

Kaders in de kadernota?

onderzoek naar de kadernota 2007–2010 van de gemeente Ooststellingwerf

Welk inzicht en welke sturingsmogelijkheden heeft
de raad met de kadernota 2007-2010?

Colofon

Rekenkamercommissie Ooststellingwerf

De rekenkamercommissie wil met haar werkzaamheden bijdragen aan de kwaliteit van het lokale bestuur in de gemeente Ooststellingwerf, aan de transparantie van het gemeentelijke handelen en aan de versterking van de publieke verantwoording daarover. De commissie doet dit door de doeltreffendheid, de doelmatigheid en de rechtmatigheid van het door de gemeente gevoerde beleid en bestuur te onderzoeken en de gemeenteraad hierover te rapporteren en te adviseren. De rekenkamercommissie heeft een onafhankelijke positie binnen de gemeente. De rekenkamercommissie bestaat uit onafhankelijke leden, die geen binding hebben met het gemeentelijke apparaat. Zij worden ondersteund door een ambtelijk secretaris.

Samenstelling

N. van Rijn, voorzitter

W.M.J. Gerner

N. Meijer

E.S. Rijnders

R. Duijthoff, ambtelijk secretaris

De rekenkamercommissie is bij de uitvoering van het onderzoek naar de kadernota ondersteund door J.W. van Dalen van bureau **Cyclus projecten en interim-management** uit Steenwijk.

Contact

Rekenkamercommissie Ooststellingwerf

Postbus 38

8430 AA Oosterwolde

rekenkamercommissie@ooststellingwerf.nl

www.ooststellingwerf.nl

Inhoudsopgave

Kaders in de kadernota?	1
Colofon	2
Inhoudsopgave	3
Voorwoord	4
1 Inleiding	5
2 Conclusies	6
2.1 Algemene conclusie: kadernota biedt te weinig inzicht	6
2.2 Conclusies over de inhoudelijke kwaliteit van de kadernota.....	6
2.3 Conclusies over de begrijpelijkheid van de kadernota.....	7
3 Aanbevelingen.....	8
3.1 Aanbevelingen over de kwaliteit van de informatie.....	8
3.2 Aanbevelingen over de begrijpelijkheid van de informatie	8
4 Onderzoeksvragen, onderzoeksmethode en normenkader	10
4.1 Onderzoeksvragen.....	10
4.2 Onderzoeksmethode.....	10
4.3 Normenkader	10
5 Hoe verloopt het proces van opstelling van de kadernota?	11
5.1 De kadernota in de jaarlijkse beleids- en beheerscyclus.....	11
5.2 Opbouw van de kadernota	12
6 Wat is de kwaliteit van de informatie?	14
6.1 Nadere uitwerking normenkader voor deze onderzoeksvraag	14
6.2 Bevindingen	14
7 Wat is de begrijpelijkheid van de kadernota?	17
7.1 Uitwerking onderzoeksvraag.....	17
7.2 Bevindingen	17
8 Hoe verloopt het politieke proces van behandeling?	19
Reactie van B&W op het rekenkamerrapport “Kaders in de kadernota?”	20
Nawoord van de rekenkamercommissie	25

Voorwoord

Dit rapport over de kadernota 2007 – 2010 is het tweede onderzoek van de rekenkamercommissie Ooststellingwerf. Het is een beknopte analyse van een belangrijk sturingsinstrument. Belangrijk omdat de kadernota in de gemeente Ooststellingwerf sinds enkele jaren gezien wordt als hét sturingsinstrument voor de raad. Op basis van de kadernota weegt de raad integraal af welke keuzes voor de komende jaren moeten worden gemaakt. Daarom vinden sinds enkele jaren bij de behandeling van de kadernota ook de algemene beschouwingen plaats.

De rekenkamercommissie stelde zich de vraag of de raad met dit document ook daadwerkelijk een goed en effectief sturingsmiddel in handen heeft, waarmee ook achteraf een goede controle mogelijk is. Het onderzoek is in samenwerking met de rekenkamercommissie uitgevoerd door bureau Cyclus projecten en interim-management uit Steenwijk.

De rekenkamercommissie heeft bij de timing van de verschijning van dit onderzoek rekening gehouden met de start van de voorbereiding vanuit de ambtelijke organisatie voor de nieuwe kadernota. Door dit adviesrapport in het begin van het nieuwe jaar uit te brengen, is het mogelijk gemaakt dat de aanbevelingen kunnen worden meegenomen bij de opstelling van de kadernota 2008-2011.

Nysius van Rijn
Voorzitter rekenkamercommissie

1 Inleiding

De gemeenteraad van Ooststellingwerf heeft op 11 juli 2006 de kadernota 2007 – 2010 vastgesteld. In deze kadernota komen het bestaande beleid van de vorige raad en het nieuwe beleid uit het coalitieprogramma “MEEDOEN is de boodschap” samen. De kadernota is een belangrijk sturings-instrument voor de raad in verband met zijn kaderstellende en controlerende taak. Doel van de kadernota is dat de gemeenteraad de koers voor de komende jaren aangeeft, zowel beleidsinhoudelijk als financieel. Bedoeling is dat de raad bij de behandeling van de kadernota in juni een integrale afweging maakt van de beleidskeuzes en dat de raad daarmee richtlijnen vaststelt voor het opstellen van de meerjarenbegroting. Vervolgens vindt de uitwerking van de kadernota zijn weerslag in de programmabegroting.

De rekenkamercommissie heeft onderzocht of de gemeenteraad met de kadernota 2007-2010 een goed en effectief sturingsmiddel in handen heeft en of de gemeenteraad daarmee achteraf kan controleren of het voorgenomen beleid ook adequaat is uitgevoerd. Doel van dit onderzoek is om een impuls te geven aan verdere verbetering van de kadernota als onderdeel van het begrotings- en verantwoordingsproces en om de gemeenteraad inzicht te verschaffen in de informatiewaarde van de kadernota en de mogelijkheden om daar mee te sturen.

De centrale vraag voor dit onderzoek luidt:

Biedt de kadernota 2007 – 2010 de gemeenteraad van Ooststellingwerf goed inzicht om heldere kaders te stellen voor sturing en controle?

Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 en 3 worden direct de conclusies en aanbevelingen gepresenteerd. Daarna volgt een nadere onderbouwing. In hoofdstuk 4 zijn de onderzoeksvragen, de onderzoeksmethode en het normenkader uitgewerkt. In de hoofdstukken 5 t/m 8 staan de bevindingen. Hoofdstuk 5 geeft een beschrijving van het proces van opstelling van de kadernota in de jaarlijkse beleids- en beheerscyclus. In de hoofdstukken 6 t/m 8 zijn per onderzoeksvraag de bevindingen vermeld. De reactie van het college op het concept-rapport is daarna integraal opgenomen, gevolgd door een kort nawoord van de rekenkamercommissie.

2 Conclusies

De rekenkamercommissie trekt op basis van de bevindingen uit dit onderzoek de volgende conclusies:

2.1 Algemene conclusie: kadernota biedt te weinig inzicht

De kadernota 2007 biedt de raad te weinig inzicht om duidelijke kaders te kunnen stellen voor sturing en controle. Essentiële sturingsinformatie wordt gemist. Verder is de opbouw en indeling van de kadernota onvoldoende logisch en consistent.

