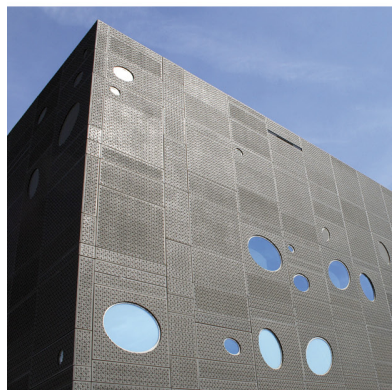




Rekenkamer | Tilburg

# Jaarverslag 2012/Onderzoeksprogramma 2013

Tilburg, januari 2013  
Versie 1.0





# Jaarverslag 2012/Onderzoeksprogramma 2013

Tilburg, januari 2013

## **Rekenkamer Tilburg**

De heer drs. W. Gouw (voorzitter)

Mevrouw dr. M.W. Hertogh

De heer drs. J.M.H. Wielders

De heer prof. Dr. H.A.A. Verbon

Mevrouw drs. D.M.H. van Dongen (secretaris)

Stadhuisplein 130 (Stadskantoor 1)

5038 TC Tilburg

013-5429255

[www.tilburg.nl/rekenkamer.nl](http://www.tilburg.nl/rekenkamer.nl)

[rekenkamer@tilburg.nl](mailto:rekenkamer@tilburg.nl)



## Inhoudsopgave

Voorwoord voorzitter Rekenkamer Tilburg	7	
<b>Jaarverslag 2012</b>		
Inleiding	9	
Onderzoek kwaliteit van de informatievoorziening	10	
Onderzoek 'Een herkenbare raad'	10	
Rekenkamerbrief programmabegroting 2013	10	
Vorbereiding onderzoeksprogrammering 2013	11	
Personele invulling en Financiën 2012	12	
<b>Onderzoeksprogramma 2013</b>		
Inleiding	15	
Onderzoek eigendom, beheer en exploitatie MFA's	15	
Inventariserend onderzoek omgang met vertrouwelijke informatie	15	
Ex ante onderzoek transitie Jeugdzorg	16	
Vervolg sturing middels de programmabegroting	16	
Vooronderzoek dossier Stappegoor	16	
<b><u>Bijlagen:</u></b>		
Bijlage 1	Onderzoeksvorstel eigendom, beheer en exploitatie MFA's	15
Bijlage 2	Onderzoeksvorstel omgang met vertrouwelijke informatie	19



## Voorwoord voorzitter Rekenkamer Tilburg

In 2012 heeft de Rekenkamer Tilburg verschillende onderzoeken uitgevoerd. In de eerste plaats hebben we onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de informatievoorziening. We hebben daarbij specifiek gekeken naar de informatievoorziening in de P&C-stukken over de gemeentelijke grondexploitatie en de algemene uitkering gemeentefonds. Daarnaast hebben we onderzoek gedaan naar het voor de raad beschikbare raadsinstrumentarium. Tenslotte hebben we ons gebogen over de 'sturingswaarde' van de vernieuwde programmabegroting 2013.

Ook in 2013 gaan we als Rekenkamer Tilburg weer nieuwe onderzoeken uitvoeren. Om te komen tot een goede onderzoeksprogrammering hebben we in oktober 2012 gesprekken gevoerd met de fractievoorzitters. We gaan in de eerste plaats onderzoek doen naar de Multifunctionele accommodaties (MFA's) in Tilburg. De actuele problemen ten aanzien van het eigendom, het beheer en de exploitatie van de MFA's komen centraal te staan in het onderzoek. Naar aanleiding van een expliciet verzoek van de oppositiepartijen, zullen we ook een inventariserend onderzoek uitvoeren naar de omgang met vertrouwelijke informatie. We gaan daarbij kijken naar zowel het 'hoe' (het 'afwegingsproces') als de frequentie ('hoe vaak komt voor').

In overleg met de Rekenkamer(commissie)s van Den Bosch, Breda, Eindhoven, Helmond en Oss zijn we momenteel de mogelijkheden aan het verkennen om komend jaar (gezamenlijk) een ex ante onderzoek te doen naar de decentralisatie van de Jeugdzorg. In vervolg op de Rekenkamerbrief over de programmabegroting 2013 (oktober 2012) wil de Rekenkamer Tilburg ook in 2013 een bijdrage leveren aan het door de wethouder Financiën toegezegde evaluatie- en verbeteringstraject met betrekking tot de sturingswaarde van de programmabegroting 2014 e.v. Tenslotte: Naast deze bovenstaande concrete onderzoeksvoornemens wil de Rekenkamer Tilburg zich in het najaar van 2013 oriënteren op het dossier Stappegoor. Uit de inventarisatieronde onder fractievoorzitters bleken er diverse zorgen te leven. Middels een vooronderzoek willen we nader verkennen 'of' en zo ja 'hoe' we een eventueel onderzoek zouden kunnen inrichten.

We gaan komend jaar weer met veel enthousiasme aan de slag met de voorgenomen onderzoeken en hopen dat onze onderzoeken ook in 2013 weer een constructieve bijdrage leveren aan een doelmatig en doeltreffend bestuur van deze stad.

Voorzitter Rekenkamer Tilburg,

Walter Gouw







### Inleiding

In dit jaarverslag wordt teruggeblikt op de onderzoeken en overige activiteiten uit 2012.

- 1) *Onderzoek kwaliteit van de informatievoorziening*
- 2) *Onderzoek een herkenbare raad*
- 3) *Rekenkamerbrief programmabegroting 2013*
- 4) *Overleg Brabantse Rekenkamer(cie)'s*
- 5) *Vorbereidingen onderzoeksprogramma 2013*

#### **1) Onderzoek kwaliteit van de informatievoorziening**

De Rekenkamer Tilburg heeft onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de informatievoorziening met betrekking tot twee cases: de gemeentelijke grondexploitatie en de algemene uitkering gemeentefonds. Centraal stond daarbij de vraag of de verstrekte informatie in de P&C-stukken de Tilburgse gemeenteraad in staat stelt om zijn kaderstellende en controlerende rol adequaat te vervullen.

