

**Onderzoek naar de kwaliteit van de  
Kadernota 2007-2010  
als uitwerking van het Coalitieakkoord 2006-2010  
Gemeente Barneveld**





Postbus 85203

3508 AE Utrecht

[t] 030 670 12 36

[f] 030 262 34 38

[i] [www.delokalerekenkamer.nl](http://www.delokalerekenkamer.nl)

#### **Onderzoekers**

Drs. M.J.J. (Mathijs) van den Heuvel

Drs. E.W. (Erika) Klap

#### **Contactpersoon**

Drs. M.J.J. (Mathijs) van den Heuvel

[t] 06 26 512 770

[e] [vandenheuvel@delokalerekenkamer](mailto:vandenheuvel@delokalerekenkamer)

#### **Kenmerk**

10687-26

6 november 2006

## Inhoudsopgave

1	INTRODUCTIE .....	4
1.1	Achtergrond.....	4
1.2	Doelstelling en vraagstelling .....	5
1.3	Onderzoeksaanpak.....	6
1.4	Leeswijzer .....	7
2	BESCHRIJVING FUNCTIE EN PROCES .....	8
2.1	Functie van het coalitieakkoord.....	8
2.2	Proces van totstandkoming.....	9
2.3	Doorwerking kadernota 2007-2010 in overige sturingsdocumenten .....	10
3	BEOORDELING KADERNOTA 2007-2010.....	11
3.1	Plaatsbepaling kadernota 2007-2010 .....	11
3.2	Formulering op hoofdlijnen .....	14
3.3	Speerpunten van beleid .....	16
3.4	Volledigheid van de kadernota 2007-2010 .....	20
3.5	Financiële vertaling.....	21
4	PLAATSBEPALING TEN OPZICHTE VAN ANDERE GEMEENTEN .....	23
4.1	Plaatsbepaling ten opzichte van overige sturingsdocumenten .....	24
4.2	Formulering op hoofdlijnen.....	25
4.3	Speerpunten van beleid .....	26
4.4	Volledigheid van de kadernota 2007-2010 .....	27
4.5	Financiële vertaling.....	28
5	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN.....	29
5.1	Beantwoording vraagstelling.....	29
5.2	Aanbevelingen.....	30
BIJLAGE 1	BEOORDELINGSKADER.....	32
BIJLAGE 2	GEÏNTERVIEWDE PERSONEN .....	35
BIJLAGE 3	OVERZICHT VERGELIJKINGSGEMEENTEN .....	36

## 1 INTRODUCTIE

De Rekenkamercommissie Barneveld heeft in augustus 2006 De Lokale Rekenkamer bv opdracht gegeven een quick scan uit te voeren naar de kwaliteit van de kadernota 2007-2010 als nadere uitwerking van het coalitieakkoord 2006-2010. De Lokale Rekenkamer heeft deze quick scan in september en oktober 2006 uitgevoerd. In deze rapportage wordt hiervan verslag gedaan.

In paragraaf 1.1 wordt de achtergrond en relevantie van het onderzoek kort geschetst. De doelstelling en vraagstelling van het onderzoek worden in paragraaf 1.2 gepresenteerd. Paragraaf 1.3 behandelt de gehanteerde onderzoeksaanpak. In paragraaf 1.4 tot slot wordt de verdere opbouw van het rapport toegelicht.

### 1.1 *Achtergrond*

De gemeenteraadsverkiezingen zijn weer enige tijd achter de rug. Een nieuw college is gevormd en in iedere gemeente is de beleidsmatig te varen koers herijkt. Bij uitstek wordt deze koersbepaling vastgelegd in een collegeprogramma. Dit programma vormt een belangrijk en meerjarig houvast voor het te voeren gemeentelijk beleid, zowel voor het college vanuit zijn uitvoerende taak ("wat gaan we doen?") als voor de raad vanuit zijn kaderstellende en controlerende taak ("doen we wat we moeten doen?"). Tegelijkertijd heeft het een belangrijk politiek karakter: het is een document waarmee verschillende politieke partijen de gedeelde politieke ambities verwoorden.

De Lokale Rekenkamer bv heeft in het voorjaar van 2006 onderzoek naar de sturende functie van het collegeprogramma geïnitieerd. Daarbij is met name de functie van het collegeprogramma als plandocument voor meerjarig beleid als in steek van het onderzoek genomen. Verschillende rekenkamercommissies hadden reeds of hebben in reactie hierop een onderzoek naar het collegeprogramma geprogrammeerd.

Ook de Rekenkamercommissie Barneveld is ingegaan op dit onderzoeksvorstel.

#### *Barneveld: coalitieakkoord en kadernota in plaats van collegeprogramma*

Naast 'collegeprogramma' worden in gemeenten ook andere termen gebruikt om documenten aan te duiden waarin de meerjarige koers voor het gemeentelijk beleid wordt uitgezet (bijvoorbeeld raadsprogramma, politiek akkoord of meerjarige perspectiefnota).

In Barneveld is gekozen voor een opzet waarbij de meerjarige beleidsvoornemens in eerste aanleg zijn verwoord in het coalitieakkoord 2006-2010 en verder zijn uitgewerkt in de kadernota 2007-2010.

Aangezien het onderzoek in Barneveld zich met name heeft gericht op de kadernota 2007-2010, wordt de term kadernota ook in de verdere rapportage gebruikt.

## **1.2 Doelstelling en vraagstelling**

Zoals in vorige paragraaf gemeld, is in deze quick scan specifiek naar de kadernota 2007-2010 gekeken als een plandocument voor meerjarig beleid. Om na te gaan of deze kadernota voldoet als plandocument waarmee de raad sturing kan geven aan en controle kan uitoefenen op het meerjarig te voeren beleid, is er met een vijftal normen naar gekeken. Deze normen worden toegelicht in hoofdstuk 3 van deze rapportage en zijn tevens opgenomen in bijlage 1. Een volgens de normen van deze quick scan kwalitatief hoogwaardige kadernota brengt de raad in positie om enerzijds de strategische meerjarige kaders voor de komende periode te stellen en anderzijds de invulling van deze kaders door het college tussentijds en achteraf te controleren. Voor het college kan een kwalitatief hoogwaardige kadernota een houvast bieden wat betreft de meerjarige planning en uitvoering van politiek geaccordeerd beleid. Een kadernota vormt wat dat betreft tevens een meerjarig kader voor het opstellen van de jaarlijkse programmabegrotingen.

### *Gericht op het aanwijzen van verbetermogelijkheden*

Aangezien er geen wettelijke richtlijnen of aanwijzingen bestaan ten aanzien van coalitieakkoorden en de manier waarop deze dienen worden uitgewerkt, worden gemeenten vrij gelaten om een coalitieakkoord in te richten op de manier die hen goeddunkt. Het is dan ook niet mogelijk om het coalitieakkoord en nadere uitwerking ervan te beoordelen op wettelijke 'normen'. Wel is het mogelijk aan te geven wat de consequenties zijn van de keuze om het coalitieakkoord in meer of in mindere mate uit te werken in een planmatig document dat een sturingsinstrument kan dienen voor de raad. Dit laatste is nadrukkelijk met deze quick scan beoogd.

### *Doelstelling quick scan*

Doelstelling van de quick scan is het bieden van handvatten voor verbetering van de sturende functie van de kadernota 2007-2010 als uitwerking van het coalitieakkoord en als meerjarig sturingsinstrument voor raad en college ten aanzien van het te voeren beleid in de gemeente Barneveld.

Op basis van de quick scan zijn aanbevelingen geformuleerd voor de verdere aanscherping en doorvertaling van de kadernota 2007-2010 in jaarlijkse planning- en controlproducten (met name de programmabegroting- en verantwoording).

Doordat onderzoek naar vergelijkbare documenten in andere gemeenten heeft plaatsgevonden, is het mogelijk om de bevindingen over de kadernota 2007-2010 van Barneveld te spiegelen aan bevindingen bij andere gemeenten. Separaat van deze rapportage is ook een handreiking opgemaakt met goede voorbeelden die in de meerjarige sturingsdocumenten van de afzonderlijke gemeenten zijn aangetroffen.

### *Centrale vraagstelling quick scan*

De centrale onderzoeksvraag voor de quick scan luidt:

Wat is de kwaliteit van de kadernota 2007-2010 als sturingsinstrument voor meerjarig beleid in de gemeente Barneveld en welke verbeteringen zijn gewenst in deze kadernota en daarvan afgeleide sturingsdocumenten?

### 1.3 **Onderzoeksaanpak**

De uitvoering van het onderzoek heeft plaatsgevonden in drie stappen. Deze stappen worden hieronder toegelicht.

#### *Stap 1: Beschrijving van functie van de kadernota 2007-2010 en het proces van totstandkoming en doorwerking*

Het proces waarin en de wijze waarop een coalitieakkoord en de uitwerking daarvan tot stand komt is in iedere gemeente verschillend. Ook de functie van een coalitieakkoord en daarvan afgeleide documenten kunnen per gemeente verschillen. Voor een beter begrip van de context waarin het coalitieakkoord en de kadernota 2007-2010 in Barneveld zijn opgesteld, zijn interviews gehouden met betrokkenen in het totstandkomingsproces van deze documenten. Een overzicht van geïnterviewde personen is in bijlage 2 opgenomen.

#### *Stap 2: Beoordeling kadernota 2006-2010 als sturingsinstrument voor meerjarig beleid*

Op basis van een vooraf opgesteld normenkader is de kwaliteit van de kadernota 2007-2010 als sturingsinstrument voor meerjarig beleid beoordeeld. Twee onderzoekers hebben in eerste instantie afzonderlijk van elkaar de kadernota aan de normen getoetst. De gehanteerde normen zijn deels gebaseerd op eerder onderzoek naar programmabegrotingen en deels op bestudering van diverse gemeentelijke collegeprogramma's uit de periode 2002-2006. Het normenkader is opgenomen als bijlage 1 bij deze rapportage.

De verschillende beoordelingsaspecten (zoals "formulering op hoofdlijnen" en "financiële vertaling") zijn gewaardeerd op een vierpuntschaal (waarbij 1 staat voor onvoldoende en 4 voor goed). In bijlage 1 is tevens aangegeven hoe de scores per norm zijn opgebouwd.

