rol van secretaris. In die hoedanigheid woonde hij alle gesprekken bij, maakte daarvan verslagen en zette vragen uit in de organisatie. Bij het laatste gaat het bijvoorbeeld om vragen aan financieel specialisten of de concerncontroller. De tweede adviseur heeft ruwe teksten voor het collegeprogramma aangeleverd. Beide adviseurs verzorgden de eindredactie van het document. Voorts is gebruik gemaakt van externe, bezoldigde ondersteuning in het formatieproces.

Opmerking over presentatie en vormgeving

De presentatie en vormgeving van het collegeprogramma vormen geen toetsingscriteria. Toch geven wij ter overweging om de inhoud te onderstrepen met het gebruik van bijvoorbeeld foto's. In het collegeprogramma van Doetinchem is hiervan gebruik gemaakt. Het collegeprogramma oogt daarmee toegankelijker en is prettiger leesbaar.

2.3 / Proces van doorwerking in planning & control documenten

In het overdrachtsdocument van oude aan nieuwe raad en in de handreiking van gemeentesecretaris/griffier is aandacht gevraagd voor de doorwerking in de planning & control-cyclus. Op voorhand is de aansluiting dus een punt van aandacht. De planning & control-cyclus is onder de aandacht in Zoetermeer.

In 2009 is intern gestart met een verbetertraject van de P&C-cyclus. Onderdeel daarvan is dat de P&C-instrumenten meer zijn gecomprimeerd. Op 21 juni en 24 juni is voor het eerst een Perspectiefnota opgesteld. Dit vervangt de 'oude' voorjaarsnota. De perspectiefnota bevat zowel de afwijkingen over het lopende begrotingsjaar (tussenbericht 1) als de kaders en richtlijnen voor het beleidsmatig en financieel perspectief voor de komende vier jaar. De perspectiefnota is in samenhang met het collegeprogramma opgesteld en vormt het startpunt in de voorbereiding naar de meerjarenbegroting 2011-2014. De samenhang is als volgt. In de perspectiefnota is aangesloten bij de aannamen in het collegeprogramma over de omvang plus fasering van de rijksbezuinigingen. Ook is uitgegaan van de beleidsintensiveringen uit het collegeprogramma. In de perspectiefnota is de relatie met het collegeprogramma duidelijk aangegeven in tekst en vormgeving (namelijk via kopjes en samenvattende overzichten).

De vaststelling van het collegeprogramma vond plaats op 24 juni. Dit gebeurde in combinatie met de besluitvorming over de perspectiefnota. De verbinding met de P&C-cyclus was hierdoor welhaast één-op-één. Beter is wanneer voor de bespreking van het collegeprogramma een meer eigenstandig bespreek- en besluitvormingsmoment bestaat. Dit was praktisch niet mogelijk omdat het ondertekende collegeprogramma niet tijdig kon worden aangeleverd voor de raadsvergadering van 25 mei 2010.

3 Beoordeling programma

In dit hoofdstuk maken wij een beoordeling van het programma aan de hand van vijf normen. Dat zijn prioriteiten, volledigheid, financiële vertaling, plaatsbepaling en hoofdlijnen. Elke norm bestaat uit meerdere criteria. Aan ieder criterium is een beredeneerde score toegekend (1 – 5). In bijlage 2 is de beoordeling per norm en criterium weergegeven inclusief een toelichting op de rangordeningschaal.

3.1 / Prioriteiten

Deze norm gaat over de mate waarin het collegeprogramma beargumenteert aangeeft welke onderwerpen voorrang krijgen in deze bestuursperiode.

/ **Het programma bevat een duidelijk overzicht van speerpunten (2)**

In het collegeprogramma komen vele speerpunten voor die bovendien op uiteenlopende manieren zijn gecategoriseerd en op verschillende plaatsen zijn benoemd. Door de hoeveelheid en de wijze van presentatie is het lastig vast te stellen waarop het college in Zoetermeer zich nu echt wil richten de komende vier jaar.

In het hoofdstuk 'Samen werken aan een toekomstgericht Zoetermeer' is de titel van het collegeprogramma uiteengezet aan de hand van zestien karakteristieken van een toekomstgericht Zoetermeer. In de navolgende hoofdstukken zijn vervolgens vier hoofdthema's benoemd, namelijk:

- De inwoner centraal;
- Meedoen en zorgen voor elkaar;
- Leefbare, veilige en duurzame wijken;
- Vitale stad.

Onder de hoofdthema's vallen tussen drie en vijf kernthema's (zeventien in totaal). In het hoofdstuk 'De inwoner centraal' zijn bijvoorbeeld *toegankelijk en bereikbaar*, *servicegericht* en *efficiënt* benoemd als kernthema's. De kernthema's zijn geen beleidsterreinen maar waarden of condities. Dat maakt de kernthema's wat abstract. Een gevolg is ook dat zeer uiteenlopende onderwerpen bij elkaar staan onder het kopje 'Hoe bereiken we dat?'. In een bijlage zijn voorts elf notities aangekondigd als eerste inventarisatie voor de termijnagenda. Een andere bijlage bevat een overzicht van veertig beleidsintensivering. Hierbij valt op dat de spreiding niet gelijk is. Het hoofdthema Leefbare, veilige en duurzame wijken bevat met negentien beleidsintensivering veruit de meeste beleidsintensivering. Echter, uit de tekst is niet af te leiden of dit hoofdthema dan ook het belangrijkste is.

Door gebruik van zestien karakteristieken van een toekomstgericht Zoetermeer, vier hoofdthema's, zeventien kernthema's, elf aangekondigde notities en veertig beleidsintensivering zijn de speerpunten niet helder identificeerbaar. In het collegeprogramma van Leiden zijn zestien speerpunten genoemd. De focus van de nieuwe coalitie is daarmee duidelijker.

Kader 1: Enkele voorbeelden van karakteristieken van een toekomstgericht Zoetermeer

Een toekomstgericht Zoetermeer is een **sociale** stad

Een toekomstgericht Zoetermeer is een **duurzame en groene** stad

Een toekomstgericht Zoetermeer is een stad die we **met zijn allen** verder vorm geven

Een toekomstgericht Zoetermeer is een **zorgzame** stad

Een toekomstgericht Zoetermeer is een **dienstbare** stad

Collegeprogramma 2010-2014 Zoetermeer, pagina 2.

