



De kaders in de kadernota
Een onderzoek naar de kadernota van de
gemeente Súdwest-Fryslân...



Colofon

Rekenkamer Súdwest-Fryslân

dr. R.J. (Rick) Anderson (lid)

drs. J.H. (Jet) Lepage MPA (voorzitter)

dr. M.S. (Marsha) de Vries (secretaris)

Contactgegevens

Postadres: Postbus 10.000, 8600 HA Sneek

E-mail: rekenkamer@sudwestfryslan.nl

Website: www.gemeentesudwestfryslan.nl



De kaders in de kadernota

Een onderzoek naar de kadernota van de gemeente Súdwest-Fryslân...

Plan van aanpak

April, 2018



Inhoud

1. INLEIDING EN AANLEIDING	5
2. DOELSTELLING, ONDERZOEKSVRAAG EN DEELVRAGEN	5
3. METHODEN EN TECHNIEKEN	6



1. Inleiding en aanleiding

Begin 2018 heeft het presidium de rekenkamer aangegeven, behoefte te hebben aan een onderzoek naar de kaderstellende rol van de gemeenteraad. Het presidium vroeg zich af of de raad voldoende mogelijkheden kreeg om de juiste discussies op het juiste abstractieniveau te voeren. Ook vroeg het presidium zich af of het besluitvormingsproces met betrekking tot de kaderstelling voor alle betrokkenen even transparant was. Tot slot werd de vraag gesteld hoe de kaderstellende rol van de gemeenteraad in vergelijkend perspectief (ten opzichte van andere gemeenten of decentrale overheden) kon worden gebracht. Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer van Súdwest-Fryslân tegemoet te komen aan deze wens.

Kaderstelling is een zeer breed begrip, zowel in activiteit als in object. Zo kan het formuleren van beleid met betrekking tot jeugdzorg als kaderstelling worden aangemerkt, maar kan eveneens het formuleren van een specifieke rentenorm met betrekking tot het treasurybeleid als kaderstelling gekwalificeerd worden. Ook kan het vaststellen van een bepaald sturingsprincipe, zoals opgavegericht werken, als kaderstelling worden gezien. Dit onderstreept de noodzaak om ten behoeve van dit onderzoek tot een adequate afbakening te komen.

Gekozen is om het onderzoek te beperken tot de totstandkoming, de kwaliteit en de besluitvorming met betrekking tot de kadernota. Jaarlijks stelt de gemeente een kadernota vast, waarin de kaders voor de eerstvolgende begroting staan weergegeven. De één na laatste kadernota dateert van juli 2017 en is na ruim één uur discussie en zes moties op 20 juli 2017 door de gemeenteraad voor kennisgeving aangenomen. De kadernota 2019 is op 12 juli 2018 in de raad behandeld en voor kennisgeving aangenomen. Hoewel de kadernota zeker niet het enige document betreft waarin kaders worden gesteld, kan andersom wel gesteld worden dat de gemeenteraad met deze nota een aantal belangrijke kaders neerlegt.

2. Doelstelling, onderzoeksvraag en deelvragen

De doelstelling van dit onderzoek is om de kaderstellende rol van de gemeenteraad te versterken. Dit onderzoek richt zich daarbij op één document, de kadernota, en kan zo bezien beschouwd worden als casestudie. Dit maakt het object van onderzoek echter niet minder gecompliceerd. Onderzocht zal immers moeten worden hoe de kadernota procesmatig is vormgegeven, hoe de kwaliteit van de kadernota beoordeeld kan worden, welke mogelijkheden de kadernota de gemeenteraad biedt om discussie te voeren en kaders te stellen en hoe deze kadernota in vergelijkend perspectief kan worden afgezet tegen andere kadernota's. Uiteraard wordt bij al deze stappen ook bezien in hoeverre de kadernota de beoogde functie vervuld. Het onderzoek stelt conceptueel drie elementen centraal: de totstandkoming, de kwaliteit en de besluitvorming met betrekking tot de kadernota.

De onderzoeksvraag die voor dit onderzoek geformuleerd is, luidt dan als volgt:

Welke inzichten levert de totstandkoming, de kwaliteit en de besluitvorming met betrekking tot de kadernota 2019 op om de kaderstellende rol van de gemeenteraad te versterken?

Uiteraard wordt in het onderzoek eerst een normenkader ontwikkeld. Dit normenkader is niet ontleend aan de doelstellingen van de gemeente, maar ontleend aan eerder onderzoek, zoals



gebruikelijk in adequaat rekenkameronderzoek. Deze normen hebben dan eerst en vooral betrekking op het proces van totstandkoming, de kwaliteit en de besluitvorming in de gemeenteraad. Aan de hand van dit normenkader kan dan het gevoerde beleid en de daadwerkelijke praktijk worden belicht en worden geanalyseerd. Vervolgens is het raadzaam om een vergelijking te maken met andere kadernota's in andere gemeenten. Daarbij is het uiteraard van belang dat die andere kadernota's ook daadwerkelijk vergelijkbaar zijn, i.e. dezelfde functie hebben. Onder de titel kadernota gaan immers tal van documenten schuil, welke in verschillende gemeenten een verschillende functie kunnen hebben. Sommige kadernota's beperken zich bijvoorbeeld tot een stand van zaken over het lopende jaar, andere kadernota's richten zich eerder op de begroting voor het volgend jaar, weer andere kadernota's combineren deze elementen. Ook worden verschillende titels voor dezelfde nota gebruikt, zoals perspectiefnota of voorjaarsnota. Na een analyse van het gevoerde beleid, de praktijk in Súdwest-Fryslân en na een vergelijking kunnen aanbevelingen worden gedaan om de kaderstellende rol van de gemeenteraad te versterken.

