

## Rekenkameronderzoek Beleidsakkoord 2014 – 2018

Het beleidsakkoord van de coalitiepartijen D66, SP, VVD en PvdA bevat de beleidsvoornemens die het nieuwe college in samenspraak met de gemeenteraad en partners in de stad verder zal uitwerken. Dit Rekenkameronderzoek evalueert het beleidsakkoord om inzicht te bieden in welk type beleidsafspraken succesvol is. Daarvoor is een overzicht geconstrueerd van de uitkomst van de beleidsafspraken en is geanalyseerd wat daarvan kan worden geleerd voor de vorm waarin het onderhandelingsresultaat voor de komende vier jaar wordt vastgelegd.

### Toelichting

De tekstvakken met een witte achtergrond zijn gebaseerd op documentanalyse, de paarse tekstvakken geven hier vervolgens verdere duiding aan op basis van gesprekken met ambtenaren, raads- en collegeleden.

### Bestuursakkoord

Naast het beleidsakkoord is er in 2014 een *bestuursakkoord* gesloten. Het bestuursakkoord is een raadsakkoord dat afspraken bevat van de negen partijen in de gemeenteraad over hoe ze met elkaar de rol van de gemeenteraad willen invullen. Het bevat afspraken over hoe gemeenteraad met de betrokkenheid van bewoners van de stad en van buurgemeenten wil omgaan. Het bevat afspraken over de werkwijze in debatten, respectvolle onderlinge omgang, deugdelijke financiële onderbouwing van moties en amendementen en verwachtingen die de raad heeft van collegevoorstellen.

Het bestuursakkoord zoals dat in Leiden wordt gehanteerd bevat geen inhoudelijke raadsagenda. Sommige gemeenteraden hanteren een eigen inhoudelijk programma of raadsagenda, waarin afspraken zijn vastgelegd over de thema's of onderwerpen die de raad in de zittingsperiode wil behandelen. Het gaat dan meestal om het invullen van de kaderstellende rol van de raad.

### Beleidsakkoord Samenwerken en innoveren

Het Leidse beleidsakkoord benoemt negen opgaven en is daarmee onderverdeeld in negen hoofdstukken. In de inleiding die daaraan voorafgaat wordt het motto "Samenwerken en innoveren" toegelicht. Elk hoofdstuk kent een inleidende tekst die wordt gevolgd door een puntsgewijze opsomming van de afgebakende afspraken en van de afspraken over onderwerpen die het college nader moet uitwerken. Beiden zijn een beleidsafpraak. Om het onderscheid tussen de gehanteerde vormen van beleidsafspraken duidelijk te maken spreekt deze analyse van een afgebakende afspraak en een verder uit te werken onderwerp. Er zijn in totaal 63 bulletpoints met beleidsafspraken, waarvan 28 afgebakende afspraken en 35 afspraken onderwerpen die verder door het college uitgewerkt worden.

Onderwerp	Afgebakende afspraken	Verder uit te werken onderwerp	Totaal
A. Ondernemende stad	2	7	9
B. Sociale stad	5	2	7
C. Zorgzame stad	2	3	5
D. Kennisstad	0	3	3
E. Cultuurstad	0	2	2
F. Bereikbare stad	6	4	10
G. Prettige stad om in te wonen en te leven	4	6	10
H. Duurzame stad	3	3	6
I. Financieel gezonde stad	6	5	11
<b>Totaal</b>	<b>28</b>	<b>35</b>	<b>63</b>

Tabel 1 – Aantal beleidsafspraken naar aard per thema

Het beleidsakkoord 2014-2018 bouwt voort op de ervaring met het beleidsakkoord in de voorgaande periode. In de periode 2010-2014 werd voor het eerst met een bestuursakkoord gewerkt om de bestuurscultuur en politieke cultuur een andere wending te geven. In combinatie daarmee was bewust gekozen voor een beleidsakkoord met slechts enkele hoofdlijnen. Voor de periode na 2014 is gekozen voor een iets uitgebreidere set van afspraken.

Het beleidsakkoord 2014-2018 wordt in dit opzicht verschillend beleefd door coalitiefracties en oppositiefractie. In het bestuursakkoord, zoals dat naast het beleidsakkoord voor de periode 2014-2018 is vastgesteld, is afgesproken dat het college richting geeft met een globaal inhoudelijk beleidsakkoord. Raadsleden uit de oppositie hebben minder inhoudelijke openheid ervaren dan het college en raadsleden uit de coalitie.

