



Aanpak impuls wijken: zicht op resultaten?

Een onderzoek naar het monitoren en evalueren van de impuls wijkenaanpak

Tilburg, mei 2011



Aanpak impulswijken: zicht op resultaten?

Een onderzoek naar het monitoren en evalueren van de impulswijkenaanpak.

mei 2011, Rekenkamer Tilburg

Dhr. drs. N.W. Gouw (voorzitter)

Mw. dr. M.W. Hertogh

Dhr. Prof. dr. H.A.A. Verbon

Dhr. drs. J.H.M. Wielders

Mw. drs. D.M.H. van Dongen (ambt. secretaris)

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Inleiding	7
1.1. Inleiding	7
1.2. Onderzoekscontext en onderzoeksvragen	8
1.3. Normenkader	9
1.4. Opbouw onderzoek	10
1.5. De 'plus' van de wijkimpuls	11
Hoofdstuk 2 Programmaniveau	13
2.1. Inleiding	13
2.2. Doelen	13
2.3. Monitoring	15
2.4. Evaluaties	19
2.5. Beleidsleren	20
2.6. Bevindingen programmaniveau	21
Hoofdstuk 3 Beleidsniveau	23
3.1. Inleiding	23
3.2. Uitwerking op beleidsniveau	23
3.3. Monitoring	25
3.4. Evaluaties	27
3.5. Beleidsleren	27
3.6. Bevindingen beleidsniveau	28
Hoofdstuk 4 Wijkniveau	29
4.1. Inleiding	29
4.2. Werkdocumenten (oktober 2008-november 2010)	29
4.3. Impulsplannen (april 2011)	30
4.4. Monitoring en evaluaties	32
4.5. Beleidsleren	32
4.6. Bevindingen wijkniveau	34

Hoofdstuk 5 Controle, heroverweging en bijsturing	35
5.1. Inleiding	35
5.2. Tilburg Akkoord	35
5.3. Controle, heroverweging en bijsturing door de raad	42
5.4. Bevindingen Controle, bijsturing en heroverweging.....	46
Hoofdstuk 6 Conclusies en aanbevelingen	47
6.1. Inleiding	47
6.2. Conclusies ‘Sturing en bewaking voortgang beleid door het college’	47
6.3. Conclusies ‘Controle, heroverweging en bijsturing door de raad’	51
6.4. Aanbevelingen.....	52

Bijlagen

1. Historische schets impuls wijken
2. Aanvragen Tilburg Akkoord
3. Impuls wijken in de programmabegroting
4. Overzicht college- en raadsbesluiten impuls wijken
5. Geïnterviewde personen
6. (Basis) normenkader

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1. Inleiding

De gemeente Tilburg kent sinds 2007 het 'impulswijkenbeleid'. Met de impulswijkenaanpak heeft Tilburg gekozen voor een meerjarige specifieke ('plus') aanpak in vijf (achterstands)wijken: Stokhasselt, Kruidenbuurt, Groenewoud, Groeseind/Hoefstraat en Trouwlaan/Uitvindersbuurt. De gemeente werkt in samenwerking met bewoners en maatschappelijke partners in de impulswijken aan het verbeteren van de sociaal-economische positie van de bewoners ('werken aan sociale stijging'). Het college heeft in juli 2008 drie centrale ambities vastgesteld voor de aanpak in de impulswijken: 'jongeren doen het goed op school en halen een diploma', 'elke huishouden heeft een kostwinner' en 'inwoners leven boven de armoedegrens'. Met ingang van de programmabegroting 2010 is door de raad aan deze centrale ambities het streven verbonden om per wijk in 2018 per ambitie uit te komen op het stedelijk gemiddelde.

Het impulswijkenbeleid kent een termijn van tien jaar. Deze termijn is gekozen omdat de problematiek¹ in de impulswijken dermate omvangrijk en hardnekkig is, dat het tenminste tien jaar ('een lange adem') vergt voordat de beoogde veranderingen hun beslag kunnen krijgen. De impulswijken kenmerken zich door een stapeling van verschillende problemen en achterstanden. De problematiek in die wijken is niet uitsluitend òf sociaal òf fysiek òf economisch dan wel demografisch van aard, maar kenmerkt zich juist door een meervoudig karakter.

In Tilburg is er voor gekozen om de inzet per impulswijk te bepalen volgens de zogenaamde results-based-accountability-methode (RBA)² waarbij bewoners en betrokken maatschappelijke partners gezamenlijk (vanuit de 'dromen en zorgen' van bewoners) concrete resultaten voor de wijk afspreken en bepalen welke beleidsinterventies en concrete activiteiten daarbij passen. Naast een heldere formulering aan de voorkant, wordt achteraf (gezamenlijk) geanalyseerd in hoeverre de prestaties een bijdrage hebben geleverd aan de geformuleerde resultaten en de bereikte effecten³. Dit alles binnen een context waarbij op bestuurlijk niveau drie centrale ambities ten aanzien van onderwijs & jeugd, armoede en werk & inkomen zijn vastgesteld voor de wijkimpuls.

¹ Om 'gevoel' bij de problematiek in de impulswijken te krijgen: 30% van alle voortijdig schoolverlaters, 31% van de Tilburgse armoedehuishoudens en 32% van Tilburgers met een bijstanduitkering woont in een impulswijk. Dit terwijl slechts 16% van de Tilburgers woont in een impulswijk.

² Results-based-accountability is door Ordina in Tilburg geïntroduceerd. De RBA-methode van Mark Friedman liet in de VS zien dat het werkelijk mogelijk is om op lange termijn (5 tot 10 jaar) meetbare welzijnseffecten te bereiken zijn door met zo veel mogelijk maatschappelijke partners samen de gewenste resultaten te benoemen, daar samen aan te werken en de resultaten samen te analyseren en verantwoorden (Uit: samen werken met Effect van Ordina Consulting, maart 2008).

³ Binnen het kader van dit onderzoek zijn de volgende definities gehanteerd:

- 'Doelen' zijn de na te streven centrale ambities van de wijkimpuls (bijvoorbeeld 'alle jongeren een diploma').
- 'Resultaten' dragen bij aan het bereiken van de door de gemeente vastgestelde doelen en het uiteindelijke gewenste maatschappelijke effect (de 'outcome'). Een voorbeeld van een resultaat is: het aantal voortijdig schoolverlaters wordt gehalveerd. Resultaten zijn te onderscheiden van het effect (de 'outcome'): dat laatste is het ultieme gevolg van meerdere interventies, waardoor er geen noodzakelijke en directe relatie ligt met de geleverde dienst. Een uitvoerende dienst en/of gesubsidieerde instelling is niet 'afrekenbaar' op het effect, maar wel op het resultaat.
- 'Activiteiten' zijn de concrete inspanningen die leiden tot (meetbare) resultaten.

Ten slotte de 'strategie/aanpak': dit zijn de verzamelde ideeën over wat zou kunnen werken om resultaten te bereiken.

Binnen deze 'cyclische' werkwijze van de RBA-methodiek is het van belang om doorlopend de beleidsinzet te evalueren en de voortgang van het beleid te monitoren om beleid te kunnen bijstellen. Er is sprake van 'ervaringsgericht beleidsleren'⁴.

Een belangrijk onderdeel van het impulswijkenbeleid vormt het Tilburg Akkoord. Het Tilburg Akkoord is een convenant tussen TBV Wonen, WonenBreda, Tiwos en de Gemeente Tilburg. Deze partijen hebben zich verbonden aan de ambities van het impulswijkenbeleid en hebben gezamenlijk minimaal 9 miljoen euro beschikbaar gesteld voor vernieuwende maatschappelijke initiatieven die een bijdrage leveren aan het behalen van de doelstellingen van het impulswijkenbeleid. Bewoners en andere initiatiefnemers zoals gesubsidieerde instellingen maar ook onderdelen van de gemeente zelf, kunnen een aanvraag indienen voor een financiële bijdrage.

Het impulswijkenbeleid is nu ruim drie jaar onderweg. Het college heeft onlangs de nota *Lessen uit de Tilburgse wijkenaanpak. Actualisatie van het beleid inzake de wijkimpuls* vastgesteld (december 2010). Het impulswijkenbeleid lijkt daarmee langzamerhand in een nieuwe fase terecht te komen. Een fase waarin het cruciaal is om zicht te hebben op de voortgang die wordt geboekt, zodat het beleid zonodig kan worden bijgestuurd. Daarbij gaat het om voortgangsinformatie waaruit kan worden afgeleid of de prestaties zijn geleverd, of de beleidsdoelen dichterbij komen en of de einddoelen uiteindelijk worden bereikt.

1.2. Onderzoekscontext en onderzoeksvragen

De complexiteit van de maatschappelijke problemen in achterstandswijken is groot. Er is weinig bekend over hoe de factoren waarop verschillende problemen betrekking hebben, zoals de kwaliteit van de woningen, de kwaliteit van de leefomgeving, de door bewoners ervaren veiligheid, de sociaal-economische positie en de integratie van bewoners van buitenlandse afkomst, precies met elkaar samenhangen. Vanuit onderzoeksperspectief is het daarom lastig om met traditionele onderzoeksmethoden de effectiviteit van het gevoerde beleid in kaart te brengen ('theoretisch tekort'⁵).

De Rekenkamer heeft er daarom voor gekozen om haar onderzoek te richten op de kwaliteit van het beleidsproces. De Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar de wijze waarop het college sturing geeft aan het impulswijkenbeleid, de voortgang van het beleid bewaakt, de effectiviteit van de beleidsinzet in kaart brengt en leert van de opgedane ervaringen. De Rekenkamer heeft zelf geen onderzoek gedaan naar de effectiviteit van de genomen maatregelen. Daarnaast heeft de Rekenkamer expliciet gekeken naar de betrokkenheid van de raad. Dit vanwege de recente ontwikkeling waarbij de raad kijkt naar zijn eigen kaderstellende en controlerende rol.

⁴ Beleidsleren is een term die steeds vaker voorkomt in bestuurlijke beschouwingen (o.a. WRR, Algemene Rekenkamer). Bij het beleidsleren wordt het beleidsproces beschouwd als een leerproces: het verbinden van denken en doen, dromen en beslissen (Paul Doevendans). Beleidsleren gaat over het 'vergroten van het sturend vermogen van de overheid door zo open en responsief mogelijk te reageren op gevarieerde en veranderlijke ontwikkelingen in de samenleving'. Essentieel bij beleidsleren is de oriëntatie op de samenleving en daarin gevoelde of gepercipieerde 'problemen' (P.Meurs, WRR).

⁵ O.a. de Algemene Rekenkamer (rapport *Krachtwijken, monitoring en verantwoording van het beleid*, 2008) spreekt over een zogenaamde 'theoretisch tekort' dat kenmerkend is voor het wijkenbeleid.

Onderzoeksvragen

- 1) *Bewaakt en analyseert het college de voortgang van het impulswijkenbeleid op adequate wijze?*
- 2) *Is de raad in positie om adequaat invulling te geven aan zijn verantwoordelijkheden op het terrein van controle, heroverweging en bijsturing?*

1.3. Normenkader

Ten behoeve van dit onderzoek heeft de Rekenkamer een normenkader⁶ opgesteld, met toetsingscriteria voor het onderzoek impulswijkenbeleid:

Sturing en bewaking voortgang beleid door het college

- 1) *De onderliggende beleidsnota's en uitvoeringsplannen bevatten doelstellingen en/of resultaten die SMART geformuleerd zijn.*
- 2) *Het college monitort zowel op outcome als outputniveau⁷ de voortgang van het beleid.*
- 3) *Ten behoeve van de monitoring worden indicatoren gehanteerd die eenduidig, relevant, causaal en betrouwbaar zijn.*
- 4) *Beleidsnota's en projecten/activiteiten worden periodiek geëvalueerd.*
- 5) *De monitoring van het impulswijkenbeleid en de evaluaties bevorderen het 'beleidsleren'.*

Controle, heroverweging en bijsturing door de raad

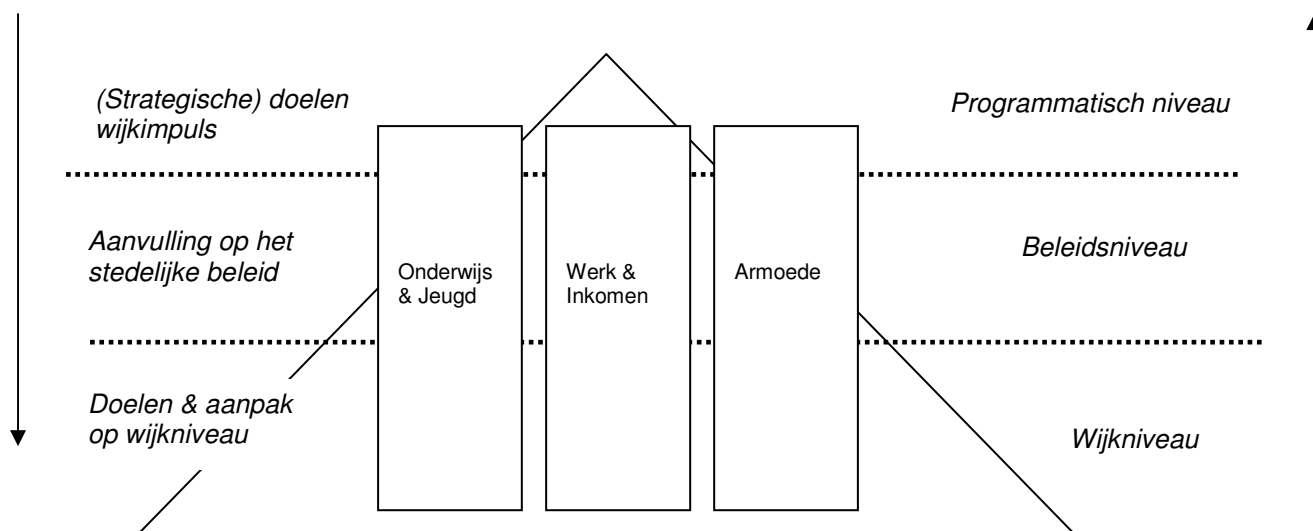
- 1) *Het college verantwoordt zich deugdelijk over de bestede middelen van het Tilburg Akkoord.*
- 2) *Controle, heroverweging en bijsturing door de raad gebeurt op grond van de door het college aangeleverde (adequate en actuele) informatie.*
- 3) *Controle, heroverweging en bijsturing door de raad vindt in ieder geval plaats bij belangrijke afwijkingen ten aanzien van inhoud, planning, belangen, (financiële)risico's, politieke kaders en/of beoogde resultaten en effecten.*

⁶ De Rekenkamer zal in dit onderzoek gebruik maken van specifieke onderdelen van het normenkader, zoals geformuleerd in eerdere onderzoeken van de Rekenkamer Tilburg (zie bijlage 6). In onderhavig onderzoek staan de onderdelen C (evalueerbaar en resultaatgericht beleidskader) en D (controle, heroverweging en bijsturing) centraal. Het normenkader is gebaseerd op bestuurskundige inzichten van o.a. Pröpper en Kessens.

⁷ 'Outcome' wordt gedefinieerd als het maatschappelijk effect van het beleid (en in dit kader het maatschappelijk effect van de impulswijkeraanpak). 'Output' wordt gedefinieerd als de concrete resultaten die geleverd worden om het beleidsdoel te realiseren.

1.4. Opbouw onderzoek

Om structuur aan te brengen, heeft de Rekenkamer Tilburg een onderscheid aangebracht tussen drie niveaus en de sectorale beleidsdomeinen ('Onderwijs & Jeugd', 'Werk & Inkomen' en 'Armoede'). De volgende niveaus worden onderscheiden: het programmatisch niveau, het beleidsniveau en het wijkniveau. Het programmatisch niveau is 'overkoepelend' en gaat over de hoofddoelstelling van het impuls wijkenbeleid ('het verbeteren van de sociaal-economische positie van bewoners in de impuls wijken' en de drie centrale ambities'). Het beleidsniveau omvat de uitwerking van het impuls wijkenbeleid ('de aanpak') binnen het sectorale beleid. Het wijkniveau omvat de praktische uitwerking van het beleid in de vijf impuls wijken. Het gaat hier om de beoogde doelen en de concrete resultaten op wijkniveau en de projecten en activiteiten in de wijk. Per niveau heeft de Rekenkamer geanalyseerd welke doelen en/of concrete resultaten zijn geformuleerd, de wijze waarop de voortgang van het beleid wordt bijgehouden (gemonitord) en de mate waarin (beleids)inspanningen en projecten worden geëvalueerd om de effectiviteit te kunnen meten.



Langs bovenstaand figuur is het onderzoeksrapport opgebouwd. In hoofdstuk 2 staat het programmaniveau centraal. De doelen worden geanalyseerd en ingegaan wordt op de monitoring op het programmatische niveau via het zogenoemde 'dashboard wijkimpuls'. Hoofdstuk 3 beschrijft het aanvullende instrumentarium dat ten behoeve van de impuls wijken wordt ingezet op het beleidsniveau en de wijze waarop op dit niveau inspanningen worden gemonitord en geëvalueerd. Het vierde hoofdstuk gaat in op het wijkniveau. In dit hoofdstuk blikt de Rekenkamer zowel terug op de werkdocumenten uit de periode 2008-2010 als het onlangs vastgestelde impulsplan voor de wijk Groenewoud en het concept-impulsplan Stokhasselt. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op de mate waarin de raad in positie wordt gebracht om zijn kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van dit onderwerp kan vervullen. In dit hoofdstuk wordt tevens ingegaan op het Tilburg Akkoord. Ten slotte worden in hoofdstuk 6 conclusies en aanbevelingen geformuleerd.

1.5. De 'plus' van de wijkimpuls

Alvorens dit onderzoek te starten is het goed om vast te stellen wat de belangrijkste kaders zijn van het impuls wijkenbeleid en wat de 'plus' in de praktijk omvat.

De kaders voor het impuls wijkenbeleid zijn door de raad in oktober 2007 vastgelegd in de nota's *Actieve burgers, ondersteunende stad* (het meerjarenbeleidskader WMO 2008-2011) en *Kansrijke stad, vitale wijken* (visie op welzijn 2008-2011). De basis voor de nadere uitwerking van het impuls wijkenbeleid is door het college in juli 2008 gelegd in de nota *Vaststelling ambities en proces impuls wijken*. In deze nota stelt het college de drie centrale ambities voor het impuls wijkenbeleid vast en geeft zijn visie op de praktische uitwerking en aanpak in de impuls wijken. Sinds de Programmabegroting 2010 kent de impulsaanpak het streven om per wijk in 2018 per ambitie uit te komen op het stedelijk gemiddelde.

Het impuls wijkenbeleid vormt in feite een 'plus' in de impuls wijken bovenop het reeds bestaande stedelijke beleid, het wijkgericht werken en de dienstverlening van Sociale Zaken. De 'plus' van het impuls wijkenbeleid omvat de extra en/of gerichte inzet van financiële middelen in de impuls wijken, de extra inspanningen van de gemeente en maatschappelijke partners om bewoners uit de impuls wijken toe te leiden naar het bestaande (stedelijke) instrumentarium en de gecoördineerde RBA-aanpak op wijkniveau vanuit de afdeling gebiedssturing:

- *Stedelijk beleid met wijkgerichte elementen*

Binnen de beleidsdomeinen 'Onderwijs & Jeugd', 'Werk & Inkomen' en 'Armoede'⁸ is specifiek beleid voor de impuls wijken (de 'plus') uitgewerkt. Zo is binnen het domein 'Onderwijs & Jeugd' gekozen voor een extra investeringsprogramma voor kinderen tot 12 jaar in de impuls wijken. Vanuit dit investeringsprogramma wordt extra geïnvesteerd (ruim 3,2⁹ miljoen euro bovenop het reguliere stedelijke aanbod) onder meer in schoolanalyses en extra brede schoolactiviteiten (voor- en vroegschoolse educatie, leertijdverlening en ouderbetrokkenheid). Op het gebied van de bestrijding van het voortijdig schoolverlaten, wordt vanuit de 'plus' de toeleiding van jongeren uit de impuls wijken richting het jongerenloket Blink¹⁰ geïntensiveerd. Binnen de domeinen 'Werk & Inkomen' en 'Armoede' is gekozen voor een combinatie van wijkgerichte projecten en de inzet van zogenaamde 'verbindende schakels' (zie hieronder). Bij de invoering van het participatiebudget is daarnaast gekozen om via een projectmatige aanpak focus aan te brengen op het bedienen van de doelgroep in de impuls wijken.

- *Toepassing RBA-methodiek in de impuls wijken*

Een belangrijke ontwikkeling voor het impuls wijkenbeleid was een experiment met de zogenaamde RBA-methodiek in de Kruidenbuurt. Bewoners werden gevraagd naar hun 'dromen en zorgen'. Deze 'dromen en zorgen' vormden de basis voor de interventies van de gemeente en andere partners in de wijk. Met de wijkimpuls zou deze RBA-methodiek (na 2008) ook uitgerold worden over de andere (vier) impuls wijken. De gebiedsmanagers van de dienst Gebiedsontwikkeling (GO) zijn in samenwerking met bewoners en

⁸ Voor het domein 'Veiligheid' zijn (o.a. i.h.k.v. het Manifest met het Rijk terugdringen van sociale overlast en fysieke verloedering) resultaten geformuleerd die zich richten op het verbeteren van de leefbaarheid in de vijf impuls wijken. Gelet op het feit dat er geen ambitie m.b.t. 'schoon, heel en veilig' is geformuleerd binnen het impuls wijkenbeleid is 'veiligheid' niet nader beschouwd in dit onderzoek. Hetzelfde geldt voor het domein 'integratie'.

⁹ De gemeentelijke bijdrage aan de investeringsprogramma voor de schooljaren 2010/2011 en 2011/2012 omvat circa 1,7 miljoen euro. De rest wordt bijgedragen vanuit het onderwijsveld.

¹⁰ Blink is een jongerenloket dat jeugdwerklozen met startkwalificatie naar arbeid en voortijdige schoolverlaters (VSV-ers) naar kwalificerende onderwijs leidt.

partners¹¹ per wijk (in projectgroepen) aan de slag gegaan met het uitwerken van plannen met daarin onder meer opgenomen een beschrijving van de extra/aanvullende activiteiten en projecten in de impulswijk zoals MOM@work, de wijkgerichte activeringsprojecten, Groeibriljant, project lifecoaches, leer/werktrajecten voor vrouwen e.d. Om middelen te krijgen voor de uitvoering van deze activiteiten en projecten kan een beroep worden gedaan op middelen uit het Tilburg Akkoord (zie hoofdstuk 5) en/of wordt gezocht naar ruimte binnen (stedelijke) subsidiecontracten met betrokken actoren.

- *Invloed op de dienstverlening van de gemeente door inzet van verbindende schakels*

Ten slotte heeft de wijkimpulsaanpak invloed op de gemeentelijke dienstverlening (van de dienst Publiekszaken/Sociale Zaken). Sinds 2009 wordt er gewerkt met zogenaamde 'verbindende schakels'. De bewoners in de impuls wijken krijgen vanuit Sociale Zaken via de 'verbindende schakels' extra aandacht (in termen van inkomensverstrekking, armoedebestrijding, schuldhelpverlening, en re-integratie) om armoede te voorkomen en om naar vermogen te re-integreren en/of opgeleid te worden tot een minimumniveau van startkwalificatie. Concreet zullen deze verbindende schakels bewoners van impuls wijken ondersteunen bij het 'vinden van de weg' richting de reguliere dienstverlening van Sociale Zaken en andere dienstverleners.

¹¹ In de impuls wijken zijn verschillende actoren actief: o.a. basisscholen, voortgezet onderwijs, politie, Twern, IMW, bedrijfsleven e.d.

Hoofdstuk 2 Programmaniveau

2.1. Inleiding

In dit hoofdstuk worden de doelen op programmaniveau beschreven en geanalyseerd. Tevens wordt ingegaan op de wijze waarop het college de monitoring en evaluatie van doelen en resultaten op dit niveau heeft georganiseerd.

2.2. Doelen

De drie centrale ambities van het impuls wijkenbeleid zijn in verschillende (kaderstellende) documenten (beleidsnota's, programmabegroting, coalitieakkoord) opgenomen.

Document	Doelstelling + streefcijfers
Vaststelling ambities en proces wijkimpulsen (collegenota juli 2008)	1. Jongeren doen het goed op school en halen een diploma. 2. Elk huishouden heeft een kostwinner. 3. Inwoners leven boven de armoedegrens.
Programmabegroting 2010 (november 2009)	Verbeteren van de leefbaarheid in de impuls wijken ➤ Alle impuls wijken zitten in 2018 per doelstelling (onderwijs, werk, armoede) op het stedelijk gemiddelde. ➤ In 2014 willen we een kentering zien in de verslechtering die de laatste jaren plaats vindt.
Coalitieakkoord 2010-2014 (maart 2010)	Doorgaan met de impulsaanpak. In de wijken Stokhasselt en Vogeltjesbuurt wordt de impulsaanpak versneld: ➤ In 2014 is het aantal werkloos-werkzoekenden in de wijken Stokhasselt en Vogeltjesbuurt (onderdeel van Groenewoud) gehalveerd (-50%). ➤ In 2014 is het aantal vroegtijdig schoolverlaters in de wijken Stokhasselt en Vogeltjesbuurt (onderdeel van Groenewoud) gehalveerd. ➤ In 2014 hebben alle inwoners met een uitkering (in Stokhasselt en de Vogeltjesbuurt) een leer/werk aanbod. ➤ In 2014 beheersen alle inwoners van de Stokhasselt en Vogeltjesbuurt de Nederlandse taal op niveau B1.
Programmabegroting 2011 (november 2010)	Verbeteren sociaal-economische positie van mensen in de vijf impuls wijken: ➤ In 2018 zitten alle impuls wijken per doelstelling op het stedelijk gemiddelde. ➤ In de wijken Stokhasselt, Kruidenbuurt en Groenewoud (incl. de Vogeltjesbuurt) wordt de aanpak geïntensiveerd met als doel dat uiterlijk in 2013: - Het aantal werkloos-werkzoekenden in deze wijken is gehalveerd. - Alle bewoners met een uitkering een leer/werk aanbod hebben. - Bewoners met een uitkering in de Stokhasselt en Groenewoud (incl. de Vogeltjesbuurt) moeten de Nederlandse taal beheersen.

