



Raadsvoorstel rekenkameronderzoek 'Sturen op een akkoord'

Aanleiding

In maart 2022 vinden er gemeenteraadsverkiezingen in Nederland plaats, zo ook in de gemeente Tilburg. Na de verkiezingen gaan fracties in de raad in onderhandeling om te komen tot bijvoorbeeld een nieuw coalitie-, bestuurs- of raadsakkoord. Met het oog op de naderende verkiezingen doet de Rekenkamer Tilburg (vanaf nu: RKT) onderzoek naar de voorbereiding op, de inrichting en uitvoering van, de verantwoording over, en de ervaringen met, het huidige Tilburgse bestuursakkoord 'Gezond en gelukkig in Tilburg' 2018-2022 (vanaf nu: bestuursakkoord 'Gezond en Gelukkig in Tilburg', of: bestuursakkoord). Bovendien bekijkt de RKT middels casestudies akkoorden van diverse andere gemeenten. Door middel van dit onderzoek geeft de RKT de (toekomstige) gemeenteraad, de onderhandelaars over het nieuwe akkoord, het (toekomstige) college van B&W en de ambtelijke organisatie inzichten die kunnen bijdragen aan de vormgeving van een nieuw Tilburgs akkoord voor de komende bestuursperiode.

De doelstelling van het onderzoek is driedelig en luidt:

1. Inzicht bieden in de
 - voorbereiding op,
 - inrichting en uitvoering van,
 - verantwoording over,
 - en ervaringen met,het bestuursakkoord 'Gezond en Gelukkig in Tilburg'.
2. Inzicht bieden in de voorbereiding op, inrichting en uitvoering van, en verantwoording over, diverse akkoorden van andere gemeenten.
3. Inzicht bieden in hetgeen hiervan geleerd kan worden.

In het verlengde van de doelstelling van het onderzoek is de volgende centrale vraagstelling geformuleerd: *Wat kan geleerd worden van de voorbereiding op, de inrichting en uitvoering van, de verantwoording over en de ervaringen met, het bestuursakkoord 'Gezond en Gelukkig in Tilburg' en wat kan geleerd worden van akkoorden van diverse andere gemeenten, met het oog op de vormgeving van een nieuw Tilburgs akkoord voor de periode 2022-2026?*

De volgende deelvragen zijn hierbij opgesteld:

1. Hoe is het bestuursakkoord 'Gezond en Gelukkig in Tilburg' voorbereid, ingericht, uitgevoerd en hoe wordt hier verantwoording over afgelegd?
2. Wat zijn de ervaringen met het bestuursakkoord 'Gezond en Gelukkig in Tilburg' vanuit de raad inclusief de voorzitter van de raad en de griffier, het college en de ambtelijke organisatie?
3. Hoe zijn akkoorden van andere gemeenten voorbereid, ingericht, uitgevoerd en hoe wordt hier verantwoording over afgelegd?
4. Wat kan de gemeente Tilburg van het bestuursakkoord 'Gezond en Gelukkig in Tilburg' en van akkoorden van andere gemeenten leren in het kader van de vormgeving van een nieuw Tilburg akkoord voor de periode 2022-2026?

Beoogd effect / bestuurlijk kader

De RKT heeft het onderzoek uitgevoerd in de periode juli t/m december 2021. Het onderzoek omvat de volgende onderzoeksaanpak:

- De RKT heeft algemene literatuur, het bestuursakkoord 'Gezond en Gelukkig in Tilburg' en overige relevante gemeentelijke documenten bestudeerd.
- De RKT heeft interviews gehouden ten behoeve van empirisch onderzoek met fracties van de raad, met de voorzitter van de raad, met de griffier, met het college en met ambtenaren. Interviewvragen hadden



betrekking op de ervaringen met de voorbereiding op, inrichting en uitvoering van, en verantwoording over, het bestuursakkoord 'Gezond en Gelukkig in Tilburg'. In het kader van hoor en wederhoor hebben de geïnterviewden het ontwerprekenkameronderzoek ontvangen ter controle op de juistheid van de feiten en de interpretatie daarvan. Waar er sprake was van onjuistheden, zijn deze in het rekenkameronderzoek door de RKT gecorrigeerd.

