

Inzicht in Doorwerking



Een onderzoek naar de mate waarin aanbevelingen vanuit eerdere Rekenkameronderzoeken zijn doorgevoerd.

November 2018, Rekenkamer Tilburg

Dhr. drs. N.W. Gouw (voorzitter)
Dhr. prof. dr. H.A.A. Verbon
Dhr. drs. T.L. van Mullekom
Mw. drs. M. Vermeer MSc
Mw. dr. D.E.M. van Gestel-Mulders (secretaris/onderzoeker)

Inhoud

DEEL 1. Bestuurlijke nota	2
1. Onderzoekskader	3
2. Geselecteerde onderzoeken en onderzoeksanpak	3
3. De mate waarin aanbevelingen Rekenkamer zijn overgenomen	4
4. Doorwerking van de overgenomen aanbevelingen Rekenkamer	5
5. Conclusie	7
6. Aanbevelingen	8
DEEL 2. Bestuurlijke reactie College van Burgemeester en Wethouders	9
DEEL 3. Nota van Bevindingen	13
1. Casus Subsidiebeleid (2010) en navolgenderzoek subsidiebeleid (2014)	14
2. Casus Sturing en beheersing apparaatskosten (2010)	20
3. Casus Licht op geheimhouding (2013)	23
4. Casus Voor eigen rekening en risico; Stappegoor (2015)	25
5. Casus Sport op orde (2016)	29
6. Casus Zicht op resultaten Wmo (2017)	32
Bijlage 1 Overzicht van onderzoeken Rekenkamer 2009-2018	37
Bijlage 2 Geïnterviewde personen	39

DEEL 1

BESTUURLIJKE NOTA

Inzicht in Doorwerking

Een onderzoek naar de mate waarin aanbevelingen vanuit eerdere Rekenkameronderzoeken zijn doorgevoerd.

1. Onderzoekskader

Inleiding

De Rekenkamer Tilburg is in 2009 ingesteld door de Tilburgse gemeenteraad. De Rekenkamer heeft de wettelijke taak de raad te ondersteunen in zijn kaderstellende en controlerende taak door onderzoek te doen naar de doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid van het gemeentebestuur. De onderzoeken van de Rekenkamer Tilburg leiden doorgaans tot aanbevelingen aan de gemeenteraad, die erop gericht zijn de gemeenteraad beter in staat te stellen zijn taken te vervullen en behelzen veelal een opdracht aan het college van B&W om een verbeteractie in gang te zetten.

De gemeenteraad maakt zijn eigen afwegingen bij het wel of niet overnemen van aanbevelingen van de Rekenkamer. Aanbevelingen die worden overgenomen, geheel of gedeeltelijk, zijn echter raadsbesluiten. Daarop kan de gemeenteraad zijn controlerende rol benutten om te bezien in hoeverre overgenomen aanbevelingen worden uitgevoerd.

Doelstelling

De Rekenkamer Tilburg vindt het bij de start van de nieuwe raadsperiode een goed moment om te onderzoeken of en hoe Rekenkameronderzoeken over de periode 2009-2018 zo niet letterlijk, dan toch in ieder geval naar de geest van de aanbevelingen doorwerken in de gemeente. Het doel van dit onderzoek is derhalve om voor de gemeenteraad inzichtelijk te maken in hoeverre de overgenomen aanbevelingen van de Rekenkamer in de dagelijkse praktijk van het gemeentelijke bestuur doorwerken.

Centrale onderzoeksvraag

In welke mate zijn de aanbevelingen uit Rekenkameronderzoeken 2009-2018 geïmplementeerd door het college van B&W / de gemeente Tilburg?

De opzet van deze rapportage is verder als volgt. In paragraaf 2 worden de geselecteerde Rekenkameronderzoeken en de onderzoeksrapporten besproken. Vervolgens vatten we in paragraaf 3 samen in hoeverre de aanbevelingen van de Rekenkamer bij de geselecteerde onderzoeken door de gemeenteraad zijn overgenomen. Daarna wordt in paragraaf 4 besproken op welke wijze de aanbevelingen door de gemeente zijn geïmplementeerd. Het gaat hier om de belangrijkste bevindingen. In deel 3 van deze rapportage, de Nota van Bevindingen, wordt per onderzoek een uitgebreider verslag gegeven. We eindigen deze bestuurlijke nota met een korte conclusie in paragraaf 5 en aanbevelingen in paragraaf 6.

2. Geselecteerde onderzoeken en onderzoeksrapporten

De Rekenkamer Tilburg heeft uit haar rapporten¹ een selectie van zes onderzoeken gemaakt. Daarbij hebben we gekeken naar een spreiding over de eerste en tweede periode

¹ Zie bijlage 1 met daarin een overzicht van alle rapporten en brieven van de Rekenkamer Tilburg.

van de Rekenkamer², de vraag in hoeverre aanbevelingen nog actueel zijn en of er voldoende tijd is verstreken om de doorwerking te kunnen beoordelen.

De onderstaande onderzoeken zullen als casus nader bestudeerd worden in deze quickscan.

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1. Subsidiebeleid (2010) en navolgonderzoek subsidiebeleid (2014)2. Sturing en beheersing apparaatskosten (2010)3. Licht op geheimhouding (2013)4. Voor eigen rekening en risico; Stappegoor (2015)5. Sport op orde (2016)6. Zicht op resultaten Wmo (2017) |
|--|

Voor ieder geselecteerd Rekenkameronderzoek is bestudeerd: het raadsvoorstel; de bestuurlijke reactie (collegebesluit naar aanleiding van hoor- en wederhoor); de terugkoppeling van de commissie; het eindvoorstel en eventuele ingediende moties en/of amendementen. Verder is er per onderwerp gesproken met een aantal betrokken ambtenaren van de gemeente Tilburg en de raadsgriffier.

3. De mate waarin aanbevelingen Rekenkamer zijn overgenomen

De aanbevelingen van de vier onderstaande Rekenkameronderzoeken zijn geheel overgenomen door de gemeenteraad:

- Sturing en beheersing apparaatskosten
- Licht op geheimhouding
- Sport op orde
- Zicht op resultaten Wmo

De aanbevelingen van de Rekenkamer zijn niet volledig overgenomen bij de onderzoeken:

- Subsidiebeleid en navolgonderzoek subsidiebeleid
- Voor eigen rekening en risico; Stappegoor

Motivering/redenen waarom aanbevelingen zijn gewijzigd:

- Bij het onderzoek Stappegoor zijn moties ingediend om te komen tot een aangescherpte of gewijzigde aanbeveling. Het voorstel om te gaan werken met een a-politieke werkgroep is geamendeerd door de gemeenteraad. Daarnaast is een motie aanvaard om via een gezamenlijke werksessie te komen tot een gemeenschappelijk kader met betrekking tot de informatievoorziening aan de gemeenteraad inzake grote projecten.
- De aanbevelingen van de Rekenkamer om te gaan werken met het visitatie-instrument en/of een rooster om periodiek informatie te ontvangen over grote subsidies zijn niet overgenomen door de gemeenteraad en/of hebben een andere invulling gekregen.

In de volgende paragraaf bespreken we op welke wijze de overgenomen aanbevelingen hun doorwerking hebben gehad in de gemeente.

² De Rekenkamer Tilburg is per februari 2009 ingesteld. De tweede periode loopt van 2015-2021.

4. Doorwerking van de overgenomen aanbevelingen Rekenkamer

4.1 Subsidiebeleid (2010) en navolgonderzoek subsidiebeleid (2014)

De gemeente heeft een andere invulling gekozen voor de rapportage over subsidies dan door de Rekenkamer werd aanbevolen. Echter, ook na twee Rekenkameronderzoeken blijkt het in de praktijk nog steeds moeilijk om meer grip op subsidies te krijgen: de raad ontvangt nauwelijks informatie over de effecten van subsidies. Wel wordt er op ambtelijk niveau gewerkt aan een systeem om meer inzicht te krijgen in de relatie tussen de (eventueel geboekte) resultaten met subsidies en de vooraf afgesproken subsidievoorwaarden. Hierbij gaat het niet alleen om het invullen van 'koude' rapportageformulieren, maar ook om meer aandacht voor het voeren van het 'goede gesprek' met de instellingen. Deze ambtelijke acties zijn voortgevloeid uit de door de gemeenteraad in januari 2017 vastgestelde kadernota, waarbij de raad het college de opdracht gaf een aantal wenselijke eigenschappen in het subsidieproces in te bouwen. Het gaat hier onder meer om zaken als inzicht in de activiteiten en prestaties van grote subsidieontvangers, de concretisering van de beoogde doelen van subsidies, de effectiviteit van subsidies en de relatie tussen gevraagde prestaties en doelen van subsidies.

De ambtelijke inspanningen om resultaten en effecten van subsidies meer zichtbaar te maken, bevinden zich nog in de startfase. De Rekenkamer Tilburg kan daarom de kwaliteitsverbetering betreffende de informatievoorziening aan de gemeenteraad (nog) niet vaststellen. De indruk bestaat dat de huidige verbeterslag tot meer inzicht in de effectiviteit van de subsidies zou kunnen leiden. Het wachten is op de implementatie van het nieuwe instrumentarium. Over de terugkoppeling van de implementatie naar de gemeenteraad zijn geen afspraken gemaakt. Er is niet vastgelegd wat de gemeenteraad, de griffie en/of het college doen bij het monitoren van de resultaten en de terugkoppeling naar de raad.

4.2 Sturing en beheersing apparaatskosten (2010)

Vastgesteld kan worden dat de informatievoorziening betreffende de organisatiekosten sinds 2011 verbeterd is. Zo is er sprake van meer eenduidigheid in definities, procedures en systemen. De informatievoorziening over de organisatiekosten verloopt via de paragraaf Bedrijfsvoering in de programmabegroting. Daarnaast verschijnt het sociaal jaarverslag. Daarmee wordt naar het oordeel van de Rekenkamer Tilburg de gemeenteraad beter dan voorheen in stelling gebracht om zich een beeld te vormen over de ontwikkeling van de organisatiekosten. De kadernota Bedrijfsvoering die in 2013 door de raad is vastgesteld, en een looptijd van drie jaar (2013-2016) had, is tot op heden nog niet geëvalueerd door de raad.

Er is de laatste jaren door de gemeenteraad en/of de Auditcommissie weinig (politieke) aandacht besteed aan de organisatiekosten. De Auditcommissie heeft niet actief gestuurd op de aanbevelingen van de Rekenkamer en evenmin de vinger aan de pols gehouden met betrekking tot de implementatie.

4.3 Licht op geheimhouding (2013)

De Rekenkamer adviseerde om voor het al dan niet opleggen van geheimhouding op gemeentelijke documenten te komen tot een gezamenlijke gedragslijn, gedragen door gemeenteraad en college, en om te komen tot een registratie van documenten waarbij geheimhouding is opgelegd. Deze aanbevelingen zijn volledig overgenomen en geïmplementeerd. De procedures rondom het opleggen, bekrachtigen en opheffen van de geheimhouding zijn aantoonbaar verbeterd (zie Nota van Bevindingen, deel 3).

4.4 Voor eigen rekening en risico; Stappegoor (2015)

Een eerste belangrijk element in de aanbevelingen van de Rekenkamer ten aanzien van grote projecten zoals Stappegoor betrof de borging van onafhankelijkheid bij de (tussentijdse) evaluatie van de voortgang. Door onafhankelijkheid te organiseren, wordt een groot project minder in de maalstroom van de 'politieke rationaliteit' meegezogen, maar is er meer de mogelijkheid om een pas op de plaats te maken en daarmee kan de raad op een objectievere wijze zijn eigen go/no-go afwegingen maken. Die onafhankelijkheid zou naar het oordeel van de Rekenkamer gestalte kunnen krijgen via een a-politieke werkgroep en/of een grotere rol voor de griffie, alsmede door een intensivering van de rol van de accountant.

