

Rapport

BELEIDSNOTA' S

**Nuttig?
Noodzakelijk?
Efficiënt?**

**Lokale Rekenkamer
van de gemeente Leerdam**

mei 2007

Colofon

Uitgave	Lokale Rekenkamer Leerdam Martin Monkel Wim van Drie Rick Anderson Pieter de Jong Jos Buijserd
Foto's en omslag	Sonja Van Landeghem
Email	hbrinks@leerdam.nl
Oplage	75 exemplaren

Leeswijzer

In dit hoofdrapport zijn de bevindingen en de conclusies en aanbevelingen opgenomen van het onderzoek naar “nut en noodzaak van beleidsnota’s”.

Gekozen is voor een rapportage waarin de hoofdvraag van het onderzoek uiteen is gelegd in subvragen. Deze subvragen zijn achtereenvolgens beantwoord. In de afzonderlijke bijlage zijn de beleidsnota’s die onderwerp van onderzoek waren stuk voor stuk samengevat. De bijlagenrapportage heeft de vorm van een inventariserend werkrapport. De hoofdrapportage kan worden gelezen los van de bijlage.

In de inleiding van dit hoofdrapport is de aanleiding voor het onderzoek beschreven en is het instrument van de beleidsnota geplaatst in de context van processen van beleidsvorming, kaderstelling en uitvoering van maatregelen.

In hoofdstuk 2 is uiteengezet hoe het onderzoek is opgezet en uitgevoerd.

In hoofdstuk 3 is, onderverdeeld naar aspecten van doeltreffend en doelmatigheid, beschreven waaraan beleidsnota’s zouden moeten voldoen. De rekenkamer heeft hiervoor zelf een normenkader ontwikkeld.

Voortvloeiend uit de hoofdvraag van het onderzoek zijn in hoofdstuk 4 een zevental subvragen gekozen. Deze vragen zijn in de paragrafen 4.1 t/m 4.7 beantwoord. De bevindingen zijn aan het eind van ieder hoofdstuk kort samengevat.

In hoofdstuk 5 zijn beleidsnota’s beoordeeld aan de hand van de in hoofdstuk 3 beschreven doeltreffendheidsaspecten en de doelmatigheidsaspecten.

De samenvattingen van deze onderdelen kunnen worden gelezen als conclusies.

In hoofdstuk 6 worden aansluitend bij de conclusies, aanbevelingen gedaan. In hoofdstuk 7 is de reactie van het College op het rapport opgenomen, terwijl wordt afgesloten met een bijlage waarin een overzicht van de beleidsnota's is opgenomen en de geraadpleegde literatuur.

Lokale Rekenkamer Leerdam,
16 mei 2007

INHOUDSOPGAVE

LEESWIJZER	1
1. INLEIDING	5
2. OPZET EN AANPAK	7
2.1 OPZET	7
2.2 AANPAK	7
3. EISEN AAN EEN BELEIDSNOTA	9
3.1 DOELTREFFENDHEID	9
3.2 DOELMATIGHEID	10
4. ONDERZOEKSVRAGEN	11
ALGEMENE HOOFDVRAAG	11
SUBVRAGEN	11
4.1 BELEIDSNOTA'S IN DE AFGELOPEN 4 JAAR	12
4.2 INITIATIEF BIJ HET OPSTELLEN	14
4.3 BELANG DAT AAN DE NOTA'S WERD GEHECHT	16
4.4 DOEL VAN DE BELEIDSNOTA	17
4.5 HOE VERLIEP HET PROCES BIJ HET OPSTELLEN	18
4.6 GEBRUIK VAN DE INHOUD	21
4.7 ONDERSTEUNING VOOR RAADSLEDEN	23
5. BELEIDSNOTA'S BEOORDEELD	25
5.1 DOELTREFFENDHEID	25
5.2 DOELMATIGHEID	26
6. AANBEVELINGEN	29
7. HOOR EN WEDERHOOR	31
NAWOORD REKENKAMERCOMMISSIE	31
REACTIE COLLEGE	32
BIJLAGE	34

1. Inleiding

Bij haar keuze van onderwerpen waarbij doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van beleid en uitvoering de invalshoek zijn, heeft de rekenkamer stilgestaan bij vragen over kaders en beleidsprocessen.

In de gemeenteraad wordt, met name bij nieuwe onderwerpen, op algemeen niveau over een bepaald beleidsveld gediscussieerd. Er worden uitgangspunten vastgesteld. Deze uitgangspunten zijn leidend bij beslissingen over de uitvoering van taken. Maar verbanden met uitvoeringsmaatregelen voortvloeiend uit vastgestelde beleidsuitgangspunten zijn lang niet altijd goed te volgen.

De inzet van het ambtelijk apparaat en de tijd die de gemeenteraad besteedt aan beleids*vorming* moet in evenwicht zijn met het nemen van besluiten over de *uitvoering* van maatregelen.

Er worden heel wat beleidsnota's door gemeenten uitgebracht. Dat geldt ook voor Leerdam.

Uit gesprekken van de rekenkamer met leden van de gemeenteraad kwam naar voren dat processen - van beleidsvorming tot uitvoering van taken - soms onvoldoende overzichtelijk zijn. Beleidsnota's geven algemene kaders voor de uitvoering van maatregelen. Maar sluiten beleidsvorming en uitvoering wel goed op elkaar aan?

De rekenkamer heeft als vertrekpunt gekozen voor de benadering dat gemeentebesturen meer uitvoerders van vaststaand beleid zijn dan vormers van beleid met (veel) beleidsruimte.

De vraag die tegen die achtergrond opkwam was:

Wat is het doel van beleidsnota's en zijn beleidsnota's doeltreffend als kader voor de uitvoering van maatregelen?

In beleidsnota's worden verbanden in kaart gebracht. Maar de relatie met de uitvoering van maatregelen van dat beleid is soms niet goed zichtbaar. Dan hoor je: we hadden ook zonder zo'n dikke en dure nota gekund. Eigenlijk wisten we alles al, maar het is weer eens mooi in een geheel bij elkaar gezet.

Is de keuze om over een bepaald onderwerp een beleidsnota op te stellen, weloverwogen genomen? Wordt niet te snel en gemakkelijk gezegd: "Daar moet eerst een beleidsnota over komen".

- Is er doelmatig gewerkt?
- Is de ambtelijke inzet efficiënt geweest?
- Is de besluitvorming in commissies en in de gemeenteraad wel altijd doeltreffend en doelmatig of wellicht voor verbeteringen vatbaar?

Kort samengevat:

"Eerst een beleidsnota!"

Nuttig? Noodzakelijk? Efficiënt?

2. Opzet en aanpak

2.1 Opzet

Allereerst is nagegaan of al eerder onderzoek over dit onderwerp is gedaan. Dat bleek niet het geval.

Vervolgens is aan de hand van dossiers geïnventariseerd welke beleidsnota's in de periode van 2001 tot 2006 zijn aangepakt en (gedeeltelijk) afgerond.

Bij ambtelijk medewerkers is navraag gedaan over de inhoud van de nota's en over het proces bij het maken van de nota's.

Met behulp van een vragenlijst is bij een aantal raadsleden nagegaan of en op welke wijzen men gebruik maakt van beleidsnota's.

2.2 Aanpak

Dossiers

Aan de hand van dossiers is een inventarisatie opgesteld van beleidsnota's.

In een korte samenvatting is vastgelegd wat de aanleiding was om een nota op te stellen, wie de eerste woorden daarvoor op papier heeft gezet, en wat, samengevat, de inhoud is van de nota.

De samenvattingen zijn te vinden in het bij dit rapport horende bijlagenboek. De titels van deze nota's zijn in de bijlage van dit rapport opgenomen.

Het samenvattend overzicht heeft gediend als hulpmiddel om tot een selectie te komen van een zestal nota's die in dit hoofdrapport nader worden geanalyseerd.

Interviews

Aansluitend aan het dossieronderzoek zijn gesprekken gevoerd met bij de verschillende beleidsnota's betrokken ambtenaren. Centraal daarbij stond het proces.

