

Jaarverslag 2016

Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch

's-Hertogenbosch, 25 januari 2017

De Rekenkamercommissie,

Dr. ir. G.B.C. Backus, voorzitter

Drs. P.W.M. de Gouw

Dr. E.A.M.J. Verkaar

Mevr. drs. Y.J. Bouwman-Bakker

Mevr. drs. W.M.G.F. van Pinxteren RA

Mevr. drs. J. Hendrickx

Mevr. J.J.M. Lensen-Van den Wildenberg

Inhoudsopgave

1.	Samenvatting	3
2.	Jaarverslag 2016	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 dit opgeleverd?.....	5
2.3.1	Onderzoek Regionalisering en kaderstelling/controler gemeenteraad	5
2.3.2	Onderzoek Evenementenbeleid en Citymarketing.....	8
2.3.3	Vervolgonderzoek regionaal economisch beleid 's-Hertogenbosch	11
2.3.4	Onderzoek Passend onderwijs gemeente 's-Hertogenbosch	14
2.3.5	Onderzoek Ondersteuning gemeenteraad bij besluitvorming Theater aan de Parade	15
2.4	Wat heeft dat gekost?	16
2.5	Veranderingen in lokale rekenkamerfunctie	17
2.6	Vooruitblik op 2017	17

Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch

Dr. ir. G.B.C. Backus, voorzitter
Mevr. drs. Y.J. Bouwman-Bakker
Mevr. drs. W.M.G.F. van Pinxteren RA
Drs. P.W.M. de Gouw
Dr. E.A.M.J. Verkaar
Mevr. drs. J. Hendrickx
Mevr. J.J.M. Lensen-Van den Wildenberg
Drs. H.W.M. Wouters, secretaris

Tel: 073-615 9770
Mail: rekenkamer@s-hertogenbosch.nl
Web: www.s-hertogenbosch.nl/rekenkamer

1. Samenvatting

Jaarverslag 2016

De Rekenkamercommissie wil met haar onderzoek een bijdrage leveren aan verbeteren 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.

De activiteiten in 2016 waren gebaseerd op het onderzoeksprogramma 2015-2016. De volgende onderzoeken zijn in 2016 afgerond dan wel in uitvoering genomen:

- 1 Onderzoek Regionalisering en kaderstelling/controle gemeenteraad;
- 2 Onderzoek Evenementenbeleid en Citymarketing;
- 3 Vervolgonderzoek Regionaal Economisch beleid 's-Hertogenbosch;
- 4 Onderzoek Passend Onderwijs 's-Hertogenbosch;
- 5 Onderzoek Ondersteuning besluitvorming gemeenteraad Theater aan de Parade (fase 1).

In 2015 kondigde de Minister van BZK wetgeving aan over een het uniformeren van de lokale rekenkamerfunctie, waarbij alle rekenkamers volledig uit (alleen) externe leden moeten bestaan. In 2016 heeft de minister dit standpunt bevestigd in de beantwoording van kamervragen. Indien dit voornemen in wetgeving wordt omgezet leidt dit tot een wettelijk verplichte omvorming van onze Rekenkamercommissie tot een rekenkamer zonder de beide raadsleden. Het contact met de gemeenteraad moet dan op een andere wijze worden vormgegeven.

In 2017 zal de Rekenkamercommissie zich bezighouden met de ondersteuning van de raad bij zijn besluitvormende rol bij het dossier Theater aan de Parade. Ook wordt een nieuw gezamenlijk onderzoek van de rekenkamers van de B5-gemeenten voorbereid. Zoals het er nu naar uitziet zal dit gaan over de nieuwe Omgevingswet. In 2017 voeren wij ook nog een vooronderzoek uit naar een nog nader te bepalen onderwerp.

Terugblikkend is de Rekenkamercommissie tevreden over de besluitvorming over onze rapportage en de doorwerking van onze aanbevelingen. Voor citymarketing is inmiddels nieuw beleid aan de raad voorgelegd. Met regionale samenwerking is de raad zelf nu aan de slag. Voor regionale economie is het nog te vroeg om te oordelen over doorwerking. De Rekenkamercommissie kijkt terug op een vruchtbare en plezierige samenwerking met de gemeenteraad in 2016 en hoopt en verwacht dit in 2017 te kunnen voortzetten.

2. Jaarverslag 2016

2.1 Inleiding

In dit jaarverslag blikt de Rekenkamercommissie terug op het jaar 2016. 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 ervaringen van het voorbije jaar, om haar werk verder te kunnen verbeteren.

Samenstelling

De Rekenkamercommissie bestond in 2016 uit de volgende leden:

Dr. ir. G.B.C. Backus, extern lid (voorzitter)

Dr. ir. P.J.M.M. Krumm MPA, extern lid (tot 1 maart 2016)

Mevr. drs. W.M.G.F. van Pinxteren RA, extern lid (vanaf 12 juli 2016)

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

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

Dr. E.A.M.J. Verkaar, extern lid

Mevr. drs. J. Hendrickx, lid vanuit de gemeenteraad

Mevr. J.J.M. Lensen-Van den Wildenberg, lid vanuit de gemeenteraad

Drs. H.W.M. Wouters, secretaris

De benoemingstermijn van het externe lid P. Krumm liep per 1 maart 2016 af. Op 12 juli 2016 benoemde uw raad mevrouw W. van Pinxteren als zijn opvolger. 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.

Kwaliteitszorg is voor ons een belangrijk aandachtspunt. Onze wijze van werken, onderzoeken en rapporteren evalueren wij jaarlijks in een aparte bijeenkomst en na afloop van ieder onderzoek.