2.2 Conclusies over de inhoudelijke kwaliteit van de kadernota

Een deel van de sturingsinformatie ontbreekt

In de kadernota is met name informatie opgenomen over het programmaplan en over de begroting van de baten en lasten (exploitatie-rekening). De opgenomen informatie is in de ogen van de rekenkamercommissie nog niet voldoende om integraal en inzichtelijker afwegingen te kunnen maken. Essentieel zijn daarbij de volgende onderdelen:

- In de kadernota ontbreekt informatie over de reserves en in het bijzonder informatie over de storting/onttrekking reserves. De rekenkamercommissie vindt dit een belangrijk gemis, omdat juist de (bestemmings)reserves een belangrijke (incidentele) dekking vormen waar de raad over gaat.
- Er ontbreekt een duidelijk onderbouwde toelichting op de dekking. Het dekkingsvoorstel in hoofdstuk 4 (Resultaat) is daarvoor veel te summier toegelicht.
- In de kadernota is het investeringsprogramma niet opgenomen. De raad mist daardoor informatie om hierop eigen keuzes te maken.
- Onvoldoende is aangegeven op welke aannames de financiële doorrekening is gebaseerd. Slechts ten dele zijn de hoogte van de gehanteerde indexen voor lonen, prijzen en belastinginkomsten, alsmede de percentages voor autonome uitbreidingen (zoals groei aantal inwoners, groei aantal huizen en toename m² openbare ruimte) aangegeven.
- De grootste inkomstenbron, de rijksbijdrage uit het gemeentefonds, is in de kadernota onvoldoende actueel geraamd; belangrijke recente ramingen van de rijksbijdrage (uit de zogenaamde mei-circulaire) zijn ten onrechte niet meegenomen noch als nadere aanvulling op de kadernota aan de raad doorgegeven. Hierdoor ontbreekt in de kadernota essentiële informatie die de raad nodig heeft om te kunnen bepalen hoeveel financiële ruimte beschikbaar is voor nieuwe wensen of het schrappen van bezuinigingen.

Activiteiten, effecten en doelstellingen zijn nog niet overal SMART beschreven

De eerste stap is gezet om de activiteiten, gewenste effecten en doelstellingen SMART te krijgen. SMART staat voor specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden. In hoofdstuk 2 (Coalitieprogramma) zijn activiteiten benoemd en bij de meeste activiteiten is tevens aangegeven in welk jaar deze worden uitgevoerd. De benodigde middelen (in geld en personeel) zijn in veel gevallen niet vermeld.

Daarnaast geldt dat er bij de gewenste effecten de nulsituatie niet is benoemd. Hierdoor is het in veel gevallen straks moeilijk vast te stellen of het beleid geslaagd is.

Doorrekening autonoom beleid te gedetailleerd

Bij het opstellen van de kadernota wordt eerst gedetailleerd uitgegaan van autonome beleidsontwikkelingen alvorens er mogelijk nieuw beleid en initiatieven in beeld komen. De neiging van een bottom-up benadering is dan aanwezig. Top-down initiatieven vanuit de raad worden hiermee niet gestimuleerd.

2.3 Conclusies over de begrijpelijkheid van de kadernota

Structuur kadernota niet logisch

De kadernota 2007 – 2010 is in het algemeen onvoldoende logisch opgebouwd. De lezer wordt niet bij de hand genomen en moet relevante informatie op verschillende plaatsen zoeken. Zo zijn de uitgangspunten voor de kadernota niet op een herkenbare plek weergegeven en is onder het kopje onvoorzien in hoofdstuk 4 (Resultaat) allerlei informatie opgenomen die niets met onvoorzien te maken heeft.

Ten opzichte van de kadernota 2006 constateert de rekenkamercommissie tevens een verslechtering in vormgeving, leesbaarheid en informatiewaarde. In het bijzonder geldt deze verslechtering voor de financiële informatie uit hoofdstuk 3 (Ontwikkelingen bestaand financieel beleid) en hoofdstuk 4 (Resultaat). Dit is opvallend, omdat de bestaande financiële kaders onafhankelijk van de nieuwe afspraken in het coalitieprogramma zijn doorgerekend en de formats van vorig jaar hadden kunnen worden gebruikt.

Vormgeving en lay-out niet consequent

Ieder hoofdstuk kent zijn eigen indeling en lay-out. Er ontbreekt een centrale indeling in subhoofdstukken en er wordt onvoldoende gebruik gemaakt van duidelijke kopjes.

3 Aanbevelingen

Om te komen tot een goed inzicht en heldere kaders voor sturing en controle voor de raad adviseert de rekenkamercommissie om aan de slag te gaan met de verbetering van de informatiewaarde en de begrijpelijkheid van de kadernota. Beide onderdelen worden hieronder nader toegelicht. Daarnaast adviseert de rekenkamercommissie het politiek-ambtelijk proces van de jaarlijkse planning & control cyclus te evalueren en op basis van die evaluatie verbeterpunten te benoemen voor het volgend jaar.

3.1 Aanbevelingen over de kwaliteit van de informatie

De kwaliteit van de informatie in de kadernota kan worden verbeterd door:

1. Toevoeging van aparte hoofdstukken of subhoofdstukken met
 - een overzicht en verduidelijking van de gehanteerde algemene financiële uitgangspunten en
 - een overzicht van de hoogte van alle gehanteerde indexen en een korte weergave van de actualiteitswaarde van de gehanteerde cijfermatige bronnen.
2. Toevoeging van informatie over het benodigde weerstandsvermogen en de beschikbare reserves met
 - inzicht in de geraamde storting/onttrekking per reserve (met daarbij duidelijk aangegeven wat het resultaat vóór bestemming en het resultaat ná bestemming is) en
 - meerjarige ontwikkelingen en de stand van de financiële positie (reserves).
3. Toevoeging van belangrijke ontwikkelingen voor de verplichte paragrafen uit de programmabegroting. Van belang zijn in ieder geval de paragraaf lokale heffingen en de paragraaf bedrijfsvoering.
4. Toevoeging van een overzicht van voorgenomen investeringen met onderscheid in routinematige investeringen, vervangingsinvesteringen en nieuwe investeringen.
5. Het SMART formuleren van de gewenste effecten en doelstellingen en daarbij:
 - algemene doelen en resultaten achterwege te laten;
 - duidelijker en preciezer aan te geven wanneer een actie is gepland of zal worden gepland;
 - effecten, beleidsprestaties en financiële inzet ook voor meerdere jaren te formuleren en
 - de koppeling tussen de nieuwe activiteiten en gewenste effecten te versterken.
6. Gebruik te maken van de meest recente cijfers, waarbij de raad in ieder geval vóór de behandeling van de kadernota inzicht krijgt in de laatste ontwikkelingen van de algemene rijksbijdrage uit het gemeentefonds. Deze informatie verstrekt het rijk normaliter in mei aan de gemeenten in de zogenaamde mei-circulaire.