In december 2010 heeft het college de nota *Lessen uit de Tilburgse wijkaanpak. Actualisatie van het beleid inzake de wijkimpulsen* vastgesteld. In deze nota blijven de drie centrale ambities gehandhaafd. Ook geeft het college aan vast te houden aan de huidige omvang van vijf impuls wijken.

In het normenkader, zoals weergegeven in de inleiding van dit rapport, heeft de Rekenkamer de volgende voorwaarden aan de doelstellingen in beleidsnota's en plannen gesteld:

- *De onderliggende beleidsnota's en plannen bevatten doelstellingen en/of resultaten die SMART¹² geformuleerd zijn.*

Een analyse van de doelen op programmaniveau levert het volgende beeld op:

- *De hoofddoelstelling voor de wijkimpulsaanpak is in de loop van de tijd veranderd.*

De hoofddoelstelling op programmaniveau (in de programmabegroting) is door de jaren heen veranderd: de door de raad vastgestelde doelstelling 'verbeteren van de leefbaarheid in de vijf impuls wijken' (Programmabegroting 2010) is veranderd in het 'verbeteren van de sociaal-economische positie van mensen in de impuls wijken' (Programmabegroting 2011). Leefbaarheid richt zich op schoon, heel en veilig, terwijl het verbeteren van de sociaal-economische positie zich richt op werk en scholing. De drie centrale ambities zijn wel onveranderd gebleven. De wijziging van de hoofddoelstelling in de programmabegroting sluit inhoudelijk beter aan op de drie ambities.

- *De meer concrete resultaten voor de wijkimpulsaanpak zijn in de loop van de tijd aangepast.*

Werd er aanvankelijk gefocust op het uitkomen op het stedelijk gemiddelde voor de drie centrale doelstellingen, in de eerste programmabegroting (2011) van het huidige college wordt als aanvullend streven gewerkt aan het halveren van het aantal werklozen in de wijken Stokhasselt, Kruidenbuurt en Groenewoud. Overigens werd in het Coalitieakkoord 2010-2014 nog gekozen voor een versnelling van de impulsaanpak in de wijken Stokhasselt en de Vogeltjesbuurt. De Kruidenbuurt werd hierbij niet genoemd. Ook werd in het Coalitieakkoord 2010-2014 gesproken over het halveren van het aantal voortijdig schoolverlaters. Dit streven is weer niet meegenomen bij de nieuwe doelstellingen in de Programmabegroting 2011.

- *De termen ten aanzien van de centrale ambities worden niet altijd eenduidig geïnterpreteerd.*

In dit kader kan bijvoorbeeld de vraag worden gesteld of het halen van een diploma gelijk staat aan het streven van het halen van een startkwalificatie (een opleiding op ten minste HAVO, VWO of MBO-niveau 2). Of tot welke leeftijd spreekt men van 'jongeren'? In de diverse wetten, akkoorden, convenanten en beleidsnota's worden verschillende leeftijdscategorieën gehanteerd (18, 21, 23, en 27 jaar). En wat wordt verstaan onder de 'armoedegrens': welk percentage van het sociaal minimum wordt hier gehanteerd? Aangezien in de programmabegroting steeds wordt uitgegaan van een grens van 105%, neemt de Rekenkamer aan dat dit percentage ook wordt gehanteerd voor de impulsaanpak. Deze grens wordt echter niet expliciet gedefinieerd in de stukken met betrekking tot de impulsaanpak.

¹² Het begrip *SMART* staat hierbij voor: specifiek (eenduidig), meetbaar (meetprocedure), acceptabel (draagvlak), realistisch (haalbaar) en tijdgebonden (start-einddatum).

- *Voor de drie centrale ambities is op indirecte wijze draagvlak bij de raad gecreëerd.*

In juli 2008 heeft het college 'de stip op de horizon' gezet door de drie centrale ambities te formuleren en vast te stellen. Deze ambities zijn later verwerkt als doelstelling in de programmabegroting (programma Zorg & Welzijn). Niet direct (via een raadsvoorstel) maar indirect via de programmabegroting zijn de drie centrale ambities vastgesteld door de raad.

- *De centrale ambities zijn ambitieus.*

De ambities en beoogde resultaten op programmaniveau bestrijken een horizon tot 2013, 2014 en 2018. Het moet nog blijken of de ambities uiteindelijk haalbaar zijn. In ieder geval kan worden gesteld dat de gekozen doelen ambitieus zijn. In de Programmabegrotingen 2010 en 2011 is namelijk het streven opgenomen dat alle impuls wijken in 2018 per ambitie op het stedelijk gemiddelde zitten. Met andere woorden, de impuls wijken zouden tegen die tijd hun achterstand volledig hebben weggewerkt. Het 'dashboard wijkimpuls' (zie paragraaf 2.3) toont aan dat dit streven voorlopig nog niet over de volle breedte, dat wil zeggen ten aanzien van alle impuls wijken en alle ambities, binnen bereik ligt¹³. Aan de andere kant kan tevens geconcludeerd worden dat er ook wijken zijn (bijvoorbeeld Groeseind/Hoefstraat) die op onderdelen al beter scoren dan het stedelijk gemiddelde.

- *De termijn van het Tilburg Akkoord blijft ongewijzigd.*

Het Tilburg Akkoord loopt van 2008 tot 2018. Hoewel de centrale ambities niet geheel specifiek zijn, is tot dusverre niet getornd aan de realisatietermijn.

- *Een concrete planning ontbreekt.*

Het college heeft sinds juli 2008 nog geen overkoepelend 'plan van aanpak' vastgesteld met daarin een beoogd tijdspad en concrete (tussen) doelen. Wel zijn gaandeweg de uitvoering van het programma tussentijdse doelen geformuleerd, als opmaat naar de realisatie van de centrale ambities. Zoals in het Coalitieakkoord 2010-2014 waar concrete tussendoelen zijn geformuleerd voor de wijken Stokhasselt en Vogeltjesbuurt (onderdeel van Groenewoud). Ook het streven in de Programmabegroting 2011 om 'in 2013 ten aanzien van het subdoel werk een zichtbare kentering te laten zien ten opzichte van de verslechtering van de afgelopen jaren' kan worden genoemd als voorbeeld.

2.3. Monitoring

Monitoring van de doelen op programmaniveau verloopt via het zogeheten 'dashboard wijkimpuls'. Dit dashboard maakt sinds 2009 onderdeel uit van de programmabegroting (opgenomen in het bijlagenboek) en bevat kwantitatieve informatie. Het dashboard is afgeleid van het (door Ordina opgesteld) 'databoek wijkimpuls'. In het databoek wordt per wijk een zogenaamd 'DNA van de wijk' gepresenteerd. Het bevat zowel (demografische) gegevens (bijvoorbeeld leeftijdsopbouw, etniciteit, criminaliteitscijfers, gebruik voorzieningen, jongerenpopulatie, veiligheid, buurtbetrokkenheid en beleving van de kwaliteit van wijk) als cijfers die betrekking hebben op de drie ambities van de wijkimpuls.

¹³ Het KEI 'Kenniscentrum stedelijke vernieuwing' constateert in het najaar van 2010 dat 'in het wijkenbeleid vaak als doel geformuleerd wordt om alle wijken binnen een gestelde termijn voor verschillende indicatoren op het stedelijk gemiddelde te brengen'. Het KEI stelt als risico 'dat wijkspecifieke kansen of valkuilen hierdoor niet worden opgemerkt en dat voor bepaalde wijken onhaalbare doelen worden gesteld'.

Overzicht Doelen impuls wijken (april 2011)

		Absolute aantallen						Percentages						Indexcijfers					
	jaar	Tilburg	Groene woud	Groes eind-Hoefstr	Kruiden buurt	Stok hasselt	Trouw/ Uity	Tilburg	Groene woud	Groes eind-Hoefstaat	Kruiden buurt	Stok hasselt	Trouw/ Uity	Groenewoud	Groes eind-Hoef straat	Kruiden buurt	Stok hasselt	Trouw/ Uity	
1.1 entree ba.o.																			
1.2 deelname speciaal basisonderwijs	2007-2008	1.293	82	55	67	86	30	6,9	11,0	8,7	10,2	9,7	10,3	159	126	148	141	149	
	2008-2009	1.432	109	55	86	100	39	7,6	14,0	9,0	13,0	11,0	12,1	184	118	171	145	159	
	2009-2010	1.457	108	57	78	94	32	7,7	14,7	9,1	12,2	10,2	9,8	190	119	159	133	128	
1.3 eindcito ba.o																			
1.4 instroom v.o.																			
1.5 secundair onderwijs deelname aan segment vso-pro, vmbo	2007-2008	4.713	259	229	248	286	112	33,0	45,0	36,0	49,0	47,0	42,0	136	109	148	142	127	
	2008-2009	4.456	240	194	224	259	95	33,0	47,0	37,0	49,0	46,0	41,0	142	112	148	139	124	
	2009-2010	4.337	234	189	228	269	89	28,5	40,5	32,0	39,1	41,3	35,9	142	112	137	145	126	
1.6 voortijdig schoolverlaters	2005-2006	834	46	43	48	63	28	5,5%	7,3%	5,9%	8,8%	10,0%	8,0%	132	106	158	180	144	
	2006-2007	911	55	47	47	57	31	6,3%	9,4%	7,2%	9,6%	9,2%	10,9%	149	114	152	146	172	
	2007-2008	727	47	42	42	48	22	5,0%	8,2%	6,6%	8,2%	7,8%	8,1%	163	132	164	156	162	
	2008-2009	685	44	38	27	49	28	5,0%	8,4%	7,1%	5,7%	8,6%	11,6%	169	142	116	173	234	
1.7 jonge NWW'ers 18 t/m 23 jaar	2007	381	27	21	21	42	21	1,9%	2,8%	1,5%	4,4%	6,7%	2,2%	148	79	231	349	113	
	2008	395	33	27	24	39	18	2,0%	3,5%	1,9%	5,0%	6,7%	1,8%	177	95	252	343	92	
	2009	504	37	36	28	39	23	2,5%	4,1%	2,5%	5,3%	7,1%	2,3%	168	99	215	289	92	
	2010	789	38	45	36	66	40	3,8%	5,0%	3,0%	6,9%	12,0%	3,8%	132	80	183	318	100	
	2011																		
1.7 jonge NWW'ers 15 t/m 26 jaar	2007	731	54	43	40	85	37	2,0%	3,3%	1,8%	4,1%	6,7%	2,3%	166	90	203	334	114	
	2008	667	44	44	44	82	25	1,8%	2,7%	1,8%	4,4%	6,6%	1,5%	151	100	243	361	83	
	2009	766	55	55	45	66	31	2,1%	3,6%	2,2%	4,3%	5,6%	1,9%	175	105	207	270	89	
	2010	1250	61	69	69	107	69	3,4%	4,7%	2,7%	6,7%	9,4%	4,0%	140	80	200	281	120	
	2011																		
2.1 NWW'ers	2007	7.170	416	420	390	499	286	5,1%	7,1%	5,4%	10,6%	11,0%	6,3%	141	106	209	216	124	
	2008	6.051	353	357	360	472	242	4,3%	6,1%	4,5%	9,9%	10,4%	5,3%	144	105	232	243	123	
	2009	5.292	314	297	308	389	198	3,7%	5,6%	3,7%	8,3%	8,7%	4,2%	150	100	224	235	114	
	2010	6.872	359	258	359	492	307	4,8%	6,7%	3,2%	9,7%	11,1%	6,3%	139	67	201	231	132	
	2011																		
2.2 WWB'ers	2007	5.297	383	306	360	507	251	3,9%	6,9%	4,1%	10,5%	11,9%	5,7%	176	104	267	302	144	
	2008	4.930	341	278	338	487	236	3,7%	6,3%	3,6%	10,0%	11,4%	5,3%	172	99	274	313	144	
	2009	4.949	348	262	345	484	232	3,6%	6,5%	3,4%	9,9%	11,6%	5,1%	178	93	272	319	139	
	2010	5.730	391	264	378	543	280	4,2%	7,6%	3,4%	10,8%	13,1%	5,9%	181	81	259	312	141	
	2011	5.565	374	199	348	522	297	4,1%	7,3%	2,6%	9,9%	12,6%	6,2%	180	65	244	309	154	
3.1 Armoede-huishoudens	2007	10.065	666	560	611	804	469	10,4	17,5	10,0	23,0	27,6	14,3	168	96	221	265	138	
	2008	9.719	643	525	586	756	438	9,9%	17,3%	9,2%	21,6%	26,3%	12,7%	174	92	217	265	128	
	2009	9.838	641	503	595	794	463	9,9%	17,6%	8,6%	21,5%	26,7%	12,7%	177	87	217	269	128	
	2010	10.134	625	445	610	854	511	10,2%	17,2%	7,9%	22,0%	28,7%	14,1%	169	77	217	283	139	

Het dashboard werkt met een kleurcodering voor de indexcijfers (scores zijn afgezet tegen het stedelijke gemiddelde):

Groen	: score impulswijk ligt onder de 100
Oranje	: score tussen de 100 -125
Roze	: score tussen 125 -150
Rood	: score is 150 of hoger

In deze paragraaf worden de indicatoren uit het dashboard geanalyseerd. Dit gebeurt aan de hand van het door de Rekenkamer opgestelde normenkader:

- *Het college monitort zowel op outcome als outputniveau de voortgang van het beleid.*
- *Ten behoeve van de monitoring worden indicatoren gehanteerd die:*
 - *eenduidig, helder en herkenbaar zijn;*
 - *relevantie hebben ten aanzien van de beoogde beleidsdoelen en beleidseffecten; ze dienen van grote betekenis en essentieel te zijn;*
 - *causaal zijn: er moet een zeker statistisch verband zijn tussen oorzaak en gevolg en dit verband mag niet ontstaan zijn doordat een derde variabele die samenhang teweeg brengt;*
 - *betrouwbaar zijn; waarnemingen die onder dezelfde omstandigheden plaatsvinden dienen dezelfde uitkomsten te geven.*

Een analyse van het 'dashboard wijkimpuls' levert het volgende beeld op:

- *Ambities en resultaten zijn op het niveau van output geformuleerd.*

Op programmaniveau is de hoofddoelstelling (het verbeteren van de sociaal-economische positie van in de vijf impuls wijken) op het niveau van outcome geformuleerd. De drie centrale ambities (subdoelen) zijn op het niveau van output geformuleerd. De doelstellingen beschrijven niet de maatschappelijke effecten maar de resultaten die met het impuls wijkenbeleid worden nagestreefd, namelijk jongeren doen het goed op school en halen een diploma, elk huishouden heeft een kostwinner en inwoners leven boven de armoedegrens. De onderliggende beoogde resultaten zijn eveneens op outputniveau geformuleerd: bijvoorbeeld 'in 2014 hebben alle inwoners met een uitkering een leer/werkaanbod' en 'in 2014 is het aantal vroegtijdig schoolverlaters in de wijken Stokhasselt en Vogeltjesbuurt gehalveerd'

- *De cijfers uit het 'dashboard wijkimpuls' zijn in het algemeen eenduidig, helder en herkenbaar.*

In alle jaren en voor beide niveaus (stad Tilburg en impuls wijken) zijn dezelfde indicatoren gehanteerd. De indicatoren zijn kort en bondig geformuleerd en beogen absolute aantallen te meten.

- *De relevantie van de indicatoren voor de beleidsdoelen- en -effecten zijn niet altijd helder.*

Van de cijfers uit het 'dashboard wijkimpuls' is niet altijd even duidelijk of zij relevant zijn voor de beleidsdoelen en -effecten. De aangebrachte focus binnen het beleid vertaalt zich soms niet in de keuze van indicatoren. Pregnant is dit bij het domein 'Onderwijs & Jeugd'. In de nota *Extra investeren in kinderen tot 12 jaar, de aanpak op het domein onderwijs en jeugd in de impuls wijken* besluit het college om zich binnen dit domein voornamelijk te focussen op kinderen tot en met 12 jaar. De beschikbare indicatoren hebben echter vooral betrekking op jongeren boven de 12 jaar. Verder is niet duidelijk waarom de indicator over de deelname aan het speciaal onderwijs is opgenomen. Hoewel deze indicator

wel een groep kinderen in beeld brengt die niet op weg is naar een startkwalificatie, is de relatie tussen de inspanningen van de gemeente (en haar partners) in de impuls wijken en het aantal deelnemers aan het speciaal onderwijs uit de impuls wijken niet helder. Tot slot leggen de gehanteerde indicatoren voor de drie domeinen geen directe relatie met de 'plus' van het impuls wijkenbeleid. Ook zonder de extra activiteiten van het impuls wijkenbeleid zouden deze indicatoren kunnen worden gemeten.

► *De causaliteit tussen de indicatoren uit het dashboard en het impuls wijkenbeleid ontbreekt.*

Het is zeker niet uit te sluiten dat het eventuele verband tussen impuls wijkenbeleid en de cijfers uit het dashboard is ontstaan door een derde variabele. Deze derde variabele betreft landelijke of stedelijke regelgeving en beleid op de afzonderlijke beleidsterreinen die onderdeel uitmaken van het impuls wijkenbeleid. Een voorbeeld: zowel stedelijk als in de impuls wijken (uitgezonderd Stokkasselt) daalt in de jaren 2009-2010 het aantal werkzoekenden en neemt het aantal uitkeringsgerechtigde WWB-ers toe. Het is de vraag in hoeverre deze fluctuaties zijn toe te schrijven aan het impuls wijkenbeleid of aan wijzigingen in de landelijke regelingen op het terrein van de sociale zekerheid.

► *Indexcijfers geven geen zicht op de ontwikkeling per wijk in één jaar.*

Voor het dashboard wordt gebruik gemaakt van indexcijfers ten opzichte van het stedelijk gemiddelde. Elk jaar wordt een nieuw indexcijfer berekend door het percentage van de impuls wijk te delen door het stedelijk gemiddelde. Dit strookt met het streven dat alle impuls wijken in 2018 per ambitie op het stedelijk gemiddelde te zitten. Echter door alleen te focussen op het stedelijk gemiddelde, verschaft de 'kleurenkaart' geen inzicht in de voortgang (of soms terugval) per wijk in een jaar. Cijfers worden op wijkniveau namelijk niet afgezet tegen een vorig jaar of voorgaande jaren. Enige ontwikkeling van de wijk kan worden afgeleid door bestudering van de absolute cijfers in het dashboard.

► *De indicatoren uit het dashboard zijn niet alle beschikbaar of betrouwbaar.*

In het 'databoek wijkimpuls' (de onderlegger voor het dashboard) wordt melding gemaakt van enkele omissies in de registratie. Op welke wijze en binnen welke termijn aan deze tekortkomingen wordt gewerkt, wordt echter niet duidelijk. In het databoek worden de volgende onvolkomenheden gemeld:

- de resultaten van de kinderen op de basisscholen zijn niet beschikbaar, omdat er weerstand is tegen het beschikbaar stellen van de (Cito)resultaten¹⁴;
- het aantal voortijdig schoolverlaters is afkomstig van de cijfers van het ministerie van OCW die niet volledig betrouwbaar zijn;
- van de jongeren die op het (V)MBO zitten is op basis van de huidige registratie niet bekend op welk niveau zij zitten (en dus op weg zijn naar startkwalificatie);
- van de jongeren die op het VO zitten is niet bekend of ze een diploma halen (geen uitstroomgegevens);
- het aantal jongeren dat werkloos is, is niet bekend omdat deze groep niet meer in aanmerking komt voor een uitkering; er is geen eenduidige registratie van deze jongeren.

Daarnaast concludeert de Rekenkamer dat er in het dashboard geen cijfers beschikbaar zijn over de entree in het basisonderwijs en de instroom van het voortgezet onderwijs (geen eenduidige registratie van instroomniveau van alle 11-13-jarigen uit een specifieke wijk). Voor alle impuls wijken geldt dat de actuele cijfers (het schooljaar 2009-2010) ontbreken. Een indicator die niet gebruikt wordt in het dashboard maar wel voor de hand ligt is bijvoorbeeld het percentage deelnemende doelgroeppeuters

¹⁴ Mogelijk komen de scores van de Cito-toetsen in de toekomst wel beschikbaar. In de collegenota 'Extra investeren in kinderen tot 12 jaar' is namelijk aangekondigd dat er schoolanalyses worden uitgevoerd, waarbij de Cito-scores ook in kaart worden gebracht.

(VVE) in de impuls wijken. Al met al geldt voor het domein 'Onderwijs & Jeugd' dat belangrijke gegevens ontbreken die richting kunnen geven aan de mate waarin de doelstelling ('alle jongeren halen een diploma') is behaald. Wat betreft het domein 'Armoede' is in de tabel is aangegeven dat de cijfers van 2008 niet helemaal vergelijkbaar zijn met de cijfers uit 2007. In 2008 waren namelijk ongeveer 800 huishoudens meer opgenomen in het onderzoek. De gegevens m.b.t. 'Armoede' worden gebaseerd op de periodieke armoedemonitor die tot voor kort extern werd uitgevoerd. De Rekenkamer heeft begrepen dat de armoedemonitor in de toekomst intern opgesteld gaat worden en mogelijk met een lagere frequentie.

- *Het dashboard kan niet worden gebruikt om de effectiviteit en doelrealisatie van (de activiteiten van) het impuls wijkenbeleid vast te stellen.*

Samenvattend kan geconcludeerd worden dat het dashboard gebruikt kan worden om te achterhalen of de betreffende impuls wijk voortgang heeft geboekt. Het dashboard kan niet worden gebruikt om de effectiviteit en doelrealisatie van (de activiteiten/inspanningen van) het impuls wijkenbeleid vast te stellen.

2.4. Evaluaties

In december 2010 heeft het college de nota *Lessen uit de Tilburgse wijkenaanpak; actualisatie van het beleid inzake de wijkimpuls* vastgesteld. Deze nota bevat een terugblik op de afgelopen periode en een actualisatie van het huidige beleidskader. In beschouwende zin wordt onder meer gesproken over het fenomeen dat 'het druk is in de impuls wijken', het experimentele karakter van de opstartperiode en de gevoelde behoefte aan meer overzicht, samenhang en planning. In de collegenota van december 2010 geeft het college verder aan dat er een separaat traject loopt om het functioneren van het Tilburg Akkoord te evalueren.

Naast deze collegenota over de Tilburgse wijkenaanpak staat in het onderzoeksplan 213a (Programmabegroting 2011) een evaluatie van het meerjarenbeleidskader WMO (2008-2011) en de visie op welzijn 2008-2011, inclusief de impuls wijken, aangekondigd voor 2011.

In het normenkader heeft de Rekenkamer met betrekking tot het evalueren de volgende norm opgenomen:

- *Beleidsnota's en projecten/activiteiten worden periodiek geëvalueerd.*

Op het programmatische niveau heeft tot op heden nog geen inhoudelijke evaluatie plaatsgevonden. Een stevig onderbouwde (tussen)evaluatie met daarin zowel positieve als negatieve praktijkervaringen heeft de Rekenkamer niet aangetroffen. De collegenota *Lessen uit de Tilburgse wijkenaanpak* bevat een procesmatige beschouwing (een 'terugblik') en gaat in op ervaren knelpunten. De nota geeft geen inzage in de reeds geboekte resultaten, de effectiviteit van de afzonderlijke maatregelen en de concreet opgedane (inhoudelijke) ervaringen in de projecten en activiteiten (wat werkt wel, wat niet en waarom?). Op basis van de collegenota constateert de Rekenkamer dat de lopende evaluatie van het Tilburg Akkoord zich richt op het functioneren van het Tilburg Akkoord en niet zozeer op de evaluatie van de resultaten en prestaties.

Een evaluatie van de onderliggende (beleids)kaders is aangekondigd voor 2011. Op basis van de beschikbare informatie kan de Rekenkamer niet beoordelen waar deze evaluatie zich op zal gaan richten en op welke wijze het impulswijkenbeleid een plek zal krijgen binnen deze overkoepelende evaluatie.

2.5 Beleidsleren

Tot slot heeft de Rekenkamer ten aanzien van de monitoring en evaluaties op het programmatische niveau de vraag gesteld of deze bijdragen tot het bevorderen van beleidsleren.