In het jaar 2016 hebben wij aan vijf onderzoeken gewerkt. In 2016 is tijdens de onderzoeken en bij de behandeling van de rapportages relatief veel contact geweest met raadscommissies en gemeenteraad. Met het Presidium is overlegd over organisatorische en planningszaken. De Rekenkamercommissie heeft ook in 2016 gewerkt met aandachtsgebieden voor de externe leden. De leden wonen regelmatig vergaderingen van 'hun' raadscommissie en de raad bij.

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 Rekenkamercommissie van gemeente 's-Hertogenbosch legt in haar onderzoeken het accent op de *maatschappelijke effectiviteit van beleid* en 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 commissie 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 2016

De activiteiten waren het afgelopen jaar gebaseerd op het onderzoeksprogramma 2015-2016. De commissie heeft het onderzoeksprogramma 2015-2016 op 21 mei 2015 naar de gemeenteraad gezonden. De volgende projecten zijn in 2016 afgerond dan wel in uitvoering genomen:

- 1 Onderzoek Regionalisering en kaderstelling/controlerend gemeenteraad;
- 2 Onderzoek Evenementenbeleid en Citymarketing;
- 3 Vervolgonderzoek 'Regionaal Economisch beleid 's-Hertogenbosch';
- 4 Onderzoek Passend Onderwijs 's-Hertogenbosch.
- 5 Onderzoek Ondersteuning besluitvorming gemeenteraad Theater aan de Parade (fase 1).

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

2.3.1 Onderzoek Regionalisering en kaderstelling/controlerend gemeenteraad

Het onderzoek

In 2015 en 2016 hebben wij onderzoek verricht naar regionalisering en de sturing/controlerend door de gemeenteraad. Dit onderzoek is in het eerste kwartaal 2016 afgerond.

De Rekenkamercommissie ziet de regionalisering als een belangrijke ontwikkeling voor gemeenten/gemeenteraden. Steeds meer taken, met bijbehorende verantwoordelijkheden, geldstromen en risico's, worden in regionaal verband uitgevoerd. Bijvoorbeeld de nieuwe gemeentetaken in het sociale domein. Waar sturing en controle door de gemeenteraden in dit gedecentraliseerde domein al een grote opgave was, wordt dit door de regionalisering nog complexer.

De centrale vraag in het onderzoek luidt: op welke manier kunnen gemeenteraden sturing geven aan regionale maatschappelijke processen en hoe kunnen ze de effecten daarvan controleren en bijsturen? Hoe zouden raadsleden moeten opereren, kaders kunnen stellen en hun controletaak kunnen uitoefenen in regionaal verband? Dat vergt een andere benadering, en een andere wijze van denken en werken van zowel de raad als het college als van de gemeentelijke organisatie.

De Rekenkamercommissie wilde via dit onderzoek inzicht krijgen in de wijze waarop de gemeenteraad zijn rol kan vervullen op beleidsterreinen waarop de gemeente 's-Hertogenbosch samenwerkt met andere gemeenten.

De Rekenkamercommissie heeft in het onderzoek onder meer vier cases onderzocht: het WMO-beleid, de totstandkoming van het regionale Beleidsplan Veiligheid, de komst van de Omgevingsdienst Brabant Noord (ODBN) en BrabantStad.

De gemeenteraad is nauw betrokken geweest bij het onderzoek. Er zijn twee werksessies met raadsleden van 's-Hertogenbosch georganiseerd en een sessie met raadsleden van buurgemeenten. Een aantal raadsleden is ook geïnterviewd. Door in het onderzoek samen op te trekken met raadsleden hebben wij getracht:

1. Het belang van het onderwerp regionale samenwerking breder onder de aandacht te brengen;
2. Een grote en actuele inbreng van de raad in het onderzoek te krijgen;
3. De mogelijke doorwerking van de onderzoeksresultaten te vergroten.

Het proces van het onderzoek was voor de Rekenkamercommissie hiermee evenzo belangrijk als de uiteindelijke uitkomst: de rapportage 'De raad en de regio'. Voor ons en voor de raad was dit een nieuwe manier van werken en onderzoeken.

Bevindingen en conclusies

De discussiepunten voor de raad schreven wij op in een korte aparte notitie: 'Regionale samenwerking: Stof tot nadenken'. Die notitie is als samenvatting van het onderzoek te lezen en bevat ook de bevindingen en aanbevelingen van het onderzoek.

De Rekenkamercommissie constateert dat het college en de ambtelijke organisatie van 's-Hertogenbosch de voorbije jaren goede stappen hebben gezet in de regionale samenwerking. Raadsleden van omliggende gemeenten ervaren dat de centrumgemeente 's-Hertogenbosch vergeleken met vijf jaar geleden veel meer open staat voor regionale samenwerking. Naar aanleiding van de werksessies met de gemeenteraad constateren wij dat een discussie binnen de raad over regionale samenwerking en de betrokkenheid van de raad daarbij, nodig is. En dat op basis daarvan keuzes gemaakt moeten worden.