/ Per speerpunt is aangegeven waarom het noodzakelijk is om dit punt uit te voeren in de komende periode (2)

De noodzaak van beleid wordt beschreven op het niveau van de vier hoofdthema's. Dit gebeurt onder het kopje 'visie'. De visie is beschreven in twee à vier regels tekst. De inhoud van de teksten bevat niet zozeer een visie op het hoofdthema maar eerder een aanduiding van het hoofdthema. Er wordt bijvoorbeeld niet gerefereerd aan de huidige situatie en waarom het nodig zou zijn hier beleid op te maken of bij te sturen. In de collegeprogramma's van Doetinchem, Lingewaal en Krimpen aan den IJssel komt duidelijker naar voren waarom inspanningen in de komende bestuursperiode nodig zijn. Hierbij is verwezen naar visie maar ook naar (wenselijke of onvermijdelijke) ontwikkelingen.

Uitzondering hierop vormt het hoofdstuk 'Visie op bezuinigingen'. Daarin wordt duidelijk omschreven hoe Zoetermeer er financieel voor staat, welke bezuinigingen het college vanuit het Rijk verwacht en hoe het college op deze ontwikkelingen wil anticiperen.

/ Per speerpunt is specifiek aangegeven wat de beoogde beleidseffecten zijn (3)

De uitwerking van de vier hoofdthema's gebeurt in matrices. De matrices bevatten vier kolommen, namelijk:

- kernthema's;
- hoe bereiken we dat?
- waar staan we in 2014?
- Wat kost het extra?

De kolom 'Hoe bereiken we dat?' vormt een goede opmaat naar de kolom 'Waar staan we in 2014?'. In de laatstgenoemde kolom zijn prestaties en beoogde beleidseffecten door elkaar gebruikt. Dit is wat verwarrend. De bijbehorende doelstellingen zijn tamelijk concreet geformuleerd, maar niet even specifiek en meetbaar. Een van de doelstellingen bij het kernthema 'veilig' van het hoofdthema Leefbare, veilige en duurzame wijken is bijvoorbeeld dat 'iedereen met een veilig gevoel kan reizen met Randstadrail'. Dat is niet specifiek en meetbaar. Door de aangebrachte samenhang in de matrix tussen maatregelen (Hoe bereiken we dat?) en prestaties/beleidseffecten (Waar staan we in 2014?) is echter wel voldoende duidelijk voor de lezer welke bestuurlijke of maatschappelijke situatie voor ogen staat.

/ Per speerpunt is op hoofdlijnen aangegeven welke prestaties de gemeente zal leveren (4)

Ook hier geldt dat met de aangebrachte samenhang in de matrixopzet een overzichtelijke concretisering is gemaakt. Per kernthema wordt onder het kopje 'hoe bereiken we dat?' aangegeven welke acties ondernomen worden. Hiermee is een herkenbare structuur gekozen. Herkenbaarheid en

overzichtelijkheid geldt overigens niet voor de vormgeving van het collegeprogramma als geheel. Er ontbreken bijvoorbeeld een voorwoord/inleiding, genummerde hoofdstukken en een leeswijzer.

Een goed voorbeeld van een concrete en meetbare prestatie is genoemd bij het kernthema veilig: 'Er zijn ten minste 25 extra agenten in Zoetermeer'. Over het geheel bezien is gebruik van meetbare kwalificaties beperkt. De prestaties en maatregelen zijn meestal in algemene zin benoemd. Toch scoren Zoetermeer en Krimpen aan den IJssel hierop beter dan de rest van de onderzochte programma's. In het collegeprogramma van Krimpen aan den IJssel is regelmatig dan in Zoetermeer een percentage genoemd ter concretisering van de prestatie (zoals: 'Gestreefd wordt naar een reductie van 10% in het exploitatietekort van het zwembad in 2014').

In een bijlage is een inventarisatie van notities gemaakt per hoofdthema ten behoeve van de Lange Termijn Agenda. Dit draagt bij aan de spreiding van werkdruk en draagt bij aan inzichtelijkheid voor de raad wanneer resultaten zijn te verwachten. Het collegeprogramma is het enige programma waarin een expliciete verbinding met de termijnkalender is gemaakt. In Baarle-Nassau is het college opgedragen door de raad om met een uitwerking te komen in een termijnagenda.

/ **Per speerpunt zijn de beoogde prestaties en effecten temporeel geformuleerd (3)**

In het programma is voor de kernthema's een ijkmoment aangeduid onder het kopje 'Waar staan we in 2014?'. Dit is een eindplanning. In Lingewaal is de omgekeerde keuze gemaakt, namelijk door bij speerpunten een startmoment te noemen. De tijdsaanduiding is daar wel concreter omdat onderscheid is gemaakt naar jaren, kwartalen of zelfs maanden. Het voordeel hiervan is dat een concreet tijdstip is verankerd. In het programma van Krimpen aan den IJssel is een meerjarige planning opgenomen. Het voordeel daarvan is dat inzicht wordt verschaft in de doorlooptijd. Voor de raad is dan duidelijk wanneer actie wordt ondernomen en wanneer die ophoudt. Het grote risico van een eindplanning is dat een druk naar achteren ontstaat ofwel haast naar het einde van de periode toe. Dit is deels ondervangen door de gemaakte inventarisatie van notities ten behoeve van de Lange Termijn Agenda. Het college geeft aan dat bij de bespreking van de perspectiefnota ook een planning gemaakt zal worden wanneer welke nota besproken zal worden (blz. 27).

Het collegeprogramma van Zoetermeer maakt wel een duidelijker tijdsdifferentiatie in de aanduiding van kosten. In een bijlage zijn beleidsintensiveringen in kaart gebracht per jaar. Ook in de sectie over de bezuinigingen staat beschreven wat de bezuinigingsopgave per jaar zal zijn en hoe het college dat per jaar hoopt in te vullen.

