

*(Be)sturen met beleidsinformatie  
– kernrapport –*

Rekenkamercommissie Amstelveen, maart 2013



Onderzoek uitgevoerd door KplusV Organisatieadvies ([www.kplusv.nl](http://www.kplusv.nl))  
In opdracht van de Rekenkamercommissie Amstelveen

# Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>1</b>
1.1	Aanleiding van het onderzoek	1
1.2	Onderzoeksopzet	1
1.3	Analysekader en normen	2
<b>2</b>	<b>Bevindingen</b>	<b>4</b>
2.1	Rol en kwaliteit van beleidsinformatie	4
2.2	Praktijktoets	6
<b>3</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>9</b>
3.1	Conclusies	9
3.2	Aanbevelingen	10

# Inleiding

## 1.1 Aanleiding van het onderzoek

Beleidsinformatie vormt de basis voor alle fasen van het beleidsproces: vanaf het signaleren van maatschappelijke ontwikkelingen en het ontwikkelen van beleid tot het onderzoeken van de effecten van het gevoerde beleid. Daarbij is het essentieel dat de beleidsinformatie die het college aan de gemeenteraad verstrekt van goede kwaliteit en bruikbaar is om invulling te kunnen geven aan de kaderstellende en controlerende rol.

Het belang van goede beleidsinformatie komt in een tijd van krappe budgetten zelfs nog sterker naar voren. Het beleid en de eventuele prioritering daarvan dienen gebaseerd te zijn op keuzes die op een verantwoorde manier gemaakt zijn. Dit is alleen mogelijk wanneer de beleidsinformatie bruikbaar en van goede kwaliteit is en een centrale rol heeft in het beleidsproces.

## 1.2 Onderzoeksopzet

### **Doelstelling**

Doel van het onderzoek is een bijdrage te leveren aan het verbeteren van de kwaliteit en de bruikbaarheid van de beleidsinformatie.

### **Probleemstelling**

De raad stelt kaders voor het te voeren beleid en controleert de uitvoering daarvan. Om deze kaders te kunnen uitvoeren heeft de raad bruikbare beleidsinformatie nodig. In het onderzoek wordt antwoord gegeven op de vraag of de beleidsinformatie die het college aan de raad verstrekt als bruikbaar kan worden gekenmerkt.

### **Onderzoeksvragen**

De rekenkamercommissie heeft in haar offerteverzoek de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Op welke momenten ontvangt de raad beleidsinformatie?
2. Wat is de bruikbaarheid van deze informatie?
3. Welke rol heeft beleidsinformatie gespeeld bij het ontwikkelen van het beleid?  
Is er een probleemanalyse die bestaat uit een nulmeting, een beleidstheorie, ex ante evaluatie van verschillende scenario's en beleidsvarianten?
4. Kan met behulp van de beschikbare beleidsinformatie worden beoordeeld of het beleid bijdraagt aan de oplossing van het onderliggende maatschappelijke probleem en hoe hier verantwoording over wordt afgelegd?
5. Welke verbeteringen in de beleidsinformatie zijn mogelijk?