De Rekenkamer Tilburg heeft in haar onderzoeksrapport *'Een goede raad: investeer in de kwaliteit van de informatie'* geconcludeerd dat er weliswaar veel informatie wordt verstrekt maar dat deze niet is afgestemd op het doel van de P&C-stukken: de informatie in de P&C-stukken zou de raad in de gelegenheid moeten stellen om het budgetrecht adequaat uit te kunnen oefenen. De informatie moet voldoende inzicht geven in de vraag aan welke 'knoppen' gedraaid kan worden. Als gevolg van de in het onderzoek opgesomde onvolkomenheden is het voor de raad niet eenvoudig om tijdig te kunnen sturen, accelereren, afremmen of stoppen. Om hier verbetering in aan te brengen heeft de Rekenkamer Tilburg ten aanzien van de twee cases 21 concrete aanbevelingen geformuleerd.

Op dinsdag 12 juni 2012 heeft de Rekenkamer het rapport toegelicht tijdens een informatiebijeenkomst. Het debat over de conclusies en aanbevelingen en de reactie van het college heeft plaatsgevonden in de commissie Modern Bestuur van maandag 18 juni 2012. Naar aanleiding van deze commissiebehandeling heeft het college op 21 juni 2012 nog een aanvullende brief aan de raad gezonden over het beoogde implementatietraject van de aanbevelingen. In de gemeenteraad van 25 juni 2012 heeft de raad besloten om alle conclusies en aanbevelingen uit het rapport *'Een goede raad: investeer in de kwaliteit van informatie'* integraal over te nemen.

#### **Raadsbesluit**

De raad van de gemeente Tilburg; *gezien het voorstel van de Rekenkamer Tilburg naar aanleiding van het rapport 'Een goede raad: investeer in de kwaliteit van informatie'*

##### Besluit:

De aanbevelingen van de Rekenkamer Tilburg uit het rapport *'Een goede raad: investeer in de kwaliteit van de informatie'* over te nemen.

Het college van B&W de opdracht te geven om de aanbevelingen voortvarend op te pakken. Voor zover mogelijk al bij het opstellen van de programmabegroting 2013 en bij de verdere doorontwikkeling van de P&C-instrumenten (als onderdeel van de uitwerking van de 'visie P&C').

## **2) Onderzoek een herkenbare raad**

De Rekenkamer Tilburg heeft in het voorjaar van 2012 onderzocht in welke mate het beschikbare raadsinstrumentarium ondersteunend is aan een herkenbare rol van de raad. Daarbij is het functioneren van de raadsgriffie en de politieke cultuur ook in de beschouwing meegenomen.

In het kader van dit onderzoek heeft een groot aantal raadsleden deelgenomen aan een digitale enquête (februari 2012) en aan een groepsinterview (april 2012). De onderzoeksresultaten zijn opgenomen in het rapport: *'Een herkenbare raad, een onderzoek naar gebruik en tevredenheid van raadsinstrumenten'*.

Samenvattend constateert de Rekenkamer Tilburg dat de gemeenteraad over voldoende raadsinstrumenten beschikt om een herkenbare rol te kunnen vervullen ten opzichte van het college van B&W. De ondervraagde raadsleden zijn goed te spreken over het beschikbare instrumentarium. Ook zijn zij tevreden over de ondersteuning die de griffie(r) biedt. Met betrekking tot de politieke cultuur ziet de raad nog punten die voor verbetering vatbaar zijn. De raad is zowel kritisch op de wijze waarop bepaalde taken door zichzelf worden ingevuld (o.a. formulering van heldere kaders, regie op de politieke agenda) alsmede ten aanzien van de ruimte die het college de raad biedt om de kaderstellende en controlerende rol te kunnen waarmaken. Ten slotte zijn de ondervraagden kritisch over de kwaliteit van de door het college aangeleverde informatie. Uit het onderzoek bleek dat de deelnemers aan de enquête en de groepsinterviews diverse ideeën en verbeter suggesties hadden met betrekking tot de eigen (herkenbare) rolinvulling. De Rekenkamer Tilburg adviseerde om deze ideeën en suggesties met betrokken actoren (raad, college en griffie) te bespreken en deze te vertalen in een concreet actie/verbeterplan.

Op 3 september 2012 heeft de voorzitter van de Rekenkamer Tilburg een toelichting gegeven tijdens een informatiebijeenkomst. Bij de behandeling van het commissievoorstel (Cie. MB 24 september 2012) bleek er geen meerderheid voor het opstarten van een afzonderlijk vervoltraject. Op 22 oktober 2012 heeft de raad op voorstel van de raadscommissie Modern Bestuur, het volgende besluit genomen:

De raad van de gemeente Tilburg;  
- *gezien het voorstel van de raadscommissie Modern Bestuur;*

### Besluit

1. Het rapport van de Rekenkamer Tilburg "Een herkenbare raad" voor kennisgeving aan te nemen;
2. Geen afzonderlijk vervoltraject te starten (bijvoorbeeld in de vorm van een werkconferentie);
3. De fracties en individuele raadsleden te verzoeken zelf aandacht te hebben voor verbeteringen in de uitoefening van de rol van de raad.

## **3) Rekenkamerbrief programmabegroting 2013**

Tenslotte heeft de Rekenkamer Tilburg in 2012 onderzoek gedaan naar deze vernieuwde programmabegroting 2013 en haar bevindingen opgenomen in een rekenkamerbrief.

Centraal in het onderzoek stond de vraag 'in hoeverre de vernieuwde programmabegroting 2013 een verbeterd sturingsinstrument oplevert voor de raad ter ondersteuning van haar kaderstellende en controlerende rol?'. Deze vraag is beantwoord aan de hand van een toetsing van de Programmabegroting 2013 aan het 'programma van eisen voor een ideale programmabegroting'.

De toets leidde tot de overstijgende conclusie *'dat nog niet op alle normen voldoende ('groen') wordt gescoord. Daarmee vormt de programmabegroting 2013 in zijn huidige vorm nog niet het verbeterde sturingsinstrument voor de raad'*.

