

Expertadvies

Voor een stuurbaar coalitieakkoord

Rekenkamercommissie Dordrecht



Geachte raad,

De Rekenkamercommissie biedt u ons expertiseadvies aan dat als hulpmiddel voor gemeenteraad gebruikt kan worden om zich op de behandeling van het coalitieakkoord voor te bereiden.

De Rekenkamercommissie denkt dat een goed uitgewerkt coalitieakkoord de gemeenteraad een aangrijpingspunt kan bieden aan de raad om haar volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rollen ten aanzien van het meerjarig te voeren beleid in te vullen. Voor het beoordelen van het coalitieakkoord zijn vijf criteria uitgewerkt.

Het onderwerp was al opgenomen in het werkprogramma 2022, anders dan in het werkprogramma vermeld staat, is niet gekozen voor een workshop, maar is gekozen voor deze rekenkamerbrief. De aanleiding en doelstelling van deze rekenkamerbrief haken aan bij het tweede selectie criterium uit het Reglement van orde van Rekenkamercommissie, te weten: 'het onderwerp heeft een hoog (potentieel) leereffect'.

Doelstelling

1. Als Rekenkamercommissie Dordrecht willen we graag vanuit onze onafhankelijke niet politiek inhoudelijk rol een bijdrage leveren aan een kwalitatief hoogwaardig coalitieakkoord die zowel de gemeenteraad als het college van Dordrecht in de positie brengt.
2. Dit om de strategische meerjarige kaders voor de komende periode te stellen en de invulling van deze kaders door het college tussentijds en achteraf te kunnen controleren. Voor het college kan een kwalitatief hoogwaardig coalitieakkoord een houvast bieden voor de meerjarige planning en uitvoering van politiek geaccordeerd beleid. Een coalitieakkoord kan tevens een meerjarig kader vormen voor het opstellen van de jaarlijkse Programma-begrotingen.
3. Aangezien er geen wettelijke richtlijnen of aanwijzingen bestaan ten aanzien van de indeling en de inhoud van coalitieakkoorden, is het gemeentebestuur van Dordrecht vrij in de wijze waarop ze een uitwerking geeft van de meerjarige beleidsmatige koers voor de gehele collegeperiode. Het coalitieakkoord dient als een sturingsdocument voor meerjarig beleid. Aan de hand van vijf kwaliteitscriteria voor een 'stuurbaar' coalitieakkoord beogen we handvatten te bieden voor de gemeenteraad en anderen die betrokken zijn bij coalitieakkoord en de toekomstige uitwerking hiervan.

Hoe deze Rekenkamerbrief te lezen?

- Eerst gaan we beknopt in op de tot nu toe gehanteerde werkwijze binnen de gemeente Dordrecht;
- Vervolgens zijn onze vijf criteria voor een 'stuurbaar' coalitieakkoord beschreven.

De tot nu toe gehanteerde werkwijze van de gemeente Dordrecht

- Voor de gemeenteraad zijn de planning & control (P&C)-producten een belangrijke informatiebron over de voortgang van het coalitieakkoord. Ambities uit het coalitieakkoord zijn hierin vertaald naar concrete doelstellingen en activiteiten. De P&C-producten zijn overzichtelijk in een portal gebundeld: <https://dordrecht.pcportal.nl/>;
- Op specifieke beleidsonderdelen, zoals bijvoorbeeld het woonbeleid, wordt de gemeenteraad ook geïnformeerd via raadsinformatiebrieven, startnotities etc;
- Naast de wettelijk verplichte P&C-producten zijn er nog andere manieren waarop over de voortgang wordt gerapporteerd. Denk aan de Perspectiefnota, deze wordt halverwege de bestuursperiode opgesteld, waarin wordt terug- én vooruitgekeken. De perspectiefnota is ook eerder wel genoemd als de "Tussenbalans". De vorige bestuursperiode is ook een "Eindbalans" opgesteld, waarin gereflecteerd werd op de realisatie van het coalitieakkoord, zie ook: <https://www.magazinedordrecht.nl/>;

Voorts staat in de nota Kiezen, Sturen en Verantwoorden (2018-2022) onder andere:

- Regel de complexiteit niet dicht. Leg minder nadruk op het produceren van tussentijdse interne en externe rapportages, maar in plaats daarvan juist 'het gesprek' leidend te laten zijn. Dit heeft als doel om tijdige, betere en meer doelmatige sturing te realiseren, waarbij het tellen en vertellen centraal staat;
- Op weg naar een samenlevingsagenda. De complexe opgaven waar de overheid voor staat en de beperkte middelen die hiervoor beschikbaar zijn, maken dat het samenwerken tussen "overheid" en "maatschappij" steeds belangrijker is. Dit is terug te zien in politieke akkoorden die steeds vaker zullen bestaan uit enkele door de coalitie geformuleerde kernthema's. Deze thema's worden 'on the road' en in samenspraak met partners in stad en regio vertaald in gewenste resultaten, bijbehorende activiteiten en afspraken over wie daarin welke onderdelen uitvoert.