Dit leidt dan tot de volgende deelvragen:

1. Welke normen kunnen gesteld worden aan de totstandkoming, de kwaliteit en de besluitvorming met betrekking tot een kadernota?
2. Welk beleid voert de gemeente met betrekking tot de totstandkoming, de kwaliteit en de besluitvorming met betrekking tot de kadernota?
3. Hoe verloopt de totstandkoming van de kadernota in de praktijk?
4. Hoe kan de kwaliteit van de kadernota worden beschreven?
5. Hoe verloopt de besluitvorming binnen de gemeenteraad met betrekking tot de kadernota?
6. Hoe kan het gevoerde beleid en de praktijk van de totstandkoming, de kwaliteit en de besluitvorming met betrekking tot de kadernota worden beoordeeld aan de hand van het normenkader?
7. Hoe kan de kadernota in vergelijkend perspectief worden afgezet tegen andere kadernota's?
8. Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om de kaderstellende rol van de gemeenteraad te versterken?

3. Methoden en technieken

Om een normenkader te construeren wordt een analyse uitgevoerd naar eerder verricht onderzoek op dit terrein. Te denken valt dan aan eerder verricht rekenkameronderzoek. Dit hoeft niet enkel gemeentelijk rekenkameronderzoek te zijn. Ook onderzoek naar de totstandkoming van provinciale kadernota's kan zeer bruikbaar zijn in dit verband. Zoals gesteld hebben de normen betrekking op het proces van totstandkoming, op de kwaliteit en op de besluitvorming binnen de gemeenteraad.

Om het gevoerde beleid inzichtelijk te maken zullen de relevante gemeentelijke planning & control documenten en voorstellen worden geanalyseerd. Beleid dient immers formeel te zijn vastgesteld en te zijn vastgelegd. De opmaat voor dit beleid wordt feitelijk op de derde pagina van de kadernota 2018 gegeven: "In overleg met de auditcommissie is er bij de doorontwikkeling van de P&C-cyclus voor gekozen om in plaats van een volledig uitgewerkte perspectiefnota voortaan te gaan werken met een kadernota. Hiermee kan de raad een



politiek strategische discussie voeren, los van de beschikbare middelen. De insteek is dat de kadernota fungeert als een brug tussen onze langere termijn ambitie (zoals weergegeven in coalitieakkoord en overige beleidsmatige documenten) en de concrete uitwerking in de programmabegroting” (Kadernota 2018, p. 3). Deze keuze en dit besluit zal zijn genomen door de gemeenteraad op enig moment en zal formeel zijn vastgelegd, zo is de verwachting.

Voor de totstandkoming van de kadernota in de praktijk zullen interviews worden afgenomen binnen de ambtelijke organisatie, maar zal tevens de portefeuillehouder binnen het college geïnterviewd worden. Dit levert een beeld op van de manier waarop de kadernota daadwerkelijk is vormgegeven.

De beschrijving van de kwaliteit betreft geen inhoudelijke beoordeling van de voorgelegde keuzen. Wel zal bij de beantwoording van deze vraag worden ingegaan op de structuur en de helderheid van de voorgestelde kaders en op de mogelijkheden die de kadernota biedt om de juiste discussie te voeren.

Het proces van besluitvorming refereert als concept naar de besluitvorming in de gemeenteraad zelf. Inzicht in deze besluitvorming kan verkregen worden door de discussie in de gemeenteraad te analyseren, maar ook door interviews af te nemen met betrokken raadsleden. In dit onderzoek zullen beide bronnen aangewend worden.

Met de beantwoording van deelvraag twee tot en met vijf wordt dan een beeld verkregen van de totstandkoming, de kwaliteit en de besluitvorming met betrekking tot de kadernota. Dit beeld is tweeledig en beslaat zowel het beleid als de praktijk. In combinatie met het normenkader, zoals dat is ontwikkeld in de eerste deelvraag kan dan tot een beoordeling gekomen worden, het centrale object van de zesde deelvraag.

Deelvraag zeven introduceert een vergelijking met andere kadernota's. Deze nota's kunnen van verschillende decentrale overheden afkomstig zijn, gelet op het feit dat dit onderzoek de inhoudelijke uitwerking van de thema's niet tot het object van onderzoek rekent. Het gaat er in deze deelvraag om te bezien of andere overheden alternatieven voorhanden hebben die de kwaliteit, totstandkoming of besluitvorming kunnen verbeteren. In Nederland wordt vrij regelmatig geëxperimenteerd met dergelijke alternatieven en wellicht kan dit een waardevol inzicht bieden. Ter beantwoording van deze deelvraag zullen in ieder geval twee andere kadernota's worden geanalyseerd. Dit zullen in ieder geval kadernota's moeten zijn die dezelfde functie vervullen als de kadernota in Súdwest-Fryslân. Afhankelijk van de capaciteit die gemoeid is met het maken van deze vergelijking kan gekozen worden om het aantal kadernota's uit te breiden¹.

Met de beantwoording van de laatste deelvraag wordt aangesloten op de onderzoeksvraag en op de onderzoeksdoelstelling: het aanreiken van mogelijkheden om de kaderstellende rol van de gemeenteraad te versterken.

Het onderzoek richt zich op de kadernota 2019, maar betreft waar relevant ook de kadernota 2018.

¹ De ervaring leert namelijk, dat het aanleggen van een vergelijking tussen verschillende gemeenten een vrij complexe bezigheid is...