Is gekozen voor een strakke planning en uitvoering of heeft men een aanpak gevolgd van "al werkende weg". Is er een beeld te vormen over de kosten en de tijd die aan het overleg en aan het schrijven van de nota's is besteed. Is na te gaan wie op welke wijze gebruik hebben gemaakt van de inhoud van de nota's.

Na deze beschrijvende fase volgde de fase van weging van de resultaten tegen de achtergrond van een normenkader.

Toetsing juistheid van feiten van de inventarisatie

De samenvattende overzichten in het werkrapport zijn aan betrokken ambtenaren voorgelegd en door hen gemaakte opmerkingen zijn in het werkrapport verwerkt.

Hoor en wederhoor College

Het eindrapport met daarin conclusies en aanbevelingen is in het kader van hoor en wederhoor aan het college voorgelegd.

De reactie van het college met het "weerwoord" van de rekenkamer is verwerkt in het eindrapport dat aan de Raad wordt aangeboden.

3. Eisen aan een beleidsnota

Bij de keuze van het onderwerp Beleidsnota's heeft de rekenkamer zich gerealiseerd dat dit een onderwerp is dat moeilijk volgens strakke normen kan worden beoordeeld. Er zijn veel boeken geschreven over wat beleid is en hoe beleid kan worden gemaakt. Hier kiezen we voor de volgende omschrijving:

Beleid is een politiek bekrachtigd plan voor de aanpak en gewenste oplossing van een of meer maatschappelijke problemen.

Er is bij deze beschrijving sprake van een maatschappelijk probleem als er verschil is tussen de bestaande situatie en een gewenste toekomstige situatie, maar ook wanneer een bestaande situatie vraagt om meer inzicht en overzicht.

Een startpunt van een plan is vaak een beleidsnota.

Wanneer kan gesproken worden van een beleidsnota die doeltreffend is en die volgens een doelmatig proces tot stand is gekomen?

Normenkader¹

De rekenkamer heeft gezocht naar een bestaand normenkader voor onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid van beleidsnota's. Zo'n normenkader is niet gevonden. Daarom heeft de rekenkamer een eigen normenkader ontwikkeld.

3.1 Doeltreffendheid

Op grond van de gekozen omschrijving van beleid en de taken van een raadslid heeft de rekenkamer de beoordeling of een beleidsnota nuttig dan wel noodzakelijk is, getoetst op de volgende punten:

- was er meer overzicht nodig
- was er sprake van een (maatschappelijk) probleem
- is na vaststelling van de beleidsnota gebleken dat gewenste oplossingen werden aangedragen
- hebben raadsleden door beleidsnota's kaders aangereikt gekregen. Zijn raadsleden ondersteund als kaderstellers voor wat B&W moeten doen
- is het functioneren van raadsleden, als vertegenwoordigers van de inwoners, ondersteund mede in hun contacten met inwoners. Dragen beleidsnota's bij aan de "ambassadeursfunctie" van raadsleden naar de inwoners.

¹ ontleend aan Beleidsnota's die (door)werken, Hoppe en anderen, Coutinho, Bussum 2004

3.2 Doelmatigheid

Om te toetsen of het proces van het opstellen en vaststellen van een beleidsnota efficiënt is geweest heeft de Rekenkamer gekozen voor de volgende criteria:

- was er een duidelijke opdracht. Met de kanttekening dat deze opdracht ook “zoekend” mag zijn; de opdracht kan voorlopig zijn om ruimte te laten voor inzichten die zich al werkend ontwikkelen
- was van tevoren duidelijk welk type beleidsnota werd/wordt gevraagd. Een (beleids)nota over investerings- en afschrijvingsbeleid heeft een ander karakter en vraagt om een andere aanpak dan een (beleids)nota over Veiligheidsbeleid. Was vastgelegd aan welke criteria de beleidsnota zou moeten voldoen
- werd door de gemeenteraad (politiek) belang gehecht aan de beleidsnota om kaders te hebben aan de hand waarvan uitvoeringsplannen konden worden gemaakt
- was er een plan van aanpak met een “deadline” waarop de beleidsnota gereed moest zijn
- was in het plan van aanpak vastgelegd wie, wanneer, en op welke wijze bij het opstellen van de beleidsnota zou worden betrokken
- was van tevoren inzicht in de tijd en kosten die het opstellen van de beleidsnota zou vragen; werden de kosten (ook in tijd van beleidsambtenaren) bijgehouden; werd afgewogen of de kosten- baten verhouding verantwoord was

4. Onderzoeksvragen

Algemene hoofdvraag

Was het opstellen en vaststellen van de beleidsnota nuttig, noodzakelijk (doeltreffend) en efficiënt?

Subvragen

- 4.1 Welke beleidsnota's zijn in de afgelopen 4 jaar tot stand gekomen.
- 4.2 Wie hebben het initiatief genomen bij besluiten om een beleidsnota op te stellen.

Het aantal van meer dan 15 nota's was voor de Rekenkamercommissie te groot om voor iedere nota een inschatting te maken van het belang dat, bij het besluit om een beleidsnota te gaan uitbrengen, aan het tot stand komen van de nota werd gehecht. Daarom is een keus gemaakt voor nadere analyse.

Bij de keuze zijn de volgende criteria gehanteerd:

- spreiding over verschillende beleidsterreinen
- zowel verkennende als technische en uitvoeringsnota's
- nota's die samenhang vertoonden met andere beleidsnota's

Op grond hiervan zijn de onderstaande 5 nota's gekozen voor nadere analyse.

*Wonen in Leerdam en
Beleidsnota volkshuisvesting 2005 –2010*

Kadernotitie integraal veiligheidsbeleid

Nota integraal horecabeleid

Lokaal Gezondheidsbeleid

Interactief beleid binnen de gemeente Leerdam

Bij de nadere analyse gaat het om het beantwoorden van de volgende vragen:

- 4.3 Hoe groot was het belang dat aan de nota's werd gehecht.
- 4.4 Wat was het doel van de beleidsnota.
- 4.5 Hoe verliep het proces bij het opstellen van de nota.
- 4.6 Wie hebben op welke wijze gebruik gemaakt van de inhoud van de nota's.
- 4.7 Waren de nota's voor raadsleden een nuttige en noodzakelijke ondersteuning? Bij kaderstelling en controle en bij hun rol en positie als politiek vertegenwoordiger. Hebben gemeenteraadsleden als "ambassadeur" naar inwoners duidelijk gemaakt welke besluiten de gemeenteraad over bepaalde beleidsterreinen heeft genomen.

4.1 Beleidsnota's in de afgelopen 4 jaar

Als periode van onderzoek zijn de jaren 2001 tot 2006 genomen. Meer dan 15 nota's zijn in die periode opgesteld. De titels van de nota's zijn in de bijlage bij dit rapport gevoegd. Soms waren dat nota's waar externen de belangrijkste bijdragen aan leverden en soms waren de taken meer gelijkmatig verdeeld tussen interne ambtelijke medewerkers en deskundigen van buiten het ambtelijk apparaat.

Onderverdeeld naar sectoren zijn de volgende nota's in het onderzoek betrokken.²

Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting

- Leerdam; kwaliteit aan de Linge; structuurvisie plus. (2001)
- Wonen in Leerdam. (2004)
- Beleidsnota Volkshuisvesting 2005- 2010
- Parkeren; parkeerbeleid Leerdam. 2004/2005

Beheer openbare ruimte

- Beleidsvisie begraafplaatsen. (2003)
- Verhardingsbeheer in de gemeente Leerdam 2005- 2009. (2005)
- Gemeentelijk rioleringsplan Leerdam 2006 – 2010.(2005)
- Concept welstandsnota

Financiën

- Investerings- en afschrijvingsbeleid (2005)

Zorg en Welzijn

- Gezondheid in alle lagen, kansen en keuzes. Nota Lokaal Volksgezondheidsbeleid. Gemeente Leerdam. Regio Zuid- Holland Zuid 2003-2007 (2003)
- Uitwerkingsnotitie Lokaal Gezondheidsbeleid 2003- 2007 met name gericht op 2004
- Ruimte om te spelen. Nota Speelruimte 2005 – 2010. (januari 2005)
- Werk aan de wijk 2005-2008
- Werkplan wijk- en buurtbeheer 2005- 2006 bij nota “werk aan de wijk 2005-2008
- Jeugdnota 2005- 2010 “boeiend”

Openbare orde en veiligheid

- Kadernotitie integraal veiligheidsbeleid
- (concept)Nota integraal horecabeleid

Communicatie en inspraak

- Interactief beleid binnen de gemeente; “Niets nieuws onder de zon”

² In een werkrapport zijn de verschillende nota's kort samengevat. Aangegeven is wat de aanleiding was voor de beleidsnota; welk product de beleidsnota levert en in een korte evaluatie is een korte procesbeschrijving gegeven

Bevindingen

Er bleek geen lijst beschikbaar aan de hand waarvan snel een overzicht kon worden opgebouwd van relevante beleidsnota's.

