



Sturen op een akkoord

*Een onderzoek naar de ervaringen met het bestuursakkoord
'Gezond en Gelukkig in Tilburg' en akkoorden in andere gemeenten*

Rekenkamer Tilburg

Januari 2022

Inhoud

Deel 1 Bestuurlijke nota	3
1 Inleiding	4
1.1 Aanleiding	4
1.2 Vraagstelling	4
1.3 Onderzoeksaanpak en afbakening	5
1.4 Leeswijzer	6
1.5 Hoor en wederhoor	6
1.6 Bevindingen	6
1.7 Conclusies	12
1.8 Aanbevelingen	13
Deel 2 Nota van bevindingen	15
1 Het bestuursakkoord ‘Gezond en Gelukkig in Tilburg’	16
1.1 Voorbereiding op het bestuursakkoord	16
1.2 Inrichting van het bestuursakkoord	16
1.3 Uitvoering van het bestuursakkoord	20
1.4 Verantwoording over het bestuursakkoord	23
2 Ervaringen met het bestuursakkoord ‘Gezond en Gelukkig in Tilburg’	25
2.1 Ervaringen voorbereiding op het bestuursakkoord	25
2.2 Ervaringen inrichting van het bestuursakkoord	26
2.3 Ervaringen uitvoering van het bestuursakkoord	28
2.4 Ervaringen verantwoording over het bestuursakkoord	33
3 Casestudies akkoorden andere gemeenten	35
3.1 Casestudie 1 - Gemeente Amsterdam	35
3.2 Casestudie 2 - Gemeente Breda	37
3.3 Casestudie 3 - Gemeente Hilvarenbeek	39
3.4 Casestudie 4 - Gemeente Laarbeek	41
3.5 Casestudie 5 - Gemeente Lingewaard	42
3.6 Casestudie 6 - Gemeente Zwijndrecht	43
Lijst van afkortingen	46
Literatuur	47
Bijlage I: Vragenlijst interviews	48
Bijlage II: Doelen uit het bestuursakkoord ‘Gezond en Gelukkig in Tilburg’	49
Bijlage III: In interviews genoemde suggesties voor een nieuw Tilburgs akkoord 2022-2026	54
Bijlage IV: Een raadsakkoord?	57

DEEL 1

BESTUURLIJKE NOTA

Sturen op een akkoord

–

*Een onderzoek naar de ervaringen met het bestuursakkoord
'Gezond en Gelukkig in Tilburg' en akkoorden in andere gemeenten*

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In maart 2022 vinden er gemeenteraadsverkiezingen in Nederland plaats, zo ook in de gemeente Tilburg. Na de verkiezingen gaan fracties in de gemeenteraad (vanaf nu: 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: (bestuurs)akkoord). Bovendien bekijkt de RKT middels casestudies akkoorden van diverse andere gemeenten.

Doelstelling

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.

Deze inzichten stellen de RKT in staat conclusies te trekken en aanbevelingen te doen die kunnen bijdragen aan de vormgeving van een nieuw Tilburgs akkoord voor de periode 2022-2026. De aanbevelingen zijn gericht aan de (toekomstige) raad en in het bijzonder aan de onderhandelaars over het nieuwe akkoord. De aanbevelingen zijn eveneens gericht aan het (toekomstige) college van burgemeesters & wethouders (vanaf nu: college) en aan de ambtelijke organisatie.

1.2 Vraagstelling

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 gesteld:

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 Tilburgs akkoord voor de periode 2022-2026?

1.3 Onderzoeksanpak en afbakening

De RKT heeft het onderzoek uitgevoerd in de periode juli t/m december 2021. Het onderzoek is als volgt aangepakt:

- Ter beantwoording van deelvraag 1 zijn algemene literatuur, het bestuursakkoord 'Gezond en Gelukkig in Tilburg' en overige relevante gemeentelijke documenten bestudeerd.
- Ter beantwoording van deelvraag 2 heeft de RKT interviews gehouden ten behoeve van empirisch onderzoek:
 - Er is een interviewverzoek gedaan aan de elf fracties van de raad; acht fracties hebben hier gehoor aan gegeven.
 - Er is een interviewverzoek gedaan aan de voorzitter van de raad en de griffier; beiden zijn geïnterviewd.
 - Er is een interviewverzoek gedaan aan het college; twee representanten vanuit het college zijn geïnterviewd.
 - Er is aan de gemeentesecretaris een verzoek gedaan voor interviews met betrokken ambtenaren; zes ambtenaren zijn als contactpersoon genoemd en zijn geïnterviewd.

Interviewvragen hadden betrekking op de ervaringen met de voorbereiding op, inrichting en uitvoering van, en verantwoording over het bestuursakkoord 'Gezond en Gelukkig in Tilburg'. Voor de volledige vragenlijst, zie bijlage I. De bevindingen zijn opgenomen in hoofdstuk 2, in de Nota van bevindingen (deel 2). Hoofdstuk 2 is door de geïnterviewden getoetst op feitelijke onjuistheden.

- Ter beantwoording van deelvraag 3 heeft de RKT casestudies gedaan ten behoeve van empirisch onderzoek. Daarbij is een selectie gemaakt van zes gemeenten die ieder op een eigen wijze vorm en inhoud hebben gegeven aan het akkoord:
 - de gemeente Amsterdam als de grootste van de G4 gemeenten¹,
 - Breda als één van de top 10 gemeenten van Nederland²,
 - de gemeente Lingewaard als gemeente waar een coalitieprogramma is gesloten en het 'hoe' uit het coalitieprogramma uitvoerig is uitgewerkt in een college-uitvoeringsprogramma,
 - en de gemeenten Hilvarenbeek, Laarbeek en Zwijndrecht als gemeenten die een raadsakkoord hebben gesloten.

De akkoorden in deze gemeenten en (gemeentelijke) informatie in relatie tot deze akkoorden zijn onderzocht. Tevens zijn de griffiers van vier gemeenten geïnterviewd. De griffier van gemeente Zwijndrecht heeft interviewvragen schriftelijk beantwoord na afstemming met de raad van de gemeente Zwijndrecht. De griffier van de gemeente Amsterdam heeft geen medewerking verleend. Interviewvragen hadden betrekking op de ervaringen met de voorbereiding op, inrichting en uitvoering van, en verantwoording over, het akkoord. Voor de volledige vragenlijst, zie bijlage I. De bevindingen zijn opgenomen in hoofdstuk 3 in de Nota van bevindingen (deel 2). Hoofdstuk 3 is door betrokkenen bij de casestudies getoetst op feitelijke onjuistheden.

Schematisch wordt dit vertaald in de volgende tabel:

Casestudie	Bronnen	Interview
Amsterdam	<ul style="list-style-type: none"> • Coalitieakkoord 2018 'Een nieuwe lente en een nieuw geluid'. • Rekenkamer Metropool Amsterdam (2021). Ambities Coalitieakkoord 2018-2022 Navolgbaarheid: Navolgbaarheid van ambities en resultaten. • Rekenkamer Metropool Amsterdam (2021). Uitvoering ambities Coalitieakkoord 2018-2022 Democratisering: Deelonderzoek. 	
Breda	<ul style="list-style-type: none"> • Bestuursakkoord 2018-2022 'Lef en liefde'. 	√
Lingewaard	<ul style="list-style-type: none"> • Coalitieprogramma 2018-2022 'Samen bouwen aan Lingewaard'. • College uitvoeringsprogramma 2018-2022 'Samen bouwen aan Lingewaard'. 	√
Hilvarenbeek	<ul style="list-style-type: none"> • Programma-akkoord 2018-2022 'Samen komen we verder'. • Collegeprogramma 2018-2022. 	√
Laarbeek	<ul style="list-style-type: none"> • Vijfpartijenakkoord Raadsprogramma 2018-2022 'Handen ineen'. 	√
Zwijndrecht	<ul style="list-style-type: none"> • Raadsprogramma 2018-2022 'Krachtig Zwijndrecht'. 	

Tabel 1: Casestudies, bronnen en interviews

¹ G4: de top vier grootste gemeenten van Nederland op 1 januari 2021.

² Top 10: de top tien grootste gemeenten van Nederland op 1 januari 2021.

Om tot een heldere afbakening van het onderzoek te komen, heeft de RKT op basis van de literatuur en bestendige gedragslijnen uit de praktijk een normenkader opgesteld. De belangrijkste begrippen uit de vraagstelling heeft de RKT hieronder nader gedefinieerd.

Normenkader

Inrichting akkoord	1. Het akkoord geeft duidelijk aan welke doelen moeten worden bereikt, wat daarvoor gedaan moet worden en wat het mag kosten.
	2. Het akkoord geeft een (beknopte) probleemanalyse met beargumenteerde oplossingen, als motivering voor beleidskeuzes en ten behoeve van maatschappelijke legitimering.
	3. Het college van B&W stuurt systematisch op realisatie van het akkoord.
	4. Vanuit de gemeenteraad wordt systematisch gestuurd op realisatie van het akkoord.
Uitvoering akkoord	5. De uitvoering van de activiteiten gericht op de realisering van de doelen uit het akkoord is structureel navolgbaar. Eventuele wijzigingen en bijstellingen van de activiteiten en/of doelen uit het akkoord zijn vindbaar en navolgbaar.
	6. De rapportage(s) over de uitvoering van de onder nr. 5 bedoelde activiteiten en de realisering van de doelen uit het akkoord is/zijn systematisch.
Verantwoording akkoord	7. Verantwoording vindt plaats: <ul style="list-style-type: none"> - Na verschijning van het akkoord door openbaarmaking; - Door openbaarmaking van de (mate van) realisering van de doelen uit het akkoord.

Het normenkader is in dit onderzoek als referentiepunt gebruikt voor conclusies en aanbevelingen.

1.4 Leeswijzer

De opzet van deze rapportage is als volgt. In deze 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).

1.5 Hoor en wederhoor

Hoor en wederhoor heeft plaatsgevonden door aan alle geïnterviewden en alle betrokkenen bij de casestudies het verzoek te doen om de Nota van bevindingen (deel 2) te toetsen op feitelijke onjuistheden. Het betrof hoofdstuk 1 t/m 3 en bijlage 3. Daar is door 13 geïnterviewden vanuit de gemeente Tilburg en door 6 betrokkenen vanuit de casestudies gehoor aan gegeven. De genoemde suggesties zijn door de RKT overgenomen wanneer het feitelijke onjuistheden betrof. Er is vanwege het grotendeels empirische karakter van het onderzoek voor gekozen om geen separate bestuurlijke reactie vanuit het college te vragen.

1.6 Bevindingen

De bevindingen vormen de beantwoording van deelvraag 1 t/m 3.

Deelvraag 1 Hoe is het bestuursakkoord 'Gezond en Gelukkig in Tilburg' voorbereid, ingericht, uitgevoerd en hoe wordt hier verantwoording over afgelegd?

Uit bestudering van algemene literatuur, het bestuursakkoord 'Gezond en Gelukkig in Tilburg' en overige relevante gemeentelijke documenten komen de volgende bevindingen naar voren:

Vorbereiding bestuursakkoord

- Na de verkiezingen in 2018 was Lijst Smolders Tilburg (vanaf nu: LST) de grootste partij. Informatuur Philip Eijlander (vanuit LST) poogde Democraten 66 (vanaf nu: D66) tot samenwerking met LST te bewegen. Dit bleek tevergeefs; D66 wenste niet met LST in zee te gaan. Ook werd door LST een coalitie zonder D66 onderzocht. Nu maakte GroenLinks een voorbehoud. De pogingen om een coalitie te vormen met LST mislukten.
- De vroegtijdige uitsluiting van LST kwam D66 op publieke kritiek te staan van de burgemeester (de voorzitter van de raad) en oud-fractievoorzitter van het Christen Democratisch Appèl (vanaf nu: CDA) in het Brabants Dagblad in maart 2018³.
- Een coalitie werd vervolgens gevormd tussen de partijen D66, GroenLinks, Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (vanaf nu: VVD) en CDA.
- Alle partijen in de raad werden door informatuur Hans Dieteren (vanuit D66) uitgenodigd inbreng te leveren voor het akkoord. LST en de Socialistische Partij (vanaf nu: SP) hebben aangegeven hiervan geen gebruik te willen maken.
- Besprekingen tussen partijen zijn vervolgens gestart, resulterend in een contourenschets vanuit de onderhandelende partijen.
- Deze contourenschets is besproken met vertegenwoordigers van alle onderhandelende partijen.
- Verdere inbreng voor de contourenschets kwam uit themabijeenkomsten, geleid door 'inspiratoren van buiten' en vanuit inwoners.
- De contourenschets resulteerde in het Tilburgse bestuursakkoord 'Gezond en Gelukkig in Tilburg', waarin de contourenschets integraal is opgenomen.
- Het akkoord werd als bestuursakkoord betiteld, afwijkend van de in het verleden immer opgestelde coalitieakkoorden. De reden is dat het akkoord wordt gezien als niet alleen van de coalitiepartijen, maar van eenieder die zich herkent in de ambities en hieraan wil bijdragen.
- De coalitiepartijen D66, GroenLinks, VVD en CDA hebben het akkoord ondertekend, gesteund door de zogenoemde 'constructieve' partijen Lokaal Tilburg, 50Plus en O.N.S. Tilburg. De fracties LST, SP en Partij van de Arbeid (vanaf nu: PvdA) hebben het bestuursakkoord niet ondertekend, deze partijen waren op een aantal punten niet akkoord met de inhoud.
- Op 18 juni 2018 is het bestuursakkoord middels een raadsbesluit vastgesteld.

Inrichting bestuursakkoord

- Het akkoord heeft als benaming bestuursakkoord, maar is op basis van de literatuur te typeren als een zogenoemd coalitieakkoord⁴.
- Het akkoord vervult meerdere functies; het akkoord is politiek-symbolisch om 'elkaar te vinden' en het akkoord fungeert als politiek bindmiddel tussen partijen. Met de gestelde doelen heeft het akkoord bovendien een beleidsmatig en kaderstellend karakter.
- In totaal zijn er 175 doelen te onderscheiden in het akkoord (zie bijlage II); de meeste doelen zijn meer richtinggevend dan dat deze concreet uitgewerkt zijn. Wat men aan ambities heeft op een bepaald beleidsterrein (de eerste 'wat' vraag) is helder, maar abstracter blijft veelal wat men daarvoor wil doen (de tweede 'wat' vraag). Voorts ontbreekt in nagenoeg alle gevallen wat het mag kosten aangezien een financieel kader niet in het akkoord is opgenomen (de derde 'wat' vraag)⁵.
- Problemanalyses waren voorafgaand aan de onderhandelingen tussen partijen beschikbaar in de vorm van een dertigtal 'factsheets'. Hier wordt niet zichtbaar op teruggegrepen in het akkoord.

³ Bronnen:

<https://www.bd.nl/tilburg/weterings-wijst-uitsluiting-smolders-af~a665c8bf/>

<https://www.bd.nl/tilburg/cda-lijsttrekker-kraakt-d66-collega-een-partij-uitsluiten-is-nooit-het-antwoord~a7384e8b/>

⁴ Een akkoord is in het algemeen gesteld een politiek document waarin de overeengekomen doelstellingen voor een afgebakende bestuursperiode zijn opgenomen. Een coalitieakkoord is meestal het product van de raadsfracties die in de meerderheid zijn, maar kan op verschillende manieren tot stand komen.

⁵ In relatie tot de begrippen doeltreffendheid (doen we de goede dingen?) en doelmatigheid (doen we de dingen goed?), zijn drie 'wat' vragen gemeengoed binnen overheden. De vragen betreffen: 1. Wat willen we bereiken? 2. Wat gaan we daarvoor doen? 3. Wat gaat dat kosten?

Uitvoering bestuursakkoord

- Er is zichtbaar inzet gepleegd op de sturing op realisatie van doelen uit het akkoord, met name vanuit de Planning & Control (vanaf nu: P&C) cyclus. Sturingsinstrumenten (kaderstellend) zijn programmabegrotingen (vanaf nu: begroting), het concernplan 2018-2022 – dat als uitvoeringsprogramma voor de directie dient –, perspectiefnota's (dan wel de hoofdlijnenbrief voor de begroting 2021) en motie 44⁶ met de daaruit voortkomende kader- en beleidsnota's.
 - In de begrotingen is het akkoord verder geconcretiseerd; benoemd is wat de te bereiken doelen en indicatoren zijn, wat de streefwaardes voor indicatoren zijn, hoe deze streefwaardes te bereiken en wat het gaat kosten.
 - Met het proces dynamisch begroten is ingezet op de herziening van de bestaande doelen en het toevoegen van nieuwe doelen met bijbehorende indicatoren. Het proces dynamisch begroten is afgerond met het vaststellen van de doelen, indicatoren en streefwaardes in de begroting 2020.
 - Volgend uit motie 44 (uit 2019) zijn kader- en beleidsnota's uitgewerkt; per veld zijn doelen, indicatoren en streefwaardes uitgewerkt. Er zijn vanaf 2021 stapsgewijs nieuwe doelen en indicatoren in de begroting (van 2021) opgenomen aan de hand van actuele kader- en beleidsnota's.
- Er is aandacht voor controle op de realisatie van de doelen uit het akkoord, wederom met name vanuit de P&C cyclus. Controle-instrumenten zijn: jaarstukken, tussenrapportages, najaarsbijstellingen en de tussenbalans van het bestuursakkoord halverwege de bestuursperiode.
- Daarnaast is aandacht besteed aan het inzichtelijk maken van de navolgbaarheid en meetbaarheid van doelen uit het akkoord:
 - De indeling in thema's/programma's uit het akkoord is in bijna alle gevallen direct terug te vinden in de verschillende instrumenten. Een uitzondering daarop is de tussenbalans.
 - Wat betreft de vertaling van doelen uit het akkoord in de jaarstukken, ontstaat een wisselend beeld; sommige doelen vinden hun weerslag in zowel de begroting als de jaarstukken, sommige doelen worden wel in de begroting genoemd, maar niet in de jaarstukken over datzelfde jaar en op sommige doelen wordt helemaal niet meer teruggegrepen in de begroting.
 - Wat nodig is (gebleken) om doelen te realiseren en wat het mag kosten of heeft gekost, komt terug in met name de P&C cyclus; in de begrotingen, perspectiefnota's, jaarstukken, tussenrapportages en najaarsbijstellingen.
 - Ook bij het koppelen van indicatoren met streefwaardes speelt motie 44 een belangrijke rol; vanaf de begroting 2021 zijn vaker dan in voorgaande jaren concrete streefwaardes benoemd.
 - Het voornemen om de navolgbaarheid en meetbaarheid van doelen uit het bestuursakkoord verder inzichtelijk te maken gebeurt door de nog uit te brengen monitor Gezond en Gelukkig.

Verantwoording bestuursakkoord

- Omdat de doelen uit het bestuursakkoord vooral richtinggevend zijn, is de verantwoording over of doelen gerealiseerd zijn, lastiger.
- Met name via de P&C cyclus – zie de hiervoor beschreven sturings- en controle-instrumenten – wordt periodiek en systematisch verantwoording aan de raad afgelegd.
- Er wordt op verschillende (publieksvriendelijke) manieren aandacht besteed aan het informeren van inwoners bij de vaststelling van het akkoord en over de voortgang van het akkoord; via de website van de gemeente (waaronder het Bestuurlijk Informatie Systeem, vanaf nu: BIS), de website van de Tilburgse gemeenteraad (Notubiz) en social media. Er zijn bovendien publieksvriendelijke versies in de vorm van posters raadpleegbaar over de begrotingen en jaarstukken.
- In de tussenbalans van het bestuursakkoord is, halverwege de bestuursperiode, expliciet aandacht besteed aan de voortgang op de doelen uit het akkoord. Om deze tussenbalans op te kunnen stellen zijn ook inwoners betrokken; dit gebeurde middels een verzoek vanuit social media om een digitale vragenlijst in te vullen op een publieksvriendelijke website van de gemeente⁷. De verslaglegging in de tussenbalans is op hoofdlijnen beschreven, kwalitatief van aard en volgt niet dezelfde indeling als het bestuursakkoord.
- Dat er een eindevaluatie komt is uit het gemeentelijke document 'Visie op Planning & Control: Een scherpe koers een heldere verantwoording' uit 2018 af te leiden.

⁶ De kern van motie 44 is dat er wordt verzocht om een voorstel richting raad over hoe en wanneer doelen, indicatoren en bijbehorende streefwaardes, worden ingevuld en vastgesteld.

⁷ <https://gezond-en-gelukkig.tilburg.nl>

Deelvraag 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?

Uit de interviews komen, voor wat betreft de ervaringen met het bestuursakkoord, de volgende bevindingen naar voren. Deze bevindingen worden beknopt beschreven aan de hand van tien thema's die als rode draden door de verschillende fases van het akkoord lopen. Het gaat hierbij om de ervaringen van de raad inclusief de voorzitter van de raad en de griffier, het college en de ambtelijke organisatie.

Ervaringen voorbereiding bestuursakkoord

- **Rode draad 1 - Uitgebreide informatievoorziening voorafgaande aan onderhandelingen:** Via een dertigtal factsheets, aangevuld met informatie van buitenaf zoals bijeenkomsten met deskundigen uit de stad om hun visie te geven op verschillende onderwerpen. Een deel van deze informatie is ook gebruikt in de onderhandelingen en komt terug in het akkoord.
- **Rode draad 2 - De oppositie kwam minder in positie tijdens de voorbereidingsfase:** Verschillende oppositiepartijen, waaronder ook partijen uit de zogenoemde 'constructieven', hadden achteraf gezien gewenst dat de informateur meer door had gevraagd tijdens de onderhandelingen over wat de partijen exact wilden bereiken. Ook misten zij transparantie tijdens de onderhandelingen. En hebben zij het akkoord pas bij de bespreking met de raad in het voorjaar van 2018 onder ogen gekregen. De in reactie hierop gegeven suggesties voor wijzigingen in de inhoud hebben niet geleid tot (grote) aanpassingen in het akkoord. Vanuit de onderhandelende partijen bezien was het juist de bedoeling het bestuursakkoord zelf te schrijven en stond het andere partijen vrij om zich aan te sluiten bij de inhoud of niet.

Ervaringen inrichting bestuursakkoord

- **Rode draad 3 - Over de doelstelling van het akkoord en of deze is bereikt wordt verschillend gedacht:** Er blijken meerdere beelden te bestaan over wat de doelstelling(en) van het akkoord is/zijn; 1. het komen tot een raadsbreed akkoord, 2. een middel om verschillende partijen te verbinden, 3. het gaat om inhoudelijke standpunten, 4. een combinatie tussen het verbinden van partijen en inhoudelijke standpunten. Er is bij de geïnterviewden een overwegend positief beeld over de realisatie van de doelstellingen van het akkoord.
- **Rode draad 4 - Bewust gekozen voor een op hoofdlijnen geschreven akkoord, zonder financiële paragraaf:** Over het uitgangspunt om doelen meer richtinggevend te beschrijven in het akkoord zijn er vergelijkbare verschillen van mening. De één geeft aan dat dit traditie is, de ander stelt dat dit bewust is gedaan om een brede ondersteuning vanuit de partijen te verkrijgen dan wel om flexibiliteit in te bouwen. Het niet opnemen van een financiële paragraaf levert later problemen op, zo wordt aangegeven; er zijn bijvoorbeeld achteraf reparaties in het begrotingsproces nodig gebleken en de realisatie van doelen kon hierdoor lastiger gevolgd worden.

Ervaringen uitvoering bestuursakkoord

- **Rode draad 5 - Veel aandacht voor en inzet op de doorvertaling van het akkoord ten behoeve van sturing:** De raad, het college en de ambtelijke organisatie spreken vol trots over hetgeen is bereikt met de doorvertaling van het akkoord naar de P&C cyclus, motie 44 en de monitor Gezond en Gelukkig. Enkele kanttekeningen worden daarbij ook geplaatst:
 - Via de P&C cyclus wordt gestuurd, maar met name financieel. Er zijn enkele geïnterviewden die pleiten voor een scheidslijn tussen de P&C cyclus en de beleidscyclus, zodat er beter op inhoud gestuurd kan worden (via de beleidscyclus).
 - Motie 44 maakt met kader- en beleidsnota's de meetbaarheid van de doelen uit het bestuursakkoord concreter, groter en er wordt legitimiteit gecreëerd. Wel heeft het veel tijd gekost om kadernota's op te stellen.
 - De monitor Gezond en Gelukkig draagt verder bij aan de concretisering en navolgbaarheid van de doelen uit het bestuursakkoord, hoewel deze monitor momenteel nog niet beschikbaar is.Andere instrumenten om mee te sturen zijn: de tussenbalans, nota's via het reguliere beleidsproces vanuit het college, via informele lijnen tussen raad en ambtelijke organisatie en via de drie ringen: bestuurlijke stuurgroepen sociaal domein, klimaat en stedelijke ontwikkeling.
- **Rode draad 6 - Meer aandacht gevraagd voor sturing vanuit diverse gremia:** Er zou volgens geïnterviewden meer op het akkoord gestuurd moeten worden met daarbij een belangrijke rol voor de raad; de raad dient meer terug te grijpen op het akkoord, vragen te stellen over streefwaardes vanuit kader- en beleidsnota's en zorg te dragen dat de waan van de dag niet de overhand krijgt.

- **Rode draad 7 - De duale verhoudingen hebben effect op sturing door partijen buiten de coalitie:** Verschillende oppositiepartijen geven aan dat zij als oppositie niet goed kunnen sturen op de uitvoering van het akkoord omdat coalitiepartijen elkaar sterk vasthouden. Ook wordt aangegeven dat door de coalitiepartijen wordt verwacht dat de constructieve partijen meestemmen. Raadsvergaderingen waarbij een motie of amendement is ingediend door de oppositie, hebben slechts in beperkte mate geleid tot kleinere dan wel grotere aanpassingen van raadsvoorstellen, zo meent de oppositie. Met name oppositiepartijen geven aan dat zij door de duale verhoudingen in Tilburg, weinig inbreng hebben gehad in de huidige bestuursperiode. Door verschillende partijen uit de oppositie wordt vanuit dit licht bezien gesteld dat de duale verhoudingen tussen fracties nadere aandacht behoeven. Vanuit partijen uit de coalitie worden de bestaande verhoudingen overigens niet ervaren als nadelig om te kunnen sturen op het akkoord. De voorzitter van de raad ziet de bestaande verhoudingen wel als aandachtspunt en zet zich in deze gezamenlijk met de raad te verbeteren.
- **Rode draad 8 - Er wordt verschillend gedacht over of doelen uit het akkoord ook voldoende navolgbaar en/of meetbaar zijn:** De meningen verschillen of doelen uit het akkoord ook werkelijk voldoende navolgbaar en/of meetbaar zijn. Voldoende, zo wordt aangegeven, gezien de doorvertaling van het akkoord naar de P&C cyclus, tussenbalans, motie 44 en de monitor Gezond en Gelukkig. Onvoldoende, zo wordt ook aangegeven, vanwege een gebrek aan concreetheid van de doelen in het akkoord, het ontbreken van nulmetingen en het missen van een relatie tussen doelen, indicatoren en streefwaardes en de hoofdoelen uit het akkoord. Ook over wijzigingen in of bijstellingen van doelen uit het akkoord, zijn de beelden wisselend over of deze hebben plaatsgevonden, en of de raad daarin is meegenomen.

