

Aan de leden van de gemeenteraad
van de gemeente 's-Hertogenbosch

Uw brief van :
Uw kenmerk :
Ons kenmerk :
Datum : 24 oktober 2008

Ref. : H.W.M. Wouters
Tel. : 073-6159770
Fax :
E-mail : e.wouters@s-hertogenbosch.nl

Onderwerp : Onderzoek Voorjaarsnota 2009 – eindrapportage

Geachte leden van de raad,

Inleiding

In onze aankondiging van ons onderzoek naar de Voorjaarsnota 2009 (VJN), die wij u op 21 april 2008 toestuurd, schreven wij dat het onderzoek uit twee sporen bestaat:

1. *“Een beoordeling van de opzet van de VJN 2009, in het licht van de opmerkingen die in commissies en raad zijn gemaakt over de opzet van de eerdere VJN's en de verbeteringen die de voorbije jaren al zijn aangebracht. Spiegelen dus, op basis van eerder ervaringen, suggesties en afspraken. Deze beoordeling willen wij de raad voor aanvang van de algemene beschouwingen over de VJN 2009 op 20 mei 2008 aanreiken (bij wijze van probleemstellende analyse).*
2. *Daarnaast zouden wij het actuele proces van behandeling van de VJN 2009 in commissies en raad willen observeren en beoordelen. Dit om ook op het spoor te kunnen komen van oorzaken van eventuele onvrede over de VJN, die gelegen zijn in de wijze van behandeling.”*

Op 14 mei 2008 stuurden wij u onze voorlopige inzichten rondom de Voorjaarsnota 2009 (spoor 1). De verbeterpunten die wij in die brief noemden, hebben wij volledigheidshalve nogmaals als bijlage bijgevoegd. Op 9 oktober 2008 discussieerden wij in een werkbespreking van de raadscommissie FES over onze voorlopige bevindingen. De commissie deed een aantal uitspraken en gaf suggesties mee voor ons eindrapport.

De brief die nu voor u ligt betreft de afronding van het tweede spoor en daarmee van dit onderzoek.

Wij gaan achtereenvolgens in op de volgende vragen:

1. Welke VJN hebt u gevraagd aan het college?
2. Hebt u de VJN gekregen die u hebt gevraagd?
3. Wat heeft de Rekenkamercommissie waargenomen tijdens de behandeling van de VJN?
4. Wat zou u kunnen veranderen?

Wat hebt u gevraagd?

Uw raad is helder geweest over wat u van de VJN verwacht. U heeft zich uitgesproken over de vorm en opzet van de VJN die u wenst. En u hebt de voorbije jaren aanvullende wensen en verwachtingen geuit, die in verslagen zijn vastgelegd.

Het Presidium sprak in 2007 nog het volgende uit: “De VJN heeft twee functies:

1. Een actualisatie van de lopende begroting (gebaseerd op de ‘de drie O’s’). Deze actualisatie leidt tot besluiten bij de VJN. Deze besluiten zijn amendeerbaar. Dit deel van de VJN gaat over de financiën.
2. Het aangeven van richtingen voor beleid dat uitgewerkt moet worden ter besluitvorming in de begroting voor het jaar 2009. Dit leidt tot richtinggevende uitspraken bij de VJN, vooral vastgelegd in moties. Daarna pas vindt de financiële invulling plaats. Daarover worden besluiten genomen bij de begrotingsbehandeling in november. Dit deel van de VJN is te kenschetsen als ‘visie’, ‘de blik vooruit’, ‘beleid’.

De Rekenkamercommissie heeft bekeken welke kritiek op en opmerkingen over de vorm en procedure van de VJN er de afgelopen jaren zijn geweest. U hebt onder andere de volgende opmerkingen gemaakt in raadsvergaderingen en –commissies:

- “De VJN is een tweede (of zelfs dé) begrotingsbehandeling”;
- “De twee functies VJN (bijstelling lopende begroting en kaderstelling richting begroting) zijn niet goed onderscheiden”. “Het onderscheid tussen besluitvorming versus het aangeven van richting is diffuus.”
- “De raad wordt niet in stelling gebracht om te kunnen besluiten/sturen”;
- “Het debat ontbreekt, het ontbreekt de raad aan keuzes of alternatieven”. De VJN zit al vast”. “De VJN lijkt wel Sinterklaas”;
- “Externe gegevens, trendrapporten, monitoringgegevens, etc. ontbreken”;
- “De relatie met het collegeprogramma is zoek”;

Hebt u gekregen wat u hebt u gevraagd?