Met name in de afgelopen 2-3 jaar zijn beleidsnota's tot stand gekomen.

Het karakter van (beleids)nota's is zeer verschillend: een gemeentelijk rioleringsplan en een nota over investerings- en afschrijvingsbeleid zijn vooral technisch van aard en gaan over concrete zaken. Dat geldt minder voor beleidsnota's die een verkennend karakter hebben zoals 'veiligheidsbeleid' of een nota waarin werkwijzen die in ontwikkeling zijn in een kader worden geplaatst, zoals 'interactief beleid'.

Met het voorgaande samenhangend: sommige beleidsnota's monden uit in voorstellen voor concrete acties met budgetten die voor de uitvoering nodig zijn. Bij andere nota's worden algemene kaders geformuleerd in vervolg waarop uitvoerende maatregelen nog nader moeten worden uitgewerkt.

Samenvattend

- Een overzicht van actuele beleidsnota's en van nota's waaraan wordt gewerkt is niet beschikbaar.
- Beleidsnota's zijn zeer verschillend van aard. Soms algemeen verkennend, soms stellen zij een kader met een vervolg van concrete maatregelen.

4.2 Initiatief bij het opstellen

Medebewind

De behoefte om een beleidsnota op te stellen komt soms voort uit vragen in de gemeenteraad. Daarnaast signaleert het college of, daaraan voorafgaand, (beleids)ambtenaren dat over een bepaald thema een nota moet worden opgesteld. Gemeenten voeren beleid uit dat vaak voortkomt uit landelijk en/of provinciaal beleid.

Daarbij gelden soms ook regels waaraan voldaan moet worden om voor rijks- of provinciale financiële bijdragen in aanmerking te kunnen komen. Van autonoom beleid is daarbij geen sprake.

Bij stedelijke uitbreiding en stadsvernieuwing dienen structuurvisies, bestemmingsplannen en plannen voor woningbouw opgesteld te worden om toestemmingen te krijgen van de hogere overheden. Ook hierbij wordt de gemeente bij haar beleid en beleidsnota's geleid door de kaders die gesteld zijn en door wettelijk vastgelegde voorschriften. Zo komt de impuls om beleid in nota's vast te leggen vaak van buiten. We noemen dit medebewind.

Autonoom beleid

Maatschappelijke veranderingen, zoals b.v. (gevoelde) onveiligheid, werkloosheid, immigratie, toenemend gebruik van alcohol en drugs, komen op allerlei plaatsen in het land voor. Gemeenten, in de ene gemeente eerder en met meer aandacht dan in de andere, gaan dan over tot het verkennen van de problemen. En in vervolg daarop worden maatregelen voorgesteld. Bij beleidsvorming en het nemen van maatregelen zijn tussen gemeenten veel overeenkomsten. Bij het bepalen en uitvoeren van beleid kan een vergelijkbare aanpak worden gevolgd. Het gemeentebestuur formuleert wel zelf (autonoom) haar maatregelen maar daarbij kan gebruik worden gemaakt van reeds elders opgedane ervaringen.

Soms is al eerder beleid geformuleerd dat vraagt om actualisering. Ook in dergelijke gevallen bepaalt het gemeentebestuur autonoom haar beleid maar volgt daarbij vaak wegen die reeds eerder zijn bewandeld.

Bevindingen

Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting

Bij de nota's die in deze sector zijn uitgebracht is het initiatief vooral bepaald door provinciale en regionale ontwikkelingen en door wettelijke voorschriften. Om toestemming te krijgen voor stedelijke uitbreiding en woningbouw diende een goede onderbouwing te worden geleverd o.a. in de vorm van een geactualiseerd woningmarktonderzoek. Van autonoom beleid was heel beperkt sprake.

Beheer openbare ruimte

Bij de Beleidsvisie begraafplaatsen is sprake van autonoom beleid waarbij B&W het initiatief hebben genomen om een gespecialiseerd bureau een inventarisatie te laten uitvoeren en een visie voor te bereiden.

De nota Verhardingsbeheer in de gemeente Leerdam is op initiatief van B&W opgesteld en is een door een gespecialiseerd bureau uitgevoerde inventarisatie op grond waarvan de uitvoering van maatregelen kan worden gefaseerd.

Dit plan vraagt om een jaarlijkse evaluatie. Aan de hand hiervan kan het gemeentebestuur autonoom besluiten nemen.

Het opstellen van een Gemeentelijk rioleringsplan is een wettelijke verplichting. Op grond van een technische inventarisatie is door een gespecialiseerd bureau een plan opgesteld. Met dit plan kan het gemeentebestuur, binnen technische grenzen autonoom beleid voeren. Het GRP dient periodiek te worden geactualiseerd.

De Concept welstandsnota is een duidelijk voorbeeld van medebewind. De nieuwe woningwet van 2003 legt gemeentebesturen op om een welstandsnota vast te stellen. Het gaat hier om een vakspecialistische nota die is toegesneden op de Leerdamse situatie.

Financiën

De nota Investerings- en afschrijvingsbeleid is door B&W uitgebracht naar aanleiding van het Besluit Begroting en Verantwoording BBV provincies en gemeenten in 2004. Een duidelijk voorbeeld van medebewind waarbij de gemeenteraad binnen vastgestelde kaders het financiële beleid en de uitvoering daarvan expliciet vaststelt.

Zorg en Welzijn

De nota's over Gezondheid, de nota Speelruimte, de Jeugdnota en de nota "Werk aan de Wijk" met de werkplannen, zijn voorbeelden van nota's waarvoor het gemeentebestuur zelf opdracht heeft gegeven. Wel is de impuls hiervoor mede uitgegaan van voor de verschillende voorzieningen landelijk, provinciaal en regionaal beschikbare budgetten. Een mengvorm van medebewind en autonoom beleid.

Openbare orde en veiligheid

De Kadernotitie integraal veiligheidsbeleid is ingegeven door de binnen Leerdam gevoelde behoefte het veiligheidsbeleid in kaart te brengen. Het initiatief is genomen door Burgemeester (& Wethouders)

In samenhang hiermee is, ook als autonoom beleid, de (concept)nota integraal horecabeleid ontwikkeld. Enerzijds als actualisering van de notitie Horeca- en coffeeshopbeleid uit 1998 en anderzijds in vervolg op het in 2004 opgestelde Horeca-convenant.

Communicatie en inspraak

De nota Interactief beleid binnen de gemeente, "Niets nieuws onder de zon", is op initiatief van de gemeenteraad opgesteld. Het betreft een door B&W opgepakt initiatief dat met hulp van externen, ambtelijk is uitgevoerd.

Samenvattend

- Qua aantal zijn er meer beleidsnota's op initiatief van B&W en gemeenteraad (autonoom beleid) uitgebracht.
- Maar daarnaast vraagt externe regelgeving (medebewind) om een substantieel beslag op de ambtelijke capaciteit en middelen voor de inhuur van gespecialiseerde externe bureaus.
- Autonomie en medebewind vragen beiden om initiatieven van B&W en gemeenteraad.

4.3 Belang dat aan de nota's werd gehecht

In gesprekken met ambtelijke deskundigen is nagegaan aan welke nota's bij de start meer en aan welke nota's minder belang werd gehecht.