- *De monitoring van het impulswijkenbeleid en de evaluaties bevorderen het 'beleidsleren'.*

Toetsing aan de norm levert het volgende beeld op:

- *Het college verschaft geen inzage in het 'doelen-inspanningen-netwerk'.*

Op programmatisch niveau wordt geen inzage gegeven in de veronderstelde relatie tussen de beoogde outcome, de te bereiken resultaten en de leveren prestaties (zowel van de 'plus' op het stedelijk beleid als de extra activiteiten in de wijken). Met andere woorden: in de verschenen nota's over het impulswijkenbeleid wordt geen inzage gegeven in een 'doelen-inspanning-netwerk'. Het blijft onduidelijk in welke mate het college verwacht dat de resultaten van de inspanningen zoals het extra investeringsprogramma voor de 0-12-jarigen, de pilot toeleiding Blink, de projecten in de wijk e.d. bijdragen aan de realisatie van de centrale ambities van het impulswijkenbeleid.

- *Het dashboard wijkimpuls draagt bij tot beleidsleren.*

Monitoring van het impulswijkenbeleid verloopt via het dashboard. Ondanks een aantal geconstateerde tekortkomingen met betrekking tot de gebruikte indicatoren (zie paragraaf 2.3), kan tegelijkertijd worden gesteld dat het dashboard de ontwikkelingen van de programmadoelstellingen voor raadsleden, bestuurders, bestuurlijke partners en ambtenaren op wijkniveau inzichtelijk maakt. In de interviews geven de gebieds- en beleidsmanagers aan dat zij het dashboard momenteel gebruiken als 'managementtool' én als 'verantwoordingsstool'. Het dashboard draagt bij aan het gezamenlijk verkrijgen van een eenduidig beeld van de omvang van de problematiek en de ontwikkeling van de betreffende impulswijk. Met andere woorden, het dashboard draagt bij tot beleidsleren o.a. doordat het een instrument is dat door verschillende betrokken actoren wordt gehanteerd en het daarmee een gemeenschappelijk referentiekader vormt. Uit de interviews met onder anderen de gebiedsmanagers kwam de nuance naar voren dat alleen de cijfers ('het tellen') onvoldoende is en tot onjuiste interpretaties kan leiden. Vandaar dat geïnterviewden pleiten voor een combinatie tussen het 'tellen' en 'verhalen vertellen'. Het verhalen vertellen gebeurt op ad hoc-basis bijvoorbeeld in de vorm van informatiebijeenkomsten voor raadsleden en nieuwsbrieven voor geïnteresseerden.

2.6 Bevindingen programmaniveau

Samenvattend leidt de toetsing van de doelen, monitoring en evaluaties op het programmatische niveau aan de normen van de Rekenkamer tot de volgende bevindingen:

- De (hoofd)doelstelling van het impulswijkenbeleid is door de jaren heen verschoven: 'van het verbeteren van de leefbaarheid in de impulswijken' naar 'het verbeteren van de sociaal-economische positie van de mensen in de vijf impulswijken'. Dit sluit aan bij de gekozen ambities voor het impulswijkenbeleid.
- De concreet beoogde (tussen)resultaten zijn in de loop van de tijd aangepast: het huidige college kiest in de Programmabegroting 2011 voor een geïntensiveerde inzet in de wijken Stokhasselt, Kruidenbuurt en Groenewoud waarbij uiterlijk in 2013 het aantal werkloos-werkzoekenden is gehalveerd, alle bewoners een leer/werkaanbod hebben en de bewoners met een uitkering in de Stokhasselt en Groenewoud de Nederlandse taal beheersen. Het streven uit het Coalitieakkoord 2010-2014 om tevens te werken aan een halvering van het aantal voortijdig schoolverlaters in Stokhasselt en de Vogeltjesbuurt is niet verwerkt in de Programmabegroting 2011.
- Het streven om per impulswijk met betrekking tot de drie ambities op het stedelijk gemiddelde uit te komen is ambitieus.
- Op programmatisch niveau wordt de voortgang van het impulswijkenbeleid gemonitord via het 'dashboard wijkimpuls'. Ondanks meerdere geconstateerde tekortkomingen (zoals bijvoorbeeld het ontbreken van cijfers inzake 'Onderwijs & Jeugd') constateert de Rekenkamer dat het dashboard gebruikt kan worden om te achterhalen of de betreffende impulswijken voortgang hebben geboekt. Het dashboard draagt bij tot beleidsleren. Het dashboard kan echter niet worden aangewend om de effectiviteit en doelrealisatie van (de activiteiten van) het impulswijkenbeleid vast te stellen.
- Op het programmatische niveau heeft tot op heden nog geen inhoudelijke evaluatie plaatsgevonden. De collegenota *Lessen uit de Tilburgse wijkenaanpak* bevat enkel een procesmatige beschouwing ('terugblik') en gaat in op ervaren (organisatorische) knelpunten. De nota geeft geen inzage in de geboekte resultaten, de effectiviteit van de afzonderlijke maatregelen en de concreet opgedane (inhoudelijke) ervaringen in de projecten en activiteiten.

Hoofdstuk 3 Beleidsniveau

3.1. Inleiding

In hoofdstuk 1 is al aangegeven dat de 'plus' op het sectoraal beleid enerzijds de extra en/of gerichte inzet van financiële middelen in de impuls wijken omvat en anderzijds de extra inspanningen van de gemeente en maatschappelijke partners om bewoners uit de impuls wijken (effectiever) toe te leiden naar het bestaande (stedelijke) instrumentarium dat gericht is op sociale stijging. De inzet van deze instrumenten moet resultaten opleveren die bijdragen aan het bereiken van de centrale ambities en de doelen op wijkniveau.

3.2. Uitwerking op beleidsniveau

De Rekenkamer heeft geprobeerd in kaart te brengen op welke wijze de aanpak in de impuls wijken een plek heeft gekregen binnen het sectorale stedelijke beleid. Daarvoor zijn verschillende beleidsnota's bestudeerd. In onderstaande tabel zijn de belangrijkste documenten (zie ook bijlage 2) opgesomd.

Domeinen	Documenten
Onderwijs & Jeugd	➤ <i>Extra investeren in kinderen tot 12 jaar. De aanpak op het domein onderwijs en jeugd in de impuls wijken</i> (2009). In deze nota kiest het college voor nadrukkelijke afbakening van de doelgroep (0-12 jarigen) en extra investering in het primair onderwijs (op basis van schoolanalyses van wijktafels) en aanvullende brede schoolactiviteiten (VVE, leertijdverlening en ouderbetrokkenheid)¹⁵. ➤ <i>Toeleiding van jongeren naar Blink in aanpak van Voortijdig Schoolverlaten/Samen investeren in Brabantstad</i> (2011). Deze pilot behelst een 'bezemactie' om jongeren uit impuls wijken richting jongerenloket Blink te geleiden.
Werk & Inkomen	➤ <i>Visie op re-integratie en de dienstverlening sociale zaken</i> (2009). In deze visie wordt het concept 'verbindende schakels'¹⁶ geïntroduceerd. ➤ <i>Werken aan sociale stijging, visienota inzet participatiebudget</i> (2009). In dit raadsvoorstel is vastgesteld dat 'het participatiebudget weliswaar een stedelijke werking heeft, maar dat door een projectmatige aanpak focus zal worden aangebracht op het bedienen van de doelgroep in de impuls wijken'.
Armoede	➤ <i>Doorstart de cirkel doorbreken</i> (2009). Dit behelst een actieprogramma ter bevordering van samenwerking ten aanzien van vroegtijdige signalering van armoede¹⁷.

¹⁵ Het college heeft in deze nota besloten om voor de schooljaren 2010/2011 en 2011/2012 extra te investeren in de doelgroep 0-12 jaar. Het investeringsprogramma omvat 3,2 miljoen euro (gemeentelijke bijdrage is circa 1,7 miljoen euro).

¹⁶ De belangrijkste opdracht van deze functionarissen 'is om kansen en op verbeteringen bij wijkbewoners te herkennen en oplossingen hiervoor te organiseren. Daarvoor is noodzakelijk aansluiting te zoeken bij de reguliere dienstverlening van sociale zaken en andere dienstverleners, maar anderzijds ook nieuwe oplossingen worden aangedragen'. Het college ziet de inschakeling van deze verbindende schakels als 'een eerste stap naar een integraal dienstverleningsmodel dat is afgestemd op het ordeningsniveau van de wijk'.

In het normenkader, zoals weergegeven in de inleiding van dit rapport, heeft de Rekenkamer de volgende norm aan beleidsnota's en plannen gesteld:

- *De onderliggende beleidsnota's en plannen bevatten doelstellingen en/of resultaten die SMART geformuleerd zijn.*

Een analyse van het beleidsniveau levert het volgende beeld op:

► *De nota's op beleidsniveau formuleren geen concrete (SMART) resultaten*

In de afgelopen periode zijn verschillende sectorale beleidsnota's verschenen welke inzage geven in de aanvullende instrumenten die op beleidsniveau ingezet worden. In de nota's worden geen concrete resultaten genoemd voor deze extra inspanningen:

- In de collegenota *Extra investeren in kinderen tot 12 jaar. De aanpak op het domein onderwijs en jeugd in de impuls wijken* worden op beleidsniveau geen SMART-resultaten ten aanzien van deze extra investeringen geformuleerd, zoals het aantal extra te bereiken doelgroeppeuters, het aantal (extra) te bereiken ouders via de Brede School activiteiten. Uit het stedelijke onderwijsachterstandenbeleid zijn wel (SMART) doelstellingen te herleiden. Zo streeft Tilburg de (wettelijk bepaalde) doelstelling na om 100% van de doelgroeppeuters een aanbod te doen van voorschoolse educatie. Deze doelstelling geldt echter niet specifiek voor de impuls wijken.
- Het raadsvoorstel *Visie op re-integratie en dienstverlening sociale zaken* bevat een beoogde resultaat ten aanzien van het nieuwe dienstverleningsconcept in de impuls wijken, maar deze is niet SMART geformuleerd. Gesproken wordt over de 'meest optimale dienstverlening zodat een situatie van armoede wordt voorkomen en de wijkbewoner naar vermogen re-integreert en/of wordt opgeleid tot een minimumniveau van een startkwalificatie'. Ook worden er geen concrete streefcijfers geformuleerd. Pas bij de aanvraag voor het Tilburg Akkoord is één concreet streefcijfer genoemd (750 bewoners in drie jaar)¹⁸, maar deze is niet gespecificeerd over de wijken.
- Behalve de algemene ambitie 'inwoners leven boven de armoedegrens' en het daarbij behorende streven om over 10 jaar op het stedelijke gemiddelde te zitten (programmaniveau) heeft de Rekenkamer geen nadere uitwerking aangetroffen op het beleidsniveau op het gebied 'Armoede'.
- Ook de stedelijke subsidiecontracten kennen nog weinig SMART-geformuleerde resultaten. Binnen het domein 'Onderwijs & Jeugd' zijn in diverse subsidiecontracten (aanvullende) afspraken gemaakt welke betrekking hebben op de dienstverlening in de impuls wijken. Specifieke afspraken heeft de Rekenkamer onder meer aangetroffen in de subsidiecontracten voor de Brede School en het Jongerenwerk ('het toeleiden van jongeren in de impuls wijken vanuit het jongerenwerk richting onderwijs en/of werk'). De afspraken zijn nog niet SMART geformuleerd. Voor het domein 'Werk &

¹⁷ In het raadsvoorstel *Doorstart de cirkel doorbreken* wordt aangegeven dat het college wil inzetten op het bevorderen van een vroegtijdige signalering van armoede door o.a. te werken aan een goede samenwerking op wijkniveau tussen loket Z, woningbouwcorporaties, daar waar aanwezig het MOM, Twern, buurtregie en andere wijkgerichte organisaties. Als concreet actiepunt wordt besloten tot het actiepunt om 'in de eerste helft van 2009 samen met de gebiedsmanagers de armoededoelstelling concreet uit te werken in de vijf wijkimpulsplannen'.

¹⁸ In het raadsvoorstel *visie re-integratiebeleid en dienstverlening sociale zaken* geeft het college aan om de definitieve aanpak en het resultaat ten opzichte van de 3 hoofddoelstellingen van het Tilburg Akkoord SMART te maken in een aanvraag impulsmiddelen. In het aanvraagformulier Tilburg Akkoord is als concreet resultaat gesteld dat in 3 jaar voor 750 bewoners een advies wordt opgesteld en doorgeleid worden naar de goede hulp/dienstverlening ('warme overdracht').

Inkomen' heeft de Rekenkamer onder meer het subsidiecontract ingezien inzake de 'pilot toeleiding naar Blink'. Dit contract kent SMART-resultaatafspraken ('het bereiken van 250 jongeren over een periode van drie jaar'). Andere contracten zoals die van het wijk- en buurtwerk kent wel een verwijzing naar het impuls wijkenbeleid, maar formuleert geen concrete resultaatafspraken.

- *De aanvankelijk gekozen beleidsmatige afbakening van de doelgroep (0-12-jarigen) wordt later weer verbreed.*

Binnen het domein 'Onderwijs & Jeugd' worden op diverse momenten de nadruk op verschillende leeftijdsgroepen gelegd. Zo heeft het college als nadere (beleidsmatige) uitwerking van de ambitie 'alle jongeren doen het goed op school en halen een diploma' in december 2009 besloten om op het domein van onderwijs en jeugd extra te investeren in kinderen tot 12 jaar in de impuls wijken. Het college kiest daarmee voor een 'duurzame' lijn waarbij vooral ingezet wordt op het bereiken van concrete resultaten voor de doelgroep 0-12-jarigen. In latere jaren worden een groot deel van de inspanningen alsnog gericht op het terugdringen van het aantal voortijdig schoolverlaters in de impuls wijken. Zo heeft het college onlangs besloten tot een pilot 'Toeleiding van jongeren naar Blink in de aanpak van Voortijdige Schoolverlaten/Samen investeren in Brabantstad'. Het betreft een 'bezemactie' om de jongeren onder meer uit de impuls wijken richting de dienstverlening van het jongerenloket Blink te geleiden. Hierdoor is de aanvankelijk gekozen (beleidsmatige) focus voor de 0-12-jarigen en het daarbij behorende pakket aan instrumenten qua doelgroep weer enigszins verbreed.

- *Voor de extra inspanningen op beleidsniveau is deels draagvlak bij de raad gecreëerd.*

De inzet voor de drie domeinen is niet op een eenduidige wijze vastgelegd. Voor het domein 'Onderwijs & Jeugd' heeft het college een overkoepelende nota opgesteld (*Extra investeren in kinderen tot 12 jaar, de aanpak op het domein onderwijs en jeugd in de impuls wijken*). Dit is niet het geval voor de domeinen 'Werk & Inkomen' en 'Armoede'. Het ontbreekt aan een specifieke nota met betrekking tot de visie en de aanpak in de impuls wijken op deze terreinen. Wel zijn op deze terreinen afzonderlijke nota's door de raad vastgesteld, waarin ook enige aandacht naar de impuls wijken uitgaat. Zo kent het domein 'Werk & Inkomen' de *Visie op re-integratie en de dienstverlening sociale zaken* (december 2009), waarin het concept 'verbindende schakels' wordt geïntroduceerd. Wat betreft het domein 'Armoede' is het actieprogramma *Doorstart de cirkel doorbreken* (februari 2009) vastgesteld.

3.3. Monitoring

- *Het college monitort zowel op outcome als outputniveau de voortgang van het beleid.*
- *Ten behoeve van de monitoring worden indicatoren gehanteerd die eenduidig, relevant, causaal en betrouwbaar zijn.*

Toetsing aan bovengestelde normen van de Rekenkamer leveren de volgende waarnemingen op:

- *Er is geen zicht op effectiviteit van de inspanningen op beleidsniveau*

De resultaten van de aanvullende beleidsinspanningen worden nog nauwelijks gemonitord. Hierdoor bestaat er geen zicht op de effectiviteit van de inspanningen voor wat betreft de 'plus' van het impuls wijkenbeleid.

► *Monitoring op beleidsniveau is nog in ontwikkeling*

De Rekenkamer heeft geen specifieke monitorinformatie aangetroffen ten aanzien van de domeinen 'Onderwijs & Jeugd', 'Werk en Inkomen' en 'Armoede', anders dan de indicatoren uit het dashboard (zie hoofdstuk 2). Een analyse van de monitoring is dus nog niet aan de orde. Wel komt de Rekenkamer tot de volgende waarnemingen:

- Wat betreft 'Onderwijs & Jeugd' is de monitoring nog volop in ontwikkeling. Uit de interviews heeft de Rekenkamer vernomen dat de gemeente momenteel gesprekken voert met de schoolbesturen (via onder meer de 'wijktafels' en in het kader van de Lokaal Educatieve Agenda) over het opstellen van een zogenaamde 'toetsresultatenmonitor' voor leerlingen in het basisonderwijs. Tevens werkt de gemeente aan het vaststellen van een indicator op basis van resultaatafspraken voor de voor- en vroegschoolse educatie. De gemeente heeft hiertoe een wettelijke verplichting op basis van de wet Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie. De output van inspanningen die vallen binnen de stedelijke subsidiecontracten worden door beleidsmedewerkers bijgehouden, maar deze worden niet op een systematische wijze gedeeld met overige betrokken actoren (zoals bijvoorbeeld de gebiedsmanagers en/of Sociale Zaken). De mate waarin (beleids)informatie over de uitvoering van subsidiecontracten gemeentebreed wordt uitgewisseld, is grotendeels persoonsgebonden¹⁹.
- De Rekenkamer heeft tijdens deskresearch een presentatie (ten behoeve van de ambtelijke stuurgroep impuls wijken) aangetroffen over de dienstverlening door de 'verbindende schakels' op het terrein van 'Werk & Inkomen'. De presentatie geeft onder meer de stand van zaken van het aantal bereikte personen²⁰ verdeeld over de wijken en de inkomensachtergronden van de bereikte personen. De presentatie geeft geen inzage in de effectiviteit van de inzet van de verbindende schakels (zoals bijvoorbeeld de bereikte uitstroom WWB).
- Met betrekking tot de aanvullende doelstellingen op het domein 'Werk & Inkomen' (halvering van het aantal werkloos-werkzoekenden) voor de wijken Kruidenbuurt, Stokhasselt en Groenewoud wordt momenteel gewerkt aan een monitoring via de zogenaamde participatieladder die de sociale stijging van de uitkeringsgerechtigden in de impuls wijken in kaart zal brengen. Deze vorm van monitoring wordt nog nader uitgewerkt, mede in samenwerking met onder meer het UWV Werkbedrijf.
- Ten behoeve van het volgen van de voortgang van het stedelijke armoedebelief wordt periodiek de armoedemonitor opgesteld. Met ingang van de 'armoedemonitor 2009' (vastgesteld in juli 2010) wordt een aantal gegevens gepresenteerd op het niveau van de impuls wijken (in plaats van de gebruikelijke 'beheersgebieden' cq. postcodegebieden). Onlangs heeft het college besloten om de uitvoering van de armoedemonitor zelf ter hand te nemen (de afdeling Onderzoek & Informatie). Er loopt momenteel nog een discussie over de frequentie van de monitor.
- Driejaarlijks laten de gemeente en de woningcorporaties in Tilburg een onderzoek uitvoeren naar de leefbaarheidbeleving onder haar bewoners. Deze Leefbaarheidsmonitor (Lemon) meet door middel van rapportcijfers de beleving van de leefbaarheid onder de bewoners op buurtniveau en onderscheidt daarin vier inhoudelijke thema's: de fysieke omgeving, de sociale omgeving, ongenoegens en veiligheid. De gegevens van de leefbaarheidsmonitor worden in het kader van de monitoring van het Tilburgse impuls wijkenbeleid niet direct gebruikt (er is immers geen expliciete ambitie op het terrein van leefbaarheid²¹ geformuleerd). Geïnterviewden geven aan dat de Leefbaarheidsmonitor wel een rol heeft gespeeld bij de recente keuze om versneld en meer intensief in te gaan zetten in de wijken Groenewoud, Stokhasselt en Kruidenbuurt.

¹⁹ Gebaseerd op eerdere bevinding onderzoek *Stappen voorwaarts* (BCI 2009).

²⁰ In 2010 zijn 220 adviezen opgesteld t.b.v. bewoners (resultaatafpraak is 750 personen in drie jaar).

²¹ Leefbaarheid ('schoon, heel en veilig') is binnen het huidige Coalitieakkoord benoemd als een van de vier thema's. Impuls wijken is een apart onderwerp dat valt onder het thema 'sociale stijging' van het Coalitieakkoord 2010-2014.

3.4. Evaluaties

- *Beleidsnota's en projecten/activiteiten worden periodiek geëvalueerd.*

► *Er is geen zicht op effectiviteit van de inspanningen op beleidsniveau*

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat er tot nu toe geen evaluaties op het beleidsniveau van de impulswijkenaanpak hebben plaatsgevonden:

- Met betrekking tot het extra investeringsprogramma in het primair onderwijs heeft de Rekenkamer geen tussenrapportages en/of evaluaties aangetroffen welke specifiek gericht waren op de extra inzet (bijvoorbeeld het verlengd dagarrangement van de Brede School) in de impulswijken. Evenmin is er een (kwalitatieve) verantwoording (via de jaarstukken) richting de raad over de voortgang van bijvoorbeeld het extra investeringsprogramma aangetroffen.
- Met betrekking tot de aanpak van de armoedeproblematiek (specifiek voor de impulswijken) heeft de Rekenkamer geen evaluaties aangetroffen.
- De Rekenkamer heeft kennisgenomen van een evaluatie van de stedelijke voorziening Blink. Op basis van deze evaluatie is besloten tot een herpositionering die moet leiden tot een betere aansluiting op wijkniveau ('Het college wil in de toekomst meer gaan inzetten op een intensievere begeleiding van voortijdig schoolverlaters in de impulswijken'). Dit heeft geleid tot een aanvraag bij het Tilburg Akkoord ter financiering van 'een bezemactie' om jongeren uit de impulswijken richting het jongerenloket Blink te geleiden.
- Er heeft tot op heden geen evaluatie plaatsgevonden van de inzet van de verbindende schakels.

De effectiviteit van de aanvullende beleidsinspanningen (zowel de (beleids)inspanningen van de gemeente zelf als van de inspanningen die vallen onder de subsidiecontracten) zijn tot op heden nog niet onderzocht. Hierdoor bestaat er geen zicht op de relatie tussen de beoogde centrale ambities en de bereikte resultaten op beleidsniveau. Onduidelijk is wie verantwoordelijk is voor het geven van de opdracht voor het evalueren van deze 'plus'.

3.5. Beleidsleren

- *De monitoring van het impulswijkenbeleid en de evaluaties bevorderen het 'beleidsleren'.*

De Rekenkamer heeft geen specifieke monitorinformatie aangetroffen ten aanzien van de drie verschillende beleidsterreinen anders dan de indicatoren uit het dashboard. Ook heeft de Rekenkamer geen evaluaties ten aanzien van de 'plus' van het impulswijkenbeleid aangetroffen. Uit de interviews met gebieds- en programmamanagers heeft de Rekenkamer echter de volgende bevindingen ten aanzien van het beleidsleren op beleidsniveau aangetekend:

► *De drie centrale ambities maken nog geen einde aan stapeling van beleid.*

De keuze voor de drie ambities in het impulswijkenbeleid heeft volgens de geïnterviewde programmamanagers geholpen om focus aan te brengen in het beleid. Deze focus heeft echter nog niet

bijgedragen aan een 'ontstapeling'²² van beleid. Het college heeft in de nota van december 2010 aangegeven dat terughoudendheid in acht zal worden genomen bij het inzetten van nieuwe interventies in de impuls wijken bovenop de bestaande voorzieningen. De nieuwe interventies zullen in de toekomst getoetst worden aan het door het college vastgestelde 'toetsingskader plussen in de impuls wijken'. Het blijft voor de Rekenkamer onduidelijk wie (ambtelijk en bestuurslijk) verantwoordelijk wordt gesteld voor deze toetsing.

► *Er is spanning tussen keuzes voor impuls wijken versus basisvoorzieningen stad*

Geïnterviewden hebben aangegeven dat op beleidsniveau sprake is van een spanning. Er dient op beleidsniveau een evenwicht te worden gevonden tussen het maken van duidelijke keuzes voor de impuls wijken enerzijds en het garanderen van een basisniveau aan voorzieningen in de hele stad anderzijds.

3.6. Bevindingen beleidsniveau

Samenvattend leidt de toetsing van de resultaten, monitoring en evaluaties op het beleidsniveau aan de normen van de Rekenkamer tot de volgende bevindingen:

- Op beleidsniveau zijn geen SMART-resultaten geformuleerd voor de 'plus' op het stedelijk beleid. Zo wordt bijvoorbeeld niet duidelijk wat het extra investeringsprogramma in het primair onderwijs dient op te leveren aan concrete resultaten en wordt niet helder welke resultaten (in termen van bereik) van de verbindende schakels mag worden verwacht.
- Ook binnen de stedelijke subsidiecontracten zijn vrijwel geen SMART-resultaten met betrekking tot de 'plus' geformuleerd.
- De Rekenkamer heeft geen specifieke monitorinformatie aangetroffen ten aanzien van de domeinen 'Onderwijs & Jeugd', 'Werk & Inkomen' en 'Armoede' anders dan de indicatoren uit het dashboard. Momenteel wordt gewerkt aan het ontwerpen van een monitor die de sociale stijging op de participatieladder van alle uitkeringsgerechtigden in kaart zal brengen.
- Op beleidsniveau heeft de Rekenkamer geen evaluaties met betrekking tot de 'plus' op het stedelijk beleid aangetroffen die inzage geven in de bereikte resultaten en de bijdrage aan de centrale ambities.
- De keuze om te werken met drie centrale ambities heeft geholpen om focus aan te brengen in het beleid. Deze focus heeft echter nog niet geleid tot een 'ontstapeling' van maatregelen en voorzieningen in de impuls wijken.