Wat ons betreft is het helder wat u voor een VJN wenst. De vraag doet zich voor of u van het college hebt gekregen wat u hebt gevraagd. Ons antwoord hierop is: slechts ten dele.

Er zijn stappen in de goede richting gezet. Zo zijn de bijstelling lopende begroting en visiedocument in aparte documenten ondergebracht. De behandeling van het Jaarverslag vindt vóór de VJN-behandeling plaats. Er wordt (globaal) verwezen naar het collegeprogramma. Het financiële deel is transparanter dan vorige VJN's.

Maar, de VJN is daarmee nog niet het document dat u wilt. In onze brief van 14 mei 2008 (zie ook bijlage 1) gaven wij al aan:

- Het college blijft de VJN te veel zien als een (eerste) begrotingsvoorbereiding. De behandelingsprocedure van de Voorjaarsnota is niet geschikt om tot politieke besluitvorming te komen, het is in feite een begrotingsbehandeling.
- De Voorjaarsnota is geen visiedocument van de raad. De Voorjaarsnota is weliswaar politiek-richtinggevend, maar bevat toch veel detailvoorstellen.
- De relatie tussen de concrete voorstellen en beleidsmatige keuzes zijn niet helder. Beide functies van de VJN zijn weliswaar nu fysiek gescheiden, maar feitelijk in elkaar schoven.
- Gemaakte keuzes in ‘duurzame verbindingen’ tussen ‘speerpunten’ onduidelijk en de betreffende teksten in de VJN zijn onbegrijpelijk;

- De VJN bevat geen input van externe partijen en geen 'informatie van buiten';
- De financiële ruimte volledig bestemd. Er zijn geen alternatieven en er is weinig ruimte voor kaderstelling door de raad. Bij een VJN hoort een échte kaderstellende discussie in de raad. Dit zonder er direct al in de VJN concrete voorstellen aan te koppelen.

Wij merken hierbij op dat er geen vormvereisten zijn voor de VJN. U bepaalt zelf welke vorm en inhoud van de VJN u wenst. Dit betekent overigens wel dat de status en betekenis van de VJN in het bestuur van de gemeente 's-Hertogenbosch helder moeten zijn.

Wat heeft de Rekenkamercommissie waargenomen?

Zoals aangekondigd hebben vertegenwoordigers van de Rekenkamercommissie de raads- en commissievergaderingen over de VJN bijgewoond. In deze paragraaf geven wij u onze belangrijkste waarnemingen en conclusies kort weer.

- Het financiële beeld in deze VJN is essentieel anders dan vorig jaar en wijkt ook af van de aannames bij het opstellen van het bestuursakkoord (collegeprogramma 2006-2010). Er was alle aanleiding voor een 'eerste aanpassing' van dat bestuursakkoord. Gesteld kan worden, dat er sprake is van een nieuwe politieke realiteit. De wethouder meldde dat de financieel-technische opzet van deze VJN 'hetzelfde is als altijd'. De Rekenkamercommissie meent echter dat er een fundamentele wijziging in deze VJN zit, die als zodanig met de raad besproken had moeten worden en wellicht had kunnen leiden tot hernieuwde coalitiebesprekingen en/of aanpassing van het collegeakkoord.
- Door het structureel maken van de extra Essent-middelen en de financiële ruimte meteen met concrete begrotingsvoorstellen over de diverse portefeuilles in te vullen, heeft het college de raad min of meer voor het blok gezet. "Er is overdadig geld en het college besteedt dit tot op de laatste cent", merkte een fractie op. Nogmaals: juist nu was er aanleiding om een fundamentele richtinggevende discussie te voeren.
- De indruk bestaat dat het college en de organisatie door deze inhoud en via deze procesgang (algemene beschouwing in eerste termijn, verschillende commissievergaderingen, algemene beschouwingen in tweede termijn) de VJN wil 'beheersen'.
- De uitnodiging voor een discussie met de raad, en ook met externe partijen, zit er niet in maar wordt kennelijk ook niet echt gewenst. Als dit wel zo was, had een andere opzet en procedure gekozen moeten worden (met meer tijd voor reflectie).
- De raad ervaart de VJN als een gesloten proces met als doel in korte tijd de basis voor de begroting en meerjarenbegroting dicht te timmeren. Er komen opmerkingen van meerdere fracties over het inhoudelijk niet sporen van Jaarverslag, VJN en Begroting en over het strakke keurslijf waarin de gemeenteraad lijkt te moeten zitten (onverlet het feit dat er qua timing verbetering is opgetreden).
- De Voorjaarsnota hinkt op twee gedachten: het zou politiek-inhoudelijk richtinggevend moeten zijn richting de komende Begroting, maar het bevat toch detailvoorstellen met bedragen erbij. Uitgesproken werd dat deze VJN niet uitnodigt om op hoofdlijnen in debat te gaan en dat de VJN niet optimaal is ingericht om te kunnen sturen.
- Meerdere fracties geven aan "dat het nu genoeg is met deze vorm van de VJN. Er moet iets veranderen".
- De algemene beschouwingen zijn weinig inhoudelijk. De nadruk ligt op financiën en dan weer vooral op de inzet van de 'Essent-middelen'. De opzet van een raadsbehandeling in één