Bevindingen

Wonen in Leerdam en Beleidsnota volkshuisvesting 2005 –2010

Deze nota's waren nodig om te onderbouwen hoe groot de woningbehoefte was zowel qua aantallen als qua woningtypen. Die onderbouwing werd met name gevraagd door de provincie. De gemeenteraad was van mening dat er gebouwd moest kunnen worden, maar vroeg niet expliciet om cijfers waaruit moest blijken in welke mate dat nodig was en welke soorten woningen gebouwd zouden moeten worden. Het politieke belang was beperkt.

Kadernotitie integraal veiligheidsbeleid

De vraag naar deze nota kwam vooral van de kant van de burgemeester als belangrijkste portefeuillehouder voor openbare orde en veiligheid. Door de gemeenteraad werd er kennis van genomen dat zou worden geïnventariseerd op welke wijze (het gevoel van) veiligheid in Leerdam zou kunnen worden vergroot. Het belang dat aan deze nota werd gehecht was niet heel groot.

In nauw verband met deze nota werd wel voortvarend gewerkt aan de concept nota Horecabeleid.

(concept)Nota integraal horecabeleid

Onrust in het centrum was aanleiding voor een convenant en de eerste uitwerking hiervan werd opgedragen aan een daarvoor part time ingehuurde deskundige. Aan deze nota werd veel waarde gehecht.

Nota Lokaal Gezondheidsbeleid

Deze nota werd in regionaal verband ontwikkeld.

Het belang dat hieraan werd gehecht was niet opvallend groot. Met instemming namen er kennis van dat over dit thema een nota werd opgesteld waarin de lokale situatie van Leerdam als onderdeel van de regio nader werd uitgewerkt.

Nota Interactief beleid binnen de gemeente Leerdam

De nota werd weliswaar nodig geacht, maar ook zonder die nota werd al, eigentijds, interactief gewerkt.

Wel nuttig maar niet buitengewoon urgent, zo kan de noodzaak bij aanvang worden getypeerd.

Samenvattend

- Het belang dat door de gemeenteraad wordt gehecht aan het besluit om een beleidsnota op te stellen, is beperkt.
- Beleidsnota's vormen meer voor B&W, voor externe partijen, provincie en subsidiegevers en voor het ambtelijk apparaat kaders, aan de hand waarvan planvorming en uitvoering van maatregelen worden uitgewerkt.

4.4 Doel van de beleidsnota

Vervolgens is nagegaan welk doel met de verschillende beleidsnota's werd nastreeft. Deze zijn hieronder kort samengevat aangegeven.

Bevindingen

Wonen in Leerdam en

Beleidsnota volkshuisvesting 2005 –2010

Het volkshuisvestingsplan van 1995 was verouderd.

Voor uitvoering van de (omvangrijke) herstructurering in Leerdam-West en in het bouwen van de nieuwe wijk die aan Leerdam-West grenst, moesten bouwopgaven worden bepaald.

De nota is de basis voor een voortschrijdend gemeentelijk meerjarenbeleid.

De nota moet een basis zijn voor onderhandelingen met de provincie, het Rijk en ontwikkelaars voor (sociale) woningbouw.

Kadernotitie integraal veiligheidsbeleid

Keuzes maken en kaders (en uitgangspunten) voor het gemeentelijk veiligheidsbeleid vastleggen.

Aandacht besteden aan jeugdoverlast, alcohol en drugsproblematiek, toezicht openbare ruimte.

Nota integraal horecabeleid

Actualiseren van de notitie Horeca- en coffeeshopbeleid uit 1998 met als doel "het bereiken van evenwicht tussen het economisch en recreatief belang van horeca enerzijds en openbare orde en woon- en leefomgeving in de nabijheid van horeca-inrichtingen anderzijds.

Een beschrijving en een actualisering van wet- en regelgeving gericht op de horeca.

Gezondheidsbeleid

Een aanzet geven tot lokaal gezondheidsbeleid. Prioriteitstelling gegeven de beperkte gemeentelijke middelen (tijd, geld en menskracht)

Interactief beleid binnen de gemeente Leerdam

Voortvloeiend uit het communicatiebeleidsplan 2002-2004 een nota opstellen waaruit naar voren komt wat interactief beleid is en hoe je dat binnen de gemeente Leerdam toepast.

Samenvattend

- Bij alle beleidsnota's is aangegeven wat het doel van de nota was.
- Gewijzigde maatschappelijke omstandigheden en veranderde regelgeving vragen om actualisering van bestaande beleidsnota's.
- Ook nieuwe thema's waarvan onvoldoende duidelijk is welke rol een gemeentebestuur daarbij kan spelen, vragen om een beleidsnota. Die nieuwe thema's vragen om meer overzicht en inzicht in de samenhang van verschillende beleidsonderdelen.

4.5 Hoe verliep het proces bij het opstellen

Vervolgens is nagegaan hoe het proces bij het opstellen van de nota is verlopen.

Bevindingen

Wonen in Leerdam en

Beleidsnota volkshuisvesting 2005 –2010

Een ambtelijke werkgroep werd ingesteld om een opdracht voor een extern bureau op te stellen.

Deze opdracht werd uitgezet en er werd een extern bureau gekozen.

De werkgroep begeleidde de uitvoering van het onderzoek. Bij de uitwerking bleek dat er onduidelijkheden waren over keuzen die gemaakt moesten worden en in vervolg daarop over de inhoud van conceptrapportages. Dit heeft geleid tot vertraging in de oplevering van het eindrapport door het externe bureau.

Er moest vervolgens nog een op beleid en besluitvorming gerichte versie van het rapport komen. Deze tweede slag vroeg extra tijd en ook ambtelijk en bestuurlijk overleg.

Met vertraging is de “Beleidsnota Volkshuisvesting” daarna uitgebracht. Winst van deze beleidsnota was dat de visienota “Wonen in Leerdam” werd uitgewerkt in een groot aantal afspraken gekoppeld aan de hoofdstukken en subhoofdstukken van de Beleidsnota volkshuisvesting 2005-2010.

Het proces van het tot stand komen van de nota heeft geduurd van 2003 tot maart 2005.

Kadernotitie integraal veiligheidsbeleid

De eerste stappen voor deze nota zijn gezet in 2002/2003. De toenmalige burgemeester en zijn latere opvolgers waren de initiators en trekkers. Samen met twee elkaar opvolgende beleidsambtenaren is gezocht naar inhoud en afbakening van aspecten van gemeentelijk integraal veiligheidsbeleid. Basis was een rapportage veiligheidsscan. Deze bestond uit politiecijfers en de analyse daarvan. Beleidsstukken zijn bestudeerd en er zijn 11 interviews gehouden met personen en instanties die werden bevraagd over veiligheid.

Al werkend werd gezocht naar een afbakening van de opdracht, naar inhoud en naar doelen bij het thema integraal veiligheidsbeleid. Er is niet gekeken naar een aanpak van nota’s integraal veiligheidsbeleid in andere gemeenten.

In januari 2006 is de kadernotitie integraal Veiligheidsbeleid 2006-2010 in de commissie ABZ besproken. Vervolgens is de kadernotitie teruggenomen en in concept met de wijk- en dorpsraden besproken. Op 4 oktober is, bij een informele bijeenkomst over veiligheid van de commissie ABZ, de kadernotitie in aangepaste vorm besproken. De commissie had weinig commentaar.

Door de commissie ABZ werd in november 2006 ingestemd met de Kadernotitie Integraal Veiligheidsbeleid 2007-2010. Deze moet, zo werd vastgesteld een vervolmaking krijgen in de jaarplannen.

Nota integraal horecabeleid

In januari 2004 is een Horecaconvenant Leerdam ondertekend waarbij het gemeentebestuur de verplichting op zich nam om een inspanning te leveren om in het jaar 2004 een integraal horecabeleid op te stellen.

