

Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch

Jaarverslag 2009

's-Hertogenbosch, 15 maart 2010

De Rekenkamercommissie,

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

Drs. I.W.L.A. Caminada

Dr. M.J.G.J.A. Boogers

Mevr. J.M.J.M. van Rosmalen

Dr. ir. G.B.C. Backus

W.A.M. Vugs

Mr. H.G.J.M. Beckers

Inhoudsopgave

1.	Inleiding.....	3
2.	Wat wilde de Rekenkamercommissie bereiken?	3
3.	Wat heeft de Rekenkamercommissie hiervoor gedaan en wat heeft het opgeleverd?	4
4.	Wat heeft dat gekost?	11
5.	Terugblik op voorbije bestuursperiode en vooruitblik	11

1. Inleiding

“We moeten echter ook concluderen dat er nog een grote afstand bestaat tussen enerzijds kennisname van een rapport en anderzijds het uitvoeren van raadsbesluiten over een rekenkameronderzoek (en het rapporteren daarover aan de raad). Het verrichten van hoogwaardig onderzoek, het opbouwen van een samenwerkingsrelatie met de raad en rekening houden met het absorptievermogen van de politieke en ambtelijke doelgroep zijn daarvoor belangrijke bouwstenen. Dat draagt bij aan de effectiviteit van de rekenkamer.” (F. Bongers e.a., in Bestuurswetenschappen nr. 5 2009)

De voorgaande jaren boden wij het jaarverslag en het daaropvolgende onderzoeksprogramma in één document aan. Het onderzoeksprogramma 2009-2010 loopt echter nog door, terwijl de wet voorschrijft dat wij een jaarverslag opstellen. Voor deze keer hebben wij het jaarverslag los moeten koppelen van het onderzoeksprogramma. Het nieuwe onderzoeksprogramma stellen wij op zodra de nieuwe gemeenteraad start.

In dit jaarverslag blikt de Rekenkamercommissie terug op het jaar 2009. 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 ervaringen 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 2009 uit de volgende leden:

Drs. R.C.D. Berndsen MPA, voorzitter
Drs. I.W.L.A. Caminada, extern lid
Mevr. J.M.J.M. van Rosmalen, extern lid
Dr. ir. G.B.C. Backus, extern lid
Dr. M.J.G.J.A. Boogers, extern lid
W.A.M. Vugs, lid vanuit de raad
Mr. H.G.J.M. Beckers, lid vanuit de raad
Dr. ir. P.J.M.M. Krumm MPA, plaatsvervangend extern lid
A.J.M. van Son, plaatsvervangend lid vanuit de raad
Drs. H.W.M. Wouters, secretaris

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. 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 en maakte de commissie een doorstart.

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 belangrijke bijdrage leveren aan vergroten van *de kwaliteit van het door de gemeente gevoerde bestuur en beleid*. De rol van de gemeenteraad in de uitoefening van zijn controlerende en kaderstellende taak is een steeds terugkerende invalshoek van het onderzoek.

De Rekenkamercommissie stelt zich 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 2009

De activiteiten van de commissie waren het afgelopen jaar gebaseerd op het onderzoeksprogramma 2009/2010, dat de commissie in januari 2009 vaststelde. De Rekenkamercommissie koos voor een ambitieuze planning. De volgende onderzoeken stonden op de rol:

- 1 Vormgeving en aansturing Jaarverslag/Jaarrekening 2008
- 2 Onderzoek naar Verbonden Partijen
- 3 Afvalkosten
- 4 Multifunctionele wijkaccommodaties
- 5 Aanbestedingsbeleid

Niet gepland, maar op verzoek van de gemeenteraad uitgevoerd:

- 6 Onderzoek naar de exploitatie van het Stedelijk Museum 's-Hertogenbosch (SM's)

In het jaar 2009 zou ook aandacht worden besteed aan de zichtbaarheid van de commissie, door de fysieke aanwezigheid in de raad(scommissies), meer en andere communicatie tijdens en na het onderzoek en andere onderzoekswijzen. De commissie zou ook met andere rapportagevormen gaan werken. De doorwerking van de aanbevelingen van de onderzoeken was een belangrijk aandachtspunt .

3. Wat heeft de Rekenkamercommissie hiervoor gedaan en wat heeft het opgeleverd?

1. Vormgeving en aansturing Jaarrekening/Jaarverslag 2008

Het traject van het onderzoek Voorjaarsnota 2009 leert, dat een interactief traject met de raad(scommissie), als zinvol werd ervaren. Dit heeft ons doen besluiten om in 2009 een vergelijkbaar traject te kiezen: het Jaarverslag / Jaarrekening 2008.