De borging van onafhankelijkheid is, naar het oordeel van de Rekenkamer, in onvoldoende mate gerealiseerd. De Rekenkamer constateert dat er in de periode na de behandeling van het Rekenkamerrapport over Stappegoor (in de zomer van 2015) tot en met de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2018 geen structurele wijzigingen zijn doorgevoerd met betrekking tot de rol van de griffie ten aanzien van de informatievoorziening over grote projecten. Toch stelt de Rekenkamer vast dat de rolinvulling door de griffie zelf in beweging is. Zo geeft de griffie aan dat er meer periodiek overleg is tussen de griffie en de accountant en tussen de ambtelijke organisatie en de accountant. In maart 2018 is een nieuw vergaderstelsel ingevoerd, waarbij de griffie een meer expliciete rol heeft gekregen bij het toetsen van raadsvoorstellen aan de criteria voor helder adviseren. De ervaringen met deze nieuwe vergaderen werkwijze zijn nog te kort om te kunnen evalueren of deze nieuwe werkwijze invloed heeft op de kwaliteit van informatievoorziening bij (grote) projecten.

Een tweede element van de aanbevelingen van de Rekenkamer betrof het vooraf vastleggen van spelregels voor het samenspel tussen college en raad. In dat kader is een traject gestart over de kwaliteit van de informatievoorziening bij grote projecten. Daaruit kwam de toezegging van het college dat de Auditcommissie een voorstel zou ontvangen over de informatievoorziening naar de raad voorafgaande aan en tijdens een groot project. Dit voorstel is nog niet verschenen.

4.5 Sport op orde (2016)

De Rekenkamer constateerde dat de grote verwevenheid van het Sportbedrijf met de gemeentelijke organisatie het voor het Sportbedrijf moeilijk maakte om bedrijfsmatig te handelen en zo te komen tot een optimale exploitatie. Het verminderen van deze verwevenheid was derhalve een voor de hand liggende aanbeveling. De gemeenteraad nam deze aanbeveling over en middels een motie werd het college opgedragen om voor de behandeling van de begroting 2018 met een voorstel te komen met daarin verschillende scenario's voor de

verwevenheid tussen de gemeente en het Sportbedrijf. Deze scenario's dienden vergezeld te gaan van de uitwerking van volledige zelfstandigheid van het Sportbedrijf, waarbij een reële inschatting diende te worden gemaakt van de te realiseren efficiëntiewinst op de bedrijfsvoering. De gemeenteraad heeft tot op heden een dergelijk voorstel niet ontvangen. In het Bestuursakkoord 2018-2022 'Gezond en gelukkig in Tilburg' is geen informatie aangetroffen over (de toekomst van) het Sportbedrijf.

4.6 Zicht op resultaten Wmo (2017)

Het Rekenkameronderzoek naar het functioneren van de Wmo in de gemeente is nog maar recent afgerond (2017) en heeft betrekking op een terrein dat nog volop in beweging was en is. De aanbevelingen van de Rekenkamer hadden enerzijds betrekking op het verbeteren van het functioneren van de Toegang in de Wmo, en anderzijds op het organiseren van een meer integrale sturing van de cliëntenzorg.

De Toegang zou meer vanuit een gedeelde ambitie moeten opereren met een visie op wat de Toegang op middellange termijn zou willen bereiken en hoe dat doel te bereiken. Een eerste stap in deze richting wordt gezet door alle Toegangmedewerkers per 1 januari 2019 onder te brengen in een coöperatie, zodat ze niet langer in dienst zijn bij verschillende organisaties. Daarnaast wordt er gewerkt aan de beschrijving van betere cliëntprocessen en het verbeteren van de plannen van aanpak voor cliënten. Tevens wordt er gewerkt aan handzame indicatoren om het verloop van de zorgprocessen beter te kunnen monitoren.

Wat de tweede set van aanbevelingen betreft, zouden de afspraken met zorgaanbieders meer informatie moeten bevatten over te bereiken resultaten. Bij Zorg in Natura-contracten moet dat nog van de grond komen en bij Pgb-zorg is er de complicatie dat de gemeente alleen maar zaken doet met de budgethouder en niet met de zorginstelling waar de cliënt zorg inkoopt.

De Rekenkamer constateert dat er binnen de ambtelijke organisatie ontwikkelingen gaande zijn die in overeenstemming zijn met de geest van de aanbevelingen. Concrete resultaten van deze ontwikkelingen kunnen nog niet worden waargenomen. Het is dus vooral zaak voor de gemeenteraad om hier de vinger aan de pols te houden.

5. Conclusie

De Rekenkamer constateert dat de aanbevelingen van de zes geselecteerde onderzoeken ontwikkelingen in gang hebben gezet die de gemeenteraad in potentie beter in staat stellen zijn wettelijke taken uit te voeren en die voor de gemeente als geheel positieve maatschappelijke effecten kunnen hebben. Dit geldt, naar het oordeel van de Rekenkamer, ook als de aanbevelingen deels of geamendeerd zijn overgenomen. De ontwikkelingen verlopen echter niet altijd met een hoge snelheid. Met name bij het subsidiebeleid, bij grote projecten zoals Stappegoor en bij het Sportbedrijf zijn er wat betreft de doorwerking van de Rekenkamer-aanbevelingen nog weinig concrete resultaten geboekt, al wordt er aan gewerkt. Hier zou de gemeenteraad bij het college kunnen aandringen op meer snelheid. De aanbevelingen van de Rekenkamer inzake de onderzoeken apparaatskosten en geheimhouding zijn grotendeels opgevolgd. De resultaten van het onderzoek apparaatskosten zijn echter te weinig belicht

richting de raad en de raad heeft na het Rekenkameronderzoek weinig aandacht meer besteed aan dit onderwerp. Voor het Wmo-onderzoek geldt tot slot dat het onderzoek van de Rekenkamer nog te recent is en de sector nog te veel in beweging om nu al harde conclusies te trekken over de doorwerking van de aanbevelingen van de Rekenkamer.

Na afronding van een onderzoek van de Rekenkamer en het vaststellen van het raadsbesluit over de aanbevelingen is het veelal niet helder wie binnen de ambtelijke organisatie aan zet is. Welke afdeling dient welke aanbeveling wanneer op te pakken? Er is geen duidelijk protocol dat expliciet beschrijft hoe en door wie aanbevelingen dienen te worden opgevolgd. Het is evenmin duidelijk wie een dergelijk protocol zou moeten formuleren.

Daarop aansluitend constateert de Rekenkamer dat er over de bewaking van de aanbevelingen en de terugkoppeling naar de gemeenteraad niet altijd duidelijke afspraken zijn gemaakt. De vraag wie verantwoordelijk is voor de bewaking kan niet eenduidig worden beantwoord. Er vindt vanuit de griffie geen expliciete bewaking en monitoring plaats na de besluitvorming in de raad. Het gevaar van 'weglopen van de aanbevelingen' is hiermee aanwezig.

6. Aanbevelingen

Voor een aantal van de hier besproken onderzoeken adviseert De Rekenkamer de raad de ontwikkelingen op de voet te volgen en op korte termijn aan te dringen op een adequate informatievoorziening voor de raad. Dat geldt met name voor de subsidies, grote projecten en de gemeentelijke zorgsector.

Meer in het algemeen adviseert de Rekenkamer de raad een systematische monitoring in te richten voor opvolging van aanbevelingen uit het Rekenkameronderzoek. De gemeentesecretaris en raadsgriffier dienen hierover eenduidige afspraken te maken. Hierbij zou ook duidelijk gespecificeerd moeten worden per aanbeveling welke afdeling(en) verantwoordelijk is (zijn) voor de implementatie van de aanbevelingen. Het college van B&W zou periodiek kunnen rapporteren over de implementatie van de aanbevelingen van de Rekenkamer. Eventueel kan de Auditcommissie de monitorrol vervullen namens de gehele raad.

DEEL 2

BESTUURLIJKE REACTIE
COLLEGE VAN BURGEMEESTER
EN WETHOUDERS

Inzicht in Doorwerking

Een onderzoek naar de mate waarin aanbevelingen vanuit eerdere Rekenkameronderzoeken zijn doorgevoerd.

Collegeadvies

Collegereactie op rekenkamerrapport "Inzicht in Doorwerking"

161018 - Strategie & Control

Aanleiding

De Rekenkamer Tilburg heeft een onderzoek gedaan naar de mate waarin aanbevelingen uit eerdere onderzoeken van de Rekenkamer door college van B&W zijn geïmplementeerd. Het gaat daarbij om die aanbevelingen die geheel of deels zijn overgenomen door de opdrachtgever van de Rekenkamer, de raad. De centrale onderzoeksvraag bij het onderzoek was:

"In welke mate zijn de aanbevelingen uit Rekenkameronderzoeken 2009-2018 geïmplementeerd door college van B&W / gemeente Tilburg?"

Niet alle door de Rekenkamer onderzochte onderwerpen zijn bij dit onderzoek betrokken. Het onderzoek heeft zich toegespitst op een zestal onderzoeken die als casuïstiek in dit onderzoek zijn bestudeerd namelijk:

1. Subsidiebeleid (2010) en navolgonderzoek subsidiebeleid (2014)
2. Sturing en beheersing apparaatskosten (2010)
3. Licht op geheimhouding (2013)
4. Voor eigen rekening en risico; Stappegoor (2015)
5. Sport op orde (2016)
6. Zicht op resultaten Wmo (2017)

De Rekenkamer heeft haar rapport opgeleverd (bijlage 1) en voor reactie aangeboden aan het college. In deze nota wordt de collegereactie voorgelegd waarbij een korte reactie per casus gevolgd wordt door een reactie op het geheel.

Advies

De reactie op het Rekenkamer onderzoek "Inzicht in doorwerking" vaststellen en aanbieden aan de Rekenkamer Tilburg voor verdere verwerking en toeleiding aan de raad.

Reactie college

Het rapport (bijlage 1) is opgebouwd in drie delen. Het eerste deel is de bestuurlijke nota van de Rekenkamer. Het tweede deel is gereserveerd voor de reactie van het college van B&W en in het derde deel bevat de nota van bevindingen op de eerdergenoemde casussen. Hieronder volgt de reactie zoals die geplaatst kan worden in het tweede deel van het rapport.

Subsidiebeleid (2010) en navolgonderzoek subsidiebeleid (2014)

Het college herkent de bevindingen van de Rekenkamer en erkent dat veranderingen veel tijd vragen. Op de achtergrond zijn diverse ontwikkelingen in gang gezet zoals het implementeren van het zaakgericht werken en het verbeteren van het subsidiesysteem. Subsidieontvangers dienen zich op een consistente wijze te verantwoorden over de behaalde resultaten en vinden er ambtelijke gesprekken plaats om de resultaten te duiden. Met de komst

van het bestuursakkoord 2018-2022 zal ook binnen de activiteiten die gefinancierd worden middels een subsidie aandacht zijn voor impact en data gestuurd werken. Het vertalen van deze verbeteringen naar informatievoorziening richting de raad is een aandachtspunt. Subsidie is een middel en geen doel op zich, het gaat om de impact die bereikt wordt in de stad.

Sturing en beheersing apparaatskosten (2010)

Het college is blij met de constatering van de Rekenkamer dat de informatievoorziening over organisatiekosten is verbeterd. De kadernota bedrijfsvoering beschreef op welke wijze en langs welke indicatoren de raad inzicht krijgt in welke mate de bedrijfsvoering doelmatig, doeltreffend en rechtmatig is. Deze indicatoren zijn een vast onderdeel geworden van de P&C cyclus. In het kader van het nieuwe bestuursakkoord zal in interactie met de raad gewerkt worden aan een nieuwe set indicatoren. Over de inhoudelijke ontwikkeling op de bedrijfsvoering en organisatie vindt het informerende gesprek plaats op de tafel van de auditcommissie.

Licht op geheimhouding (2013)

Het college is blij met de heldere constatering van de Rekenkamer dat de aanbevelingen volledig zijn overgenomen en geïmplementeerd.

Voor eigen rekening en risico; Stappegoor (2015)

Om de controlerende taak van de raad op grote projecten te faciliteren bestaat de regeling grote projecten. Deze regeling zal ook in de nieuwe raadsperiode ingezet worden waarbij wij aanmerken dat grote projecten in alle domeinen kunnen voorkomen. Middels dit instrument wordt de raad geïnformeerd over de voortgang van lopende grote projecten. Wat betreft de tweede constatering van de rekenkamer spreekt het college de wens uit om in gesprek met de auditcommissie te bezien hoe de formele en de informele betrokkenheid van de raad bij het ontstaan van grote projecten beter geborgd kan worden. Deze betrokkenheid zien wij breder dan puur de informatievoorziening. Hiermee bereiken we naar ons idee hetzelfde doel als beoogd door de Rekenkamer. Interactie met de raad zonder direct in een politieke maalstroom terecht te komen. Mogelijk dat dit tot een aanpassing / aanscherping van de regeling leidt.

