

Jaarverslag 2012 en Onderzoeksprogramma 2013/2014

Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch

's-Hertogenbosch, maart 2013

De Rekenkamercommissie,

Dr. ir. G.B.C. Backus, voorzitter
Dr. ir. P.J.M.M. Krumm MPA
Drs. P.W.M. de Gouw
Dr. E.A.M.J. Verkaar
Mevr. drs. Y.J. Bouwman-Bakker
Mevr. mr. M.A.B. van der Sloot
A.M. Rotman

Inhoudsopgave

1.	Vooraf	3
2.	Jaarverslag 2012	4
2.1	Inleiding	4
2.2	Wat wilde de Rekenkamercommissie bereiken?.....	5
2.3	Wat heeft de Rekenkamercommissie hier voor gedaan en wat heeft het opgeleverd?	6
2.3.1	Onderzoek naar de bezwaren op belastingen en heffingen.....	6
2.3.2	Onderzoek naar het (regionaal) economisch beleid	8
2.3.3	Onderzoek naar Klimaatneutraal 's-Hertogenbosch	9
2.3.4	Vooronderzoek naar leningen en garanties door de gemeente aan private partijen	12
2.4	Overige aspecten in 2012	12
2.5	Wat heeft dat gekost?	14
3.	Onderzoeksprogramma 2013-2014	15
3.1	Algemene onderzoekslijn.....	15
3.2	De onderzoeken in 2013-2014.....	15
3.2.1	Onderzoek regionale economie (fase 2)	15
3.2.2	Onderzoek decentralisatie Jeugdzorg (met B4-gemeenten)	16
3.2.3	Onderzoek naar aanbesteden/contracten in complexe projecten	17
3.3	Andere voornemens in 2013-2014.....	18
3.4	Wat mag dat kosten?	19

1. Vooraf

In het verleden boden wij het jaarverslag en het daaropvolgende onderzoeksprogramma meestal in één document aan. De afgelopen twee jaar hebben wij het verslag losgekoppeld van het onderzoeksprogramma, omdat het betreffende programma nog doorliep.

2. Jaarverslag 2012

2.1 Inleiding

In dit jaarverslag blikt de Rekenkamercommissie terug op het jaar 2012. De Gemeentewet schrijft voor dat jaarlijks vóór 1 april een jaarverslag wordt opgesteld en toegezonden aan de raad. Maar los van deze formele reden, wil de commissie - als verlengstuk van de raad - graag haar bevindingen delen met de raad. De commissie wil graag leren van de gebeurtenissen van het voorbije jaar, om haar werk verder te kunnen verbeteren.

Samenstelling

De Rekenkamercommissie bestond in 2012 uit de volgende leden:

Drs. R.C.D. Berndsen MPA, voorzitter (tot 20 maart 2012)

Dr. ir. G.B.C. Backus, extern lid (voorzitter vanaf 20 maart 2012)

Dr. ir. P.J.M.M. Krumm MPA, extern lid

Mevr. drs. Y.J. Bouwman-Bakker, extern lid

Drs. P.W.M. de Gouw, extern lid

Mevr. mr. M.A.B. van der Sloot, lid vanuit de gemeenteraad

A.M. Rotman, lid vanuit de gemeenteraad

Drs. H.W.M. Wouters, secretaris

In 2012 is een nieuw extern lid geworven, dr. E.A.M.J. Verkaar, ter vervanging van de heer Berndsen. De heer Verkaar is begin 2013 gestart.

De Rekenkamercommissie is het afgelopen jaar zeven keer voltallig bijeen geweest. Daarnaast zijn er bijeenkomsten geweest van subgroepen uit de commissie, voor de begeleiding van de onderzoeken.

2.2 Wat wilde de Rekenkamercommissie bereiken?

Missie

Volgens de wet heeft de Rekenkamercommissie als doel onderzoek uit te voeren naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het beleid zoals dit onder verantwoordelijkheid van raad, college en ambtelijke organisatie tot stand komt. De Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch startte begin 2005 met haar werkzaamheden. De commissie heeft destijds haar missie en doelen in een werkplan vastgelegd. In 2006 is de Rekenkamercommissie bijna volledig van samenstelling veranderd. Met deze bijna volledig vernieuwde commissie werd een verse start gemaakt.

De Rekenkamercommissie van gemeente 's-Hertogenbosch legt in haar onderzoeken het accent op de *maatschappelijke effectiviteit van beleid* en bijvoorbeeld minder op de correcte naleving van de regels waarop onderzoek naar rechtmatigheid is gericht. Dergelijk onderzoek valt in ieder geval voor zover het de financiën aangaat, wat haar betreft onder verantwoordelijkheid van de accountant.

De Rekenkamercommissie wil met haar onderzoek uiteindelijk een bijdrage leveren aan vergroten van *de kwaliteit van het door de gemeente gevoerde bestuur en beleid*. De Rekenkamercommissie heeft als doel de controlerende en kaderstellende rol van de raad te versterken. Daarmee staat de Rekenkamercommissie ten dienste van de raad. De rol van de gemeenteraad in de uitoefening van zijn controlerende en kaderstellende taak is daarmee een steeds terugkerende invalshoek van het onderzoek.

De Rekenkamercommissie stelt zich dan ook ten doel onderzoek te (laten) verrichten naar de doeltreffendheid van beleid: in hoeverre worden de doelen bereikt als gevolg van de inzet van beleid? In het verlengde hiervan kan *de kaderstellende rol van de raad verder worden verbeterd*: heeft de raad in zijn kaderstelling heldere keuzes gemaakt, een kwalitatief dan wel kwantitatief meetbaar doel gesteld met een daarbij aangegeven tijdsperiode en budget?