## Werkwijze

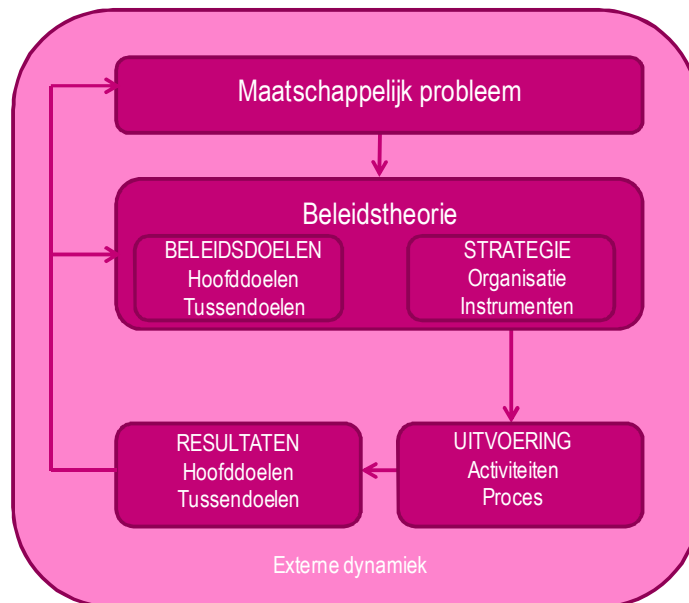
Het onderzoek heeft betrekking op twee beleidsterreinen: minimabeleid en economische zaken. Voor beide beleidsterreinen zijn beleidsnota's en beleidsstukken in de vorm van raadsvoorstellen bestudeerd<sup>1</sup> alsmede de twee hiermee corresponderende hoofdstukken (programma's) uit de programmabegroting en de jaarrekening. Voor beide beleidsterreinen is een praktijktoets gedaan, waarin de twee thema's breder zijn aangesneden. De beleidsnota's zijn beschouwd tegen de achtergrond van het normenkader. Aan de hand van een aantal vragen en bevindingen daaruit zijn voor elk beleidsterrein een drietal gesprekken gevoerd:

1. Met ambtelijke medewerkers die op dit terrein werkzaam zijn.
2. Met de betrokken wethouders.
3. Met raadsleden die als woordvoerder voor hun fractie op dit terrein optreden.

In de gesprekken met raadsleden is zowel ingegaan op de specifieke beleidsnota's als op de informatiebehoefte in meer algemene zin. Vervolgens hebben wij voor elk van de beleidsterreinen onze bevindingen verwoord en op basis daarvan conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

## 1.3 Analyse kader en normen

Om de bruikbaarheid, kwaliteit en rol van de beleidsinformatie goed te beoordelen, zijn voor de twee beleidsvelden een analysekader en normen opgesteld. Daartoe is aangesloten bij het normenkader dat de Algemene Rekenkamer hanteert bij het doen van doelmatigheidsonderzoek en de bepaling van de kwaliteit van informatie<sup>2</sup> en is gebruik gemaakt van een algemeen aanvaard beleidsmodel, dat er als volgt uitziet.



Figuur 1. Beleidsmodel.

<sup>1</sup> Bestudeerde nota's: de nota minimabeleid (2004), het raadsvoorstel "verbreding van de doelgroep minimabeleid" (2005) en het raadsvoorstel "resultaten doelgroepenonderzoek minima" (2008), de detailhandelsnota 2008-2012 en de nota "beleid bedrijventerreinen Amstelveen 2011-2015". Eenvoudshalve noemen we elk document verder "beleidsnota".

<sup>2</sup> Handleiding Onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid, januari 2005, Algemene Rekenkamer.

Hieruit vloeit een aantal normen voort die voor de beoordeling van het beleidsproces en de kwaliteit en bruikbaarheid van de beleidsinformatie zijn gehanteerd. Deze zijn hieronder weergegeven.

#### *Algemeen*

1. De onderscheiden elementen van het beleidsproces komen herkenbaar terug in de beleidsnota.

#### *Maatschappelijk probleem*

2. Het maatschappelijk probleem is goed omschreven.
3. De beleidsinformatie die daarvoor gebruikt is, is goed omschreven.
4. Er is een nulmeting.

#### *Beleidsdoelen*

5. Er is een logische en omvattende doelenboom opgesteld (ook tussendoelen).
6. De doelen zijn in meetbare termen geformuleerd.
7. Verschillende beleidsscenario's/-varianten zijn onderzocht.
8. Er is een omgevingsanalyse die duidelijk maakt welke exogene niet beïnvloedbare factoren het resultaat kunnen beïnvloeden.

#### *Strategie*

9. De strategie is uitgewerkt in instrumenten en organisatie.

#### *Resultaten*

10. In de beleidsnota is aangeven hoe en wanneer evaluatie/resultaatmeting plaats gaat vinden en hoe die door zal werken in het proces van beleidsontwikkeling c.q. beleidsbijstelling.
11. De evaluatie en resultaatmeting vindt op het afgesproken moment plaats.
12. De uitkomsten van de evaluaties en resultaatmeting worden ook daadwerkelijk benut om doelen en activiteiten zo nodig te heroverwegen.

