



## 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](mailto:rekenkamer@sudwestfryslan.nl)

Website: [www.gemeentesudwestfryslan.nl](http://www.gemeentesudwestfryslan.nl)



## De kaders in de kadernota

22 november 2018



## Voorwoord

Een gemeente voert op tal van terreinen beleid. Vanuit zijn kaderstellende rol formuleert de gemeenteraad dan ook op evenveel terreinen kaders, waarbinnen dat beleid gevoerd moet worden. Het verzoek van het fractievoorzittersoverleg om een onderzoek te doen naar de kaderstellende rol van de gemeenteraad is dan ook een logisch verzoek, waar de rekenkamer graag gehoor aan heeft gegeven.

Begin 2018 heeft het fractievoorzittersoverleg de rekenkamer aangegeven, behoefte te hebben aan een onderzoek naar de kaderstellende rol van de gemeenteraad. Het fractievoorzittersoverleg vroeg zich af of de raad voldoende mogelijkheden kreeg om de juiste discussies op het juiste abstractieniveau te voeren en om zodoende de juiste kaders te stellen. Ook vroeg men zich af of de besluitvorming met betrekking tot de kaderstelling voor de betrokkenen transparant genoeg was. De rekenkamer komt met dit onderzoeksrapport graag tegemoet aan deze behoefte.

Iedere gemeenteraad stelt jaarlijks tal van kaders vast. Deze kaders hebben dan doorgaans betrekking op een specifiek terrein en worden voor enkele jaren vastgesteld. De kadernota wordt echter jaarlijks vastgesteld (of voor kennisgeving aangenomen, zoals we nog zullen zien) en beslaat het totale gemeentelijke werkveld. De kadernota wordt zelfs door sommigen als het belangrijkste kader aangemerkt: hierin worden immers de kaders vastgelegd waarbinnen de volgende begroting vormgegeven moet worden.

Dit onderzoek richt zich dan ook op de kadernota en specifiek, de kadernota 2019, zoals deze in de zomer van 2018 is behandeld in de gemeenteraad. Het onderzoek is dan ook op te vatten als een case studie, van waaruit geen generaliseerbare conclusies getrokken kunnen worden. Wel brengt dit onderzoek een aantal mogelijkheden voor verbetering aan het licht, die dus specifiek betrekking hebben op de kadernota.

Ook nu weer verliep de samenwerking met de griffie en de ambtelijke organisatie zeer prettig en efficiënt. De rekenkamer blijft de griffie en de organisatie daarvoor dankbaar: zonder deze organisatie, zonder de input van de respondenten en zonder de tijdige oplevering van de benodigde documenten, had dit rapport nooit tijdig tot stand kunnen komen. Ook wil de rekenkamer het college danken voor de input die tijdens het interview geleverd is: ook deze input is van groot belang geweest voor het inzicht in de materie. Zeker is een woord van dank op zijn plaats voor de raadsleden die de moeite hebben genomen de enquête in te vullen en te retourneren. De enquêteresultaten hebben een zeer grote rol gespeeld in de analyse, de conclusies en de aanbevelingen die uiteindelijk geformuleerd konden worden.

Dit onderzoeksrapport is het eerste rapport waar geen bestuurlijk hoor en wederhoor is toegepast. Het viel de rekenkamer eerder op, dat het toepassen van bestuurlijk hoor en wederhoor een goede discussie in de commissie niet altijd in de hand werkt. Bij wijze van try out wordt bij dit onderzoek het bestuurlijk hoor en wederhoor achterwege gelaten. Het onderwerp leent zich daar goed voor, zo is de inschatting van de rekenkamer. Uiteraard zal deze try out geëvalueerd worden om te bezien of deze werkwijze gecontinueerd wordt.

drs. J.H. Lepage MPA

dr. R.J. Anderson

dr. M.S. de Vries



## Samenvatting

### Het onderzoek

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 gezien beschouwd worden als casestudie. Het onderzoek stelt conceptueel drie elementen centraal: de inhoud, de totstandkoming en de besluitvorming met betrekking tot de kadernota.

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

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

Deze vraag is vertaald naar de volgende deelvragen:

1. Welke normen kunnen gesteld worden aan de inhoud, de totstandkoming en de besluitvorming met betrekking tot een kadernota?
2. Uit welke inhoudelijke elementen is de kadernota opgebouwd?
3. Hoe verloopt de totstandkoming van de kadernota in de praktijk?
4. Hoe verloopt de besluitvorming binnen de gemeenteraad met betrekking tot de kadernota?
5. Wat is de perceptie van de gemeenteraad met betrekking tot de kadernota?
6. Hoe kan de inhoud, de totstandkoming en de besluitvorming met betrekking tot de kadernota worden beoordeeld aan de hand van het normenkader?
7. Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om de kaderstellende rol van de gemeenteraad te versterken?

Zoals gebruikelijk is eerst een normenkader ontwikkeld. Om een normenkader te construeren is een analyse uitgevoerd naar inzichten op dit terrein. Hiertoe zijn theoretische inzichten, eerder uitgevoerd onderzoek, maar ook kadernota's van andere decentrale overheden gebruikt. Aan de hand van een documentenanalyse en interviews met respondenten is vervolgens een beeld verkregen van de inhoud van de kadernota, de totstandkoming van deze nota en van de besluitvorming in de gemeenteraad. De interviews zijn zowel met ambtenaren als met de betrokken portefeuillehouder afgenomen. Om de perceptie van raadsleden te peilen, is een enquête uitgezet onder de raadsleden. Deze is door 17 raadsleden valide ingevuld en geretourneerd.

Op deze manier ontstaat een beeld van de inhoud, het proces van totstandkoming, de besluitvorming en de perceptie met betrekking tot de kadernota. Dit beeld is vervolgens geanalyseerd en afgezet tegen het ontwikkelde normenkader. Vanuit deze analyse kunnen vervolgens conclusies en aanbevelingen worden geformuleerd.

Het onderzoek richt zich op de kadernota 2019.



## Analyse

De kadernota 2019 kan als volgt worden afgezet tegen het ontwikkelde normenkader:

Tabel I De kadernota volgens de normen

Normen kadernota	Norm	Operationalisatie	Kadernota SWF 2019
<b>Inhoud</b>			
	De functie van de kadernota staat eenduidig beschreven.	De functie is helder verwoord in de nota zelf.	In de diverse voorstellen wordt deze functie eenduidig en consistent beschreven.
	De gemeenteraad heeft een eenduidig beeld van de functie van de kadernota.	Raadsleden dichtend individueel eenzelfde functie toe aan de kadernota.	Het beeld is redelijk eenduidig. De kadernota dient als opmaat voor de begroting en biedt hiertoe kaders en richting.
	De kadernota doubleert niet met het coalitie-akkoord.	De kadernota verschijnt een jaar later dan het coalitie-akkoord of is concreter geformuleerd dan het coalitie-akkoord. Of anderszins wordt aangegeven in hoeverre de kadernota zich onderscheidt ten opzichte van het coalitie-akkoord.	De kadernota kent dezelfde aggregatieniveaus als het hoofdlijnenakkoord en wordt niet duidelijk gepositioneerd ten opzichte van dit akkoord. Niet wordt duidelijk waar de kadernota nu afwijkt van het akkoord en tot welke besluiten dit moet leiden.
	De kadernota doubleert niet met de programmabegroting.	De kadernota allocceert geen middelen. Of anderszins wordt aangegeven in hoeverre de kadernota zich onderscheidt ten opzichte van de programmabegroting.	In beginsel worden in de kadernota geen middelen geallocceerd en doubleert de kadernota dus niet met de begroting. Uitzondering hierop vormen een tweetal impliciete voorstellen.
	De nota hanteert het juiste aggregatieniveau.	De kadernota is concreter, maar in ieder geval niet abstracter dan het coalitie-akkoord. De kadernota is niet concreter dan de programmabegroting.	De kadernota hanteert dezelfde aggregatieniveaus als het hoofdlijnenakkoord. Wel wijkt de indeling af. Als de programmabegroting 2019 hetzelfde niveau hanteert als de programmabegroting 2018, is de kadernota niet concreter geformuleerd dan de programmabegroting.



	De nota maakt keuzen inzichtelijk.	De gemeenteraad wordt een aantal mogelijkheden voorgelegd. Duidelijk is wat er te kiezen valt (en wat niet) en wat de consequenties hiervan zijn.	In de commissie, de raad en in de enquête wordt aangegeven dat men duidelijke keuzen mist.
<b>Proces: totstandkoming</b>			
	Alle budgethouders en portefeuillehouders kunnen tijdens het proces input leveren.	De budgethouders en portefeuillehouders worden tijdig betrokken en in de gelegenheid gesteld hun ambities en benodigde middelen in te brengen.	Het proces van totstandkoming voldoet zeker aan de hier gestelde criteria.
	Het besluitvormingsproces is vooraf voor een ieder duidelijk.	Vooraf is een procesplanning opgesteld en vastgesteld.	Vooraf was een duidelijke planning opgesteld en vastgesteld.
	De ambtelijke organisatie, het college en de gemeenteraad weten wie wat wanneer moet doen.	De betrokkenen kennen hun eigen rol en de rol van de andere betrokkenen. De betrokkenen weten wanneer wat moet worden opgeleverd en wie waarover besluit.	In de ambtelijke totstandkoming en in de besluitvorming binnen het college was duidelijk wanneer wat moest worden opgeleverd en wie waarover moest besluiten. Wel pleit men ervoor om de kadernota in het vervolg in alle commissies te behandelen.
	De nota is inzichtelijk en begrijpelijk.	De nota is inzichtelijk en begrijpelijk voor de gemeenteraad.	De kadernota is inzichtelijk en begrijpelijk voor de gemeenteraad.
	De nota is tijdig beschikbaar gesteld.	De betrokkenen hebben tijdig kennis kunnen nemen van de nota en de tussenproducties.	De kadernota is tijdig verschenen en ook de relevante tussenproducties zijn tijdig opgeleverd.
<b>Besluitvorming</b>	De besluitvorming binnen de gemeenteraad is eenduidig.	De leden van de gemeenteraad hebben individueel eenzelfde perceptie van het genomen besluit en het vervolg.	Niet iedereen is even positief over de behandeling in de gemeenteraad. Hiervoor worden echter zeer verschillende oorzaken aangedragen.  De kadernota is voor kennisgeving aangenomen. Het is mogelijk dat er verschillende percepties bestaan over de manier waarop de kadernota nu precies vertaald moet worden naar de programmabegroting.



Het college heeft relatief veel ruimte om de programmabegroting naar eigen inzicht in te vullen.

## Conclusies

Vanuit de analyse kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- De functie van de kadernota staat eenduidig in de diverse documenten beschreven: De kadernota is bedoeld om in een vroegtijdig stadium in de raad te bespreken in welke beleidsmatige richting de gemeente zich dient te bewegen. Ook de respondenten uit de enquête geven de kadernota in soortgelijke bewoordingen deze functie mee.
- De kadernota wordt als inzichtelijk en begrijpelijk ervaren. Ook is de kadernota tijdig tot stand gekomen en aangeboden aan college, commissie en raad. Dit geldt evenzeer voor de relevante tussenproducties.
- De totstandkoming van de kadernota 2019 is doelmatig en doeltreffend verlopen. Alle betrokken hebben tijdens het proces input kunnen leveren. Vooraf was de planning en de rolverdeling duidelijk en de diverse deadlines zijn zonder uitzondering gehaald. Wel wordt de wens geuit, om de kadernota in het vervolg in alle commissies te behandelen.
- Met betrekking tot de trends en ontwikkelingen kan geconcludeerd worden dat niet altijd duidelijk is waar een bepaalde trend of ontwikkeling op is gebaseerd. Daarnaast lopen in het tweede hoofdstuk feitelijke constatering en ambities soms wat door elkaar.
- De kadernota bevat twee aggregatieniveaus. Vanuit abstract geformuleerde ambities worden concretere speerpunten uitgewerkt. Deze twee niveaus sluiten aan op de niveaus die onderscheiden kunnen worden in het hoofdlijnenakkoord. Het hoofdlijnenakkoord hanteert een andere indeling dan de kadernota, hetgeen bij sommige raadsleden tot verwarring leidt.
- De kadernota is ten opzichte van het hoofdlijnenakkoord minder duidelijk gepositioneerd, hetgeen het gevaar voor doublure kan opleveren. Beide documenten bevatten abstractere richtingen of ambities, welke vertaald worden naar concretere actie- of speerpunten.
- Doordat de trends en de ambities relatief abstract zijn weergegeven, wordt de mogelijkheid geboden om iedere ambitie onder een trend te schuiven en om iedere ambitie vervolgens om te zetten in een speerpunt. De speerpunten krijgen daarmee een wat willekeurig karakter.
- De kadernota bevat relatief veel speerpunten die concreter zijn geformuleerd dan de ambities. De speerpunten zijn echter op zo'n manier geformuleerd, dat men het er moeilijk mee oneens kan zijn.
- De kadernota legt geen duidelijke keuzen voor. In de commissie, de raad en de enquête wordt aangegeven, dat de kadernota focus en richting mist. Ook vraagt men zich af in hoeverre het voornemen om alle speerpunten volgend jaar te realiseren realistisch is.
- Het vaststellen van concrete speerpunten tijdens de behandeling van de kadernota levert in de perceptie van raadsleden het gevaar op, dat een hypotheek op de





behandeling van de begroting wordt gelegd. Een kadernota die tevens concrete speerpunten bevat, zal dan in de vaststelling van deze speerpunten op weerstand stuiten. Dit kan schematisch als volgt worden weergegeven:

Tabel II Ruimte voor begrotingsdiscussie

	Abstracte richtingen	Concrete speerpunten
Voor kennisgeving aannemen	Veel ruimte voor begrotingsdiscussie	Minder ruimte voor begrotingsdiscussie
Vaststellen	Minder ruimte voor begrotingsdiscussie	Zware hypotheek

- Het genomen besluit is eenduidig: de kadernota is voor kennisgeving aangenomen. De verdere uitwerking blijft evenwel onduidelijk. Zo is niet duidelijk welke speerpunten nu precies wanneer worden opgepakt en hoe de behandeling van de kadernota wordt vertaald naar de programmabegroting. De kadernota bevat geen voorstellen die voorzien zijn van een concrete uitwerking en waar het college zich aan bindt. Bovendien is de kadernota niet vastgesteld, hetgeen het college nog meer ruimte geeft. Kort gesteld kan het college met de behandeling en het besluit alle kanten op. Dit kan schematisch als volgt worden weergegeven:

Tabel III Ruimte voor het college

	Abstracte richtingen	Concrete speerpunten
Voor kennisgeving aannemen	Veel ruimte voor het college om de begroting zelf in te vullen	Minder ruimte voor het college om de begroting zelf in te vullen
Vaststellen	Minder ruimte voor het college om de begroting zelf in te vullen	Weinig ruimte voor het college om de begroting zelf in te vullen

- Het enkel ter kennisgeving aannemen van de kadernota biedt dus enerzijds de gemeenteraad ruimte om een vrije begrotingsdiscussie te voeren, maar biedt anderzijds het college de ruimte om deze begroting naar eigen inzicht in te vullen.
- Niet iedereen is even positief over de behandeling van de kadernota in de gemeenteraad. De oorzaken die hiervoor worden aangedragen zijn echter zeer divers. Volgens sommigen was de kadernota te abstract en de discussie in de gemeenteraad navenant te abstract, volgens anderen kwam de gemeenteraad juist niet goed los van het “stoepregel” niveau.
- In de kadernota worden geen middelen gealloceerd. Toch bevat de kadernota twee impliciete voorstellen met betrekking tot de allocatie van middelen. Zo wordt impliciet voorgesteld om de reserve die is opgebouwd vanuit de precariobelasting toe te voegen aan de ontwikkelagenda, mocht blijken dat deze reserve niet meer nodig is. Ook wordt voorgesteld om de incidentele ruimte te reserveren voor de opgevoerde speerpunten.
- Het merendeel van de respondenten onderschrijft de stelling dat de kadernota inzicht zou moeten geven in de benodigde financiën. Dit geldt ook voor de stellingen dat de



kadernota inzicht zou moeten geven in de beoogde prestaties en de beoogde effecten. Geconcludeerd kan worden dat zich hier een spanning kan voordoen met de beoogde functie die men de kadernota heeft meegegeven: namelijk een beleidsmatig en richtinggevend document, waarmee juist geen middelen worden gealloceerd.

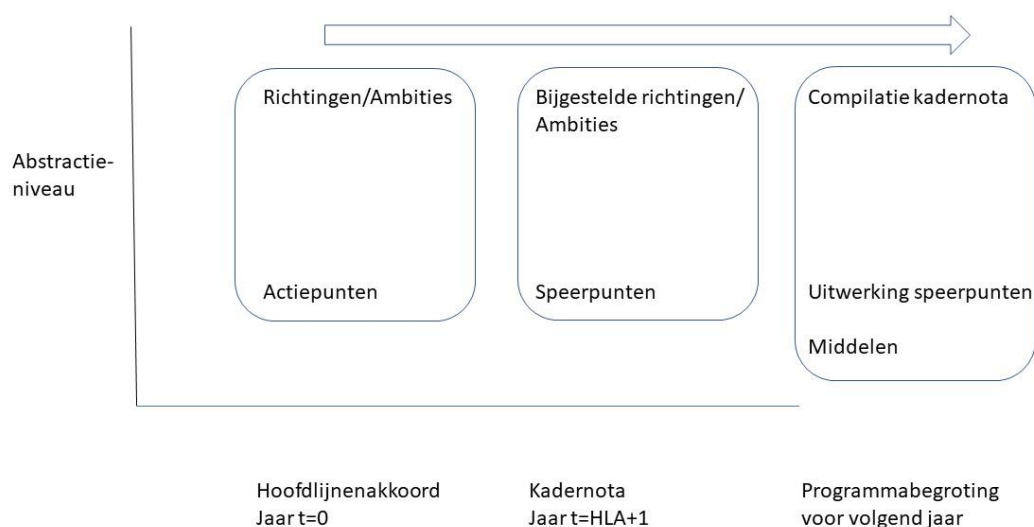
### Aanbevelingen

De bovenstaande conclusies kunnen dan vertaald worden naar de volgende aanbevelingen.

- Aanbevolen kan worden om de kadernota in alle commissies te agenderen en de bespreken.
- Het verder ontwikkelen van de kadernota zal idealiter plaats moeten vinden binnen de context van de gehele planning & control functie. De kadernota kan gepositioneerd worden tussen het hoofdlijnenakkoord en de programmabegroting en zal niet met deze documenten moeten dubleren.
- Overwogen kan worden om de kadernota beter te laten aansluiten op het hoofdlijnenakkoord, maar de kadernota ook duidelijker te positioneren ten opzichte van dit hoofdlijnenakkoord. Dit houdt in, dat in het jaar van het hoofdlijnenakkoord in het geheel geen kadernota vormgegeven wordt. Pas in het tweede collegejaar wordt een kadernota opgeleverd. Deze sluit idealiter in aggregatieniveau en indeling aan op het hoofdlijnenakkoord. Aangezien het hoofdlijnenakkoord zowel abstractere richtingen als concretere actiepunten bevat, zal de kadernota ook deze niveaus moeten aanhouden (dit is overigens nu ook al het geval). Aanbevolen wordt, de kadernota ook dezelfde indeling mee te geven als het hoofdlijnenakkoord.
- In de kadernota wordt dan eerst bezien in hoeverre de ambities uit het hoofdlijnenakkoord nog geldig zijn of dat deze aanpassing behoeven. Zo ontstaat een geactualiseerde richting, die in meer of minder mate kan afwijken van het oorspronkelijke hoofdlijnenakkoord.
- In de kadernota wordt vervolgens aangegeven welke actiepunten uit het hoofdlijnenakkoord men het volgend jaar wil realiseren. Ook wordt aangegeven welke actiepunten geschrapt of juist toegevoegd moeten worden als gevolg van trends, ontwikkelingen en nieuwe inzichten. Afwijkingen ten opzichte van het hoofdlijnenakkoord worden toegelicht in de kadernota.
- Op zo'n manier wordt de mogelijkheid geboden om jaarlijks een discussie te voeren over de (geactualiseerde) richting en de actiepunten die daaruit voortkomen. Het debat zou vooral over de richting moeten gaan. Om te voorkomen dat men zich bij het vaststellen van de kadernota tevens vastlegt op alle actiepunten (en dus geen begrotingsdiscussie meer kan voeren), kan overwogen worden om de geactualiseerde richting (die dan duidelijk in de oplegger als beslispunt of keuzemogelijkheid geformuleerd moet zijn) door de gemeenteraad te laten vaststellen, terwijl het vaststellen van de actiepunten plaatsvindt tijdens de begrotingsbehandeling.
- De programmabegroting is dan het instrument waarin concrete actiepunten voorzien worden van benodigde middelen. Het vaststellen van actiepunten en het alloceren van middelen zal dan niet tijdens de behandeling van de kadernota, maar tijdens de behandeling van de programmabegroting plaats moeten vinden. Het bovenstaande kan schematisch als volgt worden weergegeven:



Figuur I Positionering kadernota



- Het verdient aanbeveling om de geactualiseerde richting in de kadernota te formuleren in termen van keuzen die de gemeenteraad worden voorgelegd. Deze aanbeveling betreft eveneens de actiepunten die uit deze richtingen gedestilleerd kunnen worden. Wellicht zou het voorleggen van keuzen een discussie kunnen bevorderen, die nu nog door sommigen wordt gemist.
- Aanbevolen wordt, om in de kadernota geen voorstellen te doen voor middelenallocatie. Het alloceren van middelen dient plaats te vinden tijdens de begrotingsbehandeling. Zeker wordt aanbevolen geen impliciete voorstellen te doen in de kadernota. Dit kan in de praktijk tot verwarring leiden. Het blijft dan namelijk onduidelijk, in hoeverre de gemeenteraad dergelijke voorstellen heeft overgenomen of dat er tijdens de begrotingsbehandeling nog op kan worden teruggekomen.
- De rekenkamer zal de programmabegroting 2019 analyseren in aansluiting op deze kadernota. Hiermee wordt dan duidelijk welke effecten de (behandeling van) de kadernota heeft op de discussie en de besluitvorming van de programmabegroting 2019.