Ervaringen verantwoording bestuursakkoord

- **Rode draad 9 – Er wordt met name via de P&C cyclus verantwoord:** Via met name de P&C cyclus wordt verantwoord over het akkoord richting raad en inwoners. Vooral via perspectiefnota's, begrotingen en jaarstukken. Specifiek voor inwoners, via publieksvriendelijke posters over de begrotingen en jaarstukken. Daarnaast wordt verantwoord via de tussenbalans, gemeentepagina's in Stadsnieuws Tilburg en de Tilburgse Koerier en de monitor Gezond en Gelukkig. Kanttekeningen: omdat het bestuursakkoord vooral richtinggevend doelen bevat, is het volgens veel oppositiepartijen lastig verantwoording af te leggen of de doelen uit het akkoord werkelijk zijn bereikt. Ook meent een aantal oppositiepartijen dat er meer en vaker richting inwoners verantwoord had moeten worden.
- **Rode draad 10 - Er wordt verschillend gedacht over een mogelijke eindevaluatie:** De fracties geven aan dat hen niet bekend is of er een eindevaluatie van het bestuursakkoord volgt. Wel menen de meeste partijen dat het logisch en goed zou zijn als dat in kaart wordt gebracht. Sommige fracties geven aan zelf met een eindevaluatie te willen komen eind 2021 of begin 2022. Het college geeft de voorkeur aan het uitbrengen van een tweede tussenbalans. Een tussenbalans in plaats van een eindbalans omdat de stad nog niet af is. Het college zoekt momenteel naar de juiste vorm hiervoor, mogelijk met een persoonlijke noot met advies voor haar opvolgers voor een volgende bestuursperiode. De voorzitter van de raad waakt er voor dat het college hiermee niet over zijn graf heen regeert. Het college geeft verder aan dat het ook goed zou zijn als ook de raad zelf evalueert vóór de verkiezingen in maart 2022.

Bijlage III geeft, naast bovengenoemde ervaringen vanuit de geïnterviewden, 44 suggesties die door geïnterviewden zijn genoemd voor een nieuw akkoord voor de periode 2022-2026.

Deelvraag 3 Hoe zijn akkoorden van andere gemeenten voorbereid, ingericht, uitgevoerd en hoe wordt hier verantwoording over afgelegd?

Casestudies andere gemeenten

Uit de zes casestudies blijkt in algemene lijn dat:

- informatie en analyses uit de ambtelijke organisatie in alle gevallen zijn gedeeld en betrokken tijdens de onderhandelingen over een nieuw akkoord;
- wanneer bij de vorming van het akkoord partijen specifiek (vooraf) werden uitgesloten heeft dit in vrijwel alle gevallen effect op de relaties in de raad tijdens de bestuursperiode;
- de griffier vaak slechts in de beginfase (tijdens de onderhandelingen) betrokken is;
- in een enkel geval sprake is van een bondig financieel overzicht in het akkoord, waarmee afspraken direct financieel zijn vertaald;

- in een enkel geval het akkoord is uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma door het college; de uitwerking van het 'hoe'. Dit document is in sommige gevallen vervolgens de leidraad geworden in plaats van het akkoord;
- sturing en controle op ambities en doelen uit het akkoord vaak plaatsvindt via de P&C cyclus;
- het akkoord niet in alle gevallen navolgbaar is vertaald naar de P&C cyclus met als gevolg dat er geen sprake is van integrale aansturing op hoofdlijnen van de ambtelijke organisatie op de uitvoering van de ambities uit het akkoord;
- er in veel gevallen aandacht is geschonken aan het betrekken van inwoners bij de totstandkoming van het akkoord, de uitvoering van het akkoord en de verantwoording over het akkoord;
- raadsakkoorden een aantal voordelen kennen, maar weinig succesvol zijn gebleken.

In onderstaande tabel wordt per casestudie weergegeven wat de Rekenkamer Tilburg opvalt:

Casestudie	Wat valt op
1. Gemeente Amsterdam	<ul style="list-style-type: none"> • Er wordt wat langer vooruit gekeken, met de blik op 2025. • Goede ambtelijke informatie voorafgaand aan en tijdens het formuleren van het akkoord. • Werkwijze met 'hoofdtafels' en 'werktafels' geeft, hoewel beperkt tot de coalitie, een sterke betrokkenheid vanuit veel raadsleden. • Via brieven aan de informateur en speciaal daarvoor ingerichte informatiebijeenkomsten konden inwoners, maatschappelijke organisaties en belangengroepen aandacht voor specifieke onderwerpen vragen. • De ambtelijke financiële toets op het coalitieakkoord kan als faciliterend en in die zin positief worden opgevat, maar ook als beïnvloedend of sturend en in die zin negatief. • Het coalitieakkoord is als initiatiefvoorstel voorgelegd aan de raad, en geamendeerd vastgesteld. • Het coalitieakkoord is wel vertaald in de begroting 2019, maar niet goed navolgbaar vertaald naar de P&C cyclus. En voorts is het niet gekomen tot een integrale aansturing op hoofdlijnen van de ambtelijke organisatie op de uitvoering van de ambities uit het coalitieakkoord. Door het Gemeentelijk Management Team (vanaf nu: GMT) is aangegeven dat men het coalitieakkoord vooral als een politiek document van de coalitiepartijen ziet, en geen noodzaak en geen meerwaarde ziet in een aparte integrale rapportage over de uitvoering van het coalitieakkoord. Men stelt dat dit gevolgd moet worden via de reguliere rapportages in de begrotingen en jaarrekeningen en aanvullende, aparte, brieven en beleidsnota's.
2. Gemeente Breda	<ul style="list-style-type: none"> • De coalitie is een 'partnerschap' met oppositiepartijen aangegaan. • In het akkoord bevindt zich een bondig financieel overzicht waarmee afspraken financieel zijn vertaald. • Sturing en controle vindt plaats via de P&C cyclus.
3. Gemeente Hilvarenbeek	<ul style="list-style-type: none"> • Er is een raadsbreed programma-akkoord opgesteld. • Er is geen sprake van een oppositie of coalitie. • Wethouders zijn van buitenaf aangetrokken.
4. Gemeente Laarbeek	<ul style="list-style-type: none"> • Het is niet gelukt om een raadsbrede coalitie gezamenlijk succesvol tot het einde van de bestuursperiode vol te houden. • Na het uiteenvallen van de raadsbrede coalitie is doorgewerkt met het raadsbrede akkoord.
5. Gemeente Lingewaard	<ul style="list-style-type: none"> • Concreet en uitgewerkt uitvoeringsprogramma door het college (uitwerking van het 'hoe'). • Uitvoeringsprogramma is de leidraad geworden in plaats van het coalitieakkoord. • Alle inwoners die input hebben gegeven hebben een persoonlijke reactie gekregen op wat met hun input is gebeurd.
6. Gemeente Zwijndrecht	<ul style="list-style-type: none"> • Breed gedragen raadsprogramma vanuit gedachte om op een nieuwe manier te gaan werken; geen coalitie en oppositie, debat op inhoud. • Wethouders van buitenaf aangetrokken op basis van kennis en kunde.

	<ul style="list-style-type: none"> • Voorstellen van wethouders aan de raad dienen zodanig te zijn dat de meerderheid van de raadsleden ermee instemt. De verwachting in 2018 was dat het een professionalisering van de functie van wethouder betekent, een verzachting van de onderlinge relaties en meer tevreden inwoners. • Sturing door de raad op het raadsprogramma en verantwoording over het raadsprogramma kan verbeterd worden.
--	---

Tabel 2: Wat valt op in de casestudies

In relatie tot raadsakkoorden gaat bijlage IV hier nader op in, gebaseerd op het onderzoek van Van Kalken, Boogaard, Van der Steen en Scherpenisse (2021).

1.7 Conclusies

Uit het geheel van bevindingen trekt de RKT de volgende conclusies:

1. Een partij – na de verkiezingen de grootste partij – werd op voorhand uitgesloten van een coalitie, wat een effect heeft gehad op de verhoudingen in de raad.

LST, wat na de verkiezingen de grootste partij bleek, werd door D66 op voorhand uitgesloten van coalitievorming met D66, zo concludeert Smithuis, Van den Berg en Van Wersch in het boek 'Van campagne tot compromis: Collegevorming in Nederlandse gemeenten, 2010-2018' uit 2019. D66 kondigde immers drie weken voor de stembusgang al aan niet met LST in zee te willen. Dit kwam D66 publiekelijk op kritiek te staan van zowel de burgemeester (de voorzitter van de raad) als de oud-fractievoorzitter van het CDA. Het uitsluiten van LST heeft vervolgens invloed gehad op de verhoudingen in de raad gedurende de bestuursperiode.

2. Raadsleden waarderen een uitgebreide 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. Deze informatie had als doel om alle onderhandelaars eenzelfde uitgangspunt te geven. Raadsleden waardeerden dat deze informatie vooraf beschikbaar was.

3. Er is draagvlak en waardering voor hetgeen de afgelopen jaren is ingericht voor de uitvoering van, en verantwoording over, het Tilburgse bestuursakkoord.

Er is vanuit geïnterviewden draagvlak en waardering voor veel van de instrumenten die zijn ingericht om het bestuursakkoord 'Gezond en Gelukkig in Tilburg' uit te kunnen voeren en daarover te kunnen verantwoorden. Er is met name draagvlak voor:

- De doorvertaling van het akkoord naar de begrotingen; uit de begrotingen volgt wat de te bereiken doelen en indicatoren per thema/programma (de 'steden') en per product zijn, wat streefwaardes voor indicatoren zijn, hoe deze streefwaardes te bereiken en wat het gaat kosten.
- De kader- en beleidsnota's volgend uit motie 44 (uit 2019) met indicatoren en streefwaardes. Er zijn vanaf 2021 nieuwe doelen en indicatoren in de begroting (van 2021) opgenomen aan de hand van actuele kader- en beleidsnota's.
- De monitor Gezond en Gelukkig om de stand van zaken te kunnen volgen met betrekking tot de indicatoren en streefwaardes volgend uit de kader- en beleidsnota's.

4. De inrichting van het Tilburgse bestuursakkoord kan verder geoptimaliseerd worden.

Het gaat dan om de uitwerking van de zogenoemde drie W's (wat-vragen) in het bestuursakkoord. Dit geldt met name voor de tweede en derde wat vraag; wat gaat de gemeente Tilburg doen om de ambities te realiseren en wat mag het kosten. Weliswaar wordt hier systematisch over gerapporteerd via met name de P&C cyclus, toch zou beantwoording van deze vragen in het akkoord kunnen ondersteunen in het beter objectief kunnen bepalen of de gemeente Tilburg is geslaagd in haar voornemens. Ook kan het de sturende werking van het akkoord versterken.

5. De casestudies van diverse andere gemeenten tonen aan dat er veel andere smaken in inrichting en uitvoering van, en verantwoording over, een akkoord mogelijk zijn.

De zes casestudies laten zien wat werkt of kan werken, maar ook wat niet werkt in relatie tot het inrichten en uitvoeren van een akkoord. Deze inzichten kunnen meegewogen kunnen worden ter inspiratie voor de vormgeving van een nieuw Tilburgs akkoord voor de periode 2022-2026.

1.8 Aanbevelingen

Voorgaande bevindingen en conclusies leiden tot een aantal aanbevelingen. Deze aanbevelingen bieden inzichten voor de vormgeving van een nieuw Tilburgs akkoord voor de periode 2022-2026 en beantwoorden daarmee deelvraag 4. De Rekenkamer Tilburg onthoudt zich daarbij van normatieve aanbevelingen; er wordt enkel beschreven wat er mogelijk is en wat de eventuele consequenties kunnen zijn.

Deelvraag 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?

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 onderhandelingspartners eenzelfde uitgangspunt 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 akkoord⁸ 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.

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 eenvoudigere 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.

⁸ Wat wil je bereiken? Wat ga je daarvoor doen? Wat mag het kosten?

DEEL 2

NOTA VAN BEVINDINGEN

Sturen op een akkoord

–

*Een onderzoek naar de ervaringen met het bestuursakkoord
'Gezond en Gelukkig in Tilburg' en akkoorden in andere gemeenten*

1 Het bestuursakkoord ‘Gezond en Gelukkig in Tilburg’

Ter beantwoording van deelvraag 1 (zie deel 1, bestuurlijke nota) beschrijft de RKT in dit hoofdstuk op basis van de analyse van (gemeentelijke) documentatie hoe het bestuursakkoord ‘Gezond en Gelukkig in Tilburg’ is voorbereid, ingericht, hoe hier uitvoering aan wordt gegeven en hoe hier verantwoording over wordt afgelegd. Er is daarbij een theoretisch kader omschreven over de inrichting van een akkoord.

1.1 Voorbereiding op het bestuursakkoord

De gemeenteraad van Tilburg bestaat uit 45 raadsleden en 11 fracties; LST, D66, GroenLinks, VVD, CDA, SP, PvdA, 50Plus, Lokaal Tilburg, O.N.S. Tilburg en Groep Jansen. Na de verkiezingen in 2018 was LST de grootste partij met tien zetels. Vanwege de verkiezingsuitslag kreeg LST in eerste instantie het voortouw in de vorming van een coalitie. De door Hans Smolders, lijsttrekker van LST, gevraagde informateur Philip Eijlander pogde D66 tot samenwerking met LST te bewegen. Dit bleek tevergeefs; D66 kondigde drie weken voor de stembusgang al aan niet met LST in zee te willen, zoals dit in 2014 ook het geval was. Vervolgens werd door LST een coalitie zonder D66 onderzocht. Nu hield GroenLinks een voorbehoud (Smithuis et al., 2019). De poging om een coalitie te vormen met LST mislukte hierdoor.

Op 14 mei 2018 verstrekte de raad de nieuwe informateur Hans Dieteren (oud-fractie leider D66) de opdracht om een college te formeren met beoogd coalitiepartijen D66, GroenLinks, VVD en CDA. Alle partijen in de raad werden uitgenodigd hun inbreng te leveren voor het akkoord. De fracties LST en SP hebben aangegeven geen gebruik te willen maken van deze mogelijkheid om inbreng te leveren.

Vanaf dan zijn de besprekingen gestart, resulterend in een contourenschets. De contourenschets is op 28 mei 2018 besproken met vertegenwoordigers van de onderhandelende fracties. De contourenschets kon rekenen op brede steun, waarbij wel nog de nodige vragen door fracties zijn gesteld. Op 4 juni 2018 vonden daarom thematische bijeenkomsten plaats, geleid door inspiratoren van ‘buiten’. Ook zijn inwoners betrokken. Dit leverde verdere inbreng op voor de contourenschets.

De contourenschets resulteerde in het bestuursakkoord ‘Gezond en Gelukkig in Tilburg’, waarin de contourenschets integraal is opgenomen. De fracties LST, SP en PvdA hebben het bestuursakkoord niet ondertekend, deze partijen waren op een aantal punten niet akkoord met de inhoud. Op 18 juni 2018 is het bestuursakkoord middels een raadsbesluit vastgesteld.

1.2 Inrichting van het bestuursakkoord

Theorie: Typen akkoorden

Een akkoord is in het algemeen gesteld een politiek document waarin de overeengekomen doelstellingen voor een afgebakende bestuursperiode zijn opgenomen. Akkoorden geven met name invulling aan de kaderstellende rol van de raad; fracties maken beleidsprioriteiten en definiëren daarmee beleidskaders voor het college. Daaraan kunnen beoordelingscriteria worden ontleend bij het uitoefenen van de controlerende rol van de raad (Becker & Boogers, 2006).

Vanaf 2002 worden verschillende benamingen gebruikt voor een akkoord, voorbeelden zijn: een collegeprogramma, coalitieakkoord, coalitieakkoord op hoofdlijnen, coalitieprogramma, coalitieconvenant, coalitiedocument, raadsakkoord, raadsprogramma, bestuursakkoord, kernakkoord, onderhandelingsakkoord en samenlevingsprogramma (Becker & Boogers, 2006; Vereniging van Nederlandse Gemeenten (vanaf nu: VNG), 2018).

Akkoorden zijn anno 2018 grofweg in te delen in drie typen (Raad voor het Openbaar Bestuur (vanaf nu: ROB), 2018; VNG, 2018):

- Coalitieakkoord: meestal het product van de raadsfracties die in de meerderheid zijn, maar kan op verschillende manieren tot stand komen.
- Raadsbreed akkoord: een akkoord waaraan alle fracties hebben meegewerkt en dat door alle fracties is vastgesteld.
- Maatschappelijk of samenlevingsakkoord: een akkoord dat tot stand komt door de coalitie of de voltallige raad, met de inbreng van de samenleving in al haar geledingen.

Veelal gaat het bij al deze typen akkoorden om inhoudelijke afspraken die in de regel betrekking hebben op onderwerpen die niet controversieel zijn voor de betrokken partijen én om procesafspraken die gaan over de thema's waar partijen het niet over eens zijn (ROB, 2018).

Het zoeken naar een brede vertegenwoordiging van partijen ter ondersteuning van het akkoord is gangbaar gebleken in andere gemeenten. Heel duidelijk is in 2018 de trend dat gezocht wordt naar breder draagvlak voor de plannen; meer dan de helft van de 335 onderzochte akkoorden in andere gemeenten zoekt naar brede samenwerking (VNG, 2018). Ook geven veel van de onderzochte gemeenten aan 'geen volledig dichtgetimmerd akkoord' te willen vanuit enkele partijen, zodat er voldoende ruimte blijft om flexibel te zijn en in te spelen op nieuwe wensen en problemen (VNG, 2018).

Wat betekent dit voor Tilburg: Het bestuursakkoord is vergelijkbaar met een coalitieakkoord, met brede ondersteuning van oppositiepartijen

Volgens de typologie van ROB (2018) en VNG (2018) is het bestuursakkoord 'Gezond en Gelukkig in Tilburg' te kenmerken als het type 'coalitieakkoord'. Strikt genomen kan een coalitieakkoord, volgens ROB (2018), door meerdere raadsfracties tot stand zijn gekomen dan door enkel de coalitiepartijen. Dit is ook in Tilburg het geval. De coalitiepartijen D66, GroenLinks, VVD en CDA hebben het akkoord geschreven en ondertekend. De oppositiepartijen 50Plus, Lokaal Tilburg en O.N.S. Tilburg steunen het akkoord als zogenoemde 'constructieve partijen'. In Tilburg is voor de periode 2018-2022 dan ook voor het eerst de term 'bestuursakkoord' gebruikt, waar dit voorheen 'coalitieakkoord' was. De benaming 'bestuursakkoord' past daarmee echter niet direct in de definities van ROB (2018) en VNG (2018), aangezien het volgens hun typologie een coalitieakkoord betreft.

Theorie: Meerdere functies van een akkoord

Een akkoord kan verschillende (meerledige) functies vervullen (Becker & Boogers, 2006; Rekenkamercommissie Vallei en Veluwerand, 2009):

- Politiek-symbolisch/politiek bindmiddel: Het document dient als politiek bindmiddel om 'elkaar te vinden' en waarmee partijen de wil uitspreken om samen te werken.
- Beleidsmatig/kaderstellend: Het document dient als richtinggevend kader voor het te ontwikkelen beleid. Voor de organisatie geeft het inzicht in de onderwerpen en doelen waar de partijen aan hechten.
- Verantwoording/communicatief: Het document dient als hulpmiddel bij het afleggen van verantwoording aan inwoners over de voortgang van de realisatie van doelen en eventuele compromissen in doelen. Immers, er is sprake van democratische legitimiteit; de gekozen raad dient verantwoording aan inwoners af te leggen over de wijze waarop zij namens de inwoners opereert.

Wat betekent dit voor Tilburg: Functies bestuursakkoord

Het Tilburgse akkoord vervult de volgende functies:

- Politiek-symbolisch/politiek bindmiddel: De eerste functie van het bestuursakkoord is politiek-symbolisch/politiek bindmiddel. Er wordt op pg. 4 van het bestuursakkoord aangegeven: *dat er binnen dit akkoord ruimte is om zaken concreet te maken en in te vullen samen met de raad. Zodat elke partij vooraf kan meedenken en meepraten om hun ideeën te realiseren ... Wij zien deze samenwerking met vertrouwen tegemoet ...*
- Beleidsmatig/kaderstellend: Het bestuursakkoord fungeert eveneens als beleidsmatig / kaderstellend. Het akkoord heeft een sturende functie voor het te ontwikkelen beleid van de gemeente Tilburg; de op hoofdlijnen beschreven doelen zijn vertaald naar, en uitgewerkt in, de P&C cyclus (met name de begrotingen en jaarstukken), de tussenbalans halverwege de bestuursperiode en de kader- en

beleidsnota's naar aanleiding van motie 44. Hier wordt in volgende paragrafen in dit hoofdstuk verder op in gegaan.

Theorie: Richtinggevende versus concreet geformuleerde doelen

Met de keuze voor meer richtinggevende doelen wordt ruimte aan de raad en het college geboden om vanuit eigen verantwoordelijkheid in te spelen op nieuwe wensen en problemen (Becker & Boogers, 2006). Ook kan de keuze voor het beperkt formuleren van concrete doelen relatie houden met het beeld dat bij andere gemeenten gezien wordt; namelijk dat men huiverig is voor concrete doelen aangezien deze het 'risico op falen' vergroten bij het niet (volledig) realiseren van doelen (Rekenkamer Breda, 2018).

Concreet geformuleerde doelen maken echter inzichtelijk wat van het gemeentebestuur exact kan worden verwacht, geven de ambtelijke organisatie richting, maken duidelijk hoe doelen gerealiseerd worden en verhelderen hetgeen waarop later kan worden afgerekend (Becker & Boogers, 2006; Rekenkamer Metropool Amsterdam, 2021).

Wat betekent dit voor Tilburg: De drie W's in het bestuursakkoord

Er wordt in het bestuursakkoord beschreven wat men wil gaan doen om tot gezonde en gelukkige Tilburgers te komen via de vier thema's (oftewel programma's): inclusieve stad, duurzame stad, vitale stad en samen en dichtbij met impact. In ieder van deze thema's/programma's wordt de ambitie omschreven onder 'dat betekent'. Deze ambitie gaat over de eerste 'wat' vraag; wat te bereiken? Vervolgens worden de doelen beschreven onder 'en daarom doen we het volgende'. Deze doelen gaan over de tweede 'wat' vraag; wat daarvoor te doen?

In totaal zijn er 175 doelen te onderscheiden (zie bijlage II). Het merendeel van deze 175 doelen is meer richtinggevend dan concreet uitgewerkt in het akkoord; wat de raad aan ambities heeft op een bepaald beleidsterrein (de eerste 'wat' vraag) is helder, maar abstracter blijft wat de raad daarvoor wil doen (de tweede 'wat' vraag en ontbreekt veelal wat het mag kosten (de derde 'wat' vraag).

Wat daarvoor te doen

Bij wat de raad wil doen om de ambities te bereiken zijn het meest concreet de doelen met een resultaatverplichting. Hierbij verplicht men zich om een bepaald resultaat te behalen. Voorbeelden van doelen met een resultaatverplichting uit het akkoord zijn:

- Inclusieve stad (pg. 12): *We wikkelen de verkoop van het stadion van Willem II af waarmee Willem II een gezonde toekomst tegemoet kan zonder dat nog ondersteuning van de gemeente aan de orde is.*
- Duurzame stad (pg. 15): *We komen op korte termijn met een voorstel om de overstap naar en het gebruik van elektrisch vervoer (tijdelijk) te ondersteunen.*
- Vitale stad (pg. 19): *We bereiden ons voor op de invoering van de Omgevingswet, die als doel heeft de regelgeving voor burgers en ondernemers met betrekking tot ruimtelijke inrichting, te vereenvoudigen en te versoepelen.*
- Samen en dichtbij met impact (pg. 22): *We maken samen een heldere wijkagenda. Wat ons betreft komt daar in te staan wat we samen doen in de openbare ruimte, hoe we kunnen werken aan een duurzame wijk en hoe we ervoor kunnen zorgen dat de sociale verbanden verstevigd worden.*

Minder concreet omschreven zijn de doelen met een inspanningsverplichting; men spant zich in om een bepaald resultaat te bereiken, maar dat resultaat wordt niet gegarandeerd. Voorbeelden van doelen met een inspanningsverplichting uit het akkoord zijn:

- Inclusieve stad (pg 11):
 - *We zetten in op bestaanszekerheid bij mensen die in armoede leven. Want armoede zorgt voor veel problemen; van sociale uitsluiting tot stress.*
 - *We willen gastvrij zijn, ook voor expats, studenten, nieuwkomers en asielzoekers. We zijn een inclusieve stad waar iedereen zich thuis kan voelen.*

- Duurzame stad (pg. 15):
 - *We blijven ons inzetten voor nieuwe vormen van slimme mobiliteit en experimenten die onze stad klaarmaken voor de toekomst. Denk aan zelfrijdende (vracht)auto's en gedragsexperimenten. Daarbij kijken we naar de behoefte vanuit de stad en doen we dit samen met de stad.*
 - *We ... maken groene verbindingen in de stad.*
- Vitale stad (pg. 18):
 - *We streven naar een duurzame economie en verzilveren onze positie als logistieke topregio.*
 - *We zitten bovenop de meest recente inzichten en ontwikkelingen op het gebied van onderzoek en wetenschap. Door experimenten, laboratoria, en andere innovaties kunnen we kennis opdoen om hardnekkige maatschappelijke problemen aan te pakken.*
- Samen en dichtbij met impact (pg. 24):
 - *We onderzoeken ook welke mogelijkheden er zijn voor het opzetten van impact bonds op het terrein van duurzaamheid, openbare ruimte etc.*
 - *We willen dat maatwerk op alle beleidsterreinen normaal wordt.*

Wat mag het kosten

De derde W – wat het mag kosten – om de doelen uit het bestuursakkoord te realiseren is niet, dan wel slechts op enkele hoofdlijnen beschreven in het akkoord. Wel beschreven is dit rondom enkele doelen uit de inclusieve stad (pg. 10): *Daarom creëren we een Investeringsfonds Sociaal Domein van € 10 mln... Verder reserveren we voor de komende twee jaar een Transformatiebuffer van € 23 mln... Als halverwege de collegeperiode (2020) blijkt dat de transformatieopgave in het sociaal domein niet wordt gehaald, dan vindt voor de begroting 2021 een integrale afweging plaats om een meerjarig begrotingsevenwicht te bereiken.* Ook is dit op hoofdlijnen beschreven voor de duurzame stad (pg. 14): *Om de energietransitie, circulaire economie en klimaatadaptatie kracht bij te zetten, creëren we een Investeringsfonds Klimaat ter hoogte van €20 mln.* En voor de vitale stad (pg. 18): *Deze investeringen op het terrein van schoon, heel, groen en veilig zetten we kracht bij met het Investeringsfonds Openbare ruimte ter hoogte van 2,5 mln en extra geld voor het schoonhouden van de openbare ruimte.*

Het niet of enkel op hoofdlijnen omschrijven van wat het mag kosten om doelen te realiseren past in het beeld van akkoorden in andere gemeenten, zoals in 2018 onderzocht door de VNG. Veelal is in deze akkoorden een voorbehoud opgenomen ten aanzien van financiering, concretisering en nadere uitwerking (in 286 van de 335 gemeenten). Vier van de 335 gemeenten geven aan dat het juist vanwege het open karakter van het akkoord niet mogelijk of niet gewenst is een financieel kader mee te geven. In 45 van de 335 onderzochte akkoorden is wel een financiële onderbouwing aangegeven in een financiële paragraaf of financieel hoofdstuk (VNG, 2018).