Geplande activiteiten in 2012

De activiteiten van de commissie waren het afgelopen jaar gebaseerd op het onderzoeksprogramma 2011-2012, aangevuld met verzoeken vanuit de raad. Het programma 2011-2012 heeft de commissie op 12 juli 2011 aan de gemeenteraad doen toekomen. Drie onderwerpen uit dit onderzoeksprogramma liepen nog door in 2012. De volgende onderzoeken zijn afgerond dan wel in uitvoering genomen:

- 1 Onderzoek naar de Bezwaren belastingen en heffingen bij de gemeente 's-Hertogenbosch;
- 2 Onderzoek naar het Klimaatbeleid van de gemeente 's-Hertogenbosch (niet gepland; naar aanleiding van verzoek gemeenteraad);
- 3 Onderzoek naar de effectiviteit van het (regionaal) Economisch beleid (fase 1);
- 4 Een vooronderzoek naar Leningen en garanties.

Het onderzoeksprogramma 2011-2012 is afgerond.

In het jaar 2012 is ook aandacht besteed aan de zichtbaarheid van de commissie, door de fysieke aanwezigheid in de raad(scommissies), en meer en andere communicatie tijdens en na het onderzoek. De doorwerking van de aanbevelingen van de onderzoeken is en blijft voor ons een belangrijk aandachtspunt.

2.3 Wat heeft de Rekenkamercommissie hier voor gedaan en wat heeft het opgeleverd?

2.3.1 Onderzoek naar de bezwaren op belastingen en heffingen

De Rekenkamercommissie heeft in 2012 een onderzoek afgerond naar de bezwaarafhandeling van belastingen en de beleving van burgers. Het doel van het onderzoek was inzicht te geven in de kwaliteit van beleid en procedures, de manier van communiceren en de mate van burgergerichtheid daarbij van de gemeente en het acceptatieniveau bij bezwaarmakers. Vooral is onderzocht hoe de inwoners de afhandeling van hun bezwaarschrift ervaren.

Bevindingen en conclusies

De Rekenkamercommissie is overwegend positief over de kwaliteit van de afhandeling van WOZ-bezwaren. De gemeente behandelt bezwaren zorgvuldig en correct en dit gebeurt bijna altijd binnen de wettelijke termijnen. De kwaliteit kan wel beter door de communicatie te veranderen. Bezwaarmakers moeten meer het gevoel krijgen dat de gemeente écht naar hen luistert.

Er zijn al veel verbeteringen aangebracht. Toch begrijpen veel bezwaarmakers vaak niet goed hoe de WOZ-waarde tot stand komt en/of waarom hun ingediende bezwaar niet wordt gehonoreerd. Inwoners worden over het algemeen correct te woord gestaan. Maar zij krijgen onvoldoende heldere uitleg. Dat heeft deels te maken met de complexiteit van WOZ-taxatie. Maar de gemeente moet dit meer in begrijpelijke taal uitleggen en concreet ingaan op de argumenten van de bezwaarmakers.

De gemeente 's-Hertogenbosch ontvangt veel WOZ-bezwaren. In 2010 waren dat er 4300. Het percentage WOZ-bezwaren ligt boven het landelijk gemiddelde. Vier op de honderd huiseigenaren maakt bezwaar tegen de vastgestelde waarde van de eigen woning.

Veel bezwaren worden gegrond verklaard. Een derde deel van de particuliere bezwaarmakers krijgt gelijk. Bij de zogenaamde niet-woningen (bedrijfspannen) is dat 60%. Dit is ruim boven het landelijk gemiddelde (40%).

De afhandeling van WOZ-bezwaren kost de gemeente ruim € 750.000 per jaar (2011). De kosten nemen de afgelopen jaren wel af. Ongeveer de helft van de totale (personeels)kosten van afdeling Belastingen is toe te rekenen aan de afhandeling van bezwaar en beroep. Uit vergelijkingen met andere gemeenten

blijkt dat de afhandeling van bezwaren in 's-Hertogenbosch meer geld kost dan in andere grote gemeenten. De Rekenkamercommissie concludeert daarom dat de afhandeling van bezwaren in 's-Hertogenbosch relatief duur is.

Uit het onderzoek blijkt dat de afhandeling van parkeerbezwaren in 's-Hertogenbosch goed, duidelijk en met oog voor de burger is georganiseerd. Het aantal bezwaren tegen parkeerboetes dat gegrond wordt verklaard is hoog (68% in 2010). Dit is gedeeltelijk te verklaren doordat veel mensen alsnog een kaartje kunnen laten zien. Maar het duidt ook op een soepele houding van de gemeente. Bezwaarmakers tegen parkeerboetes worden in 's-Hertogenbosch snel geholpen.