Op 8 april 2009 (spoor 1; voorlopige inzichten) en 30 september 2009 (spoor 2; eindrapportage) stuurden wij twee brieven naar de gemeenteraad met onze bevindingen met betrekking tot het Jaarverslag 2008.

In onze voorlopige bevindingen maakten wij opmerkingen over het tijdstip van verzenden van het Jaarverslag, de gefragmenteerde aanbieding van de diverse stukken, de grote omvang van de stukken, over de 'borstklopperige' toonzetting van het Jaarverslag en over het meer beleidsmatig maken van het Jaarverslag. In de eindrapportage bevelen wij het volgende aan:

1. Bevorderen van het debat door fracties van te voren te laten aangeven over welke politieke onderwerpen ze met het college in debat willen en door het college een politieke analyse te laten 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.
2. Het organiseren van een 'hoorzitting' (of iets vergelijkbaars) om de behandeling van het jaarverslag ook meer te laten leven in de Bossche samenleving;
3. Optuigen van de schriftelijke vragenronde over de jaarstukken. Bijvoorbeeld door een 'open spreekuur' van het college samen met deskundige ambtenaren te organiseren, waarvoor raadsleden van te voren vragen formuleren.

Doorwerking:

Wij hebben aangeboden onze bevindingen te komen toelichten in een bijeenkomst van de raadscommissie FES. Deze bijeenkomst is helaas tweemaal niet doorgegaan. Wij zijn vanzelfsprekend bereid dit alsnog te doen. Ondertussen gaan wij ervan uit dat de gemeenteraad – net als bij het onderzoek 'Voorjaarsnota' met onze aanbevelingen aan de slag gaat.

2. Onderzoek Verbonden Partijen

De gemeente voert zelf een groot aantal taken uit, maar heeft daarnaast de mogelijkheid taken samen met anderen en 'op afstand' uit te voeren, met zogenaamde verbonden partijen. Verbonden partijen kunnen zijn: deelnemingen (vennootschappen), gemeenschappelijke regelingen, stichtingen en verenigingen.

De Rekenkamercommissie wil met de uitkomsten van het onderzoek de raad inzicht bieden in de manier waarop de gemeente 's-Hertogenbosch haar verbonden partijen aanstuurt, op basis van welke informatie dit gebeurt en aangeven welke bestuurlijke en financiële risico's daarbij aan de orde zijn. De Rekenkamercommissie wil met de uitkomsten van dit onderzoek de toezichthoudende en controlerende rol van de raad versterken.

De doelstelling van het onderzoek operationaliseert de Rekenkamercommissie in de volgende onderzoeksvraag: heeft de raad zich verzekerd van voldoende inzicht en controle mogelijkheden in de mate waarin deelname aan verbonden partijen leidt tot het beoogde resultaat?

Het onderzoek is in het verslagjaar vrijwel afgerond. De Rekenkamercommissie is de conceptrapportage aan het vervolmaken. De eindrapportage wordt binnenkort aan de gemeenteraad aangeboden. Begin februari 2010 hebben wij een brief met informatie over de tussenstand in het onderzoek naar de Commissie FES gezonden. Het college heeft hierop gereageerd en gemeld dat zij het niet eens zijn met de in dit geval door ons gevolgde procedure.

Doorwerking:

Nog niet van toepassing.

3. Onderzoek afvalkosten

De Rekenkamercommissie wilde in 2008 in een kort, verkennend onderzoek bezien hoe de tarieven van de afvalstoffenheffing zijn opgebouwd en hoe deze zich verhouden tot de geleverde diensten, service en kwaliteit. De Rekenkamercommissie wilde onderzoeken of de organisatie, gegeven de tarieven, op hoofdlijnen efficiënt is georganiseerd en of de bewoners van de gemeente op dit punt 'waar voor hun geld' krijgen.

De commissie is tot de volgende conclusies gekomen:

- Intern is sturingsinformatie beschikbaar en worden kosten beheerst

De afvalstoffendienst heeft intern de benodigde sturingsinformatie beschikbaar. De dienst beheerst hiermee de kosten en heeft er vol op gestuurd om binnen bestaande budgetten de kosten voor de nieuwe huisvesting te kunnen dekken.

- Informatievoorziening aan raad beperkt en positie in de praktijk onduidelijk

Het ontbreekt de raad aan het integrale inzicht in de kostenontwikkeling om te kunnen controleren en (bij)sturen. De informatie in de reguliere planning- & controlcyclus is daarvoor te beperkt en te weinig integraal opgezet. De raad krijgt niet het zicht op de onderbouwing van de afvalbegroting als geheel en de verbanden met de ontwikkeling van de afvalreserves.

Een verklaring hiervoor is wellicht dat gedacht wordt dat de raad minder sturingsbehoefte heeft omdat het product afval als gesloten huishouding wordt gezien, waarbij meevallers (en ook tegenvallers) 'automatisch' in de afvalreserves worden gestort (of onttrokken).