Het college stelde in april 2004 een startnotitie integraal horecabeleid vast "Uitgaan in de glasstad". Daarin is uiteengezet waarom het bestaande beleid moest worden geactualiseerd. Ook zijn de uitgangspunten, doelstellingen, beschikbare instrumenten, beoogde resultaten en de conceptinhoud van het nieuwe beleid beschreven en is de vervolprocedure uiteengezet.

Door functieverandering van de interne projectleider ontstond er gebrek aan voor dit onderdeel voldoende deskundige ambtelijke inzet. Dat leverde vertraging op bij de verdere stappen. Tot een externe projectleider met ervaring op dit beleidsterrein werd gevonden. Deze specialist werd op uurbasis ingehuurd en part time ingezet.

In februari 2005 heeft het college vervolgens ingestemd met het Plan van aanpak Ontwikkeling horecabeleid. Dit plan was een nadere uitwerking door de aangetrokken externe specialist van de een jaar eerder vastgestelde startnotitie.

In april 2005 zijn de leden van de raadscommissie ABZ zowel schriftelijk als mondeling geïnformeerd over de inhoud en planning van de ontwikkeling van het nieuwe integrale horecabeleid.

Een 8 tal uitgangspunten werd vastgesteld waarvan voor het proces o.a. van belang waren:

- de gemeente vervult de regiefunctie;
- de versterking van kwaliteit van de horeca is in de eerste plaats de verantwoordelijkheid voor de ondernemers, het gemeentelijk horecabeleid is hierbij voorwaardenscheppend en regulerend;
- de uitvoering van het beleid dient consistent en in overleg met alle betrokkenen te gebeuren.

In november 2005 stemt de commissie ABZ in met conceptnota Integraal Horecabeleid. In maart 2006 werd een informatiebijeenkomst belegd voor verenigingen en stichtingen over het Integraal Horeca Beleid in verband met het begrip paracommercie.

In december 2006 is de nota door de gemeenteraad vastgesteld.

Nota lokaal volksgezondheidsbeleid

De nota lokaal volksgezondheidsbeleid, gemeente Leerdam, Regio Zuid-Holland Zuid 2003- 2007, is een kadernota die in een regionale werkgroep is voorbereid en met ondersteuning van GGD is opgesteld.

De voor dit beleidsonderdeel verantwoordelijke Leerdamse ambtenaar participeert in de werkgroep. Op grond van de door de gemeenteraad in september 2003 vastgestelde uitwerkingsnotitie Lokaal Gezondheidsbeleid 2003-2007, zijn 4 ambities gekozen die prioriteit krijgen. Jaarlijks draagt Leerdam ca. € 30.000 bij.

Elk najaar krijgt de gemeenteraad een korte rapportage over de stand van zaken met betrekking tot de geformuleerde ambities en wordt aangegeven welke aanpassingen noodzakelijk c.q. wenselijk zijn.

In januari 2006 heeft de gemeenteraad kennis genomen van de evaluatie 2005 van de nota (en bijbehorende uitwerkingsnotitie) lokaal gezondheidsbeleid 2003-2007 "Gezondheid in alle lagen, Kansen en Keuzes" en heeft de planning voor 2006 vastgesteld.

De Hoofdlijnennotitie 'Gezond, gewoon doen' 2007-2011 is in regionaal verband geschreven. In de (aanzet) nota lokaal gezondheidsbeleid 'Gezond, gewoon doen' 2007-2011 is kort weergegeven welke doelgroepen en potentiële partners bij de voorgestelde 5 thema's zijn betrokken. Drie thema's zijn regionaal ingestoken, twee lokaal.

De nota's zijn in de commissie Zorg van januari 2007 besproken.

Interactief beleid binnen de gemeente Leerdam

Er lag al enige tijd de vraag vanuit de gemeenteraad de vraag naar een beleidsnota Interactief Beleid.

In de startnotitie van 2003 werd voorgesteld een werkgroep in te stellen met als coördinator de senior beleidsmedewerker communicatie.

Planning: start februari 2003, conceptnota gereed november 2003, vaststellen gemeenteraad 2004.

In de startnotitie was ook het tijdsbeslag van de leden van de werkgroep geraamd.

Door ziekte van de coördinator ontstond vertraging. Door een aan Communicatie tijdelijk toegevoegde stagiaire overheidscommunicatie konden de werkzaamheden eind 2003 worden overgenomen. De planning werd aangepast: Stagerapport gereed in maart 2004.

In de gemeenteraad van 7 oktober 2004 wordt de Nota Interactief Beleid met veel waardering door de gemeenteraad vastgesteld.

Op 8 juni 2006 wordt de "inspraakverordening 2006 gemeente Leerdam" vastgesteld door de gemeenteraad.

Samenvattend

- Soms wordt na het besluit om een beleidsnota te gaan opstellen, een startnotitie opgesteld. Wanneer externe ondersteuning wordt ingeroepen is zo'n startnotitie vereist om offertes door externe onderzoeks /adviesbureaus te laten uitbrengen.
- In een aantal gevallen is men aan de gang gegaan zonder startnotie. Het proces om tot een nota te komen liep bij die aanpak vaak (ver) uit in de tijd.
- Het overschrijden van termijnen die men zich aanvankelijk had gesteld kwam voor bij het in eigen beheer opstellen van beleidsnota's. Vertrek, ziekte of functieverandering van medewerkers was daarvan de oorzaak. Omdat eigen medewerkers tijd voor een beleidsnota naast andere werkzaamheden moeten vinden, kan de voortgang gevaar lopen.
- Beleidsnota's die, aangestuurd door eigen medewerkers, voor een belangrijk deel door externen worden opgesteld, lopen minder gevaar om ver in de tijd uit te lopen.

4.6 Gebruik van de inhoud

Onderdeel van de analyse was ook het gebruik dat van de nota's is gemaakt. Informatie uit dossiers en navraag bij ambtenaren en raadsleden levert het onderstaande beeld op.

Bevindingen

Wonen in Leerdam en

Beleidsnota volkshuisvesting 2005 –2010

Deze beleidsnota is een belangrijke leidraad bij ambtelijk en bestuurlijk overleg. De nota is voor dergelijk overleg waardevol omdat algemene kaders concreet zijn uitgewerkt in afspraken met partners o.a. de Stichting Wonen Leerdam.

Kadernotitie integraal veiligheidsbeleid

Voor het integraal veiligheidsbeleid zijn (afgerond) de volgende budgetten beschikbaar:

Preventie criminaliteit € 60.000, -.

Bureau Halt € 20.500, -

De uitdaging die in het verlengde van de kaders van deze nota nader wordt uitgewerkt is het concretiseren van effecten in relatie tot de inzet van middelen.

Wie van deze nota gebruik (zullen) maken kan (nog) moeilijk worden vastgesteld.

Veiligheid heeft raakvlakken met andere beleidsterreinen en het verband tussen de inzet van middelen en het effect daarvan is door de gevoelscomponent moeilijk te meten.

Nota integraal horecabeleid

Deze uitgebreide nota geeft kaders aan die tot in detail zijn uitgewerkt. De nota met bijlagen is voor de uitvoering van algemene regels en van vergunningen een belangrijk naslagwerk. Horeca, detailhandel, paracommercie, ambtelijke uitvoerders en externe betrokkenen zullen aan de hand van deze nota kunnen nagaan wat de uitgangspunten van het beleid zijn en hoe bevoegdheden zijn verdeeld. De nota is met name voor de uitvoeringspraktijk nuttig en noodzakelijk.

Lokaal Gezondheidsbeleid

De kadernota en de jaarlijkse verantwoording en bijstelling van prioriteiten geeft de gemeenteraad mogelijkheden om goed te volgen wat er met de budgetten gebeurt.

Interactief beleid binnen de gemeente Leerdam

Met veel instemming en een betrokken discussie heeft de gemeenteraad deze nota vastgesteld. De inspraakverordening is vervolgens vastgesteld.

Voor ambtelijke medewerkers, voor collegeleden, voor gemeenteraadsleden en voor inwoners is deze nota een bruikbaar naslagwerk om beleid en uitvoering van idee tot maatregelen in nauwe samenspraak vorm te geven.