Probleemanalyses als basis voor keuzes in doelen niet zichtbaar in het bestuursakkoord

Om de gekozen doelen in het bestuursakkoord te kunnen rechtvaardigen zijn onderliggende probleemanalyses gebaseerd op feiten nuttig. Hoewel dergelijke probleemanalyses beschikbaar waren voorafgaande aan de onderhandelingen tussen partijen in de vorm van een dertigtal 'factsheets', wordt hier niet zichtbaar op terug gegrepen in het akkoord. Enkele voorbeelden:

- Inclusieve stad (pg. 8): *Jongeren, ouderen, mensen zonder werk, mensen met gezondheidsproblemen hebben soms extra zorg en aandacht nodig. De issues zijn groter en schrijnender dan we vaak denken... Onze aanpak is erop gericht dat iedereen kan meedoen, in elke fase van zijn leven. Degene die dit niet of onvoldoende op eigen kracht kan, krijgt passende ondersteuning. We zijn trots op ons sociaal beleid en we zetten deze koers voort, waarbij deze ondersteuning betaalbaar moet zijn en blijven, nu en in de toekomst. Daarbij zetten we nadrukkelijk in op preventie in de sociale basis.*
Uitleg over de problemen – welke issues er spelen bij jongeren, ouderen, mensen zonder werk en mensen met gezondheidsproblemen – ontbreekt, evenals de beargumentering over waarom de Tilburgse aanpak (iedereen doet mee) de juiste is als oplossing voor de problemen.
- Duurzame stad (pg. 13): *We willen dat onze stad ook in de toekomst een fijne plek is om te wonen... Maar als we willen dat de aarde geen onbewoonbare planeet wordt, dan moet iedereen aan de slag. Wat we tot nu toe hebben gedaan is niet voldoende... Wij voelen de urgentie en zien kansen om samen met het kabinet versneld op zoek te gaan naar alternatieven voor fossiele brandstoffen. Op zoek naar oplossingen voor het heter, natter én droger worden van de stad en natuur en op zoek naar oplossingen voor mobiliteit.*

Hier ontbreekt uitleg over wat tot dusver is gedaan om welke problemen het hoofd te bieden en waarom dat niet voldoende is gebleken. En daarmee is het lastig de relatie te leggen naar of de voorgestelde oplossingen – alternatieven voor fossiele brandstoffen, oplossingen van het heter, natter én droger worden van de stad en natuur, en aanpak van mobiliteitsissues – de juiste zijn.

- Vitale stad (17): *Naar de toekomst toe vinden wij het wenselijk dat we het economisch profiel van Tilburg verder versterken als het gaat om de stedelijke economie: kennisintensieve diensten, kantoren, zakelijke dienstverlening, want deze zijn belangrijke dragers voor de verdere ontwikkeling van de stad Tilburg. Alleen zo kunnen we maximaal inspelen op de snelle en radicale wijzigingen die zich aandienen in het economisch systeem: next-economy. Daarmee is de vitale stad een stevige basis voor de inclusieve en duurzame stad.* Ook hier rijst de vraag waar de aanname op is gebaseerd dat de juiste oplossing het investeren in kennisintensieve diensten, kantoren en zakelijke dienstverlening is, om klaar te zijn voor de next-economy ('het probleem'). Uitleg over wat een next-economy inhoudt, ontbreekt eveneens.
- Samen en dichtbij met impact (pg. 21): *Samen met de stad gaan we aan de slag en zijn we dichtbij waar dat nodig is... We zijn een bestuur dat aandacht heeft voor de mensen in de straten en buurten en daar aanwezig is. Een overheid die helpt om tot oplossingen te komen, ook bij complexe problemen. We hebben aandacht voor de problematiek van alledag. Ook zijn we duidelijk over wat wel en (nog) niet kan. We spreken mensen aan en zij spreken ons aan als iets niet goed gaat of niet gebeurt. Samen met de regio positioneren we ons zelfbewust in landelijke en internationale netwerken waarin we laten zien dat 'Make it in Tilburg' geen holle frase is.*
Hier worden op hoofdlijnen min of meer verschillende activiteiten geschetst, zonder duidelijke problemen te benoemen dan wel in te gaan op heldere oplossingen voor problemen.

1.3 Uitvoering van het bestuursakkoord

Veel inzet op sturing op realisatie van doelen

De raad en het college hanteren meerdere instrumenten om te kunnen sturen op realisatie van de doelen uit het bestuursakkoord, ondanks dat doelen uit het akkoord meer richtinggevend zijn beschreven en het akkoord geen financieel kader bevat. In chronologische volgorde vanaf de vaststelling van het akkoord in 2018 tot op heden, gaat het om de volgende sturingsinstrumenten:

- *Programmabegroting 2019 uit 2018 (+ achtereenvolgens programmabegroting 2020, 2021, 2022):*
De begroting, als onderdeel van de P&C cyclus, wordt jaarlijks door de raad vastgesteld op voorstel van het college. De begroting bevat een raming op verschillende terreinen van baten (opbrengsten) en lasten (kosten) voor het volgende begrotingsjaar. Het gaat dan specifiek over de doelen, activiteiten, indicatoren en middelen per thema/programma. De bestuurlijke informatie wordt voorbereid door het college waarna de raad hierover een besluit neemt. Dit gebeurt vaak na beantwoording van technische raadvragen en/of na (aangenomen) amendementen en moties.

In de begroting 2019, de eerste begroting na het vaststellen van het bestuursakkoord, is het akkoord verder geconcretiseerd door de doelen uit het akkoord per thema/programma uit te werken. Dit is gedaan door per product binnen een thema/programma te benoemen wat de te bereiken doelen en indicatoren zijn, wat de streefwaardes voor indicatoren zijn, hoe deze streefwaardes te bereiken en wat het gaat kosten (waarbij doelen, activiteiten en middelen bij elkaar staan). De producten uit de begroting 2018 zijn overigens in stand gelaten in de begroting 2019. Voor sommige producten in de begroting 2019 is een aantal doelen en indicatoren afgevoerd die 'niet geschikt zijn om beoogde en bereikte impact te bepalen in de stad'. Er is immers in het akkoord overeengekomen dat de nadruk van sturing en resultaatmeting op impact in de stad zal komen te liggen. Een aantal doelen uit de begroting 2019 behoefde voor dit doel juist aanscherping. Met het proces dynamisch begroten is daarom ingezet op de herziening van de bestaande doelen en het toevoegen van nieuwe doelen met bijbehorende indicatoren. Het proces dynamisch begroten is afgerond met het vaststellen van de doelen, indicatoren en streefwaardes in de begroting 2020.

- *Concernplan 2018-2022 uit 2018*: De directie stuurt op de uitvoering van het bestuursakkoord middels de P&C cyclus. Onderdeel hiervan is het concernplan dat in principe jaarlijks door de directie wordt opgesteld op basis van de vastgestelde begroting. Het concernplan 2018-2022 wijkt daarvan af vanwege de vierjarige periode. Het document geeft inzicht in 'hoe' het akkoord wordt uitgevoerd door de ambtelijke organisatie; het plan verbindt de inhoud uit het akkoord aan de wijze van sturen in de ambtelijke organisatie. Dit wordt gedaan door de opgaven en opdrachten uit het akkoord en de ketens die nodig zijn om de vierjarige zogenoemde 'roadmap' te realiseren, te beschrijven. Evenals door te beschrijven wat de opdrachten en uitvoeringsactiviteiten zijn voor de thema's/programma's, projecten en afdelingen in de gemeente Tilburg.
- *Perspectiefnota 2020 uit 2019 (+ achtereenvolgens hoofdlijnenbrief voor de begroting 2021, perspectiefnota 2022-2025)*: In de jaarlijkse perspectiefnota (c.q. hoofdlijnenbrief), als onderdeel van de P&C cyclus, geeft het college aan hoe zij haar ambities plaatst in de context van het financiële kader, bestaande uit een meerjarig financieel beeld en de stand van besteedbare reserves. Ook de gemeenteraad stuurt middels dit document. Het raadsvoorstel perspectiefnota 2020 stelt (pg. 1): *De perspectiefnota is het instrument waarmee de raad koers kan bepalen en biedt het inhoudelijke en financiële kader voor de vertaling en uitwerking in de komende programmabegroting*. Daarmee wordt het college opgedragen dit als uitgangspunt te hanteren voor het opstellen van de begroting voor het komende begrotingsjaar en kunnen aan het college specifieke opdrachten meegegeven worden.
- *Motie 44 uit 2020 en kader- en beleidsnota's*: De strekking van motie 44, als onderdeel van de begroting 2020, is als volgt:
 - Om per thema/programma uit het bestuursakkoord een voorstel voor eind Q1 2020 op te stellen waarin aangegeven wordt hoe en wanneer de doelen, indicatoren en bijbehorende streefwaarden, worden ingevuld en vastgesteld en dit in de raad te agenderen.
 - Om de vastgestelde indicatoren de komende jaren zoveel mogelijk te blijven hanteren zodat vergelijking over de jaren heen beter mogelijk wordt.
 - Daarbij ruimte latend om nieuwe indicatoren en streefwaarden toe te voegen, bijvoorbeeld als gevolg van het ontstaan van nieuw beleid en/of maatschappelijke ontwikkelingen.

Volgend uit motie 44 zijn kader- en beleidsnota's uitgewerkt die reeds zijn vastgesteld door de raad; voor alle thema's/programma's uit het akkoord zijn velden met een hoofdambitie geformuleerd. Per veld zijn doelen, indicatoren en streefwaardes uitgewerkt in kadernota's en zijn beleidsnota's met subdoelen en indicatoren benoemd, die bijdragen aan het bereiken van de hoofdambitie. Er zijn vanaf 2021 nieuwe doelen en indicatoren in de begroting opgenomen aan de hand van actuele kader- en beleidsnota's. In de tussenrapportage 2021 is voor de eerste keer verantwoording afgelegd over deze nieuwe doelen en indicatoren.

Ook aandacht voor controle op realisatie van doelen

De raad en het college hanteren ook meerdere instrumenten om te kunnen controleren of de doelen uit het bestuursakkoord gerealiseerd zijn en wat dat heeft gekost. In chronologische volgorde vanaf de vaststelling van het akkoord in 2018 tot op heden, gaat het om de volgende controle-instrumenten:

- *Jaarstukken 2018 uit 2019 (+ achtereenvolgens jaarstukken 2019, 2020)*: Met de jaarstukken wordt de P&C cyclus jaarlijks gesloten. Hiermee legt het college verantwoording af aan de raad over het gevoerde beleid en de financiële uitkomsten over het afgelopen boekjaar. Het bestaat uit de onderdelen 'jaarverslag' en 'jaarrekening'. Het jaarverslag kent de programmaverantwoording en de paragrafen, de jaarrekening bestaat uit de baten en lasten met toelichting en de balans met toelichting. Het college kan daarbij aan de raad voorstellen budgetten over te hevelen naar het volgende boekjaar om gestarte activiteiten af te ronden en aangegane verplichtingen te kunnen borgen. Het college kan ook specifieke voorstellen doen aan de raad voor bestemming van een voordelig resultaat, bijvoorbeeld om dit toe te voegen aan de algemene reserve.
- *Tussenrapportage 2019 uit 2019 (+ achtereenvolgens tussenrapportage 2020, 2021)*: In de jaarlijkse tussenrapportage 2019, als onderdeel van de P&C cyclus, wordt op hoofdlijnen informatie verstrekt over de uitvoering van de begroting 2019. Het gaat om voortgangsinformatie over zowel beleidsmatige- als ook financiële ontwikkelingen over de periode januari t/m mei van het lopende boekjaar (hier: 2019). In Tilburg wordt in de tussenrapportage inzicht gegeven in bijsturing en afwijkingen ten opzichte van de begroting. De

toelichting op wat goed gaat blijft achterwege met als reden dat wat conform planning en begroting loopt, geen nadere toelichting behoeft. Met de tussenrapportage wordt de mogelijkheid geboden om, indien nodig, nieuw beleid gedurende het lopende jaar aan de raad voor te stellen. Dit biedt de mogelijkheid tot integrale afweging en prioritering door de raad. Het college legt met dit document verantwoording af aan de raad over de periode januari t/m mei. Vaststelling van de tussenrapportage door de raad zorgt dat begrotingsaanpassingen worden geformaliseerd ten behoeve van het rechtmatigheidsbeginsel.

- *Najaarsbijstelling 2019 uit 2019 (+ achtereenvolgens najaarsbijstelling 2020, 2021)*: In lijn met de geactualiseerde visie P&C is in 2019 voor de eerste keer een najaarsbijstelling gevormd als onderdeel van de P&C cyclus. In deze najaarsbijstelling 2019 wordt op hoofdlijnen informatie verstrekt over de uitvoering van de begroting 2019. Het gaat over de periode juni t/m augustus van het lopende boekjaar (hier: 2019) en dan enkel voor wat betreft de financiële ontwikkelingen. Structurele effecten worden rechtstreeks in de volgende begroting opgenomen. Met de najaarsbijstelling wordt de mogelijkheid geboden om, indien nodig, nieuw beleid gedurende het lopende jaar aan de raad voor te stellen. Dit biedt de mogelijkheid tot integrale afweging en prioritering door de raad. Het college legt met dit document verantwoording af aan de raad over de periode juni t/m augustus. Vaststelling van de najaarsbijstelling door de raad zorgt dat begrotingsaanpassingen worden geformaliseerd ten behoeve van het rechtmatigheidsbeginsel.
- *Tussenbalans van het bestuursakkoord uit 2020*: In de tussenbalans wordt geschetst wat de afgelopen twee jaar van de bestuursperiode in beweging is gezet, wat gerealiseerd is en wat nog niet goed uit de verf is gekomen (en waar dus in de komende twee jaar (extra) aandacht voor moet komen). Dit is op hoofdlijnen en kwalitatief van aard beschreven aan de hand van de opdracht in het bestuursakkoord voor een drietal grote transformaties⁹. Daarmee wordt door het college verantwoording afgelegd richting de raad en is door de raad richting te geven aan het college voor het resterende deel van de bestuursperiode.

Er wordt zichtbaar ingezet op het navolgbaar en meetbaar maken van doelen

De navolgbaarheid van doelen uit het bestuursakkoord wordt ondersteund wanneer de indeling van het akkoord én de doelen van het akkoord één op één terug te vinden zijn in de verschillende sturings- en controle-instrumenten.

Allereerst de indeling van het akkoord; de indeling in thema's/programma's is in bijna alle gevallen direct terug te vinden in de verschillende instrumenten. Een uitzondering geldt voor de tussenbalans; er is op hoofdlijnen en kwalitatief van aard voor een drietal grote transformaties de stand van zaken beschreven en er is niet zozeer de indeling in thema's/programma's uit het akkoord gevolgd.

Wat betreft de één op één vertaling van doelen uit het akkoord in de programmabegroting en de jaarstukken, ontstaat een wisselend beeld:

- Sommige doelen vinden hun weerslag in zowel de begroting als de jaarstukken. Een voorbeeld: erfgoed.
- Sommige doelen worden wel in de begroting genoemd, maar niet in de jaarstukken over datzelfde jaar. Een voorbeeld: Social Impact Bonds.
- Op sommige doelen wordt helemaal niet meer teruggegrepen in de begroting, dan wel in de jaarstukken. Een voorbeeld: Spoorwegovergang De Kraan.

Om doelen uit het akkoord niet alleen navolgbaar maar ook meetbaar te maken, dient idealiter wat nodig is (gebleken) om doelen te realiseren en wat het mag kosten of heeft gekost, onderdeel uit te maken van de verschillende sturings- en controle-instrumenten. Deze zaken komen overigens terug in met name de P&C cyclus; in de begrotingen, perspectiefnota's, jaarstukken, tussenrapportages en najaarsbijstellingen, zoals in vorige paragrafen in dit hoofdstuk is beschreven.

Ook het koppelen van indicatoren en streefwaardes aan doelen uit het akkoord, draagt bij aan de navolgbaarheid en meetbaarheid van doelen. Aan de doelen in de begrotingen 2019 en volgend zijn indicatoren en streefwaardes gekoppeld. De navolgbaarheid en meetbaarheid van doelen was in beginsel (met name in de begroting 2019, 2020) lastig omdat voor een groot deel van de indicatoren op dat moment nog geen concrete streefwaarde was geformuleerd. Er wordt bijvoorbeeld enkel als algemene streefwaarde genoemd 'omhoog', 'omlaag', 'afname', 'hoger', 'daling ten opzichte van vorig jaar'. In een enkel geval worden

⁹ Drietal grote transformaties: 1. Sociaal domein, 2. Duurzaam, 3. Schoon, heel, veilig en groen.

wel concrete streefwaarden genoemd als ‘afname 5%’ en ‘toename 74%’. Motie 44 speelt een belangrijke rol in de verbetering van de navolgbaarheid en meetbaarheid van doelen uit het bestuursakkoord; via kader- en beleidsnota’s zijn per veld doelen, indicatoren en streefwaardes uitgewerkt. Vervolgens zijn vanaf 2021 nieuwe doelen en indicatoren in de begroting (2021 en 2022) opgenomen en zijn vanaf dat moment ook vaker dan in voorgaande jaren concrete streefwaardes benoemd. Een voorbeeld:

Indicatoren	Streefwaarde 2022	2017	2018	2019	2020
Sociale voorraad in 2025 onder liberalisatiegrens	31.399	29.018	29.383	29.949	30.048

Bron: Gemeente Tilburg, Programmabegroting 2022, pg. 94.

Enkele kanttekeningen bij het gebruik van streefwaardes zijn:

- Omdat nulmetingen aan het begin van de bestuursperiode zijn uitgebleven, zijn zowel algemene als concrete streefwaardes in begrotingen, nauwelijks toetsbaar.
- Sommige streefwaardes zijn ook in de meest recente begroting (2022) minder concreet omschreven. Een voorbeeld: ‘aantal inwoners dat formele en non formele scholing volgt’ als indicator met als streefwaarde ‘jaarlijkse toename’.

Het voornemen om de navolgbaarheid en meetbaarheid van doelen uit het bestuursakkoord verder inzichtelijk te maken, gebeurt door de monitor Gezond en Gelukkig. Daarin worden per thema/programma uit het akkoord de velden en bijbehorende doelen en indicatoren uitgewerkt, resulterend in een dashboard. Per indicator is vervolgens in het dashboard na te gaan wat de bijbehorende streefwaardes zijn en wat de stand van zaken ten aanzien van de streefwaarde is (verbeterd, verslechterd of gelijk gebleven).

1.4 Verantwoording over het bestuursakkoord

Verantwoording vindt plaats via verschillende sturings- en controle-instrumenten

De doelen uit het bestuursakkoord zijn richtinggevend in plaats van concreet uitgewerkt, wat betekent dat de verantwoording over of doelen gerealiseerd zijn, lastiger wordt. Wel kan gesteld worden dat het college wordt geïnformeerd door de ambtelijke organisatie, waarna zij met name via de P&C cyclus verantwoording aflegt aan de raad. Onderdeel van de P&C cyclus zijn de jaarlijkse begrotingen en de jaarstukken, welke specifiek door de raad dienen te worden vastgesteld. Overige onderdelen uit de P&C cyclus zijn de jaarlijks terugkerende perspectiefnota’s (c.q. hoofdlijnenbrief voor de begroting 2021), tussenrapportages, najaarsbijstellingen en het concernplan 2018-2022. Buiten de P&C cyclus om gaat het om kader- en beleidsnota’s vanuit motie 44 en de tussenbalans. Een verdere uiteenzetting omtrent deze sturings- en controle-instrumenten is in voorgaande paragrafen van dit hoofdstuk reeds beschreven.

Er is op verschillende manieren aandacht voor verantwoording aan inwoners

Ook aan inwoners wordt op meerdere manieren verantwoord over de doelen van het bestuursakkoord. Dit gebeurt via:

- *Vaststelling van het bestuursakkoord:* In het bestuursakkoord staat welke uitgangspunten het college belangrijk vindt om aan te werken in de komende vier jaar. Inwoners werden via verschillende kanalen van de gemeente Tilburg geïnformeerd op het moment dat het akkoord werd vastgesteld. Dit gebeurde via de website van de gemeente Tilburg¹⁰, de website van de Tilburgse gemeenteraad¹¹, notubiz¹² (de website van de raad) en social media.
- *Voortgang van het bestuursakkoord:* Na vaststelling van het bestuursakkoord worden inwoners structureel geïnformeerd over de voortgang via de website van de gemeente Tilburg¹³, waar de bestuurlijke informatie per jaar vindbaar is. De documenten waar de raad over wordt geïnformeerd dan wel door de raad worden vastgesteld, zijn openbaar en derhalve ook voor inwoners beschikbaar. Er zijn daarnaast

¹⁰ <https://www.tilburg.nl/stad-bestuur/bestuur/bestuursakkoord/>

¹¹ <https://www.raadtilburg.nl>

¹² <https://tilburg.raadsinformatie.nl/dossiers/30592>

¹³ <https://www.tilburg.nl/stad-bestuur/bestuur/bestuurlijke-informatie/>

publieksvriendelijke versies in de vorm van posters raadpleegbaar over de begrotingen en jaarstukken. Bestuurlijke informatie is eveneens voor inwoners te vinden in het BIS van de gemeente Tilburg¹⁴.

- *Tussenbalans van het bestuursakkoord halverwege de bestuursperiode*: Voor het kunnen opstellen van de tussenbalans is het specifieke verzoek aan inwoners gedaan om een digitale vragenlijst in te vullen die via social media is verspreid. Het college en de raad hebben deze resultaten gebruikt om de koers voor de gemeente Tilburg te bepalen voor de komende jaren. Het college gebruikt dus de eigen informatie en kennis en vraagt hoe Tilburgers denken over de ontwikkeling van hun stad. Er is een aparte publieksvriendelijke website ingericht¹⁵ waar onder andere de tussenbalans is aangeboden via beelden en verhalen. De tussenbalans is daarmee ook een vorm van verantwoording aan inwoners.
- *Eindevaluatie van het bestuursakkoord*: Of het bestuursakkoord wordt geëvalueerd en door wie, blijkt uit gemeentelijke documentatie. In het document 'Visie op Planning & Control: Een scherpe koers een heldere verantwoording' uit 2018 wordt op pg. 12 geciteerd: *In het vierde en laatste volledig jaar van de coalitieperiode wordt bij de begroting een eindbalans opgesteld. De coalitie is in de afrondende fase en de laatste begroting staat in het teken van de afronding en laat ruimte aan een nieuwe coalitie.* Uit het onderzoek van de Rekenkamer Breda (2018) valt op dat rekenkamers vaak constateren dat daar waar colleges terugkijken op wat in vier jaar tijd bereikt is in hun gemeente, de succesverhalen vaak de boventoon voeren. Lang niet alle gemeenteraden kijken na een periode van vier jaar zelf daadwerkelijk terug naar wat er van het collegebeleid terecht is gekomen. Weinig raden nemen voorts zelf echt kritisch hun eigen rol onder de loep wat betreft kaderstelling en controle met betrekking tot het gemeentelijke beleid, zo stelt de Rekenkamer Breda (2018). Het opstellen van transparante doelen en het echt afleggen van verantwoording blijkt moeilijk te zijn (Rekenkamer Breda, 2018).

¹⁴ <https://bis.tilburg.nl>

¹⁵ <https://gezondengelukkigintilburg.nl>

2 Ervaringen met het bestuursakkoord ‘Gezond en Gelukkig in Tilburg’

Ter beantwoording van deelvraag 2 beschrijft de RKT in dit hoofdstuk de ervaringen met de voorbereiding op, inrichting en uitvoering van, en verantwoording over, het bestuursakkoord ‘Gezond en Gelukkig in Tilburg’. Dit wordt beschreven door middel van tien thema’s die als rode draden door de verschillende fases van het akkoord lopen¹⁶. Het gaat hierbij om de ervaringen van de raad inclusief de voorzitter van de raad en de griffier, het college en de ambtelijke organisatie. In bijlage III zijn daarnaast de 44 suggesties opgenomen die geïnterviewden geven voor een nieuw Tilburgs akkoord voor de periode 2022-2026.

2.1 Ervaringen voorbereiding op het bestuursakkoord

LST was als grootste partij na de verkiezingen in 2018 als eerste aan zet, maar kwam al snel tot de conclusie dat een coalitie vormen niet haalbaar was. Partijen in de raad kijken verschillend aan tegen de rol van LST op dat moment, van *de gesprekken vanuit de door LST aangestelde informateur hebben niets opgeleverd tot aan de grootste partij is direct buitenspel gezet bij de vorming van een coalitie*. De voorzitter van de raad (de burgemeester) heeft publiekelijk in het Brabants Dagblad op 16 maart 2018 kritiek geuit op de vroegtijdige uitsluiting van LST door D66. Het buiten de coalitie houden van LST heeft invloed gehad op de verhoudingen in de raad.

Ook oud-fractievoorzitter van het CDA deelt eenzelfde mening zo blijkt uit zijn gastopinie in het Brabants Dagblad op 5 maart 2018 gericht aan de fractievoorzitter D66 destijds:

Een coalitie vraagt verschillen te overbruggen en in elkaar te investeren. Een stad verdient een bestuur dat verbinding zoekt, ook wanneer de verschillen te groot lijken. Een stadsbestuur dat uitsluit en diskwalificeert zal geen verbinding en vertrouwen winnen maar slechts maatschappelijke tegenstellingen versterken... De kiezer zal uiteindelijk bepalen of de vraag relevant is of, en met wie, ik wil samenwerken.

Het akkoord werd uiteindelijk als bestuursakkoord betiteld, afwijkend van de in het verleden immer opgestelde coalitieakkoorden. De reden van deze nieuwe betiteling wordt in het bestuursakkoord door de ondertekenaars van het akkoord genoemd (pg. 6):

In dit Bestuursakkoord laten we onze ambities voor de komende vier jaar zien. We spreken bewust over Bestuursakkoord. Wat ons betreft is dit akkoord niet alleen van de coalitiepartijen, maar van eenieder die zich herkent in de ambities en wil bijdragen aan koers houden en resultaten behalen.