3.2 Aanbevelingen over de begrijpelijkheid van de informatie

De begrijpelijkheid kan worden verbeterd door

- toepassing van een logische en uniforme indeling van hoofdstukken en subhoofdstukken;
- het gebruik van een consistente lay-out;
- duidelijker aan te geven hoe de kadernota in elkaar zit;
- het toevoegen van leeswijzers en tekstuele toelichtingen;

- informatie op een logische en voor de lezer herkenbare plek en in aparte subhoofdstukken in de kadernota te zetten en
- de teksten meer op hoofdlijnen en puntiger te beschrijven en onderdelen die niet nodig zijn voor de kaderstelling achterwege te laten of hiernaar te verwijzen.

4 Onderzoeksvragen, onderzoeksmethode en normenkader

4.1 Onderzoeksvragen

De rekenkamercommissie heeft voor dit onderzoek de volgende centrale onderzoeksvraag geformuleerd:

Biedt de kadernota 2007 – 2010 de gemeenteraad van Ooststellingwerf goed inzicht om heldere kaders te stellen voor sturing en controle?

Deze vraag heeft de rekenkamercommissie beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:

- Hoe verloopt het proces van opstelling van de kadernota?
- Hoe verloopt het politieke proces van behandeling?
- Wat is de kwaliteit van de informatie?
- Hoe begrijpelijk is de informatie, zowel in tekst als in cijfers?

4.2 Onderzoeksmethode

Het onderzoek is in opdracht en onder begeleiding van de rekenkamercommissie uitgevoerd door J.W. van Dalen van bureau Cyclus projecten en interim-management uit Steenwijk. Voorafgaand aan dit onderzoek heeft een lid van de rekenkamercommissie samen met de onderzoeker een gesprek gehad met de gemeentesecretaris en de opsteller van de kadernota. Vervolgens is een documentenanalyse uitgevoerd. Naast de kadernota 2007 – 2010 en het verslag van de raadsbehandeling zijn ook de kadernota 2006 – 2009, de nota meerjarenperspectief reserves en voorzieningen 2007 - 2010 (van juni 2006) en de programmabegroting 2007 globaal in dit onderzoek betrokken.

4.3 Normenkader

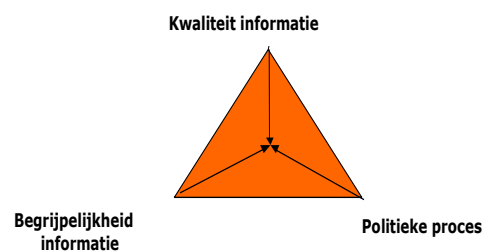
De kadernota dient de raad op hoofdlijnen goed inzicht en informatie te verschaffen om de gemeentelijke koers te kunnen bepalen en om achteraf te kunnen controleren en bijstellen. De volgende drie aspecten zijn daarbij in onderlinge samenhang van belang:

- Kwaliteit van de informatie
- Begrijpelijkheid van de informatie
- Het politieke proces van behandeling

Om de kwaliteit van de informatie te beoordelen, is getoetst of de activiteiten, effecten en doelstellingen SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden) zijn beschreven. Verder is nagegaan of de kadernota voldoende richtlijnen geeft om de

programmabegroting te kunnen uitwerken. Daarbij is verband gelegd met de belangrijkste onderdelen die de programmabegroting moet bevatten op grond van wettelijke bepalingen die zijn vastgelegd in het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV). In hoofdstuk 6 is dit nader uitgewerkt.

Om de begrijpelijkheid van de informatie te beoordelen is de tekst van de kadernota getoetst op basis van logische structuur, zelfstandig leesbaarheid, relevantie en begrijpelijk taalgebruik. Wat hieronder verstaan wordt, is in hoofdstuk 7 nader beschreven.



5 Hoe verloopt het proces van opstelling van de kadernota?

5.1 De kadernota in de jaarlijkse beleids- en beheerscyclus

De kadernota is een onderdeel van de jaarlijkse beleids- en beheerscyclus. In de verordening voor het financiële beleid van de gemeente Ooststellingwerf heeft de gemeenteraad aangegeven dat het college jaarlijks vóór 1 juli een kadernota voor de volgende begrotingsjaren aan de raad dient aan te bieden. De beleids- en beheerscyclus van Ooststellingwerf kan schematisch als volgt worden aangegeven:



De begrotingscyclus start in februari met de inventarisatie van de beleidsvoornemens en het opstellen van de kadernota in april-mei voorafgaand aan het begrotingsjaar. Binnen de ambtelijke organisatie wordt hiervoor een gedetailleerde inventarisatie gemaakt van alle autonome ontwikkelingen en autonome kostenstijgingen ten opzichte van het vorige jaar, alsmede van mogelijke nieuwe beleidsvoornemens in meerjarig perspectief. Op basis van de inventarisatie van nieuwe beleidsvoornemens maakt het college de keuze welke nieuwe beleidsvoornemens wel en welke niet ter honorering aan de raad worden voorgesteld. In de kadernota wordt dit nader uitgewerkt.

De discussie over de te maken beleidskeuzes vindt in beginsel plaats bij de behandeling van de kadernota in juni/juli (algemene beschouwingen). Bedoeling van de kadernota is dat de raad een integrale afweging maakt van de keuzes uit de kadernota en dat ze daarmee richtlijnen vaststelt voor het opstellen van de programmabegroting. Vervolgens vindt de uitwerking van de kadernota zijn weerslag in de programmabegroting. De programmabegroting is daarom onlosmakelijk verbonden met de kadernota.

De begrotingscyclus doorloopt van kadernota tot jaarverslag ongeveer twee jaar. Dit betekent dat in één jaar stukken over meerdere boekjaren aan de orde komen (zie onderstaand overzicht). Tussenresultaten zoals vermeld in de bestuursrapportages worden meegenomen in de nieuwe plannen.

<i>jaarcyclus</i>	<i>over 2005</i>	<i>over 2006</i>	<i>over 2007</i>	<i>over 2008</i>
mei/juni 2006	jaarverslag/ jaarrekening	1 ^e bestuurs- rapportage	kadernota	
november 2006		2 ^e bestuurs- rapportage	programma- begroting	
mei/juni 2007		jaarverslag/ jaarrekening	1 ^e bestuurs rapportage	kadernota
november 2007			2 ^e bestuurs- rapportage	programma- begroting

5.2 Opbouw van de kadernota

De gemeente Ooststellingwerf werkt al enkele jaren met een kadernota. De kadernota 2007 – 2010 kent globaal de volgende opzet:

1. De uitwerking van het coalitieprogramma, met daarin opgenomen:
 - wat willen we bereiken?
 - wat gaan we daarvoor doen?
 - en (deels) welke financiële middelen daarvoor nodig zijn.
2. Ontwikkelingen op basis van bestaand beleid, met daarin opgenomen:
 - korte toelichting op de bestaande programma's
 - een financiële doorrekening van de autonome ontwikkelingen
 - enkele inhoudelijke ontwikkelingen
 - wensen (eigenlijk meer een inventarisatie van autonome ontwikkelingen en nieuwe uitbreidingen).
3. Resultaat, met daarin opgenomen:
 - het financiële totaalresultaat berekend op basis van autonome ontwikkelingen
 - voorstellen voor bezuinigingen/ besparingen
 - wensen, ingedeeld in (a) onvermijdelijk en (b) nader af te wegen structurele en incidentele wensen
 - dekkingsvoorstel.