De medewerkers communicatie zijn belangrijke dragers bij het verwijzen naar deze informatiebron.

Samenvattend

- Beleidsnota's vervullen een belangrijke functie in de eerste plaats voor het college en ambtelijke medewerkers.
- De gemeenteraad is bij de presentatie van de nota's betrokken. Veel minder wordt door gemeenteraadsleden bij hun controlerende taken, teruggevallen op de inhoud en besluiten van beleidsnota's.

4.7 Ondersteuning voor raadsleden

Bij het beantwoorden van de vragen over nut en noodzaak van beleidsnota's als ondersteuning van gemeenteraadsleden is informatie verzameld uit commissie- en raadsverslagen.

Daarnaast zijn 6 raadsleden geselecteerd (4 raadsleden hebben gereageerd) aan wie gevraagd is schriftelijk te reageren (met de mogelijkheid nadere mondelinge toelichting te krijgen) op de volgende vragen:

Bij welke van de genoemde nota's bent u het meest betrokken geweest (lijst was bijgevoegd).

- Bent u betrokken geweest bij het *besluit* om over dit thema een beleidsnota *te gaan opstellen* en zo ja op welke wijze
- Bent u eigenlijk alleen betrokken geweest bij de presentatie van de nota en de vaststelling ervan toen deze gereed was, of heeft u ook daaraan voorafgaand bijdragen kunnen leveren aan de inhoud van de beleidsnota
- Kunt u voorbeelden noemen waaruit blijkt dat u gebruik heeft gemaakt van de beleidsnota's
- Kunt u daarbij een onderscheid maken tussen de volgende taken die raadsleden hebben:
 - a. kadersteller
 - b. controleur
 - c. ambassadeur naar inwoners van vastgesteld gemeentelijk beleid
- Kunt u aangeven wat er mogelijk kan worden verbeterd aan de inhoud en vorm van beleidsnota's
- Welke overige opmerkingen heeft u nog die voor het onderzoek van belang kunnen zijn.

Bevindingen

Betrokkenheid

Raadsleden zijn bij de helft of soms meer van de genoemde beleidsnota's betrokken. Dat geldt niet voor het besluit om een beleidsnota te gaan opstellen. Dat initiatief komt bijna altijd van B&W of ambtenaren.

Veel nota's komen voor raadsleden pas in beeld bij de besluitvorming.

In enkele gevallen is er van de start via een eerste en volgend concept naar een raadscommissie teruggekoppeld. B.v. bij de nota's integraal veiligheidsbeleid en lokaal gezondheidsbeleid.

Gebruik

Van een beperkt aantal nota's maakt men gebruik. Men grijpt er soms naar terug voor partijprogramma's of naar aanleiding van vragen van burgers.

Het verband tussen de inhoud van een beleidsnota en besluiten over de uitvoering van gewenste maatregelen is lang niet altijd duidelijk

Kaderstelling en controle

De lokale gezondheidsnota wordt als voorbeeld genoemd waarbij kader en uitwerking jaarlijks terugkomen. Soms wordt het college erop gewezen dat de uitvoering in de praktijk op gespannen voet staat met afspraken die (in theorie) in beleidsnota's zijn gemaakt.

Nadeel is dat de doorlooptijd van nota's vaak lang is. Het verband tussen kaders en de uitwerking daarvan is daardoor moeilijk.

"Ambassadeur" van beleid

Om recht te doen aan de antwoorden op deze vraag enkele citaten:

"Je probeert soms uit te leggen wat het beleid is. Echt als ambassadeur zou ik dat niet willen noemen.

Naar bewoners toe is beleid vaak moeilijk uit te leggen. Men is geïnteresseerd in maatregelen en resultaten.

De ambassadeursfunctie minimaal ingevuld, mede omdat de uitvoering richting burgers pas later voelbaar wordt, en daar zit wel eens een hele tijd tussen".

Suggesties voor verbetering

Raadsleden vinden dat beleidsnota's korter en bondiger moeten zijn. De redactie moet begrijpelijker zijn. Gevraagd wordt om in beleidsnota's heldere doelen te formuleren en in concrete bewoordingen aan te geven hoe je die doelen wilt bereiken. Vraag is ook hoe je de beleidsnota's actueel houdt.

Het proces collegebeleid> beleidsnota's> uitvoering> monitoren resultaten> de evaluatie en de bijstelling van beleid, is onvoldoende inzichtelijk.

Meer raadsvoorstellen zouden een duidelijke verwijzing moeten hebben naar de beleidsnota's waarop deze stoelen met welke doelstellingen. Per beleidsvoorstel zou duidelijk aangegeven moeten worden wat het vervolg is, wanneer terugkoppeling naar de raad plaatsvindt, welke resultaten men wil behalen met welke prestatie-indicatoren. Er zou formeel een moment moeten zijn waarop een evaluatie van het beleid plaatsvindt met wat wel/niet is gehaald en wat er dus als beleid aangepast moet worden.

Naar voren wordt gebracht dat in een jaarrekening/jaarverslag te weinig aan de orde komt of iets wel of niet heeft gewerkt/is gerealiseerd.

Ook zouden kaderstellend meer keuzes voorgelegd moeten worden o.b.v. eerst een evaluatie.

In bijv. een programmabegroting zouden beleidsnota's en wat de uitvoeringsbesluiten zijn geweest, duidelijk moeten maken wat wel/niet is gedaan. Nu word je vaak verrast door "weer een nieuwe nota".

Samenvattend

- Raadsleden vinden dat ze onvoldoende door beleidsnota's bij hun taken worden ondersteund.
- Beleidsnota's zijn voor raadsleden vaak kaders die min of meer op zichzelf staan.
- Raadsleden worden soms verrast door "weer een nieuwe nota".
- Beleidsnota's zijn onvoldoende verankerd in de processen van planning en control. Beleidsnota's worden niet herkend in de programmabegroting.
- Beleidsnota's kunnen voor raadsleden een belangrijker functie vervullen wanneer ze toegankelijker en beknopter zijn geschreven.
- Raadsleden maken weinig werk van hun ambassadeursfunctie.

5. Beleidsnota's beoordeeld

De bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken heeft de rekenkamer afgezet tegen de onderstaande criteria.

Doeltreffendheid (nuttig, noodzakelijk (1 t/m4) en
Doelmatigheid (efficiënt) (5 t/m 10).

De onderstaande vragen moeten positief beantwoord kunnen worden om tot de conclusie te komen dat beleidsnota's doeltreffend zijn. Of met andere woorden, nuttig en/of noodzakelijk

5.1 Doeltreffendheid

1. Was er meer overzicht nodig en is dat overzicht geboden
2. Was er sprake van een (maatschappelijk) probleem en is dat goed in kaart gebracht
3. Is na vaststelling van de beleidsnota gebleken dat gewenste oplossingen werden aangedragen.
4. Is het functioneren van raadsleden, als vertegenwoordigers van de inwoners, in positieve zin ondersteund, mede in hun contacten met inwoners. Dus raadsleden als kaderstellers voor wat B&W moeten doen en als ambassadeurs van het gemeentebestuur naar de inwoners.

Meer overzicht nodig, een maatschappelijk probleem.

Voor de beleidsnota's die zijn geanalyseerd kan vastgesteld worden dat er behoefte was aan meer overzicht en inzicht op de betreffende beleidsterreinen.

In een aantal gevallen waren er problemen zoals bij de vraag naar woningen en noodzaak om tot woningsanering en renovatie over te gaan. Overlast was een directe aanleiding voor een horecaconvenant en de behoefte om samenhangende en gerichte maatregelen te nemen. In andere gevallen was er geen sprake van een direct maatschappelijk probleem maar wel was duidelijk dat nagegaan moest worden welke mogelijkheden er zijn om b.v. gezondheid van inwoners positief te beïnvloeden of na te gaan met welke regie of maatregelen onveiligheidsgevoelens kunnen worden verminderd.

Gewenste oplossingen aangedragen

De Nota Volkshuisvesting heeft concrete afspraken opgeleverd.