Dit citaat relateert aan een drietal partijen uit de oppositie (50Plus, Lokaal Tilburg en O.N.S. Tilburg) die aangaven constructief mee te willen denken en daarom het akkoord steunen en mee hebben ondertekend, de zogenoemde ‘constructieve partijen’. Om de positieve houding van – met name – de zogenoemde constructieve partijen te behouden is er volgens het bestuursakkoord ruimte om (pg. 4):

¹⁶ Rode draden: 1. Uitgebreide informatievoorziening voorafgaande aan onderhandelingen, 2. De oppositie kwam minder in positie tijdens de voorbereidingsfase, 3. Over de doelstelling van het akkoord en of deze is bereikt wordt verschillend gedacht, 4. Bewust gekozen voor een op hoofdlijnen geschreven akkoord, zonder financiële paragraaf, 5. Veel aandacht voor en inzet op de doorvertaling van het akkoord ten behoeve van sturing, 6. Meer aandacht gevraagd voor sturing vanuit diverse gremia, 7. De duale verhoudingen hebben effect op sturing door partijen buiten de coalitie, 8. Er wordt verschillend gedacht over of doelen uit het akkoord ook voldoende navolgbaar en/of meetbaar zijn, 9. Er wordt met name via de P&C cyclus verantwoord, 10. Er wordt verschillend gedacht over een mogelijke evaluevaluatie.

... zaken concreet te maken en in te vullen samen met de raad. Zodat elke partij vooraf kan meedenken en meepraten om hun ideeën te realiseren. Dat geldt niet alleen voor de coalitiepartijen, maar ook voor de partijen die aangeven positief constructief te staan ten opzichte van dit bestuursakkoord. Wij zien de samenwerking met vertrouwen tegemoet en zullen dit proces actief sturen en evalueren.

Gedeelde ambitie als basis:

Het bestuursakkoord is tot stand gekomen vanuit een gezamenlijk vertrouwen en de gedeelde ambitie om samen de stad mooier te maken. De gemeenschappelijke kapstok liet zich vertalen naar hoe zorgen we ervoor dat onze kinderen gezond en gelukkig oud kunnen worden in Tilburg. De achterliggende gedeelde overtuiging was en is dat we het doen voor de generaties na ons. Citaat: Wethouder

Rode draad 1 - Uitgebreide informatievoorziening voorafgaande aan onderhandelingen

De besprekingen tijdens de onderhandelingen zijn primair met, en door, de vier coalitiepartijen gedaan. De raad had voorafgaande aan de onderhandelingen de beschikking over een dertigtal factsheets met informatie over welke dossiers aandacht vroegen, wat daarin was bereikt en wat nog niet, inclusief financiële informatie. De ambtelijke organisatie heeft voor bovengenoemde informatie aan de lat gestaan, aangevuld met informatie van buitenaf zoals bijeenkomsten met deskundigen uit de stad om hun visie te geven op verschillende onderwerpen.

Voor het schetsen van de lange termijn waren er voor een groot deel probleemanalyses beschikbaar, zoals bijvoorbeeld voor het sociaal domein. Voor klimaat bestond er kennis door de (ambtelijke) onderhandelingen die gevoerd worden op landelijk niveau. Voor een deel moest Tilburg het wiel zelf nog uitvinden. Citaat: Wethouder

De bedoeling van deze informatieset was om de continuïteit in beleid te kunnen borgen. Deze informatie diende als startpunt voor de onderhandelingen. Een deel van deze informatie is ook gebruikt in de onderhandelingen en komt terug in het akkoord.

Rode draad 2 - De oppositie kwam minder in positie tijdens de voorbereidingsfase

Verschillende oppositiepartijen, daaronder ook partijen tot de zogenoemde constructieven gerekend, hadden graag gezien dat de door de D66 aangedragen informateur meer door had gevraagd tijdens de onderhandelingen over wat de partijen exact wilden bereiken.

Ook misten deze partijen transparantie tijdens de onderhandelingen: *Veel is achter gesloten deuren besproken.* Een voorbeeld is dat aan inwoners en partners in de stad de mogelijkheid is gegeven om wensen en zorgen te delen als input voor het akkoord. Het is de oppositie echter onduidelijk wat de inbreng is geweest en wat daarvan in het akkoord is meegenomen: *Dit is binnenskamers door de coalitie besproken en niet gedeeld met de raad.*

Ook hebben deze partijen het akkoord pas bij de bespreking met de raad in het voorjaar van 2018 onder ogen gekregen. De hierna gegeven suggesties voor wijzigingen in de inhoud hebben niet geleid tot (grote) aanpassingen in het akkoord: *Veel was al in beton gegoten en er was weinig ruimte voor aanpassingen.* Vanuit de coalitie gezien was het juist de bedoeling het bestuursakkoord zelf te schrijven en stond het andere partijen vrij om zich aan te sluiten bij de inhoud of niet.

2.2 Ervaringen inrichting van het bestuursakkoord

De indeling van het bestuursakkoord 'Gezond en Gelukkig in Tilburg' is zodanig gekozen dat er verschillende aandachtsgebieden zijn verwoord. Het college geeft aan dat dit de volgende aandachtsgebieden betreft:

1. De wens dat de stad in beweging blijft;
2. De wens dat iedereen zich gehoord voelt, meetelt en meedoet;

3. De wens dat onze kinderen gezond en gelukkig oud kunnen worden;
4. De wens dat we dit samen met de stad doen.

Hierbij ligt de nadruk op het in beweging zetten van de lange termijn met aandacht voor de drie transformaties.

Over de inrichting van het bestuursakkoord wordt op bepaalde vlakken overeenkomstig en op bepaalde vlakken verschillend gedacht. Dit wordt verder uitgewerkt in de rode draden 3 en 4:

Rode draad 3 - Over de doelstelling van het akkoord en of deze is bereikt wordt verschillend gedacht

Over wat de doelstelling van het bestuursakkoord is geweest wordt verschillend gedacht. Van het komen tot een raadsakkoord...:

- *Om een gezamenlijk akkoord met alle partijen te maken.*

... tot aan een middel om verschillende partijen te verbinden:

- *Om de coalitiepartijen te verbinden.*
- *De doelstelling was om een aantal partijen uit de raad te binden aan een gezamenlijke bestuurlijke verantwoordelijkheid, vervolgens om zoveel mogelijk (andere oppositie) partijen te binden aan het bestuursakkoord.*
- *Om de coalitiepartijen en de drie constructieve partijen te verbinden.*
- *Het akkoord is een structurele onderlegger voor de samenwerking voor de komende vier jaar. Het is een bijzonder akkoord want het gaat niet alleen om de coalitie maar ook om de drie constructieve partijen.*
- *De bedoeling was om zoveel mogelijk partijen in de raad te verbinden aan het bestuursakkoord. De gehele raad heeft het bestuursakkoord vastgesteld. De drie constructieve partijen hebben zich ook achter de inhoud geschaard.*

En waar het verbinden van partijen niet het doel is, maar waar het gaat om inhoudelijke standpunten:

- *Het doel was inhoudelijke standpuntbepaling van de coalitie.*

Ook genoemd wordt een combinatie tussen bepaling van inhoudelijke standpunten en het verbinden tussen partijen:

- *Voortzetting van de ingeslagen koers uit de voorgaande bestuursperiode, met een uitnodiging naar alle fracties voor inhoudelijke inbreng en het realiseren van een breed gedragen akkoord.*
- *Een document om meerdere partijen te verbinden en om richtinggevende doelen voor de komende bestuursperiode te formuleren.*
- *De formulering van het bestuursakkoord was een zoektocht tussen dynamisch en concreet; het doel was om duidelijk richting te geven, maar ook ruimte te geven om (zoveel mogelijk) partijen te verbinden aan het bestuursakkoord.*
- *De bedoeling was ook om op inhoudelijke gronden de basis te leggen voor politieke partijen voor vier jaar. De bedoeling was dat breed te doen met meer partijen dan enkel de coalitiepartijen.*
- *Om de hele raad achter een afgesproken visie te krijgen voor de komende bestuursperiode.*

Of juist niets van bovenstaande:

- *Het bestuursakkoord was niet bedoeld om coalitiepartijen te verbinden en ook niet om heel concreet te sturen op inhoud. Er waren wel vergelijkbare ambities en er zijn afspraken gemaakt om elkaar aan deze ambities te houden. Er is daarmee een ambitie geschetst en niet zozeer een 'boodschappenlijstje'. Daarnaast was de doelstelling om een akkoord voor de stad te maken welke richting gaf aan de stad. Daarmee was er in potentie een akkoord dat raadsbreed ondersteund kon worden.*

Over het antwoord op de vraag of de doelstelling is bereikt zijn de beelden overwegend positief, afhankelijk van hoe wordt gedacht over wat de doelstelling van het akkoord is. Van eens:

- *Het akkoord is vooral bedoeld om coalitiepartijen te verbinden, zo heeft het akkoord ook gewerkt.*
- *Vershillende partijen buiten de coalitie hebben het akkoord eveneens omarmd en daarmee de doelen uit het akkoord en voortzetting van de ingeslagen koers, onderschreven.*
- *Inhoudelijk kunnen alle partijen zich vinden in de doelstellingen uit het akkoord.*
- *Het akkoord heeft ook werkelijk als structurele onderlegger voor de samenwerking voor de afgelopen vier jaar gefungeerd.*

... tot oneens:

- *Direct na de verkiezingen ging het al mis om een gezamenlijk akkoord met alle partijen te maken.*

Rode draad 4 - Bewust gekozen voor een op hoofdlijnen geschreven akkoord, zonder financiële paragraaf

Of de afspraak was om doelen meer richtinggevend te beschrijven in het bestuursakkoord zijn er vergelijkbare verschillen van mening. De één geeft aan dat dit traditie is, de ander stelt dat dit bewust is gedaan om een brede ondersteuning vanuit de partijen te verkrijgen dan wel om flexibiliteit in te bouwen:

- *Het is meer de stijl en traditie van Tilburg; akkoorden worden van oudsher richtinggevend opgeschreven.*
- *Het is een bewuste keuze geweest om een bestuursakkoord op hoofdlijnen te maken. Er is nadrukkelijk de ruimte gegeven aan partijen buiten de coalitie. Drie constructieve partijen hebben die ruimte benut en daarmee iets toegevoegd aan het akkoord.*
- *Het akkoord is bewust op hoofdlijnen afgesproken om zo ruimte te kunnen bieden aan voortschrijdend inzicht vanuit de raad en inwoners.*

Dat het bestuursakkoord op hoofdlijnen is geschreven heeft echter wel een aantal nadelen, zo menen geïnterviewden; niet concrete doelen stellen betekent ook dat het moeilijker te achterhalen is of doelen ook echt worden gehaald en het resulteert op een aantal Tilburgse dossiers in 'ruis':

- *Het bestuursakkoord bevat enkel mijlpaalachtige doelen, er wordt daardoor nergens over 'outcome' gesproken.*
- *Het bestuursakkoord is richtinggevend en kwalitatief van aard; doelen uit het akkoord zijn daardoor niet of nauwelijks voorzien van indicatoren en dus niet meetbaar. Dit is bewust gedaan vanuit politieke afwegingen; partijen worden namelijk kwetsbaarder op het moment dat zij afrekenbaar zijn.*
- *Er is bewust gekozen voor meer richtinggevend doelen. Echter dit zorgt nu voor ruis, de grote hoofdpijndossiers. Waarschijnlijk is dit gebeurd uit naïviteit en dacht men daar komen we wel uit of doordat er bij de onderhandelingen slechts enkele gesprekken over de betreffende onderwerpen waren waarbij te weinig op de inhoud werd ingegaan.*

Het niet opnemen van een financiële paragraaf levert later problemen:

- *De financiële paragraaf dient onderdeel te zijn van het akkoord. Door het missen van financiële afspraken in het huidige akkoord, die er feitelijk wel waren, zijn achteraf reparaties in het begrotingsproces nodig gebleken.*
- *Met een financiële vertaling van doelen in het akkoord, is de realisatie van doelen beter te volgen.*

2.3 Ervaringen uitvoering van het bestuursakkoord

Ook over de uitvoering van het bestuursakkoord wordt op bepaalde vlakken overeenkomstig en op bepaalde vlakken verschillend gedacht. Dit wordt verder uitgewerkt in de rode draden 5 t/m 8:

Rode draad 5 - Veel aandacht voor en inzet op de doorvertaling van het akkoord ten behoeve van sturing

De raad, het college en de ambtelijke organisatie stralen trots uit over hetgeen is bereikt met de doorvertaling van het akkoord naar de P&C cyclus, motie 44 en de Monitor Gezond en Gelukkig. Middels deze instrumenten worden doelen uit het akkoord geconcretiseerd en navolgbaar/meetbaar gemaakt. Op die manier vindt sturing op het bestuursakkoord plaats.

De doorvertaling van het akkoord verliep als volgt:

- Van een dertigtal factsheets met informatie over welke dossiers aandacht vroegen ten behoeve van de onderhandelingen tussen partijen,
- naar de inrichting van het bestuursakkoord met de keuze voor een indeling in 'steden' als nieuwe programma's (zijnde: inclusieve stad, duurzame stad, vitale stad, samen en dichtbij met impact),
- naar sturing op het bestuursakkoord via de P&C cyclus¹⁷:
 - De begroting 2019 is ingedeeld naar de nieuwe steden met de oude producten en er is afscheid genomen van oude doelen en indicatoren;

¹⁷ Bron: Gemeente Tilburg (2020). Powerpoint 'Uitwerking motie 44: Heldere en eenduidige kaderstelling'.

- De perspectiefnota 2020 bevat een verdere vertaling van het bestuursakkoord door oude producten te vervangen door velden die passen bij de opgaven;
- De begroting 2020 bevat velden die van (nieuwe) doelen en indicatoren zijn voorzien,
- naar motie 44,
- naar de monitor Gezond en Gelukkig (wordt verwacht).

P&C cyclus

Er wordt met name op het bestuursakkoord gestuurd via de P&C cyclus:

- *Het bestuursakkoord is vertaald in de P&C cyclus, van daaruit wordt gestuurd.*
- *Er wordt gestuurd via de P&C cyclus, waarin de indeling van het bestuursakkoord en de manier van denken een plek is gegeven.*
- *Het bestuursakkoord is niet zozeer de leidraad, maar de programmabegrotingen.*

En met name wordt er financieel gestuurd:

- *Vanuit de P&C cyclus wordt met name financieel gestuurd en minder op inhoud.*
- *De P&C cyclus heeft een zwaar accent op de financiële prestatie; wat is er met het beschikbare geld gedaan? Het zou meer moeten gaan over de financiële prestaties in relatie tot hetgeen is bereikt in de stad; wat is er bereikt met het beschikbare geld en is het geld goed besteed?*

Er wordt verder gepleit voor een scheidslijn tussen de P&C en beleidscyclus:

Het idee bestaat om de P&C en beleidscyclus uit elkaar te trekken. Financieel wordt gestuurd via de P&C cyclus. Via de beleidscyclus kan dan beter op inhoud gestuurd worden. Een voorbeeld: in de jaarstukken staat bijvoorbeeld 'de reserves zijn gedaald'. De reden daarachter is eveneens interessant, dit zit in het gekozen beleid. Daarover zou je separaat moeten spreken in een aparte beleidscyclus." Citaat: Wethouder

Motie 44

Tezamen met de vaststelling van de begroting 2020 is motie 44 aangenomen (november 2019). Motie 44 geeft invulling aan de behoefte om resultaten te meten om te kunnen verantwoorden of doelen uit het bestuursakkoord zijn gerealiseerd of niet. Motie 44 ... *maakt de meetbaarheid van de doelen uit het bestuursakkoord concreter en groter.* Dit gebeurt via kader- en beleidsnota's:

De door de raad ingestelde motie 44 heeft zorg gedragen voor kadernota's en beleidsnota's. Daarmee is per programma, per veld inzicht gekomen in doelen, indicatoren en streefwaardes om daarmee te kunnen sturen op de doelen uit het akkoord.

Ook het college weet middels motie 44 wat er van hen verwacht wordt; het geeft invulling aan de ambitie om kaders helder te krijgen, doelen meetbaar te maken en te kunnen volgen of doelen worden gerealiseerd. Er heerst het gevoel dat met motie 44 legitimiteit is gecreëerd, want: *Dit hebben we afgesproken en zo gaan we het doen. Tot het moment dat de raad nieuwe kaders zou wensen.*

Aanloop naar Motie 44:

Tot 2016 heeft de gemeente Tilburg een sluitend systeem van begroting naar directieplan, naar afdelingsplannen inclusief planning en eigenaren. Het college stelde afdelingsplannen jaarlijks vast als onderdeel van het directieplan. Op deze manier kon het college sterk sturen. In 2018 werd gekozen voor een meerjarig concernplan. Het verschil met een directieplan is dat een concernplan vooral zaken bevat die de directie belangrijk vindt maar niet direct hoeven te leiden naar de begroting, terwijl een directieplan wel direct is afgeleid van de begroting. De controlerende rol van de raad werd met de komst van een concernplan daardoor lastiger.

Hierna is een nieuw proces op gang gekomen met meer datagericht werken. Daaruit is ook motie 44 voortgekomen. Hoe is dit tot stand gekomen? Van oudsher bestonden er kadernota's met doelen en indicatoren, opgenomen in de begrotingen. Omdat voorheen kadernota's echter anders werden benoemd, bijvoorbeeld de agenda, ontstond er minder zicht op doelen en indicatoren. Daarom plaatste de gemeente Tilburg alle doelen en indicatoren uit hetgeen geen kadernota meer werd genoemd maar daar wel op leek, in de begroting.

In het licht van het nieuwe bestuursakkoord, zijn bij het opstellen van de begroting 2019 bestaande doelen en indicatoren door de gemeente Tilburg onderzocht op houdbaarheid. Van een groot aantal doelen en indicatoren is toen aangegeven dat deze aan herziening toe waren. Door het college is daarom op 4 december 2018 een procesvoorstel aan de agendacommissie gedaan om, samen met de raad, nieuwe doelen en indicatoren vast te stellen. Op 28 januari 2019 heeft de agendacommissie, op advies van de griffie, besloten te kiezen voor optie 3; de raad uitgebreid betrekken waar dit gewenst en opportuun is, en anders de raad een beperkte betrokkenheid te geven¹⁸. De bedoeling was om vervolgens eind mei 2019 een raadsbrede bijeenkomst te organiseren, waarin de raad werd geïnformeerd over de nieuwe doelen en indicatoren en waarbij daar het moment was het college eventuele wensen en bedenkingen mee te geven. Hierna zou het college aan de slag gaan met de begroting 2020, waarin de nieuwe doelen en indicatoren verwerkt zouden worden. Uiteindelijk is de raadsbrede bijeenkomst verschoven naar 30 september 2019. Het college kwam vervolgens met nieuwe doelen en indicatoren welke aangeboden werden in de begroting 2020. Dit gehele proces wordt ook wel dynamisch begroten genoemd.

Hoewel dit proces een uitvloeisel was van de door de agendacommissie gekozen optie 3, resulteerde het in het feit dat de raad bij de begroting 2020 geconfronteerd werd met doelen en indicatoren die de raad feitelijk niet doorleefd had. De griffie gaf toen aan dat de raad eerst kadernota's met doelen en indicatoren zou moeten vaststellen voordat deze doelen en indicatoren in de begroting konden worden opgenomen. En zo ontstond motie 44 met als doel om per programma (steden) kadernota's te ontwikkelen. Een kadernota heeft als functie strategisch beleid te bepalen om een maatschappelijk vraagstuk op te lossen¹⁹. Dit betekent voor alle velden; het opstellen van doelen, indicatoren en streefwaardes.

Deze kadernota's zijn inmiddels anno 2021 allemaal door de raad vastgesteld. Ook zijn beleidsnota's ontwikkeld als een nadere uitwerking van de kadernota's. Een beleidsnota informeert over de inhoud van het beleid en overtuigt van de wenselijkheid of noodzaak van het te voeren beleid²⁰.

Hoewel de overgrote meerderheid positief is over motie 44, zijn er enkele kritische kanttekeningen geplaatst vanuit geïnterviewden:

- *De ideeën uit het bestuursakkoord zijn op veel punten via motie 44 vertaald naar kadernota's, maar de geest van de onderhandelaars zit daar niet meer in. De achterliggende gedachten vertalen zich daardoor niet of maar beperkt door naar de fracties en ook niet of maar beperkt door naar de ambtelijke organisatie.*
- *De raad heeft zelf via motie 44 moeten zorgen dat het bestuursakkoord in de P&C cyclus werd verwerkt, door de vertaling van het akkoord naar kadernota's met doelen, indicatoren en streefwaardes.*
- *Het heeft veel tijd gekost om kadernota's vast te stellen omdat het college druk is met de dingen van de dag, de organisatie de focus heeft op projectniveau, maar minder op de grote lijnen en de organisatie moeite heeft met het opstellen van kadernota's (en nieuwe beleidsdoelen) omdat de aandacht vaak eerder uitgaat naar 'business as usual'.*

Monitor 'Gezond en Gelukkig'

Voortvloeiend uit motie 44 is de monitor Gezond en Gelukkig ontwikkeld. De monitor Gezond en Gelukkig draagt verder bij aan de concretisering en navolgbaarheid van de doelen uit het bestuursakkoord, zo wordt aangegeven. Ook kan de monitor Gezond en Gelukkig over verschillende bestuursperiodes heen gebruikt gaan worden en kan Tilburg ook beter vergeleken gaan worden met andere Nederlandse steden, zo geven geïnterviewden aan.

Overige instrumenten

Naast de veelvuldig genoemde P&C cyclus als belangrijkste sturingsinstrument, evenals motie 44 en de monitor Gezond en Gelukkig, wordt nog een aantal andere instrumenten ingezet:

¹⁸ Bron: Gemeente Tilburg, 29 januari 2019, Raadsbrief 'Dynamisch begroten'.

¹⁹ Bron: Gemeente Tilburg, 2020, Uitwerking motie 44 Heldere en eenduidige kaderstelling.

²⁰ Bron: Gemeente Tilburg, 2020, Uitwerking motie 44 Heldere en eenduidige kaderstelling.

- De tussenbalans: via dit document werd halverwege de bestuursperiode (in 2020) inzichtelijk wat gerealiseerd is van de doelen uit het akkoord en waar nog aandacht voor nodig was.
- Nota's via het reguliere beleidsproces vanuit het college: geven inzicht over de stand van zaken ten aanzien van een bepaald onderwerp. Nota's verschillen echter wel in kwaliteit en in hoeverre deze refereren aan de doelen uit het bestuursakkoord. De informatie uit nota's wordt gebruikt tijdens het gesprek met de wethouder of in een raadsdebat.
- Via de informele lijnen tussen gemeenteraad en ambtenaren, via informatiebijeenkomsten voor de gemeenteraad of door het stellen van schriftelijke vragen door de gemeenteraad. Ook deze informatie wordt gebruikt tijdens het gesprek met de wethouder of in een raadsdebat.
- In de bestuurlijke en ambtelijke inrichting via de zogenoemde 'drie ringen': de bestuurlijke stuurgroepen sociaal domein, klimaat en stedelijke ontwikkeling. Aldus een wethouder: *Het meten van de voortgang in deze bestuurlijke stuurgroepen kent een informeel en individueel karakter. Het gaat daarbij om een persoonlijke blik op waar wil ik over tien jaar staan, alle ideeën worden getoetst of en hoe die passen in deze langjarige beweging.*

Rode draad 6 - Meer aandacht gevraagd voor sturing vanuit diverse gremia

Hoewel er veel aandacht is voor en inzet is op de doorvertaling van het akkoord om zodoende te kunnen sturen, zijn er ook kritischere geluiden van geïnterviewden waarbij de kern is dat er meer op het akkoord gestuurd zou moeten worden. Aangegeven wordt: *De sturing vanuit alle gremia is te beperkt. En: Het bestuursakkoord is op dit moment niet echt meer een document dat in de gesprekken op tafel komt.* Met daarbij een belangrijke rol voor de gemeenteraad:

- *Er kunnen altijd zaken verbeterd worden. Onder andere in kaderstelling door de raad om zo meer sturing te kunnen geven.*
- *De raad stuurt niet of niet goed op de doelen van het akkoord; de raad vraagt weinig naar het akkoord en neemt te vaak genoegen met uitstel.*
- *De raad pakt het akkoord er niet bij en grijpt er niet op terug.*
- *De raad stelt nog weinig vragen over streefwaardes, volgend uit de kadernota's. Ook de raad moet hier in positie komen. Het is politiek echter makkelijk scoren om in de raad aandacht te vragen voor meer 'klein leed'.*
- *Er zijn veel pogingen ondernomen om de rode draad uit het akkoord ('gezond' en 'gelukkig') vast te houden, dit is soms gelukt maar er zijn ook dingen niet gedaan. Wat niet is gedaan krijgt te weinig aandacht in de raad, de waan van de dag krijgt vaker de overhand.*

Rode draad 7 - De duale verhoudingen hebben effect op sturing door partijen buiten de coalitie

Verschillende oppositiepartijen geven aan dat zij als oppositie niet goed kunnen sturen op de uitvoering van het akkoord. Dit omdat: *coalitiepartijen elkaar te sterk vasthouden.* Nader geduïd: als een motie of amendement niet in bestaande afspraken van de coalitie past wordt het van tafel geveegd, zo wordt aangegeven. Ook geeft één van de zogenoemde constructieve partijen aan dat verwacht wordt dat de fractie als constructieve partij meestemt. *Wanneer je kritisch bent komt de relatie onder druk te staan.* Moties of amendementen ingediend door de oppositie hebben dan ook slechts in beperkte mate geleid tot kleinere dan wel grotere aanpassingen, zo meent de oppositie.

Met name oppositiepartijen geven aan dat zij door een gebrek aan duale verhoudingen, weinig inbreng hebben gehad in de huidige bestuursperiode:

- *Het akkoord ademt dualisme uit, echter daar is feitelijk geen sprake van. Aan de constructieve partijen is wel wat ruimte geboden in de voorbereiding om te komen tot het bestuursakkoord, maar dit is marginaal. Ook in de afgelopen bestuursperiode is het dualisme ver te zoeken; buiten de coalitie is weinig inbreng vanuit de raad mogelijk.*
- *Er is nauwelijks sprake van duale verhoudingen. Wanneer de coalitie een voorstel inbrengt is het intern al besproken en heeft de oppositie het nakijken. Bovendien mag een debat tegenwoordig pas aangevraagd worden wanneer een voorstel gesteund wordt door minimaal drie fracties met samen negen zetels. Daarvoor is nagenoeg de gehele oppositie nodig, dan wel een deel van de oppositiepartijen met medewerking van een of meer coalitiepartij(en).*

- *Van echte verbinding is geen sprake, omdat de gelederen vaak snel weer worden gesloten. Alleen kleine voorstellen van de oppositie worden gehonoreerd, wat dient om ons zoet te houden.*
- *Er is weinig dualisme. Veel zaken zijn vooraf door de coalitiepartijen met de wethouder afgetikt. Veel partijen zijn teleurgesteld over het gebrek aan dualisme. Er zijn verschillen, en daar zouden we juist op in moeten zetten om samen tot iets extra's te komen.*
- *We belanden nu al snel in coalitie versus oppositie; wie krijgt gelijk in het debat. Het moet meer gaan over de inhoud middels het houden van een dialoog in de raad. We hebben een cultuur binnen de gemeentelijke – en provinciale en landelijke – overheid die echter de dialoog over de inhoud in de weg staat en zelfs zorgt dat inwoners de overheid wantrouwen. Dit is zorgelijk.*

Vanuit verschillende partijen uit de oppositie wordt dan ook belicht dat de duale verhoudingen tussen fracties nadere aandacht behoeven.