termijn nodigt niet uit tot debat. Er zijn wel interrupties. Omdat er geen tweede termijn is weet je ook niet of en hoe de beantwoording van het college in eerste termijn tot nieuwe vragen, afzwakken van eigen standpunt of juist handhaving van eigen standpunt aanleiding heeft gegeven. Er worden door de fracties vooral 'statements' afgegeven, maar er is geen onderling debat. Het gevoel overheerst dat de discussie niet 'af' is.

- Er zijn grote verschillen tussen commissies bij de behandeling van de VJN. De commissies BZ en FES spreken meer over de hoofdlijnen, de commissies MO en ROB voeren hun discussie vooral op detailniveau. Dit is naar onze mening slechts deels te verklaren vanuit de verschillende rollen van de commissies.
- De raad heeft ook vragen over de stand van zaken in meerjarig perspectief. Zit de gemeente op koers voor wat betreft het collegeprogramma?
- Raadsleden geven aan gegevens te missen over effecten, monitoringgegevens, het Burgerjaarverslag, rapporten van de Rekenkamercommissie, inbreng van externen en de resultaten van de beleidsdebatten van de raad zelf.

Wat zou u kunnen veranderen?

In onze aankondigingsbrief voor dit onderzoek schreven wij al dat wij het in ieder geval belangrijk vinden om te bezien hoe het college en uw gemeenteraad in onderlinge verhouding beter over de VJN kunnen debatteren. Dit zowel naar inhoud als naar het proces van behandeling van de VJN. Wij hopen hieraan met onze verbeterpunten een bijdrage te kunnen leveren.

A. Mogelijke verbeteringen in de inhoud en opzet van de VJN

1. Begin de VJN steeds met een duidelijke koppeling met het collegeprogramma in termen van het al dan niet dan wel in langere tijd behalen van de gewenste resultaten. Dit inclusief de oorspronkelijk geraamde kosten en de afwijkingen daarin. Het door de raad vastgestelde collegeprogramma is het spoorboekje van het zittende college en moet dus bij de VJN, tussenrapportages, jaarverslag en begroting altijd de basis zijn van de voorstellen.
2. Wat zijn de nieuwe, de te intensiveren of de te verminderen/beëindigen activiteiten en wat zijn daarvoor de politiek-bestuurlijke redenen. Aanvulling/actualisering van het collegeprogramma. Geef bij nieuwe voorstellen de prioriteiten aan en de reden waarom. Er is meer geld beschikbaar. Hoe heb je dat gewogen, aanhakend bij het bestuursakkoord. Geef aan dat daarover bij de volgende begrotingsbehandeling besloten moet worden.
3. Maak een apart hoofdstuk over de externe partijen die gevraagd zijn of zich aangeboden hebben om suggesties te doen om maatschappelijke problemen en uitdagingen mee te helpen oplossen. Laat de externen in dit hoofdstuk ook aan het woord. Dit geeft dynamiek aan de VJN.
4. Verwerk belangrijke externe rapporten en informatie in de VJN: statistische gegevens, trendrapporten, extern onderzoek. Maar verwerk ook door de raad zelf, bijvoorbeeld in de beleidsdebatten genomen besluiten en daar verzamelde informatie.
5. Een suggestie kan zijn om dit alles (3 en 4) te vervatten in een zogenaamde 'stadsmonitor', zoals dat ook in Eindhoven gebeurt. De stadsmonitor laat op een objectieve manier zien hoe het gaat met de stad en haar inwoners. De thema's uit de monitor zijn direct gekoppeld aan de programma's uit de begroting. De stadsmonitor geeft een beeld van de mate waarin de strategische doelen worden bereikt. Met andere woorden: hoe staat de stad ervoor? Gaan we

in de gewenste richting? De raadscommissie FES gaf aan daar een duidelijke meerwaarde te zien.