3.2 / Volledigheid

De norm 'volledigheid' stelt dat het collegeprogramma alle terreinen van gemeentelijk beleid beslaat. Op die manier is niet alleen inzichtelijk waar prioriteiten liggen (met veranderingen en/of intensiveringen van beleid) maar ook waar bestaand beleid wordt gecontinueerd. De lezer krijgt een transparant en uitputtend beeld van de koers in de komende vier jaar.

/ **Alle terreinen van gemeentelijk beleid worden benoemd (3)**

Op de programma's van Leiden en Zoetermeer na, volgen de onderzochte collegeprogramma's de indeling uit de programmabegroting. Aansluiting bij de programma-indeling draagt bij aan navolgbaarheid van acties door de gemeenteraad. Ook is het een herkenbare indeling die zekerheid geeft dat alle terreinen van

gemeentelijk beleid aan bod komen. Temeer omdat het formatiedossier in voorbereiding op de verkiezingen wel is ingericht naar programma's uit de begroting. De herkenbaarheid in het collegeprogramma van Zoetermeer is dan ook iets minder goed.

Hieraan draagt niet alleen de, reeds genoemde, uiteenlopende manier van categoriseren bij maar het komt ook doordat de kernthema's waarden (efficiënt, servicegericht) of condities (zoals betrokkenheid en onafhankelijkheid) weergeven en geen beleidsterreinen. Toch worden in het collegeprogramma wel alle terreinen van gemeentelijk beleid genoemd. Dat maakt het programma tot een zelfstandig leesbaar document.

/ De terreinen waarop gemeentelijk beleid onveranderd wordt voortgezet, worden kort benoemd (2)

Er is geen duidelijk onderscheid gemaakt tussen bestaand en nieuw beleid in de introducerende 'Visie' per hoofdthema. Soms is gerefereerd aan bestaand beleid maar dit gebeurt dan op het niveau van activiteiten. Zo staat bij het kernthema 'onafhankelijkheid' in het hoofdstuk 'Meedoen en zorgen voor elkaar' dat 'het regionaal Actieplan jeugdwerkloosheid voortvarend wordt uitgevoerd' (blz. 16). Dit is een vorm van afgeleide duidelijkheid: uit de activiteiten valt af te leiden wat het bestaande beleid is. Zie ook kader 2.

In het collegeprogramma van Krimpen aan den IJssel is per hoofdstuk (gekoppeld aan de programma-indeling uit de begroting) een alinea 'Stand van zaken' opgenomen. Deze alinea slaat een brug tussen de visie van het nieuwe gemeentebestuur en de staande praktijk en/of lopende ontwikkelingen. Soms wordt er in het collegeprogramma wel een link gelegd tussen de nieuwe plannen en het bestaande beleid.

Kader 2: Bestaand beleid dat niet veranderd wordt soms beschreven

'Continueren van de stedenband met Jinotega en de citylink met Xiamen'

Collegeprogramma Zoetermeer, pagina 24.

3.3 / Financiële vertaling

Sturen zonder geld is als zeilen zonder wind. De norm 'financiële vertaling' stelt dat de meerjarige koers van het gemeentebestuur gepaard gaat met een onderbouwing van de benodigde middelen. Naast een financiële dekking bevat het programma ook (onderbouwde) keuzes met betrekking tot de uitgaven (bezuinigingen en ombuigingen).

/ De financiële consequenties van de speerpunten worden meerjarig in beeld gebracht (4)

In de matrices bij de hoofdthema's is een kolom 'Wat kost het extra?' toegevoegd. Hier staat voor een flink aantal activiteiten gespecificeerd welke kosten hiermee gepaard gaan en in welk jaar die tot uitdrukking komen. Een voorbeeld staat in kader 3. Andere, onderzochte programma's noemen geen financiële consequenties op het niveau van maatregelen en acties.

Kader 3: indicatie kosten van beleid

'Kosten wijkontwikkelingsplannen (€ 50.000,- in 2011, 2012 en 2013) ten laste van stelpost nieuwe wijken.'

Collegeprogramma Zoetermeer, pagina 12.

/ De financiële dekking voor de speerpunten tezamen is aangegeven (5)

In het collegeprogramma is veel aandacht voor de financiële dekking in brede zin. Het hoofdstuk 'Visie op bezuinigen' bevat zowel een zoekrichting voor de geplande bezuinigingsopgave als een meerjarig financieel perspectief op nieuw beleid en investeringsplannen in het kader van het investeringsfonds 2030. De nadere uitwerking vindt plaats in de perspectiefnota 2011-2014.

Belangrijke elementen zijn de inzet op structurele bezuinigingen ter hoogte van bijna € 17,5 miljoen in 2017 (waaronder structureel een reservering van € 2 miljoen voor nieuw beleid). Ook zijn investeringen ter hoogte van 12,9 miljoen aangekondigd op negen onderwerpen (waaronder mobiliteitsprojecten en Palenstein).

Zeker gezien de economische conjunctuur is gewenst dat programma's niet alleen nieuwe beleidsvoornemens noemen, maar ook kwantitatief ingaan op de financiële consequenties. In het coalitieprogramma van Baarle-Nassau is alleen kwalitatief aangegeven dat het nieuwe gemeentebestuur wil werken vanuit een financieel verantwoord beleid. In het programma van Zoetermeer is hiervan een onderbouwing op hoofdlijn gemaakt.

/ De speerpunten zijn onderling geprioriteerd (2)

Eerder is al aangegeven dat het collegeprogramma vele speerpunten bevat die op uiteenlopende manieren zijn geordend. Dat maakt een onderlinge prioritering moeilijk. Dit geldt temeer omdat in de matrices per hoofdthema alle voorgestelde doelen en activiteiten in de kolom 'Hoe bereiken we dat?' zijn aanduid met algemene opsommingstekens ('vinkjes'). Dit suggereert gelijkwaardigheid. Onduidelijk is dan welke speerpunten wel en welke niet worden gehandhaafd indien zich financiële tegenvallers voordoen tijdens de bestuursperiode. Noch is duidelijk of het aantal 'vinkjes' per hoofdthema iets zegt over de prioritering.