Daarnaast geeft het college in een bijlage bij de kadernota ook inzicht in de keuzes die het college heeft gemaakt voor het wel/niet honoreren van de voorgestelde wensen.

De kadernota 2007 is anders opgebouwd dan de kadernota uit 2006. Allereerst is het nieuwe coalitieprogramma 2007 – 2010 integraal in de kadernota opgenomen. Het college heeft hierin ook aangegeven welke activiteiten het college wil gaan uitvoeren. Bij een deel van de acties heeft het college aangegeven wanneer dit wordt uitgevoerd en hoeveel geld en personele inzet dit kost; bij een deel is dit nog niet aangegeven en is er nog geen dekking aangegeven. Verder heeft het college een financiële doorrekening gemaakt van de oude (bestaande) programma's op basis van de autonome ontwikkelingen. Een inhoudelijke samenvoeging van het nieuwe coalitieakkoord met de oude, bestaande programma's heeft voor het opstellen van de kadernota niet plaatsgevonden. In de begroting 2007 is dat inmiddels al wél geïntegreerd.

De ontwikkeling van de reserves en voorzieningen is niet in de kadernota 2007 opgenomen. Informatie en voorstellen hierover heeft het college in een aparte nota reserves en voorzieningen gelijk met de

kadernota 2007 – 2010 aan de raad aangeboden. In de kadernota is het verband met deze nota reserves en voorzieningen niet gelegd.

In hoofdstuk 2 (Coalitieprogramma) van de kadernota 2007 – 2010 is het nieuwe coalitieprogramma “MEEDOEN is de boodschap” integraal opgenomen. Per onderdeel zijn activiteiten benoemd, planningen aangegeven en kostenramingen aangegeven. In hoofdstuk 3 (Financiële en andere ontwikkelingen bestaand beleid) is vooral een financiële doorrekening gemaakt van het bestaande beleid naar 2007. De bedoeling hiervan is om het bestaande beleid uit de bestaande programmabegroting 2006-2009 te actualiseren naar 2007-2010. Dat betekent dat in dit hoofdstuk alleen de autonome ontwikkelingen zijn opgenomen, maar geen nieuw beleid en geen nieuwe wensen. Uit de toelichting op de meerjarenmutaties en uit het gesprek met de opsteller van de kadernota blijkt dat zeer gedetailleerd is nagegaan hoeveel de onderliggende begrotingsposten moeten worden bijgesteld. In hoofdstuk 4 (Resultaat) is het (financiële) resultaat van de autonome ontwikkelingen gepresenteerd. Vervolgens zijn hier enkele bezuinigingen/ besparingen en nieuwe wensen/activiteiten gepresenteerd.

6 Wat is de kwaliteit van de informatie?

6.1 Nadere uitwerking normenkader voor deze onderzoeksvraag

a. volledigheid en overbodigheid van informatie

De kadernota is bedoeld voor de gemeenteraad om **nieuw** beleid voor de komende jaren in te kaderen. Het gaat daarbij zowel om financieel als om inhoudelijk beleid. De teksten moeten daarom primair gericht zijn op het nieuwe beleid en de nieuwe activiteiten voor de komende jaren. Het bestaande beleid dient alleen te worden geactualiseerd op basis van autonome ontwikkelingen. Dit geldt ook voor de financiële cijfers en kengetallen.

In de kadernota dienen de richtlijnen voor de programmabegroting te worden uitgewerkt. Voor de kadernota gelden geen wettelijke eisen, maar voor de programmabegroting wél. Op grond van artikel 7 van het Besluit Begroting en Verantwoording moet de begroting ten minste bestaan uit de volgende vier hoofdonderdelen:

1. het programmaplan
2. een aantal wettelijk verplichte paragrafen
3. de financiële begroting van baten en lasten
4. de uiteenzetting van de financiële positie

Getoetst is of voor deze onderdelen voldoende richtlijnen in de kadernota zijn opgenomen.

b. concrete activiteiten en doelstellingen

De kadernota dient een heldere relatie tussen doelstellingen, activiteiten en middelen aan te geven in een onderlinge samenhang. Om de kwaliteit van de kadernota verder te beoordelen is het van belang na te gaan of de effecten, activiteiten en doelstellingen SMART zijn.

6.2 Bevindingen

a. volledigheid en overbodigheid van informatie

In de kadernota wordt met name ingegaan op de kaders voor het programmaplan en voor de financiële begroting van baten en lasten. In de kadernota wordt niet ingegaan op de kaders voor de wettelijk verplichte paragrafen en ook niet op de uiteenzetting van de financiële positie. In het bijzonder mist informatie over de reserves. Ook de paragraaf over de bedrijfsvoering, die een jaar eerder nog wel was opgenomen, ontbreekt.

Kaders voor het programmaplan en de paragrafen

De nieuwe kaders voor het nieuwe programmaplan zijn uitgewerkt in hoofdstuk 2 (Nieuwe Coalitieprogramma). Dit coalitieprogramma is de belangrijkste bouwsteen voor de kadernota. Er wordt niet verwezen naar andere strategische bouwstenen, zoals een gemeentelijke toekomstvisie, een visie op de organisatie en andere strategische beleidsnota's.

In de kadernota zijn informatie en kaders over paragrafen niet apart opgenomen. Met name over de volgende paragrafen had de informatie vollediger gekund:

- Paragraaf kapitaalgoederen. Deze paragraaf is relevant in verband met de voorgestelde bezuinigingen op de onderhoudskosten op groen en wegen. Het effect van de bezuiniging op de kwaliteit van groen en wegen is nu niet aangegeven.

- Paragraaf bedrijfsvoering. Deze paragraaf is relevant in verband met de personeelskosten, de grootste gemeentelijke uitgavenpost.
- Paragraaf lokale heffingen. Deze paragraaf is relevant omdat de raad de hoogte van de belastingtarieven vaststelt en omdat verhoging van de tarieven een van de weinige mogelijkheden vormt om extra wensen en minder bezuinigingen te dekken. In de kadernota wordt nu verondersteld dat de algemene heffingen alleen met de inflatiecorrectie kunnen worden verhoogd.
- Paragraaf weerstandsvermogen. In een aparte nota meerjarenperspectief reserves en voorzieningen wordt hier nader op in gegaan. Het college heeft die nota gelijk met de kadernota 2007 aan de raad verstrekt, zodat de raad hier rekening mee heeft kunnen houden. Echter in de kadernota is geen verband met die nota gelegd.

Kaders voor de baten en lasten

In de kadernota 2006 was per programma een vrij duidelijke tabel opgenomen van de baten, van de lasten, van de mutaties, van het saldoresultaat vóór bestemming, van de stortingen/onttrekkingen reserves en van het saldoresultaat ná bestemming. Op basis van de raming van de vastgestelde begroting van het voorgaande jaar zijn de cijfers voor het nieuwe begrotingsjaar doorgerekend. In dit overzicht was evenwel niet aangegeven wat de invloed was van de (prijs)indexen en van autonome uitbreidingen (zoals groei aantal inwoners, groei aantal huizen en toename m2 openbare ruimte).