Tijdens een informatiebijeenkomst van de Auditcommissie op 31 oktober 2012 heeft de Rekenkamer Tilburg een toelichting gegeven op de Rekenkamerbrief. De wethouder heeft bij deze bijeenkomst een evaluatie aangekondigd en zowel de richting de Auditcommissie als de Rekenkamer Tilburg aangegeven een 'open dialoog' aan te willen gaan, gericht op verbeteringen in de programmabegroting 2014.

#### **4) Voorbereidingen onderzoeksprogrammering 2013**

De Rekenkamer Tilburg verricht onderzoek ter ondersteuning van de kaderstellende en controlerende rol van het hoogste orgaan; de raad. Vanuit deze missie staat de Rekenkamer Tilburg open voor de onderzoekssuggesties van raadsfracties en/of individuele raadsleden.

In mei 2012 heeft de voorzitter van de Rekenkamer Tilburg o.a. gesproken met de fractievoorzitter van de TVP met betrekking tot de toepassing van de legesverordening. De Rekenkamer Tilburg heeft besloten om geen vooronderzoek naar dit onderwerp op te starten. De reden hiervoor lag mede in een ambtelijk (aanvullend) onderzoek waarin geconstateerd werd dat er fouten waren gemaakt. Zowel ambtelijk als door de verantwoordelijk wethouder zijn veranderingen toegezegd. De Rekenkamer Tilburg zal de ontwikkeling blijven volgen. Mogelijk komt de Rekenkamer Tilburg nog op een later tijdstip terug op het onderwerp (WABO<sup>1</sup>)leges.

In oktober en november 2012 hebben de leden van de Rekenkamer Tilburg met diverse fractievoorzitters gesproken en/of hebben mailcontact gehad over onderzoekssuggesties voor mogelijke onderzoeksonderwerpen.

#### *Lijst met door fractievoorzitters gesuggereerde onderwerpen oktober 2012 (willekeurige volgorde)*

<i>Multifunctionele accommodaties</i>	<i>WABO Leges</i>
<i>Aanbestedingsbeleid</i>	<i>Lokale heffingen</i>
<i>Functioneren Centraal Meldpunt</i>	<i>Impulswijken (budgetten)</i>
<i>Tilburg Transformeert</i>	<i>Tilburg 2040</i>
<i>Status moties &amp; artikel 47-vragen</i>	<i>Stappegoor</i>
<i>Detailhandelbeleid</i>	<i>Bouw en exploitatie sportcomplexen</i>
<i>Functioneren regeling grote projecten</i>	<i>Grondaankoopbeleid</i>
<i>Beleid t.a.v. gemeentegebouwen</i>	<i>Regiotaxi</i>
<i>Vervolgonderzoek wegenonderhoud</i>	<i>Effectiviteit re-integratie</i>
<i>Budgetten veiligheid</i>	<i>Subsidieverlening</i>
<i>Schuldhelpverlening</i>	

Op 24 november 2012 riepen de oppositiepartijen in een gastopinie in het Brabants Dagblad op tot een onderzoek naar het opleggen van vertrouwelijkheid. Op 6 december 2012 heeft de gehele oppositie dit verzoek herhaald richting de secretaris van de Rekenkamer Tilburg.

De Rekenkamer Tilburg heeft vervolgens alle onderzoekssuggesties gewogen en vertaald naar een onderzoeksprogrammering voor 2013 (zie volgend hoofdstuk).

---

<sup>1</sup> WABO: Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

## Personele invulling en financiën 2012

- Op 27 oktober 2008 heeft de raad besloten tot het instellen van een onafhankelijke Rekenkamer.
- De leden van de Rekenkamer Tilburg zijn op grond van artikel 81c van de Gemeentewet benoemd voor een periode van zes jaar. Na de periode van zes jaar kan een herbenoeming volgen voor een tweede termijn van zes jaar.
- Op 2 februari 2009 heeft de raad de volgende leden benoemd: dhr. drs. W. Gouw, mw. dr. M.Hertogh, dhr. prof.dr. H.Verbon en dhr. drs. J. Wielders.
- In het raadsbesluit van 27 oktober heeft de raad vergoedingsbedragen vastgesteld voor de voorzitter en de leden van de Rekenkamer Tilburg. Het vergoedingsbedrag van een lid is vastgesteld op een bedrag gelijk aan 50% van de raadsvergoeding. De voorzitter ontvangt de volledige raadsvergoeding.
- De leden van de Rekenkamer stellen jaarlijks een onderzoeksprogramma op, zijn verantwoordelijk voor de onderzoeksplannen en verrichten zelf diverse onderzoekswerkzaamheden.
- De Rekenkamer Tilburg heeft eigen ambtelijke ondersteuning (0,6 fte/schaal 13). De functie van secretaris/onderzoeker wordt thans ingevuld door mw. drs. D. van Dongen.
- De Rekenkamer Tilburg beschikt verder over een eigen onderzoeksbudget van 25.000 euro op jaarbasis.

### Beschikbaar budget en realisatie 2010 t/m 2012

		2010	2011	2012
<i>Jaarlijks beschikbaar budget</i>	Salaris & vergoedingen	116.000	107.000	108.500
	Onderzoeksbudget	25.000	25.000	26.000
	Eenmalige overheveling onderzoeksbudget 2009	25.000	-	-
	Overige kosten	0	0	0
	<b>Totaal beschikbaar budget voor Rekenkamer</b>	<b>166.000</b>	<b>132.000</b>	<b>134.500</b>
<i>Realisatie</i>	Salaris & vergoedingen	116.034	105.176	105.713
	Onderzoeksbudget	26.182	17.686	25.037
	Overige kosten	2.701	1.336	-
	<b>Totaal uitgaven</b>	<b>144.917</b>	<b>124.198</b>	<b>130.750</b>
	<b>Exploitatieresultaat</b>	<b>+ 21.083</b>	<b>+ 7.802</b>	<b>+ 3.750</b>

### Nadere toelichting op een aantal uitgaven,

- De kosten voor 'salaris & vergoedingen' lag in 2010 hoger o.a. als gevolg van het gelijktijdig in dienst zijn van twee secretarissen (overlap a.g.v. pensionering oud-secretaris/onderzoeker en aantreden nieuwe secretaris/onderzoeker).
- De Rekenkamer Tilburg heeft voor het onderzoek naar de kwaliteit van de informatievoorziening (onderdeel grondexploitatie) oud-secretaris van de Rekenkamer de heer van Iersel ingehuurd voor onderzoekswerkzaamheden. De inhuur verloopt via een tijdelijke contract via 18K.
- Met ingang van 1 januari 2012 heeft de Rekenkamer Tilburg haar lidmaatschap (1250 euro) van de Nederlandse Vereniging voor Rekenkamers en Rekenkamercommissie (NVRK) opgezegd. De kosten voor het lidmaatschap van deze belangenvereniging wogen niet op tegenover de baten.