Aanbevelingen

De Rekenkamercommissie heeft de volgende aanbevelingen voor de gemeenteraad:

- Vooral te investeren in het vergroten van het inzicht bij burgers in de totstandkoming van de WOZ beschikking/Ozb aanslag. En in het duidelijker maken van servicenormen en doorlooptijden;
- Afdelingen en medewerkers die bezwaren afhandelen zouden meer moeten investeren in de relatie en communicatie met de burgers. Het gaat vooral om een andere houding en communicatie: nog meer inzet op het zo eenvoudig mogelijk uitleggen én het nog concreter ingaan op de argumenten van de bezwaarmakers;
- De gemeente moet materiaal (laten) ontwikkelen gericht op permanente voorlichting over de totstandkoming van de WOZ-waarde. De burgergerichtheid van het taxatieverslag en het taxatieadvies moet verbeteren: voor de burger begrijpelijke taal;
- De gemeenteraad kan zich verder verdiepen in de mogelijkheden voor het reduceren van de kosten voor uitvoering van WOZ-bezwaren;
- Ook kan de raad nader onderzoek laten doen naar het hoge percentage WOZ bezwaren en vooral ook het hoge percentage gegrondverklaringen (bij bedrijfspanden);
- Als het gaat om de bezwaren tegen parkeerboetes kan de gemeente de informatievoorziening door parkeerwachters op straat verbeteren. En de onderlinge communicatie tussen de parkeerwachters en de bezwaarmedewerkers;
- De Rekenkamercommissie adviseert om snel de zogenaamde 'kentekengebonden parkeerkaartjes' in te voeren: parkeerkaartjes gekoppeld aan het kenteken van de geparkeerde auto.

Doorwerking:

Het college heeft in zijn reactie op het rapport aangegeven dat hij de aanbevelingen voor een groot deel onderschrijft en hiermee aan de slag gaat. De rekenkamercommissie stelde uw raad voor om te besluiten dat aan de raad gerapporteerd moet worden over het resultaat van de verbeteracties. Omdat de verbeteringen vooral over wijze van omgang met burgers gaan, is het meest logisch dat deze rapportage in het burgerjaarverslag plaatsvindt.

Over enkele aanbevelingen sprak het college zich in zijn reactie niet uit. Het college gaf aan dat zowel de hoge kosten van bezwaarafhandeling als het hoge percentage WOZ bezwaren en het hoge percentage gegrondverklaringen (bij bedrijfspanden) zich in de goede richting bewegen. De rekenkamercommissie stelde voor het college te verzoeken om bij de jaarrekening expliciet te rapporteren over succes van de ingezette maatregelen.

De raad behandelde het onderzoeksrapport met bijbehorend raadsvoorstel op 11 september 2012. Het raadsvoorstel werd unaniem aangenomen. De fracties van het CDA, VVD en Rosmalens Belang vroegen via motie aan het college om in de eerste helft van 2013 met een voorstel te komen met betrekking tot (digitale) kentekengebonden parkeerkaartjes en bezoekerskaartjes. En om in 2013 een korte evaluatie uit te voeren naar het beleid van het uitbesteden handhaving parkeren sinds 2008.

2.3.2 Onderzoek naar het (regionaal) economisch beleid

Eind 2011/begin 2012 heeft Prof. Frans Boekema voor ons een vooronderzoek verricht en een situatieschets opgesteld van de sociaal-economische, ruimtelijke en demografische ontwikkelingen in 's-Hertogenbosch en omliggende regio. Deze schets is gepresenteerd in een discussiebijeenkomst van de raadscommissie FES op 26 maart 2012.

De rekenkamer heeft daarna een aanpak ontwikkeld voor het onderzoek naar de regionale economie. Kort samengevat, zou het onderzoek in moeten gaan op:

- het 'unique selling point' van de gemeente 's-Hertogenbosch en regio (de identiteit);
- de stuurbaarheid (door de gemeente, inclusief rol gemeenteraad) c.q. hoe moet je als gemeente 'het spel spelen';
- gegeven het voorgaande punt: in welke richting zou Den Bosch moeten/kunnen samenwerken;
- Werkgelegenheid is in dit onderzoek een belangrijke invalshoek.

Het onderzoek bestaat uit twee fasen:

In de eerste fase van het onderzoek: het maken van een 'foto' van de lokale en regionale economie, met behulp van externe deskundigen. Hoe kijken experts aan tegen 's-Hertogenbosch? Via diepte-interviews zouden we in deze fase komen tot een expertoordeel van de huidige ruimtelijk-economische identiteit (profiel) van de gemeente 's-Hertogenbosch.

In de tweede fase zou de stuurbaarheid centraal staan: hoe moet je als gemeente 's-Hertogenbosch 'het spel spelen' en wat zijn de spelregels? In het Werkgelegenheid is in dit onderzoek een belangrijke invalshoek.

In 2012 heeft Prof. Pieter Tordoir van de UvA onderzoek verricht en op ons verzoek een profiel van de gemeente opgesteld (fase 1). Het rapport van Tordoir, getiteld "DNA 's-Hertogenbosch – Economisch profiel van stad en regio" is in oktober 2012 met een begeleidende brief naar de raad gestuurd.

2.3.3 Onderzoek naar Klimaatneutraal 's-Hertogenbosch

Op 8 mei 2012 nam uw gemeenteraad unaniem een motie aan waarin u de Rekenkamercommissie verzocht onderzoek te doen naar "de oorzaak van het lage tempo waarin het Energie- en Klimaatprogramma 2008-2015 wordt gerealiseerd". De commissie besloot op het verzoek in te gaan en onderzoek te verrichten naar de totstandkoming van het klimaatbeleid in 's-Hertogenbosch. Het doel van het onderzoek is om na te gaan welke beleidsdoelen geformuleerd zijn, of de daarbij geformuleerde verwachtingen reëel zijn, wat de oorzaken zijn van het lagere dan beoogde realisatietempo, en welke mogelijke oplossingsrichtingen en (bij)sturingsmogelijkheden er zijn.