## Inhoud

<b>VOORWOORD</b> .....	<b>4</b>
<b>SAMENVATTING</b> .....	<b>5</b>
<b>HOOFDSTUK 1 OPZET VAN ONDERZOEK</b> .....	<b>14</b>
1.1 INLEIDING EN AANLEIDING .....	14
1.2 DOELSTELLING, ONDERZOEKSVRAAG EN DEELVRAGEN.....	14
1.3 METHODEN EN TECHNIKEN .....	15
<b>HOOFDSTUK 2 NORMENKADER</b> .....	<b>17</b>
2.1 INLEIDING.....	17
2.2 NORMEN EXTERN.....	17
2.3 NUANCERINGEN .....	19
2.4 HET GEHANTEERDE NORMENKADER .....	20
<b>HOOFDSTUK 3 DE INHOUD VAN DE KADERNOTA</b> .....	<b>22</b>
3.1 INLEIDING.....	22
3.2 DE FUNCTIE VAN DE KADERNOTA .....	22
3.3 DE INHOUD VAN DE KADERNOTA.....	24
<b>HOOFDSTUK 4 HET PROCES VAN TOTSTANDKOMING</b> .....	<b>26</b>
4.1 INLEIDING.....	26
4.2 DE AMBTELIJKE VOORBEREIDING EN DE BESLUITVORMING IN HET COLLEGE .....	26
4.3 DE COMMISSIEBEHANDELING .....	29
<b>HOOFDSTUK 5 DE BESLUITVORMING IN DE GEMEENTERAAD</b> .....	<b>32</b>
5.1 INLEIDING.....	32
5.2 DE BESLUITVORMING IN DE GEMEENTERAAD.....	32
<b>HOOFDSTUK 6 DE OPVATTINGEN VAN RAADSLEDEN</b> .....	<b>35</b>
6.1 INLEIDING.....	35
6.2 ANALYSE VAN DE ENQUÊTE RESULTATEN.....	35
<b>HOOFDSTUK 7 ANALYSE VAN DE RESULTATEN</b> .....	<b>38</b>
7.1 INLEIDING.....	38
7.2 INHOUD KADERNOTA .....	38
7.3 SUGGESTIES VOOR DE INHOUD.....	44
7.4 TOTSTANDKOMING .....	48
7.5 BESLUITVORMING GEMEENTERAAD.....	49
7.6 FINANCIËN .....	51
7.7 HET NORMENKADER .....	52
<b>HOOFDSTUK 8 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN</b> .....	<b>57</b>
8.1 CONCLUSIES .....	57



8.2	AANBEVELINGEN .....	58
	LIJST VAN BESTUDEERDE DOCUMENTEN EN LITERATUUR.....	60
	BIJLAGE I BESTUURLIJKE REACTIE .....	63
	BIJLAGE II NAWOORD REKENKAMER .....	65



## Hoofdstuk 1 Opzet van onderzoek

### 1.1 Inleiding en aanleiding

Begin 2018 heeft het fractievoorzittersoverleg de rekenkamer aangegeven, behoefte te hebben aan een onderzoek naar de kaderstellende rol van de gemeenteraad. Het fractievoorzittersoverleg vroeg zich af of de raad voldoende mogelijkheden kreeg om de juiste discussies op het juiste abstractieniveau te voeren en om zodoende de juiste kaders te stellen. Ook vroeg het fractievoorzittersoverleg 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 behoefte.

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<sup>1</sup>. 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 ([https://sudwestfryslan.raadsinformatie.nl/document/5531013/1/Bijlage\\_Kadernota\\_2018](https://sudwestfryslan.raadsinformatie.nl/document/5531013/1/Bijlage_Kadernota_2018)).

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.

### 1.2 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 gezien 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

---

<sup>1</sup> De gemeente stelt uiteraard meer kaders en kadernota's vast, maar voor dit onderzoek wordt de kadernota bedoeld die als titel "Kadernota" heeft meegekregen en dient als opmaat voor de programmabegroting.



kadernota's. Uiteraard wordt bij al deze stappen ook gezien in hoeverre de kadernota de beoogde functie vervult. Het onderzoek stelt conceptueel drie elementen centraal: de inhoud, de totstandkoming en de besluitvorming met betrekking tot de kadernota.

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

*Welke inzichten levert de inhoud, de totstandkoming 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. Daarnaast is gebruik gemaakt van een vergelijkende analyse om tot dit normenkader te komen. Deze normen hebben dan eerst en vooral betrekking op de inhoud, de totstandkoming en de besluitvorming in de gemeenteraad. Aan de hand van dit kader wordt vervolgens gezien uit welke inhoudelijke elementen de kadernota is opgebouwd, hoe de kadernota tot stand is gekomen en hoe de besluitvorming in de gemeenteraad is verlopen. Gelet op het feit dat de kadernota eerst en vooral bestemd is voor de gemeenteraad, wordt tevens een uitvraag gedaan onder de leden van de gemeenteraad om hun perceptie met betrekking tot de kadernota te vernemen.

Dit leidt dan tot de volgende deelvragen:

1. Welke normen kunnen gesteld worden aan de inhoud, de totstandkoming en de besluitvorming met betrekking tot een kadernota?
2. Uit welke inhoudelijke elementen is de kadernota opgebouwd?
3. Hoe verloopt de totstandkoming van de kadernota in de praktijk?
4. Hoe verloopt de besluitvorming binnen de gemeenteraad met betrekking tot de kadernota?
5. Wat is de perceptie van de gemeenteraad met betrekking tot de kadernota?
6. Hoe kan de inhoud, de totstandkoming en de besluitvorming met betrekking tot de kadernota worden beoordeeld aan de hand van het normenkader?
7. Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om de kaderstellende rol van de gemeenteraad te versterken?

### 1.3 Methodes en technieken

Om een normenkader te construeren is een analyse uitgevoerd naar inzichten op dit terrein. Hiertoe zijn theoretische inzichten, eerder uitgevoerd onderzoek, maar ook kadernota's van andere decentrale overheden gebruikt. Dit hoeven niet altijd gemeenten te zijn. Ook provincies werken bijvoorbeeld met kadernota's. Daarbij is het uiteraard wel 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.

De opmaat voor de functie van de kadernota 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 langeretermijn-ambitie (zoals weergegeven in coalitieakkoord en overige beleidsmatige documenten) en de concrete uitwerking in de programmabegroting” (Kadernota 2018, p. 3). Hoewel in het bovenstaande citaat niet verwezen wordt naar een expliciet besluit van de gemeenteraad, ligt het voor de hand dat de bovenstaande keuze om te werken met een kadernota wel is vastgesteld door de gemeenteraad.

Aan de hand van een documentenanalyse en interviews met respondenten is vervolgens een beeld verkregen van de inhoud van de kadernota, de totstandkoming van deze nota en van de besluitvorming in de gemeenteraad. De interviews zijn zowel met ambtenaren als met de betrokken portefeuillehouder afgenomen.

Om de perceptie van raadsleden te peilen, is een enquête uitgezet onder de raadsleden. Deze is door 17 raadsleden valide ingevuld en geretourneerd.

Op deze manier ontstaat een beeld van de inhoud, het proces van totstandkoming, de besluitvorming en de perceptie met betrekking tot de kadernota. Dit beeld is vervolgens geanalyseerd en afgezet tegen het ontwikkelde normenkader. 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.





## Hoofdstuk 2 Normenkader

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal een normenkader ontwikkeld worden. De basis voor dit normenkader kan gevonden worden in eerder uitgevoerd onderzoek, theoretische inzichten en in een vergelijkende analyse. Begonnen wordt met het opvoeren van inzichten en criteria die voortkomen uit een stroming binnen de bestuurskunde die bekend staat als New Public Management. Deze stroming vond rond de tachtiger jaren zijn introductie in Nederland en heeft op het gebied van public controlling een vrij grote invloed gehad. Nadien is deze stroming echter genuanceerd en het verhoogt de realiteitswaarde van het normenkader, als ook deze nuanceringen worden meegenomen. Deze nuanceringen konden worden gevonden in eerder uitgevoerd onderzoek en vanuit een vergelijkende analyse. Een en ander leidt dan tot de operationalisatie van een normenkader, zoals dat in dit onderzoek wordt gebruikt.

### 2.2 Normen extern

Uit de bestudeerde literatuur kunnen enkele normen worden afgeleid met betrekking tot een kadernota. Deze normen hebben zowel betrekking op de inhoud en de kwaliteit van de kadernota als op de totstandkoming van de kadernota en de besluitvorming met betrekking tot de kadernota.

Doorgaans wordt een kadernota opgesteld om het algemeen bestuur de mogelijkheid te bieden kaders te stellen voor in ieder geval het eerst volgende jaar. Deze kaders moeten betrekking hebben op de maatschappelijke effecten die de organisatie wil bereiken (outcome), de activiteiten die de organisatie daarvoor moet doen of de producten die de organisatie voortbrengt (output) en de middelen die daarvoor mogen worden ingezet (input) (Bordewijk en Klaassen, 2000). Kort gesteld, zou de kadernota de gemeenteraad in de gelegenheid moeten stellen een integrale afweging te maken met betrekking tot de gewenste effecten, de daartoe te verrichten prestaties of activiteiten en de daarvoor in te zetten middelen (Hood, 1991).

Een dergelijke nota zou dan idealiter een overzicht moeten geven van alle effecten die de gemeente wil generen, een gerelateerd overzicht moeten bevatten van alle activiteiten die men daarvoor gaat doen en uiteindelijk een inschatting moeten geven van de kosten die daarmee gemoeid zijn (ter Bogt, 2004). De relatie tussen kosten, activiteiten en effecten is daarbij van groot belang. Men kan immers niet zinvol over een beoogd effect praten als men geen idee heeft hoeveel middelen met de realisatie van dat effect zijn gemoeid (Hood, 1995, Blank, 2010). Hoewel de meeste overheidsorganisaties de focus leggen op nieuwe ambities en met als gevolg dat de discussie wordt toegespitst op een beperkt deel van het totaal aan beoogde effecten, activiteiten en benodigde middelen, is dit strikt genomen niet juist. Een integrale afweging kan immers pas gemaakt worden als ook het bestaande beleid in de discussie wordt betrokken. Aan de andere kant is het niet de bedoeling dat deze nota een replica behelst van de programma- of zelfs van de beheersbegroting. De nota zal daartoe het juiste aggregatieniveau moeten hanteren (niet te gedetailleerd).



Dit lijkt eenvoudiger dan het is. In de praktijk van een gemeente is het gewenste maatschappelijke effect niet altijd eenduidig te formuleren, laat staan te kwantificeren (Bouckaert en Halligan, 2008). Sommige analyses wijzen uit, dat een maatschappelijke opgave tal van soms tegengestelde effecten kent, waarvan sommige ronduit negatief en niet wenselijk zijn (Herweijer, 2010). Het kwantificeren van beoogde effecten levert tal van subjectieve keuzemomenten en discussies over definities op in de praktijk van het openbaar bestuur, met als gevolg dat men soms volstaat met een abstracte formulering van het gewenste effect, soms met een overvloed aan effectindicatoren (van Dooren, Bouckaert en Halligan, 2010).

Het traceren van de output van gemeenten is één van de meest moeizame aangelegenheden (Pollitt en Bouckaert, 2004). De producten van deze overheidslaag zijn immers soms beleidsintensief en minder fysiek van aard (van Helden en Johnsen, 2002). Dit leidt er vaak toe, dat men moet volstaan met het bepalen van de activiteiten die aan deze producten ten grondslag liggen. Ook het bepalen van de juiste activiteiten blijkt echter in de praktijk soms lastig. Het in beeld brengen van de activiteiten en het relateren van deze activiteiten aan effecten is vaak een gecompliceerde aangelegenheid, welke duidelijk aan het licht komt bij het opstellen van bijvoorbeeld een doelenboom (waarbij de relaties tussen beoogde effecten, prestaties en activiteiten schematisch wordt weergegeven). Dit geldt temeer als de effecten abstract zijn geformuleerd. In dat geval bestaat de kans dat zeer veel verschillende activiteiten onder het beoogde effect worden geschoven die niet veel samenhang kennen met elkaar en soms elkaar ook tegenwerken. Bovendien heeft men niet altijd zicht op de nulsituatie (wat zou er gebeuren als de organisatie niets doet), zodat veelal geen sprake is van een oorzakelijk verband.

Ook het toerekenen van kosten aan de activiteiten kan tot complicaties leiden. Zo kennen sommige overheidsorganisaties een vrij uitgebreide tijdschrijfregistratie waarvan men zich de vraag kan stellen in hoeverre deze registratie niet eerder tot een schijn nauwkeurigheid leidt (Aardema, 2005, Pollitt, 1993). De intentie om alle kosten toe te rekenen aan uiteindelijk alle effecten is weliswaar verklaarbaar vanuit het streven om een integrale afweging mogelijk te maken, maar in de praktijk vrijwel niet uitvoerbaar. Ieder jaar zouden dan immers alle budgetten ter discussie gesteld moeten worden, wat voor de continuïteit van beleid en bedrijfsvoering niet altijd bevorderlijk is. Pogingen om tot 'zero base budgetting' te komen, blijken dan ook niet altijd vruchtbaar (ter Bogt, 2008).

Daarnaast zijn er problemen van organisatorische en bestuurlijke aard. Zo is vaak de gedachte, dat een algemeen bestuur geacht wordt zich tot de hoofdlijnen te beperken. Het probleem hierbij is, dat de definitie van een hoofdlijn zeer zeker geen gedeelde definitie is (Anderson, 2006). De logica achter de drie W-vragen wordt soms uitgelegd langs de lijn, dat de volksvertegenwoordiging zich uitlaat over de gewenste effecten, terwijl het college en het ambtelijk apparaat zich toeleggen op de output en de activiteiten. Deze redenering gaat echter voorbij aan het gegeven dat de volksvertegenwoordiging zich zeer wel kan en wil uitspreken over de manier waarop de organisatie heeft te handelen, zeker extern en zich zelfs moet uitspreken over de middelen die daartoe worden ingezet (Klaassen, Anderson en Maks, 2010). Verder levert het kwantificeren van prestaties en activiteiten soms bestuurlijk en ambtelijke weerstand op, zeker als de perceptie bestaat, dat het kwantitatieve systeem als een prestatie management systeem gebruikt gaat worden. Verschillende auteurs wijzen op de negatieve neveneffecten die dit teweeg kan brengen (Bozeman, 2007, Bruijn, 2001, Elsacker e.a., 2008, in 't Veld en van der Knaap, 1994, Terry, 1998).



## 2.3 Nuanceringen

Al deze complicaties nuanceren de criteria die kunnen worden opgevoerd voor een kadernota. Daarnaast kan de doelstelling van een kadernota verschillen. Zo worden kadernota's soms gezien als opmaat voor een puur beleidsmatige discussie waarin de richting van de gemeente wordt uitgestippeld. In dat geval is uiteraard een integrale financiële paragraaf niet nodig (Anderson, 2008). Als de kadernota als opmaat voor de begroting wordt gezien, dan is het doorgaans gebruikelijk om juist wel in te gaan op de benodigde middelen. Van belang is dat de kadernota geplaatst wordt binnen de gehele P&C cyclus, waarbij als norm kan worden gesteld dat de kadernota niet doubleert met andere producties. De kadernota zit dan doorgaans tussen het coalitie-akkoord en de begroting in. Als de cyclus begint met een coalitie-akkoord waarin de visie wordt neergelegd, lijkt een richtinggevende kadernota die bijvoorbeeld twee maanden later verschijnt en eveneens een visie uitwerkt, wat overbodig. Beter is het dan om deze kadernota een jaar later op te leveren. Als men de kadernota dan een richtinggevende functie wil toekennen, kan men een jaar later de kadernota afzetten tegen het oorspronkelijke coalitie-akkoord. Bezien wordt dan in hoeverre de organisatie nog op koers ligt of dat de richting moet worden bijgesteld. Deze gedachte treft men binnen de grotere gemeenten en binnen provincies wel aan. Ook andere mogelijkheden zijn aanwezig om de kadernota onderscheidend te laten zijn ten opzichte van het coalitie-akkoord.

Als men de kadernota als concrete opmaat voor een begroting wil zien en als de kadernota als gevolg hiervan zeer concreet ingaat op de relatie tussen effecten, prestaties en benodigde middelen, doubleert deze nota met de programmabegroting en ook dit is minder wenselijk. Beter is het dan om duidelijk aan te geven dat in de kadernota nog geen middelen worden gealloceerd of dat anderszins wordt aangegeven waarin de kadernota zich afzet ten opzichte van de begroting.

Ook volgens deze gedachtegang is het aggregatieniveau van de kadernota van belang. Deze zou idealiter tussen het coalitie-akkoord en de programmabegroting in moeten liggen. In ieder geval zal de kadernota nooit abstracter kunnen zijn dan het coalitie-akkoord, omdat dan het gevaar ontstaat dat de ambities zoals die worden neergelegd in de kadernota, niet meer aansluiten op het coalitie-akkoord (Anderson en Klaassen, 2010). Aan de andere kant is een kadernota nooit concreter dan de programmabegroting. Deze laatste is immers vaak de uitwerking van de kadernota.

Tevens is het van belang, dat met name de doelgroep van de kadernota (doorgaans de volksvertegenwoordiging) een eenduidig beeld heeft van de functie die men de kadernota toedicht (Anderson, 2006). Dit kan in de hand gewerkt worden om deze functie ook in de nota zelf te omschrijven (of in het voorstel).

Ten aanzien van het totstandkomingsproces, is het doorgaans de bedoeling dat alle budgethouders en portefeuillehouders input kunnen leveren voor de kadernota (Whalen, 1991). Vaak zullen de opgevoerde ambities niet binnen het budgettaire kader passen, zodat de kadernota duidelijk moet maken welke keuzen gemaakt moeten worden. Met name bij de doelgroep, doorgaans de volksvertegenwoordiging, moet duidelijk zijn wat deze keuzen precies zijn. Deze keuzen moeten duidelijk worden voorgelegd, waarbij tevens duidelijk wordt gemaakt waar niet voor gekozen wordt en wat de consequenties van een bepaalde keuze zijn.

Hier kan zich een procesmatige spanning voordoen. Als in het begin van het proces zeer veel wensen worden opgevoerd en het budgettaire kader ruimschoots overschreden dreigt te



worden, vindt in dit stadium vaak al ambtelijke interventie plaats. Claims worden dan geschrapt, zodat de besluitvorming bestuurlijk eenvoudiger en inzichtelijker wordt gemaakt. Dit bevordert weliswaar het politieke besluitvormingsproces, maar werkt een integrale afweging op bestuurlijk niveau uiteraard niet in de hand: het bestuur of de volksvertegenwoordiging neemt immers geen kennis meer van de ambities die in een eerdere fase zijn komen te vervallen (Hood en Peters, 2004). Deze spanning kan deels verholpen worden als vooraf het besluitvormingsproces voor een ieder duidelijk is, waarbij tevens duidelijk is wie wat wanneer moet doen (Brignall en Modell, 2000). Verder zal de kadernota inzichtelijk en begrijpelijk moeten zijn voor de lezers, waarbij het uiteraard ook de bedoeling is dat de kadernota tijdig uitkomt om de lezers de gelegenheid te bieden zich een oordeel te vormen (Moynihan, 2008).

De besluitvorming met betrekking tot de kadernota zal met name plaatsvinden in de vergadering van de volksvertegenwoordiging. Het is hier van belang dat alle volksvertegenwoordigers eenzelfde beeld hebben van het genomen besluit. Zo moet het antwoord op de vraag wat nu precies besloten is en welk vervolg aan het besluit wordt gegeven, niet al te verschillend beantwoord worden.

## 2.4 Het gehanteerde normenkader

Bovenstaande uiteenzetting kan specifiek voor de kadernota van een gemeente vertaald worden naar het volgende kader:

Tabel 2.1 Normenkader

Normen kadernota	Norm	Operationalisatie
<b>Inhoud</b>		
	De functie van de kadernota staat eenduidig beschreven.	De functie is helder verwoord in de nota zelf.
	De gemeenteraad heeft een eenduidig beeld van de functie van de kadernota.	Raadsleden dichten individueel eenzelfde functie toe aan de kadernota.
	De kadernota doubleert niet met het coalitie-akkoord.	De kadernota verschijnt een jaar later dan het coalitie-akkoord of is concreter geformuleerd dan het coalitie-akkoord. Of anderszins wordt aangegeven in hoeverre de kadernota zich onderscheidt ten opzichte van het coalitie-akkoord.
	De kadernota doubleert niet met de programmabegroting.	De kadernota alloceert geen middelen. Of anderszins wordt aangegeven in hoeverre de kadernota zich onderscheidt ten opzichte van de



		programmabegroting.
	De nota hanteert het juiste aggregatieniveau.	De kadernota is concreter, maar in ieder geval niet abstracter dan het coalitie-akkoord. De kadernota is niet concreter dan de programmabegroting.
	De nota maakt keuzen inzichtelijk.	De gemeenteraad wordt een aantal mogelijkheden voorgelegd. Duidelijk is wat er te kiezen valt (en wat niet) en wat de consequenties hiervan zijn.
<b>Proces:</b>		
<b>totstandkoming</b>		
	Alle budgethouders en portefeuillehouders kunnen tijdens het proces input leveren.	De budgethouders en portefeuillehouders worden tijdig betrokken en in de gelegenheid gesteld hun ambities en benodigde middelen in te brengen.
	Het besluitvormingsproces is vooraf voor een ieder duidelijk.	Vooraf is een procesplanning opgesteld en vastgesteld.
	De ambtelijke organisatie, het college en de gemeenteraad weten wie wat wanneer moet doen.	De betrokkenen kennen hun eigen rol en de rol van de andere betrokkenen. De betrokkenen weten wanneer wat moet worden opgeleverd en wie waarover besluit.
	De nota is inzichtelijk en begrijpelijk.	De nota is inzichtelijk en begrijpelijk voor de gemeenteraad.
	De nota is tijdig beschikbaar gesteld.	De betrokkenen hebben tijdig kennis kunnen nemen van de nota en de tussenproducties.
<b>Besluitvorming</b>	De besluitvorming binnen de gemeenteraad is eenduidig.	De leden van de gemeenteraad hebben individueel eenzelfde perceptie van het genomen besluit en het vervolg.



## Hoofdstuk 3 De inhoud van de kadernota

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal de functie en de inhoud van de kadernota aan de orde komen. Daarbij fungeren de criteria uit het normenkader als zoeklicht. Zoals eerder is toegelicht, is voor dit onderdeel gebruik gemaakt van een documentenanalyse en van interviews die zijn afgenomen binnen de ambtelijke organisatie en bij de betreffende portefeuillehouder.

### 3.2 De functie van de kadernota

De functie van de kadernota 2019 wordt in een aantal documenten toegelicht. Zo wordt in het collegevoorstel van 5 juni 2018 het volgende gesteld: “In de kadernota geven we de ambities, de speerpunten en een financieel perspectief voor de begroting 2019 weer. Doel van de kadernota is dat de raad deze uitgangspunten bespreekt en aanvullingen inbrengt zodat we die mee kunnen nemen in de begroting”. Later staat in dit voorstel dat de kadernota een integraal richtinggevend beleidsdocument betreft. De kadernota is bedoeld om in een vroegtijdig stadium in de raad te bespreken in welke beleidsmatige richting de gemeente zich dient te bewegen. Tijdens de behandeling van de kadernota kan de raad aangeven of hij zich kan vinden in de richting van de kadernota. Daarbij heeft de raad de mogelijkheid om aan te geven of het wenselijk is dat er ambities of speerpunten worden toegevoegd of aangepast, aldus het collegevoorstel (Collegevoorstel, kadernota 2019, 5 juni 2018). Deze passage staat eveneens opgenomen in het raadsvoorstel (Raadsvoorstel, kadernota 2019, 12 juli 2018). In de kadernota zelf wordt gesteld dat de kadernota een richtinggevend document betreft. “Het heeft een beleidsmatige inhoud, aan de hand waarvan de raad vroegtijdig kaders kan stellen voor de komende programmabegroting. Hiermee kan de raad een politiek strategische discussie voeren, eerst nog los van de beschikbare middelen” (Kadernota 2019, p. 3). De gedachte dat de kadernota een integraal richtinggevend document zou moeten zijn, op grond waarvan in de gemeenteraad een discussie gevoerd kan worden over deze richting en waarbij de discussie inhoudelijk en niet zozeer financieel van aard zou moeten zijn, wordt onderschreven door de respondenten.

