



Rekenkamercommissie gemeente Tynaarlo

Aan: de gemeenteraad van Tynaarlo

Correspondentieadres:
Postbus 5, 9480 AA Vries
Bezoekadres:
Kornoeljeplein 1, 9481 AW Vries
Telefoon: 0592 266662
Telefax: 0592 266600

Uw brief van	Ons kenmerk	Behandeld door C. Jongsma	Vries, 11 november 2008
Uw kenmerk	Bijlage(n) Geen	Doorkiesnummer 050 - 3091057	

Onderwerp: de meetbaarheid van de kaderbrief

Geachte leden van de Raad.

In het onderzoeksprogramma 2008 van ons als Rekenkamercommissie hebben wij aangegeven het voornemen te hebben in 2008 twee onderzoeken uit te voeren. Eén van de onderzoeken richt zich op de Kaderbrief. Jaarlijks stelt uw gemeenteraad in het voorjaar de Kaderbrief vast, die dient voor het opstellen van de begroting voor het volgende kalenderjaar. Met de vaststelling van de kaderbrief geeft uw raad een belangrijke sturing aan de opzet van de begroting voor het volgend jaar. Zo is in februari de Kaderbrief voor de begroting 2009 vastgesteld.

In deze rekenkamerbrief proberen wij u een antwoord te geven op de vraag wat de kwaliteit is van de kaderbrief als sturingsinstrument voor uw raad en welke verbeteringen hierin aan te brengen zijn.

Wij hebben kennis genomen van de Kaderbrief 2008, die door het college van B&W aan u is voorgelegd en door u is vastgesteld op 19 februari 2008. De Kaderbrief vloeit voort uit de "Financiële Verordening gemeente Tynaarlo". Artikel 4 van deze Verordening luidt: "Het college biedt uiterlijk 1 februari van het begrotingsjaar een nota aan over de kaders voor het volgende begrotingsjaar en de drie opvolgende jaren. Een en ander vloeit voort uit de dualisering van het gemeentebestuur. Daarbij krijgt de gemeenteraad met name een kaderstellende en controlerende taak en het college een uitvoerende taak.

De kaderbrief dient te voldoen aan de uitgangspunten voor de dualisering. Kaderstelling betekent dat de raad van tevoren vaststelt wat de doelstellingen en de gewenste maatschappelijke effecten moeten zijn van bepaald beleid. Het college zorgt voor de uitvoering van het beleid binnen deze kaders. Alleen als de kaders goed zijn, kan de raad achteraf beoordelen of het college de doelstellingen en de beoogde effecten heeft bereikt. Doordat raadsleden individueel het recht van initiatief en amendement krijgen, - de raad een versterkt budgetrecht krijgt en als enige verordeningen blijft vaststellen -, wordt de kaderstellende rol versterkt. In het vervolg van deze brief gaan wij in op de volgende onderwerpen:

- wat is kaderstelling en waarom is het belangrijk
- welke praktijkervaringen zijn er voorhanden
- hoe wordt de kaderbrief van Tynaarlo beoordeeld
- suggesties voor verbetering

Kaderstelling

Wat is kaderstelling en waarom is dat belangrijk? Aan de "Handreiking kaderstelling" van de Vernieuwingsimpuls Dualisme en Democratie ontleen wij de volgende definitie: kaderstelling is het normeren van het inhoudelijk, financieel en procedureel speelveld waarop het college zijn bestuursbevoegdheden uitoefent. Kaderstelling staat daarmee gelijk aan opdrachtformulering. De kaders die de raad stelt, zijn op te vatten als opdrachten en randvoorwaarden waarbinnen het college een bepaald onderwerp uitwerkt en ter hand neemt. Als belangrijkste redenen voor de kaderstelling door de gemeenteraad worden in het algemeen de volgende genoemd:

- bevordering van de bezinning op, sturing van en controle op de maatschappelijke doelstellingen en de effectiviteit van het overheidshandelen.
- kaderstelling maakt het mogelijk voor de raad om politieke verantwoording af te leggen aan de samenleving
- de raad die een heldere kaderstelling heeft afgegeven aan het college, heeft daarmee de mogelijkheid geschapen om de vinger aan de pols te houden bij de uitvoering
- goede kaderstelling is van belang voor een slagvaardig bestuur. Via een heldere kaderstelling weet het college wat de raad wil en binnen welke grenzen de uitvoering dient te geschieden.

