

Betreft: Tussenevaluatie Tilburg Transformeert

Tilburg, 19 februari 2013

Geachte leden van de gemeenteraad,

Op maandag 25 februari 2013 staat de tussenevaluatie Tilburg Transformeert op de agenda van de raadscommissie Bestuur. Vanuit onze onafhankelijke positie ondersteunt de Rekenkamer Tilburg de controlerende functie van de gemeenteraad. Hiermee beogen we een bijdrage te leveren aan de publieke verantwoording en transparantie van bestuur. Gelet op deze rol brengen wij u door middel van deze brief op de hoogte van onze bevindingen over deze tussenevaluatie.

De tussenevaluatie Tilburg Transformeert geeft een inhoudelijke doorkijk op de voortgang van de gestelde doelen. Daarnaast wordt een tussenbalans gegeven over het procesmatige verloop van Tilburg Transformeert. De tussenevaluatie poogt een antwoord te geven op de vragen 'wat willen cq. hebben we inmiddels bereikt?' en 'wat hebben we inmiddels gedaan?'. Als belangrijkste bevinding wordt geconcludeerd *'dat er al veel gerealiseerd is, maar tegelijkertijd dat er nog belangrijke stappen gezet moeten worden. We zijn er nog niet'*. Er blijkt nog geen sprake te zijn van een 'slagvaardige organisatie'. Versterking van de sturing en het verbeteren van de realisatie- en uitvoeringskracht zijn, blijkens de tussentijdse evaluatie, vooral op papier werkelijkheid.

De tussenevaluatie geeft naar de mening van de Rekenkamer Tilburg geen inzage in de voor de raad derde relevante *www*-vraag: 'wat kost Tilburg Transformeert?'. De kosten die samenhangen met Tilburg Transformeert zijn te onderscheiden in directe projectkosten, frictiekosten en kosten voor flankerend beleid<sup>1</sup>. Er wordt in de tussenevaluatie slechts summier ingegaan op de stand van de projectbegroting (de directe projectkosten). Voor wat betreft de frictiekosten en de kosten voor flankerend beleid wordt verwezen naar een eerdere afzonderlijke rapportage aan de raad<sup>2</sup>.

Op basis van alle voortgangsrapportages alsmede de genoemde rapportage over de frictiekosten en de kosten voor flankerend beleid, heeft de Rekenkamer Tilburg getracht om een integraal financieel beeld samen te stellen om zodoende de raad inzage te geven in de met Tilburg Transformeert gemoeide kosten. Het toerekenen van de kosten aan 'Tilburg Transformeert' werd bemoeilijkt omdat de reorganisatie 'Tilburg Transformeert' samenvalt met een bezuinigingsopgave voor de organisatie<sup>3</sup>. In de (voortgangs)rapportages aan de raad zijn de frictiekosten en de kosten voor flankerend beleid niet verbijzonderd naar enerzijds Tilburg Transformeert en anderzijds de genoemde bezuinigingen op de organisatie<sup>4</sup> voortvloeiend uit de zogenoemde 'heroverwegingsoperatie'. Ook was het samenstellen van het financiële beeld lastig doordat er in diverse nota's werd gewerkt met verschillende 'PM'-posten<sup>5</sup> en wisselende definities<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Zie bijlage 1 voor definiëring verschillende soorten kosten.

<sup>2</sup> Notitie: 'definitie frictiekosten' d.d. 1 november 2012.

<sup>3</sup> Er zijn tegelijkertijd met de reorganisatie Tilburg Transformeert, twee tranches bezuinigingen op de organisatie door de raad vastgesteld: 1<sup>e</sup> tranche 2011-2014 (bij de PB 2011) en 2<sup>e</sup> tranche 2012-2015 (bij de PB 2012).

<sup>4</sup> Zo worden bijvoorbeeld in de rapportage 'Notitie: bezuinigingen vooruitblik personele consequenties d.d. 19 september 2011' de totale frictiekosten geraamd voor de 1<sup>e</sup> tranche bezuinigingen 2011-2014 en de 2<sup>e</sup> tranche bezuinigingen 2012-2015 inclusief de reorganisatie. Ook binnen de voortgangsrapportages TT wordt e.e.a. niet helder verbijzonderd (zie bijvoorbeeld blz. 11 en 12 Voortgangsrapportage TT d.d. 12 september 2011 en blz. 9 en 10 Voortgangsrapportage TT d.d. 5 maart 2012).

<sup>5</sup> Zie bijvoorbeeld: voorstel organisatieontwikkeling gemeente Tilburg (26 januari 2011) blz. 41 en de informatienotitie 'definitie frictiekosten' d.d. 1 november 2012.