Vijf criteria voor een 'stuurbaar' coalitieakkoord

Zoals eerder vermeld willen we aan de hand van vijf kwaliteitscriteria voor een 'stuurbaar' coalitieakkoord handvatten bieden voor de gemeenteraad en die betrokken zijn bij coalitieakkoord en de toekomstige uitwerking hiervan. Deze vijf criteria zijn:

- 1) het coalitieakkoord bevat een duidelijke plaatsbepaling ten opzichte van overige sturingsdocumenten;
- 2) het coalitieakkoord bevat een herkenbare strategische koersbepaling voor de komende vier jaar;
- 3) het coalitieakkoord is een toetsbaar akkoord;
- 4) het coalitieakkoord geeft een volledig beeld van het meerjarig te voeren beleid;
- 5) het coalitieakkoord bevat een gedegen meerjarige financiële participatieve vertaling.

Hieronder worden de bovenstaande vijf criteria achtereenvolgens behandeld waarbij per criterium achtereenvolgens wordt ingegaan op de vragen "wat" en "waarom":

- een korte toelichting op het betreffende criterium ("wat?")
- het belang van het criterium in het licht van een 'stuurbaar' coalitieakkoord ("waarom?")

Criteria 1: PLAATSBEPALING

Een coalitieakkoord bevat een duidelijke plaatsbepaling ten opzichte van overige sturingsdocumenten

Toelichting op criterium

In eerste instantie is het van belang dat in het coalitieakkoord (of in de oplegbrief bij het coalitieakkoord) een duidelijke plaatsbepaling van het coalitieakkoord wordt gegeven. Hiermee wordt bedoeld dat de verhouding met overige planning en control-documenten, zoals de perspectiefnota en jaarlijkse akkoordbegrotingen wordt geschetst. In dit kader moet duidelijk worden in hoeverre de gemeenteraad jaarlijks in akkoordbegrotingen consistente doorvertalingen van het coalitieakkoord tegemoet kan zien en hoe is voorzien in tussentijdse monitoring en evaluatie op de in het coalitieakkoord opgenomen beleidsvoornemens. Ook is het gewenst dat het coalitieakkoord (of de oplegbrief bij dit akkoord) een expliciete aanduiding van de functie(s) van het coalitieakkoord bevat.

Waarom is dit van belang?

Door een korte plaatsbepaling te geven van het coalitieakkoord ten opzichte van andere planning en control documenten, wordt voor de gemeenteraad inzichtelijk gemaakt wat de exacte functie van het coalitieakkoord in relatie tot overige planning en control documenten. Hierdoor worden de status en functie van het coalitieakkoord verduidelijkt voor de gemeenteraad, maar ook voor de gemeentelijke organisatie. Vanuit de volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rollen van de gemeenteraad is het van belang dat hen door middel van een duidelijke plaatsbepaling inzicht wordt geboden in de wijze waarop de inhoud van het coalitieakkoord wordt uitgewerkt in de reguliere jaarlijkse begrotingscyclus en dat wordt aangegeven hoe aan de evaluatie van de speerpunten uit het akkoord invulling zal worden gegeven. Deze beschrijvingen dragen bij aan een eenduidig verwachtingspatroon binnen de gemeenteraad ten aanzien van de status van het coalitieakkoord.

Criteria 2: KOERSBEPALING

Het coalitieakkoord bevat een herkenbare strategische koersbepaling voor de komende vier jaar

Toelichting op criterium

Het nieuwe college geeft in het akkoord blijk van haar strategische visie ten aanzien van het meerjarig te voeren beleid; uit het akkoord blijkt een duidelijke visie op de 'staat' van de gemeente en de daaruit voortvloeiende speerpunten voor gemeentelijk beleid: waar richt het gemeentebestuur de komende jaren vooral haar aandacht op? Bij voorkeur worden verschillen met de beleidsmatige koers van het vorige college ook transparant gemaakt: wat wil dit college anders, meer of minder doen ten opzichte van het vorige college?

Waarom is dit van belang?

De samenstelling en kleur van het gemeentelijk bestuur kan na verkiezingen veranderen. Dat heeft mogelijk ook zijn neerslag op de inhoud van het te voeren beleid. Een coalitieakkoord is bij uitstek ook een middel om richting de gemeenteraad op transparante wijze aan te geven waar het nieuwe college voor staat; welke accenten wil dit college de komende jaren leggen en in hoeverre is er sprake van een koerswijziging ten opzichte van de vorige collegeperiode? Voorkomen moet worden dat een coalitieakkoord een duidelijke strategische visie mist, waardoor het meer het karakter krijgt van een werkakkoord met een uitgebreide opsomming van actiepunten zonder "kop of staart" zonder dat duidelijk is wat de beleidsmatige prioriteiten in de collegeperiode zijn.