De gemeenteraad stelt de kaders. Dat zijn, hebben we gezien, opdrachten en randvoorwaarden waarbinnen het college een bepaald onderwerp uitwerkt. Er bestaat geen eenduidig beeld over de vraag wat een goede kaderstellende uitspraak is en wat niet. Uit ervaringen bij andere gemeenten en provincies valt echter wel een aantal vuistregels af te leiden, zoals:

- kaderstellende uitspraken bevatten een inhoudelijke component, want kaders hebben betrekking op inhoudelijke doelstellingen en de gewenste maatschappelijke effecten van beleid. Tevens kunnen er inhoudelijke uitspraken worden gedaan over de wijze waarop de doelstellingen en maatschappelijke effecten worden bereikt.
- uiteraard kan de raad procedurele kaders stellen voor de wijze waarop de beleids- en besluitvorming moet plaats vinden. dan gaat het over zaken als doorlooptijd van het proces, eventuele tussenresultaten etc.
- de raad kan kaderstellende uitspraken doen over de inzet van de middelen die beschikbaar zijn

Anders gezegd: kaderstellende uitspraken van de raad dienen -of ze nu op de programmabegroting of een specifiek beleidsterrein betrekking hebben richting te geven aan de beantwoording van de bekende drie "W-vragen":

Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? Wat mag het kosten?

Het spreekt voor zich dat daarbij SMART te werk moet worden gegaan:

Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden.

Kaderbrief gemeente Tynaarlo

De vraag is hoe wij, gelet op het bovenstaande, aankijken tegen de kaderbrief van de gemeente Tynaarlo. Wat opvalt is dat er veel beheersmatige informatie in voorkomt, die vooral van belang lijkt te zijn in het verkeer tussen het college en het ambtelijk management. Het gaat in de kaderbrief van het college vooral over kaderstellende uitspraken over de inzet van middelen en minder over effecten van beleid. Veel van de informatie uit de huidige kaderbrief van de gemeente kan ondergebracht worden in een afzonderlijke bijlage, die dan gevoegd wordt bij de kaderbrief met een meer beleidsinhoudelijke inslag. Geconcludeerd moet worden dat de kaderbrief onvoldoende richtinggevend is voor het opstellen van de programmabegroting. De kaderbrief biedt geen inzicht in het gemeentelijke beleid zodat afwegingen kunnen worden gemaakt, wat noodzakelijk is voor een verantwoorde sturing.

Wat ons verder is opgevallen, is dat in de voorjaarsnota wordt gesproken over beleidsintensiveringen/investeringen voor de komende jaren. Dat is nu juist informatie die naar onze mening uitstekend zou passen in een op de inhoud van het beleid gerichte kaderbrief. Waar het in beginsel om gaat, is dat de Kaderbrief de kaders aangeeft waarmee het college rekening heeft te houden bij de opstelling van de begroting voor het komende jaar. De voorjaarsnota biedt inzicht in de stand van zaken op enig moment van de begroting van het lopende jaar. Eventuele beslissingen daarover kunnen meerjarige gevolgen hebben.

