



Navolgbaarheid coalitieakkoord



Rekenkamerbrief



4 oktober 2018



Zaaknummer: 273031

1 Inleiding

Na de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2018 hebben de fracties GroenLinks, VVD, D66 en PvdA in Arnhem gezamenlijk een nieuw College van B&W gevormd. Op 25 mei presenteerden deze fracties het coalitieakkoord 2018-2022. In de totstandkoming hebben de coalitiepartijen met de andere raadsfracties, maatschappelijke organisaties en burgers overlegd om te komen tot een breed gesteund coalitieakkoord. Op 30 mei 2018 is het nieuwe coalitieakkoord besproken in de Arnhemse raad.

De Rekenkamer Arnhem heeft besloten een beknopt onderzoek uit te voeren dat antwoord geeft op de vraag hoe raad en burgers de realisatie van de doelen in het coalitieakkoord 2018-2022 kunnen volgen. Dit onderzoek is in lijn met het lopende onderzoek naar rol van de raad in netwerksturing en het voorgenomen onderzoek naar de informatiepositie van de raad in de P&C-cyclus.

De Rekenkamer realiseert zich dat we aan het begin van een nieuwe bestuursperiode staan en dat het coalitieakkoord geen dichtgetimmerd programma is. Dit betekent dat het beleid, in overleg met stakeholders zoals de raad en netwerkpartners in de komende periode verder ontwikkeld zal worden. Een consequentie is dat we niet mogen verwachten dat het coalitieakkoord en de meerjarenbegroting op dit moment al heel concreet zijn over de beoogde doelen, prestaties en middelen.

Tegelijk is het daarom des te relevanter om juist nu al te weten wat de informatiewaarde van het coalitieakkoord en de MJPB is zodat u als raad kunt bepalen welke informatie u nodig heeft om uw kaderstellende en controlerende taak naar behoren uit te oefenen.

De begroting is de spil in allocatie- en autorisatie van beleid. Daarin kunnen beleid en budget samenkomen. Om een antwoord te vinden op de vraag of de realisatie van de doelen navolgbaar is, hebben we daarom zowel het coalitieakkoord als de MJPB onder de loep genomen, met als centrale onderzoeksvraag: *In hoeverre zijn de geformuleerde doelen in het coalitieakkoord concreet en transparant, toetsbaar en/of in hoeverre is duidelijk dat de opgave middels netwerksturing gerealiseerd wordt? Op welke wijze is dit verwerkt in de begroting 2019?*¹

2 Bevindingen

Voordat we ingaan op onze bevindingen, lichten we kort toe hoe de gemeente Arnhem de koppeling legt tussen het coalitieakkoord en de begroting. Omwille van de transparantie en continuïteit heeft het nieuwe college ervoor gekozen om in de MJPB 2018-2022 de opbouw van de vorige begrotingsperiode te volgen. Centraal daarin staat de Arnhemse doelenboom die de doelen van de veranderopgaven als basis neemt.²

Op basis van onze analyse van het coalitieakkoord en de MJPB 2018-2022 stellen wij vast dat het college goed op weg is met het resultaatgericht maken van haar ambities en het transparant maken van de middelen die daarvoor ingezet worden. Het begin is er. Meer specifiek nemen we het volgende waar:

¹ De Rekenkamer heeft dit onderzoek laten uitvoeren door onderzoekers van SeinstraVandeLaar. De conclusies en aanbevelingen zijn door de Rekenkamer geformuleerd.

² Voor een verdere toelichting en uitgebreide beschrijving van de bevindingen verwijzen we naar de Nota van bevindingen.

Onderzoeksvraag	Bevinding
Welke doelstellingen staan beschreven in het coalitieakkoord?	Het coalitieakkoord geeft al veel richting. Er staan 54 doelen beschreven in het akkoord. Van de 67 prestatievelden ³ hebben er 54 een geformuleerd doel.
In hoeverre zijn de doelen in het coalitieakkoord concreet en meetbaar beschreven?	Een goede start is gemaakt. Na concretisering van de doelen in de aankomende beleidsfase, zijn meer concrete en meetbare resultaten wenselijk.
In hoeverre is inzichtelijk gemaakt dat het om een opgave gaat die middels netwerksturing zal worden gerealiseerd?	De inzet van netwerksturing is diffuus en niet overal benoemd.
In hoeverre zijn de doelen vertaald in concrete, meetbare acties en is er budget gereserveerd?	Een begin is gemaakt. Met de verdere uitwerking van de doelen van het coalitieakkoord kan en moet het aantal volledig geformuleerde prestatievelden flink toenemen.
In hoeverre is duidelijk hoe de raad in geval van netwerksturing zal worden geïnformeerd en in staat wordt gesteld om te controleren?	Dit is niet duidelijk.
In hoeverre bevat de Begroting 2019 de doelen van het coalitieakkoord en in hoeverre kan het Jaarverslag 2019 licht op de realisatie van deze doelen werpen?	Doordat de huidige begroting voortbouwt op de indeling van de MJPB 2017-2021 is er geen heldere koppeling met de doelen in het coalitieakkoord. Met een opbouw in vijf veranderopgaven, acht wijkprogramma's en tien stedelijke programma's is het überhaupt lastig om doelen, prestaties en middelen goed te kunnen volgen. In de verdere beleidsvorming wordt dit, mede in overleg met netwerkpartners, nader geconcretiseerd in een aanpak en/of uitvoeringsprogramma's.
Welke informatie heeft de raad nodig om inzicht te hebben in de voortgang van en de realisatie van de gestelde doelen van het coalitieakkoord?	De inhoud van de veranderprogramma's vraagt om verschillende soorten informatie. Raadsleden kunnen zich een beeld vormen van welke informatie nodig is om diverse domeinen inzichtelijk te krijgen. Bijvoorbeeld door voor alle opgaven een veranderaanpak vast te stellen met concrete acties en beoogde resultaten. ⁴
Welke informatie is nodig om uitspraken te doen over effecten voor de stad van de doelen in het coalitieakkoord (outcome)?	Veranderopgaven met een nog niet vastgesteld of nog vast te stellen resultaat vereisen andere informatie. Van cijfermatig sturen naar storytelling. Van rapportages achteraf naar dialoog in het werk. Van controleren naar <i>'learning by doing'</i> .