Een andere verklaring kan zijn dat de afvalstoffendienst meer als een bedrijf op afstand wordt gezien, ook al maakt het nog integraal onderdeel uit van de gemeentelijke organisatie en begroting. De Rekenkamercommissie heeft ervaren dat de positie van het afvalstoffenbedrijf in de praktijk niet duidelijk is: een integraal onderdeel van de gemeentelijke organisatie (dus ook vallend onder de gemeentelijke planning- en controlafspraken), maar in de praktijk zelfstandig functionerend, met een daarop afgestemde, beperkte, informatiestroom richting college en raad.

Daarmee is de mogelijkheid om te sturen en toezicht te houden vanuit het bestuur te beperkt. Te meer ook omdat er voor de afvalstoffendienst geen ander bestuursorgaan is ingesteld om te sturen of toe te zien, zoals bij een overheidsgedomineerde vennootschap in de vorm van een raad van commissarissen of een aandeelhoudersvergadering wél het geval is.

- Overige conclusies:

- Erg voorzichtige begrotingen. De budgetten in de afvalbegroting zijn erg voorzichtig geraamd. Gezien de grote jaarlijkse overschotten is de vraag of de begroting niet té ruim is opgesteld en of bij de kostenramingen voor nieuw beleid (zoals de aanpak illegale stort) niet te veel van het meest ongunstige scenario wordt uitgegaan.
- Normale afvaltarieven, goede prestaties. Ten opzichte van andere gemeenten zijn de afvaltarieven voor de burger gemiddeld en levert de dienst goede prestaties
- Onderlinge verbanden voor raad onvoldoende zichtbaar. De financiële informatie over afval komt versnipperd bij de raad. Er is daarmee geen integraal overzicht. De raad kan voorstellen en besluiten daardoor niet altijd goed doorgronden.
- Geen integrale afweging in raad. Door het product afval als vanzelfsprekend te beschouwen als een gesloten huishouding, waarbij winsten automatisch in de reserves worden gestort, wordt het onderdeel afval uitgesloten van de integrale beleidsafweging in de raad. Dit terwijl voor het bestemmen van het saldo van het onderdeel bedrijfsmatige activiteiten een volledig integrale afweging wel mogelijk is.

De aanbevelingen uit dit onderzoek waren:

1. Verbeter de informatievoorziening aan het gemeentebestuur.

Verbeter de informatievoorziening naar het gemeentebestuur, zodat het college en de gemeenteraad periodiek die informatie ontvangen die nodig is om te kunnen sturen en controleren. Gezien de grootte van de bedragen gaat het in ieder geval ook om cijfers én om een toelichtende analyse van de beleidsrelevante onderdelen kosten, milieu en service.

2. Initieer een discussie over een sluitend systeem van sturing en toezicht.

Zorg er voor dat er vanuit het bestuur een sluitend systeem van sturing en toezicht komt, (onverlet de vorige aanbeveling om de informatievoorziening aan het gemeentebestuur te verbeteren). Zo kan worden voorkomen dat (zoals in de huidige hybride situatie) blijvend op twee gedachten wordt gehinkt: formeel onderdeel van de gemeentelijke organisatie, maar in praktijk op afstand van de in de gemeente gebruikelijke plannings- en verantwoordingscyclus zonder een andere vorm van sturing en toezicht.

De Rekenkamercommissie komt tot deze aanbevelingen mede op basis van een aantal overige conclusies, met de boodschap dat:

1. er voorzichtig begroot wordt;
2. er sprake is van normale afvaltarieven en goede prestaties;
3. de financiële informatie over afval versnipperd bij uw raad terecht komt waardoor de onderlinge verbanden onvoldoende zichtbaar zijn;
4. het onderdeel afval wordt beschouwd als een gesloten huishouding waardoor er geen sprake is van een integrale afweging.

In essentie komt het er op neer dat de Rekenkamercommissie tevreden is over de dienstverlening van de Afvalstoffendienst waarbij zij constateert dat er sprake is van normale afvaltarieven. Daarbij tekent de Rekenkamercommissie aan dat onderlinge verbanden voor de gemeenteraad onvoldoende zichtbaar zijn als gevolg van de versnipperde informatievoorziening met als gevolg te weinig mogelijkheden voor sturing en toezicht.