#### *Beoordelen bruikbaarheid beleidsinformatie*

De Algemene Rekenkamer hanteert als uitgangspunt dat beleidsinformatie 'bruikbaar' is als het voldoet aan de volgende zes normen:

<b>Inhoudelijke normen</b>	<b>Vorm en presentatie</b>
1. Relevant	4. Begrijpelijkheid
2. Betrouwbaar	5. Vergelijkbaarheid
3. Conformiteit	6. Conformiteit

Conformiteit heeft betrekking op de mate waarin het onderzoek voldoet aan algemene kwaliteitseisen die van een onderzoek en de presentatie ervan mogen worden verwacht. Zo mag van een onderzoeksrapport worden verwacht dat er een samenvatting is (vorm en presentatie) en dat de onderzoeksvragen logisch voortvloeien uit de probleemstelling (inhoud).

# Bevindingen

De gemeenteraad ontvangt het hele jaar door een grote hoeveelheid informatie, in verschillende soorten en maten en via diverse kanalen. Een voor dit onderzoek relevante rubricering is de volgende:

- Beleidsnota's en –plannen (eventueel in combinatie met daarbij behorende verordeningen). Deze nota's en plannen ontvangt de raad het hele jaar door. Deze informatiestroom wordt zo goed mogelijk aangestuurd door een "bestuurlijke planning" en een termijnagenda.
- Documenten en voorstellen in het kader van de jaarlijkse P&C-cyclus: kadernota, programmabegroting, tijdvakrapportages en jaarverslag/jaarrekening. Deze informatie komt op vaste en van te voren bekende momenten beschikbaar.
- Een grote hoeveelheid "lossere" vormen van informatie, zoals raadsinformatiebrieven, vergaderverslagen, antwoorden van het college op gestelde raadvragen en dergelijke. Deze informatie is meestal "ter kennisname"; de raad hoeft er geen besluiten over te nemen.

De P&C-cyclus en de beleidsnota's zijn in feite de hoofdstromen als het om de kwaliteit van beleidsinformatie gaat. Zij zijn ook complementair ten opzichte van elkaar: de P&C-cyclus en dan met name de programmabegroting schetst het beleid in algemene zin, richt zich vooral op beleidsprioriteiten en geeft het totale financiële kader. De beleidsnota's diepen de inhoudelijke ambities verder uit. Dit onderzoek heeft zich gericht op de eerste twee hoofdstromen.

## 2.1 Rol en kwaliteit van beleidsinformatie

In deze paragraaf presenteren wij per hoofdstroom onze bevindingen omtrent de rol en kwaliteit van de beleidsinformatie op het gebied van minimabeleid en economische zaken. De bevindingen per bestudeerde beleidsnota zijn opgenomen in het detailrapport.

### **Informatie in de beleidsnota's**

Onze bevindingen zijn als volgt samen te vatten:

- De beleidsnota's voldoen aan het merendeel van de normen die wij er in het onderzoek aan gesteld hebben: het maatschappelijk probleem (de aanleiding) wordt helder beschreven en er wordt een nulmeting uitgevoerd. Ook worden doelen en te bereiken resultaten omschreven (in de economische nota's overigens niet erg specifiek). Daarnaast worden in de beleidsnota's verschillende varianten/beleidsscenario's onderzocht. Bovendien bevatten ze een heldere duiding van strategie, organisatie en instrumenten.
- Een uitzondering op de bovenstaande positieve bevindingen is de beleidsnota "raadsvoorstel verbreding doelgroep minimabeleid". In deze nota ontbreken een nulmeting en een onderbouwing van het gestelde probleem. Ook zijn een uitwerking van de strategie en omgevingsanalyse afwezig. Daarnaast is niet helder in beeld gebracht wat uitbreiding voor de in te zetten instrumenten betekent. Een mogelijke verklaring - voor de constatering dat cruciale beleidsinformatie ontbreekt - is dat de 'Verbreding van de doelgroep' bij de kadernota uit 2004 reeds als optie is aangedragen. Een deel van de argumentatie om de doelgroep te verbreden is in deze kadernota terug te vinden. Een verwijzing naar de kadernota 2004 of een herhaling van de belangrijkste argumenten worden in het raadsvoorstel uit 2005 echter niet aangedragen.