### Inleiding

De Rekenkamer Tilburg heeft op 17 december 2012 besloten tot de volgende onderzoeksprogrammering:

#### Onderzoekprogramma 2013

- 1) Onderzoek eigendom, beheer en exploitatie Multifunctionele accommodaties (MFA's)
- 2) Inventariserend onderzoek omgang met vertrouwelijke informatie
- 3) Ex ante onderzoek decentralisatie Jeugdzorg (Brabantse Rekenkamer(cie)'s)
- 4) Vervolg sturing middels de programmabegroting
- 5) Vooronderzoek dossier Stappegoor

#### **1) Onderzoek eigendom, beheer en exploitatie Multifunctionele accommodaties (MFA's)**

In de onderzoeksprogrammering 2012 stond een vooronderzoek aangekondigd naar de onderwijshuisvesting. Op basis van een kort vooronderzoek heeft de Rekenkamer Tilburg besloten om voor een andere invulling te kiezen. In plaats van onderwijshuisvesting zal de Rekenkamer onderzoek gaan doen naar het fenomeen van de 'Multifunctionele accommodaties'. Dit onderwerp heeft recentelijk aandacht van de verschillende raadsfracties. De Rekenkamer Tilburg heeft besloten onderzoek te doen naar het eigendom, het beheer en de exploitatie van de MFA's. In bijlage 1 is het uitgebreide onderzoeksplan 'eigendom, beheer en exploitatie MFA's' opgenomen. Het onderzoeksrapport zal rond de zomer van 2013 aan de raad worden gezonden.

#### **2) Inventariserend onderzoek omgang met vertrouwelijke informatie**

Mede naar aanleiding van ervaringen rondom het raadsbesluit inzake 'de Aanvullende Overeenkomst Stappegoor' hebben de Tilburgse oppositiepartijen een oproep gedaan aan de Rekenkamer Tilburg om onderzoek te doen naar het opleggen van vertrouwelijkheid/geheimhouding. De Rekenkamer Tilburg heeft besloten gehoor te geven aan deze oproep middels het uitvoeren van een inventariserend onderzoek. Een uitwerking van het onderzoeksvoorstel is opgenomen in bijlage 2 van dit document. Medio april/mei 2013 zal de Rekenkamer haar bevindingen richting de raad presenteren.

#### **3) Ex ante onderzoek decentralisatie Jeugdzorg (Brabantse Rekenkamer(commissie)'s)**

Op initiatief van de Rekenkamer Tilburg zijn op 16 november 2012 de voorzitters van de Rekenkamer(commissie)s van Eindhoven, Breda, Den Bosch en Tilburg bij elkaar gekomen. Doel van deze bijeenkomst was een nadere kennismaking en uitwisseling van ervaringen met het rekenkamerwerk. Daarnaast zijn de mogelijkheden verkend van een eventuele samenwerking tussen deze rekenkamer(commissie)s. De grondhouding van betrokken rekenkamer(commissie)s ten aanzien van een concrete samenwerking is positief. Inmiddels hebben de Rekenkamer(commissie)s van Helmond en Oss te kennen gegeven ook interesse hebben om aan te sluiten bij dit initiatief. Mogelijk dat in 2013 de samenwerking concreet vorm gaat krijgen. Als mogelijk onderzoeksonderwerp wordt gedacht aan de decentralisatie van de jeugdzorg. Dit onderwerp leent zich voor een ex ante onderzoek.

#### ***4) Vervolg sturing middels de programmabegroting***

In oktober 2012 heeft de Rekenkamer een brief gezonden over de programmabegroting 2013. Bij de bespreking van deze brief tijdens een informatiebijeenkomst van de Auditcommissie, heeft de wethouder Financiën aangegeven met een evaluatie te komen over de programmabegroting 2013 met het oog op het doorvoeren van verbeteringen in de programmabegroting 2014. Daarbij is de Rekenkamer Tilburg uitgenodigd om de 'dialogoog' mee aan te gaan. Vanuit haar onafhankelijke positie is de Rekenkamer Tilburg voornemens om ook in 2013 opnieuw bouwstenen aan te dragen gericht op een verbetering van het sturend vermogen van de programmabegroting. Over de vorm waarin dit zal gaan gebeuren zal nader overleg met de Auditcommissie worden gevoerd.

#### ***5) Vooronderzoek dossier Stappegoor***

Tenslotte: Naast deze bovenstaande concrete onderzoeksvoornemens wil de Rekenkamer Tilburg zich in het najaar van 2013 oriënteren op het dossier Stappegoor. Uit de inventarisatieronde onder fractievoorzitters bleken er diverse 'zorgen' te leven. Middels een vooronderzoek willen we nader verkennen 'of' en zo ja 'hoe' we een eventueel onderzoek zouden kunnen inrichten.

## Bijlage 1 Onderzoeksvoorstel eigendom, beheer en exploitatie Multifunctionele accommodaties (MFA's)

(vastgesteld 14 januari 2013)

### 1. Inleiding

In het onderzoeksprogramma 2012 heeft de Rekenkamer Tilburg een vooronderzoek aangekondigd naar de onderwijshuisvesting. Gedurende het vooronderzoek heeft de Rekenkamer Tilburg besloten om het onderzoek meer specifiek te richten op de multifunctionele accommodaties (MFA's) Dit thema sluit naar de mening van de Rekenkamer Tilburg beter aan bij de wensen van de diverse raadsfracties.