Doorwerking

Het college meldde in zijn reactie ten aanzien van de aanbevelingen het volgende:

- Verbeter de informatiestroom:

de onderlinge verbanden kunnen, met inachtneming van bevoegdheden van college en raad, bij de begroting inzichtelijker gemaakt worden door de beschikbare financiële informatie explicieter en meer in hun samenhang voor de raad in beeld te brengen. Daarnaast kan over de ontwikkeling en opbouw van de afvalstoffenheffing jaarlijks een inzicht aan uw raad worden verstrekt in de drie hoofdcomponenten van inzameling en verwerken van afval. Het gaat daarbij om de kosten van het be- en verwerken van afval, de inzamel- en exploitatiekosten en de overige en toegerekende kosten. Het toepassen van de nieuwe landelijk geldende BBV-richtlijnen per 1 januari 2008, zowel tussentijds bij de concernmarap als uiteindelijk bij de jaarrekening, beoogt uw raad een verbeterd niveau van inzicht te verstrekken.

- Voer een discussie over sturing en toezicht:

het college is het er mee eens dat de sturing en toezicht op de Afvalstoffendienst bijzondere aandacht behoeft. Dit mede vanwege het grote aandeel externe opdrachten van de Afvalstoffendienst. Wij

zullen in overleg met de accountant een studie verrichten naar de wijze waarop het college de sturing en het toezicht op de Afvalstoffendienst in de toekomst vorm zal geven.

De raad behandelde het rapport op 17 maart 2009. De raad nam unaniem een amendement aan, waarin hij het volgende uitspreekt:

1. Het college op te dragen om te zorgen voor een betere informatievoorziening over de afvalstoffendienst aan de raad. Het gaat hierbij met name om informatie over kosten, milieu en service;
2. De sturing en het toezicht op de afvalstoffendienst te integreren in de normale planning- en controlcyclus van de gemeente.

4. Multifunctionele wijkaccommodaties

Op 22 mei 2008 kondigden wij een onderzoek aan naar de multifunctionele wijkaccommodaties in de gemeente 's-Hertogenbosch. Met dit onderzoek wilde de Rekenkamercommissie inzicht verschaffen in de taken, de bezetting, het gebruik, het toezicht, het beheer, de financiële stromen, de verantwoording van accommodaties met een wijk- of buurtfunctie die (in beheerdienst of door middel van subsidies) door de gemeente 's-Hertogenbosch worden gefinancierd. Om daardoor een beoordeling mogelijk te maken van de wijze waarop deze accommodaties hun publieke taak uitvoeren en het gemeentelijke beleid op dit terrein wordt ingevuld.

Tijdens het vooronderzoek in 2008 is ons gebleken dat er vanuit het college inmiddels een aantal projecten in gang was gezet rondom het onderwerp accommodaties en brede scholen: het project ruimtebiedende accommodaties en met daaruit voortvloeiende herijking van beleid en subsidieregeling, het integraal accommodatieplan en het onderzoek ex artikel 213a Gemeentewet naar het beheer van de Brede Bossche Scholen. Vooral het eerstgenoemde project toont in de wijze van dataverzameling en probleemstelling overlap met het door ons beoogde onderzoek.

Omdat wij de beheerders en besturen van de accommodaties niet wilden belasten met een parallel lopend en vergelijkbaar onderzoek én vanuit efficiencyoogpunt c.q. een verantwoorde besteding van overheidsmiddelen, hebben wij de raad eind september 2008 per brief verteld dat wij ons onderzoek aanhouden totdat de resultaten van genoemde projecten bekend zijn. De Rekenkamercommissie wil de resultaten van deze projecten als input gebruiken voor het eigen onderzoek. Maar ook willen wij de gemeenteraad dwarsverbanden en de relevante sturingsvragen uit deze projecten voorleggen.

In verband hiermee hebben wij dit opnieuw opgevoerd in ons Onderzoeksprogramma 2009.

In 2009 heeft het college een raadsvoorstel voorbereid, getiteld 'Ruimte bieden aan ontmoeting', dat werd aangeboden voor de raadsvergadering van 13 oktober 2009. Dit beleidskader ruimtebiedende accommodaties werd in de raadscommissie niet goed ontvangen en als onvoldoende sturend ervaren voor het accommodatiebeleid.

Gezien de uitkomsten van de in de raadscommissie gevoerde discussie besloot het college op 6 oktober 2009 het raadsvoorstel terug te nemen. Het college kondigde aan dat de raad "te zijner tijd" een nieuw voorstel ontvangt.

Bij de behandeling van de Begroting 2010 in de gemeenteraad, werd een amendement van GroenLinks, PvdA en CDA aangenomen. De raad besloot structureel € 100.000 extra beschikbaar te stellen voor de uitvoering van het accommodatiebeleid. Voor 2010 wordt dit eenmalig gedekt uit de middelen die bij de septembercirculaire beschikbaar zijn gekomen.

Doorwerking:

De Rekenkamercommissie blijft dit onderwerp volgen. Wij komen hierop terug in ons Onderzoeksprogramma 2010/2011.

