

# **Onderzoek naar de kwaliteit van de Kadernota 2006-2010**

**als uitwerking van het coalitieakkoord 2006-2010  
Gemeente Renkum**





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. (Mathijs) van den Heuvel

Drs. E. (Erika) Klap

#### **Kenmerk**

10687-18

15 november 2006

# Inhoudsopgave

1	INTRODUCTIE .....	4
1.1	Achtergrond en aanleiding.....	4
1.2	Doelstelling en vraagstelling.....	5
1.3	Gekozen aanpak.....	6
1.4	Leeswijzer .....	7
2	BESCHRIJVING FUNCTIE EN PROCES .....	8
2.1	Functie van de kadernota .....	8
2.2	Proces van totstandkoming kadernota .....	9
2.3	Proces van doorwerking in planning & control documenten .....	10
3	BEOORDELING KADERNOTA 2006-2010.....	11
3.1	Plaatsbepaling kadernota 2006-2010.....	11
3.2	Formulering op hoofdlijnen .....	13
3.3	Uitwerking speerpunten van beleid .....	18
3.4	Volledigheid van de kadernota 2006-2010 .....	20
3.5	Financiële vertaling.....	20
4	PLAATSBEPALING TEN OPZICHTE VAN ANDERE GEMEENTEN.....	22
4.1	Plaatsbepaling kadernota 2006-2010.....	23
4.2	Formulering op hoofdlijnen .....	24
4.3	Uitwerking speerpunten van beleid .....	25
4.4	Volledigheid van de kadernota 2006-2010 .....	26
4.5	Financiële vertaling.....	27
5	BEANTWOORDING VRAAGSTELLING EN AANBEVELINGEN .....	28
5.1	Beantwoording vraagstelling quick scan .....	28
5.2	Aanbevelingen .....	29
BIJLAGE 1	NORMENKADER .....	31
BIJLAGE 2	VERGELIJKINGSGEMEENTEN.....	34

## 1 INTRODUCTIE

De Rekenkamercommissie Renkum heeft in juni 2006 De Lokale Rekenkamer bv opdracht gegeven een quick scan uit te voeren naar de kwaliteit van de kadernota 2006-2010 als nadere uitwerking van het coalitieakkoord. 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 wordt tot slot de verdere opbouw van het rapport toegelicht.

### 1.1 *Achtergrond en aanleiding*

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 onder rekenkamer(commissie)s een onderzoek naar de sturende functie van het collegeprogramma geïnitieerd. Daarbij is met name de functie van het collegeprogramma als plandocument voor meerjarig beleid als insteek van het onderzoek genomen. Verschillende rekenkamercommissies hadden reeds of hebben in reactie hierop een onderzoek naar het collegeprogramma geprogrammeerd.

Ook de Rekenkamercommissie Renkum heeft dit onderwerp geagendeerd.

#### *Renkum: 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 Renkum zijn de meerjarige beleidsvoornemens in eerste aanleg verwoord in het coalitieakkoord (maart 2006). In eerste instantie was de planning erop gericht het opgestelde coalitieakkoord in de voorjaarsnota nader uit te werken, onder meer met een financiële paragraaf. Later is besloten om in september te komen met een uitgewerkte financiële onderbouwing in de kadernota 2006-2010. Om die reden heeft de Rekenkamercommissie Renkum ervoor gekozen om het onderzoek toe te spitsen op deze kadernota. Deze nota geeft zowel in beleidsmatige als financiële zin een integrale doorvertaling van de meerjarige beleidsvoornemens zoals geformuleerd in het coalitieakkoord. Aangezien het onderzoek in Renkum zich heeft gericht op deze kadernota, wordt de term kadernota 2006-2010 ook in de verdere rapportage gebruikt.

## 1.2 Doelstelling en vraagstelling

Zoals in de vorige paragraaf gemeld, is in deze quick scan specifiek naar de kadernota 2006-2010 gekeken als uitwerking van het coalitieakkoord 2006-2010. Om na te gaan of de kadernota voldoet als plandocument, is met een bepaalde insteek en met bepaalde normen naar het document gekeken.

Een volgens de normen van deze quick scan kwalitatief hoogwaardige uitwerking van het coalitieakkoord brengt de raad in de 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 uitwerking van het coalitieakkoord een houvast bieden wat betreft de meerjarige planning en uitvoering van politiek geaccordeerd beleid. De kadernota 2006-2010 zou vanuit dit perspectief tevens een meerjarig kader voor het opstellen van de volgende jaarlijkse programmabegrotingen moeten zijn.

### *Nuancering: geen beoordeling van het college*

Aangezien er nauwelijks richtlijnen of aanwijzingen bestaan ten aanzien van coalitieakkoorden en de manier waarop deze dienen te worden uitgewerkt, worden gemeenten vrij gelaten om de planvorming van het nieuwe college in te richten op de manier die hen goeddunkt. Daarom is het niet gewenst om gemeenten "af te rekenen" op de manier waarop ze de het coalitieakkoord hebben uitgewerkt. 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 als 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 2006-2010 als uitwerking van het coalitieakkoord en als meerjarig sturingsinstrument voor raad en college ten aanzien van het te voeren beleid in de gemeente Renkum.

Met de quick scan is nagegaan of aanbevelingen kunnen worden geformuleerd voor verdere aanscherping en doorvertaling van de kadernota 2006-2010 in jaarlijkse planning en control producten (met name volgende programmabegrotingen en -verantwoording). Doordat in dezelfde periode onderzoek naar sturingsdocumenten in andere gemeenten (coalitieakkoorden, collegeakkoorden, college- of raadsprogramma's) heeft plaatsgevonden, is het mogelijk om de bevindingen over de sturende functie van de kadernota 2006-2010 van de gemeente Renkum te spiegelen aan bevindingen bij andere gemeenten.

Los van deze rapportage is ook een *handreiking* opgemaakt met goede voorbeelden die in de sturingsdocumenten van de afzonderlijke gemeenten zijn aangetroffen. Deze wordt als separaat product aangeboden. De handreiking beoogt handvatten te bieden bij het opstellen van toekomstige collegeprogramma's.

### *Centrale vraagstelling quick scan*

De centrale vraagstelling voor de quick scan luidt:

Wat is (volgens het hiervoor opgestelde normenkader) de kwaliteit van de kadernota 2006-2010 als sturingsinstrument voor meerjarig beleid en welke aanbevelingen kunnen worden gedaan ter verbetering van de sturende functie van de kadernota voor afgeleide sturingsdocumenten zoals het uitgewerkte Meerjarenbeleidsplan en toekomstige programmabegrotingen?

### **1.3 Gekozen aanpak**

De uitvoering van de quick scan heeft plaatsgevonden in drie stappen. Deze stappen worden hierna toegelicht.

#### *Stap 1: Beschrijving van functie van de kadernota 2006-2010 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 waarbinnen het coalitieakkoord, de voorjaarsnota 2006 en de kadernota 2006-2010 in gemeente Renkum zijn opgesteld, zijn interviews gehouden met betrokkenen.

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

Op basis van een vooraf opgesteld normenkader, is de kwaliteit van de kadernota als sturingsinstrument voor meerjarig beleid beoordeeld. De normen zijn deels gebaseerd op eerder onderzoek door De Lokale Rekenkamer 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 vier puntsschaal (waarbij 1 staat voor onvoldoende en 4 voor goed).

#### *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, zoals eerder aangegeven, een afzonderlijke publicatie en verschijnt tegelijk met deze rapportage.

#### **1.4 Leeswijzer**

In *hoofdstuk 2* wordt beschreven welke functie aan de kadernota 2006-2010 wordt toegekend, hoe de totstandkoming van de kadernota is verlopen en wat de beoogde doorwerking van de nota is in toekomstige planning- en controldocumenten.

*Hoofdstuk 3* geeft een normatieve beoordeling van de kwaliteit van de kadernota 2006-2010 als sturingsinstrument voor meerjarig beleid. De gehanteerde normen worden hierbij omschreven en de bevindingen worden per norm gepresenteerd.