### 2. Multifunctionele Accommodaties (MFA's)

Tilburg kent zes multifunctionele accommodaties. Dit zijn de Dirigent (Tilburg-Noord), de Symfonie (Tilburg-Noord), het Kruispunt (Tilburg-West), de Poorten (Oud-Noord), het Spoor (Oud-Noord) en het Zuiderkwartier (Oud-Zuid).

#### **Beschrijving MFA<sup>2</sup>**

- Een MFA is een accommodatie waarin meerdere functies (o.a. zorg, onderwijs, kinderopvang, welzijn, wonen) tegelijkertijd zijn ondergebracht. Het meervoudig gebruik van ruimten speelt hierin een belangrijke rol.
- Een MFA is geen doel op zich, maar een instrument. Door middel van integrale huisvesting wordt geprobeerd om de (beleidsinhoudelijke) samenwerking tussen participerende instellingen te bevorderen. Binnen Tilburg hebben de MFA's een profiel waarbij ' het ontwikkel/leerproces van kinderen van 0-12 jaar' vrij centraal staat (streven naar inhoudelijke samenwerking tussen o.a basisonderwijs, kinderdagopvang, peuterspeelzaalwerk, jeugdgezondheidszorg),
- Een MFA is een centrale en laagdrempelige ontwikkelingsplek in de wijk. Bewoner/gebruikers kunnen elkaar ontmoeten op deze plek. De MFA levert daarmee een bijdrage aan de leefbaarheid in de wijk. Binnen de verschillende herstructureringsvisies van de (herstructurerings) Tilburgse wijken vormt de MFA een belangrijke pijler. De MFA's zijn voor een belangrijk deel gefinancierd uit herstructureringsmiddelen.
- Met de MFA wil de gemeente een optimalisatie van het ruimtegebruik in de wijk realiseren (ruimtelijke doelstelling).
- Aan een MFA liggen overeenkomsten ten grondslag welke het eigendom, het beheer en de exploitatie regelen.

Binnen het concept van de MFA kan een onderscheid gemaakt worden tussen eigenaren<sup>3</sup>, participanten en gebruikers. Onder participanten worden de partijen verstaan die een vaste ruimte gaan huren (of voor scholen: in gebruik krijgen gegeven). Binnen de Tilburgse MFA's zijn o.a. de volgende instellingen betrokken als participant: basisscholen (vallend onder de schoolbesturen), Kinderstad, Thebe, Bibliotheek Midden-Brabant. De gebruikers van de MFA's zijn verenigingen en de verschillende wijk- en buurtleden.

<sup>2</sup> Er is geen eenduidige definitie voor een Multifunctionele Accommodatie (MFA). Op basis van deskresearch komt de Rekenkamer tot de volgende definiëring welke specifiek geldt voor de Tilburgse MFA's. Op basis van het vooronderzoek constateert de Rekenkamer dat er geen door de raad vastgestelde (stedelijke) inhoudelijke visie is opgesteld. Wel zijn er bouwstenen in diverse nota's te vinden. Of er wel sprake is van een inhoudelijke visie per afzonderlijke MFA vormt onderdeel van dit onderzoek.

<sup>3</sup> De Rekenkamer Tilburg heeft bij het opstellen van het onderzoeksplan nog geen concreet beeld van de eigendomsverhoudingen. Is de gemeente (juridisch en economisch) volledig eigenaar? Is het eigendom ondergebracht in een VVE? De vraag hoe de eigendomsverhouding is geregeld voor de Tilburgse MFA's maakt onderdeel uit van dit onderzoek.

De Tilburgse MFA's draaien nu een paar jaar. In toenemende mate komen er verontrustende signalen rondom de MFA's. Deze signalen bereiken ook de Tilburgse raadsleden. Het afgelopen jaar is in de commissie Maatschappij diverse malen gesproken over de MFA's. Het college heeft o.a. een toekomstig risico gemeld<sup>4</sup> over 'leegstand als gevolg van bezuinigingen op landelijk en lokaal niveau hetgeen gevolgen heeft voor de financiële mogelijkheden van de gebruikers'. Ook tijdens onze periodieke inventarisatieronde hebben diverse fractievoorzitters aangegeven zich zorgen te maken over de MFA's. Deze zorgen hadden zowel betrekking op het inhoudelijk fundament onder de MFA's als op de daadwerkelijke exploitatie en het beheer (e.a. in relatie met de overige buurt- en wijkcentra). De Rekenkamer Tilburg heeft besloten om een nader onderzoek te doen naar de MFA's.

## 2. Insteek onderzoek

Een onderzoek naar de Multifunctionele Accommodaties (MFA's) kan vanuit verschillende perspectieven worden opgezet (bijvoorbeeld ambities/beleidsdoelstellingen, maatschappelijk rendement en/of de kosten). De Rekenkamer Tilburg heeft er voor gekozen om zich binnen dit onderzoek te richten op 'het eigendom, het beheer en de exploitatie van de MFA's' (vanuit het perspectief van de gemeente). De Rekenkamer hoopt met dit onderzoek meer inzicht te geven in de huidige problemen met betrekking tot het beheer en de exploitatie van de MFA's en de oorzaken hiervan. Door dit inzicht hopen we de raad als het kaderstellend en controlerend orgaan de juiste handvatten te geven bij toekomstige besluitvorming over MFA's en/of vergelijkbaar maatschappelijk vastgoed<sup>5</sup>. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de besluitvorming over de voor 2013<sup>6</sup> aangekondigde visie op wijkgebonden sociale accommodaties.