Criteria 3: TOETSBAARHEID

Het coalitieakkoord is een toetsbaar akkoord

Toelichting op criterium

Het akkoord bevat duidelijke speerpunten voor beleid. Deze speerpunten van beleid zijn duidelijk zichtbaar opgenomen in het coalitieakkoord en beschrijven op heldere wijze de noodzaak van beleid, de prestatie die de gemeente wil realiseren en het maatschappelijk effect dat de gemeente wil bereiken. Het format van de drie W-vragen (Wat willen we bereiken; Wat gaan we daarvoor doen en; Wat mag dat kosten?) is een handzaam format voor een dergelijke uitwerking van deze speerpunten. Het coalitieakkoord is toetsbaar wanneer de speerpunten van beleid meerjarig, specifiek, meetbaar en tijdgebonden zijn geformuleerd. Bij voorkeur worden per speerpunt prestatie- en/of effectindicatoren geformuleerd, gekoppeld aan jaarschijven. Bij grote projecten kunnen de belangrijkste mijlpalen in de projectplanning tijdgebonden worden opgenomen.

Waarom is dit van belang?

Met een coalitieakkoord wordt een meerjarig sturingsdocument opgesteld. Om als gemeenteraad te kunnen controleren of het college haar beloofde voornemens ook heeft uitgevoerd, dient de formulering van de speerpunten aan verschillende vormeisen te voldoen; beoogde prestaties en effecten dienen zoveel mogelijk specifiek, meetbaar en tijdgebonden te zijn geformuleerd. Het hanteren van het format van de drie W-vragen (Wat willen we bereiken; Wat gaan we daarvoor doen en; Wat mag dat kosten?) bevordert de leesbaarheid van de coalitieakkoord. Dit stramien is bij de gemeenteraad bekend vanuit de jaarlijkse akkoordbegrotingen en –verantwoordingen.

Criteria 4: VOLLEDIGHEID

Het coalitieakkoord geeft een volledig beeld van het meerjarig te voeren beleid

Toelichting op criterium

Het akkoord geeft een volledig beeld van het totale gemeentelijk beleid. Ook de terreinen waarop het beleid uit de vorige collegeperiode onveranderd wordt voortgezet en de terreinen waar sprake is van stopzetting of extensivering van beleid, worden kort benoemd. Het akkoord geeft een breed beeld van de gemeentelijke beleidsterreinen. Hiervoor biedt de indeling in programma's van de Programmabegroting een geschikte structuur. Een volledig beeld van het meerjarig te voeren beleid wordt ook gegeven door (bij voorkeur per programma) de geldende beleidskaders aan te geven.

Waarom is dit van belang?

Door het coalitieakkoord niet te beperken tot de eerder genoemde speerpunten van (nieuw) beleid, wordt de gemeenteraad een evenwichtig beeld gegeven van het meerjarig gemeentelijk beleid: wat zijn de nieuwe beleidsmatige prioriteiten, waar halen we eventuele financiële ruimte hiervoor vandaan (bijvoorbeeld door ombuigingen) en op welke terreinen gaan we "op de oude voet verder"? Door de indeling van de Programmabegroting ook voor het coalitieakkoord toe te passen wordt bevorderd dat een breed overzicht van gemeentelijk beleid wordt gegeven. Een tweede argument om deze indeling in programma's en paragrafen voor het coalitieakkoord toe te passen is dat gemeenteraden bekend zijn met deze indeling in programma's; een nieuwe indeling zou verwarring kunnen geven. Door in het coalitieakkoord per beleidsterrein (of beleidsakkoord) aan te geven welke actuele beleidsnota's er zijn, wordt de raad het overzicht geboden van de geldende gemeentelijke beleidskaders.

Criteria 5: FINANCIËLE PARTICIPATIEVE VERTALING

Het coalitieakkoord bevat een gedegen meerjarige financiële vertaling en kan inspelen op politiek maatschappelijke ontwikkelingen

Toelichting op criterium

Om te voorkomen dat een coalitieakkoord veel mooie beleidsvoornemens bevat, maar er geen financiële ruimte is om deze voornemens ook in de komende jaren te realiseren, is het gewenst dat in het coalitieakkoord expliciet wordt aangegeven wat de geraamde kosten van de nieuwe (ook "ingebracht" gedurende de collegeperiode al dan niet op basis van de volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rollen van de gemeenteraad) beleidsvoornemens zijn en waar de financiële dekking is gevonden om nieuw beleid te bekostigen.

Waarom is dit van belang?

Om inzicht te verschaffen in het realiteitsgehalte van de in het coalitieakkoord opgenomen beleidsvoornemens is het noodzakelijk dat deze voorzien worden van een indicatie van de financiële kosten en dat wordt aangegeven waar het college de dekking vandaan haalt. Immers, nieuwe beleidsvoornemens (gedurende de collegeperiode) als resultante van de volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rollen van de gemeenteraad kosten doorgaans geld en het opeenstapelen van voornemens zonder dat wordt aangegeven hoe in de dekking voorzien kan worden, maakt het coalitieakkoord minder realistisch in financiële zin. Aangezien een coalitieakkoord een akkoord is voor de volledige collegeperiode, is het wenselijk dat deze financiële vertaling ook meerjarig is.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,



Steven Oostlander,
Voorzitter Rekenkamercommissie Dordrecht