In een bijlage zijn veertig beleidsintensivering opgesomd. Deze beleidsintensivering zijn als volgt verdeeld over de hoofdthema's:

- de inwoner centraal: 4;
- meedoen en zorgen voor elkaar: 8;
- leefbare, veilige en duurzame wijken: 19;
- vitale stad: 9.

Het is zeer aannemelijk dat deze beleidsintensivering de speerpunten zijn waaraan niet getornd mag worden. Dit had dan explicieter aangegeven moeten worden en ondergebracht in de hoofdtekst in plaats van een bijlage. Bovendien had een evenwichtiger spreiding van speerpunten over de hoofdthema's wenselijk geweest. Bijna de helft gaat over het thema Leefbaar. Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat dit het belangrijkste is. Ook dat is niet benoemd. Wel is zo dat beleidsintensivering meerjarig zijn vastgelegd. Hiervoor zijn ook financiën ingezet inclusief de afspraak dat tekorten binnen een programma uit de begroting

niet mogen worden gedekt met geld dat voor prioriteiten is gereserveerd. Hieruit komt naar voren dat alle 40 beleidsintensivering prioriteit hebben. Dat is wel wat veel.

Bij de kerntakendiscussie hebben de coalitiepartijen een aantal afspraken gemaakt:

- / aan de doelstellingen uit de Stadsvisie 2030 wordt vastgehouden;
- / het niveau van veiligheid blijft gehandhaafd;
- / het niveau van armoedebestrijding blijft gehandhaafd (blz. 7).

Vooraf de afspraken rond de kerntaken geven aan welke speerpunten niet getornd mag worden. Dit is een vorm van prioriteren.

/ De geplande inkomsten en uitgaven zijn onderbouwd (4)

Het tweede hoofdstuk van het collegeprogramma gaat over de geplande inkomsten en uitgaven. Zodoende komt prominent naar voren dat beheersing van de financiën een zwaarwichtig onderwerp is in deze bestuursperiode. In de programma's van Lingewaal, Baarle-Nassau en Doetinchem komt het financieel perspectief, als gevolg van de opbouw conform de indeling van de programmabegroting, tegen het einde van het programma pas aan bod. Dat strookt minder goed met de economische situatie en hieruit voortvloeiende noodzaak van forse bezuinigingen.

Het hoofdstuk 'Visie op bezuinigen' gaat zowel in op de uitgavenkant als de inkomsten van de gemeente. De formuleringen geven vaak wel speelruimte. In de paragraaf 'financiële afspraken lastendruk' is bijvoorbeeld aangegeven dat in principe niet wordt gesleuteld aan de OZB, afvalstoffenheffing en de rioolheffing. De eerste twee zullen alleen met meer dan de inflatie stijgen als er sprake is van 'onvoorziene rampspoed'. De rioolheffing stijgt met 'het tekort dat ontstaat als gevolg van de ontoereikende compensatie door het rijk voor de afschaffing van het gebruikersdeel OZB' (blz. 11).

Bij de programmabegroting 2011 – 2014 is voorgesteld om alleen het begrotingsjaar 2011 van structurele dekking te voorzien, zodat er tijd ontstaat om op zorgvuldige wijze keuzes te maken voor de structurele bezuinigingen voor de jaren erna. In het collegeprogramma zijn echter wel uitgangspunten bepaald. In een bijlage zijn bovendien Uitgangspunten voor het begrotingsbeleid 2011-2014 opgenomen.

In de paragraaf over bezuinigingen is aangegeven welke taakstelling men verwacht te moeten doorvoeren. Hierbij is uitgegaan van een inschatting omtrent de korting op het gemeentefonds. Ook de gemeenten Doetinchem en Krimpen aan den IJssel zijn op deze manier te werk gegaan. Andere gemeenten wachten daarentegen juist af.

3.4 / Plaatsbepaling

Het collegeprogramma bevat de koers voor de bestuursperiode. Die koers wordt niet vanuit een blanco situatie bepaald. De norm 'plaatsbepaling' vereist dat de achtergrond bij het collegeprogramma is aangegeven, dat het doel van het document is benoemd en de wijze van aanhaking met overigen documenten en P&C-cyclus naar voren komt.

/ Het programma maakt duidelijk in welke context het is geschreven (4)

De inleiding maakt duidelijk dat zowel bezuinigen als ontwikkelen nodig is om het beoogde, toekomstgerichte Zoetermeer te realiseren (zie kader 4). In het hierop volgende hoofdstuk wordt nader ingegaan op de bezuinigingen en investeringen aan de hand van een financieel perspectief. Pas daarna volgen de voorgestelde maatregelen per hoofdthema. Hieruit volgt dat het collegeprogramma is opgesteld tegen de achtergrond van forse bezuinigingen en gerichte investeringen. Ook wordt de Stadsvisie 2030 genoemd in het eerste tekstdeel (getiteld: Samen werken aan een toekomstgericht Zoetermeer).

De bestuurlijke context van bijvoorbeeld intergemeentelijke samenwerking blijft hier echter buiten beschouwing. Andere, onderzochte programma's gaan hierop dieper in.

Kader 4: Context waarin het collegeprogramma tot stand gekomen is

'De gemeente zal de komende tijd fors moeten bezuinigen en heeft met de Stadsvisie 2030 de ambitie uitgesproken om de stad verder te ontwikkelen.'

Collegeprogramma Zoetermeer, pagina 2.

/ Het programma (of de aanbiedingsbrief bij het programma) beschrijft de specifieke functie van het collegeprogramma (2)

In het collegeprogramma zelf is niet beschreven waarom het document is opgesteld, welk doel het dient en waarom er voor deze vorm gekozen is. Uit het document is wel op te maken dat het collegeprogramma in grote lijnen het beleid voor de komende bestuursperiode beschrijft, maar er wordt niet expliciet bij dit doel stilgestaan.