Sport op Orde (2016)

Er zijn voor de verkiezingen meerdere sessies met de raad geweest op dit onderwerp. Daarbij is ook aangegeven dat de verdere uitwerking en definitieve keuzes omtrent de positionering van het sportbedrijf aan het nieuwe college en raad wordt gelaten. Ondanks dat dit onderwerp niet expliciet is opgenomen in het Bestuursakkoord 2018-2022 is er wel verder gewerkt aan de uitwerking. Deze uitwerking zal op korte termijn via het college gedeeld kunnen worden met de raad.

Zicht op resultaten Wmo (2017)

De transformatie van het sociaal domein één van de grootste opgaven in ons Bestuursakkoord. We zijn blij dat de Rekenkamer ziet dat er ontwikkelingen zijn die passen bij de door de Rekenkamer gedane aanbevelingen. De keuze om ook binnen de Wmo te gaan werken met resultaatgerichte inkoop zal ook bijdragen aan de constatering die de Rekenkamer heeft gedaan. Tegelijkertijd constateren we dat het Sociaal domein niet meer vanuit de verschillende "producten" aangestuurd kan worden en dat we door middel van data gestuurd

werken en sturen op impact op zoek moeten gaan naar de interventies die echt werken voor de burger van Tilburg. Een zoektocht die plaatsvindt binnen een financieel kader dat, zoals in ons Bestuursakkoord is te lezen, flink onder druk staat. Wat dit betekent voor de Wmo en de Toegang op de langere termijn kunnen we op dit moment niet zeggen. Voor het hele sociaal domein geldt echter wel dat zicht op resultaten de basis is om te kunnen sturen.

Reactie op de Conclusies en Aanbevelingen

Het college onderschrijft de conclusie van de Rekenkamer dat de onderzoeken van de Rekenkamer helpen om ontwikkelingen in gang te zetten die de rol van de raad versterken. De snelheid waarmee door de raad overgenomen aanbevelingen worden uitgewerkt is een terecht aandachtspunt van de Rekenkamer al zijn er altijd tal van argumenten en nieuwe ontwikkelingen of inzichten die debet zijn aan de trage snelheid. Het college snapt dat de Rekenkamer de raad adviseert meer aandacht aan het monitoren van overgenomen aanbevelingen te schenken. Het college is het echter oneens met de Rekenkamer om hier een apart systeem voor in te richten. Ten eerste is het van belang dat aanbevelingen concreet genoeg zijn om in een monitoring opgenomen te worden. Ten tweede beschikt de gemeente over een goed werkend bestuurlijk volg systeem waarin bestuurlijke afspraken gemonitord kunnen worden. Het college is voorstander van een systeem waarbij in afstemming met de Grif-fie het resultaat van de bespreking van een onderzoek daar waar relevant wordt opgenomen in het bestuurlijk volg systeem. In dit systeem is overigens zowel het bestuurlijke als het ambtelijke eigenaarschap goed te volgen.

Vervolg

Het rapport wordt inclusief de reactie van het college door de Rekenkamer Tilburg aangeboden aan de raad.

Bijlagen

1. Rekenkameronderzoek Inzicht in Doorwerking

DEEL 3

NOTA VAN BEVINDINGEN

Inzicht in Doorwerking

Een onderzoek naar de mate waarin aanbevelingen vanuit eerdere Rekenkameronderzoeken zijn doorgevoerd.

1. Casus Subsidiebeleid (2010) en navolgonderzoek subsidiebeleid (2014)

1.1 Toelichting

Bestuurlijke besluitvorming na Rekenkameronderzoek

Onderstaand een korte samenvatting van alle besluitvorming in de periode 2010-2018.

Rekenkamerbrief 'pleidooi voor een kwantumsprong' (januari 2010)

Op 4 januari 2010 verscheen de Rekenkamerbrief '*Pleidooi voor een kwantumsprong*' over het subsidiebeleid. De Rekenkamer beval daarin aan om:

- 1) het college opdracht te geven om op basis van de aanbevelingen uit 'Stappen voorwaarts...' een plan van aanpak op te stellen voor een integrale en kwalitatieve verbeteringslag van beleids(kader)nota's, programma's van eisen, het subsidieproces als zodanig en de verantwoording door en communicatie met de instellingen.
- 2) Over te gaan tot invoering van het instrument visitatie, waarbij (met een frequentie van eenmaal per raadsperiode) de gemeentelijke subsidies van de grote instellingen integraal worden geëvalueerd.

Op 19 april 2010 besprak de raad het raadsvoorstel naar aanleiding van de Rekenkamerbrief. De raad heeft de aanbeveling om een plan van aanpak op te stellen op 19 april 2010 overgenomen. De raad heeft deze aanbeveling middels een amendement verder aangescherpt door aanvullend te vragen om een voorstel voor de verdere invulling van de kaderstellende en controlerende rol van de raad in het subsidieproces. Ook vroeg de raad expliciet om aandacht voor de vormgeving van de publieke verantwoording. De raad heeft de tweede aanbeveling van de Rekenkamer Tilburg met betrekking tot het visitatie-instrument niet overgenomen. In plaats daarvan heeft de gemeenteraad besloten om op basis van het plan van aanpak een discussie te voeren binnen de commissie Modern Bestuur over de wijze waarop zowel de kaderstellende als controlerende rol nader ingevuld kan worden.

Plan van Aanpak subsidiebeleid (juli 2010)

Het college legde op 12 juli 2010 een concept Plan van Aanpak subsidiebeleid voor aan de Auditcommissie. Vervolgens stelde het college op 27 juli 2010 het plan definitief vast. Dit betekende onder meer dat het stappenplan moest worden vertaald in een concreet actieplan en een kadernota.

Kadernota subsidies 2012-2016 (juli 2011)

Op 4 juli 2011 stelde de raad de Kadernota subsidies 2012-2016 vast. Deze geeft het technisch kader waarbinnen subsidieverlening plaatsvindt en zegt daarmee niets over de inhoudelijke beleidsambities waarvoor de gemeente Tilburg het subsidie-instrument inzet: dat staat in de specifieke beleidsnota's en programmabegroting. Bij de raadsbehandeling deed de wethouder de toezegging om bij het raadsvoorstel Visie P&C (later dat jaar aan de orde) voorstellen te doen om de controlerende rol van de raad bij subsidies te versterken. Hierbij gaat het onder meer over de vraag in hoeverre de verstrekte subsidies hebben bijgedragen aan de doelen die de raad heeft vastgesteld.

Algemene subsidieverordening (oktober 2011)

Op 31 oktober 2011 stonden voor dit dossier twee relevante voorstellen op de agenda van de raad: het Visiedocument P&C en de Algemene subsidieverordening (Asv). Kort daarvoor had de Auditcommissie al over het Visiedocument opgemerkt dat hierin de uitwerking van de toezegging van 4 juli 2011 ontbrak; er werden dus geen voorstellen gedaan over de versterking van de controlerende rol van de raad, m.n. in hoeverre de subsidies bijdragen aan de doelen van de raad.

De constatering van de Auditcommissie leidde niet tot aanpassing van het Visiedocument, maar werd wel door de commissie Bestuur aangegrepen om de Algemene Subsidieverordening op het onderdeel "evaluatie" aan te scherpen. Dit vond zijn weerslag in het eindvoorstel, waarin het college voorstelde om op de volgende momenten verslag te doen van een subsidie, namelijk in het raadsvoorstel jaarrekening; bij de vaststelling en evaluatie van kadernota's en bij de uitvoering van de onderzoeken ex art 213a GW (onderzoeken doelmatigheid en doeltreffendheid).

Navolgonderzoek subsidiebeleid (juli 2014)

Op 8 juli 2014 publiceerde de Rekenkamer Tilburg een navolgonderzoek subsidiebeleid. De conclusie was dat er weliswaar 'op papier' een aantal stappen voorwaarts is gezet, maar dat nog niet alle voornemens in de praktijk ook zijn opgevolgd:

- Er worden maar weinig kadernota's aan de raad voorgelegd, er zijn nauwelijks rapportages over beleids-evaluaties en/of (subsidie)evaluaties en doorlichtingen bij instellingen.
- De raad ontvangt geen informatie over de doeltreffendheid of effecten van subsidies.
- De verantwoording over de subsidies sluit niet aan bij de geformuleerde doelen in de programmabegroting.
- De aparte paragraaf subsidies volgt nog steeds de (traditionele) beleidsvelden. Per beleidsveld worden alleen de geaggregeerde subsidiebedragen weergegeven,
- De informatie in de onderliggende subsidiebundel is voornamelijk financieel van aard.

De Rekenkamer formuleerde vervolgens als volgt haar aanbeveling: *'Geef het college de opdracht om de raad periodiek te informeren over de doeltreffendheid en effecten van subsidies. Stel als raad(scommissie) hiertoe een rooster op, zodanig dat de grote subsidies beurtelings aan bod komen'.*

Het raadsvoorstel naar aanleiding van het navolgonderzoek is besproken in de commissie Bestuur van 6 oktober 2014. Daarbij zegde de voorzitter van de Rekenkamer toe om de commissie te informeren over de ervaringen en werkwijze in andere gemeenten. Dit gebeurde in een brief van 16 oktober 2014, waarin verwezen werd naar een rapport van de Rekenkamer van Nijmegen, waaruit kon worden geconcludeerd dat de evaluatie van subsidies niet alleen in Tilburg problematisch is. In het Nijmeegse rapport werden vereisten voor een goed subsidiebeleid overzichtelijk samengevat in "zeven lessen".

In de commissie Bestuur kondigde de wethouder een onderzoek aan naar de haalbaarheid van controle op doeltreffendheid en effect van subsidies via een rooster voor de grote subsidies. Het resultaat van dit onderzoek werd op 30 oktober 2014 bekend via een voorstel van de wethouder om subsidie-effect-rapportages integraal onderdeel te laten zijn van (tussentijdse) evaluaties van kadernota's en dus niet te werken met een apart rooster voor (grote) subsidies. Het raadsvoorstel van de Rekenkamer werd op 3 november 2014 aangevaard. De raad nam daarbij genoegen met de toezegging van de wethouder om de informatievoorzieningen over de effecten van subsidies onderdeel te laten zijn van de reguliere (beleids)cycli waarbij idealiter er periodiek een evaluatie plaatsvindt van kadernota's. De raad heeft daarmee ingestemd met een andere invulling dan de Rekenkamer eigenlijk voor ogen had.

Evaluatie kadernota subsidiebeleid (november 2015)

Op 27 november 2015 bood het college een informatienota aan over de evaluatie kadernota subsidiebeleid en voor de Algemene subsidieverordening (Asv). Hierin wordt onder andere geconstateerd dat beleidsstukken (die niet altijd kadernota worden genoemd) geen specifieke subsidieparagraaf bevatten. Het college kondigde aan dat het de vragen of en waar subsidies effectief zijn voor het bereiken van beleidsdoelen en hoe de effectiviteit vergroot kan worden, zou gaan oppakken. De evaluatie is in de commissie van 11 januari 2016 besproken. Daarbij gaf de Rekenkamer ook input middels een ingestuurde brief, waarin werd geconstateerd dat er bij sport en Wmo geen aandacht was te bespeuren voor de effectiviteit en doelmatigheid van subsidies. Bij de bespreking zegde de wethouder toe om in overleg met de griffie op korte termijn, onder uitnodiging van de Rekenkamer, een informatiebijeenkomst te houden over een grotere zichtbaarheid van de relatie tussen subsidies en doelen/effecten.

Kadernota subsidiebeleid 2017-2020, ASV en richtlijnen

Op 9 januari 2017 sprak de commissie Bestuur over de nieuwe kadernota Subsidiebeleid 2017-2020. Daarbij lag een notitie van de griffie voor, waarin de commissie de suggestie werd gedaan om nadere afspraken te maken over de verbetering van het zicht op effectiviteit en efficiency van subsidies. Dat leidde tot een aange-

past raadsvoorstel en -besluit, waarin "de zeven lessen van de Rekenkamer Nijmegen" verder waren uitgewerkt, aangevuld met aandacht voor innovatie.