Bevindingen en conclusies

In 's-Hertogenbosch zijn rond het jaar 2007 de doelen in het Klimaatprogramma 2008-2015 op eenzelfde manier vastgelegd als bij andere overheden. Het ambitieniveau van het Energie- en klimaatprogramma is op de meeste onderdelen voorlopend tot sterk voorlopend. Het merendeel van de programma-activiteiten is SMART geformuleerd. De door het college in de voortgangsrapportage 2009-2010 vastgelegde 'werkdefinitie' luidt: "Klimaatneutraal betekent dat alle energie die in de stad wordt gebruikt uit duurzame bronnen in de stad komt". Deze definitie is - indien letterlijk genomen - een te grote opgave die niet realistisch is. Het ontbreken van een duidelijke en werkbare definitie van 'klimaatneutraliteit' brengt risico's met zich mee voor instrumentkeuzes.

Bij het realiseren van een klimaatneutraal 's-Hertogenbosch wordt onderscheid gemaakt tussen de beleidsterreinen 'gebouwde omgeving', 'gemeentelijke organisatie' en 'duurzame energie'. Voor de gebouwde omgeving en de gemeentelijke organisatie is als hoofddoel opgenomen dat deze in respectievelijk 2035 en 2020 klimaatneutraal zijn. Voor duurzame energie is de doelstelling opgenomen om in 2020 20% van de energie die gebruikt wordt duurzaam op te wekken. Voor de overige terreinen (bedrijven en verkeer en vervoer) geldt klimaatneutraal in 2050 als doelstelling.

De gemeentelijke organisatie heeft de hoogste prioriteit gekregen. Enerzijds omdat de deadline voor het klimaatneutraal krijgen van de gebouwen in 2020 ligt, anderzijds omdat de gemeente het meeste invloed op dit thema uit kan oefenen. Daarnaast heeft de gemeente een voorbeeldfunctie.

Op het gebied van monitoring is voorzien in maatregelmonitoring, maar niet in effectmonitoring.

In het Energie- en klimaatprogramma wordt gesteld dat het bijgesteld zal worden waar en wanneer dit nodig blijkt. Dit lijkt reëel, gelet op de snelle technologische ontwikkelingen. Naar de mening van de Rekenkamercommissie moet bij het verder ontwikkelen van klimaatbeleid voor de periode 2015 - 2050 gebruik worden gemaakt van methoden als backcasting en kritieke-padanalyse om inzicht te kunnen geven in keuzes en keuzemomenten.

De gekozen beleidsinstrumenten bestrijken de volle breedte van de acties uit het Energie- en klimaatprogramma. Het merendeel van de ingezette instrumenten is communicatief van aard. Of de communicatieve instrumenten adequaat zijn om de gestelde doelen te bereiken is (nog) niet bekend.

Het college zet regulerende bevoegdheden in waar mogelijk, zoals bij ruimtelijke ordening en bij handhaving van de verruimde reikwijdte Wet Milieubeheer. Bij initiatieven waar de gemeente veel invloed heeft (eigen gronden), is voor een meer regulerende aanpak gekozen. Voor bedrijven wordt het handhaven van de wettelijke verplichtingen uit onder andere de Wet milieubeheer daadwerkelijk ingezet voor het klimaatbeleid. Binnen het thema verkeer en vervoer heeft de gemeente voor een aanzienlijk aantal wettelijke instrumenten gekozen, waarbij handhaving een belangrijke rol speelt.

Op basis van de milieujaarverslagen en de voortgangsrapportage wordt door de Rekenkamercommissie geconstateerd dat de realisatie van de programma-activiteiten uit het Energie- en klimaatprogramma en een aantal projecten uit het milieu-uitvoeringsprogramma achter loopt ten opzichte van de planning tot 2015. Niet alle projecten leiden tot succes. De oorzaken hiervan liggen bij problemen tijdens de uitvoeringspraktijk, de beperkte sturingsmogelijkheden van de beschikbare instrumenten, en bij tegenstrijdig beleid. Dit komt overeen met ervaringen bij veel andere gemeenten. Met name energiebesparing in absolute zin in de gebouwde omgeving blijkt lastig te realiseren. Uit interviews met verschillende onderdelen van de ambtelijke organisatie komt naar voren dat Label B vaak moeilijk te realiseren is, en voor een aantal monumentale panden onhaalbaar vanwege eisen die aan deze panden gesteld worden. Hierdoor hebben minder gebouwen een label B dan voorheen voorzien was.

Voor het bereiken van het langetermijndoel is een alles-uit-de-kast-aanpak nodig, evenals volle medewerking van alle partijen. Het college heeft in het Energie- en klimaatprogramma 2008-2015 echter bewust gekozen voor een beperktere inzet van middelen. In het 'woord vooraf' van het Energie- en klimaatprogramma is impliciet afstand genomen van de benodigde 'alles-uit-de-kast-aanpak'. Hieruit leiden we af dat 's-Hertogenbosch ten aanzien van 'klimaatneutraliteit in 2050' meer een aansprekende 'stip aan de horizon' heeft neergezet dan een SMART geformuleerd doel. Het college heeft de raad daarover geïnformeerd, en de raad heeft hier mee ingestemd.

Conclusies

De conclusies van het onderzoek zijn:

1. Het ambitieniveau van het Energie- en klimaatprogramma is op de meeste onderdelen voorlopend tot sterk voorlopend.
2. Het college heeft geen realistische en goed werkbaar definitie van klimaatneutraliteit opgesteld of gebruikt.
3. Het klimaatbeleid wordt gekenmerkt door pragmatisme, met een nadruk op actie en op samenwerken, dit leidt op onderdelen tot een ad hoc benadering.
4. Het beschikbaar gestelde budget is niet toereikend om de doelen te realiseren. Een keus waar de gemeenteraad mee heeft ingestemd.
5. Door de weerbarstige uitvoeringspraktijk en de beperkte sturingsmogelijkheden loopt een aantal projecten achter ten opzichte van de door het college afgegeven planning tot 2015.

