



Aan de gemeenteraad van 's-Hertogenbosch

Uw brief van :
Uw kenmerk :
Ons kenmerk :
Datum : 30 september 2009

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

Onderwerp : Onderzoek Jaarverslag 2008 – eindrapportage (spoor 2)

Geachte leden van de raad,

Inleiding

In het Onderzoeksprogramma 2009 kondigde de Rekenkamercommissie een onderzoek aan naar de opzet van en besluitvorming over het Jaarverslag / de Jaarrekening 2008.

Ons onderzoek naar het Jaarverslag 2008 bestaat net zoals het onderzoek 'Voorjaarsnota' van vorig jaar, opnieuw uit twee sporen:

Het eerste spoor bestaat uit een compacte beoordeling van het Jaarverslag 2008, vóór de behandeling in raadscommissies en gemeenteraad. Hierbij stellen we de volgende vragen:

1. Hebt u met dit Jaarverslag / deze Jaarrekening gekregen wat u met het initiatiefvoorstel hebt gevraagd? Wij willen dus spiegelen op basis van eerdere besluiten en wensen.
2. Wat valt ons verder op in dit Jaarverslag dat voor uw raad belangrijk zou kunnen zijn? Hierbij bouwen wij voort op onze inhoudelijke analyse van de Voorjaarsnota 2009.

Op 9 april 2008 stuurden wij u onze voorlopige inzichten rondom het Jaarverslag 2008 (spoor 1). De verbeterpunten die wij in die brief noemden, hebben wij volledigheidshalve nogmaals als bijlage bijgevoegd.

De brief die nu voor u ligt betreft de afronding van het tweede spoor en daarmee van dit onderzoek. Dit spoor bestaat uit een observatie en beoordeling van het feitelijke proces van behandeling van het Jaarverslag 2008 in commissies en raad. De voorliggende brief bevat ook onze conclusies en aanbevelingen.

Indrukken uit de behandeling van het Jaarverslag 2008

Omdat de opstelling van de gemeenteraad en de wisselwerking tussen college en raad in dit proces cruciaal zijn, wilden wij ook nu weer het behandeltraject observeren. Vertegenwoordigers van de Rekenkamercommissie zijn als toehoorder aanwezig geweest bij de besprekingen van de commissies FES, MO, ROB en BZ (mei 2009) en de raadsvergadering over het Jaarverslag 2008 op 16 juni 2009. Punten waar wij in onze observatie in het bijzonder op hebben gelet zijn:

- Kunt u vanuit uw controlerende rol uit de voeten met dit Jaarverslag? Welk type informatie vanuit welke bron gebruikt u in het debat?
- Spreekt uit uw opmerkingen een concrete behoefte om naar aanleiding van het Jaarverslag inhoudelijk of financieel (bij) te sturen?
- Over welke punten (financieel, beleidsmatig, proces) gaan uw opmerkingen?
- Mocht de raad aanvullende of nieuwe inhoudelijke keuzes willen, zijn er dan mogelijkheden (financieel, beleidsmatig) om (bij) te sturen?
- Zijn de voorziene financiële risico's transparant en nodigen ze uit tot een goede discussie?

Na bijwoning van de raadscommissies en gemeenteraadsvergadering zijn ons vooral de volgende punten bijgebleven:

- De raad beschouwt, in zijn eigen bewoordingen, de jaarstukken als het belangrijkste controle-instrument c.q. controlemoment, ook voor de Bossche samenleving. Als geïnteresseerd beschouwer was aan de behandeling van het jaarverslag echter niet te merken dat het hier om het hoogtepunt van de jaarlijkse raads cyclus ging. De aandacht ging vrijwel volledig uit naar de Voorjaarnota (die in dezelfde vergadering werd behandeld). Ook voor de Begroting wordt meer tijd uitgetrokken. Het Jaarverslag werd in alle vergaderingen relatief kort afgedaan, inclusief de grote budgetten (€ 10 miljoen) die via dit besluit werden gevoteerd. Bij een gezamenlijke behandeling van Voorjaarsnota en Jaarverslag ontstaat kennelijk de neiging om direct naar de toekomst te kijken en minder diepgaand terug te blikken.
- Een aantal raadsleden gaf in wisselende bewoordingen aan moeite te hebben met het beoordelen van de hoeveelheid aangeleverde informatie; laat staan dat ze in staat waren over de jaarstukken een gefundeerd oordeel te vellen. Over de late en niet-gebundelde toezending aan de raad schreven wij ook al in onze eerste brief (spoor 1). De informatie is lastig toegankelijk en weinig transparant. De drempel als raadslid met deze informatie te kunnen werken vindt men te hoog.
- Er klonk in de raadscommissies ook de nodige zelfkritiek, in de trant van: "we krijgen van het college waar we zelf om hebben gevraagd".
- De manier waarop gerapporteerd wordt leidde ook tot de nodige zelfkritiek. De keurige tabellen met de kolommen 'outputindicator', 'gerealiseerd' en 'beknpte toelichting' maken het jaarverslag steriel en lokken geen debat uit. Oplossingen voor een andere vorm kwamen er echter niet.
- Menig raadslid had het over de hoeveelheid informatie die in korte tijd verwerkt moest worden.
- Ook viel het ons op dat er in de commissies vragen werden gesteld die zich beter leenden voor een schriftelijke behandeling/afhandeling.

Kortom, de raad worstelt met de vorm en inhoud van het Jaarverslag/Jaarrekening. Er werden echter nauwelijks verbeterpunten aangedragen. Wel was er discussie of de geleverde cijfers wel overal actueel waren (bijvoorbeeld over de wachtlijsten moest het college erkennen dat de cijfers achterhaald waren). Dit lijkt ons een aandachtspunt.

De raad zelf heeft aangedrongen op het tegelijkertijd behandelen van de jaarstukken en de Voorjaarsnota. Wij hebben gemerkt dat die combinatie in de praktijk ten koste gaat van de aandacht voor de jaarstukken.

Aanbevelingen

In onze eerste brief beschreven wij al een aantal zaken die ons zijn opgevallen aan dit Jaarverslag/deze Jaarrekening en gaven wij verbeterpunten. Kort samengevat:

- het niet (conform de gedragslijn) overhevelen van het rekeningresultaat naar de algemene reserve, maar het voorsorteren op enkele onderwerpen met invulling van het benodigde budget;
- het late tijdstip van toezenden en het niet gebundeld toezenden van stukken;
- de grote omvang van de stukken (compleetheid of alleen échte grote afwijkingen?);
- het samenhangend beschrijven van positieve én negatieve ontwikkelingen;
- het niet alleen opnemen van financiële, maar ook beleidsmatige onderwerpen in het bij het Jaarverslag behorende raadsvoorstel.

Deze punten staan wat ons betreft, ook na de behandeling in commissies en raad, nog steeds.

De aanvullende verbeteringen die wij voorstellen passen naar onze mening in de lijn die u hebt ingezet met uw initiatiefvoorstel "Optimaliseren planning en controlcyclus" (raadsvergadering 16 februari 2009). Wij realiseren ons dat u hiermee een werkwijze hebt neergezet, waarmee u eerst ervaring wilt opdoen. Bovendien is deze nieuwe werkwijze voor een deel gebaseerd op ons eigen rapport over de Voorjaarsnota. Wij zullen u dan ook geen instrumenten of werkwijze aanbevelen die de ingezette lijn doorkruisen.

Aanvullend op de eerdergenoemde verbeteringen bevelen wij het volgende aan.