²² Het college heeft onlangs geconstateerd dat er 'er de laatste jaren een opeenstapeling van maatregelen, voorzieningen en regelingen is opgetreden. Dit heeft geleid tot een veelvoud aan projecten in de (impuls)wijken'.

Hoofdstuk 4 Wijkniveau

4.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het wijkniveau geanalyseerd. In paragraaf 4.2 wordt teruggeblikt op de periode 2008-2010. Eind 2010 heeft het college geconstateerd 'dat het werken met steeds wisselende werkplannen niet gewenst is en heeft daarom besloten om per april 2011 te gaan werken met vastgestelde impulsplannen'. In paragraaf 4.3. wordt ingegaan op het reeds vastgestelde impulsplan voor Groenewoud en het concept-impulsplan voor Stokkasselt. Tot slot wordt aandacht besteed aan de wijze waarop de monitoring en evaluaties op wijkniveau zijn georganiseerd.

4.2. Werkdocumenten (oktober 2008-november 2010)

Vanuit de diverse projectgroepen in de wijken is vanaf 2008 gewerkt aan het opstellen van 'plannen van aanpak' (onder uiteenlopende benamingen, zoals (concept) impulsplannen, werkdocumenten e.d.) voor de impuls wijken. De Rekenkamer heeft in eerste instantie (najaar 2010) de verschillende werkdocumenten²³ die zijn verschenen in de periode oktober 2008-november 2010 bestudeerd.

Over de beginperiode van het impuls wijkenbeleid (oktober 2008-november 2010) merkte het college eind 2010 op dat tot op heden is gewerkt met 'relatief fluïde werkdocumenten' per wijk. De documenten ademen een sfeer uit van 'zoeken en experimenteren'. De Rekenkamer kan deze bevinding van het college op basis van haar uitgevoerde deskresearch onderstrepen.

- *De onderliggende beleidsnota's en plannen bevatten doelstellingen en/of resultaten die SMART geformuleerd zijn.*

Een toetsing van de werkdocumenten voor de periode oktober 2008-november 2010 op de norm levert het volgende beeld op:

- *De doelstellingen op wijkniveau zijn niet eenduidig.*

De eerste documenten uit de wijken hebben in het algemeen het karakter van 'werkdocumenten' die jaarlijks geactualiseerd worden. Door dit karakter kennen de documenten geen tussenresultaten ('de weg naar 2018'). Bovendien bevatten de werkdocumenten, die 'van onderop' tot stand zijn gekomen, in de eerste periode streefcijfers die niet stroken met het streven op het programmaniveau. Zo staat bijvoorbeeld in het werkdocument Stokkasselt (september 2009) aangegeven dat het streven per 2018 is om 'de kloof met de stad te halveren', hetgeen een ander streven is dan uit te komen op het stedelijke gemiddelde in 2018.

²³ Voor de impuls wijk Trouwlaan/Uitvindersbuurt is tot eind 2010 nog geen werkdocument gemaakt. Als reden hiervoor wordt aangegeven dat de wijk in de herstructureringsfase verkeerde, waardoor is gekozen om in te zetten op kleinschalige sociale activiteiten.

- *De indicatoren op wijkniveau zijn in de loop der tijd aangepast aan het dashboard.*

Vooraf in de beginfase werden per wijk verschillende indicatoren genoemd die zouden worden gemonitord. Genoemd werden onder meer het aandeel jongeren in de leeftijd 12-17 jaar dat geregistreerd is als jeugdverdachte, het aantal jongeren dat bekend is bij de jeugdhulpverlening etc. Naarmate de tijd vordert, ontstaat er meer eenduidigheid in de te monitoren indicatoren. De indicatoren sluiten in de later opgestelde documenten volledig aan op de indicatoren zoals gebruikt in het 'dashboard wijkimpuls'.

- *De relatie tussen de inspanningen op wijkniveau en de centrale ambities zijn niet helder.*

In de verschillende werkdocumenten voor de impuls wijken worden geen uitspraken gedaan over de verwachting van de mate waarin het resultaat van elke inspanning afzonderlijk bijdraagt aan de te realiseren doelstellingen op wijkniveau. Daarnaast ontbreken in de wijkplannen veelal inhoudelijke verwijzingen naar stedelijke ontwikkelingen (bijvoorbeeld beleidsontwikkeling op het terrein van voor- en vroegschoolse educatie, voortijdig schoolverlaten, re-integratiebeleid etc.) en een eventuele motivering waarom stedelijke voorzieningen een extra aanvulling nodig hebben in de specifieke wijk. Bijvoorbeeld het collegebesluit om via zogenaamde 'wijktafels' de extra investering voor de groep 0-12 jarigen te bepalen is in geen enkel 'werkdocument' opgenomen.

4.3. Impulsplannen (april 2011)

In de meest recente collegenota *Lessen uit de Tilburgse wijkenaanpak: actualisatie van het beleid inzake de wijkimpuls* wordt aangekondigd dat het college uiterlijk in april 2011 voor iedere impuls wijk een impulsplan zal gaan vaststellen. Het college stelt zelf aan een impulsplan de volgende eisen:

- 'In de eerste plaats zou het impulsplan een vertaling moeten bevatten van de dromen en zorgen van bewoners en de problemen in de wijk in een concrete aanpak waarin essentiële elementen van het projectmatig werken zijn geborgd. Dat wil zeggen: feiten, analyse, doelstelling, speerpunten, instrumenten, middelen en resultaten.
- Het impulsplan vormt het afsprakenkader tussen alle partijen: intern en extern. Alle partners committeren zich aan het plan en hun rol daarin. Het is een gezamenlijk plan.
- Het plan vormt de legitimatie richting bestuur en financiers'.

De Rekenkamer heeft inmiddels kennisgenomen van een tweetal impulsplannen: het inmiddels door het college vastgestelde impulsplan voor Groenewoud en het concept-impulsplan Stokhasselt. Deze plannen omvatten een concretisering van de resultaten op wijkniveau en een beschrijving van het (generieke) stedelijke beleid en een globale toelichting op de 'plus' op het stedelijk beleid en in de vorm van concrete projecten. De impulsplannen zijn niet automatisch voorzien van een financiële dekking. Voor onderdelen uit de impulsplannen kan een beroep worden gedaan op de middelen van het Tilburg Akkoord en/of zal moeten worden gezocht naar middelen uit andere budgetten.

Op de volgende pagina een overzicht van de wijze waarop de centrale ambities zijn vertaald in de wijken:

Doelstellingen	Stokkasselt (concept)	Groenewoud
	Resultaten 2010-2014	Resultaten 2010-2014
Alle jongeren doen het goed op school en halen een diploma	➤ In het schooljaar 2013-2014 zijn in Stokkasselt de helft minder nieuwe vroegtijdig schoolverlaters ten opzichte van het schooljaar 2005-2006.	➤ In het schooljaar 2013-2014 zijn er de helft minder nieuwe vroegtijdig schoolverlaters ten opzichte van het schooljaar 2005-2006.
Elk huishouden heeft een kostwinner	➤ In 2014 is het aantal niet werkende werkzoekenden gehalveerd ten opzichte van 2010.	➤ In 2014 is het aantal niet werkende werkzoekenden gehalveerd ten opzichte van 2010.
Inwoners leven boven de armoedegrens	➤ In 2018 een halvering van het aandeel arme huishoudens ten opzichte van 2010.	➤ In 2018 is het aantal arme huishoudens in Groenewoud op het stedelijk gemiddeld van 2010 (van 17,6 % in 2010 = 641 huishoudens) naar het stedelijk gemiddeld (in 2010: 9,9%).

Met betrekking tot de bestudeerde impulsplannen constateert de Rekenkamer het volgende inzake het SMART formuleren van doelstellingen en/of resultaten:

► *De reeds opgestelde impulsplannen bevatten SMART geformuleerde resultaten op wijkniveau.*

De opgestelde impulsplannen bevatten SMART geformuleerde resultaten en vertonen meer eenduidigheid dan de eerder opgestelde plannen/werkdocumenten in de periode 2008-2010. Dit duidt op meer centrale sturing en regie.

► *Het tijdspad van de impulsplannen valt niet samen dat van het Tilburg Akkoord.*

Vanuit de ambities van het huidige college (Coalitieakkoord 2010-2014) zijn de resultaten geformuleerd over de periode 2010-2014. Deze termijn valt niet samen met de termijn welke gekozen is voor de impulsaanpak (2008-2018).

► *In de wijkplannen ontbreekt informatie over de beoogde relatie tussen inspanningen en resultaten, financiën, capaciteit en verantwoordelijkheid:*

- Op beleidsniveau heeft het college aangegeven zich te willen concentreren op de 0-12 jarigen in de impuls wijken. De (op het beleidsniveau) aangebrachte focus krijgt geen vertaling in de geformuleerde resultaten op wijkniveau. Sterker nog, de resultaten voor het domein 'Onderwijs & Jeugd' wordt geformuleerd in termen van 'het halveren van het aantal voortijdig schoolverlaters'. Er wordt geen beoogd resultaat geformuleerd voor de kinderen van 0-12 jaar.
- In de impulsplannen ontbreekt een concreet uitvoeringsprogramma. Het blijft onduidelijk welke activiteiten ondernomen zullen worden. Voor de reeds bekende activiteiten worden in de impulsplannen geen concrete resultaten genoemd.

- In de impulsplannen zijn geen fasering en planning opgenomen. Onduidelijk blijft 'wie wat doet en wanneer'. De Rekenkamer heeft begrepen dat er momenteel (ambtelijk) wordt gewerkt aan het opstellen van meer concrete uitvoeringsprogramma's bij de impulsplannen. Dit ondanks dat het college in zijn nota van december 2010 als eis had gesteld dat het impulsplan zelf al fungeert als 'afsprakenkader'. Ambtelijk is aangegeven dat in de 'uitvoeringsprogramma's' de beoogde resultaten, planning, verantwoordelijkheden e.d. wel nader zullen worden geconcretiseerd.
- Er wordt in de impulsplannen nog geen koppeling gemaakt tussen de inspanningen en de financiële lasten.
- Ondanks het door het college verwoorde voornemen om de RBA-methodiek opnieuw en sterker te positioneren ziet de Rekenkamer dit voornemen nog niet terug in de twee bestudeerde impulsplannen.
- Onduidelijk blijft hoe het college de resultaten uit de wijk inzichtelijk wil maken en wie verantwoordelijk is voor de monitoring. Ook onduidelijk blijft op welke wijze de projectgroepen (in sturende zin) betrokken blijven bij de door het Tilburg Akkoord gefinancierde activiteiten.

► *De impulsplannen zijn voor verbetering vatbaar.*

Geïnterviewden geven aan dat ze de impulsplannen (waarvoor een uniform format is vastgesteld) ervaren als een belangrijke verbetering in de aanpak. Ondanks het feit dat ook de Rekenkamer van menig is dat er een 'stapje' voorwaarts is gezet, is zij tegelijkertijd van opvatting dat de bestudeerde impulsplannen zeker nog voor verbetering vatbaar zijn. De huidige vastgestelde plannen voldoen nog niet aan de door het college zelf gestelde eisen voor een impulsplan. Zo maken de impulsplannen nog niet helder welke relatie er is tussen de inzet van instrumenten en de bereikte resultaten en de wijze waarop het college deze relatie willen onderzoeken.

4.4. Monitoring en evaluaties

De Rekenkamer heeft op basis van deskresearch en de gevoerde interviews vastgesteld dat er (nog) geen eenduidige afspraken zijn gemaakt over het monitoren en evalueren op wijkniveau. Buiten het dashboard wordt op wijkniveau niet op systematische wijze gegevens verzameld over de bereikte resultaten van projecten en activiteiten ('tellen'). Ook het 'vertellen' van verhalen is niet systematisch georganiseerd. Op ad-hoc basis worden betrokken actoren wel geïnformeerd over de 'verhalen' (kwalitatieve informatie) in de impuls wijken. Zo worden geïnteresseerden in de wijkimpuls twee keer per jaar geïnformeerd via een digitale nieuwsbrief en worden raadsleden periodiek uitgenodigd voor een bezoek aan de wijken. In de plannen op wijkniveau worden geen afspraken gemaakt over het evalueren van ingezette instrumenten. Ten aanzien van monitoring wordt in de impulsplannen vermeld dat 'elke twee jaar aan de hand van indicatoren wordt bekeken of de gekozen werkwijzen ook werkelijk een bijdrage leveren aan de impulsdoelen op de lange termijn'. Onduidelijk blijft echter op welke wijze en door wie de monitoring op wijkniveau wordt georganiseerd.

4.5. Beleidsleren

- *De monitoring van het impuls wijkenbeleid en de evaluaties bevorderen het 'beleidsleren'.*

De Rekenkamer komt tot de volgende beschouwingen over het beleidsleren op wijkniveau:

► *Afspraken over monitoren en evalueren zijn noodzakelijk voor beleidsleren.*

De RBA-methode is gebaseerd op het gedachtegoed om samen met betrokken actoren uit de wijk de gewenste resultaten te benoemen, daar samen aan te werken en de resultaten samen te analyseren en verantwoorden. De Rekenkamer heeft geconstateerd dat het formuleren van de resultaten op wijkniveau lange tijd in beslag heeft genomen en nog volop in ontwikkeling is. Ook de ontwikkelingen met betrekking tot de aanpak bovenop het stedelijk beleid verloopt 'stapsgewijs' (zie hoofdstuk 3). In toenemende mate worden binnen subsidiecontracten resultaatafspraken voor de impuls wijken gemaakt. Maar dit heeft enige tijd gekost. Ook binnen het Tilburg Akkoord is de eerste tijd vooral tijd besteed aan het vinden van een effectief toetsingskader voor de ingediende aanvragen. Deze 'plannings/ontwikkelingsfase' neemt al ruim drie jaar in beslag. Tot op heden is er nog relatief weinig aandacht geweest voor de vervolgstappen ('plan-do-check-act'). Zo heeft de Rekenkamer geconstateerd dat er nog geen inhoudelijke evaluaties (op beleids- en wijkniveau) hebben plaatsgevonden. Het college heeft in zijn meest recente nota aangegeven meer aandacht te willen besteden aan de planning en programmering ('do') in de wijken (via de impulsplannen) en de monitoring van resultaten en de prestaties ('check') in de wijken. Dit zou het beleidsleren ten goede kunnen komen.

► *Het impuls wijkenbeleid is top-down, maar pretendeert ook bottom-up te zijn.*

Enerzijds is er sprake van politiek vastgestelde ambities (op programmaniveau) specifiek gericht op het sociaal-economische domein. Anderzijds is de RBA-methodiek gebaseerd op het gedachtegoed dat 'van onderop' resultaten worden geformuleerd waar vervolgens door alle betrokkenen gezamenlijk aan gewerkt gaat worden. De 'dromen en zorgen' van burgers in de impuls wijken kunnen afwijken van de centraal vastgestelde ambities en/of na verloop van jaren wijzigen. Deze paradoxale verhouding tussen enerzijds de top-down vastgestelde centrale ambities (op programmaniveau) en anderzijds de bottom-up gewenste uitwerking kan in de praktijk tot problemen leiden. In de literatuur over RBA wordt gesproken over de zoektocht naar de juiste balans tussen top-down (directief, budgetten en beslissingsmacht centraal) en bottom-up (meer experimenteel van karakter, decentrale budgetten).

► *De sturing voor projectgroepen in de wijken is soms complex.*

In de impulsplannen valt te lezen dat er in de wijk is gekozen voor sturing via een projectgroep (aangevuld met werkgroepen). De projectgroep dient te sturen op de integrale aanpak in de wijk. De projectgroep heeft onder meer de volgende taken: zorgen voor afstemming in de inzet, van elkaar weten waar iedereen in de wijk aan werkt, sturen op het impulsplan en de voortgang bespreken en zorg dragen voor het monitoren van activiteiten. Deze projectgroep krijgt te maken met een confrontatie van twee aanpakken. Enerzijds stelt het bestuur (college/raad) 'van bovenaf' een ambitie vast die beleidsmatig wordt vertaald en anderzijds worden via de RBA-methodiek 'van onderop' dromen en zorgen per wijk geïnventariseerd en daarbij passende interventies gezocht. Dit maakt de (resultaatgerichte) sturing op wijkniveau soms complex. Zo hebben bewoners in de wijken zorgen over 'zich veilig voelen op straat'²⁴ en dat 'hun kinderen niet in aanraking komen met criminaliteit, hetgeen zich weer niet direct laat vertalen richting de drie 'van bovenaf' gestelde ambities. Binnen de projectgroepen dient dit spanningsveld 'overbrugd' te worden.

²⁴ 'Schoon, heel en veilig' in de wijken wordt aangepakt vanuit de zogenaamde 'veiligheidsurgentiegebieden'. Vier van de huidige impuls wijken (m.u.v. Groeseind/Hoefstraat) zijn tevens veiligheidsurgentiegebied.

► *De interne afstemming tussen beleid en uitvoering en tussen sectoren verloopt steeds beter.*

Via ambtelijke en bestuurlijke overlegstructuren (met onder meer een breed wethoudersoverleg, een stuurgroep wijkimpuls en diverse interne afstemmingsoverleggen) wordt geprobeerd om 'in huis' het impuls wijkenbeleid op een gecoördineerde wijze aan te pakken. De Rekenkamer heeft op basis van de interviews de indruk dat de afstemming tussen beleid en uitvoering (gebiedsteams) en tussen de verschillende beleidsdomeinen (via onder anderen programmamanagers) steeds beter verloopt. De toekomstige organisatieontwikkeling biedt kansen om het beleid minder afhankelijk te maken van personen en anders te organiseren/positioneren. De Rekenkamer heeft binnen dit onderzoek niet gekeken naar de ervaringen van externe partners met betrekking tot de samenwerking en regievoering.

4.6. Bevindingen wijkniveau

Samenvattend leidt de toetsing van de resultaten, monitoring en evaluaties op wijkniveau aan de normen van de Rekenkamer tot de volgende bevindingen:

- De totstandkoming van impulsplannen heeft lange tijd in beslag genomen. De afgelopen periode kan worden geduid als een periode van 'zoeken en experimenteren'.
- De door de Rekenkamer bestudeerde impulsplannen voldoen nog niet aan de door het college zelf gestelde eisen: de plannen bieden onvoldoende inzicht in de veronderstelde relatie tussen de inzet van instrumenten, de resultaten en de doelen van het impuls wijkenbeleid. Niet helder wordt wie waarvoor verantwoordelijk is en op welke wijze de effectiviteit van de inspanningen in kaart zal worden gebracht. Daarnaast bieden de plannen geen zicht op de financiën. De Rekenkamer acht de onlangs vastgestelde impulsplannen voor verbetering vatbaar.
- Op wijkniveau is onvoldoende helder afgesproken wie verantwoordelijk is voor de evaluatie van de resultaten van de afzonderlijke wijkgerichte activiteiten. Door de constructie met het Tilburg Akkoord leggen de initiatiefnemers geen directe verantwoording af aan de projectgroep welke wel verantwoordelijk is voor de sturing op de integrale aanpak in de wijk.

Hoofdstuk 5 Controle, heroverweging en bijsturing

5.1. Inleiding

In de vorige hoofdstukken is ingegaan op de wijze waarop het college het impuls wijkenbeleid stuurt en de voortgang van het impuls wijkenbeleid op de verschillende niveaus bewaakt (monitort) en evalueert. In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de vraag of de raad in positie is om adequaat invulling te geven aan zijn verantwoordelijkheden op het terrein van controle, heroverweging en bijsturing. Beantwoording van deze vraag gebeurt wederom aan de hand van een toetsing aan het normenkader 'monitoring impuls wijkenbeleid'. In paragraaf 5.2 wordt ingegaan op het Tilburg Akkoord. In paragraaf 5.3 wordt de (bestuurlijke) informatievoorziening richting de raad nader geanalyseerd.

5.2. Tilburg Akkoord

Een belangrijk onderdeel van het impuls wijkenbeleid vormt het Tilburg Akkoord. Alvorens ingegaan wordt op de vraag of het college zich deugdelijk verantwoordt over de bereikte resultaten en bestede middelen van het Tilburg Akkoord, wordt een aantal elementen van het Tilburg Akkoord beschreven.

Het 'huishoudelijk reglement' van het Tilburg Akkoord²⁵ vormt het 'afsprakenkader' op basis waarvan aanvragen voor een financiële vergoeding worden toegewezen. In dit reglement zijn bepalingen opgenomen over onder meer de financiële bijdragen van de verschillende partijen, de verantwoordelijkheden van de adviescommissie, het proces van aanvraag tot verantwoording, de criteria waarop aanvragen beoordeeld worden en de jaarlijkse evaluatie. Uit het reglement valt te herleiden dat WonenBregburg zowel participant is in het convenant als verantwoordelijke voor de administratieve taken. De corporaties en de gemeente verlenen aan WonenBregburg middelen respectievelijk een subsidie. In het huishoudelijk reglement valt te lezen dat 'omwille van de efficiëntie de gemeente niet per aanvraag een subsidie verleent, maar periodiek (voor een jaar)'. Het huishoudelijk reglement regelt niets over mogelijkheden van 'bezwaar en beroep'²⁶.

Het Tilburg Akkoord omvat minimaal 9 miljoen euro (beschikbaar over de periode 2009-2018):

- *Gemeentelijke bijdrage (1 miljoen euro)*

In het Tilburg Akkoord is een gemeentelijke inzet van 1 miljoen euro afgesproken. Op 21 juli 2009 heeft het college de eerste 0,5 miljoen euro vrijgemaakt binnen bestaande budgetten. Via een raadsvoorstel (oktober 2009) is vervolgens door de raad besloten om jaarlijks gedurende de periode 2010 tot en met 2018 de resterende 0,5 miljoen (55.555 euro per jaar) te onttrekken uit de reserve herstructurering. De (jaarlijkse) bijdrage van de gemeente aan het Tilburg Akkoord wordt in de vorm van een 'incidentele subsidie' verleend aan WonenBregburg²⁷.

²⁵ Op 21 juli 2009 heeft het college ingestemd met de ondertekening van het huishoudelijk reglement behorende bij het convenant Tilburg Akkoord.

²⁶ De Awb regelt dat een publiekrechtelijk lichaam dat publieke middelen verstrekt de subsidieverlening conform een aantal juridische vereisten dient in te richten. O.a. moet zijn voorzien in de mogelijkheid van het indienen van bezwaar en beroep bij een negatief besluit.

²⁷ De subsidieverordening van de gemeente Tilburg kent deze subsidievorm ('incidentele subsidie') niet. In formeel opzicht valt deze subsidieverstreking daarom niet onder de gemeentelijke subsidieverordening. Doordat de subsidieverordening niet van toepassing

- *Provinciale bijdrage (Brabantstad 3 miljoen euro)*

In het kader van Brabantstad ('Samen Investeren') investeert de provincie voor de periode 2009-2012 3,2 miljoen euro²⁸ voor 'een duurzame sociale fysieke aanpak in de vijf impuls wijken'. Er is geld gereserveerd voor o.a. een intensieve begeleiding van VSV-jongeren, broedplaatsen 'werk in de wijk', sociaal duurzame herstructurering Groeseind-Hoefstraat en het WMO-innovatiefonds (vernieuwende samenwerking corporaties en gemeente). In de beschikking van de provincie wordt aangegeven dat projecten voor 1 januari 2011 moeten zijn begonnen en uiterlijk 31 december 2013 moeten zijn afgerond. Het geld van de provincie zit 'gelabeld' in het Tilburg Akkoord. Ook deze bijdrage is in de vorm van een incidentele subsidie verleend aan WonenBreborg voor de periode 2009 t/m 2013. Ook voor deze subsidie geldt dat de subsidieverordening van de gemeente Tilburg niet van toepassing is. Wel is het 'huishoudelijk reglement Tilburg Akkoord' door het college van toepassing verklaard.

- *Rijksbijdrage (2 miljoen euro geoordeeld voor projecten in de Kruidenbuurt)*

In mei 2009 heeft het ministerie van VROM (WWI) een budget van 2 miljoen euro²⁹ voor de Kruidenbuurt aan de gemeente Tilburg toegekend (eerste tranche 'budget 40+wijken' voorheen genaamd preventiebudget). Deze 2 miljoen euro is met instemming van de raad toegevoegd aan het Tilburg Akkoord (met oormerking van vier specifieke projecten in de Kruidenbuurt). In februari 2010 heeft het college voor de tweede tranche een aanvraag ingediend voor 2 miljoen euro ten behoeve van de Stokhasselt. Deze aanvraag is in de tweede tranche niet gehonoreerd door het ministerie van VROM.

- *Bijdrage woningbouwcorporaties (3 miljoen euro)*

In het convenant van februari 2009 is bepaald dat de corporaties gezamenlijk 3 miljoen euro bijdragen. De bijdrage per corporatie bestaat uit een vast deel (0,5 miljoen euro) aangevuld met een bijdrage afhankelijk van het aantal woningen van de betreffende corporatie in de vijf wijken.

Toegekende aanvragen

Bewoners en initiatiefnemers kunnen voor 'vernieuwende' initiatieven een aanvraag voor een financiële vergoeding indienen bij een adviescommissie welke bestaat uit vertegenwoordigers van de drie corporaties en de gemeente.

