



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

Uw brief van :
Uw kenmerk :
Ons kenmerk :
Datum : 14 mei 2008

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

Onderwerp : Onderzoek Voorjaarsnota 2009 – voorlopige inzichten

Geachte leden van de raad,

Inleiding

Op 21 april 2008 kondigden wij per brief aan uw gemeenteraad de start van het onderzoek naar de besluitvorming van de gemeenteraad in het kader van de Voorjaarsnota (VJN) aan. Dit onderzoek is opgenomen in het Onderzoeksprogramma 2008 van onze commissie.

In onze aankondiging 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. In het document dat wij voor 20 mei aan de raad toesturen, willen wij vooraf aangeven op welke punten en op welke wijze wij het besluitvormingsproces in mei en juni 2008 in kaart willen brengen en beoordelen.”*

Met voorliggende brief geven wij u de aangekondigde voorlopige inzichten van de Rekenkamercommissie (spoor 1). Dit overigens mede op verzoek van de raadscommissie FES. In een werkbijeenkomst van deze commissie hebben wij op 31 maart 2008 onze voornemens toegelicht. De commissie gaf onder meer aan behoefte te hebben aan een beschouwing vooraf.

Voor alle duidelijkheid: deze brief is een eerste analyse en is als zodanig niet bedoeld om een beoordeling te kunnen geven van de opzet van de VJN 2009. Na de zomer, nog voor de behandeling van de Begroting 2009, ontvangt u zoals aangekondigd ons eindrapport met conclusies en aanbevelingen. Daarin zullen wij ook aangeven welke verbeteringen aangebracht zouden kunnen worden en welke ervaringen er in andere gemeenten zijn. Dat rapport zullen wij vanzelfsprekend ook voor hoor en wederhoor aan het college voorleggen.

Voorlopige inzichten Rekenkamercommissie

De inhoud van de VJN 2009 hebben wij vergeleken met de aanbevelingen en opmerkingen van de Raad bij de bespreking van de Voorjaarsnota's 2007 en 2008. De verschillende raadsfracties hebben tijdens de commissiebehandeling in mei/juni 2006 in beide commissies FES en BZ over de VJN 2007 opmerkingen gemaakt. Ook bij de behandeling van de VJN 2008 is er in beide bovengenoemde commissies de nodige kritiek geventileerd. Overigens hebben wij gezien dat ook bij de recente behandeling van het Jaarverslag 2007 in de raadscommissies opmerkingen zijn gemaakt over de aansluiting van jaarrekening op de begroting en de kaderstellende rol van de raad.

Het overleg presidium – fractievoorzitters van 18 juni 2007 over de evaluatie van de VJN 2008 bevat een aantal concrete opvattingen van de fracties:

- De VJN 2008 was onhelder in zijn twee te onderscheiden functies; te weten beleidsmatige blik vooruit en de aanpassing op de financiën van de lopende begroting. De twee functies moeten uit elkaar gehaald worden.
- In de actualisering van de lopende begroting moet de redengeving en de onderbouwing systematisch en transparant worden weergegeven.
- De VJN is geen begrotingsstuk; beleidsmatig karakter moet duidelijker en de invalshoek moet niet alleen een financiële zijn.
- Als voorbeelden voor de beleidsmatige functie van de VJN worden genoemd: stand van zaken van de uitvoering van het collegeprogramma, het aanleveren en verwerken van trendrapporten, het per beleidsterrein aangeven van de politieke beslispunten en in het verwerken van de beleidsmatige resultaten van de jaarstukken, jaarverslagen van gesubsidieerde instellingen e.d. "Waarom is bijvoorbeeld het zogenoemde 10 puntenplan niet opgenomen?"

Hoe verhoudt de VJN 2009 zich ten opzichte van bovenstaande opmerkingen en aanbevelingen?

Bij lezing is het duidelijk dat het college met de VJN 2009 een aantal stappen heeft gezet om aan de wensen van de Raad tegemoet te komen:

- Het scheiden van de twee functies van de VJN heeft geresulteerd in twee afzonderlijke raadsvoorstellen:
 - Onderwerp: Voorjaarsnota 2009.
 - Onderwerp: Actualisatie begroting 2008 en Technische uitgangspunten begroting 2009.
- Het jaarverslag 2007 (inclusief de speerpunten) en de actualisering van de begroting 2008 zijn in deze VJN beleidsmatig verwerkt. VJN ligt in één lijn met het Jaarverslag 2007 en de Begroting 2008.
- Er is een relatie gelegd met het collegeprogramma 'Ruimte voor de kracht van de stad' en de speerpunten van beleid: "Niet alleen het beleidsplan, ook de speerpunten liggen op koers zoals wij u bij het jaarverslag over 2007 gemeld hebben. Wij hebben er alle vertrouwen in dat wij de resultaten gaan behalen zoals beoogd in het bestuursakkoord". Er wordt zelfs gesproken over "een stapje extra".
- In hoofdstuk 4 van de VJN 2009 wordt beleidsinhoudelijk ingegaan op de ambities van het collegeprogramma en wordt de balans opgemaakt en vooruit gekeken. Vooral in het

duurzaam verbinden van belangrijke speerpunten van beleid wordt de extra inspanning gezocht: “Wij zoeken nog nadrukkelijker de verbinding met de ambities en ideeën uit de samenleving, ook al is dat soms lastig op elkaar te leggen”. “Onze bestuurlijke ondernemingskracht richt zich daartoe op een samenhangende en elkaar versterkende aanpak van economie, sociaal kapitaal en ecologie”.

- De VJN 2009 is geen ‘louter’ financieel stuk. Aan beleidsmatige onderwerpen zijn evenveel bladzijden gewijd als aan de financiële aspecten.
- Het financiële deel (hoofdstuk 5) is transparanter dan vorige voorjaarsnota’s maar zou nog aan inzichtelijkheid winnen:
 1. Als de opbouw van het totaaloverzicht (t/m 2012) in de overzichtstabel ook in de toelichtende paragrafen 5.1 t/m hoofdstuk 6 gevolgd zou zijn. In de tabel is bijvoorbeeld het onderwerp ‘nieuw beleid’ structureel opgenomen als laatste (op de voorlaatste regel) en in de toelichting is het juist het eerste onderwerp (5.1).
 2. Als ook de incidenteel beschikbare middelen (5.3) en de voorstellen nieuw beleid investeringen aan de tabel totaal overzicht wordt toegevoegd. In dat geval krijgt de Raad in een tabel een meerjarig totaal overzicht van de beschikbare middelen en de door het college van het college voorgestelde bestedingen. Verder is uit de voorstellen niet helder wat het onderscheid is tussen voorstellen met het label ‘nieuw beleid exploitatie “incidenteel” en nieuw beleid investeringen. Als voorbeelden mogen dienen het voorstel ‘B7 Toeristisch informatiesysteem’ (nieuw beleid exploitatie “Incidenteel”) en bijvoorbeeld ‘C3 Foyer toonzaal’ (nieuw beleid investeringen).

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.

Punten voor de observatie van de behandeling van de Voorjaarsnota 2009

Omdat de opstelling van de gemeenteraad in dit proces cruciaal is, willen wij uw gemeenteraad in het behandeltraject van de VJN observeren. Vertegenwoordigers van de Rekenkamercommissie zullen als toehoorder aanwezig zijn bij de besprekingen van de commissies FES, MO, ROB en BZ (26-29 mei) en de raadsvergaderingen over de VJN 2009 op 20 mei en 10 juni 2008. Punten waar wij in onze observatie in het bijzonder op zullen letten zijn:

- Kunt u vanuit uw kaderstellende rol uit de voeten met deze opzet van de VJN?
- Wat is de beleidsrelevantie van eventuele wensen en opmerkingen van uw gemeenteraad? Met andere woorden: spreekt er nog een concrete behoefte uit om de VJN inhoudelijk (bij) te sturen?
- Over welke punten (inhoudelijke keuzes, concrete voorstellen, financieel, beleidsmatig, proces) gaan uw opmerkingen?
- Mocht uw raad aanvullende of nieuwe inhoudelijke keuzes willen, zijn er dan mogelijkheden (financieel, beleidsmatig) om (bij) te sturen?
- Welke mogelijkheden en onmogelijkheden zijn er in het proces van behandeling van de VJN om andere of nieuwe elementen te introduceren (zonder nadelige gevolgen voor de doorlooptijd)?

Tot slot

In onze aankondigingsbrief schreven wij dat het ons in ieder geval belangrijk lijkt te bezien hoe het college en uw gemeenteraad in onderlinge verhouding beter over de VJN kunnen debatteren, zowel naar inhoud als naar het proces van behandeling van de VJN. Wij hopen daar met dit onderzoek in twee delen een bijdrage aan te kunnen leveren.

Wij bedanken u alvast hartelijk voor uw medewerking.

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

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