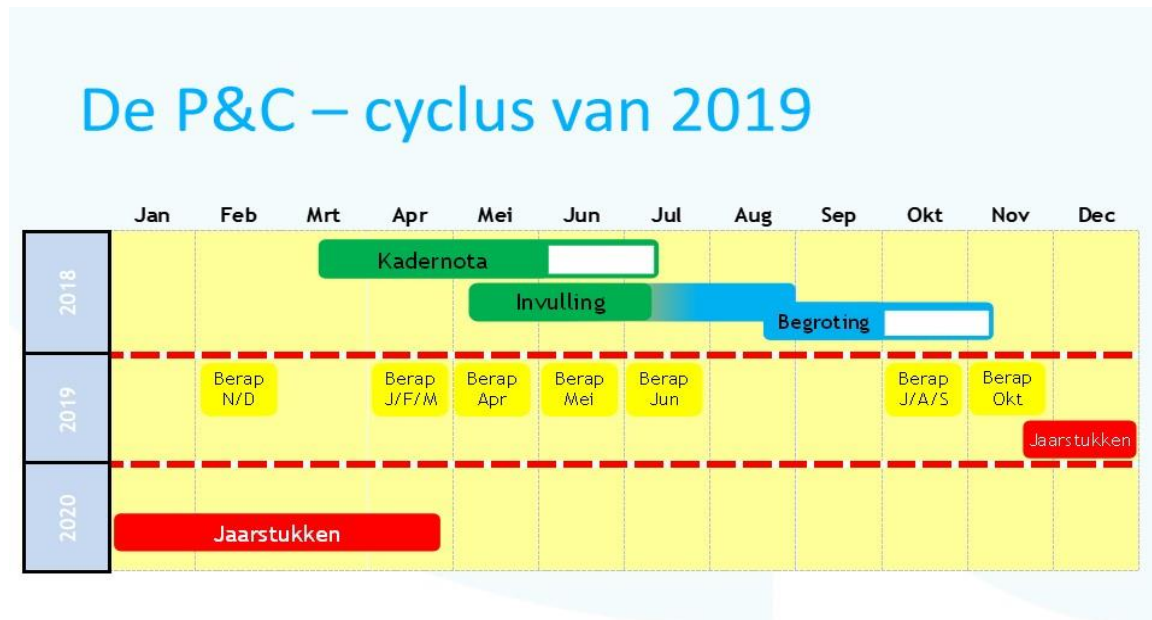
De eerste opmaat voor deze functie van de kadernota wordt op 29 september 2016 gegeven door de auditcommissie. Aan de hand van een discussiestuk worden enkele denkrichtingen verkend en men adviseert om in het vervolg negen keer met een afwijkingenrapportage te gaan werken ter vervanging van de toenmalige bestuursrapportages. Ook de kadernota wordt tijdens deze vergadering geïntroduceerd. Men adviseert om in het vervolg een kaderbrief/visiedocument op te stellen en te bespreken, waarin alleen een beleidsmatige inhoud wordt weergegeven, inclusief de conjunctuurgegevens. Dit document moet voorgelegd worden aan de raad ter vaststelling als richtinggevend document en vervangt de toenmalige perspectiefnota. Het financiële deel uit de perspectiefnota (inclusief de verwerking van de circulaire) kan dan meegenomen worden in de programmabegroting (Verslag auditcommissie, 29 september 2016).



De functie die men toekent aan de kadernota kan in een historische context worden geplaatst. Van begin af aan is de insteek om de kadernota een beleidsmatige functie mee te geven. “We kwamen van een perspectiefnota, die sterk financieel was ingekleurd en daar wilden we heel bewust vanaf”, zo wordt wel gesteld in dit verband. De kadernota moet het maken van beleidsmatige keuzen en richtingen mogelijk maken, zo merken sommige respondenten op. Deze accentverschuiving van financiën naar beleidsmatig kan dan geplaatst worden in een bredere ontwikkeling. De gemeente werkt al een aantal jaar aan een vernieuwing van de P&C cyclus. Geconstateerd werd, dat de totstandkoming van de programmabegroting ongeveer acht maanden duurde en dat men veelal niet de juiste discussies naar boven kreeg. De gemeente is daarop aan de slag gegaan met een vernieuwing van de P&C cyclus. Zo werd het aantal programma’s in de programmabegroting teruggebracht van negen naar drie, werd de maandrapportage geïntroduceerd en werd het proces van totstandkoming van de P&C producten vereenvoudigd. Gesteld wordt, dat de doorlooptijd van de programmabegroting inmiddels duidelijk is verkort (van acht maanden tot ongeveer 10 weken). Men constateerde tevens een doublure tussen de perspectiefnota en de programmabegroting. “De perspectiefnota was een soort pre-begroting”, zo wordt in dit verband wel gesteld. In deze ontwikkeling maakte de financiële perspectiefnota plaats voor de beleidsmatige kadernota.

De gehele P&C cyclus kan voor 2019 als volgt worden weergegeven:

Figuur 3.1 De P&C-cyclus van 2019





### 3.3 De inhoud van de kadernota

Gesteld wordt in het collegevoorstel dat met deze kadernota de raad een zuiverder politieke discussie kan voeren, los van de beschikbare middelen (Collegevoorstel, kadernota 2019, 5 juni 2018). Deze passage staat eveneens in het raadsvoorstel opgenomen (Raadsvoorstel, kadernota 2019, 12 juli 2018). Dit wekt de indruk dat het document primair als beleidsdocument en minder als financieel document is opgezet. Dit wordt in het raadsvoorstel als volgt verwoord: “De benoemde autonome ontwikkelingen zullen beslag leggen op een deel van de financiële ruimte. Op dit moment is nog onduidelijk hoe groot die financiële ruimte is. Pas bij het opstellen van de programmabegroting 2019 ontstaat een totaaloverzicht. Definitieve keuzes worden daarom pas gemaakt bij het vaststellen van de programmabegroting (Raadsvoorstel, kadernota 2019, 12 juli 2018). In de kadernota zelf wordt gesproken van een document met beleidsmatige inhoud.

De bouwstenen die naast het hoofdlijnenakkoord zijn gebruikt voor de kadernota betreffen (Kadernota 2019, p. 3):

- Bestaande beleidsvisies en nota’s
- De kadernota 2018
- Trends en ontwikkelingen
- Het regeerakkoord
- De programmastart IBP
- De financieel georiënteerde maartcirculaire

De trends en ontwikkelingen worden in het tweede hoofdstuk uiteengezet. De trends en ontwikkelingen worden in het derde hoofdstuk gecombineerd met het hoofdlijnenakkoord, beleidsvisies en andere nota’s, de kadernota 2018, het regeerakkoord en de programmastart IBP en omgewerkt tot integrale thema’s, ambities en speerpunten (Kadernota 2019, p. 5).

Dit derde hoofdstuk kent vier thema’s:

- Gebiedsgericht ontwikkelen
- Meedoen, ontplooiën en ondernemerschap
- Leefbaarheid
- Bestuur en organisatie

Omdat de begroting is opgebouwd uit drie programma’s, vindt in het vierde hoofdstuk de vertaalslag plaats van de vier thema’s naar de drie programma’s.

Een voorbeeld kan ter illustratie dienen.

Zo wordt in het tweede hoofdstuk geconstateerd, dat de druk op mantelzorgers en vrijwilligers zal toenemen, als gevolg van de toenemende vraag naar zorg en de vergrijzing (Kadernota 2019, p. 7). Als ambitie wordt dan in het derde hoofdstuk de inzet op vernieuwing van zorg, hulp en ondersteuning geformuleerd, waarbij wordt gesteld dat de gemeente verder gaat met de “vernieuwing van onze Wmo/Jeugd en Participatievoorzieningen” (Kadernota 2019, p. 21). Als speerpunt wordt geformuleerd: “De ondersteuning mantelzorg (o.a. vernieuwing respijtzorg) doortonwikkelen” (Kadernota 2019, speerpunt 11, p. 21). In het vierde hoofdstuk wordt dit speerpunt, als onderdeel van het thema “Meedoen, ontplooiën en ondernemerschap”, ondergebracht binnen het programma Sociaal (Kadernota 2019, p. 30).





De keuze voor vier thema's is een bewuste keuze. Op de eerste plaats hanteert de vorige kadernota ook deze vier thema's, zodat de herkenbaarheid met deze vier thema's gewaarborgd blijft. De enige verandering betreft het gebiedsgericht werken, dat wordt omgezet in gebiedsgericht ontwikkelen. Bovendien heeft de gemeente de insteek om de vier thema's programma-overstijgend in te kleuren. Daarmee wordt de samenhang tussen de verschillende programma's in deze thema's benadrukt, zo wordt gesteld. Aansluiting op de drie programma's zou wellicht verkokering in de hand werken, aldus de respons in dit verband. Een andere mogelijkheid zou volgens een andere respondent aansluiting op het hoofdlijnenakkoord zijn geweest.

In het vijfde hoofdstuk wordt een financieel perspectief geschetst. Daarbij wordt de structurele en incidentele ruimte weergegeven. Geen concrete voorstellen worden gedaan voor de besteding van deze ruimte. Wel wordt voorgesteld om de reserve Precariobelasting toe te voegen aan de ontwikkelagenda, als duidelijk is dat de gemeente deze belasting niet hoeft terug te betalen<sup>2</sup>. Daarnaast wordt voorgesteld om de incidentele ruimte in te zetten voor de realisatie van de extra taken en ambities zoals opgenomen in het hoofdlijnenakkoord en in het IBP: voor wat betreft 2019 zijn deze taken en ambities uitgewerkt in de ambities en speerpunten zoals vermeld in het derde hoofdstuk (Kadernota 2019, p. 39).

Over het algemeen wordt door de respondenten teruggegeven dat de kadernota in omvang kan worden gereduceerd. Sommigen zouden de trends en ontwikkelingen willen inkorten, anderen juist het financieel perspectief in omvang willen reduceren.

Wellicht geeft het relatief grote aantal speerpunten aanleiding om de discussie toch te zeer op details te voeren, zo merken sommige respondenten op. In het verlengde hiervan wordt soms geadviseerd om bij een volgende kadernota minder speerpunten op te voeren. De uitwerking van deze aanbeveling is verschillend per respondent. Sommigen zouden graag speerpunten concreet houden, maar minder speerpunten opvoeren. Dit impliceert dat tijdens het totstandkomingsproces meer speerpunten vervallen.

Anderen zouden graag de speerpunten wat abstracter benoemen om op dit manier te clusteren. Inhoudelijk valt dan niets buiten boord, maar het aantal speerpunten wordt op deze manier eveneens gereduceerd. Deze abstractere kernspeerpunten zouden in moeten gaan op de wat-vraag en niet zozeer op de hoe-vraag om op die manier een juiste discussie mogelijk te maken, aldus de respons in dit verband. Aan de andere kant wordt gesteld dat het over zeer abstracte speerpunten moeilijk rapporteren is. Deze gedachte wordt door anderen genuanceerd. Men zou zeer wel abstracte speerpunten kunnen voorzien van enkele concrete parameters, zo wordt opgemerkt in dit verband.

Hier blijft het wat de respons betreft wat zoeken naar de juiste balans. Een kadernota met zeer veel concrete speerpunten nodigt minder uit tot een discussie in de raad over de juiste richting. Aan de andere kant constateert men, dat het opvoeren van enkele abstracte speerpunten eerder een herhaling is van het hoofdlijnenakkoord. Twee of drie abstracte speerpunten maken het geheel bovendien wel erg abstract, zo wordt in dit verband opgemerkt.

Het opvoeren van concrete speerpunten geeft een concrete richting, maar maakt het aantal speerpunten groter, wil men de ambitie vasthouden het gehele gemeentelijke terrein te bestrijken. Het opvoeren van enkele concrete speerpunten heeft weer het nadeel, dat de kadernota te beperkt is en dat sommige ambities buiten de boot vallen.

---

<sup>2</sup> Later wordt hierover ambtelijk opgemerkt, dat dit voorstel een integrale afweging beoogt.



## Hoofdstuk 4 Het proces van totstandkoming

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het proces van totstandkoming beschreven. Het hoofdstuk beperkt zich tot de ambtelijke voorbereiding, de besluitvorming binnen het college en de behandeling in de commissie Bestjoer en Finânsjes. De behandeling en de besluitvorming in de gemeenteraad zal in het vijfde hoofdstuk aan de orde komen.

### 4.2 De ambtelijke voorbereiding en de besluitvorming in het college

De oorspronkelijke planning kan als volgt worden weergegeven:

Tabel 4.1 Planning kadernota

Periode	Tijd	Activiteit	Toelichting
Maart		Analyseren Tussencirculaire Rijk	Door Financiën
Di 17 april (week 16)	13.00-17.00	1 <sup>e</sup> overleg college	Financieel perspectief
Maart/april		Opstellen concept Kadernota	Door programmaregisseurs
Di 8 mei (week 19)	13.00-15.30	2 <sup>e</sup> overleg college	Geactualiseerd financieel perspectief Bespreken ambities en speerpunten
Medio mei		Aanpassen concept Kadernota	Door programmaregisseurs
Di 22 mei (week 21)	14.30-18.30	3 <sup>e</sup> overleg college	Bespreken concept Kadernota
Di 5 juni (week 23)		Collegebehandeling	
Do 12 juli (week 28)		Raadsbehandeling	

Bron: Intern document, planning kadernota

Gesteld wordt dat de bovenstaande planning in de praktijk conform verloopt. Men begint in maart/april 2018 met een documentenanalyse en met gesprekken welke bilateraal gevoerd worden met portefeuillehouders en ambtenaren (met name teammanagers). Voor de documentenanalyse maakt men gebruik van het hoofdlijnenakkoord, maar ook van het interbestuurlijk programma, de vorige kadernota, etc. Daarbij wordt het hoofdlijnenakkoord wel als kapstok gebruikt. Tevens wordt een financieel perspectief vormgegeven op basis van de laatste inzichten en de maartcirculaire. De documentenanalyse en de gesprekken worden verricht en gevoerd door de drie programmaregisseurs en een medewerker van het team Financiën, die belast is met de coördinatie van de kadernota. Wekelijks vindt overleg plaats tussen deze vier ambtenaren. Het werken met programmaregisseurs wordt als zeer



constructief ervaren en ook de samenwerking in deze combinatie onderling verloopt goed. Nu kent ieder begrotingsprogramma een programmaregisseur, terwijl over vier thema's gewerkt moet worden. Daarom zijn de gesprekken en de documentenanalyse uitgevoerd in "koppels". Een bijkomend voordeel is dan dat programmaoverstijgende elementen en de samenhang tussen verschillende begrotingsprogramma's sneller geconstateerd kunnen worden, aldus de respons. De portefeuillehouder Financiën wordt weliswaar periodiek op de hoogte gehouden, maar dit verloopt via het reguliere portefeuillehoudersoverleg. De portefeuillehouder Financiën ontvangt niet meer schriftelijke informatie dan de andere portefeuillehouders.

De formulering van de speerpunten is als iteratief proces te duiden. Sommige trends en ontwikkelingen leiden tot extra speerpunten, terwijl voor andere, reeds voorgenomen, speerpunten gezocht wordt naar aansluitende trends en ontwikkelingen. Er zijn immers talrijke documenten (alleen al uit Den Haag) waaruit trends kunnen worden gedestilleerd en een zekere schifting is dan onvermijdelijk, wordt in dit verband opgemerkt. De speerpunten worden doorgaans op aangeven van de regisseurs besproken met teammanagers, directieleden en collegeleden. Daarbij worden speerpunten ook verduidelijkt of aangevuld. Omdat het hoofdlijnenakkoord als kapstok wordt gehanteerd en omdat de kadernota het gehele te voeren beleid beslaat, opteert men ervoor soms ook bestaand beleid in de vorm van speerpunten op te nemen.

Dit leidt vervolgens tot een tweetal sessies: op 17 april en op 8 mei 2018. In de tweede sessie liggen de ambities en speerpunten voor de eerste keer integraal op tafel. Dit is het eerste moment dat de portefeuillehouders een overzicht krijgen van alle speerpunten die tot dusver zijn verzameld en opgetekend.

Deze tweede sessie levert overigens geen grote discussies of grote inzichtverschillen op, aldus de respons. Tijdens deze sessie wordt wel doorgevraagd op sommige speerpunten, maar worden geen speerpunten afgevoerd.

De speerpunten voor de kadernota 2019 die in de tweede sessie op tafel liggen, zijn de volgende (Intern document, gemeente SWF):

#### *Gebiedsgericht ontwikkelen*

1. Ontwikkelagenda's met partners uitwerken.
2. Realiseren van een integrale gebiedsgerichte organisatie.
3. Inzet cultuurcoaches.
4. Realisatie flexibele woonconcepten voor verschillende doelgroepen.
5. Opstellen actieplan wonen en zorg.
6. Plan van aanpak voor duurzame herstructurering in de wijken (bijv. Het Eiland).

#### *Meedoen, ontplooiën en ondernemerschap*

7. Uitvoering geven aan onderzoek draagkracht/ draaglast.
8. Doorontwikkeling ondersteuning mantelzorg o.a. vernieuwing respijtzorg.
9. Opstellen plan van aanpak vrijwillige inzet (o.a. VOG).
10. Uitvoering integrale aanpak onderwijs en jeugd.
11. Integrale preventie aanpak opstellen.
12. Realisatie De Hemmen 3.
13. Meer ondernemerschap, externe oriëntatie landbouw.



14. Glasvezel.
15. Participatie: Uitvoering innovatief uitstroom plan & Uitvoering visie SW bedrijf.
16. Ontwikkelen en inkopen van nieuwe ondersteuningsarrangementen.
17. Vernieuwen zorglandschap.

#### *Leefbaarheid*

18. Uitwerking doordecentralisatie VO.
19. Voorbereiding uitvoering sportcarrousel Sneek.
20. Oppakken vraagstuk kunstgrasvelden SWF.
21. Jaarlijks evenement sport / cultuur.
22. Stimuleren kleine culturele initiatieven.
23. Uitvoering nota cultureel erfgoed.
24. Benutten toeristische aantrekkingskracht (o.a. fontein en Greidhoeke).
25. Uitvoering nota Veiligheid.
26. Uitvoeren Agenda Duurzame ontwikkeling.

#### *Bestuur en organisatie*

27. Vernieuwing participatie: experimenteren met co-creatie aan de voorkant, samen plannen maken.
28. Verder investeren in interne en externe dienstverlening, met name door een verdiepingsslag op digitalisering.
29. Centrale Huisvesting: duurzame maatregelen nemen in de gemeentelijke gebouwen op basis van het in 2018 uitgevoerde onderzoek (Marktstraat 15 A bestuur, Marktstraat 2 voor en achter, gebouw D Kruizebroederstraat).
30. Herhuisvesting buitendienst in Bolsward.

Naar aanleiding van deze tweede sessie worden sommige speerpunten aangescherpt. Daarnaast vraagt men om sommige speerpunten nog nader te concretiseren. Ook worden nieuwe speerpunten aangedragen. Hiertoe wordt een tweede interviewronde gevoerd met portefeuillehouders en ambtelijke collega's.

De uiteindelijke speerpunten betreffen de 40 speerpunten uit de kadernota.

In de derde sessie ligt de concept kadernota voor ter bespreking. Dit levert geen ernstige wijzigingen op, aldus de respons. Tijdens de drie sessies zijn naast de collegeleden tevens de directieleden, de programmaregisseurs en enkele ambtenaren vanuit Financiën aanwezig. De discussies gaan daarbij eerder over de opbouw (vier thema's, drie programma's of het hoofdlijnenakkoord aanhouden) dan over de inhoudelijke speerpunten en ambities, aldus sommige respondenten.

Gesteld wordt wel, dat de programmaregisseurs een sterke regie op de kadernota hebben gevoerd. Een uitzondering hierop vormt het vijfde hoofdstuk. De impliciete voorstellen uit dit hoofdstuk met betrekking tot de precariobelasting en de besteding van de incidentele ruimte komt eerder vanuit Financiën dan vanuit de programmaregisseurs, aldus de respons.



Over het algemeen is de ambtelijke regie op het proces van totstandkoming vrij sterk geweest, zo is de algemene opvatting van de respondenten. Dit kan ook samenhangen met het gegeven dat er een nieuwe collegeploeg was aangetreden die zich op sommige dossiers nog moest inwerken. Het is dan logisch dat de hoofdrol bij de ambtelijke organisatie komt te liggen, aldus de respons. Ook de portefeuillehouder Financiën vertrouwde het proces vrij sterk toe aan de ambtelijke ondersteuning.

Het college besluit op 24 april 2018 de raad te adviseren de effecten van de maartcirculaire 2018 te verwerken in de kadernota 2019 en verder (Informatie raad, maartcirculaire gemeentefonds 2018, 24 april 2018).

In het collegevoorstel van 5 juni 2018 wordt gesteld dat de kadernota is opgesteld op basis van bestaand beleid, gesprekken met portefeuillehouders en diverse ambtenaren. Daarnaast zijn verschillende gesignaleerde trends en (autonome) ontwikkelingen verwerkt (Collegevoorstel, kadernota 2019, 5 juni 2018).

Op 5 juni 2018 staat de kadernota op de agenda van het college. Ten opzichte van de derde sessie is de nota niet bijzonder veel veranderd, zo wordt aangegeven. Het college besluit om in te stemmen met de kadernota 2019 en de raad voor te stellen de kadernota 2019 vast te stellen (Collegevoorstel, kadernota 2019, 5 juni 2018).

### 4.3 De commissiebehandeling

De kadernota 2019 wordt op 28 juni 2018 geagendeerd voor de commissie Bestjoer en Finânsjes. Voorgesteld wordt om de kadernota in de raad vast te stellen (Raadsvoorstel, kadernota 2019, cie. B&F). Gesteld wordt dat de kadernota een integraal richtinggevend beleidsdocument betreft. Het is de bedoeling dat tijdens de behandeling van deze kadernota de raad aangeeft of hij zich kan vinden in de richting van de kadernota. De raad heeft daarbij de mogelijkheid om aan te geven of het wenselijk is dat er ambities of speerpunten worden toegevoegd of aangepast. Zodoende kan via de kadernota richting worden meegegeven aan de programmabegroting 2019 (Raadsvoorstel, kadernota 2019, cie. B&F).