In de toelichting bij het raadsbesluit 100344 (overdruk van een toelichting bij de ondertekende versie van het collegeprogramma van 20 mei 2010) staat daarover wel een en ander genoemd: 'De coalitie staat voor een stabiel bestuur met gezamenlijke verantwoordelijkheid. (...) Het programma vormt het kader en uitgangspunt voor beleid van het nieuwe college. (...) Het is volledig onderschreven door de coalitiefracties'. Uiteindelijk is het collegeprogramma in de gemeenteraadsvergadering van 24 juni 2010 met meerderheid van stemmen vastgesteld. Er is echter niet beargumenteerd waarom het collegeprogramma ter besluitvorming is aangeboden. In de inleiding van het collegeprogramma van Lingewaal is aangegeven hoe en waarom het programma is opgesteld. Hieruit volgt ook waarom het ter besluitvorming wordt aangeboden. In Doetinchem is bewust de keuze gemaakt om te spreken over 'programma' omdat de opstellers een breed draagvlak voor het stuk belangrijk vinden en dit in naamgeving tot uitdrukking laten komen (met termen als coalitieprogramma of collegeprogramma vinden zij dat het document teveel is geadresseerd). Mede door het hectische procesverloop (zie ook hoofdstuk 2 van dit rapport) is in Zoetermeer de functie van het document in, met name, het collegeprogramma zelf onderbelicht gebleven.

/ Het programma (of de aanbiedingsbrief bij het programma) beschrijft de doorwerking van het collegeprogramma in overige documenten in de planning- en controlcyclus (4)

In het collegeprogramma wordt een aantal keer expliciet naar de perspectiefnota verwezen. Het college wil de bezuinigingsmaatregelen daarin verder concretiseren. In het raadsvoorstel perspectiefnota van 24 juni jl. staat dat de Perspectiefnota te samen met de beleidsintensivering uit het Collegeprogramma de basis vormt voor het samenstellen van de programmabegroting 2011-2014. In het collegeprogramma staat dat in diezelfde programmabegroting het college met voorstellen zal komen om het

begrotingsjaar 2011 van dekking te voorzien. Doordat de vaststelling van het collegeprogramma uiteindelijk heeft plaatsgevonden tijdens het Voorjaarsdebat (bespreking en besluitvorming over de perspectiefnota) is de verbinding met de Planning & Control-cyclus heel expliciet. Een indeling van het collegeprogramma naar programma's uit de begroting in plaats van naar hoofdthema's had de aansluiting nog duidelijker gemaakt.

/ Het programma beschrijft ook de doorwerking van het collegeprogramma in andere documenten of op andere wijze (3)

Het collegeprogramma bevat, zoals gezegd, een bijlage met daarin de Lange Termijn Agenda. Daar staat per hoofdthema welke nota's, voorafgegaan door een startnotitie, besproken en vastgesteld zullen worden. Deze bijlage biedt daarmee inzicht in de inhoudelijke doorwerking van het collegeprogramma.

In de matrices per hoofdthema is de doorwerking in beleidsdocumenten soms aangegeven. Zo komen afspraken over het bieden van werk aan mensen met een zwakkere positie op de arbeidsmarkt terug in de Sociaal Economische Agenda (blz. 16). Echter, de beschrijving van doorwerking in beleidsstukken is in de programma's van Lingewaal, Krimpen aan den IJssel en Doetinchem duidelijker. Het voordeel hiervan is dat de gemeenteraad in die gemeenten een scherper beeld heeft op welke plaatsen de realisatie van voorgenomen acties kan worden gecontroleerd.

3.5 / Hoofdlijnen

Een collegeprogramma zet de koers uit voor een bestuursperiode van vier jaar. Dit betekent dat een visie wordt beschreven op gemeentelijk beleid, dat duidelijk is in welk opzicht een koerswijziging ten opzichte van de vorige bestuursperiode wordt voorgestaan en dat ruimte wordt geboden voor operationele uitwerking (niet dichtgetimmerd).

/ Het programma bevat vooral strategische keuzen (3)

In de inleiding van het collegeprogramma is aan de hand van 16 karakteristieken een visie verwoord op het Zoetermeer van de toekomst. Wel zijn zestien karakteristieken wat veel om van een strategische keuzen te spreken.

De doelen per hoofdthema (in de matrices) zijn geformuleerd als resultaat. Op die manier zijn de keuzes niet abstract. Tegelijk is de beschrijving lang niet altijd specifiek en meetbaar. Dit bemoeilijkt een beoordeling van de mate van succes.

Strategische keuzes van het college komen het meest pregnant naar voren in de paragraaf over bezuinigingen. Het college verwacht dat er tot 2017 € 17.500.000,- bezuinigd moet worden. Dat is inclusief € 2.000.000,- voor investeringen in nieuw beleid.

/ Het programma laat een duidelijke visie zien op het gemeentelijk beleid voor de komende jaren (2)

De titel van het collegeprogramma is op te vatten als een slogan: 'Samen werken aan een toekomstgericht Zoetermeer'. In de inleiding wordt die slogan toegelicht. In het coalitieprogramma van Baarle-Nassau staat de titel tamelijk los van de inhoud. In de inleiding met dezelfde titel wordt met name aangegeven op welke manier een Toekomstgericht Zoetermeer er uitziet aan de hand van zestien karakteristieken. Op het visionaire karakter van de inleiding en titel van het programma is niet teruggerepen bij de uitwerking van hoofdthema's. Dat is een gemiste kans voor een duidelijke rode draad. Temeer om dat de visie per hoofdthema summier is.

In de inleiding wordt een algeheel toekomstbeeld van Zoetermeer geschetst. Verder is bij de algemene thema's in de hoofdstukken 'De inwoner centraal', 'Meedoen en zorgen voor elkaar', 'Leefbare, veilige en duurzame wijken' en 'Vitale stad' een kopje 'visie' opgenomen. Deze teksten zijn echter niet op te vatten als een visie. Het zijn eerder aanduidingen om een gevoel te krijgen bij het hoofdthema (zie kader 5).

Kader 5: Magere visie per hoofdthema

De visie zoals die in het hoofdstuk 'Leefbare, veilige en duurzame wijken' uiteen wordt gezet:

'Zoetermeer is een jonge, schone, veilige en groene stad met een prettig woon- en leefklimaat met plaats voor iedereen. Inwoners en gemeente voelen zich in hoge mate verantwoordelijk voor het behoud van de kwaliteit van de stad.