De coalitie karakteriseert het akkoord voor deze periode ook als een akkoord op hoofdlijnen. Daarin worden de ambities geformuleerd op de opgaven (de thema's) en staan vooral afspraken over kwesties waarop onenigheid vermeden moet worden. Oppositiefracties karakteriseren het als een gedetailleerd akkoord met afspraken waaraan niet kan worden getornd. Zij missen inhoudelijke en financiële onderbouwing van de afspraken.

### Vier rollen van het beleidsakkoord

#### 1

akkoord over samenwerking tussen coalitie partijen in de gemeenteraad

Het beleidsakkoord is een *interne afspraak* tussen coalitiepartijen om een samenwerking aan te gaan. Elders wordt het ook wel coalitieakkoord genoemd. Hiermee is de eerste rol van het beleidsakkoord omschreven: de afsluiting van de onderhandelingen over de samenwerking als coalitie. Het beleidsakkoord is een verantwoordingsdocument van de coalitie aan de raad over het resultaat van de onderhandelingen. Daarover wordt een raadsdebat gevoerd, waarna een meerderheid (in ieder geval de coalitiepartijen) het aannemen. Daarmee is de weg vrij om wethouders te benoemen die aan de slag gaan met de uitvoering ervan.

#### 2

weergave onderhandelingsresultaat in afspraken tussen de coalitiepartijen

De tweede rol die het beleidsakkoord vervult is een *afsprakenkader*. Het beleidsakkoord is de weergave van het onderhandelingsresultaat dat de coalitiepartijen met elkaar hebben bereikt. Het beleidsakkoord omschrijft de thema's of inhoudelijke opgaven waarmee de coalitiepartijen aan de slag willen en verbindt daaraan een aantal concrete inhoudelijke beleidsafspraken. Daarnaast bevat het een aantal procesmatige afspraken over de manier waarop de coalitiepartijen met elkaar in het college van B&W willen samenwerken.

#### 3

boodschap aan de stad en uitnodiging tot samenwerking

De derde rol van het beleidsakkoord is de *boodschap aan de buitenwereld*. Het raadsdebat over het beleidsakkoord is openbaar. De coalitiepartijen maken duidelijk aan de stad en aan hun kiezers waarmee zij aan de slag willen gaan. Een akkoord kent meestal een motto dat uitdrukking geeft aan de missie waar de coalitiepartijen aan willen werken. "Samenwerken en innoveren" was het motto van het beleidsakkoord voor Leiden 2014-2018. Er wordt een persbericht uitgegeven en het nieuwe college draagt het beleidsakkoord uit in de stad. Het beleidsakkoord vervult daarmee een publieke rol.

#### 4

boodschap aan en opdracht voor de ambtelijke organisatie

De vierde rol van het beleidsakkoord is de *boodschap aan en opdracht voor de ambtelijke organisatie*. Het nieuwgevormde college van B&W gaat aan de slag en draagt het beleidsakkoord intern uit. De afspraken van het beleidsakkoord krijgen prioriteit in de organisatie en het college stuurt met het beleidsakkoord in de hand op de voortgang van de uitvoering.

Voor de gemeenteraad heeft het beleidsakkoord voornamelijk een interne rol (1 en 2) gespeeld. Voor de raad fungeert het beleidsakkoord vooral als verankering van het onderhandelingsresultaat, bij aanvang van de collegeperiode. Gedurende de raadsperiode zijn de woordvoerders uit de fracties zich voor de eigen onderwerpen wel van bewust wat de afspraken zijn en of voorstellen hiermee in lijn liggen. Het meest expliciet is dat gebeurt met de afspraak over het parkeerbeleid, waaraan is vastgehouden in de gedetailleerde uitwerking in de praktijk. Het beleidsakkoord wordt door raadsleden niet expliciet gehanteerd als instrument om elkaar onderling of om het college aan te spreken op de uitvoering van het geheel van de afspraken.

Voor het college van B&W is het beleidsakkoord in alle vier de rollen van betekenis geweest. Vanzelfsprekend geldt dat voor de verankering van de samenwerking bij aanvang van de collegeperiode. Bij de start van is de boodschap van de samenwerking en de inhoudelijke prioriteiten expliciet uitgedragen naar de stad en in de ambtelijke organisatie. Gelegenheden met externe partijen zoals jaarlijkse ondernemersbijeenkomsten en bezoeken aan buurgemeenten en bijeenkomsten met bestuurders in de regio zijn daarvoor direct benut. In de ambtelijke organisatie zijn bijeenkomsten met directie en management belegd en zijn afdelings- en team overleggen benut om de prioriteiten van het beleidsakkoord voor het nieuwe college te communiceren.