<sup>6</sup> In de voortgangsrapportage d.d. 5 maart 2012 worden onder frictiekosten bijvoorbeeld verstaan 'het verschil tussen de loonkosten die vanuit de formatie zouden worden gemaakt en de feitelijke loonkosten die volgens de feitelijke bezetting

Op 5 februari 2013 heeft de Rekenkamer Tilburg een berekening voorgelegd aan de gemeentesecretaris en de betrokken portefeuillehouder (wethouder de Vries) met het verzoek e.e.a. op feiten te checken. Onder andere met betrekking tot de door de Rekenkamer Tilburg gehanteerde aannames<sup>7</sup>.

Op maandag 18 februari 2013 heeft de Rekenkamer Tilburg een ambtelijke reactie gekregen op de voorgelegde ontwerpbrief. In de reactie wordt aangegeven dat de door de Rekenkamer becijferde 'kosten voor salarisgaranties en boventalligheid alsook de splitsing naar kosten Tilburg Transformeert (55%) onvoldoende zijn onderbouwd'. De Rekenkamer zou kiezen voor een te 'grove benadering die geen recht doet aan de werkelijkheid'. In de ambtelijke reactie worden vervolgens bedragen opgesomd (zie bijlage 1) die optellen tot een bedrag van 16,5 miljoen euro aan kosten. De frictiekosten en kosten voor flankerend beleid worden daarbij niet specifiek verbijzonderd naar Tilburg Transformeert ('de reorganisatie') en de algemene bezuinigingsopgave voor de organisatie. De ambtelijke reactie op de door de Rekenkamer Tilburg gemaakte berekening levert naar de opvatting van de Rekenkamer Tilburg nog steeds geen eenduidig/transparant financieel overzicht op. De kwaliteit van de financiële informatie in de verschillende (voortgang)rapportages over Tilburg Transformeert is naar de opvatting van de Rekenkamer Tilburg dan ook onvoldoende.

Tegenover de te maken kosten staat dat Tilburg Transformeert en de bezuinigingsoperatie tezamen zouden moeten leiden tot een jaarlijkse (terugkerende) bezuiniging op de organisatie van 13,825<sup>8</sup> miljoen euro. Hierbij dient echter aangetekend te worden dat deze bezuiniging pas volledig gerealiseerd kan worden nadat de kosten van boventalligheid en de kosten voor flankerend beleid (zie bijlage 1) volledig naar nul zijn teruggebracht. Uit de gemeentelijke stukken blijkt dat dit op zijn vroegst pas in 2018<sup>9</sup> het geval zal zijn. De 'kost gaat hier dus uitdrukkelijk voor de baat' uit. Wat de 'baat' betreft, maakt de Rekenkamer Tilburg zich zorgen om het in de tussenevaluatie geschetste beeld dat 'de realisatiekracht/uitvoeringskracht nog zwaar onder de maat is'<sup>10</sup>. De Rekenkamer Tilburg is van mening dat als deze trend zich doorzet, nieuwe reorganisaties in de toekomst nodig kunnen zijn. De daarbij behorende additionele kosten zullen dan consequenties hebben voor het realiseren van de vierde hoofdoggave van Tilburg Transformeert: 'het behouden van een betaalbare organisatie'.

---

worden gemaakt als gevolg van TT en bezuinigingen per 1 januari 2012. In de nota 'definitie frictiekosten' d.d. 1 november 2012 wordt weer een andere definitie gegeven.

<sup>7</sup> Om tot een meerjarige 'optelsom' te komen van de kosten voor Tilburg Transformeert heeft de Rekenkamer Tilburg een aantal aannames moeten doen zoals bijvoorbeeld met betrekking tot de gemiddelde duur van salarisgaranties en de verbijzondering van kosten tussen enerzijds Tilburg Transformeert en anderzijds de bezuinigingsopgaven op de organisatie (immers ook zonder 'Tilburg Transformeert' zou er sprake zijn van frictiekosten en flankerend beleid als gevolg van bezuinigingen op de organisatie).

<sup>8</sup> Op blz. 9 van de voortgangsrapportage van 5 maart 2012 is te lezen: 'Binnen de taakstelling op de organisatie van 13,825 miljoen euro is een opdracht voorzien om 7,425 miljoen euro te vinden via de lijn van efficiencywinst en zijn werkbudgetten afgeroomd (0,2 miljoen). Daarnaast moet door taakreductie 6,2 miljoen worden gevonden. De taakreductie betreft de formatieve consequentie van de inhoudelijke fiches'.


<sup>9</sup> Zie o.a. notitie: bezuinigingen vooruitblik personele consequenties d.d. 19 september 2011: 'de bezuinigingsoperatie heeft een doorlooptijd van tenminste 5 jaar'.