In de kadernota 2007 is deze belangrijke tabel nagenoeg geheel achterwege gelaten. Alleen de exploitatiesaldo's uit de programmabegroting 2006 zijn nog aangegeven en de exploitatiesaldo's voor de kadernota 2007 – 2010 na verwerking van de mutaties. Hierbij is overigens niet aangegeven welke storting/onttrekking uit de reserves zijn voorzien. Ook in de nota meerjarenperspectief reserves en voorzieningen is dat niet vermeld.

Verder wordt geconstateerd dat de volgende voor de raad belangrijke onderdelen niet in de kadernota 2007 zijn opgenomen:

- Bij 'exploitatiesaldo' is niet vermeld of dit het exploitatiesaldo vóór bestemming is of om het saldo ná bestemming. Juist omdat de raad over de reserves gaat, is het van belang om de raad daar goed en duidelijk en het liefst in een apart hoofdstuk over te informeren.
- Er is niet aangegeven wat het prijspeil van de vermelde bedragen is. En ook de hoogte van de toegepaste prijsindex is niet vermeld. Het is dus niet duidelijk of het om bedragen prijspeil 2006 of prijspeil 2007 gaat en of ook alvast de verwachte prijsstijging voor 2008 –2010 voor de volgende jaren is meegenomen.
- Er is geen overzicht opgenomen van de financiële uitgangspunten die zijn gehanteerd voor de actualisering van de cijfers en er is geen overzicht van hoogte van de indexen. Dit is met name nodig omdat de gepresenteerde ramingen gebaseerd zijn op aannames die bijna een jaar voor het begrotingsjaar moeten worden gemaakt en die veelal gebaseerd zijn op gegevens van daarvoor. Zo zijn de cijfers van het gemeentefonds nog gebaseerd op de septembercirculaire van 2005. Deze cijfers waren bij de behandeling van de kadernota al achterhaald, omdat inmiddels in de meicirculaire van 2006 recentere cijfers beschikbaar waren. Het is daarom zinvol dit duidelijk te maken omdat in de tussentijd veel kan veranderen.

Kaders voor de uiteenzetting van de financiële positie

In de kadernota zijn (enigszins verstopt) bedragen vermeld voor salarissen en sociale lasten, alsmede voor reguliere periodieke salarisverhogingen, voor jubilea en voor de gevolgen van functiewaarderingen. Deze gegevens zijn vermeld onder het kopje 'onvoorzien', terwijl het helemaal niet om onvoorzien uitgaven gaat.

Verder zijn er in de kadernota geen ramingen opgenomen voor de voorgenomen investeringen en staat de stand en het verloop van reserves niet in de kadernota vermeld. Informatie over de reserves staan echter wel in de aparte nota meerjarenperspectief reserves en voorzieningen 2007 – 2010.

b. concrete activiteiten en doelstellingen

In hoofdstuk 2 (Coalitieprogramma) is een aantal doelen, gewenste effecten en activiteiten SMART weergegeven en bij een aantal moet dit nog nader worden uitgewerkt. Bij de effecten zijn op de meeste plaatsen weliswaar indicatoren aangegeven, maar daarbij is de huidige situatie (nulsituatie) niet benoemd, waardoor het straks moeilijk is vast te stellen of het beleid is geslaagd.

Verskillende actiepunten zijn financieel nog niet gedekt en lijken dus een soort open eind regeling. De activiteiten zijn met name voor 2007 gepland en veel minder voor de jaren daarna. In die zin is er dus beperkt sprake van een meerjarenplanning van nieuw beleid, terwijl het coalitieprogramma wél over vier jaar gaat. Dit geldt zowel voor de exploitatiebudgetten als voor de investeringen maar nog meer ten aanzien van doelbereik en gewenste effecten.

7 Wat is de begrijpelijkheid van de kadernota?

7.1 Uitwerking onderzoeksvraag

De kadernota is bedoeld voor de raadsleden en moet dus voor raadsleden toegankelijk en te begrijpen zijn. De rekenkamercommissie heeft daarom de kadernota beoordeeld op de begrijpelijkheid. De begrijpelijkheid kan worden onderverdeeld in:

Logische structuur	De indeling en opzet van de kadernota moeten helder en logisch zijn. Dit komt vooral tot uitdrukking in de mate waarin de verschillende onderdelen in de kadernota een herkenbare opbouw en samenhang vertonen.
Zelfstandig leesbaar	Teksten en plannen zijn op hoofdlijnen opgeschreven en te begrijpen zonder daarvoor andere nota's te hoeven raadplegen. Voor details wordt verwezen naar beleidsnota's of voortgangsrapportages die gemakkelijk toegankelijk zijn.
Begrijpelijk taalgebruik	De tekst is kort en helder opgeschreven. Er is sprake van duidelijk en consistent taalgebruik en de tekst bevat geen overbodige vaktermen.
Relevantie	De tekst bevat uitsluitend informatie die nodig is met het oog op de kaderstelling. Niet terzake doende beschouwingen of details blijven achterwege.

7.2 Bevindingen

Algemeen

De opstelling van de kadernota heeft gelijktijdig plaatsgevonden met de ontwikkeling van het nieuwe coalitieprogramma. Dit heeft in een relatief kort tijdsbestek moeten plaatsvinden tussen de gemeenteraadsverkiezingen van 22 maart 2006 en de afronding van de kadernota begin juni 2006.

Structuur

De structuur van de kadernota is voor de lezer niet erg logisch. De meeste bouwstenen zijn wel aanwezig, maar staan niet in een logische volgorde. Nieuw beleid komt op verschillende plekken in de kadernota terug, zowel in hoofdstuk 2 (Coalitieakkoord) als onder het kopje 'wensen' in hoofdstuk 3. Hoofdstuk 2 (Coalitieprogramma) bevat een nieuwe programma-indeling, terwijl het hoofdstuk over de ontwikkelingen bestaand beleid nog de oude programma-indeling weergeeft. Dit geeft verwarring. Bovendien wordt er geen verband gelegd tussen hoofdstuk 2 (Coalitieprogramma) en hoofdstuk 3 (Ontwikkelingen bestaand beleid).

De indeling van de afzonderlijke hoofdstukken is ook niet erg logisch. Ieder hoofdstuk heeft een eigen onderverdeling en een eigen lay-out zonder een vaste paragraafnummering. Dat alleen al maakt het weinig overzichtelijk. Hoofdstuk 4 (Resultaat) bijvoorbeeld is door het ontbreken van kopjes en subhoofdstukken (zoals een apart subhoofdstuk 'voorgestelde besparingen' en kopjes bij ieder besparingvoorstel) niet erg overzichtelijk.

Verder staan de algemene financiële uitgangspunten voor de kadernota niet op een duidelijk herkenbare plek vermeld. Deels ontbreken deze financiële uitgangspunten en deels zijn ze opgenomen in programma 10 (Algemene dekkingsmiddelen) onder het kopje onvoorzien (terwijl het helemaal niet om onvoorzien

uitgaven gaat!). De ontwikkelingen van de personeelskosten zijn ook onder programma 10 (Algemene dekkingsmiddelen) aangegeven, terwijl personeelskosten feitelijk betrekking hebben op alle programma's. Hier mist een aparte paragraaf bedrijfsvoering, waarin de doorrekening van interne personeelskosten is aangegeven.