#### *Stap 3: Plaatsbepaling ten opzichte van andere gemeenten*

De beoordeling van de kadernota is tenslotte afgezet tegen de beoordeling van vergelijkbare documenten (vaak raads- en collegeprogramma's) van andere gemeenten. Ook is een handreiking ter beschikking gesteld met daarin goede voorbeelden uit andere gemeenten. Deze handreiking is een afzonderlijke publicatie en verschijnt tegelijk met deze rapportage.

## **1.4 Leeswijzer**

De opbouw van de verdere rapportage is als volgt:

In *hoofdstuk 2* wordt beschreven welke functie in Barneveld aan de kadernota 2007-2010 wordt toegekend, hoe de totstandkoming van deze nota is verlopen en wat de beoogde doorwerking van de kadernota 2007-2010 is in andere sturingsdocumenten (met name toekomstige programmabegrotingen).

*Hoofdstuk 3* geeft een normatieve beoordeling van de kwaliteit van de kadernota 2007-2010 als sturingsinstrument voor het meerjarig te voeren gemeentelijk beleid. De gehanteerde normen worden hierbij omschreven en de bevindingen worden per norm gepresenteerd.

In *hoofdstuk 4* zijn de bevindingen over de kadernota 2007-2010 afgezet tegen de bevindingen bij andere gemeenten. De belangrijkste verschillen tussen de situatie in Barneveld en die in andere gemeenten zijn daarbij toegelicht.

In *hoofdstuk 5* zijn, mede op basis van de vergelijking met andere gemeenten, conclusies en aanbevelingen geformuleerd voor de gemeente Barneveld. De aanbevelingen zijn zoveel mogelijk gericht op de opzet en invulling van de eerstvolgende kadernota en programmabegroting, als jaarlijkse sturingsinstrumenten voor de raad.

## 2 BESCHRIJVING FUNCTIE EN PROCES

### 2.1 *Functie van het coalitieakkoord*

Het eerste hoofdstuk van de kadernota 2007-2010 (getiteld "Aanbieding") geeft de functie van de kadernota kort weer. De tekst in dit hoofdstuk is expliciet gericht aan de raad en is geschreven namens het college van B&W.

#### *Beschrijving functie van het document kadernota 2007-2010*

"Hierbij bieden wij u de Kadernota 2007-2010 aan. Het is de bedoeling dat u met de vaststelling van deze nota de kaders aangeeft voor het volgende begrotingsjaar (2007) en de drie daarop volgende jaren."

(Kadernota 2007-2010, pagina 1)

Uit bovenstaande tekst blijkt dat de raad met de kadernota 2007-2010 wordt gevraagd om de kaders voor de begrotingsjaren 2007 tot en met 2010 vast te stellen. Verderop in het inleidend hoofdstuk wordt een nuancering geplaatst bij de 'hardheid' van de in de kadernota opgenomen financiële kaders.

#### *Nuancering bij (financiële) kaderstelling in de kadernota 2007-2010*

"Wij bieden u hiermee een Kadernota aan, waarin wij het coalitieakkoord hebben doorvertaald. Door ondermeer late berichtgeving vanuit het rijk, zijn de financiële kaders nog niet duidelijk. Daarom is op dit moment slechts een richtinggevende kaderstelling, zonder harde financiële kaders, mogelijk. Wij verwerken vervolgens uw richtinggevende uitspraken en de binnenkort voorhanden zijnde informatie. In september bieden wij u een sluitende meerjarenbegroting aan, waarbij wij met concrete voorstellen komen, aan de hand van de dan verwachte financiële kaders."

(Kadernota 2007-2010, pagina 3)

De kadernota is dus nadrukkelijk ook een verdere vertaling van het coalitieakkoord. Duidelijk wordt uitgelegd waarom de financiële kaders nog niet duidelijk zijn, en hoe het college hiermee in de communicatie met de raad wil omgaan.

In interviews werd de bovenstaande functie van kaderstelling voor de toekomstige begrotingen bevestigd en verder aangescherpt:

- Per jaar wordt een nieuwe kadernota opgesteld waarin de ontwikkelingen in maatschappij en beleid van het afgelopen jaar zijn verwerkt.
- Naar aanleiding van de hierin voorgestelde kaders van het college wordt de programmabegroting opgesteld waarin de kaders zijn uitgewerkt naar concrete acties voor het komende jaar, inclusief de financiële implicaties.

Ook werd in interviews aangegeven dat de kadernota 2007-2010 ook een vertaling is van het coalitieakkoord waaraan de fracties in de raad kunnen aflezen of het college de inhoud van het coalitieakkoord goed heeft geïnterpreteerd.



## **2.2    *Proces van totstandkoming***

### *Plan van aanpak voor proces van collegevorming*

Reeds voor de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2006 had de griffier een notitie aan het presidium van de raad opgesteld over het beoogde proces van collegevorming na de verkiezingen. Hierbij werd ook uitgebreid ingegaan op de totstandkoming van het coalitieakkoord en de beoogde nadere uitwerking hiervan in de kadernota. De notitie bevat ook een schematisch overzicht van de beoogde planning en controlcyclus. Het betreft een duidelijk overzicht waarin de samenhang tussen de verschillende gemeentelijk sturings- en verantwoordingsdocumenten wordt toegelicht.

Nadat de notitie over het beoogde proces van collegevorming in het presidium was behandeld en vastgesteld, werd deze verstrekt aan de raadsleden en is deze in een later stadium ook toegepast op het proces van totstandkoming van het coalitieakkoord en de kadernota 2007-2010.

### *Verkiezingen en informatiefase*

Bij de verkiezingen in maart 2006 kwam in Barneveld de SGP als grootste partij 'uit de bus'. Na een openbare bijeenkomst met de voorzitters van alle raadsfracties, werd besloten dat de collegevorming begeleid zou worden door een externe informateur.

De informateur voerde gesprekken met de vertegenwoordigers van de fracties. Op basis van deze gesprekken is door de informateur verslag gedaan. Mede op basis van dit verslag is een voorkeur geuit voor een beoogde coalitie van SGP, CDA, ChristenUnie en VVD.

### *Formatie en totstandkoming coalitieakkoord*

Na de informatiefase hebben de beoogde coalitiepartijen met het oog op een op te stellen coalitieakkoord drie werkgroepen gevormd waarin werd onderhandeld over het te voeren beleid voor de komende jaren. De drie werkgroepen waren gekoppeld aan de indeling van de drie raadscommissies. De werkgroepen hebben binnen een dag het coalitieakkoord per programma verder ingevuld. Ter ondersteuning had de griffier een analyse gemaakt van de verkiezingsprogramma's van alle politieke partijen en waren ambtenaren aanwezig bij de werkgroepen voor advisering.

De werkgroepen waren openbaar; oppositie-fracties waren getuige van de onderhandelingen van de coalitiefracties. Ook de pers was uitgenodigd en aanwezig.

Uiteindelijk is het coalitieakkoord in de raadsvergadering van 27 april 2006 besproken. Het coalitieakkoord is ter kennisgeving aangeboden aan de raad. Het is niet door de raad vastgesteld aangezien het als akkoord tussen de coalitiepartijen gezien wordt.

### *Totstandkoming kadernota 2007-2010*

Het nieuwe college heeft het coalitieakkoord vervolgens met de ambtelijke organisatie integraal vertaald in een kadernota 2007-2010. Als bijlage in de kadernota 2007-2010 is ook een meerjarenraadsagenda opgenomen. Deze agenda is leidend voor de agendering van beleidsnota's, projectplannen en beleidsevaluaties in raadsvergaderingen.

Op 20 juni is in de raad van Barneveld de kadernota 2007-2010 inclusief de meerjarenraadsagenda 2007-2010 uiteindelijk vastgesteld.

## **2.3 Doorwerking kadernota 2007-2010 in overige sturingsdocumenten**

### *Doorwerking in toekomstige programmabegrotingen*

De kadernota fungeert als richtinggevend document voor de daaropvolgende programmabegroting.

De kadernota is in vergelijking met de programmabegroting meer een document op hoofdlijnen. De toekomstige programmabegroting(en) zullen de meer gedetailleerdere financiële onderbouwing van beleid weergeven. Een gedetailleerde financiële onderbouwing werd ten tijde van het verschijnen van de kadernota 2007-2010 ook nog niet mogelijk geacht, aangezien ook de financiële kaders vanuit het rijk toen nog niet bekend waren.

### *Doorwerking in toekomstige kadernota's*

De strekking van de kadernota 2007-2010 zal voor de komende jaren blijven gelden, maar jaarlijks zullen nieuwe beleidsmatige en financiële ontwikkelingen worden verwerkt tot een nieuwe kadernota. Naar aanleiding van de hierin voorgestelde kaders die door de raad worden vastgesteld wordt de programmabegroting opgesteld waarin de kaders zijn uitgewerkt naar concrete acties voor het komende jaar, inclusief financiële implicaties.

De behandeling van de kadernota zou ook het moment moeten zijn waarop de raad in beleidsmatige en financiële zin stuurt op het gemeentelijk beleid; op welke aspecten moet de beleidsmatige koers worden bijgesteld?

### *Evaluatie van meerjarig beleid*

Aangezien de inhoud van de programmabegroting (mede) wordt bepaald door de kadernota, wordt als het goed is jaarlijks verantwoording afgelegd over het in de kadernota geformuleerde beleid.

De kadernota 2007-2010 is over een paar jaar geen actueel ijkpunt voor evaluatie meer omdat deze is aangepast op tussentijdse ontwikkelingen. Het voordeel van deze systematiek is dat je als college maar ook als raad jaarlijks met een actueel beleidskader te maken hebt.

Daarom is ervoor gekozen om de verantwoording over de realisatie van de beleidsvoornemens uit de jaarlijkse kadernota via het jaarverslag en de jaarrekening te laten lopen. De programmabegroting (en daarmee vanzelf ook het jaarverslag en de jaarrekening) zijn jaarlijks op de kadernota gebaseerd. Hierdoor wordt verzekerd dat de beleidspunten uit de kadernota 2007-2010 ook in het jaarverslag en de jaarrekening 2007 terugkeren.