- Een tekortkoming die in alle bestudeerde casussen terugkomt, is het niet maken of niet naleven van afspraken over evaluaties. Dit ervaren ook raadsleden als een gemis.
- Raadsleden zijn in algemene zin tevreden over de kwaliteit van de beleidsnota's. De introductie van het format voor de raadsvoorstellen heeft daar aan bijgedragen. Raadsleden stellen goede leesbaarheid en beperkte omvang van beleidsnota's op prijs.
- Raadsleden willen graag dat de belangrijkste raadsdossiers "opgeknipt" worden. Dus eerst een notitie (eventueel in combinatie met een presentatie) waarin het maatschappelijk probleem beschreven wordt en eventueel meerdere oplossingsrichtingen geduid worden. Vervolgens een discussie in de raad of in de commissie en daarna pas het "echte" raadsvoorstel waarmee de raad wordt gevraagd in te stemmen.
- Raadsleden zijn goed te spreken over de bereidheid van de ambtelijke organisatie om informatie die men nog mist te leveren en/of vragen over een onderwerp snel te beantwoorden.

### **Informatie in de P&C-cyclus**

- De P&C-cyclus is in zichzelf consistent. De verantwoording in de jaarrekening sluit goed aan bij de toelichting op de voornemens. In de programmabegroting wordt een duiding gegeven van de algemene doelen en van de activiteiten die het komend jaar worden verricht.
- Geld wordt niet rechtstreeks gekoppeld aan activiteiten of doelen en resultaten. Maatschappelijke effecten, prestaties en indicatoren worden gegroepeerd gepresenteerd en zijn daarmee niet gekoppeld aan concrete activiteiten of programmaonderdelen. Daarnaast worden onderdelen uitgelicht vanwege hun politieke relevantie op dat moment. Zo komt bij bestudering van de begroting en jaarrekening voor het onderdeel minimabeleid duidelijk naar voren dat bij een nieuwe collegeperiode de beleidsaccenten veranderen: waar in de periode 2006-2010 de laagdrempeligheid van voorzieningen en klantvriendelijkheid een thema is, staat in de huidige collegeperiode het behoud van goede voorzieningen centraal en worden over vorige thema's geen ambities meer uitgesproken.
- De jaarrekening wordt door raadsleden eigenlijk als "te groot en te veel" gezien om als goed evaluatiemoment te dienen.

### **Verhouding tussen beleidsnota's en de P&C-cyclus**

Voor de onderzochte beleidsnota's is nagegaan hoe de erin opgenomen informatie zich verhoudt tot hetgeen in de programmabegroting is opgenomen.

- Voor de economische nota's is dit verband niet of nauwelijks zichtbaar. De doelen uit de beleidsnota's komen niet terug in de programmabegroting 2008 en 2011. De beleidsnota detailhandel wordt niet aangekondigd in de desbetreffende programmabegroting, de bedrijventerreinennota wel, maar er wordt verder niet inhoudelijk op ingegaan. Het bijzondere is dat ondanks deze bevinding het begrotingshoofdstuk "ruimte voor ondernemerschap" in algemene zin wel een goed beeld geeft van de te bereiken doelen en de belangrijkste activiteiten die daar in enig jaar voor ondernomen gaan worden.
- Bij het minimabeleid valt op dat de geformuleerde doelstellingen uit de beleidsnota van 2004 kernachtig worden samengevat in de begroting en jaarrekening van 2005. Echter de prestatie-indicatoren uit de P&C-cyclus sluiten niet aan op de beoogde doelen zoals geformuleerd in de beleidsnota's. Daardoor is het –op basis van verantwoording in de P&C cyclus– niet vast te stellen of de beoogde doelen gerealiseerd zijn. Tegelijkertijd is de opgenomen informatie in de P&C-cyclus actueler, maar weinig diepgaand uitgewerkt. Een verschuiving in beleidsuitgangspunten is hierdoor niet goed zichtbaar en zijn niet voor alle benoemde doelen de consequenties en prestaties uit de beleidsnota geheel duidelijk.