6. De raad heeft jaren weinig tot geen gebruik gemaakt van haar controlemogelijkheid.

Aanbevelingen

1. Maak klimaatneutraliteit belangrijk: dat is voorwaarde voor het succesvol worden.
2. Wees actief in het controleren van de voortgang van het klimaatbeleid.
3. Verzoek het college een realistische en goed werkbare definitie van klimaatneutraliteit op te stellen.
4. Verzoek het college zich in te zetten voor het beschikbaar krijgen van de juiste middelen – inclusief communicatieve instrumenten en het ontwikkelen van kennis en vaardigheden - om de beleidsambities ten aanzien van klimaatneutraal te realiseren .
5. Verzoek het college de uitvoering van het klimaatbeleid te monitoren en daarover te rapporteren, zowel over effecten van uitgevoerde maatregelen als over de effecten op de CO₂-emissie.
6. Verzoek het college klimaatbeleid voor de periode 2015 – 2050 verder te ontwikkelen met gebruikmaking van methoden als backcasting en kritieke-padanalyse om inzicht te kunnen geven in keuzes en keuzemomenten.

Doorwerking:

Het college gaf in zijn reactie de conclusies 1, 3, 4 en 5 te onderschrijven. Met conclusie 2 (de definitie van 'klimaatneutraal') is het college het niet eens. Men vindt de huidige definitie werkbaar.

De aanbevelingen 1 ('belangrijk maken van het klimaatbeleid'), 3 ('definiëren van klimaatneutraal) en 5 (effectmonitoring) nam het college over. De Rekenkamercommissie stelde in het raadsvoorstel voor om het college te verzoeken hierover regelmatig te rapporteren en deze aanbevelingen op te nemen in het eerstvolgende Energie- en Klimaatprogramma.

Wat betreft aanbeveling 2 (controleren van de voortgang van klimaatbeleid) stelden wij voor om het college meer in termen van effectiviteit te laten rapporteren, zodat uw raad de voortgang beter kan volgen. Van aanbeveling 4 (middelen) vond het college dat dit moet worden afgewogen tegenover andere beleidsvelden. De Rekenkamercommissie merkte op dat wat betreft het klimaatbeleid in ieder geval voor de korte termijn (vier jaar) de ambities in overeenstemming moeten worden gebracht met de middelen. Dit kan door middelen bij te stellen of door de ambities aan te passen.

Aanbeveling 6 (verdere ontwikkeling klimaatbeleid met backcasting en kritieke padanalyse) neemt het college in overweging bij de ontwikkeling van plannen na 2015. Op dit moment gaat de voorkeur nog uit naar de transitiebenadering, aldus het college. De Rekenkamercommissie stelde in het raadsvoorstel voor om dit niet alleen te overwegen, maar daadwerkelijk te gaan doen.

Het rapport leidde tot een uitgebreid debat in de raadscommissie FES. De raad nam op 11 december 2012 ons raadsvoorstel - en daarmee de aanbevelingen - met algemene stemmen aan. Een amendement van D66 en de Bossche Groenen, om voor wat betreft aanbeveling 6 te werken met concrete ambities en concreet beleid, werd verworpen.

In de gemeenteraadsvergadering van 23 april 2013 is het voorstel 'Actualisering klimaatprogramma 2008-2015 – update 2013' besproken. Het college zei met dit voorstel ook invulling te geven aan de besluiten van uw raad over ons onderzoek 'klimaatneutraal 's-Hertogenbosch'. De raad heeft met het voorstel ingestemd. Een motie van De Bossche Groenen werd verworpen. Daarin verwees deze fractie naar het rapport van de Rekenkamercommissie en sprak zij uit dat het wenselijk is dat raad vanuit haar controlerende taak over voldoende instrumenten beschikt om de effecten van het klimaatbeleid op een adequate manier te monitoren. Het college zou daarvoor een voorstel moeten voorleggen. Moties over het gebruik van de CO2 prestatieladder en het maken van prestatieafspraken met de woningbouwcorporaties werden wel aangenomen.

2.3.4 Vooronderzoek naar leningen en garanties door de gemeente aan private partijen

De Rekenkamercommissie startte in 2011 een vooronderzoek naar de leningen en garanties door de gemeente. Dit vooronderzoek liep door in 2012. De commissie heeft overzichten opgevraagd van de op dit moment uitstaande 'vaste uitzettingen' en garantstellingen. De Rekenkamercommissie heeft naar aanleiding van de resultaten van het vooronderzoek besloten om vooralsnog geen (vervolg)onderzoek te starten.

2.4 Overige aspecten in 2012

Kort samengevat wilde de Rekenkamercommissie in 2011 en 2012 verder bouwen vanuit de basis die eerder is gelegd, en een gerespecteerd en waardevol instituut worden van en voor de raad. Door onderzoek blijven doen naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur wil de commissie een bijdrage leveren aan het verbeteren van het functioneren van de gemeente, en de kaderstellende, sturende en controlerende rol van de raad hierin. Waar mogelijk en nodig wil de commissie korte, 'actuele' onderzoeken gaan verrichten op eigen initiatief en eventueel op verzoek van de raad. De commissie acht het nodig en gewenst regelmatig contact en overleg te hebben met de gemeenteraad en de onderzoeksresultaten op een aansprekende manier te presenteren. Ook wilde de commissie meer werk maken, voor zover dat in de invloedssfeer van de Rekenkamercommissie ligt, van de doorwerking van de onderzoeksresultaten.