- De RKT heeft casestudies gedaan ten behoeve van empirisch onderzoek. Daarbij is een selectie gemaakt van zes gemeenten – Amsterdam, Breda, Hilvarenbeek, Laarbeek, Lingewaard en Zwijndrecht – die ieder op een eigen wijze vorm en inhoud hebben gegeven aan het akkoord. De akkoorden in deze gemeenten en (gemeentelijke) informatie in relatie tot deze akkoorden zijn onderzocht. Tevens zijn griffiers van de gemeenten geïnterviewd. Interviewvragen hadden betrekking op de ervaring met de voorbereiding op, inrichting en uitvoering van, en verantwoording over, het akkoord. In het kader van hoor en wederhoor hebben de betrokkenen het ontwerprekenkameronderzoek ontvangen ter controle op de juistheid van de feiten en de interpretatie daarvan. Waar er sprake was van onjuistheden, zijn deze in het rekenkameronderzoek door de RKT gecorrigeerd.

Om tot een helder afgebakend onderzoek te komen, heeft de RKT op basis van de literatuur en bestendige gedragslijnen uit de praktijk een normenkader opgesteld. Het normenkader is in dit onderzoek als referentiepunt gebruikt voor conclusies en aanbevelingen. De conclusies en aanbevelingen kunnen bijdragen aan de vormgeving van een nieuw Tilburgse akkoord voor de periode 2022-2026.

De opzet van het onderzoeksrapport is als volgt. In de bestuurlijke nota (deel 1) geeft de RKT haar bevindingen, conclusies en aanbevelingen (beantwoording deelvraag 4). In deel 2, de nota van bevindingen, wordt een uitgebreider verslag gegeven van de resultaten van het onderzoek. Wat betreft de nota van bevindingen betekent dit dat in hoofdstuk 1 uiteen wordt gezet hoe het Tilburgse bestuursakkoord 'Gezond en Gelukkig in Tilburg' is voorbereid, ingericht, uitgevoerd en hoe hier verantwoording over wordt afgelegd (beantwoording deelvraag 1). In hoofdstuk 2 worden de ervaringen geschetst met het bestuursakkoord, vanuit de raad inclusief de voorzitter van de raad en de griffier, vanuit het college en vanuit de ambtelijke organisatie (beantwoording deelvraag 2). In hoofdstuk 3 is middels een zestal casestudies beschreven hoe akkoorden van andere gemeenten zijn voorbereid, ingericht, uitgevoerd en hoe daarover wordt verantwoord (beantwoording deelvraag 3).

Voorstel

- 1) *Kennis te nemen van het rekenkameronderzoek 'Sturen op een akkoord: Een onderzoek naar de ervaringen met het bestuursakkoord 'Gezond en Gelukkig in Tilburg' en akkoorden in andere gemeenten', de conclusies te onderschrijven en de aanbevelingen uit het rekenkamerrapport over te nemen.*
- 2) *Het rekenkameronderzoek 'Sturen op een akkoord: Een onderzoek naar de ervaringen met het bestuursakkoord 'Gezond en Gelukkig in Tilburg' en akkoorden in andere gemeenten' actief kenbaar te maken aan de toekomstige gemeenteraad en onderhandelaars over het nieuwe akkoord, het toekomstige college van B&W en de ambtelijke organisatie.*

Argumenten

- 1) Inzicht geven en leren van andere gemeenten.

Het rekenkameronderzoek geeft – aan de vooravond van de nieuwe gemeenteraadsverkiezingen in maart 2022 – inzicht in (de ervaringen met) de voorbereiding op, inrichting en uitvoering van, en verantwoording over het bestuursakkoord 'Gezond en gelukkig in Tilburg' en diverse akkoorden van andere gemeenten.

Zie voor de bevindingen en conclusies uit het rekenkameronderzoek deel 1, bestuurlijke nota, pg. 6-12.

Daaruit volgen de volgende aanbevelingen:

Vorbereiding op een nieuw akkoord

1. Zorg voor een goede informatievoorziening vooraf ten behoeve van de onderhandelingen over een nieuw akkoord.

In 2018 is in Tilburg een dertigtal factsheets door de ambtelijke organisatie aangeleverd voorafgaande aan de onderhandelingen. Raadpleging van ambtelijke adviezen en een toelichting door deskundigen geeft nieuwelingen in de onderhandelingen de mogelijkheid hun achterstand in kennis te verkleinen. Factsheets of een overdrachtsdocument kunnen hierbij ondersteunen. Deze informatie heeft als doel om alle onderhandelaars eenzelfde uitgangspositie te geven, zowel inhoudelijk als financieel. Een alternatief voor factsheets is het overdrachtsdocument uit 2018 van de gemeente 's-Hertogenbosch; daarin is de financiële stand van zaken en een vooruitblik opgenomen, worden urgente uitdagingen en opgaven genoemd en worden trends, ontwikkelingen en de staat van de stad beschreven.