Geconstateerd wordt dat de kadernota 2006 logischer was opgebouwd. Dit komt vooral omdat de lezer in de kadernota 2006 al direct voorin de nota naar de hoofdlijn wordt geleid, bestaande uit:

- het resultaat van de financiële actualisering van het bestaande beleid
- de onvermijdelijke ontwikkelingen
- de voorstellen voor besparingen, en
- de nader af te wegen nieuwe beleidskeuzen.

Zelfstandig leesbaar en taalgebruik

De kadernota is in het algemeen goed zelfstandig leesbaar. Er wordt wel erg weinig verwezen naar kaderstellende beleidsnota's. Daardoor mist de samenhang tussen de verschillende beleidsterreinen.

De kadernota is niet onnodig ingewikkeld en er worden geen onnodige vaktermen gebruikt. Afkortingen worden meestal uitgelegd. De teksten in hoofdstuk 2 (Coalitieprogramma) zijn evenwel nog vrij lang en niet altijd even puntig opgeschreven. De belangrijkste punten springen er niet direct uit.

Relevantie

In de kadernota 2007 is er voor gekozen het nieuwe coalitieprogramma integraal op te nemen. Het is terecht om hier in de kadernota ruim aandacht aan te besteden omdat het coalitieprogramma een belangrijke strategische bouwsteen voor de kadernota is. De tekst is echter wel erg uitgebreid en bevat veel details die minder ter zake doen. Verder zijn de acties / activiteiten dubbel weergegeven en onder "wat gaan we daarvoor doen?" zijn de acties nog lang niet allemaal scherp geformuleerd. In de programmabegroting 2007 zijn dezelfde acties terecht een stuk puntiger opgeschreven.

Verder is er in de kadernota 2007 voor gekozen om hoofdstuk 3 (Programma's) flink in te korten. Het is een verbetering om de inhoud van de oude programma's vrijwel geheel achterwege te laten. Dat scheelt een hoop informatie die de raad eerder al bij de begroting 2006 had ontvangen. Hiermee komt de lezer sneller tot de kern: de financiële doorrekening van het bestaande beleid. Het achterwege laten van de tabel met de financiële doorrekening van de lasten en baten vanuit de oorspronkelijke begroting 2006 naar 2007 is echter geen verbetering.

De bedragen zijn afgerond op € 1000 op hoofdlijnen weergegeven. Dat maakt de cijfers goed leesbaar. De toelichting op de meerjarenmutaties op het saldo van de programma's een programma is echter lang niet altijd relevant voor de raad. In sommige gevallen zijn naast de mutaties ook de daadwerkelijke kosten vermeld, terwijl dat voor de verklaring van de mutaties niet nodig is. Zo is bij programma 2 (Openbare orde en veiligheid) de trendmatige verhoging van de intergemeentelijke brandweer vermeld én de bijdrage aan de regionale brandweer CPA, terwijl die al in de basiscijfers uit de programmabegroting 2006 waren opgenomen en dus helemaal niet hoefden te worden verklaard.

8 Hoe verloopt het politieke proces van behandeling?

In dit laatste hoofdstuk wordt de politieke behandeling van de kadernota 2007 – 2010 globaal beschreven. De kadernota vormt een belangrijk financieel sturingsinstrument voor de raad. Het opstellen van de kadernota is binnen de ambtelijke organisatie gekoppeld aan het verbeterproces voor de financiële functie. De nieuwe kadernota 2007 is tot stand gekomen vlak na het aantreden van de nieuwe gemeenteraad en het nieuwe college. Voorafgaand aan de opstelling van de kadernota heeft de projectleider voor het verbeterproces financiële functie in een open proces met raadsleden gediscussieerd over de vraag waar de raad op wil sturen. Verder is een aparte trainingsavond voor raadsleden over de kadernota georganiseerd. Er heeft na afloop geen evaluatie plaatsgevonden.

De kadernota 2007 is op 11 juli 2006 behandeld en unaniem aangenomen met vier amendementen. Hierbij heeft de raad enkele voorgestelde bezuinigingen geschrapt en twee extra wensen nieuw beleid gehonoreerd. Hierdoor is wel een extra (deels structureel) financieel tekort ontstaan. Echter raadsleden hadden inmiddels ontdekt dat de inkomsten uit het gemeentefonds waarschijnlijk hoger zouden uitvallen. De cijfers uit de kadernota waren nog gebaseerd op de circulaire die het rijk in september 2005 had verstuurd, terwijl op basis van de circulaire van mei 2006 een hogere rijksbijdrage kan worden verwacht. Daardoor was er meer financiële ruimte. Bij de besluitvorming over het schrappen van bezuinigingen en het honoreren van nieuwe wensen heeft de raad daarom rekening gehouden met de meest recente gegevens.

Op 11 juli 2006 staan zowel het jaarverslag/jaarrekening, de 1^e bestuursrapportage, de nota reserves én de kadernota op de agenda. Omdat de vergadering vanwege het belang van de stukken én vanwege de algemene beschouwingen al 's middags is gestart, kon de discussie toch goed worden gevoerd. Desondanks werd in de raadsvergadering onderkend dat er in een kort tijdsbestek te veel belangrijke documenten bij de raad terecht komen en dat de raadsleden dit in korte tijd niet goed kunnen verwerken. Te overwegen valt daarom om de behandeling van deze stukken over twee raadsvergaderingen te verdelen: één raadsvergadering voor de verantwoording (jaarstukken en bestuursrapportage) en één raadsvergadering voor de kaderstelling en algemene beschouwingen.

Reactie van B&W op het rekenkamerrapport “Kaders in de kadernota?”

De rekenkamercommissie heeft het college van Burgemeester en Wethouders uitgenodigd zijn zienswijze op het concept-rapport kenbaar te maken. Hieronder is de reactie van het college integraal weergegeven:

Inleiding:

Het college van Burgemeester en Wethouders van de Gemeente Ooststellingwerf waardeert het bijzonder dat het rapport Kaders in de Kadernota is verschenen.

Het rapport bevat een aantal nuttige verbetervoorstellen en ook het moment waarop het is verschenen maakt het mogelijk in de nieuwe kadernota, die in juni van 2007 zal verschijnen, reeds aanbevelingen uit dit rapport op te nemen.

Het geheel past in de diverse acties die er in het kader van het plan van de financiële aanpak zijn geweest en de vervolgacties die er gepland zijn.

Het perspectief:

Het college van B&W is van mening dat het gepubliceerde rapport gelezen mag worden vanuit een perspectief waar een tweetal hoofdzaken een belangrijke rol spelen, te weten:

1. Plan van het verbeteren van de financiële functie
2. De start van een nieuwe raadsperiode

Op beide willen wij in de reactie kort ingaan.