In de commissievergadering wordt de kadernota besproken. Sommigen geven tijdens de commissievergadering aan de kadernota liever niet in de raad vast te stellen, maar voor kennisgeving aan te willen nemen (zie hierover later in dit rapport). Daarbij wordt ook aangesloten op een eerder ingezette lijn in eerdere jaren. Verder mist men een overzicht van de punten uit het hoofdlijnenakkoord en dan met name de vraag welke punten uit dit akkoord zijn overgenomen in de kadernota en hoe deze punten vertaald zijn naar speerpunten. Het betreft hier tevens de relatie tussen het hoofdlijnenakkoord, de thema's en de speerpunten. "Als alles samenhangt met alles, wie bewaart dan nog het overzicht?", wordt in dit verband opgemerkt. Daarnaast worden vragen gesteld over de indexering en de kostendekkendheid van de rioolheffing. Bij sommige trends, zoals op het gebied van arbeidsmarktvoorziening en emigratie van jeugd, mist men een actief handelingsperspectief van de gemeente. Ook mist men een duidelijke rol van de gemeenteraad waar het de dialoog met burgers betreft en blijft de vraag onbeantwoord wat er met de input vanuit de samenleving gebeurt. Bij het schrappen van bezuinigingen bekruipt soms het gevoel dat enkele bezuinigingen snel en zonder argumentatie worden geschrapt. Soms vraagt men gedetailleerd door, zoals bij het speerpunt om nieuwe ondernemers aan te trekken of bij de vormgeving van een innovatief



uitstroomplan. Ook wordt bijvoorbeeld doorgevraagd naar de cultuurcoaches en de stand van zaken met betrekking tot de landbouw. Men mist een passage over de Friese cultuur en taal.

Sommigen constateren dat de kadernota heel veel bevat, maar eigenlijk niet zo veel richtingen aangeeft. “De scherpste ontbreekt”, zo wordt wel opgemerkt en dit gevoel wordt vrij breed gedeeld in de commissie. De kadernota maakt geen keuzen, merken sommigen tijdens de commissievergadering op en is zelfs op sommige onderdelen wat minder realistisch. Sommige ambities zijn erg abstract geformuleerd (“we willen de kwaliteit van leven van alle inwoners van nul tot 100 jaar verbeteren”) en kunnen wellicht voorzien worden van actiepunten, scherpste en keuzen?

De ambities zijn mooi geformuleerd en niemand kan hier eigenlijk tegen zijn, maar de vraag is of al deze ambities beïnvloedbaar zijn, zoals het opkomstpercentage bij verkiezingen. Zou de kadernota niet te ambitieus zijn, vraagt men zich wel af. Wellicht zou men de ambities smarter kunnen formuleren en uit kunnen zetten in de tijd, waarbij ambities over de tijd gespreid kunnen worden?

De nota stelt dat er meer met minder gedaan moet worden, maar de vraag is dan hoe dat moet. Hier geeft de kadernota niet een duidelijk antwoord op, zo wordt gesteld.

De kadernota is bedoeld als “de lijst om het schilderij” en de vraag is dan of men zich kan herkennen in deze lijst, zodat vervolgens het schilderij kan worden ingekleurd, zo wordt in de beantwoording gesteld. De feitelijke concretisering zal plaatsvinden in de programmabegroting, omdat uiteraard niet alles gelijk kan worden gerealiseerd. Dan zullen ook prioriteiten gesteld worden en zal de nodige scherpste worden aangebracht.

Ten aanzien van de jeugd wordt een vrij principiële opmaat gegeven. Wellicht is het beter om de jeugd juist elders te laten studeren om uiteindelijk beter opgeleid weer terug te keren, zo wordt gesteld in dit verband.

Tijdens de vergadering van de commissie Bestjoer en Finânsjes, d.d. 28 juni 2018, wordt door de portefeuillehouder de toezegging gedaan om via een A4 te verduidelijken of de punten uit het hooflijnenakkoord matchen met de speerpunten die genoemd worden in de kadernota. Verder wordt toegezegd dat het college reageert op de vraag over het uitgangspunt van de kostendekking van de rioolheffingen, aangezien deze nu in de kadernota als meerinkomsten worden benoemd. Ook wordt toegezegd een reactie te geven op de vraag over het schrappen van bezuinigingen, aangezien de argumentatie in de kadernota volgens de commissie niet volstaat (Schriftelijke reactie toezegging, kadernota 2019, 5 juli 2018, Toezeggingen commissie B&F, 28 juni 2018). Het betreft specifiek bezuiniging b3: het vanuit de huidige situatie introduceren van een starttarief bij het taxivervoer WMO.

Uiteindelijk wordt tevens toegezegd om de raad voor te stellen de kadernota voor kennisgeving aan te nemen, aldus de slotconclusie van de voorzitter tijdens de commissievergadering.

De commissie Bestjoer en Finânsjes besluit op 28 juni 2018 te adviseren dit punt als bespreekstuk op te voeren op de raadsagenda van 12 juli 2018 (Besluitenlijst, commissie B&F, 28 juni 2018).

De kadernota 2019 wordt niet geagendeerd voor de andere twee raadscommissies. Dit bevreemdt de respondenten. Sommigen stellen, dat het de bedoeling was dat de kadernota voor alle raadscommissies geagendeerd zou worden, maar dat door een agenda-omissie bij de



griffie de nota enkel bij B&F terecht kwam. Vermoedelijk is dit zo gelopen, omdat de kadernota verleden jaar ook enkel bij de commissie B&F was geagendeerd, aldus de respons.

Op 28 juni 2018 worden de technische vragen beantwoord die gesteld waren door een raadslid.

Op 5 juli 2018 stuurt het college een schriftelijke reactie aan de commissie Bestjoer en Finânsjes naar aanleiding van de toezeggingen gedaan in de commissievergadering van 28 juni 2018.

In een overzicht wordt aangegeven hoe het hoofdlijnenakkoord zich verhoudt tot de speerpunten uit de kadernota. Vier speerpunten zijn niet expliciet als punt in het hoofdlijnenakkoord opgenomen, maar liggen wel in lijn met het hoofdlijnenakkoord. Het betreft het stimuleren van kleine culturele initiatieven, het werken met cultuurcoaches, het uitvoering geven aan de nota Veiligheid en het faciliteren van de aanleg van glasvezel. Soms wordt een het hoofdlijnenakkoord voorzien van een speerpunt, soms wordt gesteld dat hier aandacht aan is besteed bij de ambitie (met name de ambitie “een krachtig bestuur”). Soms worden punten uit het hoofdlijnenakkoord niet voorzien van speerpunten of ambities. Het betreft dan zaken die op dit moment al uitgevoerd worden (going concern) (Schriftelijke reactie, kadernota 2019, 5 juli 2018).

Tevens wordt gesteld dat het uitgangspunt voor de tariefstelling van rioolheffingen 100% kostendekkend is.

Ten aanzien van het schrappen van bezuiniging b3 wordt gesteld dat in 2017 besloten is om eerst nog geen starttarief bij het taxivervoer WMO in te voeren. Er is besloten om dit niet te doen, omdat de verwachting was dat meerdere mensen dan niet meer gebruik zouden maken van het vervoer. Ook wil het college breder naar het onderwerp vervoer kijken. Dit doet het college door te onderzoeken of er alternatieven zijn voor het WMO vervoer, zoals het aanbod in vrijwilligersvervoer en het gebruik van het openbaar vervoer (Schriftelijke reactie, kadernota 2019, 5 juli 2018).



## Hoofdstuk 5 De besluitvorming in de gemeenteraad

### 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de behandeling en de besluitvorming in de gemeenteraad centraal. Hiertoe is gebruik gemaakt van de interviews die gehouden zijn met diverse betrokkenen uit de ambtelijke organisatie en met de betreffende portefeuillehouder. Daarnaast is uiteraard gebruik gemaakt van de opname die van de gemeenteraadsvergadering is gemaakt.

### 5.2 De besluitvorming in de gemeenteraad

De kadernota wordt op 12 juli 2018 besproken in de gemeenteraad.

De raad wordt voorgesteld de kadernota 2019 voor kennisgeving aan te nemen. Dit wordt door sommige respondenten als wat weinig doortastend ervaren. “Het leek er een beetje op, alsof zij hun kruit droog wilden houden”, zo wordt in dit verband wel gesteld. Wellicht zijn de circulaire vanuit het rijk hier ook debet aan. “Vroeger gaven deze circulaire enkel marginale wijzigingen aan, nu worden in een circulaire soms grote wijzigingen aan de orde gesteld. Het is dan logisch dat de gemeenteraad voorzichtiger is en liever afwacht tot de laatste circulaire op de mat ligt”, zo wordt gesteld. Andere respondenten reflecteren stelliger op het besluit om de kadernota enkel voor kennisgeving aan te nemen. “Op die manier wordt de kaderstellende rol van de raad niet daadwerkelijk ingevuld”, zo wordt opgemerkt in dit verband. Aan de andere kant erkent men wel de terughoudendheid: hoe concreter de speerpunten zijn geformuleerd, hoe voorzichtiger de raad is. Het vaststellen van concrete speerpunten in de kadernota impliceert immers een hypotheek op het begrotingsdebat, zo wordt wel gesteld.

Voorop het gebied van duurzaamheid kunnen sommige sprekers goed uit de voeten met deze kadernota, zo wordt gesteld. Anderen constateren dat juist op het gebied van duurzaamheid nog veel werk te verrichten is en moet worden uitgewerkt. Ook het financieel-economisch perspectief lijkt optimistisch. Tevens biedt het economisch getij kansen om de toestroom richting de arbeidsmarkt te bevorderen, zo wordt gesteld. Anderen zouden juist hier graag een concreter speerpunt opgevoerd willen zien. Sommigen bepleiten in het verlengde van het gunstige getij om de belastingen niet te verhogen (met uitzondering van de indexering).

De meeste fracties constateren wel erg veel ambities en speerpunten in de kadernota. Dat vraagt nogal wat, niet alleen van de organisatie, maar ook van de inwoners en van de raad, zo wordt gesteld. Bovendien zijn de ambities en speerpunten soms erg abstract en mist men concretisering naar uitwerkingsprogramma's. Zo vraagt men zich af hoe nu de gedachte om naar de geest (en niet naar de letter) van de wet te leven, breed wordt geoperationaliseerd binnen de organisatie. Ook de gedachte om de buitendienst effectiever te huisvesten behoeft nadere concretisering. Sommige speerpunten zijn overigens bestaand beleid en eerder vastgesteld, zo wordt opgemerkt. Bij de uitwerking van de diverse ambities en speerpunten is het overigens wel zaak dat de verbinding en de relaties tussen al deze ambities wordt behouden. Onduidelijk is welke speerpunten realistisch zijn.





Men zou verwachten dat de kadernota een vertaling van het hoofdlijnenakkoord zou zijn, maar dit blijkt volgens sommigen niet het geval te zijn. Men ziet wel een helder beeld van ontwikkelingen, maar men mist oplossingen. Ambities en speerpunten worden veelvuldig en “groen en rijp” door elkaar opgevoerd en men mist een planning en een smart formulering om als raad de controlerende rol in te kunnen vullen. Sommigen bekruipen het gevoel dat het realiseren van al deze speerpunten tegelijkertijd niet realistisch is.

Sommige fracties missen een duidelijke visie en een duidelijk beeld van de gewenste toekomst van de gemeente. Hiertoe zou een fundamentele discussie gevoerd kunnen worden, maar de huidige kadernota biedt daar geen ruimte toe, zo wordt wel gesteld.

Sommigen ervaren de kadernota als erg optimistisch. “Je kan in alles participeren en op alles anticiperen, maar de focus ontbreekt”, zo wordt opgemerkt. Veertig speerpunten geven geen focus. Bovendien kan men het moeilijk oneens zijn met deze ambities, als men niet weet wat men er uiteindelijk voor moet betalen.

De raad wordt gevraagd of hij zich kan vinden in de aangegeven richtingen, zo wordt gesteld. Onzeker blijft echter het niveau van de algemene uitkering en overige middelen vanuit het rijk.

Tijdens de raadsvergadering wordt aandacht gevraagd voor vrij concrete acties en speerpunten. Zo komen specifieke items uit de ontwikkelagenda en de landbouw ter sprake en gaat men in op specifieke kernen of gebieden binnen de gemeente. Dit geldt ook voor woningbouw, waarbij tevens de woningbehoefte en de leefbaarheid per kern onder de aandacht wordt gebracht. Hierbij wordt ook een voorschot gegeven op de rol van de raad daarbij. “Doen is het nieuwe denken”, zo wordt in dit verband opgemerkt. Op locatie vergaderen is eveneens een geopperd alternatief.

In de bespreking wordt tevens een relatie gelegd naar eerder gestelde vragen en de beantwoording, zoals op het gebied van externe inhuur of het borgen van snel internet in onrendabele gebieden. Sommige speerpunten worden gemist in de nota. Het ondergronds brengen van hoogspanningskabels wordt daarbij als voorbeeld aangereikt.

De constatering dat sommige bezuinigingen niet gehaald worden, wordt door sommigen begrepen, maar men vraagt zich wel af of er alternatieven hiervoor voorhanden zijn.

De gedachte om de precariobelasting toe te voegen aan de ontwikkelagenda, wordt niet door iedere fractie gedeeld. Het zou een integrale afweging bevorderen om deze belasting eerst aan de algemene reserve te doneren om vervolgens pas tot afweging en bestemming over te gaan. Anderen bepleiten het activeren van deze belastingen, zodat via het afboeken ruimte in de begroting ontstaat.

Tevens vraagt men een concretisering van de speerpunten in de begroting. De vorige begroting vermeldde de speerpunten, maar werkte deze niet uit. Men heeft behoefte aan een smart formulering van deze speerpunten in de begroting.

Bepleit wordt om de kadernota in het vervolg in alle commissies te bespreken.

In de reactie wordt op sommige thema's, zoals landbouw en biodiversiteit, vrij concreet ingegaan, ook wat betreft het proces. Duurzaamheid en het sociaal domein zijn zeer belangrijke thema's, maar zullen ook voor de nodige kosten zorgen. Sommige items zijn al in gang gezet, maar verdienen aandacht en accent, zoals het kernenbeleid en de toestroom naar de arbeidsmarkt. Op het gebied van financiën past behoedzaamheid. Cofinanciering kan een waardevolle suggestie zijn, aldus de reactie van het college.



Kaders geven nog geen harde focus, maar de suggestie om een en ander smarter te maken wordt graag overgenomen. De precariobelasting zal niet op voorhand worden uitgegeven en de aanbevelingen op dit punt worden eveneens ter harte genomen. De suggestie om deze op dit moment in breedband te steken wordt niet overgenomen. De financiële opmerkingen zullen een plek krijgen in de programmabegroting, maar op dit moment kan daar nu geen nadere concretisering of toezegging worden gedaan. Het streven is om de belastingen niet te verhogen, maar vanuit het rijk komen wellicht strengere eisen en kaders en bezien moet worden hoe de gemeente hier het best mee kan omgaan, zo stelt het college in zijn reactie.

Tijdens de raadsvergadering worden twee moties ingediend, welke worden afgeraden door het college. Deze moties leveren redelijk veel discussie op, maar worden niet overgenomen.

De gemeenteraad besluit uiteindelijk:

“De Kadernota 2019 voor kennisgeving aan te nemen” (Besluitenlijst raadsvergadering, 12 juli 2018).

De raadsvergadering zelf wordt door de respondenten op sommige momenten als gedetailleerd ervaren. Bovendien worden tijdens de raadsvergadering bijna geen moties of amendementen ingediend. Zeer veel van de opmerkingen betreffen bestaand beleid en niet zozeer het verkennen van nieuwe richtingen, wordt in dit verband gesteld. “Ik constateer dan de dynamiek niet de juiste was”, zo wordt illustratief opgemerkt in dit verband.

Er worden in de raadsvergadering nauwelijks nieuwe richtingen aangegeven of alternatieven aangedragen, zo merken de respondenten op. Aan de andere kant wordt geconstateerd dat de kadernota hier ook niet toe uitnodigt. De 40 speerpunten zijn op een zodanige manier geformuleerd, dat men het er moeilijk mee oneens kan zijn, zeker als er geen prijskaartje aanhangt. Een duidelijk alternatief is nog niet voorhanden. “We zitten nu in een economisch goed getij en we hoeven nu ook niet echt scherpe keuzen te maken. Als het tij keert en bezuinigd moet worden, zal de noodzaak tot keuzen zich eerder voordoen”, zo wordt wel gesteld. Voor het daadwerkelijk schrappen van speerpunten zou je eigenlijk de gemeenteraad aan de voorkant van het gehele proces moeten betrekken, zo wordt gesteld.

Men beschouwt het wel als een gemiste kans dat de kadernota enkel ter kennisname is aangenomen. Zoals gesteld wordt echter ook gezien dat het vaststellen van een kadernota met concrete speerpunten een hypotheek kan leggen op het begrotingsdebat. Dit wordt door sommige respondenten verworpen: raadsleden hadden best alternatieve richtingen en andere speerpunten kunnen aanbrengen, zo wordt in dit verband gesteld. Aan de andere kant rijst nu wel het gevaar dat tijdens de begrotingsbehandeling dezelfde discussie wordt overgedaan, aangezien ook daar de speerpunten weer aan de orde komen (die dus nog niet zijn vastgesteld). Sommigen stellen, dat het college wellicht wat scherper had mogen reageren op dit punt: het college heeft het voorstel om de kadernota enkel voor kennisgeving aan te nemen vrij makkelijk omarmd, zo wordt wel gesteld. Dit kan ook samenhangen met de dynamiek die nu eenmaal tussen college en raad bestaat en waarbij men niet iedere suggestie uit de raad tot politieke strijd verheft, zo constateren sommigen.

Het afschaffen van de kadernota vindt men over het algemeen geen goed idee. De kadernota geeft toch aan waar de speerpunten vandaan komen. Bovendien biedt de kadernota het college de kans om de ingezette richtingen onder de aandacht te brengen (sommige respondenten kennen de kadernota een zekere profileringsfunctie toe).



## Hoofdstuk 6 De opvattingen van raadsleden

### 6.1 Inleiding

Omdat de gemeenteraad de uiteindelijke doelgroep is van de kadernota en deze nota geacht wordt een opmaat te geven voor een beleidsmatige richtinggevende discussie in de gemeenteraad, is het uiteraard van groot belang dat de perceptie van de raadsleden zelf wordt getraceerd. Daartoe is een enquête uitgezet onder de raadsleden, die door 17 raadsleden valide is ingevuld en is geretourneerd. Voor de enquêteresultaten valt te verwijzen naar bijlage I, behorende bij dit onderzoeksrapport. In dit hoofdstuk zullen de resultaten nader besproken en geanalyseerd worden.

### 6.2 Analyse van de enquête resultaten

De respondenten zijn soms al vrij lang raadslid (vanaf 2002), soms nog maar kort (vanaf 2018). Ook de aandachtsgebieden verschillen. Zo hebben sommige respondenten hun aandachtsgebied binnen het sociaal domein, cultuur of boarger & mienskip, anderen richten zich eerder op leegstand. Relatief vrij veel respondenten rekenen financiën tot hun aandachtsgebied: deze vraag is voor vijftien respondenten ingevuld en zes respondenten gaven financiën als aandachtsgebied aan.

De respondenten dichten een verschillende functie toe aan de kadernota. Sommigen stellen dat de kadernota geacht wordt een visie te geven op het handelingsperspectief van de gemeente in de toekomst, of dat de kadernota geacht wordt kaders te stellen voor de uitvoering van het beleid door het college voor het komend jaar. “Het in kaart brengen van de plannen van de coalitie voor het komend jaar” of “Kaders stellen voor het aankomend bestuursjaar”, worden als antwoorden vermeld. In dit verband wordt de kadernota ook als ambitiedocument opgevoerd. Opvallend is evenwel, dat het merendeel een duidelijk verband met de begroting legt. Een financieel overzicht voor de komende jaren, het definiëren van uitgangspunten op basis waarvan de begroting wordt opgesteld, het stellen van kader voor de uitwerking van de begroting, een doorkijk naar de verwachte financiële ruimte, worden als antwoorden in dit verband opgevoerd. Negen respondenten leggen op deze manier een expliciete relatie tussen de kadernota en de begroting. Daarmee is overigens niet gesteld, dat de kadernota ook financiële data zou moeten bevatten. Het geven van een opmaat voor de komende begroting kan immers ook inhoudelijk zijn. Een aantal van deze respondenten kent de kadernota evenwel een expliciete financiële functie toe (een financieel overzicht voor de komende jaren, bijvoorbeeld). In het verlengde hiervan onderschrijft iedere respondent de stelling dat de kadernota een opmaat moet geven voor de komende begroting.

De respondenten zijn positief waar het de stelling betreft dat de kadernota een bespreking mogelijk maakt van de uitgangspunten voor volgend jaar. Deze stelling wordt slechts door één respondent niet onderschreven. Overigens kan deze stelling ook algemeen worden geïnterpreteerd: de kadernota als instrument zou een bespreking mogelijk moeten maken, kan een alternatieve invulling van deze stelling zijn en het is mogelijk dat sommige respondenten deze tweede interpretatie hebben gevolgd.



Ook over de elementen die de kadernota moet bevatten, bestaat relatief veel overeenstemming. Slechts drie respondenten stellen dat de kadernota geen overzicht van beoogde effecten zou moeten bevatten. Twee respondenten stellen dat de kadernota ook geen overzicht van beoogde prestaties of activiteiten zou moeten bevatten. Vier respondenten stellen dat de kadernota geen overzicht van de benodigde financiële middelen zou moeten bevatten. Het merendeel van de respondenten betreft het standpunt dat de kadernota een overzicht van financiële middelen, beoogde prestaties of activiteiten en gewenste effecten zou moeten bevatten.

Over het aggregatieniveau bestaat verschil van mening tussen de respondenten. Negen van de zeventien respondenten stellen dat de kadernota het juiste aggregatieniveau hanteert, vier respondenten stellen dat dit juist niet het geval is. Wel wordt de kadernota door dertien respondenten als inzichtelijk en begrijpelijk ervaren. Twaalf respondenten vinden dat de kadernota tijdig beschikbaar is gesteld.

Heeft de kadernota nu de basis gelegd voor een juiste discussie in de gemeenteraad? Hier zijn de meningen over verdeeld. Vijf respondenten zijn het niet eens met deze stelling, acht respondenten onderschrijven deze stelling. Vier respondenten zijn neutraal ten opzichte van deze stelling.

De behandeling in de gemeenteraad is door de respondenten verschillend ervaren. Hier zijn twee categorieën antwoorden te onderscheiden. De eerste categorie is positief. In deze lijn wordt gesteld dat alle aandachtspunten van de fractie goed over het voetlicht konden worden gebracht. “Veel punten kwamen aan de orde” en “Handig en duidelijk”, zijn eveneens reacties die in deze lijn zijn te plaatsen. De tweede categorie is minder positief. Volgens de respondenten in deze categorie komt het in de gemeenteraad niet echt tot een discussie. Daartoe is de kadernota te abstract. De discussie had scherper kunnen zijn en mist focus (zowel bij het college als bij de raad). “Erg abstract, de invulling komt pas bij de begroting”, zo wordt in deze lijn ook wel gesteld. “Weinig concreet en realistisch”, “Mager” zijn eveneens reacties die in deze lijn zijn te plaatsen. Een enkele respondent geeft aan dat de discussie juist te gedetailleerd is: “het is voor veel raadsleden moeilijk om los te komen van het ‘stoeptegelniveau’”, zo wordt door deze respondent gesteld.