De takendiscussie die uw raad momenteel voorbereidt levert ook informatie op over onder andere wettelijke en financiële mogelijkheden, die u kunt benutten bij uw besluitvorming over de voortzetting, beëindiging of invulling van de taak. Deze informatie, aangevuld met inzichten uit een stadsmonitor, zou een herkenbare en vaste plaats kunnen krijgen in de voorbereiding van de VJN en begroting. Op deze wijze ontstaat een totaalbeeld van de externe ontwikkelingen in de stad, interne monitoring- en statistische gegevens én de wettelijke en financiële mogelijkheden.

6. Een andere suggestie is om in scenario's aan te geven wat het financiële perspectief is en wat dan de prioriteiten in hoofdlijnen zijn uit de eerdere hoofdstukken van de VJN (zie ook 3). In de huidige VJN lijkt het alsof je nauwkeurig weet hoe je over vier jaar iets besteedt. Dat kan niet zo zijn. In de op te stellen scenario's kunnen ook conjuncturele effecten (met behulp van bandbreedtes) meegenomen worden. Een keuze kan bijvoorbeeld zijn om 'aan de veilige kant' te gaan zitten en bij eventuele tegenvallers terug te komen in de raad. Deze scenario's kunnen deels in de hoofdtekst, maar grotendeels een bijlage bij de VJN zijn. Zo is ook de keuze om Essent-middelen structureel in te gaan zetten een belangrijke keuze voor de raad, waarover als zodanig besloten moet worden, los van inhoudelijke voorstellen voor de besteding van die middelen. Nieuwe financiële informatie moet, van goed commentaar voorzien, op tafel komen en niet direct worden gekoppeld aan een uitgave.
7. Het totaal van de inkomsten en uitgaven, inclusief de voorzieningen en reserves, moeten transparant en begrijpelijk worden opgeschreven en in keuzes worden voorgelegd. Daarbij moeten investeringen en jaarlijkse exploitatiekosten duidelijk van elkaar onderscheiden zijn.

B. Mogelijke verbeteringen in de procedure van VJN

1. Het college zou de VJN zelf in de raad moeten presenteren en toelichten. Dit geeft status aan dit belangrijke sturingsmoment van de raad.
2. Na het verschijnen van de VJN zou de raad een of meerdere openbare hoorzittingen of 'politieke markt'-achtige bijeenkomsten kunnen houden om van externen te horen wat zij van bepaalde zaken en voorstellen vinden. Dus niet alleen zéggan dat externen worden betrokken, maar het ook daadwerkelijk doen. De raad moet zelf de onderwerpen aangeven en focussen. Deze openbare bijeenkomsten moeten voor de start van de commissievergadering(en) plaats vinden. Het doel is dat de raad zelf zijn eigen informatie verzamelt die van belang zijn voor het komende begrotingsjaar en zichzelf een mening vormt. Wat leeft er in de stad? Wat zijn nieuwe kansen en uitdagingen? Welke mogelijkheden zijn er om taken af te bouwen?
3. Wat procedure van behandeling betreft zouden de inhoudelijke commissiebehandelingen kunnen vervallen (het gaat om hoofdlijnen van beleid). Eén gecombineerde commissievergadering van Bestuurszaken en FES is voldoende. Daarin kunnen de commissieleden het college bevragen.
4. De raadsbehandeling van de VJN moet in één keer, in twee termijnen, gehouden worden inclusief besluitvorming over eventuele moties. Voor deze belangrijke bijeenkomst moet ruim tijd worden gepland. Algemene Beschouwingen zijn bij deze gelegenheid niet nodig.
5. Omdat door de vaststelling van de VJN de richting door de raad wordt bepaald, moet het dictum van het besluit over de VJN ook amendeerbaar zijn. De besluitvorming van de raad

kan ook (eventueel aanvullend) in een of meer moties helder worden vastgelegd. Door de voorgestelde inhoud en procedure met de VJN wordt immers een politiek inhoudelijk standpunt van de raad gevraagd.

Wat betekent dit concreet?