5. Aanbestedingsbeleid

In december 2008 startten wij het onderzoek naar het aanbestedingsbeleid. Dit onderzoek loopt nog door in 2009. Wij concentreren ons in dit onderzoek op de onderhandse aanbestedingen (tot €50.000). De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt als volgt:

Hoe zien het beleid en de verantwoordelijkheden eruit ten aanzien van aanbestedingen, is de uitvoering conform het beleid en hoe ziet de specifieke situatie ten aanzien van onderhandse aanbestedingen eruit?

In verband met het extra, niet geplande onderzoek naar de exploitatie van het Stedelijk Museum 's-Hertogenbosch hebben wij het onderzoek naar het aanbestedingsbeleid enige tijd stil moeten leggen. Eind 2009 hebben wij het opnieuw opgestart. Het beschrijvende deel van het onderzoek is gereed. De commissie heeft de aanbestedingen geanalyseerd en er zijn interviews gehouden. Het eindrapport wordt naar verwachting in maart/april 2010 naar de raad gezonden.

Doorwerking:

Nog niet van toepassing.

6. Onderzoek naar de exploitatie van het Stedelijk Museum 's-Hertogenbosch (SM's)

De gemeenteraad sprak op 17 maart 2009 over de investering in de nieuwbouw van het SM's. In het betreffende raadsvoorstel ging het deels om investeringen, deels over exploitatie. Over het onderdeel investeringen besloot de raad conform het voorliggende voorstel. Ten aanzien van de exploitatie nam de raad een amendement aan dat er toe strekt pas bij de komende begrotingsbehandeling nadere besluiten te nemen.

Diverse fracties gaven bij de behandeling van het raadsvoorstel aan dat men het op prijs zou stellen als de Rekenkamercommissie vóór de komende begrotingsbehandeling zou rapporteren over die exploitatiekosten. Dit verzoek vanuit de raad is op 23 maart 2009 per brief aan ons voorgelegd.

Op 31 maart 2009 meldden wij u dat wij op uw verzoek ingaan. De Rekenkamercommissie heeft zich bij de uitvoering van het onderzoek laten bijstaan door onderzoekers van PriceWaterhouseCoopers Advisory.

De Rekenkamercommissie wilde met dit onderzoek uw raad inzicht verschaffen in de wijze waarop verschillende inzichten rond de exploitatie van het SM's een rol hebben gespeeld bij de besluitvorming over de nieuwbouw van het SM's. De commissie heeft gekeken naar de oorzaken van de belangrijkste fluctuaties in de exploitatie van het SM's in de periode 2003-2008. Ook zijn de voordelen, in termen van efficiencywinst en synergie, van vestiging direct naast het Noordbrabants Museum (NbM) onderzocht

Op 5 oktober 2009 stuurde de Rekenkamercommissie haar eindrapport naar de gemeenteraad. De Rekenkamercommissie heeft er voor gekozen de feiten te presenteren zoals ze door de onderzoekers werden aangetroffen.

Voordelen van samenwerking tussen SM's en NbM werden verwacht op vier aspecten (publieksbereik, aantrekkingskracht binnenstad, kosten bouw en exploitatie). Uit het onderzoek blijkt dat alleen op de investeringslast (bouw) een besparing is uitgewerkt. De zoektocht naar voordelen van samenwerking is nog gaande en de voordelen zijn nog niet aangetoond, terwijl het als argument een belangrijke rol speelde bij de locatiekeuze.

Zelfstandigheid en behoud van eigen identiteit van beide musea worden door alle betrokkenen benadrukt. Het onderzoek leidt tot de bevinding dat deze houding het realiseren van maximale voordelen van samenwerking in de weg heeft gestaan of in ieder geval niet heeft bevorderd. Dit is zowel op de harde (financiën, personeel, fysieke ruimte, etc.) als zachte (omgangsvormen, houding, gedrag) aspecten het geval. De strikte organisatorische scheiding tussen SM's en NbM belemmert een maximaal voordeel. Beide musea zouden elkaar veel intensiever kunnen opzoeken op allerlei aspecten, ondanks het behoud van eigen identiteit.

Uit het onderzoek blijkt ook dat er geen businessplan is voor het museum in de 'nieuwe stijl'. Er is geen inzicht in de samenhang tussen organisatie van het museum, inhoud van de collectie en de exploitatie.

Het onderzoek laat zien dat het inhoudelijke cultuurbeleid dat ten tijde van de besluitvorming over de budgetten aanwezig was, niet voldoende richtinggevend was voor de locatiekeuze van het SM's en de totale investering. Ook het nieuwe Beleidsplan Cultuur levert dit inzicht niet op. In het besluitvormingsproces hebben stedenbouwkundige argumenten de boventoon gevoerd.