Collegeprogramma Zoetermeer, pagina 18.

/ **Het programma gaat met name in op veranderingen in beleid (3)**

In de hoofdstukken per hoofdthema is geen duidelijk onderscheid gemaakt tussen bestaand en nieuw beleid. Dat maakt lastig om te beoordelen of sprake is van beleidscontinuïteit of –verandering. In het collegeprogramma van Krimpen aan den IJssel is meer balans gevonden tussen nieuw beleid, stopzetting van bestaand beleid en intensivering van bestaand beleid. In Baarle-Nassau daarentegen gaat het coalitieprogramma vrijwel uitsluitend in op verandering. Het Zoetermeerse programma bevat wel informatie in bijlagen. Hier zijn namelijk beleidsintensiveringen geïnterpreteerd met oog op de Langetermijnagenda en is een meerjarig financieel perspectief geschetst. Het programma bevat dus wel degelijk informatie over waar en hoeveel de komende jaren wordt geïntensiveerd. Dit had in de hoofdstukken per hoofdthema duidelijker naar voren moeten komen.

4 Conclusies en aanbevelingen

4.1 / Conclusies

De centrale vraag van dit onderzoek luidde: Wat is de kwaliteit van het Collegeprogramma 2010-2014 Samen werken aan een toekomstgericht Zoetermeer? Op basis van het onderzoek komen wij tot het volgende antwoord: Al met al biedt het collegeprogramma op onderdelen voldoende houvast maar op andere onderdelen onvoldoende houvast voor een navolgbaar, transparant en controleerbaar gemeentebestuur.

Dit eindoordeel heeft te maken met het feit dat de getoetste aspecten over de volle breedte van het collegeprogramma herkenbaar zijn. Ook wordt een uitwerking gemaakt van de getoetste aspecten. Die uitwerking is daarentegen meestal niet eenduidig, volledig en consequent. Het gevolg is dat binnen eenzelfde norm de beoordeling op criteria fluctueert en ook dat binnen eenzelfde criterium de beoordeling wisselend is. Dit blijkt ook uit een vergelijking met de andere gemeenten in het onderzoek.

Twee kernbevindingen illustreren het gemengde eindoordeel:

- / op de norm Financiële vertaling scoort het collegeprogramma het beste. Dit heeft vooral te maken met het feit dat het hoofdstuk Visie op bezuinigingen een prominente plaats heeft in het collegeprogramma, dat op verschillende plaatsen de geraamde uitgaven meerjarig zijn aangegeven en dat een verbinding is gelegd met de uitwerking in de P&C-cyclus. Ook is in het collegeprogramma niet alleen een beredeneerd bezuinigingsbedrag genoemd voor de bestuursperiode 2010-2014 maar ook zijn daarbij de gewenste uitgaven voor nieuw beleid en investeringen geraamd. Daarmee wordt recht gedaan aan de eerste zin uit het collegeprogramma: 'Zoetermeer staat voor een grote uitdaging;
- / De beoordeling van de wijze waarop beleid de komende vier jaar wordt voortgezet en waarom scoort het minste. Dit komt tot uitdrukking in verschillende criteria van de normen *prioriteiten*, *volledigheid* en *hoofdlijnen*. Ten eerste zijn in het collegeprogramma vele speerpunten genoemd die bovendien op uiteenlopende manieren zijn gecategoriseerd en op verschillende plaatsen in de tekst naar voren komen. Het gaat om zestien karakteristieken van een toekomstgericht Zoetermeer, vier hoofdthema's, zeventien kernthema's, 40 beleidsintensiveringen en elf aangekondigde nota's. Op die manier is de precieze focus en richtingbepaling in deze bestuursperiode moeilijk te herleiden door het gehele collegeprogramma heen. Ten tweede is summier aangegeven of sprake is van bestaand of nieuw beleid. Soms is sprake van een afgeleide duidelijkheid omdat uit de omschrijving van een activiteit blijkt dat wordt voortgeborduurd op bestaande inspanningen. Hiermee hangt samen dat beperkt is beargumenteert wat de noodzaak van gemeentelijke bijsturing is. Per hoofdthema zijn bijvoorbeeld twee tot vier regels opgenomen als visie. Daarbij wordt niet gerefereerd aan de huidige situatie en waarom het nodig zou zijn hier beleid op te maken of te sturen.

Hiernaast trekken wij de volgende conclusies:

- / Het formatieproces heeft relatief lang geduurd in vergelijking met andere gemeenten in het onderzoek. Dit hangt onder meer samen met welbewuste keuzen, zoals het opstellen van een collegeprogramma (en bijvoorbeeld geen coalitieakkoord), de wens van een brede coalitie en het zelfstandig opnemen van de schrijfpdracht door de onderhandelaars. Ook speelden praktisch-logistieke aspecten zoals het meireces en de aanlevertermijn volgens het Reglement van Orde van raadsstukken een rol;