De raadsleden zijn vrij eenduidig in hun antwoord op de vraag wat nu precies besloten is: “de kadernota is voor kennisgeving aangenomen”. Als reden om de nota niet vast te stellen wordt door een enkele respondent opgevoerd dat het financieel perspectief niet actueel was. Een aantal respondenten geeft aan, dat het eigenlijke debat pas bij de begroting wordt gevoerd. Hier wordt overigens door een enkele respondent gewezen op het gevaar van hypotheek: “Waarschijnlijk zal het college aangeven dat we de gewenste wijzigingen bij de kadernota hadden moeten aangeven”, zo wordt in dit verband gesteld. De relatie met de begroting wordt door een aantal respondenten expliciet gelegd, maar door de kadernota voor kennisgeving aan te nemen en niet vast te stellen, behoudt men zoveel mogelijk ruimte in het begrotingsdebat. “De kadernota is na discussie ter kennisname aangenomen als opmaak richting de programmabegroting 2019. Het geeft dus alleen de denkrichting van het college weer en de raad heeft deze richting dus nog niet goedgekeurd”, zo wordt gesteld door een respondent. “Het doel daarvan (voor kennisgeving aannemen, red.) is dat de raad zich het recht voorbehoudt met de begroting tot nadere koerswijzigingen te komen”, zo stelt een andere respondent in dit verband. Sommige respondenten brengen ook wat negatieve percepties tot uitdrukking: “De feitelijke discussie komt nu bij de begroting, maar dan is het mijns inziens te laat om nog keuzen te maken die (financieel en inhoudelijk) afwijken”, zo wordt gesteld. “In feite is dus niets besloten”, zo stelt een andere respondent.



De respondenten hebben verschillende suggesties voor een volgende kadernota. Sommigen stellen, dat, gelet op het tijdstip van publicatie, de financiële contouren nog niet volledig zijn omdat de inzichten van de meicirculaire nog niet verwerkt kunnen worden. Als gevolg hiervan kunnen dus ook geen besluiten genomen worden, hetgeen de kadernota ondergeschikt maakt aan de begroting. Men zou er dan verstandig aan doen, de kadernota te laten vervallen en in te zetten op een (nog) betere begroting, die dan tevens een actueel financieel perspectief biedt, aldus de respons in dit verband. Een aantal andere respondenten geeft aan meer focus en meer helderheid te verlangen over het hoe en waarom van specifieke keuzen. Nog meer respondenten geven aan behoefte te hebben aan expliciete keuzemogelijkheden. “Ruimte laten voor de raad door te werken met scenario’s”, “Duidelijkheid over: wat kan ik nu precies regelen bij een kadernota”, “Maak duidelijk welke financiële ruimte er is en welke keuzen voorliggen, waar de raad dan uit kan kiezen”, “Meer ruimte voor brainstorm over de toekomstvisie”, zijn reacties die in deze lijn zijn te plaatsen. Over het gewenste abstractieniveau merkt een respondent op dat enerzijds gepraat moet worden over de grote lijnen, maar dat daardoor de discussie soms ook wat abstract blijft.

Ook ten aanzien van de behandeling in de raad hebben de respondenten verschillende suggesties. “Het voor kennisgeving aannemen van de kadernota geeft het college de vrijheid om te begroten binnen de kaders, maar tegelijk de raad de vrijheid er nog iets meer van te vinden dan binnen de programma’s nog wat te schuiven. Een volgende cyclus geeft de mogelijkheid meer scenario’s aan te bieden waar de raad dan uit kan kiezen en waardoor een discussie ook inhoudelijker wordt”, zo wordt gesteld in dit verband. “De kadernota kan vervallen”, zo stelt een andere respondent. “Misschien moet er een strengere onderscheid komen tussen waar we niet onderuit kunnen (en waarom) en waar wel ruimte ligt en hoeveel”, zo wordt in het verlengde van de vorige vraag gesteld. “De raad moet duidelijk gemaakt worden dat de kadernota niet alles op detail dicht timmert en dat er dus niet op dat niveau moet worden gediscussieerd. Het gaat over de discussie over de richting”, zo geeft een respondent aan. Deze gedachte wordt door anderen gedeeld: “Er zou een meer inhoudelijke discussie gevoerd moeten worden”, zo wordt dan wel geopperd. “Een visie op langere termijn”, stelt een andere respondent in dit verband. Een aantal respondenten betreurt het dat de kadernota slechts in één commissie aan de orde is geweest en stelt voor de nota in het vervolg in alle commissies te behandelen.



## Hoofdstuk 7 Analyse van de resultaten

### 7.1 Inleiding

Nu een beeld is verkregen van de inhoud van de kadernota, het proces van totstandkoming, de besluitvorming en de perceptie van de raadsleden, kan dit beeld worden geanalyseerd. Hiertoe wordt de conceptuele drieslag (inhoud, totstandkoming, besluitvorming) aangehouden. Vervolgens zullen de bevindingen worden afgezet tegen de criteria die in het tweede hoofdstuk ontwikkeld zijn. Een aparte plek wordt in dit hoofdstuk uitgeruimd voor de uitwerking van een suggestie die met betrekking tot de inhoud gedaan kan worden en voor een nadere uitwerking van twee impliciete financiële voorstellen uit de kadernota.

### 7.2 Inhoud kadernota

Ten aanzien van de inhoud van de kadernota kunnen enkele constatering worden gedaan. De opbouw is overzichtelijk en consistent. Zo worden vanuit trends en ontwikkelingen in het tweede hoofdstuk, integrale thema's, ambities en speerpunten in het derde hoofdstuk uitgewerkt, welke vervolgens in het vierde hoofdstuk onder de programmastructuur van de begroting worden gebracht.

Nu wordt in de inleiding gesteld, dat als basis voor de kadernota het hoofdlijnenakkoord, de bestaande beleidsvisies en nota's, de kadernota 2018, trends en ontwikkelingen, het regeerakkoord, de programmastart IBP en de maartcirculaire is gebruikt. Het tweede hoofdstuk heeft als titel Trends en Ontwikkelingen meegekregen, waarmee de suggestie wordt gewekt dat dit hoofdstuk enkel gebaseerd is op de geconstateerde trends en ontwikkelingen. Een nadere analyse leert, dat in dit hoofdstuk ook het regeerakkoord en het interbestuurlijk programma zijn opgenomen. De andere elementen (het hoofdlijnenakkoord, de bestaande beleidsvisies en nota's, de kadernota 2018 en de maartcirculaire) worden niet meer expliciet vermeld in dit tweede hoofdstuk.

Als gevolg van een toezegging in de commissie Bestjoer en Finânsjes van 28 juni 2018, concipieert het college een tabel, waarin de aansluiting wordt aangegeven tussen het hoofdlijnenakkoord enerzijds en de speerpunten anderzijds. Hieruit valt op te maken dat de meeste punten uit het hoofdlijnenakkoord worden afgedekt door speerpunten zoals opgenomen de kadernota. Sommige punten uit het hoofdlijnenakkoord worden niet voorzien van speerpunten, maar wel van een ambitie. Dit geldt voornamelijk voor het thema "Vernieuwing lokale democratie, burgerparticipatie en bestuursstijl uit het hoofdlijnenakkoord". Voor de punten die onder dit thema vallen wordt overwegend gesteld dat hieraan aandacht wordt besteed bij de ambitie "een krachtig bestuur". Sommige punten worden niet voorzien van een speerpunt of van een ambitie: op enkele punten wordt aangegeven dat de gemeente hier al mee bezig is en dat de activiteiten onder 'going concern' vallen. Dit betreft bijvoorbeeld het faciliteren van schoolbesturen bij de gevolgen van de teruggang in het leerlingenaantal, het betrekken van lokale bedrijven bij de gemeentelijke taken en opdrachten, het regionaal, landelijk en internationaal profileren en het dienen als voorbeeld voor bedrijven en maatschappelijke partners. Vier speerpunten zijn niet expliciet als punt in het hoofdlijnenakkoord opgenomen, maar liggen wel in lijn met het hoofdlijnenakkoord. Het betreft het stimuleren van kleine culturele initiatieven, het werken



met cultuurcoaches, het uitvoering geven aan de nota Veiligheid en het faciliteren van de aanleg van glasvezel (Schriftelijke reactie, kadernota 2019, 5 juli 2018). Een nadere analyse leert, dat de punten uit het hoofdlijnenakkoord correct in de tabel zijn opgenomen.

Voorts wordt niet duidelijk waar een bepaalde geconstateerde trend op is gebaseerd. Zo wordt het volgende gesteld: “In de vorige raadsperiode hebben we te maken gehad met een forse toename van taken in het sociaal domein. Deze trend zal zich verder doorzetten, hoewel niet geheel duidelijk is welke taken precies naar de gemeente komen” (Kadernota 2019, p. 9). Dit roept de vraag op waar deze constatering op is gebaseerd en of een verdergaande vermeende decentralisatie betrekking heeft op het sociaal domein of juist op andere terreinen. Een nadere analyse leert, dat dit tweede hoofdstuk vrij veel uitspraken bevat die nader onderbouwd kunnen worden.

Verder lopen in dit tweede hoofdstuk feitelijke constatering en ambities wat door elkaar. Zo is de constatering dat de gemeente een laag percentage jongeren kent dat jeugdhulp krijgt, een feitelijke constatering (hoewel ook hier de bronvermelding ontbreekt). Het creëren van synergievoordelen op bovengemeentelijk niveau door ICT-ontwikkelingen, of het doorcentraliseren van taken en verantwoordelijkheden, zijn echter eerder ambities of actiepunten. Sommige constatering zijn zelfs expliciet geformuleerd als ambitie of als actiepunt, zoals het voeren van een behoedzaam financieel beleid, de mogelijkheid blijven bieden persoonlijk contact met de gemeente te hebben, het uitvoeren van de transitieagenda's circulaire economie, etc.

Omdat de geconstateerde trends niet worden onderbouwd met een verwijzing, is niet duidelijk hoe dit hoofdstuk precies tot stand is gekomen. Daarnaast wordt niet meer verwezen naar bijvoorbeeld de kadernota 2018, eerder vastgestelde visies en kaders, etc., zodat de vraag rijst in hoeverre dit hoofdstuk compleet is. Het feit dat tijdens de commissievergadering wordt gevraagd naar een expliciete aansluiting van het hoofdlijnenakkoord op de perspectiefnota bevestigt het vermoeden dat deze vraag breder leeft. Omdat sommige trends geen feitelijke constatering betreffen, maar eerder zijn opgevoerd als ambitie of als actiepunt, rijst verder de vraag in hoeverre dit hoofdstuk niet mede is ingegeven vanuit bestuurlijke ambities.

Sommige trends zijn vrij abstract geformuleerd. “Inwoners willen steeds meer betrokken worden bij hun leefomgeving en willen van daaruit steeds meer invloed op wat de gemeente wil en doet” (Kadernota 2019, p. 9). Deze trend, als het al een trend is, is vrij algemeen geformuleerd. Zo rijst hier de vraag welke categorie inwoners dit betreft, wat onder leefomgeving moet worden verstaan en hoe men meer invloed zou willen uitoefenen.

Tevens kunnen sommige trends onderling op gespannen voet staan met elkaar. De digitalisering van overheidsvoorzieningen, zoals wordt geconstateerd op pagina 10, kan bijvoorbeeld op gespannen voet staan met het borgen van cybersecurity, zoals wordt geconstateerd op pagina 11 van de kadernota.

De vertaling van trends en ontwikkelingen naar ambities en speerpunten is een zeer belangrijke schakel in deze kadernota. Hierbij valt op, dat sommige trends niet vertaald worden in ambities of speerpunten, zoals het realiseren van synergievoordelen door ICT-gedreven bovengemeentelijke samenwerking. Verder wordt geconstateerd, dat de aansluiting van speerpunten op ambities niet expliciet wordt gemaakt. De speerpunten zijn namelijk per thema weergegeven, maar niet per ambitie. Zo doet het gevaar zich voor dat sommige ambities niet voorzien worden van speerpunten. Binnen de ambitie een krachtig bestuur, wordt bijvoorbeeld aangegeven dat financiële ruimte voor nieuwe ambities gezocht kan



worden door oud beleid te schrappen. Een speerpunt ontbreekt echter in dit verband en ook wordt overigens niet duidelijk hoe de organisatie dit uitgangspunt wil realiseren. Vanuit de respons wordt wel aangegeven dat in dit verband iteratief is gewerkt. Men constateert soms trends, welke uiteindelijk vertaald worden naar ambities, maar vanuit eerder aangegeven ambities zoekt men ook naar trends: de hoeveelheid documenten maken immers, dat een zekere schifting noodzakelijk is.

Verder valt op, dat ook de ambities vrij abstract geformuleerd zijn, zodat men vrij eenvoudig de meeste ambities onder de geconstateerde trends kan schuiven. Zo wordt geconstateerd dat er een toename in de vraag naar vakmensen ontstaat, met name op het terrein van ICT, toerisme, de bouw, techniek en de zorg (Kadernota 2019, p. 8). Tegelijkertijd wordt een toename geconstateerd van het aantal mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt dat niet mee kan komen op de arbeidsmarkt, een afname van eenvoudig productiewerk en een verdringing van laaggeschoolden door hoger geschoolden (Kadernota 2019, p. 8). In het derde hoofdstuk wordt hierop aansluitend de ambitie geformuleerd dat de participatiegraad moet toenemen, dat het onderwijs en de arbeidsmarkt goed op elkaar moeten aansluiten en dat een innovatief uitstroomplan wordt opgesteld. In dit laatste plan wordt ingezet op de sectoren waar de grootste vraag naar personeel leeft. Als speerpunt wordt uiteindelijk geformuleerd het “uitvoering geven aan het innovatief uitstroomplan en visie op de sociale werkvoorziening implementeren (participatie)” (Kadernota 2019, speerpunt 18, p. 21). De gekozen formulering van dit speerpunt maakt, dat men het hier moeizaam mee oneens kan zijn.

Doordat de trends en de ambities relatief abstract zijn weergegeven, wordt de mogelijkheid geboden om iedere ambitie onder een trend te schuiven en om iedere ambitie vervolgens om te zetten in een speerpunt. De speerpunten krijgen daarmee een wat willekeurig karakter, omdat niet wordt aangegeven waarom juist voor dat specifieke speerpunt is gekozen.

Verder worden in de ambities en de speerpunten geen handelingsperspectieven of alternatieven opgevoerd. Zo wordt in het voorbeeld van de arbeidsmarkt niet aangegeven welke mogelijke beleidsalternatieven voorhanden zijn. Dit wordt ook in de enquête teruggegeven. Raadsleden missen duidelijke keuzen, scenario's en het is raadsleden niet altijd duidelijk waar nu uit gekozen kan worden.

De meeste respondenten geven aan, dat de kadernota relatief veel speerpunten bevat. Ook tijdens de commissievergadering en de raadsvergadering wordt hierop gewezen. Al tijdens de totstandkoming worden vrij veel speerpunten opgevoerd en in de uiteindelijke kadernota is het aantal zelfs gestegen:





Tabel 7.1 Speerpunten in de kadernota

	Speerpuntenlijst in de voorbereiding	Speerpuntenlijst in de kadernota
<b>Gebiedsgericht ontwikkelen</b>	1. Ontwikkelagenda's met partners uitwerken.	1. Agenda IJsselmeerkust, Agenda Sneek, Agenda Bolsward en Agenda Ut de Mienskip met partners uitwerken.
	2. Realiseren van een integrale gebiedsgerichte organisatie.	2. Integraal gebiedsgericht werken inclusief Kernenbeleid doorontwikkelen.
	3. Inzet cultuurcoaches.	3. Meer met cultuurcoaches werken.
	4. Realisatie flexibele woonconcepten voor verschillende doelgroepen.	5. Flexibele woonconcepten voor verschillende doelgroepen realiseren.
	5. Opstellen actieplan wonen en zorg.	6. Een actieplan wonen en zorg opstellen.
	6. Plan van aanpak voor duurzame herstructurering in de wijken (bijv. Het Eiland).	7. Een plan van aanpak voor duurzame herstructurering van wijken opstellen (Agenda Duurzame Ontwikkeling).
		4. Plan van aanpak Vrijwillige inzet opstellen.
		8. Proeftuin aardgasvrije bestaande wijk (bijv. het Eiland in Sneek) en proeftuin aardgasvrij dorp starten (Agenda Duurzame ontwikkeling).
		9. Het omgevingsplan maken.
<b>Meedoen, ontplooiën en ondernemerschap</b>	7. Uitvoering geven aan onderzoek draagkracht/ draaglast.	10. Uitvoering geven aan het onderzoek draagkracht/draaglast.
	8. Doorontwikkeling ondersteuning mantelzorg o.a. vernieuwing respijtzorg.	11. De ondersteuning mantelzorg (o.a. vernieuwing respijtzorg) doorontwikkelen.
	9. Opstellen plan van aanpak vrijwillige inzet (o.a. VOG).	
	10. Uitvoering integrale aanpak onderwijs en jeugd.	12. Integrale Kindaanpak (IKA) verder ontwikkelen (012)



		jaar).
	11. Integrale preventie aanpak opstellen.	13. Preventie aanpak sociaal domein opstellen.
	12. Realisatie De Hemmen 3.	14. Bedrijventerrein De Hemmen 3 ontwikkelen.
	13. Meer ondernemerschap, externe oriëntatie landbouw.	15. Acquireren om nieuwe ondernemers aan te trekken.
	14. Glasvezel.	
	15. Participatie: Uitvoering innovatief uitstroom plan & Uitvoering visie SW bedrijf.	18. Uitvoering geven aan het innovatief uitstroomplan en visie op de sociale werkvoorziening implementeren (participatie).
	16. Ontwikkelen en inkopen van nieuwe ondersteuningsarrangementen.	19. Nieuwe ondersteuningsarrangementen ontwikkelen en inkopen.
	17. Vernieuwen zorglandschap.	20. Het zorglandschap vernieuwen.
		16. Ondernemers stimuleren om te bouwen aan een circulaire economie (Agenda Duurzame ontwikkeling).
		17. De ontwikkeling naar duurzame landbouw met natuur en biodiversiteit faciliteren.
<b>Leefbaarheid</b>		
	18. Uitwerking doordecentralisatie VO.	28. Doordecentralisatie huisvesting voortgezet onderwijs uitwerken.
	19. Voorbereiding uitvoering sportcarrousel Sneek.	26. De uitvoering van sportcarrousel Sneek voorbereiden.
	20. Oppakken vraagstuk kunstgrasvelden SWF.	27. Het vraagstuk van de sportvelden in SWF oppakken.
	21. Jaarlijks evenement sport / cultuur.	29. Een jaarlijks evenement sport/cultuur aanjagen en faciliteren.
	22. Stimuleren kleine culturele initiatieven.	30. Kleine culturele initiatieven stimuleren.
	23. Uitvoering nota cultureel erfgoed.	31. Uitvoering geven aan de nota cultureel erfgoed.
	24. Benutten toeristische aantrekkingskracht (o.a. fonteinen en Greidhoeke).	



	25. Uitvoering nota Veiligheid.	34. Uitvoering geven aan de nota Veiligheid.
	26. Uitvoeren Agenda Duurzame ontwikkeling.	21. De Agenda Duurzame ontwikkeling uitvoeren.
		22. Kennis over circulair inkopen verbreden en grond/materialen in openbare ruimte hergebruiken (Agenda Duurzame ontwikkeling).
		23. Het wagenpark van SWF in 2020 voor 25% uit duurzame voertuigen laten bestaan (Agenda Duurzame ontwikkeling).
		24. Het aantal laadpalen voor elektrisch rijden op initiatief van marktpartijen met 20% laten stijgen (Agenda Duurzame ontwikkeling).
		25. Onderzoek doen naar de toekomst van dorpshuizen en wijkgebouwen.
		32. Een cultureel-toeristische hoofdstructuur opstellen.
		33. De legacy van Leeuwarden Fryslân 2018 borgen.
		35. De aanleg van glasvezel in SWF faciliteren.
		36. Een plan maken voor veilige fietsverbindingen voor schoolgaande jeugd.
<b>Bestuur en organisatie</b>		
	27. Vernieuwing participatie: experimenteren met co-creatie aan de voorkant, samen plannen maken.	37. Experimenteren met co-creatie aan de voorkant, samen plannen maken.
	28. Verder investeren in interne en externe dienstverlening, met name door een verdiepingsslag op digitalisering.	38. Investeren in dienstverlening (servicenormen) en digitalisering.
	29. Centrale Huisvesting: duurzame maatregelen nemen in de gemeentelijke gebouwen op basis van het in 2018 uitgevoerde onderzoek (Marktstraat 15 A bestuur, Marktstraat 2 voor en achter, gebouw D Kruizebroederstraat).	39. Duurzame maatregelen nemen in eigen gebouwen die mogelijk toegevoegd worden aan de centrale huisvesting in Sneek.



30. Herhuisvesting buitendienst in Bolsward.	40. Een definitief plan maken voor de herhuisvesting van de buitendienst in Bolsward.
--	---

Te zien is, dat tijdens de aanloop naar de definitieve kadernota speerpunten worden toegevoegd. Dit zijn soms concretisering van eerder opgevoerde speerpunten, zoals de Agenda Duurzame ontwikkeling. Deze agenda wordt nader uitgewerkt in concretere speerpunten die worden toegevoegd. Soms verwisselt een speerpunt van thema: zo verspringt glasvezel van meedoen, ontplooiën en ondernemerschap naar leerbaarheid. Het opstellen van een plan van aanpak voor vrijwillige inzet komt uiteindelijk in gebiedsgericht ontwikkelen terecht. Soms wordt een geheel nieuw speerpunt opgevoerd tijdens de rit, zoals het opstellen van een omgevingsplan.

De speerpunten zelf zijn vrij concreet geformuleerd. Geconstateerd kan worden dat de 40 speerpunten inhoudelijk een zeer breed terrein beslaan. De vraag rijst bij de raadsleden (en de respondenten overigens) in hoeverre het realistisch is al deze speerpunten in 2019 op te pakken. Ook rijst de vraag wat nu precies de voorgestelde richting is: gesteld wordt dat het met 40 speerpunten moeilijk is een duidelijke richting te traceren. Bovendien zijn de speerpunten dusdanig geformuleerd, dat men het hier moeilijk mee oneens kan zijn, zeker als er geen prijskaartje aanhangt, zo wordt opgemerkt.

### 7.3 Suggesties voor de inhoud

Als suggestie wordt door sommige respondenten aangereikt om de speerpunten wat abstracter vorm te geven. Het gevaar bestaat dan echter, dat een nadere concretisering plaats gaat vinden in de begroting, zodat de gemeenteraad tijdens de begrotingsbehandeling alsnog wordt geconfronteerd met zeer veel speerpunten. Bovendien wordt de behandeling in de raad nu al door sommige raadsleden als abstract ervaren, zo wijst de enquête uit. Ook is denkbaar dat ook in de begroting niet nader wordt geconcretiseerd, zodat het in het midden blijft wat het college nu precies in 2019 gaat doen. Het grootste gevaar van een abstractere kadernota is echter, dat een doublure plaatsvindt met het hoofdlijnenakkoord.