Zoals gezegd bestaat voor de opzet van een Voorjaarsnota, in tegenstelling tot de begroting, geen vaste voorgeschreven vorm of normenkader. De vormgeving van de VJN is dus in hoge mate afhankelijk van wat u als raad zelf wilt of al hebt besloten. In ieder geval zou u kunnen bereiken:

- De relatie met (de voortgang van) het collegeprogramma wordt strakker aangehaald;
- De door u gewenste inbreng van externen is verzekerd en externe informatie en gegevens worden ingebracht;
- De takendiscussie kan in de voorbereiding een plaats krijgen, aangevuld met inzichten uit een eventuele stadsmonitor;
- Een VJN die niet direct uitgewerkt is in concrete voorstellen en bijbehorende financiën en maakt een inhoudelijk debat op hoofdlijnen mogelijk. Geen financiën in de VJN, alleen 'beleid';
- Met hiervoor beschreven verbeterpunten is betere sturing door uw raad mogelijk.

Wij hopen u met deze brief en met dit onderzoek van dienst te zijn geweest. Wij wachten uw besluiten en de doorwerking in de Voorjaarsnota 2010 met belangstelling af.

Met vriendelijke groet,
Namens de Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch,

Drs. R.C.D. Berndszen MPA, voorzitter

Bijlage:

- 1 Voorlopige inzichten VJN 2009 Rekenkamercommissie, brief van 14 mei 2009

BIJLAGE 1 Voorlopige inzichten/verbeterpunten, genoemd in brief 14 mei 2008 van de Rekenkamercommissie aan de gemeenteraad

“ Geconstateerd kan worden dat het college niet aan alle wensen van de raad tegemoet is gekomen:

1. Het college blijft ook deze VJN te veel zien als een eerste begrotingsvoorbereiding. Dat blijkt onder andere uit het feit dat hoofdstuk vier van deze VJN beschouwd wordt als de inleiding van de Begroting 2009: “In de eerste plaats geven wij onze visie op de beleidsinhoudelijke richting voor de begroting, door nu in deze voorjaarsnota de inleiding van de begroting op te nemen (onderdeel 4)”.
2. De link tussen de concrete voorstellen (hoofdstuk 5) en de beleidsmatige keuzes (hoofdstuk 4) is niet helder. Voorbeeld: onder het kopje Economie én Arbeidsmarkt én Onderwijs én Cultuur wordt een lans gebroken voor het ontwikkelen van talent en ondernemerschap zodat mensen “in staat zijn om verantwoordelijkheid voor hun leven te kunnen nemen en kansen op sociale stijging te benutten. Het vergroten van economische en sociale participatie en het benutten van ontplooiingsmogelijkheden op die terreinen door onze burgers zien wij als dé stedelijke opgave voor de toekomst” etc.
Uit de concrete voorstellen (A1 t/m A9, B1 t/m B8, C1 t/m C5), maar ook uit de toelichting op de voorstellen (bijlage 1) zijn niet meteen die voorstellen te destilleren die aan het bovenstaande beleidsdoel invulling geven.
3. Het benadrukken van duurzame verbindingen tussen de belangrijkste speerpunten van beleid wordt als stapje extra bovenop het collega-akkoord gekwalificeerd. Nergens in de tekst wordt duidelijk waarom bijvoorbeeld voor een verbinding van economie en arbeidsmarkt en onderwijs en cultuur is gekozen en niet bijvoorbeeld voor economie en mobiliteit of wonen en leefklimaat. Verder is uit de tekst niet duidelijk wat dan die duurzame verbindingen concreet voorstellen en waartoe die dan moeten leiden. De volgende letterlijke zin zou de oplossing moeten geven maar is onbegrijpelijk: “Door verbindend te besturen én te sturen werken we aan een duurzame samenleving, inclusief een verdieping van de kwaliteit van leven in onze gemeente”.
4. Het college heeft niets gedaan met de suggestie van de fractievoorzitters om ook input van externe partijen te betrekken bij de beleidsmatige keuzes. In hoofdstuk 4 wordt wel regelmatig over externe partijen/partners gesproken maar ze komen in deze voorjaarsnota nergens ‘aan het woord’. “Burgers, bedrijven en organisaties tonen een grote dosis talent, initiatief en doorzettingskracht waar wij als stad trots op zijn en die we vooral ook koesteren”. De vraag is: waar blijkt dat uit in deze VJN?
5. Het college heeft er voor gekozen de financiële ruimte in de VJN 2009 volledig te bestemmen met concrete voorstellen. Er worden geen alternatieven in discussie gebracht. Daardoor is er weinig ruimte voor de gemeenteraad om zijn kaderstellende rol optimaal in te vullen. “