### 3 BEOORDELING KADERNOTA 2007-2010

In dit hoofdstuk wordt de beoordeling gegeven van de kadernota 2007-2010 als sturend kader voor het meerjarig beleid. Deze beoordeling is gebaseerd op een vijftal hoofdnormen die in de afzonderlijke paragrafen van dit hoofdstuk aan de orde komen. Deze normen zijn onder meer gebaseerd op onderzoeken naar programmabegrotingen en bestudering van gemeentelijke collegeprogramma's uit de periode 2002-2006.

#### *Kadernota 2007-2010 als sturend kader voor meerjarig beleid? – vijf hoofdnormen*

In deze quick scan is op een vijftal hoofdnormen getoetst of de kadernota 2007-2010 van de gemeente Barneveld een sturend kader voor meerjarig beleid is. Dit is het geval als de kadernota 2007-2010:

- 1) Een korte plaatsbepaling geeft ten opzichte van andere sturingsdocumenten (§3.1);
- 2) Op hoofdlijnen is geformuleerd (§3.2);
- 3) Een goede uitwerking geeft van de belangrijkste speerpunten voor beleid (§3.3);
- 4) Volledig is (§3.4); en
- 5) Een gedegen financiële onderbouwing bevat (§3.5).

Per paragraaf in dit hoofdstuk wordt eerst de gehanteerde norm kort toegelicht. Vervolgens wordt de algemene bevinding weergegeven en tot slot wordt een verdere toelichting / onderbouwing per subnorm gegeven.

#### **3.1 Plaatsbepaling kadernota 2007-2010**

##### Norm

*De kadernota 2007-2010 geeft een korte plaatsbepaling van de nota ten opzichte van overige sturingsdocumenten. Hierdoor wordt voor lezers duidelijk hoe de kadernota 2007-2010 zich verhoudt tot overige documenten uit de reguliere planning- en controlcyclus.*

##### Algemene bevinding

De functie van de kadernota 2007-2010 als uitwerking van het coalitieakkoord en kader voor de programmabegroting 2007 wordt in het inleidend hoofdstuk van de kadernota duidelijk aangegeven. Ook wordt beschreven hoe de kadernota wordt vertaald in de toekomstige programmabegroting, met name in financieel opzicht. De doorwerking in (programma)verantwoordingen of eventuele afzonderlijke evaluaties wordt in de kadernota 2007 niet expliciet toegelicht, waardoor het voor de raad (formeel) niet duidelijk is hoe periodiek inzicht wordt geboden in de realisatie van de beleidsvoornemens uit de kadernota 2007-2010.

*Subnorm 1.1:*

*De nota (of de aanbiedingsbrief bij de nota) beschrijft de specifieke functie van de kadernota 2007-2010. Deze beschrijving geeft antwoord op de vraag "Waarom wordt deze kadernota 2007-2010 opgesteld?"*

In de Kadernota wordt kort en bondig aangegeven dat het college met de kadernota 2007-2010 per programma haar visie op het desbetreffende beleidsterrein weergeeft en richting de raad voorstelt om deze als zijnde de kaders voor de begrotingsjaren 2007 en verder vast te stellen.

*Duidelijke beschrijving functie van de kadernota 2007-2010*

"Hierbij bieden wij u de Kadernota 2007-2010 aan. Het is de bedoeling dat u met de vaststelling van deze nota de kaders aangeeft voor het volgende begrotingsjaar (2007) en de drie daarop volgende jaren. Het voorstel voor de kaderstelling doen wij aan de hand van de programma's en paragrafen van de Programmabegroting. Per programma schetsen wij een actueel beeld van de ontwikkelingen en geven wij aan wat onze visie is op het desbetreffende beleidsterrein."

(Kadernota 2007-2010, pagina 1)

*Subnorm 1.2:*

*De nota (of de aanbiedingsbrief bij de nota) beschrijft het proces van totstandkoming van de kadernota 2007-2010.*

*Deze beschrijving maakt duidelijk wie betrokken waren bij de totstandkoming en welke documenten input hebben gevormd voor de kadernota 2007-2010.*

Uit het inleidend hoofdstuk op de kadernota en de leeswijzer is op te maken dat het coalitieakkoord zoveel mogelijk is doorvertaald in de kadernota en dat ook de jaarstukken 2005 en de eerste Bestuursrapportage 2006 input hebben gevormd voor de nota.

In (de oplegbrief bij) de kadernota wordt niet expliciet gemaakt wie betrokken waren bij de totstandkoming van de kadernota. Echter, de kadernota is een jaarlijks product van het college aan de raad. Hiermee is duidelijk dat de kadernota door de gemeentelijke organisatie namens het college is opgesteld.

*Subnorm 1.3:*

*De nota (of de aanbiedingsbrief bij de nota) beschrijft de doorwerking van de kadernota 2007-2010 in overige documenten in de planning- en controlcyclus.*

*Dit betekent dat wordt aangegeven wanneer en in welke documenten (bijvoorbeeld de programmabegroting) een uitwerking van de kadernota 2007-2010 wordt gegeven.*

De beoogde doorwerking wordt in het inleidend hoofdstuk van de kadernota 2007-2010 kort en bondig beschreven. Hierdoor is voor de raad duidelijk hoe de informatie uit de nota zal worden uitgewerkt in toekomstige programmabegrotingen. De inleiding geeft daarbij expliciet aan dat een onderzoek uitgevoerd zal worden naar de financiële ruimte voor nieuw beleid.

*Doorwerking in programmabegroting: onderzoek naar financiële ruimte*

"Om een goed afwegingsproces mogelijk te maken, willen wij een beter beeld krijgen van onze reservepositie in relatie tot ons voorzieningenniveau. Daarom laten wij voor de zomer onderzoek verrichten naar de hoogte van de reserves en voorzieningen alsmede naar de bestaande inkomensstromen en aangegane verplichtingen die juridisch afdwingbaar zijn in een bijgesteld meerjarenperspectief. (...) De uitkomst van dit onderzoek vertalen wij door in de concept-begroting voor 2007-2010, die wij u in september aanbieden."

(Kadernota 2007-2010, pagina 1)

Aangegeven wordt voorts dat door “late berichtgeving vanuit het rijk” de financiële kaders bij de kadernota 2007-2010 nog niet duidelijk zijn en dat een sluitende meerjarenbegroting in september aan de raad wordt aangeboden.

*Doorwerking: sluitende meerjarenbegroting in september*

“Wij bieden u hiermee een Kadernota aan, waarin wij het coalitieakkoord hebben doorvertaald. Door ondermeer late berichtgeving vanuit het rijk, zijn de financiële kaders nog niet duidelijk. Daarom is op dit moment slechts een richtinggevende kaderstelling, zonder harde financiële kaders, mogelijk. Wij verwerken vervolgens uw richtinggevende uitspraken en de binnenkort voorhanden zijnde informatie. In september bieden wij u een sluitende meerjarenbegroting aan, waarbij wij met concrete voorstellen komen, aan de hand van de dan verwachte financiële kaders.”

(Kadernota 2007-2010, pagina 3)

In de kadernota 2007-2010 wordt niet ingegaan op de beoogde verantwoordingssystematiek van de meerjarige beleidsvoornemens die op basis van het coalitieakkoord in de kadernota nader zijn uitgewerkt. Hierdoor is voor de raad niet duidelijk hoe zij de (tussentijdse) realisatie van de beleidsvoornemens uit het coalitieakkoord periodiek kan volgen.

### 3.2 Formulering op hoofdlijnen

#### Norm

*De kadernota 2007-2010 is op hoofdlijnen geformuleerd. Uit kadernota blijkt een duidelijke visie op het gemeentelijk beleid voor de komende jaren en de koersbepaling in het beleid ten opzichte van de voorgaande collegeperiode.*

#### Algemene bevinding

De kadernota is over het algemeen op hoofdlijnen geformuleerd. Hoewel geen centrale visie op de beleidsmatig te varen koers voor Barneveld in de kadernota is opgenomen, wordt per beleidsprogramma op hoofdlijnen aangegeven wat het college (naar aanleiding van het coalitieakkoord) van plan is de komende jaren te realiseren. De strategische keuzen van het college worden per programma verwoord onder het kopje “visie”. De informatie die hier wordt opgenomen is informatief op het niveau van de raad.

Onder het kopje “ontwikkelingen” wordt voor sommige, niet voor alle, beleidsprogramma’s aangegeven hoe het beoogde beleid zich verhoudt tot het beleid uit de voorgaande collegeperiode.

Overigens hadden de coalitiefracties reeds eerder in (de inleiding op) het coalitieakkoord summier aangegeven welke strategische thema’s zij zien voor de komende collegeperiode.

#### *Subnorm 2.1:*

*De nota bevat vooral strategische keuzen.*

*De doelen die in de nota zijn opgenomen zijn geformuleerd als resultaat en geven geen operationele uitwerking van de beoogde wijze om dat resultaat te bereiken.*

De hoofdtekst van de kadernota 2007-2010 is opgebouwd uit elf beleidsprogramma's en een paragraaf bedrijfsvoering. Zowel in de beleidsprogramma's als in de paragraaf bedrijfsvoering wordt onder het kopje “visie” een meerjarige visie op het te voeren beleid gegeven. Hiermee wordt richting de raad op transparante wijze een duidelijke richting voor het te voeren beleid geschetst. Ter illustratie is hieronder de visie op het meerjarig beleid voor het programma 10 (Milieu). In de onderstaande tekst benoemt het college enkele duidelijke prioriteiten in het milieubeleid.