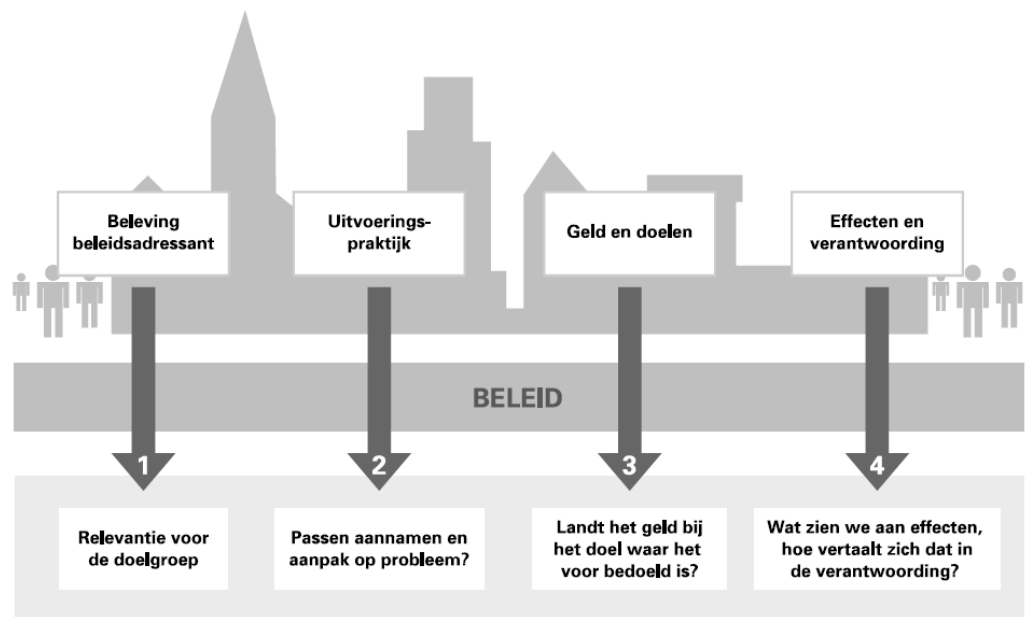
Een voorbeeld van de bovenstaande constatering is de focusverschuiving van het college. Het voorgaande college had een proactieve benadering en daarmee het vergroten van het bereik als ambitie geformuleerd. Mede onder druk van de financiële situatie heeft het huidige college besloten in te zetten op in stand houding van de minimavoorzieningen. Wat dit betekent voor de doelen en activiteiten die in de beleidsnota minimabeleid zijn verwoord is nergens expliciet aangegeven

## 2.2 Praktijkttoets

Voor beide onderzochte beleidsterreinen is er een praktijktoets uitgevoerd. Het is een manier om de bijdrage van beleid aan de oplossing van maatschappelijke problemen te beschrijven en is ontwikkeld door de Algemene Rekenkamer. Daarbij worden vier verschillende invalshoeken gekozen:

1. De beleving van de beleidsadressant.
2. De uitvoeringspraktijk.
3. Geld en doelen.
4. Effecten en verantwoording.

Figuurlijk kan dit als volgt worden weergegeven:



Figuur 3. *Praktijkttoetsen: vier manieren om naar beleid te kijken.*

De input voor de praktijktoetsen komt voort uit de analyse van de bevindingen per nota. Voor de onderzochte onderdelen van de beleidsterrein economische zaken en minimabeleid kunnen de resultaten van de praktijktoetsen als volgt worden weergegeven.