Vanuit partijen uit de coalitie wordt het door de oppositie genoemde gebrek aan dualisme overigens niet ervaren als nadelig om te kunnen sturen op het akkoord:

- *Het beeld heerst dat Tilburg monistisch is. Echter, voor de coalitie geldt dat er voor de komende bestuursperiode afspraken gemaakt worden over doelstellingen. In een vroeg stadium is het daarvoor nodig te onderzoeken bij de betrokken wethouder of een idee of initiatief haalbaar is.*
- *De duale verhoudingen zijn er soms wel en soms niet, het slaat niet door naar het een of ander. Soms werken de coalitie en oppositie samen, soms is er een duidelijke coalitie en oppositie.*

De voorzitter van de raad zet zich in om de verhoudingen in de raad gezamenlijk te verbeteren:

De gemeenteraad is één gremium dat samen één gemeentebestuur moet vormgeven. Het gaat daarbij om de inhoud, om daadkracht, om oplossingsgerichtheid en om gezamenlijkheid. Als voorzitter van de raad bewaak ik de verhoudingen in de raad en probeer ik te verbinden. Zowel ik, maar ook de raadsleden zelf, hebben een rol in het verder verbeteren van de samenwerking in de raad.

Rode draad 8 - Er wordt verschillend gedacht over of doelen uit het akkoord ook voldoende navolgbaar en/of meetbaar zijn

Een navolgbaar en/of meetbaar akkoord geeft duidelijkheid richting de gemeenteraad en richting inwoners over wat is bereikt en wat nog te bereiken, zo wordt vaak gesteld. De meningen verschillen of doelen uit het akkoord ook werkelijk voldoende navolgbaar en/of meetbaar zijn.

Voldoende, zo wordt aangegeven, gezien de doorvertaling van het bestuursakkoord naar de P&C cyclus, tussenbalans, motie 44 en de monitor Gezond en Gelukkig:

- De indeling van het bestuursakkoord (programma's/steden) die is vertaald in eenzelfde indeling in documenten uit de P&C cyclus.
- Via de P&C cyclus; perspectiefnota's, begrotingen en jaarstukken.
- Via de tussenbalans halverwege de bestuursperiode.
- Via motie 44 en bijbehorende kader- en beleidsnota's (per programma en velden; doelen, indicatoren en streefwaardes).
- Via de monitor Gezond en Gelukkig waarmee per veld, doel en indicator de stand van zaken wat betreft streefwaardes inzichtelijk wordt.

Onvoldoende, zo wordt ook aangegeven, vanwege een gebrek aan concrete doelen in het bestuursakkoord, het ontbreken van nulmetingen en het missen van een relatie tussen doelen, indicatoren en streefwaardes en de hoofddoelen uit het akkoord:

- *Doelen in het akkoord zijn niet heel concreet geformuleerd.*
- *Er geen nulmetingen gedaan bij de start van de bestuursperiode en dus zijn de doelen met streefwaardes 'meer' en 'minder' niet goed te beoordelen.*
- *In veel raadsvoorstellen wordt geen relatie gelegd met de hoofddoelen uit het akkoord ('gezond' en 'gelukkig').*
- *De tussenbalans was meer politieke propaganda; op dat moment waren de data van de gemeente nog onvoldoende ontwikkeld en onvoldoende op orde.*
- *Nu pas, met name als gevolg van de coronacrisis, zijn voor alle programma's en velden, kadernota's vastgesteld.*

- *Het is onzeker of met de doelen, indicatoren en streefwaardes uit kadernota's ook werkelijk de hoofddoelen uit het akkoord ('gezond' en 'gelukkig') voldoende kunnen worden gemeten.*
- *De monitor 'Gezond en Gelukkig' wordt naar verwachting pas eind 2021 opgeleverd terwijl de huidige bestuursperiode op zijn einde loopt.*

Het proces van meten is weten heeft veel tijd gekost, maar inmiddels zijn alle kadernota's vastgesteld. De vraag is wel of hierdoor de stad gezonder en gelukkiger is geworden. Want kan je sturen op 'gezond' en 'gelukkig'? Want wanneer ben je er? In het akkoord is geformuleerd wat we kunnen meten, maar ook een deel kunnen we niet meten. De ambities gaan immers over de bestuursperiode heen, zijn langjarige doelen. De vraag is of alles gemeten moet worden of dat we meer moeten kijken naar 'de bedoeling' en de grote bewegingen in de stad.
Citaat: Wethouder

Ook over wijzigingen in of bijstellingen van doelen uit het akkoord, zijn de beelden wisselend:

- *Wijzigingen in doelen worden aan de raad voorgelegd; de raad wordt hierover geïnformeerd of er wordt een voorstel voorgelegd om anders te besluiten met eventueel scenario's bijgevoegd.*
- *Bijstellingen worden aan de raad voorgelegd middels separate nota's, dit gebeurt nu voldoende.*
- *Er zijn weinig wijzigingen in de doelen uit het bestuursakkoord geweest. De wijzigingen die er zijn geweest, zijn niet navolgbaar.*
- *Wijzigingen zijn niet navolgbaar. Dit heeft te maken met het ontbreken van een beleidscyclus.*
- *Bij wijzigingen van doelen uit het akkoord wordt er geen openheid gegeven over wat er juist niet meer wordt gedaan.*

2.4 Ervaringen verantwoording over het bestuursakkoord

Over de verantwoording over het bestuursakkoord wordt hetzelfde gedacht. De meningen over een mogelijke eindevaluatie zijn niet eenduidig. Zie de uitwerking van rode draden 9 en 10:

Rode draad 9 – Er wordt met name via de P&C cyclus verantwoord

Via met name de P&C cyclus wordt verantwoord over het bestuursakkoord richting raad en inwoners, aldus geïnterviewden. Met name via:

- Perspectiefnota's.
- Begrotingen inclusief de poster 'De begroting van de gemeente Tilburg'.
- Jaarstukken inclusief de poster 'Jaaroverzicht van de gemeente Tilburg'.

Daarnaast wordt verantwoord via:

- De tussenbalans.
- Gemeentepagina's in Stadsnieuws Tilburg en de Tilburgse Koerier.
- De monitor Gezond en Gelukkig (wordt verwacht).

Enkele kanttekeningen hierbij zijn:

Omdat het bestuursakkoord vooral richtinggevende doelen bevat, is het volgens veel oppositiepartijen lastig verantwoording af te leggen of de doelen uit het akkoord werkelijk zijn bereikt. Immers: *Er zijn door een gebrek aan concrete doelen in het akkoord, weinig doelen waar een vinkje bij kan.*

En: Ook meent een aantal oppositiepartijen dat er meer en vaker richting inwoners verantwoord had moeten worden. *Verantwoording richting inwoners heeft nu feitelijk niet plaatsgevonden.*

Rode draad 10 - Er wordt verschillend gedacht over een mogelijke eindevaluatie

De fracties geven aan dat hen niet bekend is of er een eindevaluatie van het bestuursakkoord volgt. Wel menen de meeste partijen dat het logisch en goed zou zijn als in kaart wordt gebracht wat nu gerealiseerd is en wat niet, als middel om te kunnen verantwoorden richting de raad zelf en richting inwoners. Vanuit de oppositie bij voorkeur vanuit het gedachtegoed dat het een gezamenlijk bestuursakkoord is waar de raad samen op terug kijkt. *Dat doe je dus met elkaar, in plaats van dat je elkaar de maat neemt.* Een van de oppositiepartijen geeft

aan eind 2021 zelf met een (gezamenlijk) document te komen over wat is gerealiseerd van de doelen uit het akkoord en de daarvoor ingezette middelen. Vanuit de coalitie klinkt het geluid dat een eindevaluatie wenselijk is, waarbij er ook aandacht moet zijn voor doelen die in de huidige periode niet 'af' zijn en de stappen die nodig zijn om deze langlopende doelen te realiseren. *Sommige doelen lopen langer dan de huidige bestuursperiode, bijvoorbeeld de energietransitie.* Eveneens zou niet alleen een terugblik op de bereikte resultaten wenselijk zijn, maar ook een terugblik op de afgelopen raadsperiode en hoe de samenwerking tussen fracties is geweest. En ook inwoners zouden betrokken moeten worden in deze eindevaluatie. *De hoofdvraag blijft immers of zij gezonder en gelukkiger zijn geworden.*

Het college kiest niet voor de term 'eindevaluatie', omdat: *De stad nog niet af is.* Er volgt wel een tweede tussenbalans, zo wordt aangegeven. Het college zoekt momenteel naar de juiste vorm hiervoor, mogelijk met een persoonlijke noot met advies voor haar opvolgers voor een volgende bestuursperiode. De voorzitter van de raad geeft hierover aan dat met name de nieuwe raad aangeeft wat er wel en wat er niet dient te worden voortgezet, of gewijzigd wordt doorgezet: *"Ik maak er voor dat het college niet over zijn graf heen regeert, uiteindelijk gaan inwoners over keuzes voor de nieuwe bestuursperiode."* Het college geeft verder aan dat het ook goed zou zijn als ook de raad zelf evalueert vóór de verkiezingen in maart 2022.

Vanuit de ambtelijke organisatie wordt aangegeven dat een eindevaluatie zou helpen om: *Het stokje door te kunnen geven voor de volgende bestuursperiode.* Er wordt als volgt naar een eindevaluatie gerefereerd:

- *De verwachting is dat er een eindbalans komt, het college denkt na nog over hoe dit vorm te geven.*
- *Er komt waarschijnlijk een eindevaluatie. Dit gebeurt waarschijnlijk in Q1 2022 met een losse notitie richting raad. Het is goed om een eindbalans te geven als input voor de nieuwe bestuursperiode. Deze eindbalans is niet bedoeld om enkel af te rekenen welk doel wel of niet is bereikt.*

3 Casestudies akkoorden andere gemeenten

Ter beantwoording van deelvraag 3 beschrijft de RKT in dit hoofdstuk hoe akkoorden van zes door de RKT geselecteerde gemeenten²¹, zogenoemde casestudies, zijn voorbereid, ingericht, uitgevoerd en hoe daarover wordt verantwoord. Een aantal geselecteerde gemeenten kent een raadsakkoord; in bijlage IV wordt vanuit de literatuur gerefereerd aan een raadsakkoord; welke voordelen zijn er, welke risico's er bestaan en waaraan dient te worden gedacht voordat de keuze gemaakt wordt voor wel of geen raadsakkoord.

3.1 Casestudie 1 – Gemeente Amsterdam

Context

Amsterdam is de grootste gemeente van Nederland en telt op 1 januari 2021 meer dan 873.000 inwoners (bron: www.cbs.nl). De raad van Amsterdam telt 45 leden, verdeeld over 14 fracties. Het betreft GroenLinks (10 zetels), D66 (8 zetels), VVD (6 zetels), PvdA (5 zetels), SP (3 zetels), Partij voor de Dieren (vanaf nu: PvdD) (3 zetels), DENK (2 zetels), Het Juiste Antwoord 21 (vanaf nu: JA21) (2 zetels), CDA (1 zetel), BIJ1 (1 zetel), ChristenUnie (vanaf nu: CU) (1 zetel), Partij van de Ouderen (vanaf nu: PvdO) (1 zetel), Forum voor Democratie (vanaf nu: FvD) (1 zetel) en NIDA (1 zetel). Er wordt gewerkt volgens een coalitieakkoord, met de titel 'Een nieuwe lente en een nieuw geluid'. Het betreft een coalitieakkoord van GroenLinks, D66, PvdA en SP. Het college van Amsterdam telt 9 wethouders, allemaal afkomstig uit de raad. In het akkoord wordt niet nader gesproken over (de verhouding tussen) coalitie en oppositie.

Vorbereiding om te komen tot het akkoord

Het Reglement van Orde (vanaf nu: RvO) van de raad en de raadscommissies laat de inhoud, vorm en benaming van het coalitieakkoord vrij te bepalen door de raad zelf. In lijn hiermee hebben de politieke partijen en de (in)formateur het proces naar eigen inzicht vorm te geven.

In Amsterdam is een breed ambtelijk team samengesteld dat voorbereidingen heeft getroffen en tijdens de coalitievorming ondersteuning heeft geboden. Het betrof met name het aanleveren van informatie en het organiseren en faciliteren van praktische zaken. Vooraf zijn ambtelijk verkenningen uitgevoerd naar zes verschillende vraagstukken en deze zijn gebundeld ter beschikking gesteld aan de raad. Er is informatie verstrekt omtrent financiën en organisatorische ontwikkelingen en er zijn factsheets met inhoudelijke informatie opgesteld. Voorts zijn gedurende de coalitievorming vele vragen beantwoord. Hiervoor is een specifiek e-mailadres geopend, waarvan ook politieke partijen die nog niet in de raad vertegenwoordigd waren gebruik konden maken. Tevens is een aantal expertbijeenkomsten met ambtenaren georganiseerd. Via brieven aan de informateur en speciaal daarvoor ingerichte informatiebijeenkomsten konden inwoners, maatschappelijke organisaties en belangengroepen aandacht voor specifieke onderwerpen vragen.

De formulering van het coalitieakkoord vond plaats via een 'hoofdtafel' en diverse 'werktafels'. Aan de hoofdtafel zaten de fractievoorzitters met hun secondanten. Aan de werktafels zaten andere raadsleden om meer specifieke onderwerpen te bespreken. De werktafels werden ambtelijk ondersteund. De raadsleden aan de werktafels bepaalden zelf de invulling en diepgang per thema en onderwerp en schreven de teksten waarin de ambities en afspraken werden vastgelegd. De teksten van de werktafels werden vervolgens door de hoofdtafel definitief gemaakt. Aldus is het coalitieakkoord vrijwel geheel door raadsleden van de betrokken partijen zelf geschreven. Ambtenaren hebben vooral een klankbordrol gespeeld en soms tekstsuggesties gedaan. Aanvullend heeft de Directie Middelen & Control een financiële toets op het coalitieakkoord uitgevoerd.

Het coalitieakkoord is in de vorm van een initiatiefvoorstel ter besluitvorming aan de raad voorgelegd.

²¹ De zes geselecteerde gemeenten in alfabetische volgorde: Amsterdam, Breda, Hilvarenbeek, Laarbeek, Lingewaard en Zwijndrecht.

Op dit initiatiefvoorstel konden vervolgens bij de behandeling in de raad amendementen worden ingediend. In totaal zijn er zeven amendementen aangenomen. Met deze aangenomen amendementen werd in beperkte mate onderdelen van de teksten van geformuleerde ambities gewijzigd en in één geval werd een ambitie toegevoegd. Het aldus geamendeerde coalitieakkoord is op 30 mei 2018 door de raad vastgesteld. Het coalitieakkoord is gepubliceerd op de website van de gemeente.

Inrichting van het akkoord

In het coalitieakkoord zijn de ambities voor de huidige bestuursperiode door de raad van Amsterdam vastgesteld. Het is een document van bijna tachtig bladzijden waarin keuzes worden gemaakt met de blik op 2025, dus er is verder gekeken dan alleen de huidige bestuursperiode. Doel is dat de gemeente Amsterdam (alsdan) te kenmerken is als rechtvaardige, verbonden, vrije, duurzame en democratische stad.

In veertien hoofdstukken worden voor veertien onderscheidenlijke beleidsgebieden hoofdkeuzes gemaakt. Per hoofdkeuze is een korte analyse/situatieschets gegeven. Vervolgens worden aan de hand van hoofdonderwerpen ambities geformuleerd. Deze ambities variëren van richtinggevend tot concreet. De Rekenkamer Amsterdam concludeert hieromtrent dat veel ambities de uitvoering voldoende richting geven, maar een aantal ambities onduidelijkheden kent en te weinig concreet is. Het akkoord mondt uit in een concreet financieel overzicht op hoofdlijnen, met een schets van de financiële ruimte per jaar voor de komende vier jaar, alsmede een overzicht van de financiële intensiveringen per jaar voor de komende vier jaar.

Uitvoering van het akkoord

In het document 'Ambities en uitvoeringsagenda 2019' heeft het college een eerste uitwerking van het coalitieakkoord gemaakt op basis van zes ambities. Per ambitie zijn maatregelen benoemd, waar vervolgens een planning aan is gekoppeld. Aldus is dit document een schakel tussen het coalitieakkoord en de begroting, met een vooruitblik voor de eerste anderhalf jaar.

Deze agenda heeft geen vervolg gekregen in de daaropvolgende jaren. De bedoeling was cyclisch hiermee te gaan werken. Het is echter tot niet meer dan één agenda gekomen, deze is niet dekkend en mist ook voldoende aansluiting bij de oorspronkelijke ambities uit het coalitieakkoord. De agenda heeft hierdoor ook niet geleid tot een heldere, samenhangende en integrale aansturing op hoofdlijnen vanuit de ambtelijke organisatie op de uitvoering van de ambities uit het coalitieakkoord.

Door het GMT is aangegeven dat men het coalitieakkoord vooral als een politiek document van de coalitiepartijen ziet, en geen noodzaak en geen meerwaarde ziet in een aparte integrale rapportage over de uitvoering van het coalitieakkoord. Men stelt dat de uitvoering gevolgd moet worden via 1. de reguliere rapportages in de begrotingen en jaarrekeningen, aangezien de ambities uit het coalitieakkoord immers beleidsmatig en financieel zijn vertaald naar de doelen en indicatoren in de P&C documenten en 2. via aanvullende, separate, brieven en beleidsnota's.

De opzet was verder om te komen tot een digitale vertaling van de ambities uit het document 'Ambities en uitvoeringsagenda 2019' om de Amsterdammers de mogelijkheid te geven om de uitvoering van het beleid (de stand van zaken van de realisatie van het coalitieakkoord) actief te volgen en daarop te reageren. Zo zou de openheid en transparantie van het stadsbestuur worden bevorderd. De digitale vertaling van de ambities is echter niet tot stand gekomen. Wel is het zo dat via de website – aan de hand van het coalitieakkoord – het beleid per thema vindbaar en raadpleegbaar is gemaakt, via 'volg het beleid'.

Verantwoording over het akkoord

- De verantwoording vindt plaats in de P&C cyclus en via de vaststelling van (raads)brieven en beleidsnota's.
- Van een gestructureerde, specifieke en expliciete verantwoording over de ambities uit het coalitieakkoord is in de P&C documenten geen sprake.

Aandachtspunten vanuit geïnterviewde

Vanuit de gemeente Amsterdam zijn geen aandachtspunten genoemd.

Adviezen vanuit geïnterviewde

Vanuit de gemeente Amsterdam zijn in deze geen adviezen verkregen.

Wat valt op uit casestudie volgens de Rekenkamer Tilburg

- Er wordt wat langer vooruit gekeken, met de blik op 2025.
- Goede ambtelijke informatie voorafgaand aan en tijdens het formuleren van het akkoord.
- Werkwijze met 'hoofdtafels' en 'werktafels' geeft, hoewel beperkt tot de coalitie, een sterke betrokkenheid vanuit veel raadsleden.
- Via brieven aan de informateur en speciaal daarvoor ingerichte informatiebijeenkomsten konden inwoners, maatschappelijke organisaties en belangengroepen aandacht voor specifieke onderwerpen vragen.
- De ambtelijke financiële toets op het coalitieakkoord kan als faciliterend en in die zin positief worden opgevat, maar ook als beïnvloedend of sturend en in die zin negatief.
- Het coalitieakkoord is als initiatiefvoorstel voorgelegd aan de raad, en geamendeerd vastgesteld.
- Het coalitieakkoord is wel vertaald in de begroting 2019, maar niet goed navolgbaar vertaald naar de P&C cyclus. En voorts is het niet gekomen tot een integrale aansturing op hoofdlijnen van de ambtelijke organisatie op de uitvoering van de ambities uit het coalitieakkoord. Door het GMT is aangegeven dat men het coalitieakkoord vooral als een politiek document van de coalitiepartijen ziet, en geen noodzaak en geen meerwaarde ziet in een aparte integrale rapportage over de uitvoering van het coalitieakkoord. Men stelt dat dit gevolgd moet worden via de reguliere rapportages in de begrotingen en jaarrekeningen en aanvullende, aparte, brieven en beleidsnota's.

N.B. De informatie omtrent het coalitieakkoord van Amsterdam is voor het overgrote deel ontleend aan de rapportages van de Rekenkamer Metropool Amsterdam uit 2021: 'Ambities Coalitieakkoord 2018 – 2022 Navolgbaarheid: Navolgbaarheid van ambities en resultaten' en 'Uitvoering ambities Coalitieakkoord 2018-2022 Democratisering: Deelonderzoek'.

3.2 Casestudie 2 – Gemeente Breda

Context

De gemeente Breda telt op 1 januari 2021 meer dan 184.000 inwoners en is daarmee de negende grootste gemeente van Nederland (bron: www.cbs.nl). De raad van Breda heeft 39 zetels en bestaat uit negen fracties, zijnde: VVD (11 zetels), D66 (6 zetels), CDA (6 zetels), GroenLinks (5 zetels), PvdA (4 zetels), SP (3 zetels), 50Plus (2 zetels), Breda Beslist (1 zetel) en Lijst Huong (1 zetel). In Breda is in 2018 het bestuursakkoord, getiteld 'Lef en Liefde' gesloten. Dit bestuursakkoord dient als kapstok voor het gemeentelijk beleid voor de periode 2018-2022. De fracties die het akkoord geschreven en getekend hebben zijn de VVD, D66 en PvdA, deze partijen vormen de coalitie. Het akkoord wordt gesteund door de oppositiepartijen 50Plus en Breda Beslist, daarmee is de coalitie een 'partnerschap' aangegaan. Feitelijk is het akkoord dan ook een coalitieakkoord te noemen, wat door drie coalitiepartijen is geschreven en door twee partijen wordt gedoogd. Deze twee gedoogpartijen hebben geen wethouder geleverd voor het college.

Vorbereiding om te komen tot het akkoord

In het bestuursakkoord worden zowel beleidsdoelen vastgelegd en worden partijen middels het akkoord ook met elkaar verbonden. Er is ten behoeve van het verbinden van partijen een zogenoemd 'open formatieproces' gevolgd waarbij ook de raadsfracties (buiten de coalitie om) zijn uitgenodigd om mee te denken. Tijdens formatietafels is allereerst gesproken over trends en ontwikkelingen die op de stad afkomen

en is besproken hoe de maatschappelijke opgaven die daaruit voortkomen het beste aangepakt kunnen worden. Dit leidde tot veel ideeën. Ook brieven van belangenorganisaties hebben inspiratie geboden bij het opstellen van dit akkoord. De financiële bandbreedte was uiteindelijk leidend, omdat er keuzes gemaakt moesten worden over wat wel en wat niet op te pakken.

In het akkoord wordt daarbij ook gesproken over een ‘partnerschap met’ oppositiepartijen, zijnde 50Plus en Breda Beslist. De maatschappelijke opgave die samenhangt met de vergrijzing heeft op advies van 50Plus op diverse plaatsen in dit akkoord aandacht gekregen. 50Plus steunt het akkoord dan ook. Ook de fractie van Breda Beslist staat positief ten opzichte van dit akkoord. Zij voelen zich goed meegenomen en gehoord in het proces naar dit akkoord. Ook Breda Beslist steunt dit bestuursakkoord. Ten aanzien van de ambities ziet Breda Beslist op een aantal thema’s grote overeenkomsten met de door hen ingebrachte punten. Op de overige ambities blijft Breda Beslist positief kritisch en gaat actief in gesprek over de uitwerking van de voorstellen.

Inrichting van het akkoord

In het akkoord worden op de eerste twee pagina’s de belangrijkste negen doelstellingen voor de bestuursperiode op een rij gezet. De raad geeft aan hoe zij tegen deze ambities aankijkt en hoe zij daarmee om wil gaan. Daarna wordt in het akkoord dieper ingegaan op deze speerpunten aan de hand van drie vragen: 1. ‘Wat is ons doel?’, 2. ‘Hoe gaan we te werk?’ en 3. ‘Wat hebben we daarvoor afgesproken?’. Het akkoord eindigt met een bondig financieel overzicht waarin de afspraken financieel zijn vertaald. Dit overzicht is gesplitst in twee onderdelen; voor de exploitatie de keuze voor een aantal impulsen en maatregelen en voor de investeringen de keuze voor een aantal impulsen. Het akkoord is daarmee heel gedetailleerd, tot op middelen nauwkeurig omschreven. De meeste doelen zijn echter niet concreet beschreven. Een enkel doel is wel concreet en dus ook heel meetbaar (vb. x aantal extra woningen).

Uitvoering van het akkoord

Voor de sturing op het akkoord wordt de P&C cyclus gevolgd met de begroting en jaarstukken. Er zijn geen separate afspraken over hoe wordt gestuurd, anders dan de jaarcyclus. Verder komen onderwerpen in de raad pas aan de orde als het college deze voordraagt; een lange termijn agenda met onderwerpen waar de raad zich over gaat buigen ontbreekt. Er zijn wel landelijke indicatoren (103) waarvan slechts een enkele ook in Breda gemeten wordt via de begroting. De rekenkamer, accountant en auditcommissie hebben gepleit voor, en richten zich op, betere indicatoren.

Ook de controle op de realisatie van het akkoord verloopt via de P&C cyclus; via de jaarstukken wordt door de raad gevolgd waar de financiën aan zijn besteed. Er is geen beleidscyclus waarbij duidelijk wordt ‘dit is doel x, deze stappen worden gezet en dit is het resultaat’.

Verantwoording over het akkoord

- Er is geen eindevaluatie voorzien.
- In voorgaande bestuursperiodes is verantwoording afgelegd door te benoemen voor welke doelen de gemeente Breda zich heeft ingespannen (en niet zozeer welke resultaten werkelijk zijn behaald).

Aandachtspunten vanuit geïnterviewde

- De inrichting van het akkoord zou op hoofdlijnen de basis moeten bevatten waar de raad een eigen agendasetting op baseert om onderwerpen structureel terug te laten komen tijdens de bestuursperiode.
- De inrichting van het akkoord komt niet overeen met de inrichting van de begrotingshoofdstukken. Een relatie hiertussen is nodig gezien de controlerende rol van de raad.
- Het akkoord geeft algemeenheden aan: “we spannen ons in”. Vervolgens wordt aangegeven: “we hebben ons ingespannen”. De flexibiliteit van het akkoord heeft bestuurlijke voordelen, maar daarmee ook democratische nadelen.
- Het is lastig te zeggen dit zijn de acties uit het akkoord die hebben gewerkt, of dit zijn acties die we beter niet meer kunnen doen.
- De wens dat inwoners hun mening kunnen uiten over hoe het geld is besteed.