Doorwerking:

Het rapport is in januari 2010 in raadscommissie en gemeenteraad besproken. In het raadsdebat werd een motie van CDA en VVD aangenomen. In lijn met de bevindingen uit het rapport sprak de raad uit dat het realiseren van synergievoordelen topprioriteit heeft bij de nieuwbouw van het SM's en dat het college overleg heeft met de bestuurlijk verantwoordelijken van het Noordbrabants Museum om voor beide musea een gezamenlijk bedrijfsplan op te stellen.

Overige algemene voornemens in 2009/2010

Kort samengevat wilde de Rekenkamercommissie in 2009-2010:

- verder bouwen vanuit de basis die in 2007 en 2008 met de nieuwe commissie is gelegd en een gerespecteerd en waardevol instituut worden van en voor de raad;
- onderzoek (blijven) doen naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde bestuur;
- daarmee 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 korte, 'actuele' onderzoeken gaan verrichten op eigen initiatief en eventueel op verzoek van de raad;
- frequent contact en overleg hebben met de gemeenteraad en de onderzoeksresultaten op een aansprekende manier presenteren;
- 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 2009

Ook in 2009 heeft de commissie intensief met de raad en raadscommissies gecommuniceerd, zowel schriftelijk als mondeling. Vooral het 'interactieve' onderzoek naar de Jaarrekening en de onderzoeken naar de afvalkosten en de exploitatie van het SM's hebben tot gesprekken geleid met de commissies FES en MO. Met het Presidium is gesproken over niet-inhoudelijke zaken rondom de Rekenkamercommissie.

Overige activiteiten in 2009

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

Aan de NVR is een landelijke Kring van Secretarissen verbonden. In 2009 is de secretaris van de Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch volgens rooster afgetreden als voorzitter van deze Kring. De commissie heeft deelgenomen aan het jaarcongres van de NVR.

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. Voor 2009 ging het om een budget van circa € 78.000 voor het verrichten van onderzoek, presentiegelden van de externe leden en overige kosten (opleiding, contributies, e.d.). Het budget van de commissie bestaat verder uit personeelskosten van de secretaris.

Overzicht budget per 31 december 2009

	Begroot 2009	Werkelijk 2009	Resterend budget
Onderzoekskosten	61.000	60.800	200
Presentiegelden	10.300	16.000	-5.700
Overige	7.000	1.500	5.500
TOTAAL	78.300	78.300	0

De overschrijding op de post 'presentiegelden' wordt veroorzaakt door het feit dat de commissie in 2009 relatief veel onderzoek zelf heeft verricht, waarvoor (extra) bijeenkomsten van leden van de Rekenkamercommissie nodig waren.

5. Terugblik op voorbije bestuursperiode en vooruitblik

- Algemene terugblik

De Rekenkamercommissie schreef al eerder dat het een mooi resultaat zou zijn als de commissie zich "in deze raadsperiode ontwikkelt tot een gerespecteerd en waardevol instituut van en voor de gemeenteraad". De Rekenkamercommissie wil met haar onderzoek "een belangrijke bijdrage leveren aan het verbeteren van het functioneren van het bestuur van de gemeente." De rol van de gemeenteraad in de uitoefening van zijn controlerende en kaderstellende taak is een steeds terugkerende invalshoek van het onderzoek.

De afgelopen jaren hebben wij met deze doelstellingen in het achterhoofd, een aantal onderzoeken uitgevoerd en andere activiteiten verricht. De Rekenkamercommissie heeft ervaring opgedaan met diverse typen onderzoek, werkwijzen, overleg- en rapportagevormen. Er is meer inzicht in de werkwijzen, typen onderzoek en rapportages die meerwaarde hebben voor de gemeenteraad van 's-Hertogenbosch. De controlerende en kaderstellende rol van de gemeenteraad is in ieder onderzoek verwerkt. Het heeft naar onze indruk geleid tot nieuwe inzichten of gewijzigde werkwijzen, bijvoorbeeld in de planning en controlcyclus.

- *Samenstelling en werkwijze commissie*

Zoals bekend is de Rekenkamercommissie een gemengde commissie, in die zin dat zij is samengesteld uit 5 externe leden en 2 leden uit de gemeenteraad. De verschillende onderzoeksonderwerpen worden steeds door verschillende subcommissies, ook in mengvorm, onder de loep genomen. Op basis van een interne evaluatie is de Rekenkamercommissie van mening dat deze mengvorm in de afgelopen raadsperiode een doeltreffende is geweest. De Rekenkamercommissie heeft goed gebruik kunnen maken van de inbreng van ervaren raadsleden waarbij deze steeds in staat bleken om op een onafhankelijke, niet-politieke wijze over de verschillende onderzoeksonderwerpen te debatteren. Zoals blijkt uit het functieprofiel van raadsleden in de Rekenkamercommissie, functioneren deze op dezelfde wijze als de andere leden maar hebben zij een specifieke verantwoordelijkheid bij het ontwikkelen en onderhouden van relaties met alle raadsleden en bij het opvangen van signalen uit de gemeente. Het is een bijzonder aandachtspunt van de voorzitter van de Rekenkamercommissie om te bewaken dat de personen in kwestie als gevolg van hun functioneren in de Rekenkamercommissie niet in conflict komen met hun reguliere functioneren in fracties en de raad.