Gedurende de uitvoering van het beleid heeft college de uitvoering van de afspraken gevolgd. De uitvoering van alle afspraken is in het eerste jaar in uitvoering genomen, belegd in beleid en/of budgetten of, waar mogelijk, met een besluit gerealiseerd. Gedurende het eerste en tweede jaar is de uitvoering van de afspraken van het van het beleidsakkoord als geheel expliciet gevolgd, daarna niet meer.

De afspraken waarvan de nadere uitwerking of de daadwerkelijke uitvoering een langere periode beslaat, zijn verwerkt in afzonderlijke beleidsstukken, in de betreffende onderdelen van de programmabegroting en van de verantwoording. Voor het college en de ambtelijke organisatie is het niet wenselijk om naast de gebruikelijke beleids- en verantwoordingscyclus een afzonderlijke verantwoording van de afspraken uit het beleidsakkoord op te stellen.

Na de aanvangsperiode van raad en college speelt het beleidsakkoord als geheel van afspraken geen rol in de communicatie over het gevoerde beleid met de stad, met partners of met buurgemeenten (waar het beleidsakkoord prioriteit aan geeft).

Vier typen beleidsafspraken

De afspraken zijn te typeren volgens twee dimensies: open versus gesloten en procesafpraak versus uitvoeringsafpraak. De afspraken in het beleidsakkoord hebben daarmee een verschillende mate van concreetheid, zowel voor wat betreft het beoogde doel als voor wat betreft de manier waarop dat doel moet worden bereikt. Voor sommige onderhandelingsuitkomsten past kennelijk een afspraak waarin duidelijk is gedefinieerd welk doel de coalitiepartners willen bereiken. Voor andere onderhandelingsuitkomsten is het juist passend om in een afspraak alleen het onderwerp te benoemen waarmee aan de slag gegaan moet worden. Dezelfde variatie zien we in de manier waarop aan een onderwerp gewerkt moet worden. Voor sommige onderhandelingsuitkomsten wordt de gewenste werkwijze of instrument benoemd, terwijl het voor andere vrij wordt gelaten om gedurende de uitvoering hieraan nadere invulling te geven. Voor een goed begrip van de werking van het beleidsakkoord kan als zodanig onderscheid gemaakt worden naar vier typen afspraken.

		<i>Open</i>			
<i>Proces</i>	<b>Open procesafpraak:</b>	afpraak waarin een intentie is vastgelegd en het concreet te bereiken resultaat en de wijze waarop (nog) niet zijn bepaald	<b>Open uitvoeringsafpraak:</b>	afpraak waarin een doel is vastgelegd en de wijze waarop hier invulling aan wordt gegeven en het resultaat (nog) niet of ten dele is bepaald	<i>Uitvoering</i>
	<b>Gesloten procesafpraak:</b>	afpraak waarin een intentie het resultaat en de wijze waarop hier invulling aan wordt gegeven is vastgelegd	<b>Gesloten uitvoeringsafpraak:</b>	afpraak waarin een doel, resultaat en wijze waarop deze moeten bereikt is vastgelegd	
		<i>Gesloten</i>			

In de bijlage zijn alle beleidsafspraken getypeerd naar één van de bovenstaande type afspraken.

De keuze voor het type afspraak dat past bij het onderhandelingsresultaat is destijds niet bewust gemaakt met deze typologie in handen. De logica hierachter is in veel gevallen achteraf wel begrijpelijk en kan door de betrokkenen verklaard worden.

De procesafspraken passen bij de open houding die in het bestuursakkoord is vastgelegd. Het geeft aan met welke opgave het college aan de slag zal gaan en maakt een nadere invulling gedurende de uitvoering mogelijk, zo kan er tijdens de collegeperiode rekening worden gehouden met de kennis van nu. Eveneens geeft de open houding de mogelijkheid om partners in de stad en de raad te betrekken van het uitwerken van de afspraken. De variant van de gesloten procesafpraak komt beperkt voor. Het betreft afspraken die verwijzen naar processen die al lopen of voorgegeven zijn, zoals programma's (bijvoorbeeld voor de binnenstad) of samenwerkingsvormen (bijvoorbeeld resultaatafspraken met woningcorporaties).

De uitvoeringsafspraken betreffen opgaven die naar hun aard concreet te zetten stappen zijn. Een aantal bevindingen:

Redenen voor een open uitvoeringsafpraak:

- *Geen eindverantwoordelijkheid.* De gemeente is geen eindverantwoordelijke op het onderwerp maar werkt samen met provincie, woningbouwverenigingen of andere partners.
- *Ruimte voor participatie.* De gemeente wil nadrukkelijk inwoners betrekken bij de besluitvorming.