In *hoofdstuk 4* zijn de bevindingen over de kadernota 2006-2010 afgezet tegen de bevindingen van vergelijkbare documenten bij andere gemeenten. De belangrijkste verschillen tussen de situatie in Renkum 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 Renkum. De aanbevelingen zijn zoveel mogelijk gericht op de opzet en invulling van het uitgewerkte Meerjarenbeleidsplan en de eerstvolgende programmabegrotingen, als jaarlijks sturingsinstrument voor de raad.

## 2 BESCHRIJVING FUNCTIE EN PROCES

### 2.1 Functie van de kadernota

In de aanbiedingsbrief aan de gemeenteraad bij de kadernota 2006-2010 wordt de functie van de kadernota geschetst. De brief stelt dat “de kadernota 2006-2010 de basis vormt voor de Algemene Beschouwingen voor de Begroting 2007”.

In dezelfde brief wordt ook de functie van de kadernota als kaderstellend document benadrukt;

#### *Kadernota als kaderstellend document*

“Wij vragen uw raad op basis van deze Kadernota de kaders aan te geven voor de door het college op te stellen Begroting 2007. In hoofdstuk 1.4 van de Kadernota stelt het college een drietal kaders voor. Wij vragen uw raad tijdens de Algemene beschouwingen uw mening te geven over deze kaders. Het betreft kaders met betrekking tot de ontwikkelingen van bestaand beleid, de uitvoering van het coalitieakkoord en voorstellen tot bijstellingen en ombuigingen.”

De kadernota is dus opgebouwd uit drie delen;

- Het *eerste deel* gaat over de ontwikkeling van bestaand beleid. In dit deel geeft het college een toelichting op de effecten van de voorjaarsnota 2006 op de meerjarenbegroting voor 2007-2010. Bij de behandeling van de voorjaarsnota bleek dat de budgetten en taakstellingen bijgesteld moesten worden. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de bijstellingen binnen de ontwikkelingen bestaand beleid, de ontwikkelingen bestaand beleid gevolgd door een raadsvoorstel, de taakstellingen en de mutaties in reserves.
- Het *tweede deel* is het meerjarenbeleidsplan. Door het college was richting raad toegezegd om het coalitieakkoord nader uit werken, financieel te vertalen en de voornemens, voor zover mogelijk, ‘SMART’ (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden) te formuleren. Het meerjarenbeleidsplan is een aanzet voor deze vertaalslag.
- In het *derde deel*, het dekkingsplan, wordt de dekking aangegeven voor de financiële gevolgen van zowel de ontwikkelingen in bestaand beleid (deel 1) als het meerjarenbeleidsplan (deel 2) Het dekkingsplan loopt tot en met 2010. De gevonden financiële dekking is weergegeven per jaarschijf en per (beleids)programma.



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

Vanaf 2004 kende Renkum een coalitie die bestond uit PvdA, D66, GroenLinks en de VVD. Na de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2006 is de coalitie in dezelfde samenstelling, met uitzondering van D66, voortgezet. Door de coalitiefracties is met ambtelijke ondersteuning vanuit de raadsgriffie een coalitieakkoord opgesteld. In dit akkoord is ook een aantal punten van de niet-coalitiefracties opgenomen.

Het coalitieakkoord is op 26 april 2006 in de gemeenteraad behandeld en met ruime meerderheid vastgesteld. Bij deze behandeling werd vanuit de coalitie opgemerkt dat in het akkoord ruim 200 grote en kleine beleidsvoornemens waren opgenomen, die niet alle tegelijkertijd kunnen worden opgepakt. Vanuit de coalitie werd gesteld dat om die reden ambtenaren op dat moment bezig waren in deze 200 voornemens ordening en volgorde aan te brengen, waarvan de eerste resultaten in de kadernota richting de raad zouden worden gecommuniceerd.

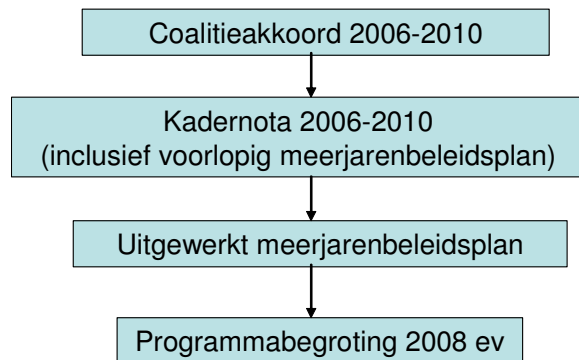
Het opgestelde coalitieakkoord zou in eerste instantie verwerkt worden in de voorjaarsnota. Ambtelijke en bestuurlijke discussies over specifieke onderdelen uit het coalitieakkoord hebben echter tot enige vertraging in de nadere uitwerking van het coalitieakkoord geleid. Tevens bleek na een financiële doorrekening dat niet voor alle opgenomen beleidsvoornemens ruimte was binnen de meerjarenbegroting. Op basis hiervan werd meer tijd nodig geacht en werd door het college besloten de uitwerking van het coalitieakkoord en de financiële onderbouwing ervan in de kadernota op te nemen. Uit interviews bleek dat het college bewust heeft gekozen het coalitieakkoord niet in een afzonderlijk collegeprogramma uit te werken, maar de uitwerking te integreren in de kadernota als onderdeel van de reguliere planning en controlcyclus.

In de zomer van 2006 is door de gemeentelijke organisatie het coalitieakkoord in beleidsmatige en financiële zin verwerkt in de kadernota. Hiertoe zijn door de betrokken afdelingsmanagers per (beleids)programma ‘task forces’ in het leven geroepen. Uiteindelijk is de kadernota in de raadsvergadering van 27 september 2006 behandeld.

### 2.3 Proces van doorwerking in planning & control documenten

In de nieuwe planning- en controlcyclus, zoals deze in Renkum wordt toegepast, is het politieke zwaartepunt van de cyclus komen te liggen bij de kadernota. De kaders die de raad in de kadernota heeft vastgesteld, worden vertaald naar de begroting 2007. De raadsbehandeling van de programmabegroting is voorzien op 8 november.

Het in de kadernota opgenomen meerjarenbeleidsplan is nadrukkelijk gepresenteerd als een (voorlopig) plan, dat nog verder wordt uitgewerkt in SMART-termen. De periode tot en met december 2006 wordt door het college en de ambtelijke organisatie gebruikt voor een verdere concretisering van het meerjarenbeleidsplan in de vorm van kwalitatieve en kwantitatieve doelstellingen. Begin 2007 zou dan aan de raad een verder uitgewerkt meerjarenbeleidsplan kunnen worden aangeboden. De uitwerking van het coalitieakkoord in opeenvolgende sturingsdocumenten is hiermee als volgt in weer te geven:



*Figuur 2.1: Nadere uitwerking coalitieakkoord in sturingsdocumenten*

In dezelfde periode wordt een kerntakendiscussie gevoerd, waarmee oplossingen worden gezocht voor het tekort in de meerjarenbegroting. De uitkomsten van deze discussie worden in januari 2007 verwacht. In deze kerntakendiscussie is een ruime betrokkenheid van de gemeenteraad voorzien. Het is vervolgens de bedoeling om de uitkomsten van deze discussie te betrekken in de aanloop naar de begroting 2008.

### 3 BEOORDELING KADERNOTA 2006-2010

In dit hoofdstuk wordt de beoordeling gegeven van de kadernota 2006-2010 als sturend kader voor het meerjarig beleid. Deze beoordeling is gebaseerd op vijf hoofdnormen, die in de afzonderlijke paragrafen van dit hoofdstuk aan de orde komen. Per paragraaf wordt eerst de gehanteerde norm kort toegelicht. Vervolgens wordt de algemene bevinding weergegeven en tot slot wordt een verdere toelichting per subnorm gegeven.