Andere respondenten reiken de suggestie aan om gewoon minder speerpunten op te voeren, maar de opgevoerde speerpunten wel concreet te houden. Aan het opvoeren van zeer concrete speerpunten kleeft echter het gevaar, dat feitelijk een soort begroting wordt gepresenteerd, maar dan zonder bedragen. In de praktijk levert dit wel een situatie op, waarin een hypotheek op het begrotingsdebat wordt gelegd. Bij het vaststellen van de kadernota (en de concrete speerpunten) heeft men zich al vastgelegd op de voorstellen in de begroting. Juist het voorkomen van deze hypotheek heeft er vermoedelijk toe geleid, dat de kadernota niet is vastgesteld, maar enkel voor kennisgeving is aangenomen. Het vaststellen van concrete speerpunten kan immers een paar maanden later het begrotingsdebat inkleuren, zo wordt wel opgemerkt. Hier wordt ook in de enquête door enkele respondenten op gewezen.

De oorspronkelijke functie van de kadernota is, om de gemeenteraad een richting voor te leggen om deze vervolgens inhoudelijk te bediscussiëren. Na het inslaan van deze richting dient nadere uitwerking plaats te vinden in de begroting, zo is de gedachte. Dit impliceert,



dat in de kadernota helder wordt wat deze richting is. Het opvoeren van 40 vrij concrete speerpunten die vrijwel ieder beleidsterrein beslaan, kan niet als de presentatie van een duidelijke richting worden aangemerkt.

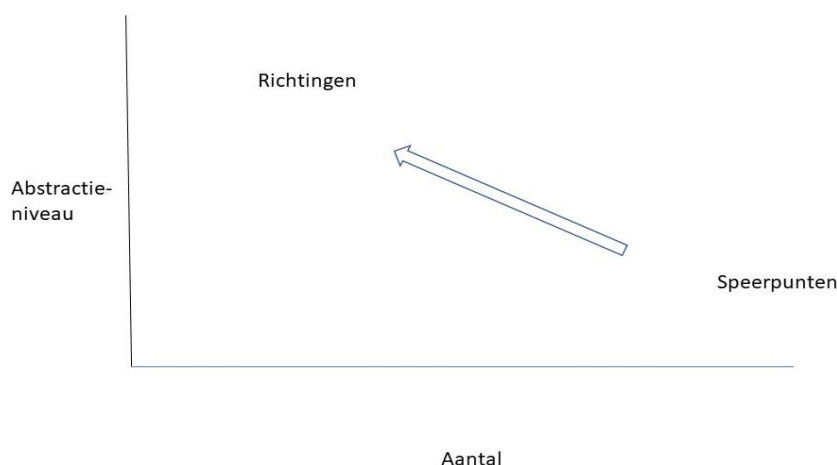
Het zou wellicht te overwegen zijn, om niet zozeer met concrete speerpunten, maar met daadwerkelijke richtingen te werken. Een richting kan omschreven worden als lijn waarop ambities voor nieuw beleid kunnen worden uitgewerkt (of aanpassingen van bestaand beleid). Deze richtingen zijn abstracter geformuleerd dan speerpunten en dienen nader vertaald te worden in de begroting. De richtingen zouden idealiter als keuzemogelijkheid moeten worden gepresenteerd. Het presenteren van zeer veel richtingen staat in dit verband als het presenteren van geen richting, zo wordt wel gesteld. Daarnaast zouden de richtingen zich moeten beperken tot nieuwe voornemens of tot majeure aanpassingen van bestaand beleid. Het feit dat het aantal speerpunten groot is, ligt volgens sommige respondenten namelijk mede aan het gegeven dat sommige speerpunten betrekking hebben op regulier bestaand beleid. Een richting hoeft zich niet te beperken tot een programma uit de programmabegroting. Wel zal een richting moeten aangeven welke programma's zij betreft, welke maatschappelijke effecten zij wil bereiken en wat er in algemene termen gedaan moet worden. Het lijkt niet raadzaam om een richting te beperken tot een omschrijving van het maatschappelijk effect, aangezien de manier waarop dat effect gerealiseerd kan worden soms in hoge mate een politieke afweging betreft.

Het opvoeren van verschillende richtingen waartussen een keuze moet worden gemaakt, kan de richtinggevende rol van de raad versterken. Daarnaast levert de keuze voor een enkele richting in de uitwerking slechts enkele speerpunten op, zodat de gemeenteraad tijdens de begroting niet alsnog wordt geconfronteerd met 40 speerpunten. Het kiezen van een enkele richting, die abstract is geformuleerd, legt bovendien geen hypotheek op het begrotingsdebat.



Het volgende model doet zich dan voor:

Figuur 7.1 Van speerpunten naar richtingen



Dit lijkt makkelijker dan het is. Bovendien wordt de kadernota nu al door vrij veel raadsleden als (te) abstract ervaren. Ernstiger is evenwel, dat de bovenstaande uitwerking de kadernota als losstaand instrument beziet en niet als onderdeel van de gehele P&C cyclus. Het geformuleerde normenkader indachtig, is het echter de bedoeling dat de functie van de kadernota in relatie met de andere producten uit de P&C cyclus wordt ingevuld, om eventuele doublures te voorkomen.

Daarom wordt in deze analyse een tweede alternatief uitgewerkt. De kadernota kan immers niet los worden gezien van de overige P&C documenten. Het gegeven dat ook in het hoofdlijnenakkoord in abstracto richtingen worden aangegeven, levert het gevaar op, dat een abstracte richtinggevende kadernota een doublure met dit akkoord vormt. Aan de andere kant levert een kadernota met zeer veel concrete speerpunten weinig richting op en bestaat het gevaar op een doublure met de begroting, die immers ook concrete speerpunten en uitwerkingen bevat.

Nu is het echter niet zo, dat het hoofdlijnenakkoord enkel abstracte ambities en richtingen bevat. Deze worden in het akkoord namelijk uitgewerkt naar actiepunten die net zo concreet zijn als de speerpunten uit de kadernota. Te denken is dan aan bijvoorbeeld:

- “Verder uitwerken van de agenda’s IJsselmeerkust, Sneek, Bolsward en Ut de Mienskip
- Aandacht voor verduurzaming en herstructuringsvraagstukken in Sneek (bijv. Sperkhem, Lemmerweg-Oost en Eiland)
- Voorzien in de woningbehoefte in alle kernen. Dat wordt vooraf gegaan door een adequaat onderzoek naar die behoefte” (Hoofdlijnenakkoord, 2017, p. 8).



Het hoofdlijnenakkoord bevat dus feitelijk twee abstractieniveaus: een richtingenniveau, waarin ambities staan geformuleerd en een concreter niveau, waarin actiepunten worden opgevoerd. Deze twee niveaus kunnen ook in de kadernota onderscheiden worden (ambities en speerpunten).

Het verdient dan geen aanbeveling om een kadernota vorm te geven, die abstracter van aard is dan het hoofdlijnenakkoord en die ook niet meer in zou gaan op de actiepunten uit dit akkoord.

Terug geredeneerd naar de oorspronkelijke functie: het enthousiasmeren van een richtinggevend debat, kan gesteld worden dat de eerste richting wordt aangegeven en vastgesteld met het hoofdlijnenakkoord. Deze richting is abstract uitgewerkt, maar ook voorzien van concrete actiepunten. Een kadernota die de intentie heeft de discussie over deze richting voor te zetten, zal dus moeten aansluiten op dit hoofdlijnenakkoord, zowel in inhoud als in aggregatieniveau. In navolging van andere decentrale overheden kan overwogen worden om het hoofdlijnenakkoord en de kadernota een gelijke functie toe te dichten: het mogelijk maken van een richtinggevende discussie. Dit houdt in, dat in het jaar van een hoofdlijnenakkoord in het geheel geen kadernota gemaakt hoeft te worden, een praktijk die men ook bij andere decentrale overheden ziet. Dit houdt tevens in, dat de kadernota eenzelfde aggregatieniveau als het hoofdlijnenakkoord kent.

Aan de hand van nieuw gesignaleerd trends en ontwikkelingen (en misschien ook wel nieuwe inzichten) wordt bezien in hoeverre de ambities uit het hoofdlijnenakkoord nog geldig zijn of dat deze aanpassing behoeven. Zo ontstaat een geactualiseerde richting, die in meer of mindere mate kan afwijken van het oorspronkelijke hoofdlijnenakkoord.

In de kadernota wordt dan vervolgens aangegeven welke actiepunten uit het hoofdlijnenakkoord men gaat uitvoeren in het volgend jaar. Ook wordt aangegeven welke actiepunten geschrapt worden of juist moeten worden toegevoegd als gevolg van trends, ontwikkelingen en nieuwe inzichten. Anders gesteld: de geactualiseerde richting kan leiden tot nieuwe actiepunten.

Het voordeel van deze constructie is, dat vanuit het hoofdlijnenakkoord een jaarlijkse actualisatie plaatsvindt en dat de kadernota aansluit op dat hoofdlijnenakkoord qua structuur en aggregatieniveau. Jaarlijks kan dan een debat plaatsvinden over de geactualiseerde richting en de actiepunten die daaruit voortkomen. Overigens kan geconstateerd worden dat de kadernota nu ook al dezelfde aggregatieniveaus hanteert als het hoofdlijnenakkoord. De ambities zijn relatief abstract geformuleerd en worden vervolgens in concretere speerpunten uitgewerkt. Ook het hoofdlijnenakkoord kent deze opbouw, zij het dat de indeling verschilt.

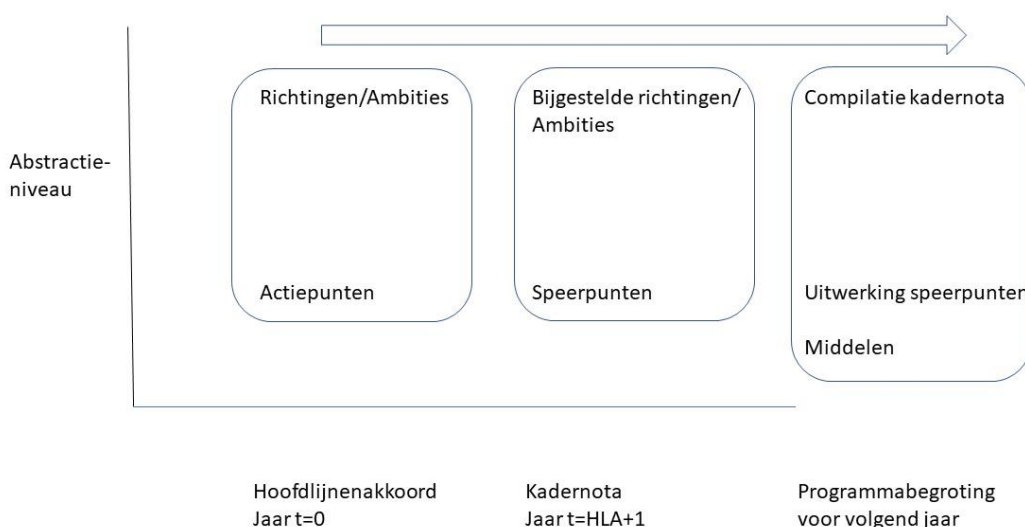
De actiepunten zullen net zo concreet geformuleerd moeten zijn als de actiepunten uit het hoofdlijnenakkoord. Wellicht behoeven dit er overigens niet 40 te zijn. Van groter belang is, dat de actiepunten aansluiten op de geactualiseerde richting. Het debat zou dan ook vooral over deze richting moeten gaan. Om nu te voorkomen dat men zich bij het vaststellen van de kadernota tevens vastlegt op al deze actiepunten (en dus geen goed begrotingsdebat meer kan voeren), kan overwogen worden om de richting te laten vaststellen, terwijl het vaststellen van de actiepunten plaatsvindt tijdens de begrotingsbehandeling. De actiepunten worden immers pas in de begroting voorzien van middelen.

De programmabegroting is bij uitstek het instrument waarin concrete actiepunten voorzien worden van benodigde middelen. De behandeling van de programmabegroting is dan ook het moment dat voor het eerst middelen worden gealloceerd door de gemeenteraad. De



bovenstaande uitwerking levert als tweede voordeel op, dat geen doublure plaatsvindt met de programmabegroting. Tijdens de kadernota worden richtingen geactualiseerd en bijgesteld en wordt ingegaan op mogelijke speer- of actiepunten, tijdens de programmabegroting worden deze voorgenomen prestaties voorzien van middelen. Het volgende model doet zich dan voor.

Figuur 7.2 Positionering kadernota



## 7.4 Totstandkoming

Zeker in vergelijkend perspectief is de totstandkoming van de kadernota doelmatig en doeltreffend verlopen. Het werken met een team waarin de programmaregisseurs en een coördinator vanuit Financiën zitting nemen, is zonder meer succesvol. Binnen het team heeft veelvuldig overleg plaatsgevonden, maar ook hebben de leden van het team veel en frequent contact gehad met collega's en met portefeuillehouders. Ook het werken met een drietal sessies waarin het college wordt bijgepraat en waarin het college ook een integraal beeld wordt gepresenteerd, blijkt effectief. Dit heeft ertoe geleid, dat de kadernota zonder al te veel discussie en zonder vertraging door het college wordt vastgesteld en wordt doorgezet naar de commissie en de gemeenteraad. De verantwoordelijke portefeuillehouder krijgt geen voorkeursbehandeling tijdens het proces en de collegeleden hebben een gelijke informatiestand en een gelijk speelveld (dit is in andere gemeenten die in de vergelijking zijn betrokken niet altijd het geval). Geconstateerd kan worden dat iedere deadline is gehaald. Taken en verantwoordelijkheden zijn wellicht niet formeel in documenten vastgelegd, maar iedereen weet wel wat hij of zij moet doen en wanneer. Men houdt zich hier goed aan en men zoekt vrij actief afstemming, zo wijzen de reacties van de respondenten uit. Daarnaast levert het samen optrekken van de teamleden ook een inhoudelijke slag op: juist door met





verschillende programmaregisseurs op pad te gaan, kan men inhoudelijke relaties tussen de diverse ambities, speerpunten en programma's duiden en uitwerken.

Tijdens de behandeling in de commissie wordt een aantal keer opgemerkt dat men vrij veel speerpunten aantreft in de nota. De vrees bestaat dat het overzicht verdwijnt op die manier. In dit verband mist men ook een duidelijke relatie tussen het hoofdlijnenakkoord, de thema's en de speerpunten. Men mist focus en scherpste, zo wordt wel aangegeven en daarnaast had men graag gezien dat duidelijke keuzen zouden worden voorgelegd. Ook rijst de vraag in hoeverre de kadernota nu realistisch is. Het ligt niet voor de hand dat alle speerpunten binnen een jaar tot uitvoering zijn gekomen, zo wordt dit gevoel wel verwoord. In de commissievergadering wordt tevens opgemerkt, dat niet ieder speerpunt en niet iedere ambitie even goed beïnvloedbaar is. Tijdens de commissiebehandeling wordt op sommige punten zeer concreet doorgevraagd, bij andere items laat men zich wat abstracter uit.

Geconstateerd kan worden dat de toezeggingen die op het gebied van informatievoorziening worden gedaan, zijn nagekomen. De beloofde informatievoorziening wordt tijdig aangeboden (i.d. op 5 juli 2018, een week voor de raadsbehandeling).

Met betrekking tot de totstandkoming valt op, dat de kadernota enkel besproken wordt in de commissie Bestjoer en Finânsjes en niet in de andere twee raadscommissies. Vanuit de functie die men de kadernota toekent, is dit opmerkelijk. Juist als de kadernota een beleidsmatige afweging moet faciliteren, ligt bespreking in alle commissies voor de hand. Deze gedachte wordt ook in de respons op de enquête een aantal keer verwoord. Als men deze afweging wil reserveren voor de gehele gemeenteraad, rijst overigens de vraag waarom de kadernota dan vooraf in een raadscommissie wordt geagendeerd.

## 7.5 Besluitvorming gemeenteraad

De behandeling in de gemeenteraad is divers van aard. Tijdens de behandeling komen toekomstperspectieven en ambities aan de orde, zoals op het gebied van duurzaamheid, maar wordt ook op enkele concrete items ingegaan. De algemene indruk onder de raadsleden is, dat de kadernota vrij veel ambities bevat en dat de nota als gevolg hiervan een duidelijke focus of richting mist. Men mist een heldere visie op de toekomst van de gemeente, terwijl de kadernota toch een opmaat voor een inhoudelijke visionaire discussie zou moeten geven. Men vraagt zich tijdens de raadsvergadering af in hoeverre al deze ambities en speerpunten nu realistisch zijn en in hoeverre een concretere uitwerking en planning niet raadzaam zou zijn geweest.

Ten aanzien van de besluitvorming binnen de gemeenteraad is het goed om het onderscheid tussen vaststellen en voor kennisgeving aannemen uit te werken. De enquête maakt duidelijk, dat de raadsleden zeer bewust de nota niet willen vaststellen om zoveel mogelijk ruimte te behouden voor het begrotingsdebat. De perceptie is, dat bij het vaststellen van concrete speerpunten een hypotheek wordt gelegd op de begrotingsbehandeling. Dit is uiteraard minder het geval bij het vaststellen van abstractere richtingen, maar de kadernota bevat nu eenmaal ook concrete speerpunten die gelijktijdig met de gehele kadernota ter besluitvorming voorliggen. De perceptie van raadleden kan dan schematisch als volgt worden weergegeven:



Tabel 7.2 Ruimte voor begrotingsdiscussie

	Abstracte richtingen	Concrete speerpunten
Voor kennisgeving aannemen	Veel ruimte voor begrotingsdiscussie	Minder ruimte voor begrotingsdiscussie
Vaststellen	Minder ruimte voor begrotingsdiscussie	Zware hypotheek

Een kadernota die tevens concrete speerpunten bevat, zal dan in de vaststelling van deze speerpunten op weerstand stuiten. De enquête wijst vrij expliciet in deze richting. Zeer duidelijk wordt gesteld dat de kadernota voor kennisgeving is aangenomen om juist een voorbehoud te kunnen maken en om ruimte open te laten voor de begrotingsbehandeling.

De enquête wijst uit, dat verschillende raadsleden aanslaan op de twee verschillende niveaus van de kadernota. Sommigen slaan aan op de richtingen en de ambities, zoals verwoord in de kadernota en betogen dat de behandeling als abstract wordt ervaren. Anderen slaan juist aan op de concrete speerpunten en stellen juist dat het moeilijk is om los te komen van het “stoeptegel-niveau”.

Niet iedereen is even tevreden over de manier waarop de kadernota is behandeld in de gemeenteraad. Volgens sommigen kwam het in de gemeenteraad niet echt tot een discussie en was niet altijd sprake van de juiste dynamiek.

Van belang is tevens, dat relatief veel raadsleden in de enquête aangeven behoefte te hebben aan duidelijke keuzen. Dit kan verschillende vormen aannemen (financiële scenario’s, brainstormen over een toekomstvisie, etc.), maar de kadernota zal in de ogen van de meeste raadsleden geen “dichtgetimmerd” document moeten zijn. Wellicht zou het voorleggen van keuzen een discussie kunnen bevorderen die nu nog door sommige respondenten wordt gemist. Anders gesteld: als vooraf weinig keuzen worden voorgelegd, zal de gemeenteraad zich wat terughoudend opstellen en zich niet snel willen binden aan de voorgelegde speerpunten.

Desalniettemin staan de respondenten uit de enquête zeker niet negatief ten opzichte van de kadernota. De kadernota heeft het juiste aggregatieniveau, is inzichtelijk en begrijpelijk, is tijdig beschikbaar gesteld en heeft volgens de meeste respondenten de basis gelegd voor een juiste discussie in de gemeenteraad, aldus de enquête.

Zo op het eerste gezicht wordt een eenduidig besluit genomen: de kadernota wordt voor kennisgeving aangenomen. Dit besluit is ook in de ogen van de respondenten genomen. Een open vraag blijft evenwel, wat nu precies het vervolg is. Kunnen de speerpunten nu één op één in de begroting worden opgenomen? Als hier een nadere afweging (inhoudelijk of temporeel) moet worden gemaakt, wie maakt die afweging dan? In hoeverre worden de uitspraken uit de raadsdiscussie nu meegenomen naar de programmabegroting? Als gesteld wordt in de beantwoording dat een suggestie graag wordt meegenomen, wat betekent dit dan concreet? Ook ten aanzien van de impliciete financiële voorstellen rijzen deze vragen: is stilzwijgend de gedachte goedgekeurd om de incidentele ruimte voor de speerpunten te bestemmen? Betekent het voor kennisgeving aannemen een stilzwijgend akkoord, of juist niet? En als men zich niet kan vinden in de kadernota, ligt een afkeuring dan niet eerder voor de hand? De kadernota bevat geen voorstellen die voorzien zijn van een concrete uitwerking en waar het college zich aan bindt. Bovendien is de kadernota niet vastgesteld, hetgeen het



college nog meer ruimte geeft. Kort gesteld kan het college met de behandeling en het besluit alle kanten op, zo wordt wel opgemerkt door een respondent in dit verband.

We komen nu op de spiegelkant van de bovenstaande redenering. Juist door de kadernota niet vast te stellen en niet te voorzien van concrete voorstellen en suggesties, laat de gemeenteraad het college zeer veel ruimte voor een invulling van het vervolg:

Tabel 7.3 Ruimte voor het college

	Abstracte richtingen	Concrete speerpunten
Voor kennisgeving aannemen	Veel ruimte voor het college om de begroting zelf in te vullen	Minder ruimte voor het college om de begroting zelf in te vullen
Vaststellen	Minder ruimte voor het college om de begroting zelf in te vullen	Weinig ruimte voor het college om de begroting zelf in te vullen

Naarmate de gemeenteraad tijdens de behandeling van de kadernota concrete voorstellen daadwerkelijk vaststelt, is het college meer gehouden om deze besluiten daadwerkelijk mee te nemen bij de invulling van de programmabegroting en blijft minder ruimte voor het college over om vanuit een abstracte richting een eigen inhoudelijke concretisering te zoeken in de begroting.

## 7.6 Financiën

De kadernota bevat expliciet geen inschatting van de benodigde financiële middelen per speerpunt. Men weet dus niet wat een bepaald speerpunt gaat kosten. Dit maakt een afweging van de speerpunten ten opzichte van elkaar, maar ook ten opzichte van bestaand beleid, vrij moeizaam. De speerpunten zijn verder zo geformuleerd, dat men het moeilijk oneens hiermee kan zijn: wie kan er bijvoorbeeld tegen duurzame maatregelen of het samen plannen maken zijn? De vraag rijst of dit het opvoeren van dergelijke formuleringen, terwijl de benodigde middelen niet worden opgevoerd, een adequate basis bieden voor een politiek bestuurlijk gesprek over de te volgen koers. Dit wordt in de hand gewerkt door het gegeven dat geen handelingsperspectieven of alternatieven worden uitgewerkt, zodat de facto niet veel ruimte voor discussie overblijft. Los van het abstractieniveau van de speerpunten, is het dus zaak om de raad te verleiden tot een discussie. Richtingen, maar ook actiepunten, zullen dus zo geformuleerd moeten zijn dat er iets te kiezen valt. Daarnaast kan de raad actiever worden gevraagd om op zoek te gaan naar andere richtingen en alternatieve actiepunten.