<sup>10</sup> Zie blz 9 tussenevaluatie: '*Ook wordt kritisch gesproken over de realisatiekracht/uitvoeringskracht van de organisatie, zeker in de fysieke hoek. Met name bij het bestuur bestaat de breed gedragen opvatting dat de organisatie 'te weinig voor elkaar krijgt', zowel als het gaat om daadkracht in de wijken, het nakomen van beloften als het produceren van toegezegde documenten. Sturing en monitoring op realisatie moet sterker*'.

Inmiddels heeft de commissie Modern Bestuur<sup>11</sup> ingestemd met het voorstel om geen afzonderlijke voortgangsrapportages over 'Tilburg Transformeert' meer te ontvangen en de informatie te integreren in de reguliere P&C-cyclus. De Rekenkamer Tilburg geeft u het advies het college de opdracht te geven om binnen de paragraaf bedrijfsvoering van de begroting en de jaarstukken een financiële begroting cq. verantwoording op te nemen met betrekking tot 'Tilburg Transformeert' om zodoende uw controlerende taak adequaat te kunnen blijven vervullen. Daarnaast adviseren wij u het college opdracht te geven om ook bij de toegezegde eindevaluatie<sup>12</sup> expliciet de kosten en de gerealiseerde baten van Tilburg Transformeert te betrekken om zodoende een goed eindoordeel over Tilburg Transformeert te kunnen vormen en bovendien zicht te houden op bovengenoemd risico.

De Rekenkamer Tilburg ziet met belangstelling de eindevaluatie tegemoet.

De voorzitter van de Rekenkamer Tilburg,



Walter Gouw

---

<sup>11</sup> Zie terugkoppeling commissie MB d.d. 29 oktober 2012.

<sup>12</sup> Zie collegebesluit 'Evaluatiekader Tilburg Transformeert' d.d. 18 december 2012. Bureau Berenschot zal deze evaluatie gaan uitvoeren.

## **Bijlage 1 Berekening opbouw met de 'Tilburg Transformeert' gemoeide kosten.**

De kosten voor Tilburg Transformeert zijn te onderscheiden in: directe projectkosten, frictiekosten en kosten voor flankerend beleid.

### **1) Directe projectkosten**

Hierbij kan gedacht worden aan de inhuur van de externe projectleider, kosten voor cultuurtrajecten, kosten m.b.t. project herontwerp P&C e.d. Het projectbudget is door de jaren heen gestegen van 500.000 euro (collegebesluit januari 2011) naar +/- 1.500.000 euro (voortgangsrapportage oktober 2012). In de ambtelijke reactie (d.d. 18 februari 2013) wordt gemeld dat 'bij het eindejaarbericht 2011: 267.000 euro ten gunste van de algemene middelen is vrijgevallen waardoor het projectbudget zou zijn bijgesteld naar 1.193.000 euro.

### **2) Frictiekosten**

Frictiekosten zijn de kosten van boventaligheid en kosten door schaalverschillen als gevolg van salarisgaranties. De kosten van boventaligheid betreffen de loonkosten van personeel waarvoor geen functie meer in de nieuwe organisatie bestaat. De kosten zijn aflopend. De kosten door schaalverschillen als gevolg van salarisgaranties hebben een meer permanent karakter. Deze kosten worden veroorzaakt door medewerkers die in een hogere schaal zitten dan waarop de functie is begroot. In de onderstaande berekening is de Rekenkamer Tilburg uitgegaan van een gemiddelde leeftijd van 53 jaar<sup>13</sup>. Een salarisgarantie zou een maximale duur kunnen hebben van circa 14 jaar (gelet op de verminderde arbeidsmarkt alsmede de oplopende leeftijd van pensionering zullen ambtenaren gemiddeld langer blijven bij de gemeente Tilburg). In de nota 'definitie frictiekosten' (november 2012) wordt uitgegaan van een jaarlijks (doorlopend) bedrag van 500.000 euro. Bij een wijziging van het bestand (bijvoorbeeld doordat iemand na verloop van tijd een nieuwe carrièrestap maakt) zal het bedrag van 500.000 euro afnemen. Hierbij moet overigens worden vermeld dat het hier alleen gaat om bezuinigingsoperaties vanaf 2012. Voorafgaande bezuinigingen leveren ook nog een bedrag van 500.000 euro aan salarisgaranties per jaar op.

### **3) Kosten voor flankerend beleid**

Voor het oplossen van boventaligheid is er budget beschikbaar vanuit de reserve flankerend beleid. Hieruit worden kosten betaald als: om-, bijscholing en training, bemiddeling en begeleiding door extern gespecialiseerde bureaus, outplacement en coaching, reparatie van inkomensverschillen of hulp bij de start van een eigen onderneming. In de tussenevaluatie Tilburg Transformeert (december 2012) is te lezen<sup>14</sup> dat er een meerjarig budget beschikbaar is van ruim 4,5 miljoen euro<sup>15</sup>.