1. Wij denken dat de behandeling van de jaarstukken aan kracht en betekenis wint als de fracties van te voren aangeven over welke politieke onderwerpen ze met het college in debat willen. Wij zouden ook het college willen uitnodigen om van zijn kant een politieke analyse te maken van de belangrijke issues uit het verslagjaar. De onderwerpen waarvan raad en college vooraf menen dat zij een politieke analyse waard zijn, kunnen dan beter dan nu voorbereid worden. Daardoor wint het debat aan inhoud. Uw raad neemt hiermee een stuk regie van de behandeling van het Jaarverslag over, zoals ook de bedoeling is als het over een eigen controlemoment gaat. Voor elk van de door raad en college genoemde onderwerpen zou een politieke discussie over de implicaties van de (wel/niet/ gedeeltelijke) realisering gevoerd kunnen worden.
Om de behandeling van het jaarverslag ook meer een 'momentum' voor de Bossche samenleving te laten worden zou er voorafgaand aan de keuze van de onderwerpen door de raad bijvoorbeeld een hoorzitting, (inloopmiddag, markt, etc.; het gaat ons niet om de precieze titel of werkvorm) georganiseerd kunnen worden. In deze hoorzitting kunt u van partijen uit de stad horen wat zij het afgelopen jaar belangrijk hebben gevonden. Wat is er goed gegaan en krijgt alom waardering? Wat is minder goed of ronduit fout gegaan en krijgt kritiek? Dit voorstel sluit aan bij onze aanbeveling van vorig jaar over de Voorjaarsnota. De relatie met de inwoners van de gemeente kan zowel op het moment van beleidsvoorbereiding maar natuurlijk ook bij de beleidsverantwoording geïntensiveerd worden. En naar ons idee is een hoorzitting in een of andere vorm goed in te passen in de behandelcyclus van de jaarstukken. Belangrijk doel van het organiseren van 'druk vanuit de samenleving' is het verkrijgen van politieke focus op de belangrijkste issues van college en raad. Deze issues kunnen bijvoorbeeld worden aangegeven in het

- raadsvoorstel bij het Jaarverslag. Dit raadsvoorstel wordt dan meer een 'agenda van bespreking'. Het Jaarverslag zelf heeft in deze opzet voornamelijk geen aanpassingen.
2. Een tweede belangrijke aanbeveling is om de schriftelijke vragenronde over de jaarstukken op te tuigen. Wij kunnen ons voorstellen dat de jaarstukken vanwege de omvang en de ingewikkeldheid van de diverse onderwerpen niet altijd eenvoudig te doorgronden zijn. Een oplossing zou zijn om een 'open spreekuur' van het college samen met deskundige ambtenaren te organiseren, waarvoor raadsleden van tevoren vragen formuleren. Dit spreekuur heeft het karakter van een toelichtende bijeenkomst. De commissievergaderingen en de raadsvergadering over de jaarstukken kunnen dan geconcentreerd worden op de echte politieke issues en wint daardoor aan inhoud en levendigheid.

Wij vertrouwen u met deze brief van dienst te zijn geweest. Wij zijn graag bereid om de brief in een bijeenkomst nader toe te lichten indien daar behoefte aan is

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



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

BIJLAGE 1

Voorlopige inzichten Rekenkamercommissie m.b.t. Jaarverslag 2008 (Uit: brief Rekenkamercommissie aan gemeenteraad, d.d. 8 april 2009)

“De Rekenkamercommissie ziet nog wel een aantal verbeterpunten.

Allereerst is het opvallend dat aan de gedragslijn om het rekeningoverschot over te hevelen naar de algemene reserve” slechts voor een zeer beperkt deel invulling wordt gegeven.