- / Het collegeprogramma is door de raad vastgesteld. Dit gebeurde met 30 stemmen voor en 7 tegen. De keuze om het programma door de raad vast te laten stellen is niet toegelicht;
- / De besluitvorming over het collegeprogramma vond plaats op 24 juni 2010 tegelijk met het Voorjaarsdebat over de perspectiefnota. Hierdoor kwam het collegeprogramma wat op de achtergrond;
- / De voorgaande twee conclusies maken dat een toelichting op de functie en aanpak van het (in)formatieproces als voorwoord of inleiding op het programma op zijn plaats had geweest (dan wel een uitgebreidere aanbiedingsbrief dan de huidige toelichting van 20 mei 2010: opgenomen bij raadsvoorstel 100344);
- / In aanloop naar de verkiezingen is ambtelijk een formatiedossier uitgebracht (met een bondige weergave van de stand van zaken op beleidsterreinen). Bij het formatiedossier is rekening gehouden met feedback op het formatiedossier van vier jaar geleden. Hier is dus sprake van een leereffect. Ook hebben griffier en gemeentesecretaris een handreiking opgesteld met een vrijblijvend procesvoorstel en diverse tips voor het formatieproces. Door deze vrijblijvende handleiding gezamenlijk op te stellen is er geen sprake van onduidelijkheid over hun rolafbakening;
- / Gezien de grote mate van vrijheid voor (in)formateurs om het formatieproces in te richten bestaat behoefte aan duidelijkheid over het procesverloop. In Zoetermeer nam deze behoefte gedurende het formatieproces steeds sterker toe;
- / In een bijlage worden elf nota's (meestal voorafgegaan door startnotities) geïnventariseerd met het oog op de Lange Termijn Agenda. Hiermee wordt een goede aanzet gegeven voor een evenwichtige spreiding van werkdruk voor de gemeenteraad;
- / De titel van het collegeprogramma wordt direct aan het begin van het document toegelicht. Daarmee wint de titel aan kracht;
- / De matrixopzet per hoofdthema is overzichtelijk. Met name de kolommen 'Hoe bereiken we dat?', 'Waar staan we in 2014?' en 'Wat kost het extra?' geven in onderlinge samenhang een aardig inzicht in de beoogde beleidseffecten en prestaties in deze bestuursperiode.

In bijlage 2 is het normenkader opgenomen inclusief de beoordeling.

4.2 / Aanbevelingen

Op basis van het onderzoek doen wij de volgende aanbevelingen. We maken hierbij een onderscheid naar het proces en de inhoud.

Proces

- / Maak in aanloop naar de verkiezingen, bijvoorbeeld in het seniorenconvent, enkele werkafspraken over het formatieproces. Bijvoorbeeld over de wijze van omgaan met externe formatieondersteuning.
- / Bied relevante documenten in het kader van de verkiezingen (formatiedossier, matrix verkiezingsprogramma's, overdrachtsdocument oude aan nieuwe raad en suggesties voor aanpak formatieproces) op eenzelfde moment aan aan de gemeenteraad. Zodoende wordt één moment gecreëerd om werkafspraken te maken (zie de vorige aanbeveling). Bovendien beschikken alle politieke partijen in één keer over een dossier. Dit betekent overigens nadrukkelijk niet dat de genoemde documenten ook in één stuk worden gebundeld.
- / Neem in ieder geval een voorwoord en/of inleiding op in het collegeprogramma. Gebruik voorwoord en/of inleiding om de functie van het document en het procesverloop te presenteren. Overweeg ook een

leeswijzer om de lezer door het collegeprogramma te leiden en daarbij te wijzen op belangrijke passages en de rode draad.

- / Maak explicieter de keuze waarom bepaalde informatie in bijlagen is opgenomen. Overweeg daarbij om de (thans veertig) beleidsintensivering nadrukkelijker in de tekst te presenteren als speerpunten.
- / Neem in een handleiding voor het formatieproces meerdere voorstellen op. Gebruik hiervoor bijvoorbeeld een beslisboom. Zodoende wordt recht gedaan aan de keuzevrijheid van de (in)formateur om een aanpak te kiezen.
- / Zorg als (in)formateur zo snel mogelijk voor een procesbeschrijving en stel die breed ter beschikking opdat eenieder weet hoe het formatieproces wordt aangepakt.

Inhoud

- / Koppel de indeling van het collegeprogramma aan de indeling van de programmabegroting. Dit vergroot de herkenbaarheid en navolgbaarheid van handelen voor raadsleden (mede in het licht van het formatiedossier en de P&C-cyclus).
- / Kies voor een eenduidige categorisering van speerpunten van beleid. De huidige indeling naar zowel karakteristieken, hoofdthema's, kernthema's als beleidsintensivering is verwarrend. Bovendien bevatten de kernthema's waarden (zoals efficiëntie en servicegericht) en condities (zoals onafhankelijkheid). Deze aanduidingen zijn minder aansprekend dan beleidsterreinen.
- / Geef bij de weergave van speerpunten ook een rangordening naar belang aan, opdat duidelijker wordt welke speerpunten voorrang hebben wanneer bijvoorbeeld aanvullende bezuinigingen nodig zijn. In het huidige document zijn uitspraken hierover verspreid over het programma te vinden.
- / Geef in het voorwoord/inleiding aan wat de functie is van het programma. Het opstellen van een collegeprogramma is geen wettelijke verplichting. De samenstellers willen hier dus zelf iets mee. Wees bijvoorbeeld expliciet over de reden waarom het collegeprogramma ter besluitvorming wordt aangeboden aan de raad.
- / Onderbouw duidelijker waarom gemeentelijke inzet op hoofdthema's nodig is én in hoeverre bestaand beleid wordt voortgezet. Bijvoorbeeld door te refereren aan de huidige situatie via een alinea 'stand van zaken' of via gebruik van kleuren voor bestaand beleid, beleidsintensivering en -extensivering.
- / Zorg voor een evenwichtiger uitwerking van prestaties in specifieke en meetbare termen. In de huidige opzet is niet duidelijk waarom dit bij sommige punten wel en bij andere niet gebeurt.
- / Gebruik niet alleen een eindplanning (waar staan we in 2014?) maar wees voor de belangrijkste speerpunten concreter in de tijdsaanduiding.
- / Besteed meer aandacht aan de context van bestuurlijke toekomst, intergemeentelijke samenwerking en centrumfunctie.
- / Gebruik de zestien karakteristieken uit de begintekst (Samen werken aan een toekomstgericht Zoetermeer) of een vergelijkbare tekst in de toekomst als bouwstenen voor visies op beleidsterreinen in navolgende hoofdstukken.