1. Plan van verbeteren van de financiële functie.

In dit plan zijn een aantal peilers, welke nodig zijn voor een goed en adequaat financieel beleid als project in de organisatie gezet. Hierover is uitgebreid gerapporteerd aan de control commissie. Onderstaand een opsomming van de peilers:

- Verankering van de financiële functie in de organisatie: betrokkenheid van medewerkers, verantwoordelijkheid dragen door (deel) PVM-ers en Projectleiders en een andere rol van het management
- Andere inrichting van de besturing in de gemeenteorganisatie: taakverdeling Raad en College
- Beter beschrijven van de te bereiken resultaten:
 - Producten
 - Programma's
 - Projecten (moet nog invulling krijgen) → het ontwikkelen van de Meerjaren investeringen Plan (MIP)
- Betere besturingsdocumenten: afdelingsplannen, productenraming en programmabegroting
- Betere onderbouwing van de begroting door: urenramingen op de producten, projecten en de beleidsmaatregelen en vervolgens door het opstellen van voorcalculaties
- Ontwikkelen rechtmatig handelen
- Goed toepassen nieuwe regels zoals BBV 2004
- De administratie beter inrichten: efficiënter werken en informatievoorziening

- Organisatie verbeteren van de financiële ondersteuning gericht op consulent-rol en P&C processen en informatieverwerking
- Administratieve processen beter stroomlijnen en de interne controle verbeteren

In bovenstaand proces heeft de kadernota minder de aandacht gehad.

2. De nieuwe raadsperiode.

In de nieuwe raadsperiode zijn nieuwe kansen ontstaan om de politiek bestuurlijke sturing, uitvoering, verantwoording en controle nieuw vorm te geven. Deze kansen zijn door de raad aangepakt.

- Opstellen van een meer toegesneden coalitieprogramma
- Zoeken naar betere programma's die aansluiten op de belevingswereld van de raad
- Aansluiting vinden bij de hoofdthema's die op de politieke agenda staan
- Het uitzuiveren van de taakverdeling tussen college – Raad:
 - Raad: sturen vanuit de rol van volksvertegenwoordiger; sturen op verandering en verbetering van beleid in aansluiting op actuele maatschappelijke vraagstukken.
 - College: verantwoordelijkheid nemen voor bestaand beleid en medebewind taken. Deze elementen onderbrengen in de productenraming.
- Daarop de inhoud van de programma aanpassen en concreter maken en doorvertalen naar de praktijk (geen façades maken)
- Dit heeft geleid tot een andere programma indeling. Daarmee was de verbinding oud nieuw door geknipt
- Bij de begroting 2007 is de verbinding tussen programma indeling hersteld en is er weer een nieuwe lijn te herkennen.

Teneinde de reactie compact te houden, stellen wij voor in te gaan op uw conclusies en aanbevelingen. Daarbij willen wij als college van B&W een aantal momenten betrekken, die naar onze mening van invloed kunnen zijn op datgene wat met name de criteria die de Raad als criteria aan zou kunnen leggen t.a.v. een goede kadernota.

CONCLUSIES

1. Een deel van de sturingsinformatie ontbreekt.

De uitspraak lijkt ons aan de ene kant een te stellige uitspraak, echter indien de kadernota enkel en alleen wordt gelezen vanuit criteria vanuit een vakinhoudelijke invalshoek, dan kunnen wij ons voorstellen dat deze uitspraak wordt gedaan. Vandaar dat we m.b.t. tot een aantal punten het perspectief willen schetsen van waaruit e.e.a. wel als informatie naar de raad is gegaan en waar de raad dus wel rekening mee kon houden bij de beoordeling van de kadernota.

- het ontbreken van informatie omtrent de reserves en voorzieningen. In een aparte notitie is dit in dezelfde vergadering aan de orde geweest als de kadernota. In de discussie is met name ook door het college aangegeven dat die notitie van belang is bij het beoordelen van de financiële aspecten in de kadernota. Als zodanig is de notitie dan ook behandeld en daaruit zijn afspraken gemaakt die b.v. weer door zouden werken in de begroting voor 2007.
- In hoofdstuk 4 wordt het resultaat beschreven. Naar onze mening zijn alle ingrediënten aanwezig om het resultaat en de gekozen dekking voldoende te beoordelen. Echter bij het lezen kan er door

de complexiteit onduidelijkheden ontstaan. In dat kader is het wellicht juist om te benoemen dat de raad een training heeft gevolgd om goed voorbereid de kadernota te kunnen lezen. Deze training is mede door het college gestimuleerd.

- In een ander, door het college geïnitieerd onderzoek naar de begroting, is eveneens het gemis van een investeringsprogramma vastgesteld. In de programmabegroting zijn de lijnen uitgezet die zeker in de volgende kadernota doorwerken.
- Naar aanleiding van het onderzoek naar de begroting heeft het college zich uitgesproken over het gebruiken van de meerjaren begrotingsmodule van het financiële systeem. Daarmee krijgen we een betere onderbouwing, een duidelijkere presentatie en grotere controleerbaarheid van de cijfers. Bij deze werkwijze gaan wij expliciet de begrotingsrichtlijnen formuleren en presenteren.
- Aangaande de constatering dat de grootste inkomensbron niet voldoende actueel geraamd is in de kadernota, is een gevolg van het moment waarop de kadernota dient te worden aangeboden en de circulaire cijfers bekend zijn. Volgens de planning dient de kadernota nl. 6 weken voor behandeling aan de raad te worden aangeboden. Dit betekent dat reeds halverwege mei de kadernota in het bezit dient te zijn van de raad. Ziedaar de worsteling. Immers de cijfers van de mei-circulaire kunnen dan ook niet de basis zijn waarop de kadernota kan worden gebaseerd.

2. Activiteiten, effecten en doelstellingen zijn nog niet overal SMART beschreven

Met u zijn wij van mening dat er een belangrijke stap is gezet om SMART te gaan werken. Hoofdstuk 2 is daarvan, zoals u dat meld, een voorbeeld. Immers bij de activiteiten wordt de nodige informatie verstrekt die ook meetbaar zijn. Een punt wat terecht wordt opgemerkt is de nulmeting. Immers wil je effect meten, dan dient er wel een uitgangspunt te zijn.

3. Doorrekening autonoom beleid te gedetailleerd

Op dit punt is ook het college gestuit. Echter aan de andere kant speelt hier de wisseling van de raad een rol en met name het coalitieakkoord. Dit akkoord is in z'n geheel opgenomen in de kadernota. De raad heeft de nota vastgesteld. Dit is een duidelijk voorbeeld van top-down sturing van de raad. Ook de vastgestelde amendementen geven aan dat de raad weet hoe zij richting moet geven aan het gemeentelijke beleid.

4. Conclusies over de begrijpelijkheid van de kadernota.

In dit kader valt op te merken, zoals dit eveneens is gedaan bij het onderdeel sturingsinformatie, dat er door de raad gebruik is gemaakt van een training, gegeven door de heer H. Krijger. In deze training is volop aandacht besteed aan de inhoud van de nota (hoe lees je, wat lees je) en wat de sturingsmogelijkheden van de raad zijn.

Wel zijn wij met de Reken Kamer Commissie van mening de leesbaarheid verbeterd kan worden en zullen daar bij de aanbevelingen op terugkomen. Daarbij gaat het dan om feitelijke informatie en lay-out.