De Rekenkamercommissie constateert dat binnen de raad verschillend wordt gedacht over de gewenste betrokkenheid van de raad bij regionale samenwerking. De volgende drie keuzes worden in de rapportage genoemd:

1. Kies of het lokale belang het beste is gediend bij een regionale of een lokale aanpak.
2. Kies of u direct of indirect wilt sturen als raad in regionale samenwerking. Gaat u vooral uit van de informatie van het eigen college? Of wilt u samen met andere raden en raadsleden van de andere regiogemeenten rechtstreeks invloed en controle uitoefenen? In het laatste geval zoekt u ook buiten het eigen college om de samenwerking met de 'buren'. Deze keuze kan verschillen naar gelang de soort taak.
3. Kies welke prioriteit u als raad geeft aan de samenwerking. Prioriteit stellen is nodig om de werkdruk van raadsleden niet te groot te laten worden. Niet aan alle samenwerkingsverbanden hoeft evenveel tijd, aandacht en energie te worden besteed.

College en raad stelden in 2014 maatregelen vast voor regionale samenwerking. Dit is een stap op de goede weg. De Rekenkamercommissie vindt dat de raad nu vooral zelf aan zet is. De commissie ziet de volgende mogelijkheden:

- Meer sturing aan de voorkant: sturing is effectiever en kan efficiënter plaatsvinden als de raad meer aan de voorkant van beleidsprocessen kan sturen en kaders stellen.
- Informatievoorziening: om zoveel mogelijk direct te kunnen sturen in regionale samenwerking is het wenselijk dat raadsleden niet alleen zicht hebben op de belangen, doelen en cijfers van de eigen gemeente, maar ook op die van de andere deelnemende gemeenten.
- Concreet maken: bepaal als raad welke sturing je per samenwerkingsverband wilt uitoefenen. De gewenste sturing kan per samenwerkingsverband en taakveld verschillen.
- Ondersteuning: Verbetering van sturing door de raad is alleen mogelijk als de raad en de individuele raadsleden goed worden ondersteund, door college, samenwerkingsverbanden en de griffie.

Aanbevelingen

De Rekenkamercommissie stelde de volgende aanbevelingen op voor de gemeenteraad:

1. *Strategisch kader*: Ga als raad met elkaar in debat om te komen tot een visie over de eigen rol bij sturing en controle van de regionale samenwerking, zodat een strategisch kader voor de gewenste sturing (lokaal of regionaal, direct of indirect, prioritair of niet) op de verschillende taakvelden kan worden vastgesteld.
2. *Bouw verder op het raadsvoorstel uit 2014*: Ga verder met het implementeren van de maatregelen uit het raadsvoorstel van 2014 en evalueer deze op hun effecten op de wisselwerking tussen raad en regio.
3. *Informatievoorziening en besluitvorming aan de voorkant*: Spreek het college en de samenwerkingsorganisaties aan op tijdige aanlevering van informatie, die qua inhoud passend is bij het besluitvormingsproces dat aan de orde is. En die de raad meer aan de voorkant van het proces positioneert. Overweeg of de griffie een rol moet spelen bij de ondersteuning van een sterkere regionale oriëntatie van de raad.

4. *Meerdere agenda's*: Zorg met andere betrokken partijen, zoals het eigen college, maar ook met de andere gemeenten samen voor transparantie in de beleidsvorming zodat de verschillende 'agenda's' in de regio beter op elkaar kunnen worden afgestemd.

Wij stelden ook voor om een raads werkgroep in te stellen. Deze werkgroep zou zich niet alleen bezig moeten houden met de genoemde 'instrumentele' punten, zoals een betere informatievoorziening en prioritering van samenwerkingsverbanden. De werkgroep zou – ten behoeve van de gehele raad – vooral ook moeten nadenken hoe om te gaan met de 'nieuwe regionale werkelijkheid' die steeds politiek-bestuurlijk een steeds dominantere positie krijgt: regionale keuzes krijgen steeds meer impact op het wel en wee van de inwoners van de gemeente.

Besluitvorming over het onderzoek

De raadscommissie Bestuurszaken sprak op 20 juni 2016 uitgebreid over het door ons opgestelde raadsvoorstel. De raadscommissie was positief over de onderzoeksresultaten. Afgesproken werd om alvast een concept taakopdracht voor de in te stellen raads werkgroep te schrijven. De raad behandelde ons raadsvoorstel voor dit onderzoek op 12 juli 2016. Het raadsvoorstel van de Rekenkamercommissie werd unaniem aangenomen.

De raads werkgroep ging direct aan de slag met de voorstellen uit onze rapportage en eigen vragen op het gebied van regionale samenwerking¹:

- Informatievoorziening: de raad heeft nog steeds het gevoel vaak achter de feiten aan te lopen. Het moet voor raadsleden makkelijker worden om te weten te komen wat er speelt in regionale samenwerkingsverbanden en informatie moet tijdig beschikbaar zijn
- Samenwerking met raden van andere gemeenten: er zijn momenteel geen instrumenten beschikbaar om informatie of standpunten met andere raden uit te wisselen, terwijl dit voor de behandeling van sommige voorstellen wel heel handig kan zijn;
- Prioriteitsstelling samenwerkingsverbanden: Waar richt je je als raad vooral op en hoe stem je dit regionaal af?

Ook de griffiers van de regiogemeenten gingen aan de slag met het vraagstuk. De raads werkgroep rapporteert regelmatig aan de raad c.q. de fractievoorzitters.

2.3.2 Onderzoek Evenementenbeleid en Citymarketing

In ons Onderzoeksprogramma 2015-2016 kondigden wij een onderzoek aan naar het evenementenbeleid en de citymarketing van de gemeente 's-Hertogenbosch. Dit onderzoek is in 2016 afgerond en in de gemeenteraad besproken.

Het onderzoek

De Rekenkamercommissie heeft het onderzoek geprogrammeerd vanwege het grote maatschappelijke, economische en financiële belang van het evenementen(beleid) en citymarketing(beleid) voor de gemeente.