In de nota Integraal Horecabeleid is tot in detail uitgewerkt welke bevoegdheden de burgemeester en welke het college hebben bij de uitvoering van maatregelen op velerlei gebied. Zo zijn oplossingen aangedragen om belangen van horeca-ondernemers en van bewoners in de buurt van horecavoorzieningen met elkaar in evenwicht te brengen.

De qua opbouw en consistentie kwalitatief goede nota integraal veiligheidsbeleid moet nog verder worden uitgewerkt tot een niveau waarbij maatregelen zodanig worden geïdentificeerd dat kan worden gemeten of die leiden tot de gewenste oplossingen.

Het lokaal gezondheidsbeleid wordt jaarlijks getoetst.

En de nota Interactief beleid heeft onder meer een vervolg gekregen in een geactualiseerde inspraakverordening.

Raadsleden ondersteund

Soms grijpen raadsleden terug naar een beleidsnota. Maar de kaders in beleidsnota's zijn volgens raadsleden vaak te algemeen en worden voor raadsleden onvoldoende in verband gebracht met uitvoerende maatregelen waarover in commissies en gemeenteraad wordt gesproken en besloten.

De rekenkamer stelt enerzijds vast dat naar de mening van raadsleden bij raadsvoorstellen onvoldoende expliciet verbanden worden gelegd met vastgestelde beleidsnota's. Anderzijds veronderstelt de rekenkamer dat er voor raadsleden mogelijkheden zijn om zelf, met een actieve opstelling, verbanden te leggen met door de gemeenteraad (in het verleden) vastgestelde beleidsnota's.

Samenvattend

- College en ambtelijk apparaat vinden beleidsnota's noodzakelijk. Zij hebben beleidsnota's nodig voor een samenhangende en verantwoorde uitvoering van beleid en voor de uitvoering van maatregelen.
- Gemeenteraadsleden vinden beleidsnota's meer nuttig dan noodzakelijk.
- Het nut voor gemeenteraadsleden kan worden verhoogd door de gemeenteraad in een vroeg stadium bij de opdracht te betrekken, door de gemeenteraad tussentijds bij het maken van de nota's te betrekken, door de doorlooptijd te beperken en door de inhoud van beleidsnota's herkenbaar in onderdelen van de programmabegroting op te nemen.
- Een goed overzicht van beleidsnota's en een actieve opstelling van gemeenteraadsleden om van die nota's gebruik te maken, kan ertoe leiden dat bij kaderstelling en controle, beleidsnota's door meer gemeenteraadsleden als noodzakelijk worden ervaren.

5.2 Doelmatigheid

Om te toetsen of het proces van het opstellen en vaststellen van een beleidsnota efficiënt is geweest heeft de rekenkamer gekozen voor de volgende criteria³

5. Er was een duidelijke opdracht. Met de kanttkening dat deze opdracht ook "zoekend" mag zijn; de opdracht kan voorlopig zijn om ruimte te laten voor inzichten die zich al werkend ontwikkelen.
6. Duidelijk was welk type beleidsnota werd gevraagd. Een (beleids)nota over investerings- en afschrijvingsbeleid heeft een ander karakter en vraagt om een andere aanpak dan een (beleids)nota over Veiligheidsbeleid. Er was vastgelegd aan welke criteria de beleidsnota zou moeten voldoen.
7. Door de gemeenteraad werd (politiek) belang gehecht aan de beleidsnota om kaders te hebben aan de hand waarvan uitvoeringsplannen konden worden gemaakt.
8. Er was een plan van aanpak met een "deadline" waarop de beleidsnota gereed moest zijn.
9. In het plan van aanpak was ook duidelijk wie, wanneer, en op welke wijze bij het opstellen van de beleidsnota zou worden betrokken.

³ Eigenlijk is hier sprake van een aantal criteria dat opgenomen zou moeten zijn in een startdocument.

10. Er was van tevoren inzicht in de tijd en kosten die het opstellen van de beleidsnota zou vragen. Trachten na te gaan of de tijd en energie aan de voorbereiding van de nota besteed, in verhouding is met het gebruik dat van de nota's is gemaakt. Wegen de kosten op tegen de baten.

Opdracht

In een aantal gevallen is de opdracht te vaag en te algemeen.

Type nota aangegeven

Vaak wordt van tevoren niet aangegeven of een algemeen oriënterende beleidsnota wordt gevraagd of een nota die naast kaderstelling ook aangeeft welke concrete maatregelen uit de kaders voortkomen.

Van belang voor en door gemeenteraad

Beleidsnota's zijn (nog) van te weinig belang voor gemeenteraadsleden. In de programma begroting komen onvoldoende verwijzingen naar in beleidsnota's vastgelegd beleid.

Plan van aanpak

Een plan van aanpak wordt in een aantal gevallen na de startnotitie opgesteld. Maar dat gebeurt lang niet altijd.

Inzicht in tijd en kosten

Soms worden tijdramingen opgesteld. Maar dit is nog geen vaste regel. De tijd en kosten die aan een beleidsnota worden besteed zouden afgezet moeten worden tegen de omvang van de budgetten waarover afwegingen moeten worden gemaakt.

Wanneer het b.v gaat om ruim € 80.000 waarvan een aantal onderdelen niet of nauwelijks kunnen worden beïnvloed door reeds gemaakte afspraken, dan zouden de kosten van het opstellen van een beleidsnota tot een (klein) deel van dat budget moeten worden beperkt.

Samenvattend

- Aan het opstellen van beleidsnota's wordt meer tijd besteed dan bij een strakke uitvoering nodig is.
- Het opstellen van Beleidsnota's wordt onvoldoende efficiënt gemanaged.
- De tijd en kosten die aan het opstellen van een beleidsnota worden besteed zouden expliciet moeten worden afgezet tegen de omvang van budgetten waarover beslissingen moeten worden afgewogen.

6. Aanbevelingen

Op grond van het uitgevoerde onderzoek en de bevindingen en samenvattingen die in de verschillende hoofdstukken zijn opgenomen doet de Lokale Rekenkamer Leerdam de volgende aanbevelingen:

1. Stel voordat opdracht wordt gegeven voor een beleidsnota in alle gevallen een startnotitie op waarin wordt aangegeven wat het doel is van de nota en tot welke soort van af te wegen (concrete) maatregelen de nota moet leiden. Als daar onduidelijkheid over bestaat, zie dan af van de opdracht om een beleidsnota op te stellen.
2. Betrek de gemeenteraad in het besluit om een beleidsnota te ontwikkelen. Wees er alert op dat de roep om een beleidsnota kan worden gebruikt of kan worden misbruikt als politieke en/of ambtelijke afleiding.
3. Stimuleer gemeenteraadsleden om pro-actief te zijn bij de start van beleidsnota's en actief bij het gebruik als beleidsnota's zijn vastgesteld.
4. Beperk de doorlooptijd van het opstellen van een beleidsnota of te onderscheiden onderdelen daarvan tot maximaal een half jaar. Informeer tussentijds de gemeenteraad.
5. Weeg af of de kosten van een beleidsnota afgezet tegen de omvang van budgetten waar het om gaat, verantwoord zijn.
6. Pas de inhoud van beleidsnota's toe in onderdelen van de programmabegroting.
7. Voeg aan de jaarrekening een overzicht toe van beleidsnota's die zijn afgerond en geef daarbij aan voor welke periode zij gelden.
8. Geef in de programmabegroting aan welke in het verleden vastgestelde beleidsnota's door maatschappelijke veranderingen, vragen om actualisering.
9. Verbeter de toegankelijkheid van beleidsnota's door de omvang te beperken, door helder taalgebruik en door concrete besluiten c.q. afspraken.

7. Hoor en Wederhoor

Het concept rapport van het onderzoek naar de beleidsnota's van de gemeente Leerdam is voorgelegd aan het college van burgemeester en wethouders. Vanwege een aantal onduidelijkheden in het concept rapport heeft begin april 2007 een overleg plaatsgevonden tussen een afvaardiging van het college met de gemeentesecretaris en een vertegenwoordiging van de rekenkamer. In toelichtende zin is in dat overleg helderheid verschaft waarna het college op het concept rapport heeft gereageerd. Haar reactie is hierna opgenomen.