2. Weeg af of, en zo ja hoe, de griffier in het proces om te komen tot een akkoord betrokken dient te worden.

Raadsgriffiers spelen vaak een nuttige rol als ondersteuner in de informatiefase voorafgaande aan de onderhandelingen. In de formatiefase zelf tot en met ondertekening van een akkoord hebben zij zelden een plek zo leert de traditie in Tilburg. Voor het bestuursakkoord 'Gezond en Gelukkig in Tilburg' is via de gemeentesecretaris de ambtelijke organisatie gevraagd om te ondersteunen bij het schrijven van het akkoord, hetgeen uit oogpunt van de inhoud verklaarbaar is. Uit oogpunt van betrokkenheid van de raad zelf, als ogen en oren van de raad is het (mede in relatie tot aanbeveling 3) van belang te overwegen (ook) de griffier/griffie een rol te laten spelen in het formatieproces; griffiers zijn er immers juist ten behoeve van ondersteuning aan de hele raad.

3. Weeg de voor- en nadelen van verschillende typen akkoorden en maak een welbewuste keuze.

Het Tilburgse akkoord is betiteld als bestuursakkoord maar is feitelijk een zogenoemd coalitieakkoord. Gezien de wens om te komen tot een breder gedragen akkoord waardoor in 2018 is gekozen voor deze betiteling, zouden de voor- en nadelen van verschillende typen akkoorden door de gemeenteraad voor de nieuwe periode eerst nader bezien kunnen worden om tot een goede afweging te komen. Dit kan de effectiviteit van het akkoord ten goede komen. Inspiratie hiervoor biedt bijlage IV, waarin onder andere de voor- en nadelen van een raadsbreed akkoord zijn benoemd. Hierbij geldt wel: 'bezint eer ge begint'. Een raadsbreed akkoord kan voor de gemeente Tilburg immers mogelijk niet de juiste keuze zijn of doordat de keuze voor een raadsbreed akkoord onvoldoende doordacht is, eerder mislukken.

Inrichting van een nieuw akkoord

4. Stel vooraf de vraag of het een akkoord op hoofdlijnen dan wel met concrete doelen dient te zijn.

Doelen in het bestuursakkoord 'Gezond en Gelukkig in Tilburg' zijn richtinggevend beschreven. Dit betekent ruimte overhouden om te blijven bewegen. Nadeel is dat achteraf alsnog concretere afspraken over doelen dienen te worden gemaakt. Vooraf concretere en meetbaardere doelen opnemen in het akkoord betekent juist minder ruimte voor flexibiliteit om aan te passen aan nieuwe wensen, maar biedt wel duidelijkheid vooraf. Beide vormen zijn verdedigbaar, maar laat dit wel een bewuste keuze zijn.

5. Overweeg het opnemen van een (beknopt) financieel kader in het akkoord.

Beantwoording van de drie wat-vragen in het akkoord¹ kan helpen om de effectiviteit van het akkoord te verhogen. Het bestuursakkoord 'Gezond en Gelukkig in Tilburg' voorziet beperkt in de beantwoording van twee van de drie wat-vragen; wat is nodig om de ambities te realiseren en wat mag het kosten? Daardoor is het lastiger om te volgen of doelen zijn gerealiseerd en wat dit heeft gekost. Met name het missen van een financieel kader wordt als nadelig beschouwd; het leidde tot reparaties in het begrotingsproces bijvoorbeeld. Er zou daarom overwogen kunnen worden om een (beknopt) financieel kader in het akkoord op te nemen. Daarmee wordt het eenvoudiger vooraf de haalbaarheid van doelen beter in te schatten.

¹ Wat wil je bereiken? Wat ga je daarvoor doen? Wat mag het kosten?