Bijlagen

Bijlage 1. Onderzoeksverantwoording

Op 14 juni 2010 heeft de rekenkamercommissie Zoetermeer aangegeven deel te nemen aan het onderzoek. Op 2 juli 2010 hebben twee interviews plaatsgehad, respectievelijk met de secretaris van de formatie en de raadsgriffier. Op 5 juli 2010 is op verzoek een mondelinge terugkoppeling aan de rekenkamercommissie gegeven over het procesverloop. In juli 2010 zijn ook schriftelijke bronnen geraadpleegd. In augustus 2010 zijn de bevindingen in de gemeente Zoetermeer afgezet tegen de beoordeling van vergelijkbare documenten (coalitie- en collegeprogramma's) van andere gemeenten. Het ging om de gemeenten Baarle-Nassau, Doetinchem, Krimpen aan den IJssel, Leiden en Lingewaal. Op 23 augustus is een conceptversie van het rapport aangeboden aan de rekenkamercommissie ter verificatie. Toen zijn de conclusies en aanbevelingen (eerder toegestuurd op 17 augustus 2010) besproken met de rekenkamercommissie Zoetermeer. Op 24 augustus 2010 is het conceptrapport aangeboden aan de griffier en gemeentesecretaris ter verificatie. Naar aanleiding hiervan hebben wij op 10 september 2010 onze reactie hierop kenbaar gemaakt aan de rekenkamercommissie. Ook hebben wij toen een tweede conceptversie van het rapport uitgebracht. Op 15 september 2010 hebben wij ons definitieve rapport uitgebracht. De concluderende bevindingen uit het gehele onderzoek naar de kwaliteit van collegeprogramma's worden gepubliceerd via www.collegebenw.nl.

Bijlage 2. Overzicht normen, criteria en beoordeling

Prioriteiten	Kwalitatief oordeel
Duidelijk overzicht prioriteiten	2
Noodzaak van beleid	2
Beleidseffecten	3
Prestaties op hoofdlijnen	4
Temporele relatie prestatie-effect	3

Volledigheid	Kwalitatief oordeel
Alle terreinen benoemd	3
Onveranderd beleid genoemd	2

Financiële vertaling	Kwalitatief oordeel
Meerjarig financiële consequenties per speerpunt	4
Financiële dekking alle speerpunten tezamen	5
Prioritering speerpunten	2
Onderbouwing inkomsten en uitgaven	4

Plaatsbepaling	Kwalitatief oordeel
Context	4
Functie programma	2
Doorwerking P&C	4
Doorwerking overige documenten	3

Hoofdlijnen	Kwalitatief oordeel
Strategische keuzes	3
Visie	2
Verandering beleid	3

Toelichting op rangordening:

- 1 = criterium is (vrijwel) niet herkenbaar in het document
- 2 = het criterium is summier aanwezig en de uitwerking is matig
- 3 = criterium is herkenbaar in het document maar de uitwerking is niet eenduidig, volledig en consequent
- 4 = criterium is duidelijk herkenbaar en de uitwerking is behoorlijk eenduidig, volledig en consequent
- 5 = criterium is duidelijk herkenbaar en de uitwerking is ook duidelijk

Bijlage 3. Bronnen

/ Interviews

Naam	Functie	Datum interview
Dhr. P. van der Graaf	Secretaris van de formatie	2 juli 2010
Dhr. J.J. Rochat	raadsgriffier	2 juli 2010

/ Documenten

Collegeprogramma 2010-2014 Samen werken aan een toekomstgericht Zoetermeer
 Perspectiefnota Samen werken aan een toekomstgericht Zoetermeer (d.d. 24 juni 2010)
 Jaarplanning P&C trajecten in 2010 op hoofdlijnen (concept)
 Verslag van de gemeenteraadsvergadering van 25 mei 2010
 Handreiking t.b.v. plan van aanpak coalitieonderhandelingen
 Overdrachtsdocument van oude raad aan de nieuwe raad (versie 2 d.d. 15 februari 2010)
 Raadsbesluit Adviezen van oude aan nieuwe raad van 1 maart 2010
 Besluitenlijst van de raadsvergadering van 21 en vervolg op 24 juni 2010 (voorjaarsdebat)
 Notulen van de raadsvergadering van 11 maart 2010
 Notulen van de raadsvergadering van 28 april 2010

Bestuurlijke reactie



gemeente

Zoetermeer

Staf gemeentesecretaris

Postbus 15
2700 AA Zoetermeer

Rekenkamercommissie

Uw kenmerk

Datum

12 oktober 2010

Ons kenmerk

Doorkiesnummer

079-3469147

Uw brief van

20 september 2010

Bijlage

Geen

Onderwerp

Reactie onderzoek kwaliteit collegeprogramma

Geachte commissie,

U heeft ons op 20 september per brief gevraagd om te reageren op het 'Onderzoek kwaliteit collegeprogramma' dat in opdracht van uw commissie is uitgevoerd. In deze brief zetten wij onze reactie uiteen.

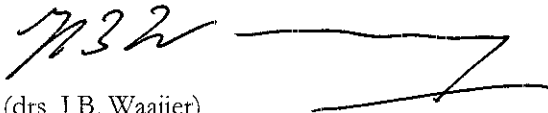
Wij zijn van mening dat het vergelijkend onderzoek naar de kwaliteit van het collegeprogramma door het leereffect ervan van toegevoegde waarde is. In het rapport wordt een goed overzicht gegeven van het formatieproces en de totstandkoming van het collegeprogramma 'Samenwerken aan een toekomstgericht Zoetermeer'. De in het rapport gegeven beoordeling van het collegeprogramma laten wij voor rekening van uw commissie.

Zoals u zelf ook in het rapport aangeeft is een formatie een politiek proces en staat elke formatie op zich. Elk collegeakkoord heeft weer zijn eigen sterke en verbeterpunten. Het collegeprogramma is een document waarin een ruime meerderheid van de gemeenteraad zich kan vinden en aan het programma zelf kan niet meer gewijzigd worden. Het programma wordt nu door het college van B&W met overtuiging uitgevoerd en is hiermee een document waar wij als bestuurders uitstekend mee uit de voeten kunnen.

De gemeenteraad heeft na de formatie van 2010 aangegeven behoefte te hebben aan afspraken over de formatie voordat het proces van formeren daadwerkelijk van start gaat. Het is dan ook onze aanbeveling aan de raadsfracties om uw aanbevelingen te betrekken bij het inrichten van het formatieproces na de verkiezingen van 2014.

Burgemeester en wethouders van Zoetermeer
de secretaris, de burgemeester,


(drs. J. Dijkstra)


(drs. J.B. Waaijer)