Nawoord Rekenkamercommissie

De Lokale Rekenkamer heeft kennis genomen van de reactie van het College van B&W d.d. 23 april 2007. Aan de hand van deze reactie stellen wij vast dat het College vrijwel alle aanbevelingen overneemt.

De door het College gemaakte opmerkingen en geplaatste kanttekeningen hebben wij afgezet tegen de inhoud van ons rapport. Ten aanzien van aanbeveling 5 onderkent de rekenkamer dat de omvang van het budget niet altijd bepalend is. In brede relatie tot de kaderstellende en toetsende rol van de raad is niettemin deze aanbeveling gedaan. De relevantie van aanbeveling 7 beschouwt de rekenkamer in het kader van een gerichte informatievoorziening naar de raad.

In verband met het voorgaande ziet de rekenkamer overigens geen aanleiding haar rapport op onderdelen aan te passen. Wij achten het rapport met de reactie van het College afgerond en geschikt voor aanbidding aan de gemeenteraad.

In de reactie van het College wordt verwezen naar een aantal pagina's van het concept rapport. Vanwege de eindredactie die nu is doorgevoerd is deze nummering gewijzigd. In de reactie van het College wordt gedoeld op de samenvatting die is opgesteld ten aanzien van de ondersteuning van de nota's naar de raad en de beoordeling van de nota's.

De Rekenkamercommissie is bereid om bij de commissiebehandeling indien gewenst een nadere toelichtingen te geven en eventuele vragen te beantwoorden.

Reactie College



VERZONDEN 25 APR 2007

Stadskantoor Dokter Reilinghplein 1, 4141 DA Leerdam
Postadres Postbus 15, 4140 AA Leerdam
Telefoon (0345) 636363
Telefax (0345) 613843

Leerdam,
23 april 2007
Behandeld door
Y.C.M. de Rijk
Doorkiesnummer
636300
Uw kenmerk

Lokale Rekenkamer Leerdam
Ter attentie van de heer H. Brinks
Postbus 15
4140 AA Leerdam

Uw brief d.d.

Ons kenmerk
2007 / 847
Bijlage(n)

Onderwerp
Conceptrapport Beleidsnota's

Geachte leden van de Rekenkamer,

Op 27 februari 2007 ontvingen wij uw conceptrapport over nut en noodzaak van beleidsnota's. Door middel van de begeleidende brief stelde u ons in de gelegenheid om schriftelijk te reageren. Op ons verzoek heeft op 10 april 2007 een gesprek plaatsgevonden tussen een delegatie van ons college en uw voorzitter de heer Monkel en de heer De Jong. U hebt uw bevindingen in dat gesprek toegelicht.

Door middel van deze brief reageren wij schriftelijk op uw rapport.

Veel van het in het rapport gestelde is voor ons herkenbaar. Het merendeel van uw aanbevelingen beschouwen wij als waardevolle aanbevelingen die wij zullen toepassen om een stapje dichterbij te komen bij het doel waarvoor beleidsnota's worden geschreven.

Wel moet ons van het hart dat wij de conclusies over het nut en de noodzaak van beleidsnota's niet erg scherp vinden. Een eerste indruk is dat uw conclusie blijft steken in de opmerking dat beleidsnota's wel een beetje nuttig zijn maar niet noodzakelijk en niet zo erg relevant voor het werk van de Raad. Wij betreuren dat omdat al lezend wel de indruk ontstaat dat u, evenals wij, van mening bent dat het voor nieuwe ontwikkelingen en voor belangrijke beleidsvelden en maatschappelijke ontwikkelingen onontbeerlijk is om beleid te ontwikkelen ten einde te ontkomen aan 'de waan van de dag'. Wij menen uit het gestelde op pagina 20 en 23/24 dat de conclusie kan worden getrokken dat de onderzochte nota's hun nut hebben bewezen. Het is dan ook teleurstellend dat de conclusie luidt dat veel beleid(snota's) door de Raad nauwelijks worden gebruikt voor de invulling van zijn taak. Wij zullen er dan ook de komende tijd goed op letten dat de raad tijdig en voldoende wordt betrokken bij de voorbereiding van het beleid en de relatie met de uitvoering beter aangeven.

Wij delen wel de indruk die ontstaat uit uw rapport dat de doelmatigheid kan worden verbeterd. Uw 1^e aanbeveling onderschrijven wij daarom van harte.

In het licht van het bovenstaande achten wij de aanbevelingen 2 en 3 zeer nuttig en wij zullen daar zeker werk van maken.

Bankrelatie n.v. Bank Nederlandse Gemeenten, rek. nr. 28.50.04.840
Postbank, rek. nr. 60407



Met aanbeveling 4 zijn we het in principe eens maar er kunnen omstandigheden zijn die een langere doorlooptijd rechtvaardigen of noodzakelijk maken.

Bij de 5^e aanbeveling plaatsen wij een kanttekening. Wij zijn van mening dat niet altijd het budget bepalend is voor de vraag of beleidsontwikkeling nodig is. Er kan sprake zijn van zodanige politieke of maatschappelijke relevantie dat ook bij een beperkt budget beleidsontwikkeling noodzakelijk is.

Met aanbeveling 6 zijn wij het ten dele eens. In elk geval worden de beleidsnota's die bij een bepaald programma horen in de programmabegroting genoemd en worden belangrijke punten er uit gelicht. Wij willen er in dit verband echter op wijzen dat er eens in de vier jaar een coalitieakkoord wordt gesloten. Het collegeprogramma en de programmabegroting zijn vooral daar een vertaling van. Wij streven er naar in de tekst van de programmabegroting vooral datgene tot uitdrukking te brengen waar bijzondere aandacht naar uit gaat. Staand beleid dat in nota's is vastgelegd krijgt een minder prominente plaats.

De relevantie van aanbeveling 7 ontgaat ons enigszins. Wij achten het vooral van belang dat bij de diverse beleidsvelden of programma's het vastgestelde beleid duidelijk is en dat op die basis wordt gewerkt.

De aanbevelingen 8 en 9 beschouwen wij als een waardevolle stimulans.

Met dank voor de geboden gelegenheid om op uw rapport te kunnen reageren tekenen wij met vriendelijke groet,

Burgemeester en wethouders van Leerdam,
De secretaris

de burgemeester,

BIJLAGE

Lijst van Beleidsnota's Leerdam 2001-2006

Leerdam/ kwaliteit aan de Linge/Structuurvisie plus

Gemeente Leerdam/ Bestemmingsplan Landelijk gebied/ Nota van Uitgangspunten

Parkeren/ Parkeerbeleid Leerdam

Wonen in Leerdam

Woonvisie van de gemeente Leerdam Voor 2004- 2008

Beleidsnota Volkshuisvesting 2005- 2010

Beleidsvisie begraafplaatsen

Conceptnota Integraal Horecabeleid

Kadernotitie Integraal Veiligheidsbeleid

Verhardingsbeheer in de gemeente Leerdam 2005-2009

Gemeentelijk rioleringsplan Leerdam 2006 t/m 2010

Investerings- en afschrijvingsbeleid

Lokaal Gezondheidsbeleid

Ruimte om te spelen Nota speelruimte 2005- 2010 Gemeente Leerdam

Werkplan Wijk- en buurtbeheer 2005- 2006

Bij nota "werk aan de wijk 2005-2008"

Jeugdnota 2005- 2010 "Boeiend"

Concept welstandsnota

Interactief beleid binnen de gemeente Leerdam "Niets nieuws onder de zon".

Geraadpleegde literatuur

Beleidsconstructie

Coproductie en communicatie

- zes beproefde methodieken van beleidsontwikkeling -

A.Geul

Tweede geheel herziening druk

Uitgeverij Lemma BV- Utrecht – 2005

Pragmatisme en Pragmatiek

Perspectieven op beleidsconstructie

A.Geul

Lemma Den Haag 2006

De spiegel gericht op onszelf

Lokale Rekenkamer Leerdam 2001- 2006

Juni 2006, Rekenkamer Leerdam