3 Conclusies

Samenvattend concluderen wij dat de eerste stappen zijn gezet met het navolgbaar maken van de realisatie van de doelen in het coalitieakkoord. Tegelijk stellen we vast dat de MJPB nog beperkt informatie biedt over de concreet beoogde prestaties en effecten, de daarvoor te nemen maatregelen en het daarvoor beschikbare budget. We zien twee verklaringen:

³ Een prestatieveld is in dit onderzoek het geheel van geformuleerd doel, met bijbehorend(e) resultaat en actie(s).

⁴ Zie voor een verdere uitwerking de Nota van bevindingen.

1. Op dit moment, bij aanvang van een nieuwe bestuursperiode, is het nog te vroeg gebleken om specifiek te kunnen zijn over de vertaling van het coalitieakkoord in concrete doelen. Dit moet de komende bestuursperiode samen met verschillende stakeholders, verder invulling krijgen.
2. Met de keuze om de systematiek van de vorige MJPB (2017-2021) te volgen is het niet duidelijk hoe de doelstellingen van het huidige coalitieakkoord hun vertaalslag vinden in de veranderopgaven en programma's.

Er is dus werk aan de winkel. Een kanttekening die we hierbij plaatsen is dat in onze optiek de huidige opzet van de MJPB te complex is. Crux is dat er in de huidige opbouw geen duidelijke keuze is gemaakt voor een leidend sturingsconcept: programmasturing, lijnsturing, inputsturing en netwerksturing lopen door elkaar. Daarnaast is sprake van veranderopgaven, stedelijke programma's en wijkprogramma's. Dit wringt omdat het in al deze programma's over dezelfde soort maatschappelijke opgaven gaat, telkens vanuit een andere invalshoek:

- De veranderopgaven schetsen de leidende uitdagingen en ambities gemeentebreed, komen niet 1-op-1 overeen met de centrale thema's in het coalitieakkoord en zijn niet voorzien van budgetten.
- In de wijkprogramma's staan de in de wijken opgehaalde opgaven centraal, die ook gaan over gemeentebrede thema's als leefbaarheid, duurzaamheid en sociale participatie.
- Bij de stedelijke programma's gaat het om het om doelen en beleid op gemeentelijk niveau met beleidsonderwerpen die nauw samenhangen met de veranderopgaven en de wijkprogramma's.

Het is, kortom, in de huidige indeling moeilijk te volgen met welk beleid de realisatie van welke doelen beoogd wordt en wat dat kost. In onze optiek kan en moet het simpeler. Wij hebben begrepen dat het college aan de slag gaat met het toegankelijker en resultaatgerichter maken van de MJPB. Dat is op onderdelen ook reeds terug te zien in de MJPB 2019-2022.

4 Aanbevelingen

Het lezen en begrijpen van een begroting is niet eenvoudig. Het is onmogelijk om een begroting van zevenhonderd miljoen euro in korte tijd te doorgronden. We geven daarom als suggestie mee om te overwegen de vereenvoudiging van de begrotingsopzet gezamenlijk (college, organisatie en raad) op te pakken, om zo de samenhang tussen wijk, stad en veranderopgave duidelijker in de financiële besturing te krijgen en daarmee een beter zicht te geven op de knoppen waaraan daadwerkelijk door de raad gedraaid kan worden.

Dit gezegd hebbende geven wij op basis van onze bevindingen en conclusies drie aanbevelingen die de raad helpen om de realisatie van de doelen in het coalitieakkoord beter te kunnen volgen:

1. Vraag om een begroting die "klip en klaar" aangeeft hoe de doelen in het coalitieakkoord gerealiseerd worden en wat dat gaat kosten.
2. Houd het simpel. Vraag om een begroting die uitgaat van één programma-indeling die duidelijk maakt "wat we willen bereiken", "wat we daarvoor gaan doen" en "wat dat mag kosten".
3. Ga na welke doelen/opgaven samen met netwerkpartners/stakeholders moeten worden gerealiseerd en hoe dat zou kunnen. Maak bij het volgen van doelrealisatie onderscheid in korte termijn resultaten/acties en lange termijneffecten en of deze in netwerksturing uitgevoerd moeten worden. De in Rotterdam gekozen benadering van de "theory of change" biedt een goed alternatief om complexe maatschappelijke opgaven samen met netwerkpartners en samenleving op te pakken, ook als deze niet in concrete cijfers en indicatoren te vatten is.