Adviezen vanuit geïnterviewde

- Concentreer op de beleidsdoelen in het akkoord en op wat gaan we meten. Een voorbeeld: iedereen moet kunnen parkeren, in plaats van we voeren betaald parkeren in. Aan het college de taak daar methodes bij te zoeken om dit te meten.
- Beschrijf een proceshoofdstuk in het akkoord; hoe gaan we als raad de vinger aan de pols houden.
- De raad zou eerst inhoudelijk het gesprek moeten hebben over het proces en afspraken moeten maken over zo brengen we een en ander terug in de raad (controle), over wanneer een stuk van voldoende kwaliteit is en wanneer niet, of het dus wel behandeld wordt of dat het aan college wordt teruggegeven. En dit voor het einde van de raadsperiode voordat de wethouders worden gekozen, met elkaar bespreken.
- Veel problemen ontstaan door het gebrek aan duale verhoudingen. De coalitie staat als een huis, met een uiterst gedetailleerd akkoord. De binding tussen de coalitiepartijen hangt sterker samen met de wens om samen te besturen dan met een gedeelde inhoudelijke visie op de stad. De verkiezingsuitslag kan daar sturend in zijn; bij angst kunnen coalitiepartijen een en ander in achterkamers bespreken, het akkoord in beton gieten. Hier ligt een rol voor de voorzitter van de raad/de burgemeester om een ander DNA neer te zetten.

Wat valt op uit casestudie volgens de Rekenkamer Tilburg

- De coalitie is een 'partnerschap' met oppositiepartijen aangegaan.
- In het akkoord bevindt zich een bondig financieel overzicht waarmee afspraken financieel zijn vertaald.
- Sturing en controle vindt plaats via de P&C cyclus.

3.3 Casestudie 3 – Gemeente Hilvarenbeek

Context

De gemeente Hilvarenbeek kent op 1 januari 2021 bijna 16.000 inwoners (bron: www.cbs.nl). De raad van Hilvarenbeek heeft 17 zetels en bestaat uit vijf partijen. Dit zijn HOI Werkt (7 zetels), Gemeenschapslijst (3 zetels), VVD (3 zetels), CDA (3 zetels) en LEV (1 zetel). In het raadsbrede programma-akkoord 'Samen komen we verder' is in 2018 de politieke basis gelegd voor de prestaties van de gemeente Hilvarenbeek voor de periode 2018-2022. Het is een akkoord op hoofdlijnen. Eén van de partijen (eenmansfractie LEV) steunt het akkoord niet. Er bestond op dat moment geen coalitie en oppositie. Het college bestaat uit drie wethouders van buiten die niet verbonden zijn aan een politieke partij. In maart 2021 stapt één fractie uit het akkoord, waardoor er weer een coalitie en oppositie ontstond. De coalitie wordt momenteel gevormd door CDA, VVD en HOI Werkt, de oppositie bestaat uit LEV en Gemeenschapslijst. Daarmee steunen twee partijen het akkoord niet (meer). Het akkoord wordt vanaf dan niet langer gepresenteerd als een raadsbreed programma-akkoord, maar als een coalitieakkoord. In Hilvarenbeek lijkt het raadsakkoord een eenmalig experiment.

Vorbereiding om te komen tot het akkoord

Er is geen andere opzet dan een raadsakkoord onderzocht of overwogen in 2018. Een raadsbreed programma werd door een van de fracties ingebracht als suggestie en direct breed omarmd. Er is vervolgens een kernwerkgroep vanuit de raad geformeerd en daaruit zijn drie subgroepen ontstaan. Zij richtten zich op de vragen: 1. Hoe gaat het akkoord eruitzien, 2. Hoe werf je wethouders en 3. Hoe dient de vergadercultuur te zijn?

Het programma-akkoord is binnen twee maanden opgesteld met input van openbare bijeenkomsten, waarbij alle partijen hebben aangegeven welke thema's zij de komende raadsperiode op de agenda willen. De afspraken die in het akkoord staan worden door alle partijen gedragen. Onderwerpen waarover geen afspraken zijn gemaakt worden aan het oordeel van de verschillende partijen overgelaten. Deze 'vrije kwesties' buiten het akkoord om zijn uiteindelijk in deze bestuursperiode nauwelijks aan de orde geweest.

De raad en het college conformeerden zich aan een nieuwe manier van samenwerking die hierbij hoort die vraagt om daadkracht, bestuurlijk lef, cultuurverandering, maar vooral ook luisteren en durven loslaten.

Inrichting van het akkoord

De raad heeft drie wethouders geworven via een open sollicitatieprocedure. Deze benoemingsprocedure was een landelijke primeur. Zij zijn medio 2018 geïnstalleerd en daarna – samen met de burgemeester – aan de slag gegaan met onder andere de vertaling van het programma-akkoord naar een collegeprogramma. Het programma-akkoord bevat per thema ambities en opdrachten aan het college.

Uitvoering van het akkoord

Het college heeft op basis van het programma-akkoord een collegeprogramma gemaakt voor 2018-2022 waarin de activiteiten uit het akkoord – ‘het waarom en het wat’ – zijn voorzien van een tijdsaanduiding – ‘het wanneer’. Het college heeft hiervan een financiële doorrekening gemaakt en de resultaten verwerkt in de meerjarenbegroting. Met de begroting is qua opzet en structuur met ingang van 2019 dan ook aangesloten bij het programma-akkoord en het collegeprogramma.

Bij de start van de bestuursperiode werden de debatten direct anders. Het was voor de raad lastig om te bepalen met wie ze moeten debatteren als de coalitie en oppositie wegvalt. De raad ging vervolgens niet met elkaar in debat, maar met de wethouders uit het college.

In 2021 geeft een van de partijen aan niet verder te willen met de raadsbrede samenwerking. De andere partijen voelen de gezamenlijke verantwoordelijkheid om de ambities waar te maken. Het uitstappen door een van de partijen heeft geen gevolgen gehad voor de samenstelling van het college.

Verantwoording over het akkoord

- Er is tussentijds geëvalueerd. Op basis daarvan is er een partij uitgestapt. Daardoor kwam er opnieuw een coalitie en oppositie. Er is geen evaluatie-verslag gemaakt.
- Niet bekend is hoe ver de gemeente Hilvarenbeek gevorderd is met het realiseren van het akkoord.
- Er is geen eindevaluatie voorzien, het raadsakkoord lijkt een eenmalig experiment te zijn geweest.

Aandachtspunten vanuit geïnterviewde

- Er is een groot verschil in standpunten tussen de partijen, maar er is geen oppositie en coalitie. Het organiseren van macht en tegenmacht blijkt en blijft lastig.
- Het is moeilijk voor de raad als wethouders niet gebonden zijn aan een partij. Van wie is het college en hoe verhoudt het college zich tot de raad.
- Onduidelijk wie toetst of je als raad de goede besluiten neemt en of dat je als raad juist te veel of te weinig meedoet met het college.

Adviezen vanuit geïnterviewde

- Tip 1: Probeer ruim voor de verkiezingen te peilen of partijen open staan voor een raadsbrede samenwerking. Na de verkiezingen is te laat. Nadeel is wel dat de situatie ontstaat dat onderhandelingen al zijn gestart terwijl de verkiezingen nog moeten komen.
- Tip 2: Zorg dat je, bij de keuze voor een raadsakkoord vooraf hebt nagedacht hoe je de samenwerking met de raad regelt. Ben open naar elkaar en leg vast wat je van elkaar verwacht.
- Tip 3: Een raadsakkoord kan op termijn uiteenvallen, denk vooraf na over hoe de samenwerking vanaf dan moet verlopen.

Wat valt op uit casestudie volgens de Rekenkamer Tilburg

- Er is een raadsbreed programma-akkoord opgesteld.
- Er is geen sprake van een oppositie of coalitie.

- Wethouders zijn van buitenaf aangetrokken.

3.4 Casestudie 4 – Gemeente Laarbeek

Context

De gemeente Laarbeek telt op 1 januari 2021 bijna 23.000 inwoners (bron: www.cbs.nl). De raad van Laarbeek heeft 19 zetels verdeeld over vijf fracties. Dit zijn: Partij Nieuw Laarbeek (vanaf nu: PNL) (9 zetels), De Werkgroep (4 zetels), Algemeen Belang Laarbeek (vanaf nu: ABL) (3 zetels), CDA (2 zetels) en PvdA (1 zetel). In het raadsbrede 'Vijfpartijenakkoord Raadsprogramma 2018-2022 Handen ineen' is in 2018 de politieke basis gelegd voor de prestaties van de gemeente Laarbeek voor de periode 2018-2022. Bij de start van de periode is dan ook heel nadrukkelijk gekozen voor een raadsakkoord, een nieuwe ingeslagen weg ten opzichte van de voorheen gespannen bestuurscultuur. In het begin van de bestuursperiode kende de raad dus geen coalitie en oppositie meer. Het leek de raad wel goed om een bepaalde vorm van dualisme te behouden, zodat er ruimte bleef voor discussie. Het ontbreken van een coalitie en oppositie heeft één jaar geduurd. Financieel ging het gemeente Laarbeek toen minder voor de wind en de teugels moesten aangetrokken worden. Er werd een kadernota door de wethouder gepresenteerd die door de eigen partij niet gesteund werd. Hierdoor kwamen er toch tegenstellingen naar boven. De betreffende wethouder is daarna opgestapt. En daarmee is ook de samenwerking tussen partijen geëindigd. Echter, het gesloten akkoord is wel in stand gebleven. De overige vier partijen zijn hier als coalitie mee verder gegaan.

Vorbereiding om te komen tot het akkoord

Er is bewust gestuurd en gewerkt aan een raadsakkoord. Alle partijen in de raad namen deel aan de gesprekken en alle partijen hebben een wethouder geleverd voor het te vormen college. Het gevaar dat er met een raadsakkoord misschien alleen ja-stemmers zouden zijn, is onderkend. Er moest ook ruimte zijn voor een kritische noot. Hier was de raad zich van tevoren van bewust en heeft dit uitgesproken naar elkaar.

Inrichting van het akkoord

Het akkoord is een akkoord op hoofdlijnen, waarbij het aan het college was om details later in te vullen. De titel van het akkoord zegt het al: men slaat de 'handen ineen'. In het verleden waren partijen namelijk altijd tegen elkaar, toen is gezegd meer samen te willen werken. Ook is in het akkoord ingezet op meer de ambities van inwoners willen verwezenlijken, inwoners dus meer te willen betrekken. De doelstelling van het akkoord werd breed gedragen: zowel op inhoud als op samenwerking.

Uitvoering van het akkoord

In het eerste jaar heeft het akkoord goed gefunctioneerd; er ligt een directe koppeling tussen het akkoord en de hoofdstukken in de begroting, waarmee sturing en controle door de raad makkelijk uitvoerbaar is. Na één jaar ontstond als gevolg van lastige financiële keuzes zodanig verschil van inzicht dat niet alle partijen zich meer in de raadsbrede ondersteuning voor het akkoord konden vinden, waarna er alsnog een coalitie en oppositie ontstond. Het akkoord is in stand gebleven. De raad volgt de voortgang van de doelen uit het akkoord via de P&C cyclus. De navolgbaarheid van doelen uit het akkoord is door de directe koppeling aan de opbouw van de begroting groot. Daar staat tegenover dat het akkoord niet veel meetbare doelen bevat. Er wordt ook niet expliciet gerapporteerd of datgene dat in akkoord staat nog actueel is.

Verantwoording over het akkoord

- Er wordt verantwoording afgelegd via de reguliere P&C cyclus.
- Er zijn geen andersoortige verantwoordingsdocumenten opgesteld.
- Er is geen eindevaluatie voorzien.
- Het is nog te vroeg om conclusies te trekken of het raadsakkoord een eenmalig experiment lijkt te zijn geweest of dat hier de volgende periode weer mee gestart kan worden.

Aandachtspunten vanuit geïnterviewde

- De raad zou meer gerichtere vragen kunnen stellen over waarom doelstellingen uit het akkoord niet gehaald zijn. De raad laat zich soms (nog) te veel leiden door financiële resultaten en te weinig door de inhoud.
- In raadsvoorstellen meer een actieve link leggen naar het raadsakkoord (c.q. dit is afgesproken, dit gaan we doen).
- Veel doelen worden wel gehaald, successen mogen meer benoemd worden. Zeker richting inwoners.

Adviezen vanuit geïnterviewde

Vanuit de gemeente Laarbeek zijn in deze geen adviezen verkregen.

Wat valt op uit casestudie volgens de Rekenkamer Tilburg

- Het is niet gelukt om een raadsbrede coalitie gezamenlijk succesvol tot het einde van de bestuursperiode vol te houden.
- Na het uiteenvallen van de raadsbrede coalitie is doorgewerkt met het raadsakkoord.

3.5 Casestudie 5 – Gemeente Lingewaard

Context

De gemeente Lingewaard kent op 1 januari 2021 bijna 47.000 inwoners (bron: www.cbs.nl). De raad van Lingewaard heeft 29 zetels en bestaat uit tien fracties en één onafhankelijk lid. Dit zijn VVD (6 zetels), SP (4 zetels), Lokaal Belang Lingewaard (vanaf nu: LBL) (4 zetels), CDA (3 zetels), GroenLinks (3 zetels), B06 (2 zetels), Lingewaard.NU (2 zetels), D66 (2 zetels), PvdA (1 zetel), Lijst Frans Schut (1 zetel) en Lijst Zonnenberg (1 zetel). In de gemeente Lingewaard wordt gewerkt volgens een coalitieprogramma. De coalitie wordt gevormd door VVD, LBL, CDA en Lingewaard.NU. De titel van het coalitieprogramma is 'Samen bouwen aan Lingewaard'. In het programma staan vijf thema's centraal. Het college heeft het 'hoe' uitgewerkt in een college uitvoeringsprogramma. De wethouders komen uit de eigen gelederen en dat is ook geen onderwerp van gesprek geweest.

Vorbereiding om te komen tot het akkoord

In 2018 is door de griffie vooraf een beeld geschetst van de soorten akkoorden die er zijn. Op basis daarvan kwam de raad al snel uit op een coalitieprogramma, oftewel een coalitieakkoord. Daarmee was de raad bekend en dat voelde vertrouwd. De coalitie was al snel bekend en betrof een voortzetting van de coalitie uit de vorige bestuursperiode. Eén wethouder trad nieuw toe tot het college, nadat de eerdere wethouder van deze partij had aangegeven te stoppen als wethouder.

Voorafgaand aan de verkiezingen gaven enkele partijen aan interesse te hebben in bijvoorbeeld een raadsakkoord of -programma. Bij de onderhandelingen om te komen tot een uiteindelijk akkoord zaten deze partijen echter niet aan tafel en kwam een raadsakkoord of -programma niet in beeld.

Het doel van het coalitieprogramma was afspraken maken op inhoud. Hierbij zijn inwoners en andere partijen ook betrokken geweest. Daar hebben zo'n 100 tot 150 inwoners gebruik van gemaakt. Alle inwoners hebben antwoord gekregen op hun wensen en ideeën. Dit heeft de griffie samen met het team Bestuursondersteuning opgepakt. Doelstelling van deze handelswijze was verbreding; ook inwoners betrekken bij de onderwerpen in het akkoord, deze aan te vullen en zo een breder draagvlak te creëren. Verbreding is ook bereikt en door veel raadsleden omarmd.

Vanuit de ambtelijke organisatie was er een overdrachtsdocument beschikbaar voor iedereen. Bij de daadwerkelijke vorming door de coalitie was er ook ambtelijke ondersteuning. Het coalitieakkoord is snel afgerond. De factor tijd was daarbij erg belangrijk.

Inrichting van het akkoord

Partijen die aan het coalitieprogramma werkten, moesten in beginsel aan elkaar wennen. Het akkoord is uiteindelijk abstract opgesteld en er is besloten de concreetheid van de doelen uit het akkoord in het college uitvoeringsprogramma neer te leggen. Het coalitieakkoord is daarmee richtinggevend – het wat – en het college uitvoeringsprogramma is de uitwerking van het hoe.

Uitvoering van het akkoord

In het college uitvoeringsprogramma zijn alle doelen uit het coalitieprogramma op inhoud, planning en interactie/participatie uitgewerkt. De raad en ambtelijke organisatie is heel tevreden over de concreetheid van deze uitwerking. Niet alle doelen uit het collegeprogramma zijn echter meetbaar geworden in het college uitvoeringsprogramma en niet overal ligt een nulmeting aan ten grondslag, maar in het college uitvoeringsprogramma is wel een grote slag gemaakt door deze SMART te formuleren. Het college uitvoeringsprogramma is het document waarmee gestuurd wordt. Het coalitieprogramma is naar de achtergrond verdwenen en was slechts de voorbode van de uitwerking. Dit is opvallend dat niet het coalitieprogramma, maar het college uitvoeringsprogramma leidend is geworden voor de uitvoering.

Verantwoording over het akkoord

- Verantwoording is in de P&C cyclus ingebed.
- Toezegging van het college aan de raad is dat er jaarlijks verantwoording plaats vindt, dat gebeurt ook.
- Toegezegd vanuit het college aan de raad is dat er in januari 2022 een eindverantwoording plaats vindt.

Aandachtspunten vanuit geïnterviewde

- Dit type akkoord/deze vorm (een coalitieprogramma en college uitvoeringsprogramma) maakt controle mogelijk, maar kaderstelling moeilijker.

Adviezen vanuit geïnterviewde

- Tip 1: Werk niet standaard vanuit een bepaald type akkoord / bepaalde vorm, maar kijk welk type akkoord/welke vorm bij de gemeente past.
- Tip 2: Zorg dat er ruimte voor debat is.

Wat valt op uit casestudie volgens de Rekenkamer Tilburg

- Concreet en uitgewerkt uitvoeringsprogramma door het college (uitwerking van het 'hoe').
- Uitvoeringsprogramma is de leidraad geworden in plaats van het coalitieakkoord.
- Alle inwoners die input hebben gegeven hebben een persoonlijke reactie gekregen op wat met hun input is gebeurd.

3.6 Casestudie 6 – Gemeente Zwijndrecht

Context

De gemeente Zwijndrecht kent op 1 januari 2021 44.775 inwoners (bron: www.cbs.nl). De raad van Zwijndrecht heeft 27 zetels en bestaat uit 8 partijen. Dit zijn Algemeen Belang Zwijndrecht (vanaf nu: ABZ) (5 zetels), CU/Staatskundig Gereformeerde Partij (vanaf nu: SGP) (5 zetels), CDA (3 zetels), VVD (3 zetels), D66 (2 zetels), PvdA (2 zetels), Zwijndrechtse Plus Partij (vanaf nu: ZPP) (2 zetels) en GroenLinks (1 zetel).

Op 24 april 2018 is het raadsprogramma 'Krachtig Zwijndrecht' 2018-2022 vastgesteld door de raad. Alle negen partijen in de raad hebben hieraan meegewerkt; in overleg tussen alle partijen is gekeken wat de komende vier jaar om verbetering vroeg in Zwijndrecht. Uiteindelijk is er een raadsbreed gedragen programma ontstaan wat door acht partijen (behalve de SP) is ondertekend. De partijen die het raadsprogramma hebben ondertekend hebben ook kandidaat-wethouders voorgedragen; zij hebben gesolliciteerd en zijn geselecteerd op basis van kennis en kunde. Er wordt gewerkt zonder coalitie en oppositie.

Vorbereiding om te komen tot het akkoord

Omdat de partij ABZ bij de gemeenteraadsverkiezingen de grootste partij bleek, heeft deze partij het voortouw genomen. ZPP, PvdA en VVD schoven aan. Achterliggende gedachte bij deze partijen was dat men niet meer wilde werken zoals voorheen; er was sprake van een coalitie en oppositie en het ging te weinig over de inhoud. Zo hebben deze vier partijen een aanzet gegeven voor wat in de periode 2018-2022 belangrijk is voor Zwijndrecht. Deze aanzet is voorgelegd aan alle partijen in de raad en dit bleek goed aan te sluiten bij alle ambities en wensen. Andere partijen stonden open voor het experimenteren met een nieuwe manier van werken. Drie vergaderingen later lag er een breed gedragen raadsprogramma. Acht van de negen partijen hebben het raadsprogramma ondertekend. Alleen de SP heeft zich niet bij het programma aangesloten. Dat wil niet zeggen dat de SP tegen het complete programma is, want er zijn ook SP-standpunten in opgenomen.

Inrichting van het akkoord

Er zijn in het raadsprogramma vier hoofdthema's benoemd. Nauw verbonden met de hoofdthema's zijn vier ondersteunende thema's. Daarnaast zijn er nog vijf overkoepelende thema's die een relatie hebben met alle thema's in het raadsprogramma. Op basis van de inhoud van het raadsprogramma, werden wethouders geselecteerd op voordracht van de partijen die het raadsprogramma hadden ondertekend. Bij de keuze van de vier wethouders waren niet hun partij, maar de thema's van het raadsprogramma en hun deskundigheid op die gebieden leidend. De volgorde van de onderwerpen in het raadsprogramma is bepalend voor de prioriteiten die de wethouders moeten stellen.

Uitvoering van het akkoord

In gelegenheidscoalities bestaande uit ambtenaren vanuit de hele ambtelijke organisatie, aangevuld met vertegenwoordigers van maatschappelijke partners en ondernemers, is het raadsprogramma uitgewerkt in een uitvoeringsprogramma²². De raad heeft het uitvoeringsprogramma niet expliciet vastgesteld en er is beperkt aandacht voor geweest vanuit de raad.

In het proces van raadsprogramma naar uitvoeringsprogramma paste overigens geen 'dichtgetimmerde' begroting, waarin de keuzes al gemaakt zijn. Het doel was om het raadsprogramma naar de begrotingen te vertalen. Ook is de raad ruimte geboden om na het raadsprogramma ook de begroting verder te positioneren als het belangrijkste kaderstellend document.

De wethouders uit het college geven op hun eigen manier uitvoering aan het raadsprogramma in de vorm van voorstellen naar de raad. Die voorstellen moeten zodanig zijn dat de meerderheid van de raadsleden ermee instemt. Dat vraagt van wethouders dat ze goed luisteren naar alle fracties om tot de, voor zoveel mogelijk raadsleden, beste oplossing te komen. De raadsleden hebben de vrijheid om over voorstellen van het college na te denken en in hun stemgedrag hun keuze te laten zien. Bij alles staat de inhoud centraal.

Verantwoording over het akkoord

Verantwoording over het raadsprogramma vindt plaats via de P&C cyclus – met name de begrotingen –, de tussentijdse evaluatie en een eindevaluatie in januari 2022 op initiatief van het college.

²² Getiteld: Van raadsprogramma naar uitvoeringsprogramma.

Ten aanzien van de tussentijdse evaluatie heeft de raad het college met een motie opgeroepen om met een tussentijdse evaluatie te komen waarin verantwoording plaatsvindt over de uitvoering van het raadsprogramma en de extra middelen die daarvoor beschikbaar zijn gesteld. Medio 2021 is de tussenevaluatie over het raadsprogramma gepresenteerd²³. De tussenevaluatie besteedt veel tijd aan inhoud en oorzaken voor vertraging (met name corona) en weinig aan het proces en de winst die deze vorm van samenwerken oplevert. Wel wordt aangegeven dat het een ambitieus raadsprogramma is met stevige opgaven die vragen om een stevige aanpak. In de afgelopen twee jaar is daarom gewerkt aan de omslag van een beheer- naar een ontwikkelorganisatie.

Aandachtspunten vanuit geïnterviewde

- Doelen in het raadsprogramma zouden concreter omschreven kunnen zijn. Er is dan wel minder kans op raadsbrede overeenstemming tussen partijen.
- Afspraak was dat wethouders dienden te solliciteren en op basis van kennis en kunde geselecteerd werden. Die werkwijze kan prima, hoewel er soms situaties ontstaan waarbij een wethouder die woonachtig zou zijn in de gemeente zaken beter aan had kunnen voelen.
- Sturing op het raadsprogramma vindt vooral vanuit het college plaats, de raad zou meer sturing moeten geven. Ook volgt de raad beperkt de realisatie van doelen uit het raadsprogramma, de raad zou de voortgang nauwgezetter moeten volgen.
- Verantwoording over het raadsprogramma is niet erg sterk. Op het moment dat de raad de voortgang van het raadsprogramma nauwgezetter volgt, is de raad in staat om de verantwoording hierover ook beter te monitoren.
- De raad is gebaat bij een goed debat. Dat ontbreekt eerder met de huidige werkwijze.

Adviezen vanuit geïnterviewde

Vanuit de gemeente Zwijndrecht zijn in deze geen adviezen verkregen.

Wat valt op uit casestudie volgens de Rekenkamer Tilburg

- Breed gedragen raadsprogramma vanuit de gedachte om op een nieuwe manier te gaan werken; geen coalitie en oppositie, debat op inhoud.
- Wethouders van buitenaf aangetrokken op basis van kennis en kunde.
- Voorstellen van wethouders aan de raad dienen zodanig te zijn dat de meerderheid van de raadsleden ermee instemt. De verwachting in 2018 was dat het een professionalisering van de functie van wethouder betekende, een verzachting van de onderlinge relaties en meer tevreden inwoners.
- Sturing door de raad op het raadsprogramma en verantwoording over het raadsprogramma kan verbeterd worden.

²³ Getiteld: Samenwerken aan een krachtig Zwijndrecht – opmaat naar de begroting 2021.