*'Wij zien een trend waarbij instituties steeds minder samenvallen met gebouwen. Sterker nog, de urgentie om accommodaties met een maatschappelijke functie meer multifunctioneel, innovatief en efficiënt te gebruiken (zowel vanuit inhoudelijk als financieel perspectief) is evident. In de nota over wijkgebonden sociale accommodaties willen we een visie neerleggen op onder meer gebruik en beheer van publieke accommodaties op wijkniveau en de route bepalen waarmee we onze uitgangspunten in de praktijk gaan brengen. Daarin valt zeker wat te kiezen, bijvoorbeeld op het terrein van beheersvormen (bewonersbeheer of instellingsbeheer), eigenaarschap en beheersfilosofie (sociaal ondernemerschap of overheidsfinanciering'<sup>7</sup>.*

## 3. Onderzoeksdoelen en onderzoeksvragen

Bij het beheren en exploiteren van MFA's dienen een aantal keuzes te worden gemaakt ten aanzien van de organisatie (bijvoorbeeld de eigendomsverhouding en de samenwerkingsvorm). Bovendien moet nauwkeurig worden vastgelegd wie verantwoordelijkheid heeft voor welke taken en hoe de kosten onderling worden verdeeld. Middels dit onderzoek wil de Rekenkamer Tilburg hieromtrent meer inzicht verschaffen en zich een oordeel vormen over de huidige praktijk. Tot slot is de Rekenkamer Tilburg voornemens aanbevelingen richting de gemeenteraad te formuleren.

<sup>4</sup> Informatienota Gebruikerexploitatie MFA's te Tilburg d.d. 6 september 2012

<sup>5</sup> Het begrip 'maatschappelijk vastgoed' wordt door De Kopgroep (2008) omschreven als 'alle gebouwen die noodzakelijk zijn voor vitale buurten, wijken, dorpen en steden. Bijvoorbeeld schoolgebouwen, buurthuizen, sporthallen, verzorgingstehuizen, maar ook musea en bibliotheken'. Maatschappelijk vastgoed is te onderscheiden in monofunctionele en multifunctionele accommodaties.

<sup>6</sup> Zie programmabegroting 2013 programma Sociale Stijging

<sup>7</sup> Informatienota t.b.v. commissie Maatschappij, maart 2012.



## Onderzoeksvragen:

### 1) Inzage in aannames/verwachtingen en gemaakte afspraken met gebruikers/beheerders

#### **1A) Welke aannames/verwachtingen waren er bij de start van de ontwikkeling van de MFA's inzake het eigendom, het gebruik en het beheer?**

- *In hoeverre is bij de ontwikkeling van de MFA's aandacht besteed (naast het inhoudelijk en het ruimtelijke concept) aan het toekomstig beheer en de exploitatie van de MFA?*
- *Welke aannames t.a.v. het beheer en de exploitatie zijn opgenomen in de verschillende haalbaarheidsonderzoeken?*

#### **1B) Welke afspraken zijn er bij aanvang gemaakt ten aanzien van het eigendom, het beheer en de exploitatie?**

- *Hoe zou de eigendom van de MFA's worden geregeld?*
- *Op welke wijze is de verdeling van de risico's georganiseerd?*
- *Welke (meerjarige) contracten zijn er met participanten afgesloten?*
- *Welke afspraken zijn er tussen de participanten gemaakt ten aanzien van verdeling van de kosten?*

► Resultaat: een beeld van de aannames en gemaakte afspraken over de eigendom, de exploitatie en het beheer (per MFA).

### 2) Inzage in de huidige praktijk

#### **2A) Hoe reëel zijn de aannames/verwachtingen uiteindelijk gebleken?**

#### **2B) Hoe worden de gemaakte afspraken in de praktijk nageleefd (2011 en 2012)?**

- *Hoe is de economische en juridische eigendom feitelijk geregeld?*
- *Is er sprake van een sluitende exploitatie?*
- *Welke huidige problemen spelen er ten aanzien van de exploitatie?*

#### **2C) In hoeverre draagt de gemeente (in financiële zin) bij aan het exploitatieresultaat van de MFA?**

- *Indien er sprake was van een negatief exploitatieresultaat: wat is de omvang van de bijdrage van de gemeente geweest (2011 en 2012)?*

► Resultaat: een oordeel over het realiteitsgehalte van de aannames bij de ontwikkeling van de MFA's en een oordeel over het nakomen cq. de toereikendheid van de gemaakte afspraken.

### 3) Aanbevelingen

**Formuleer aanbevelingen ten aanzien van de eigendom, het beheer en de exploitatie van de MFA's in Tilburg.**

#### 4. Aanpak en planning

##### Feitenonderzoek (januari-mei 2013):

- 1) Deskresearch aan de hand van (raads)notities en haalbaarheidsonderzoeken/PVE's, subsidiecontracten e.d.
- 2) Interviews met betrokken ambtenaren, wethouders, gebruikers e.d.

##### Conclusies en aanbevelingen RKT/bestuurlijke hoor- en wederhoor (mei-juni/juli 2013)

De Rekenkamer Tilburg zal haar bevindingen m.b.t. het feitenonderzoek opnemen in een onderzoeksrapport dat rond de zomer aan de raads(commis)sie zal worden gepresenteerd. In lijn met de gangbare werkwijze van de Rekenkamer Tilburg, zullen we daarbij ook aanbevelingen richting de raad formuleren.

#### 5. Te bestuderen MFA's

De Rekenkamer Tilburg is voornemens om het onderzoek in eerste instantie breed op te starten. Voor iedere MFA zal aan de ambtelijke organisatie gevraagd worden om een dossier samen te stellen met daarin de belangrijkste documenten. Gaandeweg zal de Rekenkamer Tilburg (omwille van de omvang/diepgang van het onderzoek) beoordelen of alle zes de MFA's nader worden bestudeerd en/of dat gekozen wordt voor het (nader) inzoomen op een beperkter aantal MFA's. Het onderzoeksdossier per MFA zal op zijn minst bestaan uit de documenten:

##### **Beleidsinhoudelijke visie op de MFA:**

- Stukken waaruit de beleidsinhoudelijke visie blijkt m.b.t. deze MFA (vanuit beleidsdomeinen: onderwijshuisvesting, welzijnswerk (wijk- en buurtcentra), sport, herstructureringsopgaven).