#### *Duidelijke visie op het meerjarig te voeren beleid: programma Milieu*

“Wij kiezen voor een sober milieubeleid, waarbij wij de ambitie hebben om minimaal de wet- en regelgeving op adequaat niveau uit te voeren. Wat dit betekent hebben wij uiteengezet in de Kadernota milieuwethandhaving in de gemeente Barneveld, het Milieuprogramma 2006, het GRP 2005-2009 en het Waterplan 2005-2024. De leefbaarheid voor burgers in onze gemeente stellen wij centraal: wij intensiveren het actieplan Barneveld Schoon en geven prioriteit aan de aanpak van zwerfafval en graffiti. Zaken of situaties waar de externe veiligheid aan de orde is pakken wij met voorrang aan. Een duurzame ontwikkeling blijft voor ons belangrijk. Wij willen het duurzaam bouwen zoveel mogelijk toepassen en waar mogelijk integreren in plannen. Ook streven wij een gezonde en duurzame landbouw na, waarbij de milieubelasting van de landbouw afneemt. Wij geven, voor zover op lokaal niveau mogelijk, extra aandacht aan de luchtkwaliteit in Barneveld, opdat gezondheidsrisico's verminderen. Tot slot willen we de hoeveelheid restafval terugdringen en een optimale afvalscheiding bewerkstelligen.”

(Kadernota 2007-2010, pagina 23)

Overigens hadden de coalitiefracties reeds eerder in (de inleiding op) het coalitieakkoord summier aangegeven welke strategische thema's zij zien voor de komende collegeperiode. Deze was als volgt geformuleerd:

*Strategische thema's in collegeperiode 2006-2010 uit coalitieakkoord*

"Bij de dienstverlening aan de burgers, bij de uitvoering van projecten, bij nieuw beleid gaat het om het welzijn van de burger. Het afronden van grote projecten binnen de financiële kaders, goede en betaalbare woningen, zorg voor de zwakkeren, en leefbaarheid voor alle inwoners zijn de thema's waarvoor wij ons willen inzetten."

(Coalitieakkoord Barneveld 2006-2010, pagina 2)

*Subnorm 2.2:*

*De nota gaat met name in op veranderingen in beleid.*

*Het college laat in de nota vooral zien welke nieuwe accenten zij legt ten opzichte van het vorige college. Dit betekent dat de kadernota 2007-2010 vooral nieuw beleid, stopzetting van bestaand beleid en intensivering / extensivering beschrijft.*

De kadernota geeft geen programmaoverstijgende koersbepaling ten opzichte van het beleid van het vorige college. Doordat per beleidsprogramma regelmatig onder het kopje "ontwikkelingen" wordt aangegeven in hoeverre dit college nieuwe accenten legt, verkrijgt de raad toch een beeld van de belangrijkste veranderingen in de beleidsmatige koers voor de komende jaren. Hieronder wordt aangegeven hoe dit voor de programma's Veiligheid (programma 2) en Werk en Inkomen (programma 8) is aangegeven.

*Duiding van koerswijzigingen in beleid*

*Programma Veiligheid*

"De komende jaren zal er van de lokale overheid meer gevraagd gaan worden op het terrein van (camera) toezicht en daadwerkelijke handhaving van veelvoorkomende, ernstige overtredingen, zoals vuurwerk, hondenpoep en hinderlijk parkeergedrag in wijken. *De Wet op de bestuurlijke boetes geeft hiervoor meer mogelijkheden. Ook zal de samenwerking met externe partners (rode kruis, leger, hulpverlening Gelderland-Midden) steeds meer vorm krijgen, daar waar het gaat om goede samenwerking, oefening en uitvoering van het gemeentelijk rampenplan.*"

*Programma Werk en Inkomen*

"Het afgelopen jaar zijn we er in geslaagd om het aantal uitkeringsgerechtigden te verminderen. Maar vanwege de matige economische omstandigheden en de extra taakstelling om statushouders op te nemen, stijgt het aantal uitkeringsgerechtigden, waardoor het financiële risico toeneemt. *Onze inzet gaat zich meer richten op het voorkomen van uitkeringsafhankelijkheid in samenwerking met onze ketenpartners ("werk boven inkomen").*"

(Kadernota 2007-2010, pagina 9 resp. 20)

### 3.3 Speerpunten van beleid

#### Norm

*De kadernota 2007-2010 bevat duidelijke speerpunten voor beleid. Deze speerpunten van beleid beschrijven op heldere wijze de noodzaak van beleid, de prestatie die de gemeente wil realiseren en het maatschappelijk effect dat de gemeente wil bereiken. Prestaties en effecten zijn daarbij temporeel geformuleerd.*

#### Algemene bevinding

De kadernota 2007-2010 bevat weinig uitwerkingen van beleidsvoornemens in toetsbare prestaties en effecten. Ook worden de beleidsvoornemens die in de kadernota 2007-2010 zijn opgenomen vaak niet vanuit een nut en noodzaak gemotiveerd (“waarom is het van belang dat dit wordt gerealiseerd?”). Door de toevoeging van de meerjarenraadsagenda worden fasen in de beleidscyclus op de verschillende beleidsterreinen meer tijdgebonden gemaakt. Hierdoor heeft de raad inzicht in de agendering van beleidsnota’s, projectplannen en evaluaties in raadsvergaderingen. Er is echter geen sprake van tijdgebonden formulering van concrete maatschappelijk relevante prestaties en effecten, zoals bijvoorbeeld het opleveren van een bepaald aantal nieuwbouwwoningen in een bepaald jaar of het handhaven van het subjectief veiligheidsgevoel van Barnevelders in 2010 ten opzichte van 2007.

#### *Subnorm 3.1:*

*Per speerpunt is aangegeven waarom het noodzakelijk is om dit punt uit te voeren in de komende periode. Dit betekent, dat er een probleembeschrijving moet worden gemaakt waaruit blijkt dat (bij)sturing nodig is.*

Een probleembeschrijving per beleidsveld ontbreekt voor de meeste in de kadernota opgenomen beleidsvoornemens. Hierdoor is richting de raad niet beargumenteerd waarom gemeentelijk ingrijpen (en daarmee besteding van ambtelijke capaciteit en eventueel gemeentelijke middelen) gerechtvaardigd is.

Een voorbeeld van ontbrekende motivering van nut en noodzaak is gevonden in het Actieplan Barneveld Schoon (programma Milieu)

#### *Ontbreken van motivering nut en noodzaak: intensivering actieplan Barneveld Schoon*

*“De leefbaarheid voor burgers in onze gemeente stellen wij centraal: wij intensiveren het actieplan Barneveld Schoon en geven prioriteit aan de aanpak van zwerfafval en graffiti.”*

*(Kadernota 2007-2010, pagina 23)*

Onduidelijk in het bovenstaande beleidsvoornemens is waarom intensivering van het actieplan Barneveld Schoon gewenst is: is het actieplan vooralsnog niet goed uitgevoerd? Is de problematiek rondom leefbaarheid groter dan in eerste instantie ingeschat? Zijn er overige ontwikkelingen die om intensivering van dit project vragen?

Voorbeelden waarbij nut en noodzaak beter zijn aangegeven, zijn het beleidsvoornemen ‘clustering en multifunctioneel gebruik van (sport)accommodaties’ en ‘ondersteuning Dutch Poultry Centre Barneveld’. Hier wordt de nut en noodzaak beargumenteerd vanuit een bestaand probleem (gebruik sportaccommodaties) of het handhaven van een sterk punt van de gemeente Barneveld (Dutch Poultry Centre).



*Motivering nut en noodzaak beleidsvoornemen vanuit een probleem:  
clustering en multifunctioneel gebruik van sportaccommodaties*

“Veel sporten leggen een aanzienlijk beslag op de aanwezige ruimte. Zowel velden als zalen en hallen kennen piek- en dalperioden. Om het rendement te vergroten streven wij naar clustering en multifunctioneel gebruik van accommodaties.”

(Kadernota 2007-2010, pagina 18)

*Motivering nut en noodzaak beleidsvoornemen vanuit een sterkte: Dutch Poultry Centre*

“Barneveld is nogt steeds internationaal bekend en erkend als centrum voor pluimveehouderij en industrie. Om die positie te handhaven en waar mogelijk te versterken, ondersteunen wij het Dutch Poultry Centre Barneveld. Innovatie is daarnaast een belangrijke bestaansvoorwaarde voor de totale voedselproductie en agro-industrie. Aansluiting bij Food Valley draagt er toe bij dat Barneveldse bedrijven toegang krijgen tot de noodzakelijke kennis- en ontwikkelingsplatforms en subsidies.”

(Kadernota 2007-2010, pagina 13)

*Subnorm 3.2:*

*Per speerpunt is specifiek aangegeven wat de beoogde beleidseffecten zijn.*

*Hieruit moet blijken, welke bestuurlijke of maatschappelijke situatie men voor ogen heeft. Het programma moet op die manier inzichtelijk maken welke resultaten de raad aan het einde van de collegeperiode mag verwachten.*

Per programma geeft het college in de kadernota 2007-2010 aan wat haar visie op het gemeentelijk beleid is. Hierbij worden in meestal abstracte termen ook beoogde effecten weergegeven. De effecten zijn niet zodanig meetbaarheid en specifiek geformuleerd, dat de raad op basis hiervan over een paar jaar kan vaststellen of de beoogde effectdoelstellingen zijn gerealiseerd. Voorbeelden van geformuleerde effectdoelstellingen zijn:

Programma 4:

- o een meer en beter gespreide werkgelegenheid en een verbeterd investeringsklimaat

Programma 9:

- o (versterking van) probleemoplossend vermogen van burgers
- o (bevordering van) zelfstandigheid en zelfredzaamheid van ouderen en gehandicapten zodat zij (onder andere) langer op zichzelf kunnen blijven wonen
- o voorkomen en bestrijden van eenzaamheid en bevordering maatschappelijke participatie
- o (zorg dragen voor) een toegankelijk en bereikbaar vangnet van lokale hulp- en dienstverlenende voorzieningen met inachtneming van de eigen identiteit

De bovenstaande effecten zijn niet zodanig specifiek en meetbaar geformuleerd dat de raad op termijn kan vaststellen of deze al dan niet zijn gehaald. Zo is bijvoorbeeld onduidelijk wanneer (in voldoende mate) er sprake is van probleemoplossend vermogen: om welke problemen gaat het dan bijvoorbeeld en om welke burgers?