¹ Brief d.d. 22 december 2016 van raads werkgroep regionale samenwerking aan fractievoorzitters.

De Rekenkamercommissie beoogde met het onderzoek vooral inzicht te geven in het terrein van evenementen en citymarketing. Het is een breed terrein, met betrokkenheid van diverse portefeuilles en afdelingen. De Rekenkamercommissie constateerde bij de keuze van dit onderzoeksonderwerp dat inzicht bij de gemeenteraad ontbreekt.

De vraagstelling voor het onderzoek was:

1. Is er evenementen- en citymarketingbeleid en hoe zit dit in elkaar, welke rollen en verantwoordelijkheden zijn er, e.d.?
2. Is het evenementen- en citymarketingbeleid zodanig inzichtelijk dat de raad zijn kaderstellende en controlerende rol kan vervullen? Kan de raad wel een rol innemen? Zo ja, heeft hij die rol ook gepakt?

Het onderzoek richtte zich dus op:

- De beleidsdoelstellingen van het evenementenbeleid en de citymarketing: Is er beleid over evenementen en citymarketing ontwikkeld? Welke kaders heeft de gemeenteraad hierbij gesteld? Welke economische en maatschappelijke beleidsdoelen zijn vastgelegd m.b.t. het evenementen-beleid en citymarketing? Passen de evenementen in de doelen en thema's die zijn vastgelegd?
- De organisatie en de financiering: welke rollen zijn er voor organisatie, college en gemeenteraad? Welke beleidsvelden en afdelingen zijn betrokken bij het evenementenbeleid en citymarketing? Welke inzet van gemeentelijke middelen is er (geweest) in het evenementenbeleid?
- De rol van de gemeenteraad: wanneer zijn voorstellen over (grote) evenementen aan de raad voorgelegd en welke besluiten heeft de raad hierover genomen? Waar zou de gemeenteraad op moeten (willen) sturen in evenementenbeleid en citymarketing?

Bevindingen en conclusies

In het rapport wordt het citymarketing- en evenementenbeleid beschreven en de rollen en verantwoordelijkheden van raad, college en organisatie. De uitgaven en kosten van het beleid worden uitgewerkt en de rol van de gemeenteraad wordt uiteengezet. Van de gestelde doelen is onderzocht of ze zijn behaald of niet. De Rekenkamercommissie komt hierbij tot de volgende bevindingen.

- Het beleid is te lang niet aangepast;
- Er is meer samenhang nodig;
- De betrokkenheid van de raad moet groter;
- De resultaten zijn relatief goed;
- Het bezoek aan evenementen daalt.

Het citymarketing-en evenementenbeleid is in 2006 ontwikkeld. In 2016 evalueerde de gemeente dit beleid. De Rekenkamercommissie vindt een periode van 10 jaar, met grotendeels onveranderde beleidskaders, te lang. In andere gemeenten zien we doorgaans een periode van vier tot vijf jaar tussen de vaststelling en latere evaluatie van het beleid. Dit lijkt ook meer recht te doen aan de balans tussen enerzijds consistentie in beleid en anderzijds het tijdig inspelen op de dynamiek van het onderwerp en het betrekken van de raad bij het beleid.

De doelstellingen van het citymarketing- en evenementenbeleid zijn sterk economisch gericht: versterking van het vestigingsklimaat, trekken van meer bezoek en het verkrijgen van economische voordelen. Culturele evenementen vallen onder de afdeling Cultuur en hebben een meer maatschappelijke doelstelling. Deze afdeling heeft eigen budgetten, eigen doelstellingen en criteria. Dit maakt het lastig om de totale omvang en betekenis van de evenementen in de stad te doorgronden. Meer samenhang en afstemming tussen beide type evenementen is wenselijk.

De gemeenteraad heeft 10 jaar lang geen nieuwe aanvullende beleidskaders vastgesteld op dit terrein. De kaderstellende en controlerende rol van de raad moet worden versterkt. De raad heeft de afgelopen 10 jaar alleen een rol gespeeld bij de goedkeuring van het jaarlijkse budget. En bij de besluiten over bijzondere evenementen, zoals JB500. De verantwoording van het evenementenbeleid staat in het jaarverslag van de gemeente, zij het beknopt en versnipperd. Ook zijn er incidenteel raadsinformatiebrieven. Voor de raad zijn dit mogelijkheden om vragen te stellen. De raad maakt hier weinig gebruik van.

Op de doelstellingen die op basis van de beschikbare gegevens te beoordelen zijn, heeft de gemeente 's-Hertogenbosch het de afgelopen 10 jaar in vergelijking met enkele andere steden relatief goed gedaan. Met beperkt budget realiseert 's-Hertogenbosch veel evenementen en bezoeken. Bepaalde beleidsdoelen van het college (zoals het binnenhalen van vijf buitenlandse bedrijven) worden niet gemeten. De totale direct toerekenbare kosten van het evenementenbeleid waren in 2015 gelijk aan € 2 miljoen.

De afgelopen jaren daalt in 's-Hertogenbosch het bezoek aan evenementen licht. De commissie adviseert het college na te gaan hoe zij die ontwikkeling kan ombuigen. Meer maatwerk en regelmaat in monitoring van het eigen beleid, waarbij ook oog is voor de economische en maatschappelijke impact, is een goede aanvulling. Nieuwe, extra locaties en meer accent op winter-/meerdaagse evenementen kunnen nieuwe groei-impulsen geven. De recente aanwijzing van een nieuwe evenementenlocatie in het Paleiskwartier ziet de commissie als een goede eerste aanzet.