Wij zijn van mening dat deze doelen in belangrijke mate zijn gerealiseerd.

Communicatie met de gemeenteraad in 2012

Ook in 2012 heeft de commissie regelmatig met de raad en raadscommissies gecommuniceerd, zowel schriftelijk als mondeling. In 2012 zijn vier onderzoeken afgerond. Er zijn relatief meerdere contactmomenten geweest met raadscommissies en gemeenteraad. Met het Presidium is gesproken over niet-inhoudelijke zaken rondom de Rekenkamercommissie.

De Rekenkamercommissie heeft in 2012 voor het eerst gewerkt met aandachtsgebieden voor de externe leden. De leden wonen regelmatig vergaderingen van 'hun' raadscommissie en de raad bij. Dit leidde tot meer contact met raadsleden.

In 2012 is voor het eerst gewerkt met een andere opzet van de raadsvoorstellen over rekenkameronderzoeken. De Rekenkamercommissie voorziet de onderzoeken zelf van een raadsvoorstel en dictum. Voordien werd de besluitvorming over aanbevelingen meer open gelaten, waarmee deze afhankelijk was van amendementen of moties.

Landelijke ontwikkelingen rekenkamerfunctie

In 2012 heeft Berenschot in opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een evaluatie uitgevoerd naar het functioneren van rekenkamers. Volgens dit rapport ondervindt het werk van rekenkamers en rekenkamercommissies alom waardering. "De organieke plaatsbepaling laat op onderdelen nog te wensen over en moet worden verbeterd. Rekenkamers moeten daarbij over voldoende middelen kunnen (blijven) beschikken om hun taak te kunnen uitvoeren. Situaties waarin rekenkamers nu over een te klein budget beschikken, soms zelfs nul euro, mogen niet blijven voortbestaan. Het fenomeen 'slapende rekenkamer' moet in kaart worden gebracht en waar nodig moet worden opgetreden om de wet te doen naleven. De onafhankelijkheid van rekenkamers en rekenkamercommissies moet zo ook financieel worden gewaarborgd. Dit staat het onderhouden van goede relaties met de volksvertegenwoordigende en bestuurlijke actoren niet in de weg. Rekenkamers zijn er vóór de raad en de staten, maar zijn niet ván de raad en de staten", aldus het rapport.

De minister stuurde in april 2012 haar reactie op het rapport naar de Tweede Kamer. Zij geeft onder andere aan de verplichting voor gemeenten om een rekenkamer te hebben, te willen handhaven. De minister verbindt geen directe actie aan de constatering in het rapport dat er steeds meer zogenaamde 'slapende rekenkamers' zijn. De minister stelt voor om in de toekomst geen raadsleden zitting te laten hebben in lokale rekenkamercommissies. Brief en rapport zijn nog niet in de Tweede Kamer behandeld.

De NVRR heeft onderzoek laten verrichten naar het fenomeen 'slapende rekenkamers'. Het rapport kwam in april 2013 uit.

Overige activiteiten in 2012

De Rekenkamercommissie is lid van de Nederlandse Vereniging van Rekenkamers en Rekenkamercommissies (NVRR). Dit om kennis en ervaring over het lokale rekenkamerwerk uit te kunnen wisselen. Binnen de NVRR heeft de Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch samen met een aantal andere rekenkamer(commissie)s deelgenomen aan besprekingen over een vorm van kwaliteitszorg van (het onderzoek door) rekenkamers die het NVRR-bestuur wil gaan opzetten.

Aan de NVRR is een landelijke Kring van Secretarissen verbonden, waar ook onze secretaris deel van uitmaakt. Collegiale uitwisseling van informatie, ideeën en kennis is er ook met de grotere rekenkamer(commissie)s in Noord-Brabant en Gelderland. De secretaris neemt deel aan de kringvergaderingen in deze beide regio's.

De commissie heeft deelgenomen aan het jaarcongres en vergaderingen van de NVRR.

2.5 Wat heeft dat gekost?

De Rekenkamercommissie is bevoegd binnen een aan haar bij de begroting beschikbaar gesteld budget uitgaven te doen ten behoeve van de uitvoering van haar taken. Voor 2012 ging het om een werkbudget van circa € 79.000 voor het verrichten van onderzoek, presentiegelden van de externe leden en overige kosten (lidmaatschap NVR, congres, representatie, e.d.). Het budget van de commissie bestaat naast het hieronder genoemde werkbudget uit personeelskosten.

Overzicht werkbudget per 31 december 2012

	Begroot 2012	Werkelijk 2012	Saldo
Onderzoekskosten	62.000	41.000	20.000
Presentiegelden	17.000	20.000	-3.000
Overige	3.000	10.000	-7000
TOTAAL	82.000	71.000	11.000

De overschrijding op de post 'onderzoekskosten' wordt veroorzaakt door het feit dat het onderzoek 'regionale economie' nog doorloopt in 2013. De overschrijding op de post 'overige' komt voor een deel door de werving van nieuwe leden: advertentiekosten die niet waren begroot. De commissie heeft door de veelheid aan onderzoeken in 2012 vaker vergaderd dan gepland. Vandaar de overschrijding op de post 'presentiegelden'.