#### 3.1 Plaatsbepaling kadernota 2006-2010

##### Norm

*De kadernota 2006-2010 geeft een korte plaatsbepaling van de kadernota ten opzichte van overige sturingsdocumenten. Hierdoor wordt voor lezers duidelijk hoe deze kadernota zich verhoudt tot overige documenten uit de planning- en controlcyclus.*

##### Algemene bevinding

Er wordt duidelijk gemaakt hoe de kadernota zich verhoudt tot andere documenten in de planning en controlcyclus. De nieuwe opzet van de planning- en controlcyclus, waarbij de behandeling van de kadernota het belangrijkste jaarlijkse politieke sturingsmoment is, wordt duidelijk toegelicht. Ook is uitgebreid aandacht besteed aan de verdere doorwerking van het (voorlopige) meerjarenbeleidsplan uit de kadernota 2006-2010.

##### *Subnorm 1.1:*

*De kadernota 2006-2010 (of de aanbiedingsbrief bij deze nota) beschrijft de specifieke functie van deze kadernota.*

De *reguliere functie* van de kadernota als jaarlijkse planning- en controldocument wordt duidelijk toegelicht in de inleiding van de kadernota onder paragraaf 1.1 “waarom een kadernota?”. Hieruit blijkt dat in de nieuwe opzet van de planning- en controlcyclus het politieke zwaartepunt jaarlijks komt te liggen bij de behandeling van de kadernota vóór 15 september. Ook wordt aangegeven in deze paragraaf dat de kadernota dit jaar pas in september aan de raad wordt aangeboden, aangezien meer tijd nodig is geweest om een gedegen beleidsmatige en financiële vertaling van het coalitieakkoord te maken. De zomerperiode is hiervoor benut.

De *specifieke functie* van de kadernota 2006-2010 als meerjarige vertaling van het coalitieakkoord blijkt duidelijk uit de inleidende brief. De functies van de drie delen uit de kadernota 2006-2010 (“ontwikkeling bestaand beleid”; “meerjarenbeleidsplan 2006-2010” en; “dekkingsplan”) kort aangestipt. Ook in de kadernota zelf wordt de functie van het meerjarenbeleidplan – de feitelijke uitwerking van het coalitieakkoord – kort en bondig toegelicht;

##### *Beschrijving functie kadernota als uitwerking van coalitieakkoord*

“Met het coalitieakkoord 2006-2010 heeft de raad het beleidskader geformuleerd voor het college, om daarmee deze beleidsambities in de periode 2006-2010 te realiseren. Er is toegezegd, het coalitieakkoord nader uit te werken, financieel te vertalen en de voornemens, voor zover mogelijk ‘SMART’ te formuleren. In het voorliggende Meerjarenbeleidsplan 2006-2010 wordt een begin gemaakt met deze vertaalslag.”

Kadernota 2006-2010, p. 38

*Subnorm 1.2:*

*De kadernota 2006-2010 (of de aanbiedingsbrief bij deze nota) beschrijft het proces van totstandkoming van de kadernota.*

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

Het proces van totstandkoming wordt deels duidelijk gemaakt in de inleiding van de kadernota. Hierin wordt gesteld dat de voorjaarsnota en het coalitieakkoord als input hebben gediend voor de kadernota 2006-2010. Als het gaat om de precieze uitwerking en SMART formulering, is het meerjarenbeleidsplan nog in ontwikkeling, zo geeft de inleiding aan.

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 kadernota 2006-2010 (of de aanbiedingsbrief bij deze nota) beschrijft de doorwerking van de kadernota in overige documenten in de planning- en controlcyclus.*

*Dit betekent dat wordt aangegeven wanneer en in welke documenten (bijvoorbeeld de toekomstige kadernota's) een verdere uitwerking van de kadernota 2006-2010 wordt gegeven.*

Er is uitgebreid aandacht voor de doorwerking van het meerjarenbeleidsplan (als zijnde uitwerking van het coalitieakkoord binnen de kadernota) in de planning en controlcyclus. In de inleiding van het meerjarenbeleidsplan (pagina 38 van de kadernota 2006-2010) wordt toegezegd om in de periode tot en met december 2006 het meerjarenbeleidsplan door te ontwikkelen.

Ook wordt in deze inleiding het streven geuit om het meerjarenbeleidsplan jaarlijks te actualiseren. Het college wil daarmee bereiken dat er jaarlijks een nieuw plan ligt als input voor de nieuwe begroting en dat het meerjarenbeleidsplan gebruikt kan worden om de raad op de hoogte te brengen van de tussentijdse realisatie van voornemens uit het coalitieakkoord. Hiermee is de raad geïnformeerd over de wijze van verantwoording over de tussentijdse voortgang op de uitvoering van het coalitieakkoord.

## 3.2 Formulering op hoofdlijnen

### Norm

*De kadernota 2006-2010 is op hoofdlijnen geformuleerd. Uit de nota 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

Een algemene, overkoepelende visie van het college op het gemeentelijk beleid ontbreekt. In de inleiding op het meerjarenbeleidsprogramma (pagina 38 van de kadernota) wordt aangegeven dat in het nog op te stellen, aangescherpte meerjarenbeleidsplan per programma een visie van het college op de te bereiken maatschappelijke effecten zal worden geformuleerd.

In het (voorlopige) meerjarenbeleidsplan uit de kadernota ontbreekt deze visie vooralsnog, waardoor het beleidsplan meer het karakter krijgt van een 'waslijst' aan activiteiten' in plaats van een overzicht van prioriteiten waar dit college zich voor wil inzetten, voortvloeiend uit een duidelijke visie op de maatschappelijke, ruimtelijke, economische problemen binnen de gemeente Renkum. Ook wordt niet aangegeven hoe het beoogde beleid van dit college zich in algemene zin verhoudt met het beleid van het vorige college ("is er sprake van een koerswijziging of juist niet?").

Er is een groot aantal punten opgenomen in de kadernota, welgeteld 206. Hierdoor is er wat het aantal punten betreft geen sprake van een formulering op hoofdlijnen. Ook roept dit de vraag op hoe zoveel actiepunten voor nieuw beleid kunnen worden benoemd, gegeven de bestaande financiële situatie.

### *Subnorm 2.1:*

*De kadernota 2006-2010 bevat vooral strategische keuzen.*

*De doelen die in de kadernota 2006-2010 zijn opgenomen zijn geformuleerd als resultaat en geven geen operationele uitwerking van de beoogde wijze om dat resultaat te bereiken.*

In de inleiding op het meerjarenbeleidsplan is geen sprake van een strategische visie met strategische keuzes. Per programma worden verschillende voorgenomen activiteiten / prestaties benoemd, zonder dat daarin een prioritering is aangebracht. De per programma opgenomen teksten zijn zeer uitgebreid; zowel in aantal genoemde actiepunten als in tekst per actiepunt. Dit is op zich informatief, maar hierdoor is niet duidelijk welke prioriteiten dit college per programma stelt.

### *Subnorm 2.2:*

*De kadernota 2006-2010 gaat met name in op veranderingen in beleid.*

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

Wat betreft de *indeling* van kadernota is sprake van een duidelijke scheiding tussen oud en nieuw beleid. Het oude beleid wordt weergegeven in het eerste deel van de kadernota; ontwikkeling bestaand beleid. De nieuwe beleidspunten die uit het collegeprogramma naar voren komen, zijn verwerkt in het meerjarenbeleidsplan, het tweede deel. Het derde deel (dekkingsplan) gaat in op noodzakelijke ombuigingen om de ontwikkelingen bestaand beleid en nieuwe beleidsvoornemens mogelijk te maken.

Door deze driedeling wordt *in opzet* duidelijk onderscheid gemaakt tussen het bestaande beleid, de beleidsaccenten die het 'nieuwe' college wil leggen en de noodzakelijke ombuigingen in beleid die nodig zijn om dit te bereiken.

*Inhoudelijk* gezien is het onderscheid tussen oud en nieuw beleid minder inzichtelijk; doordat de teksten in deel 2 (meerjarenbeleidsplan) zeer uitgebreid zijn en soms ook weer terug lijken te slaan op bestaand beleid, wordt de lezer in sommige beleidsprogramma's geen transparant overzicht geboden van de belangrijkste veranderingen in het beleid ten opzichte van de vorige collegeperiode.