Zowel de frictiekosten als de kosten voor flankerend beleid waren bij de start van Tilburg Transformeert nog onbekend<sup>16</sup>. Naarmate de tijd vordert is de raad geïnformeerd over de ontwikkeling van deze kosten. Deze kosten zijn steeds gepresenteerd zonder een onderscheid tussen 'bezuinigingen op de organisatie' enerzijds en 'Tilburg Transformeert' anderzijds.

---

<sup>13</sup> Inschatting van de gemiddelde leeftijd van de ambtelijke bezetting. Gebaseerd op de ambtelijke reactie d.d. 18 februari 2013.

<sup>14</sup> Bladzijde 15 tussenevaluatie Tilburg Transformeert (december 2012).

<sup>15</sup> In de ambtelijke reactie d.d. 18 februari 2013 is te lezen: 'Over het flankerend beleid merken wij op dat het oorspronkelijke budget in 2011 is verlaagd met €1,4 miljoen als ruimtescheppende maatregel. Hoewel aanvankelijk van onderuitputting sprake was, is de omvang van dit neerwaarts bijgestelde budget ad € 4,6 miljoen intact gelaten met het oog op verwachte nieuwe bezuinigingen in het kader van de meerjarenbegrotingen 2013 e.v. en 2014 e.v. In 2012 is in totaal € 400.000 aan kosten flankerend beleid uitgegeven'.

<sup>16</sup> Zie o.a. 'Organisatie ontwikkeling gemeente Tilburg 2010-2013' d.d. 26 januari 2011 blz 41 van 47. In het cumulatieve overzicht is nog geen inschatting gemaakt van de frictiekosten en OVT.

In reactie op de door de Rekenkamer Tilburg opgestelde berekening is een ambtelijke opsomming van bedragen gegeven. Deze bedragen zijn in de onderstaande tabel weergegeven in de kolom 'ambtelijke opgave'<sup>17</sup> en kan beschouwd worden als een 'minimumvariant'. In de daarop volgende kolom presenteert de Rekenkamer Tilburg een 'maximale variant' (gebaseerd op informatie uit eerdere rapportages aan de raad). In onderstaande opsomming is geen verder onderscheid (verbijzondering) aangebracht tussen 'bezuinigingen' en Tilburg Transformeert.

Kostensoort	Ambtelijke opgave	'Max. variant' RKT
1) Projectkosten Tilburg Transformeert	€1.200.000 <sup>18</sup>	€1.500.000
2) Friciekosten		
- <i>Salarisgaranties</i>	€7.000.000 <sup>19</sup>	€7.000.000
- <i>Kosten boventalligheid</i>	€3.800.000 <sup>20</sup>	€9.500.000 <sup>21</sup>
3) Kosten flankerend beleid	€4.500.000	€4.600.000
<b>Totaal</b>	<b>€16.500.000</b>	<b>€22.600.000</b>

<sup>17</sup> De op 18 februari 2013 ambtelijk aangeleverde cijfers betreffen de actuele cijfers. Cijfers die voor een deel niet eerder waren gepubliceerd (zie bijvoorbeeld cijfers opgenomen in voetnoot 20).

<sup>18</sup> Het ambtelijk opgegeven budget (afgerond € 1.200.000) komt niet overeen met het eerder genoemde budget van 1.469.000 in de voortgangsrapportage aan de raad (29 oktober 2012). Uit de ambtelijke opstelling valt te herleiden dat 'de uitgaven over 2011 en 2012 respectievelijk waren 581.000 euro en 204.000 euro zodat voor 2013 408.000 euro resteert'.

<sup>19</sup> Bij de berekening is uitgegaan van een gemiddelde leeftijd van 53 jaar (looptijd 14 jaar). Op basis van de nota 'definitie frictiekosten' rekent de Rekenkamer Tilburg met een jaarlijks gemoeid bedrag van 500.000 euro.

<sup>20</sup> Opgave uit ambtelijke reactie d.d. 18 februari 2013: 2.500.000 (2012), 900.000 (2013) en 400.000 (2014), 2015-2017: PM

<sup>21</sup> Blz 21 voortgangsrapportage 5 maart 2012: '+/- 1,8 mln minder kosten boventallig dan eerder geraamd'. Deze informatie heeft de RKT terug 'vertaald' naar het basisscenario van 30% herplaatsingen per jaar (tabel 3 in de notitie 'bezuinigingen vooruitblik personele consequenties'. De RKT komt tot de volgende raming:

Jaar	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Herziene raming RKT frictiekosten	€ 0,27	€ 2,1	€ 2,1	€ 1,7	€ 1,7	€ 1	€ 0,6
Oorspronkelijke raming 19-9-2011	€ 0,27	€ 3,9	€ 3,9	€ 3,2	€ 3,2	€ 1,9	€ 1,2