Aanbevelingen

De Rekenkamercommissie heeft de volgende aanbevelingen opgesteld:

1. Evenementen- en citymarketingbeleid moet een kortere beleidscyclus hebben: kaderstelling door de gemeenteraad om de 4 à 5 jaar en jaarlijkse werkplannen, gebaseerd op meer maatwerk en regelmaat in de monitoring van het beleid;
2. Er moet meer samenhang en afstemming zijn tussen evenementen met vooral economisch karakter en de culturele evenementen;
3. De gemeenteraad moet actief gebruik maken van zijn controlerende rol op dit beleidsterrein: met name bij de bespreking van het Jaarverslag en de agendering van raadsinformatiebrieven.;
4. Zet in op een plan om de trend van afnemende bezoekersaantallen aan evenementen in 's-Hertogenbosch om te buigen.

Besluitvorming over het onderzoek

Het raadsvoorstel van de Rekenkamercommissie en het onderzoeksrapport werden op 8 september 2016 uitgebreid en inhoudelijk besproken in de raadscommissie Bestuurszaken. De fracties van GroenLinks en PvdA kondigden een amendement aan. In de raadsvergadering van 21 september 2016 werden de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamercommissie onderschreven. Het voorstel werd unaniem aangenomen.

De fracties van PvdA, SP en BVP dienden een motie in. Hierin werd het college verzocht “de budgetten voor evenementenbeleid en citymarketing te stroomlijnen en in het jaarverslag en in de begroting een paragraaf op te nemen die helder en inzichtelijk maakt welke middelen besteed zijn dan wel zullen worden besteed aan citymarketing en evenementenbeleid”. De motie werd unaniem aangenomen.

Het college heeft inmiddels een nieuwe nota Citymarketing aan de raad voorgelegd (13 december 2016). Naar aanleiding van de bespreking van de eerste versie ervan nam het college het raadsvoorstel en de nota terug. Op 31 januari 2017 staat de nieuwe nota ‘Werking Citymarketingbeleid’ op de raadsagenda.

2.3.3 Vervolgonderzoek regionaal economisch beleid 's-Hertogenbosch

Het onderzoek

In 2013 onderzocht de Rekenkamercommissie het regionaal economische beleid van 's-Hertogenbosch. Het ging daarbij om de mogelijkheden die de gemeente heeft om de economie en werkgelegenheid te bevorderen en de regionale samenwerking die daarvoor nodig is. Dit leidde in 2013 tot het onderzoeksrapport 'Werk aan de Winkel – (regionaal) economisch beleid gemeente 's-Hertogenbosch'. De Rekenkamercommissie heeft in 2016, drie jaar na dato, gezien hoe het regionaal economisch beleid van 's-Hertogenbosch zich sindsdien heeft ontwikkeld.

De onderzoeksvraag die in dit onderzoek centraal stond luidt: Hoe heeft het regionaal-economisch beleid van de gemeente 's-Hertogenbosch zich sinds 2013 verder ontwikkeld?

Met behulp van een documentenstudie van gemeentelijke beleidsdocumenten is een reconstructie gemaakt van de ontwikkeling van het regionaal-economische beleid in 's-Hertogenbosch. Daarnaast zijn ook (inter-) nationale trend- en sectorstudies naar economische ontwikkelingen geraadpleegd. Voor verdere verdieping zijn in totaal 19 interviews gehouden.

Bevindingen en conclusies

De Rekenkamercommissie komt tot de volgende bevindingen.

1. Situatie is verbeterd, maar meer focus is nodig

De positie van 's-Hertogenbosch is zowel economisch als beleidsmatig verbeterd. Het economisch potentieel van de gemeente wordt echter nog steeds onvoldoende benut. De samenhang tussen de economische speerpunten van de stad (Agrifood, ICT, Creatief, Logistiek en Zakelijke dienstverlening) is niet sterk. Dit verwatert het economische profiel van de stad. Dat profiel richt zich namelijk steeds meer op innovatie en ontwikkeling van kennis.

Ook de verbinding tussen het stedelijke en regionale economische beleid is niet duidelijk. Dit geldt ook voor de manier waarop de gemeente inspeelt op de economische ontwikkeling in omliggende steden als Tilburg en Eindhoven, maar ook in Utrecht. Dit vraagt om extra investeringen van het stadsbestuur in richting, focus en regie in het regionaal economische beleid

2. Informatie aan gemeenteraad moet beter

Het college informeert de gemeenteraad, maar vraagt niet om richtinggevende uitspraken over het economische beleid. De gemeenteraad krijgt veel informatie over regionaal-economische ontwikkelingen. Maar omdat er geen relatie wordt gelegd met de doelen van het beleid, kan de raad zich geen goed oordeel vormen. De Rekenkamercommissie beoordeelt de kwaliteit van de sturingsinformatie aan de raad als onvoldoende.

3. Besluiten uit 2013 beperkt uitgevoerd

De besluiten die de raad in 2013 heeft genomen over de aanbevelingen uit het vorige rapport zijn in beperkte mate uitgevoerd. De gemeenteraad heeft niet of nauwelijks actie ondernomen naar aanleiding van de gebrekkige uitvoering van zijn besluiten. Dit biedt de raad stof tot nadenken over zijn rol in de aansturing van het economisch beleid.