## Economische zaken

Bevindingen praktijktoets	
1. De beleving door de burger	Bij de beleidsnota's EZ is de burger slechts in bescheiden mate en in indirecte zin in beeld. Ondernemers en ondernemingen zijn de primaire doelgroep. De gemeente heeft de ondernemers intensief betrokken bij de probleemanalyse en de beleidsontwikkeling. Ook is er een inspraakronde geweest en zijn de resultaten daarvan becommentarieerd en ter kennis van de raad gebracht.
2. Aansluiting tussen beleidsaanname en probleemaanpak in de praktijk	In beide beleidsnota's wordt het maatschappelijk probleem duidelijk omschreven. Bij de detailhandelnota is dat de optimalisatie tussen levensvatbare winkels en winkelcentra aan de ene kant en nabijheid van winkelvoorzieningen voor burgers aan de andere kant. Bij het bedrijventerreinenbeleid gaat het om de optimalisatie tussen het bieden van vestigingsmogelijkheden voor bedrijven en het gelijktijdig beperken van de leegstand. Onderzoek verdiept de probleemanalyse en verkent de mogelijke oplossing(en). Deze sluiten aan bij de probleemanalyse. In overleg met stakeholders wordt beleid ontwikkeld of bijgesteld.
3. Besteding van geld aan doelstellingen	De gemeente Amstelveen zet voor het detailhandelsbeleid en het bedrijventerreinenbeleid geen geld in (anders dan personele middelen) om de doelstellingen te bereiken. Voor de personele middelen is het duidelijk dat het geld wordt ingezet voor het bereiken van de gestelde doelen. Op het niveau van de programmabegroting wordt niet duidelijk gemaakt hoe het geld dat voor het programma EZ beschikbaar is, wordt gerelateerd aan de verschillende doelstellingen.
4. Effecten en verantwoording	Momenteel is geen inzicht in de mate waarin het beleid van de gemeente bijdraagt aan de oplossing van het probleem, aangezien nog geen evaluatie heeft plaatsgevonden. Voor de detailhandelnota is deze gaande en de nota bedrijventerreinen is pas recent vastgesteld.

## Minimabeleid

### Bevindingen praktijktoets

1. De beleving door de burger op het bestaansminimum betekent dat huishoudens de algemeen noodzakelijke kosten van bestaan kunnen betalen, maar bijzondere noodzakelijke kosten kunnen hier niet van betaald worden. Om het bestaansminimum te garanderen vergoedt Amstelveen deze bijzondere noodzakelijke kosten via de bijzondere bijstand. Dit is een wettelijke taak. Het risico bestaat dat huishoudens, als gevolg van hun financiële situatie, onvoldoende middelen hebben om maatschappelijke actief te blijven en in een sociaal isolement terecht komen. Met behulp van flankerend beleid, zoals de Amstelveenpassen, wordt de toegankelijkheid van voorzieningen ondersteund.
 

De gemeente Amstelveen heeft een groot aantal regelingen voor minima, met een ruimhartig geformuleerde doelgroep. Voordat beleid(s)wijzingen worden doorgevoerd, worden deze ter advisering voorgelegd aan de cliëntenraad.
2. Aansluiting tussen beleidsaanname en probleem-aanpak in de praktijk
  1. In de armoedemonitor 2006 wordt geconcludeerd dat de inkomensondersteunende regelingen die de gemeente Amstelveen uitvoert een positief effect hebben op de minimahuishoudens. Het beleid van de gemeente is afgestemd op de verschillende doelgroepen. De groepen die het het meeste nodig hebben, krijgen de meeste ondersteuning.
  2. Centraal uitgangspunt van het Amstelveense minimabeleid is dat werken het beste minimabeleid is. Om de prikkel tot werken te maximaliseren, mag het minimabeleid niet bijdragen aan de armoedeval. Armoedeval treedt op wanneer het financieel voordeliger is om van een uitkering te leven dan te werken. Om de armoedeval te voorkomen hanteert Amstelveen voor huishoudens zonder perspectief op inkomensverbetering (chronisch zieken, 65+ en gehandicapten) ruimere uitgangspunten dan voor de groep met perspectief op inkomensverbetering. Desondanks wordt in de armoedemonitor 2006 geconcludeerd dat: 'De armoedeval komt om de hoek kijken bij de langdurige minima, vooral bij de meerpersoons huishoudens.'
  3. Door het groot aantal regelingen en de ruimhartig geformuleerde doelgroep, zijn er in Amstelveen relatief veel huishoudens die in aanmerking komen voor het minimabeleid. Niet iedereen wordt bereikt. Om meer mensen te kunnen bereiken is in 2006 besloten tot een proactieve aanpak. Wat hiervan de resultaten zijn –in termen van bereik– is tot op heden niet aangegeven. Inmiddels is de focus van het college verschoven van proactieve benadering, naar instandhouding van de regelingen. Het risico bestaat dat de 'schaarse' middelen vooral terecht komen bij de groep die de weg naar de gemeente goed weet te vinden.
3. Besteding van geld aan doelstellingen
 