De aanvraag wordt door de adviescommissie getoetst aan een aantal criteria die zijn opgenomen in het 'Huishoudelijk reglement Tilburg Akkoord' dat in juli 2009 door betrokken partijen is vastgesteld. In dit reglement zijn volgende criteria geformuleerd:

is, is het voor de gemeente Tilburg onmogelijk om bijvoorbeeld achteraf 'af te rekenen' waardoor de gemeente op geen enkel wijze middelen kan terugvorderen bij het niet nakomen van gemaakte afspraken binnen het convenant.

²⁸ De gemeente Tilburg heeft 3.194.000 euro van de provincie ontvangen in het kader van het project 'Duurzaam sociaal fysieke aanpak 5 impuls wijken'. Hiervan is 3 miljoen euro toegekend als provinciale bijdrage voor het Tilburg Akkoord. De resterende 194.000 euro zijn ingezet als 'werkbudget impuls wijken'. Het college heeft dit budget o.a. ingezet voor een congres 'managing diversity'.

²⁹ De Rekenkamer heeft zich niet nader verdiept in de verantwoordingsafspraken tussen de gemeente en het Rijk respectievelijk de provincie. De gemeente heeft hier (los van onderliggende afspraken in het kader van het Tilburg Akkoord) een eigen verantwoordelijkheid.

Tabel: Toetsingscriteria Huishoudelijk reglement Tilburg Akkoord

1. De aanvragen moeten passen binnen de intentie en/of doelstellingen van de wijkimpulsplannen en een bijdrage leveren aan de daarin geformuleerde doelstellingen.
2. Activiteiten/projecten dienen zich op bewoners van wijk of -buurt te richten.
3. Er dient een redelijke en billijke verhouding te bestaan tussen de kosten verbonden aan de uitvoer van het project en advieskosten. De nadruk moet liggen op de uitvoering. De advieskosten dienen met andere woorden zo minimaal mogelijk gehouden te worden.
4. De aanvragen betreffen activiteiten waarvoor, op basis van een begroting kan worden aangetoond dat reguliere middelen onvoldoende zijn (of ontbreken). Het betreft dus extra activiteiten bovenop de reguliere werkzaamheden.
5. Uitgangspunt is dat eerst bestaande en beschikbare subsidiemogelijkheden worden uitgeput, alvorens een beroep op gelden uit dit convenant kunnen worden gedaan.
6. De beoogde middelen uit het Tilburg Akkoord betreffen een éénmalige betaling: geen structurele bekostiging. De uitvoeringsperiode kan van eenmalig tot langer dan een jaar beslaan, dit kan mede gekoppeld zijn aan de wijze van financiering (dekkingsbron). In uitzonderingsgevallen kan een structurele financiering overwogen worden.
7. Projecten waarbij de bewoners en/of de lokale middenstand uit de wijk aantoonbaar betrokken zijn bij de totstandkoming en uitvoering, verdienen de voorkeur.
8. Projecten die een inhoudelijk en/of financieel multiplier effect (vliegwieleffect) hebben, verdienen de voorkeur.
9. De beoogde (positieve) effecten dienen geborgd te zijn ook nadat de financiering stopt. Daarbij wordt een inspanningsverplichting gevraagd.
10. Middelen uit het Tilburg Akkoord zijn niet beschikbaar voor: voor initiatieven waarbij sprake is van vervanging van aflopende c.q. vervallen regelingen; voor initiatieven die conflicteren met bestaande wet- en regelgeving, voor initiatieven waarvoor reeds bestaande regelingen/voorzieningen zijn zoals verrijk je wijk, civil society, vouchers en als sprake is van aanvullingen op individuele voorzieningen.

Tot op heden hebben de projectgroepen in de wijken (welke verantwoordelijk zijn voor de integrale sturing in de wijk) formeel geen betrokkenheid gehad in het afwegingsproces van de adviescommissie. De Rekenkamer heeft begrepen dat de projectgroepen in de nabije toekomst wel een rol krijgen bij de toetsing van de aanvraag aan het impulsplan van de wijk.

In de collegenota van december 2010 heeft het college (naast de criteria uit het huishoudelijk reglement TA) een 'toetsingskader plussen in de impuls wijken' vastgesteld met daarin criteria waar het college aangeeft dat het 'voorstellen voor nieuwe interventies of voorzieningen scherp gaat toetsen'. Het is voor de Rekenkamer nog onduidelijk hoe dit toetsingskader zich zal gaan verhouden met de bovengenoemde toetsingscriteria in het kader van het Tilburg Akkoord.

Tabel: Toetsingskader plussen in de impuls wijken

1. De plus is een antwoord op een maatschappelijk probleem op het gebied van onderwijs, participatie en inkomen, waarvan op basis van subjectieve en objectieve gegevens is aan te tonen dat dit een reëel probleem is.
2. De aanpak van het probleem is urgent, in de zin dat deze wezenlijk bijdraagt aan de realisatie van de drie impulsambities.
3. Er is aangetoond dat de bestaande activiteiten en voorzieningen -in hun vorm op dat moment (status quo) - tekortschieten in het bieden van oplossingen voor de geconstateerde problematiek op wijkniveau en dat dit niet te verhelpen is met ingrepen als intensiveringen of versnellingen.
4. Er is beargumenteerd dat deze interventie de meest effectieve en efficiënte aanpak is voor de problematiek en op een logische wijze gebruik maakt van de verschillende schaalniveaus.
5. Er is draagvlak voor de interventie onder professionals, bewoners en beleidsexperts. Er is sprake van consensus onder hen dat deze interventie het verschil gaat maken.
6. De interventie is (op termijn) in te bouwen in het reguliere aanbod.

In onderstaande tabel is een overzicht weergegeven van het aantal aangevraagde en toegekende aanvragen Tilburg Akkoord in de jaren 2009 en 2010 (zie bijlage 3 voor uitgebreid en actueel overzicht).

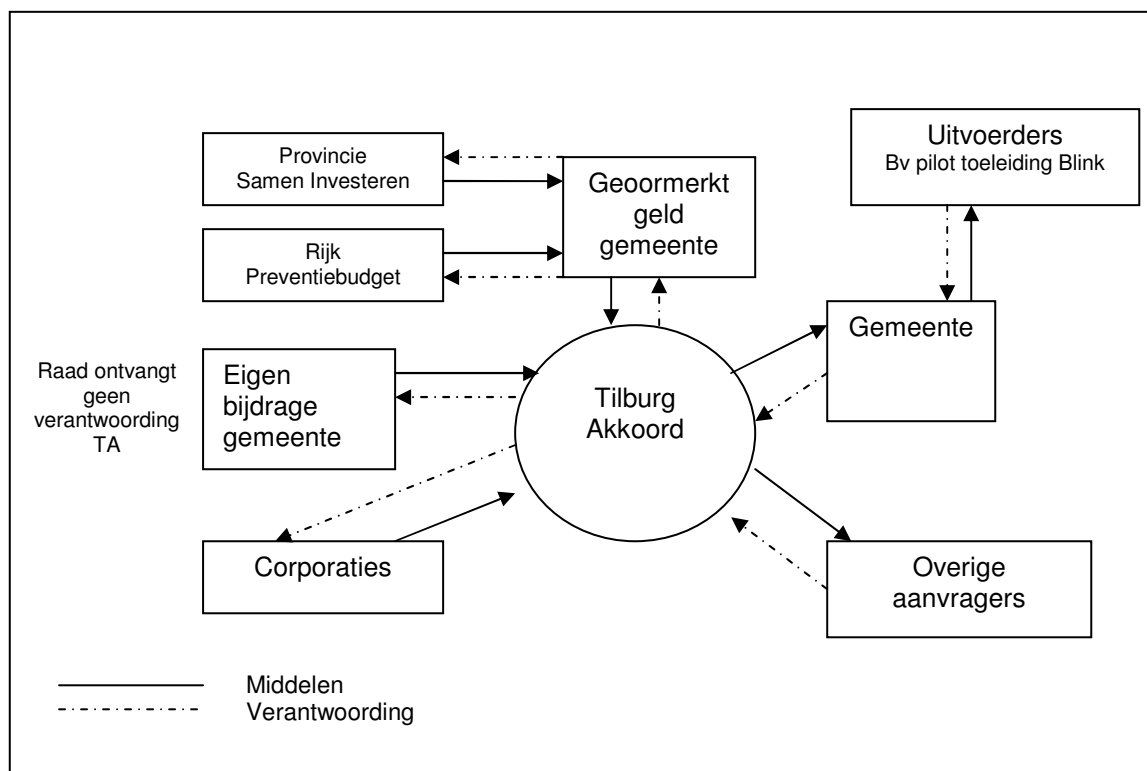
Jaar	Aanvragen	Toekenningen
2009	8	3 Begeleiding VSV jongeren (€ 187.200 voor 2009) MOM@work (€ 49.000) ROC ouderbetrokkenheid (€18.066)
2010	12	5 Stichting Clip jongeren en geld (€ 25.700 voor 2010) Leerwerktraject voor vrouwen Thebe/WZSW (€ 53.970 geoormerkt) Stichting de Ketting (€ 25.000 voor 2010/2011) SEW/Lips Kruidenbuurt (€ 50.000 geoormerkt) Verbindende schakels (€ 720.000 euro voor 3 jaar geoormerkte provinciegelden)
2011	3	- Lopende aanvraag begeleiding VSV (€436.800 voor 2010/2011)

De Rekenkamer constateert dat van de 9 miljoen euro (welke in beginsel beschikbaar is voor de periode tot 1 maart 2019) eind 2010 zo'n 1,13 miljoen euro ingezet is ten behoeve van concrete activiteiten. Voor de periode 2011 e.v. is daarmee nog zo'n 7,87 miljoen euro beschikbaar. Voor de provinciale bijdrage geldt de voorwaarde dat de projecten uiterlijk 1 januari 2011 moeten zijn gestart (uiterlijk afgerond 31 december 2011).

Verantwoordingen Tilburg Akkoord

In het kader van het Tilburg Akkoord zijn er verschillende verantwoordingen te onderscheiden. In de eerste plaats regelt het huishoudelijk reglement van het Tilburg Akkoord de financiële en inhoudelijke verantwoording richting de deelnemende partners (de gemeente en de drie woningcorporaties). Daarnaast is er een verantwoordingsrelatie tussen de gemeente en het Rijk respectievelijk de provincie te onderscheiden. De gemeente moet zich immers verantwoorden over de ontvangen middelen (welke vervolgens door de gemeente 'geoormerkt' zijn ingebracht in het Tilburg Akkoord). Ten slotte zijn er op 'micro' niveau de verantwoordingen over de toegekende projecten en activiteiten in de wijken gericht aan

de adviescommissie Tilburg Akkoord. Hiertoe is een speciaal verantwoordingsformulier ontwikkeld. Al met al levert dit een complex beeld op van financiële geldstromen en verantwoordingen:



- *Het college verantwoordt zich deugdelijk over de bereikte resultaten en bestede middelen van het Tilburg Akkoord.*

Een analyse van de diverse verantwoordingen levert het volgende beeld op ten aanzien van bovenstaande norm van de Rekenkamer:

► *De verantwoording van WonenBreborg inzake het Tilburg Akkoord is te summier.*

In het huishoudelijk reglement is onder meer bepaald 'dat jaarlijks door WonenBreborg verantwoording wordt afgelegd over de toegekende budgetten en de voortgang van activiteiten aan de directeuren/bestuurders van de deelnemende instellingen aan het Tilburg Akkoord. De verantwoording is zowel inhoudelijk als financieel. Het inhoudelijke deel gaat over de doelstellingen van de projecten, de spreiding over de vijf wijken en over de bereikte effecten'.... 'De financiële verantwoording geeft een overzicht van de uitgekeerde bedragen en geeft aan wat de verdeling is onder de corporaties, gemeente, provincie en Rijk (wie heeft wat betaald). De verantwoording dient voor de gemeente als aanvraag tot vaststelling van de door de gemeente verleende subsidies'. De Rekenkamer heeft de verantwoording 2009 van WonenBreborg ingezien en geconstateerd dat de verantwoording erg summier is:

- De verantwoording bestond enkel uit een overzicht van (toegekende en afgewezen) aanvragen in 2009³⁰.

³⁰ In 2009 is voor € 254.266 euro aan aanvragen toegekend.

- Op basis van deze verantwoording kan niet worden vastgesteld welke prestaties en resultaten met de aanvrager vooraf zijn afgesproken en de mate waarin de afspraken ook daadwerkelijk zijn nagekomen en/of resultaten zijn behaald.
- De ingediende verantwoording bevat evenmin een overzicht van de (financiële) verdeling onder de corporaties, de gemeente en de (gelabelde) provinciale en rijksmiddelen.

De Rekenkamer heeft begrepen dat de gemeente en WonenBreburch in overleg hebben besloten om de verantwoording over 2009 'klein' te houden en over 2010 een uitgebreidere verantwoording op te stellen. De verantwoording over 2010 heeft de Rekenkamer niet meer kunnen toetsen, omdat deze pas in april 2011 zal verschijnen.

► *Het oormerken van gelden binnen het Tilburg Akkoord leidt tot onoverzichtelijkheid van subsidiestromen en verantwoordingen.*

De Rekenkamer heeft twee aanvragen van de gemeente Tilburg bij het Tilburg Akkoord bestudeerd. Het gaat om de aanvraag voor de financiering van de 'verbindende schakels' van Sociale Zaken (in 2010) en de nog lopende aanvraag voor de begeleiding van voortijdig schoolverlaters. Voor beide aanvragen doet de gemeente een beroep op de geoormerkte middelen van het Tilburg Akkoord. Beide cases maken inzichtelijk dat de gekozen constructie met onder meer de inbreng van de geoormerkte bedragen in het Tilburg Akkoord, leidt tot een onoverzichtelijk beeld van subsidiestromen en verantwoordingen. Ook ten aanzien van exacte bevoegdheden bestaan onduidelijkheden.

Uitwerking cases aanvragen gemeente Tilburg bij Tilburg Akkoord

Verbindende schakels

Op 14 december 2009 heeft de raad aan het college de opdracht gegeven om voor het concept 'verbindende schakels' een aanvraag voor impulsmiddelen van het Tilburg Akkoord in te dienen. Op 25 januari 2010 heeft de gemeente een aanvraag voor 720.000 euro ingediend bij het Tilburg Akkoord.

De 720.000 euro wordt gefinancierd uit de geoormerkte bijdrage van de provincie. In bijlage 4 van de herijkingen van de Programmabegroting 2011 valt te lezen dat *'voor een periode van 3 jaar (2010 tot en met 2012) € 720.000,- beschikbaar is gesteld vanuit de Provincie in het kader van Samen Investeren. Deze middelen zijn toegevoegd aan het Tilburg Akkoord en belegd bij Gebiedsontwikkeling. Conform deze oormerking worden de middelen besteed aan 3,5 fte 'Verbindende schakels' bij Sociale zaken voor een periode van 3 jaar. Daarnaast wordt een deel van de middelen besteed aan coördinatie (inbegrepen in de 3,5 fte) en een deel aan instrumenteel geld'*. Het (herijking)voorstel Tilburg Akkoord ad € 720.000,- wordt als volgt verdeeld over de jaren: € 288.000,- voor 2010 en jaarlijks € 216.000,- voor de jaren 2011 en 2012'.

De Rekenkamer constateert ten aanzien van deze aanvraag het volgende:

De gemeente Tilburg heeft een subsidiebeschikking van de provincie ontvangen. Een deel van deze provinciale bijdrage wordt vervolgens in de vorm van een incidentele subsidie toegekend aan WonenBreburch (verstrekt door de dienst Gebiedsontwikkeling). Vervolgens ontvangt de gemeente vanuit de geoormerkte middelen van het Tilburg Akkoord een bijdrage 720.000 euro ten behoeve van de inzet van de verbindende schakels. Het door het Tilburg Akkoord beschikbaar gestelde budget, wordt

vervolgens onder de programma-uitgaven en inkomsten van het programma arbeidsmarktbeleid (product werk en bijstand) opgevoerd.

Het is onduidelijk op welke wijze de 720.000 euro voor de verbindende schakels verantwoord zal gaan worden richting de raad (via de jaarstukken onder het programma arbeidsmarktbeleid, bij de verantwoording met betrekking het programma Samen Investeren, of als onderdeel van het thema 'sociale stijging, onderwerp impuls wijken'?).

Lopende aanvraag (2011) pilot toeleiding jongeren naar Blink

In het kader van Samen Investeren in Brabantstad heeft Tilburg besloten tot een pilot *Toeleiding van jongeren naar Blink in de aanpak van Voortijdig schoolverlaten*. Om onder anderen jongeren uit de impuls wijken richting de dienstverlening van het jongerenloket Blink te geleiden heeft het college een budgetsubsidie verstrekt aan een samenwerkingsverband bestaande uit Kompaan/De Bocht, IMW en Juvans. Ter financiële dekking van deze budgetsubsidie heeft de gemeente Tilburg een aanvraag (€ 436.800) ingediend bij het Tilburg Akkoord. Onderdeel van dit Tilburg Akkoord is o.a. de provinciale bijdrage met daarin 'gelabelde' bedragen voor de intensieve begeleiding van VSV-jongeren. Op dit moment is nog geen besluit genomen over deze aanvraag.

De Rekenkamer constateert ten aanzien van deze aanvraag het volgende:

Aan de inzet van de uitvoerende partijen ligt de budgetsubsidie ten grondslag. De uitvoerende partijen verantwoorden zich (conform de subsidieverordening) richting de gemeente. De gemeente zal zich vervolgens richting het Tilburg Akkoord moeten verantwoorden over de ontvangen middelen uit het Tilburg Akkoord. Daarnaast zal de gemeente zich moeten verantwoorden richting de provincie in het kader van Samen Investeren in Brabantstad.

- *De rolverdeling tussen de gemeente en de adviescommissie van het Tilburg Akkoord is voor wat betreft de geoormerkte gelden niet helder.*

Het huishoudelijk reglement van het Tilburg Akkoord regelt dat de 'adviescommissie Tilburg Akkoord' bevoegd is ten aanzien van de toekenning van financiële middelen richting aanvragers. In het huishoudelijk reglement en de verschillende nota's over het Tilburg Akkoord is niets geregeld over de werkwijze bij de geoormerkte bedragen. Als voorbeeld wijst de Rekenkamer naar het raadsbesluit van 14 december 2009. De raad geeft de opdracht aan het college om voor het concept 'verbindende schakels' een aanvraag voor de (gelabelde) impuls middelen van het Tilburg Akkoord in te dienen. Welke situatie zou zich voordoen in het geval de adviescommissie Tilburg Akkoord zou besluiten om de aanvraag niet te honoreren? De middelen zijn immers in een eerder stadium door de provincie aan de gemeente toegekend en vervolgens via een raadsbesluit (gelabeld) toegevoegd aan het Tilburg Akkoord. Welke ruimte is er op zo'n moment voor de adviescommissie Tilburg Akkoord om een zelfstandige inhoudelijke afweging te maken? Overigens is het voor de Rekenkamer onduidelijk gebleven waarom gekozen is voor deze 'U-bocht constructie' waarbij aan de gemeente toegekende middelen in gelabelde vorm worden toegevoegd aan het Tilburg Akkoord. De lopende aanvraag van Blink toont aan dat er situaties ontstaan waarbij de gemeente een (budget)subsidie verleent aan een uitvoerder en vervolgens ter dekking van deze subsidieverstrekking zelf een aanvraag indient bij het Tilburg Akkoord. Deze 'U-bocht constructie' leidt niet tot transparantie en efficiëntie (o.a. dubbele verantwoordingslasten).

- *Het huishoudelijk reglement Tilburg Akkoord is onvoldoende om resultaatgericht te kunnen sturen en verantwoorden.*

De Rekenkamer heeft kennisgenomen van het verantwoordingsformulier Tilburg Akkoord (format) dat aanvragers na afloop van de projectperiode dienen in te vullen. De vragen spitsen zich toe op de bereikte resultaten, de samenwerking met andere actoren in de wijk en de financiële verantwoording. De vragen rondom de bereikte resultaten gaan zowel in op de geleverde prestaties als de bijdragen van een project aan het realiseren van de drie centrale ambities van de wijkimpuls. De Rekenkamer heeft tijdens haar deskresearch kennis genomen van twee verantwoordingen over 2009.

Begeleiding VSV jongeren

In september 2009 heeft het Tilburg Akkoord € 187.200 euro beschikbaar gesteld voor de intensieve begeleiding van VSV-jongeren in Tilburg 2009-2010. Uit een (concept) rapportage haalt de Rekenkamer dat gedurende de contractperiode 30 jongeren zijn bereikt door middel van 'lifecoaching'. Van die 30 jongeren zijn er 20 ingestroomd bij de reguliere trajecten van Blink richting onderwijs en/of werk. De rapportage geeft geen inzage in de uiteindelijke effectiviteit: hoeveel van de bereikte jongeren hebben het reguliere traject succesvol afgerond en hebben uiteindelijk een baan gevonden en/of hebben alsnog hun diploma gehaald?

Mom@work

Op basis van een overzicht van MOM@work (d.d. 1 december 2010) kan vastgesteld worden dat van de 67 aangemelde personen, 37 personen zijn uitgestroomd naar werk, vrijwilligerswerk, een re-integratietraject en/of als zelfstandige zijn begonnen (outputresultaat).

De verantwoordingsformulieren worden behandeld in de adviescommissie Tilburg Akkoord. De Rekenkamer heeft geconstateerd dat het (aan de aanvragen ten grondslag liggende) huishoudelijk reglement geen bepalingen kent die door de adviescommissie gebruikt kunnen worden 'als stok achter de deur' wanneer een aanvrager zijn/haar (resultaten)afspraken niet nakomt. Als reden voor het (nog) niet inbouwen van deze waarborgen is vanuit de ambtelijke organisatie onder meer aangegeven dat het Tilburg Akkoord aanvankelijk laagdrempelig ingericht is, mede vanuit de gedachtegang dat ook bewoners nadrukkelijk uitgenodigd werden met de vernieuwende initiatieven te komen. De praktijk laat echter zien dat vooral (gesubsidieerde) instellingen en/of de gemeente zelf aanvragen indienen. Van deze instellingen mag een professionele verantwoording worden verwacht. Zij moeten aantoonbaar kunnen laten zien waartoe de 'plus' (bovenop reeds gesubsidieerde (vergelijkbare) stedelijke activiteiten) heeft geleid.

- *Er vindt geen publieke verantwoording over het Tilburg Akkoord plaats.*

De raad en het Tilburgse publiek ontvangen ad hoc informatie over het Tilburg Akkoord tijdens (informele) informatiebijeenkomsten en/of nieuwsbrieven. Er is geen integraal (openbaar) jaarverslag o.i.d. beschikbaar met daarin o.a. de bereikte resultaten, de geleverde prestaties, de bestede middelen en de 'verhalen' uit de wijk. Wel heeft het college een separaat evaluatietraject voor het Tilburg Akkoord aangekondigd in de nota van december 2010.

5.3. Controle, heroverweging en bijsturing door de raad

In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de rol van de raad bij de voortgangsbewaking van het impuls wijkenbeleid.

- *Controle, heroverweging en bijsturing door de raad gebeurt op grond van de door het college aangeleverde (adequate) informatie.*
- *Controle, heroverweging en bijsturing door de raad vindt in ieder geval plaats bij belangrijke afwijkingen ten aanzien van inhoud, planning, belangen, (financiële)risico's, politieke kaders en/of beoogde resultaten en effecten.*

► *De informatievoorziening in de P&C stukken is versnipperd: een integraal overzicht ontbreekt.*

Het college verantwoordt zich richting de raad over zijn beleid via de programmaverantwoording ('jaarstukken'). Spiegelbeeldig aan de verantwoordingstukken is de programmabegroting. Deze P&C-stukken vormen voor de raad het aangrijpingspunt voor zijn sturende en controlerende rol. In het kader van dit onderzoek heeft de Rekenkamer geïnventariseerd in hoeverre de Programmabegroting 2011 en de jaarstukken van 2009 voor het onderwerp 'impulswijken' op een logische wijze inzicht geeft in de drie 'w-vragen': wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen, en wat mag het kosten? (voor een uitwerking zie bijlage 3 bij dit rapport). De Rekenkamer moet constateren dat de informatievoorziening (zowel inhoudelijk als financieel) in de P&C stukken erg versnipperd is.

De beleidsinhoudelijke informatievoorziening was tot en met de Programmabegroting 2010 verspreid opgenomen binnen onder meer de programma's Zorg & Welzijn, Armoede, Arbeidsmarktbeleid en Onderwijs & Jeugd. Qua doelstellingen van de raad maakt het impulswijkenbeleid onderdeel uit van het programma Zorg & Welzijn (pijler maatschappij). Dit programma kende tot en met de programmabegroting 2010 als doelstelling 'het verbeteren van de leefbaarheid in de vijf impulswijken'. De activiteiten op de verschillende beleidsdomeinen (bijvoorbeeld Onderwijs & Jeugd) werden vervolgens toegelicht binnen andere programma's. Met ingang van de Programmabegroting 2011 kent de begroting een nieuw onderdeel 'thema's'³¹. Per thema van het coalitieakkoord wordt aangegeven welke programma's hieraan bijdragen, wat de doelen zijn en via welke aanpak de effecten moeten worden bereikt. Onder het thema 'sociale stijging' is een afzonderlijk doel voor de impulswijken geformuleerd: 'het verbeteren van de sociaal-economische positie van de mensen in de vijf impulswijken'. Dit hoofddoel wordt vervolgens onderverdeeld in de drie subdoelen. Bij de uitwerking van het thema wordt op één pagina het doel en de aanpak impulswijken voor de eerste keer integraal uitgewerkt.