### **3.3   Uitwerking speerpunten van beleid**

#### Norm

*De kadernota 2006-2010 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

Er is over het algemeen geen sprake van een specifieke, meetbare en tijdgebonden uitwerking van speerpunten in beoogde prestaties en effecten. In de kadernota 2006-2010 constateert het college dit zelf ook al;

"In deze kadernota is met name aandacht besteed aan de fasering en financiële consequenties van het coalitieakkoord. De verdere uitwerking naar een SMART uitgewerkt Meerjarenbeleidsplan zal in de komende maanden plaatsvinden."

Kadernota 2006-2010, pagina 38

Doordat in het (voorlopig) Meerjarenbeleidsplan beoogde prestaties en effecten nog weinig specifiek, meetbaar en tijdgebonden zijn uitgewerkt, is het voor de raad niet goed mogelijk om op basis van dit plan de voortgang van de beleidsuitvoering te bewaken en (bij) te sturen. Ook worden het nut en de noodzaak van de genoemde actiepunten niet of nauwelijks beargumenteerd; "waarom is het van belang dat we dit als gemeente oppakken?" Gezien het grote aantal actiepunten (206), is ook nauwelijks te verwachten dat steeds deze onderbouwing wordt gegeven.

#### *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.*

Per in het meerjarenbeleidsplan opgenomen beleidsvoornemen worden nut en noodzaak meestal niet verder beargumenteerd dan door te melden dat "iets moet" of "iets moet worden verbeterd". Een aantal voorbeelden hiervan is:

#### *WWB inkomen (programma Zorg, gezondheid & welzijn)*

"De poortwachterfunctie van de gemeente moet worden geoptimaliseerd. Intensiever controleren wanneer het risico op misbruik van de uitkering groter is, hoort daar bij. (...)"

#### *Serviceflats (programma Ruimtelijke ontwikkeling, bouwen & wonen)*

"Het effectief gebruik van de bestaande serviceflats moet actief worden gestimuleerd en gefaciliteerd."

Kadernota 2006-2010, pagina 45 respectievelijk 52

In bovenstaande voorbeelden wordt het beleidsvoornemen niet vanuit een bestaand probleem binnen de gemeente Renkum gemotiveerd. Bij de poortwachterfunctie is bijvoorbeeld niet gemeld dat deze nu niet goed functioneert en bij de serviceflats is bijvoorbeeld niet vermeld dat er teveel leegstand in deze flats is.

De vraag “waarom moeten de voorgenomen activiteiten/projecten gebeuren?” wordt dus weinig beantwoord; waarom is bijvoorbeeld een nieuwe nota grondbeleid nodig?

Toch zijn er soms wél voorbeelden te vinden waarbij een duidelijke motivering is gegeven voor een in het meerjarenbeleidsprogramma opgenomen actiepoint, bijvoorbeeld bij het punt ‘onderzoek naar parkeeroverlast in buurten en wijken’ (programma Verkeer):

*Goed voorbeeld van beschrijving nut en noodzaak: onderzoek parkeeroverlast*

In veel woonwijken is een tekort aan parkeerruimte. Geregeld komen hierdoor, in verband met inbreidingsplannen en bouwaanvragen, problemen met de parkeernormering naar voren. Op die momenten is het noodzakelijk om over een parkeeronderzoek (inventarisatie) te kunnen beschikken. (onder het kopje ‘Onderzoek naar parkeeroverlast in buurten en wijken’)

Kadernota 2006-2010, pagina 61

### *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. De kadernota 2006-2010 moet op die manier inzichtelijk maken welke resultaten de raad aan het einde van de collegeperiode mag verwachten.*

Een duidelijke beschrijving van de gewenste maatschappelijke situatie ontbreekt bij vrijwel alle opgenomen beleidsvoornemens. Vaak wordt geen beoogd effect genoemd; in sommige gevallen wordt wel een effect benoemd maar is dit nogal abstract geformuleerd, waardoor voor de raad niet duidelijk is wanneer de beoogde maatschappelijke effectdoelstelling is gehaald.

*Voorbeeld van abstract geformuleerde effectdoelstelling: sociaal maatschappelijk vangnet*

“Sluitende vangnetten en sluitende ketens (sociaal/maatschappelijk), voor inwoners van 0 tot 100, zijn voor de gemeente Renkum van wezenlijk belang. Om dit te kunnen verwezenlijken, is een goed actief en preventief beleid essentieel. (...)”

Kadernota 2006-2010, pagina 40

In het bovenstaande voorbeeld is niet duidelijk wat onder sluitende vangnetten en sluitende ketens als doelstelling wordt verstaan; welke partijen zijn hierbij betrokken en om welke diensten gaat het? Op basis van de bovenstaande formulering is niet duidelijk op basis waarvan de raad in de toekomst kan vaststellen of een sluitend vangnet is gerealiseerd.

Heel soms is wel (bijvoorbeeld als wettelijke norm) een specifiek en meetbaar effect weergegeven. Dit was bij het actiepoint ‘toegankelijkheid collectief personenvervoer’.

*Goed voorbeeld van meetbaar effect: toegankelijkheid collectief personenvervoer*

“In het kader van de WMO moet in 2010 95% van alle bushaltes van het collectief personenvervoer rolstoeltoegankelijk zijn.”

Kadernota 2006-2010, pagina 60

In het begin 2007 te verschijnen uitgewerkte meerjarenbeleidsplan zouden, als het goed is, meer specifieke effectdoelstellingen opgenomen moeten zijn.

*Subnorm 3.3:*

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

De prestaties die de gemeente Renkum moet leveren, staan doorgaans vermeld. De formulering van de prestaties is vaak niet concreet. Deze bevinding kan met het volgende voorbeeld geïllustreerd worden.

*Ontwikkelen van nieuwe speerpunten voor toerisme en recreatie (programma sport, recreatie & toerisme, kunst & cultuur)*

*“Op basis van een nader uit te voeren strategische analyse zullen nieuwe speerpunten voor toeristisch en recreatief beleid worden opgesteld, waarbij verbinding met kunst en cultuur interessant is. De inbreng van ‘het veld’ is daarbij van belang, bijvoorbeeld via een ronde tafelgesprek.”*

*Kadernota 2006-2010, pagina 66*

Uit het bovenstaande voorbeeld wordt niet duidelijk wat de strategische analyse omvat, welke partijen worden betrokken bij het formuleren van nieuwe speerpunten en hoe de raad geïnformeerd wordt over de uitkomsten van dit proces.

Een voorbeeld waarbij een prestatie wél in meer specifieke en meetbare termen is uitgewerkt, is het actiepunt “ontwikkelen seniorenwijzer”. In dit voorbeeld wordt duidelijk omschreven welk product de gemeente wil leveren en voor welke doelgroep dit product is bedoeld.

*Goed voorbeeld specifieke uitwerking nieuw beleid: Ontwikkelen seniorenwijzer*

*“Informatievoorziening c.q. een wegwijzer voor senioren via een opvallende folder, met groot lettertype is ondersteunend voor het bereik van deze doelgroep die de digitale snelweg minder goed kan behappen. Het opstellen van deze seniorenwijzer kost € 5.000 per jaar.*

*Een praktische Seniorenwijzer, een handzame en zeer gewaardeerde gids, wordt in 2006 ontwikkeld en zal voor het einde van het jaar worden afgerond.”*

*Kadernota 2006-2010, pagina 40-41*

Ook ten aanzien van deze subnorm geldt, dat begin 2007 in het aangescherpte meerjarenbeleidsplan waarschijnlijk meer specifieke en meetbare prestaties zullen zijn opgenomen.



*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.*

Een temporele formulering ontbreekt in de meeste gevallen, ofwel de formulering is te weinig specifiek voor de raad om op te kunnen sturen. Vrijwel nooit wordt aangegeven wanneer een actie begint, en op welke momenten de raad beleidsresultaten kan verwachten. Indien wel tijdgebonden formuleringen worden gehanteerd, worden deze soms voorzien van een voorbehoud waardoor ook de mate van tijdgebondenheid wordt afgezwakt. In het volgende voorbeeld wordt wel een moment in de tijd genoemd maar wordt daarbij meteen ook een voorbehoud ("streven naar") gemaakt.