4. Agrifood Capital leeft onvoldoende

Voor het versterken van de regionale economische structuur werkt de gemeente samen in 'Agrifood capital'. De (financiële) betrokkenheid van het bedrijfsleven bij Agrifood capital is echter nog beperkt. Financieel betrokkenheid van het bedrijfsleven versterkt de focus op het realiseren van economische doelstellingen. Het vergroot daarmee ook de kansen op het slagen van de veelbelovende economische agenda. Om Agrifood capital ook binnen de gemeente een succes te laten zijn moet het voor Bossche ondernemers meer gaan leven.

5. Geen sterke innovatiestructuur

Het economische profiel van de gemeente is gericht op kennisontwikkeling en innovatie. Voor de versterking van dit profiel heeft de stad terecht flink geïnvesteerd in campussen en andere broedplaatsen voor jonge ondernemers. Het ontbreekt echter aan een duidelijke samenhang tussen alle initiatieven die startende ondernemers moeten ondersteunen. Ook omdat hun relatie met het Agrifood-speerpunt vaak onduidelijk is.

Verbindingen tussen start ups en gevestigde MKB bedrijven met groeipotentieel komen nog onvoldoende van de grond. Er is daarom nog geen sprake van een sterke innovatie-infrastructuur die economische innovatie bevordert. En om aantrekkelijk te zijn voor jonge ondernemers zijn niet alleen broedplaatsen nodig. Er moeten ook een cultureel voorzieningsklimaat en citymarketing zijn die daarbij aansluiten.

6. Aanvullende kaders investeringsfonds nodig

Het gemeentebestuur wil met een bijdrage van €8 miljoen in het Bossche Investeringsfonds (BIF) de stedelijke economie impulsen geven. De Rekenkamercommissie verwacht dat aanvullende kaders nodig zijn.

Aanbevelingen

Op basis van het voorgaande komt de Rekenkamercommissie tot de volgende aanbevelingen aan de gemeenteraad:

1. Draag het college, vanwege het belang van een florerende stedelijke en regionale economie, op om nog voor de raadsverkiezingen een 'roadmap' uit te laten werken voor het in resultaten omzetten van de economische potenties van de gemeente. Geef het college de overweging mee om hier de benodigde externe expertise bij te betrekken. Deze economische strategie en daarbij horende uitvoeringsagenda dient er voor te zorgen dat geen dingen blijven liggen. In de onderzoeksrapportage noemt de Rekenkamercommissie de inhoudelijke elementen die in die visie terug zouden moeten komen.

Ook werd aanbevolen om te overwegen de investeringen in het Bossche InvesteringsFonds (BIF) te bundelen met de investeringsfondsen van de BOM. Alleen dan is er voldoende kritische massa om substantiële impulsen te geven aan de regionale economie. Formuleer de kaders hiervoor.

2. Vraag het college om sturingsinformatie met een betere kwantitatieve én kwalitatieve duiding, die de raad in staat stelt zich een oordeel te vormen over het regionale economische beleid. De doelstellingen van de bovengenoemde economische strategie zijn daarbij leidend. Deze informatie betreft onder meer economische groeicijfers, werkloosheid, bedrijfsvestigingen, verbindingen tussen start ups en MKB bedrijven, en het percentage succesvolle startups. Vraag het college ook er zorg voor te dragen dat Agrifood capital Noordoost Brabant de betrokken raden beter informeert over de resultaten van zijn beleidsdoelstellingen, mede in relatie tot de beschikbare budgetten.

3. Denk als raad ook na over de eigen rol in dit dossier. Overweeg om uw informatie ook (zelf) op andere manieren 'op te halen'. Organiseer als raad zelf bijvoorbeeld hearings en werkbezoeken – alleen of gezamenlijk met andere gemeenteraden in de regio – om een beter beeld te krijgen van ontwikkelingen in de regionale economie. Voorkom hiermee dat u als raad buitenspel staat.

Besluitvorming over het onderzoek

Het onderzoeksrapport, getiteld 'Met Focus Vooruit!' en het bijbehorende raadsvoorstel werden op 26 november 2016 in de raadscommissie FES besproken. De raadscommissie was positief over het feit dat de Rekenkamercommissie een vervolgonderzoek heeft uitgevoerd. Dit type onderzoek zou vaker moeten worden uitgevoerd. In de commissie gaven meerdere raadsleden aan dat de spiegel die de raad werd voorgehouden nuttig en nodig was: de raad heeft zelf niet genoeg gedaan met het uitblijven van economisch beleid en andere acties naar aanleiding van het rapport uit 2013. Concreet werden bestaande werkgroepen uit de raad genoemd die dit onderwerp moeten gaan oppakken.

Raadsleden gaven toe dat het onderwerp 'regionale economie' nog steeds onvoldoende leeft in de raad. Men zei meer alert te willen zijn op dit onderwerp. De raadscommissie zei unaniem het raadsvoorstel te steunen en daarmee alle aanbevelingen over te zullen nemen.

In de raad van 13 december 2016 werd het raadsvoorstel unaniem, zonder verdere discussie aangenomen.

2.3.4 Onderzoek Passend onderwijs gemeente 's-Hertogenbosch

In het Onderzoeksprogramma 2015/2016 is een onderzoek naar een onderwerp binnen het sociale domein opgenomen. Wij hebben gekozen voor de rol van de gemeente(raad) in het Passend Onderwijs. Het onderzoek is in het derde en vierde kwartaal van 2016 uitgevoerd. Op het moment van schrijven van dit jaarverslag ligt het eindrapport voor hoor en wederhoor bij het college. Wij sturen het rapport zo spoedig mogelijk naar de raad, waarmee het ook openbaar wordt.