De raad aanvaardde dit raadsvoorstel op 30 januari 2017, waarmee de raad tegelijkertijd ook de Algemene subsidieverordening en bijbehorende richtlijnen vaststelde. Daarmee was het verbeteren van het subsidieproces langs de zeven lessen van Nijmegen plus innovatie een opdracht voor het college van B&W geworden.

1.2 Constateringen op basis van deskresearch

- Subsidiebeleid is een thema dat relatief frequent aan de orde komt in de commissie en/of de gemeenteraad. Ondanks dat het thema frequent aan de orde is geweest, heeft dit tot op heden nog niet geleid tot meer/beter inzicht in de effecten van de subsidies.
- Voorstellen van de Rekenkamer, onder andere om een te gaan werken met het visitatie instrument en/of een rooster op te stellen voor een periodieke (effect)rapportage, zijn niet overgenomen door de gemeenteraad of hebben een andere invulling gekregen. Het college heeft steeds in reactie op voorstellen van de Rekenkamer gereageerd dat de effectiviteit aan de orde zou moeten komen binnen het reguliere proces (bij evaluatie van kadernota's, in het onderzoeksplan 213a, als onderdeel van de informatievoorziening binnen de reguliere P&C-cyclus).
- De Rekenkamer constateert dat er tot op heden nauwelijks evaluaties zijn verschenen van kadernota's. Ook zijn er geen andere rapportages verschenen waaruit de effectiviteit van subsidies blijkt.
- Wel heeft het vaststellen van de kadernota Subsidiebeleid 2017-2020 geleid tot een concrete opdracht aan het college van B&W om op basis van de zeven lessen van Nijmegen het subsidieproces te verbeteren.

1.3 Constateringen op basis van interviews

Het aangenomen raadsvoorstel van 30 januari 2017 was de aanleiding voor het instellen van een ambtelijke stuurgroep subsidies, samengesteld uit vertegenwoordigers van de afdelingen Sociaal en Planning en Control. Deze stuurgroep heeft als taak om de implementatie van de "zeven lessen van de Rekenkamer Nijmegen" te bewerkstelligen.

Op basis van een interview met ambtenaren van de stuurgroep, stelt de Rekenkamer vast dat er in het gemeentelijke apparaat pogingen in het werk gesteld worden om het inzicht in de doelgerichtheid en de effectiviteit van subsidies te vergroten. Deze pogingen bevinden zich uitdrukkelijk in de startfase en de resultaten daarvan kunnen nog niet worden geëvalueerd en hebben in ieder geval nog niet tot een verbetering van de controlerende en kaderstellende rol voor de raad geleid. Wel moet benadrukt worden dat de raad wel aan de start heeft gestaan van de kwaliteitsslag die de stuurgroep teweeg moet brengen door het aanvaarde raadsvoorstel van 30 januari 2017. Hieronder beschrijft de Rekenkamer kort de ambtelijke inspanningen om tot een kwaliteitsslag in het subsidieproces te komen:

- *Basis op orde*

Ambtenaren geven aan dat 'de basis op orde' wordt gebracht. Het zaakgericht werken³ is ingevoerd en de geautomatiseerde systemen (zaaksysteem, subsidiesysteem en het financi-

³ Werkprocessen en dossieropbouw worden gedigitaliseerd.

ele systeem) zijn aan elkaar gekoppeld. Door het zaakgericht werken komt er steeds meer sturingsinformatie beschikbaar.

- *Opvolging van de zeven lessen van de Rekenkamer Nijmegen*

1. Doelen concreter: Binnen de ambtelijke organisatie bestaat het besef dat concrete doelen het startpunt vormen voor het proces van subsidieverlening. Het concretiseren van de doelen moet zijn beslag krijgen in de programmabegroting, de kadernota's en de programma's van eisen.

2. Betere relatie tussen doelen en gevraagde prestatie: Ambtelijk is men gestart met het organiseren van zogenoemde impactsessies per beleidsthema. Per thema wil men de 'effectketen' in kaart brengen: wat is de gewenste impact? Hoe ziet de keten input, output, outcome en impact er op papier en in de praktijk uit? Daarnaast wordt geïnvesteerd in het voeren van het 'goede gesprek' met de instellingen. Instellingen gaan steeds meer uitgedaagd worden om aan te tonen/inzichtelijk te maken op welke wijze hun activiteiten bijdragen aan de gewenste impact zoals vastgesteld door de gemeenteraad..

3. Alternatieven voor subsidies afwegen: De vele veranderingen in het sociaal domein (o.a. jeugdzorg) leiden tot een verkleining van de verschillen tussen inkoop en subsidieverlening. Vanuit de gemeente wil men gaan werken met integrale instellingsadviseurs (inkoop en subsidies).

4. Effectiviteit subsidies evalueren: Een van de pleidooien van de Rekenkamer was het systematisch evalueren van de effectiviteit van subsidies. Het college van B&W houdt hierbij vast aan het standpunt dat dit standaard onderdeel van het beleidsproces zou moeten zijn. Ambtenaren onderkennen dat het sluiten van de beleidskring (Plan, do, check, act) nog een verbeteringslag vergt. Wel wordt, volgens de geïnterviewde ambtenaren, iedere organisatie die subsidie ontvangt, inhoudelijk beoordeeld met behulp van een inhoudelijke scan. De Rekenkamer is momenteel niet in staat te beoordelen in hoeverre deze evaluaties informatie verschaffen over de effectiviteit van subsidies. Evalueren is in de gemeente Tilburg nog geen gemeengoed. De Rekenkamer constateert dat in evaluatierapporten (cultuur, armoedebeleid) geen specifieke aandacht is verleend aan de effectiviteit van de subsidieverlening.

5. Controle op resultaten bij subsidieontvangers:

Uitgangspunt in het werkproces is dat er kwartaalgesprekken plaatsvinden met de inkoop- en subsidierelaties. Daarbij is een nieuw verantwoordingsformat ontwikkeld. Dit nieuwe format wordt nu bij een aantal grote subsidies 'getest' (o.a. Sterk Huis, Bibliotheek Midden Brabant). Van de instellingen wordt meer (inhoudelijke) onderbouwing gevraagd. Daarnaast heeft de gemeente een risicomonitor ontwikkeld waarin de inhoudelijke en financiële risico's worden gemonitord.

6. Sturings- en beheersinformatie: Er is een monitor sociaal domein ontwikkeld. De database wordt nu meer en meer gevuld zodat er steeds meer sturingsinformatie beschikbaar komt voor de organisatie.

7. *Minder versnippering in de uitvoering van het subsidiebeleid:* Bij grote subsidies worden subsidie adviseurs ingezet, die moeten zorgen voor meer 'check & balances'/ een verbreding van de blik. Samen met de beleidsinhoudelijke medewerker van P&C dienen zij evenwichtige juridische, financiële en inhoudelijke afwegingen te bewerkstelligen.

1.4 De mate waarin aanbevelingen Rekenkamer zijn overgenomen en geïmplementeerd

1. De mate waarin aanbevelingen zijn overgenomen

De Rekenkamer heeft de volgende aanbevelingen geformuleerd voor de raad:

- In 2010 is voorgesteld om te gaan werken met het visitatie instrument en om periodiek grote subsidies door te gaan lichten.
- In 2014 is een voorstel gedaan om als raad een rooster op te stellen zodanig dat de grote subsidies beurtelings aan bod komen (informatie over de doeltreffendheid en effecten van de subsidies).

Beide voorstellen zijn niet overgenomen door de gemeenteraad en/of hebben een andere invulling gekregen. In beide gevallen stelde het college van B&W om niet over te gaan tot het visiteren/evalueren van de grote instellingen, maar om de effectiviteit van de subsidieverlening onderdeel te laten zijn van de reguliere beleidscyclus (evaluatie van kadernota's en/of als onderdeel van de 213a-onderzoeken). Het college kiest daarmee voor een andere invulling dan de Rekenkamer voor ogen had (meer regie vanuit de raad op het beschikbaar komen van informatie).

2. Implementatie van de aanbevelingen in de praktijk

Aanbeveling 1. Geef het college de opdracht een plan van aanpak op te stellen. Kom met voorstellen voor de invulling van de kaderstellende en controlerende rol van de raad.

Het plan van aanpak is er gekomen. 'Op papier' is er sprake van een heldere invulling van de kaderstellende en controlerende rol van de raad. De raad stelt op hoofdlijnen de kaders voor subsidieverlening (via de programmabegroting en de kadernota's bepalen ze de gewenste impact en/of outcome). Op basis van evaluaties (informatie over de effectiviteit van subsidies) kan de raad in theorie vervolgens controleren in hoeverre de subsidieverlening een bijdrage levert aan het te realiseren effect. In de praktijk blijkt evalueren nog geen gemeengoed te zijn binnen de gemeente Tilburg (niet op beleidsniveau en ook niet op het niveau van individuele subsidies). Wel kan geconstateerd worden dat het vaststellen van de kadernota Subsidiebeleid 2017-2020 een nieuwe impuls heeft gegeven aan het verbeteren van het subsidieproces op ambtelijk niveau.

Aanbeveling 2. Vergroot het inzicht bij de raad over de effectiviteit van subsidies

Het blijkt in de praktijk nog steeds moeilijk om grip op subsidies te krijgen. In de praktijk constateert de Rekenkamer dat informatie richting de raad over de effecten van subsidies nauwelijks beschikbaar komt.

Momenteel wordt ieder jaar de raad geïnformeerd over subsidies in een subsidieparagraaf bij de programmabegroting. Deze informatie is niet evaluerend. De risicomonitor geeft de

raad informatie over de realisatie van doelstellingen door instellingen die jaarlijkse subsidie ontvangen voor bedragen > € 125.000. Het gaat hier om (ja/nee) aanduidingen.

Ook hier moet uitdrukkelijk de ambtelijke stuurgroep genoemd worden die als taak heeft het subsidieproces zo te herstructureren dat er wel inzicht in de effectiviteit van subsidies kan worden verkregen.

In de opzet van de ambtelijke stuurgroep moet de verbetering van het subsidieproces niet alleen tot stand worden gebracht via meten, rapporteren en evalueren, maar ook door middel van het 'goede gesprek' met de instellingen. Er is een besef dat warme en koude control meer in balans moet worden gebracht. De Rekenkamer kan niet hard/aantoonbaar de vooruitgang/kwaliteitsverbetering staven; de indruk bestaat echter dat de huidige verbetering tot meer inzicht in de effectiviteit van subsidies zou kunnen leiden. Het wachten is echter op de implementatie van de huidige verbeteringen in het subsidieproces.

Vooralsnog is het onduidelijk op welke wijze deze informatie naar de raad wordt doorgeleid.

3. Controle op implementatie door de raad

De raad heeft ingestemd met het voorstel van het college van B&W om informatie over de effecten van subsidieverlening te verstrekken via de reguliere P&C cyclus (o.a. 213a onderzoeken). De Rekenkamer constateert dat er vanuit de gemeenteraad niet of nauwelijks gevraagd wordt naar de effectiviteit van subsidieverlening. Een uitzondering hierop vormt een motie van de VVD waarbij nadrukkelijk werd gevraagd naar de effectiviteit van de subsidieverlening aan Contour de Twern.

2. Casus Sturing en beheersing apparaatskosten (2010)

2.1. Toelichting

- De Rekenkamer heeft aanbevolen om in de financiële beheersverordening de sturings- en informatiebehoefte van de gemeenteraad ten aanzien van de apparaatskosten vast te leggen.
- De Rekenkamer heeft voorgesteld om inhoudelijke kaders voor de bedrijfsvoering vast te leggen in een meerjarige kadernota bedrijfsvoering.