*Ontwikkeling GAWAR terrein*

*"Het college doet actief onderzoek naar mogelijke sanering en eventuele ontwikkelingsrichting van het GAWAR terrein. Er wordt naar *gestreefd* in 2006 hierover een notitie aan uw raad te kunnen aanbieden."*

Kadernota 2006-2010, pagina 54

*Omgevingsvergunning*

*"(...) Burgers en bedrijven die nu nog verschillende vergunningen nodig hebben als zij een huis, fabriek of schuur willen bouwen of verbouwen, hoeven straks nog maar één type vergunning aan te vragen: de Omgevingsvergunning. De daadwerkelijke invoering is gepland op 1 januari 2008, *maar de voorbereidingen moeten voortvarend ter hand genomen worden.*"*

Kadernota 2006-2010, pagina 55

### 3.4 Volledigheid van de kadernota 2006-2010

#### Norm

*De kadernota 2006-2010 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 kadernota een transparant overzicht gegeven van wat het college de komende jaren wél en niet als prioriteit oppakt.*

#### Algemene bevinding

Waar de kadernota minder scoort op specifiek formuleren en op het weergeven van hoofdlijnen, geeft de nota wel een volledig beeld en scoort op dit aspect dus beter. Dit is inherent aan het karakter van een kadernota, die een financieel en beleidsmatig overzicht van de kaders over de volle breedte van het gemeentelijk beleid dient te geven.

#### *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.*

Doordat de punten programmagewijs weergegeven worden, wordt een breed beeld van het gemeentelijk beleid gegeven. Zoals eerder aangegeven is dit inherent aan het karakter van de kadernota. Het meerjarenbeleidsprogramma behandelt de negen gemeentelijke beleidsprogramma's;

Programma 1: Zorg, gezondheid en welzijn
Programma 2: Onderwijs, scholing en kinderopvang
Programma 3: Ruimtelijke ontwikkeling, bouwen en wonen
Programma 4: Milieu en natuur
Programma 5: Veiligheid en leefbaarheid
Programma 6: Verkeer
Programma 7: Sport, recreatie en toerisme, kunst en cultuur
Programma 8: Bedrijvigheid
Programma 9: Bestuur en organisatie

*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.*

Er is een duidelijke scheiding tussen bestaand beleid en nieuw beleid in de kadernota van de gemeente Renkum, doordat de ontwikkelingen in bestaand beleid en de uitwerking van het coalitieakkoord (nieuw beleid) in aparte delen van de kadernota worden beschreven.

De 206 punten van beleid die in het meerjarenbeleidsplan zijn weergegeven, gaan soms echter ook in op voortzetting van bestaand beleid. Dit roept de vraag op in hoeverre er tussen deel 1 (ontwikkelingen bestaand beleid) en deel 2 (meerjarenbeleidsplan; uitwerking van het coalitieakkoord) overlap bestaat. Een voorbeeld van voortzetting van bestaand beleid dat in het meerjarenbeleidsplan wordt behandeld, is de “continuering van het GALM-project” of het “vaststellen van de productenraming door het college”.

*Voorbeeld bestaand beleid opgenomen in meerjarenbeleidsplan: productenraming*

“De productenraming is een optelsom van de afdelingsplannen en worden door de directie vastgesteld. Deze systematiek wordt reeds toegepast met ingang van het begrotingsjaar 2005 en zal worden gecontinueerd.”

Kadernota 2006-2010, pagina 75

### 3.5 Financiële vertaling

#### Norm

De kadernota 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 de kadernota inzichtelijk gemaakt.

#### Algemene bevinding

De financiële vertaling is inzichtelijk. De gemeente heeft weinig financiële ruimte en wil toch nieuw beleid uitvoeren. Dit maakt het belang van een goede financiële vertaling nog groter. Mede door de uitwerking van het coalitieakkoord in de kadernota op te nemen, is een gedegen financiële uitwerking gewaarborgd.

#### 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.

Aan het eind van elk programma worden in het meerjarenbeleidsplan (als onderdeel van de kadernota) de financiële gevolgen van nieuw beleid per jaarschijf in beeld gebracht. Hierbij wordt inzicht gegeven in het onderscheid tussen incidentele en structurele kosten van beleid. Hieronder is ter illustratie weergegeven hoe dat bij programma 6: Verkeer is beschreven (vanwege de omvang van de tabel is deze slechts voor de producten 'openbaar vervoer' en 'verkeersmaatregelen' weergegeven).

### 13.2 Financiële consequenties

Realisatie van de hiervoor genoemde activiteiten heeft de volgende financiële consequenties:

Programma 6 Bedragen x € 1.000	2006		2007		2008		2009		2010	
	Str.	Inc.	Str.	Inc.	Str.	Inc.	Str.	Inc.	Str.	Inc.
<b>Openbaar vervoer</b>										
Onderzoek naar buurtbus		4		4						
<b>Verkeersmaatregelen</b>										
Onderzoek tegengaan door- gaand verkeer en sluijperkeer				10		10		10		
Projectgroep aansluiting A50 – N224		5		5						
Verkeerscirculatie sportpark Wilhelmina				48						
Schelmseweg 'vrachtwagenluw'				5						
Uitvoeringsplan verkeersveilig- heid rondom basisscholen				10		10				
Overige verkeersmaatregelen				50						

Tabel 3.1 Overzicht financiële gevolgen nieuw beleid programma Verkeer (kadernota 2006-2010, pagina 63)

*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.*

In een apart deel 3 van de kadernota 2006-2010 is uitgebreid ingegaan op de financiële dekking voor zowel de ontwikkelingen in bestaand beleid als de meerjarige financiële gevolgen van het coalitieakkoord. Hierbij wordt per programma toegelicht welke ombuigingen zijn beoogd. De financiële problematiek, evenals de wijze waarop het college hier mee om wil gaan (waaronder ook de aanspraak op de gemeentelijke reserves), is hiermee inzichtelijk gemaakt.

*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.*

Hoewel werd aangekondigd bij de raadsbehandeling dat de punten uit het coalitieakkoord nader zouden worden geprioriteerd bij de kadernota, zijn de 206 in het meerjarenbeleidsplan opgenomen beleidsvoornemens niet in financiële zin geprioriteerd. Uit interviews bleek dat er wel een prioritering in de tijd is gemaakt, waarbij de kosten van nieuw beleid zijn 'uitgesmeerd' over meerdere jaarschijven. Dit is in het meerjarenbeleidsplan ook per beleidsprogramma in de tabellen met meerjarig gepresenteerde kosten van nieuw beleid terug te vinden.

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

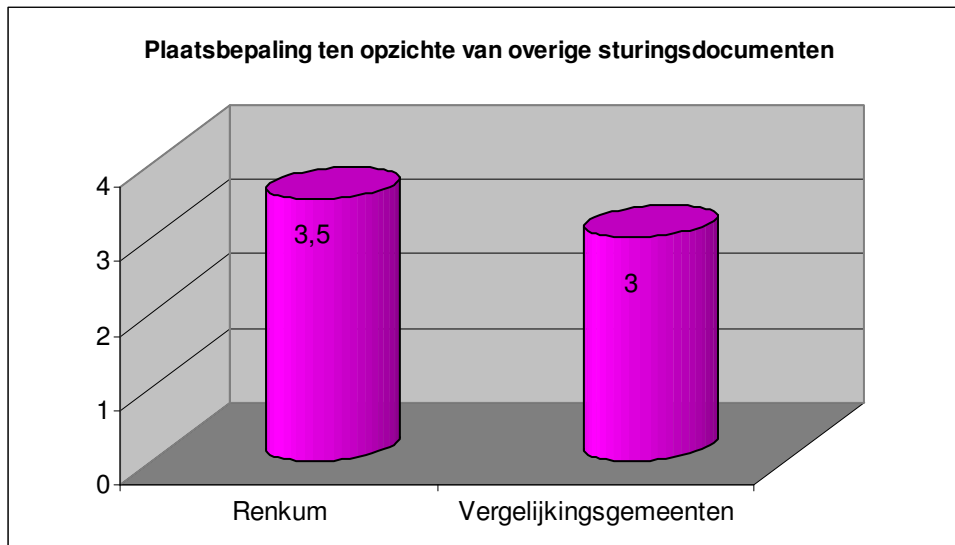
In dit hoofdstuk wordt de kwaliteit van de kadernota 2006-2010 van de gemeente Renkum als sturingsinstrument voor meerjarig beleid afgezet tegen de kwaliteit van vergelijkbare documenten in dertien andere gemeenten.