Lijst van afkortingen

Algemeen Belang Zwijndrecht	ABZ
Bestuursakkoord 'Gezond en Gelukkig in Tilburg' 2018-2022	Bestuursakkoord 'Gezond en Gelukkig'/(bestuurs)akkoord
Bestuurlijk Informatie Systeem	BIS
Christen Democratisch Appèl	CDA
ChristenUnie	CU
College van Burgemeester & Wethouders	College
Democraten 66	D66
Forum voor Democratie	FvD
Frequently Asked Questions	FAQ
Gemeentelijk Management Team	GMT
Gemeenteraad	Raad
Het Juiste Antwoord 21	JA21
Lijst Smolders Tilburg	LST
Lokaal Belang Lingewaard	LBL
Partij Nieuw Laarbeek	PNL
Partij van de Arbeid	PvdA
Partij van de Ouderen	PvdO
Partij voor de Dieren	PvdD
Planning & Control cyclus	P&C cyclus
Programmabegroting	Begroting
Raad voor het Openbaar Bestuur	ROB
Reglement van Orde	RvO
Rekenkamer Tilburg	RKT
Socialistische Partij	SP
Staatskundig Gereformeerde Partij	SGP
Vereniging van Nederlandse Gemeenten	VNG
Volkspartij voor Vrijheid en Democratie	VVD
Zwijndrechtse Plus Partij	ZPP

Literatuur

- Becker, B. & Boogers, M. (2006). Bestuursakkoorden vergeleken: Inhoudsanalyse van 150 lokale bestuursakkoorden. Tilburgse School voor Politiek en Bestuur: Universiteit van Tilburg.
- Brabants Dagblad (5 maart 2018). CDA-lijsttrekker kraakt D66-collega: 'Een partij uitsluiten is nooit het antwoord'. Website: <https://www.bd.nl/tilburg/cda-lijsttrekker-kraakt-d66-collega-een-partij-uitsluiten-is-nooit-het-antwoord~a7384e8b/>
- Brabants Dagblad (16 maart 2018). Weterings wijst uitsluiten Smolders af. Website: <https://www.bd.nl/tilburg/weterings-wijst-uitsluiten-smolders-af~a665c8bf/>
- Gemeente Amsterdam (2018). Coalitieakkoord 'Een nieuwe lente en een nieuw geluid'.
- Gemeente Breda (2018). Bestuursakkoord 2018-2022 'Lef en liefde'.
- Gemeente 's-Hertogenbosch (2018). Samen werken aan 's-Hertogenbosch: Overdrachtsdocument van de ambtelijke organisatie voor de bestuursperiode 2018-2022.
- Gemeente Hilvarenbeek (2018). Programma-akkoord 2018-2022 'Samen komen we verder'.
- Gemeente Hilvarenbeek (2018). Collegeprogramma 2018-2022.
- Gemeente Laarbeek (2018). Vijfpartijenakkoord Raadsprogramma 2018-2022 'Handen ineen'.
- Gemeente Lingewaard (2018). Coalitieprogramma 2018-2022 'Samen bouwen aan Lingewaard'.
- Gemeente Lingewaard (2018). College uitvoeringsprogramma 2018-2022 'Samen bouwen aan Lingewaard'.
- Gemeente Tilburg (2018). Bestuursakkoord 'Gezond en Gelukkig in Tilburg' 2018-2022.
- Gemeente Tilburg (2018). Concernplan 2018-2022.
- Gemeente Tilburg (2020). Hoofdlijnenbrief voor de begroting 2021.
- Gemeente Tilburg (2019). Jaarstukken 2018.
- Gemeente Tilburg (2020). Jaarstukken 2019.
- Gemeente Tilburg (2021). Jaarstukken 2020.
- Gemeente Tilburg (2020). Motie 44.
- Gemeente Tilburg (2019). Najaarsbijstelling 2019 Concern.
- Gemeente Tilburg (2020). Najaarsbijstelling 2020.
- Gemeente Tilburg (2021). Najaarsbijstelling 2021.
- Gemeente Tilburg (2019). Perspectiefnota 2020.
- Gemeente Tilburg (2021). Perspectiefnota 2022-2025.
- Gemeente Tilburg (2018). Programmabegroting 2019.
- Gemeente Tilburg (2019). Programmabegroting 2020.
- Gemeente Tilburg (2020). Programmabegroting 2021.
- Gemeente Tilburg (2021). Programmabegroting 2022.
- Gemeente Tilburg (2020). Powerpoint 'Uitwerking motie 44: Heldere en eenduidige kaderstelling'.
- Gemeente Tilburg (2019). Raadsbrief 'Dynamisch begroten'.
- Gemeente Tilburg (2020). Tussenbalans van het bestuursakkoord 2018-2022: Gezond en Gelukkig in Tilburg.
- Gemeente Tilburg (2019). Tussenrapportage 2019.
- Gemeente Tilburg (2020). Tussenrapportage 2020.
- Gemeente Tilburg (2021). Tussenrapportage 2021.
- Gemeente Tilburg (2018). Visie op Planning & Control: Een scherpe koers een heldere verantwoording.
- Gemeente Zwijndrecht (2018). Raadsprogramma 2018-2022 'Krachtig Zwijndrecht'.
- Gemeente Zwijndrecht (23 juni 2020). Samenwerken aan een krachtig Zwijndrecht – opmaat naar de begroting 2021.
- Gemeente Zwijndrecht (22 oktober 2020). Van raadsprogramma naar uitvoeringsprogramma.
- Kalken, L. van, Boogaard, G., Steen, M. van der & Scherpenisse, W. (2021). Een routekaart voor raadsakkoorden: Varianten, ervaringen en lessen.
- Raad voor het Openbaar Bestuur/ROB (2018). Nieuwe politiek, nieuwe akkoorden.
- Rekenkamer Breda (2008). Rekenkamerbrief over de doelen in het Bredase Bestuursakkoord 2018-2022.
- Rekenkamercommissie Vallei en Veluweband (2009). Coalitieakkoord, meer dan een politiek bindmiddel?: Gemeente Zeewolde.
- Rekenkamer Metropool Amsterdam (2021). Ambities Coalitieakkoord 2018-2022 Navolgbaarheid: Navolgbaarheid van ambities en resultaten.
- Rekenkamer Metropool Amsterdam (2021). Uitvoering ambities Coalitieakkoord 2018-2022 Democratisering: Deelonderzoek.
- Smithuis, J., Berg, J. van den & Wersch, H. van (2019). Van campagne tot compromis: Collegevorming in Nederlandse gemeenten, 2010-2018. Amsterdam: Boom uitgevers.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten/VNG (2018). Highlights coalitieakkoorden 2018.

Bijlage I: Vragenlijst interviews

In deze bijlage is de vragenlijst opgenomen die ten behoeve van de beantwoording van deelvragen 2 en 3 (zie deel 1, bestuurlijke nota) is gebruikt.

1. Voorbereiding op het akkoord:

- Hoe is proces verlopen om tot het akkoord te komen?
- Lagen er probleemanalyses ten grondslag aan de doelen die zijn opgenomen in het akkoord?

2. Inrichting van het akkoord:

- Wat was de doelstelling van het akkoord?
- Het akkoord bevat doelen die meer richtinggevend zijn, was dat de afspraak en waarom?
- (Door wie en hoe) wordt er gestuurd op het akkoord?
- Wat vindt u sterk en minder sterk aan de inrichting van het akkoord?
- Wat zou er volgens u anders moeten wat betreft de inrichting van het akkoord?

3. Uitvoering van akkoord:

- (Hoe) is de uitvoering van het akkoord navolbaar/meetbaar gemaakt?
- (Hoe) volgt de gemeenteraad de realisatie van de doelen uit het akkoord/(hoe) wordt over deze realisatie systematisch gerapporteerd aan de gemeenteraad?
- Wat vindt u sterk en minder sterk aan de uitvoering van het akkoord?
- Wat zou er volgens u anders moeten wat betreft de uitvoering van het akkoord?

4. Verantwoording over het akkoord:

- (Hoe) wordt er verantwoord over het akkoord (richting gemeenteraad en inwoners)?
- Wat vindt u sterk en minder sterk aan de verantwoording over het akkoord?
- Wat zou er volgens u anders moeten wat betreft de verantwoording over het akkoord?

Bijlage II: Doelen uit het bestuursakkoord ‘Gezond en Gelukkig in Tilburg’

In deze bijlage zijn de doelen uit het bestuursakkoord ‘Gezond en Gelukkig in Tilburg’ weergegeven.

Inclusieve stad

1. Uitvoering van de **Agenda Sociaal 013**.
2. Sluiten Pacten met Noord, Groenewoud en mogelijk West.
3. Aanpak op het sociale domein.
4. Proeftuinen en experimenten beter zichtbaar maken naar buiten toe.
5. Creëren we een **Investeringsfonds Sociaal Domein** van € 10 mln.
6. Gaan we aan de slag met **Social Impact Bonds**.
7. **Ontschotten** we de budgetten op het sociale domein.
8. Reserveren we voor de komende twee jaar een **Transformatiebuffer** van € 23 mln.
9. Vindt bij de begroting 2021 een integrale afweging plaats om een meerjarig begrotingsevenwicht te bereiken.
10. We versterken de uitvoering van de **Jeugdwet, Wmo en Participatiewet**.
11. Nieuwe of andere financieringsconstructies met social impact bonds als voorbeeld.
12. We gaan meer werken op basis van data en willen een lerende organisatie zijn.
13. We nadrukkelijk vanuit impact aan de slag gaan en inzetten op preventie en maatwerk, het gaat erom dat we de inwoner centraal stellen en niet ons eigen systeem of het systeem van zorg en ondersteuning.
14. Met de regiogemeenten Hart van Brabant en met de zorgaanbieders betekent dit dat we meer en beter gaan samenwerken.
15. Voor **jeugdhulp** zien we de grootste opgave liggen bij de vernieuwing en herinrichting van de wijze waarop we de zorg met aanbieders hebben georganiseerd.
16. We willen minder bureaucratie en minder regedruk in combinatie met ‘beschikingsvrij’ werken.
17. Datagericht werken resulterend in maatwerk richting kinderen en jongeren.
18. Samen met de jeugd geven we dit beleid vorm.
19. Ontwikkelen we een **integrale kijk op ouderen** waarin we vastleggen hoe we ouderen faciliteren en ondersteunen zodat ze mee kunnen blijven doen in een veilige omgeving, niet eenzaam zijn, maar juist van waarde blijven, hun talenten kunnen inzetten en de passende ondersteuning krijgen als ze die nodig hebben.
20. Integraal jeugdbeleid zetten we extra accenten in het verbinden van inrichting openbare (speel) ruimte, jongerenwerk, gezondheids- en sportprogramma’s, participatie en buitenschoolse educatie. Dit doen we vanuit een visie van min 9 maanden tot 18 plus. We laten jongeren niet los als ze 18 zijn geworden.
21. Houden we vast aan onze koers ten aanzien van **talentontwikkeling en onderwijs**.
22. Het onderwijs van 0-12 jarigen samen met onze maatschappelijke partners op wijkniveau organiseren.
23. We stimuleren innovatie in onderwijsvoorzieningen.
24. We versterken de **samen werking** tussen mbo, hbo en wo ten behoeve van de maatschappelijke agenda, samen met de stad.
25. Ook verbinden we **natuur en milieueducatie** nadrukkelijker met andere ‘specifieke’ vormen zoals kinderboerderijen, cultuureducatie en techniek.
26. We vernieuwen ons **arbeidsmarktbeleid** op basis van inzichten en bewezen impact vanuit de aanpak vluchtelingen, het vertrouwensexperiment, evaluatie jeugdwerkloosheidsvrije regio en de evaluatie van ons huidig arbeidsmarktbeleid (Noma).
27. We gaan verder met de ingezette richting voor mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt, zodat zij uit hun isolement komen en weer gaan participeren.
28. Samen met de regio Hart van Brabant zetten we onze aanpak “Vroegtijdig kansen pakken” voort. Hiermee bieden we **vluchtelingen**, die opvang krijgen in onze regio, zo direct mogelijk een traject aan dat aansluit bij hun competenties.
29. We op zoek gaan naar mogelijkheden om de gewenste **aansluiting** tussen onderwijs en arbeidsmarkt naar de toekomst toe te realiseren.
30. We zetten in op **bestaanszekerheid** bij mensen die in armoede leven.
31. Vanuit het perspectief van bestaanszekerheid is het aanpakken van energemaatregelen in woningen nodig.
32. We houden vast aan onze **Woonvisie** en **Convenant Wonen**.
33. We faciliteren het beschikbaar komen van kansrijke locaties voor Collectief Particulier Opdrachtgeverschap (CPO) en Tiny Houses.
34. Startersleningen en starterswoningen kunnen het gewenste steuntje in de rug zijn.
35. Een goede **huisvesting van arbeidsmigranten** faciliteren.
36. We onderzoeken op welke locaties grootschalige, goed begeleide huisvesting kan worden georganiseerd.
37. We doen dit in goed overleg met de omgeving en het (georganiseerd) bedrijfsleven.
38. We willen **gastvrij** zijn, ook voor expats, studenten, nieuwkomers en asielzoekers.

39. We zijn een inclusieve stad waar iedereen zich thuis kan voelen.
40. We staan voor de continuering van ons huidig humaan asielbeleid.
41. Verbinden we ook ons **sportbeleid** nadrukkelijk aan gezond leven en aan het versterken van de sociale cohesie.
42. Zorgen voor meer samenhang tussen sportdeelname, beweging en het gezondheidsbeleid en hebben daarbij in het bijzonder oog voor jeugdsportdeelname en ouderensport.
43. Het transparanter en uitlegbaar maken van onze **tarieven structuur**.
44. We zetten de Voetbalvisie voort.
45. Om de **veldcapaciteit** op orde te houden maken we samen met de voetbalclubs een meerjarenplanning en bezien we per jaarschijf in welke velden investering mogelijk is.
46. We onderzoeken alternatieve locaties voor **Attila**.
47. We vinden het belangrijk om de ontwikkeling van Moerenburg af te maken.
48. Voetbalclub **Were Di** moet verhuizen. We onderzoeken de mogelijkheden om dit te realiseren.
49. We wikkelen de verkoop van het stadion van **Willem II** af waarmee Willem II een gezonde toekomst tegemoet kan zonder dat nog ondersteuning van de gemeente aan de orde is.

Duurzame stad

50. **Energietransitie:** Optimaal isoleren van onze gebouwen: koop- en huurwoningen, kantoren, scholen, kantines, etc. Opwekken van duurzame energie, binnen en buiten de gebouwde omgeving. Maximaal gebruiken van beschikbare rest- en aard- warmte via o.a. warmtenetten (bestaand én nieuw), en Warmte Koude Opslag (WKO). Een verdere onafhankelijkheid van aardgas.
51. Doen we dit samen met het bedrijfsleven, het onderwijs, energiecorporaties en andere belanghebbenden.
52. Gaan we met onze buurgemeenten werken aan een nieuwe Regionale Energie en Klimaat Strategie.
53. Versnellen we onze doelstellingen uit de Energievisie.
54. Aan de slag met de verduurzaming van ons **maatschappelijk vastgoed**.
55. Creëren we een Investeringsfonds Klimaat ter hoogte van €20 mln.
56. We zetten de ingezette koers voort om **restafval** te voorkomen en grondstoffen zoveel mogelijk te hergebruiken.
57. We verkennen daarbij methoden om inwoners te belonen.
58. Aanvullende maatregelen en een voorstel om in de zomermaanden vaker GFT op te halen.
59. Houden onze koers vast als het gaat om **slimme, veilige en duurzame mobiliteit**.
60. We besteden extra aandacht aan verkeersveiligheid, opstellen van een agenda waarin aandacht is voor onveilige locaties en schoolroutes, kwetsbare verkeersdeelnemers en inzet van slimme innovatieve maatregelen.
61. Verkennen uitbreiding van 30km-zones.
62. Weren van sluipverkeer in de binnenstad en de wijken.
63. Besluit over realisatie van de **snelfietsroute** Tilburg-Oosterhout.
64. Verkennen we de routes naar Eindhoven en Den Bosch. Op basis van de uitkomsten van de lopende pilots bij de **cityring** zullen we veiligheid, oversteekbaarheid van de cityring en bereikbaarheid en verblijfskwaliteit van de binnenstad in samenhang bezien.
65. Een proef met een **fietsenstalling** in het dwaalgebied.
66. Een voorstel om fietsers op rotondes voorrang te geven.
67. Nieuwe vormen van **slimme mobiliteit** en experimenten die onze stad klaarmaken voor de toekomst. Denk aan zelfrijdende (vracht)auto's en gedragsexperimenten. Daarbij kijken we naar de behoefte vanuit de stad en doen we dit samen met de stad.
68. Samen met bewoners en ondernemers verder met de regulering van het **parkeren** binnen de ringbanen.
69. En met werkgevers zetten we in op **transferia**, die ook inzetbaar zijn voor winkelbezoek aan de binnenstad en voor evenementen.
70. We houden vast aan ons beleid ten aanzien van **geluidsoverlast, bodemkwaliteit en luchtkwaliteit**, want we liggen op koers.
71. Een voorstel om de overstap naar en het gebruik van **elektrisch vervoer** (tijdelijk) te ondersteunen.
72. Een belangrijke stap hierin is de Green Deal Zero Emissie Stadslogistiek waar we met het bedrijfsleven een zone in de stad instellen waarbinnen bezorgend verkeer **emissieloos** wordt.
73. De invulling hiervan doen we samen met de stad.
74. Het Rijk wil dat deze zone in 2025 een feit is, voor zowel de logistieke sector als het serviceverkeer. Voor de lokale kleine bedrijven en zogeheten eenpitters kunnen de gevraagde investeringen een drempel zijn. Daarvoor vragen wij uitdrukkelijk aandacht bij het Rijk en de provincie.
75. We houden rekening met de toenemende weersextremen door tuinen, straten, buurten en onze binnenstad meer en meer te **vergroenen**.
76. We gaan door met de groenedakenregeling en de publiekscampagnes.
77. Daarnaast nemen we bij bouwplannen en in de openbare ruimte standaard **klimaatadaptatie** en **water** als randvoorwaarde mee.
78. En zorgen we ervoor dat er genoeg waterbergingen zijn in het buitengebied.
79. Ook koppelen we maatregelen ter voorkoming van schade door wateroverlast, hitte en langdurige droogte aan de herinrichting van straten, woningbouw, energietransitie en de opgaven in het landelijk gebied.

80. We gaan onze **biodiversiteit en natuur** versterken.
81. Om het tij te keren, slaan we de handen ineen met onze natuurpartners en bedrijven in de stad.
82. We maken de inhaalslag groen af en maken **groene verbindingen** in de stad.
83. We gaan door met de invoering van het **ecologisch beheren** en inrichten van onze gemeente.
84. En we gebruiken en promoten de gedragscode **tijdelijke natuur** voor braakliggende terreinen.
85. In deze stad gaan we **natuurinclusief bouwen**. Onze unieke gebiedsontheffingsregeling biedt hiervoor mooie kansen.
86. Ook zorgen we ervoor dat onze eigen landbouwgronden natuurinclusief en insectvriendelijk worden beheerd en ingericht.
87. We gaan door – samen met onze partners – met de aanleg van onze **stadsregionale parken** uit de omgevingsvisie, Moerenburg-Koningshoeven, Stadsbos013 en Park Pauwels
88. Een respectvolle omgang met ons landschap, waarbij we de nieuwe opgaven verweven met zowel de cultuurhistorische kwaliteit als de belevingskwaliteit, de toegankelijkheid voor recreatie als de biodiversiteit.
89. We gaan eerst inbreiden, voordat we gaan uitbreiden, waarbij elke ingreep moet leiden tot toegevoegde waarde voor het landschap.
90. We koesteren ons **erfgoed**.
91. We zetten ons beleid voort en wijzen de komende periode nieuwe monumenten aan.
92. Verkennen we de mogelijkheid om ook tot een lijst te komen met potentiële monumenten van na 1965, zodat we toekomst geven aan het verleden van Tilburg.

Vitale stad

93. We gaan samen met onze bewoners en bedrijven aan de slag om onze straten, buurten, parken en bossen beter te onderhouden en te beheren.
94. We investeren in **schoon, heel, groen en veilig**, waarbij we samen met de buurt bepalen op welke onderdelen de meeste inzet nodig is.
95. Waar nodig maken we de openbare ruimte aantrekkelijker en sociaal veilig, zodat kinderen kunnen spelen in natuurlijke speeltuinen, jong en oud prettig kunnen wandelen door de buurt en er bankjes zijn om elkaar te ontmoeten.
96. Deze investeringen op het terrein van schoon, heel, groen en veilig zetten we kracht bij met het Investeringsfonds Openbare ruimte ter hoogte van 2,5 mln.
97. En extra geld voor het schoonhouden van de openbare ruimte. De laatst genoemde investering kan effect hebben op de afvalstoffenheffing.
98. We zetten in om de kosten te verhalen op de vervuiler.
99. We gaan op een andere manier werken en ook hier – net als bij het sociale domein – nemen we twee jaar de tijd om de gewenste impact te bereiken.
100. Na twee jaar (2020) beoordelen we of het werkt. Zo niet, dan vindt voor de begroting 2021 een integrale afweging plaats om een meerjarig begrotingsevenwicht te bereiken.
101. We vinden bij de **vestiging van nieuwe bedrijven** dat deze duurzaamheid hoog in het vaandel dragen en een bijdrage leveren aan de regionale werkgelegenheid en regionale economie.
102. We streven naar een duurzame economie en verzilveren onze positie als logistieke topregio.
103. Dat we als gemeente een economisch klimaat creëren waarbij bedrijven worden gestimuleerd hun productieproces circulair in te richten: aan het begin van het productieproces weten zij al hoe grondstoffen hergebruikt kunnen worden.
104. Daarnaast koopt de gemeente zoveel mogelijk klimaatneutraal en circulair in, om te besparen op grondstoffen en CO2-uitstoot.
105. Mogelijkheden onderzoeken voor **truckparkings**.
106. De **stedelijke (kennis)economie** verder uit te bouwen. We zitten bovenop de meest recente inzichten en ontwikkelingen op het gebied van onderzoek en wetenschap.
107. De Spoorzone heeft alles om voor deze economische ontwikkeling het brandpunt te worden. Door crossovers te laten ontstaan tussen inwoners, bedrijven, starters, studenten en onderwijsinstellingen. We zijn nadrukkelijk partner in deze ontwikkeling zoals we met Mindlabs nu al laten zien.
108. Een zo groot mogelijke mate van **veiligheid**, in de directe omgeving (huis, wijk) en in de openbare ruimte.
109. Ondernijning en de georganiseerde criminaliteit. Hieraan werken we regionaal, provinciaal, landelijk en internationaal omdat we dit niet alléén opgelost krijgen. Het gaat om creatieve oplossingen op wijkniveau waar we ook een beroep doen op de rijksmiddelen.
110. De steeds complexere casuïstiek, die vraagt om een écht integrale aanpak en extra inspanning.
111. Vroegsignalering vanuit jongerenwerk en de inzet van jeugdboa's moet ervoor zorgen dat risicojongeren 'aan de goede kant van de streep blijven'. We zijn trots op onze buurtpreventieteams. Ze zijn een belangrijke schakel.
112. Wij blijven zoeken (binnen en buiten onze gemeente) naar het breedst mogelijke palet aan preventieve en repressieve maatregelen, met alle denkbare creatieve (deel)oplossingen.
113. Over de vragen of de achterdeur van de coffeshop gelegaliseerd moet worden, of er experimenten moeten komen met legale **wietteelt**, of het gebruik van softdrugs legaal moet worden, en de mate waarin dit kan bijdragen aan de

bestrijding van bovenstaande problematiek, denken we verschillend. Wij hebben de afspraak gemaakt elkaar daarin vrij te laten.

114. We bereiden ons voor op de invoering van de **Omgevingswet**.
115. Bij de implementatie van de Omgevingswet krijgen onze ambities op het gebied van duurzaamheid, gezondheid en geluk een duidelijke plaats.
116. Als uitgangspunt nemen we een overheid die ruimte schept, meedenkt en meedoet en beschermt wat kwetsbaar is.
117. We koesteren in de Spoorzone het **erfgoed** en ontwikkelen het gebied tot aantrekkelijk gebied om te werken, wonen of te verblijven.
118. Er ontstaat een mix aan vestigingslocaties voor verschillende typen bedrijven en ondernemers.
119. De **broedplaatsfunctie** willen we versterken. Het bestaande erfgoed zetten we hier grotendeels voor in.
120. Ook binnen nieuwe ontwikkelingen streven we naar ruimte voor start ups.
121. We onderzoeken hoe de **Hall of Fame** als ontmoetingsplek voor jongeren een definitieve plek in de Spoorzone kan krijgen.
122. In nauw overleg met de buurt en betrokken ondernemers realiseren we een mix tussen private en publieke binnentuinen met ruimte voor cultuur.
123. De ambitie van de **Binnenstad van de 21e eeuw** met vaart voortzetten.
124. Onderzoeken we hoe we de verbinding tussen de **Universiteit** (campus) en **Spoorzone**, in combinatie met de Binnenstad van de 21e eeuw, versterken tot een stevige, fysiek zichtbare kennisas.
125. Ook starten we een ruimtelijke verkenning naar een betere verbinding tussen het **Museumkwartier** en de **Spoorzone/Binnenstad**.
126. Als het gaat om de ruimtelijke kwaliteit van de stad hebben we ook aandacht voor de samenhang en verbinding van de aanwezige parels en versterken deze door ze aaneen te rijgen tot kettingen, bijvoorbeeld de verbinding tussen Moerenburg en Stadspark.
127. Het **Koningsplein**, ambitie is een mooie ruimte voor groen en water, waar mensen met plezier willen zijn.
128. Bij de herontwikkeling van het plein leveren we geen half werk.
129. Daarom onderzoeken we de mogelijkheden die ontstaan wanneer de bestaande parkeergarage komt te vervallen.
130. Uiteraard zal een afname aan parkeercapaciteit op een andere plek in de binnenstad worden gecompenseerd.
131. Bij het onderzoek betrekken we ook de opgave voor De Nieuwste School.
132. Met de evenementenorganisaties en partners in de stad bespreken we de mogelijkheden over het verplaatsen van evenementen, die nu op de Cityring plaatsvinden, naar het Koningsplein.
133. Wij staan voor een stad met een bloeiend cultureel leven.
134. Daarom zetten we de koers van het huidige Cultuurplan 2017-2020 voort met het Makersfonds.
135. We investeren in cultuureducatie en gaan verder met het Erfgoedprogramma Verhalen van Tilburg.
136. Ook koesteren we het profiel van Tilburg als Textielstad.
137. Daarom onderzoeken we samen met private partijen, provincie en het Textielmuseum of het **Drögecomplex** gerenoveerd kan worden tot een locatie waar (nieuw) ondernemerschap gerelateerd aan het Textielab een thuis kan vinden.
138. We zetten het positieve resultaat van de herontwikkeling van de gevangenislocatie in voor een kwalitatieve ingreep in het gebied **Stappegoor**.
139. In samenspraak met raad en dorp treffen we een voorziening om de **spoorwegovergang De Kraan** in Berkel-Enschot open te houden, waarbij de wens voor een sobere en functionele inrichting van de infrastructuur uitgangspunt is.

Samen en dichtbij met impact

140. We willen van de inwoners van wijken en buurten weten wat nodig is om de wijk te verbeteren en wat we daar samen aan kunnen doen.
141. We maken samen een **heldere wijkagenda**.
142. We willen van de inwoners horen welke dingen er volgens hen aangepakt moeten worden.
143. We spreken af wie wat doet en wanneer.
144. De uitkomsten worden per wijk vastgelegd.
145. Vervolgens gaan we aan de slag, wijkbewoners en gemeente.
146. Hebben we een coördinerend wethouder wijkgericht werken om onze inzet in de wijken kracht bij te zetten.
147. Een **gemeentelijke organisatie** die aanwezig en dichtbij is in straten en buurten en die inwoners ruimte geeft om zelf aan de slag te gaan.
148. Die problemen meteen aanpakt en oplost en die vooral doet wat werkt, wat impact heeft in wijken en buurten.
149. Een organisatie die samen met de wijkwethouder en in dialoog met inwoners werkt aan wijkagenda's.
150. Een organisatie waarin alle afdelingen hun plannen integraal en gecoördineerd vanuit de wijk opstellen en realiseren.
151. En waar indien gewenst wijkmanagers gezaghebbend knopen doorhakken om wijkgerichte dienstverlening te leveren. Dit is nadrukkelijk een ontwikkelopgave voor de organisatie.
152. Datagestuurde beleid en uitvoering, weten wat werkt en stoppen met wat niet werkt. Dat wordt steeds meer de basis van ons werk.
153. Nog meer dan in de afgelopen periode willen we ons voorstaan op onze innovatiekracht en dit laten uitgroeien tot Tilburgs handelsmerk, gezien niet alleen nationaal, maar ook internationaal.