AANBEVELINGEN

Uit het commentaar op de conclusies mag min of meer worden geconcludeerd dat de voorgestelde aanbevelingen op zich kunnen rekenen op opvolging. Wellicht dat het wat te kort door de bocht is de aanbevelingen in één keer te beoordelen, maar de goede lezer ziet in het rapport direct de samenhang. Toch is het college van mening dat het goed is de punten stuk voor stuk de revue te laten passeren.

1. Aanbevelingen over de kwaliteit van de informatie

1. Het toevoegen van een overzicht van gehanteerde algemene financiële uitgangspunten (incl. indexen) en het duidelijk maken van de actualiteitswaarde daarvan, door het hanteren van een peildatum, is een goede toevoeging in de kadernota.
2. De gegevens omtrent reserves en voorzieningen, die het afgelopen jaar separaat is aangeboden, kan relatief eenvoudig integraal in de kadernota worden aangeboden. Het is daarbij wel van belang de samenhang tussen de kadernota in z'n geheel en de reserves en voorzieningen te benoemen, zoals dat ook is gedaan in de raadsvergadering waar de kadernota is behandeld.
3. Toevoeging van de minimaal genoemde paragrafen is reeds voorgenomen. Immers dit complementeert de kadernota.
4. In de programmabegroting voor 2007, is reeds uitgebreid aandacht aan investeringen besteed. Daar was de conclusie gelijk aan uw aanbeveling. Wat dat betreft zitten we op één lijn.
5. Het beter SMART formuleren zal z'n aandacht moeten krijgen, maar vooral ook moeten behouden. Het steeds verbeteren van de formuleringen die bijdragen aan een betere sturing en beheersing van het gemeentelijke beleid heeft onze aandacht.
6. Het gebruiken van de meest recente cijfers, is toch erg afhankelijk van de momenten waarop deze cijfers beschikbaar zijn en in welke mate ze afwijken van de ingezette lijn. Bij de conclusies, onder het hoofdstuk van de ontbrekende sturingsinformatie, is reeds de spagaat geschetst. Wellicht is het goed een peildatum vast te leggen waarop je de kadernota baseert. Indien in de tijd tussen het opstellen van de nota en de besluitvorming relevante informatie beschikbaar komt dan wil het college in de lijn van het besluit begroting en verantwoording 2004 deze informatie melden aan de raad. Openheid en transparantie zijn dan de kernwoorden.
7. Op basis van het eerder genoemde rapport wil het college de kwaliteit van de meerjarencijfers vergroten zodat:
 - a. het meerjaren beeld van de normale exploitatie begroting duidelijk is en
 - b. de doorwerking van de resultaten van de begroting naar de financiële positie goed zichtbaar zijn.
8. De besluitvorming aan de hand van een open en transparante kadernota en/of begroting dient plaats te vinden op basis van duidelijke spelregels. Nieuwe informatie, zie de mei-circulaire, moet niet leiden tot besluitvorming zonder dat daarvan de consequenties goed te overzien zijn. Besluiten moeten passen binnen een sluitende meerjarenbegroting en een gezonde financiële positie niet aantasten. Met name het weerstandsvermogen moet op voldoende niveau blijven. Dit stelt grenzen aan het gebruik van reserves voor de dekking van begrotingsuitgaven. Voorstellen en/of amendementen die niet hierop zijn te beoordelen kunnen hooguit leiden tot een voornemen tot besluit. Het college zorgt voor een verdere uitwerking en onderbouwing waarop de raad een definitief besluit kan nemen.

2. Aanbevelingen over de begrijpelijkheid van de informatie

Inhoudelijk kan het college zich vinden in de genoemde zaken. Daarbij willen wij wel graag opmerken dat het ons verstandig lijkt ook aan te sluiten bij de indeling van de begroting 2007. De daarin ingezette lijn moet herkenbaar terug te vinden zijn in de kadernota. Immers daar ligt voor de raad een vergelijkingsmogelijkheid en die lijkt het college als herkenningspunt voor de raad niet onbelangrijk.

Ten slotte

Het college van B&W van de Gemeente Ooststellingwerf is zich bewust dat het jaar 2006, waarin de kadernota 2007-2010 is vastgesteld, een bijzonder jaar is geweest voor alle betrokkenen. De wisseling

van de raad, het nieuwe college en het plan van aanpak van de financiële functie hebben volop invloed gehad op de diverse financiële sturingsmiddelen. Vanuit dat bewustzijn is het college bezig vorm en inhoud van de komende kadernota te versterken en daarbij is ook het rapport van de Reken Kamer Commissie welkom.

(einde reactie van het college)

Nawoord van de rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie dankt het college van burgemeester & wethouders voor de reactie op de concept-eindrapportage. De reactie heeft de rekenkamercommissie zorgvuldig gelezen en geeft aanleiding voor een kort nawoord.

De rekenkamercommissie is bijzonder verheugd over de constatering dat het rapport past in de lijn van de reeds geplande acties in het kader van de verbetering van de financiële functie. Het college geeft eveneens aan dat het rapport nuttige verbetervoorstellen bevat, die meegenomen zullen worden in de opstelling van de nieuwe kadernota. De indruk die het college met de reactie achterlaat stemt de rekenkamercommissie zeer hoopvol.

Geconstateerd kan worden dat het college in haar reactie bij zowel de conclusies als de reactie op de aanbevelingen op één lijn zit met de rekenkamercommissie. Alleen op het punt van het gebruik van de meest actuele cijfers zit er enig verschil van mening. Op dat punt wil de rekenkamercommissie dan ook reageren.

In algemene zin is het belangrijk om de financiële kaders te baseren op de meest actuele cijfers. Het is immers een gemis als bij de behandeling van de kadernota blijkt dat de cijfers al zijn achterhaald. Dit geldt vooral voor de raming van de inkomsten uit het gemeentefonds. Dit is namelijk verreweg de grootste inkomstenbron en het is daarom van belang dat bij de behandeling van de kadernota gebruik wordt gemaakt van de meest actuele cijfers.

De rekenkamercommissie begrijpt dat het qua tijdsplanning niet mogelijk is om de recente cijfers van de meicirculaire op te nemen als de kadernota 6 weken voor behandeling gereed moet zijn. Toch vindt de rekenkamercommissie het belangrijk dat de cijfers uit de meicirculaire worden meegenomen, omdat daarmee duidelijk wordt of er extra of minder budgettaire ruimte beschikbaar is. Bij de behandeling van de kadernota 2007 is dit ook gebleken. Uit de meicirculaire 2006 bleek namelijk dat er meer budgettaire ruimte was, waardoor de raad tot andere keuzes kon komen. De rekenkamer stelt voor in overweging te nemen om of de kadernota iets later voor behandeling naar de raad te sturen, dan wel in verband met de recente cijfers van de meicirculaire aanvullende informatie aan de raad te sturen.

Tot zover de reactie van de rekenkamercommissie. Vol verwachting wordt uitgekeken naar de nieuwe kadernota en een goede inhoudelijke discussie over dit belangrijk document in de raad.