In bijlage 2 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 2006-2010 van de gemeente Renkum. Echter, allen kunnen worden gezien als kader voor het meerjarig beleid van de nieuwe colleges. De grootte van de aan de vergelijking deelnemende gemeenten wat betreft inwoneraantallen verschilt aanzienlijk. Uit de resultaten van het onderzoek blijkt echter dat grootte van een gemeente in inwoneraantal geen onderscheidend criterium is in de kwaliteit van het meerjarig sturingsdocument op de vijf beoordeelde aspecten.

Het doel van de vergelijking, zoals in dit hoofdstuk gegeven, is inzicht bieden in hoe de kadernota 2006-2010 van de gemeente Renkum zich verhoudt tot vergelijkbare documenten in andere gemeenten.

Dit is gedaan door per 'hoofdnorm' een vergelijking te maken tussen de beoordeling van de kadernota 2006-2010 en de gemiddelde beoordeling van de documenten in de overige gemeenten. Daarbij wordt steeds een kwalitatieve verschillenanalyse op hoofdlijnen gegeven (zowel ten aanzien van positieve als van negatieve afwijkingen).

#### 4.1 Plaatsbepaling kadernota 2006-2010

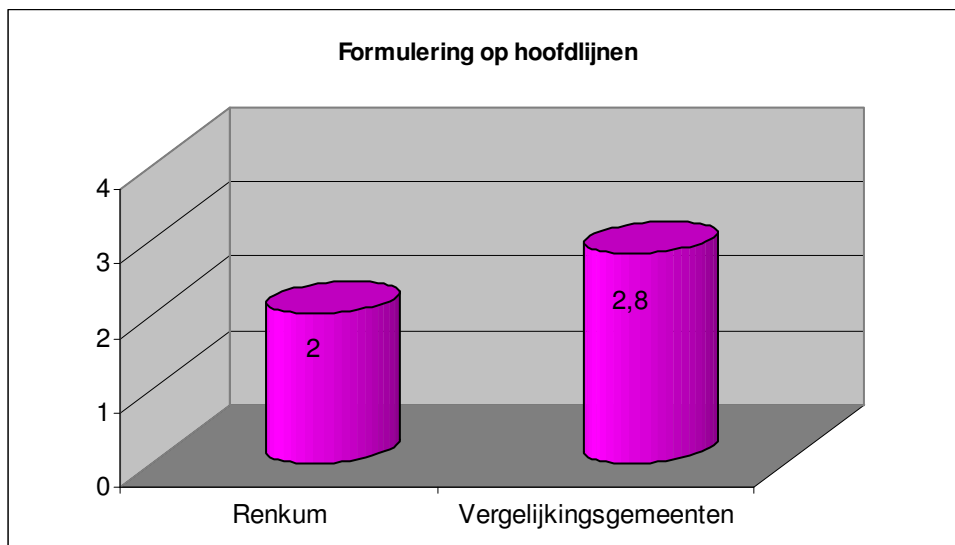


In de kadernota 2006-2010 van de gemeente Renkum wordt zowel de reguliere functie van de kadernota in de gemeentelijke planning en controlcyclus, als de specifieke functie van deze kadernota als uitwerking van het coalitieakkoord duidelijk toegelicht. Ook de beoogde doorwerking van het voorlopig meerjarenbeleidsplan (als onderdeel van de kadernota 2006-2010) in een uitgewerkt meerjarenbeleidsplan wordt toegelicht. Hiermee wordt bevorderd dat de raad de status van het voorliggende meerjarenbeleidsplan kent.

Over het algemeen werd in vergelijkingsgemeenten ook aandacht besteed aan de beschrijving van de functie van de kadernota, het college- of raadsprogramma ten opzichte van overige sturingsdocumenten. De nadere uitwerking in volgende documenten (zoals volgende kadernota's of programmabegrotingen) werd bij vergelijkingsgemeenten echter niet altijd aangegeven.

Doordat in Renkum de uitwerking van het coalitieakkoord in een reguliere planning en controldocument (de kadernota) is gegoten, is ook de verdere doorwerking in programmabegrotingen een vanzelfsprekend proces.

## 4.2 Formulering op hoofdlijnen



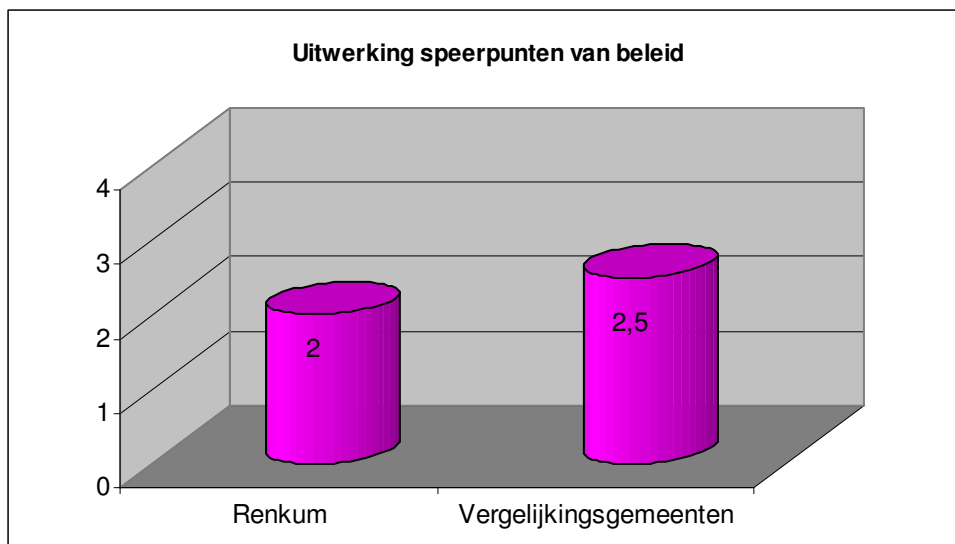
Een algemene, overkoepelende visie van het college op het gemeentelijk beleid in de komende vier jaar is niet in de kadernota 2006-2010 opgenomen. Er is een groot aantal punten voor nieuw beleid opgenomen in de kadernota, welgeteld 206. Hierdoor heeft de kadernota meer het karakter van een financiële en beleidsinhoudelijke beleidsinventarisatie, dan van een strategisch sturingsdocument.

Ook wordt in de kadernota 2006-2010 niet aangegeven hoe het beoogde beleid van dit college zich in algemene zin verhoudt met het beleid van het vorige college ("is er sprake van een koerswijziging of juist niet?").

De documenten die in vergelijkingsgemeenten zijn beoordeeld scoorden op dit onderdeel beter. Met name collegeprogramma's van andere gemeenten behandelden vaak in een inleidend hoofdstuk de visie van het nieuwe college op de belangrijke aandachtspunten voor de komende periode. Ook werd daarbij regelmatig in algemene zin aangegeven in hoeverre het nieuwe college een andere beleidsmatige koers wil gaan varen ten opzichte van de voorgaande collegeperiode. Hiermee werd in deze documenten richting de raad 'kleur bekend'; "waar staat dit college voor?"