*Subnorm 3.3:*

*Per speerpunt is op hoofdlijnen aangegeven welke prestaties de gemeente zal leveren. Hieruit moet blijken met welke prestaties men zal leveren teneinde de beoogde effecten te realiseren.*

De prestaties die een gemeente in haar kadernota of programmabegroting kan opnemen kunnen geformuleerd zijn als directe prestatie van de gemeentelijke organisatie (het opleveren van een beleidsnota, het onderhouden van relaties met externe partijen en het evalueren van beleid, maar als indirecte prestatie in de samenleving (bijvoorbeeld het realiseren van een aantal 30 kilometerzones, het opleveren van een aantal nieuwbouwwoningen of het aanbieden van een aantal reïntegratietrajecten).

De prestaties die in de kadernota 2007-2010 worden genoemd hebben met name betrekking op de eerstgenoemde soort, zoals het opleveren van een beleidsplan of een evaluatie. De meeste prestaties worden per programma onder het kopje “meerjarenraadsagenda” geformuleerd. Deze prestaties zijn echter dermate kort omschreven dat vaak niet duidelijk is wat deze precies omvat.

Zo zijn bij het programma Onderwijs als prestaties onder het kopje “meerjarenbeleidsagenda” opgenomen:

*Prestaties programma Onderwijs – meerjarenraadsagenda*

“Concreet komen ook de volgende onderwerpen de komende periode aan de orde:

<u>Onderwerp</u>	<u>Jaar</u>
Visie Brede school	2008
Preventief jeugdbeleid voortgezet onderwijs	2007
Preventief jeugdbeleid primair onderwijs	2008”

(Kadernota 2007-2010, pagina 16)

De bovenstaande prestaties worden in de hoofdtekst van het beleidsprogramma nauwelijks gespecificeerd. Daarnaast worden in de hoofdtekst (onder het kopje “visie”) nog wel enkele andere prestaties genoemd, zoals het uitvoeren van een pilot sluitende aanpak. Ook hiervan wordt echter niet de inhoud van het project toegelicht, waardoor hierover in de raad verschillende beelden kunnen ontstaan. Wel wordt opgemerkt dat in het kader van dit project wordt samengewerkt met externe instellingen die een taak hebben op het gebied van de jeugdzorg. Welke dit zijn, wordt niet toegelicht.

*Subnorm 3.4:*

*Per speerpunt zijn de beoogde prestaties en effecten temporeel geformuleerd.*

*Dit houdt in, dat deze 'in de tijd' worden beschreven. Wordt het beoogde effect bijvoorbeeld reeds in 2008 of in 2010 gerealiseerd? En worden de beoogde prestaties reeds vanaf 2006 of vanaf 2008 geleverd? Aangegeven moet worden wanneer de gemeente actie gaat ondernemen en wanneer deze actie ophoudt.*

Als bijlage bij de kadernota 2007-2010 is een meerjarenraadsagenda gevoegd. Deze agenda plaatst ruim 66 beoogde beleidsacties in de tijd. Voorbeelden van deze acties zijn het opleveren aan de raad van een nota parkmanagement, of een plan van aanpak stationsomgeving en Barneveld-Centrum. Het voordeel hiervan is dat de raad inzicht heeft en houdt in de stand van zaken omtrent de belangrijkste beleidsmatige kaders per beleidsprogramma en de agendering in haar vergaderingen hierop af kan stemmen.

Los van de punten genoemd in de meerjarenraadsagenda zijn er nauwelijks tijdgebonden prestaties en effecten in de kadernota opgenomen. Hierdoor worden de raad geen aangrijpingspunten geboden om tussentijds en aan het einde van de collegeperiode te controleren of de beoogde doelstellingen worden/zijn gerealiseerd.

### **3.4 Volledigheid van de kadernota 2007-2010**

#### Norm

*De kadernota 2007-2010 is volledig; alle terreinen van gemeentelijk beleid worden benoemd. Ook de terreinen waarop gemeentelijk beleid onveranderd wordt voortgezet, worden kort benoemd. Hiermee wordt de lezer van het programma een transparant overzicht gegeven van wat het college de komende jaren niet als prioriteit oppakt.*

#### Algemene bevinding

Doordat in de kadernota 2007-2010 de indeling van programma's en paragrafen uit de programmabegroting is gehanteerd, wordt bevorderd dat een breed beeld van gemeentelijk beleid wordt geschetst. Het voordeel van het hanteren van de bestaande indeling in programma's uit de programmabegroting is verder dat de raad deze herkent. Uit de inhoud van de programmateksten uit de kadernota is niet altijd goed op te maken of iets nieuw beleid betreft of juist voortzetting van bestaand beleid.

Een duidelijke onderscheid in nieuw beleid, bestaand beleid en noodzakelijke ombuigingen zal wellicht nog later bij de programmabegrotingen worden gepresenteerd als duidelijk is waar de financiële ruimte voor nieuw beleid is gevonden.

#### *Subnorm 4.1:*

*Alle terreinen van gemeentelijk beleid worden benoemd.*

*Om de kadernota een zelfstandig leesbaar document te laten zijn, worden alle beleidsterreinen waarop gemeentelijk beleid van toepassing is benoemd.*

De kadernota is opgebouwd conform de indeling van elf programma's uit de programmabegroting. Daarnaast wordt ook specifiek aandacht besteed aan de paragraaf bedrijfsvoering. Hiermee wordt een breed beeld van gemeentelijk beleid en gemeentelijke bedrijfsvoering op hoofdlijnen gegeven.

#### *Subnorm 4.2:*

*De terreinen waarop gemeentelijk beleid onveranderd wordt voortgezet, worden kort benoemd. Deze terreinen worden alleen benoemd; er wordt geen beschrijving van het bestaande beleid gegeven. Dit om het verschil tussen speerpunten van de kadernota en het overig beleid op inzichtelijke wijze te presenteren.*

Nieuwe beleidsvoornemens worden per programma benoemd. Deze zijn niet goed te onderscheiden van bestaand beleid. Hiervoor is in ieder geval in opzet geen onderscheid tussen gemaakt; bijvoorbeeld door een apart hoofdstuk "(ontwikkelingen) bestaand beleid" en een apart hoofdstuk "nieuw beleid per programma".

In de als bijlage opgenomen tabel beleidstoevoegingen 2007-2010 is in financiële zin wel een overzicht gegeven van kosten van nieuw beleid en bestaand beleid. Dit is gedaan door voor sommige 'toevoegingen' aan te geven of deze voortvloeit uit het collegeakkoord of een in de vorige collegeperiode genomen besluit. Doordat dit niet voor iedere 'beleidstoevoeging' is gedaan is dit overzicht echter niet volledig.

### **3.5 Financiële vertaling**

#### Norm

*De kadernota 2007-2010 bevat een meerjarige financiële vertaling van de speerpunten van beleid, waarbij ook de dekking wordt aangegeven. Hiermee wordt de financiële haalbaarheid van de voornemens uit het coalitieakkoord inzichtelijk gemaakt.*

#### Algemene bevinding

Financiële consequenties van de beleidstoevoegingen (voornemens uit het coalitieakkoord 2006-2010 en eerdere raads- en collegebesluiten) zijn meerjarig in beeld gebracht. Omdat het college nog geen inzicht kan bieden in de totale beschikbare financiële ruimte kan de raad niet inschatten in welke mate alle beleidsvoornemens uit het coalitieakkoord haalbaar zijn. Ook een onderlinge prioritering ontbreekt zodat nog niet duidelijk is welke beleidsvoornemens voorrang krijgen bij eventuele financiële tegenvallers.

#### *Subnorm 5.1:*

*De financiële consequenties van de speerpunten worden meerjarig in beeld gebracht. Om de raad een gedegen inzicht in de kosten en/of baten van nieuw beleid te verschaffen, worden de geraamde financiële gevolgen de speerpunten van beleid per jaarschijf in beeld gebracht.*

Als bijlage bij de kadernota 2007-2010 is een tabel opgenomen met daarin de financiële gevolgen van zogenaamde beleidstoevoegingen. Dit zijn nieuwe beleidsvoornemens die voortvloeien uit college- en raadsbesluiten uit de vorige collegeperiode enerzijds en het coalitieakkoord 2006-2010 anderzijds. Met deze tabel wordt aan de raad inzichtelijk gemaakt wat de financiële gevolgen zijn van de beleidsvoornemens uit het coalitieakkoord enerzijds en besluiten uit de vorige collegeperiode anderzijds. Doordat dit niet voor iedere 'beleidstoevoeging' is gedaan is op basis van de kadernota echter niet duidelijk of dit overzicht volledig is.

#### *Subnorm 5.2:*

*De financiële dekking voor de speerpunten tezamen is aangegeven. Nieuwe beleidsvoornemens kosten doorgaans geld en het opeenstapelen van voornemens zonder dat wordt aangegeven hoe in de dekking voorzien kan worden, maakt de kadernota minder realistisch in financiële zin.*

Er is geen financiële dekking aangegeven voor de geformuleerde 'beleidstoevoegingen'. In de kadernota wordt aangegeven dat dat mede is terug te voeren door "late berichtgeving vanuit het rijk"; de financiële kaders vanuit het rijk waren ten tijde van het opstellen van de kadernota 2007-2010 nog niet bekend.

Aangegeven wordt dat in de periode tot september onderzoek is verricht om de beschikbare financiële ruimte in beeld te brengen.

*Doorwerking in programmabegroting: onderzoek naar financiële ruimte*

“Om een goed afwegingsproces mogelijk te maken, willen wij een beter beeld krijgen van onze reservepositie in relatie tot ons voorzieningenniveau. Daarom laten wij voor de zomer onderzoek verrichten naar de hoogte van de reserves en voorzieningen alsmede naar de bestaande inkomensstromen en aangegane verplichtingen die juridisch afdwingbaar zijn in een bijgesteld meerjarenperspectief. (...) De uitkomst van dit onderzoek vertalen wij door in de concept-begroting voor 2007-2010, die wij u in september aanbieden.”