Ook wat betreft de financiën ontbreekt een integraal beeld. Naast vrijgemaakte middelen Tilburg Akkoord wordt de impulsaanpak vanuit verschillende budgetten gedekt. Op basis van deskresearch heeft de Rekenkamer onder meer de volgende financieringsbronnen kunnen achterhalen:

- *Het investeringsprogramma in en om het primair onderwijs in de impulswijken*. Dit investeringsprogramma wordt (naast een bijdrage vanuit de schoolbesturen) gefinancierd vanuit het budget OAB (onderwijsachterstandenbeleid). In de schooljaren 2010/2011 en 2011/2012 financiert de gemeente ongeveer 1,7 miljoen euro (totaal omvang investeringsprogramma circa 3,2 miljoen euro).
- In de meest recente collegenota *Lessen uit de Tilburgse wijkenaanpak. Actualisatie van het beleid inzake de wijkimpulsen* wordt door het college aangegeven dat vanuit de reserve volkshuisvesting een jaarbudget van 0,25 miljoen euro beschikbaar is voor ondersteuning van bewoners en procesactiviteiten in de impulswijken én Jeruzalem in de periode 2010-2015.

³¹ De vier thema's van het Coalitieakkoord 2010-2014 zijn: Sociale Stijging, Vestigingsklimaat, Leefbaarheid en Bestuur.

- Via (ruimte) in de stedelijke subsidiecontracten worden specifieke activiteiten in de impuls wijken (mede)gefinancierd. Concrete (resultaat)afspraken heeft de Rekenkamer onder meer aangetroffen in de subsidiecontracten voor de Brede School, het Jongerenwerk en het wijk- en buurtwerk.

Samenvattend kan geconcludeerd worden dat doordat activiteiten en projecten via verschillende programma's (en producten) financieel en inhoudelijk begroot en verantwoord worden, het verkrijgen van het overzicht voor de raad complex is³². In de programmabegroting ontbreekt een integraal overzicht van de totale baten en lasten van het impuls wijkenbeleid. Ook de informatie over de resultaten en financiën van het Tilburg Akkoord wordt niet via de P&C-stukken gegeven. Tenslotte wordt er geen relatie gelegd tussen de drie 'w-vragen' (wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat mag het kosten?) Door het ontbreken van deze samenhang is het voor de raad moeilijk een integrale beoordeling/afweging te kunnen maken.

► *De raad heeft geen inzicht in het beoogde tijdpad.*

Ondanks dat de dienst Gebiedsontwikkeling in juli 2008 van het college de expliciete opdracht heeft gekregen om vóór 1 oktober 2008 een concreet voorstel tot planning van het proces dat tot vaststelling van de plannen van aanpak leidt, is er nooit een overkoepelend plan opgeleverd. Hierdoor hebben de raad, het college, de ambtenaren en betrokken partners geen helder beeld van het te doorlopen proces. Voor de raad is het hierdoor niet goed mogelijk om te toetsen in hoeverre de gemeente procesmatig 'op koers ligt'. Ook het college heeft inmiddels geconstateerd dat 'er meer behoefte is aan overzicht en samenhang in interventies en planning ten aanzien van de uitvoering'.

► *De betrokkenheid van de raad bij het impuls wijkenbeleid is wisselend.*

De Rekenkamer heeft geïnventariseerd op welke momenten de raad expliciet betrokken is geweest bij het vaststellen en/of actualiseren van het onderliggende kader voor het impuls wijkenbeleid³³. Op basis van deze inventarisatie constateert de Rekenkamer dat de betrokkenheid van de raad wisselend is geweest:

- In oktober 2007 heeft de raad de belangrijkste kaders voor het impuls wijkenbeleid vastgelegd in de nota's *Actieve burgers, ondersteunende stad* (meerjarenbeleidskader WMO 2008-2011) en *Kansrijke stad, vitale wijken* (visie op welzijn).
- De basis voor de verdere uitwerking heeft het college gelegd in de nota *Vaststelling ambities en proces impuls wijken* (augustus 2008). In deze nota werden de drie centrale ambities³⁴ voor de wijkimpuls vastgesteld. Deze keuze is richtinggevend voor de verdere aanpak. De raad heeft in augustus 2008 geen reden gezien om deze nota te agenderen voor een bespreking met de portefeuillehouder in de commissie.
- Op 19 juli 2009 heeft de raad de nota *Werken aan sociale stijging, visienota inzet participatiebudget* vastgesteld.

³² Momenteel voert de Rekenkamer tevens een onderzoek uit naar de transparantie en toegankelijkheid van de programmabegroting. Impuls wijken zal als 'case' worden uitgewerkt. Later dit jaar zendt de Rekenkamer hierover een brief aan de gemeenteraad.

³³ In bijlage 4 is een overzicht opgenomen van alle raads- en/of collegebesluiten met betrekking tot de uitwerking van het impuls wijkenbeleid.

³⁴ In de beginfase is ambtelijk gediscussieerd over het al dan niet formuleren van een doelstelling op het terrein van leefbaarheid/veiligheid. Uiteindelijk is daar van af gezien. De afwegingen hiertoe zijn nooit expliciet gedeeld en/of bediscussieerd met de raad(s) commissie).

- In november 2009 heeft de raad ingestemd met de Programmabegroting 2010. In deze programmabegroting zijn binnen het programma Zorg & Welzijn voor het eerst de drie ambities opgenomen en is als streefcijfer bepaald dat alle impuls wijken per 2018 per doelstelling op het stedelijke gemiddelde zitten.
- De betrokkenheid van de raad bij de beleidsmatige uitwerking van de drie ambities voor de drie domeinen ('Onderwijs & Jeugd', 'Werk & Inkomen' en 'Armoede') is wisselend geweest. De collegenota *Extra investeren in kinderen tot 12 jaar. De aanpak op het domein onderwijs en jeugd in de impuls wijken* (december 2009) en het daarbij behorende investeringsprogramma (€ 3.215.000³⁵) bepalen de kaders binnen het domein onderwijs en jeugd. De raad is bij dit besluit niet betrokken geweest. Ten aanzien van de (beleidsmatige) uitwerking binnen de domeinen armoede en arbeidsmarktbeleid hebben wel expliciete raadsbesluiten voorgelegen (o.a. in het raadsvoorstel *Re-integratiebeleid en dienstverlening sociale zaken* van 2009 en het actieprogramma *Doorstart de cirkel doorbreken* van 2009).
- Op 16 april 2010 heeft de raad kennis genomen van het Coalitieakkoord Tilburg 2010-2014. In dit akkoord geeft de coalitie aan door te gaan met de impulsaanpak. In de wijken Stokhasselt en Vogeltjesbuurt wordt de impulsaanpak versneld. Deze ambitie van het coalitieakkoord is vervolgens verwerkt³⁶ in de Programmabegroting 2011.
- In december 2010 heeft het college de nota *Lessen uit de Tilburgse wijkenaanpak. Actualisatie van beleid inzake de wijkimpuls* vastgesteld. Ook deze nota is door de raad niet geagendeerd voor een bespreking met de portefeuillehouder. De keuze voor een intensivering en versnelling binnen drie van de vijf wijken en het vasthouden aan de omvang van het aantal wijken, heeft niet geleid tot een politiek debat.

► *De raad heeft bij het sluiten van het convenant Tilburg Akkoord geen expliciete rol gehad.*

De betrokkenheid van de raad bij het Tilburg Akkoord is beperkt. Bij de vaststelling van de nieuwe welzijnsvisie (oktober 2007) heeft de raad besloten dat er 'een impulsbudget wordt ingesteld om vernieuwende werkwijzen voor de wijkimpuls te stimuleren. Aan partners, provincie en Rijk wordt gevraagd hierin bij te dragen'. In februari 2009 heeft het college besloten tot het aangaan van het convenant Tilburg Akkoord. Een aantal maanden later (juli 2009) heeft het college ingestemd met het huishoudelijk reglement. De raad heeft in beide besluiten geen aanleiding gezien om deze te agenderen voor een bespreking met de portefeuillehouder. Pas in oktober 2009 heeft de raad een formeel besluit genomen inzake de financiering van het Tilburg Akkoord³⁷. Overigens regelde het eerdere collegebesluit uit juli 2009 al de wijze waarop de middelen van de gemeente, de provincie en VROM ingezet zouden gaan worden in het Tilburg Akkoord alsmede de subsidieverleningen aan WonenBreborg, terwijl de raad dus formeel nog een besluit moest nemen over de financiering. Tijdens de commissievergadering maatschappij (september 2009) is gesproken over het raadsvoorstel inzake de financiering. Een commissielid sprak 'de zorg uit over de stapeling van beleid en vroeg zich af op welke wijze effecten zouden worden teruggekoppeld naar de wijk en de raad'. De portefeuillehouder impuls wijken gaf aan hier in een later stadium op terug te komen. Tot op heden is de raad niet geïnformeerd over de wijze waarop de raad op de hoogte zal worden gehouden over de resultaten van het Tilburg Akkoord. In de collegenota van december 2010 geeft het college wel aan dat er een separaat traject loopt om het functioneren van het Tilburg Akkoord te evalueren.

³⁵ Bijdrage vanuit schoolbesturen geschat op € 1.485.000 euro; gemeentelijk bijdrage circa € 1.730.000.

³⁶ Hoewel het coalitieakkoord sprak over een versnelling in de wijken Stokhasselt en Vogeltjesbuurt, kiest men in de programmabegroting 2011 voor een doelstelling die zich richt op de wijken Stokhasselt, Kruidenbuurt en Groenewoud.

³⁷ Raadsvoorstel Financiering Tilburg Akkoord vanuit rijksmiddelen VROM en reserve herstructurering (12 oktober 2009).

5.4. Bevindingen Controle, bijsturing en heroverweging

Tilburg Akkoord

- De verantwoording van WonenBregburg (over 2009) richting de gemeente is erg summier gebleken.
- Het oormerken van gelden binnen het Tilburg Akkoord leidt tot een onoverzichtelijk geheel van subsidiestromen en verantwoordingen, hetgeen de transparantie en efficiëntie niet bevordert.
- Het door partijen vastgestelde huishoudelijk reglement biedt weinig mogelijkheden voor een resultaatgerichte sturing.
- Er is geen sprake van publieke verantwoording door het Tilburg Akkoord. Hierdoor is er voor de raad geen zicht op de reeds toegekende aanvragen, de bereikte resultaten en het nog beschikbare budget.

Betrokkenheid raad

- De informatievoorziening in de P&C-stukken is versnipperd. Zowel in de programmabegroting als de jaarstukken ontbreekt het integrale overzicht. De raad heeft hierdoor geen overkoepelend beeld van de inspanningen en de extra inzet van financiële middelen in de impuls wijken.
- De raad heeft geen inzicht in het beoogd tijdpad en kan hierdoor niet toetsen in hoeverre de gemeente 'op koers' ligt.
- De betrokkenheid van de raad bij de uitwerking van het impuls wijkenbeleid is wisselend geweest. Ondanks dat er verschillende (college)nota's zijn vastgesteld over de uitwerking van het impuls wijkenbeleid, heeft de raad geen aanleiding gezien om deze te agenderen voor een bespreking met de portefeuillehouder.
- De raad heeft bij het sluiten van het convenant Tilburg Akkoord geen expliciete rol gehad. Bij de behandeling van het raadsvoorstel inzake de financiering van het Tilburg Akkoord is de zorg uitgesproken over de stapeling van beleid en zijn vragen gesteld over de wijze waarop effecten zouden worden teruggekoppeld naar de raad en de wijk. Dit heeft niet geleid tot een gestructureerde informatievoorziening richting de raad.

Hoofdstuk 6 Conclusies en aanbevelingen

6.1. Inleiding

De volgende onderzoeksvragen staan centraal in dit onderzoek:

- 1) *Bewaakt en analyseert het college de voortgang van het impulswijkenbeleid op adequate wijze?*
- 2) *Is de raad in positie om adequaat invulling te geven aan zijn verantwoordelijkheden op het terrein van controle, heroverweging en bijsturing?*

Op basis van de toetsing van de feiten aan het normenkader worden in dit hoofdstuk de centrale onderzoeksvragen beantwoord.

6.2. Conclusies 'Sturing en bewaking voortgang beleid door het college'

Doelen/resultaten

- *De onderliggende beleidsnota's en uitvoeringsplannen bevatten doelstellingen en/of resultaten die SMART geformuleerd zijn.*

De doelen van het impulswijkenbeleid zijn in de loop der tijd veranderd en zijn ambitieus.

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat de hoofddoelstelling van het beleid is veranderd van 'het verbeteren van de leefbaarheid in de vijf impulswijken' naar het 'het verbeteren van de sociaal economische positie van mensen in de impulswijken'. Door deze wijziging sluit de hoofddoelstelling beter aan bij de drie centrale ambities van het impulswijkenbeleid ('jongeren doen het goed op school en halen een diploma', 'elk huishouden heeft een kostwinner' en 'inwoners leven boven de armoedegrens'). Ook de concreet beoogde resultaten zijn in de loop van de tijd aangepast. Werd aanvankelijk gefocust op het uitkomen op het stedelijk gemiddelde in 2018 voor de drie centrale ambities, in de Programmabegroting 2011 geeft het huidige college aan met prioriteit te zullen gaan werken aan het halveren van het aantal werklozen in de wijken Stokhasselt, Kruidenbuurt en Groenwoud. De Rekenkamer Tilburg acht het streven om per impulswijk met betrekking tot de drie ambities op het stedelijk gemiddelde uit te komen ambitieus. Het 'dashboard wijkimpuls' uit de programmabegroting toont aan dat deze doelstelling voorlopig niet over de volle breedte, dat wil zeggen ten aanzien van alle impulswijken en alle ambities, binnen bereik ligt.

Op beleidsniveau zijn ambities niet vertaald in SMART resultaten

Voor de 'plus' op het stedelijk beleid zijn geen SMART resultaten geformuleerd. Zo zijn er voor het extra investeringsprogramma voor de doelgroep 0-12 jarigen in de impuls wijken geen expliciete resultaten benoemd voor de extra brede schoolactiviteiten en is het ook onduidelijk welke resultaten van de inzet van de verbindende schakels van Sociale Zaken verwacht mag worden. Ook binnen de stedelijke subsidiecontracten zijn vrijwel geen SMART resultaten met betrekking tot de 'plus' geformuleerd.

In de impulsplannen worden concrete resultaten voor de wijk geformuleerd, maar het inzicht in de relaties tussen de resultaten en instrumenten ontbreekt nog.

De Rekenkamer heeft in het kader van dit onderzoek het inmiddels vastgestelde impulsplan Groenewoud en het concept-impulsplan Stokhasselt bestudeerd. De plannen formuleren concrete resultaten voor de wijk voor de periode 2011-2014. De plannen geven onvoldoende inzicht in de veronderstelde relatie tussen de inzet van instrumenten en de verwachte resultaten. Met andere woorden het ontbreekt aan een 'doelen-inspanningen-netwerk'. De impulsplannen geven tevens geen inzicht in de financiële lasten. De Rekenkamer acht de bestudeerde impulsplannen nog voor verbetering vatbaar.

Monitoring

- *Het college monitort zowel op outcome als outputniveau de voortgang van het beleid.*
- *Ten behoeve van de monitoring worden indicatoren gehanteerd die eenduidig, relevant, causaal en betrouwbaar zijn.*

Monitoring via het dashboard wijkimpuls geeft inzicht in ontwikkelingen.

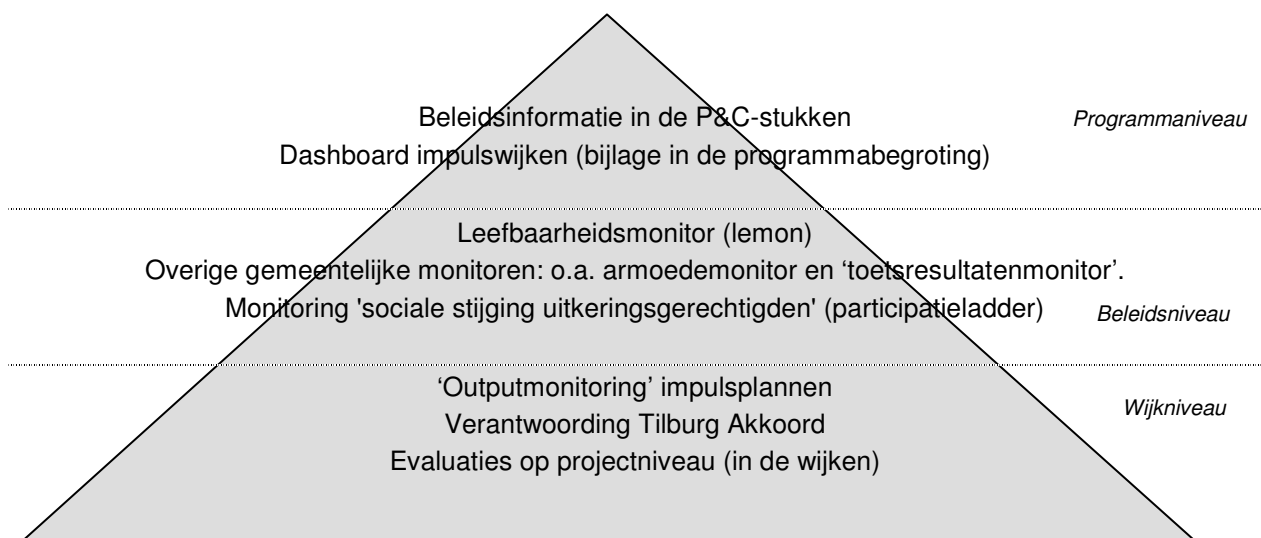
Op programmaniveau wordt de voortgang van het impuls wijkenbeleid gemonitord via het zogenaamde 'dashboard wijkimpuls'. Dit dashboard volgt de ontwikkeling van een enkele indicatoren die zijn benoemd voor de drie (sectorale) beleidsdomeinen: 'Onderwijs & Jeugd', 'Werk & Inkomen' en 'Armoede'. Het dashboard maakt gebruik van indexcijfers ten opzichte van het stedelijk gemiddelde. De Rekenkamer heeft een aantal onvolkomenheden in de uitwerking en definiëring van een aantal indicatoren aangewezen. Ondanks deze geconstateerde tekortkomingen concludeert de Rekenkamer dat het dashboard goed gebruikt kan worden om te achterhalen of de betreffende impuls wijken voortgang hebben geboekt op de afzonderlijke elementen van het dashboard (als 'managementtool') en draagt daarmee bij aan het beleidsleren. Het dashboard kan echter niet worden gebruikt om de effectiviteit en doelrealisatie van (de activiteiten van) het impuls wijkenbeleid vast te stellen.

Monitoring sociale stijging op de participatieladder in ontwikkeling.

De Rekenkamer heeft geen specifieke monitorinformatie aangetroffen voor de 'plus' op het stedelijke beleid anders dan de indicatoren uit het dashboard. Momenteel wordt gewerkt aan het ontwerpen van een monitor die de sociale stijging op de participatieladder van alle uitkeringsgerechtigden in de impuls wijken in kaart zal brengen. Daarnaast is de gemeente in overleg met het onderwijsveld (in de impuls wijken) inzake de ontwikkeling van een zogenaamde 'toetsresultatenmonitor'.

Geen eenduidige afspraken over monitoring en evaluatie van concrete resultaten van projecten in de wijk.
De Rekenkamer heeft vastgesteld dat op wijkniveau niet op systematische wijze gegevens worden verzameld omtrent de bereikte resultaten van projecten en activiteiten. Ondanks dat in de verschenen impulsplannen de verantwoordelijkheid voor de monitoring wordt belegd bij de projectgroep, zijn er in de praktijk nog geen eenduidige (werk)afspraken gemaakt over het monitoren van (output)resultaten op wijkniveau. Ook zijn er nog onvoldoende heldere afspraken over wie verantwoordelijk is voor de evaluatie van de resultaten van de afzonderlijke wijkgerichte activiteiten. Door de constructie met het Tilburg Akkoord leggen de initiatiefnemers geen directe verantwoording af aan de projectgroep welke wel verantwoordelijk is voor de sturing op de integrale aanpak in de wijk.

Beleidsinformatie beschikbaar, maar nog niet optimaal integraal samengebracht.
Op basis van het onderzoek heeft de Rekenkamer de volgende onderdelen van 'een beleidsinformatiesysteem voor de impuls wijken' kunnen destilleren:



De Rekenkamer constateert dat op de verschillende niveaus beleidsinformatie beschikbaar is, maar deze worden nog niet integraal samengebracht. Dit komt het beleidsleren niet ten goede.

Evaluaties

- *Beleidsnota's en projecten/activiteiten worden periodiek geëvalueerd.*

Weinig aandacht voor evaluaties.

Binnen het impuls wijken beleid is er tot op heden op de verschillende niveaus weinig aandacht geweest voor het evalueren van de 'plus' van de wijkimpuls. Een goed onderbouwde (tussen)evaluatie met daarin de geboekte resultaten, de effectiviteit van de afzonderlijke maatregelen en de concreet opgedane praktijkervaringen in projecten, heeft de Rekenkamer niet aangetroffen. Een evaluatie van de onderliggende kaders is aangekondigd voor 2011.

Beleidsleren

- *De monitoring van het impulswijkenbeleid en de evaluaties bevorderen het 'beleidsleren'.*

Het college verschaft geen inzage in het 'doelen-inspanningen-netwerk'.

De RBA-methodiek is gebaseerd op het gedachtegoed dat alle betrokken actoren gezamenlijk de gewenste resultaten voor de wijk formuleren, daar samen aan werken en de resultaten samen analyseren en verantwoorden. Tot op heden is er veel tijd gaan zitten in het formuleren van de gezamenlijke resultaten en het uitwerken van de aanpak. Er zijn pogingen gedaan tot een systematische vertaling van doelen en resultaten van het programma- en beleidsniveau naar het wijkniveau, maar dit proces verloopt nog moeizaam. Er is nog weinig aandacht geweest voor monitoring en evaluatie, waardoor de 'plan-do-check-act-cylcus' nog niet systematisch is doorlopen.

Het impulswijkenbeleid is tegelijkertijd top-down als bottom-up georganiseerd

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat er tegelijkertijd sprake is van zowel top-down als bottom-up sturing. Op bestuurlijk niveau zijn ambities vastgesteld en doorvertaald naar concrete resultaten voor de wijken. Tegelijkertijd wordt vanuit de projectgroepen in de impulswijken gestuurd vanuit het gedachtegoed van de RBA-methodiek. De 'dromen en zorgen' van de bewoners staan centraal bij het bepalen van de concrete uitwerking in de wijk. Deze 'paradoxale' verhouding kan in de praktijk tot problemen leiden wanneer onvoldoende wordt aangestuurd op een (evenwichtige) balans tussen top-down en bottom-up sturing.

Het dashboard wijkimpuls draagt bij tot beleidsleren.

Ondanks deze geconstateerde tekortkomingen concludeert de Rekenkamer dat het 'dashboard wijkimpuls' goed gebruikt kan worden om te achterhalen of de betreffende impulswijken voortgang hebben geboekt op de afzonderlijke elementen van het dashboard (als 'managementtool') en draagt daarmee bij aan het beleidsleren.

Er is meer focus in het beleid gekomen, maar tegelijkertijd blijft het 'druk in de wijk'.

De keuze voor de drie ambities heeft geholpen om focus in het beleid aan te brengen. Deze focus heeft echter nog niet geleid tot een 'ontstapeling' van beleid. Tot op heden is er nog geen einde gekomen aan de 'projectcarrousel' in de wijk.

Er is geen sprake van een programmatische aansturing.

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat er geen sprake is van een 'programmatische' aansturing van de impulswijk aanpak. Er is geen overkoepelend (op programmaniveau) plan van aanpak met daarin een beoogd tijdpad en realistische tussendoelen. Ook de in juli 2008 aangekondigde concrete plannen van aanpak per wijk (met SMART-doelen) zijn feitelijk nooit goed van de grond gekomen. Het college heeft aangekondigd hier verandering in te willen brengen door in april 2011 impulsplannen te gaan vaststellen. Door het ontbreken van een gestructureerde programmatische aanpak ontbreekt zowel bestuurlijk als ambtelijk het (totaal)overzicht.

Het proces van het formuleren van doelen en resultaten op wijkniveau vormt een zoektocht.

Het benoemen van de beoogde doelen en resultaten op wijkniveau heeft lange tijd in beslag genomen. In de periode vanaf juli 2008 zijn er per wijk verschillende werkdocumenten verschenen. Deze documenten werden doorlopend geactualiseerd (zowel qua doelen, indicatoren als maatregelen) en hebben nooit een formele status gekregen. Het college heeft hierover in december 2010 opgemerkt dat de afgelopen periode gekenschetst kon worden als een periode van 'zoeken en experimenteren'.