Het raadsvoorstel 'Rekenkamerrapport sturing en beheersing apparaatskosten' is besproken in de commissie Bestuur van 6 december 2010. Op 13 december 2010 lag het raadsvoorstel voor in de gemeenteraad. Bij de behandeling van het voorstel in de gemeenteraad, is er een amendement ingediend door vijf partijen (GL, D66, VVD, PvdA en CDA). Met het aannemen van dit amendement is het raadsvoorstel (en daarmee ook de aanbevelingen) van de Rekenkamer geamendeerd. De raad heeft vervolgens besloten om:

- | | |
|----|--|
| 1. | Het college de opdracht te geven om te komen tot een beter inzicht in de organisatiekosten en de informatiehuishouding hierop aanpassen. |
| 2. | Het college de opdracht te geven om (binnen het traject herontwerp P&C) de informatiebehoefte van de raad ten aanzien van de bedrijfsvoering en de daarbij behorende kosten in kaart te brengen en deze behoefte te vertalen binnen het nieuwe herontwerp P&C. |
| 3. | Het college de opdracht te geven (als sluitstuk van de ontwerpfase 'herontwerp P&C') uiterlijk eind 2011 een meerjarige kadernota bedrijfsvoering aan de raad ter vaststelling voor te leggen. |

Bestuurlijke besluitvorming na het Rekenkameronderzoek

31 oktober 2011	Raadsvoorstel Visie op Planning en Control; In deze visie is nadrukkelijk aandacht besteed aan de informatievoorziening met betrekking tot de apparaatskosten.
13 mei 2015	Raadsvoorstel Kadernota Bedrijfsvoering.

2.2 Constateringen op basis van deskresearch en interviews

- In oktober 2011 heeft de raad de 'visie op planning en control' vastgesteld. In deze visie wordt nadrukkelijk aandacht gegeven aan de informatievoorziening met betrekking tot de apparaatskosten.
- Er is in mei 2013 een nota bedrijfsvoering vastgesteld door de gemeenteraad. Deze nota had een looptijd van drie jaar 2013-2016. De vooraf aangekondigde evaluatie van de kadernota bedrijfsvoering (medio 2016) heeft niet plaatsgevonden.
- Bij de jaarrekening van 2014 ontstond een fors nadeel op de organisatiekosten. Toen moest ambtelijk geconstateerd worden dat er geen goede analyse viel te maken van dat nadeel. Er bestond een praktijk waarbij er gedurende het jaar geen reëel zicht bestond op de organisatiekosten. Er is destijds een ambtelijke werkgroep ingesteld met als doel het inzicht in de organisatiekosten te vergroten en het systeem zodanig in te richten dat er meer sturing mogelijk werd. De werkgroep heeft veranderingen doorgevoerd

waarbij het nu o.a. mogelijk is geworden om drie keer per jaar op concern-niveau te rapporteren richting de Directie.

- In de jaren na het verschijnen van het Rekenkamer rapport wordt in de paragraaf bedrijfsvoering van de programmabegroting (vanaf de programmabegroting 2013) een overzicht weergegeven van de omvang van de ambtelijke formatie. Dit overzicht geeft inzicht in de kosten van de ambtelijke organisatie.
- Naast de programmabegroting ontvangt de raad informatie over de apparaatskosten via het sociaal jaarverslag. In dit jaarverslag is een uitgebreide beschrijving weergegeven van de formatie-en kostenontwikkeling. Deze informatievoorziening is in de ogen van de Rekenkamer Tilburg voldoende adequaat om als raad te kunnen sturen.
- Door het nieuwe BBV zijn er verplichte indicatoren waarover de gemeente moet rapporteren (waaronder de overhead).
- Tot slot kunnen raadsleden die verdieping willen gebruik maken van de 'vensters voor bedrijfsvoering'. Deze informatiebron maakt het mogelijk om indicatoren te bekijken en de vergelijking te maken met andere gemeenten.
- Begin 2018 (net voor de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2018) heeft de nieuwe visie op P&C voor wensen en bedenkingen voorgelegd in de commissie Bestuur. In het voorjaar/zomer van 2019 zal de nieuwe gemeenteraad een besluit gaan nemen over de nieuwe visie op P&C. De nieuwe visie op P&C beschrijft vijf sturingsprincipes op hoofdlijnen. Sturing op de bedrijfsvoering/apparaatskosten is binnen dat kader niet uitgewerkt.
- Ambtenaren zijn van opvatting dat de sturing en beheersing van de organisatiekosten is verbeterd ten opzichte van de situatie ten tijde van het Rekenkameronderzoek in 2010. Het inzicht is verbeterd en informatie wordt periodiek op concern-niveau geconsolideerd.
- Er is de laatste jaren nog nauwelijks aandacht geweest vanuit de gemeenteraad en/of de Auditcommissie voor de organisatiekosten. De Auditcommissie heeft niet actief gestuurd op de aanbevelingen van de Rekenkamer en/of de vinger aan de pols gehouden met betrekking tot de implementatie. Daar waar er (raads)vragen waren vanuit de fracties (o.a. CDA) konden deze adequaat worden beantwoord.

2.3 De mate waarin aanbevelingen Rekenkamer zijn overgenomen en geïmplementeerd

1. De mate waarin aanbevelingen zijn overgenomen

De door de Rekenkamer opgestelde aanbevelingen zijn middels een amendement gewijzigd en verder door de gemeenteraad is aangescherpt. De raad is daarmee verder gegaan dan de Rekenkamer en heeft actief haar kaderstellende rol opgepakt ten aanzien van dit thema.

2. Implementatie van de aanbevelingen in de praktijk

Aanbeveling 1. Beter inzicht in organisatiekosten en verbetering informatiehuishouding

De informatiehuishouding met betrekking tot de organisatiekosten is sinds 2011 verbeterd. Er is een werkgroep organisatiekosten actief geweest. De inzet van deze werkgroep heeft onder andere geleid tot meer eenduidigheid in definities, procedures en informatiesystemen.

De informatievoorziening aan de raad met betrekking tot de organisatiekosten is naar het oordeel van de Rekenkamer Tilburg verbeterd. De informatievoorziening aan de raad verloopt via de paragraaf bedrijfsvoering van de programmabegroting. Daarnaast verschijnt het sociaal jaarverslag. Dit sociaal jaarverslag 2017 biedt inzicht in de formatieopbouw en de bijbehorende kosten.

Aanbeveling 2. Informatiebehoefte raad in kaart brengen

In het traject visie op P&C (2011) is de informatiebehoefte van de raad met betrekking tot de apparaatskosten expliciet geïnterpreteerd en vertaald in het voorstel om de benodigde informatie voortaan op te nemen in de paragraaf bedrijfsvoering van de programmabegroting.

Aanbeveling 3. Kadernota bedrijfsvoering

Er is in 2013 een kadernota bedrijfsvoering vastgesteld door de raad. Deze nota had een looptijd van drie jaar (2013-2016). Er heeft tot op heden geen evaluatie plaatsgevonden. De aandacht voor bedrijfsvoering/apparaatskosten vanuit de gemeenteraad, lijkt de laatste jaren minder groot.

3. Controle op implementatie door de raad

De Auditcommissie heeft (na de vaststelling van de visie op P&C en de kadernota bedrijfsvoering) niet meer gestuurd op de implementatie van de aanbevelingen van de Rekenkamer. Vragen vanuit de gemeenteraad aan het college van B&W zijn beantwoord en hebben niet geleid tot vervolgacties vanuit de raad.

3. Casus Licht op geheimhouding (2013)

3.1. Toelichting

De Rekenkamer stelde in 2013 vast dat het proces van opleggen, bekrachtigen en opheffen van de geheimhouding noodzakelijk verbetering behoeft. Hiertoe heeft de Rekenkamer twee aanbevelingen gedaan die beide zijn overgenomen door de raad⁴:

1. Stel als raad en college een gezamenlijke gedragslijn op. Daarbij werd aanbevolen om in ieder geval gedragsregels uit te werken voor het dictum van het college- en/of raadsbesluit, de motivering voor het besluit tot opleggen van de geheimhouding en de wijze hoe de raad procedureel omgaat met door andere opgelegde geheimhouding.
2. Het college werd opgedragen om in samenwerking met de raadsgriffie een registratie bij te houden van documenten waarop geheimhouding is opgelegd.

3.2. Constateringen op basis van deskresearch en interviews

- Rondom de behandeling van het rapport heeft een expertmeeting⁵ met Eric Daalder (landsadvocaat) plaatsgevonden. Bij deze expertmeeting waren raadsleden, collegeleden en ambtenaren aanwezig. Tijdens deze expertmeeting is de griffier gevraagd een aantal praktische handvatten voor de toepassing van de geheimhoudingsplicht, nader uit te werken.
- In het presidium van september 2013 zijn deze praktische handvatten - opgesteld door de griffier - aan de orde geweest.
- Behandeling in de Commissie Bestuur heeft geleid tot een gewijzigd eindvoorstel - opgesteld door de griffie - waarbij de praktische handvatten zijn meegenomen in de besluitvorming.
- Het opleggen van geheimhouding gebeurt steeds consequenter als apart collegebesluit.
- De Rekenkamer stelt vast dat er ook consequent sprake is van een motivering voor het opleggen van geheimhouding. Vanuit de ambtelijke organisatie (adviseurs bestuurlijk proces/assistent gemeentesecretaris) wordt gecontroleerd of er sprake is van een (deugdelijke) motivering voor het opleggen van de geheimhouding.
- Binnen de griffie wordt een registratie bijgehouden van stukken waarop vertrouwelijkheid rust (of heeft gelegen). Ook het college houdt een registratie bij van de collegebesluiten waarbij geheimhouding is opgelegd. In het BVS (bestuurlijk voortgangs systeem) wordt voortaan een 'vinkje' geplaatst bij stukken waarbij geheimhouding aan de orde is. Hierdoor is voortaan met een druk op de knop inzichtelijk te maken hoe vaak en wanneer geheimhouding aan de orde is bij college- en/of raadsbesluiten.
- Stukken waarop nog geheimhouding rust, worden periodiek beoordeeld of de geheimhouding er al dan niet af kan worden gehaald. Dit is recentelijk gebeurd middels een veegactie waarbij in een collegebesluit voor meerdere stukken tegelijkertijd de geheimhouding is opgeheven.

⁴ Raadsvergadering 21 oktober 2013.

⁵ 2 september 2013.

- Tijdens de algemene beschouwingen over de Perspectiefnota 2016 (juni 2015) heeft het college naar aanleiding van een (verworpen) motie van VT toegezegd om de praktijk met betrekking tot het opleggen van geheimhouding te evalueren. In mei 2016 heeft het college een informatienota over deze evaluatie aan de raad gezonden. Met het kennisnemen van deze evaluatie heeft de raad onder andere inzicht in de frequentie van het opleggen van geheimhouding.

3.3. De mate waarin aanbevelingen Rekenkamer zijn overgenomen en geïmplementeerd

1. De mate waarin aanbevelingen zijn overgenomen

Beide aanbevelingen zijn unaniem overgenomen door de gemeenteraad.

2. Implementatie van de aanbevelingen in de praktijk

Aanbeveling 1. Stel als raad en college een gezamenlijke gedragslijn op.

Er is een gezamenlijke gedragslijn gekomen. De procedures rondom het opleggen, bekrachtigen en opheffen van de geheimhouding zijn aantoonbaar verbeterd. De motivering voor het opleggen van de geheimhouding krijgt sinds 2013 meer aandacht.

Aanbeveling 2. Het college wordt opgedragen om in samenwerking met de raadsgriffie een registratie bij te houden van documenten waarop geheimhouding is opgelegd.

Zowel de griffie als het college hebben inzichtelijk om welke stukken het gaat en met welke frequentie geheimhouding wordt opgelegd.

3. Controle op de implementatie door de raad

De gemeenteraad heeft zich actief getoond ten aanzien van het onderwerp geheimhouding. Het college van B&W heeft in mei 2016 - in lijn met de rapportage van de Rekenkamer - een evaluatie met betrekking tot geheimhouding aan de raad gezonden.

4. Casus Voor eigen rekening en risico; Stappegoor (2015)

4.1. Toelichting

Op 7 juli 2015 maakte de Rekenkamer Tilburg haar rapport “Voor eigen rekening en risico” over de casus Stappegoor openbaar, met daarin de volgende aanbevelingen:

1. Organiseer en borg meer onafhankelijkheid in de processen die betrekking hebben op grote projecten, dan wel in processen die betrekking hebben op samenwerking tussen de gemeente en private partijen. Laat hiertoe de volgende suggesties concreet uitwerken:
 - o Intensivering rol accountant
 - o Instellen a-politieke werkgroep
 - o Uitbreiding rolinvulling door griffie
2. Bepaal bij grote projecten, dan wel projecten die betrekking hebben op publiek-private samenwerking, vooraf de spelregels voor het samenspel tussen het college van B&W en de gemeenteraad. Neem deze op in de Regeling grote projecten.
3. Geef juist bij grote projecten, dan wel projecten die betrekking hebben op publieke en private samenwerking, nadrukkelijk(er) en bewust(er) invulling aan het dualisme.