*Subnorm 5.3:*

*De speerpunten zijn onderling geprioriteerd.*

*Aan de speerpunten van beleid zijn prioriteiten toegekend, zodat in het geval er gedurende de collegeperiode financiële tegenvallers mochten ontstaan, duidelijk is welke speerpunten wel en welke niet zullen worden gehandhaafd.*

De beleidsvoornemens met financiële consequenties zoals deze in de tabel ‘beleidstoevoegingen’ zijn opgenomen, zijn niet nader geprioriteerd. Uit de kadernota kan dus niet worden gehaald welke beleidstoevoegingen voorrang krijgen ten opzichte van andere bij eventuele financiële tegenvallers. Wel is er per programma onder het kopje “meerjarenraadsagenda” een enigszins tijdgebonden overzicht gegeven van beleidsvoornemens. Hiermee is dus wel enige prioritering van beleidsvoornemens in de factor tijd gegeven.

#### **4 PLAATSBEPALING TEN OPZICHTE VAN ANDERE GEMEENTEN**

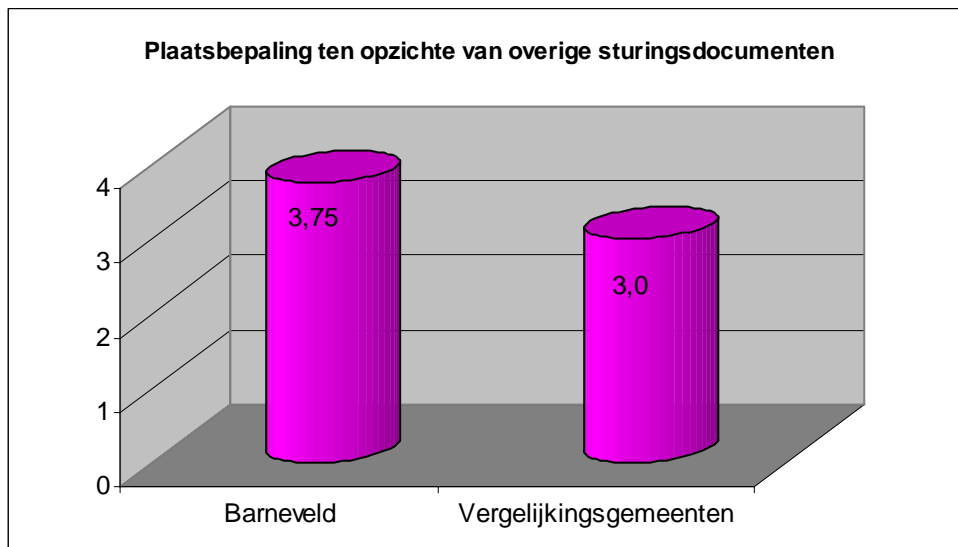
In dit hoofdstuk wordt de kwaliteit van de kadernota 2007-2010 van Barneveld als sturingsinstrument afgezet tegen de kwaliteit van vergelijkbare documenten in dertien andere gemeenten.

In bijlage 3 is aangegeven welke documenten in dertien andere gemeenten zijn onderzocht. De documenten die in de andere gemeenten zijn onderzocht beoogden deels ook andere functies dan de kadernota 2007-2010 van de gemeente Barneveld. Echter, alle kunnen worden gezien als kader voor het meerjarig beleid van de nieuwe colleges.

Het doel van de vergelijking zoals in dit hoofdstuk gegeven is inzicht bieden in hoe de kadernota 2007-2010 van Barneveld zich verhoudt tot vergelijkbare documenten in andere gemeenten.

Dit is gedaan door per 'hoofdnorm' een vergelijking te maken tussen de beoordeling van het coalitieakkoord van Barneveld en de gemiddelde beoordeling van de documenten in de overige gemeenten. Daarbij wordt steeds een kwalitatieve verschillenanalyse op hoofdlijnen worden gegeven (zowel ten aanzien van positieve en negatieve afwijkingen).

#### 4.1 Plaatsbepaling ten opzichte van overige sturingsdocumenten

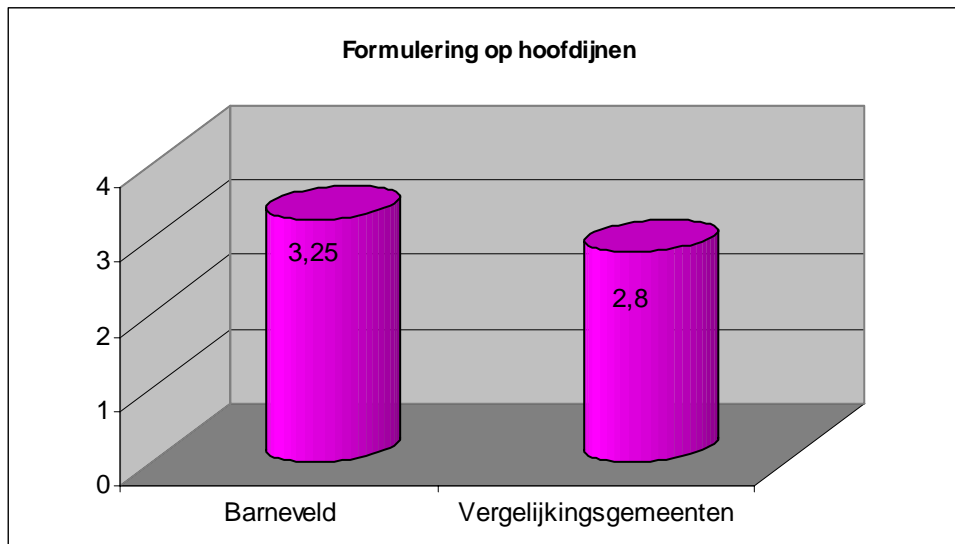


*Figuur 4.1:  
Beoordeling plaatsbepaling ten opzichte van overige sturingsdocumenten  
(1 = slecht; 2 = matig, 3 = redelijk; 4 = goed)*

De kadernota 2007-2010 van Barneveld scoort hoog als het gaat om de duidelijkheid rond het karakter van het document. In de kadernota wordt expliciet aangegeven welke functies het akkoord heeft en wat de plaats van de kadernota binnen de planning & controlcyclus is. Ook wordt aangegeven hoe het programma tot stand is gekomen en wat de beoogde doorwerking is. Dat aan al deze aspecten aandacht wordt besteed, kwam bij de bestudeerde documenten in vergelijkingsgemeenten maar weinig voor.



## 4.2 Formulering op hoofdlijnen

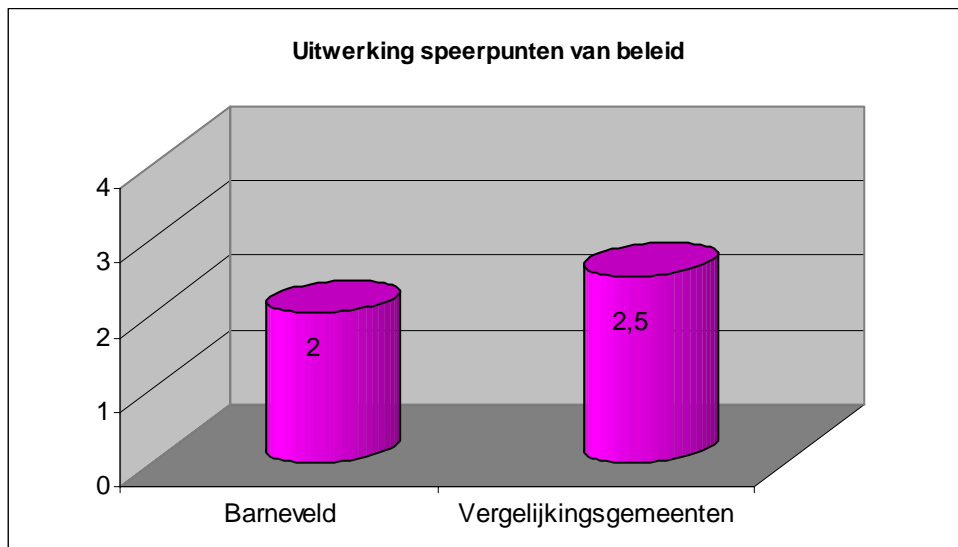


*Figuur 4.2:*  
*Beoordeling formulering op hoofdlijnen (1 = slecht; 2 = matig, 3 = redelijk; 4 = goed)*

Ten opzichte van de vergelijkingsgemeenten scoort Barneveld gemiddeld hoger aangezien per programma een duidelijke strategische visie is opgenomen en er op hoofdlijnen wordt aangegeven welke beleidsinitiatieven de komende jaren de aandacht verdienen. Daarbij wordt soms maar niet overal duidelijk aangegeven hoe het beoogde beleid zich verhoudt tot het bestaande beleid.

Bij sommige vergelijkingsgemeenten ontbrak in het geheel een strategische visie op het meerjarig te voeren beleid en was meer sprake van een werkprogramma, waarin een inventarisatie was opgenomen van geplande projecten en activiteiten.

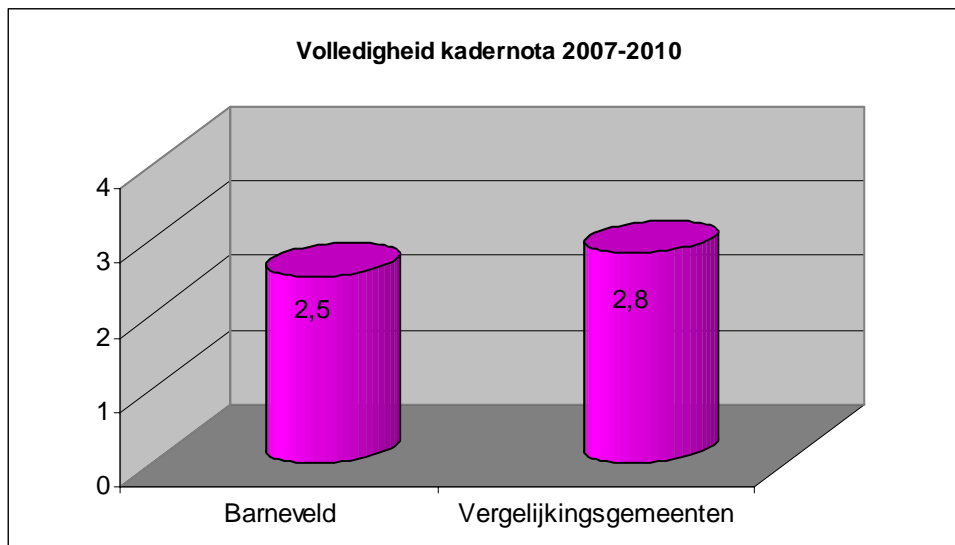
### 4.3 Speerpunten van beleid



*Figuur 4.3:*  
*Beoordeling uitwerking speerpunten van beleid (1 = slecht; 2 = matig, 3 = redelijk; 4 = goed)*

Wat betreft de uitwerking van beleidsmatige speerpunten scoort de kadernota 2007-2010 van Barneveld slechter dan het gemiddelde van de dertien meerjarige sturingsdocumenten in vergelijkingsgemeenten. Evenals bij veel andere aan het onderzoek deelnemende gemeenten zijn de beleidsvoornemens nog onvoldoende uitgewerkt in meetbare en tijdgebonden prestaties en effecten. Gemiddeld waren echter bij andere gemeenten meer meetbare prestatie- en effectdoelen opgenomen.