6.3. Conclusies 'Controle, heroverweging en bijsturing door de raad'

Tilburg Akkoord

- *Het college verantwoordt zich deugdelijk over de bestede middelen van het Tilburg Akkoord.*

Minimale verantwoording van Tilburg Akkoord

Het oormerken van gelden door de gemeente binnen het Tilburg Akkoord leidt tot een onoverzichtelijk geheel van subsidiestromen en verantwoordingen hetgeen de transparantie en efficiëntie niet bevordert. Er is geen sprake van publieke verantwoording door het Tilburg Akkoord. De verantwoording van WonenBurg over het jaar 2009 richting de gemeente is naar de opvatting van de Rekenkamer te summier gebleken. De jaarlijkse bijdrage van de gemeente wordt jaarlijks verstrekt in de vorm van een 'incidentele subsidie' aan WonenBurg. De subsidieverordening van de gemeente Tilburg is strikt formeel-juridisch gezien niet van toepassing op deze subsidieverlening. Het door het college vastgestelde huishoudelijk reglement biedt weinig waarborgen voor resultaatgerichte sturing.

Betrokkenheid van de raad

- *Controle, heroverweging en bijsturing door de raad gebeurt op grond van de door het college aangeleverde (adequate en actuele) informatie.*
- *Controle, heroverweging en bijsturing door de raad vindt in ieder geval plaats bij belangrijke afwijkingen ten aanzien van inhoud, planning, belangen, (financiële)risico's, politieke kaders en/of beoogde resultaten en effecten.*

De informatievoorziening in de P&C-stukken is versnipperd: een integraal (financieel en inhoudelijk) overzicht ontbreekt.

De Rekenkamer concludeert dat doordat activiteiten en projecten via verschillende programma's (en producten) financieel en inhoudelijk begroot en verantwoord worden, het verkrijgen van het overzicht voor de raad via de P&C-stukken complex is. In de programmabegroting ontbreekt een integraal overzicht van de baten en lasten voor de 'plus' in de impuls wijken. Informatie over de resultaten en financiën van het Tilburg Akkoord wordt niet via de P&C-stukken gegeven. Ook wordt er geen relatie gelegd tussen de drie w-vragen: wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat mag het kosten? Door het ontbreken van deze samenhang is het voor de raad niet mogelijk een integrale beoordeling/afweging te kunnen maken van de effectiviteit van het impuls wijkenbeleid.

De raad heeft geen zicht op het tijdspad.

Er is nooit een overkoepelend plan opgesteld. Hierdoor heeft de raad (maar ook het college, de ambtenaren en betrokken externe partners) geen helder beeld van het te doorlopen proces. Voor de raad is het hierdoor niet goed mogelijk om te toetsen in hoeverre de gemeente procesmatig 'op koers ligt'. Ook het college heeft inmiddels geconstateerd dat 'er meer behoefte is aan overzicht en samenhang in interventies en planning ten aanzien van de uitvoering'.

De betrokkenheid van de raad bij het impulswijkenbeleid is wisselend.

De belangrijkste kaders (WMO kader en de Welzijnsvisie) zijn in oktober 2007 door de raad vastgesteld. De betrokkenheid van de raad bij de uitwerking van het impulswijkenbeleid is beperkt geweest. Zo is de collegenota van juli 2008 waarin het college de basis legt voor het impulswijkenbeleid nooit behandeld geweest in de gemeenteraad. Wel heeft de raad (indirect) ingestemd met de hoofddoelstelling en ambities via de programmabegroting. Ook de meest recente collegenota waarin een actualisering van het beleid wordt vastgesteld is niet geagendeerd voor een commissie en/of raadsvergadering.

De raad heeft bij het sluiten van het convenant Tilburg Akkoord geen expliciete rol gehad.

De betrokkenheid van de raad bij het aangaan van het Tilburg Akkoord is eveneens beperkt geweest. De raad heeft formeel ingestemd met een financieringsvoorstel inzake het Tilburg Akkoord. Bij de behandeling van dit voorstel is in de commissie de zorg uitgesproken over de stapeling van beleid en zijn vragen gesteld over de wijze waarop effecten zouden worden teruggekoppeld naar de raad en de wijk. Tot op heden heeft de raad geen informatie ontvangen over de behaalde resultaten via het Tilburg Akkoord.

6.4. Aanbevelingen

Op basis van het onderzoek formuleert de Rekenkamer de volgende vier aanbevelingen:

Aanbeveling 1

Vraag bij het college om aandacht voor het SMART formuleren van resultaten op beleids- en wijkniveau en richt op basis hiervan de monitoring nader in.

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat resultaten (van zowel de sectorale beleidsinstrumenten als de concrete activiteiten in de wijken) nog onvoldoende SMART geformuleerd zijn. Zowel bij de uitwerking van de 'plus' op het stedelijk beleid als bij de uitwerking van de impulsplannen verdient dit aandacht van het college. Veder verdient het aanbeveling aandacht te besteden aan de wijze waarop de ontwikkelingen op beleidsniveau en wijkniveau worden gemonitord en geëvalueerd. De Rekenkamer is van opvatting dat een systematische aandacht voor metingen en evaluaties vereist is voor een efficiënte besturing van het impulswijkenbeleid.

Aanbeveling 2

Geef het college in overweging een integrale visie te ontwikkelen ten aanzien van de sturing van het impulswijkenbeleid. Betrek in dit proces de (gewenste) rol van de raad.

In het onderzoek heeft de Rekenkamer geconstateerd dat er binnen de impulswijkenaanpak twee sturingsmodellen worden gehanteerd. Op bestuurlijk niveau (top-down) zijn drie centrale ambities vastgesteld. Tegelijkertijd is RBA-methodiek (bottom-up) centraal gesteld binnen de aanpak op wijkniveau. Twee sturingsmodellen die in potentie met elkaar kunnen 'botsen'. De Rekenkamer beveelt de raad aan om het college te verzoeken een meer integrale visie op de sturing van het impulswijkenbeleid te ontwikkelen. Binnen deze visie zou nader ingegaan kunnen worden op o.a. de betrokkenheid van bewoners en professionals, de besturing van het Tilburg Akkoord, de rol/taakopvatting van de projectgroepen in de wijken, de betrokkenheid van de raad en de interne sturing binnen de gemeente. Het traject 'Tilburg Transformeert' biedt volgens de Rekenkamer kansen om de interne sturing van het impulswijkenbeleid opnieuw te positioneren en implementeren binnen processen.

Aanbeveling 3

Geef het college de opdracht om de bevindingen van de Rekenkamer inzake het Tilburg Akkoord bij het evaluatietraject van het Tilburg Akkoord te betrekken en te komen tot een verdere optimalisering.

Het onderzoek van de Rekenkamer toont aan dat rondom het Tilburg Akkoord er punten zijn die voor verbetering vatbaar zijn. De Rekenkamer is van opvatting dat de werkwijze inzake de geoormerkte bedragen in het Tilburg Akkoord aangepast dienen te worden in het kader van de transparantie en efficiëntie. Ook het huishoudelijk reglement van het Tilburg Akkoord is niet op alle punten adequaat gebleken en dient aangepast te worden om te kunnen fungeren als deugdelijk (juridisch) afsprakenkader. Ten slotte wijst de Rekenkamer op de eerder uitgesproken wens van een fractie om geïnformeerd te worden over effecten van het Tilburg Akkoord. De Rekenkamer adviseert de raad om het college de opdracht te geven om de bevindingen van de Rekenkamer te betrekken bij het aangekondigde evaluatietraject en verbeteringen door te voeren.

Aanbeveling 4

Vraag als raad om integrale informatie over de voortgang van het impulswijkenbeleid.

De Rekenkamer pleit voor een periodieke 'voortgangsrapportage impuls wijken' waarbij informatie over het impulswijkenbeleid op een integrale wijze wordt gepresenteerd aan de raad en op basis waarvan de raad zijn sturende en contolerende rol kan vervullen. Onderdeel van de voortgangsrapportage zou een overzicht kunnen zijn met de geboekte resultaten en de financiële baten en lasten. Deze voortgangsrapportage kan in de vorm van een afzonderlijke rapportage of onderdeel uitmaken van de P&C-stukken (bijvoorbeeld via een 'extra paragraaf'). Op landelijk niveau informeert de minister (Wonen Werken en Integratie) de Tweede Kamer jaarlijks aan de hand van een voortgangsrapportage met daarin een stand van zaken van het krachtwijkenbeleid en de tot dan toe bereikte resultaten.

Bijlagen

Onderzoek Tilburg wijkimpulsenbeleid

1. Historische schets impuls wijken
2. Overzicht college- en raadsbesluiten
3. Aanvragen Tilburg Akkoord
4. Impuls wijken in de programmabegroting
5. Geïnterviewde personen

Bijlage 1 Historische schets impuls wijken

In de jaren tachtig startte Tilburg met stadsvernieuwing in de oude wijken. De nadruk lag daarbij op de fysieke vernieuwing: breken en bouwen. Sindsdien is de aanpak steeds breder geworden: niet alleen de woonomgeving kreeg aandacht, maar ook problemen van armoede, onderwijs, criminaliteit en maatschappelijk isolement. De gemeente ging zich, behalve met de stenen, steeds meer met mensen bezighouden. Er werden wijkontwikkelingsplannen opgesteld, wijkbeheerprogramma's uitgevoerd en gebiedsteams ingesteld allen tot doel om de leefbaarheid in de Tilburgse wijken te verbeteren. In deze paragraaf wordt op hoofdlijnen een historische schets gegeven van het 'wijkgericht werken' door de gemeente Tilburg.

Wijkgericht werken in Tilburg

In 1998 werd in Tilburg overgestapt op 'wijkgericht werken'. Het doel van het wijkgericht werken is *'de missie, structuur en cultuur van de organisatie afstemmen op het wensen- en behoeftenpatroon van burgers'*³⁸. Niet alleen de gemeente, maar ook instellingen die publieke diensten leveren moesten hierop hun werkwijze inrichten. De overstap naar wijkgericht werken gebeurde in veel andere gemeenten ook. Wat Tilburg echter onderscheidde van andere gemeenten was dat het wijkniveau niet ergens werd ingevoegd op een positie ondergeschikt aan de sectorale afdelingen, maar dat wijkniveau leidend werd over de sectorale diensten van de gemeente. In eerste instantie gebeurde dat door een indeling in de dienst Publiekszaken, een dienst Wijkzaken en een dienst Stadszaken. Binnen de dienst Wijkzaken opereerden vier Gebiedsteams. In 2002 is deze organisatie opnieuw gewijzigd ('kanteling Tilburgs Model'). Er is toen gekozen voor een indeling in beleid en uitvoering. De taken van Wijkzaken en Stadszaken werden ondergebracht bij de diensten Beleidsontwikkeling (BO) en Gebiedsontwikkeling (GO). De gebiedsteams vallen sinds die tijd onder GO. Deze teams zijn verantwoordelijk voor de regie in de wijken. Onder BO vallen de sectorale afdelingen: Onderwijs & Jeugd, Maatschappelijke ontwikkeling, Ruimtelijke ordening, Milieu en Economie. Deze afdelingen zijn o.a. verantwoordelijk voor het opstellen van de beleidskaders en de subsidieverlening aan maatschappelijke instellingen.

Wijkontwikkelingsplannen (als onderdeel van het GSB-beleid)

In het kader van het Grote Stedenbeleid (GSB) kwam eind jaren negentig het instrument 'wijkontwikkelingsplan' (WOP) op. Het doel van dit plan was om in samenwerking met actieve bewoners, bedrijfsleven en andere maatschappelijke organisaties op korte termijn zichtbare resultaten te boeken, de wijk veiliger maken en sterker op het gebied van de ruimte, de sociale aspecten en de economie. In die periode zijn o.a. de volgende wijkplannen (en bijbehorende uitvoeringsprogramma's) door de raad vastgesteld: wijkplan Tilburg Noord (1999), wijkplan 3West -'t Zand, Wandelbos, Reit (2000), wijkplan Trouwlaan/Uitvindersbuurt (2001), wijkplan Oud Noord (2004), wijkplan Groenewoud (2004) en het wijkplan, Korvel, Westend, St. Anna en zuidelijk deel van Zorgvlied (2004). De wijkplannen zijn met name ontwikkeld voor de 'kwetsbare gebieden' van Tilburg. De diverse herstructureringsprojecten werden ingepast in de wijkplannen. De meeste maatregelen die werden bedacht werden uitgevoerd onder leiding van de gemeente in samenwerking met de belangrijkste partners. De gemeente koos voor een dominante regisserende en bepalende rol bij de wijkontwikkelingsplannen. Gaandeweg kwam er steeds meer oog voor de versterking van de 'vraagsturing' en het als medebeleidsbepaler beschouwen van wijkbewoners.

³⁸ Kensen, S (2000) Wijkontwikkelingsplannen en sturingsmogelijkheden. Een WOP nader beschouwd, Stedennetwerk Wijkgericht werken. Tilburg, Katholieke Universiteit Brabant.

Toenemende aandacht voor veiligheid

De eerste wijkplannen kende drie pijlers: fysiek, sociaal en economisch (onderdelen GSB). Vanaf 2002 is 'Veiligheid' er als vierde pijler aan toegevoegd. Het aspect veiligheid kreeg in Tilburg steeds meer aandacht (evenals de term 'leefbaarheid'). In deze periode is er o.a. een veiligheidsmonitor voor de gehele gemeente ontwikkeld. Op basis van deze monitor werden urgentiegebieden aangewezen. Vier van de vijf huidige impuls wijken (niet Groeseind/Hoefstraat) zijn nog steeds een veiligheidsurgentiegebied.

Vernieuwing van het welzijnswerk ('Actief in de wijk 2003')

De gemeente wilde steeds meer vraaggericht gaan werken. Dit hield in dat de instellingen die diensten namens de gemeente uitvoeren, ook meer vraaggericht moesten gaan werken. Sinds de invoering van 'Actief in de wijk' (2003) is gewerkt aan de vernieuwing van het welzijnswerk. In 'Actief in de wijk' lag het accent op de nieuwe resultaatgerichte werkwijze en de verheldering van de rolverdeling tussen gemeente (opdrachtgever), wijkorganisatie (vraaganalyse, buurtbudgetten) en welzijnsinstelling (opdrachtnemer).

Steeds meer aandacht voor 'dromen en zorgen' van bewoners

Het nadenken over de wijkaanpak kreeg nog een extra impuls door de aandacht van het *Algemeen Beleidsplan Tilburg 2006-2010*. Daarin gaf het college aan dat het 'vertrouwen van burgers grotendeels afhankelijk is van de mate waarin rekening gehouden wordt met hun dromen en zorgen. Dat vraagt om een andere manier van functioneren van de gemeentelijke organisatie, ambtelijk en bestuurlijk, maar ook van partners in de stad. Met termen als 'ruimte voor de buurt', 'premie op actie', 'maatwerk voor de buurt', 'wijkwethouders' en 'mandaat om te handelen ('licence to Act') kondigde het toenmalige college een nieuwe koers aan. Er kwam in toenemende mate aandacht voor de dromen en zorgen van buurtbewoners in de werkwijze van de gebiedsteams. In de Kruidenbuurt is de gemeente (in samenwerking met Ordina) begonnen met een experiment met de zogenaamde RBA-methodiek (Result Based Accountability). Binnen deze methodiek staan concrete acties en concrete oplossing centraal. Aan bewoners is gevraagd naar hun dromen en zorgen en vanuit deze gesprekken zijn de belangrijkste thema's voor de kruidenbuurt bepaald (werk en armoede, onderwijs en opvoeding).

Geen 'Vogelaarwijk': een dubbel gevoel

Het vierde kabinet Balkende presenteerde op 22 maart 2007 een lijst van 40 probleemwijken (ook wel 'vogelaarwijken' of 'krachtwijken' genoemd). In deze probleemwijken zou in de regeringsperiode extra worden geïnvesteerd. Ondanks dat Tilburg wel degelijk wijken had met veel sociale problemen, kwam er geen enkele Tilburgse wijk op deze lijst. Dit was volgens het toenmalige college³⁹ onder andere het gevolg van 'de lange traditie die Tilburg kent van stedelijke inzet in combinatie met wijkgericht werken. De aanpak in Tilburg onderscheidt zich van andere steden door de reeds jarenlange inzet op herstructurering en op veiligheid, gecombineerd met een sociale agenda en met nadruk op de urgentiewijken'. In Tilburg heerste een dubbel gevoel bij de lijst van 40 probleemwijken: enerzijds was men blij dat er geen enkele wijk aan de criteria voldeed van de krachtwijken. Anderzijds heerste er ook een gevoel dat extra (financiële) ondersteuning een goede bijdrage kon leveren aan het waarmaken van de ambities zoals vastgesteld in de 'Visie op welzijn 2008-2011'. Toen eind 2007 minister Vogelaar alsnog voornemens was om een knelpuntenpot (60 miljoen in twee tranches) in te stellen heeft het college op 12 november 2007 een intentieverklaring getekend met minister Vogelaar. De intentieverklaring van november 2007 heeft volgens betrokkenen de discussie over doelen en innovatieve aanpak (o.a. werken volgens de RBA-methodiek) verder aangejaagd. De intentieverklaring heeft er uiteindelijk toe geleid de gemeente een

³⁹ Collegenota: 'Intentieverklaring gemeente en minister Vogelaar inzake wijkaanpak, 6 november 2007.

subsidie uit het budget '40+ wijken' heeft gekregen (eerste tranche t.b.v. projecten in de Kruidenbuurt). De aanvraag in de tweede tranche inzake de Stokhasselt is niet gehonoreerd door het ministerie.

Nieuwe kaders WMO en welzijnswerk (kansrijke stad, vitale wijken)

Een belangrijke ontwikkeling vond in oktober 2007 plaats. Tegelijkertijd verschenen de nota's '*actieve burgers, ondersteunende stad (het meerjarenbeleidskader WMO 2008-2011)*' en de '*kansrijke stad, vitale wijken (visie op welzijn 2008-2011)*'. In het WMO-kader en de welzijnvisie heeft de gemeente voor het eerst een onderscheid gemaakt tussen stedelijke basisvoorzieningen en extra voorzieningen in wijk waar dat nodig is (impulswijken). Stedelijke basisvoorzieningen moesten de juiste randvoorwaarden voor actief burgerschap ('actieve stad') en extra ondersteuning bieden aan kwetsbare groepen ('ondersteunende stad'). De nota '*kansrijke stad, vitale wijken (visie op welzijn 2008-2011)*' vormde de uitwerking van de derde ambitie uit het WMO-kader, te weten de '*kansrijke stad*'. Op raad heeft op 29 oktober 2007 zowel het WMO-kader als de visie op welzijn vastgesteld. In het raadsbesluit zijn de wijken Groenewoud, Stokhasselt, Kruidenbuurt, Groeseind/Hoefstraat en Trouwlaan/Uitvindersbuurt expliciet aangewezen als de vijf wijken die een extra impuls krijgen bovenop de stedelijke basisvoorzieningen. De raad geeft verder als kader o.a. mee dat in de wijkimpuls in iedere geval de thema's 'jeugd & gezin', 'werk' en 'armoedebestrijding' aandacht dienen te krijgen en geeft het college de opdracht om instellingen, woningcorporaties, ondernemers, politie, vrijwilligersorganisaties en bewoners uit te nodigen om zich te verbinden aan de doelen van de wijkimpuls. Ook bepaalde de raad als kader dat er een impulsbudget ingesteld wordt om vernieuwende werkwijzen voor de wijkimpuls te stimuleren. Aan partners, provincie en Rijk wordt gevraagd hierin bij te dragen.

Inventarisatie en analyse van activiteiten

Begin 2008 is door de gemeente nagegaan welke activiteiten in de impulswijken plaatsvonden, zowel vanuit het stedelijke beleid als vanuit het gebiedsgericht werken. Dit leverde een groot aantal activiteiten op. Zonder compleet te zijn, kwam de inventarisatie op ruim 120 stedelijke en 170 wijkspecifieke activiteiten. In de praktijk wordt gesproken over een zogenaamde 'projectencarroussel'. Geconstateerd werd dat de organisatieonderdelen van de gemeente heel veel deden, maar versnipperd en niet altijd wetend van elkaar waar ze mee bezig waren. Hoewel er veel wijkspecifieke activiteiten waren ontbraken activiteiten gericht op de thema's werk, inkomen en armoede. Ook werd vastgesteld dat ieder gebiedsteam zijn eigen aanpak koos. Dit past enerzijds binnen het streven om voor wijken maatwerk te leveren, maar herbergt anderzijds wel het gevaar dat telkens het wiel opnieuw uitgevonden moet worden. Ook bleek er weinig aandacht voor de vraag of inspanningen het gewenst effect hadden. Naast deze inventarisatie heeft een externe expertmeeting (februari 2008) adviezen en aandachtspunten opgeleverd voor de impulswijkaanpak.

Vaststelling ambities en proces wijkimpulsen

In juli 2008 is eveneens een belangrijke stap gezet. Het college heeft de nota 'vaststelling ambities en proces wijkimpulsen' vastgesteld en ter kennisname aan de raad gezonden. In het verlengde van de intentieverklaring, de welzijnvisie en het WMO-kader is in deze nota gekozen voor drie ambities:

- 1) Jongeren doen het goed op school en halen een diploma
- 2) Elk huishouden heeft een kostwinner
- 3) Inwoners leven boven de armoedegrens

Het college kiest voor een realisatietermijn van tien jaar en wil meetbare en duurzame resultaten bereiken volgens de lijn van de RBA-methode (results based accountability). Voorafgaand aan het de keuze voor

deze drie ambities is nadrukkelijk stilgestaan bij de thema's integratie en veiligheid. Er is voor gekozen om deze voor deze thema's geen eigen ambitie te formuleren. De gedachte hierachter is dat wanneer de sociaal-economische positie van bewoners verbeterd dit een positief effect heeft op de integratie en de veiligheid. De dienst gebiedsontwikkeling (GO) krijgt de opdracht om per impulswijk een plan van aanpak te ontwikkelen. Het college wil per wijk SMART tussendoelen gaan formuleren. In het vervolgtraject zullen indicatoren gekozen worden om te voortgang te kunnen meten.

Aan de slag in de wijk

In de collegenota 'Vaststelling ambities en proces wijkimpulsen' (juli 2008) kreeg de dienst Gebiedsontwikkeling de opdracht van het toenmalige college om per impulswijk een 'Plan van Aanpak' te ontwikkelen. Per wijk zijn de verschillende gebiedsmanagers (vanaf het najaar van 2008) aan de slag gegaan met het opstellen van een plan. Met verschillende partners uit de wijk (o.a. MOM, woningbouwcorporaties, buurtregie, Brede School, Twern e.d.) zijn de gebiedsmanagers rondom de tafel gaan zitten om te komen tot een praktische uitwerking van de drie impulsdoelen.

De symboliek van het Tilburg Akkoord

Al bij de vaststelling van het meerjarenbeleidskader WMO en de visie op welzijn (oktober 2007) bepaalde de raad dat er een 'impulsbudget ingesteld diende te worden om de vernieuwende werkwijzen voor de wijkimpuls te stimuleren'. Uiteindelijk heeft dit raadsbesluit geresulteerd in het zogenaamde 'Tilburg Akkoord'. Op 3 februari 2009 besloot het college tot het aangaan van het convenant 'Tilburg Akkoord' met de drie woningbouwcorporaties Wonen Breburg, TBV Wonen en Tiwos. Het aangaan van het 'Tilburg Akkoord' kan worden gezien als een (bestuulijk) 'momentum' waarop de gemeenschappelijk bereidheid tot een ambitieuze en vernieuwende aanpak werd verzilverd. Partijen verklaarden richting elkaar de bereidheid om zich te verbinden aan de drie ambities van het impulsijkenbeleid

Bijlage 2 Overzicht raads- en collegebesluiten impuls wijken

In de volgende raadsvoorstellen heeft de raad expliciete besluiten genomen met betrekking tot (de inhoudelijke uitwerking van) de wijkimpuls:

<i>Raadsvoorstel meerjarenkader WMO en visie op welzijn (29 oktober 2007)</i>	De gemeenteraad heeft in oktober 2007 het <i>meerjarenbeleidskader WMO</i> en de <i>'visie op welzijn'</i> vastgesteld in oktober 2007. Met name de <i>'visie op welzijn'</i> is belangrijk geweest voor de wijkimpuls. In het raadsbesluit inzake de welzijnsvisie is o.a. besloten welke 5 wijken een extra impuls krijgen bovenop de stedelijke basisvoorzieningen en is als kader gesteld dat in ieder geval de thema's 'jeugd en gezin', 'werk' en 'armoedebestrijding' de aandacht moeten krijgen. Met betrekking tot de financiële gevolgen staat in het raadsvoorstel opgenomen dat 'de verdeling van middelen voor het (professionele) welzijnswerk opnieuw tegen het licht zal worden gehouden met als doel deze verder aan te scherpen' ⁴⁰ .
<i>Raadsvoorstel Doorstart De Cirkel doorbreken (12 februari 2009)</i>	Op 12 februari 2009 heeft de raad in het kader van het rapport 'Doorstart De Cirkel Doorbreken' besloten tot het vaststellen van het 'actiepunt 20' om <i>'in de eerste helft van 2009 samen met de gebiedsmanagers de armoededoelstelling concreet uitwerken in de 5 wijkimpulsplannen (ook wel werkdocumenten genoemd)'</i> .
<i>Raadsvoorstel Financiering Tilburg Akkoord vanuit rijksmiddelen VROM en reserve herstructurering (12 oktober 2009)</i>	Op 12 oktober 2009 heeft de raad besloten om de middelen van het ministerie van VROM (2 miljoen euro 'aanvraag preventiebudget Kruidenbuurt') in te zetten voor het Tilburg Akkoord onder de voorwaarde dat deze middelen ingezet dienen te worden in de Kruidenbuurt voor de uitvoering van vier specifieke sociale projecten. Daarnaast heeft de raad besloten om gedurende de looptijd van het Tilburg Akkoord van 2010 t/m 2018 een jaarlijkse bijdrage van € 55.555,- voor fysieke projecten (totaal € 500.000,-) beschikbaar te stellen voor het Tilburg Akkoord en dit ten laste te brengen van de reserve herstructurering.
<i>Raadsvoorstel re-integratiebeleid en dienstverlening sociale zaken (14 december 2009)</i>	Op 14 december 2009 heeft de raad het concept van de 'verbindende schakel sociale zaken' vastgesteld waardoor sociale zaken haar dienstverlening aansluit op de impuls wijken. De raad geeft het college tevens de opdracht om voor dit concept een aanvraag voor impuls middelen van het Tilburg Akkoord in te dienen.
<i>Coalitieakkoord Tilburg 2010-2014 (16 april 2010)</i>	Op 16 april 2010 heeft de raad kennisgenomen van het Coalitieakkoord Tilburg 2010-2014. In dit akkoord geeft de coalitie met betrekking tot de impuls wijken aan dat doorgaan wordt met de impulsaanpak. In de wijken Stokhasselt en Vogeltjesbuurt wordt de impulsaanpak versneld.