Op 21 september 2015 heeft de gemeenteraad het raadsvoorstel van de Rekenkamer behandeld, waarbij er één amendement en drie moties zijn ingediend:

- Het amendement van het CDA omvatte de suggestie om het voorstel van de Rekenkamer om een a-politieke werkgroep in te stellen, niet over te nemen. Dit voorstel is met een meerderheid van stemmen aanvaard.
- Een motie van D66, SP, CDA en PvdA om op korte termijn een werksessie te organiseren voor leden van de commissie Vestigingsklimaat, leden van de Auditcommissie en leden van het college om *“met elkaar vast te stellen op welke wijze het college de informatievoorziening aan de raad met betrekking tot grote projecten maximaal transparant te laten plaatsvinden”* is overgenomen door het college van B&W. Door deze toezegging van het college is de motie niet meer in stemming gebracht.
- De motie van LST en VT inzake de inschakeling van een externe expert is verworpen.
- De motie van GL inzake intervisie is ingetrokken en niet in stemming gebracht.

4.2. Constateringen op basis van deskresearch en interviews

Aanbeveling 1. Organiseer en borg meer onafhankelijkheid

- In de aanbestedingsprocedure voor de accountant 2018-2021 is geen specifieke aandacht besteed aan diens rol bij grote projecten. Vanuit de griffie wordt wel aangegeven dat er frequenter een beroep wordt gedaan op de accountant. Ook is afgesproken dat de accountant meer periodiek overleg heeft met onder andere de griffier en de Rekenkamer.
- Als uitvloeisel van de motie om met elkaar vast te stellen op welke wijze het college de informatievoorziening aan de raad met betrekking tot grote projecten maximaal trans-

parant kan laten plaatsvinden, is een traject gestart. In dit kader is onder andere op 3 april 2017 een gezamenlijke sessie gehouden over dit thema met raadsleden, collegeleden, griffiemedewerkers, accountant, Rekenkamer en ambtenaren. De resultaten hiervan zijn vastgelegd in een rapportage. Deze rapportage is samen met een oplegnotitie van de griffie besproken in de commissie Bestuur van 15 januari 2018. De notitie bevatte in hoofdlijnen drie verbetervoorstellen:

- Checks & balances: voorstel om bij de start van grote projecten procesafspraken te maken over de informatievoorziening vooraf en tijdens de looptijd van het project; en om het college hiertoe een voorstel te laten doen.
 - Toetsen of college- en raadsvoorstellen voldoen aan de normen van Helder Adviseren. De primaire verantwoordelijkheid om te voldoen aan die normen ligt bij het college en/of de ambtelijke organisatie, maar de griffie kan hierop een check uitvoeren en de Agendacommissie kan besluiten om een voorstel niet in behandeling te nemen.
 - Meer ruimte creëren voor de ambtelijke organisatie voor het verstrekken van feitelijke informatie richting raads- en commissieleden in het geval zij vragen hebben of informatie behoeven⁶.
- Met betrekking tot de uitbreiding van de rolinvulling van de griffie constateert de Rekenkamer dat er in de periode na de behandeling van het Rekenkamerrapport tot en met de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2018 geen structurele veranderingen zijn doorgevoerd. In lijn met de Regeling grote projecten ziet de griffie er op toe dat de gemeenteraad periodiek geïnformeerd wordt over grote projecten middels een door de raad vastgesteld format. Die informatie van het college wordt niet getoetst door de griffie.
 - Met het aantreden van een nieuwe gemeenteraad in maart 2018 is een nieuw vergaderstelsel geïntroduceerd, waarbij de Agendacommissie beoordeelt of er voldoende informatie beschikbaar is om een stuk in behandeling te nemen. Dit versterkt de positie van de gemeenteraad ten aanzien van de kwaliteit van de informatievoorziening door het college. De Agendacommissie kan de ontwikkelingen monitoren, zodat daarop zo nodig verdere actie kan worden ondernomen. De rolinvulling van de griffie is hierdoor in beweging; die wordt explicieter. Er worden voortaan door de griffie behandeladviezen voor de Agendacommissie opgesteld, waarbij expliciet getoetst wordt aan de criteria van Helder Adviseren. Het is nog te vroeg om een conclusie te trekken over het effect van deze verandering.

Aanbeveling 2. Bepaal vooraf de spelregels voor het samenspel tussen college en gemeenteraad en neem deze op in de Regeling grote projecten.

Op 14 november 2017 heeft het college van B&W een verbetervoorstel gedaan om bij de start van (grote) projecten structureel procesafspraken te maken over de informatievoorziening aan de gemeenteraad: *“Wij vinden dit een goed voorstel, omdat we op die manier per project met de raad kunnen bespreken wat het beste past. Projecten zijn verschillend. Daar past geen standaard manier van informeren bij. Wij zullen met een voorstel komen aan de Auditcommissie om samen met hen te bespreken hoe we dit het beste kunnen aanpakken, waarbij we nu al vast opmerken dat dit wat ons betreft gaat over grote projecten met*

⁶ Zie de Nota 'Informatievoorziening voor de Raad' op 15 januari 2018.

een langere looptijd.” Tot op heden is dit voorstel aan de Auditcommissie nog niet verschenen.

Aanbeveling 3. Geef nadrukkelijk(er) en bewust(er) invulling aan het dualisme.

De mate waarin nadrukkelijk(er) en bewust(er) invulling wordt gegeven aan het dualisme laat zich lastig onderzoeken in het kader van deze quickscan. Er zou uitgebreid onderzoek nodig zijn om die vraag adequaat te kunnen beantwoorden.

4.3. De mate waarin aanbevelingen Rekenkamer zijn overgenomen en geïmplementeerd

1. De mate waarin aanbevelingen zijn overgenomen

De gemeenteraad heeft een amendement van het CDA aanvaard met de strekking om de aanbeveling van de Rekenkamer om een a-politieke werkgroep in te stellen, niet over te nemen. De overige aanbevelingen van de Rekenkamer zijn wel overgenomen door de gemeenteraad.

2. Implementatie van de aanbevelingen in de praktijk

Aanbeveling 1. Organiseer en borg meer onafhankelijkheid

- De rolinvulling van de accountant is nog niet geïntensiveerd bij grote projecten. In de aanbesteding voor de nieuwe accountant is aan de aanbeveling van de Rekenkamer geen aandacht besteed. Wel is er meer periodiek overleg tussen de accountant en de griffie.
- Na het verschijnen van het Rekenkamerrapport is er een traject gestart met daarin aandacht voor de kwaliteit van de informatievoorziening aan de gemeenteraad bij grote projecten. Voortvloeiend uit dit traject zijn op papier nieuwe afspraken gemaakt, waaronder het toetsen van college- en raadsvoorstellen aan het voldoen aan de normen van Helder Adviseren en er komt meer ruimte voor de ambtelijke organisatie voor het verstrekken van feitelijke informatie richting raads- en commissieleden in het geval zij vragen hebben of informatie behoeven⁷.
- De vergaderpraktijk is met ingang van maart 2018 gewijzigd. De griffie krijgt een nadrukkelijker rol bij het toetsen van college- en raadsvoorstellen aan Helder Adviseren. Daarnaast is er een Agendacommissie ingesteld, die kan besluiten stukken niet in behandeling te nemen als die niet voldoen aan gestelde normen. De ervaringen met deze nieuwe vergader-/werkwijze zijn nog te kort om als Rekenkamer een oordeel te vormen over de effecten op de kwaliteit van de informatievoorziening bij (grote) projecten. Over de gewenste rolinvulling door de griffie bestaat nog geen eenduidig beeld onder raadsliden, college en ambtelijk apparaat.

Aanbeveling 2. Bepaal vooraf de spelregels voor het samenspel tussen college van B&W en gemeenteraad en neem deze op in de Regeling grote projecten

- Er zou een voorstel van het college aan de Auditcommissiecommissie komen over hoe in te toekomst aan de start van een (groot) project procesafspraken tussen college en raad

⁷ Zie de Nota 'Informatievoorziening voor de Raad' op 15 januari 2018.

te maken over de informatievoorziening vooraf en tijdens een groot project. Dit voorstel is nog niet verschenen.

Aanbeveling 3. Geef nadrukkelijk(er) en bewust(er) invulling aan het dualisme

De vraag in hoeverre gemeenteraad en college van B&W deze aanbeveling hebben opgepakt, vergt een uitgebreid onderzoek en kan daarom in het kader van deze quickscan niet beantwoord worden.

3. Controle op implementatie door de raad

In enkele raadsvergadering is bij de behandeling van majeure trajecten gewezen op de constatering van de Rekenkamer uit het rapport 'voor eigen rekening en risico'. Van een controle door de raad op de implementatie van de aanbevelingen lijkt nog in onvoldoende mate sprake te zijn.

5. Casus Sport op orde (2016)

5.1. Toelichting

In haar onderzoek van 2016 constateerde de Rekenkamer onder andere dat de verwevenheid tussen de gemeente en het sportbedrijf groot is. “Deze verwevenheid staat op dit moment een proactieve exploitatie in de weg. Het verminderen van de verwevenheid vormt volgens de Rekenkamer geen noodzakelijke, maar wel een belangrijke randvoorwaarde voor een efficiënte exploitatie van het Sportbedrijf.”

De Rekenkamer heeft op basis van haar onderzoek een oplossingsrichting geformuleerd via een drietal (in de tijd) opeenvolgende stappen:

- Per heden doorvoeren van verbetermogelijkheden binnen de bestaande context.
- Bezinning op gunstige randvoorwaarden voor bedrijfsmatig handelen.
- Keuze uit varianten van bezuinigingsrichtingen.

De Rekenkamer heeft er bij dit onderzoek bewust voor gekozen om geen raadsvoorstel op te stellen. De overstijgende conclusies en de bovenstaande oplossingsrichting zijn in april 2016 verwoord in een Rekenkamerbrief.

De door de Rekenkamer voorgestelde oplossingsrichting met betrekking tot de bezinning op gunstige randvoorwaarden voor bedrijfsmatig handelen is door het college van B&W meegenomen in het raadsvoorstel 'Actualisatie sportnota en sport op orde 2016-2018' van het college van B&W (18 juli 2016). In de kadernota stelt het college voor om een nader onderzoek te doen naar de verwevenheid tussen de gemeente en het sportbedrijf.

5.2. Constateringen op basis van deskresearch en interviews

- In 2016-2017 heeft Drijvers & Partners onderzoek gedaan naar de verwevenheid tussen de gemeenten en het Tilburgse Sportbedrijf.
- Voor het doorvoeren van verbetermogelijkheden binnen de bestaande context heeft het college een voorzet gedaan in de nota Sport op Orde 2016-2018. Het Sportbedrijf heeft ingezet op 'de basis op orde'. Hiertoe zijn enkele acties ingezet. Zo is een nieuw tariefstelsel geïntroduceerd en is ingezet op het verder optimaliseren van de managementinformatie binnen het Sportbedrijf. Dit alles om de mogelijkheid tot een bedrijfsmatige exploitatie voor het Sportbedrijf binnen de bestaande context te vergroten.
- Bij de behandeling van de kadernota op 18 juli 2016 heeft de gemeenteraad het college opgedragen om “voor de behandeling van de begroting 2018 met een voorstel te komen richting de raad, met daarin verschillende scenario's om de verwevenheid tussen de gemeente en het Sportbedrijf te verminderen, alsmede de uitwerking van een scenario naar een volledige zelfstandigheid van het Sportbedrijf; en om daarbij per scenario een reële inschatting te geven van de te realiseren efficiencywinst op de bedrijfsvoering van het Sportbedrijf.”