3. Onderzoeksprogramma 2013-2014

3.1 Algemene onderzoekslijn

De samenstelling van de rekenkamer is, door aflopende benoemingstermijnen en het ontstaan van vacatures, de voorbije jaren fors veranderd. In 2012 startte een nieuwe voorzitter en werden twee nieuwe externe leden geworven. Ondanks deze wijzigingen heeft de 'productie' op volle toeren gedraaid. Wij hopen dit ook in de komende jaren te kunnen continueren.

Het vergroten van de effectiviteit van het rekenkamerwerk, vooral door het investeren in de relatie met de gemeenteraad, blijft een prioriteit. Onze onderzoeksrapporten zullen concrete en voor de raad herkenbare conclusies en aanbevelingen moeten opleveren.

Onderzoekslijnen

De Rekenkamercommissie ziet in de komende raadsperiode de controleerende rol van de raad in belang toenemen. Dit mede door de naar de gemeenten te decentraliseren verantwoordelijkheden en budgetten in het kader van de grote Transitie in de zorg. Het ondersteunen van de controlerende rol en de (bij)sturingmogelijkheden van de raad zullen wij waar mogelijk een nog centralere rol toekennen in onze onderzoeken. Hoe ga je controleren, waar controleer je op, welke informatie is daarbij nodig, etc.

De gemeente 's-Hertogenbosch maakt deel uit van een netwerkende regio. Steeds meer beleid wordt in samenwerking met andere gemeenten en private partners ontwikkeld en/of uitgevoerd. Het traject 'Krachtig Bestuur', dat vanuit de provincie is opgestart, wijst ook op het belang van bestuurlijke (her)oriëntatie in de regio. Waar mogelijk zullen wij in onze onderzoeken aandacht besteden aan de sturing door gemeente(raad) in netwerken.

3.2 De onderzoeken in 2013-2014

3.2.1 Onderzoek regionale economie (fase 2)

In het Jaarverslag 2012 beschreven wij de probleemstelling, opzet en eerste fase van het onderzoek.

In 2013 is het vervolg van dit onderzoek gepland. Deze fase gaat over de stuurbaarheid van het regionaal-economisch beleid (tweede fase). Voor dit onderzoek laat de Rekenkamercommissie zich ondersteunen door de heren J. Naaijken en G. van Oosten, die ieder een deel van het onderzoek verrichten. Het onderzoek moet leiden tot een rapportage waarin ingegaan wordt op de instrumenten voor besturing, beïnvloeding en evaluatie voor de gemeente 's-

Hertogenbosch. Dit met als doel een effectief lokaal en regionaal economisch en werkgelegenheidsbeleid, vanuit een regionaal perspectief.

Het onderzoek zou het voorjaar van 2013 afgerond moeten kunnen worden.

3.2.2 Onderzoek decentralisatie Jeugdzorg (met B4-gemeenten)

Eerder spraken de gezamenlijke voorzitters van de rekenkamer(commissie)s van de vier Brabantse steden (Eindhoven, Breda, Tilburg, 's-Hertogenbosch) af dat er een verkenning zou plaatsvinden van een mogelijk gezamenlijk onderzoek. Vooral om te bezien of er onderwerpen zijn die ons allen raken en die tot een breed leereffect voor de gemeenteraden zouden kunnen leiden. Maar ook om ervaring op te doen met het in gezamenlijkheid verrichten van onderzoek.

Het onderwerp 'Transities' (met name Jeugdzorg) werd gekozen voor een nadere uitwerking. Het zou moeten gaan om een ex ante-onderzoek. Dit laatste maakt het overigens ook interessant, omdat nog niet alle rekenkamers ervaring hebben met ex ante-onderzoeken.

De decentralisatie Jeugdzorg is een complex en lastig af te bakenen terrein, dat nog volop in beweging is. Er komen voortdurend nieuwe nota's, wetgeving, landelijke, lokale en regionale besluiten, etc. De start van de transitie is op 1 januari 2015. Interessante factor is dat de transities regionaal worden voorbereid en ingevoerd. De vier steden nemen alle deel aan een regionaal overleg waar het merendeel van de voorbereiding plaatsvindt.

De invloed van gemeenteraden op de voorbereiding van de transities is cruciaal, maar ook lastig te duiden. Enerzijds vanwege de complexiteit en de grote snelheid waarmee de ontwikkelingen op de gemeente afkomen (in 2013 vindt op meerdere momenten besluitvorming in de raad plaats. Anderzijds vanwege het deels regionale, dus indirecte karakter van de besluitvorming. Het gaat hier bij de Jeugdzorg om taakoverdrachten van groot maatschappelijk en financieel belang (landelijk 3,25 miljard, 's-Hertogenbosch 30 miljoen), met een daaraan gekoppelde bezuiniging van 15%.

Gesteld kan worden dat de controlerende rol van de raad in de komende raadsperiode aan belang toeneemt: de begroting neemt fors in omvang toe, het totale risico voor de begroting neemt toe, en het gaat bij de transities om onderwerpen 'die er toe doen'.

Vooralsnog is voor het gezamenlijke onderzoek een dimensie gekozen die belangrijk is voor de betrokken gemeenteraden en een breed leereffect heeft: de controlerende en kaderstellende rol van de gemeenteraad bij de decentralisatie van de Jeugdzorg.

Doel van het onderzoek zou kunnen zijn om een 'minimum set aan maatregelen en/of voorwaarden' te presenteren zodat de raad na invoering van de transitie

effectief en efficiënt zijn controlerende rol kan oppakken. De kaderstelling door de raad komt aan de orde in een vergelijking tussen de gemeenten.