#### 4.4 Volledigheid van de kadernota 2007-2010

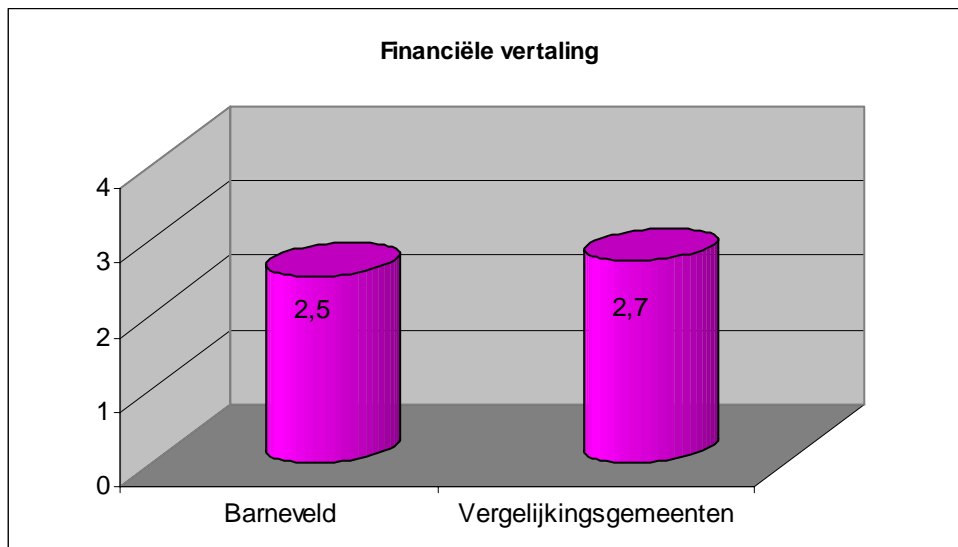


*Figuur 4.4:*  
*Beoordeling volledigheid coalitieakkoord (1 = slecht; 2 = matig, 3 = redelijk; 4 = goed)*

De kadernota 2007-2010 scoort op het gebied van volledigheid gemiddeld. Doordat de kadernota dezelfde indeling aanhoudt als de programmabegroting, wordt bevorderd dat een breed beeld van gemeentelijk beleid wordt geschetst. Echter, er is geen herkenbaar onderscheid gemaakt tussen nieuw beleid, bestaand beleid en beleidsombuigingen.

Bij veel vergelijkingsgemeenten werd ook niet aan beide elementen van een volledig meerjarig sturingsdocument (het aangeven van de relatie met bestaand beleid én het schetsen van een volledig overzicht van gemeentelijke beleidsdomeinen) voldaan.

#### 4.5 Financiële vertaling



*Figuur 4.5:*  
*Beoordeling financiële vertaling (1 = slecht; 2 = matig, 3 = redelijk; 4 = goed)*

De kadernota van Barneveld scoort gemiddeld ten opzichte van de beoordeelde documenten in vergelijkingsgemeenten op het aspect financiële vertaling. De financiële vertaling van de in de kadernota opgenomen beleidsvoornemens zijn in een afzonderlijke tabel op transparante wijze en per jaarschijf in beeld gebracht. De financiële dekking was echter nog niet aangeven.

De vergelijkingsgemeenten lieten op dit aspect een zeer wisselend beeld zien. Meestal was de financiële onderbouwing ófwel geheel afwezig ófwel geheel aanwezig; met dit laatste wordt bedoeld dat niet alleen de meerjarige financiële gevolgen per beleidsvoornemen waren weergegeven, maar dat tevens de financiële dekking ervan was opgenomen. Hierdoor was in die gevallen voor de betreffende gemeenteraad de uitvoerbaarheid van de nieuwe beleidsvoornemens in financiële zin beargumenteerd.

## 5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

### 5.1 Beantwoording vraagstelling

In deze quick scan is gekeken in hoeverre de kadernota 2007-2010 van Barneveld een geschikt kader vormt waarmee de raad sturing kan geven aan het meerjarig gemeentelijk beleid en dit kan controleren en waarmee het college een houvast heeft voor de uitvoering van beleid.

De centrale vraagstelling van de quick scan was:

*Wat is de kwaliteit van de kadernota 2007-2010 als sturingsinstrument voor meerjarig beleid in de gemeente Barneveld en welke verbeteringen zijn gewenst in deze kadernota en daarvan afgeleide sturingsdocumenten?*

Op basis van de bevindingen uit de quick scan komen we tot het onderstaande antwoord op deze vraagstelling:

*De kadernota 2007-2010 Barneveld vormt in beperkte mate een aangrijpingspunt voor sturing door de raad ten aanzien van het meerjarig te voeren beleid in de gemeente Barneveld.*

Hoewel van de als bijlage opgenomen meerjarenraadsagenda (waarin besluitvormingsmomenten in de raad ten aanzien van verschillende documenten tijdgebonden zijn geformuleerd) duidelijk een *agenderende* functie uitgaat, vormt de kadernota (nog) geen goed document waarmee de raad haar *controlerende* taak kan vervullen.

Hiervoor zijn de beleidsvoornemens uit de kadernota 2007-2010 nog te weinig in meetbare en tijdgebonden prestaties en effecten geformuleerd. Ook is de financiële dekking voor de geformuleerde beleidsvoornemens nog niet inzichtelijk gemaakt. Hierdoor is voor de raad niet zeker of de in de kadernota 2007-2010 opgenomen beleidsvoornemens ook alle in de komende jaren kunnen worden gerealiseerd. De financiële dekking is echter als het goed is in de programmabegroting 2007-2010 gegeven.

Verder schuilt in de gekozen systematiek van jaarlijkse bijstelling van beleidsdoelstellingen in toekomstige kadernota's het gevaar van 'wegglidende' doelstellingen. Met dit laatste wordt bedoeld dat jaarlijks (met wellicht geldige motieven) doelstellingen worden bijgesteld naar aanleiding van nieuwe ontwikkelingen waardoor mogelijk over vier jaar de doelstelling fors is bijgesteld ten opzichte van de oorspronkelijke doelstelling, zonder dat de raad hier een goed inzicht in heeft.

## **5.2 Aanbevelingen en aandachtspunten**

In het verlengde van de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag, worden twee aanbevelingen gedaan aan de gemeenteraad. Deze aanbevelingen richten zich beide op handvatten voor de raad om de uitvoering van de beleidsvoornemens van het nieuwe college in de komende jaren te kunnen volgen.

### *1 Aanwijzing en uitwerking speerpunten van beleid*

De programmabegroting 2007-2010 is ondertussen opgeleverd. Hierin is op onderdelen voorzien in meetbare prestatie- en effectindicatoren. Hierbij is echter geen expliciete link opgenomen tussen deze indicatoren en de beleidsvoornemens uit de kadernota 2007-2010. Om de controle door de raad ten aanzien van het meerjarig te voeren beleid in de gemeente Barneveld te faciliteren, doen wij de gemeenteraad de suggestie om op kort termijn een beperkt aantal (bijvoorbeeld 30) speerpunten van beleid aan te wijzen en het college te vragen om voor deze speerpunten meetbare indicatoren en streefwaarden voor de komende drie jaar te formuleren op basis waarvan de raad het beleid kan controleren. Over deze speerpunten zou dan bijvoorbeeld vanaf de programmabegroting 2008 in de reguliere begrotingscyclus kunnen worden gerapporteerd. Hiermee wordt een overzichtelijke en consistente verantwoording over de kern van het meerjarig te voeren beleid bevorderd.

### *2 Afspraken over gewenste verantwoording over de uitvoering van het coalitieakkoord*

Het coalitieakkoord 2006-2010 is in eerste instantie uitgewerkt in de kadernota 2007-2010. Zoals hiervoor reeds opgemerkt, kunnen bij toekomstige kadernota's en programmabegrotingen doelstellingen worden bijgesteld op basis van nieuwe inzichten. Het voordeel van deze jaarlijkse aanpassingen – mits goed gecommuniceerd met de raad – is dat de raad periodiek een actueel inzicht over de gemeentelijke beleidsvoering wordt verschaft. Echter, het kan ook nuttig zijn om na enkele jaren te evalueren wat er van de oorspronkelijke beleidsvoornemens uit het coalitieakkoord terecht is gekomen. In een dergelijke evaluatie is momenteel niet voorzien. Om er zeker van te zijn dat de voorgestelde verantwoordingssystematiek voldoet aan de behoeften van de raad, wordt aanbevolen dat de raad zich expliciet uitspreekt over de door haar gewenste verantwoordingsystematiek ten aanzien van de meerjarige speerpunten van beleid.

In aanvulling op de bovenstaande aanbevelingen worden aan het college nog drie aandachtspunten in overweging gegeven die zij bij het opstellen van toekomstige planning- en controldocumenten zou kunnen betrekken. Deze hebben betrekking op de motivering van nut en noodzaak van nieuw beleid, de mate waarin teksten zelfstandig leesbaar zijn en het onderscheid tussen nieuw en bestaand beleid.