⁴⁰ Bij het vaststellen van het programma van eisen wijk- en buurtwerk 2009-2011 (oktober 2008) geeft het college aan niet gekozen te hebben voor een substantiële herverdeling van middelen wijk- en buurtwerk ten gunste van de impuls wijken. Wel komt het college met een voostel om vrije ruimte te creëren zodat ze later in de contractperiode kan bezien of er extra middelen overgeheveld moeten worden naar de impuls wijken.

<i>Raadsvoorstel werken aan Sociale Stijging (19 juli 2010)</i>	Op 19 juli 2010 heeft de raad (bij het raadsvoorstel 'werken aan Sociale stijging', visienota inzet participatiebudget) het uitgangspunt vastgesteld dat het participatiebudget weliswaar een stedelijke werking heeft, maar dat door een projectmatige aanpak focus zal worden aangebracht op het bedienen van de doelgroep van het participatiebudget binnen de impuls wijken Stokhasselt en de Vogeltjesbuurt.
<i>Visie doorontwikkeling WMO naar wijkgerichte aanpak (11 oktober 2010)</i>	Op 11 oktober 2010 heeft de raad ingestemd met de visie doorontwikkeling WMO naar een wijkgerichte aanpak. De invoering van de WMO in 2007 was gebaseerd op WMO Beleidskader 2008-2011. In 2009 heeft de raad de nota 'Zorgzaam en Krachtig' vastgesteld met tien uitgangspunten voor het toekomstige beleid op Zorg & Welzijn. Dit zijn: maatwerk, eigen kracht en verantwoordelijkheid, solidariteit, vertrouwen, de sterkste schouders, kracht van de stad, innovaties, de ruimte voor de wijk, eenvoud en regie voeren. De visie op de doorontwikkeling van de WMO in de komende jaren is op deze uitgangspunten gebaseerd. In vier jaar moet in Tilburg op wijkniveau een dekkend netwerk gevormd zijn van samenwerkingsverbanden tussen professionals, informele zorgverleners, vrijwilligers en participerende buurtbewoners op het gebied van zorg en welzijn. Het gaat om intensievere samenwerking tussen mensen die meestal ook nu al in de wijk actief zijn. De ontwikkeling van de wijkgerichte samenwerkingsverbanden sluit aan bij andere ontwikkelingen die er in de wijken al gaande zijn, zoals bij de aanpak in de impuls wijken.

Collegebesluiten

Naast bovenstaande raadsnota's waarbij de raad nadrukkelijk betrokken is geweest, heeft het college ook diverse besluiten genomen over de wijkimpuls. De raad is geïnformeerd over deze collegebesluiten via de raadsinformatiefbrief en/of besluitenlijst van het college. Het gaat om de volgende collegenota's:

- Intentieverklaring gemeente en minister Vogelaar inzake wijkimpuls (*november 2007*)
- Vaststelling ambities en proces wijkimpulsen (*juli 2008*)
- Aanvraag preventiebudget Kruidenbuurt (*februari 2009*)
- Convenant wijkimpuls gemeente Tilburg - woningcorporaties (*februari 2009*)
- Versterken door te verbinden: de impulsaanpak op het terrein Onderwijs en jeugd in de Kruidenbuurt (*maart 2009*)
- Huishoudelijk reglement convenant Tilburg Akkoord (*juli 2009*)
- Extra investeren in kinderen tot 12 jaar. De aanpak op het domein onderwijs in jeugd in de impuls wijken (*december 2009*)
- Aanvraag Subsidieverzoek 40+ wijken Stokhasselt (*februari 2010*)
- Lessen uit de Tilburgse wijkenaanpak. Actualisatie van het beleid inzake de wijkimpulsen (*december 2010*)
- Collegebesluit impuls wijk Groenewoud (*januari 2011*)

Bijlage 3 overzicht ingediende aanvragen bij Tilburg Akkoord en uitspraken adviescommissie

Aanvraag	indiener	Korte inhoud	Uitspraak	reden
AANVRAGEN 2009				
Talenschool	Brede School Tilburg	Ontwikkeling van taalgevoel stimuleren, aanbod onderwijs in moedertaal	Afgewezen	Onvoldoende aansluiting op impulsdoelen. Twijfel over methodiek 2-talig onderwijs.
Begeleiding VSV jongeren	Gemeente Tilburg	Intensieve vroegtijdige begeleiding van jongeren richting reïntegratietrajecten	Toegekend voor 2009 € 187.200 vanuit geoormerkte gelden)	Aansluiting op impulsdoelen. Wel inhoudelijke inbreng gevraagd voor aanbestedings-traject 2010 en 2011.
Extra jongerenwerk Groenewoud	MOM / De Twern	Extra FTE jongerenwerk in de wijk Groenewoud	Afgewezen	Er gaat gaan vernieuwende impuls uit van het project. Het is meer van hetzelfde, financiering uit reguliere middelen ligt daarom meer voor de hand.
Schuldhulpverlening	Gemeente Tilburg	Schuldhulpverlening gaat huisbezoeken afleggen	Afgewezen	Onvoldoende vernieuwend, tekort aan formatie dient met reguliere middelen te worden opgevangen.
Op mijn stoep	De Wever / ROC	Het realiseren van 60 ontmoetingen tussen ouders uit verschillende zorgcentra en jongeren (15 -19 jaar) uit de wijken.	Afgewezen, doorgeleid naar OTC	Onvoldoende aansluiting op impulsdoelen.
MOM@work	MOM	Jobcoach-jobhunter (8 uur per wijk per week) bemiddelt 40 uit te plaatsen mensen op jaarbasis naar een baan of een plek in een programma.	Gehonoreerd (€ 49.000)	Vernieuwend karakter.
Touch your dream	De Twern (jongerenwerk)	Talentcoaching, motivatiecoaching en droombegeleiding richting werk of school	Aanvragers verzocht om het project kleinschaliger te herdefiniëren. Later alsnog afgewezen.	Onvoldoende aansluiting met BLINK (en onvoldoende onderscheidend).
ouderbetrokkenheid	ROC	Vijftien moeders activeren en betrekken bij de schoolloopbaan van hun kind(eren)	Gehonoreerd (€ 18.066) In latere instantie: aanvullende aanvraag van € 2.240 gehonoreerd	Veelbelovende nieuwe methodiek die bij succes breder kan worden toegepast.

AANVRAGEN 2010					
Wijk van Kant	Hennie van Deijck (SEW)			Aanvraag afgewezen	Aanvraag onvoldoende concreet. Opnieuw ingediend als Kant in de Kruidenbuurt.
De Bodde	Becx & Van Loon	Verstandelijk beperkte jongeren aan de slag in de wijk Kruidenbuurt.		Aanvraag afgewezen. Corporaties zijn wel met het project aan de slag gegaan en het draait al.	Onvoldoende aansluiting op impulsdoelen.
Verbindende schakels	SoZa (Hans sprangers, Mirjam van Loon, Karin Smeets)	Sociale zaken in de wijk: 3,5 fte gaan als vooruitgeschoven posten van SoZa in de wijk als verbindende schakel aan de slag		Aanvraag gehonoreerd. 720.000 euro voor 3 jaar uit provinciale geoormerkte gelden	Wijkgerichte aanpak en aansluiting bij de 3 impulsdoelstellingen
Jongeren en Geld	Stichting Clip	Voor en samen met jongeren activiteiten opzetten om jongeren met geld om te leren gaan.		Aanvraag in tweede instantie gehonoreerd. € 25.700 voor 2010. Indien goede resultaten: € 25.700 voor 2011.	Resultaten geconcretiseerd o.b.v. aanvullende vragen. Sympathiek initiatief, gericht op een moeilijk te bereiken groep.
Hoedje van papier	Brede School Tilburg	Mediaworkshops en kinderpersbureau		Aanvraag aangehouden.	Aanvullende vragen
leder mens doet mee in de Kruidenbuurt	Thebe, WZSW	Leerwerktraject voor vrouwen in de Kruidenbuurt		Later opnieuw ingediend, en afgewezen	Onvoldoende aansluiting op impulsdoelen.
Schatkist (Groenewoud)	Stichting De Ketting	Nieuw concept voor onderlinge dienstverlening, burenhulp en activering in de wijk (kledingwinkel Pater van den Elsenplein)		Gehonoreerd. € 53.970 NB: geoormerkte gelden	Aanvullende vragen t.a.v. borging, concrete resultaten en een volledige begroting afdoende antwoord.
Villa Cardan	Cardan Holding bv	Multidisciplinair servicecentrum		Gehonoreerd € 25.000 voor 2010/2011 € 25.000 voor 2011/2012	Sympathiek initiatief, en reeds gebleken succesvol.
wijkgericht opwaarderen WZSW	Gemeente Tilburg, Diamantgroep, De Wever, de Twern, Thebe en WZSW	Nieuwe WZSW aanpak in Stokkhasselt, Groeseind/Hoefstraat en Trouwlaan/Uitvindersonbuurt		Aanvraag niet verder in behandeling genomen	Plan lijkt sterk op de visie achter het Werkpunt. Cardan is ook gevraagd hierop te offrenen.
Uit de wijk aan de slag (Kruidenbuurt)	Anja willems (gemeente Tilburg)	Pilot samenwerking bedrijfsleven SEW/LIPS. Het betreft een arbeidsactiveringstraject waarin 15		Aanvraag aangehouden.	Project beperkt tot Stokkhasselt en meer inzicht in concrete resultaten. Oordeel projectgroep gevraagd.
				Gehonoreerd, onder voorbehoud van eindverantwoording € 50.000	Past binnen de doelstellingen en het project verloopt op een positieve manier. Definitieve

		mannen en vrouwen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt meedoen.	NB: geoormerkte gelden NB: het betrof een project dat bijna is afgerond, maar waarbij de formele financiële afwikkeling nog moet plaatsvinden	goedkeuring o.b.v. positieve indevaluatie
Kant in de Kuidenbuurt	Hennie van Deijck (SEW)	Het samen met bewoners projecten opzetten, bedenken en uitvoeren met als uitvalsbasis het atelier van Kant in de Kuidenbuurt	Afgewezen	Geen akkoord projectgroep. Levert geen directe bijdrage aan de 3 impulsdoelen en onvoldoende concrete resultaten.
Sociale aanpak Pucciniflat (Stokhasselt)	Hennie van Deijck (SEW) i.s.m. WonenBredburg	Intensieve sociale aanpak Pucciniflat, in combinatie met groot onderhoud	Aangehouden.	Afstemming gevraagd met wijkimpulsplan Stokhasselt, wat bijna gereed is.
AANVRAGEN IN VOORBEREIDING 2011				
Werkpunt (Kruidentbuurt)	Claudia van Dongen (gebiedsmanager west gemeente)	In de Kruidentbuurt een wijkgerichte plek maken, waar de eerste stappen op de participatieladder gezet kunnen worden voor een eerste ondersteuning om (weer) aan het werk te komen of te blijven (aanvullend op stedelijke voorzieningen).	In voorbereiding NB: geoormerkte gelden Gezien omvang aanvraag oordeel stuurgroep noodzakelijk.	PvE en aanvraag geaccordeerd door adviescommissie. Wordt ingebracht in de stuurgroep
MOM@work	Ralf Embrechts	Continuering voor nog 1 jaar, daarna borging bij SoZa	In voorbereiding	Wordt nog besproken in de projectgroepen, en 30 maart 2011 ingediend.
Begeleiding VSV jongeren: aanvraag voor gelden 2010/2011	Gemeente Tilburg	Intensieve vroegtijdige begeleiding van jongeren richting re-integratietrajecten. Aanvraag 2010/2011 o.b.v. veranderde insteek (Blink de wijk in)	In voorbereiding. Beschikbaar vanuit geoormerkte gelden: 2010: 361.920 2011: 74.880 Gezien omvang aanvraag oordeel stuurgroep noodzakelijk.	PvE en aanvraag geaccordeerd door adviescommissie (tevens o.b.v. tussenevaluatie). Wordt ingebracht in de stuurgroep

Bijlage 4: impulswijken in de programmabegroting

1) Wat willen we bereiken?

- Tot en met de programmabegroting 2010 vormde het impulswijkenbeleid een onderdeel van het programma 'Zorg & Welzijn (pijler maatschappij). Een van de zes programmadoelstellingen was gericht op het *'verbeteren van de leefbaarheid in de vijf impulswijken'*.
- Met ingang van de programmabegroting 2011 kent de begroting een andere structuur. De vier thema's uit het Coalitieakkoord (Sociale Stijging, Vestigingsklimaat, Leefbaarheid en Bestuur) zijn het uitgangspunt geweest voor de opbouw van de meest recente programmabegroting. Onder het thema 'Sociale Stijging' is een afzonderlijk doel voor de impulswijken geformuleerd: *'het verbeteren van de sociaal-economische positie van de mensen in de vijf impulswijken'*. Dit hoofddoel wordt vervolgens onderverdeeld in drie subdoelen (jongeren doen het goed op school, elk huishouden heeft een kostwinner en inwoners leven boven de armoedegrens). Bij de uitwerking van het thema wordt op ongeveer 1A4 het doel en de aanpak impulswijken uiteengezet. In de tekst bij het programma 'Zorg en Welzijn' wordt het begrip 'impulswijken' niet meer genoemd.

2) Wat gaan we daarvoor doen?

Aan de hand van de programmabegroting 2011 is bestudeerd welke activiteiten het college in het kader van de wijkimpuls voornemens is om in 2011 te ontplooiën:

- Binnen het thema 'Sociale Stijging' (onderwerp Werkgelegenheid) kondigt het college aan dat de dienstverlening van het jongerenloket Blink in de impulswijken meer worden vervlochten met het bestaande zorgaanbod in de stad (Centrum voor Jeugd en Gezin) en zal het behalen van een startkwalificatie c.q. de toelichting richting kwalificerende opleiding centraler worden gesteld.
- Binnen het thema 'Sociale Stijging' (onderwerp bevorderen zelfredzaamheid en meedoen) geeft het college aan dat ze voornemens is te starten met twee pilots wijkgerichte WMO-aanpak. Een er van vindt plaats in een impulswijk.
- Thema 'Sociale Stijging: onderwerp Armoede bestrijden': De aanpak van het Tilburgse armoedebestrijden wil het college in 2011 doorontwikkelen naar een basisdienstverlening armoede. Het gaat om onder meer de wijkgerichte dienstverlening waarbij professionals van de gemeente ('verbindende schakels') in de impulswijken worden gepositioneerd.
- Thema 'Sociale Stijging: onderwerp impulswijken'. Binnen deze paragraaf schets het college op hoofdlijnen zijn aanpak. Het college onderscheid daarbij drie domeinen: leren, armoede bestrijden en werken. Per domein schets het college de belangrijkste activiteiten. Tevens geeft het college aan nadrukkelijker op wijkniveau de resultaten van de inspanningen te gaan monitoren: 'De sociale stijging van uitkeringsgerechtigden in de impulswijken op de participatieladder zal in kaart worden gebracht'.
- Binnen het thema 'Vestigingsklimaat' onderwerp wonen geeft het college aan om de fysieke aanpak in de impulswijken aan te vullen met sociaal-economische maatregelen in de vorm van een concrete wijkimpuls. Hiervoor zijn per gebied plannen en programma's vastgesteld die uitgaan van concreet meetbare verbeteringen op de aspecten armoede, werkloosheid en opleiding/scholing. Dit streven is conform afspraken met het Rijk in het kader van ISV III: Het meerjarenontwikkelingsprogramma (MOP) 2010-2014.
- Bij het programma veiligheid geeft het college aan dat in het kader van het Manifest met het Rijk inzake het terugdringen van sociale overlast en fysieke verloedering een vijftal maatregelen genomen gaan worden. Eén van die maatregelen richt zich op het verbeteren van de

leefbaarheid in de vijf impuls wijken. Dit wil ze bereiken door het werken aan sociale stijging van de burgers.

- Binnen het programma 'Zorg en Welzijn' is geen nadere informatie opgenomen over activiteiten in het kader van de wijkimpuls.

3) Wat mag het kosten?

Om de kosten van de wijkimpuls in kaart te brengen, is gekeken ten laste van welke producten baten en lasten geboekt zijn voor het impuls wijkenbeleid. Op dit moment bestaat er binnen de structuur van de programmabegroting geen specifiek product voor de impuls wijken. In zowel de programmabegroting 2010, 2011 en de uitvoeringsbegrotingen zien we dat activiteiten in het kader van de wijkimpuls ten laste van diverse producten worden gebracht. Een aantal voorbeelden:

Voorstel nieuw beleid programmabegroting 2010 'aanpak impuls wijken'

In het kader van Brabantstad, Samen Investeren, investeert de provincie voor de periode 2009-2012 3,2 miljoen euro voor duurzame sociaal fysieke aanpak in 5 impuls wijken. Deze middelen zullen conform eerder besluitvorming worden ingezet ten behoeve van het Tilburg Akkoord. Dit voorstel valt onder het programma 'Zorg en Welzijn'; *product 2.1.4.20 Sociale infrastructuur en welzijn (programma Zorg en Welzijn)*.

Voorstel nieuw beleid programmabegroting 2010 'wijkimpuls'

Het college stelt voor om een coördinator voor alle impuls wijken binnen Sociale Zaken aan te stellen. Het voorstel loopt via *het programma arbeidsmarktbeleid (2.2) onder het product 4.2.2.10 'Werk en Bijstand*. Bij de programmabegroting van 2011 is dit voorstel vervangen door een nieuw voorstel 'Tilburg Akkoord' waarbij de middelen worden besteed aan verbindende schakels (3,5 fte) voor een periode van 3 jaar (i.p.v. 1 fte coördinator voor 10 jaar).

Reserve herstructurering uit erfpachtomzettingen

In het Tilburg Akkoord is een gemeentelijke inzet van 1 miljoen euro afgesproken. Op 21 juli 2009 heeft het college de eerste 0,5 miljoen euro vrijgemaakt binnen bestaande budgetten. Via een raadsvoorstel (juli 2009) is door de raad besloten om jaarlijks gedurende de periode 2010 tot en met 2018 de resterende 0,5 miljoen euro (55.555 euro per jaar) te onttrekken uit de reserve herstructurering. In bijlage C.019 reserves en voorzieningen worden onttrekkingen en toevoegingen met betrekking tot de wijkimpuls geboekt via *product 2.3.2.10 Wonen (onderdeel programma Wonen)*.

Bezuiniging stoppen projectencarroussel (bezuinigingen, bijlage 5 programmabegroting 2011)

Het college heeft een taakstelling opgenomen van 250.000 euro in 2011 en structureel 500.000 euro vanaf 2011. Het college constateert dat er de laatste jaren een opeenstapeling van maatregelen, voorzieningen en regeling is opgetreden. Dit heeft geleid tot een veelvoud aan projecten in de (impuls)wijken. De bezuiniging wordt gerealiseerd binnen het product *2.1.4.10 Zorg en ouderenbeleid (programma Zorg en Welzijn)*.

Reserve GSB (bijlage 9 reserves en voorzieningen programmabegroting 2011)

Als (bestemde) reserve staat ten behoeve van de aanpak impuls wijken ten laste van *product 2.1.2.60 Brede School (programma Onderwijs en Jeugd)* een onttrekking van 695.000 euro (2011) en 373.000 (2012) gereserveerd.

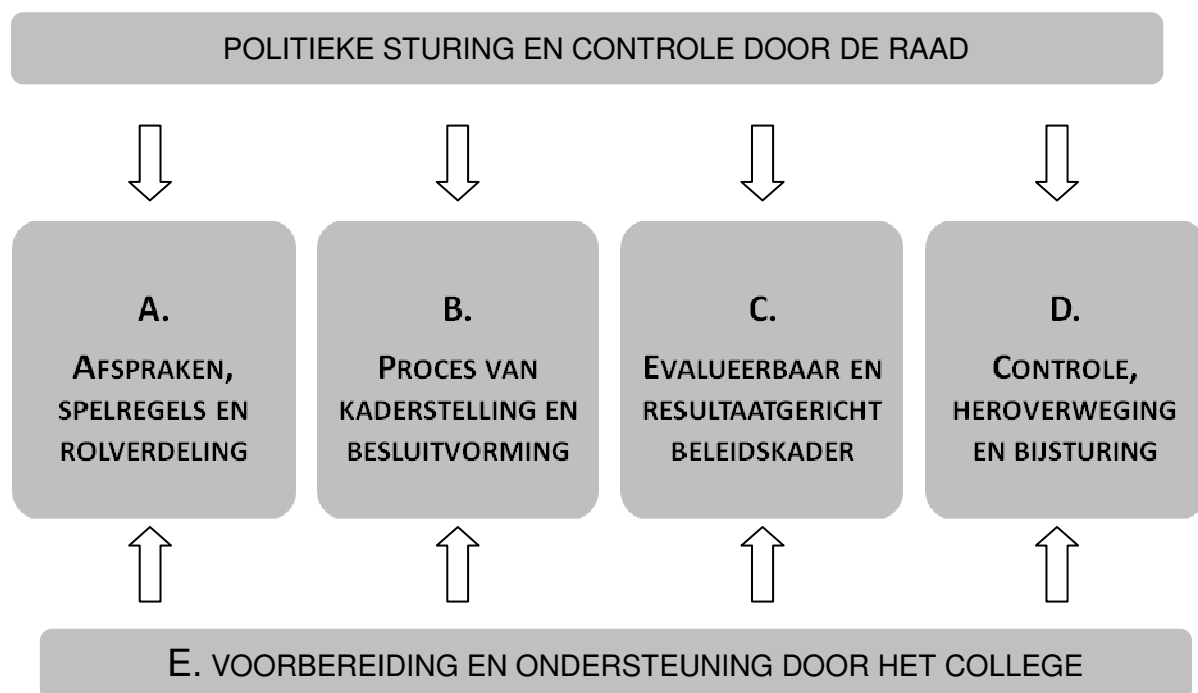
Bijlage 5 Geïnterviewde personen

Tijdens het onderzoek heeft de Rekenkamer Tilburg met de volgende personen gesproken:

Wim Slood	Coördinator wijkimpuls
Mahmut Eriçyas	Programmamanager O&J
Karin Smeets	Programmamanager Armoede
Roy Willems	Programmamanager Arbeidsmarktbeleid
Bart van Dalen	Gebiedsmanager Stokhasselt
Bea van Beers	Gebiedsmanager Groenewoud
Bauke Lagarde	Gebiedsmanager Kruidenbuurt
Tamira Waszink	Gebiedsmanager Trouwlaan/uitvindersbuurt
Reinou Kieboom	Gebiedsmanager roeseind/Hoefstraat

Bijlage 6 (Basis) Normenkader

De Rekenkamer heeft in dit onderzoek gebruik gemaakt van specifieke onderdelen van het normenkader, zoals geformuleerd in eerdere onderzoeken van de Rekenkamer Tilburg. In onderhavig onderzoek staan de onderdelen C (evalueerbaar en resultaatgericht beleidskader) en D (controle, heroverweging en bijsturing) centraal.



Ten behoeve van dit onderzoek heeft de Rekenkamer het bovenstaande normenkader nader gespecificeerd:

Bewaking voortgang beleid door het college

- *De onderliggende beleidsnota's en plannen bevatten SMART-doelstellingen.*
- *Het college monitort zowel op outcome als outputniveau de voortgang van het beleid.*
- *Ten behoeve van de monitoring worden indicatoren gehanteerd die eenduidig, relevant, valide, causaal en betrouwbaar zijn.*
- *Beleidsnota's en projecten/activiteiten worden periodiek geëvalueerd.*
- *De monitoring van het impulswijkenbeleid en de evaluaties bevorderen het 'beleidsleren'.*

Controle, heroverweging en bijsturing door de raad

- *Het college verantwoordt zich deugdelijk over de bestede middelen van het impulswijkenbeleid.*
- *Controle, heroverweging en bijsturing door de raad gebeurt op grond van de door het college aangeleverde (adequate) informatie.*
- *Controle, heroverweging en bijsturing door de raad vindt in ieder geval plaats bij belangrijke afwijkingen ten aanzien van inhoud, planning, belangen, (financiële)risico's, politieke kaders en/of beoogde resultaten en effecten.*