In de programmabegroting 2013 staat dat de gemeente per saldo € 3,6 miljoen verwacht uit te geven aan minimaregelingen. In 2007 is onderzoek gedaan naar de uitvoeringskosten. De uitvoeringskosten waren:

  - bij het product bijzondere bijstand, 46% van de totale kosten;
  - bij het product gemeentelijke minimaregelingen, 24% van de totale kosten.

Deze kosten betekenden een daling van de kosten ten opzichte van 2005. De gestelde doelen waren bereikt.
4. Effecten en verantwoording
 

De raad heeft begin 2008 besloten om de resultaten van de proactieve aanpak en de verhouding uitvoeringskosten- en verstrekingskosten in 2010 te evalueren. Deze evaluatie heeft niet plaatsgevonden.

De laatste armoedemonitor is inmiddels zes jaar oud en de armoede is als gevolg van de recessie het laatste twee jaar in Nederland snel toegenomen. Er is geen actuele beleidsinformatie beschikbaar gesteld of de huidige regelingen aansluiten bij de doelgroep en de omvang van de uitvoeringskosten.

# Conclusies en aanbevelingen

## 3.1 Conclusies

Wij kiezen voor korte en bondige conclusies. Voor meer nuancering verwijzen wij u naar de detailrapportage, waarin gedetailleerdere analyses en toelichtingen zijn opgenomen. Onze conclusies en aanbevelingen zijn gebaseerd op de vijf genoemde documenten en de twee hoofdstukken uit de programmabegroting/rekening.

- **Raadsleden missen houvast**

Hoewel raadsleden goed te spreken zijn over de kwaliteit van de (meeste) beleidsnota's en ook over de bereidheid van de ambtelijke organisatie om te informeren, geven zij ook aan overzicht en houvast te missen. Het ontbreken van systematische beleidsevaluatie en de onvoldoende gestructureerde verbinding tussen beleidsnota's en programmabegroting spelen hierbij een rol.

- **De kwaliteit van de beleidsinformatie is overwegend goed**

Voor vier van de vijf onderzochte beleidsnota's vinden wij de kwaliteit en de bruikbaarheid van de beleidsinformatie goed. Het beleidsmodel wordt gehanteerd en beleidsinformatie speelt herkenbaar een belangrijke rol bij de beleidsontwikkeling.

- **Er is geen systematische aandacht voor beleidsevaluatie**

Ondanks ons overwegend positieve oordeel over de kwaliteit van de beleidsnota's is er nog wel een groot manco: De beleidsevaluatie heeft nog geen goede plek in het beleidsproces. Evaluaties worden soms wel en soms niet aangekondigd en soms wel en soms niet uitgevoerd. Daarmee wordt niet of onvoldoende helder of het beleid bijdraagt aan de oplossing van het maatschappelijk probleem.

- **Er is geen heldere verbinding tussen beleidsnota's en P&C-cyclus**

De P&C-cyclus is in zichzelf consistent: de verantwoording in de jaarrekening sluit goed aan bij de voornemens uit de programmabegroting.