In de kaderbrief voor het komende begrotingsjaar moet daarmee dan weer rekening worden gehouden. Het opstellen van een meer op de beleidsinhoud en beoogde maatschappelijke effecten gericht kaderbrief, betekent nogal wat, ook voor de raad zelf. Nog een citaat uit de al genoemde "Handreiking kaderstelling":

Om tot kaderstellende uitspraken te komen die hout snijden, zal de raad op voorhand voor zichzelf een aantal vragen moeten (laten) beantwoorden. Op grond van de praktijkvoorbeelden, die in de bijlage van deze handreiking zijn beschreven, zou een checklist van vragen er als volgt kunnen uitzien:

- Voor welk onderwerp gaan we kaders stellen: wat is de aanleiding, wat is de centrale vraag, welke knelpunten doen zich voor en hoe bakemen we het onderwerp af?
- Welk resultaat willen we na de kaderstelling bereiken: willen we één uitgewerkt beleidsvoorstel of willen we meerdere varianten met keuzemogelijkheden?
- Welke verandering willen we realiseren: wat zijn de doelen en de maatschappelijke effecten die we nastreven en met welke indicatoren evalueren we later of dit is gelukt?
- Hoe willen we de verandering realiseren: welke oplossingsrichtingen kunnen we kiezen voor de uitwerking en uitvoering van het beleid en wat zijn daarvan de gevolgen?
- Welke andere beleidskaders spelen een rol: welke andere onderwerpen en raadsbesluiten hangen samen met dit onderwerp en kunnen het resultaat beïnvloeden?
- Welke financiën en andere middelen willen we maximaal aan dit onderwerp besteden: welke kosten en opbrengsten verwachten we?

Aanbevelingen

Uit de praktijk komen de volgende suggesties voor kaderstelling door agendabepaling op de lange termijn en raadsprogramma's:

- Het is van belang om de onderwerpen waar de raad in kaderstellende zin mee aan de slag wil, in aantal te beperken. Het verdient aanbeveling die onderwerpen te kiezen uit de strategische raadsagenda en/of het collegeprogramma. Het doel moet zijn om de onderwerpen uit de strategische raadsagenda en/of het collegeprogramma voorzien van een beleidsinhoudelijke toelichting en beoogde maatschappelijke effecten, opgenomen te krijgen in de programmabegroting van de gemeente Tynaarlo.
- Om de strategische raadsagenda en het collegeprogramma optimaal in te zetten als instrument voor kaderstelling en controle is het van belang om elk jaar na te gaan hoe het met de realisatie van de onderwerpen staat en ze zo nodig aan te passen. Een valkuil in dit verband is dat de raad op de stoel van het college gaat zitten en vice versa. Het college heeft een beleidsvoorbereidende rol en de raad heeft een agenderende rol; ieder heeft daarom zijn eigen moment in het proces.
- De kaderbrief is bepalend voor de discussie over de begroting. Een meer beleidsinhoudelijke kaderbrief zal met zich mee brengen dat er behoefte ontstaat aan een andere planning van de gesprekken in de gemeenteraad. Het kan nodig zijn het bestaande planning- en controle-instrumentarium tegen het licht te houden.

Tot slot: een meer smart-geformuleerde en meer inhoudelijk gericht kaderbrief vereist een actieve gemeenteraad. Het is ook niet een proces dat in een keer is te realiseren, met name de formulering van de gewenste effecten van beleid is een moeizaam proces vol valkuilen. Het komt ons verstandig voor dat de raad zich daarbij laat assisteren door externe deskundigen. Het zal vermoedelijk gaan om een proces dat enige jaren zal vergen.

Wij zijn ons er van bewust dat met deze rekenkamerbrief over de kaderbrief een discussie op gang kan komen over het wezen van de democratie in een duaal bestel, maar waar het uiteindelijk om gaat is een door de raad van de gemeente Tynaarlo bepaald beleid met concrete beleidsvoorstellen en te verwachten effecten van beleid.

Graag leggen wij deze brief ter bespreking aan uw raad voor. Wilt u inhoudelijk nog verder geïnformeerd worden, of stelt u een mondelinge toelichting op prijs dan zijn wij daartoe uiteraard bereid.

Met vriendelijke groet,

Namens de Rekenkamercommissie gemeente Tynaarlo.

J.L. de Jong, ambtelijk secretaris