Het onderzoek wordt gezamenlijk opgestart en uitgevoerd. Het is denkbaar dat de vier betrokken gemeenten – als vervolg op het gezamenlijke deel – aanvullend nog een lokale vraagstelling gaan onderzoeken.

Over het gezamenlijk uit te voeren deel vindt nog overleg plaats tussen de vier rekenkamer(commissie)s. In het voorliggende onderzoeksprogramma kan daarom slechts een richting worden aangegeven en nog niet de definitieve vorm en probleemstelling.

3.2.3 Onderzoek naar aanbesteden/contracten in complexe projecten

Uw raad nam op 11 december 2012 unaniem een motie aan over dit onderwerp. In uw motie sprak u onder meer uit dat een onderzoek naar de gang van zaken ten aanzien van de Bartenbrug op zijn plaats is. U verzocht de Rekenkamercommissie om "dit onderzoek uit te voeren op een door de Rekenkamercommissie te bepalen moment na de onderhandelingen en de resultaten ervan aan de raad voor te leggen."

Wij hebben het verzoek overwogen en de raad bij brief van 20 februari 2013 medegedeeld dat voor een onderzoek naar specifiek de gang van zaken ten aanzien van de 'Bartenbrug' de Rekenkamercommissie niet het geëigende instrument is.

De commissie vindt een algemener rekenkameronderzoek naar het onderwerp contractmanagement en aanbesteden wel passend binnen onze selectiecriteria, en ook uitvoerbaar. Wij hebben uw raad dan ook medegedeeld dat wij een onderzoek met een bredere probleemstelling gaan uitvoeren. Hierbij richten wij ons op de contractvormen en wijze van aanbesteden die de gemeente hanteert bij complexe projecten met de daarbij horende risico's, en de kaderstelling en controle op deze projecten door de gemeenteraad.

Wij denken onder andere aan de volgende vragen:

- hoe moet de gemeente omgaan met aanbestedingen in complexe projecten zoals bedoeld in de motie?
- hoe moeten dit soort complexe aanbestedingen verlopen in het samenspel tussen raad en college, de informatievoorziening, kaderstelling en controle?

Het onderzoek leidt tot een beoordelingskader voor de raad (en college). In welke situatie heeft welke contractvorm de voorkeur? En welk samenspel tussen raad en college hoort hierbij? Het beoordelingskader dat wij opstellen zou later desgewenst door raad of college zelf toegepast kunnen worden bij relevante cases. Dit zou bijvoorbeeld de Bartenbrug kunnen zijn en/of andere projecten.

Het eerder uitgevoerde onderzoek naar de parkeergarage stadskantoor – en hoe het in raadsvoorstel 05.1056 vastgestelde kader concreet is uitgewerkt – wordt in het onderzoek meegenomen. Dit betreft onder meer het informeren van de raad over wijzigingen in risicoprofielen van lopende trajecten en het verbeteren van de aangrijpingspunten voor de raad om controle uit te voeren over de uitvoering van majeure projecten

Wij verwachten dat wij de resultaten van dit onderzoek de tweede helft van 2013 aan uw raad zullen toezenden.

3.3 Andere voornemens in 2013-2014

In eerdere onderzoeksplannen kondigden wij al een onderzoek naar het accommodatiebeleid van de gemeente aan. Omdat de beleidsnota hierover eerder werd uitgesteld, hebben wij ook het onderzoek in de wachtkamer gezet. Wij blijven dit onderwerp volgen.

In het programma is – zoals gebruikelijk – ruimte om eventueel een ad hoc (voor)onderzoek uit te voeren. Ofwel op eigen initiatief, of naar aanleiding van een verzoek van de gemeenteraad.

De Rekenkamercommissie is voornemens om te starten met zogenaamde nazorgonderzoeken, ook wel doorwerkingsonderzoeken genoemd. Bij dit type onderzoek – dat door een aantal andere rekenkamers al wordt uitgevoerd – wordt na enige tijd een onderzoek verricht naar de doorwerking van eerder uitgebrachte rapporten. Onderzocht wordt of de aanbevelingen zijn uitgevoerd, of het onderzoek effect heeft gehad en hoe de stand van zaken is. Denkbaar is dat wij bijvoorbeeld naar het Klimaatbeleid en Verbonden Partijen een nazorgonderzoek zullen starten.

Zoals vermeld heeft Ministerie van Binnenlandse Zaken in 2012 een evaluatierapport uitgebracht over de rekenkamerfunctie in 2012. De Minister heeft een brief naar de Kamer gestuurd, waarin onder andere wordt voorgesteld om raadsleden geen zitting meer te laten hebben in rekenkamercommissies. Wij zullen het Kamerdebat volgen en blijven in overleg met uw raad c.q. het Presidium hierover.

3.4 Wat mag dat kosten?

Begroting 2013

De begroting (werkbudget) van de Rekenkamercommissie bedraagt in 2013 circa € 83.000.

	Begroting
Onderzoeksbudget (uitbesteding)	63.000
Presentiegelden externe leden	17.000
Lidmaatschap NVRR	800
Overige	2.200
TOTAAL	83.000

Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch

Dr. ir. G.B.C. Backus, voorzitter
Dr. ir. P.J.M.M. Krumm MPA
Mevr. drs. Y.J. Bouwman-Bakker
Drs. P.W.M. de Gouw
Dr. E.A.M.J. Verkaar
Mevr. mr. M.A.B. van der Sloot
A.M. Rotman
Drs. H.W.M. Wouters, secretaris

Tel: 073-615 9770

Mail: rekenkamer@s-hertogenbosch.nl

Web: www.s-hertogenbosch.nl/rekenkamercommissie