Redenen voor een gesloten uitvoeringsafspraken:

- *Thema afhankelijk.* In het fysieke domein is het gemakkelijker om gesloten uitvoeringsafspraken op te stellen, in het sociaal domein is dat minder passend.
- *Procesmatig politieke overwegingen.* Wanneer het ambtelijke/bestuurlijke apparaat een aantal eerdere beslissingen heeft genomen en het beleids- en besluitvormingsproces dus vergevorderd is, leidt dat ertoe dat er nu een concrete uitvoeringsafpraak kan worden gemaakt.
- *Praktische politieke overwegingen.* Onderwerpen die al zijn besloten en op de planning staan om gerealiseerd te worden en waarvan de wens bestaat om er mee voort te gaan kunnen makkelijk als 'gerealiseerd' worden bestempeld.
- *Politieke gevoeligheid.* Onderwerpen waar in de coalitie fundamenteel verschillend over wordt gedacht, worden in meer detail uitgewerkt om moeilijkheden in de uitwerking en uitvoering te voorkomen.

Type beleidsafpraak per thema

Van de afspraken in het beleidsakkoord is tweederde gericht op uitvoering. De balans tussen open en gesloten afspraken is ongeveer 50/50. Het onderscheid tussen open en gesloten afspraken is niet gerelateerd aan het onderscheid tussen uitvoering- en procesafspraken, maar verhoudingsgewijs zijn procesafspraken vaker open en uitvoeringsafspraken vaker gesloten.

Er is een scheidslijn zichtbaar in het type afspraken tussen het fysieke domein (de thema's bereikbare stad, prettige stad om in te wonen/leven) enerzijds en het sociaal domein (de thema's sociale stad en zorgzame stad) anderzijds. In het fysiek domein worden veel uitvoeringsafspraken vastgelegd, en in het sociaal domein vaker procesafspraken. Ook de financiële afspraken (financieel gezonde stad) zijn op één na uitvoeringsafspraken.

De afspraken voor een duurzame en kennisstad betreffen zowel proces als uitvoeringsafspraken maar zijn behoudens één afspraak allemaal open geformuleerd.

Thema	Procesafpraak		Uitvoeringsafpraak		Totaal
	Open	Gesloten	Open	Gesloten	
Ondernemende stad	2	2	3	2	9
Sociale stad	4	0	2	1	7
Zorgzame stad	3	1	1	0	5
Kennisstad	2	0	1	0	3
Cultuurstad	0	0	0	2	2
Bereikbare stad	0	0	4	6	10
Prettige stad om te wonen/leven	0	2	3	5	10
Duurzame stad	3	0	2	1	6
Financieel gezonde stad	1	0	2	8	11
<b>Totaal per afspraak</b>	<b>15</b>	<b>5</b>	<b>18</b>	<b>25</b>	<b>63</b>

Tabel 2 – Type beleidsafspraken onderverdeeld naar thema











Van de afspraken die de coalitie vooraf afbakende (zie tabel 1) zijn er twintig gesloten en acht open geformuleerd. Het door de onderhandelaars aangebrachte onderscheid, tussen afgebakende afspraken en onderwerpen die college verder zal uitwerken, was niet enkel bedoeld om concrete en open afspraken te onderscheiden.

Het onderscheid had ook een politieke component. De coalitieonderhandelaars maakten afgebakende afspraken over de onderwerpen waarvan ze wisten dat de coalitiepartners daar (sterk) over van mening verschilden. Op de onderwerpen waarvan zij verwachten er gezamenlijk uit te komen lieten zij een verdere invulling aan het college over.

### Uitkomsten van het beleidsakkoord

Van de afspraken van het beleidsakkoord is voor het overgrote deel de uitkomst vast te stellen. De beleidsafspraken hebben op enigerlei wijze een vervolg gekregen. De uitvoering is vaak conform afspraken, voor zover dit – in het korte bestek van dit onderzoek – na te gaan is. Drie van de 63 beleidsafspraken hebben geen uitkomst conform de afspraak of zijn niet gerealiseerd. Van een klein aantal andere afspraken is (een deel van) de uitkomsten onduidelijk.

Er zijn tussentijds geen bijstellingen gedaan. Enkele opgaven hebben de politieke agenda bepaald die ten tijde van het beleidsakkoord niet waren te voorzien, zoals de grote toestroom van asielzoekers en statushouders, de aantrekkende economie en de toenemende druk op de woningmarkt. Sommige dossiers hebben zich anders ontwikkeld dan ten tijde van het beleidsakkoord was voorzien, zonder dat dit voor de raad aanleiding was om vast te houden aan de eerder gemaakte afspraken. Nieuwe inzichten in een dossier of standpunten van belanghebbenden en inwoners in de stad hebben daarin de doorslag gegeven, bijvoorbeeld in de besluitvorming over het busstation.