Uitvoering van en verantwoording over een nieuw akkoord

6. Overweeg een doorvertaling van het akkoord naar de verschillende sturings- en controle-instrumenten.

Uit de interviews blijkt dat er behoorlijk draagvlak is voor veel van de instrumenten die zijn ingericht om het bestuursakkoord uit te kunnen voeren en daarover te kunnen verantwoorden; met name voor de doorvertaling van het akkoord naar de begrotingen, voor de kader- en beleidsnota's volgend uit motie 44 en voor de monitor Gezond en Gelukkig. Specifiek daarin wordt de uitwerking van doelen, indicatoren en streefwaardes als waardevol gezien om de navolgbaarheid en meetbaarheid van doelen uit het akkoord te vergroten. Hier is de afgelopen periode veel werk in gestoken. Het is aan de nieuwe raad om te bepalen of een voortzetting van deze doorvertaling ook voor de nieuwe periode 2022-2026 zal gelden.

7. Weeg af wat de mate van navolgbaarheid en/of meetbaarheid van de doelen uit het akkoord moet zijn.

Het heeft veel tijd gekost om kader- en beleidsnota's vast te stellen met doelen, indicatoren en streefwaardes. Dit geeft meerwaarde in de zin dat doelen uit het akkoord beter navolgbaar en meetbaar zijn. Concreter en transparanter zijn middels kader- en beleidsnota's betekent een eenvoudiger verantwoording over de realisatie van de doelen uit het akkoord en kan ten goede komen aan het verder versterken van de legitimiteit van het akkoord. Echter, het betekent ook in hogere mate afrekenbaar zijn. Inzichtelijk maken wat de voortgang van realisatie van doelen uit het akkoord is betekent ook dat er voldoende capaciteit vanuit de ambtelijke organisatie moet zijn om doelen ook navolgbaar en meetbaar te maken en dat het een bewuste afweging moet zijn dat deze capaciteit daarvoor wordt ingezet. Capaciteit kan immers maar één keer worden ingezet. Deze capaciteit gaat zitten in het inrichten van indicatoren en streefwaardes en het meten wat de stand van zaken is op streefwaardes.

- 2) Handvatten meegeven voor de periode 2022-2026.

Het rekenkameronderzoek biedt handvatten aan de (toekomstige) gemeenteraad, de onderhandelaars over het nieuwe akkoord, het (toekomstige) college van B&W en de ambtelijke organisatie voor een nieuw Tilburgs akkoord aan de hand van de genoemde aanbevelingen onder argument 1.

Vervolg

De RKT organiseert op 31 januari 2022 een informatiebijeenkomst voor de raad. Het raadsvoorstel wordt aan de orde gesteld tijdens de raadsvergadering van 7 februari 2022.

Bijlage

Rekenkameronderzoek 'Sturen op een akkoord: Een onderzoek naar de ervaringen met het bestuursakkoord 'Gezond en Gelukkig in Tilburg' en akkoorden in andere gemeenten'.

Tilburg, 7 februari 2022

De Rekenkamer Tilburg

de secretaris van de Rekenkamer Tilburg,

de voorzitter van de Rekenkamer Tilburg,

Deborah van Gestel-Mulders

Hayke Veldman



Raadsbesluit

De raad van de gemeente Tilburg;

- gezien het voorstel van de Rekenkamer Tilburg;
- gelet op de bestuurlijke nota rekenkameronderzoek 'Sturen op een akkoord: Een onderzoek naar de ervaringen met het bestuursakkoord 'Gezond en Gelukkig in Tilburg' en akkoorden in andere gemeenten' (deel 1);
- gelet op de nota van bevindingen rekenkameronderzoek 'Sturen op een akkoord: Een onderzoek naar de ervaringen met het bestuursakkoord 'Gezond en Gelukkig in Tilburg' en akkoorden in andere gemeenten' (deel 2).

Besluit

1. *Kennis te nemen van het rekenkameronderzoek 'Sturen op een akkoord: Een onderzoek naar de ervaringen met het bestuursakkoord 'Gezond en Gelukkig in Tilburg' en akkoorden in andere gemeenten', de conclusies te onderschrijven en de aanbevelingen uit het rekenkamerrapport over te nemen.*
2. *Het rekenkameronderzoek 'Sturen op een akkoord: Een onderzoek naar de ervaringen met het bestuursakkoord 'Gezond en Gelukkig in Tilburg' en akkoorden in andere gemeenten' actief kenbaar te maken aan de toekomstige gemeenteraad en onderhandelaars over het nieuwe akkoord, het toekomstige college van B&W en de ambtelijke organisatie.*

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van 7 februari 2022.

de griffier,

de voorzitter,