Het onderzoek

Op 27 juni 2016 meldden wij de raad per brief het voornemen om het onderzoek naar Passend Onderwijs te gaan uitvoeren en met welke vraagstelling.

Passend onderwijs is een actueel en interessant thema. De voorbereiding en uitvoering van passend onderwijs vindt in netwerkverbanden plaats (Meijerij). De gemeente heeft in de uitvoering van het passend onderwijs geen formele rol, maar is wel sterk betrokken bij aanpalende beleidsterreinen zoals de jeugdzorg. Dit levert interessante vragen op over de precieze deling van verantwoordelijkheden tussen regio en gemeente(n), de vorm en effectiviteit van de gemeentelijke inzet, de stand van zaken binnen de gemeente en de rol en betrokkenheid van de gemeenteraad bij het onderwerp.

Het doel van het onderzoek was inzicht te geven in de toedeling van verantwoordelijkheden en de voorlopige resultaten en voornaamste uitdagingen te benoemen ten aanzien van de gemeentelijke bijdrage aan (de doelstellingen van) passend onderwijs. Hiermee worden de raad handvatten geboden om zijn kaderstellende en controlerende rol op de verbinding tussen gemeentelijke taken en passend onderwijs te versterken.

De centrale onderzoeksvraag voor het onderzoek luidde: in hoeverre maakt de gemeente haar verantwoordelijkheden waar als bijdrage aan het stelsel van passend onderwijs en benut zij kansen door adequaat verbinding te leggen met het brede sociaal domein?

Deze centrale onderzoeksvraag wordt uitgewerkt via zes deelvragen:

1. Hoe is de verantwoordelijkheid verdeeld ten aanzien van het realiseren van passend onderwijs tussen de gemeente 's-Hertogenbosch, de regio(gemeenten), samenwerkingsverbanden en schoolbesturen?
2. Op welke manier zijn verbindingen gelegd tussen passend onderwijs enerzijds en de onderwijstaken en ambities in het brede sociaal domein van de gemeente anderzijds?
3. Op welke wijze geeft de gemeente vorm aan haar verantwoordelijkheden in relatie tot passend onderwijs, ook in relatie tot haar ambities in het brede sociaal domein en wat is hierin de rolverdeling met partners?
4. In hoeverre is de gemeentelijke bijdrage aan de invoering en uitvoering van passend onderwijs in relatie tot onderwijs gerelateerde taken en ambities in het sociaal domein effectief?
5. In hoeverre wordt de gemeenteraad in staat gesteld om beleidskeuzes te maken en invloed uit te oefenen op de gemeentelijke taken in relatie tot passend onderwijs?
6. In hoeverre wordt de gemeenteraad adequaat geïnformeerd over de voortgang en voorlopige opbrengsten van passend onderwijs?

Het vervolg

Het onderzoek is afgerond. Na de afronding van de hoor en wederhoorfase (naar verwachting medio februari 2017) sturen wij de rapportage naar de gemeenteraad.

2.3.5 Onderzoek Ondersteuning gemeenteraad bij besluitvorming Theater aan de Parade

Het onderzoek

Op 27 mei 2016 verzocht het Comité 'Geen sloop wel cultuur' de Rekenkamercommissie per brief om onderzoek te doen naar het onderwerp 'renovatie versus nieuwbouw Theater aan de Parade'. Op 4 juli 2016 heeft een delegatie uit het Comité het verzoek nader toegelicht in een gesprek. De Rekenkamercommissie heeft het verzoek vervolgens in overweging genomen. De commissie liet het Comité op 29 augustus 2016 weten dat zij het door het Comité gevraagde inhoudelijke onderzoek (te typeren als 'second opinion-onderzoek') niet zal uitvoeren. De Rekenkamercommissie heeft besloten om wel iets anders te gaan doen, namelijk een onderzoek gericht op het ondersteunen van de besluitvormende rol van de raad als begin 2017 besluiten over het Theater moet worden genomen over de kredietverlening. Wij stelden de raad op 21 september 2016 op de hoogte van ons voornemen. Dit onderzoek was niet gepland in het Onderzoeksprogramma 2015/2016.

Uitgangspunt voor het onderzoek is dat het politieke besluit al is genomen door de raad. De Rekenkamercommissie gaat het project 'Theater aan de Parade' (dus) niet evalueren en/of 'afrekenen'. De raad moet in de volgende fase van besluitvorming zijn kaderstellende en controlerende rol op dit terrein wel goed kunnen uitvoeren, gegeven het grote financiële en maatschappelijke belang van de te nemen besluiten. De Rekenkamercommissie wil de raad in stelling brengen via het identificeren van 'witte vlekken' in de informatievoorziening, vanuit een onafhankelijke blik. Daarmee hopen wij de raad te kunnen helpen om een goed (vervolg-) besluit te nemen. Het gaat daarbij onder meer om de volgende zaken:

- welke informatie ontbreekt, en wat valt op in de stukken?
- wat zijn zekere factoren, wat is nog onzeker?
- wat zijn de risico's?

De aanpak

De Rekenkamercommissie is eind 2016 gestart met de voorbereidingen van dit onderzoek. Eind 2016 is een checklist opgesteld die de Rekenkamer zal hanteren bij het bestuderen van het raadsvoorstel dat het college eind 1^e kwartaal 2017 naar de raad zal sturen². Wij zijn voornemens om de checklist eind januari/begin februari 2017 naar de gemeenteraad en het college te sturen zodat helder is waar het onderzoek van de Rekenkamercommissie zich op zal richten.