In termen van het beleidsmodel is de sturingskwaliteit van de programmabegroting echter gering: Geld wordt niet rechtstreeks gekoppeld aan activiteiten, doelen en resultaten. De doelen uit de beleidsnota's komen soms wel en soms niet terug in de programmabegroting. Ook het voornemen om een beleidsnota uit te brengen, wordt soms wel en soms niet opgenomen in de programmabegroting.

Kortom: de wereld van de P&C-cyclus is een andere dan de wereld van de beleidsnota's. Ten dele is dat ook logisch: de programmabegroting dient een ander doel: zij geeft op hoofdlijnen een financieel overzicht en samenhang, brengt politieke accenten en prioriteiten in beeld en is daarmee meer een reisgids of een spoorboekje voor het jaar dat komen gaat. Voor de echte inhoudelijke sturing moeten we bij de beleidsnota's zijn. Daar stelt de raad de inhoudelijke kaders en doelstellingen vast.

Anders gezegd, de beide werelden zijn complementair ten opzichte van elkaar en bieden samen het complete sturingsarsenaal. Dit vraagt echter om een goede onderlinge verbinding en die is voor de onderzochte hoofdstukken niet structureel aanwezig.

## 3.2 Aanbevelingen

Wij kiezen er niet voor om separaat aanbevelingen voor het college en de raad te maken. Beleidsinformatie zit op route tussen zender en ontvanger. Voor beiden bevat dit rapport aanknopingspunten tot verdere verbetering: de raad kan er zijn vraagstelling mee aanscherpen en het college kan de raad er beter mee bedienen.

- **Maak beleidsevaluatie tot een structureel onderdeel van het beleidsproces.**  
Dit betekent dat in beleidsnota's en -plannen steeds aangegeven zal worden wanneer het vast te stellen beleid geëvalueerd zal worden zodat inzicht gaat ontstaan in de mate waarin maatschappelijke problemen ook daadwerkelijk als gevolg van het ingezette beleid opgelost zijn.
- **Systematiseer de opbouw van beleidsnota's**  
Het reeds ingevoerde format voor raadsvoorstellen heeft de duidelijkheid van deze voorstellen bevorderd. Wij denken dat een verdere verbetering bereikt kan worden door ook de opbouw van beleidsnota's "voor te structureren". Het algemeen beleidsmodel dat wij bij onze analyse gebruikt hebben kan daar als kader voor dienen. Het toevoegen van een programmeringsparagraaf vergroot de evalueerbaarheid en maakt dat de uitvoering van het beleid in de tijd beter gevolgd kan worden.
- **Verbeter de samenhang tussen de beleidsnota's en de programmabegroting.**  
Een bruikbaar instrument hiervoor is het ontwikkelen van een doelenboom per programma uit de programmabegroting. Hiermee wordt de samenhang tussen verschillende onderdelen van een programma bevorderd.
- **Vergroot voor de raad het inzicht in de "samenhang der dingen"**  
De huidige instrumenten zoals de bestuurlijke planning en de termijnagenda dragen hier al aan bij. Aanvullend hierop verdient het aanbeveling om elk programma uit de programmabegroting met een zekere periodiciteit (bijvoorbeeld eens per zittingsperiode) in een themabijeenkomst diepgaand te bespreken. De hiervoor genoemde doelenboom kan daarbij al een goede rol vervullen en het verband tussen ogenschijnlijk losse onderdelen kan inzichtelijk gemaakt worden.
- **Verbeter de mogelijkheden tot kaderstelling**  
Naast de bestaande mogelijkheden voor kaderstelling gaven raadsleden aan "meer te kiezen te willen hebben". Als mogelijkheid werd genoemd om belangrijke dossiers in twee rondes te doen: Eerst een bespreking van het maatschappelijk probleem inclusief een verkenning van mogelijke oplossingsrichtingen en daarna pas een raadsvoorstel waarin de meest aansprekende oplossingsrichting concreet is uitgewerkt.