“Wij stellen voor het totale rekeningresultaat te storten in de algemene reserve, hetgeen onze bestendige gedragslijn is. Bij de begrotingsbehandeling 2010 kan vervolgens een integrale afweging worden gemaakt in de besteding van het resultaat. Uitzondering vormen...”. (blz.22)

Daarna volgt een voorsortering op drie onderwerpen, voor in totaal niet minder dan 80% van het rekeningoverschot. Deze onderwerpen (Jheronimus Bosch, energiebesparing en de reserve economische ontwikkeling) worden namelijk niet alleen beleidsmatig, maar ook met concrete bedragen ingevuld. Hoewel de raad deze voorstellen eventueel nog kan amenderen, zou volgens de gedragslijn een dergelijke discussie bij Voorjaarsnota en Begroting, in integrale afweging met andere voorstellen, moeten plaatsvinden.

Wij merken overigens op dat door het opnemen van deze voorstellen in het Jaarverslag de politieke discussie zich wellicht in hoofdzaak op deze passages zal richten en minder op andere onderdelen van het Jaarverslag.

De raad en het college noemen het Jaarverslag terecht het “belangrijkste controle-instrument van de raad”. Zoals vermeld is het college goed op weg om dit instrument beter vorm te geven. Om de raad zijn controlerende rol ten volle te kunnen laten invullen lijkt het ons echter belangrijk om ook een aantal verbeteringen in de vorm en wijze van aanbieden van het Jaarverslag in het verbetertraject mee te nemen. Mogelijke verbeteringen waaraan wij op dit moment denken zitten bijvoorbeeld in:

- het tijdstip van toezenden van het Jaarverslag. Hoewel wij begrip hebben voor de tijdsdruk waarin de stukken tot stand moeten komen, lijkt ons meer voorbereidingstijd van de raad gewenst;
- het gebundeld aanbieden van de relevante stukken behorende bij het Jaarverslag (bijlagenboek, Rapport van Bevindingen, monitorgegevens).
- de grote omvang van de stukken. Ons lijkt een discussie gewenst over de vraag of het Jaarverslag compleetheit zou moeten beogen (met een daaraan gekoppelde stapel stukken) of zich écht op de financiële (en beleidsmatige) afwijkingen zou moeten richten.
- het meer samenhangend beschrijven van zowel de positieve als minder positieve ontwikkelingen. De inleiding vinden wij nog wat overkomen als een ‘borstklopperig’ verhaal met een aantal op zich belangrijke, maar losstaande onderwerpen.
- het niet alleen opnemen van financiële, maar ook beleidsmatige onderwerpen in het bij het Jaarverslag behorende raadsvoorstel. Het raadsvoorstel is een bijna louter financieel stuk: hoe is het rekeningresultaat ontstaan en wat gaan we er mee doen? Voorstelbaar is dat in het raadsvoorstel ook korte passage staan over een aantal belangrijke niet geheel c.q. minder geslaagde uitvoeringen van het collegeprogramma, met een voorstel van aanpak. Daarmee krijgt het raadsvoorstel meer een beleidsmatig karakter.

Wij komen op deze en andere mogelijke suggesties na nader onderzoek nog terug in onze tweede brief.

Tot slot nog enkele opmerkingen over het financiële gedeelte.

Op pagina 21 worden de bezuinigingen ter grootte van € 2,9 miljoen genoemd. Het college meldt dat het totale bedrag niet gehaald is. Sommige posten worden naar verwachting in 2009 gehaald en met andere posten is het wat onduidelijk wat de stand van zaken is. Een heldere tabel met toelichtingen had hier meer duidelijkheid kunnen scheppen.

Wij kunnen ons voorstellen dat de conclusies van het onderdeel Financiële positie van het Grondbedrijf (pagina's 195/196) een meer prominente plaats zouden moeten krijgen bij het totale financiële overzicht. Op deze pagina's wordt een duidelijk financieel risico vermeld. Dit onderwerp zou zich bijvoorbeeld ook kunnen lenen voor een geagendeerde discussie in een raadscommissie. De conclusie op pagina 196 is immers dat de omvang van de algemene reserve van het Grondbedrijf vanwege het treffen van een verliesvoorziening circa € 7,6 miljoen te laag is. “