² Raadsinformatiebulletin 2017-2, 12 januari 2017, bericht nr. 4.

Het hoofdonderzoek zal (eind 1^e kwartaal 2017) een korte looptijd kennen. De Rekenkamercommissie bereidt zich er op voor om 'in de startblokken' te staan zodra zij kan beschikken over de betreffende raadsstukken. Wij hebben inmiddels gesproken met het Presidium over de te volgen procedure. Ok spreken wij vooraf met de wethouder en de betrokken medewerker(s).

Het doel is u voorafgaand aan de behandeling van het raadsvoorstel over het Theater aan de Parade onze brief c.q. rapportage met onze bevindingen toe te sturen.

Wij zijn voornemens om in een 'Informer en Ontmoeten' bijeenkomst in februari of maart 2017 een nadere toelichting te geven op het doel en de aanpak van het onderzoek.

Het gaat om een voor ons uniek onderzoek dat zich dicht tegen het 'politieke speelveld' afspeelt. In onze brief aan de raad van 21 september 2016 meldden wij al dat de Rekenkamercommissie unaniem heeft besloten dat haar beide raadsleden op geen enkele wijze deelnemen aan en/of (mee)praten en beslissen over het onderzoek. Hoewel de raadsleden op persoonlijke titel zitting hebben in de Rekenkamercommissie, vinden wij het in dit bijzondere geval een absolute voorwaarde dat onze onafhankelijke rol op geen enkele wijze ter discussie kan komen te staan. De beide raadsleden zijn het hier volmondig mee eens.

2.4 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. Het budget is sinds de start van de Rekenkamercommissie op hetzelfde niveau.

Voor 2016 ging het om een werkbudget van circa € 88.800 voor het verrichten van onderzoek, presentiegelden van de externe leden en overige kosten (lidmaatschap NVRR, congres, representatie, e.d.). Het budget van de commissie bestaat naast het hieronder genoemde werkbudget uit personeelskosten.

Overzicht werkbudget per 31 december 2016

	Begroet 2016	Werkelijk 2016	Saldo
Onderzoekskosten	63.400	56.600	6.800
Presentiegelden	24.000	29.600	-5.600
Overige	1.400	2.400	-800
TOTAAL	88.800	88.600	200

De overschrijding op de post 'presentiegelden' wordt veroorzaakt door het grote aantal onderzoeken in 2016 en de daarvoor benodigde bijeenkomsten. Omdat op andere posten minder uitgaven zijn gedaan is de Rekenkamercommissie per saldo binnen het aan haar toegekende budget gebleven.

2.5 Veranderingen in lokale rekenkamerfunctie

In het vorige jaarverslag meldden wij al dat de minister van BZK het initiatief heeft genomen om de bevoegdheden, werkwijze en organisatie van Rekenkamercommissies aan te passen. In juli 2015 stuurde de minister het 'Actieplan Lokale Rekenkamers' naar de Tweede Kamer³.

Zoals wij u al meldden, gaat dit vooral over het voornemen van de Minister om de zogenaamde 'rekenkamerfunctie' af te schaffen (zoals 's-Hertogenbosch en vele andere gemeenten) en wil hij voortaan alleen nog maar rekenkamers. Concreet betekent dit voorstel van de minister dat alle raadsleden uit de rekenkamercommissies moeten. Raadsleden mogen op dit moment wettelijk geen lid zijn van rekenkamers; alleen van rekenkamercommissies.

Op het voornemen van de Minister volgden protesten van vele rekenkamers, de NVRR, de VNG, etc. Kern van de bezwaren is: gemeenteraden moeten zelf kunnen uitmaken hoe zij hun rekenkamerfunctie inrichten; dat moet niet van bovenaf worden opgelegd. Ondanks alle bezwaren heeft de Minister op 28 november 2016 zijn voornemen herhaald in een brief aan de Tweede Kamer. Het afschaffen van de rekenkamerfunctie zal nog in wetgeving moeten worden omgezet: een aanpassing van de Gemeentewet.

De mogelijkheid bestaat dus dat de beide raadsleden op termijn geen lid meer mogen zijn van onze Rekenkamercommissie. Wij houden u op de hoogte van de ontwikkelingen.

2.6 Vooruitblik op 2017

Op dit moment voert de Rekenkamercommissie het onderzoek uit naar de ondersteuning van de raad bij zijn aanstaande besluitvorming over het Theater aan de Parade. Samen met de rekenkamers van de andere B5-gemeenten bereiden wij een nieuw gezamenlijk onderzoek voor. Dit zal naar verwachting gaan over de (voorbereiding op de) nieuwe Omgevingswet. Nadere besluitvorming hierover in B5-verband volgt nog. In 2017 voeren wij ook nog een vooronderzoek uit naar nog een nader te bepalen onderwerp.

In 2017 kan de wetgeving rondom de lokale rekenkamerfunctie veranderen. Zoals gezegd kan dit tot consequenties leiden voor de Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch, bijvoorbeeld ten aanzien van de deelname van raadsleden. Indien nodig komen wij hier bij u op terug, al dan niet met nieuwe raadsbesluiten over de vorm en samenstelling van de rekenkamer.

De voorzitter van de Rekenkamercommissie, de heer G. Backus, neemt begin 2018 afscheid vanwege zijn aflopende benoemingstermijn. Eind 2017 volgt een raadsvoorstel over zijn opvolging.

³ 34 000 VII Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2015, Nr. 54