Aan de andere kant wordt in de kadernota wel voorgesteld om de reserve die is opgebouwd vanuit de precariobelasting toe te voegen aan de ontwikkelagenda, mocht blijken dat deze reserve niet meer nodig is. Dit voorstel wordt in de raad niet universeel onderschreven, zo blijkt uit de behandeling in de raad. Ook wordt voorgesteld om de incidentele ruimte te reserveren voor de opgevoerde speerpunten. De praktijk in andere gemeenten wijst uit, dat deze, vaak impliciete, voorstellen later in het proces tot grote verwarring kunnen zorgen. Stel dat de kadernota nu was vastgesteld, had de gemeenteraad dan ook het voorstel omarmd om de incidentele ruimte te reserveren voor de speerpunten of wordt dat besluit pas genomen bij de programmabegroting? Als dat laatste juist is, wat doet dit voorstel dan in de



kadernota? Als men beoogt om daadwerkelijk middelen te alloceren met de kadernota, waarom wordt dit dan niet expliciet voorgesteld en hoe verhoudt zich dit allocatievoorstel tot de gedachte dat de kadernota geen middelen alloceert?

Opmerkelijk is in dit verband, dat de stelling dat de kadernota inzicht geeft in de benodigde financiën door het merendeel van de respondenten wordt onderschreven. Dit geldt evenzeer voor het inzicht in de beoogde prestaties en effecten. Het merendeel van de respons bepleit dus wel een zeker integraal beeld van effecten, prestaties en benodigde middelen in de kadernota. De vraag rijst in dit verband in hoeverre dan geen doublure met de programmabegroting optreedt en in hoeverre deze gedachte zich verhoudt tot de functie die men de kadernota toedicht: het geven van een opmaat voor een beleidsmatige richtinggevende discussie.

## 7.7 Het normenkader

Als nu de kadernota in inhoud, totstandkoming en besluitvorming wordt afgezet tegen het eerder geformuleerde normenkader, ontstaat het volgende beeld. De functie van de kadernota staat vrij eenduidig in de diverse documenten beschreven. “De kadernota is bedoeld om in een vroegtijdig stadium in de raad te bespreken in welke beleidsmatige richting de gemeente zich dient te bewegen. Tijdens de behandeling van de kadernota kan de raad aangeven of hij zich kan vinden in de richting van de kadernota. Daarbij heeft de raad de mogelijkheid om aan te geven of het wenselijk is dat er ambities of speerpunten worden toegevoegd of aangepast, aldus het collegevoorstel (Collegevoorstel, kadernota 2019, 5 juni 2018). Deze passage staat eveneens opgenomen in het raadsvoorstel (Raadsvoorstel, kadernota 2019, 12 juli 2018). In de kadernota zelf wordt gesteld dat de kadernota een richtinggevend document betreft.

Hoewel de respondenten uit de raadsenquête ogenschijnlijk de kadernota een verschillende functie toedichten, onderschrijft wel iedere respondent de stelling dat de kadernota een opmaat moet geven voor de komende begroting. Dit behoeft geen financiële opmaat te zijn: ook een inhoudelijke opmaat is immers mogelijk. Men noemt in dit verband het vaststellen van beleidskaders voor de komende begroting. In dit opzicht hebben de raadsleden die de enquête hebben ingevuld een redelijk eenduidig beeld van de functie van de kadernota. Deze functie sluit goed aan op de functie zoals deze wordt omschreven in de diverse voorstellen. Het bepalen of actualiseren van een beleidsmatige richting dient er immers toe om nadien de programmabegroting vorm te kunnen geven.

In het derde hoofdstuk worden de trends en ontwikkelingen gecombineerd met onder andere het hoofdlijnenakkoord en vertaald naar ambities en speerpunten. Geconstateerd kan echter worden dat ook het hoofdlijnenakkoord zelf richtingen worden uitgewerkt en worden vertaald naar concrete actiepunten. Dit impliceert het gevaar van een doublure. Het zou raadzaam zijn om de kadernota duidelijk te positioneren ten opzichte van het hoofdlijnenakkoord en aan te geven waarin de kadernota nu afwijkt van het hoofdlijnenakkoord en tot welke voorstellen en besluiten dit dan leidt.

In beginsel worden in de kadernota geen middelen gealloceerd. Dit is ook expliciet verwoord in de documenten waarin de functie van de kadernota wordt beschreven en toegelicht. Zoals eerder is opgemerkt, wordt in de kadernota echter wel voorgesteld om de reserve die is opgebouwd vanuit de precariobelasting toe te voegen aan de ontwikkelagenda, mocht blijken dat deze reserve niet meer nodig is. Ook wordt voorgesteld om de incidentele ruimte te



reserveren voor de opgevoerde speerpunten. Deze voorstellen zijn impliciet en worden niet als separaat besluit opgenomen. Met deze voorstellen wordt in zekere zin afgeweken van het uitgangspunt om geen middelen te alloceren, terwijl het impliciet formuleren van deze voorstellen in de praktijk tot verwarring kan leiden.

De kadernota sluit in aggregatieniveau aan op het hoofdlijnenakkoord. Evenals het hoofdlijnenakkoord is sprake van twee aggregatieniveaus. Zo kunnen ambities worden onderscheiden, terwijl ook concrete speerpunten worden opgevoerd. Ook in het hoofdlijnenakkoord komen deze twee niveaus terug, zij het, dat het hoofdlijnenakkoord een andere indeling hanteert en het niet over speerpunten, maar over actiepunten heeft. Dit kan in de praktijk tot verwarring leiden, getuige de vragen die hierover zijn gesteld. Hoewel de programmabegroting 2019 nog niet verschenen is ten tijde van dit onderzoek, kan geconstateerd worden, dat als in deze begroting hetzelfde niveau wordt aangehouden als het niveau van de programmabegroting 2018, de kadernota niet concreter geformuleerd is dan de programmabegroting. Dit lijkt ook juist: de programmabegroting is immers te beschouwen als een nadere concretisering van de kadernota.

In de commissie en de raad wordt een aantal keer opgemerkt dat de kadernota vrij veel speerpunten bevat en daardoor focus mist. Duidelijke keuzen worden niet voorgelegd, terwijl men zich afvraagt of al deze speerpunten nu realistisch zijn. Men mist een nadere uitwerking, een smart formulering en een planning met betrekking tot deze speerpunten. Dit wordt tevens door de respondenten in de enquête teruggegeven. Het zou aanbeveling verdienen om in een volgende kadernota op het niveau van de richtingen duidelijke keuzen voor te leggen. De actie- of speerpunten liggen uiteraard in het verlengde van de gekozen richting.

Zoals eerder gesteld, is het proces van totstandkoming goed verlopen. Tijdens het proces hebben de betrokken ambtenaren en alle portefeuillehouders input kunnen leveren en hebben deze input ook daadwerkelijk geleverd. Deze input is vervolgens adequaat verwerkt. Een en ander heeft geleid tot een vrij soepele behandeling van de kadernota in het college. Ook kan geconstateerd worden dat vooraf een planning was opgesteld en dat alle deadlines uit de oorspronkelijke planning zijn gehaald. Vooraf was duidelijk voor alle betrokkenen wie nu waarover besluit en wat ieders rol in het proces was. Dit geldt zeker voor ambtelijke totstandkoming en de besluitvorming in het college. Met betrekking tot de commissiebehandeling kan geconstateerd worden dat men liever ziet dat de kadernota in alle commissies behandeld zou worden. De kadernota is inzichtelijk en begrijpelijk opgesteld en tijdig opgeleverd, zo kan uit de reactie van de respondenten worden opgemaakt. Ook de tussenproducties zijn tijdig opgeleverd: zo is de conceptlijst met speerpunten in een vroegtijdig stadium voorgelegd aan het college opdat hier adequaat besluitvorming over kan plaatsvinden.

De manier waarop de kadernota behandeld is in de gemeenteraad is niet door iedere respondent even positief beoordeeld. Volgens sommigen kwam het niet echt tot een discussie. Sommigen wijten dit aan het hoge abstractieniveau van de kadernota zelf. Anderen zien juist dat het moeilijk is om het “stoepiegel niveau” te ontstijgen. Weer anderen constateren dat niet altijd sprake is van een juiste dynamiek tussen gemeenteraad en college.

De gemeenteraadsleden hebben een eenzelfde perceptie van het genomen besluit: de kadernota is voor kennisgeving aangenomen. De perceptie over het vervolg kan echter verschillen. Zo kan de vraag rijzen hoe de speerpunten nu precies verwerkt moeten worden in de programmabegroting en hoe de beraadslaging binnen de gemeenteraad nu precies vertaald



wordt in deze begroting. Het is mogelijk, dat hier verschillende beelden over bestaan. Ongetwijfeld zal dit aan de orde komen bij de behandeling van de programmabegroting 2019. Vooralsnog kan geconcludeerd worden dat de kadernota geen expliciete concrete voorstellen bevat en bovendien enkel voor kennisgeving is aangenomen. Dit geeft het college vrij veel ruimte om de programmabegroting naar eigen inzicht vorm te geven.

Tabel 7.4 De kadernota volgens de normen

Normen kadernota	Norm	Operationalisatie	Kadernota SWF 2019
<b>Inhoud</b>			
	De functie van de kadernota staat eenduidig beschreven.	De functie is helder verwoord in de nota zelf.	In de diverse voorstellen wordt deze functie eenduidig en consistent beschreven.
	De gemeenteraad heeft een eenduidig beeld van de functie van de kadernota.	Raadsleden dichtend individueel eenzelfde functie toe aan de kadernota.	Het beeld is redelijk eenduidig. De kadernota dient als opmaat voor de begroting en biedt hiertoe kaders en richting.
	De kadernota doubleert niet met het coalitie-akkoord.	De kadernota verschijnt een jaar later dan het coalitie-akkoord of is concreter geformuleerd dan het coalitie-akkoord. Of anderszins wordt aangegeven in hoeverre de kadernota zich onderscheidt ten opzichte van het coalitie-akkoord.	De kadernota kent dezelfde aggregatieniveaus als het hoofdlijnenakkoord en wordt niet duidelijk gepositioneerd ten opzichte van dit akkoord. Niet wordt duidelijk waar de kadernota nu afwijkt van het akkoord en tot welke besluiten dit moet leiden.
	De kadernota doubleert niet met de programmabegroting.	De kadernota alloceert geen middelen. Of anderszins wordt aangegeven in hoeverre de kadernota zich onderscheidt ten opzichte van de programmabegroting.	In beginsel worden in de kadernota geen middelen gealloceerd en doubleert de kadernota dus niet met de begroting. Uitzondering hierop vormen een tweetal impliciete voorstellen.
	De nota hanteert het juiste aggregatieniveau.	De kadernota is concreter, maar in ieder geval niet abstracter dan het coalitie-akkoord. De kadernota is niet concreter dan de	De kadernota hanteert dezelfde aggregatieniveaus als het hoofdlijnenakkoord. Wel wijkt de indeling af. Als de programmabegroting 2019 hetzelfde niveau



	programmabegroting.	hanteert als de programmabegroting 2018, is de kadernota niet concreter geformuleerd dan de programmabegroting.
De nota maakt keuzen inzichtelijk.	De gemeenteraad wordt een aantal mogelijkheden voorgelegd. Duidelijk is wat er te kiezen valt (en wat niet) en wat de consequenties hiervan zijn.	In de commissie, de raad en in de enquête wordt aangegeven dat men duidelijke keuzen mist.
<b>Proces: totstandkoming</b>		
Alle budgethouders en portefeuillehouders kunnen tijdens het proces input leveren.	De budgethouders en portefeuillehouders worden tijdig betrokken en in de gelegenheid gesteld hun ambities en benodigde middelen in te brengen.	Het proces van totstandkoming voldoet zeker aan de hier gestelde criteria.
Het besluitvormingsproces is vooraf voor een ieder duidelijk.	Vooraf is een procesplanning opgesteld en vastgesteld.	Vooraf was een duidelijke planning opgesteld en vastgesteld.
De ambtelijke organisatie, het college en de gemeenteraad weten wie wat wanneer moet doen.	De betrokkenen kennen hun eigen rol en de rol van de andere betrokkenen. De betrokkenen weten wanneer wat moet worden opgeleverd en wie waarover besluit.	In de ambtelijke totstandkoming en in de besluitvorming binnen het college was duidelijk wanneer wat moest worden opgeleverd en wie waarover moest besluiten. Wel pleit men ervoor om de kadernota in het vervolg in alle commissie te behandelen.
De nota is inzichtelijk en begrijpelijk.	De nota is inzichtelijk en begrijpelijk voor de gemeenteraad.	De kadernota is inzichtelijk en begrijpelijk voor de gemeenteraad.
De nota is tijdig beschikbaar gesteld.	De betrokkenen hebben tijdig kennis kunnen nemen van de nota en de tussenproducties.	De kadernota is tijdig verschenen en ook de relevante tussenproducties zijn tijdig opgeleverd.




---

<b>Besluitvorming</b>	De besluitvorming binnen de gemeenteraad is eenduidig.	De leden van de gemeenteraad hebben individueel eenzelfde perceptie van het genomen besluit en het vervolg.	Niet iedereen is even positief over de behandeling in de gemeenteraad. Hiervoor worden echter zeer verschillende oorzaken aangedragen.  De kadernota is voor kennisgeving aangenomen. Het is mogelijk dat er verschillende percepties bestaan over de manier waarop de kadernota nu precies vertaald moet worden naar de programmabegroting. Het college heeft relatief veel ruimte om de programmabegroting naar eigen inzicht in te vullen.
-----------------------	--	---	---

---





## Hoofdstuk 8 Conclusies en aanbevelingen

### 8.1 Conclusies

Vanuit het onderzoek kunnen de volgende conclusies getrokken worden.

- De functie van de kadernota staat eenduidig in de diverse documenten beschreven: De kadernota is bedoeld om in een vroegtijdig stadium in de raad te bespreken in welke beleidsmatige richting de gemeente zich dient te bewegen. Ook de respondenten uit de enquête geven de kadernota in soortgelijke bewoordingen deze functie mee.
- De kadernota wordt als inzichtelijk en begrijpelijk ervaren. Ook is de kadernota tijdig tot stand gekomen en aangeboden aan college, commissie en raad. Dit geldt evenzeer voor de relevante tussenproducties.
- De totstandkoming van de kadernota 2019 is doelmatig en doeltreffend verlopen. Alle betrokken hebben tijdens het proces input kunnen leveren. Vooraf was de planning en de rolverdeling duidelijk en de diverse deadlines zijn zonder uitzondering gehaald. Wel wordt de wens geuit, om de kadernota in het vervolg in alle commissies te behandelen.
- Met betrekking tot de trends en ontwikkelingen kan geconcludeerd worden dat niet altijd duidelijk is waar een bepaalde trend of ontwikkeling op is gebaseerd. Daarnaast lopen in het tweede hoofdstuk feitelijke constatering en ambities soms wat door elkaar.

Sommige conclusies kunnen de opmaat geven voor verbetering:

- De kadernota bevat twee aggregatieniveaus. Vanuit abstract geformuleerde ambities worden concretere speerpunten uitgewerkt. Deze twee niveaus sluiten aan op de niveaus die onderscheiden kunnen worden in het hoofdlijnenakkoord. Het hoofdlijnenakkoord hanteert een andere indeling dan de kadernota, hetgeen bij sommige raadsleden tot verwarring leidt.
- De kadernota is ten opzichte van het hoofdlijnenakkoord minder duidelijk gepositioneerd, hetgeen het gevaar voor doublure kan opleveren. Beide documenten bevatten abstractere richtingen of ambities, welke vertaald worden naar concretere actie- of speerpunten.
- Doordat de trends en de ambities relatief abstract zijn weergegeven, wordt de mogelijkheid geboden om iedere ambitie onder een trend te schuiven en om iedere ambitie vervolgens om te zetten in een speerpunt. De speerpunten krijgen daarmee een wat willekeurig karakter.
- De kadernota bevat relatief veel speerpunten die concreter zijn geformuleerd dan de ambities. De speerpunten zijn echter op zo'n manier geformuleerd, dat men het er moeilijk mee oneens kan zijn.
- De kadernota legt geen duidelijke keuzen voor. In de commissie, de raad en de enquête wordt aangegeven, dat de kadernota focus en richting mist. Ook vraagt men zich af in hoeverre het voornemen om alle speerpunten volgend jaar te realiseren realistisch is.
- Het vaststellen van concrete speerpunten tijdens de behandeling van de kadernota levert in de perceptie van raadsleden het gevaar op, dat een hypotheek op de behandeling van de begroting wordt gelegd. Een kadernota die tevens concrete speerpunten bevat, zal dan in de vaststelling van deze speerpunten op weerstand stuiten.



- Het genomen besluit is eenduidig: de kadernota is voor kennisgeving aangenomen. De verdere uitwerking blijft evenwel onduidelijk. Zo is niet duidelijk welke speerpunten nu precies wanneer worden opgepakt en hoe de behandeling van de kadernota wordt vertaald naar de programmabegroting. De kadernota bevat geen voorstellen die voorzien zijn van een concrete uitwerking en waar het college zich aan bindt. Bovendien is de kadernota niet vastgesteld, hetgeen het college nog meer ruimte geeft. Kort gesteld kan het college met de behandeling en het besluit alle kanten op.
- Het enkel ter kennisgeving aannemen van de kadernota biedt dus enerzijds de gemeenteraad ruimte om een vrije begrotingsdiscussie te voeren, maar biedt anderzijds het college de ruimte om deze begroting naar eigen inzicht in te vullen.
- Niet iedereen is even positief over de behandeling van de kadernota in de gemeenteraad. De oorzaken die hiervoor worden aangedragen zijn echter zeer divers. Volgens sommigen was de kadernota te abstract en de discussie in de gemeenteraad navenant te abstract, volgens anderen kwam de gemeenteraad juist niet goed los van het “stoeptegel” niveau.
- In de kadernota worden geen middelen gealloceerd. Toch bevat de kadernota twee impliciete voorstellen met betrekking tot de allocatie van middelen. Zo wordt impliciet voorgesteld om de reserve die is opgebouwd vanuit de precariobelasting toe te voegen aan de ontwikkelagenda, mocht blijken dat deze reserve niet meer nodig is. Ook wordt voorgesteld om de incidentele ruimte te reserveren voor de opgevoerde speerpunten.
- Het merendeel van de respondenten onderschrijft de stelling dat de kadernota inzicht zou moeten geven in de benodigde financiën. Dit geldt ook voor de stellingen dat de kadernota inzicht zou moeten geven in de beoogde prestaties en de beoogde effecten. Geconcludeerd kan worden dat zich hier een spanning kan voordoen met de beoogde functie die men de kadernota heeft meegegeven: namelijk een beleidsmatig en richtinggevend document, waarmee juist geen middelen worden gealloceerd.

## 8.2 Aanbevelingen

De bovenstaande conclusies kunnen dan vertaald worden naar de volgende aanbevelingen.

- Aanbevolen wordt om de kadernota in alle commissies te agenderen en de bespreken.
- Het verder ontwikkelen van de kadernota zal idealiter plaats moeten vinden binnen de context van de gehele planning & control functie. De kadernota kan gepositioneerd worden tussen het hoofdlijnenakkoord en de programmabegroting en zal niet met deze documenten moeten doubleren.
- Overwogen kan worden om de kadernota beter te laten aansluiten op het hoofdlijnenakkoord, maar de kadernota ook duidelijker te positioneren ten opzichte van dit hoofdlijnenakkoord. Dit houdt in, dat in het jaar van het hoofdlijnenakkoord in het geheel geen kadernota vormgegeven wordt. Pas in het tweede collegejaar wordt een kadernota opgeleverd. Deze sluit idealiter in aggregatieniveau en indeling aan op het hoofdlijnenakkoord. Aangezien het hoofdlijnenakkoord zowel abstractere richtingen als concretere actiepunten bevat, zal de kadernota ook deze niveaus moeten aanhouden (dit is overigens nu ook al het geval). Aanbevolen wordt, de kadernota ook dezelfde indeling mee te geven als het hoofdlijnenakkoord.
- In de kadernota wordt dan eerst bezien in hoeverre de ambities uit het hoofdlijnenakkoord nog geldig zijn of dat deze aanpassing behoeven. Zo ontstaat een



geactualiseerde richting, die in meer of minder mate kan afwijken van het oorspronkelijke hoofdlijnenakkoord.

- In de kadernota wordt vervolgens aangegeven welke actiepunten uit het hoofdlijnenakkoord men het volgend jaar wil realiseren. Ook wordt aangegeven welke actiepunten geschrapt of juist toegevoegd moeten worden als gevolg van trends, ontwikkelingen en nieuwe inzichten. Afwijkingen ten opzichte van het hoofdlijnenakkoord worden toegelicht in de kadernota.
- Op zo'n manier wordt de mogelijkheid geboden om jaarlijks een discussie te voeren over de (geactualiseerde) richting en de actiepunten die daaruit voortkomen. Het debat zou vooral over de richting moeten gaan. Om te voorkomen dat men zich bij het vaststellen van de kadernota tevens vastlegt op alle actiepunten (en dus geen begrotingsdiscussie meer kan voeren), kan overwogen worden om de geactualiseerde richting (die dan duidelijk in de oplegger als beslistpunt of als keuzemogelijk geformuleerd moet zijn) door de gemeenteraad te laten vaststellen, terwijl het vaststellen van de actiepunten plaatsvindt tijdens de begrotingsbehandeling.
- De programmabegroting is dan het instrument waarin concrete actiepunten voorzien worden van benodigde middelen. Het vaststellen van actiepunten en het alloceren van middelen zal dan niet tijdens de behandeling van de kadernota, maar tijdens de behandeling van de programmabegroting plaats moeten vinden.
- Het verdient aanbeveling om de geactualiseerde richting in de kadernota te formuleren in termen van keuzen die de gemeenteraad worden voorgelegd. Deze aanbeveling betreft eveneens de actiepunten die uit deze richtingen gedestilleerd kunnen worden. Wellicht zou het voorleggen van keuzen een discussie kunnen bevorderen, die nu nog door sommigen wordt gemist.
- Aanbevolen wordt, om in de kadernota geen voorstellen te doen voor middelenallocatie. Het alloceren van middelen dient plaats te vinden tijdens de begrotingsbehandeling. Zeker wordt aanbevolen geen impliciete voorstellen te doen in de kadernota. Dit kan in de praktijk tot verwarring leiden. Het blijft dan namelijk onduidelijk, in hoeverre de gemeenteraad dergelijke voorstellen heeft overgenomen of dat er tijdens de begrotingsbehandeling nog op kan worden teruggekomen.
- De rekenkamer zal de programmabegroting 2019 analyseren in aansluiting op deze kadernota. Hiermee wordt dan duidelijk welke effecten de (behandeling van) de kadernota heeft op de discussie en de besluitvorming van de programmabegroting 2019.