### *1 Motivering nut en noodzaak van nieuw beleid*

Formuleer in toekomstige planning- en controldocumenten een duidelijke beschrijving van de nut en noodzaak van nieuwe beleidsvoornemens teneinde zoveel mogelijk duidelijkheid te verschaffen richting de raad waarom eventueel budget juist voor dit beleid en niet voor andere maatregelen moet worden ingezet.

## *2 Zelfstandig leesbare teksten*

Op onderdelen werd in de kadernota 2007-2010 nog een dermate korte formulering voor beleidsmaatregelen opgenomen, dat wellicht niet voor iedereen duidelijk is wat hiermee werd bedoeld. Zorg er daarom voor dat in toekomstige planning- en controldocumenten teksten zelfstandig leesbaar zijn, waarbij uiteraard wel kan worden verwezen naar uitgebreidere toelichtingen in bijvoorbeeld bestaande projectplannen of beleidsnota's.

## *3 Onderscheid bestaand en nieuw beleid*

Maak in toekomstige kadernota's het onderscheid tussen bestaand beleid, nieuw beleid en oud beleid herkenbaarder voor de raad, zodat de raad goed inzicht wordt verschaft in de belangrijkste ontwikkelingen en gemaakte beleidsmatige keuzen.

## BIJLAGE 1    BEOORDELINGSKADER

Om de kwaliteit van de kadernota 2007-2010 als meerjarig sturingsinstrument voor zowel raad als college te beoordelen, zijn in het onderzoek vijf hoofdnormen gehanteerd. Deze hoofdnormen zijn nader uitgewerkt door per hoofdnorm twee tot vier subnormen te formuleren. Hieronder wordt hoofd- en subnormen gepresenteerd.

Zoals eerder gesteld is in de beoordeling van de kadernota 2006-2010 gewerkt met een vierpuntschaal. Dit betekent dat per hoofdnorm de minimale score 1 was en de maximale score 4. De scores zijn per norm opgebouwd uit scores per subnorm. In de onderstaande uitwerking is ook de maximale 'score' in punten per subnorm weergegeven, evenals de gegeven score voor de kadernota 2007-2010 voor Barneveld.

- **Hoofdnorm 1**

De kadernota 2007-2010 geeft een korte *plaatsbepaling* van de nota ten opzichte van overige sturingsdocumenten. Hierdoor wordt voor lezers duidelijk hoe de kadernota 2007-2010 zich verhoudt tot overige documenten uit de reguliere planning- en controlcyclus.

- Subnorm 1.1: De nota (of de aanbiedingsbrief bij de nota) beschrijft de specifieke functie van de kadernota 2007-2010.  
Deze beschrijving geeft antwoord op de vraag "Waarom wordt deze kadernota 2007-2010 opgesteld?"  
(maximale score: 1 punt / Barneveld: 1 punt)
- Subnorm 1.2: De nota (of de aanbiedingsbrief bij de nota) beschrijft het proces van totstandkoming van de kadernota 2007-2010.  
Deze beschrijving maakt duidelijk wie betrokken waren bij de totstandkoming en welke documenten input hebben gevormd voor de kadernota 2007-2010.  
(maximale score: 1 punt / Barneveld: 1 punt)
- Subnorm 1.3: De nota (of de aanbiedingsbrief bij de nota) beschrijft de doorwerking van de kadernota 2007-2010 in overige documenten in de planning- en controlcyclus.  
Dit betekent dat wordt aangegeven wanneer en in welke documenten (bijvoorbeeld de programmabegroting) een uitwerking van de kadernota 2007-2010 wordt gegeven.  
(maximale score: 1 punt / Barneveld:  $\frac{3}{4}$  punt)



- **Hoofdnorm 2**

De kadernota 2007-2010 is *op hoofdlijnen* geformuleerd. Uit kadernota blijkt een duidelijke visie op het gemeentelijk beleid voor de komende jaren en de koersbepaling in het beleid ten opzichte van de voorgaande collegeperiode.

- Subnorm 2.1: De nota bevat vooral strategische keuzen.  
De doelen die in de nota zijn opgenomen zijn geformuleerd als resultaat en geven geen operationele uitwerking van de beoogde wijze om dat resultaat te bereiken.  
*(maximale score: 1½ punt / Barneveld: 1 punt)*
- Subnorm 2.2: De nota gaat met name in op veranderingen in beleid.  
Het college laat in de nota vooral zien welke nieuwe accenten zij legt ten opzichte van het vorige college. Dit betekent dat de kadernota 2007-2010 vooral nieuw beleid, stopzetting van bestaand beleid en intensivering / extensivering beschrijft.  
*(maximale score: 1½ punt / Barneveld: 1¼ punt)*

- **Hoofdnorm 3**

De kadernota 2007-2010 bevat duidelijke *speerpunten* voor beleid. Deze speerpunten van beleid beschrijven op heldere wijze de noodzaak van beleid, de prestatie die de gemeente wil realiseren en het maatschappelijk effect dat de gemeente wil bereiken. Prestaties en effecten zijn daarbij temporeel geformuleerd.

- Subnorm 3.1: Per speerpunt is aangegeven waarom het noodzakelijk is om dit punt uit te voeren in de komende periode.  
Dit betekent, dat er een probleembeschrijving moet worden gemaakt waaruit blijkt dat (bij)sturing nodig is.  
*(maximale score: ½ punt / Barneveld: ¼ punt)*
- Subnorm 3.2: Per speerpunt is specifiek aangegeven wat de beoogde beleidseffecten zijn. Hieruit moet blijken, welke bestuurlijke of maatschappelijke situatie men voor ogen heeft. Het programma moet op die manier inzichtelijk maken welke resultaten de raad aan het einde van de collegeperiode mag verwachten.  
*(maximale score: ¾ punt / Barneveld: 0 punten)*
- Subnorm 3.3: Per speerpunt is op hoofdlijnen aangegeven welke prestaties de gemeente zal leveren.  
Hieruit moet blijken met welke prestaties men zal leveren teneinde de beoogde effecten te realiseren.  
*(maximale score: ¾ punt / Barneveld: ¼ punt)*
- Subnorm 3.4: Per speerpunt zijn de beoogde prestaties en effecten temporeel geformuleerd. Dit houdt in, dat deze 'in de tijd' worden beschreven. Wordt het beoogde effect bijvoorbeeld reeds in 2008 of in 2010 gerealiseerd? En worden de beoogde prestaties reeds vanaf 2006 of vanaf 2008 geleverd? Aangegeven moet worden wanneer de gemeente actie gaat ondernemen en wanneer deze actie ophoudt.  
*(maximale score: 1 punt / Barneveld: ½ punt)*

- **Hoofdnorm 4**

De kadernota 2007-2010 is *volledig*. Alle terreinen van gemeentelijk beleid worden benoemd. Ook terreinen waarop gemeentelijk beleid onveranderd wordt voortgezet, worden kort benoemd. Hiermee wordt de lezer van het akkoord een transparant overzicht gegeven van wat het college de komende jaren niet als prioriteit oppakt.

- Subnorm 4.1: Alle terreinen van gemeentelijk beleid worden benoemd.  
Om de nota een zelfstandig leesbaar document te laten zijn, wordt alle beleidsterreinen waarop gemeentelijk beleid van toepassing is benoemd.  
(*maximale score: 1½ punt / Barneveld: 1½ punt*)
- Subnorm 4.2: De terreinen waarop gemeentelijk beleid onveranderd wordt voortgezet, worden dit kort benoemd.  
Deze terreinen worden alleen benoemd; er wordt geen beschrijving van het bestaande beleid gegeven. Dit om het verschil tussen speerpunten van de kadernota 2007-2010 en het overig beleid op inzichtelijke wijze te presenteren.  
(*maximale score: 1½ punt / Barneveld: 0 punten*)

- **Hoofdnorm 5**

De kadernota 2007-2010 bevat een *financiële vertaling* van de speerpunten van beleid.

- Subnorm 5.1: De financiële consequenties van de speerpunten worden meerjarig in beeld gebracht.  
Om de raad een gedegen inzicht in de kosten en/of baten van nieuw beleid te verschaffen, worden de geraamde financiële gevolgen de speerpunten van beleid per jaarschijf in beeld gebracht.  
(*maximale score: 1½ punt / Barneveld: 1¼ punt*)
- Subnorm 5.2: De financiële dekking voor de speerpunten tezamen is aangegeven.  
Nieuwe beleidsvoornemens kosten doorgaans geld en het opeenstapelen van voornemens zonder dat wordt aangegeven hoe in de dekking voorzien kan worden, maakt de nota minder realistisch in financiële zin.  
(*maximale score: 1 punt / Barneveld: 0 punten*)
- Subnorm 5.3: De speerpunten zijn onderling geprioriteerd.  
Aan de speerpunten van beleid zijn prioriteiten toegekend, zodat in het geval er gedurende de collegeperiode financiële tegenvallers mochten ontstaan, duidelijk is welke speerpunten wel en welke niet zullen worden gehandhaafd.  
(*maximale score: ½ punt / Barneveld: ¼ punt*)

## BIJLAGE 2 GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

27 september 2006	de heer H. van Steden, raadsgriffier
27 september 2006	de heer G. Schotanus (fractievoorzitter SGP) de heer J. Post (fractievoorzitter CDA)
27 september 2006	Mevrouw M. van Rooij, directeur bedrijfsvoering, adjunct gemeentesecretaris

**BIJLAGE 3 OVERZICHT VERGELIJKINGSGEMEENTEN**

1	Voorjaarsnota	< 50.000
2	Kadernota	< 50.000
3	Collegeakkoord	50.000 – 100.000
4	Kadernota	< 50.000
5	Raadsprogramma	< 50.000
6	Coalitieakkoord	> 100.000
7	Collegeprogramma	50.000 – 100.000
8	Coalitieprogramma	50.000 – 100.000
9	Collegeprogramma	< 50.000
10	Collegeprogramma	> 100.000
11	Kadernota	< 50.000
12	Collegeprogramma	< 50.000
13	Collegeprogramma	< 50.000
Barneveld	Kadernota 2007-2010	50.500