### 4.3 Uitwerking speerpunten van beleid



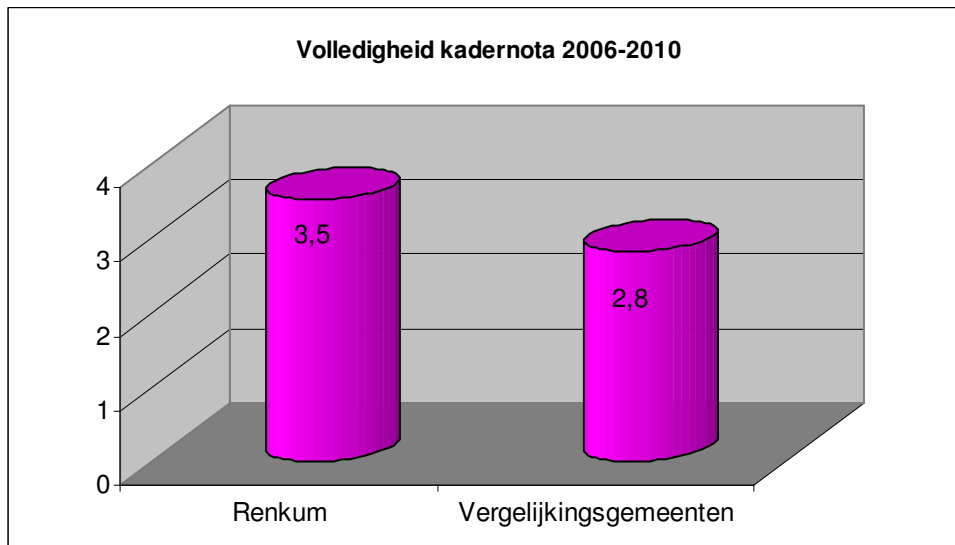
De kadernota 2006-2010 van Renkum bevat weinig specifieke, meetbare en tijdgebonden uitwerkingen van prestaties en effecten. Het college constateert dit overigens zelf ook al in de tekst van de kadernota.

De gemeente Renkum is in dit opzicht ten opzichte van de vergelijkingsgemeenten niet uniek. Toch waren er diverse gemeenten die in hun kadernota, coalitieprogramma, raadsprogramma of collegeprogramma erin slaagden om – vaak voor een beperkt aantal tot prioriteit benoemde beleidsvoornemens – aan te geven welke concrete projectmijlpalen of maatschappelijke effecten zij in 2010 of eerder gerealiseerd willen hebben.

Slechts een enkele gemeente slaagde erin om per speerpunt van beleid de nut en noodzaak duidelijk te beargumenteren (vanuit een bestaande onwenselijke situatie). Hierdoor werd in deze gemeenten duidelijk richting de raad beargumenteerd waarom de benoemde speerpunten de komende periode de aandacht verdienen.

Aangezien in de gemeente Renkum maar liefst 206 beleidsvoornemens in de kadernota 2006-2010 zijn opgenomen, is het niet realistisch te verwachten dat voor alle punten een even gedegen uitwerking in motivering van nut en noodzaak, en beoogde prestaties en effecten voorhanden is.

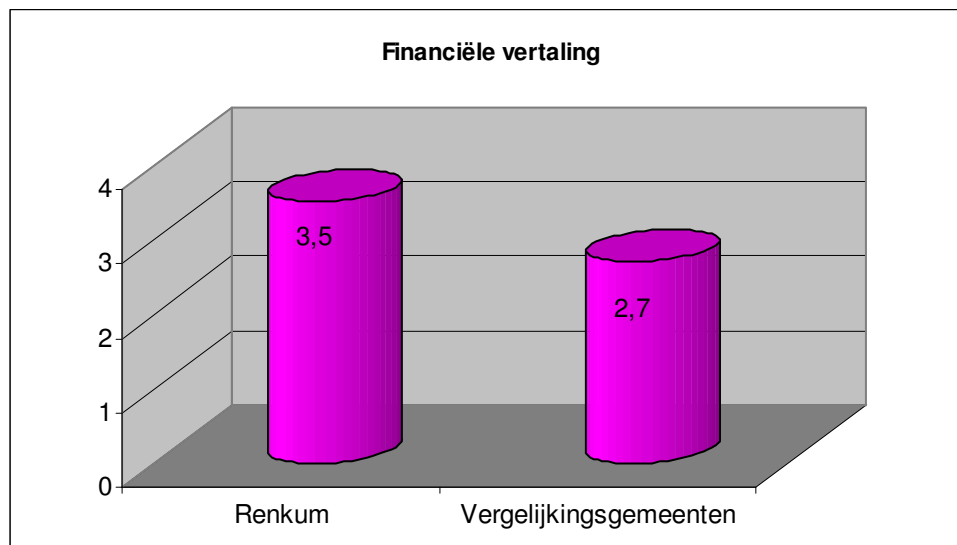
#### 4.4 Volledigheid van de kadernota 2006-2010



Door de opzet in drie delen ("ontwikkelingen bestaand beleid"; "meerjarenbeleidsplan" en "dekkingsplan") geeft de kadernota 2006-2010 van de gemeente Renkum een duidelijk onderscheid aan tussen bestaand en nieuw beleid. Daarnaast is door het hanteren van de programma-indeling van de programmabegroting gewaarborgd dat een breed beeld van gemeentelijke beleidsterreinen wordt gegeven.

Bij de beoordeling van vergelijkingsgemeenten is opgevallen, dat indien de meerjarige uitwerking van het gemeentelijk beleid werd opgenomen in de reguliere planning en controlcyclus (voorjaarsnota of kadernota) de beoordeling op dit aspect hoger was dan indien dit in een afzonderlijk document werd uitgewerkt (een college- of raadsprogramma). Dit is te verklaren uit de opzet van gemeentelijke kadernota's of voorjaarsnota's waar een breed beeld wordt gegeven van financiële en beleidsmatige ontwikkelingen op nieuw én bestaand beleid.

#### 4.5 Financiële vertaling



De financiële vertaling van de voornemens voor nieuw beleid in de komende jaren is meerjarig in de kadernota 2006-2010 opgenomen, waarbij ook is voorzien in de financiële dekking hiervan. Hiermee wordt de uitvoering van het nieuw beleid in financiële zin aannemelijk gemaakt.

Bij sommige vergelijkingsgemeenten was er in het geheel geen sprake van een financiële vertaling van de geformuleerde speerpunten van beleid.

Op dit aspect kan opnieuw als verklaring worden gewezen naar de keuze van de gemeente Renkum om de (eerste) uitwerking van het coalitieakkoord in een regulier planning en controldocument op te nemen. De kadernota brengt jaarlijks de financiële ontwikkelingen op diverse beleidsterreinen in beeld. In dit opzicht is de keuze om de uitwerking van het coalitieakkoord in de kadernota op te nemen een goede keuze te noemen.

## 5 BEANTWOORDING VRAAGSTELLING EN AANBEVELINGEN

### 5.1 *Beantwoording vraagstelling quick scan*

In deze quick scan is gekeken in hoeverre de kadernota 2006-2010 van Renkum 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 2006-2010 als sturingsinstrument voor meerjarig beleid en welke aanbevelingen kunnen worden gedaan ter verbetering van de sturende functie van afgeleide sturingsdocumenten zoals het uitgewerkte Meerjarenbeleidsplan en toekomstige programmabegrotingen?*

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

De kadernota 2006-2010 Renkum vormt (nog) geen goed aangrijpingspunt voor sturing door de raad ten aanzien van het meerjarig te voeren beleid in de gemeente Renkum. Hoewel de kadernota wel aangeeft welke activiteiten en prestaties het college de komende vier jaar wil realiseren, ontbreekt een strategische visie op en de beleidsmatige onderbouwing (“nut en noodzaak”) van het geformuleerde beleid.

Daarnaast zijn dermate veel beleidsvoornemens in de kadernota 2006-2010 opgenomen, dat hieruit niet meer is op te maken welke beleidsmatige prioriteiten de komende vier jaar leidend zijn. Tot slot behoeven de opgenomen beleidsvoornemens nog een tijdgebonden en meetbare uitwerking, soms op prestatie-niveau en zeker op effectniveau, wil het college haar beleid ook controleerbaar en stuurbaar laten zijn voor de raad.

Positief is dat de financiële onderbouwing van het collegeprogramma inzichtelijk is. Doordat de financiële dekking is aangegeven, wordt de financiële haalbaarheid van de genoemde beleidsvoornemens aannemelijk gemaakt.

Wat betreft het proces van totstandkoming van de kadernota 2006-2010, valt op dat hierin vertraging is opgelopen. Het beeld is dat er onvoldoende vanuit een realistisch en vooraf gedragen plan van aanpak is gewerkt om een nadere concretisering van het coalitieakkoord te realiseren.