- In november 2016 heeft een startnotitie van het college met betrekking tot een onderzoek naar de toekomstbestendigheid van het Sportbedrijf voor wensen en bedenkingen voorgelegd in de commissie Leefbaarheid. De resultaten van het onderzoek zouden in april 2017 worden teruggekoppeld aan de commissie Leefbaarheid waarna de vervolgstappen nader bepaald zouden worden. Deze terugkoppeling heeft niet plaatsgevonden. Wel heeft er in november 2017 een informatiebijeenkomst plaatsgevonden. Hierbij zijn de sportwoordvoerders van de fracties geïnformeerd over de uitkomsten van het onderzoek (fase 1). Net zoals de Rekenkamer in 2016 heeft geconstateerd, wordt geconcludeerd dat er sprake is van een behoorlijke verwevenheid tussen het Sportbedrijf, de afdeling Vastgoed, de afdeling Facilitair, de afdeling Sociaal en het concern. Er is sprake van een versnipperd beheer en versnipperde verantwoordelijkheden. In de praktijk leidt de verwevenheid tot een aantal problemen, zoals het niet afgestemd zijn van de dienstverlening van het concern (die is afgestemd op een kantooromgeving), het ontbreken van specifieke kennis bij ondersteunende diensten, het lastig of niet toepasbaar zijn van een aantal gemeentebrede regelingen en voorschriften en de afstemming met andere afdelingen. Voorts zijn de mogelijke (theoretische) beheersvormen gepresenteerd. Tot slot werd in november 2017 aangegeven dat de uitkomsten van het onderzoek zouden worden besproken in de directie en het college en dat er een richtinggevende discussie zou worden gevoerd na installatie van het nieuwe college.
- De directeur Bedrijfsvoering inventariseerde medio 2018 in opdracht van de directie waar en op welke wijze er maximale beweegruiimte voor het Sportbedrijf kan worden gecreëerd, zonder dat daarbij de organisatorische context veranderd zou worden. De Rekenkamer constateert hierbij dat de aangenomen motie om verschillende scenario's te ontwikkelen en deze voor te leggen aan de raad nog niet ten uitvoer is gebracht.
- Op 14 mei 2018 is tijdens het vragenuurtje aan de wethouder Sport gevraagd wanneer de resultaten van het onderzoek verwacht kunnen worden. De wethouder gaf aan te verwachten de resultaten voor de zomer van 2018 aan de gemeenteraad toe te sturen. Eind juni 2018 is de gemeenteraad via de openstaande opdrachten geïnformeerd dat de resultaten na de zomer van 2018 zullen volgen. Bij het uitkomen van dit rapport is dit nog niet gebeurd (september 2018).
- In het Bestuursakkoord 2018-2022 "Gezond en gelukkig in Tilburg" heeft de Rekenkamer geen passage aangetroffen over (de toekomst van) het Sportbedrijf.

5.3. De mate waarin aanbevelingen Rekenkamer zijn overgenomen en geïmplementeerd

1. De mate waarin aanbevelingen zijn overgenomen

De aanbevelingen van de Rekenkamer zijn niet via een eigen raadsvoorstel van de Rekenkamer overgenomen door de gemeenteraad, maar indirect via een raadsvoorstel van het college. Middels een motie is het college opgedragen om verschillende scenario's te ontwikkelen gericht op het verminderen van de verwevenheid tussen de gemeente en het Sportbedrijf.

2. Implementatie van de aanbevelingen in de praktijk

Aanbeveling 1: Het verminderen van de verwevenheid tussen gemeente en sportbedrijf

Het door het college toegezegde onderzoek naar de verwevenheid van de gemeente en het sportbedrijf is nog niet verschenen bij het uitkomen van dit rapport (september 2018). Aan de gemeenteraad zijn tot op heden nog geen scenario's voorgelegd over het verminderen van de verwevenheid tussen de gemeente en het Sportbedrijf binnen de bestaande context tot en met de meest vergaande variant van volledige zelfstandigheid van het Sportbedrijf.

Momenteel wordt ambtelijk gekeken naar de mogelijkheden voor het creëren van maximale beweegruiimte voor een optimale exploitatie binnen de huidige organisatorische context. Deze lijn is met de sportwoordvoerders van de fracties besproken in een informatiebijeenkomst, maar niet formeel gedeeld met de gemeenteraad. In het Bestuursakkoord 2018-2022 “Gezond en gelukkig in Tilburg” is geen informatie aangetroffen over (de toekomst van) het Sportbedrijf.

3. Controle op implementatie door de raad

De raad heeft in mei 2018 aan de wethouder Sport gevraagd wanneer de resultaten van het onderzoek verwacht kunnen worden. Medio 2018 is de raad niet in positie om te controleren op de implementatie omdat de onderliggende stukken hiervoor nog niet zijn opgeleverd door het college.

6. Casus Zicht op resultaten Wmo (2017)

6.1. Toelichting

De Rekenkamer heeft aanbevelingen gedaan in een tweetal hoofdrichtingen. Per hoofdrichtingen zijn vervolgens ter nadere concretisering vijf aanbevelingen gedaan:

<i>Hoofdrichting</i>	<i>Concrete aanbevelingen</i>
<i>I. Verbeter het functioneren van de Toegang in de keten Wmo maatwerkvoorziening individuele begeleiding</i>	<ol style="list-style-type: none">1. Bevorder dat de Toegangspartners opereren vanuit een gezamenlijke belang/gedeelde ambitie2. Leg het cliëntproces eenduidig vast3. Zorg voor kwalitatief betere plannen van aanpak4. Expliciteer wie verantwoordig schuldig is aan wie5. Kom via een gezamenlijk proces tot een meer eenduidige set aan indicatoren
<i>II. Organiseer een meer integrale sturing en ketencontrol</i>	<ol style="list-style-type: none">6. Maak meer concrete afspraken met zorgaanbieders over te bereiken resultaten7. Zorg voor meer grip op resultaten via Pgb's8. Geef als raad nog meer richting aan de benodigde sturingsinformatie9. Breng het aggregatieniveau van de financiële informatie naar een niveau lager10. Streef naar een evenwichtige balans tussen warme en koude control

Op 3 juli 2017 zijn de aanbevelingen unaniem overgenomen door de gemeenteraad.

6.2. Constateringen op basis van deskresearch en interviews

Aanbeveling 1: Bevorder dat de Toegangspartners opereren vanuit een gezamenlijk belang/gedeelde ambitie

In december 2017 is door de gemeente Tilburg definitief besloten tot de oprichting van de Coöperatie Toegang. Het doel is om alle ketenpartners vanuit een gemeenschappelijk belang en een gezamenlijke verantwoordelijkheid werken aan de opdracht van de Toegang. Dat moet zich vertalen in meer slagkracht en flexibiliteit in de uitvoering. Het was plan was dat de coöperatie per 1 juli 2018 officieel van start kon gaan in zijn gekozen vorm. Deze startdatum is uitgesteld in verband met een aantal fiscale vraagstukken. Per 1 januari 2019 zal de coöperatie operationeel zijn.

De Rekenkamer constateert dat er stappen zijn gezet in het bevorderen dat de Toegangspartners opereren vanuit een gezamenlijke ambitie. De opdrachtverlening middels een dienstverleningsovereenkomst vanuit de gemeente en de inrichting van het bestuur (waarin bestuursleden van de vijf deelnemende organisatie zitten hebben) bieden een gezamenlijk referentiekader.

Aanbeveling 2: Leg het cliëntproces eenduidig vast

Door de Toegangspartners wordt sinds april 2018 gewerkt met een gezamenlijk regiesysteem. Ook is er inmiddels een gezamenlijk nieuw werkproces ingericht. Alle partners registreren en bewaren in hetzelfde informatiesysteem hun gegevens. Het cliëntproces lijkt daarmee meer eenduidig vast te liggen.

Aanbeveling 3: Zorg voor kwalitatief betere plannen van aanpak

Er zijn geen standaardafspraken over waar een goed plan van aanpak aan zou moeten voldoen. Er is wel een format voor het plan van aanpak en een daarbij behorende instructie hoe deze in te vullen.

Er zijn medio 2018 twee kwaliteitsmanagers aangesteld door de gemeente (voor zowel Wmo als voor Jeugdhulp). Deze twee kwaliteitsmanagers functioneren binnen de wijkteams en controleren de opgestelde documenten. Daarnaast zijn er nieuwe formats opgesteld, die worden gehanteerd als leidraad bij het opstellen van de plannen van aanpak. Waar voorheen circa 300 Toegangmedewerkers betrokken waren bij het opstellen van de plannen van aanpak, is dit aantal nu teruggebracht tot 80 medewerkers. Deze kleinere groep wordt gericht getraind en begeleid bij het opstellen van de plannen van aanpak. Men hoopt zo een verdere kwaliteitsslag te kunnen realiseren.

De plannen van aanpak dienen aan te sluiten bij de hoofddoelstellingen van de Wmo: bevorderen van zelfredzaamheid, meedoen en financiële beheersbaarheid. De eerste twee doelstellingen zijn voor de professionals leidend bij hun handelen. Het kostenbewustzijn is volgens de gemeente nog een ontwikkelpunt.

Aanbeveling 4: Expliciteer wie verantwoording schuldig is aan wie

De verantwoording verloopt op drie niveaus: op individueel (cliënt)niveau, door de wijkmanager en via het contractmanagement:

- *Clientniveau*

De verantwoording over de behaalde resultaten op het cliëntniveau gebeurt op het moment dat herindicatie aan de orde is. Bij herindicatie wordt het gesprek aangegaan tussen Toegang en cliënt (en/of diens vertegenwoordiger).

- *Wijkniveau*

In de dienstverleningsonderzoek wordt beschreven welke kwantitatieve en kwalitatieve informatie het management van de Coöperatie tussentijds aan de gemeente dient te verstrekken.

- *Contractmanagement*

Het contractmanagement vanuit de gemeente zal verstevigd worden. De Coöperatie Toegang verzorgt contractueel ieder kwartaal, indien gevraagd ook tussentijds, en aan het eind van het jaar een kwantitatief verslag van de gerealiseerde prestaties. Deze prestaties zijn kwantitatief omschreven, zoals aantal huishoudens met ondersteuningsvraag, tijdsduur lichte ondersteuning, ed.

Aanbeveling 5: Kom via een gezamenlijk proces tot een meer eenduidige set aan indicatoren

De aanbeveling van de Rekenkamer luidde om het formuleren van indicatoren in samenspraak met zowel Toegang als zorgaanbieders op te pakken. In de dienstverleningsovereen-

komst worden indicatoren vermeld die zowel bij de uitvoering als bij de verantwoording leidend kunnen zijn.

Deze gaat in met de oprichting van de coöperatie per 1 januari 2019. In de programmabegroting komen deze indicatoren deels terug.

Aanbeveling 6: Maak meer concrete afspraken met zorgaanbieders over te bereiken resultaten

In het najaar van 2017 is een bestuursakkoord 'Project resultaatgerichte inkoop Wmo-begeleiding' gesloten tussen de gemeenten Tilburg, Goirle, Gilze-rijen, Heusden, Hilvarenbeek, Oisterwijk en Loon op Zand. Dit akkoord betreft de aanbesteding en contractering, alsmede de afstemming en implementatie met betrekking tot de Wmo-begeleiding. Hiermee is tevens de inkoopnotitie Wmo-begeleiding vastgesteld. In deze notitie zijn afspraken gemaakt over de leidende principes, inrichtingskeuzes en randvoorwaarden.

Momenteel loopt het inkooptraject Wmo-begeleiding voor 2019, samen met een groot aantal gemeenten uit de regio Hart van Brabant (met uitzondering van Loon op Zand). Aangezien dit proces nog loopt, kan de Rekenkamer op dit moment geen uitspraken doen over de concreetheid van de gemaakte afspraken met zorgaanbieders over de te bereiken resultaten.

Over de nog lopende contracten geven ambtenaren aan dat zorgaanbieders op cliëntniveau hun monitoring doorgaans op orde hebben. In de individuele dossiers wordt informatie bijgehouden over de bij die cliënt bereikte resultaten. Op dit moment is het nog niet mogelijk om die informatie te aggregeren tot op het niveau van de totale cliëntportefeuille. Hier kunnen nog stappen worden gezet volgens betrokken ambtenaren.

Aanbeveling 7: Zorg voor meer grip op resultaten via Pgb's

Er lopen twee onderzoeken welke gericht zijn op het in kaart brengen van fraude bij Pgb's. Het ene onderzoek (LSI-project) richt zich op fraude door cliënten. Het andere is meer gericht op ondermijning; fraude bij zorgaanbieders. Er is in de zomerperiode 2018 veldonderzoek gedaan zowel bij zorgorganisaties als bij cliënten. Bij het uitkomen van dit rapport was het eindrapport met aanbevelingen nog niet gereed.