##### **Ontwikkeling MFA**

- Raadsvoorstel financiering bouw MFA
- Haalbaarheidsonderzoek

##### **Eigendom**

- Stukken waaruit de eigendomsverhouding van de MFA blijkt
- Indien VVE: statuten

##### **Beheer en exploitatie**

- Subsidiecontract Twern beheer wijkaccommodaties (2011 en 2012)
- Subsidiecontracten gebruikers
- Huurcontracten 2011 en 2012 (participanten)
- Verdeelafspraken tussen vaste huurders.
- Begroting en realisatie MFA 2011 en 2012 (kosten/opbrengsten)
- Eventueel overige documenten m.b.t. exploitatie/geschillen over verdeling kosten.

## Bijlage 2: Onderzoeksvorstel inventarisatie omgang met vertrouwelijke informatie

(vastgesteld 14 januari 2013)

### Aanleiding

In november 2012 hebben de fractievoorzitters van de oppositiepartijen via de media een oproep gedaan richting de Rekenkamer Tilburg om *'onderzoek te doen naar het opleggen van de vertrouwelijkheid in de afgelopen periode. Dan wordt voor ieder duidelijk of de wet en de regels van de rechtspraak worden nageleefd'*. In de gastopinie van het Brabants Dagblad<sup>8</sup> stellen de fractievoorzitters van de oppositiepartijen dat *'in de Tilburgse politiek te veel wordt gewerkt met geheime informatie. Dat is slecht voor een open en eerlijk debat en is slecht voor de lokale democratie'*. Naar aanleiding van deze oproep heeft de Rekenkamer Tilburg besloten een kortlopend onderzoek uit te voeren naar de inzet van het instrument 'vertrouwelijkheid' gedurende deze raadsperiode (april 2010 - december 2012).

### Afbakening onderzoeksonderwerp

Een belangrijk doel van het dualisme is het versterken van de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende functie van de gemeenteraad. Om de raad in de gelegenheid te stellen zijn kaderstellende en controlerende rol waar te maken is de actieve informatieplicht in de Gemeentewet opgenomen. Het college van B&W en de burgemeester dienen alle informatie te verschaffen die de raad voor de uitoefening van zijn taken nodig heeft. De passieve informatieplicht bestond als voor de inwerkingtreding van de Wet Dualisering en behelst het op verzoek van een raadslid verstrekken van inlichtingen.

In Tilburg wordt de gemeenteraad actief<sup>9</sup> geïnformeerd door het college van B&W geïnformeerd door middel van:

- a) De openbare besluitenlijsten van het college;
- b) Raadsinformatiebrieven
- c) Commissie-informatiebrieven
- d) Informatiebijeenkomsten
- e) Mededelingen van de portefeuillehouders in de commissievergaderingen
- f) Commissie- en raadsvoorstellen

Het college van B&W, de burgemeester, (de voorzitter van) een commissie en de gemeenteraad kunnen (als er sprake is van een belang als bedoeld in artikel 10 van de Wob<sup>10</sup>) vertrouwelijkheid<sup>11</sup> opleggen ten aanzien van deze actieve informatievoorziening. Geheimhouding cq. vertrouwelijkheid kan worden opgelegd op zowel schriftelijke stukken als op het behandelde in een besloten (commissie)vergadering.

<sup>8</sup> De gastopinie is geplaatst op 24 november in het Brabants Dagblad. Op 7 december 2012 is de oproep opnieuw 'bevestigd' richting de secretaris van de Rekenkamer Tilburg.

<sup>9</sup> De actieve informatieplicht is in de Gemeentewet opgenomen in de artikelen 169 lid 4 en 180 lid 2. Het recht op inlichtingen op grond van de artikelen 169 en 180 Gemeentewet is een ander instrument cq. rechtsmiddel en gaat ook verder dan het recht op informatie op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob).

<sup>10</sup> Wob (Wet openbaarheid van bestuur). De Wob regelt het recht op informatie van de overheid. De Wob zorgt ervoor dat burgers inzage hebben in het overheidshandelen en dat burgers kunnen deelnemen aan de democratie en overheidsbesluitvorming. Overheidsinformatie is altijd openbaar, tenzij de Wob of andere wetgeving bepaalt dat de gevraagde informatie niet geschikt is om openbaar te maken.

<sup>11</sup> De termen 'vertrouwelijkheid' en 'geheimhouding' worden zowel in de regelgeving als in de praktijk door elkaar gebruikt maar omvatten feitelijk hetzelfde.

Het opleggen van vertrouwelijkheid kan een beperking beteken voor raadsleden. Zolang vertrouwelijkheid is opgelegd op stukken of het behandelde tijdens een commissie- of raadsvergadering, is een openbaar politiek debat immers niet mogelijk over deze informatie. Bovendien kan de vertrouwelijkheid van stukken de doelmatigheid van het door het gemeentebestuur gevoerde bestuur belemmeren. Wanneer vertrouwelijkheid is opgelegd zijn raadsleden immers niet vrij om derden te consulteren, waaronder juridische, financiële en organisatorische experts. Zij worden daardoor mogelijk beperkt in hun controlerende rol. Het vergt daarom een zorgvuldige afweging<sup>12</sup> tussen enerzijds het belang van vertrouwelijkheid en anderzijds het belang van een openbaar politiek debat.

Het (afwegings)kader voor het opleggen, bekrachtigen en opheffen van geheimhouding wordt gevormd door de Grondwet, de Gemeentewet, de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb), de Wet openbaarheid van Bestuur (Wob) en de jurisprudentie<sup>13</sup>. Specifieke punten zijn nog nader uitgewerkt in o.a. het Reglement van orde voor de gemeenteraad Tilburg 2007 en het statuut voor de raadscommissie 2008 alsmede (interne) memo's.

### **Onderzoek naar het 'hoe' (de procedures) en 'hoe vaak' (de frequentie)**

Middels een inventariserend onderzoek wil de Rekenkamer Tilburg in kaart brengen volgens welke procedure en met welke frequentie 'vertrouwelijkheid' de afgelopen raadsperiode is opgelegd door het college van B&W, de Burgemeester, (de voorzitter van) de commissie of de gemeenteraad. Hiermee wil de Rekenkamer Tilburg het inzicht in het fenomeen 'vertrouwelijkheid' vergroten.