Uitkomst	Procesafpraak		Uitvoeringsafpraak		Totaal
	Open	Gesloten	Open	Gesloten	
Nader uitgewerkt 	8	2	3	3	16
Nader onderzocht 	0	0	1	2	3
Samenwerkingsverband 	4	3	4	0	11
Budget voor gereserveerd 	1	1	0	3	5
Budget aan besteed 	4	2	11	6	23
Wordt uitgevoerd/ is uitgevoerd 	4 (2/2)	2 (2/0)	6 (5/1)	12 (6/6)	24
Regelgeving 	0	0	1	3	4
Besparing/taakstelling gerealiseerd 	0	0	1	1	2
Geen realisatie 	1	1	0	0	2
Onduidelijk 	0	0	1	3	4
<b>Totaal</b>	<b>22</b>	<b>11</b>	<b>28</b>	<b>33</b>	<b>94</b>

Tabel 3 Type beleidsafspraken onderverdeeld naar uitkomst (per beleidsafpraak is meer dan één vorm van uitkomst mogelijk). Voor een volledig overzicht zie de overzichtskaart in de bijlage.




Een beleidsakkoord met verschillende type afspraken op verschillende thema's kent een realisatie in vele verschijningsvormen. Procesafspraken leiden vanzelfsprekend tot nadere uitwerking, onderzoek, of tot het aangaan van vormen van samenwerking. Uitvoeringsafspraken kennen soms een handeling op papier, doordat geld is gereserveerd of budget beschikbaar is gesteld. Een andere vorm van uitvoering kan het opstellen van regelgeving zijn.

Meest in het oog springt het steken van de spreekwoordelijke schop in de grond, met de kanttekening dat uitvoering in de fysieke omgeving soms meerjarige projecten zijn. Het politieke werk kan gedaan zijn met de eerste steenlegging en wordt bekrachtigd met het knippen van het lintje.

### Tips & tricks voor een beleidsakkoord

- Kies voor het type afspraak dat past bij de inhoud en de aard van het onderhandelingsresultaat, in de politieke context van de beoogde coalitiesamenstelling
- Geef bij de gemaakte afspraken aan wat de vorm van de beoogde uitkomst is, passend bij dat type afspraak
- Motiveer een afspraak vanuit de ambitie voor de betreffende maatschappelijke opgave (wat wilt u voor de stad bereiken)
- Benut het beleidsakkoord als instrument voor communicatie en verandering in de stad en in de ambtelijke organisatie
- Maak de uitkomsten van de afspraken van het beleidsakkoord voor de raad en voor de stad navolgbaar, als integraal onderdeel van de beleidscyclus en verantwoording.
- Kijk ook na twee jaar, na drie jaar en bij afloop van de college- en raadsperiode terug op de uitkomst van de afspraken. Geef daarbij rekenschap van de manier waarop is ingespeeld op veranderingen en hoe zich dat verhoudt tot de hoofdlijn van het beleidsakkoord
- Betrek bij dit terugkijken de samenhang met afspraken in het bestuursakkoord



#### Meest voorkomende uitkomst bij een procesafpraak

- 1 
- 2 
- 3 

#### Meest voorkomende uitkomst bij een open afspraak

- 1 
- 2 
- 3 




#### Meest voorkomende uitkomst in het sociaal domein

- 1 
- 2 
- 3 


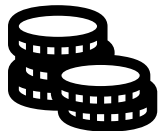

#### Meest voorkomende uitkomst bij een uitvoeringsafpraak

- 1 
- 2 
- 3 

#### Meest voorkomende uitkomst bij een gesloten afspraak

- 1 
- 2 
- 3 

#### Meest voorkomende uitkomst in het fysiek domein

- 1 
- 2 
- 3 

## Verantwoording

Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van de jaarlijkse kadernota's, begrotingen en bestuursrapportages. Er is gesproken met enkele ambtelijke respondenten om informatie te duiden. En er zijn twee groepsgesprekken gevoerd met raadsleden van coalitiefracties, respectievelijk oppositiefracties, en met leden van het college van B&W. Het onderzoek is uitgevoerd door de Rekenkamercommissie Leiden met ondersteuning van Willem Buunk en Quirijn de Kraker van Hiemstra & de Vries.