In de nieuwe raadsperiode 2010-2014 start de Rekenkamercommissie met twee nieuwe leden vanuit de gemeenteraad. Een 'profiel schets' voor de nieuw te benoemen raadsleden is opgesteld en ter informatie overhandigd aan de griffier ten behoeve van de aanstaande benoemingen door de gemeenteraad.

- *Wijze van rapporteren en presenteren onderzoeksresultaten*

Uit de opeenvolgende jaarverslagen van de Rekenkamercommissie blijkt dat zij in staat is om op verschillende manieren relevante informatie ter ondersteuning van de besluitvorming in de gemeenteraad te presenteren. In de eerste plaats gebeurt dat door het aanleveren van onderzoeksrapporten over inhoudelijke onderwerpen op belangrijke momenten in het proces van gemeentelijke besluitvorming, in de tweede plaats komt het voor dat de Rekenkamercommissie de raad op belangrijke momenten informeert over de stand van zaken door middel van een brief, indien een bepaald onderzoek nog niet afgerond is. In de derde plaats geeft de Rekenkamercommissie, in commissievergaderingen of in besloten werkvergaderingen, op eigen initiatief of op verzoek, mondelinge toelichtingen op de inhoudelijke voortgang van onderzoeken. In die bijeenkomsten met raadsleden staat de commissie open voor suggesties van de raad. Met het presidium is afgesproken dat over de precieze wijze van communiceren met en rapporteren aan de raad binnenkort in overleg nadere procedurele afspraken worden gemaakt.

Terugblikkend op de afgelopen raadsperiode constateert de Rekenkamercommissie dat zij in de verschillende vormen van informatievoorziening haar repertoire heeft uitgebreid. Naast de onderzoeksrapporten met daarin analyses en daarop gebaseerde conclusies en aanbevelingen presenteert de Rekenkamercommissie, wanneer nodig of gevraagd, ook voor zichzelf sprekende feiten, beelden en opvattingen, zonder dat daaraan suggesties voor 'verbetering' zijn verbonden. De

Rekenkamercommissie is van mening dat, door het hanteren van de verschillende vormen van informatievoorziening en een verschuiving van inhoud, het vertrouwen van de raad in het functioneren van de Rekenkamercommissie is versterkt en de relaties tussen de commissie en de raad zijn verstevigd, zonder afbreuk te doen aan de onafhankelijke positie van beide.

- *'Interactieve' onderzoekstrajecten (onderzoeken voorjaarsnota/jaarrekening)*

Met behulp van haar onderzoeken naar de behandeling van de voorjaarsnota en de jaarrekening van de gemeente, heeft de Rekenkamercommissie een belangrijke bijdrage geleverd aan de levendige discussie in de gemeenteraad over de mogelijkheden om die behandeling, zowel naar proces als inhoud te verbeteren. Op basis van de reacties op deze onderzoeken en uit haar eigen ervaring heeft de commissie de conclusie getrokken dat de gekozen wijze van onderzoek een goede is geweest. Het onderzoek werd op een 'interactieve' wijze uitgevoerd, waarbij de raad in opeenvolgende stappen werd gevraagd om te reflecteren op de inhoud van bevindingen en de commissie in vervolgstappen rekening hield met vragen en aandachtspunten van de raad. De Rekenkamercommissie kon met onafhankelijke expertise nauw aansluiten op opvattingen van de raad over procedures die voor de kwaliteit van besluitvorming in de raad van groot belang zijn. De interactieve vorm van onderzoek vindt de commissie bijzonder passend bij dit soort onderwerpen en zij heeft het voornemen om dit ook in de nieuwe raadsperiode op te pakken.