## 5.2 Aanbevelingen

In de kadernota 2006-2010 is aangekondigd dat een verdere uitwerking van het coalitieakkoord in SMART-termen volgt in een uitgewerkt Meerjarenbeleidsplan dat begin 2007 verschijnt. Met het oog op dit uitgewerkt Meerjarenbeleidsplan en op basis van de quick scan zijn de volgende aanbevelingen geformuleerd.

### 1 *Uitwerking speerpunten van beleid*

Concretiseer in het uitgewerkte Meerjarenbeleidsplan zoveel mogelijk de punten uit het deel 2 van de kadernota 2006-2010. Geef daarbij per beleidsvoornemen zoveel mogelijk een specifieke, meetbare en tijdgebonden uitwerking van beoogde prestaties, maar ook eenzelfde uitwerking van beoogde effecten. Hierdoor worden de beleidsvoornemens uit de kadernota 2006-2010 controleerbaar voor de raad. Bij de verdere SMART-vertaling kan, naast het college, ook de raad een actieve rol vervullen; waar wil de raad de komende jaren op sturen?

### 2 *Strategische visie*

Aangezien in het Meerjarenbeleidsplan ruim 200 beleidsvoornemens zijn opgenomen, is de opgave wellicht te omvangrijk om voor al deze beleidsvoornemens SMART prestatie- en effectdoelen te formuleren. Indien een gedegen vertaling in tijdgebonden en meetbare prestaties en effecten voor alle ruim 200 punten uit het Meerjarenbeleidsplan dan ook niet haalbaar mocht blijken, breng dan een nadere prioritering aan in deze punten en beperk de uitwerking in SMART-termen tot de 'prioritaire' punten. Het belang van deze beperkte set beleidsprioriteiten zou dan bij voorkeur ook duidelijk beargumenteerd moeten worden vanuit een strategische visie op het gemeentelijk meerjarig beleid. Ook bij deze aanbeveling kan de raad vanuit haar kaderstellende rol zich uitspreken over de door haar gewenste prioriteitstelling. Dit zou de raad wellicht kunnen doen bij een behandeling van het uitgewerkt Meerjarenbeleidsplan.

### 3 *Duidelijk en gedragen plan van aanpak voor totstandkoming toekomstige Meerjarenbeleidsplannen*

In de planning van het totstandkomingsproces van de kadernota 2006-2010 als nadere uitwerking van het coalitieakkoord 2006-2010 zijn gaandeweg verschillende aanpassingen doorgevoerd. Dit vereist weer tijd voor gedegen communicatie en afstemming tussen college, ambtelijke organisatie en raad over de beoogde wijze van uitwerking van het akkoord en de bijbehorende planning.

Door ruim tijd te steken in de voorbereiding van het beoogde totstandkomingsproces van een coalitieakkoord (en daarvan afgeleide uitwerkingen in meerjarenplannen) en met raad en ambtelijke organisatie bewuste keuzen te maken ten aanzien van de opzet voor de nadere uitwerking van het coalitieakkoord, wordt de kans op vertraging later in het proces verkleind. Hierdoor weet ook de raad vanaf het begin welke sturingsdocumenten hij wanneer tegemoet kan zien. Een met de raad afgestemd en door de ambtelijke organisatie voorbereid plan van aanpak kan hiertoe bijdragen. Een dergelijk plan van aanpak kan vroeg (bijvoorbeeld reeds voor de verkiezingen) worden opgesteld.

#### 4 *Bepaling van systematiek voor monitoring en evaluatie*

De beoogde monitoring en evaluatie ten opzichte van het meerjarenbeleidsplan is nog niet expliciet vastgelegd. De raad zou zich vanuit haar controlerende rol kunnen uitspreken over de gewenste verantwoordingssystematiek; is het voldoende als in programmaverantwoordingen de speerpunten uit het meerjarenbeleidsprogramma herkenbaar zijn opgenomen of is er behoefte aan een aanvullende of andere invulling van de verantwoording ten opzichte van de beleidsvoornemens uit het meerjarenbeleidsplan (hierbij zou bijvoorbeeld gedacht kunnen worden aan een 'review' op enkele door de raad benoemde speerpunten na twee jaar en een uitgebreide evaluatie aan het einde van de collegeperiode).

Door zich van te voren uit te spreken over de door haar gewenste wijze van verantwoording op het meerjarenbeleidsplan (als nadere uitwerking van het coalitieakkoord), bevordert de raad dat ze de verantwoordingsinformatie 'op maat' krijgt aangereikt.

## BIJLAGE 1 NORMENKADER

### Normen onderzoek kadernota 2006-2010

Om de kwaliteit van de kadernota 2006-2010 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.

- **Hoofdnorm 1**

De kadernota 2006-2010 geeft een korte plaatsbepaling van de programmabegroting ten opzichte van overige sturingsdocumenten. Hierdoor wordt voor lezers duidelijk hoe het collegeprogramma zich verhoudt tot overige documenten uit de reguliere planning- en controlcyclus.

- **Subnorm 1.1: De begroting (of de aanbestedingsbrief bij de begroting) beschrijft de specifieke functie van de kadernota 2006-2010. (1 punt)**
- **Subnorm 1.2: De begroting (of de aanbestedingsbrief bij de begroting) beschrijft het proces van totstandkoming van de kadernota 2006-2010.** Deze beschrijving maakt duidelijk wie betrokken waren bij de totstandkoming en welke documenten input hebben gevormd voor de kadernota. (1 punt)
- **Subnorm 1.3: De begroting (of de aanbestedingsbrief bij de begroting) beschrijft de doorwerking van de kadernota 2006-2010 in overige documenten in de planning- en controlcyclus.** Dit betekent dat wordt aangegeven of, wanneer, en in welke documenten een uitwerking van de kadernota wordt gegeven. (1 punt)

- **Hoofdnorm 2**

De kadernota 2006-2010 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 kadernota bevat vooral strategische keuzen.** De doelen die in de kadernota zijn opgenomen zijn geformuleerd als resultaat en geven geen operationele uitwerking van de beoogde wijze om dat resultaat te bereiken. (1½ punt)
- **Subnorm 2.2: de kadernota gaat met name in op veranderingen in beleid.** Het college laat in de kadernota vooral zien welke nieuwe accenten zij legt ten opzichte van het vorige college. Dit betekent dat de begroting vooral nieuw beleid, stopzetting van bestaand beleid en intensivering / extensivering beschrijft. (1½ punt)

- **Hoofdnorm 3**

De kadernota 2006-2010 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. *(1/2 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. De kadernota moet op die manier inzichtelijk maken welke resultaten de raad aan het einde van de collegeperiode mag verwachten. *(3/4 punt)*
- **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. *(3/4 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. *(1 punt)*

- **Hoofdnorm 4**

De kadernota 2006-2010 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 kadernota een zelfstandig leesbaar document te laten zijn, wordt alle beleidsterreinen waarop gemeentelijk beleid van toepassing is benoemd. *(1 1/2 punt)*
- **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. *(1 1/2 punt)*



- **Hoofdnorm 5**

De kadernota 2006-2010 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.

- **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. *(1½ 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 deze begroting minder realistisch in financiële zin.  
*(1 punt)*

- **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. *(½ punt)*

**BIJLAGE 2 VERGELIJKINGSGEMEENTEN**

	<b>Naam document</b>	<b>Inwonersaantal gemeente</b>
1	Voorjaarsnota	< 50.000
2	Kadernota	< 50.000
3	Collegeakkoord	50.000 – 100.000
4	Raadsprogramma	< 50.000
5	Coalitieakkoord	> 100.000
6	Collegeprogramma	50.000 – 100.000
7	Coalitieprogramma	50.000 – 100.000
8	Collegeprogramma	< 50.000
9	Kadernota	50.000 – 100.000
10	Collegeprogramma	> 100.000
11	Kadernota	50.000 – 100.000
12	Collegeprogramma	< 50.000
13	Collegeprogramma	< 50.000
Renkum	Kadernota	32.000