154. Een griffie die verbindend en innovatief de Raad ondersteunt in haar ambitie om samen met de stad Tilburg gezond en gelukkig te maken.
155. En daarbij past een gemeentelijke dienstverlening die aansluit bij de trends in de samenleving en de behoefte van de klant/Tilburger.
156. Daarom zetten we als gemeente de Sustainable Development Goals centraal en blijven we inzetten op **mondiale bewustwording**.
157. We vertegenwoordigen actief onze belangen in Den Haag.
158. Afhankelijk van de opgave werken we samen binnen Hart van Brabant, BrabantStad, met Breda en de regio West-Brabant, met Brainport, G40 en VNG of binnen de multihelix van Midpoint.
159. Maken we een internationale agenda voor de komende vier jaar.
160. Waarin we samenwerken met verschillende instanties in Europa.
161. Ons profileren als internationale stad met een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor bedrijven, bewoners en studenten.
162. Bijdragen aan de Duurzame Ontwikkelingsdoelen (Sustainable Development Goals) van de Verenigde Naties.
163. Mensenrechten beschermen en respecteren door samen te werken in de lokale mensenrechtencoalitie.
164. **Marketing Tilburg:** We continueren de gemeentelijke bijdrage voor 2019 en 2020, evalueren in 2020 en besluiten dan over een mogelijk vervolg. Hierin nemen we ook mee hoe de groei van de toeristenbelasting kan worden ingezet voor dekking van de gemeentelijk bijdrage.
165. Bij alles wat we doen stellen we de vraag: doet deze actie ertoe of niet? Met andere woorden heeft het **impact**? En wat moeten we doen om iets wel te laten werken en om gericht in te grijpen als het moet?
166. Met hulp van proeftuinen en experimenten willen we nieuwe aanpakken uitproberen en bepalen of ze ook daadwerkelijk impact hebben voor onze inwoners.
167. Open staan voor andere ideeën en aanpakken hoort hier bij en we zoeken in het land naar goed werkende voorbeelden.
168. Op deze manier baseren we ons beleid en onze acties op feiten.
169. We onderzoeken ook welke mogelijkheden er zijn voor het opzetten van impact bonds op het terrein van duurzaamheid, openbare ruimte etc.
170. We willen dat **maatwerk** op alle beleidsterreinen normaal wordt. Mensen en buurten zijn nu eenmaal niet gelijk. Dus om zoveel mogelijk goede oplossingen te vinden die echt werken, zullen we precies moeten kijken om wie het gaat en waar het is. We doen dit al op allerlei terreinen, maar wij zijn ervan overtuigd dat het nog veel meer moet gebeuren.
171. We gaan dit doen op basis van een **solide financieel beleid**. We zijn ervan overtuigd dat als we weten wat werkt en wat niet (en dat dan ook niet meer doen) we ook de middelen beter inzetten.
172. Maar voordat het zover is, is het nodig te experimenteren en willen we investeringen mogelijk maken. Daarom hebben we drie fondsen in het leven geroepen: Een investeringsfonds Sociaal Domein voor de transformatie in het sociale domein. Een investeringsfonds Klimaat voor de energietransitie, klimaatadaptatie en circulaire economie. Een investeringsfonds Openbare Ruimte waarmee we de basis op orde brengen voor schoon, heel en groen.
173. Onze ingezette koers bewaken we op basis van te realiseren impact.
174. Over twee jaar bepalen we of we tevreden zijn over de behaalde resultaten tot dan toe. We sturen bij waar nodig, we stoppen met wat niet werkt. Wat werkt, houden we vast.
175. Als halverwege de collegeperiode (2020) blijkt dat de transformatieopgaven niet worden gehaald, dan vindt voor de begroting 2021 een integrale afweging plaats om een meerjarig begrotingsevenwicht te bereiken.

Bijlage III: In interviews genoemde suggesties voor een nieuw Tilburgs akkoord 2022-2026

In deze bijlage worden alle (44) suggesties genoemd die de geïnterviewden, zijnde de raad inclusief de voorzitter van de raad en de griffier, het college en de ambtelijke organisatie, geven voor een nieuw Tilburgs akkoord voor de periode 2022-2026. Deze suggesties zijn een letterlijke weergave van hetgeen door de geïnterviewden is genoemd in de vorm van citaten. De RKT hecht eraan om deze suggesties ter informatie mee te geven. De RKT heeft daarbij geen inhoudelijk oordeel over de suggesties zelf.

Vorbereiding om te komen tot een akkoord

Wat betreft de voorbereiding om te komen tot een akkoord worden de volgende voorstellen gedaan:

(Informatievoorziening voorafgaande aan) onderhandelingen

1. *Lever vanuit de organisatie wederom factsheets aan voorafgaande aan de onderhandelingen. Deze factsheets dienen informatie te bevatten over welke dossiers aandacht vragen, wat daarin reeds is bereikt en wat nog niet, inclusief financiële informatie. Verminder daarbij het aantal factsheets (minder dan twintig) en bundel factsheets naar de transformaties waar de stad voor staat.*
2. *Betrek inwoners en partners in de stad zoals wijk- en dorpsraden vooraf.*
3. *Wanneer de raad een andere rol van de voorzitter van de raad (de burgemeester) zou wensen tijdens de onderhandelingen, dan dient de raad dat in ruime meerderheid zelf aan te geven.*

Positie oppositie tijdens de voorbereidingsfase

4. *Sluit op voorhand geen partijen uit.*
5. *Vraag tijdens de onderhandelingen door naar het waarom achter de inhoudelijke inbreng van een partij; dit zorgt voor meer begrip over elkaars standpunten en uiteindelijk een betere samenwerking in de raad.*
6. *Volg een transparant proces om te komen tot het akkoord.*
7. *Word het eens over de hoofdlijnen en richting van het akkoord, met ruimte voor een nadere invulling zonder het akkoord vooraf 'dicht te timmeren' of 'alles in beton te gieten'.*
8. *Neem in het akkoord de belangrijke punten van het verkiezingsprogramma van de grootste partij(en) mee, zij vertegenwoordigen immers de meerderheid.*
9. *Laat niet enkel de punten uit de verkiezingsprogramma's van de partijen in het akkoord terugkomen, maar laat de transformaties waar de stad voor staat, zien.*

Type akkoord

10. *Bepaal welke vorm voor het akkoord het meest passend is, bijvoorbeeld een coalitieakkoord, raadsakkoord et cetera.*
11. *Spreek als raad in ruime meerderheid uit wanneer de wens bestaat voor een raadsakkoord.*

Inrichting van het akkoord

Voor de inrichting van het akkoord zijn eveneens suggesties gedaan:

Inhoud akkoord en financiële paragraaf

12. *Behoud continuïteit in de inrichting van het akkoord zowel op inhoud (de transformaties) als op vorm (de 'steden'), versus houdt vast aan herkenbaardere bewoordingen in het akkoord als 'sociaal' en 'bestuur'.*
13. *Baseer het akkoord op heldere probleemanalyses en feiten (data gedreven).*
14. *Voeg in het akkoord een 'foto van de stad' toe, gebaseerd op analyses en feiten, wat duidelijkheid schept over waarom de gemeente Tilburg waar op inzet.*
15. *Neem ook de monitor Gezond en Gelukkig mee om vorm te geven aan de inhoud van het akkoord.*

16. Beschrijf een top 10 aan prioriteiten in het akkoord, waarbij doelen concreet en navolgbaar/meetbaar omschreven zijn.
17. Neem ook specifieke onderwerpen zoals energie en klimaat op in het akkoord.
18. Benoem 'input', 'output' en 'outcome' in het akkoord. Een voorbeeld: In plaats van 'we zetten zoveel van onze reserves in voor meer duurzaamheid en gaan dit doen', ook benoemen 'we gaan zoveel woningen verduurzamen van label ... naar label ...'.
19. Maak de financiële paragraaf, inclusief waar worden welke middelen op ingezet, onderdeel van het akkoord om achteraf reparaties in het begrotingsproces te voorkomen en de realisatie van doelen uit het akkoord beter te kunnen volgen.
20. Betrek inwoners na vaststelling van het akkoord om verder richting te geven aan de verschillende thema's.

Uitvoering van het akkoord

Betreffende de uitvoering van het akkoord worden de volgende ideeën aangereikt:

Doorvertaling van het akkoord ten behoeve van sturing

21. Behoud continuïteit in de inrichting van de P&C cyclus, zowel op inhoud (de transformaties) als op vorm (de 'steden').
22. Leg in de P&C cyclus een relatie met de financiële prestaties in relatie tot hetgeen is bereikt in de stad; wat is er bereikt met het ingezette geld en is het geld goed besteed?
23. Zet een goed functionerende beleidscyclus neer waar het gesprek over de inhoud plaatsvindt, los van de P&C cyclus waarmee financieel wordt gestuurd.
24. Houd direct na vaststelling van het akkoord bijeenkomsten met de organisatie; duid hoe de onderdelen uit het akkoord bedoeld zijn zodat kadernota's (en beleidsnota's) aansluiten bij wat partijen voor ogen hebben.
25. Gebruik de kadernota's als basis en stel eventuele koersveranderingen vast op kaderniveau.
26. Koppel de monitor Gezond en Gelukkig aan de P&C cyclus en bespreek deze met regelmaat in de raad.

Aandacht voor sturing vanuit diverse gremia

27. Verwijs met regelmaat naar de doelen uit het akkoord; benoem in een raadsvoorstel hoe het voorstel zich verhoudt tot de doelen uit het akkoord, inclusief de grote transformaties waar de stad voor komt te staan. Bespreek dit tijdens het raadsdebat.
28. Stel een raadscommissie in om de rode lijn te kunnen volgen vanuit het akkoord en te voorkomen dat raadsleden (te veel) in individuele casuïstiek terecht komen, evenals om meer openheid in het raadsdebat te bevorderen.
29. Sluit een toezegging pas als er ook werkelijk actie op is genomen door de organisatie.
30. Herstel het directieplan in ere, afgeleid van de programmabegroting. Of maak een uitvoeringsplan.
31. Behoud bestuurlijke stuurgroepen om de transformaties extra kracht bij te zetten en snel te kunnen schakelen.

Duale verhoudingen

32. Verbeter de samenwerking binnen de raad, waarbij er aandacht is voor dualistische verhoudingen. De voorzitter van de raad (de burgemeester) heeft hierin een belangrijke rol. Maar de raad zelf zeker ook. Maak daarbij afspraken over de raadscultuur inclusief omgangsvormen tussen partijen en de wijze van effectief en efficiënt vergaderen inclusief de wijze van ruimte creëren voor het debat.
33. Trek wethouders van buitenaf aan, naar voorbeeld van de gemeente Zwijndrecht.
34. Zoek per individueel raadsvoorstel naar een meerderheid in de raad.

Doelen uit het akkoord navolgbaar en/of meetbaar

35. Monitor beter op de realisatie van de doelen uit het akkoord, daarvoor zijn meetbare doelen nodig.
36. Trek lering uit het sociale domein voor andere domeinen; voor het sociale domein zijn afspraken over doelen, indicatoren en streefwaardes, de borging van resultaten en hoe daarover naar de raad te rapporteren.
37. Maak onderwerpen die gekoppeld zijn aan het akkoord makkelijker navolgbaar door het bewaken van de integraliteit; nu zijn er verschillende dossiereigenaren op onderwerpen waardoor integraliteit ontbreekt.

38. *Rapporteer transparanter over eventuele wijzigingen en bijstellingen van doelen uit het akkoord.*
39. *Neem doelen uit het akkoord op in de Lange Termijn Agenda van de raad. Deze agenda bevat momenteel geen onderwerpen die systematisch door de gemeenteraad worden besproken. Het bevat de mogelijkheid om de voortgang van het akkoord beter te kunnen volgen.*

Verantwoording over het akkoord

Daarnaast zijn er ook suggesties betreffende de verantwoording over het akkoord gegeven:

Verantwoording via de P&C cyclus

40. *Communiceer transparanter richting inwoners wat de bereikte resultaten zijn in relatie tot de doelen uit het akkoord.*
41. *Verantwoord ook via de posters 'De begroting van de gemeente Tilburg' en 'Jaaroverzicht van de gemeente Tilburg' aan inwoners.*
42. *Betrek inwoners vaker en beter, bijvoorbeeld bij het opmaken van de tussenbalans.*
43. *Behoud de tussenbalans als tussentijds verantwoordingsdocument inclusief waar staan we en wat is er nog nodig, tezamen met het leggen van de relatie tussen doelen, indicatoren en streefwaardes.*
44. *Geef bij de jaarstukken en de tussenbalans aan welke beheersmaatregelen getroffen worden, in plaats van slechts signaleren wat er goed gaat en beter moet.*
45. *Denk na over de vraag of het wenselijk is dat verantwoording ook veel bureaucratie kost. Alternatief is om naar een outcome gerichte verantwoording toe te gaan, wat inhoudt langdurige samenwerkingen met externen aangaan die het vertrouwen en de ruimte krijgen om de afgesproken 'outcome' te realiseren.*

Eindevaluatie

46. *Voer een eindevaluatie over het akkoord uit waarin aangegeven wordt waar we staan en wat er nog nodig is, tezamen met het leggen van de relatie tussen doelen, indicatoren en streefwaardes.*
47. *Betrek inwoners bij een eindevaluatie; zijn inwoners ook gezonder en gelukkiger geworden tijdens deze bestuursperiode?*

Bijlage IV: Een raadsakkoord?

In deze bijlage wordt vanuit de literatuur inzicht gegeven in de voordelen van een raadsakkoord, welke risico's er bestaan en waaraan dient te worden gedacht voor de keuze voor wel of geen raadsakkoord. Dit vormt mogelijk inspiratie voor de vormgeving van een nieuw Tilburgs akkoord voor de periode 2022-2026.

Start voor de verkiezingen met een verkenning van verschillende typen akkoorden

Partijen zouden na de verkiezingen en voorafgaand aan de verkennende gesprekken met fracties weet moeten hebben van het bestaan van verschillende typen akkoorden, de (on)mogelijkheden hiervan en bijbehorende kansen en risico's. Het is raadzaam om in de luwte van de periode voor de verkiezingen hierover al na te denken en het gesprek hierover te voeren (Van Kalken et al. 2021).

Trend naar raadsakkoorden

In dit kader, biedt het onderzoek van Van Kalken et al. (2021) 'Een routekaart voor raadsakkoorden: Varianten, ervaringen en lessen' inzichten over het type 'raadsakkoord'. Raadsakkoorden genieten namelijk een groeiende populariteit in de gemeentepolitiek. Bij een raadsakkoord is er in de raad geen coalitie die een akkoord over een politiek programma sluit en een college vormt, maar zijn inhoudelijke programmering en collegevorming onderwerpen van raadsbrede overweging. De kern van het werken met een raadsakkoord is dat de klassieke structuur van een vaste coalitie en daartegenover een vaste oppositie wordt doorbroken. Er is niet een beperkt aantal partijen dat de coalitie vormt, maar de hele raad, of in ieder geval een grotere meerderheid in de raad praat mee. Een toenemend aantal gemeenteraden is naar doorbreking van dat klassieke patroon op zoek. Zij werken met alternatieven voor het klassieke coalitieprogramma en een traditioneel meerderheidscollege. In 2014 werkten 22 gemeenten met wat zij zelf een raadsakkoord noemen. In 2018 waren dat er al 56. Dat is 16% van alle gemeenten. Onderweg naar 2022 vraagt opnieuw een groot aantal gemeenten zich af hoe de collegevorming en programmering plaats moeten gaan vinden. De trend van het werken met raadsakkoorden lijkt zich door te zetten (Van Kalken et al., 2021).

Zestal varianten

Van Kalken et al. (2021) geeft in het onderzoek aan dat er een zestal varianten van raadsakkoorden zijn:

1. Raadsakkoord en zakencollege.
2. Een raadsakkoord met daarbinnen een collegeprogramma.
3. Coalitie levert de wethouders, het akkoord wordt gesloten met de raad.
4. Coalitie levert wethouders en maakt een coalitieakkoord, daarop aanvullend maakt de raad een raadsakkoord.
5. Raadsakkoord wordt raadsbreed gemaakt, coalitie levert de wethouders, maar na tussentijds opstappen van een van de wethouders wordt een nieuwe wethouder zonder partijkleur raadsbreed gekozen.
6. Coalitie maakt de agenda, wethouders worden raadsbreed gekozen.

Welke variant dan ook, een raadsakkoord kent verschillende voordelen als ook risico's (Van Kalken et al., 2021):

Voordelen

De voordelen zijn legio:

- Meer mogelijkheden om onderwerpen te agenderen.
- Meer dynamiek in de raad omdat de vaste rollen van coalitie- en oppositiepartijen vervallen en er wisselende posities rondom vraagstukken ingenomen worden.
- Nodigt uit om dichter bij verkiezingsprogramma's te blijven.
- Raadsleden werken meer samen, in verbanden die zonder een raadsakkoord minder voor de hand zouden liggen.
- De toegenomen ambitie van de raad door de gezamenlijk afgesproken doelen.
- Het gezamenlijk gevoelde eigenaarschap in de raad.

- Minder onnodige debatten in de raad, de politieke discussie kan gaan over de thema's waarover partijen van mening verschillen.
- Omdat een raadsakkoord richting geeft aan de thema's waar de raad mee aan de slag wil, biedt het ruimte voor inwoners om mee te praten over de invulling van die thema's.

Risico's

Er zijn ook risico's te benoemen:

- Een raadsakkoord betekent vier jaar werken aan relaties en aan wisselende samenwerkingen, in plaats van dat er afspraken over onderwerpen worden gemaakt tijdens de onderhandelingen. Als het tegengit is de verleiding groot terug te vallen in de oude vertrouwde patronen. Een remedie daartegen is bewustzijn creëren dat een raadsakkoord betekent blijvend investeert in de onderlinge verhoudingen.
- Wanneer het werken met wisselende meerderheden begint, leidt het uiteindelijk toch tot een vorm van coalitievorming. Bepaalde partijen zoeken elkaar steeds op en weten elkaar voor alles te vinden. Voor de inzet van anderen is weinig ruimte. En langzaam beweegt een open proces zich dan richting traditionele verhoudingen tussen coalitie en oppositie. Hiermee verbonden is het risico dat bepaalde partijen steeds niets van hun ideeën terugzien. Dan kan 'moehed' met het raadsakkoord ontstaan. Als de bedoeling van het raadsbreed werken is dat alle partijen inbreng kunnen hebben, dan is het vervelend wanneer dat in de praktijk niet lukt.
- Het ene raadslid ervaart een raadsakkoord als vrijheid, anderen juist als te vaag. Bijvoorbeeld: sommigen menen dat een raadsakkoord kan leiden tot een kakofonie van meningen, zonder prioriteiten. Anderen ervaren juist dat een raadsakkoord rigide kan werken en dat het lastig aanpassen is, bijvoorbeeld bij tegenvallende financiële resultaten.
- Een college dat voor de raad als geheel werkt, verwordt tot een college waarin elke wethouder een wandelende schietschijf is waar alle partijen hun pijlen op richten. Een college voor de gehele raad is dan al snel een college van niemand. Als wethouders voor de gehele raad werken moet ergens een gevoel van eigenaarschap bestaan. Anders ontstaat een verhouding waarbij het college door raadsfracties achterna wordt gezeten en niemand nog verantwoordelijkheid neemt.
- Het blijkt vaak lastig om tot overeenstemming te komen. De coalitie-discipline heeft nadelen, maar het voordeel is wel dat er uiteindelijk besluiten worden genomen. Het risico van een raadsakkoord is dat iedereen zijn eigen punten blijft inbrengen en dat het laatste zetje naar het besluit er steeds niet komt. Dat is een risico dat inherent is aan het werken met akkoorden. Raadsleden kunnen dat vooraf naar elkaar uitspreken en er scherp op zijn.
- Het risico bestaat dat er in een raadsakkoord uiteindelijk niet veel bereikt wordt. Dat het blijft bij praten, maar dat er weinig actie ontstaat. Dit is echter vaak het gevolg van het onvolledig invoeren van het raadsbreed werken. Door wél de intentie uit te spreken, maar niet de vertaling van raadsbreed werken in de randvoorwaarden en processen te maken. Uiteindelijk kunnen partijen zelf vaststellen of zij wel of niet de dingen bereiken en of ze wel of niet te veel met elkaar discussiëren zonder uitkomst. Door dat risico vooraf samen te benoemen, kunnen betrokkenen zelf deel worden van het voorkomen of oplossen ervan.

Voor elk van onderstaande risico's geldt dat raadsleden er vooraf rekening mee kunnen houden en er tijdens de rit scherp op kunnen blijven.

Veelgestelde vragen over raadsakkoorden

In de zogenoemde Frequently Asked Questions (vanaf nu: FAQ), een bijlage bij het onderzoek van Van Kalken et al. (2021), worden de meest voorkomende vragen van raadsleden beantwoordt inzake een raadsakkoord. Dit zijn de volgende veelgestelde vragen:

- *Helpt een raadsakkoord het dualisme?*
Voorstanders van het raadsakkoord hebben voor ogen meer politiek in de raad te brengen door de standaardstructuren van coalitie en oppositie te doorbreken. Door gebruik te maken van wisselende meerderheden kan de positie van de raad worden versterkt. Niet alleen de coalitiepartijen doen mee, maar alle partijen. In theorie zou dat ook kunnen bij een coalitieakkoord, maar de bestuurlijke praktijk blijkt soms wat weerbarstiger: de verhoudingen en fragmentatie in veel gemeenteraden zorgen ervoor dat het niet zo makkelijk is om de raad in zijn geheel als centrum van de bestuurlijke activiteit te blijven

zien. Het raadsakkoord kan er aan bijdragen dat er andere bestuurlijke verhoudingen ontstaan. Zodat het gedrag en de cultuur die bij het dualisme horen, meer vanzelfsprekend worden. Uiteindelijk moeten raadsleden dat nog steeds wel zelf doen. Het raadsakkoord is geen garantie voor dualisme, maar verzekert wel de mogelijkheden en daarmee de kansen daartoe.

- *Wie dient bij een raadsakkoord de begroting (of de voorjaarsnota) in?*
Het allerbelangrijkste antwoord op deze vraag is dat raadsleden zelf afspraken moeten maken over hoe met dit soort jaarlijkse stukken wordt omgegaan. Zie daarvoor ook de routekaart voor raadsakkoorden. Raadsleden kunnen dan zelf hierover hun eigen afspraken maken. Dat gezegd hebbende is er wel een aantal aanwijzingen, afhankelijk van voor welke variant er wordt gekozen. Is er een zakencollege (wethouders zonder partij achtergrond) en bepaalt de raad de agenda, of wordt er een raadsakkoord naast het coalitieakkoord gemaakt? De keuze voor een variant bepaalt ook welke afspraken er gemaakt moeten worden of wie welke rol inneemt. Dát er afspraken moeten worden gemaakt over wie welke rol inneemt is in ieder geval wijs.
- *Wat te doen 'als het gaat stormen'? Wat moet je doen als er 'gedoe' ontstaat of onvoorziene omstandigheden zich voordoen?*
Het is niet de vraag of, maar wanneer dat gebeurt. In elke politieke samenwerking ontstaat altijd op enig moment gedoe. Het is maar beter om je daar vooraf met elkaar op voor te bereiden. Het is dus zaak om goede afspraken te maken met partijen over de toekomstige rollen die zij gaan vervullen. Wat te doen bijvoorbeeld als een partij tussentijds 'uit het akkoord' stapt, of wat als een wethouder die aangesteld is door een coalitiepartij (als het gaat om een variant waarbij er ook een coalitie is) wordt weggestuurd. Kiest de raad dan voor een wethouder van buiten, of is het nog steeds dezelfde coalitiepartij? Hoe gaan wethouders om met hun partijdynamiek: zitten zij bij hun eigen fractie, of zitten ze bij alle fracties die daar behoefte aan hebben? Hoe gaat het college om met de raad, maar ook de burgemeester, griffie en ambtelijke organisatie? Voor het mogelijke succes van het raadsakkoord is het belangrijk om goede procesafspraken te maken waar partijen elkaar en ook wethouders aan kunnen houden. Steek tijd in het proces dat hieraan voorafgaat en zoek daarvoor ook begeleiding als dat gewenst is.
- *Kost een raadsakkoord veel meer tijd en geld dan een coalitieakkoord?*
Doordat meer partijen mee doen en inbreng kunnen leveren, bestaat de kans dat het meer tijd en moeite kost om tot meerderheden te komen. Het is niet vanzelfsprekend dat de coalitiepartijen het voorstel van het college steunen: dat betekent voor verschillende actoren soms meer tijd en moeite om iets te realiseren. De wethouder die iets wil uitvoeren kan er niet zonder meer vanuit gaan dat zijn voorstel wordt gesteund: hij/zij zal daartoe op zoek en in gesprek moeten om de meerderheid rond te krijgen. Dat vergt dus een andere denkwijze van wethouders, burgemeester, ambtenaren en griffie(r). En ook dat kan zichtbaar worden in de kosten die gemoeid gaan met het realiseren van plannen. Ambtenaren moeten soms meer tijd steken om ervoor te zorgen dat doelen bereikt worden. Aan de andere kant kan het raadsakkoord er ook toe leiden dat er meer samenwerking en cohesie ontstaat in de raad, wat de tijd en kosten juist ten goede komt. Het is in ieder geval goed om –voordat er gestart wordt met het werken met een raadsakkoord – bewust te zijn van de kosten en tijd die ermee gemoeid gaan.

Routekaart in de afweging voor wel of geen raadsakkoord

Het onderzoek van Van Kalken et al. (2021) sluit af met een routekaart die kan helpen bij de keuze voor wel of geen raadsbreed akkoord. Gemeenten zouden daarbij vier stappen vooraf door moeten nemen:

- *Stap 1: Wat willen we bereiken met het raadsakkoord? Welk probleem lossen we er mee op? Welke verbetering moet plaatsvinden?*
Wat is de gezamenlijke ambitie, en hoe gezamenlijk is die? Waarom is die ambitie lastig te realiseren, welke onderliggende patronen zijn er? Zijn we het er als raad over eens dat we een gezamenlijk leerproces ingaan om ons het andere gaandeweg eigen te maken?
- *Stap 2: Welke variant kiezen we? Welk raadsakkoord past bij ons en bij wat we willen?*
Wil de raad een raadsbreed programma, een raadsbreed college, of een combinatie van beiden? Eén raadsbreed akkoord over alles, of raadsbreed naast een meerderheidsprogramma? Wat is de verhouding van het raadsakkoord tot de lokale gemeenschap? Welke voorkeuren voor de invulling van wethouderposities hebben we?

- *Stap 3: Wat moeten we daarvoor regelen? Welke randvoorwaarden moeten we op orde brengen?*
Omdat de raad fundamenteel anders gaat werken, is het belangrijk vooraf te inventariseren welke processen anders zullen gaan en wat de werkwijze bijvoorbeeld betekent voor het RvO.
- *Stap 4: Welke risico's treden hierbij op en wat kunnen we doen om deze in te dammen?*
Inventariseer vooraf welke risico's zich bij het werken met een raadsakkoord kunnen voordoen, zodat raadsleden die een raadsakkoord overwegen of ontwerpen daarmee rekening kunnen houden en met elkaar in gesprek gaan.