## Lijst van bestudeerde documenten en literatuur

### Bestudeerde documenten

- Gemeente Súdwest-Fryslân, Schriftelijke reactie toezegging, Kadernota 2019, 28 juni 2018.
- Gemeente Súdwest-Fryslân, Raadsvoorstel, Kadernota 2019, commissie Bestjoer en Finânsjes, 28 jun 2018.
- Gemeente Súdwest-Fryslân, Kadernota 2019, juni 2018.
- Gemeente Súdwest-Fryslân, Motie Opbrengst Windenergie (artikel 31 RvO), 12 juli 2017.
- Gemeente Súdwest-Fryslân, Motie Flexibele Schil (artikel 31 RvO), 12 juli 2017.
- Gemeente Súdwest-Fryslân, Planning kadernota, intern document.
- Gemeente Súdwest-Fryslân, Technische vragen kadernota 2019, 28 juni 2018.
- Gemeente Súdwest-Fryslân, Bespreekpunt college kadernota 2019, 5 juni 2018.
- Gemeente Súdwest-Fryslân, Kadernota 2018, juni 2017.
- Gemeente Súdwest-Fryslân, Besluitenlijst raadsvergadering, 12 juli 2018.
- Gemeente Súdwest-Fryslân, Toezeggingen/acties, raad, 12 juli 2018.
- Gemeente Súdwest-Fryslân, Besluitenlijst commissie Bestjoer en Finânsjes, 28 juni 2018.
- Gemeente Súdwest-Fryslân, Toezeggingen/acties, commissie Bestjoer en Finânsjes, 28 juni 2018.
- Gemeente Súdwest-Fryslân, SWF ontwikkelt en verduurzaamt, Hoofdlijnenakkoord Bestuursperiode 2018-2022, 29 december 2017.
- Gemeente Súdwest-Fryslân, Verslag Auditcommissie, 29 september 2016.
- Gemeente Súdwest-Fryslân, SWF ontwikkelt en verduurzaamt, Hoofdlijnenakkoord Bestuursperiode 2018-2022, 29 december 2017.
- Gemeenten en provincies (geanonimiseerd), kadernota's en perspectiefnota's 2019.

### Bestudeerde literatuur

- Aardema, H. (2005), *Stille waarden: een reflectie op overnormering in publiek management*, Heerlen: Open Universiteit.
- Anderson, R.J. (2006), *Tussen schakelen en switchen*, Enschede: Gildeprint.
- Anderson, R.J., De geboorte van een voorjaarsnota, *Finance & Control*, december 2008.
- Anderson, R.J., Klaassen, H.L., How to conceptualize efficiency in the public administration, congrespaper, gepresenteerd op het congres van de international research society for public management, Bern, april 2010.
- Blank, J.L.T. (2010), *Principes van productiviteitsmeting*, Maastricht: Shaker Publishing BV.



- Bogt, H.J. ter (2004), Politicians in search of performance information? Survey research on Dutch aldermen's use of performance information, *Financial Accountability and Management*, vol. 20, no. 3, pp. 221-252.
- Bogt, H.J. ter (2008), Recent and future management changes in local government: continuing focus on rationality and efficiency?, *Financial Accountability and Management*, vol. 24, no. 1, pp. 31-57.
- Bouckaert, G. en J. Halligan (2008), *Managing performance, International comparisons*, Oxon: Routledge.
- Bordewijk, P. en H.L. Klaassen (2000), *Wij laten ons niet kennen*, Den Haag: VNG.
- Bozeman, B. (2007), *Public values and public interest, counterbalancing economic individualism*, Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Brignall, S. en S. Modell (2000), An institutional perspective on performance measurement and management in the 'New Public Sector', *Management Accounting Research*, vol. 11, no. 3, pp. 281-306.
- Bruijn, H. de (2001), *Prestatiemeting in de publieke sector*, Utrecht: Lemma.
- Dooren, W. van, G. Bouckaert en J. Halligan (2010), *Performance management in the public sector*, London: Routledge.
- Elsacker, W.J. van, H.J. ter Bogt en G.J. van Helden (2008), Role variations of performance measurement in Dutch local Government, *Irish Accounting Review*, vol. 15, no. 1, pp. 51-72.
- Helden, G.J. van, en A. Johnsen (2002), A comparative analysis of the development of performance-based management systems in Dutch and Norwegian local government, *International Public Management Journal*, vol. 5, no. 1, pp. 75-95.
- Herweijer, M. (2010), Effecten van prestatiebekostiging, in: D. Verlet en C. Devos (redactie), *Efficiëntie en effectiviteit van de publieke sector in de weegschaal*, Studiedienst van de Vlaamse Regering, Sint-Niklaas: Room.
- Hood, C. (1991), A public management for all seasons?, *Public Administration*, vol. 69, no. 1, pp. 3-19.
- Hood, C. (1995), The New Public Management in the 1980's: variations on a theme, *Accounting, Organizations and Society*, vol. 20, no. 2/3, pp. 93-109.
- Hood, C. en G. Peters (2004), The middle aging of New Public Management: Into the age of paradox?, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 14, no. 3, pp. 267-281.
- Klaassen, H.L., R.J. Anderson en H. Maks (2010), Doelmatigheid: puzzel voor het openbaar bestuur, in: D. Verlet en C. Devos (redactie), *Efficiëntie en effectiviteit van de publieke sector in de weegschaal*, Studiedienst van de Vlaamse Regering, Sint-Niklaas: Room.
- Moynihan, D.P. (2008), *The dynamics of performance management: constructing information and reform*, Washington D.C.: Georgetown University Press.



Pollitt, C. (1993), *Managerialism and the public services: Cuts or cultural change in the 1990s?*, Oxford: Basil Blackwell.

Pollitt, C. en G. Bouckaert (2004), *Public management reform: a comparative analysis*, Oxford: Oxford University Press.

Veld, R.J. in 't, en P. van der Knaap (1994), *Dynamische bestuurskunde*, Den Haag: Phaedrus.

Terry, L.D. (1998), Administrative leadership, neo-managerialism, and the Public Management movement, *Public Administration Review*, vol. 58, no. 3, pp. 194-200.

Whalen, E. L. (1991). *Responsibility center budgeting: An approach to decentralized management for institutions of higher education*. Bloomington, Indiana University Press.



## Bijlage I Bestuurlijke reactie

### Bestuurlijke reactie op de aanbevelingen in het rapport van de Rekenkamer 'De kaders in de kadernota'

#### Algemeen

De reactie betreft alleen de aanbevelingen die de Rekenkamer heeft geformuleerd. De Rekenkamer heeft vooral conclusies getrokken die anticiperen op de aanbevelingen. Wel valt het op dat er geen conclusies worden getrokken op de relatie tussen de Ontwikkelagenda en de Kadernota.

Voor wat betreft de aanbevelingen het volgende. Per aanbeveling is een reactie geformuleerd. Deze is cursief aangegeven, als reactie op de betreffende aanbeveling.

We missen een aanbeveling die gaat over het al of niet vaststellen van de Kadernota door de gemeenteraad. De conclusies gaan daar wel op in, maar er is geen aanbeveling gegeven.

- Aanbevolen wordt om de kadernota in alle commissies te agenderen en de bespreken.  
*Reactie college: wij onderschrijven deze aanbeveling. Een alternatief is een bijeenkomst van alle commissies samen, vanwege het integrale karakter van de kadernota.*
- Het verder ontwikkelen van de kadernota zal idealiter plaats moeten vinden binnen de context van de gehele planning & control functie. De kadernota kan gepositioneerd worden tussen het hoofdlijnenakkoord en de programmabegroting en zal niet met deze documenten moeten dubleren.  
*Reactie college: wij zijn het grotendeels eens met deze aanbeveling. Het hoofdlijnenakkoord vinden wij geen stuk dat in de P&C-cyclus thuishoort. Zie verder onze reactie op de volgende aanbeveling.*
- Overwogen kan worden om de kadernota beter te laten aansluiten op het hoofdlijnenakkoord, maar de kadernota ook duidelijker te positioneren ten opzichte van dit hoofdlijnenakkoord. Dit houdt in, dat in het jaar van het hoofdlijnenakkoord in het geheel geen kadernota vormgegeven wordt. Pas in het tweede collegejaar wordt een kadernota opgeleverd. Deze sluit idealiter in aggregatieniveau en indeling aan op het hoofdlijnenakkoord. Aangezien het hoofdlijnenakkoord zowel abstractere richtingen als concretere actiepunten bevat, zal de kadernota ook deze niveaus moeten aanhouden (dit is overigens nu ook al het geval). Aanbevolen wordt, de kadernota ook dezelfde indeling mee te geven als het hoofdlijnenakkoord.  
*Reactie college: het hoofdlijnenakkoord is een van de bouwstenen van de kadernota. In het hoofdlijnenakkoord heeft deze coalitie de politieke accenten beschreven. Ons hoofdlijnenakkoord is dan ook niet direct een integraal document omdat de 'going concern' onderwerpen ontbreken. Bovendien gaat het akkoord over vier jaren en hoeft niet alles in het eerste jaar in gang te worden gezet. De kadernota en de begroting gaan vooral over het komende jaar (met een perspectief over de drie jaren daarna). Daarnaast is de kadernota (en ook de begroting) meer integraal en omvat daarmee het gehele gemeentelijke takenpakket.  
Wij hebben ervoor gekozen om de indeling van de kadernota vrijwel gelijk te houden aan de kadernota 2018. Dat wil niet zeggen dat we deze indeling altijd aan zullen houden. Bij het opstellen van de kadernota 2019 zullen we deze indeling nog eens tegen het licht houden.*
- In de kadernota wordt dan eerst beken in hoeverre de ambities uit het hoofdlijnenakkoord nog geldig zijn of dat deze aanpassing behoeven. Zo ontstaat een geactualiseerde richting, die in meer of minder mate kan afwijken van het oorspronkelijke hoofdlijnenakkoord.  
*Reactie college: in het hoofdlijnenakkoord hebben wij al aangegeven in elke kadernota de voortgang van het hoofdlijnenakkoord te melden. In de kadernota 2019 kon dat nog niet, maar bij de kadernota 2020 zullen we dat oppakken.*
- In de kadernota wordt vervolgens aangegeven welke actiepunten uit het hoofdlijnenakkoord men het volgend jaar wil realiseren. Ook wordt aangegeven welke actiepunten geschrapt of juist toegevoegd moeten worden als gevolg van trends, ontwikkelingen en nieuwe inzichten. Afwijkingen ten opzichte van het hoofdlijnenakkoord worden toegelicht in de kadernota.  
*Reactie college: elke kadernota zal een hoofdstuk bevatten in de trant van 'terugblikken op het vorige jaar' (inclusief de voortgang van het hoofdlijnenakkoord). Dit was in het verleden al zo bij de perspectiefnota's en ook bij de kadernota 2018.*
- Op zo'n manier wordt de mogelijkheid geboden om jaarlijks een discussie te voeren over de (geactualiseerde) richting en de actiepunten die daaruit voortkomen. Het debat zou vooral over de richting moeten gaan. Om te voorkomen dat men zich bij het vaststellen van de kadernota tevens vastlegt op alle actiepunten (en dus geen begrotingsdiscussie meer kan voeren), kan overwogen worden om de geactualiseerde richting (die dan duidelijk in de oplegger als beslistpunt of als keuzemogelijk geformuleerd moet zijn) door de gemeenteraad te laten vaststellen, terwijl het vaststellen van de actiepunten plaatsvindt tijdens de begrotingsbehandeling.



*Reactie college: in hoofdlijnen onderschrijven wij deze aanbeveling, maar wij houden toch vast aan het formuleren van nader omschreven en meer concreet gemaakte speerpunten. De raad heeft bij de behandeling van de kadernota in juli van dit jaar, gevraagd de speerpunten meer concreet te maken. Bij de begroting hebben wij dat gedaan.*

*Bij de eerstvolgende kadernota 2020 zullen wij al een concretere beschrijving van speerpunten opnemen.*

- De programmabegroting is dan het instrument waarin concrete actiepunten voorzien worden van benodigde middelen. Het vaststellen van actiepunten en het alloceren van middelen zal dan niet tijdens de behandeling van de kadernota, maar tijdens de behandeling van de programmabegroting plaats moeten vinden.

*Reactie college: wij sluiten aan bij de reactie op de vorige aanbeveling. Wij streven ernaar om de speerpunten zo concreet mogelijk te formuleren. We vinden wel dat de uitwerking van de speerpunten in het begrotingsjaar moet plaatsvinden. Die uitwerking bevat naast financiële middelen ook onderwerpen als het betrekken van de samenleving bij de uitvoering, evenals de betrokkenheid van de raad daarbij.*

- Het verdient aanbeveling om de geactualiseerde richting in de kadernota te formuleren in termen van keuzen die de gemeenteraad worden voorgelegd. Deze aanbeveling betreft eveneens de actiepunten die uit deze richtingen gedestilleerd kunnen worden. Wellicht zou het voorleggen van keuzen een discussie kunnen bevorderen, die nu nog door sommigen wordt gemist.

*Reactie college: Wij hadden de kadernota aan de raad aangeboden, met het verzoek deze vast te stellen. Dat betekent een politieke discussie met moties en/of amendementen. Uiteindelijk heeft de raad ervoor gekozen om de kadernota voor kennisgeving aan te nemen. Dat neemt niet weg dat altijd de mogelijkheid bestaat om speerpunten te laten vervallen, te wijzigen of toe te voegen. Bij de kadernota 2018 is dat ook daadwerkelijk gebeurd.*

- Aanbevolen wordt, om in de kadernota geen voorstellen te doen voor middelen-allocatie. Het alloceren van middelen dient plaats te vinden tijdens de begrotingsbehandeling. Zeker wordt aanbevolen geen impliciete voorstellen te doen in de kadernota. Dit kan in de praktijk tot verwarring leiden. Het blijft dan namelijk onduidelijk, in hoeverre de gemeenteraad dergelijke voorstellen heeft overgenomen of dat er tijdens de begrotingsbehandeling nog op kan worden teruggekomen.
- *Reactie college: wij onderschrijven deze aanbeveling. Dat wil niet zeggen dat er geen bedragen worden opgenomen in de begroting. Wij vinden het verstandig om in de kadernota alvast de autonome ontwikkelingen te noemen en deze vertalen in middelen. Ook deze informatie benoemen wij als kaders.*

- De rekenkamer zal de programmabegroting 2019 analyseren in aansluiting op deze kadernota. Hiermee wordt dan duidelijk welke effecten de (behandeling van) de kadernota heeft op de discussie en de besluitvorming van de programmabegroting 2019.

*Reactie college: wij beschouwen dit als een normale 'follow-up' van de aanbevelingen van de rekenkamer.*





## Bijlage II Nawoord rekenkamer

De rekenkamer heeft kennis genomen van de bestuurlijke reactie op de aanbevelingen in het rapport “de kaders in de kadernota”. Deze reactie geeft aanleiding tot het volgende nawoord.

De constatering van het college dat conclusies getrokken worden die anticiperen op de aanbevelingen is methodologisch onjuist. Zoals in ieder onderzoek van de rekenkamer zijn de conclusies traceerbaar volgend op de analyse en zijn de aanbevelingen vervolgens gebaseerd op de conclusies.

De aanbeveling om de kadernota te positioneren tussen het hoofdlijnenakkoord en de programmabegroting en erop toe te zien dat de kadernota niet met deze twee documenten doubleert, wordt “grotendeels” overgenomen door het college. Daarna wordt evenwel duidelijk, dat het college deze aanbeveling in het geheel niet overneemt. Het college stelt zich op het standpunt dat de kadernota en de begroting over het komende jaar gaan en dat de kadernota een integraal beeld geeft van het gemeentelijke takenpakket. Het college houdt dus vast aan het opstellen van een kadernota, ook in het jaar dat een hoofdlijnenakkoord verschijnt.

Los van het feit dat de kadernota geen integraal beeld geeft van het gemeentelijke takenpakket en los van het feit dat niet ieder actiepunt van de kadernota in het volgend jaar kan worden uitgevoerd, gaat het college met deze reactie voorbij aan een vrij essentiële constatering uit dit onderzoek.

Het hoofdlijnenakkoord en de kadernota kennen beide abstracte richtingen en concrete actiepunten. Hierdoor ontstaat niet alleen een doublure tussen het hoofdlijnenakkoord en de kadernota, maar ook verwarring bij raadsleden, zoals geuit tijdens de commissie- en de raadsbehandeling. Men vroeg zich af, hoe deze kadernota zich nu verhiel tot het hoofdlijnenakkoord en een dergelijke vraag kan moeizaam ontkend worden. De gemeenteraad heeft verder zeer bewust deze kadernota niet vastgesteld en het is goed om dit nog eens toe te lichten. Uit de commissie- en raadsbehandeling en uit de enquête komt naar voren, dat de gemeenteraad bevreesd was om zich met het vaststellen van concrete actiepunten vast te leggen en om vervolgens geen mogelijkheid meer te hebben het begrotingsdebat goed te kunnen voeren. De analyse uit dit onderzoek wijst uit, dat dit inhoudelijk mede valt te verklaren vanuit het gegeven dat de kadernota zeer concrete actiepunten bevat: het vaststellen van deze actiepunten kan dan zeer wel een hypotheek leggen op een later te voeren debat over diezelfde actiepunten (tijdens de begrotingsbehandeling).

Nu kan men natuurlijk de kadernota ontdoen van concrete actiepunten, maar dan blijft de kadernota vrij abstract. Bovendien bevat ook het hoofdlijnenakkoord concrete actiepunten. Daarom ligt een andere aanbeveling voor de hand: een kadernota die aansluit op de beide niveaus van het hoofdlijnenakkoord (richtingen en concrete actiepunten), maar waarbij enkel de richting wordt vastgesteld, terwijl de gemeenteraad zich nog niet vastlegt op de actiepunten: deze worden dan tijdens de begrotingsbehandeling vastgesteld.

Deze aanbeveling is er dus op gericht om de verwarring bij de gemeenteraad om te zetten in helderheid. Een kadernota die de intentie heeft de discussie over de richting van het hoofdlijnenakkoord voort te zetten, zal moeten aansluiten op dit hoofdlijnenakkoord, zowel in inhoud als in aggregatieniveau. De kadernota zal dus de richting die is ingeslagen met het hoofdlijnenakkoord moeten actualiseren, bevestigen of eventueel moeten bijstellen. Tevens



zal de kadernota in moeten gaan op de concrete punten die in het hoofdlijnenakkoord zijn aangegeven. Daarbij kan dan de vraag aan de orde komen welke van deze punten het volgend jaar worden opgepakt. Door nu in het jaar van het hoofdlijnenakkoord geen kadernota op te stellen, wordt een doublure met het hoofdlijnenakkoord voorkomen, een praktijk die men ook bij andere decentrale overheden ziet. Door vervolgens de richting vast te stellen, maar de concrete actiepunten voor kennisgeving aan te nemen, wordt rekening gehouden met het gevoel van de gemeenteraad en wordt voorkomen dat men zich bij de kadernota al te zeer vastlegt en dat men geen mogelijkheid meer heeft de begroting adequaat te behandelen.

Uit de reactie van het college valt op te maken, dat het college vasthoudt aan de huidige opzet en inrichting van de producties. Daarmee gaat het college in de ogen van de rekenkamer niet alleen voorbij aan de bevindingen uit dit onderzoek, maar tevens (en dat is wezenlijker, achten wij) aan de mening en perceptie van de gemeenteraad. Temeer wordt voorbij gegaan aan het algemeen gedeelde gevoel dat niet de juiste discussie is gevoerd in de gemeenteraad.

Logischerwijs gaat het college niet in op de aanbeveling om in de kadernota aan te geven welke actiepunten uit het hoofdlijnenakkoord men **volgend** jaar wil realiseren. De reactie van het college dat elke kadernota een hoofdstuk bevat in de trant van ‘terugblikken op het **vorige** jaar’, geeft minder blijk van begrip van deze aanbeveling.

In dezelfde lijn ligt de reactie van het college op de aanbeveling om de richting vast te laten stellen, maar de concrete actiepunten pas tijdens de begrotingsbehandeling vast te stellen. Het college onderschrijft deze reactie “in hoofdlijnen”, maar wil toch vasthouden aan het formuleren van concreet gemaakte speerpunten. “Bij de eerstvolgende kadernota 2020 zullen wij al een concretere beschrijving van speerpunten opnemen”, zo vervolgt het college. Ook deze reactie geeft minder blijk van begrip van deze aanbeveling. De aanbeveling behelst immers niet het afschaffen van concrete actiepunten in de kadernota, maar richt zich op het proces van vaststellen. Concrete actiepunten dienen te worden opgenomen in de kadernota en zeer zeker voor kennisgeving te worden aangenomen. Zij zullen echter pas moeten worden vastgesteld tijdens de begrotingsbehandeling. Een en ander is bovenstaand toegelicht, zo meent de rekenkamer.

Illustratief in dit verband is de reactie van het college om in de kadernota meer keuzen voor te leggen. “Wij hadden de kadernota ter vaststelling aangeboden.(...) Uiteindelijk heeft de raad ervoor gekozen om de kadernota voor kennisgeving aan te nemen. Dat neemt niet weg dat altijd de mogelijkheid bestaat om speerpunten te laten vervallen, te wijzigen of toe te voegen”. Ons inziens gaat deze reactie voorbij aan de reden waarom de raad de kadernota niet heeft vastgesteld, een reden die hier boven is toegelicht. Eigenlijk stelt het college hier dat als de raad iets wil kiezen, de raad zelf maar met nieuwe speerpunten of voorstellen moet komen. De rekenkamer acht deze reactie te weinig inlevend en te weinig reflectief. Het college had zich immers kunnen afvragen waarom de discussie gevoerd is zoals hij gevoerd is. Bovendien wordt het door de meeste decentrale overheden (en overigens ook door het ministerie van BZK) als taak van het college gezien om de volksvertegenwoordiging heldere keuzen voor te leggen, zeker als daar om verzocht wordt.

De rekenkamer juicht toe, dat het college de aanbeveling om in de kadernota geen voorstellen te doen voor middelen-allocatie, overneemt. Aan de andere kant is de rekenkamer bevreesd voor de insteek van het college om autonome ontwikkelingen te blijven duiden en te vertalen naar middelen. Hierin kan immers impliciet de gedachte liggen om deze



middelen al te bestemmen, hetgeen ook in de kadernota 2019 impliciet is voorgesteld en waar de gemeenteraad terecht op is aangeslagen.

Samengevat heeft de rekenkamer de indruk dat de reactie van het college de ruimte biedt om de huidige structuur van de kadernota te handhaven en de rekenkamer wil de raad deze indruk graag meegeven. Handhaven van de huidige structuur zou niet alleen de bevindingen van dit onderzoek ontkennen, maar tevens voorbijgaan aan de perceptie van de gemeenteraadsleden die de moeite hebben genomen deel te nemen aan de commissiebehandeling, de raadsvergadering en aan de enquête.

drs. J.H. Lepage MPA

dr. R.J. Anderson

dr. M.S. de Vries