Naast deze aandacht voor de fraude, probeert de gemeente in het reguliere proces meer te investeren in de voorkant. Het beleid is gericht op keuzevrijheid. In de praktijk voert men geen actief stimuleringsbeleid en zal men bij twijfel proberen aan te sturen op ZIN.

Behalve bij beschermd wonen worden aanbieders van Pgb-zorg niet standaard actief gemonitord vanuit de gemeente. De motivatie daarvoor is dat de gemeente door het (beter) monitoren van de budgethouder /vertegenwoordiger in staat zal zijn na te gaan of er kwalitatief verantwoorde zorg zal worden ingekocht. Het is op dit moment door de RKT niet na te gaan of de contracten die de budgethouder met zorgaanbieders afsluit in overeenstemming zijn met de eis van kwalitatief verantwoorde zorg.

De gemeente heeft niet de indruk dat er in de praktijk op dit moment nog grote verschillen zijn tussen ZIN en Pgb als het gaat om zorggebruik. De gemeente probeert meer grip te krijgen via data-analyse. Er zijn enkele data-analisten aangetrokken door de gemeente. Mo-

menteel kan niet vastgesteld worden hoe de verhouding tussen op ZIN en op Pgb grondslag verleende zorg is. Het werk van de data-analisten zal moeten uitwijzen of de gemeenten/Toegang in staat is de verdeling over ZIN en Pgb kwantitatief te volgen.

De gemeente Tilburg heeft het (wettelijk) toezicht ingericht en deze is belegd bij de afdeling Veiligheid en wijken.

Aanbeveling 8: Geef als raad nog meer richting aan de benodigde sturingsinformatie

- *Herbezinning op waarden*

In juni 2017 is er een informatiebijeenkomst geweest voor de raad. In deze bijeenkomst is een uiteenzetting gegeven over sturen in het sociaal domein en er is gesproken over door de gemeenteraad gehanteerde waarden. Er heeft een discussie plaatsgevonden over de benodigde en/of gewenste balans tussen kwalitatieve en kwantitatieve informatie, maar de bijeenkomst heeft nog niet geleid tot een explicitering van de benodigde sturingsinformatie.

De Rekenkamer constateert dat er verschillende inzichten zijn binnen de gemeenteraad; enerzijds raadsleden die vooral 'begrip' willen; kwalitatieve informatie over wat werkt, wat niet en waarom. In Tilburg wordt dit vaak aangeduid met de term 'de bedoeling'. Anderzijds zijn er ook raadsleden die vooral 'grip' willen. Dat wil zeggen kwantitatieve informatie over bijvoorbeeld uitputting van budgetten, aantal cliënten en aantal trajecten. Overwegend cijfers dus. Aan beide informatiebehoeften vanuit de raad dient voldaan te worden. Als de DVO naar de letter van de tekst wordt nageleefd door de Toegang, zou hieruit de gevraagde informatie afgeleid kunnen worden. Het kan nu nog niet vastgesteld worden of dat inderdaad het geval zal zijn. De nieuwe gemeenteraad heeft inmiddels een raadswerkgroep Sociaal Domein ingesteld. Deze werkgroep is voornemens om binnenkort een traject te starten gericht op de herformulering van de waarden.

- *Monitor sociaal domein*

Er wordt momenteel een monitor sociaal domein ontwikkeld, welke eind 2018 wordt opgeleverd. Met deze monitor komt er meer data beschikbaar; en daarmee ook meer sturingsinformatie voor de gemeenteraad.

Aanbeveling 9: Breng het aggregatieniveau van de financiële informatie naar een niveau lager

De informatievoorziening in de programmabegroting over de Wmo is niet gewijzigd ten opzichte van de situatie van voor het Rekenkamerrapport uit 2017.

Aanbeveling10: Streef naar een evenwichtige balans tussen warme en koude control

In het voorjaar van 2018 is de Dag van de Verantwoording geëvalueerd. De nieuwe gemeenteraad is voornemens om nieuwe waarden te formuleren voor de sturing op het sociaal domein. Zie verder aanbeveling 8.

6.3. De mate waarin aanbevelingen Rekenkamer zijn overgenomen en geïmplementeerd

1. De mate waarin aanbevelingen zijn overgenomen

De aanbevelingen van de Rekenkamer zijn unaniem overgenomen door de gemeenteraad.

2. Implementatie van de aanbevelingen in de praktijk

I. Verbetering functioneren van de Toegang

- Met de oprichting van de Coöperatie Toegang is een stap voorwaarts gezet. Er wordt gewerkt met een gedeelde ambitie.
- Door de Toegangspartners wordt voortaan gewerkt met een gezamenlijk regiesysteem. Werkprocessen zijn opnieuw ingericht.
- Er is aandacht voor het realiseren van een kwaliteitsslag voor de Plannen van Aanpak. Onlangs zijn er kwaliteitsmedewerkers in dienst getreden bij de gemeente. Een kleinere groep toegangsmedewerkers wordt verantwoordelijk voor het opstellen van de plannen van aanpak. Deze groep krijgt gerichte trainingen.
- Bij de herindicatie wil de Toegang altijd de cliënt (met diens vertegenwoordiger) zien. Automatische herindicaties zijn niet aan de orde (dit gebeurde in de beginfase nog wel eens, omdat zorgcontinuïteit het uitgangspunt vormde).
- Werkprocessen zijn steeds beter op orde.
- Met name via de dienstverleningsovereenkomst is er meer aandacht voor kwantitatieve en kwalitatieve resultaatinformatie door de Toegang. Dit is in de dienstverleningsovereenkomst vastgelegd middels concrete indicatoren van behaalde resultaten.

II. Meer integrale sturing en ketencontrol

- Voor 2019 loopt een nieuw inkooptraject, waarbij binnen de regio Hart van Brabant gezamenlijk gaat worden ingekocht op een resultaatgerichte wijze. Met zorgaanbieders zullen nieuwe afspraken worden gemaakt over de te bereiken resultaten.
- De gemeente heeft data-analisten aangesteld om meer grip te krijgen op de informatie betreffende de verdeling tussen ZIN en Pgb zorg. Middels data-analyse wil men meer gaan sturen.
- Binnen de gemeente(raad) is het bewustzijn gegroeid dat er behoefte is aan kwantitatieve en kwalitatieve sturingsinformatie voor het krijgen van grip en begrip.
- Er wordt ingezet op de ontwikkeling van een monitor sociaal domein. Sturen op basis van data, wordt steeds meer gemeengoed binnen de gemeente Tilburg.

De Rekenkamer constateert op meer overstijgend niveau dat ambtelijk pogingen gedaan worden die moeten leiden tot verbeterde werkprocessen en tot adequate informatie voor de raad. De ontwikkelingen worden op dit moment in de steigers gezet. Concrete resultaten van deze verbeterstappen zijn nog niet bekend. Die zullen de komende jaren moeten blijken.

3. Controle op implementatie door de raad

Het is nog te vroeg om dit te kunnen vaststellen gelet op datum vaststelling onderzoeksrapport.

Bijlage 1 Overzicht van onderzoeken Rekenkamer 2009-2018

Bijgevoegd de lijst met alle rapporten en brieven van de Rekenkamer. De Rekenkamer heeft sommige producten in de vorm van een Rekenkamerbrief gezonden en/of er heeft enkel een informatiebijeenkomst plaatsgevonden.

Eerste (benoemingsperiode) Rekenkamer Tilburg 2009 - 2015

Onderwerp	Bestuurlijk traject
2010	
Rekenkamerbrief 'Subsidiebeleid: een pleidooi voor een kwantumsprong'	MB: 29 maart 2010, Raad: 19 april 2010
Rapport 'Garage onderbouwd? Een onderzoek naar de aankoop en exploitatie van de parkeergarage Pieter Vreedeplein'	MB: 7 juni 2010, Raad: 21 juni 2010
Rapport Sturing en beheersing apparaatskosten	MB: 6 december 2010, Raad: 13 december 2010
2011	
Expertmeeting programmabegroting met prof. dr. H. Aardema (inclusief notitie 'De Tilburgse programmabegroting en het budgetrecht van de raad')	31 januari 2011
Rekenkamerbrief inzake onderzoek 'Sturing middels de programmabegroting'	30 juni 2011 aan raad gezonden; toelichting in Auditcommissie d.d. 26 september 2011
Rapport 'Aanpak impuls wijken, zicht op resultaten?'	MB: 31 mei 2011, Raad: 4 juli 2011
2012	
Rapport 'Een goede raad: investeer in de kwaliteit van informatie'	Info: 12 juni 2012, MB: 18 juni 2012 Raad: 25 juni 2012
Rapport 'Een herkenbare raad'	Info: 3 september 2012, MB: 24 september 2012 Raad: 22 oktober 2012 (raadsvoorstel afkomstig van voorzitter cie. Bestuur)
Rekenkamerbrief 'Programmabegroting 2013'	Informatiebijeenkomst op 31 oktober 2012
2013	
Rekenkamerbrief 'Tussenevaluatie Tilburg Transformeert'	Verzonden aan raad 19 februari 2013 MB: 25 februari 2013
Rapport 'Licht op geheimhouding'	Juli 2013 (expertmeeting 2 september 2013); raadsvergadering d.d. 21 oktober 2013
Memo aan Auditcommissie m.b.t. dummy programmabegroting 2014	Memo 30 augustus 2013 gezonden aan Auditcommissie
Rapport 'Klaar voor de start?' (Rekenkamer(commissie)s Eindhoven, Den Bosch, Breda en Tilburg).	Rapport op 23 oktober 2013 openbaar; informatiebijeenkomst Tilburg op 28 oktober 2013. 18 december 2013: Regiobijeenkomst Midden-Brabant.
2014	
Rapport 'Bouwen in goed vertrouwen'/MFA's	Rapport openbaar op 8 april 2014; informatiebijeenkomst op 14 april 2014 Commissie Sociale Stijging 2 juni 2014
Navolgonderzoek Subsidiebeleid	8 juli 2014 Commissie Bestuur 6 oktober 2014 Raad 3 november 2014
Navolgonderzoek Kwaliteit van de informatievoorziening	Brief gezonden op 22 september 2014

Tweede benoemingsperiode Rekenkamer Tilburg 2015-2021

2015	
Ontwikkelopgave Rekenkamer 2015-2021 (inclusief benoemingsvoorstel)	<i>Cie. Bestuur 9 februari 2015 Raad 9 maart 2015</i>
Rapport Voor eigen rekening en risico inzake Stappegoor	<i>Informatiebijeenkomst 7 juli 2015 Spoeddebat 13 juli 2015 Commissie Vestigingsklimaat 31 augustus 2015 Raad: 21 september 2015</i>
2016	
Rekenkamerbrief n.a.v. evaluatie kadernota Subsidiebeleid 2012-2106	<i>Commissie BES: 11 januari 2016</i>
Rekenkamerbrief Sport op Orde	<i>Informatiebijeenkomst 19 april 2016 Verzonden aan raad 22 april 2016</i>
2017	
WMO (sturing, inkoop, toeleiding, uitvoering, evaluatie en bijsturing)	<i>Commissie SOC: 26 juni 2017 Raadsvoorstel: 3 juli 2017</i>
2018	
Citymarketing	<i>Informatiebijeenkomst: 5 februari 2018 Commissie VES: 19 februari 2018 Raad: 19 maart 2018</i>
Onderzoek implementatie Omgevingswet (Rekenkamer)commissie's Eindhoven, Tilburg, Breda, 's-Hertogenbosch en Oss	<i>Toegezonden aan de raad in april 2019 (nog te bespreken in werkgroep Omgevingswet)</i>

Bijlage 2 Geïnterviewde personen

Casus Sturing en beheersing apparaatskosten (2010)

Aad van de Pol
Erwin Rossou
Gerard Vrenken

Casus Subsidiebeleid (2010) en navolgonderzoek subsidiebeleid (2014)

Erik Roest
Lucy Bathgate
Bjorn Hanzen
Peter van Hee
Gerard Vrenken

Casus Licht op geheimhouding (2013)

Anne van Esch
Gerard Vrenken

Casus Voor eigen rekening en risico; Stappegoor (2015)

Hans Broekman
Edwin van de Werf
Hendt van de Poel
Gerard Vrenken

Casus Sport op Orde (2016)

Alex Dolk
Jack de Wilde
Gerard Vrenken

Casus Zicht op resultaten Wmo (2017)

Donald Kwint
Peggy Trienekes
Gerard Vrenken