Belangrijk kader in het afwegingsproces rondom het wel of niet opleggen van vertrouwelijkheid wordt gevormd door de Wob. Uitgangspunt van de Wob is het beginsel '*openbaarheid, tenzij*'. In artikel 10 van de Wob worden de uitzonderingsgronden opgesomd. De wetgever heeft er bewust voor gekozen om bestuursorganen bij de uitleg van deze bepalingen een zeker beoordelingsvrijheid te gunnen.

Binnen het kader van dit onderzoek zal worden gekeken naar die agendapunten waarbij (voor de collegevergadering, commissie<sup>14</sup>- en/of de raadsvergaderingen) vertrouwelijkheid op stukken en/of het besprokene is opgelegd. De Rekenkamer Tilburg zal een aantal van die agendapunten en de onderliggende documenten nader bestuderen<sup>15</sup> (inclusief besluitenlijsten, verslagen e.d.) en daarbij de gevolgde procedures in kaart brengen en beoordelen. De Rekenkamer acht<sup>16</sup> zich niet het aangewezen orgaan om binnen specifieke cases inhoudelijke uitspraken te doen over de vraag of door het college, de burgemeester, (de voorzitter van) de commissie en/of de raad opgelegde vertrouwelijkheid naar de Wob-uitzonderingsgronden al dan niet rechtmatig was.

---

<sup>12</sup> In het Coalitieakkoord 2010-2014 heeft het college een ambitie opgenomen m.b.t. stabiel en duaal bestuur. Onderdeel van deze ambitie is o.a. 'de raad zo vroeg mogelijk betrekken bij het ontwikkelen van nieuwe kaders'. Het vroegtijdig betrekken van de raad in het proces beïnvloedt mogelijk de uitkomst van het afwegingsproces.

<sup>13</sup> In februari 2012 heeft de Rekenkamer Amsterdam een verkenning uitgevoerd naar de gang van zaken rond geheimhouding. In de bijlage bij de verschenen Rekenkamerbrief hierover is het juridisch kader weergegeven en wordt verwezen naar: artikel 110 van de Grondwet, de artikelen 25,55 en 86 van de Gemeentewet, de artikelen 1:3, 4:46 en 4:47 van de Awb en artikel 10 WOB.

<sup>14</sup> In de afgelopen periode hebben er ook diverse besloten informatiebijeenkomsten plaatsgevonden. In het presidium van 18 juni 2012 is afgesproken om vertrouwelijke informatie in de toekomst alleen nog maar te verstrekken tijdens een vertrouwelijke vergadering van een raadscommissie.

<sup>15</sup> Artikel 183 Gemeentewet: 'De rekenkamer is bevoegd alle documenten die berusten bij het gemeentebestuur te onderzoeken voor zover zij dat ter vervulling van haar taak nodig acht'.

<sup>16</sup> In voorbereiding op dit onderzoek hebben leden van de Rekenkamer Tilburg verkennend gesproken met de heer E.J. Daalder (landsadvocaat). De heer Daalder is expert op het gebied van de Wob.

## Onderzoeksvragen:

### **Kaders:**

- Wat zijn de (spel)regels en de te doorlopen procedure rondom de vertrouwelijkheid?

### **Omvang/Frequentie**

- Hoe vaak heeft het college (deels) vertrouwelijke besluiten genomen (en met welke onderliggende argumentatie)?
- Hoe vaak zijn er vertrouwelijke (besloten) informatiebijeenkomsten voor raadsleden geweest?
- Hoe vaak zijn (deels) vertrouwelijke onderwerpen in welke commissie geagendeerd?
- Hoe vaak zijn (deels) vertrouwelijke onderwerpen in de raad geagendeerd?

### **Procesverloop:** Hoe verloopt het proces in de praktijk? Specifiek wordt daarbij gekeken naar:

- De herkenbaarheid van de vertrouwelijkheid
- De onderbouwing van de vertrouwelijkheid
- Kennisneming van vertrouwelijke stukken
- Het opleggen van geheimhouding tijdens een commissie- of raadsvergadering
- Het bekrachtigen van vertrouwelijkheid
- Het opheffen van vertrouwelijkheid

### **Doel van het onderzoek**

Het inzichtelijk maken van de vraag 'hoe vaak' (frequentie) en 'hoe' (procedure) het college van B&W, de raadscommissies en de gemeenteraad in de praktijk omgaan met:

- Het onderbouwen van de noodzaak tot vertrouwelijkheid
- Het bekrachtigen van de vertrouwelijkheid
- Het opheffen van de vertrouwelijkheid

Daarnaast verschaft het onderzoek inzicht in het (juridische) kader.

### **Aanpak**

Het onderzoek bestaat uit de volgende drie fasen:

- 1) Deskresearch: inventarisatie lokale en generieke spelregels inzake vertrouwelijkheid
- 2) Inventarisatie/in kaart brengen hoe vaak 'vertrouwelijkheid' in de periode april 2010 - december 2012 is opgelegd (via BVS, directiesecretariaten en griffie)<sup>17</sup>.
- 3) Dossierstudie: op basis van een aantal a-selecte 'cases' inventariseren hoe het proces is verlopen. .

### **Eindresultaat**

Een rapportage met daarin de resultaten van de bovenstaande onderzoeksfasen.

### **Planning**

De Rekenkamer Tilburg is voornemens om dit (korte) inventariserend onderzoek uit te voeren in de maanden januari tot en met maart 2013. De bestuurlijke hoor- en wederhoor is gepland in de maand april 2013. Na deze bestuurlijke hoor- en wederhoor zal het rapport aan de raad worden aangeboden<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Hierbij zal mogelijk een onderscheid worden aangebracht naar de thema's<sup>17</sup> (en evt. deelonderwerpen gebaseerd op de indeling van de programmabegroting)

<sup>18</sup> Mogelijk dat de Rekenkamer Tilburg een bijeenkomst organiseert rondom de aanbidding van de onderzoeksbevindingen. Bijvoorbeeld in de vorm van een expertmeeting o.i.d.