- *Onderzoek op verzoek van de raad*

Er zijn in de afgelopen raadsperiode verschillende momenten geweest waarop er in lopende discussies in de gemeenteraad werd nagedacht over een mogelijk verzoek van de raad om een specifiek onderwerp, buiten het bestek van het vastgestelde onderzoeksprogramma, onder de loep te nemen. In één geval heeft dit geleid tot een verzoek vanuit een meerderheid van de raad om een onderzoek te verrichten naar de besluitvorming over de vestiging van het Stedelijk Museum 's-Hertogenbosch (SM's) in het Museumkwartier (zie ook paragraaf 3). De Rekenkamercommissie heeft positief gereageerd op dit verzoek. Dit was mogelijk omdat de commissie vond dat het onderzoek aan de onderzoekscriteria in haar verordening voldeed en zij in haar programma, op grond van eerdere 'bijna verzoeken', een bepaalde capaciteit als reserve had aangehouden. Het onderzoek is met voorrang en veel aandacht van de commissie en met behulp van externe ondersteuning uitgevoerd. Dit heeft ertoe geleid dat een inhoudelijk relevant onderzoeksrapport binnen de door de raad gestelde termijn kon worden aangeleverd. Op dit moment is nog overleg gaande met zowel het presidium, de voorzitter van de gemeenteraad, de griffier als met vertegenwoordigers van de ambtelijke organisatie om te bezien welke lessen getrokken kunnen worden uit de bespreking van het rapport van de Rekenkamercommissie over het SM's. De Rekenkamercommissie is voorlopig van mening dat er aanleiding is duidelijker vast te leggen hoe de procedure van behandeling van rekenkamerrapporten in deze gevallen, idealiter dient te verlopen. In de komende raadsperiode is zij bereid om opnieuw aan verzoeken van de gemeenteraad tot het uitvoeren van onderzoeken over specifieke onderwerpen, tegemoet te komen. Vanzelfsprekend worden dergelijke verzoeken getoetst aan de vastgelegde criteria voor de keuze van onderwerpen door de Rekenkamercommissie.

- *Doorwerking van onderzoeksrapporten en aanbevelingen*

De doorwerking van de resultaten van rekenkameronderzoek en van de genomen raadsbesluiten over het onderzoek is een aandachtspunt voor de meeste rekenkamers. Ook in 's-Hertogenbosch is dit een leerpunt gebleken. Wij merken wel dat de raad alerter is geworden en zelf de besluitvorming over rekenkamerrapporten actiever oppakt. Bij het initiatiefvoorstel over de planning en controlcyclus

heeft de raad besloten dat het college in zijn Jaarverslag meldt wat de stand van zaken is met betrekking tot de uitvoering van de besluiten over rekenkamerrapporten. In ons eigen jaarverslag geven wij onze indruk van de doorwerking. Indien nodig zullen wij de raad ook tussentijds signalen blijven afgeven. In het Onderzoeksprogramma 2009 hebben wij al de suggesties gedaan om de doorwerking van rekenkameronderzoek te formaliseren. In de Verordening op de Rekenkamercommissie staat nu geen procedurebepaling die het oppakken en monitoren van de invoering van door de raad overgenomen aanbevelingen regelt. Een dergelijke regeling is overigens niet uniek in gemeenteland

- *Mogelijke onderzoekslijnen in de volgende bestuursperiode*

De voorbije raadsperiode stond in het teken van opbouw van de Rekenkamercommissie en het opdoen van ervaring met diverse vormen van onderzoek en rapportering. Overigens geldt dit voor alle rekenkamer(commissie)s in Nederland, sinds de wettelijk verplichte invoering van rekenkamers in 2006. De komende periode zullen ontwikkelde werkwijzen en rapportagevormen worden voortgezet en verbreed. En de commissie zal nieuwe aspecten van het rekenkamerwerk verkennen. Deels komen deze voort uit de landelijke tendensen en ontwikkelingen, deels uit de eigen ervaringen. In het onderzoeksprogramma 2010/2011 zullen naast bestaande ook enkele nieuwe onderzoekslijnen worden gepresenteerd. Het gaat onder meer om de volgende onderwerpen:

- De 'infrastructuur' van de besluitvorming (programmabegroting, programmatisch werken, wat betekent dat voor de raad, e.d.);
- Effectenonderzoek (beleidsinhoudelijke onderwerpen);
- De gemeentelijke netwerken, netwerksturing, beleidsontwikkeling en –uitvoering in netwerken.
- De wijze waarop je als gemeente met de burger omgaat, burgergericht werken.
- Onderzoek op verzoek van de raad;
- Verkennen van mogelijkheden tot samenwerking met andere rekenkamer(commissie)s.

Het onderzoeksprogramma 2010/2011 zal binnenkort aan de gemeenteraad worden toegestuurd.

Rekenkamercommissie 's-Hertogenbosch

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

Drs. I.W.L.A. Caminada

Dr. M.J.G.J.A. Boogers

Mevr. J.M.J.M. van Rosmalen

Dr. ir. G.B.C. Backus

W.A.M. Vugs

Mr. H.G.J.M. Beckers

Drs. H.W.M. Wouters, secretaris

Tel: 073-615 9770

Mail: rekenkamer@s-hertogenbosch.nl

Web: www.s-hertogenbosch.nl/rekenkamercommissie